

國立臺灣大學法律學院法律學系



碩士論文

Department of Law

College of Law

National Taiwan University

Master Thesis

國土計畫、環境行政與土地徵收之程序理性—
以開發行為流程之民眾參與為中心

Procedure Rationality on National Land Planning, Environmental
Administration, and Land Expropriation — Public
Participation in Decision-Making Process of
Development Activities

許珮育

Pei-Yu Hsu

指導教授：張文貞 博士

Advisor: Wen-Chen Chang, J.S.D.

中華民國 102 年 7 月

July, 2013



國立臺灣大學碩士學位論文
口試委員會審定書

國土計畫、環境行政與土地徵收之程序理性—
以開發行為流程之民眾參與為中心

Procedure Rationality on National Land Planning, Environmental
Administration, and Land Expropriation – Public Participation in
Decision-Making Process of Development Activities

本論文係許珮育君（R96A21015）在國立臺灣大學法律學系
完成之碩士學位論文，於民國 102 年 7 月 26 日承下列考試委員審
查通過及口試及格，特此證明

指導教授：張文貞

口試委員：陳仲嶸

葉俊榮

中文摘要



關鍵字：區域計畫、都市計畫、環境影響評估、土地徵收、開發行為、民眾參與

近年來，諸如中科三期、中科四期、宜蘭城南基地等大型開發案，引發許多社會爭議及訴訟抗爭，民眾參與程序亦逐漸成為訴訟外及訴訟內之爭執重心。

另一方面，開發行為之設置係一連串之行政流程，涉及多種法規範的競合適用。且開發行為流程中不少法規範均規定有民眾參與程序，諸如都市計畫法、環境影響評估法，以及土地徵收條例。其中，區域計畫法及都市計畫法均為現行國土計畫法制，環境影響評估則涉及環境行政，最末者則為土地徵收，在這一連串的流程之中，如將開發行為流程中涉及之法規範之民眾參與程序割裂看待，不免忽略開發行為流程本係連動之行政程序，而失之片段。

著眼於國土計畫、環境行政與土地徵收之特性，開發行為流程之行政程序亦承載著背後的價值抉擇，並涉及利害關係人之權益保護，如何使開發行為行政流程更公開、理性，更符合民主與法治，均是建立開發行為流程之程序理性之重點。

本文各別檢視開發行為流程中涉及之現行多種法規範—都市計畫法、區域計畫法、環境影響評估法—之民眾參與相關規定，並細譯相關之行政法院判決，從開發行為流程之民眾參與程序整體觀察現行開發行為流程之民眾參與現狀。並進一步提出六項民眾參與原則，以及重建開發行為流程之民眾參與藍圖。

Abstract

Keywords : Regional Planning 、 Urban Planning 、 Environmental Impact Assessment 、
Land Expropriation 、 Development Activities 、 Citizen Participation



For many years, major Development Activities, such as the development of the Houli science park and the Erlin site at Central Taiwan Science Park, have caused much controversy in Taiwan. Most of the disputes are focus on due process, calling for more opportunities for citizen participation.

However, the decision-making process of development activities involves many legal norms with citizen participation, such as Urban Planning Law, Regional Planning Law, Environmental Impact Assessment Act, and , Land Expropriation Statute. For a more complete view, it is better examining the whole the decision-making process rather than focusing on single legal procedure unit.

This research gains a more integrated view through analysis of regulations and judgments concerning citizen participation in decision-making process of development activities. To restore the procedure rationality on national land planning, environmental administration, and land expropriation, this thesis proposes six principles of citizen participation and redraws the blueprint of citizen participation in the decision-making process of development activities.

目次

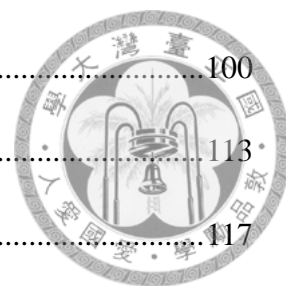


1. 緒論.....	1
1.1 研究動機.....	1
1.2 名詞定義與研究範圍.....	7
1.3 研究方法與論文架構.....	13
2. 開發行為流程中之民眾參與之理論及規範基礎.....	16
2.1 民眾參與之定義.....	16
2.2 民主理論與民眾參與.....	19
2.2.1 參與民主與民眾參與.....	19
2.2.2 協商式民主與民眾參與.....	19
2.2.3 審議民主與民眾參與.....	20
2.3 程序參與權.....	30
2.3.1 正當法律程序之內涵及功能.....	30
2.3.2 立法者的立法義務與司法審查的介入.....	36
2.3.3 司法院釋字第 610 號、釋字第 689 號、第 709 號解釋.....	39
2.4 兩公約與開發行為流程之民眾參與.....	40
2.4.1 兩公約及相關規定.....	43
2.4.2 公民與政治權利國際公約第 25 條參與政事和投票之權利，以及第 25 號 一般性意見.....	45
2.4.3 家庭權及適當之住房權.....	47
2.4.4 其他權利及一般性意見.....	54
2.5 小結.....	55

3. 開發行為流程之民眾參與現行法制的檢討.....	57
3.1 民眾參與階梯及民眾參與類型	58
3.2 都市計畫法之民眾參與規定	62
3.2.1 檢視都市計畫法民眾參與規定	62
3.2.2 都市計畫法民眾參與之參與主體	63
3.3 區域計畫法之民眾參與規定	65
3.3.1 區域計畫法民眾參與規範從缺	65
3.3.3 區域計畫法民眾參與之參與主體	68
3.4 環境影響評估法之民眾參與規定	69
3.4.1 檢視環境影響評估法之民眾參與規定	70
3.4.2 環境影響評估法民眾參與之主體	72
3.5 土地徵收條例之民眾參與程序	75
3.5.1 檢視土地徵收條例民眾參與相關規定	75
3.5.2 土地徵收條例民眾參與的主體	79
3.6 小結——各法規範民眾參與程序的比較	81
3.6.1 從民眾參與的發起者而言	81
3.6.2 從民眾參與的參與者而言	81
4. 從司法判決分析開發行為流程相關規範之民眾參與	83
4.1 開發行為流程之民眾參與相關判決概觀	83
4.1.1 都市計畫法之民眾參與相關判決	83
4.1.2 區域計畫法之民眾參與相關判決	89
4.1.3 環境影響評估法之民眾參與相關判決	91



4.1.4 土地徵收條例之民眾參與相關判決	100
4.1.5 綜合分析	113
4.2 指標性開發行為之民眾參與相關判決分析	117
4.2.1 中科三期第一次環評案件（臺北高等行政法院 96 年度訴字第 1117 號及 最高行政法院 99 年判字第 30 號兩判決）	119
4.2.2 中科四期環評案件（臺北高等行政法院 99 年度訴字第 1882 號、最高行 政法院 102 年度判字第 70 號）	124
4.2.3 中科三期第二次環評案件（臺北高等行政法院 100 年度訴字第 118 號及 最高行政法院 102 年判字第 120 號兩判決）	131
4.2.4 中科四期區域計畫案件（臺北高等行政法院 99 年度訴字第 658 號判決、 最高行政法院 100 年度判字第 2248 號判決）	135
4.2.5 宜蘭城南基地都市計畫案件（臺北高等行政法院 97 年度訴字第 3042 號 判決）	146
4.2.6 宜蘭城南基地土地徵收案件(臺北高等行政法院 98 年度訴字第 1861 號判 決).....	152
4.2.7 指標性判決綜合分析	155
5. 制度建議	161
5.1 開發行為之民眾參與之重建藍圖	161
5.2 建立民眾參與原則	172
5.2.1 漏斗式參與	172
5.2.2 實質參與	172
5.2.3 盡早參與	173



5.2.4 全面參與	173
5.2.5 必要參與	174
5.2.6 平等參與	176
6. 結論	178
參考文獻	180



表目錄

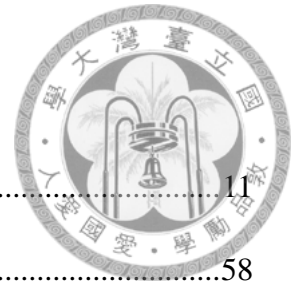


表 1：開發行為流程之民眾參與各法規	11
表 2：Arenstein 之民眾參與階梯.....	58
表 3：審議式民眾參與程序之參與者與發起者類型	60
表 4：第二階段之環境影響評估程序	73
表 5：民眾參與法規範之法定發起者	81
表 6：民眾參與法規範之法定參與者	82
表 7：都市計畫法案件中上訴人上訴或原告起訴主張應舉行公聽會之行政法院判決	84
表 8：開發行為流程中都市計畫法民眾參與相關案件	87
表 9：區域計畫法案件中上訴人即原告起訴主張區域計畫審議委員會開會時應給 予陳述意見之機會（排除行政罰相關案件）	89
表 10：環境影響評估案件中上訴人上訴或原告（原告為開發行為所在地或毗鄰居 民）起訴主張應舉行公聽會之行政法院判決	91
表 11：開發行為流程中環境影響評估法民眾參與相關案件之件數分析	100
表 12：土地徵收案件中上訴人上訴或原告（原告為徵收處分相對人）起訴主張應 舉行公聽會之行政法院判決	101
表 13：開發行為流程中土地徵收條例民眾參與相關案件以土地徵收條例第 10 條 第 2 項但書規定為判決原告敗訴理由之件數	112
表 14：各法規範有關民眾參與之行政法院判決結果比較	114
表 15：開發行為流程之民眾參與相關爭點之實務見解	156
表 16：現行開發行為流程相關規範中民眾參與程序之比較	158

圖目錄

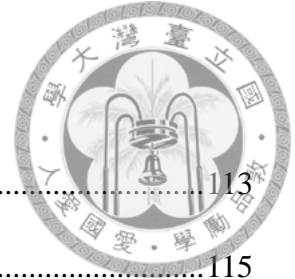


圖 1：各法規範有關民眾參與之行政法院判決數量比較	113
圖 2：最高行政法院各法規範民眾參與相關判決比較	115
圖 3：現行開發行為流程中相關規範民眾參與之參與者範圍示意圖	161
圖 4：現行開發行為流程中各法規範之民眾參與程序示意圖	162
圖 5：現行開發行為流程中各法規範之民眾參與實務現況解說圖	164
圖 6：開發行為流程中階段式民眾參與之範圍示意圖	168
圖 7：開發行為流程中民眾參與之重建藍圖	168
圖 8：開發行為流程中各法規範民眾參與之出席率高低示意圖	176



1. 緒論

1.1 研究動機

近年來，臺灣許多重大的開發行為諸如「中部科學園區第三期發展區(后里基地—七星農場部分)開發計畫」(下稱中科三期開發案)、「中部科學工業園區第四期(二林園區)開發計畫」(下稱中科四期開發案)或是「科學工業園區宜蘭基地籌設計畫」(下稱宜蘭城南基地開發案)引發許多社會爭議及訴訟抗爭，其中不少相關行政法院訴訟均將利害關係人之程序參與權作為重要爭點，民眾參與程序亦逐漸成為訴訟外及訴訟內之爭執重心。

然而，開發行為之設置係一連串之行政流程，涉及多種法規範的競合適用。開發行為主要需經過開發計畫之擬定、核定、區位遴選，如開發行為所在地為都市土地，則須經過變更都市計畫程序；如開發行為所在地為非都市土地，則須經過區域計畫法之開發許可程序，開發行為達一定面積以上，須經過環境影響評估程序，如環境影響評估審議委員會認開發行為對環境有重大影響之虞，尚須經第二階段環境影響評估程序；末者，如開發行為所在地為私有土地，為取得土地所有權，亦有可能進行土地徵收程序，顯見開發行為之設置為一連串之行政流程，且有不同權責機關為不同之行政處分。其中，前揭述及之開發行為流程中不少法規範均規定有民眾參與程序，諸如都市計畫法、環境影響評估法，以及土地徵收條例。如將開發行為流程中涉及之法規範之民眾參與程序割裂看待，不免忽略開發行為流程本係連動之行政程序，而失之片段。

以中科四期開發案為例，行政院國家科學委員會(下稱國科會)成立「科學園區策略發展委員會」推動中科四期開發案，並於97年8月20日遴選彰化縣二

林鎮為基地，總面積約為 635.91 公頃，引進光電、半導體、精密機械、生物科技及綠色能源等產業進駐¹。



國科會陳報中部科學工業園區第四期（二林園區）（下稱中科四期二林園區）籌設計畫書，經行政院交據經濟建設委員會（下稱經建會）邀集相關單位、機關、機構研商後，行政院以 97 年 11 月 6 日院臺科字第 0970048480 號函國科會，原則同意並照上開經建會 97 年 10 月 20 日審議結論辦理。

環境影響評估程序部分，中科管理局經由國科會提出「中部科學工業園區第四期（二林園區）開發計畫」（下稱系爭開發計畫）環境影響說明書（下簡稱環說書）送審，經行政院環境保護署（下稱環保署）先後於辦理現場勘查、召開 5 次專案小組初審會議（含延續會議），及召開系爭開發計畫環說書放流水之影響及因應專家會議，嗣於 98 年 10 月 30 日召開環保署環境影響評估審查委員會（下簡稱環評委員會）第 185 次會議，決議有條件通過環境影響評估審查，並於 98 年 11 月 10 日以環署綜字第 0980102814 號公告系爭開發計畫環說書審查結論²。

至區域計畫法之開發許可程序部分，國科會中部科學工業園區管理局（下稱中科管理局）據以 98 年 2 月 27 日中建字第 0980004166 號函檢送中科四期二林園區開發計畫及細部計畫書，經彰化縣政府 98 年 3 月 10 日府建管字第 0980055770 號函並附該府各單位查核意見，請內政部審議。案經內政部區域計畫委員會專案小組會議 8 次審議。並為加速審查效率，採與環評委員會併行審查原則。

¹ 行政院國家科學委員會網站，資料來源：
<http://web1.nsc.gov.tw/ct.aspx?xItem=11271&ctNode=377&mp=1>，最後瀏覽日：2013 年 6 月 13 日。

² 參見臺北高等行政法院 99 年度訴字第 1882 號、最高行政法院 102 年度第 70 號判決事實欄，該判決事實摘要詳見本文第四章之整理。

迄經區域計畫委員會 98 年 11 月 5 日第 265 次審查會及同年、月 12 日第 265 次審查會延續會議，作成 19 點決議請中科管理局於 3 個月內補充修正，送內政部營建署查核無誤後，核發許可函。內政部以 98 年 11 月 13 日臺內營字第 0980811381 號函送上開 98 年 11 月 12 日第 265 次審查會延續會議錄予審查委員、相關機關及單位。旋內政部以 98 年 11 月 16 日臺內營字第 09808114091 號函，以依中科管理局 98 年 11 月 13 日中建字第 0980023188 號函送系爭開發計畫定稿本，中科管理局申請辦理之系爭開發計畫，業依被告之區域計畫委員會第 265 次審查會延續會議決議補正完竣，依區域計畫法第 15 條之 1 規定，為開發之許可³。

³該開發許可函內說明：系爭開發計畫用地面積 631.0961 公頃，變更使用分區為工業區，使用地變更為丁種建築、特定目的事業、交通、遊憩、水利及國土保安等用地，請按許可之計畫辦理使用分區與使用地變更及申請開發；下列事項並請洽彰化縣政府、國科會、經濟部水利署（下稱水利署）、交通部公路總局等相關機關協助確實執行：

（一）有關基地範圍內私有土地及私有建物之徵收及補償議題，請中科管理局確實依據該部區域計畫委員會第 265 次審查會延續會議決議第 5 點辦理。

（二）科學工業園區與經濟部所規劃開發之工業區應整合並作整體考量，及科學工業園區大多選擇臺糖農地為開發基地，將涉及農地發展政策等，請國科會研商妥適對策，以作為未來科學工業園區再申請開發之遵循。

（三）基地之規劃願景 LOH2AS，請中科管理局確實依據計畫書內容，責成未來進駐廠商配合辦理。

（四）有關系爭開發計畫，應依據計畫書內容加強維護基地周遭農業環境不受污染及影響。

（五）有關預定基地區域地層下陷議題，除基地內禁止抽取地下水外，鄰近區域抽水井亦應納入有效管制地下水井抽水管理，以確保基地安全。

（六）有關系爭開發計畫預定興闢與拓寬之 6 項道路工程，請中科管理局依據計畫內容所規劃之興闢時程辦理。

（七）關於系爭開發計畫之廢污水排放、空氣污染及 VOC 值減量等屬環評審議範疇部分，請依據環保署審議決議辦理。

（八）系爭開發計畫用水來源、供應及需求等部分，屬水利署權責，請中科管理局依據水利署審核之用水計畫書內容辦理。

參見臺北高等行政法院 99 年度訴字第 658 號、最高行政法院 100 年度判字第 2284 號判決，以及本文第四章之分析整理。

內政部土地徵收委員會則於 98 年 12 月 9 日通過土地徵收案件審查，並引發「相思寮土地徵收事件」⁴。顯見中科四期開發案作為一個行政流程，不僅涉及環境影響評估程序，亦涉及區域計畫之開發許可程序，以及土地徵收程序。



然而，中科四期開發案的重大爭議尚包含相思寮土地徵收事件。事實上，土地徵收的實體與程序正義因為一連串的社會抗爭，已經成為社會大眾關注的焦點。中科四期開發案不能不面對私有土地取得的問題，事實上，除非開發行為所在地為國有土地，否則開發行為多須透過土地徵收程序取得私有土地。

然而，這一切在國科會主委朱敬一於 101 年 3 月 12 日宣布中科四期開發案主要廠商「友達光電股份有限公司」不進駐之後，這個自 97 年間開始的開發案竟然回到最主要的問題：中科四期開發案到底要不要開發？也讓人質疑中科四期當初是如何選址，有無違背國土規畫的原則⁵。

如果將中科四期開發案上開爭議依照開發行為流程整理盧列，無非為：

- (一) 是否進行開發案？我們要到底需不需要再多一個科學園區？科學園區是我們想要的嗎？
- (二) 如果要進行開發案？開發案要選在哪一塊土地？為什麼中科四期要選在彰化二林相思寮這一片臺灣中部的優質農地⁶？

⁴詳見自由時報電子報，〈二林相思寮農地徵收爭議 農民北上陳情〉，2010 年 7 月 27 日，資料來源：<http://iservice.libertytimes.com.tw/liveNews/news.php?no=391744&type=政治>，最後瀏覽日：2013 年 5 月 13 日。

⁵ 相關報導詳見今周刊網站，<http://www.business today.com.tw/v1/content.aspx?a=W20120302734>，同作者部落格刊載全文，資料來源：http://shuchuan7.blogspot.tw/2012/03/blog-post_22.html，最後瀏覽日：2013 年 5 月 13 日。

⁶ 農地改為工業用地的相關法律論述，詳見林明鏞(2006)，〈農地釋出之規劃與永續發展〉，《國土計畫法學研究》，頁 290-309。



(三) 就國土整體規畫而言，開發案應如何妥善規畫以達成國土合理利用，永續開發的目的？當國土規畫為中長期的空間規畫，引導國家土地開發利用，為什麼中科四期開發案可以將原來區域計畫早已畫定的農業區透過開發許可程序變更成為工業區？

(四) 開發案對於環境有何影響？中科四期開發案「預計」發展光電產業，對於周圍的環境究竟有何影響？為何中科四期開發案可以有條件通過第一階段環境影響評估？

(五) 開發案的土地徵收要如何符合實質與程序正義？如果以上問題均無法獲得滿意的解答，我們要怎麼面對彰化二林相思寮的老農民？那些一輩子彎腰耕種，以新鮮的稻米和蔬果來供養臺灣人民的老農民，聽不懂也不會講國語，沒有讀過書，無法長篇大論，無論是在街頭、說明會還是區域計畫審議委員會都只能流淚和吶喊的老農民，當他們被強迫遷離世代耕種與居住的土地時，我們要怎麼面對他們⁷？

事實上，開發案涉及國土計畫、環境行政以及土地徵收等法制面向，從開發案是否實施開始，歷經選址、區域變更、環境影響評估，最後是土地徵收，都需要建立一個更民主的程序，不僅僅是讓利害關係人的程序權利可以受到保障，而是讓更多關心這片土地的人能夠參與開發行為的決策程序，進而促進重大開發案件決策之正確性，並藉由正當法律程序來保障人性尊嚴，以及兼籌併顧廣大且複雜的利益衝突，達成永續發展的目標⁸。

⁷ 參見記者朱淑娟的報導「相思寮的眼淚」，2009年11月5日，資料來源：<http://e-info.org.tw/node/49052>，最後瀏覽日：2013年5月13日。

⁸ 葉俊榮(1997)，〈環境行政的正當法律程序〉，《國立臺灣大學法學叢書(七六)》，頁12-41，臺北：自版。

而上開所舉開發行為流程的重要階段，有些階段適用的法規範已定有民眾參與與相關規定，卻仍有民眾參與不足的質疑；有些階段適用的法規範雖有民眾參與的呼聲，卻現無民眾參與的相關規定。行政機關面對外界要求民眾參與的質疑，往往以法外施恩的方式，就社會矚目的重大開發案舉行非法定的說明會或公聽會，而使民眾參與成為「有吵才有糖吃」的恩惠給予⁹。民眾參與的程序理性極待建立¹⁰。




開發行為是「涉及多重法規範」的行政流程，如果割裂看待開發行為各階段的民眾參與，不免失之片段，因此，開發行為流程中民眾參與是否通的過憲法正當法律程序的檢驗，必須要從「開發行為流程」整體觀之。

惟觀諸中科四期開發案所涉及的行政訴訟，各個行政法院訴訟受限於起訴與審理範疇，仍著眼於單一法規範之民眾參與機制，尤其是環境影響評估制度之民眾參與制度，無論是主張民眾參與的原告方（民眾），被動提出抗辯之被告方（涵蓋被告即主管行政機關，以及參加人即開發單位），亦或者是審理、判決的行政法院，均忽略開發行為在整個行政流程上，涵蓋了不同之法規範，且各法規範中多設有民眾參與之機制。

⁹ 中科四期在有條件通過第一階段環境影響評估之後，引發社會爭議，陳節如立法委員遂要求主管機關舉行中科四期聽證會。有關陳委員要求主管機關舉行中科四期聽證，並在社會福利與衛生環境委員會上就開發單位所主持之說明會/公聽會舉行程序提出質疑，參見立法院公報第 99 卷第 10 期，頁 478-480，立法院公報網址：

<http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lgttsimgpdf.txt?d0cfc6c6d0cfc8cfd0cfcec4cfcbc8c7c4cfcbc7cf>，最後瀏覽日期：102 年 6 月 16 日。

¹⁰ 環境行政的程序理性的相關論述應參考葉俊榮，前揭註 8



另外，因環境影響評估法本設有民眾參與規定，且有國際公約之規範，民眾參與本係方興未艾之研究選題，惟學說上迭有環境影響評估法負荷過重¹¹，而須將開發行為之設置以整體行政流程觀之，以避免程序偏廢。須知開發行為之設置不僅涉及環境影響，亦涉及國土發展、城鄉設計、土地利用、水土保持與土地所有權之取得，環境影響評估僅係開發行為設置流程其中一個環節。然而，無論係國土計畫法制之區域計畫法、都市計畫法，或是土地所有權取得之土地徵收條例，雖亦均有民眾參與的呼聲，卻未能得到與環境影響評估法之民眾參與程序同等之關注，更少有自開發行為流程整體檢視前開諸法規範之民眾參與程序。

是以，開發行為流程中各法規範民眾參與之現行規定與司法實務解釋為何，是否能滿足利害關係人甚或社會大眾對於民眾參與之期待，甚有研究之價值，亦激發本文研究開發行為流程之民眾參與之動機。

1.2 名詞定義與研究範圍

首先，「開發行為」之定義為何？「開發行為」主要規範於環境影響評估法，該法第 4 條就「開發行為」之定義為：「開發行為指依第五條規定之行為。其範圍包括該行為之規劃、進行及完成後之使用。」而該法第 5 條第 1 項規定：

「下列開發行為對環境有不良影響之虞者，應實施環境影響評估：

- 一、工廠之設立及工業區之開發。
- 二、道路、鐵路、大眾捷運系統、港灣及機場之開發。
- 三、土石採取及探礦、採礦。

¹¹ 環評制度之超載相關問述，參見張文貞教授於國土規劃與環境保護研討會之發言，國土規劃與環境保護研討會記錄，臺灣法學雜誌第 183 期，頁 92-94。相關問題另參照葉俊榮、張文貞，環境影響評估制度問題之探討，行政院研究發展考核委員會委託研究報告(RDEC-RES-098-007)，2010 年。




- 四、蓄水、供水、防洪排水工程之開發。
- 五、農、林、漁、牧地之開發利用。
- 六、遊樂、風景區、高爾夫球場及運動場地之開發。
- 七、文教、醫療建設之開發。
- 八、新市區建設及高樓建築或舊市區更新。
- 九、環境保護工程之興建。
- 十、核能及其他能源之開發及放射性核廢料儲存或處理場所之興建。
- 十一、其他經中央主管機關公告者。」

故環境影響評估法所規定之「開發行為」係指該法第 5 條第 1 項所規定各款之開發行為之規劃、進行及完成後之使用而言，其餘環境保護相關法律規範之開發行為亦多參照環境影響評估法就「開發行為」之定義¹²。

而環境影響評估法定義「開發行為」之目的，自係為規範環境影響評估法之適用範圍，因而，環境影響評估法第 5 條第 1 項本文復規定該條項各款之開發行為「如對環境有不良影響之虞者」，應實施環境影響評估。亦即並非所有之開發行為均須無條件經過環境影響評估工作，而係僅有開發行為對於環境可能造成不良影響時，才有開啟環境影響評估程序之必要，也為有開發行為有對環境產生不良影響之虞時，環境影響評估法始有適用之餘地。

又觀諸上開環境影響評估法第 5 條第 1 項各款所規定之開發行為，「均」涉及土地之使用規畫，因此，本文認為環境影響評估法所規定之「開發行為」除有可能會對環境造成影響之外，尚「涉及土地規劃、開發、使用¹³」。

¹² 參照土壤及地下水污染整治法第 17 條、第 29 條及第 51 條，環境基本法第 24 條，以及前開法律規定之子法等相關規定。



以該法第 5 條第 1 項第 1 款所規定之「工業區」開發為例，因「工業區」之開發涉及特定範圍土地之利用，如「工業區」開發之土地係都市計畫範圍，亦即開「工業區」開發預定地坐落於都市計畫區域，則該工業區之開發尚涉及都市計畫法之適用¹⁴，而應遵守都市計畫中關於工業區設置之相關規定。至於非都市計畫土地之工業區開發行為，其土地利用規劃部分則涉及區域計畫法之適用。是故，自上舉工業區設置之開發行為此例可知，環境影響評估法第 5 條所規定之各款開發行為，均涉及土地利用，亦必然牽涉相關土地利用之法律規範，依照各開發行為設置地區之土地性質不同而區分適用之土地法規。如開發行為設置地區之土地為都市計畫區域，則該開發行為應適用都市計畫法及相關規範；又如開發行為設置地區之土地為非都市計畫區域，則該開發行為應適用區域計畫法及相關規範。

另外，當開發行為涉及土地利用之時，當開發行為設置之區域之土地所有權人並非開發行為人，而係「私有土地」之際，開發行為亦涉及「私有土地之取得」，如符合土地徵收相關法律要件，亦可依法進行開發行為設置區域內私有土地之徵收取得，並因此將私有土地藉由徵收改作開發行為之用。故開發行為流程涉及私人土地之徵收取得時，自亦有土地徵收條例及相關規範之適用。

環境影響評估法第 5 條第 1 項第 1 款至第 10 款列舉 10 種不同之開發行為，而各開發行為亦可能有不同之法律規範。茲以該條項第 1 款規定之工業區開發為例，工業區開發設有特別法規，自早年之「獎勵投資條例」，至近年廢止之「促進

¹³ 相關論述參見李惠宗，讓小魚回到田溝—非都市土地變更為工業用地的立法政策思維、李昱梅，工業(園)區開發計畫及管制—以中科四期為例，劉思岑，八輕國光石化興建案，蘇義淵，國土規劃與環境保護之調和，臺灣法學雜誌 183 期，2011 年 9 月 1 日，頁 43-77。

¹⁴ 參照都市計畫法第 32 條第 1 項：「都市計畫得劃定住宅、商業、工業等使用區，並得視實際情況，劃定其他使用區域或特定專用區。」，以及第 36 條：「工業區為促進工業發展而劃定，其土地及建築物，以供工業使用為主；具有危險性及公害之工廠，應特別指定工業區建築之。」

產業升級條例」，乃至於現行之「產業創新條例」均涉及工業區開發土地編定之相關流程，工業區亦因產業轉型，亦於「產業創新條例」中更名為「產業區」。甚至，「科學工業園區」作為工業區之特別形態，亦須符合科學工業園區設置管理條例相關規定。



此外，環境影響評估法第5條第1項第10款「核能及其他能源之開發及放射性核廢料儲存或處理場所之興建」，自亦涉及核子反應器設施之興建。為管制核子反應器設施，確保公眾安全，特制定核子反應器設施管制法，因而環境影響評估法第5條第1項第10款核能之開發程序，自亦須符合特別法「核子反應器設施管制法」及其相關法律規範。

故可認「開發行為」除了可能涉及「環境影響評估法」、國土計畫相關之「都市計畫法」、「區域計畫法」，以及土地取得相關之「土地徵收條例」之外，亦因「開發行為」之類型不同，尚涉及個別「開發行為」之特別法規範。上舉之工業區開發事例，即應遵循產業創新條例相關規範。

開發行為涉及如此繁多之法律規範，在臺灣政府將開發行為設定為「經濟發展」不可或缺之前導建設時期，常有論者認為開發行為涉及法規過於繁雜，內容重覆，各法規主管機關不同，且各行其事，往往使開發單位疲於奔命，不但浪費許多金錢、時間及資源，更大大降低開發行為之效率。故常有開發行為應簡化法規，統一事權之呼聲。

然而，隨著人民環保意識的高漲、全球環境議題的重視，開發行為往往涉及環境議題以及土地利用、取得，在人民對於開發行為之抗爭隨著臺灣社會民主法治之深化，逐漸從體制外的社會運動，演變為體制內的行政訴訟，開發行為官、民對立之戰場，從「街頭」轉向「法院」，上述所舉開發行為涉及之各法規所規範

之行政程序在經過行政法院之檢視後，別具意義，而各法規間「互動關係」也更饒富趣味。

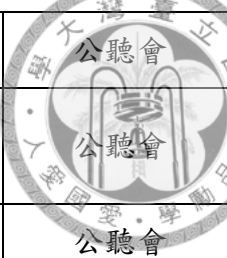


表 1：開發行為流程之民眾參與各法規

編號	開發行為流程	法規	民眾參與種類
1.	開發行為申請書	視開發行為之種類而定 ¹⁵	無
2.	區位勘選	視開發行為之種類而定 ¹⁶	公聽會或無

¹⁵ 參照產業創新條例施行細則第 4 條規定：「中央主管機關規劃設置產業園區，應先洽當地直轄市、縣(市)主管機關勘選土地，舉行公聽會；並備具下列文件，經都市計畫法或區域計畫法、環境影響評估法及其他相關法規之主管機關核准後，核定設置：一、產業園區地籍圖、平面配置圖、位置圖及地形圖。二、土地清冊。三、公聽會會議紀錄。四、可行性規劃報告。五、依都市計畫法或區域計畫法及環境影響評估法應提送之文件。六、依其他相關法規應備置之書件。」、同法第 5 條第 1 項規定：「直轄市、縣(市)主管機關規劃設置產業園區，應先勘選土地，舉行公聽會；並備具下列文件，經都市計畫法或區域計畫法、環境影響評估法及其他相關法規之主管機關核准後，由中央主管機關核定設置。但其規劃屬本條例第三十三條第三項所定情形者，由直轄市、縣(市)主管機關核定設置，並報中央主管機關備查：一、申請書；如屬但書情形者，免附。二、產業園區地籍圖、平面配置圖、位置圖及地形圖。三、土地清冊。四、公聽會會議紀錄。五、可行性規劃報告。六、依都市計畫法或區域計畫法及環境影響評估法應提送之文件。七、依其他相關法規應備置之書件。」，以及同法第 6 條第 1 項：「公民營事業或興辦產業人規劃設置產業園區，應先洽當地直轄市、縣(市)主管機關勘選土地後，備具下列文件，提送直轄市、縣(市)主管機關；經都市計畫法或區域計畫法、環境影響評估法及其他相關法規之主管機關核准後，由中央主管機關核定設置。但其規劃屬本條例第三十三條第三項所定情形者，由直轄市、縣(市)主管機關核定設置，並報中央主管機關備查：一、申請書。二、產業園區地籍圖、平面配置圖、位置圖及地形圖。三、土地清冊及第七條規定之文件。四、洽當地直轄市、縣(市)主管機關勘選土地紀錄。五、可行性規劃報告。六、依都市計畫法或區域計畫法及環境影響評估法應提送之文件。七、依其他相關法規應備置之書件。」

¹⁶ 參照產業創新條例第 4 條、第 5 條第 1 項之規定。原子能法第 23 條規定：「核子反應器之管制，依左列規定：一、申請設置核子反應器者，應填具申請書，申報原子能委員會核准，發給建廠執照。二、核子反應器之建造工程於完成時，應申報原子能委員會派員查驗。三、核子反應器之運轉，應於事前提出該反應器設施之安全性綜合報告，報經原子能委員會審查核准，發給使用執照。四、核子反應器之運轉，應依原子能委員會之規定，原子能委員會隨時派員檢查之。五、核子反應器在建造期間，如變更設計時，或在運轉後因設計修改涉及設備變更時，均應於事前申報原子能委員會核准。六、核子反應器持照人，非經原子能委員會核准，不得將所領用之執照，或執照所賦予之權利，轉讓或交付他人。七、核子反應器之轉讓或遷移，非經原子能委員會之核准，不得為之。八、核子反應器之運轉，核子燃料之使用及放射性物質之生產，應有完整紀錄，定期報送原子能委員會，原子能委員會並得隨時派員稽查之。」原子能法施行細則第 34 條規定：「申請核發核子反應器建廠(造)執照，應於設置地點核定後，開始建造前，填具附件(四)之申請書，並附送載明左項列事項之核子反應器初期安全分析報告。一、設置地點之敘述與安全分析。應特別述明為適應所選設置地點特性而設計之核子反應器主要結構，系統及組套件。二、核子反應器設計與運轉特性及安全考慮之概述。三、核子反應器結構、系統及組套件之初步分析及評估。四、核子反應器廠之組織計畫、人員訓練計畫及初步運轉督導計畫。五、與保證品質有關之設計、施工及檢驗計畫。六、應付緊急事件之初步計畫。」

3.	可行性規畫報告（申請書）		視開發行為之種類而定 ¹⁷	
4.	對環境有重大影響之虞	環境影響評估（第二階段）	環境影響評估法	
	都市土地	都市計畫審議	都市計畫法	
	非都市土地	區域計畫審議	區域計畫法	無
5.	開發計畫之擬定與核定			公告
6.	土地取得	土地徵收條例		公聽會

由上表 1：開發行為流程之民眾參與各法規可知，開發行為實係多數主管機關、多數法律規範，以及各法律規範所定不同行政程序之銜接或併行，主要包含有國土計畫的兩大法規—都市計畫法、區域計畫法，以及環境行政的環境影響評估法，最後則涉及土地徵收條例。而民眾參與之規定則散見於開發行為流程中各法律規定，無論係開發行為流程本身或開發行為各法規所定之民眾參與程序規範，均無總則性之規定。

因而，開發行為如係產業園區之設置，且該開發行為有對環境有影響之餘，並涉及私有土地之徵收，將經歷 4 次不同之民眾參與程序，分別係產業創新條例規範之民眾參與程序、環境影響評估法規定之民眾參與程序、都市計畫法規定之民眾參與程序（都市土地）或區域計畫法規定之民眾參與程序（非都市土地），然

申請動力用核子反應器建廠（造）執照者，其初期安全分析報告並應載明左列事項：一、在正常運轉及可預見事故下，氣體及液體放射性物質之釋放量。二、核子反應器在正常運轉下，每年以液體形態及氣體形態（包括氣體、鹵素化合物、微粒等）釋放至禁區以外之各種主要放射性核種數量之估計。三、固體廢料之裝盛、儲存及運至廠區以外之計畫。」

¹⁷ 產業創新條例第 33 條第 1 項、第 4 項規定：「中央主管機關、直轄市、縣（市）主管機關、公民營事業或興辦產業人得勘選面積達一定規模之土地，擬具可行性規劃報告，並依都市計畫法或區域計畫法、環境影響評估法及其他相關法規提具書件，經各該法規主管機關核准後，由中央主管機關核定產業園區之設置。中央主管機關、直轄市、縣（市）主管機關於依第一項提具可行性

因上開各民眾參與程序並無總則性之規範，各民眾參與程序在開發行為流程中重複進行之實益何在，如無法釐清，不免引發議論者謂：「開發行為流程各民眾參與程序疊床架屋之嫌。」



本文即將開發行為流程中涉及之現行多種法規——都市計畫法、區域計畫法、環境影響評估法——各別檢視其等之民眾參與相關規定，並細譯相關之行政法院判決，最後將開發行為流程之民眾參與程序整體觀之，得出現行開發行為流程之民眾參與現狀，顯有參與範圍狹窄、參與程度不足之窘境。並進一步提出六項民眾參與原則，以及重建階段式開發行為流程之民眾參與藍圖，以為參酌。

1.3 研究方法與論文架構

揆諸前揭說明，開發行為設置為一連串之行政流程，本文列舉開發行為流程中重要之法規範——區域計畫法、都市計畫法、環境影響評估法及土地徵收條例，並以上開四項法規作為研究開發行為流程中民眾參與之主軸。惟上開四項法規並非窮盡開發行為流程中所涉及之法規範，合先敘明。

第二章開發行為流程中為何要有民眾參與之理論基礎，分別以民主理論、正當法律程序，以及兩公約之條文、一般性意見探討開發行為中民眾參與之必要性。並以審議民主理論處理「價值選擇」以及「言說情境」之理論發展，以及我國學說、實務所建立之正當法律程序內涵，並於兩公約施行法公布實施後，參酌兩公約之條文以及一般性意見，納入家庭權、適當住房權、水權、參政權之討論，主張開發行為流程中不僅須有民眾參與程序，且開發行為流程中之民眾參與程序須為實

規劃報告前，應舉行公聽會，聽取土地所有權人及利害關係人之意見；各該主管機關應作成完整紀錄，供相關主管機關審查之參考。」

質參與、平等參與，方符合本章所述民主理論、正當法律程序，以及兩公約之條文、一般性意見之要旨。




第三章開發行為流程中民眾參與法制之探討，則係本於實質參與之原則，以Arenstein 之民眾參與階梯¹⁸檢視現行開發行為流程中各法規範之民眾參與程序之參與程度；另亦以類型化之民眾參與，檢視開發行為流程中各法規範之民眾參與程序之參與主體是否符合正當法律程序之要求。

第四章從司法判決分析開發行為流程相關規範之民眾參與規定，則先自開發行為流程中各法規範之民眾參與相關行政法院判決作宏觀概覽，除分析各判決中法院准駁原告主張民眾參與之論述外，亦作量化之分析，進而了解開發行為流程中各法規範之民眾參與程序實務操作現況。其次，則自中科三期、中科四期、宜蘭城南基地等指標性司法判決深入探討開發行為流程中民眾參與規定之司法解釋。同時，本章亦整合前章之法律規定，輔以本章之實務解釋，將開發行為流程中各法規範之民眾參與程序作一綜合比較分析。

第五章制度建議則係根基於第二章之理論基礎，並綜合前二章之發現，進一步主張六項民眾參與原則以及重建開發行為流程中階段式民眾參與之藍圖。

在開發行為流程中，接續或併存多種不同法規範之行政程序，諸如都市計畫程序、環境影響評估程序以及土地徵收程序等等，已如前述，而上開列舉而為窮盡的法規範行政程序均定有民眾參與相關規定，自實證法的觀點而言，上開法規範既然個別定有民眾參與相關規定，堪認其等程序均應有進行民眾參與之必要，

¹⁸ Sherry R. Arnstein(1969), *A Ladder Of Citizen Participation*, *Journal of the American Institute of Planners* Volume 35, Issue 4, pages 216-224.



然而，開發行為流程中民眾參與的必要性可從歷史經驗中尋找；自民主理論觀之，民眾參與係民眾直接參與政策決定，突破在理性政策決定的過程中由專家與政治菁英把持的決策過程；自法學理論觀之，民眾參與根源於憲法保障之程序基本權，主觀面向係保障受決策影響之利害關係人之程序參與權，客觀面向則係挹注政策決定過程之民主正當性；末者，自國際人權法觀之，民眾參與除係正當法律程序之一環外，亦成為國際法中環境決策之重要機制，在我國制定兩公約施行法後，民眾參與如何自國際人權法中探討及演繹，亦成為重要之課題。

2. 開發行為流程中之民眾參與之理論及規範基礎

2.1 民眾參與之定義

民眾參與拉丁文的意思為：「合法的住民，為某種目的而參加政府活動¹⁹」而國內外學說對民眾參與的定義雖然不盡相同，卻大同小異，故本文僅援引 Arenstein 的定義：「民眾參與是民眾權力的運用，一種權力的再分配，藉由民眾參與可使目前被排除於政治、經濟過程外，而沒有權力的民眾，在未來能計畫地納入考慮之中。」乃因此一定義被廣泛的引用，且其具體說明民眾參與的特徵：權力的再分配。¹⁹

如果上述的學說定義為真，則民眾參與，實屬民眾賦權的政治機制。民眾參與的緣起來自於對代議民主(Representative Democracy)之反動。現代之民主國家在採取代議民主制度的同時，僅由民選的民意代表與官僚體制來處理政務，而在崇尚科學主義的現今社會，政策決定往往繁雜且涉及大量、不同領域的專業知識，故官僚體制中，具有專業知識背景的行政官員往往凌駕於民選的民意代表，形成科學凌駕於民主。另外一方面，代議民主也不一定反映公共利益。公共選擇理論認為，政府是為處理市場失靈而介入，然而代議民主的民意代表也容易被特定利益團體所「綁架」，故在涉及政府介入市場失靈的場域中，具有政經實力的少數團體藉由遊說政策及立法，使政府介入市場從市場失靈演變為「政府失靈」²⁰。

¹⁹ 楊福銘(2003)，《從公共利益觀點探討都市計畫之公共參與》，成功大學都市計畫研究所碩士論文，頁 8-10。

²⁰ 參考 Gordon Tullock、Arthur Seldon、Gordon L. Brady(2005)，徐仁輝、陳敦源、黃光雄譯，〈政府失靈：公共選擇理論的初探〉。

故爾，民眾參與理論的興起即是將在代議民主制度中，無法直接參與政策決定的民眾，得以進入政策決策過程，此以決策權力的賦予，則隱含決策權力的再分配。



從開發行為流程中觀之，環境影響評估程序為環境決策之一環。環境決策多半決策於未知，且決策過程中，大量運用科學分析，含有濃厚科技主義色彩，多半為政治菁英決策的場域，而民眾參與機制則是對於專家治理之反動，為上開民眾參與定義的具體展現。

另外一方面，涉及土地空間規畫的區域計畫與都市計畫則可以從另外一個角度思考。

都市計畫法中的民眾參與為「權力的再分配」，那麼分配權力的前提將是「權力」的存在，否則何來的權力可分配？而都市計畫以都市空間為標的，則都市計畫中的權力彰顯在空間之中，簡而言之，「空間即是權力」，甚者，分配空間就是分配權力，而都市計畫作為公間規劃的行政程序，本質上就是各方權力競逐的過程。同理可證，同樣涉及國土計畫的區域計畫，雖然空間規畫的範圍較都市計畫較為廣，涉及國土整體發展的考量，公益色彩更為濃厚，然而，不管多麼寬廣的土地利用規畫，最後亦回歸到「土地與人的關係」，是以，區域計畫從公益性高的國土整體規畫觀之，具有反動政治菁英全面把持決策權，而將居民納入決策系統之中；從人與土地的關係觀察，亦有分配空間即分配權力的意涵，而居民做為空間之原有支配者，如排除於空間規畫的決策過程中，無異於在政治決策過程中，強行割裂土地與人的聯繫。

此類觀點並非無的放矢，各流派的地理學者對此均有精彩的論述，最早由1960年代中期激進地理學，為了對抗政治與社會上的歧視與不平等，開始一連串精采的論述；接著是馬克思主義、結構主義以及後現代地理學的擅場；晚近則由女性主義地理學的接棒，挑戰公領域與私領域的分野本身就是一種歧視的手段，藉由專注於公共領域的學說論證，不僅忽略私領域的重要性，將女性隔絕於公共場域之外，更讓父權體制在私領域中形成對女性的壓迫²¹。



而 Arenstein 定義中握有權力者原是政治、經濟過程中的強勢者，都市更新的歷程亦被有權者所掌握，而與本文前述的民眾參與的目的背道而馳。在以居民、社群為主體的都市計劃、區域計畫中，不僅是居住者的利益應該被行政機關考量，而是居民和社群本身就是都市計劃的設計者，而與公部門密切合作，而非單純的資訊提供或被告之者，使其地位從被統治、被規範的對象轉變為協力的對象，就此而言，使居民掌握都市計畫中的權力將極具關鍵性。在國土規畫的區域計畫程序中，引進在地知識、考量人與土地的關聯，亦是良好區域計畫的重要因素，促使區域計畫的決策過程能產出更好的政策決定，並挹注民主正當性。

因此，民眾參與作為一權力再分配的機制，其制度設計以及規範解釋都必須專注於將權力分配給相對較為原本被排除在決策過程之外的居民，以達成上述的規範目的。

²¹ 參照註 12。畢恆達 (2006)，《空間就是性別》，臺北：心靈工坊。Richard Peet (著)，國立編譯館 (主譯)，王志宏 (等譯) (2005)，《現代地理思想》，臺北：群學。本文並非探討地理學、社會學及哲學的文章，筆者也非專擅於此類學科的人才，然而，如果名詞定義影響規範解釋，那科技整合未嘗不是法學解釋的另一方向。



2.2 民主理論與民眾參與

當開發行為決策的過程轉變為以「人」為主體時，則隱含民主以民為本的理念。但不可否認的是，開發行為流程中，事實上最終的決策者仍然為行政機關，但是人民得藉由民眾參與的過程影響決策，這樣參與的過程不僅僅是提高了決策的正確性，而且也提高了決策的正當性。也藉由這樣的參與，居民才能夠凝聚共識，體現民主的過程。本文必須要加以強調的是，這樣的過程不能割裂看待成為行政程序的某一個部分，而應該看待成為居民經營自身家居生活的一部分，也是地方文化的一部分。

2.2.1 參與民主與民眾參與

參與民主所指涉的是公民參與 (citizen participation)，早已行之有年，公民對政治活動或者公共政策的參與可以從單純表達意見，或者更積極的公民投票，都是公民參與的各種管道，並以之表達公民的偏好²²。

如果從都市計畫法中的民眾參與強調居民的「參與」而言，其體現的將會是參與民主的精神，藉由這樣的參與使居民的偏好得以被行政機關了解。這是最初的出發點，但是並不足夠，因為僅僅強調「參與」的行政過程，很可能使人民淪落為被告知的對象，即使人民表達自我的意見，也容易流為書面的陳述，但行政機關卻不必有所回應，形成單向的意見表達，而非溝通

2.2.2 協商式民主與民眾參與

另一個提升人民參與程度的民主參與模式，即是協商式民主，乃導因與行政程序日漸對立化，而使利害關係人得以透過協商尋找當事人之間所信賴的正義或

²² 一品公共行政研究室 (2008)，《行政學辭典》，臺北：一品。

者可接受的方案。此類協商模式的興起，最主要的目的為透過事前程序的设计，減少事後司法審判的煩累與不經濟²³。



但是協商式參與程序著重在當事人的對立，往往變成當事人與政府官員談判桌前的討價還價，而非著重於資訊的交換、理念的溝通、共識的形成以及社區生活的尊重，甚且，往往淪為談判者權勢與口才的競逐，從而也不完全符合本文所欲提出的理念。

2.2.3 審議民主與民眾參與

2.2.3.1 審議民主在民眾參與的提出

開發行為流程是否為一個審慎思辯的決策過程，端視開發行為流程中之民眾參與程序能否實質作用。而質實有效的民眾參與程序將會是民眾參與機制能否發揮效果的重要關鍵，則審議民主將有助釐清幾個問題：開發行為流程的決策並非民意代表或是行政專家的專斷或總合式民主的投票結果，開發行為的決策必須提出理由，並經過理性的審議，讓受影響的公民有提出不同意見說服彼此的機會。如何透過民眾參與中的言說情境，透過「對話與討論」得到審慎的決定？而開發行為流程中的專家與政府又如何促進討論，甚而使公共討論更具公平公開？

因為，雖然參與民主同樣強調理性的討論，但理性言說在審議民主得到的重視與發展卻非同日而語。

蓋審議過程被認為是「一個以公民為主體，進行公共討論、形成共識、作出理性決策的公民參與(civic participation)過程，亦是一種自我治理(self-governing)的民主過程。²⁴」

²³ 參照張文貞(1995)，《行政命令訂定程序的改革—多元最式程序原則的提出—》，頁164-166，國立臺灣大學法律學研究所碩士論文。

如此，審議在本文所主張的開發行為流程之民眾參與實乃不可或缺。²⁵

2.2.3.2 審議民主的理念核心與開發流程中之民眾參與

「審議民主的核心理念除了要求公民積極參與公共事務、從事公共審議外，也要求公民之間進行公共論理——及理性的公共對話。他要求各方代表在審議過程中人人地位平等，秉持公正的精神共同思辨考量公共事務，但又同時重視決策過程的可實踐性（feasibility）及正當性（legitimacy），並強調決策完成後每位成員均應擔負政策所帶來的共同道德責任（collective moral responsibility）。」²⁶

「簡而言之，其所強調的公平性並非是簡單的『一人一票』的平等，而是要求『人人（指審議參與者）都有平等的機會來影響審議的過程。』」²⁷

2.2.3.2.1 審議民主理論作為民眾參與之理論基礎——理性思辯與平等參與

審議民主的各流派對審議民主有不同的想像，以上所介紹的是非常粗淺的理念陳述，但也可以透露出兩個重點：

第一，審議的核心在於理性的公共對話，那不可否認的是居民之間也是需要理性的公共對話，個體之間本即存在的各種顯性與隱性的衝突，需要互相的尊重

²⁴ 黃浩榮（2005），《公共新聞學—審議民主的觀點》，頁 106，臺北：巨流。

²⁵ 筆者雖有計畫對審議民主進行研究，但鑒於篇幅與時間，暫且割捨審議民主各流派的一個重要的爭執點：審議民主能否適用於政策面？從而是否能適用於開發行為流程？筆者採取肯定說，否則整篇文章赫然失去價值，詳細論證從缺，但簡單的初步想法是：開發行為流程的公共參與不全然強調對立性；利害關係人的討論也需要理性；居民雖然沒有最終決定權，但是藉由法制設計可讓其分享最終決定權，更遑論其審議結果有事實上的拘束力；另外，考慮環境決策於未知，沒有一個決策是百分之百正確的最佳決策，以及肯認空間即是權力，那麼環境決策與空間規劃上的道德爭議性將會比我們想像得更高，從而，審議的必要性也更高。從空間規畫的角度更能顯現審議的重要性，因為如果空間的發展是有機體，那此次審議的結果將有可能被未來的審議（另一次的區域計畫或都市計畫變更）所推翻，只是時間的長短罷了；同樣的，如果這一次的審議結果可以有較長時間的存續性與正當性，撇開審議的高成本阻礙再開審議的問題不談，那更可以證立該次審議的成功以及審議的必要。

²⁶ 黃浩榮，前揭註 24，頁 109。

²⁷ 黃浩榮，前揭註 24，頁 110。

與包容，公共對話將有助於消瀾衝突，本文認為，因為現代生活的貧乏²⁸使得社經階級不同的人們喪失接觸的機會，彼此的不了解助長歧視卻抑制同理心，更進一步的阻礙融合與相互認同；




第二，因為人人都有平等的機會來影響審議的過程，審議民主具有抑制支配的特色，這也著眼於支配的根源乃在「資源的稀有性」，當空間是稀有的，支配與壓迫將伴隨而生，審議即在於尋求最佳的分配，從而減少支配²⁹。

在開發行為決策上導入審議民主理論，訴求理性思辯的對象絕「非」參與的民眾，而是「決策者」。開發行為流程中的決策者為主管機關或目的事業主管機關，而行政機關不能單憑宣稱開發行為的決策是正確的或者是合法的「重大建設」、「重大開發」，就使開發行為的決策具備正當性，這只能暴露出開發行為的決策並不具備正當理由。

事實上，宣稱開發行為決策是「正確的」顯然忽略開發行為決策往往涉及「價值選擇」，最常見也是爭議性最高的價值選擇即是經濟發展及環境保護的價值抉擇。另外，宣稱開發行為決策是「合法的」也牽涉現行開發行為流程中各法規範的缺漏與不足長期被忽視，這也是本文關注的焦點。審議民主理論真正要訴求的對象是決策的行政機關，要求行政機關提出具體理由說服受影響的民眾，同時也要求行政機關提供受影響民眾或其他公民有參與決策、影響決策的機會。

審議民主也處理言說情境中，訴求理性思辯的對象為行政機關，要求行政機關不得以「民眾不具公民意識」、「民眾不關心公共政策」、「民眾不尊重公共利益」、

²⁸ 舉一個例子，如果你是一個每天開名牌車上下班的高階主管，不會有機會了解每天擠公車上下班、上下課的人的生活，如果你以為你曾經經歷過這樣一段時光，那麼你還是極有可能會忘記，就如同成人早已忘記孩童的世界，一個一百公分高的孩童眼中所見的世界是怎麼樣的世界？我們永遠只會用我們的身高的視線來觀察世界，更不用說體會了解殘障人士在都市中的生活了。



「民眾不具備理性思考、邏輯辯論之能力」等空泛的說法否定民眾參與的權利，行政機關以上述預斷的理由否定民眾參與決策過程之審議，反而凸顯行政機關的專斷，如此，不理性者並非民眾而是行政機關。事實上，感性的訴求與慷慨激昂的論辯不亞於邏輯式的論證³⁰，一位富有在地智慧且熟悉土地的老農，以自身經驗為基礎，用生活感情為訴求，並使用地方方言提出對於土生土長的土地的論點，與科學數據同樣具有參考價值，畢竟科學數據很容易被扭曲為特定觀點背書，科學至上的行政決策也將被決策者視為決策的客體，而忽視人性尊嚴的憲法原則。

另外一方面，凌晨時分即自彰化鄉前往臺北市的開會地點，參與區域計畫審議委員會會議的老農，又何以被否定不具有公民意識³¹？而對核能電廠的設置、運轉、停建、停止運轉甚至核廢料的處理等相關公共議題進行全國性社會運動的廣大民眾，並表達相關立場的民眾，又為何被否定不具有公民意識？在臺灣社會，對開發行為的公共決策行政程序不具備公民意識者，並非一般民眾，而是不具備正當理由即關閉民眾進入決策程序大門的行政機關。

以審議民主理論來探討開發行為的行政流程，將發現：需要進行公民教育的對象並非參與的民眾，而是政府官員。

審議民主理論的發展也處理公共政策審議場域中言說情境的議題。吾人已經能肯認開發行為的決策事實上帶有多重、衝突的價值判斷與抉擇，在公共政策審議的過程中，學者桑斯坦(Cass Sunstein)作為審議民主支持者，從實踐經驗中發現民眾參與也會導致「團體極化」的現象。這是開發行為流程導入審議式民眾參與

²⁹ 如果無法全面消除。

³⁰ Amy Gutmann、Dennis Thompson(著)，謝宗覺、鄭惠文(譯)(2006)，〈商議民主 Why Deliberative Democracy?〉頁47，臺北：智勝。

必然面對的問題：代表經濟發展、地方發展的一方，與主張環境保護、住民權益的一方，在決定開發行為設置的決策期間，在行政程序外引發激烈的角力。



然而，團體極化絕非審議民主理論的目的，審議民主理論既然處理價值抉擇，就必然須處理價值抉擇審議過程中意識形態凌駕理性討論，導致民眾參與程序出現團體極化的副作用。事實上，公開、公平、公正的言說場域，包含公正的主持人，以及確保各種觀點均能在審議過程中充分被討論之審議程序，均能有效的降低民眾參與程序中「團體極化」的副作用。自決策者、主持人、參與的民眾均須尊重不同的聲音。然而，審議民主理論者認為「人數規模大到足以呈現民意之隨機樣本」更能有效減少「團體極化」的副作用。審議民主理論研究顯示具備上開兩種要件的民眾參與程序，參與者較不會傾向團體極化，也較能找到折衝的共同基礎，較能關注弱勢受影響者的利益而非廣泛、空洞的公共利益，並促進決策者做出更完善、更審慎的決策³²。

同時，審議民主理論也不主張消弭「團體極化」中某特定觀點，今日少數的觀點並不代表明日就不會變成主流的思想，承認民主決策永遠在嘗試錯誤，每一次的決策都僅是階段性的決定，更符合審議民主的精神³³。二十年前、三十年前或更久之前，興建核能發電廠的政策也許是合法的、正確的，但顯然並不當然代表今日仍然是值得繼續堅持的政策決定。

綜上所述，審議式民眾參與不僅是抑制支配，而是透過審議民主理論的發展，承認吾人訴求理性思辨的對象包含行政機關，吾人期待接受公民教育的對象是行

³¹ 前揭註 7。

³² 前揭註 30，頁 50。

³³ 前揭註 30，頁 50-52。

政官員，行政機關有義務在行政程序開端，所有行政決策之可能性均存在時，即提供所有民眾均能參與行政決策的機會，行政機關必須確保審議程序的公正、公開及公平，更負有促進民眾參與的責任，最後，行政機關必須在審議過程中為其可能採取的行政決策提出具體理由說服受決策影響之民眾，並且接受民眾的檢視。



這遠比以「重大建設」4個字作為開發行為決策的唯一理由，接下來所有被排除於決策過程外、受影響的民眾僅能以社會運動抗爭、行政訴訟爭執，或者民眾只能忍耐幾年再試圖以選票唾棄某個政治人物，更符合政府施政民主課責的原則。

由上述可知，審議民主理論的批評者某方面亦強化了審議民主理論，並使審議民主具備廣度與深度，得以作為開發行為流程中民眾參與之理論基礎。

民眾參與為「權力的再分配」，該權力乃由原來的政府官員、各領域專家、主流精英權勢團體、空間的既得利益者或社經地位高層者平等分配給相對弱勢的居民，而且，希望能提升居民參與程度，而有審議之主張，也因為具有相類似的言說情境，審議民主在本文所論述的民眾參與過程中發揮作用，而民眾參與的審議也著重於「理性溝通」與「平等參與」，本身不但帶有程序性的意義，當然也帶有實質性的意義³⁴。

但是，在制度設計的層次/行政法的層次，因為制度的設計與程序面意義往往高度結合，是以不免有偏重程序面的論述。在這個脈絡底下，民眾參與的重要特徵既為「權力的再分配」；審議也著重於「理性溝通」與「平等參與」，那制度設

³⁴ 本文不願意加入審議民主各流派對於審議為工具性或表意性、程序性或實質性、共識或多元的爭戰，但無法避免的是下位階的法制設計本身就有其預設立場，於此，可以參照 Amy Gutmann、Dennis Thompson，前揭註 30，頁 20-37。

計的方向將會偏重：「藉由保障平等參與³⁵，以權力的再分配為手段，達致以民眾參與（審議）對抗支配。」



此處不強調「共識」的達成，除了迴避審議民主理論中對「共識達成」的激烈爭論之外，也是因為審議民主理論所討論的審議，最終都會有選舉、公投或民調等等機制，無論有沒有共識都會有一定的結果；而開發行為流程中則由行政機關在各階段作成行政處分或行政命令，無論有沒有共識也會有一定的結果，只是，如果有一定的「共識」的產生，則其審議的結論拘束性將更高³⁶！但如果強調一定要有「共識」，仍有可能發生為了達到共識而壓制少數的情形。

進一步言之，藉由保障少數言論及權益的審議過程，提高達到「公益」的可能性之含意，此時所言之「公益」即為審議或民眾參與所為之決定具有更高度的正當性，更能為人民所接受，亦減少了事後體制內、體制外紛爭產生的成本，符合民主的精神與法律的功能³⁷。

2.2.3.2.2 審議民主理論與開發行為流程中之民眾參與主體

下文則進一步藉由制度設計，將參與的主體與上述理念結合：

一、發起者：開發行為流程中各階段之審議委員會

³⁵ 見正當法律程序的論述。

³⁶ 無論是法律上或者實質上的拘束性，詳後述。

³⁷ 本文認為法律的功能是處理「合法性」而非「妥當性」，而傳統認為之「公益」為「集合的私益」，實為多數人的利益，不應全然由法律定之，甚且不具規範可能性，是故，除了一些立法政策上的考量外，應盡量留予政治部門來決定。此處的制度理念可能被質疑與協商式民主相同，但是，本文主張的公共參與制度與協商式民主並不完全相同已如前述，無須贅言。

有鑑於防弊興利，審議民主強調在審議討論過程中，應當設一「中立、獨立的專家機制，由這些專家提供全面性觀點，將一切資訊透明化、公開化，以達成資訊上平等。」³⁸



本文更進一步認為，此類中立的機制更應延伸到審議式民眾參與公聽會的「議會程序的進行、審議的主持等」重要的層面，藉以真正保障平等參與的可能。³⁹而此亦為都市計畫法民眾參與制度重要之設計方向。

再者，研究顯示，以金錢給付為誘因驅使參與者參與審議之效果不如預期，參與者更在乎的事審議結果是否再將來付諸實行的可能性，因此，當發起者為行政機關時，更容易賦予審議結果在未來實行的承諾⁴⁰，也因此，發起者若有一定的法律地位，且以法律明文規定審議結論一定的法律效果，將有助於達成此一目的。

二、參與者：公民與利害關係人

(一)公民為參與者

揆諸前揭審議民主的理論內容，開發行為流程的決策階段(相較於後階段之司法訴訟程序)應廣泛開放所有公民參與，更應開放與相關機關、團體參與，唯有廣泛的參與才能達到審議的目的，甚而達成更好的民主決策。

(二)利害關係人為參與者——

然而，如在訴訟救濟的階段反推誰能以程序參與權來爭執開發行為流程中之民眾參與程序爭點，顯然無法認為所有的公民均得任意提起訴訟主張開發行為流

³⁸ 黃浩榮，前揭註 24，頁 119。

³⁹ 亦涉及正當法律程序的保障。

⁴⁰ 張文貞，前揭註 23，頁 130。

程中之程序參與權，在司法實務上，當事人適格的認定亦涉及得主張程序參與權之權利人為何。是以，從後階段之司法救濟階段來檢視參與者為何人，無非為民眾參與程序中利害關係人之認定。



簡而言之，當參與者為利害關係人，則必須界定利害關係人的範圍，一個思考方向是：如果審議式民眾參與所欲達成的目的是「權力的再分配」，那麼利害關係人的可能對象即為「相對弱勢的居民」，以達成權力重新分配的目標。

另一個思考的方向是：因為實質意義上，開發行為流程中民眾參與涉及土地空間利用，人與土地密不可分，可以說民眾參與是為了「使人民得享有安全、和平與尊嚴之適足居住環境之意義（經濟社會文化權利國際公約第十一條第一項規定參照）」⁴¹，所以，因為開發行為的設置，居民可能會產生對於家園的想像與現實的落差，也有可能因此改變生活方式，從而無法自我決定其生活。簡而言之，只要是因為開發行為設置影響或可能影響居民的居住環境，造成居民生活上的強烈影響和根本改變，該受影響者或可能受影響者就會是此處的利害關係人。

其實，上述兩個思考方向其實是互為表裡，並不衝突！本文欲適用赫緒曼（Hirschman）的觀點，及伊恩·夏洛比對此觀點及審議民主⁴²的詮釋來進行論述，並進一步解釋之。

赫緒曼（Hirschman）認為：「當退出（exit）的成本提高時，發言（voice）的重要性也隨之增加。⁴³」

⁴¹ 司法院釋字第 709 號解釋理由意旨參照。

⁴² 就筆者所理解的，似乎伊恩·夏洛比是政治經濟學者而非主張審議民主的學者，其對審議民主的詮釋不一定是審議民主擁護者的主張，也有可能反而是審議民主學者攻擊的對象。

⁴³ 伊恩·夏比洛（2005），《民主理論的現況》，頁 67，臺北：商周。

此一觀點可以用來說明何時應舉行審議，以及誰的參與審議的權利應該特別受到保障。



首先，必須要說明的是退出成本的高低所代表的是「賴以生存的基本利益」⁴⁴，而不是現實上損失的金錢數目。

適用在開發行為流程上，則「賴以生存的基本利益」不正是前述的「生活上的強烈影響和根本改變」，而背負如此高昂成本的人不正是「相對弱勢的居民」，因此受影響的居民即為開發行為流程中各階段行政程序之利害關係人。

在絕大多數的情形，開發行為流程中也存在著此類「成本高低的差異」，開發單位的退出成本遠低於當地相對弱勢的居民，此時，即適合進行審議式民眾參與，以此為利害關係人正當法律程序的保障（如上述的要求審議的權利），使之免於被迫接受開發計畫，以及隨之而來之行政處分及行政命令。

另一方面，開發單位退出的成本雖然高⁴⁵，卻非絕對攸關其賴以生存的基本利益。開發單位雖有利益受到影響，但卻並非此制度所欲保障的主要對象，是故，就開發行為流程之民眾參與而言，將其納入程序中予以規範，無非是化暗為明，以防黑箱作業之弊，而非此處所指稱之利害關係人，從而，亦非屬此階段正當法律程序所保障之對象。但必須要注意的是，開發單位法律上權益仍須受其他法律制度之保障，並非完全排除其法律上的權利。

因此，本於「抑制支配」的本旨，開發行為流程中的民眾參與是藉由民眾參與審議，以及中立的委員會的主持審議，而為權力再分配，作成最後行政決定之

⁴⁴伊恩·夏比洛，前揭註 43，頁 68。

⁴⁵開發案多涉及巨額金錢交易，若不成功，開發單位所付出的代價也高，但「少賺一大筆錢」（先不管到底是不是不義之財）和喪失賴以生存的基本利益還是不同！

行政機關更負有說明理由的義務，藉由強化弱勢者的權利，而在利益衝突時，鼓勵各方尋求合作的解決方法，並設法讓這些解決辦法不是經由強迫而協定⁴⁶。



2.3 程序參與權

本文所指稱的程序參與權包含公民的參政權與利害關係人的程序保障，是以憲法上的正當法律程序不應僅作利害關係人權利保障面向的狹隘理解。

上述開發行為流程中民眾參與機制之設置以及相關的程序設計應屬立法者的義務，然而，本文於此處討論正當法律程序也帶有探討司法審查者定位的目的。

2.3.1 正當法律程序之內涵及功能

正當法律程序在我國憲法上並無明文，但是在相關的大法官解釋中早已被肯認。學說及實務分析正當法律程序約有三個層面：第一，涉及人身自由的正當法律程序，以憲法第八條為依據；第二，涉及訴訟權的正當法律程序，以憲法第十六條為準據；第三，涉及行政程序的正當法律程序，雖然憲法並無明文，但大法官於司法院釋字 462、488、491 中認為，與行政機關作成處分前，應踐行寬嚴不等的程序，從而，行政程序中的正當法律程序也被學說實務廣泛的承認⁴⁷。

又因為我國並未有如美國憲法關於正當法律程序之直接規定，故學者亦主張藉由憲法相關規定及法理推演我國之正當法律程序規範基礎。主要的規範基礎理論有三：一、自憲法第 8 條之人身自由保障當可推演出正當法律程序之保障，另外，憲法第 16 條訴願權之保障，參酌行政程序的民主化及司法化，衍生出訴願含有行政程序參與及權利保障之內涵，而不限於事後救濟；二、自所有實體權利所

⁴⁶伊恩·夏比洛，前揭註 43，頁 72。

⁴⁷蘇宏杰（2005），《從正當法律程序看行政處分聽證之問題》，頁 30，國立臺灣大學法律學研究所碩士論文。

附隨之正當法律程序保障。然而，此推論方式不免將正當法律程序保障受限於憲法所承認之實體權利；三、自環境行政之角度而言，憲法增修條文之兼籌並顧條款之實現，自須以「一定程度之程序參與機制為前提⁴⁸」，是以，該條款之功能性解釋自包含環境行政上正當法律程序之要求⁴⁹。



而近年來，司法院釋字第 689 號及第 709 號均一再重申：「憲法上正當法律程序原則之內涵，除要求人民權利受侵害或限制時，應有使其獲得救濟之機會與制度，亦要求立法者依據所涉基本權之種類、限制之強度及範圍、所欲追求之公共利益、決定機關之功能合適性、有無替代程序或各項可能程序成本等因素綜合考量，制定相應之法定程序。」

另外，學說也認為藉由正當法律程序的保障有助防止國家濫權、保障人民權益、提升行政效能以及維護人性尊嚴，而在雙元民主下，也有助於提升行政正當性。⁵⁰

但正當法律程序的內涵卻是學說的一大爭議。行政程序中最完備的程序保障，乃是與司法審判相同的程序保障，至少包括十大要求：

- (一) 公正的裁決機關；
- (二) 對所擬採取的行動作預先告知，並提供論理基礎；
- (三) 有陳述意見表示系爭行動不該採行的機會；
- (四) 提出證據及要求傳喚證人的傳立；
- (五) 知悉不利證據的權利；

⁴⁸ 葉俊榮，前揭註 8，頁 65。

⁴⁹ 本段整理自葉俊榮，前揭註 8，頁 55-66。



- (六) 交叉詢問相對證人的權利；完全依呈現的證據裁決；
- (七) 完全依呈現的證據裁決；
- (八) 延聘律師的權利；
- (九) 裁決機關對呈現的證據做成書面紀錄；
- (十) 裁決機關以書面敘明事實與理由作成裁決。

實際的運作上，不論是立法者所提供的，或是法院於個案中所判定的，都是在此依最完整保障以下的各種組合。程序是否「正當」，往往僅是在這些範圍內打轉。⁵¹

但是，從上述得知，即使是行政程序的正當法律程序也是類比與司法程序，而形成於與司法程序同等嚴格或更寬鬆的程序內涵，實則，司法程序的兩造對立性並非於所有行政程序中皆存在，從而，行政程序也得有自身的正當法律程序內涵。因此，即使所謂的審議程序並非上述十種內涵之一，也不妨礙其為正當法律程序所保障。

本文認為，只要是符合正當法律程序保障目的之相關組織程序事項，即有助防止國家濫權、保障人民權益、提升行政效能、維護人性尊嚴以及使行政更具正當性者，皆可為正當法律程序的內涵。

自行政權的正當性觀之，更著眼於環境行政涉及高度的複雜科技、強烈的利益衝突、環境問題的外部性，以及環境資源的使用分配涉及世代正義等四大特色，

⁵⁰ 參照葉俊榮，前揭註8，頁2以下。

⁵¹ 葉俊榮，前揭註8，頁31。

使環境行政的正當性危機不容忽視⁵²。因而，正當法律程序的消極功能即有挹注行政權正當性。另一方面，正當法律程序的積極功能則係永續發展的制度建立⁵³。

在國土計畫行政方面，亦涉及複雜的科技面向以及利益衝突，在臺灣地狹人稠、國土危脆、天災頻仍的地理環境條件之下，亦存有土地開發與環境保護的爭議，而與環境行政面臨共通的行政權正當性議題。然而，國土計畫行政本係就國土發展為中、長程之通盤規畫，以達成國土永續發展的目標。

是以，無論係從環境行政或國土計畫行政，永續發展都是最終目標及最高指導原則，正當法律程序都富有調和民主、科技、經濟與法治的任務⁵⁴。完整的正當法律程序內涵無法偏廢「重視民意的民主、求真的科學精神、依法而治的法治，以及尊重市場機能的經濟體制」⁵⁵。

自保障人民權益觀之，利害關係人的基本生活利益將因開發行為的設置受到極大的影響，此類基本生活利益其實是多項憲法上基本權利的統合，有財產權、家庭權、人格權、生存權、居住遷徙自由以及人性尊嚴等等，環境行政往往使用侵害人民權益的管制手段，國土規畫往往涉及人與土地間關係的重大變革，而土地徵收程序更涉及人民財產權的全面剝奪、強制遷離、少數權利人保障的實體與程序正義，無論採取基本權的制度性保障，或以憲法其他條文獨立推導出正當法律程序，均保障利害關係人之程序參與的權利。

揆諸前揭說明，本文認為開發行為流程涉及國土計畫、環境行政，以及土地徵收等三大法制，開發行為的法律程序要「正當」，就不能流於科技權威與政治操

⁵² 葉俊榮，前揭註8，頁24-26。

⁵³ 葉俊榮，前揭註8，頁32-40。

⁵⁴ 葉俊榮，前揭註8，頁40-41。

作，而須建立「程序理性」，「強調『公開』、『參與』、『說理』及『制度化』⁵⁶」因此開發行為流程導入民眾參與核屬正當法律程序保障之重要環節。民眾參與一方面避免行政黑箱作業，一方面人民也不再是行政程序的客體，而係行政程序的主體，行政機關就列為重大政策的開發行為或對開發行為的准否均有說服人民的義務，民眾參與不應是行政機關安撫人民、利害關係人、環保團體的施恩手段，而是公開、公平的行政法制與行政文化⁵⁷。

唯一有所疑問的是：民眾參與過程將造成高度的行政成本的耗費，是否有助於行政效率的提升呢？實則，行政成本不應該割裂看待，民眾參與的過程看似耗費大量的時間、勞力、金錢，但是卻可以有效節省事後司法審查、執行的成本，整體的行政效率反而提升⁵⁸；而涉及人民相關的基本權亦相當重要，一旦開發計畫確立後，開發行為對於所在都市、地區，乃至於可能受到環境污染的相鄰行政區或他國，都造成程度不一的影響，遑論土地徵收相對人，往往被迫遷離工作與生活的重心，開發行為對居民實際生活的影響實是難以想像的巨大⁵⁹，故爾，行政效率的考量將不再是決定性的因素。

另一方面，正當法律程序的最低保障也是學說上的重大爭議，有聽證說及獨立裁決者說兩種標準。採取聽證說者主張，僅需提供利害關係人陳述意見的機會

⁵⁵ 本段引號內文字全文照引葉俊榮，前揭註8，頁36。

⁵⁶ 本段引號內文字全文照引葉俊榮，前揭註8，頁5。

⁵⁷ 葉俊榮，前揭註8，頁5。

⁵⁸ 就此部份的主張，並未有確切的數據，但可參考相類似的協商程序，參照張文貞，前揭23，頁166。

⁵⁹ 對許多家庭而言，住宅往往是唯一最有價值的資產，更可怕的是，購買住宅的貸款往往是一、二十年如影隨形的存在，如果失去住宅或價值降低，將對這些家庭造成劇烈的負面影響；對老弱的低收入戶而言，剝奪他們的生活空間毋寧是剝奪他們的生存權利；對原住民社區而言，強迫其現代化往往代表的不是便利與進步，而是對傳統文化的蔑視，甚至是系統性滅種的手段，諷刺的是，都市計畫是最常被使用的工具。

即可；獨立裁決者說則認為須有一個獨立公正的組織。本文主張兩者兼具，最主要的原因無非是採取聽證說往往流與形式，更何況行政程序法第 103 條設有多款例外，幾乎要將例外變成原則，而若適用於開發行為流程中，多項民眾參與機制則淪落為「象徵式參與」，正是本文所欲避免者。⁶⁰另外一方面，開發行為流程中涉及環境影響評估程序、區域計畫程序、都市計畫程序，以及土地徵收程序。如果將開發行為的流程往前延伸，則開發行為流程涉及：

- (一) 區域計畫擬定、審議、公告。
- (二) 都市計畫擬定、審議、公告。
- (三) 開發計畫擬定。
- (四) 環境影響評估程序。
- (五) 都市土地之都市計畫變更、審議、公告。
- (六) 非都市土地之區域計畫開發許可程序。
- (七) 土地徵收程序

上開七項程序分別由：

- (一) 區域計畫審議委員會。
- (二) 都市計畫審議委員會。
- (三) 目的事業主管機關。。
- (四) 環境影響評估審議委員會
- (五) 都市計畫審議委員會。

⁶⁰ 其他理由有因在正當法律程序的認定中，往往面臨調和工具性與非工具性價值偏重的問題，採後說有其實益；且站在經濟效益的觀點，因有獨立裁決的機制，因此其他的程序形態相對的可以減少，也可以節省相當的成本；另外，後說也可滿足非工具取向的程序價值，因為獨立裁決者說的實行而得到更大的實限可能性。詳見葉俊榮，前揭註 8，頁 85-86。



(六) 區域計畫審議委員會。

(七) 土地徵收審議委員會。

以上除第三項程序由目的事業主管機關審查外，均設政府代表與民間學者專家代表組成之委員會，甚而第三項與第六項對開發行為的設置均「開發許可」程序，使得上開委員會的組成、審議程序是否符合上述憲法上獨立機關的設立至為重要。另外，民眾參與機制除重視如何參與、參與者為何，亦非常重視「發起者」為何，則「發起者」為何？亦是檢驗民眾參與機制有無符合最低限度憲法上程序參與權保障。


進一步思考，上開各審議委員會為了保障委員審議時的公正性以及對審議委員會決定之信賴，亦有行政程序法程序外接觸禁止之適用，如此而言，惟有透過良好的民眾參與程序，才能讓各審議委員會能納入更廣泛的意見與在地智慧，才能達到「審議」⁶¹委員會審慎思辨後，決定許可開發行為與否的制度目的。

若兼採聽證說與獨立裁決者說，則審議委員會此一中立機制的設置亦納為程序保障之一環，現行開發行為流程中，上開審議委員會之組織程序是否通得過憲法上正當法律程序之檢驗，亦是決定民眾參與機制發起者的程序設計有無符合憲法程序參與權最低保障之重要面向。

2.3.2 立法者的立法義務與司法審查的介入

一旦證立「要求審議的權利」(聽證權說)以及「審議委員會」(獨立裁決者說)是正當法律程序保障的範疇，那基於憲法拘束全國各機關以及所有人民的效力，自然亦成為立法者的立法義務。

⁶¹ 此審議非審議民主之審議，但當然也是審慎思辨後決策之意。



但需要進一步說明的是，依據憲法權力分立，正當法律程序的決定主體究竟為立法者或是司法者，即立法決定論與司法決定論之爭。然而，在現代管制國家，管制事務繁雜多樣，是否能將某項事務完全劃歸三權之一所有，即有疑問。若採取實質的功能論，則開發行為流程的民眾參與無寧為行政、立法和司法三權的共享權。

以開發行為流程的民眾參與而言，涉及繁複的制度內容規劃，影響人民的權利甚深，若著眼於法安定性以及法律保留原則，立法者應有其立法權限及義務，而且立法者應是最初的決策者

但同時，行政權也有執行法律的權限及義務，司法者更不應該缺席。現代國家事務決定經由三權共同決定本即是權力分立與制衡的一環。司法者基於權力分立理論及實踐、司法自制、司法者自身能力以及社會共識等，其實更適合由程序面介入，而將實質議題留由立法、行政等政治部門決定，但仍然握有程序設計是否符合最低門檻的最終決定權。是故，本文主張採取司法決定論⁶²。

這裡必須要釐清的是，司法者在審查時，須注意「程序正當並不代表實質正當」，此二者並非全然相等，但絕大多數的情形，一個決定程序愈正當的行政行為，其實質正當性也愈高。

唯司法審查應該如何介入，始符合權力分立與人民權利保障呢？本文提出兩個思考方向：

2.3.2.1 保障平等參與

⁶² 葉俊榮，前揭註8，頁75。

司法者的抗多數決困境以及角色定位在學說領域中蓬勃發展，本文認為相較於介入實質議題所帶來的強大爭議性，司法應從程序面介入，其介入的時機更應該在立法、行政於程序面運作失靈時介入。



從上述的民眾參與以及民主理論的探討中，可知其含有「抑制支配」的理念，因此，所謂的程序失靈應指產生「支配」的情形，更清楚的說明是：弱勢居民無法藉由現有的程序參與來保障其影響決策的機會，也許是言說情境設計的失當，導致社經地位低落與不擅言詞的居民實質上無法表達意見，也沒有影響決策的機會。當某一社經階層的居民被有系統的排除在參與程序之外，則司法者就有介入的空間。

簡而言之，司法者的介入應著眼於平等參與的保障。

2.3.2.2 司法與立法的互動

無論是欠缺立法規範或者是立法規範有所缺漏，而導致參與程序對人民權利保障的不足，司法者介入的模式有二：第一，自行設立相關的程序要求；第二，課與立法者規範的義務。

本文主張應採用後者，因為民眾參與以及審議程序並非如同傳統的聽證著重於當事人的對立，而是多方利益的整合，程序的繁雜以及影響的廣大皆非司法者自身能力所能負荷，其中設計亦不免牽涉整體政策考量與價值判斷，因此，仍應以課予立法者規範的義務為宜。⁶³

⁶³ 參照張文貞，前揭註 23，頁 130。

再者，本文亦主張司法應無懼於以程序缺漏或失當為由，撤銷或宣告開發許可無效⁶⁴，因為即使此次的撤銷會造成程序重開的龐大勞力、時間和費用的損失，但是卻能有效改正現行民眾參與的長年陋習與久病，真正發揮三權分立與制衡的功效，而且，司法者並非自為程序制定，而是透過立法規範義務的課予和立法者為有效的互動，亦並非一手攬過開發行為許可之決定，應無違司法自制⁶⁵。



2.3.3 司法院釋字第 610 號、釋字第 689 號、第 709 號解釋

依釋字 610 號解釋大法官許玉秀、林子儀和許宗力所撰寫之部分協同意見書中，亦認為正當法律程序保障人民有合理、公平參與法律程序的權利。⁶⁶民眾參與基於其權利再分配的特性，平等參與之原則，以及前述保障少數的目的，莫非以正當法律程序為法理之基礎，調合利益之分歧。

司法院釋字第 689 號、第 709 號解釋亦明文肯認正當法律程序，並於解釋理由中明載正當法律程序之內涵：「憲法上正當法律程序原則之內涵，除要求人民權利受侵害或限制時，應有使其獲得救濟之機會與制度，亦要求立法者依據所涉基本權之種類、限制之強度及範圍、所欲追求之公共利益、決定機關之功能合適性、有無替代程序或各項可能程序成本等因素綜合考量，制定相應之法定程序。」

故正當法律程序為我國憲法之價值理念，同時拘束行政、立法及司法權之行使，乃學說實務之共識，在此情形下，尤其是本文所論述之公民參與，乃寓含保障少數，增進行政效能和基植於民主原則而來之人性尊嚴維護，在在皆予正當法

⁶⁴ 事實上，我國的行政法院亦有以侵害人民之程序參與權而撤銷開發許可之行政處分，詳第四章行政法院民眾參與相關判決分析

⁶⁵ 但這同時也透露出一個吊詭之處，司法者雖然介入的是程序面，但最終仍然影響了實質面。

⁶⁶ 見司法院網站：<http://law.moj.gov.tw/Scripts/Query1B.asp?no=2D610+&N2=610>，最後瀏覽日：2013 年 6 月 1 日。

律程序不謀而合，互為表裡，是以，從正當法律程序脈絡下，有肯認民眾參與之實益⁶⁷。



在判斷民眾參與制度設計是否符合正當法律程序，則需論以「司法決定論」及「最低限度程序保障說」。就前者而言，本於行政程序、行政救濟過程的連動性，在探討行政程序是否符合正當法律程序的同時，其實也在探索行政救濟的可能性；而行政救濟中，司法者所擔負的角色與功能亦為行政程序法制設計之因素，蓋司法得為審查者，實為法律之所憑立。職是之故，民眾參與的設計必須本於司法者介入程序面所得審查之處為著力點。本文認為，應以平等參與之保障為核心，保護少數能在程序中為有效的發聲以為斷，若設計的程序有違反此一原則，則有違憲之虞，故必須設計得以符合平等參與的民眾參與制度，自須包括客觀參與可能的保障，以及主觀參與可能的保障。

但是，本於司法自制，司法審查應以最低限度保障為準，就此而言，聽證權說證立民眾參與制度至少要賦予民眾平等參與決策過程之機會；獨立裁決者說更進一步證立了民眾參與應有中立機制與以推行之必要，後續的法制建議，亦以此為主旨。

2.4 兩公約⁶⁸與開發行為流程之民眾參與

開發行為往往涉及環境議題，而不可否認者為，環境議題本身具有濃厚的國際法性格，探討環境影響評估的民眾參與程序，就無法忽略國際環境法的發展，以及國際法與國內法的匯流。

⁶⁷ 同此見解，吳秋瑩（2007），《審議民主在地方公共事務決策之實踐—以「臺北市應否訂定汽機車總量管制計畫公民共識會議」為例》，頁96，國立臺灣大學政治學研究所碩士論文。

在傳統的國際法論述下，國際條約/公約在一國法律體系之定位涉及一元論（Monism）與二元論（Dualism）的適用⁶⁹，採取一元論的國家將國際法與國內法視為同一法律體系，並賦予國際法優於國內法的法律位階，國內法院可以直接適用國際法或該國簽署的國際條約/公約，如果國際法與國內法有所抵觸，則國內法院應優先適用國際法，主張一元論的國家有美國、德國及日本等國⁷⁰。

採取二元論的國家則是將國內法與國際法視為不同的法律體系，彼此獨立，在不同的法律體系內並不互相適用，惟國際法得透過批准或轉化程序轉變為內國法性質，此時國內法院始得適用國際法作為判決依據，惟國際法之位階等同或低於國內法，主張二元論的國家有法國及英國等國⁷¹，我國採之。惟須注意，法國及英國為歐盟的會員國，而歐盟之法規範雖屬國際法，卻在兩國國內有直接適用效力、優先適用原則，不但得直接為兩國國內法院所援引適用，並且具有優於兩國國內法的法律位階。

採取一元論的我國，受制於國際社會如此艱困的處境，難以加入國際組織或簽署任何國際公約，如果任一國際公約沒有經過轉化程序，也沒有制定如「兩公約施行法」般的國際公約施行法，將國際法規範轉化為內國法性質，釋憲機關以及各級法院（無論民事、刑事或行政法院）是否就無有適用國際公約之餘地？

在全球化的脈絡下，國際法與國內法的界線愈趨模糊，不但國際法院（International Court of Justice）在判決中以各國國內法的法律原則作為判決基礎，大法官會議亦

⁶⁸ 兩公約為《公民與政治權利國際公約》〈International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR〉及《社會經濟文化權利國際公約》〈International Covenant on Economic, Social and Cultural, ICESCR〉之簡稱，以下沿用之。

⁶⁹ 王泰銓（2008），《歐洲聯盟法總論》，頁 105，臺北：臺灣智庫。

⁷⁰ 王泰銓，前揭註 69，頁 110-111。

在司法院解釋中多次援引國際法作為我國憲法解釋的論證內容⁷²，學說即以「國際法與國內法之匯流」，作為此一現象的詮釋。



而在各級法院亦非無適用國際法的空間，然此處之「適用」並非與「適用」內國法相同，而係在適用內國法時，藉由補充法律原則、不確定法律概念的內涵，而為符合憲法內涵的憲法取向法律解釋。

故國際法規範作為環境影響評估程序民眾參與的法源，得區分為業經轉化成內國法的直接適用；以及雖然尚未經轉化成內國法之國際法規範，但經由行政程序法第 4 條規定：「行政行為應受法律及一般法律原則之拘束。」將國際法規範作為一般法律原則內涵具體化的補充，抑或是環境影響評估法中不確定法律概念憲法取向解釋的填充，而為間接適用。

在中科三期後案中，行政法院亦採此解釋，納入我國並未簽署、生效之奧爾胡斯公約此一環境決策中有關民眾參與之國際公約之精神與條文內容，做為環境影響評估法第 8 條第 1 項「對環境有重大影響之虞」此一不確定法律概念的解釋，堪為憲法取向解釋的適例⁷³。

另外，亦不可否認我國施行兩公約施行法後，《公民與政治權利國際公約》〈International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR〉及《社會經濟文化權利國際公約》〈International Covenant on Economic, Social and Cultural, ICESCR〉(以下合稱兩公約)，兩公約的條文內容、一般性意見亦成為具有國內法效力之法規

⁷¹ 王泰銓，前揭註 69，頁 110-117。

⁷² 例如在司法院釋字第 709 號解釋理由中即引用經濟社會文化權利國際公約第十一條第一項規定，說明都市更新程序涉及人民得享有安全、和平與尊嚴之適足居住環境之權利。

⁷³ 參見第四章行政法院民眾參與相關判決。

範，除開發行為流程中，行政機關應與遵守兩公約外，行政法院亦有適用兩公約之義務。



而國際法規範除了國際公約外，尚有國際公約所作出的國際法院判決，亦因判決先例原則而成為國際法規範的一環，且國際法院判決中對抽象國際公約條文的解釋，其法律論證更有助與內國法院直接或間接適用國際法規範，以下分論之：

2.4.1 兩公約及相關規定

《公民與政治權力國際公約》〈International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR〉及《社會經濟文化權利國際公約》〈International Covenant on Economic, Social and Cultural, ICESCR〉，在 98 年 3 月 21 日經我國立法院以條約案方式通過，《兩公約施行法》⁷⁴ 於 98 年 4 月 22 日 公布，並於 98 年 12 月 10 日施行，該法第 2 條規定：「兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。」故兩公約的人權規範之內容，均因而成為我國內國法之一部分，自應為各級政府機關所遵循，並為法院所適用。另該法第 3 條規定：「適用兩公約規定，應參照其立法意旨及兩公約人權事務委員會之解釋。」，因此我國各級政府機關以及法院適用兩公約人權規定時，亦須參照兩公約之立法意旨與兩公約人權事務委員會之解釋，學者⁷⁵認該條所指之「兩公約人權事務委員會之解釋」，於 ICCPR 係指人權事務委員會做成之一般性意見⁷⁶；至於 ICESCR，則是由經濟社會文化委員作成一般性意見。

⁷⁴ 參照立法院公報處（2009），《立法院公報》，98 卷 14 期，頁 378-433。

⁷⁵ 張文貞（2012），〈演進中的法：一般性意見作為國際人權公約的權威解釋〉，《臺灣人權學刊》，第一卷第二期，頁 40-41，臺北：東吳大學張佛泉人權研究中心。

⁷⁶ ICCPR 第 40 條第 4 項：「委員會應研究本公約締約國提出之報告書。委員會應向締約國提送其報告書及其認為適當之一般性意見〈或譯一般評議，general comments〉。委員會亦得將此等評議連同其自本公約締約國收到之報告書副本轉送經濟暨社會理事會。」

故兩公約施行法第 3 條所指之「兩公約人權事務委員會」，實係指 ICCPR 之「人權事務委員會」，以及 ICESCR 之「經濟社會文化委員會」，而該條所指之「兩公約人權事務委員會之『解釋』」，自係指人權事務委員會及經濟社會文化委員會所作成之一般性意見。由兩公約施行法第 3 條規定可知，兩公約本身之條文以及兩公約之一般性意見於我國均係具有拘束力之國內法⁷⁷，行政機關自有遵守之義務，法院則有適用之義務，自不待言。

開發行為流程影響人民之程序權利以及實體權利，如以開發行為流程中涉及之環境人權為例，學者自兩公約的條文以及一般性意見歸納，實體人權至少包含生命權、健康權、滿足基本生活需求的權利及所衍生出的水權、另外亦包含隱私權、家庭權、自決權、文化權，以及宗教自由等等實體人權⁷⁸。而人權事務委員會以及經濟社會文化事務委員會針對開發行為所涉及上揭實體人權所做成之一般性意見中，亦多載有程序保障之規範。以下分別自公民與政治權利公約第 25 條規定及其一般性意見探討程序參與權之國際人權法演繹；另外，亦自開發行為流程中所涉及之實體人權中，整理實體人權經一般性意見演繹出程序保障之相關規定⁷⁹。

⁷⁷ 雖然國際人權法多數說認為一般性意見對會員國並無拘束力，惟此見解逐漸式微，目前較有利的國際法學說認為，兩公約之人權事務委員會以及經濟社會文化委員會之一般性意見因引用習慣法及強制國際法作為論述基礎，而逐漸具有強制規範力。甚至迭經歐洲人權法院、美洲人權法院，以及前南斯拉夫特別國際刑事法庭於判決中引用，甚至是許多會員國的內國法院亦直接引用，逐步透過司法實踐而取得強制規範效力。參考張文貞，前揭註 75，頁 25-43。

⁷⁸ 張文貞、呂尚雲（2011），〈兩公約與環境人權的主張〉，《臺灣人權學刊》，第一卷第一期，頁 75-83。

⁷⁹ 以下兩公約之條文、一般性意見之繁體中文翻譯均引自法務部人權大步走專區，網址：<http://www.humanrights.moj.gov.tw/mp200.html>，最後瀏覽日：2013 年 4 月 21 日。

2.4.2 公民與政治權利國際公約第 25 條參與政事和投票之權利，以及第 25 號一般性意見

按凡屬公民，無分第二條⁸⁰所列之任何區別，不受無理限制，均應有權利及機會：一、直接或經由自由選擇之代表參與政事。二、在真正、定期之選舉中投票及被選。選舉權必須普及而平等，選舉應以無記名投票法行之，以保證選民意志之自由表現。三、以一般平等之條件，服本國公職，公民與政治權利國際公約第 25 條定有明文，是公民參與公共事務之權利為該條所保障，其中，公民可以直接參與政事之規定可認參政權為民眾參與制度重要之國際人權法理基礎。在開發行為流程中，享有參與公共事務之參政權之公民自可主張參與開發行為之決策過程。自國際環境法的角度觀之，學者認為本條規定之公民參與權於環境之公共事務當然有適用，甚至國際環境法的保障核心就是參與環境決策的權利⁸¹。

人權事務委員會在 1996 年的第 57 屆會議⁸² 亦做成第 25 號參與政事與投票權利（公民與政治權利國際公約第 25 條）之一般性意見，除了載明保障公民參與公共事務的權利係會員國之義務，各會員須透過必要的立法和其他措施，確保公民具有有效的參與⁸³。

⁸⁰ 公民與政治權利國際公約第 2 條：「本公約締約國承允尊重並確保所有境內受其管轄之人，無分種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等等，一律享受本公約所確認之權利。二 本公約締約國承允遇現行立法或其他措施尚無規定時，各依本國憲法程序，並遵照本公約規定，採取必要步驟，制定必要之立法或其他措施，以實現本公約所確認之權利。三 本公約締約國承允：（一）確保任何人所享本公約確認之權利或自由如遭受侵害，均獲有效之救濟，公務員執行職務所犯之侵權行為，亦不例外；（二）確保上項救濟聲請人之救濟權利，由主管司法、行政或立法當局裁定，或由該國法律制度規定之其他主管當局裁定，並推廣司法救濟之機會；（三）確保上項救濟一經核准，主管當局概予執行。」

⁸¹ 張文貞、呂尚雲，前揭註 78，頁 85。

⁸² 委員會 1996 年 7 月 12 日第 1510 次會議(第五十七屆會議)通過。

⁸³ 參照人權事務委員會第 25 號一般性意見第 1 段：「《公約》第二十五條承認並保護每個公民參與公共事務的權利、選舉和被選舉權利和服公職的權利。無論現行憲法或政府採取何種形式，《公約》要求各國透過必要的立法和其他措施，確保公民具有有效的機會，享受《公約》保護的權利。第二十五條是基於人民的同意和符合《公約》原則的民主政府的核心。」

次者，因為公民與政治權利國際公約第 25 條規定參政權受到該公約第 2 條平等權之保障，故第 25 號一般性意見亦指出，參政權係只要是「公民」即可享有之權利⁸⁴，故公民在享受參政權保障的同時，亦不得受到基於種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等任何理由的歧視⁸⁵，亦即參政權保障任何一位公民均可平等的參政。就公民參與政事而言，亦即只要身為公民，即享有平等的參與公共事務決策過程之機會，自開發行為流程觀之，無異於「公民」（非僅利害關係人）均享有「平等」參與開發行為流程民眾參與各程序之機會，在開發行為流程中，任何無理由的拒絕或限制特定公民的參與決策過程，都有侵害特定公民之參政權之虞；而民眾參與的程序設計，更須保障每一位參與的公民均有「平等」參與決策程序、影響決策的機會。

最後，該號一般性意見亦明文規定公民以個人身分參與公共事務的決策為個人權利，就此而言，程序參與權並非實體權利附隨的程序保障而已，而是得以主張司法救濟的獨立人權⁸⁶。

⁸⁴ 參政權就主體而言有其特殊性，參政權僅有「公民」可得享有，而其他公民與政治權利國際公約所保障之人權，則是會員國境內「任何人」（當然包含境內的外國人）均可享有。

⁸⁵ 參照人權事務委員會第 25 號一般性意見第 3 段：「第二十五條保護「凡屬公民」的權利，這與《公約》承認的其他權利和自由不一樣（後者保證締約國領土內並受其管轄的所有個人享有這些權利）。締約國報告應該闡明根據第二十五條保護的權利界定公民資格的法律規定。公民在享受這些權利方面，不得受到基於種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等任何理由的歧視。在以出生而獲得公民資格的人與透過入籍而獲得公民資格的人之間進行區別會引起是否違反第二十五條的問題。締約國報告應該說明是否有任何團體如永久居民在享有這些權利，例如有權在當地選舉中投票或擔任特定公職方面受到限制。」

⁸⁶ 參照人權事務委員會第 25 號一般性意見第 2 段：「第二十五條規定的權利涉及到有別於人民自決權。根據第一條第一項所載權利，人民有權自由決定其政治地位，享有選擇其憲法或政府的形式之權利。第二十五條涉及到個人參與構成公共事務的這些程序的權利。這些權利作為個人權利。可以據此根據《第一任擇議定書》提出的申訴。」



承上，自公民與政治權利國際公約第 25 條規定，以及人權事務委員會第 25 號一般性意見可知，參政權保障公民平等參與開發行為決策之權利，亦即程序參與權做為參政權的一環，至少包含下列二者核心內涵：

一、程序參與權作為參政權之一環，為獨立之程序權利，而非其他實體權利附隨之制度性保障。

二、程序參與權做為參政權之一環，保障「有效」的參與，亦保障「平等」的參與。

而程序參與權之上列二者國際人權法核心內涵，亦可推衍出下列二點：

一、在無實體權利受侵害的情況下，公民仍可主張程序參與權。從而，民眾參與程序並非僅保障開發行為的利害關係人，開發行為流程中的民眾參與程序應對所有與參與開發行為決策此一公共事務之公民開放，不應以其他實體權利有無受影響來剝奪或限制任何公民的程序參與權⁸⁷。

二、民眾參與程序的設計必須要實質的參與，同時亦應是平等的參與，否則仍然違反前述參政權之內涵。

2.4.3 家庭權及適當之住房權

開發行為流程中的民眾參與機制雖然主要涉及程序參與權（參政權），但不可否認開發行為的設置往往涉及利害關係人多種不同類型的實體性權利，而此揭實體性權利亦包含於兩公約的多項人權規範中，已如前述。又已開發行為流程主要涉及環境決策、區域規畫、都市計畫以及土地徵收之行政程序而言，公民與政治

⁸⁷ 此與民眾參與相關行政訴訟中，當事人適格之判斷相當不同，詳見第四章民眾參與相關行政法院判決。

權利國際公約第 17 條第 1 項、第 23 條 1 項之家庭權，以及經濟社會文化權利國際公約第 11 條第 1 項之適當之住房權，無疑是相當重要的實體權利。

按任何人之私生活、家庭、住宅或通信，不得無理或非法侵擾，其名譽及信用，亦不得非法破壞。家庭為社會之自然基本團體單位，應受社會及國家之保護，公民與政治權利國際公約第 17 條第 1 項、第 23 條 1 項分別應有明文，此即公民與政治權利國際公約有關家庭權的規定，就本條文義解釋而言，人人有權享有之私生活、家庭與住宅當然脫離不了土地，故從所居住之空間為住宅，所經營之生活為私生活，最終形成家庭，堪認區域規劃、都市計畫以及土地徵收涉及本條項所規定之家庭權，殆無疑義。然而，環境影響評估程序所涉及之環境人權中，家庭權亦屬重要的實體人權。

而家庭權屬於重要的環境權利確立於 Hopu and Bessert v. France 一案。在本案中，人權事務委員會認為位於南太平洋法屬大溪地一間觀光飯店設置之開發行為，侵害原告受公民與政治權利國際公約第 17 條所保障之家庭權，因為該案的原告係觀光飯店此一開發行為所在地之原住民，該原住民之文化係將祖先葬於居住地，觀光飯店的開發將導致祖先墓地的毀壞，進而破壞該原住民歷史、文化、生活的聖地⁸⁸。

而人權事務委員會第 19 號一般性意見更將家庭權廣義解釋為：「在國與國之間，甚至在一國的不同區域之間，家庭的概念在某些方面不盡相同，因此不可能給這個概念下一個標準定義。但是，委員會強調，如果一群人根據一國的立法和慣例被視為一個家庭，就必須給予這個家庭第二十三條所述的保護。」


⁸⁸ 張文貞、呂尚雲，前揭註 78，頁 80-81。

至於適當之住房權更與區域計畫、都市計畫以及土地徵收程序息息相關。按本公約締約國確認人人有權享受其本人及家屬所需之適當生活程度，包括適當之衣食住及不斷改善之生活環境。締約國將採取適當步驟確保此種權利之實現，同時確認在此方面基於自由同意之國際合作極為重要，經濟社會文化國際公約第 11 條第 1 項訂有明文。



在經濟社會文化委員會於 1991 年第 6 屆會議所做成的第 4 號一般性意見中，亦放寬適當住房權之解釋：「委員會認為，不應狹隘或限制性地解釋住房權利，譬如，把它視為僅是頭上有一遮瓦的住處或把住所完全視為一商品而已，而應該把它視為安全、和平和尊嚴地居住某處的權利⁸⁹。」並且明文規定應有適當的住房

⁸⁹ 經濟社會文化委員會第 4 號一般性意見第 7 段：「委員會認為，不應狹隘或限制性地解釋住房權利，譬如，把它視為僅是頭上有一遮瓦的住處或把住所完全視為一商品而已，而應該把它視為安全、和平和尊嚴地居住某處的權利，至少有三項理由可以認為這樣理解是恰當的。首先，住房權利完全與作為《公約》前提的其他人權和基本原則密切相關。就此而言，《公約》的權利源於「人身的固有尊嚴」，而這一「人身固有的尊嚴」要求解釋「住房」這一詞語時，應重視其他多種考慮。最重要的是，應確保所有人不論其收入或經濟來源如何都享有住房權利。其次，第十一條第一項的應理解為，不僅是指住房而且是指適當的住房。人類居住環境及全球住房策略（至 2000 年）委員會闡明：「適當的住所意味著……適當的獨處居室、適當的空間、適當的安全、適當的照明和通風、適當的基本基礎設施和就業和基本設備的合適地點——一切費用合情合理。」第 8 段：「因而，適當的概念在住房權利方面尤為重要，因為它有助於強調在確定特定形式的住房是否可視為構成《公約》目的所指的「適當住房」時必須加以考慮的一些因素。在某種程序上，是否適當取決於社會、經濟、文化、氣候、生態及其他因素，同時，委員會認為，有可能確定在任何特定的情況下為此目的必須加以考慮的住房權利的某些方面。這些方面包括：(a) **使用權的法律保障**。使用權的形式包羅萬象，包括租用(公共和私人)住宿設施、合作住房、租賃、房主自住住房、應急住房和非正規住區，包括占有土地和財產。不論使用的形式屬何種，所有人都應有一定程序的使用保障，以保證得到法律保護，免遭強制驅逐、騷擾和其他威脅。締約國則應立即採取措施，與受影響的個人和團體進行真誠的磋商，以便給予目前缺少此類保護的個人與家庭使用權的法律保護；(b) **服務、材料、設備和基礎設施的可提供性**。一幢合適的住房必須擁有衛生、安全、舒適和營養必需之設備。所有享有適當住房權的人都應能持久地取得自然和共同資源、安全飲用水、烹調、取暖和照明能源、衛生設備、洗滌設備、食物儲藏設施、垃圾處理、排水設施和應急服務；(c) **可支付性**。與住房有關的個人或家庭費用應保持在一定水準上，而不至於使其他基本需要的獲得與滿足受到威脅或損害。各締約國應採取步驟以確保與住房有關的費用之百分比大致與收入水準相稱。各締約國應為那些無力獲得便宜住房的人設立住宅補貼並確定恰當反映住房需要的提供住房資金的形式和標準。按照可支付性的原則，應採取適當的措施保護承租人免受不合理的租金水準或提高租金之影響。在以天然材料為建房主要材料來源的社會內，各締約國應採取步驟，保證供應此類材料。(d) **適居性**。適當的住房必須是適合於居住的，即向居住者提供足夠的空間和保護他們免受嚴寒、潮濕、炎熱、颶風下雨或其他對健康的威脅、建築危險和傳病媒介。居住者的身體安全也應得到保障。委員會鼓勵各締約國全面實施衛生組織制定的《住房保健原則》⁸⁹，這些



權應有法律保障：「使用權的形式包羅萬象，包括租用（公共和私人）住宿設施、合作住房、租賃、房主自住住房、應急住房和非正規住區，包括占有土地和財產。不論使用的形式屬何種，所有人都應有一定程序的使用保障，以保證得到法律保護，免遭強制驅逐、騷擾和其他威脅。締約國則應立即採取措施，與受影響的個人和團體進行真誠的磋商，以便給予目前缺少此類保護的個人與家庭使用權的法律保護。」並進一步說明：「要使社會各階層的適當住房權利得以實現和維持，充分享受其他權利－諸如：發表自由、結社自由（諸如承租人和其他社區基礎的群體）、居住自由權、參與公共決策權是必不可少的。同樣，個人私生活、家庭、寓所或信件不受到專橫或非法的干涉的權利是確定適當住房權利的一個非常重要的面向。⁹⁰」

從上述一般性意見可知，適當住房權根基於人與其家庭所生活的空間，不僅僅是單純的一間房子（財產），而是家庭生活重要的場域，同時也是與家庭具有同

原則認為，就流行病學分析而言，住房作為環境因素往往與疾病狀況相關聯，即：住房和生活條件不適及不足總是與高死亡率和高發病率相關聯；(e) **易取得性**。須向一切有資格享有適當住房的人提供適當的住房。必須使處境不利的團體充分和持久地得到適當住房的資源。如老年人、兒童、身心障礙者、末期患者、愛滋病毒感染者、身患痼疾者、精神病患者、自然災害受害者、易受災地區人民及其他群體等處境不利群體在住房方面應確保給予一定的優先考慮。住房法律和政策應充分考慮這些群體的特殊住房需要。在許多締約國內，提高社會中無地或貧窮階層得到土地的機會應是其中心政策目標。必須制定明確的政府職責，實現人人有權得到和平尊嚴地生活的安全之地，包括有資格得到土地。(f) **地點**。適當的住房應處於便利就業選擇、保健服務、就學、托兒中心和其他社會設施之地點。在大城市和農村地區都是如此，因為上下班的時間和經濟費用對貧窮家庭的預算是一個極大的負擔。同樣，住房不應建在威脅居民健康權利的污染地區，也不應建在直接鄰近污染的發源之處。(g) **文化的適當性**。住房的建造方式、所用的建築材料和支持住房的政策必須能恰當地體現住房的文化特徵和多樣化。促進住房領域的發展和現代化的活動應保證不捨棄住房的文化面向，尤其是還應確保適當的現代技術設施。」

⁹⁰ 社會經濟文化委員會第4號一般性意見第9段：「如上所述，不應把適當的住房權利與載於國際人權兩公約及其他適用的國際文書內的其他人權分隔開來。在這方面已提及人類尊嚴的概念和不歧視之原則。此外，要使社會各階層的適當住房權利得以實現和維持，充分享受其他權利－諸如：發表自由、結社自由（諸如承租人和其他社區基礎的群體）、居住自由權、參與公共決策權是必不可少的。同樣，個人私生活、家庭、寓所或信件不受到專橫或非法的干涉的權利是確定適當住房權利的一個非常重要的面向。」

樣社區基礎所形成之群體生活重要的場域，而群體生活所累積的時空經驗則形成地區歷史與文化。



而該號一般性意見更認為，為了保護與維持適當住房權，參與公共決策權是不可或缺的重要權利，而參與公共決策權則保障所有受影響者可以獲得「廣泛真誠的磋商和參與」⁹¹。亦即，為了保障適當之住房權，民眾參與機制是重要而不可或缺的程序。而影響到居民適當之住房權之區域計畫、都市計畫，乃至於土地徵收程序，則必然要賦予居民公共決策參與權，而為了滿足此公共決策參與權之民眾參與機制設計，必然須符合讓廣泛民眾得以獲得真誠磋商和參與的可能。

另外，土地徵收程序不僅僅是財產權全然的剝奪，亦同時割斷人與土地的家庭、歷史、文化連結，並涉及違反人權之「強制驅離」之虞。就此，社會經濟文化委員會在1997年第16屆會議中作成第17號一般性意見。

該號一般性意見首先對「強制驅離」說明，「強制驅離」之定義為：「個人、家庭乃至社區在違背他們意願的情況下被長期或臨時驅逐出他們所居住的房屋或土地，而沒有得到、或不能援引適當的法律或其他形式的保護。⁹²」並認為強制

⁹¹ 社會經濟文化委員會第4號一般性意見第12段：「在採用充分實現適當住房權利之最適當的措施方面，一締約國與另一締約國之間必定會有很大差別，《公約》明確要求各締約國採取為實現這一目的所必需的任何步驟。這幾乎必然要求採取一項如《全球住房策略》第32段所述的：「確定發展住房條件之目標，確定實現這些目標可利用之資源及利用這些資源最有成本效益之方法和建立實施必要措施的責任制和時間架構」的全國住房策略。為了具有針對性和有效性，並且確保對其他人權的尊重，這樣的一項策略應體現包括無家可歸者，居住簡陋者和他們的代表在內的所有受影響者的廣泛真誠的磋商和參與。此外，應採取步驟確保各部會和地區和地方機關之間的協調，以便使有關政策(經濟、農業、環境、能源等)和《公約》第十一條所規定之義務保持一致。」

⁹² 社會經濟文化委員會第17號一般性意見第3段：「用「強制驅逐」這詞在某些方面本身就是有問題，因為它要表現的是一種專橫和不合法性。但是，許多觀察者則認為，所謂「強制驅逐」這說法是一種同義的重複。其他還有人對「非法遷離」這說法表示不滿，因為它好像假設有關於法律規定已遵從《公約》，對住房權利有了充分的保護，而實際上完全不是這麼一回事。此外，還有人指出，「不公平的遷離」的說法可能更是主觀，因為它根本就沒有提到任何法律架構。國際社會、特別是人權委員會一般都採用「強制驅逐」一詞，主要就是因為所有其他說法都含有許多弊病。這個一般性意見用的也是「強制驅逐」一詞。這說法的定義是：個人、家庭乃至社區在違背他們意願的情況下被長期或臨時驅逐出他們所居住的房屋或土地，而沒有得到、或不能援引適當的法律或其

驅離不但違反適當之住屋權，也因為所有的人權都是互相連結的，故強制驅離也違反了不少公民和政治權利，如生命權、人身安全權、隱私權、家庭權和住宅不受干涉權、以及財產權等⁹³。



該號一般性意見甚至指出，有些強制驅離是在以「發展」為名的政策中出現，例如「建造水壩或其他大規模能源項目等發展和基層結構工程、為重新修建城市而徵用土地、重新修建房屋、城市美化方案、農業方面的土地清理、不受控制的土地投機買賣、像奧林匹克等大規模運動會的舉行等，都會導致居民被迫遷離⁹⁴。」並指出，除非得到法律充分的保護，否則強制驅逐是違反人權，侵害社會經濟文化權利國際公約第 17 條第 1 項之適當住房權⁹⁵。該號一般性意見亦認為：「締約國還應保證在執行任何驅逐行動之前，特別是當這種驅逐行動牽涉到大批人的時候，首先必須同受影響的人商量，探討所有可行的替代方案，以便避免、或儘可能地減少使用強迫手段的必要。那些受到驅逐通知的人應當有可能援用法律救濟方法或程序。締約國也應保證所有有關的個人對他們本人和實際所受的財產的損失得到適當的賠償⁹⁶。」並強調：「適當的法律程序上的保護和正當法律程序是所有人權所必不可少的因素，在強制驅逐等問題上尤為重要，因為它直接涉及兩個國際人權公約所承認的一系列的權利。委員會認為，對強制驅逐所適用的法律程序保護包括：

一、讓那些受影響的人有一個真正磋商的機會。

他形式的保護。但是，禁止強制驅逐並不適用於按照法律、並符合國際人權公約規定所執行的強迫遷離。」

⁹³ 社會經濟文化委員會第 17 號一般性意見第 4 段。

⁹⁴ 社會經濟文化委員會第 17 號一般性意見第 7 段。

⁹⁵ 社會經濟文化委員會第 17 號一般性意見第 8 段。



- 二、在預定的遷移日期之前給予所有受影響的人充分、合理的通知。
- 三、讓所有受影響的人有合理的時間預先得到關於擬議的遷移行動以及適當時關於所騰出的房、地以後的新用途的資訊。
- 四、特別是如果牽涉到一大批人，在遷移的時候必需有政府官員或其代表在場。
- 五、是誰負責執行遷移行動必需明確地認明。
- 六、除非得到受影響的人的同意，否則遷移不得在惡劣氣候或在夜間進行。
- 七、提供法律的救濟行動。
- 八、儘可能地向那些有必要上法庭爭取救濟的人士提供法律扶助⁹⁷。」

因為開發行為往往涉及大面積土地開發，如開發行為計畫區域內原有土地多為私有，土地徵收往往成為必要之手段。以開發為名的區段徵收，如導致受徵收處分人非自願性的遷離⁹⁶，即涉及該號一般性意見之強制驅離，土地徵收的正當法律程序更形重要，更彰顯土地徵收程序中民眾參與之必要性。而相較於土地徵收程序中的議價協商，僅針對「價格」作協商，土地徵收程序之民眾參與是在土地徵收審議委員會審核之前，就土地徵收案是否符合土地徵收條例第 13 條第 2 項各款⁹⁸，是針對土地徵收「與否」舉行民眾參與，當然是土地徵收程序是否符合正當法律程序之要求，從而判斷是否違反適當居住權保障之重要關鍵。

⁹⁶ 社會經濟文化委員會第 17 號一般性意見第 13 段。

⁹⁷ 社會經濟文化委員會第 17 號一般性意見第 15 段。

⁹⁸ 中央主管機關為前項之審核，應審查下列事項：

- 一、是否符合徵收之公益性、必要性及是否適當與合理。
- 二、需用土地人是否具有執行該事業之能力。
- 三、該事業計畫申請徵收之土地是否符合現行都市計畫、區域計畫或國土計畫。
- 四、該事業計畫是否有助於土地適當且合理之利用。
- 五、該事業計畫之財務評估是否合理可行。



2.4.4 其他權利及一般性意見

除了上述之參政權、家庭權以及適當之居住權外，另外，人權事務委員會在第 34 號一般性意見亦認為：「根據第二條，個人應普遍獲得關於其享有《公約》各項權利的資訊。⁹⁹根據第二十七條，締約國應當透過與受影響社區開展資訊共用和協商才可做出可能對少數團體生活和文化方式造成實質性危害的決策。

¹⁰⁰¹⁰¹」，是以如開發行為對於少數團體生活和文化方式造實質性危害，亦須有民眾參與機制保障受影響的少數團體社群的協商權利，而此協商權利來自於公民與政治權利國際公約第 19 條所保障之言論自由權。

另外，經濟社會文化委員會亦本於經濟社會文化國際公約第 11 條滿足基本生活需求的權利，在第 15 號一般性意見中推演出水權，並認為水權的保障包含實質的民眾參與程序（該號一般性意見之用語為「真正的公共參與程序」）¹⁰²。

綜上，可認民眾參與實涉及國際人權，並與兩公約所保障的多項人權息息相關，上開國際人權亦成為開發行為流程中民眾參與之國際法理基礎。

六、依本條例第三十四條之一提出之安置計畫是否合理可行。

七、其他依法應為或得為審查之事項。

⁹⁹ 人權事務委員會第 31 號一般性意見。

¹⁰⁰ 見第 1457/2006 號來文，Poma 訴秘魯案，2009 年 3 月 27 日通過的意見。

¹⁰¹ 人權事務委員會第 34 號一般性意見第 18 段。

¹⁰² 社會經濟文化委員會第 15 號一般性意見第 23 段、第 24 段：「保護義務要求締約國防止第三方以任何方式干預水權的享有。第三方包括個人、團體、公司和其他實體以及在其授權下之代理人。義務主要包括：採取必要、有效的立法和其他措施，防止第三方剝奪平等用水機會；污染和不公平地抽取水資源，包括自然水源、井和其他水分配系統。如果供水設備(如供水管網、儲水槽、河和井的取水口)由第三方經營或控制，締約國必須防止他們損害以平等、經濟、便利的方式獲取足夠、安全和可接受的水的權利。為防止此種濫用行為，必須按照《公約》和本一般性意見建立有效管理機制，包括獨立監督、真正的公眾參與和對違約的處罰等。」

2.5 小結

本章所探求之開發行為流程中之民眾參與理論基礎主要分為三個面向：一、民主理論；二、憲法上正當法律程序之保障；三、兩公約之相關論述




在民主理論部分，本文主張應以審議民主理論作為開發行為流程中民眾參與之民主理論基礎。理由為開發行為作為行政流程，包含各階段不同之行政程序與行政行為。本文認為開發行為流程中之民眾參與須始於「所有選項均具可能性之時」，而且「須有廣泛之參與、實質之審議」，具有濃厚「價值選擇」色彩¹⁰³，則行政程序法所規定的聽證程序雖應有適用之可能，卻無法在前階段之開發行為流程中作為主要之民眾程序¹⁰⁴。然審議民主理論與實踐關注於公共政策之審議，包含「理性思辯」、「平等參與」等內涵，並對於審議中共識之形成有諸多論述，批評者的論點更使審議民主理論強化，在開發行為程序中，將更關注於受影響之居民，而非專注於開發單位龐大的經濟利益，有助於達成民眾參與抑制支配之制度目的，相較於其他相關之民主理論，更符合開發行為流程中民眾參與之精髓，故爾，本文主張開發行為流程中應進行審議式之民眾參與。

而在第三部分的兩公約相關權利之論述中，亦須注意開發行為流程中之民眾參與實涉及「公民之參政權」，此亦與第一部分審議民主理論遙相呼應。吾人應肯認開發行為流程中民眾參與程序並非僅狹隘的關注受影響之人民之正當法律權利保障。

¹⁰³ 相關論述參見本文第五章有關開發行為流程中之民眾參與之重建藍圖部分。

¹⁰⁴ 至於在後階段以開發行為對於環境是否有「負面」影響之環境影響評估程序，或者是涉及居民之財產權全然被剝奪、面臨強迫遷徙之土地徵收程序，則有相關啟動行政程序法之聽證程序之設計，詳見本文第五章有關開發行為流程中之民眾參與之重建藍圖部分。



另外一方面，第三部分的兩公約相關權利論述亦指明受影響之人民可得主張之權利非僅生命權、健康權、財產權等憲法上權利¹⁰⁵，兩公約於家庭權及適當住房權之論證亦得為受影響人民之權利基礎，甚至在都市計畫一環之都市更新條例釋憲案中，大法官亦引述經濟社會文化權利國際公約第十一條第一項規定，明文肯認都市更新程序顯然涉及居民適當居住環境權之保障。則在開發行為流程中，涉及多種土地規畫利用之行政程序，依司法院釋字第 709 號解釋意旨，自亦涉及經濟社會文化權利國際公約規定之適當住房權。

同時，司法院釋字第 709 號解釋意旨亦重申憲法上正當法律程序之保障，必須要確保利害關係人有「知悉相關資訊及適時陳述意見之機會」，如以前文論述之正當法律程序內涵，則現行開發行為流程中之民眾參與顯然有所缺漏，而此闕漏不僅得自開發行為流程中涉及民眾參與之多種法規範中觀之¹⁰⁶，亦可從司法實務中窺見¹⁰⁷。

綜上所述，本章所論述之開發行為流程中之民眾參與理論基礎，包含審議民主理論、正當法律程序，以及兩公約相關權利之論述，除應以之檢視現行法規是否有所闕漏，亦為本文重建開發行為流程之民眾參與程序藍圖之基石。

¹⁰⁵ 行政院所為開發行為流程中各法規範有關民眾參與之相關判決，如於兩公約施行法公布實施後，仍僅於理由中論述此揭憲法權利，而未引述兩公約之權利，則有不足。

¹⁰⁶ 參見下文第三章之說明。

¹⁰⁷ 參見下文第四章之說明。

3. 開發行為流程之民眾參與現行法制的檢討



觀諸國內不少開發行為之設置(諸如科學園區、產業園區、核能發電廠、國道之開發設置或續建，乃至於私人申請開發之觀光設施等等)影響時間長遠、影響範圍廣泛、涉及眾多居民之生命權、健康權、財產權、家庭權、適當住房權、水權、參政權以及程序參與權等權利，甚至變更原有的國土計畫¹⁰⁸、區域計畫及都市計畫等國家永續發展之長程規畫，引發重大之爭議，已如前述。

自民主理論觀之，審議民主理論既然關注於行政機關須為其行政行為提出充分的理由說服，並給予民眾有充足且適當之機會陳述意見以影響決策；自正當法律程序觀之，開發行為流程之民眾參與程序必須「足以保障利害關係人適時向主管機關陳述意見，以主張或維護其權利」¹⁰⁹；自兩公約相關條文及一般性意見觀之，前述之家庭權、適當住房權、水權之相關論證中，均一再出現應確保受影響民眾有參與決策程序、充分磋商之機會，甚且參政權亦保障公民以個人身分參與公共決策程序之機會，且上開公民或受影響民眾之參與公共決策須為「適時」、「平等」、「實質」、「有效」之參與。

如以前揭理論基礎檢視現行開發行為流程中各法規範之民眾參與程序規定，即須自二面向進行檢討：

一、現行開發行為流程中各法規範之民眾參與程序是否為實質之參與：此須以 Arenstein 之民眾參與階梯來檢視現行開發行為流程中各法規範之民眾參與程序之參與程度。

¹⁰⁸ 國土計畫法草案尚未立法通過，附此敘明。

¹⁰⁹ 司法院釋字第 709 號解釋理由要旨參照。



二、現行開發行為流程中各法規範之民眾參與程序之參與主體規定，是否均足以滿足前揭理論基礎，尤其是參政權及正當法律程序保障之要求；此須將民眾參與程序類型化，而開發行為流程各法規範之民眾參與法定程序均須為發起者為中立之委員會，該委員會須有確保中立性之組織規定，且對於開發行為流程中各法規範之行政行為具有決策權，並確保公正、公開、公平的踐行民眾參與程序，否則依司法院釋字第 709 號解釋意旨，將有違憲之虞。同時，亦須檢視現行開發行為流程中之各法規範之民眾參與規定參與者為何，參與範圍過於狹窄有侵害利害關係人前開權利之虞，而無正當理由拒絕公民之參與亦有違參政權之保障¹¹⁰。

本章第一節將簡介民眾參與階梯及民眾參與類型，第二節至第五節則運用民眾參與階梯及民眾參與類型¹¹¹檢視開發行為流程中各法規範民眾參與規定。

3.1 民眾參與階梯及民眾參與類型

以下將以 Arenstein 之理論為基礎，對各法規範之民眾參與程序進行的分析，而表 2 為 Arenstein 之民眾參與階梯¹¹²：


表 2：Arenstein 之民眾參與階梯

民眾參與方式	等級	參與程度
	8.由公民掌握控制 (Citizen Control)	民權行使 (Citizen Power)

¹¹⁰ 須特別注意，本文論述並非排除小規模之住民組織、非營利團體或中立媒體所發起其他類型民眾參與，基於審議民主理論，此揭類型之民眾參與亦有助於公共政策之審議，卻非本文探討之重點，故暫予省略。

¹¹¹ 相關民眾參與類型之論述亦詳見葉俊榮(2002)，〈環境政策與法律〉，《環境影響評估的公共參與：法規範的要求與現實的考慮》，頁 195-228。

¹¹² Sherry R. Arnstein(1969), *A Ladder Of Citizen Participation*, *Journal of the American Institute of Planners* Volume 35, Issue 4, pages 216-224. 王文君(2001)，〈公共參與都市計畫程序之研究—都市計畫法予行政程序法之交錯適用〉，頁 45，國立臺灣大學建築與城鄉研究所碩士論文。



		7.行使代表權 (Delegated Power)	participation)
人民自擬計畫		6.共同計畫 (Partnership)	
人民依法提出意見	公 聽 會	5.提供意見 (Placation)	象徵性參與 (Tokenisn Participation)
民意調查		4.接受諮詢 (Consultation)	
計畫說明會		3.接受告知 (Informing)	
計畫草案公開展覽		2.接受治療 (Therapy)	無參與 (Non-participation)
		1.受操縱 (Manipulation)	

由 Arenstein 之民眾參與階梯可知，上表 7 種不同之民眾參與方式有不同之參與程度，自無參與、象徵性參與至民權行使，參與程度愈來愈強，本文將以此民眾參與階梯來檢視現行開發行為流程中各法規範之民眾參與規定之參與程度。

這個架構很簡單明瞭地將民眾參與的程度分級，使一般人皆能引以為標準，來衡量民眾參與案件的類別，是其優點；但其 Aristein 未對各層次賦與說明標準，評斷流於主觀恣意，是其缺點。何況民眾參與往往包含不同的實施階段與不同社會群體的參與者，尤其無論是開發行為流程本身，或是各法規範之民眾參與，均屬富流動性之程序，每階段參與的強度與廣度皆有所不同。

然而，以 Arenstein 之民眾參與階梯檢視各法規範之民眾參與程度仍有助於開發行為流程中各法規範民眾參與程序規範之闕漏與不足。

另外，則係從民眾參與的主體則係探討民眾參與程序的「發起者」以及「參與者」為何？



本文亦將以「發起者為審議委員會；參與者為利害關係人」為主要類型，檢視現行開發行為流程中各法規範之民眾參與程序主體分別為何，是否足以充分保障利害關係人之權益，並進行以下的論述。惟本於前揭參政權之論證，本文仍須強調，開發行為流程中各法規範之民眾參與均須廣泛開放公民參與，無正當理由拒絕公民參與顯有違反憲法及公民與政治權利國際公約有關參政權保障之意旨。

另外，開發行為流程中各法規範之民眾參與程序均是一個動態的過程，並非僅此一類型，也非單次的審議，所以會在下表附帶提及其他類型，以供參考。

表 3：審議式民眾參與程序之參與者與發起者類型¹¹³

		參與者 (Who Participates?)		
		Self-Selection 由發起者選擇	Random Selection 隨機選擇	Stakeholder Selection 利害關係人選擇
發起者 Who Initiates?	Civic association 市民團體	School-based deliberations; neighborhood associations; on-line dialogues; National issue forums; study circle 學校、社區、線上、國家事務討論、學習圈	(N/A) 不適用	National Issues Forums; study circles; on-line dialogues 線上、國家事務討論、學習圈
	Nongovernmental Association 民間團體	National issues forms; study circle; America Speaks; on-line dialogues 線上、國家事務討論、學習圈	Deliberative polls; planning cells; Citizens Juries 審議民調、都市計畫、公民陪審團	National Issues Forums; participatory budgeting and management councils 國家事務討論、學習圈、參與預算管理會議
	Governmental	Town meeting; community forums;	Deliberative polls; planning	Deliberative city planning; deliberative

¹¹³ Configuration of Deliberative Forums, see John Gastil, Peter Levine, *The Deliberative Democracy Handbook: Strategies For Effective Civic Engagement In The Twenty-First Century*, John Wiley & Sons Inc, 23 (2005)

	Organization 政府機關	local councils; deliberative stewardship 里民大會、社區會 議、地方會議、審議 管理會	cells; citizen juries 審議民調、都市 計畫、公民陪審 團	meeting; deliberative stewardship; participatory budgeting and management councils 都市計畫、審議會、 審議管理會、參與預 算管理會議 (本文所稱開發行為 流程中民眾參與公 聽會)
--	------------------------------------	--	---	---

本文研究關注的範圍為「發起者為政府機關」，而「參與者為利害關係人」，因為開發行為流程中各規範之法定民眾參與程序，發起人具有一定之法律地位，多為主管機關或目的事業主管機關。另外，以後階段之司法救濟程序而言，各法規範參與者之規定無法無限擴大，而造成程序浪費甚至程序無效，尤其現行開發行為流程中各法規範之民眾參與程序(審議)之後，均有主管機關或目的事業主管機關作成某一特定之行政行為(決策)，前階段之民眾參與程序合法性影響最後行政行為之效力，也往往成為行政訴訟的主要爭點。

至於其他參與類型，自應廣泛加以運用，惟並非本文所探討之主軸。

然而，就發起者而言，本文認為因為開發行為流程中之民眾參與的過程中，而審議委員會為開發行為流程中各階段程序真正之審查決策單位，而發起者同時具有「促進理性溝通」以及「抑制不平等參與」的義務，具有強烈的中立性要求，應以審議委員會作為政府機關之發起者單位為宜。

就參與者而言，本文認為利害關係人之參與雖然是檢驗行政程序有無符合正當法律程序保障之重要爭點，但開發行為流程中之民眾參與並非必然須限縮在利害關係人，因為開發行為亦可作為一般公共議題的審議，甚至做為參政權保障之一環，任何公民均有要求參與之權利。僅在牽涉司法審查民眾參與程序是否符合

正當法律程序要求時，應對參與者有所限縮。至於現行法規實務就開發行為流程中各法規範之民眾參與之利害關係人如何認定，將在下文論述。



而審議的議題，則應隨開發行為流程各階段而有不同的制度目的及審議議題。在開發行為流程之前階段，涉及國家永續發展之中長程通盤規畫；在開發行為流程之中間階段，涉及受影響民眾之權益；在開發行為流程之後階段，則涉及利害關係人權利之侵害或剝奪，自應有不同之審議目的¹¹⁴。

3.2 都市計畫法之民眾參與規定

3.2.1 檢視都市計畫法民眾參與規定

目前我國都市計畫民眾參與方式與內容包括公開展覽計畫圖與說明圖、舉行計畫說明會、計畫前進行民意調查。計畫過程中，由地方人士程力目標與政策計畫小組參與目標及政策決定。計畫草案公開展覽後，民眾依法提出書面意見，計畫經公布實施者，民眾有權利因此受侵害，得提訴願以茲救濟。此外，民眾配合都市計畫實施建設，依法自擬細部計畫或聲請變更細部計畫者，皆可視為不同程度、樣態參與形式之展現。¹¹⁵

唯若以 Aristein 之民眾參與階梯檢視都市計畫法之民眾參與可知，依都市計畫法第 19 條¹¹⁶、第 23 條第 5 項¹¹⁷與第 21 條¹¹⁸等規定，以公開展覽、登報周知、給

¹¹⁴ 詳見本文第五章關於開發行為流程中民眾參與重建藍圖之相關論述。

¹¹⁵ 王文君，前揭註 112，頁 45。

¹¹⁶ 都市計畫法第十九條：「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。（第一項）前項之審議，各級都市計畫委員會應於六十天內完成。但情形特殊者，其審議期限得予延長，延長以六十天為限。（第二項）該管政府都市計畫委員會審議修正，或經內政部指示修正者，免再公開展覽及舉行說明會。（第三項）」

予民眾提出書面意見為主要方式，然而，即使是擬定計畫單位依都市計畫法第 19 條舉行說明會，亦僅係向民眾告知、說明計畫，而僅為「象徵性參與」，且係象徵性參與中參與程度最低的說明會，足見都市計畫法之民眾參與程序參與程度顯然不足。



3.2.2 都市計畫法民眾參與之參與主體

目前現行都市計畫法民眾參與程序僅有說明會，而依上開規定，說明會之發起者為「擬訂計畫單位¹¹⁹」。然而，發起者應為具有行政機關或行政內部單位地位之中立組織，在都市計畫程序即為「都市計畫審議委員會」，此係因都市計畫審議委員會較一般行政單位具有組織上之獨立性，且有一定比例之專家學者代表，最重要的是，都市計畫審議委員會是都市計畫審議單位，對於都市計畫有審查之權限。利害關係人應有向其陳述意見，並影響審議結論之機會，較符合審議民主理論中，民眾參與之審議程序須具有中立客觀主持人之要求，能促進平等之參與，亦有助於避免團體極化。而且現行都市計畫法第 19 條規定，非由中立之都市計畫

¹¹⁷ 都市計畫第二十三條：「細部計畫擬定後，除依第十四條規定由內政部訂定，及依第十六條規定與主要計畫合併擬定者，由內政部核定實施外，其餘均由該管直轄市、縣（市）政府核定實施。前項細部計畫核定之審議原則，由內政部定之。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。前項都市計畫樁之測定、管理及維護等事項之辦法，由內政部定之。細部計畫之擬定、審議、公開展覽及發布實施，應分別依第十七條第一項、第十八條、第十九條及第二十一條規定辦理。」

¹¹⁸ 都市計畫法第 21 條第 1 項：「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。」

¹¹⁹ 參見都市計畫法第 12 條至第 14 條規定：「為發展工業或為保持優美風景或因其他目的而劃定之特定地區，應擬定特定區計畫。都市計畫由各級地方政府或鄉、鎮、縣轄市公所依左列之規定擬定之：一、市計畫由直轄市、市政府擬定，鎮、縣轄市計畫及鄉街計畫分別由鎮、縣轄市、鄉公所擬定，必要時得由縣（局）政府擬定之。二、特定區計畫由直轄市、縣（市）（局）政府擬定之。三、相鄰接之行政地區，得由有關行政單位之同意，會同擬定聯合都市計畫。但其範圍未逾越省境或縣（局）境者，得由縣（局）政府擬定之。特定區計畫，必要時得由內政部訂定之。經內政部或縣（市）（局）政府指定應擬定之市（鎮）計畫或鄉街計畫，必要時得由縣（市）（局）政府擬定之。」

審議委員會發起之民眾參與程序，亦有違反司法院釋字第 709 號解釋正當法律程序保障之意旨。



另外，亦可參考環境影響評估法第二階段民眾參與程序之範疇界定會議，¹²⁰或參考國外法制之「審議籌畫委員會」¹²¹，其構成員應包括都市計畫相關領域的專家學者、主管單位的行政人員，以及利害關係人，也就是參與者本身，即當地居民代表，另外，也應包括開發單位代表。其具體代表比例則屬立法政策之問題，唯若學者專家或當地居民代表比例過低，以致於此一中立機制功能喪失殆盡，則有違正當法律程序之虞¹²¹。

在參與者方面，都市計畫法第 19 條第 1 項後段雖規定「任何公民或團體」，於都市計畫公開展覽期間，均得以書面陳述意見。然而，開發行為流程涉及之都市計畫程序為「變更都市計畫」程序¹²²，在同條項前段規定之「說明會」中，行政機關常僅認定「變更都市計畫區域內之居民」為變更都市計畫之利害關係人，且僅在變更都市計畫區域內之鄉鎮市舉辦說明會，使民眾參與之參與者範圍相當狹隘，顯有參與範圍不足之虞。

據上，現行都市計畫法僅規定「說明會」之民眾參與程序，參與程度不足；發起者為擬定變更計畫單位，發起者中立性堪慮；參與者為變更都市計畫區域內之居民，參與範圍過於狹窄。在開發行為流程中，現行變更都市計畫法之民眾參與程序可說是「狹窄範圍之象徵性參與」，實有違反前開審議民主理論、正當法律

¹²⁰ 參見表 1 類型化民眾參與程序之「審議籌畫委員會」(deliberative management meeting/committee)。

¹²¹ 見前述正當法律程序之部分。

¹²² 參照都市計畫法第 8 條：「都市計畫之擬定、變更，依本法所定之程序為之。」

程序保障，以及兩公約人權保障規範之虞，且難以證立開發行為流程中之變更都市計畫可以輕易變更五年通盤檢討之都市計畫之正當性。



3.3 區域計畫法之民眾參與規定

3.3.1 區域計畫法民眾參與規範從缺

目前我國全國性之區域計畫分為北、中、南、東 4 個區域計畫區¹²³，另有區域性¹²⁴之區域計畫，並每 5 年通盤檢討各區域計畫，然開發行為流程中所涉及之區域計畫法並「非」指全國性或地區性之 5 年通盤檢討之區域計畫。而係指「如開發行為所在之土地為非都市土地時，即適用區域計畫法『開發許可』相關規定」，主要為區域計畫法第 15 條之 1 規定：

「第 1 項：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。

第 2 項：區域計畫擬定機關為前項第二款計畫之許可前，應先將申請開發案提報各區域計畫委員會審議之。」

¹²³ 目前我國分為北、中、南、東，四個區域計畫區，參見內政部營建署網站，資料來源：http://www.cpami.gov.tw/chinese/index.php?option=com_categorytable&view=categorytable&categoryid=36&Itemid=50，最後瀏覽日期 2013 年 6 月 6 日。

¹²⁴ 區域性之區域計畫多以縣、市之行政區為區域性區域計畫之範圍。



學理上稱上開條文第 1 項第 2 款之規定為「開發許可制」，並認為我國之開發許可制度係源自於英國之規劃許可制度，「開發許可」係指「土地所有權人或土地開發者，欲於地中、地表、地下及地上從事建築、土木工程、採礦或其他工事，或對土地、建物任何使用的重大改變行為，必須向地方規劃機關申請開發許可，而地方規劃機關於諮詢相關部門與機關後，依據策略性之結構計畫或更詳細的地方計畫或其他重大考量因素等，基於其開發目的而予以准許開發、附加條件准許開發即不准開發的決定，藉由先審後開發的制度而達成確保環境一般品質、土地資源有效利用、受益課徵及損失補償的計畫目標¹²⁵。」亦即區域計畫法所規定之開發行為流程須經過三階段：開發計畫擬定與選址階段、開發計畫審議階段，以及開發許可後之建設階段。

然而，區域計畫法僅於開發許可後規定，變更之區域計畫應經公告，以供人民閱覽¹²⁶。相較於都市計畫法就民眾參與設有規定，現行的區域計畫法條文，民眾參與規定付之闕如，使得開發行為如位於非都市土地，就土地利用開發之規畫程序，並無民眾參與機制。使得現成區域計畫法違背民主參與之原則，飽受批評。因而國土計畫法草案針對區域計畫法無民眾參與機制之缺失進行修法。

即使現行的區域計畫法就民眾參與並無任何相關規定，在非都市土地開發行為的流程中，仍見有人民爭取參與區域計畫審議委員會之審議，並主動提出相關書面料供區域計畫審議委員會參酌。但因為人民參與區域計畫審議委員會之審議

¹²⁵ 林明鏘，我國「國土法草案」政策與制度之檢討研究成果報告(精簡版)，行政院國家科學委員會專題研究計畫，NSC 95-2414-H-002-010-，頁 88。

¹²⁶ 區域計畫法第 10 條：區域計畫核定後，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。

並無法律明文規範，使得人民於區域計畫審議委員會審議時之陳述意見權妾身不明，嚴重影響人民程序參與權。



在地狹人稠之臺灣地區，開發行為位於都市土地或非都市土地均會對計畫範圍內當地居民之原有之空間利用權利產生剝奪或者劇烈影響，僅因為居住地位於都市土地或非都市土地之不同，因而適用不同法規範，以至於計畫範圍內當地居民之程序參與權的保障產生全有全無的懸殊差距，此在平等原則之檢驗下絕對說不過去。縱然類似於都市計畫法規範之民眾參與程序，諸如說明會、公聽會等等，無法律明文規範人民是否有權提起課予義務訴訟要求主管機關或區域計畫審議委員會發起或舉行說明會、公聽會，但依照上述民眾參與之論證，區域計畫審議委員會於做成開發許可前，須賦予人民陳述意見之權利，否則實在難以通過憲法程序基本權之檢驗，而有違憲之虞。

即便區域計畫法本身並無民眾參與機制之相關規定，惟在開發行為流程中民眾參與呼聲愈演愈烈之今日，全國性的北、中、南、東區域計畫，以及區域計畫法之開發許可均未見任何法定之民眾參與機制。目前，區域性之區域計畫部分，依照內政部營建署發布之「擬定直轄縣（市）區域計畫執行要點」定有民眾參與相關規範，並在區域計畫擬定、審議與公告的過程中明定各階段民眾參與，該要點第 6 點規定如下：

「直轄市、縣（市）政府於辦理各該區域計畫擬定、審議與公告過程，應邀請機關團體及民眾參與（民間團體參考名單如附件二），其辦理方式如下：

（一）區域計畫擬定前，應公告徵求意見三十日及舉辦座談會；任何機關團體或民眾得於公告徵求意見期間，以書面載明名稱或姓名及地址向該管機關提出意見，由該管機關納入擬定參考。

(二) 區域計畫擬定中，應針對重要議題，邀請相關目的事業主管機關召開機關協調會議。

(三) 區域計畫擬定後送各該管區域計畫委員會審議前，應公開展覽三十天及舉行說明會；任何機關、團體或民眾得於公開展覽期間，以書面載明名稱或姓名及地址向該管機關提出意見，由該管機關參考審議。


(四) 區域計畫審議中，計畫內容涉及重大調整或經各級區域計畫委員會決議者，應舉辦座談會。

(五) 前四款公告徵求意見、公開展覽及相關會議之日期及地點、計畫辦理進度、審查結果、相關意見參採情形及其他有關資訊，應以網際網路或其他適當方法廣泛周知；且相關會議應作成紀錄，併同公告徵求意見或公開展覽期間，就機關、團體及民眾所提意見，應按議題逐一提出研處情形經整體考量後，納為計畫擬定或審議參考。」

現行區域計畫法僅規範計畫草案的公開(規定於該法第 10 條)，實際上並無民眾參與，而主管機關依據現行區域計畫法第 5 條規定推動地方政府實施區域計畫，因而制定子法「擬定直轄縣(市)區域計畫執行要點」，卻因社會上民眾參與開發行為之呼聲，故在該要點中規定相關民眾參與之程序，然仍屬於「象徵性參與」，且因法源依據容有疑義，如民眾援引該要點要求民眾參與，進而提起行政爭訟，是否能為行政法院肯認，而非認為該要點僅為行政機關對人民參與之施恩措施人民要求參與並實體法依據，實存疑問。

3.3.3 區域計畫法民眾參與之參與主體

因區域計畫法之民眾參與與都市計畫法之民眾參與均係為保障開發計畫範圍內居民權益，二法規範所不同者僅為都市土地與非都市土地之不同，而上開兩者




相異之處並不足以為二法規範在民眾參與程序為相異處理（有民眾參與設計與無民眾參與設計）之差別對待基礎，因而，本文主張基於平等原則，開發流程無論涉及區域計畫或都市計畫，計畫範圍內之居民均享有民眾參與之權利。同此要旨，本於內在相同事務應為相同處理之法理下，本文認為區域計畫法與都市計畫法民眾參與之參與主體相同，亦即發起者應為區域計畫審議委員會，參與者則為區域計畫（開發計畫）範圍內之居民（包含土地所有權人、土地使用權人等）。如依上述區域計畫法之開發許可相關規定，僅有開發許可區域內之居民為受開發行為影響之利害關係人，而為區域計畫法之開發許可程序中民眾參與之參與者，其範圍過度狹窄，顯非合理。且現行區域計畫法之疏漏，將造成以開發許可程序中，政府法外施恩舉行小範圍之象徵性參與程序即可變更五年通盤檢討之區域計畫，亦非正當，附此敘明。

3.4 環境影響評估法之民眾參與規定


環境影響評估程序系前述中科三期案兩造爭執所在，無論是國內及國外文獻均對環境影響評估法有相當廣泛的研究，尤其是中科三期案之後，顯然成為環境保護運動的主戰場，本文並無意重複他人完整且深入的研究，毋寧是從宏觀的角度，思考開發行為的行政程序流程中不同法制度之民眾參與。然而，不可避免地，仍須就環境影響評估程序的民眾參與先作介紹，故本節就環境影響評估法之民眾參與之論證係立基於眾多前人的著作，補充國際環境法近期的發展，並延續前述都市計畫法之民眾參與的理念，進一步檢視現行環境影響評估法之民眾參與程序，並為不同法制度中的民眾參與程序之整合預先建立論述的前提。

3.4.1 檢視環境影響評估法之民眾參與規定



開發行為雖定義於環境影響評估法，然而，並非所有開發案件均會進行環境影響評估程序，依環境影響評估法第 5 條規定，金有對環境有不良影響之虞之開發行為，始應依環境影響評估法進行第一階段之環境影響評估。而依同法第 7 條規定：「開發單位申請許可開發行為時，應檢具環境影響說明書，向目的事業主管機關提出，並由目的事業主管機關轉送主管機關（編按，即環境影響評估審查委員會）審查。」是以，第一階段之環境影響評估僅為書面審查，並環境影響評估法就該階段並無設計民眾參與機制；惟如第一階段之環境影響評估審查結論，認為開發行為對環境有重大影響之虞，依照環境影響評估法第 8 條規定，則須繼續進行第二階段環境影響評估。開發單位並須依照同條第 1 項各款規定將環境影響說明書進行公開展覽，再依照同條第 2 項規定舉行公開說明會，當地居民得依同法第 9 條規定以書面表達意見，且開發單位所提出的環境影響評估報告書亦須載明當地居民之意見後，向目的事業主管機關即環境影響評估審查委員會提出，供其審酌。是以最高法院迭於判決中明言環境影響評估程序「第二階段開始才真正進入一個較縝密、且踐行公共參與（按，「公共參與」包含民眾、主管行政機關及其他權責機關之參與，參與範圍較「民眾參與」為廣。）的程序。」學者亦認為，第二階段的環境影響評估程序，當地民眾始有法律依據參與其中，並以書面或口頭表達意見，甚或參加公聽會或現場勘查，有較完整的民眾參與機制。

雖然第一階段之環境影響評估程序並無明文規定之民眾參與程序規定，然主管機關內政部環境保護署卻於依環境影響評估法第 5 條第 1 項規定所制定之「開發行為環境影響評估作業準則」中，就第一階段之環境影響評估程序明載一連串之民眾參與程序規定。上開作業準則雖就第一階段之環境影響評估程序設有民眾



參與規定，惟因母法（環境影響評估法）並無明文規定，一旦有所爭執，人民可否依上開作業準則據以主張並提起相關訴訟，行政法院是否會因此而肯認人民就第一階段之環境影響評估程序亦有程序參與權，而非僅為行政機關之法外施恩，實存疑義。相反的，在現行環境影響評估程序多止步於第一階段之情形下¹²⁷，人民要求續行第二階段之環境影響評估程序以保障其等之程序參與權，行政機關卻往往以第一階段業已實質進行民眾參與程序而抗辯，反而以法外施恩式的民眾參與程序架空法律明文規範之第二階段環境影響評估民眾參與程序。不如回歸環境影響評估法原有之設計，至第二階段之環境影響評估程序始開啟民眾參與機制。

就此，學者主張開啟第二階段環境影響評估程序之「對環境有重大影響之虞」之要件解釋，為指向程序作為之法律效果，司法審查密度應該從寬¹²⁸，亦即對於行政法院對於開發行為是否有「對環境有重大影響之虞」之審查應從寬，始開發行為盡量符合此一要件，而得以進入第二階段之環境影響評估程序，並進行第二階段環境影響評估程序中法律明文規定之民眾參與程序。

據上所陳，即便上開作業準則就第一階段設有較環境影響評估法本身所規定之第一階段民眾參與程序更多的民眾參與，仍僅有第二階段之民眾參與程序有完整的參與程序及法源依據，而有詳加探討之必要。然而，就第二階段法律規定之民眾參與程序以 Arenstein 之理論為基礎，對我國環境影響評估法定民眾參與進行分析¹²⁹之結果，無論係機關及當地居民向開發單位提出書面意見¹³⁰、辦理現場勘

¹²⁷ 葉俊榮、張文貞（2010），《環境影響評估制度問題之探討》，頁 38，行政院研究發展考核委員會委託研究報告(RDEC-RES-098-007)。

¹²⁸ 張文貞（2010），《程序取向的行政行為之司法審查：以中科三期環評判決為例》，頁 13-14，發表於第 10 屆行政法理論與實務研討會。

¹²⁹ 本文整理。

察及公聽會¹³¹、舉行公開說明會¹³²、公開陳列說明書及刊載審查結論¹³³等依環境影響評估法第 12 條所辦理之環境影響評估程序第二階段之民眾參與，僅讓人民提供意見，雖然係環境影響評估法之法定民眾參與程序，仍顯然停留在「象徵性參與」的階段。



3.4.2 環境影響評估法民眾參與之主體

環境影響評估法民眾參與程序之主體為何？亦即民眾參與程序之發起者為何？參加者為何？尤其是「民眾參與程序的參加者為何」此一爭點，因為涉及原告是否具有撤銷訴訟當事人適格之判定，在環境影響評估法的相關行政訴訟中，日漸成為主要的爭點¹³⁴，故就民眾參與程序的參加者為何，最高行政法院於 102 年度判字第 70 號判決中闡述甚明。以下分就環境影響評估制度民眾參與程序的發起者與參與者為何說明：

一、環境影響評估制度民眾參與程序的發起者為何？

就環境影響評估第一階段之民眾參與程序觀之，環境影響評估法第 7 條第 3 項規定：「前項審查結論主管機關認不須進行第二階段環境影響評估並經許可者，開發單位應舉行公開之說明會。」，是以召開第一階段之民眾參與機制即說明會之發起者為「開發單位」。

然而，第一階段之民眾參與程序係於環境影響評估之審查結論業已作成後，始須為之，且「說明會」依照上開 Arenstein 之民眾參與階梯分類，民眾參與之程

¹³⁰ 環評法第 9 條。

¹³¹ 環評法第 12 條及環境影響評估公聽會作業要點。

¹³² 環評法第 8 條第 2 項、環評法施行細則第 22 條及環境影響評估公開說明會作業要點。

¹³³ 環評法第 8 條第 1 項。

¹³⁴ 詳見後述之中科三期、中科四期案件判決分析。



度僅係「接受告知」之象徵性參與，參與程度亦低於「公聽會」。當環境影響評估程序結果木已成舟，民眾參與對於結論並無影響力，無論開發單位或民眾對於「說明會」之參與顯然欠缺動機，亦有個案研究認為開發單位在舉辦說明會時，往往敷衍了事，只求盡快完成環境影響評估程序，不要節外生枝不少民眾在開發案的環境影響評估程序終結之後，仍對該開發案一無所知¹³⁵。

至於第二階段之環境影響評估程序，對於民眾參與程序雖有更嚴謹的規定，茲先將第二階段法定的民眾參與程序及各程序的發起者以下表說明：

表 4：第二階段之環境影響評估程序（來源：作者自製）

編號	第二階段環境影響評估流程	民眾參與程序	依據	發起者
1	說明書分送有關機關並舉行公開說明會	公開說明會	環境影響評估法第 8 條	開發單位
2	辦理評估範疇界定	範疇界定會議	環境影響評估法第 10 條	主管機關
3	開發單位撰寫環境影響評估報告書初稿	N/A	環境影響評估法第 11 條	N/A
4	辦理現場勘查及公聽會	公聽會	環境影響評估法第 12 條	目的事業主管機關
5	目的事業主管機關將勘察現場紀錄、公聽會紀錄及評估書初稿送請主管機關審查	N/A	環境影響評估法第 13 條	N/A

由上表可知，第二階段之環境影響評估民眾參與程序依序為「說明會」、「範疇界定會議」以及「公聽會」。「說明會」由開發單位主辦，視開發單位是否有落實民眾參與的意願，來決定實質上「說明會」的民眾參與程度，惟考慮開發單位

¹³⁵ 曾家宏(2006)，《環境影響評估制度民眾參與機制之研究—以國道東部公路蘇澳花蓮段為例》，

傾向使環境影響評估通過，舉辦說明會的目的傾向說服民眾支持開發案，仍可能流於象徵性的參與。



至於「範疇界定會議」之目的則依環境影響評估法第 10 條第 2 項規定為：「一、確認可行之替代方案。二、確認應進行環境影響評估之項目；決定調查、預測、分析及評定之方法。三、其他有關執行環境影響評估作業之事項。」而有論者認為此際應將「誰來參與」此一議題劃入「範疇界定會議」討論項目。因為從個案顯示，確立誰是受開發案影響的民眾，誰具有參與公聽會之資格，往往成為後來「公聽會」爭執的焦點，如能在「範疇界定會議」中，以實證方式確定受影響的民眾範疇，更能落實後續舉辦之「公聽會」之民主代表性及民主正當性。

不過有趣的是，環境影響評估程序主要為評估開發案對於「環境是否造成不良影響」¹³⁶，主管機關則為內政部環境保護署，則何以在重要的前階段「範疇界定會議」係由環保主管機關舉辦，後續更實質重要的民眾參與程序「公聽會」卻係由目的事業主管機關舉辦？蓋目的事業主管機關在環境影響評估程序階段之地位應類似於「訴訟之參加人」，甚且參加者多半為主張開發案應通過環境影響評估的「原告方」——開發單位。而此階段之「公聽會」經過先前公開閱覽、說明會及範疇界定會議的醞釀，應是環境影響評估民眾參與程序的「重頭戲」，除了參與者須具有代表性外，舉辦公聽會之主持單位更須能中立、客觀、專業，才能在公聽會中妥善關注各方利益，公平適當地進行公聽會程序，以服眾人，實質討論開發案是否對環境產生不良影響，提昇民眾參與的程度，落實民眾參與之「平等參與原則」（詳後述）。據此，環境保護署為環境影響評估法主管機關，環境影響評

頁 85，國立臺灣大學地理環境資源研究所碩士論文。

¹³⁶ 參照環境影響評估法第 1 條。

估審查委員會作為環境影響評估之審查者，似乎較「目的事業主管機關」更為合適。



二、環境影響評估制度民眾參與程序的參與者為何？

環境影響評估制度民眾參與程序的參與者為何？參照相關環境影響評估法條文，均使用「當地居民」之條文用語，然而，「當地居民」是否僅限於開發案所在地之居民呢？最高行政法院於 102 年度判字第 70 號判決採取否定見解，並依照體系解釋，認為「當地居民」應該係指「居住」在該具體個案開發行為「可能引起之『環境（包含陽光、空氣、水、土壤等）影響範圍』內」之居民，而「個案」開發行為可能影響的環境（包含陽光、空氣、水、土壤等）範圍之「具體狀況」，則必須事前以科學、客觀的調查、預測、分析及評定結果審慎判斷。此一標準，當可作為前開「範疇界定會議」討論項目之參照，並可用以審查後續第二階段「公聽會」當地居民代表性審查之參考。

3.5 土地徵收條例之民眾參與程序

如開發案所在地為私有土地，開發行為流程即有可能進行土地徵收，而土地徵收條例亦涉有民眾參與之規定，以下分述之：

3.5.1 檢視土地徵收條例民眾參與相關規定

土地徵收條例民眾參與之規定主要規定於該條例第 10 條第 2 項：「需用土地人於事業計畫報請目的事業主管機關許可前，應舉行公聽會，聽取土地所有權人及利害關係人之意見。但因舉辦具機密性之國防事業或已舉行公聽會或說明會者，不在此限。」

依照上開條文，土地徵收條例公聽會之舉行，須在勘選土地之後，目的事業主管機關許可前。

而在土地徵收條例施行細則中，亦對公聽會之舉行設有程序上的要求。依據土地徵收條例施行細則第 10 條規定：「需用土地人依本條例第十條第二項規定舉行公聽會，應至少舉行二場，其辦理事項如下：



一、應於七日前將舉行公聽會之事由、日期及地點公告於需用土地所在地之公共地方、當地直轄市或縣（市）政府、鄉（鎮、市、區）公所、村（里）辦公處之公告處所與村（里）住戶之適當公共位置，並於其網站張貼公告及刊登政府公報或新聞紙。

二、依土地登記簿所載住所，以書面通知興辦事業計畫範圍內之土地所有權人。

三、說明興辦事業概況、展示相關圖籍及說明事業計畫之公益性、必要性、適當性及合法性，並聽取土地所有權人及利害關係人之意見。後場公聽會並應說明對於前場公聽會土地所有權人及利害關係人陳述意見之明確回應及處理情形。

四、公聽會應作成會議紀錄，並將紀錄公告周知，張貼於需用土地所在地之公共地方、當地直轄市或縣（市）政府、鄉（鎮、市、區）公所、村（里）辦公處公告處所，與村（里）住戶之適當公共位置，需用土地人並需於其網站上張貼公告及書面通知陳述意見之土地所有權人及利害關係人。

五、依前二款規定所為前場公聽會紀錄之公告及書面通知，與對於前場公聽會土地所有權人及利害關係人陳述意見之回應及處理，應於舉行後場公聽會前為之。事業計畫報請目的事業主管機關許可及徵收案件送由核准徵收機關核准時，應一併檢附所有公聽會紀錄、土地所有權人及利害關係人之意見與對其意見之回應及處理情形。」

如以 Arenstein 之民眾參與階梯理論為基礎，對土地徵收條例法定民眾參與程序進行分析，土地徵收條例之民眾參與程序，包含「辦理現場勘察後舉行第一場

公聽會¹³⁷、第二場公聽會¹³⁸、所有權人陳述意見¹³⁹，以及徵收案之公告¹⁴⁰等程序，均仍僅止於「象徵性參與」。但相較於前述其他法律之民眾參與程序，土地徵收條例之公聽會舉行較為嚴謹，並就前後二場公聽會之目的及功能於土地徵收條例施行細則第 10 條第 1 項第 3 款設有明確的規範，有助於提昇土地徵收程序中民眾參與之程度。



另外，土地徵收條例第 10 條第 3 項規定：「特定農業區經行政院核定為重大建設須辦理徵收者，若有爭議，應依行政程序法舉行聽證。」由土地徵收條例第 10 條第 2 項及第 3 項之比較可知，公聽會與聽證係兩種不同之民眾參與程序，而聽證會之程序更為嚴謹。

相較於公聽會之程序並無法律明文，公聽會舉行之品質與民眾參與的程度相當仰賴發起人之意願，聽證程序於行政程序法第 54 條至第 66 條設有相當嚴格之程序規範，對於土地所有權人及利害關係人之程序權利保障更為周全，民眾參與的程度自非公聽會可以比擬。甚至行政程序法對於聽證的效力亦加以規範，而於行政程序法第 108 條第 1 項規定：「行政機關作成經聽證之行政處分時，除依第四十三條之規定外，並應斟酌全部聽證之結果。但法規明定應依聽證紀錄作成處分者，從其規定。」

學者亦認為，公聽會（public hearing）與聽證（hearing）亦有所區別。公聽會是行政機關即將作成影響多數人之行政行為前，廣泛參酌利害關係人、機關團體、專家學者及民間公正人士之意見，供行政機關決斷之參考；聽證則主要適用

¹³⁷ 土地徵收條例第 10 條第 2 項、土地徵收條例施行細則第 10 條第 1 項各款規定。

¹³⁸ 土地徵收條例第 10 條第 2 項、土地徵收條例施行細則第 10 條第 1 項各款規定。

¹³⁹ 土地徵收條例第 13 條之 1 規定、土地徵收條例施行細則第 13 條規定。

於行政機關欲為不利益之行政行為前，賦予相對人以及利害關係人主張或抗辯，並提出相關證據，以釐清法律上及事實上之爭點之程序¹⁴¹。




即便相較於先前簡介之其他法律規範之民眾參與程序，土地徵收條例所規定之公聽會的民眾參與程度較高，然而，在土地徵收流程中，公聽會的舉行並非絕對，同條項但書亦設有舉行公聽會之例外規定：「但因舉辦具機密性之國防事業或已舉行公聽會或說明會者，不在此限。」復依據土地徵收條例施行細則第 11 條規定：「本條例第十條第二項但書所稱具機密性之國防事業，指具有軍事機密與國防秘密種類範圍等級劃分準則規定之機密性國防事業；所稱已舉行公聽會或說明會，指下列情形之一：

- 一、興辦事業計畫於規劃階段已舉行二次以上公聽會，且最近一次公聽會之舉行距申請徵收三年內。
- 二、興辦事業計畫已依都市計畫法舉行公開展覽及說明會，並通知土地所有權人，且最近一次公開展覽及說明會之舉行距申請徵收三年內。
- 三、原事業計畫已舉行公聽會，於申請徵收後發現範圍內土地有遺漏須補辦徵收。
- 四、原興辦事業為配合其他事業需遷移或共構，而於該其他事業計畫舉辦公聽會或說明會時，已就原興辦事業之遷移或共構，聽取土地所有權人及利害關係人之意見者。」

這在開發行為流程中，多半已經適用其他法律規範進行了民眾參與程序，則土地徵收條例的民眾參與程序，實際上已因土地徵收條例第 10 條第 2 項但書的除外規定而大大減少適用的可能性。

¹⁴⁰ 土地徵收條例第 18 條、土地徵收條例施行細則第 21 條。

¹⁴¹ 蔡茂寅（等著）（2001），《行政程序法實用》，頁 124，臺北：學林。



既然聽證與公聽會為不同的民眾參與程序，僅有特定農業區之徵收始有聽證程序之適用，在徵收係對人民財產權全然剝奪的前提下，徵收非特定農業區的土地是否無適用嚴謹之聽證程序之必要？僅因非屬特定農業區則排除聽證程序之適用，是否能夠通過平等原則之檢驗？實有疑義。而土地徵收條例所規定的公聽會則因除外規定而大幅度減少舉辦之機會，不啻浪費土地徵收條例施行細則對公聽會提昇民眾參與程度之美意，也突顯不同法規範有不同的立法目的，不同發規範的民眾參與程序都在處理不同的議題，甚至有不同發起者與參與者，亦可能存有民眾參與程度上的不同，是否能夠互相取代？實值得討論。

3.5.2 土地徵收條例民眾參與的主體

參照上述土地徵收條例以及土地徵收條例施行細則民眾參與相關條文，可知如非涉及特定農業區之徵收，土地徵收條例民眾參與的發起者為「需用土地人」，那麼本文在不同法規範中所探討的問題亦在此重複，「需用土地人」本身就是徵收案的申請人，理所當然支持徵收案的通過，如何能在公聽會的舉行和主持上秉持公正客觀的立場，廣納各方言論，達成民眾參與之目的。以「需用土地人」作為公聽會的舉辦者，無疑是「球員兼裁判」的規定，削弱土地徵收條例民眾參與的程度。

甚爾，此也凸顯出「公聽會」與「聽證」的最大不同。蓋「聽證」程序就「主持人」設有規範，首先，「主持人」須由行政機關首長或其指定人擔任，必要時得選由律師或其他專業人士出任¹⁴²。就「主持人」的義務亦設有規定，主持人類似

¹⁴² 參照行政程序法第 57 條。

於訴訟中之裁決者，乃公正客觀的第三方，甚爾設有聲明異議的相關規定¹⁴³，以確保聽證的主持人獲得雙方當事人的信賴，並切實履行「兩造兼聽」以主持聽證¹⁴⁴。

土地徵收條例前開民眾參與法條較為理想的解釋，應為「需用土地人」為公聽會舉辦之「出資者」，至於公聽會之主辦，則應由徵收審議委員會主席或由主席之指定人擔任，亦或由專業人士、具有相當專業的機構或民間團體擔任公聽會之發起者，更能符合公聽會的實質參與的精神，並落實公聽會各方意見均能陳述、表達，並無預設何方優劣之平等參與原則。

至於土地徵收條例民眾參與之參與者，法條亦明文規定為「土地所有權人或利害關係人」，因土地徵收涉及所有權全然剝奪，土地所有權人自屬當然的必要參與者，然而，徵收案範圍遭徵收之土地並非僅有土地所有人居住、使用，本於土地徵收條例之立法目的，此處的利害關係人之認定，應為「如有事實足認將因土地徵收而權益受到影響者」，自屬土地徵收條例規定之「利害關係人」。至於受開發案影響者、因開發案土地重劃或區域變更而影響者、居住於開發案環境影響範圍內者，均不一定會因徵收案而受到影響，亦不一定為土地徵收條例所規範之利害關係人。相反的，土地徵收條例規定之「利害關係人」則往往是受開發案影響者、因開發案土地重劃或區域變更而影響者，以及居住於開發案影響範圍內者，使得土地徵收條例規定民眾參與程序之參與者，與各法規範中民眾參與之參與者相較，範圍最小、人數最少、受影響卻最深。

¹⁴³ 參照行政程序法第 63 條及第 64 條。

¹⁴⁴ 參照行政程序法第 62 條第 1 項。



3.6 小結——各法規範民眾參與程序的比較

將上述各法規民眾參與規定從：(一) 民眾參與的必要性、(二) 民眾參與的主體來做比較。

3.6.1 從民眾參與的發起者而言

茲將各法規民眾參與程序的發起者以下表 5 比較說明之：

表 5：民眾參與法規範之法定發起者（來源：作者自製）

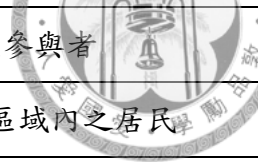
民眾參與之法規範	法定發起者
都市計畫法	擬定計畫單位
區域計畫法	N/A
環境影響評估法	開發單位 主管機關 目的事業主管機關
土地徵收條例	需用土地人

由上表 5 可知，除環境影響評估法中範疇劃定會議之發起人為主管機關（環境影響評估法之主管機關外），其餘民眾參與程序之發起者均為「擬定計畫單位/開發單位/需用土地人」，實際上均為「開發單位」，即便環境影響評估法之公聽會發起人為目的事業主管機關，仍有公正性不足的疑慮，已如前述。如要提升各法規民眾參與之程度，應將各法規範法定發起人均解釋為民眾參與之出資者，應繳納一定的民眾參與舉辦費用，並由各法規範之獨立內部單位主持各民眾參與程序，始符合程序目的。

3.6.2 從民眾參與的參與者而言

茲將各法規民眾參與的參與者以下表 6 說明：

表 6：民眾參與法規範之法定參與者（來源：作者自製）



民眾參與之法規範	法定參與者
都市計畫法	都市計畫區域內之居民
區域計畫法	N/A
環境影響評估法	當地居民與利害關係人
土地徵收條例	土地所有權人與利害關係人

由表 6 可知，各法規範民眾參與之法定參與者不同，民眾參與之範圍亦不同，無法互相取代，甚至應該更進一步釐清各法規範民眾參與規定之互動關係為何，方能在開發行為流程中，實質進行民眾參與程序，發揮各法規範民眾參與之功能，達成開發行為流程中各民眾參與程序之目的。

4. 從司法判決分析開發行為流程相關規範之民眾參與

自上述法規分析可知，我國開發行為流程中，可能涉及但尚未窮盡之法規範有上述之都市計畫法、區域計畫法、環境影響評估法，以及土地徵收條例，其中都市計畫法、土地徵收條例、環境影響評估法均定有民眾參與相關規定，並分析說明相關法律規定如上，惟自法規文義分析較為平面、靜態，而我國司法實務則逐漸累積上開各規範有關民眾參與之判決先例，尤其是開發行為所在地居民或毗鄰居民主張行政機關或開發單位於各階段之開發行為流程中，並未依法提供民眾參與之機會，進而影響其等之民眾參與權之相關行政法院訴訟，無論行政法院判決支持民眾參與或支持行政機關（開發單位），行政法院亦累積相當之實務見解，而且逐漸形成普遍性的實務通說。另外，亦從中科三期及中科四期兩則指標性的行政法院案例，可以得知民眾參與之主體逐漸成為重要的訴訟爭點，最高行政法院藉由當事人適格此一訴訟爭點之審理，解釋、適用環境影響評估法之民眾參與規範之「參與者為何」。

以下的分析先從開發行為流程中，各法規範民眾參與相關判決作概觀的分析。再從中科三期、四期等指標性之案件作微觀之分析。

4.1 開發行為流程之民眾參與相關判決概觀

茲將開發行為流程中，上述提及之各法規範有關民眾參與相關判決進行分析。

4.1.1 都市計畫法之民眾參與相關判決

將最高法院、臺北高等行政法院、臺中高等行政法院，以及臺南高等行政法院受理之都市計畫法案件中，原告為都市計畫區域內居民，主張被告機關應依都市

計畫法民眾參與相關規定舉行公聽會，惟未舉行，致侵害原告之程序參與權之相關判決¹⁴⁵以表格盧列如表 7。



表 7：都市計畫法案件中上訴人上訴或原告起訴主張應舉行公聽會之行政法院判決

146

編號		最高行政法院		
1	字號	主文	理由中是否審酌程序參與權	
	100 年度判字第 2064 號	上訴駁回	是	
	事實	緣被上訴人臺南市政府為配合經濟部辦理「易淹水地區水患治理計畫」之排水整治工程計畫，依都市計畫法第 27 條第 1 項第 4 款規定辦理「變更臺南市主要計畫（配合鹽水溪排水系統北岸支流排水系統-海尾寮排水整治工程）案」變更該市安南區海尾寮排水之堤防預定（用地範圍）線範圍內土地為河川區或其他相關用地。上訴人所有坐落臺南市安南區安北段 426 地號土地，其中有部分位於系爭計畫案範圍內，變更為河川區（兼供道路使用）。		
具體理由	上訴人雖主張未收受通知，然查，被上訴人已函請前揭里辦公處協助分發本件說明會宣傳單與里內各住戶，則其於農地所在之原佃里里辦公室縱未張貼公告，亦已達到公告欲使所有住戶知悉之目的。且屬於輕微瑕疵，不影響本件計畫案之效力。			
編號		臺北高等行政法院		
1	字號	主文	理由中是否審酌程序參與權	
	101 年度訴字第 391 號	原告之訴駁回	肯	

¹⁴⁵ 作者以案由為「都市計畫」、關鍵字「公聽會」及「說明會」搜索法學檢索系統最高行政法院、臺北高等行政法院、臺中高等行政法院、高雄高等行政法院之判決，並自搜尋結果為最高行政法院 18 筆、臺北高等行政法院 23 筆、臺中高等行政法院 14 筆、高雄高等行政法院 11 筆，再排除原告為開發單位，以及原告主張說明會未合法通知之判決(法條僅規定公告週知)，篩選出原告為都市計畫區內居民，並主張程序參與權受侵害，之相關判決整理如本表所示。最後瀏覽日期：2013 年 4 月 10 日

¹⁴⁶ 以下表格內之事實、具體理由欄內之文字均節錄自所整理之各判決內容。



	事實	參加人苗栗縣政府依都市計畫法第 27 條第 1 項第 4 款規定，辦理變更新竹科學園區竹南基地暨周邊地區特定區（配合行政院「劃地還農」專案讓售政策指示）主要計畫案，報經被告內政部核定，參加人旋公告發布實施。		
	具體理由	1. 變更都市計畫既已依都市計畫法第 19 條第 1 項規定踐行公開展覽及舉行說明會之法定程序，自無再適用性質上為普通法之行政程序法第 164 條第 1 項規定為聽證程序之必要。 2. 原告已列席參與內政部都市計畫委員會會議，並無原告所指都委會會議將渠等摒除在外，以及未給予渠等澄清及磋商機會或無公平、公開、雙向互動程序之情事。		
2		字號	主文	理由中是否審酌程序參與權
		97 年度訴字第 971 號	原告之訴駁回	是
	事實	原告所有之土地，經被告臺北市政府以 68 年 12 月 20 日府工二字第 47627 號公告「變更臺北市都市計畫保護區計畫（通盤檢討）案變更為住宅區（原為保護區，經都市計畫檢討主要計畫變更，但因細部計畫及整體開發作業尚未完成，尚未能准許依變更後計畫用途使用。）」前經原告於 98 年 1 月 13 日具聲請書向被告申請於系爭土地新建第 50 組農業建築（臨時建築），經被告所屬都市發展局以系爭土地係位於「保護區變更為住宅區地區」而否準。		
	具體理由	本件應適用 62 年 9 月 6 日修正公佈「都市計畫法」第 19 條規定，尚無舉行公聽會或說明會之明文規定。		
3		字號	主文	理由中是否審酌程序參與權
		97 年度訴字第 3042 號	原告之訴駁回	是
	事實	行政院國家科學委員會遴選宜蘭城南基地為通訊知識服務園區，並擬定「科學工業園區宜蘭基地籌設計畫書」報奉行政院以民國 94 年 5 月 16 日院臺科字第 0940018090 號函同意後，被告宜蘭縣政府依都市計畫法第 27 條第 1 項第 3 款等相關規定，進行都市計畫變更。		
	具體理由	被告已舉辦「公開說明會」。		
編號	臺中高等行政法院			
1		字號	主文	理由中是否審酌程序參與權
		98 年度訴字第 416 號	原告之訴駁回	是
	事實	參加人苗栗縣政府辦理「變更高速公路頭份交流道附近特定區計畫（部分農業區及綠地用地為道路用地）案」，經報請被告內政部以民國（下同）98 年 1 月 14 日臺內營字第 0980800181 號函核定後，參加人苗栗縣政府即以 98 年 2 月 13 日府商都字第 09800137252 號公告，自 98 年 2 月 16 日零時起發布實施。		

	具體理由	被告已有舉辦「說明會」。		
2		字號	主文	理由中是否審酌程序參與權
		93 年度訴更一字第 00016 號	原告之訴駁回	是
	事實	緣被告擬將臺中市第 7 期重劃區內設置大型展演場所列入臺中市之重大建設，乃依行為時都市計畫法第 27 條第 1 項第 4 款規定辦理「變更臺中市都市計畫（新市政中心專用區）細部計畫（部分交通用地為經貿展演用地）案」，並經內政部審查通過在案。被告將系爭變更都市計畫案提送臺中市都市計畫委員會會議通過後，公告系爭變更都市計畫。原告不服，以被告系爭變更都市計畫違法，且該計畫使原作為轉運站所需土地利用面積短縮，而必須另覓他地，原告及參加人等所有坐落系爭變更計畫外之臺中市西屯區協安段 189 地號土地將被低價徵收作為轉運站之用，渠等因該行政處分財產權受到犧牲，法律上利益受有損害。		
	具體理由	1. 該都市計畫之變更仍未確定，且系爭變更都市計畫公告之處分與原告所有之前述土地將被徵收為交通用地，並無絕對必然關係，亦即原告所有土地之權益與系爭變更都市計畫公告間，並無法律上之利害關係存在，均如前述，依前開說明，原告自非該處分之法律上利害關係人，充其量僅為事實上之利害關係人，原告遽而提起本件訴訟，依首揭說明並非適格之當事人。 2. 原告主張說明會流於形式的部分，法院並未予以回應。		
3		字號	主文	理由中是否審酌程序參與權
		91 年度訴字第 652 號	原告之訴駁回	是
	事實	被告臺中市政府為辦理「變更臺中市都市計畫（新市政中心專用區）（部分交通用地為經貿展演用地）細部計畫」案，公開展覽並舉辦說明會。原告針對本案提出異議書，未獲採納；原告復函請被告舉辦聽證會，經被告否准原告之請求，經原告提起訴願，訴願決定予以駁回，而提起本件行政訴訟。		
	具體理由	1. 已舉行說明會，且依特別法優先於普通法原則，不適用行政程序法行政計畫章節之聽證相關規定。被告未舉行聽證與法無違。 2. 本件之爭訟點僅為被告辦理上開「變更臺中市都市計畫（新市政中心專用區）（部分交通用地為經貿展演用地）細部計畫」案，被告機關未依原告之請求舉辦聽證會，是否違法而已。（編按，被告有無舉行公聽會，不在本案判決範圍。）		
編號	高雄高等行政法院			
1		字號	主文	理由中是否審酌程序參與權
		95 年度訴字第 00401 號	原告之訴駁回	是

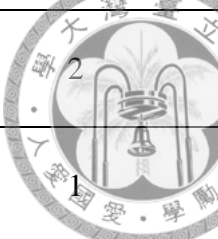
事實	被告臺南市政府於民國（下同）92年1月16日發布實施「變更臺南市主要計畫（第4次通盤檢討）案」，其中編號4-12將文中53學校用地東側4-10-23M由低密度住宅區變更為道路用地，原告乃於94年4月26日委由律師陳請撤銷其所有坐落臺南市西區玉宇段147地號土地（下稱系爭土地）計畫道路拓寬案，被告臺南市函復原告：「...2、有關本府公告之『變更臺南市主要計畫（第4次通盤檢討）案』，係依『都市計畫法』第19條之規定，...依法提本市都委會審議...本府復依本市都委會審議決議修正計畫書圖，連同人民及團體對本府之陳情意見綜理表，報請內政部都委會審議，並經政部都委會審議通過後核定發布實施。有關本案之辦理情形，本府均依都市計畫法令規定辦理，非如來文所載前揭計畫案違反『都市計畫法』第19條及第23條之規定、未依法舉行說明會...」。
具體理由	已依法舉行公開說明會

從上表 7 可知，都市計畫法民眾參與條文自 91 年 5 月 15 日修正增加「說明會」此一民眾參與程序以來，各級行政法院僅有上表所列少數判決以民眾之程序參與權為爭點，此一結果可能之因素，無非係擬定計畫機關依都市計畫法第 19 條規定所舉行之說明會已滿足法規要求，然而，仍有上表所列之各判決顯示民眾對於都市計畫法所規定之民眾參與機制提出質疑，認為現行之民眾參與機制無法保障其等之程序參與權，就此行政法院亦多以「已舉行說明會」為由，判決原告敗訴之理由，詳如下表 8 分析：

表 8：開發行為流程中都市計畫法民眾參與相關案件

以「已舉行說明會」判決原告敗訴理由之件數（來源：作者自製）

編號	承審法院	判決件數	判決原告敗訴之判決件數	判決原告敗訴之理由審酌程序參與權之判決件數	以「已舉行說明會」為判決原告敗訴理由之判決件數
1	最高行政法院	1	1	1	0
2	臺北高等行政法院	3	3	2	2

3	臺中高等 行政法院	3	3	3	
4	高雄高等 行政法院	1	1	1	

由上表 8 可知，都市計畫法民眾參與相關判決之原告角度觀察，即使以「全軍覆沒」來形容判決結果也不為過，這樣的結果並非代表現行都市計畫法民眾參與機制設計完善、運作順利，而是象徵式的民眾參與制度設計並未發揮民眾參與機制應有的功能。

再按，程序參與權之行使當以權利主體知悉參與權利資訊為前提，亦即「知道權利的存在，是行使權利之先決條件¹⁴⁷。」此為「程序資訊取得權¹⁴⁸」，屬正當法律程序保障之一環，然而，最高行政法院於 100 年度判字第 2006 號判決中，卻認為擬定計畫機關依都市計畫法第 19 條召開之說明會，開會公告僅須發函給變更都市計畫範圍內之理辦公室即可，至於里辦公室有無張貼說明會開會公告，又或利害關係人有無知悉說明會公告資訊，均非所問¹⁴⁹。此判決理由明顯漠視程序參與權人之程序資訊取得權，不免有違反正當法律程序之嫌。

然而，即便本文認為都市計畫之民眾參與機制有待加強，在現行法規如此簡陋之現況下，行政法院可否課與「擬定計畫機關」較現行都市計畫法規定更高的程序義務仍非無疑¹⁵⁰。

¹⁴⁷ 引自司法院識字第 610 號解釋大法官許玉秀、林子儀和許宗力所撰寫之部分協同意見書第二段。

¹⁴⁸ 同註 147。

¹⁴⁹ 參照表 12 最高行政法院判決編號 1 之整理。

¹⁵⁰ 參照黃丞儀（2011），〈環境決策、司法審查與行政合理性—試析臺灣與美國環境影響評估訴訟中行政判斷之合法性控制〉，《2010 行政管制與爭訟》，頁 321-432，中央研究院法律學研究所專書(14)。



4.1.2 區域計畫法之民眾參與相關判決

本文原欲將最高行政法院、臺北高等行政法院、臺中高等行政法院，以及臺南高等行政法院受理之區域計畫法案件中，原告為區域計畫內之居民，主張被告機關應依環境影響評估法民眾參與相關規定舉行公聽會，惟未舉行，致侵害原告之程序參與權之相關判決整理乘列表，惟因區域計畫法並無法定之民眾參與機制，故無搜尋結果，但在搜尋過程中，仍有兩件最高行政法院之判決涉及區域計畫委員會應否給予區域計畫內居民陳述意見之判決，茲以下表 9 虛列如下：

表 9：區域計畫法案件中上訴人即原告起訴主張區域計畫審議委員會開會時應給予陳述意見之機會（排除行政罰相關案件）（來源：作者自製）¹⁵¹

編號	最高行政法院		
	字號	主文	理由中是否審酌程序參與權
1	100 年度判字第 2248 號	上訴駁回	是
	事實	中部科學工業園區第四期（二林園區）（下稱中科四期二林園區）籌設計畫，經行政院函行政院國家科學委員會（下稱國科會），原則同意並照行政院交據經濟建設委員會（下稱經建會）民國 97 年 10 月 20 日審議結論辦理。國科會中部科學工業園區管理局據以檢送中科四期二林園區開發計畫及細部計畫（下稱系爭開發計畫），經彰化縣政府附查核意見，請內政部（被告及被上訴人）審議。案經內政部區域計畫委員會專案小組與行政院環境保護署（下稱環保署）環境影響評估審查委員會（下稱環評會）併行審查，環評會有條件通過環境影響評估審查。迨經區域計畫委員會 98 年 11 月 5 日第 265 次審查會及同年 12 月 12 日第 265 次審查會延續會議，作成 19 點決議請國科會中部科學工業園區管理局於 3 個月內補充修正，送內政部營建署查核無誤後，核發 98 年 11 月 16 日臺內營字第 09808114091 號函，依區域計畫法第 15 條之 1 規定，為開發之許可。	

¹⁵¹ 以下表格內之事實、具體理由欄內之文字均節錄自所整理之各判決內容。

	具體理由	<p>1. 倘未以開發區域內居民作為權益保護之範圍，則其週邊究應以多大範圍始得界定其權益保護之區域，則乏依據，況除上訴人楊玉洲等3人外之其餘上訴人等，復未能舉證其因系爭開發案，有何直接影響及其實質權益，從而上訴人此部分主張，自無可採。</p> <p>2. 被告非否定原告享有參與程序之權利，僅係為維持審議過程之秩序故無法讓其隨時皆可入場陳述意見。</p>		
編號	臺北高等行政法院			
	字號	主文	理由中是否審酌程序參與權	
	99 年度訴字第 658 號	原告之訴駁回	是	
	事實	同最高行政法院 100 年度判字第 2248 號判決之事實。		
1	具體理由	<p>1. 在本開發區內並有土地，系爭開發許可處分執行後，勢必直接影響原告權益，故具有原告當事人適格。</p> <p>2. 行政程序與訴訟程序有別，行政程序之進行同時需兼顧民眾權益及行政效能，行政程序中涉及諸多內部審議會，並無可能均由所有程序相對人及利害關係人全程到場實際參與，此與訴訟程序以判決決定特定訴訟當事人之權利義務，故應公開審理之需求全然不同。故原告主張單向書面意見無法取代言詞陳述，援引諸多關於訴訟程序之公開主義相關規定及見解，指摘被告未同意其參加 98 年 11 月 12 日第 265 次審查延續會議為當事人並入場以口頭陳述意見，違反行政程序法第 23 條等規定，請求確認該處分違法，洵無足採。</p>		

尤應注意最高行政法院 100 年度判字第 2248 號判決，原告主張程序參與權，以及陳述意見之對象為「區域計畫審議委員會」，可認在民眾參與機制的設計上，發起者不但要秉持公平客觀之立場，促進平等、實質參與，參與的民眾更希望聲音能夠被有權決定之機關或單位聽見（to be heard），在開發流程中，歷經各種法規範的民眾參與機制，現行法規範中，發起者多為擬定計畫機關、開發單位、目的事業主管機關，以及需用土地人，但是真正審議、決策之委員會或主管機關均非法定之參與者，有哪一階段的民眾參與機制能夠讓民眾的聲音真正被有權決策者所直接聽見呢？



4.1.3 環境影響評估法之民眾參與相關判決

將最高行政法院、臺北高等行政法院、臺中高等行政法院，以及臺南高等行政法院受理之環境影響評估法案件中，原告為開發行為所在地或毗鄰之居民，主張被告機關應依環境影響評估法民眾參與相關規定舉行公聽會，惟未舉行，致侵害原告之程序參與權之相關判決以表 10 盧列如下：

表 10：環境影響評估案件中上訴人上訴或原告（原告為開發行為所在地或毗鄰居民）起訴主張應舉行公聽會之行政法院判決（來源：作者自製）¹⁵²

編號	最高行政法院		
	字號	主文	理由中是否審酌程序參與權
1	102 年度判字第 120 號	原判決廢棄， 發回臺北高等行政法院。	是
	事實	中部科學工業園區第三期發展區（后里基地—七星農場部分，下稱中科三期）之環境影響評估審查結論有無違法？	
	具體理由	<p>1. 由此兩階段之程序比較可知，第一階段僅是從書面形式審查開發單位自行提出之預測分析，過濾其開發行為對環境是否有重大影響之虞，自第二階段開始才真正進入一個較縝密、且踐行公共參與的程序。</p> <p>2. 又環評法第 8 條第 1 項既規定：「前條審查結論認為對環境有重大影響『之虞』，應繼續進行第二階段環境影響評估者」，而該法第 8 條第 1 項所稱之「重大影響」，則例示規定於環評法施行細則第 19 條各款，可見只要開發案具有其中一款情形「之虞」，即應繼續進行第二階段環境影響評估，而非必須開發案對於環境「有重大影響」時，始足當之；且環評法第 8 條第 1 項所謂「對環境有重大影響之虞」，係指「開發行為對環境有重大影響之虞」而言，至於開發單位履行其所擬訂之預防及減輕開發行為對環境不良影響對策或審查結論所附加之負擔後，是否可以化解開發行為「對環境有重大影響之虞」，乃主管機關應於事後檢查驗證其核定之環境保護對策成效之事項，自難以事先預測的可能成果，作為免除繼續進行第二階段環境影響評估的理由，此對照環評法第 5 條第 1 項規定文義及同法第 6 條第 2 項第 7 款、第 8 款、第 10 款、第 18 條規範意旨自明。</p>	

¹⁵²以下表格內之事實、具體理由欄內之文字均節錄自所整理之各判決內容。

	字號	主文	理由中是否審酌程序參與權
2	102 年度判字第 70 號	原判決廢棄， 發回臺北高等行政法院。	是
	事實	中部科學工業園區第四期（二林園區）開發計畫「環境影響評估審查結論有無違法？	
	具體理由	原審以當事人不適格駁回原告之訴。然「當地居民」係指「環境受影響範圍」之居民，且環境受影響之範圍須以科學方法界定。	
	字號	主文	理由中是否審酌程序參與權
3	101 年度判字第 973 號	上訴駁回。	否
	事實	「民間參與廣慈博愛園區興建及營運案」未經環境影響評估程序審結即為開發行為有無違法？	
	具體理由	無。	
	字號	主文	理由中是否審酌程序參與權
4	99 年度判字第 30 號	上訴駁回。 (上訴人為環境保護署)	是
	事實	中部科學工業園區第三期發展區（后里基地—七星農場部分）開發計畫之環境影響評估審查結論有無違法？	
	具體理由	環境影響評估第一階段僅是從書面形式審查開發單位自行提出之預測分析，過濾其開發行為對環境是否有重大影響之虞，自第二階段開始才真正進入一個較縝密、且踐行公共參與的程序。	
	字號	主文	理由中是否審酌程序參與權
5	98 年度判字第 772 號	原判決廢棄，發回臺北高等行政法院。	是

	事實	緣參加人欣服股份有限公司(開發單位)於92年2月27日向被上訴人申請開發新竹縣橫山鄉與關西鎮交界處座落於新竹縣橫山鄉○○○段80小段21、21-1、21-3及沙坑段443、443-1、445地號等89筆土地，提出「一般事業廢棄物(含垃圾焚化灰渣)最終處置場設置工程」環境影響說明書(下稱環說書)送審。經被上訴人臺北縣政府先後於92年3月11日辦理現場勘查、召開初審會議、同年4月7日召開第2次審查會後認可作成「有條件通過環境影響評估」(下稱有條件通過環評)之審查結論，並於92年4月8日以府授環綜字第0920038414號公告「一般事業廢棄物含垃圾焚化灰渣)最終處置場環境影響說明書」審查結論。上訴人(原告即當地居民)不服，循序提起行政訴訟，經原審法院判決(臺北高等行政法院94年度訴字第944號判決)駁回後，提起上訴。		
	具體理由	環境影響評估第一階段僅是從書面形式審查開發單位自行提出之預測分析，過濾其開發行為對環境是否有重大影響之虞，自第二階段開始才真正進入一個較縝密、且踐行公共參與的程序。		
6	字號		主文	理由中是否審酌程序參與權
	98年度判字第708號		原判決廢棄， 發回臺北高等行政法院。	是
	事實	「新店安康一般事業廢棄物掩埋場興建工程」開發案之環境影響評估審查結論有無違法？		
	具體理由	環境影響評估第一階段僅是從書面形式審查開發單位自行提出之預測分析，過濾其開發行為對環境是否有重大影響之虞，自第二階段開始才真正進入一個較縝密、且踐行公共參與的程序。		
7	字號		主文	理由中是否審酌程序參與權
	98年度判字第475號		原判決廢棄， 發回臺北高等行政法院。	是
	事實	「新店安康一般事業廢棄物掩埋場興建工程」開發案之環境影響評估審查結論有無違法？		
	具體理由	環境影響評估第一階段僅是從書面形式審查開發單位自行提出之預測分析，過濾其開發行為對環境是否有重大影響之虞，自第二階段開始才真正進入一個較縝密、且踐行公共參與的程序。		
編號	臺北高等行政法院			
1	字號		主文	理由中是否審酌程序參與權
	100年度訴字第118號		原告之訴駁回。	否
	事實	中部科學工業園區第三期發展區(后里基地—七星農場部分，下稱中科三期)之環境影響評估審查結論有無違法？		

	具體理由	無。		
2		字號	主文	理由中是否審酌程序參與權
		99 年度訴字第 1882 號	原告之訴駁回。	是
	事實	「中部科學工業園區第四期（二林園區）開發計畫」之環境影響評估審查結論有無違法？		
	具體理由	1. 部分原告不具備訴訟權能。 2. 被告已舉行公聽會。		
3		字號	主文	理由中是否審酌程序參與權
		99 年度訴字第 1841 號	原告之訴駁回。	否
	事實	花蓮縣七星潭沿海風景區開發建設計畫之環境影響評估審查結論有無違法？		
	具體理由	無。		
4		字號	主文	理由中是否審酌程序參與權
		98 年度訴字第 2173 號	原告之訴駁回。	否
	事實	「大甲溪發電廠青山分廠復建計畫」之環境影響評估審查結論有無違法？		
	具體理由	1. 原告具有當事人適格：原告居住於開發行為所在地之下游，毗鄰開發行為所在地。 2. 有條件通過第一階段之環評結論適法，原告其餘主張即無審酌之必要。		
5		字號	主文	理由中是否審酌程序參與權
		98 年度訴字第 420 號	原告之訴駁回。	否
	事實	「臺北市士林區住六之六地區細部計畫暨配合修訂主要計畫」之環境影響評估審查結論有無違法？		
	具體理由	就原告主張開發單位應依環境影響估評法施行細則第 37 條第 1 項本文之規定 提出環境影響差異分析報告部分，上開規定僅涉及公益，非保護個人權利，故原告不具當事人適格。		
6		字號	主文	理由中是否審酌程序參與權
		98 年度訴更一字第 70 號	訴願決定及原處分均撤銷(最高行政法院 100 年度判字第 1024 號判決維持)	肯

	事實	89 年「新店安康一般事業廢棄物掩埋場興建工程」之環境影響評估審查結論有無違法？	
	具體理由	由(環境影響評估程序)此兩階段之程序比較可知，第一階段僅是從書面形式審查開發單位自行提出之預測分析，過濾其開發行為對環境是否有重大影響之虞，自第二階段開始才真正進入一個較縝密、且踐行公共參與的程序。	
7		字號	主文
		98 年度訴更一字第 95 號	訴願決定及原處分均撤銷。(最高行政法院 100 年度判字第 1040 號判決維持)
		理由中是否審酌程序參與權	否
	事實	新竹縣橫山鄉與關西鎮交界處坐落於新竹縣橫山鄉 80 分段 80 小段 21、21-1、21-3 及沙坑段 443、443-1、445 地號等 89 筆土地之 92 年「一般事業廢棄物(含垃圾焚化灰渣)最終處置場設置工程」環境影響評估審查結論有無違法？	
	具體理由	否。(但以開發單位提出之環說書提供錯誤之事實或不完整之資訊予環境影響評估審議委員會為理由而撤銷原處分及訴願決定。)	
8		字號	主文
		98 年度訴字第 00504 號	被告應命新竹縣環境保護局就其「新竹縣湖口垃圾轉運站興設計畫」(含聯外道路)依環境影響評估法第 5 條規定實施環境影響評估及停止實施開發行為。
		理由中是否審酌程序參與權	否
	事實	「新竹縣湖口垃圾轉運站興設計畫」之環境影響評估審查結論有無違法？	



	具體理由	無。 (但以下列兩點理由，判決如主文。 1. 環境影響評估法第 23 條第 8 項規定之「受害人民」應包括直接受開發行為影響所及之居民。 2. 被告所屬環境保護局(開發單位)關於新竹縣湖口垃圾轉運站興建之開發行為所使用之基地屬山坡地，而其開發系爭垃圾轉運設施(含聯外道路)整體面積已逾 1 公頃，依法應實施環境影響評估而未為，即申請許可開發，並逕行開發行為，而原告依環境影響評估法第 23 條第 8 項前段規定以書面告知被告應依環境影響評估法第 5 條、第 7 條第 1 項、第 22 條規命開發單位實施環境影響評估及停止開發行為，被告迄未為之，原告為此支付律師費用 6 萬元予其委任進行訴訟之代理律師，原告依環境影響評估法第 23 條第 8 項後段、第 9 項規定，為有理由。)						
9		<table border="1"> <thead> <tr> <th>字號</th> <th>主文</th> <th>理由中是否審酌程序參與權</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>97 年度訴字第 998 號</td> <td>原告之訴駁回</td> <td>否</td> </tr> </tbody> </table>	字號	主文	理由中是否審酌程序參與權	97 年度訴字第 998 號	原告之訴駁回	否
	字號	主文	理由中是否審酌程序參與權					
	97 年度訴字第 998 號	原告之訴駁回	否					
事實	新竹縣橫山鄉 80 分段 80 小段 21、21-1、21-3 及沙坑段 443、443-1、445 地號等 89 筆土地之 92 年「一般事業廢棄物(含垃圾焚化灰渣)最終處置場設置工程」之環境影響評估審查結論有無違法?							
具體理由	無。							
10		<table border="1"> <thead> <tr> <th>字號</th> <th>主文</th> <th>理由中是否審酌程序參與權</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>97 年度訴字第 997 號</td> <td>原告之訴駁回</td> <td>否</td> </tr> </tbody> </table>	字號	主文	理由中是否審酌程序參與權	97 年度訴字第 997 號	原告之訴駁回	否
	字號	主文	理由中是否審酌程序參與權					
	97 年度訴字第 997 號	原告之訴駁回	否					
事實	同上(編號 9)							
具體理由	無。 (以下列三點理由認原告不具有當事人適格： 1. 原告為開發行為所在地居民所組成之社團法人。 2. 原告不得主張因原處分受有權利或法律上利益之損害，而提起行政訴訟法第 4 條之撤銷訴訟。 3. 由原告之成立時間、成員住所及具體活動內容綜合判斷，嚴格言之，原告其實係為系爭開發案件而成立，原難期「持平客觀」評估開發單位及目的事業主管機關之作為，不具備第 35 條規定之公益團體要件。)							
11		<table border="1"> <thead> <tr> <th>字號</th> <th>主文</th> <th>理由中是否審酌程序參與權</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>96 年度訴字第 01117 號</td> <td>訴願決定及原處分均撤銷。(最高行政法院 99 年度判字第 30 號判決維持)</td> <td>否</td> </tr> </tbody> </table>	字號	主文	理由中是否審酌程序參與權	96 年度訴字第 01117 號	訴願決定及原處分均撤銷。(最高行政法院 99 年度判字第 30 號判決維持)	否
	字號	主文	理由中是否審酌程序參與權					
96 年度訴字第 01117 號	訴願決定及原處分均撤銷。(最高行政法院 99 年度判字第 30 號判決維持)	否						
事實	「中部科學工業園區第三期發展區(后里基地—七星農場部分)開發計畫」之環境影響評估審查結論有無違法?							

	具體理由	無 (但以「本開發案確有對國民健康及安全造成不利影響之虞，被告環保署卻在開發單位未提健康風險評估之情形下，遽認對國民健康及安全無重大影響，毋須進行第二階段環境影響評估，爰為有條件通過環境影響評估之審查，即構成未考慮相關因素，裁量濫用之違法。為理由撤銷原處分及訴願決定。)	
12	字號	主文	理由中是否審酌程序參與權
	94 年度訴字第 2466 號	原告之訴駁回。	否
	事實	89 年「新店安康一般事業廢棄物掩埋場興建工程」之環境影響評估審查結論有無違法？	
	具體理由	無	
13	字號	主文	理由中是否審酌程序參與權
	94 年度訴字第 00944 號	原告之訴駁回。	否
	事實	新竹縣橫山鄉 80 分段 80 小段 21、21-1、21-3 及沙坑段 443、443-1、445 地號等 89 筆土地之 92 年「一般事業廢棄物（含垃圾焚化灰渣）最終處置場設置工程」之環境影響評估審查結論有無違法？	
	具體理由	無。 (但以下述理由判決原告之訴駁回：「本案開發行為不免涉及部分環境敏感區位，惟開發單位已依環評法精神進行事前之開發影響預測，並據以規劃環境保護對策，此皆列於環評中。環評審查委員會依其專業及整體考量，行使客觀、獨立、公正之審查，經專業之綜合考量後認為本案無須進行第 2 階段環評，而作成有條件通過環評之審查結論，又環評審查委員會所為歷次會議及結論，查無出於錯誤之事實認定或錯誤之資訊；亦未違反一般公認之價值判斷標準；且無違反法定之正當程序；更無組織不合法情形；而其判斷尤無與事物無關之考量等情事，揆諸前揭說明，其程序皆依法辦理，所作之審查結論，即屬合法並應予尊重。」)	
14	字號	主文	理由中是否審酌程序參與權
	94 年度訴字第 00394 號	原告之訴駁回。	否
	事實	89 年「新店安康一般事業廢棄物掩埋場興建工程」之環境影響評估審查結論有無違法？	
	具體理由	無。	
15	字號	主文	理由中是否審酌程序參與權
	93 年度訴字第 02614 號	原告之訴駁回。	否



	事實	92年「新店安康一般事業廢棄物掩埋場興建工程」之環境影響評估審查結論有無違法？		
	具體理由	無。		
編號	高雄高等行政法院			
1	字號	主文	理由中是否審酌程序參與權	
	98年度訴字第47號	訴願決定及原處分均撤銷。(最高行政法院101年度判字第55號判決維持)	肯	
	事實	緣參加人美麗灣渡假村股份有限公司(開發單位)於民國93年12月14日與被告簽訂「徵求民間參與杉原海水浴場經營案興建暨營運契約」,以BOT方式於臺東縣卑南鄉○路○段346及346-2地號土地進行開發,開發面積合計59,956平方公尺。參加人嗣於94年2月21日函請被告臺東縣政府所屬旅遊局(現已更名為臺東縣政府城鄉發展處)同意合併加路蘭段346及346-2地號土地,再分割成同段346及346-4地號土地,將參加人實際建築基地之土地(即346-4地號土地,面積9,997平方公尺)分割出來,因開發面積未達1公頃,經認定免依「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」第31條第1項第13款規定實施環境影響評估。參加人於94年10月7日取得在上開346-4地號土地興建旅館之建造執照後,隨即進行施工。嗣參加人以擴建規劃別墅區增加開發範圍(即346地號土地,面積49,959平方公尺)為由,於95年9月26日申請開發「美麗灣渡假村新建工程」(全部開發範圍包括加路蘭段346及346-4地號土地,面積合計59,956平方公尺),並檢具環境影響說明書送審,經被告環境影響評估審查委員會審查後,於97年6月15日第5次審查會議作成「有條件通過環境影響評估」之結論,被告並於97年7月22日以府環水字第0976101385B號公告之。		
具體理由	以「環境影響評估法將開發行為所在地之當地居民,列為程序進行的必要成員,賦予其對開發行為表示意見、界定評估範疇、參與現場勘查與公聽會的程序權利,並課予開發單位處理當地民眾意見之義務,足見環評法兼有透過程序權利之賦予,以保障當地居民權益之用意。」為理由之一,肯認原告有當事人適格。			
2	字號	主文	理由中是否審酌程序參與權	
	96年度訴字第647號	被告應命參加人停止在坐落臺東縣卑南鄉加路蘭段346-4地號土地上之一切開發施作工程行為。	否	

事實	緣參加人美麗灣渡假村股份有限公司(開發單位)與被告臺東縣政府於民國 93 年 12 月 14 日簽訂「徵求民間參與杉原海水浴場經營案興建暨營運契約」,以 BOT (設定地上權 50 年) 方式進行開發,由參加人負責投資興建並為營運,營運期間屆滿後,移轉該建設之所有權予被告,且參加人須支付開發權利金新臺幣(下同)500 萬元及自營運開始日起每年應繳納營業總收入 2%之營運權利金給被告,依上開營運契約規定參加人所使用基地為坐落臺東縣卑南鄉○路○段 346 及 346-2 地號(即目前之 346 及 346-4 地號)土地,面積合計 59,956 平方公尺,依開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準第 33 條規定,應以申請開發之整體面積進行環境影響評估,嗣因參加人以「因應開發需要」為由,於 94 年 2 月 21 日函請被告所屬旅遊局,合併當時之 346 及 346-2 地號土地,再分割成現存之 346 及 346-4 地號土地,將參加人實際之建築基地面積 9,997 平方公尺之土地分割出來,而被告於同年 3 月 8 日,以「配合開發需要」理由,同意辦理土地合併及分割作業,使該建築基地(即目前之 346-4 地號土地)面積因不足 1 公頃,得以不必進行環境影響評估,即可進行開發。而參加人於取得被告核發之開發許可後,於 346-4 地號土地上興建觀光旅館,進行第 1 期施工。嗣經原告(臺灣環境保護聯盟)發現上情,乃於 96 年 5 月 11 日依環境影響評估法第 23 條第 8 項規定,函請被告應依環境影響評估法第 22 條規定,對參加人裁罰及命其立即停工,因被告未依原告請求對參加人裁罰及命其立即停工,原告遂提起本件訴訟。
具體理由	無。

分析表 10 可知,環境影響評估法民眾參與相關判決主要涉及兩大爭點類型:

第一,當原告是開發行為所在地或毗鄰之居民時,原告是否具有當事人適格?

(下稱第一爭點類型)

第二,第一階段之環境影響評估程序與第二階段之環境影響評估程序究竟有何區別適用之實益?(下稱第二爭點類型)

就第二爭點類型而言,最高法院已逐漸確立「環境影響評估第一階段僅是從書面形式審查開發單位自行提出之預測分析,過濾其開發行為對環境是否有重大影響之虞,自第二階段開始才真正進入一個較縝密、且踐行公共參與的程序。」

此一實務見解。就第一爭點類型而言，最高法院亦於 102 年度判字第 70 號判決理由當中發展出重要的判準，本文將留待本章第二節指標性判決分析再做說明。

另外，亦可從上表 10 得知，環境影響評估法民眾參與判決與開發行為流程中其他法規範的民眾參與相關判決相較，原告以程序參與權受侵害為由提起訴訟，判決結果較為有利，行政法院亦於判決理由中審酌程序參與權，甚至判決之具體理由逐漸發展成重要的實務判準。

表 11：開發行為流程中環境影響評估法民眾參與相關案件之件數分析

(來源：作者自製)

編號	承審法院	判決件數	判決原告敗訴之判決件數	判決原告勝訴之判決件數	理由中審酌程序參與權之判決件數
1	最高行政法院	7	1	6	6
2	臺北高等行政法院	15	11	4	2
3	臺中高等行政法院	0	0	0	0
4	高雄高等行政法院	2	1	1	1

由上表 11 知，最高行政法院受理環境影響評估法民眾參與相關上訴案件數量尚難稱多數，惟判決之結果對於原告較為有利，而判決之理由亦多實質審酌原告之程序參與權，如從最高行政法院受理民眾參與相關上訴案件之結果而言，相較於其他法規範，民眾參與機制的發展於環境影響評估法領域可謂最有斬獲。

4.1.4 土地徵收條例之民眾參與相關判決

將最高法院、臺北高等行政法院、臺中高等行政法院，以及臺南高等行政法院受理之土地徵收案件中，原告為被徵收之相對人，主張被告應依土地徵收條例

民眾參與相關規定舉行公聽會，惟未舉行，致侵害原告之程序參與權之相關判決
以表 12 盧列如下：




表 12：土地徵收案件中上訴人上訴或原告（原告為徵收處分相對人）起訴主張應

舉行公聽會之行政法院判決（來源：作者自製）¹⁵³

編號	最高行政法院		
	字號	主文	理由中是否審酌程序參與權
1	101 年度判字第 950 號	上訴駁回。	肯
	事實	「臺南縣新市鄉新和社內區段徵收開發案」之徵收處分有無違法？	
	具體理由	已依都市計畫法舉辦公開展覽或說明會者，其作用可代替土地徵收之公聽會，應認其符合土地徵收條例第 10 條第 2 項但書所稱已舉辦公聽會或說明會之規定。	
2	100 年度判字第 310 號	上訴駁回	肯
	事實	桃園科技工業區範圍內 1,217 筆土地之徵收處分有無違法？	
	具體理由	開發單位於興辦本件桃園科技工業區開發計畫時於規劃階段，召開「桃園科技工業區開發計畫環境影響評估公開說明會」同時就開發計畫之規劃及對環境之影響予以說明，使土地所有權人等利害關係人瞭解事業計畫，給予陳述意見之機會，並於聽取土地所有權人等利害關係人之意見，並作成會議紀錄，該說明會核屬土地徵收條例施行細則第 11 條第 1 項第 1 款規定所稱之「興辦事業計畫於規劃階段舉行之規劃說明會」性質，從而，參加人於事業計畫報經目的事業主管機關許可前，既已於規劃階段舉行規劃說明會，依土地徵收條例第 10 條第 2 項但書之規定，自無須再行舉辦公聽會。	
3	99 年度判字第 1259 號	上訴駁回。	肯
	事實	臺北都會區大眾捷運系統新店線萬隆站工程開發案用地徵收處分有無違法？	
	具體理由	土地徵收條例第 10 條第 2 項規定，已舉行都市計畫公聽會或說明會者，徵收前即不須再舉辦公聽會。	

¹⁵³以下表格內之事實、具體理由欄內之文字均節錄自所整理之各判決內容。

4	字號	主文	理由中是否審酌程序參與權
	97 年度判字第 815 號	上訴駁回	
	事實	「南科液晶電視及產業支援工業區」用地徵收處分有無違法？	
具體理由	已舉行都市計畫公開說明會，無需重複召開公聽會，惟被上訴人即被告臺南縣政府為充分瞭解土地所有權人、利害關係人及各相關單位之意見，嗣後分別於善化鎮公所、新市鄉公所召開（土地徵收）公聽會。		
5	字號	主文	理由中是否審酌程序參與權
	96 年度判字第 02093 號	原判決廢棄，發回臺北高等行政法院。（上訴人為被告臺北縣政府）	否
	事實	臺北縣側環河快速道路第 5 標江翠路段工程用地之徵收處分有無違法？	
	具體理由	無。	
6	字號	主文	理由中是否審酌程序參與權
	96 年度裁字第 03967 號	上訴駁回。	否
	事實	南崁新市鎮都市計畫（多功能藝文園區）特定區之徵收處分有無違法？	
具體理由	無。		
7	字號	主文	理由中是否審酌程序參與權
	96 年度判字第 02077 號 （同 99 年度判字第 1259 號）	原判決廢棄，發回臺北高等行政法院。 （上訴人為被告即內政部、臺北市政府）	肯
	事實	臺北都會區大眾捷運系統新店線萬隆站工程用地之徵收處分有無違法？	
具體理由	本件行政院所為興辦交通事業許可既已作成且仍存在，臺北市政府於 92 年間為興辦該業經許可之交通事業而申請徵收系爭 6 筆土地前，無須再就事業計畫報經目的事業主管機關請求許可興辦事業，亦無於申請該許可前舉行公聽會之可言。		
8	字號	主文	理由中是否審酌程序參與權

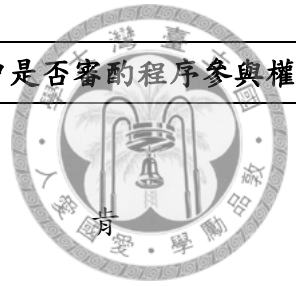
	95 年度判字第 02143 號	原判決關於撤銷訴願決定及原處分暨該訴訟費用部分均廢棄。 廢棄部分，被上訴人（原告）在第一審之訴駁回。	
	事實	雲林縣斗六市朱丹灣體育生活園區用地之徵收處分有無違法？	
	具體理由	無。	
9	字號	主文	理由中是否審酌程序參與權
	95 年度判字第 01646 號	上訴駁回。	否
	事實	桃園縣政府以民國 89 年 11 月 13 日 89 府地價字第 201444 號公告編定為桃園科技工業區用地之徵收處分有無違法？	
	具體理由	無。	
10	字號	主文	理由中是否審酌程序參與權
	95 年度裁字第 01593 號	上訴駁回。	否
	事實	科學工業園區管理局為開發中部科學工業園區臺中基地用地之徵收處分有無違法？	
	具體理由	無。	
11	字號	主文	理由中是否審酌程序參與權
	95 年度判字第 00993 號	上訴駁回。	否
	事實	科學工業園區管理局為開發中部科學工業園區臺中基地用地之徵收處分有無違法？	
	具體理由	無。	
12	字號	主文	理由中是否審酌程序參與權
	95 年度判字第 00852 號	上訴駁回。	否
	事實	琉球風景特定區計畫第 2 公墓工程用地之徵收處分有無違法？	
	具體理由	無。	

13	字號		主文	理由中是否審酌程序參與權
	94 年度判字第 01709 號		上訴駁回。(上訴人為被告即內政部)	
	事實	臺北縣三重市公所為辦理龍濱路口綠地(綠二)工程用地之徵收處分有無違法?		
	具體理由	土地徵收條例第 10 條第 2 項但書所定之公聽會或說明會,應解為以於最近一次通盤檢討期間內(至多為 5 年)所為者為限。否則,若都市計畫主管機關疏未依法於較近期間內為都市計畫通盤檢討之說明及意見徵詢,而以作成時間已久之都市計畫說明會、公聽會用以代替徵收前應為之說明會、公聽會,自與立法目的相違。		
14	字號		主文	理由中是否審酌程序參與權
	87 年度判字第 1515 號		上訴駁回。	否
	事實	臺北大學特定區用地之徵收處分有無違法?		
	具體理由	無。		
15	字號		主文	理由中是否審酌程序參與權
	87 年度判字第 218 號		原告之訴駁回。	肯
	事實	「擬定淡海新市鎮特定區主要計劃」用地之徵收處分有無違法?		
	具體理由	舉辦公聽會等事項係屬新市鎮開發條例之規定,內政部辦理本區段徵收時,新市鎮開發條例尚未完成立法程序。		
編號	臺北高等行政法院			
1	字號		主文	理由中是否審酌程序參與權
	100 年度訴字第 1190 號		原告之訴駁回。	肯
	事實	基隆市立德路拓寬工程用地之徵收處分有無違法?		
	具體理由	又土地徵收條例第 10 條第 2 項所謂公聽會,係為徵求關於興辦土地徵收條例第 3 條各款所定事業與否之意見所舉行,於興辦之事業已獲目的事業主管機關許可後,自無再舉行前開公聽會之必要。		
2	字號		主文	理由中是否審酌程序參與權
	100 年度訴字第 1187 號		原告之訴駁回。	肯
	事實	新竹市信義街(01-12-251 號)12 公尺道路工程用地之徵收處分有無違法?		

	具體理由	按土地徵收程序，依土地徵收條例規定，須先經需用土地人舉行公聽會，聽取土地所有權人及利害關係人之意見，將需用土地之事業計畫報經目的事業主管機關許可（第 10 條），之後與土地所有權人協議價購或以其他方式取得（第 11 條），協議不成經調查勘測（第 12 條），擬具徵收計畫書並附具圖冊等資料，送由核准徵收機關核准（第 13 條）。其程序連綿一貫，即使係需用土地人之所為，亦足以影響核准徵收機關核准處分之適法性。且需用土地人藉由核准徵收機關之核准而取得需用土地，參與徵收程序，居核准徵收機關之協力地位。徵收程序中已由需用土地人給予土地所有權人及利害關係人陳述意見之機會，核准徵收機關於為核准徵收之處分前，自無依行政程序法第 102 條規定重複踐行之必要。	
3	字號	主文	理由中是否審酌程序參與權
	99 年度訴字第 1931 號	原告之訴駁回。	肯
	事實	國道 1 號五股至楊梅段拓寬工程（臺北縣林口鄉都市土地）用地之徵收處分有無違法？	
	具體理由	已依法舉行公聽會	
4	字號	主文	理由中是否審酌程序參與權
	98 年度訴字第 1861 號	原告之訴駁回。	肯
	事實	科學工業園區宜蘭園區城南基地用地之徵收處分有無違法？	
	具體理由	本件徵收案屬都市計畫用地部分，已由宜蘭縣政府舉行都市計畫說明會；而屬非都市計畫用地部分，則由科學園區管理局舉行開發計畫說明會，故依土地徵收條例第 10 條第 2 項但書及同條例施行細則第 11 條第 1 項第 2 款規定，得免舉行公聽會。	
5	字號	主文	理由中是否審酌程序參與權
	97 年度訴更一字 第 76 號	原告之訴駁回。	肯
	事實	桃園科技工業區用地之徵收處分是否違法？	
	具體理由	土地徵收條例第 10 條規定需用土地人於事業計畫報經目的事業主管機關許可前，應舉行公聽會或說明會，旨在使土地所有權人等利害關係人瞭解事業計畫，並使其就土地徵收一事，有陳述意見的機會為已足，是需用土地人（即本件之參加人）如於事業計畫報經目的事業主管機關許可前，實際召開公聽會或說明會踐行此一程序，即符合法規的目的，至於公聽會或說明會之名稱為何，無礙該程序之合法性。故需用土地人即開發單位已依環境影響評估法舉辦公開說明會，自無須再行舉辦公聽會。	

	字號	主文	理由中是否審酌程序參與權
6	97 年度訴更一字 第 00003 號	原告之訴駁回	
	事實	臺北都會區大眾捷運系統新店線萬隆站工程用地之徵收處分是否違法？	
	具體理由	由(環境影響評估程序)此兩階段之程序比較可知，第一階段僅是從書面本件行政院所為興辦交通事業許可既已作成且仍存在，臺北市政府於 92 年間為興辦該業經許可之交通事業而申請徵收系爭 6 筆土地前，無須再就事業計畫報經目的事業主管機關請求許可興辦事業，亦無於申請該許可前舉行公聽會之可言。	
7	94 年度訴字第 02489 號	原告之訴駁回	否
	事實	國道東部公路蘇澳花蓮段（新城鄉）工程用地之徵收處分是否違法？	
	具體理由	無。	
8	95 年度訴字第 00506 號	原告之訴駁回	否
	事實	桃園科技工業區用地之徵收處分是否違法？	
	具體理由	無。	
9	94 年度訴字第 02263 號	原告之訴駁回	肯
	事實	南崁新市鎮都市計畫（多功能藝文園區）特定區用地之徵收處分是否違法？	
	具體理由	已依都市計畫法舉辦公開展覽或說明會者，其作用可代替土地徵收之公聽會，應認其符合於土地徵收條例第 10 條第 2 項但書之已舉辦公聽會或說明會之規定。	
10	94 年度訴字第 1936 號	原告之訴駁回	否
	事實	90 年度士林延平北路 5 段 83 巷 28 弄道路第 1 期拓寬工程用地之徵收處分是否違法？	
	具體理由	無。	

11	字號	主文	理由中是否審酌程序參與權
	93 年度訴字第 1598 號 (嗣經最高行政法院已 96 年度判字第 2077 號 判決廢棄原判決並發回 原審)	訴願決定及原處分 均撤銷。	
	事實	臺北都會區大眾捷運系統新店線萬隆站工程之徵收處分是否違法？	
具體理由	1. 以 14 年前作成時間已久之都市計畫說明會、公聽會用以代替本件徵收前應為之說明會、公聽會，自屬與法有違。		
12	字號	主文	理由中是否審酌程序參與權
	93 年度訴字第 2136 號	原告之訴駁回。	否
	事實	臺北縣側環河快速道路第 5 標江翠路段工程用地之徵收處分是否違法？	
具體理由	無。		
13	字號	主文	理由中是否審酌程序參與權
	93 年度訴字第 2565 號	原告之訴駁回。	否
	事實	臺灣大學設立新竹校區用地之徵收處分是否違法？	
具體理由	無。		
14	字號	主文	理由中是否審酌程序參與權
	93 年度訴字第 573 號	原告之訴駁回。	否
	事實	桃園科技工業區用地之徵收處分是否違法？	
具體理由	無。		
15	字號	主文	理由中是否審酌程序參與權
	91 年度訴字第 1642 號	訴願決定及原處分 均撤銷。	否
	事實	臺北縣三重市公所為辦理龍濱路口綠地(綠二)工程用地之徵收處分有無違法？	



	具體理由	17年前之都市計劃說明會之時空環境與政經情況與現時應辦公聽會應屬不同，自非土地徵收條例第10條第2項但書所規定可取代依法應辦之公聽會，則需用土地人未於事業計劃報請目的事業主管機關許可前相當期間內舉行公聽會，應係違法。		
16	字號		主文	理由中是否審酌程序參與權
		91年度訴字第3968號	被告（內政部）核准徵之土地之行政處分違法。（最高行政法院95年度判字第00383號判決駁回）	否
	事實	北宜高速公路頭城蘇澳段（礁溪鄉）工程之徵收處分有無違法？		
	具體理由	1. 需用土地人未舉行協議價購之程序。 2. 內政部於為徵收處分前未給予處分相對人陳述意見之權利。		
編號	臺中高等行政法院			
1	字號		主文	理由中是否審酌程序參與權
		100年度訴字第203號	原告之訴駁回。	肯
	事實	彰化縣政府為開發新社區及因應高速鐵路彰化車站特定區發展需要，內政部因而為本件區段徵收之處分是否違法？		
具體理由	本件區段徵收案經法定程序通過，得以先行區段徵收，原告主張：主管機關並應參酌人民意見、敘明理由，落實人民之程序參與權，以確保人民實體上之權益。等云，係屬對法令規定之主觀見解及期待，容屬誤會，尚非可採。			
2	字號		主文	理由中是否審酌程序參與權
		99年度訴字第315號	原告之訴駁回。	否
	事實	新竹科學園區竹南基地用地之徵收處分是否違法？		
具體理由	無。			
3	字號		主文	理由中是否審酌程序參與權
		93年度訴字第00324號	原告之訴駁回。	肯
事實	中部科學工業園區臺中基地用地之徵收處分是否違法？			

	具體理由	已舉行公聽會，且依土地徵收條例施行細則第 10 條第 1 款關於公聽會應辦理事項，僅規定公聽會之召開應公告於上開公告處所，並刊登政府公報或新聞紙，尚無應將開會通知單或會議紀錄函送各擬被徵收土地所有權人之明文，故公聽會開會通知雖未送達土地所有權人及利害關係人，但開會通知業經公告，公聽會之舉行程序與法無違。		
4		字號	主文	理由中是否審酌程序參與權
		93 年度訴字第 48 號	原告之訴駁回。	肯
	事實	外埔國民小學遷校工程用地之徵收處分是否違法？		
	具體理由	已依都市計畫法舉辦公開展覽或說明會者，其作用可代替土地徵收之公聽會，應認其符合於土地徵收條例第 10 條第 2 項但書之已舉辦公聽會或說明會之規定。		
編號	<u>高雄高等行政法院</u>			
1		字號	主文	理由中是否審酌程序參與權
		100 年度訴字第 331 號	原告之訴駁回。	肯
	事實	「臺南縣新市鄉新和社內區段徵收開發案」用地之徵收處分是否違法？		
	具體理由	已依都市計畫法舉辦公開展覽或說明會者，其作用可代替土地徵收之公聽會，應認其符合於修正前土地徵收條例第 10 條第 2 項但書之已舉辦公聽會或說明會之規定。		
2		字號	主文	理由中是否審酌程序參與權
		95 年度訴字第 910 號	原告之訴駁回。	肯
	事實	國立屏東科技大學（下稱屏科大）聯外道新闢工程第二期用地之徵收處分是否違法？		
	具體理由	已舉行公聽會，且依土地徵收條例施行細則第 10 條第 1 款關於公聽會應辦理事項，僅規定公聽會之召開應公告於上開公告處所，並刊登政府公報或新聞紙，尚無應將開會通知單或會議紀錄函送各擬被徵收土地所有權人之明文，故公聽會開會通知雖未送達土地所有權人及利害關係人，但開會通知業經公告，公聽會之舉行程序與法無違。		
3		字號	主文	理由中是否審酌程序參與權
		95 年度訴字第 00213 號	原告之訴駁回。	肯
	事實	「南科液晶電視及產業支援工業區」用地之徵收處分是否違法？		
	具體理由	已依都市計畫法舉辦公開展覽或說明會者，其作用可代替土地徵收之公聽會，應認其符合於土地徵收條例第 10 條第 2 項但書之已舉辦公聽會或說明會之規定。		

	字號	主文	理由中是否審酌程序參與權
4	94 年度訴字第 00475 號	原告之訴駁回。	
	事實	墾丁國家公園園區內特別景觀區用地之徵收處分是否違法？	
	具體理由	已舉行公聽會，且依土地徵收條例施行細則第 10 條第 1 款關於公聽會應辦理事項，僅規定公聽會之召開應公告於上開公告處所，並刊登政府公報或新聞紙，尚無應將開會通知單或會議紀錄函送各擬被徵收土地所有權人之明文，故公聽會開會通知雖未送達土地所有權人及利害關係人，但開會通知業經公告，公聽會之舉行程序與法無違。	
	字號	主文	理由中是否審酌程序參與權
5	93 年度訴字第 788 號	訴願決定及原處分關於更正原告所有土地之九十二年期公告現值部分均撤銷。 原告其餘之訴駁回。	否
	事實	雲林縣斗六市朱丹灣體育生活園區用地之徵收處分是否違法？	
	具體理由	無。	

須先說明，因上表 12 所整理之判決橫跨 101 年 1 月 4 日修正之土地徵收條例及其後連動修正之土地徵收條例施行細則。土地徵收條例第 10 條第 2 項之規定於修正前後雖無變動，然而 101 年 6 月 27 日新修正之土地徵收條例第 11 條卻修正為：「本條例第 10 條第 2 項但書所稱具機密性之國防事業，指具有軍事機密與國防秘密種類範圍等級劃分準則規定之機密性國防事業；所稱已舉行公聽會或說明會，指下列情形之一：

一、興辦事業計畫於規劃階段已舉行二次以上公聽會，且最近一次公聽會之舉行距申請徵收三年內。

二、興辦事業計畫已依都市計畫法舉行公開展覽及說明會，並通知土地所有權人，且最近一次公開展覽及說明會之舉行距申請徵收三年內。

三、原事業計畫已舉行公聽會，於申請徵收後發現範圍內土地有遺漏須補辦徵收。

四、原興辦事業為配合其他事業需遷移或共構，而於該其他事業計畫舉辦公聽會或說明會時，已就原興辦事業之遷移或共構，聽取土地所有權人及利害關係人之意見者。」與修正前之條文規定：「本條例第十條第二項但書所稱具機密性之國防事業，指具有軍機種類範圍準則規定之機密性國防事業；所稱已舉辦公聽會或說明會，指下列情形之一：

一、興辦事業計畫於規劃階段已舉行規劃說明會者。

二、已依都市計畫法舉辦公開展覽或說明會者。

三、依其目的事業法令已舉辦公聽會或說明會者。

四、原事業計畫範圍內部分土地需補辦徵收者。

五、原興辦事業為配合其他事業需遷移或共構，而於該其他事業計畫舉辦公聽會或說明會時，已就原興辦事業之遷移或共構，聽取土地所有權人及利害關係人之意見者。需用土地人興辦之事業無需報經目的事業主管機關許可者，除有前項情形外，仍應於與所有權人協議價購或以其他方式取得前，先舉辦公聽會，聽取土地所有權人及利害關係人之意見。」相較，少了依土地徵收條例第 10 條第 2 項但書規定可取代土地徵收條例之公聽會或說明會之舉辦年限之規定，但在舊法時代，上表所整理之判決所累積並確立之實務見解，將舊法之土地徵收條例第 11 條規定限縮解釋，並認為：「土地徵收條例第 10 條第 2 項但書所定之公聽會或說明會，應解為以於最近一次通盤檢討期間內（至多為 5 年）所為者為限。否則，若都市計畫主管機關疏未依法於較近期間內為都市計畫通盤檢討之說明及意見徵詢，而以作成時間已久之都市計畫說明會、公聽會用以代替徵收前應為之說明會、

公聽會，自與立法目的相違。」(參照最高法院 94 年度判字第 1709 號判決要旨，臺北高等行政法院 91 年度訴字第 1642 號判決)，而將土地徵收條例第 10 條第 2 項但書所定之公聽會或說明會限於 5 年之內所舉辦者，新修正之土地徵收條例施行細則第 11 條則更進一步限縮規定須以 3 年之內所舉辦者。



另由上表 12 可知，於開發行為流程中土地徵收條例民眾參與相關行政法院判決數量相較於其他法規範民眾參與之判決為眾，然而判決原告敗訴之件數亦相對較多，如從具體之判決理由分析，更可發現行政法院以土地徵收條例第 10 條第 2 項但書規定為由駁回原告之訴者所在多有。茲將土地徵收條例之民眾參與相關判決中有審酌程序參與權，並以土地徵收條例第 10 條第 2 項但書規定駁回之判決數量，以下表 13 整理說明：

表 13：開發行為流程中土地徵收條例民眾參與相關案件以土地徵收條例第 10 條第 2 項但書規定為判決原告敗訴理由之件數（來源：作者自製）

編號	承審法院	判決件數	判決原告敗訴之判決件數	判決原告敗訴之理由審酌程序參與權之判決件數	以土地徵收條例第 10 條第 2 項但書規定為判決原告敗訴理由之判決件數
1	最高行政法院	15	14	7	5
2	臺北高等行政法院	16	13	9	4
3	臺中高等行政法院	4	4	3	1
4	高雄高等行政法院	5	4	4	2

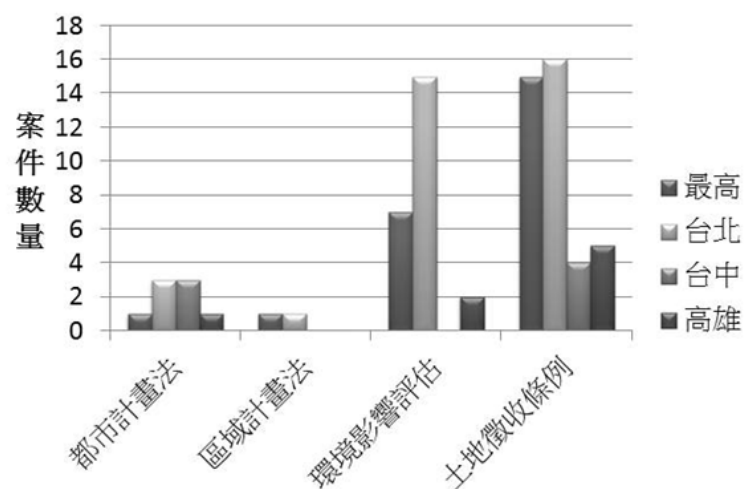
由上表 13 可知，在開發行為流程中，土地徵收條例民眾參與相關判決，判決原告敗訴之判決比例相當高，甚至在最高行政法院所有收案判決中，僅有一件判決原告勝訴（最高法院 94 年度判字第 1709 號判決），其餘判決均判決原告敗訴，且 14 見判決原告勝訴之判決中，有 7 件判決並未審酌原告之程序參與權，如更進一步分析具體判決駁回之理由有無審酌程序參與權，更可發現剩餘 7 件有審酌程序參與權並判決原告敗訴之判決中，高達 5 件以土地徵收條例第 10 條第 2 項但書規定為判決原告敗訴理由，無論是以開發單位舉行之開發計畫說明會，環境影響評估法之說明會，亦或是都市計畫法之說明會取代土地徵收條例第 10 條第 2 項本文規定之公聽會，土地徵收條例第 10 條第 2 項但書規定均已實質上架空土地徵收條例民眾參與之機制了。



4.1.5 綜合分析

自上開各法規有關民眾參與之行政法院判決分析，以案件數量觀察，可知開發行為流程中各法律規範之民眾參與相關行政法院判決，以土地徵收條例之民眾參與相關案件數量最多。

圖 1：各法規有關民眾參與之行政法院判決數量比較（來源：作者自製）



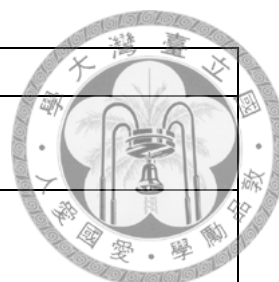
土地徵收條例開發行為所涉及之案件數量最豐富，亦有可能係土地徵收係直接剝奪徵收處分相對人之財產權，相較於其他案件類型，對於徵收處分相對人之影響最為劇烈，因而徵收處分相對人起訴主張自己權利之動機最為強烈。



然而，如果分析土地徵收條例案件之民眾參與相關判決結果與判決理由，因土地徵收條例之民眾參與機制依法可被開發行為流程中其餘法規範之民眾參與機制所取代，已如前述，則土地徵收條例案件之判決數量雖豐，判決結果卻相對傾向於行政機關，判決理由亦傾向引用土地徵收條例第 10 條第 2 項但書規定作為駁回之理由。故如以「行政法院以原告程序參與權受侵害為由判決原告勝訴，且經上級審維持」來比較各法規範民眾參與相關判決，則可進一步看出法規範。

表 14：各法規範有關民眾參與之行政法院判決結果比較（來源：作者自製）

編號	承審法院	判決原告勝訴/判決數量	以原告程序權受侵害為由判決原告勝訴/判決數量	上級審維持以原告程序權受侵害為由判決原告勝訴之原判決/判決數量
都市計畫法				
1	最高行政法院	0/1	0/1	N/A
2	臺北高等行政法院	0/3	0/3	0/3
3	臺中高等行政法院	0/3	0/3	0/3
4	高雄高等行政法院	0/1	0/1	0/1
區域計畫法				
5	最高行政法院	0/1	0/1	N/A
6	臺北高等行政法院	0/1	0/1	0/1
環境影響評估法				
7	最高法院	6/7	6/7	N/A
8	臺北高等行	4/15	3/15	3/15

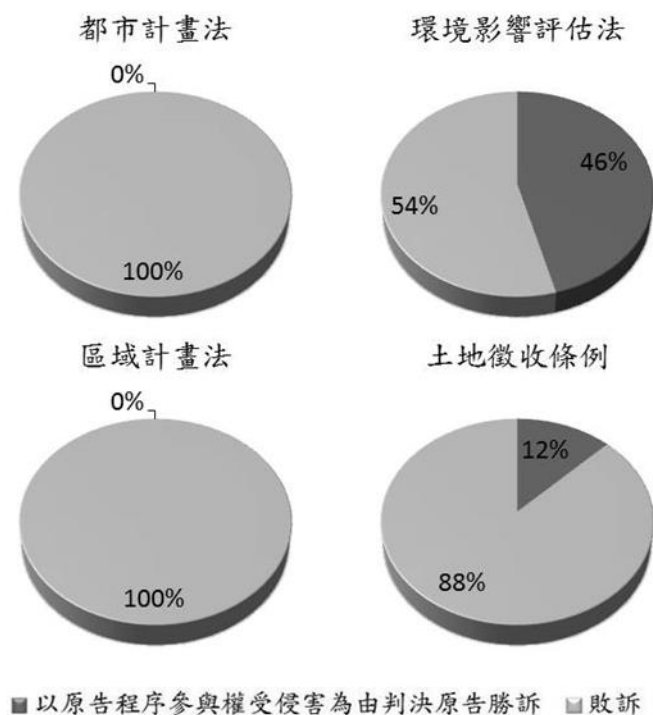



	政法院			
9	臺中高等行政法院	N/A	N/A	N/A
10	高雄高等行政法院	1/2	1/2	1/2
土地徵收條例				
11	最高行政法院	1/15	1/15	N/A
12	臺北高等行政法院	3/16	3/16	2/16
13	臺中高等行政法院	0/4	0/4	0/4
14	高雄高等行政法院	1/5	0/5	0/5

如果將上表 14 中，最高行政法院以原告程序參與權受侵害為由判決原告勝訴

以下圖 2 做比較：

圖 2：最高行政法院各法規範民眾參與相關判決比較（來源：作者自製）





就上圖 2 可以明顯看到環境影響評估法的部分為最高行政法院以原告程序參與權受侵害為由判決勝訴率最高。至於土地徵收條例部分雖有不少判決勝訴，但此係因勝訴判決為早期行政機關多以十數年所舉行之都市計畫法說明會替代土地徵收條例之公聽會，遭行政法院以時空久隔，環境變遷，並無可替代性而判決行政機關敗訴，行政法院並認為都市計畫須 5 年通盤檢討 1 次，故得替代土地徵收條例公聽會之都市計畫法說明會應以 5 年內所舉辦者為限，自此之後，土地徵收條例部分即無勝訴判決，詳見前述分析。

都市計畫法部分，原告主張程序參與權全軍覆沒。而區域計畫法則無法定之民眾參與機制。

綜上，經由各法規範民眾參與之規定及相關判決之討論，可認開發行為流程中，民眾參與機制有下述之缺失：

一、未能在所有選項尚有可能之前階段，尤其是重要的選址階段，提早進行民眾參與。亦未能通盤考量流程中不同階段之民眾參與程序，規劃階段式的民眾參與程序。

二、都市計畫法之民眾參與機制流於形式化之象徵性參與。

三、區域計畫法欠缺法定民眾參與機制，使非都市土地居民欠缺區域計畫法之民眾參與管道。

四、環境影響評估法之民眾參與機制僅餘第二階段程序始有適用，雖然透過最高行政法院確立實務見解，降低進入第二階段程序之門檻，然而，(一)目前實證研究指出，高達 90% 之環境影響評估案件均未進入第二階段之環境影響評估程

序，其中 70% 之環境影響評估案件為有條件通過¹⁵⁴；(二) 就開發行為流程整體關之，實質之訴訟重心均在環境影響評估法，如果其他法規範之民眾參與機制無法發揮應有的作用，將使環境影響評估之民眾參與機制負荷過重。




五、土地徵收條例第 10 條第 2 項本文及土地徵收條例施行細則第 10 條規定須舉辦 2 場以上之公聽會，且後一場公聽會中，需用土地人須針對前一場公聽會所提出之爭點進行回應與作成結論，乃促進實質民眾參與之立法，卻因土地徵收條例第 10 條第 2 項但書之規定，使得上開實質民眾參與之機制完全由都市計畫法形式化、敷衍式、象徵性的「說明會」所完全取代，土地徵收條例之民眾參與機制全然被架空，促進實質民眾參與之立法意旨蕩然無存。

4.2 指標性開發行為之民眾參與相關判決分析

在上述開發行為流程民眾參與相關判決概覽後，發現以中科三期、中科四期以及宜蘭城南基地三大開發案件為背景事實的行政法院案件，均有不少精采的攻防與法院判斷，勘認為指標性開發行為流程之民眾參與相關判決。

以環境影響評估案件觀之，臺北高等行政法院 96 年度訴字第 1117 號及最高行政法院 99 年判字第 30 號兩判決（下稱二判決為中科三期第一次環評案件）、臺北高等行政法院 99 年度訴字第 1882 號及最高行政法院 102 年判字第 70 號兩判決（下稱中科四期環評案件），以及臺北高等行政法院 100 年度訴字第 118 號及最高行政法院 102 年判字第 120 號兩判決（下稱中科三期第二次環評案件）均屬指標性之判決

¹⁵⁴ 李佳達（2009），《我國環境影響評估審查制度之實證分析》，頁 13-15，國立臺灣交通大學科技法律研究所碩士論文。



在中科三期第一次環評案件中，最高行政法院確立「當地居民」屬於利害關係人，具有當事人適格，並認為環境影響評估法第 8 條規定之「對環境有重大影響之虞」係危險而非實害；在中科四期環評案件中，最高行政法院就當事人適格此一爭點審理，並提出「當地居民」係「居住」在該具體個案開發行為「可能引起之『環境（包含陽光、空氣、水、土壤等）影響範圍內之民眾；而在中科三期第二次環評案件中，最高法院更進一步指出環境影響評估法第 8 條規定之「對環境有重大影響之虞」之判準為：只要開發案具有環評法施行細則第 19 條各款其中一款情形「之虞」，即應繼續進行第二階段環境影響評估，而非必須開發案對於環境「有重大影響」時，始足當之。

就區域計畫案件觀之，中科四期區域計畫案件（臺北高等行政法院 99 年度訴字第 658 號、最高行政法院 100 年度判字第 2248 號判決）則屬相當值得討論的案件，在本案中，原告主張參與區域計畫審議委員會就中科四期開發案之開發許可案件審議會議，而在原告是否具有當事人適格之判斷上，最高行政法院認為只「受影響」之居民始有主張程序參與權之當事人適格，而分區變更範圍內之居民當然受有影響。

至於宜蘭城南基地案件（臺北高等行政法院 97 年度訴字第 3042 號，下稱宜蘭城南基地都市計畫案件、同法院 98 年度訴字第 1861 號判決，下稱宜蘭城南基地土地徵收案件）則分別因該開發案之環境影響評估審查結論為：「有條件通過第一階段環境影響評估，並不得從事產品量產行為。」¹⁵⁵ 是以宜蘭城南基地案件行政機關與民眾爭執之焦點轉為該開發案之都市計畫以及徵收處分，突顯開發行為流

¹⁵⁵ 參照「新竹科學工業園區宜蘭園區宜蘭城南基地開發計畫環境影響說明書」審查結論，見行政院環境保護署（96）環署綜字第 0960075392 號函公告。

程中，可能因為開發行為未達環境影響評估法第 8 條所謂之「對環境有重大影響之虞」，而未進入環境影響評估的實質民眾參與程序，如僅偏重於環境影響評估法之民眾參與程序，忽略其餘法規之民眾參與機制，不免導致弱化開發行為流程中民眾參與機制之結果。



以下則就各案件分別討論¹⁵⁶：

4.2.1 中科三期第一次環評案件(臺北高等行政法院 96 年度訴字第 1117 號及最高行政法院 99 年判字第 30 號兩判決)

本文欲從分析臺北高等行政法院 96 年度訴字第 1117 號及最高行政法院 99 年判字第 30 號兩判決，透過兩件判決理由的觀察、分析，並進一步整理在現行法規不足狀況下，行政法院如何起步發展行政程序中民眾參與的法制，本件臺北高等行政法院及最高行政法院兩件判決可謂我國民眾參與制度的一大步，以下即就兩判決分析之：

一、判決事實概要¹⁵⁷：

中部科學工業園區開發籌備處民國(下同)96年3月15日成立中部科學工業園區管理局(以下簡稱開發單位)經由行政院國家科學委員會提出「中部科學工業園區第三期發展區(后里基地—七星農場部分)開發計畫」環境影響說明書送審，經被告及行政院環境保護署先後於95年3月17日辦理現場勘查、95年3月23日、95年4月12日、95年4月25日、95年6月2日、95年6月19日5次召開專案小組初審會議，及於95年6月30日召開環保署環境影響評估審查委員會第142次會議，決議本案有條件通過環境影響評估審查，並於95年7月31日

¹⁵⁶以下各判決之來源均為司法院裁判書查詢系統，網址：<http://jirs.judicial.gov.tw/Index.htm> (最後瀏覽日：2013年7月11日)

¹⁵⁷節錄自臺北高等行政法院96年度訴字第1117號判決事實欄。

以環署綜字第 0950060540 號公告「中部科學工業園區第三期發展區（后里基地—七星農場部分）開發計畫環境影響說明書」審查結論（下稱原處分）。原告即當地居民不服，提起訴願，遭決定駁回，遂向本院提起行政訴訟。



二、本件涉及民眾參與之爭點：

（一）原告是否具有當事人適格

（二）環境影響評估法第 8 條第 1 項「對環境有重大影響之虞」之判準

三、法院判斷

（一）臺北高等行政法院¹⁵⁸：原告勝訴

1. 環境影響評估程序第一階段與第二階段之差別

現行環評法第五條規定所有須進行環境影響評估之開發行為，均須依同法第六條規定先實施第一階段環境影響評估，再依同法第七條規定檢具環境影響說明書送交環評主管機關審查，據以研判是否「有重大環境影響之虞」，決定是否進行第二階段環境影響評估程序。換言之，第一階段環境影響評估程序多僅是「書面審查」程序，真正的環境影響評估程序始於第二階段。因此，第一階段環境影響評估程序實負有過濾對環境是否有重大影響之虞的任務。

2. 本件核屬判斷餘地之審查

環評法第 8 條所稱「對環境有重大影響之虞」，屬於不確定法律概念中之規範概念，亦即須經由科技專門知識，或採取評價之態度，始能加以確定之法律概念。而學理上均認為不確定法律概念所涉及之事項，倘若具有高度之屬人性、專業性、經驗性之專業判斷，例如國家考試之評分、學生成績之評定、計畫性政策之決定、

¹⁵⁸ 節錄自臺北高等行政法院 96 年度訴字第 1117 號判決理由欄。

公務員能力之評價、獨立專家委員會之判斷、專門科技事項、行政上之預測決定或風險評估等，由於法院審查能力有限，而承認行政機關就此等事項之決定，有判斷餘地。但如行政機關之判斷有恣意濫用及其他違法情事，亦應承認法院得例外加以審查，其可資考量之情形包括：

- (1) 行政機關所為之判斷，是否出於錯誤之事實認定或錯誤之資訊。
- (2) 行政機關之判斷，是否有違一般公認之價值判斷標準。
- (3) 行政機關之判斷，是否違反法定之正當程序。
- (4) 作成判斷之行政機關，其組織是否合法且有判斷之權限。
- (5) 行政機關之判斷，是否出於與事物無關之考量，亦即違反不當連結之禁止。

- (6) 行政機關之判斷，是否違反平等原則，仍應由法院審查。

3. 本案應有判斷瑕疵

本案確有對國民健康及安全造成不利影響之虞，被告卻在開發單位未提出健康風險評估之情形下，遽認對國民健康及安全無重大影響，毋須進行第二階段環境影響評估，爰為有條件通過環境影響評估之審查，即構成未考慮相關因素，裁量濫用之違法。而本案唯一具有健康風險評估專業知識之周晉澄委員認本案應進入第 2 階段環境影響評估，如前所述。職此之故，被告及環境影響評估審查委員依據不充足之資訊而作成「有條件通過環境影響評估」之結論，應認構成行政機關之判斷，係出於錯誤之事實認定或錯誤之資訊之違法。

4. 判決結論

本件就系爭開發行為是否對環境無重大影響而毋須繼續進行第二階段環境影響評估審查，既有未充分斟酌相關事項而出於錯誤之事實認定或錯誤資訊之判斷

而有瑕疵，本院自得加以審查，而認定原處分違法，即屬無可維持，訴願決定未予糾正，亦有未合，原告訴請撤銷訴願決定及原處分，為有理由，應予准許。



(二) 最高行政法院¹⁵⁹：上訴駁回

被告環保署不服，提起上訴，最高行政法院則判以上訴駁回來維持臺北高等行政法院的判決，更以下列理由來補充闡釋：

1. 設立判斷餘地之審查標準

行政法院對行政機關依裁量權所為行政處分之司法審查範圍限於裁量之合法性，而不及於裁量行使之妥當性。至於不確定法律概念，行政法院以審查為原則，但對於具有高度屬人性之評定（如國家考試評分、學生之品行考核、學業評量、教師升等前之學術能力評量等）、高度科技性之判斷（如與環保、醫藥、電機有關之風險效率預估或價值取捨）、計畫性政策之決定及獨立專家委員會之判斷，則基於尊重其不可替代性、專業性及法律授權之專屬性，而承認行政機關就此等事項之決定，有判斷餘地，對其判斷採取較低之審查密度，僅於行政機關之判斷有恣意濫用及其他違法情事時，得予撤銷或變更，其可資審查之情形包括：

(1) 行政機關所為之判斷，是否出於錯誤之事實認定或不完全之資訊。

(2) 法律概念涉及事實關係時，其涵攝有無明顯錯誤。

(3) 對法律概念之解釋有無明顯違背解釋法則或抵觸既存之上位規範。

(4) 行政機關之判斷，是否有違一般公認之價值判斷標準。

(5) 行政機關之判斷，是否出於與事物無關之考量，亦即違反不當連結之禁止。

¹⁵⁹ 節錄自最高行政法院 99 年判字第 30 號判決理由欄五。



(6) 行政機關之判斷，是否違反法定之正當程序。

(7) 作成判斷之行政機關，其組織是否合法且有判斷之權限。

(8) 行政機關之判斷，是否違反相關法治國家應遵守之原理原則，如平等原則、公益原則等（司法院釋字第 382 號、第 462 號、第 553 號解釋理由參照）。

2. 第一階段與第二階段之差別

第一階段僅是從書面形式審查開發單位自行提出之預測分析，過濾其開發行為對環境是否有重大影響之虞，自第二階段開始才真正進入一個較縝密、且踐行民眾參與的程序。

3. 進入第二階段之門檻——「對環境有重大影響之虞」係危險而非實害

環評法第 8 條既規定：「前條審查結論認為對環境有重大影響『之虞』，應繼續進行第二階段環境影響評估者」，而該法第 8 條所稱之「重大影響」，則例示規定於環評法施行細則第 19 條各款，可見只要開發案具有其中一款情形「之虞」，即應繼續進行第二階段環境影響評估，而非必須開發案對於環境「有重大影響」時，始足當之。

4. 被上訴人係屬「利害關係人」而具有當事人適格

(1) 系爭審查結論，屬上訴人就公法事件所為發生法律效果之單方行政行為，應屬行政處分。行政機關依環評法第 7 條規定通過環評審查，而未依環評法第 8 條規定進入第二階段環境影響評估，即剝奪環評法賦予居民對開發行為表示意見等相關權利，當地居民權益即因而受侵害，其雖非系爭處分相對人，仍得以利害關係人身分提起行政訴訟。

(2) 本件原審於訴訟程序中，就此業依職權調查，包括：96 年 8 月 17 日準備程序，問：「原告是基於何種身分提起本件訴訟？」原告訴代答：「原告利害關

係人，是在基地周圍的農民，萬一科學園區蓋起來，廢水會污染」；另96年12月28日準備程序，問：「請原告說明原告為本案利害關係人身分。」原告訴代答：「今日提出之書狀有提出相關資料，這些原告都是當地農民，有的也有土地所有權。」並提出土地所有權狀影本16紙為證；又被上訴人分別居住於臺中縣神岡鄉神岡村、臺中縣后里鄉，復有渠等於原審提出之戶籍謄本可憑，上訴人於原審就被上訴人是否具有提起本件撤銷訴訟之訴訟權能經依職權調查後，認被上訴人有提起本件撤銷訴訟之訴訟權能，而逕為實體判決，於法自無不合。

4.2.2 中科四期環評案件（臺北高等行政法院99年度訴字第1882號、最高行政法院102年度判字第70號）

在中科四期環評案件中，原告分別為居住於開發行為即「中部科學工業園區第四期（二林園區）開發計畫」所在地（二林鎮）之居民，以及毗鄰地區（芳苑鄉）之居民，就居住於開發行為毗鄰地區之居民是否具有原告之當事人適格成為本案兩造爭執的關鍵，本案臺北高等行政法院就當事人適格採取限縮解釋，僅有開發計畫範圍之居民具有原告當事人適格，故認為開發行為毗鄰地區之居民並不具備原告當事人適格，而將此部分原告之訴駁回；居住與毗鄰地區之部分原告不服，提起上訴，最高法院則補中前述中科三期前案中，最高行政法院認為「當地居民」具有原告當事人適格之解釋，並進一步依體系解釋，確立「當地居民」之意涵。以下分述本案臺北高等行政法院以及最高行政法院有關本案當事人適格之判決論述。

一、本案事實概要¹⁶⁰：

¹⁶⁰ 節錄自臺北高等行政法院99年度訴字第1882號判決事實欄。

行政院國家科學委員會中部科學工業園區管理局（即本案參加人），經由行政院國家科學委員會（下稱國科會）提出「中部科學工業園區第四期（二林園區）開發計畫」（下稱系爭開發計畫）環境影響說明書（下簡稱環說書）送審，經被告環保署先後於98年3月19日及同年10月9日辦理現場勘查、98年4月7日及21日、98年5月7日及18日、98年7月7日、98年8月10日、98年10月5日及13日5次召開專案小組初審會議（含延續會議），其間於98年6月9日、16日、30日召開系爭開發計畫環說書放流水之影響及因應專家會議，嗣於98年10月30日召開環保署環境影響評估審查委員會（下簡稱環評委員會）第185次會議，決議有條件通過環境影響評估審查，並於98年11月10日以環署綜字第0980102814號公告系爭開發計畫環說書審查結論（下稱原處分）。原告（分別為二林鄉及芳苑鄉之居民）不服，提起訴願，遭決定駁回，遂提起行政訴訟。

二、本案涉及民眾參與之爭點：原告是否具有當事人適格？環境影響評估事件之原告當事人適格判準為何？

三、原告就當事人適格之主張之節要¹⁶¹：

（一）當人民將因開發行為而受到影響時，即應屬於利害關係，具有提起訴訟之權能。

（二）按環評法第8條第1項、環評法施行細則第20條、第21條可知，環評法第8條係將程序參與權係賦予給開發行為所在地之鄉（鎮、市、區）之居民及毗鄰開發行為所在地之鄉（鎮、市、區）之居民。本件部分原告係居住於開發行為所在地（二林鎮）之居民、部分原告則係居住於毗鄰二林鎮之芳苑鄉之

¹⁶¹節錄自臺北高等行政法院99年度訴字第1882號判決事實欄四(一)原告主張之理由部分。

居民，依環評法第 8 條之規範意旨，自應皆屬環評法第 8 條所保護之人之範圍，其程序參與權被剝奪時，有提起訴訟之權能。



(三) 復查環評法第 5 條、第 6 條、環評法施行細則第 19 條及開發行為環境影響評估作業準則（下稱作業準則）之相關規定，皆在要求開發單位對於其所可能引起空氣、水、噪音、土壤污染之範圍為評估，則在此範圍內之居民，自應為環評法所欲保護之人之範圍。又對照被告所提出之環說書中之調查資料皆可知，其範圍涵蓋二林鎮、芳苑鄉及埤頭鄉，本案原告皆屬此範圍內之居民，自應具有提起訴訟之權能。

(四) 尤有甚者，本案參加人若不重新環評程序卻改採「海洋放流模式」，則本案芳苑、王功沿海一帶之居民將受到之污染影響更大。而依環保署訂定海洋生態評估技術規範第 4 點及該規範附件一中對於海域使用現況之說明可知，若採「海洋放流模式」應考量開發行為處所及鄰近區域及有關沿岸及海域目前使用狀況，在本案中，海洋放流鄰近區域即指芳苑、王功之居民，因此，其自應具有提起訴訟之權能。

四、被告就當事人適格之抗辯摘要¹⁶²：原告欠缺訴訟權能或原告適格，即原告不具有某項「權利或法律上利益」因原處分受損害之可能。

被告機關主張依學理上之「新保護規範說」，並不必然得導出環境影響評估法之規範目的兼具有意欲保護上開「當地居民」之程序參與及實體上之利益；尤其是財產權，參照攸關環評法第 8 條所稱對環境有重大影響認定之同法施行細則第

¹⁶²節錄自臺北高等行政法院 99 年度訴字第 1882 號判決事實欄四(二)被告主張之理由部分。

19 條規定，並無涉及財產利益者，顯見原告前開關於環評法第 8 條兼有保護當地居民之財產權益之主張，不具有說服力。



再者，即便如原告引據若干裁判及學者見解，而認環評法第 8 條第二階段環評規定可導出居民表達意見等之程序參與權以及當地居民生命權、身體權、財產權益等實體權；問題是本案系爭中科四期之開發行為所在地之當地居民有哪些？如何判斷當地居民？

再查，二林園區周邊居民陳嘉聰等 12 人原告部分，所稱「二林園區周邊居民」，此「周邊」到底距離多少？受廢氣影響健康、灌溉用水截流被迫休耕之可能性，就所訴事實，尚不得而知，是揆諸前開行政法院裁判見解，尚不能斷言具訴訟權能或原告適格。


末查，彰化芳苑王功地區沿海漁民、養殖業者及居民林文鉗等人之原告部分，若依原告所稱是芳苑王功地區沿海漁民、養殖業者及居民，則能否該當本案系爭開發行為之「當地居民」？實有可議。

五、臺北高等行政法院之理由節要¹⁶³：本件除原告陳正宗（開發計畫範圍內之居民）外，並非原處分之法律上利害關係人。

查原告並非原處分之相對人為兩造所不爭，是原告得否提起本件訴訟，悉以是否為法律上之利害關係第三人而定。

（一）環境影響評估法第 1 條之立法目的無法最為認定原告就原處分具有法律上之利害關係，即上開規定具有兼保障原告等人生命、健康、財產等意旨之立論基礎。

¹⁶³節錄自臺北高等行政法院 99 年度訴字第 1882 號判決理由欄。




(二) 各環境法益造成危險或損害時，在實體法上皆有特別法律，諸如水污染防治法、空氣污染防治法、土壤及地下水污染管制法、噪音管制法、廢棄物清理法、毒性物質管理法等加以保護；因此對於事先預測評估開發風險（抽象尚未發生之風險）進行評估之環評，即環評法第 5 條之規定，顯不能認為具有兼保護原告個人主觀之生命、身體、財產等權利之保護規範。因此環評法之相關規定，除下述之「程序參與權」外，並不能解釋認為環評法規定，可得成為人民主觀之生命、身體健康、財產等權利之「保護規範」。

(三) 再查環境影響評估法規範意旨，乃在透過對於開發行為對環境可能造成影響之評估，以保護環境不致發生不良影響，其立法目的並非在保護特定人之權益，且環境影響評估法，多數均為程序規定，即指定主管機關應依如何機制進行環境影響評估，因此雖認主管機關之被告環評委員會審查決議通過之環境影響評估審查為行政處分，但是：

(1) 是否准予開發，尚待開發主管機關為行政處分，是環評審查結論行政處分，即因開發案尚未實施，人民權利及利益均未因此發生損害，因此不可能發生「有保障特定第三人之法律效果」(即原告所稱之生命、健康、財產等權利)情事。

(2) 我國認為環評審查結論固為行政處分，但若因作成行政處分前，未予居民陳述意見機會，致使居民「程序參與權」受到侵害，依行政程序法第 114 條第 1 項第 3 款規定，此部分瑕疵並非重大至行政處分無效，行政機關在一定條件下尚可補正，因此法律效果屬程序瑕疵補正，或瑕疵不具重要性；因此依前述保護規範理論言，我國環評法上關「民眾參與」之規定，原則上尚無法認屬具有保護一般人民個人之權利或利益。



(四) 參考環評法第 7 條第 3 項、第 8 條第 2 項開發單位應舉辦說明會之規定，及環評法施行細則第 20 條關於文件公開展覽之地點規範、第 22 條說明會應在開發行為所在地適當地點等規定；並參酌世界各國擴大當事人環境權訴權之潮流及趨勢¹⁶⁴，再從新解釋環評法之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，乃例外承認一定範圍內之居民，對主管機關通過環境影響評估審查結論之行政處分，有程序參與之公權利，且該權利符合前述保護規範理論解釋（環評法第 7 條、第 8 條之解釋），即該居民對上開行政處分有訴權，得以利害關係第三人身分提起撤銷之訴。

(五) 惟撤銷訴訟之訴權即利害關係人之範圍多大，除應觀察開發行為對環境衝擊程度決定，以客觀且科學實證調查觀點，予以具體化外，主要仍應參照環評法有關「程序參與之公權利」之說明，否則任意擴張環評法上利害關係第三人範圍，可能造成以訴訟途徑主張他人權利或公共利益之侵害，致行政訴訟流於公民（民眾）訴訟。

(六) 綜上，臺北高等行政法院認依保護規範理論，解釋適用環境影響評估法，擴大利害關係人之訴權，使利害關係人得提起撤銷訴訟，應以系爭開發計畫範圍內之居民為限。

(七) 原告等人雖未因原處分之作成而受有任何生命權、身體健康權、財產權等權利之損害，至多僅是將來可能發生之損害，或有損害之風險或危險。然而，原告陳正宗係住居於中科四期系爭開發計畫之場址內，故得主張「程序參與權」受侵害，具有提起本件撤銷訴訟之訟權。至於其餘原告（不論是居住於系爭開發

¹⁶⁴ 聯合國西元 1998 年之阿胡司（Aarhus）公約，即「關於環境事務之公民取得資訊、公共參與以及取訴訟保障之公約」（Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making

計畫週邊東勢里、濁水溪沿岸；或土地或居住於彰化芳苑鄉沿海地區)，其「程序參與權」均不能認為受有損害，進而得提起本件撤銷訴訟而有訴權。



六、最高行政法院之理由節要¹⁶⁵：

個人享有清潔舒適、和諧健康的環境，為政府與全民（包含事業）共同珍惜、維護之反射結果，屬於事實上的反射利益，故人民尚不得僅因整體環境反射利益受影響，據而提起行政訴訟。

環境影響評估制度固係為一般國民福祉所設之公益性法規，惟其係針就開發行為對環境造成包括生活環境、衛生環境、自然環境、社會環境及經濟、文化、生態等「可能影響（危害）之程度與範圍」，「事前」以科學、客觀、綜合之調查、「預測」、分析及評定，所為危險預防（防止）或危險管理之措施，藉以達成環境保護與增進國民生活安全保障之目的。而由本法規定暨其相關聯規範之整體結構、適用對象、所欲產生的規範效果，與前揭「環說書」、「評估書初稿、評估書」應記載事項及審查要件、開發行為環境品質現況調查（含類別、調查項目、調查方法、調查地點）等綜合判斷，足可得知環境影響評估制度，亦有規範環評主管機關須特別斟酌開發行為可能影響「當地居民」生存權（健康）、工作權、財產權等權利，並調和「開發單位」與「當地居民」前揭法律上保障之利益的內涵，且當地居民享有該規範保護之利益與公眾利益具有清楚之區隔，不宜全盤委由環評主管機關代為維護。揆諸上述說明，環境影響評估制度，同有保障開發行為當地居民之意旨甚明。故當地居民認為（主張）環評主管機關就開發單位提出之環說書、評估書初稿或評估書所為審查結論，對其生存、工作、財產等權利或利益造

and Access to Justice in Environmental Matters)

¹⁶⁵ 節錄自最高行政法院 102 年度判字第 70 號判決理由欄七部分。

成不良影響或重大影響之虞，應屬前述行政訴訟法第 4 條規定之利害關係人，而有實施訴訟之權能（當事人適格），行政法院應就其主張有無理由，予以調查審究。

至上開所指「當地居民」之意涵為何，應就「個案」開發行為可能影響的環境（包含陽光、空氣、水、土壤等）範圍之「具體情況」- 亦即審酌具體開發行為個案，所為依據本法事前以科學、客觀的調查、預測、分析及評定結果，憑以判斷該提起撤銷訴訟之原告，是否係「居住」在該具體個案開發行為「可能引起之『環境（陽光、空氣、水、土壤等）影響範圍』內」（包含開發行為所在地及依上開方法預測可能影響環境範圍內之居民）者，而為決定。

4.2.3 中科三期第二次環評案件(臺北高等行政法院 100 年度訴字第 118 號及最高行政法院 102 年判字第 120 號兩判決)


在中科三期第二次環評案件，最高法院更為精準的解釋環境影響評估法第 8 條規定之「對環境有重大影響之虞」此一不確定法律概念，解釋之內容更隱約與阿胡司(Aatuus)公約¹⁶⁶內容互相呼應。

一、本件事實概要¹⁶⁷

中部科學工業園區開發籌備處（96 年 3 月 15 日成立中部科學工業園區管理局，下簡稱中科管理局，即本案開發單位）經由被告行政院國家科學委員會（下稱國科會）提出中部科學工業園區第三期發展區（后里基地—七星農場部分）開發計畫（下稱中科三期）環境影響說明書（下稱環說書）送審，經被告行政院環境保護署（下稱環保署）先後於 95 年 3 月 17 日辦理現場勘查、95 年 3 月 23 日、95 年 4 月 12 日及 25 日、95 年 6 月 2 日及 19 日 5 次召開專案小組初審會議（含

¹⁶⁶ 參照註 164 之說明。

¹⁶⁷ 節錄自臺北高等行政法院 100 年度訴字第 118 號判決貳、事實概要欄。



延續會議)，及於 95 年 6 月 30 日召開環保署環境影響評估審查委員會（下稱環評委員會）第 142 次會議，決議本案有條件通過環境影響評估審查，並於 95 年 7 月 31 日以環署綜字第 0950060540 號公告本開發計畫環說書審查結論（下稱 95 年審查結論）。原告不服，經行政院 96 年 6 月 29 日院臺訴字第 0960087630 號訴願決定駁回後，訴經本院 96 年度訴字第 1117 號判決，撤銷原處分及訴願決定。被告環保署不服，提起上訴，經最高行政法院 99 年度判字第 30 號判決，仍以被告環保署於開發單位未提出健康風險評估報告之情形下，有條件通過環境影響評估審查，係出於錯誤之事實認定或不完全之資訊之違法為由，駁回上訴。案經被告環保署以 99 年 2 月 4 日環署綜字第 0990012509 號函請開發單位於原環說書內加入環境品質及現狀、健康風險評估及其他說明資料後，先後於 99 年 4 月 12 日及 29 日、99 年 5 月 27 日、99 年 8 月 12 日及 25 日 5 次召開專案小組初審會議（含延續會議），其間於 99 年 7 月 5 日、99 年 8 月 17 日 2 次召開健康風險評估專家會議，嗣於 99 年 8 月 31 日召開環評委員會第 197 次會議，決議本案有條件通過環評審查，並於 99 年 9 月 2 日以環署綜字第 0990080213 號公告本開發計畫環說書審查結論（下稱 99 年審查結論）有條件通過環境影響評估，認定開發單位未來於施工及營運階段時，確實履行所提各項污染物對環境影響預防及減輕之措施及上述所附負擔後，已無環境影響評估法（下稱環評法）第 8 條及其施行細則第 19 條所稱對環境有重大影響之虞，無須進行第二階段環境影響評估（下稱二階環評）。被告環保署亦於 99 年 9 月 2 日以環署綜字第 0990080213 B 號函知被告國科會，被告國科會隨即於 99 年 9 月 6 日以臺會協字第 990064454 號函（下稱 99 年開發許可）開發單位，以 99 年審查結論業經被告環保署公告，依環評法相關規定，同意依審查結論及環保相關法規辦理後續相關事宜。原告不服被告環保署 99 年審查

結論及被告國科會 99 年開發許可之行政處分，提起訴願，經行政院訴願決定駁回。原告不服，遂提起本件行政訴訟。

二、本件涉及民眾參與之爭點：環境影響評估法（下稱環評法）第 8 條及其施行細則第 19 條所稱「對環境有重大影響之虞」之法律解釋及本案之適用

三、臺北高等行政法院判決理由節要¹⁶⁸：原告之訴駁回。


臺北高等行政法院引用司法院釋字第 382 號、第 462 號及第 553 號解釋理由，認為「99 年審查結論之作成具高度技術性，其判斷之決策過程，非由行政機關首長單獨為之，為本院審查時所應斟酌者。」故應採較低密度審查。並認為環境影響評估法第 8 條所指之「對環境有重大影響」屬不確定法律概念，如何解釋，行政機關擁有判斷之餘地，僅在行政機關逾越權限或濫用權力，恣意為裁量時，行政法院始得予以審查，否則仍應尊重行政機關之判斷，尚不得以環評法區分第一階段及第二階段環評，99 年審查結論未進入二階環評，且為附條件通過，即推測其違反判斷餘地或有濫用裁量等情，而認為於本案並無違反判斷餘地或有濫用裁量之情事，判決原告之訴駁回。

四、最高行政法院判決理由節要¹⁶⁹：原判決廢棄，發回臺北高等行政法院。

最高行政法院則認為，由環境影響評估法兩階段之程序比較可知，第一階段僅是從書面形式審查開發單位自行提出之預測分析，過濾其開發行為對環境是否有重大影響之虞，自第二階段開始才真正進入一個較縝密、且踐行公共參與的程序。又環評法第 8 條第 1 項既規定：「前條審查結論認為對環境有重大影響『之虞』，應繼續進行第二階段環境影響評估者」，而該法第 8 條第 1 項所稱之「重大影響」，

¹⁶⁸ 整理、節錄自臺北高等行政法院 100 年度訴字第 118 號判決理由欄柒、部分。

¹⁶⁹ 節錄自最高行政法院 102 年度判字第 120 號判決理由欄七、部分。



則例示規定於環評法施行細則第 19 條各款¹⁷⁰，可見只要開發案具有其中一款情形「之虞」，即應繼續進行第二階段環境影響評估，而非必須開發案對於環境「有重大影響」時，始足當之；且環評法第 8 條第 1 項所謂「對環境有重大影響之虞」，係指「開發行為對環境有重大影響之虞」而言，至於開發單位履行其所擬訂之預防及減輕開發行為對環境不良影響對策或審查結論所附加之負擔後，是否可以化解開發行為「對環境有重大影響之虞」，乃主管機關應於事後檢查驗證其核定之環境保護對策成效之事項，自難以事先預測的可能成果，作為免除繼續進行第二階段環境影響評估的理由，此對照環評法第 5 條第 1 項規定文義及同法第 6 條第 2 項第 7 款、第 8 款、第 10 款、第 18 條規範意旨自明。否則，開發單位提出環境影響說明書，除其擬訂之預防及減輕開發行為對環境不良影響對策仍無法化解「對環境有重大影響之虞」者，不能通過環境影響評估審查外，如果其擬訂之環境保護對策可以化解「對環境有重大影響之虞」，即不須進行第二階段環境影響評估，環評法規定第二階段環境影響評估的程序，豈不是成為具文？

如依上述最高行政法院見解，可以整理成兩點結論：

(一) 環評法第 8 條第 1 項所謂「對環境有重大影響之虞」，係指「開發行為對環境有環評法施行細則第 19 條各款情形之虞」。

¹⁷⁰ 本法第八條所稱對環境有重大影響，係指下列情形之一者：一、與周圍之相關計畫，有顯著不利之衝突且不相容者。二、對環境資源或環境特性，有顯著不利之影響者。三、對保育類或珍貴稀有動植物之棲息生存，有顯著不利之影響者。四、有使當地環境顯著逾越環境品質標準或超過當地環境涵容能力者。五、對當地眾多居民之遷移、權益或少數民族之傳統生活方式，有顯著不利之影響者。六、對國民健康或安全，有顯著不利之影響者。七、對其他國家之環境，有顯著不利之影響者。八、其他經主管機關認定者。

(二) 開發單位履行其所擬訂之預防及減輕開發行為對環境不良影響對策或審查結論所附加之負擔與開發行為對環境有無重大影響之虞無涉，不得作為無須進行第二階段環境影響評估之理由。




4.2.4 中科四期區域計畫案件（臺北高等行政法院 99 年度訴字第 658 號判決、最高行政法院 100 年度判字第 2248 號判決）

區域計畫法雖然未定有民眾參與相關規定，然而，依照內政部區域計畫委員會會場適用管理要點，民眾得以入內旁聽區域計畫委員會之審議會議，本案即為原告(受徵收處分人、毗鄰開發行為之居民、地區職業團體、地區環保團體)要求進入區域計畫審議委員會旁聽中科四期之開發許可審議會議，卻未能進入會場旁聽，引發本案有關當事人適格及程序參與權保障之訴訟爭議。

本文選錄本案 2 判決最主要的原因在於判決之爭點突顯：(一)區域計畫法之開發許可程序未設有民眾參與機制，導致利害關係人雖然受到開發許可的影響，卻未能有相關程序保障。就此，以下所節錄之原告主張更能強烈突顯相關人要求程序參與的呼聲，不僅要有程序參與，更希望相關人之程序參與權能夠受到法律保障，並使開發許可之程序更符合公正、公開、民主。(二)區域計畫法之開發許可之利害關係人應如何認定？此影響民眾參與之參與主體認定。臺北高等行政法院在本案中採取較為限縮之解釋，認為利害關係人僅為「開發許可變更區域計畫範圍內之居民」。最高行政法院雖未推翻此一認定，卻未明白肯認臺北高等行政法院此一限縮之法律解釋，反而留下一條「後路」，認為利害關係人為「受開發許可影響之人」，開發許可變更區域計畫範圍內之居民當然受開發許可影響，然而，範圍外的人民或團體是否受到影響，當須由原告舉證證明之。詳見後述本案 2 件判決整理：

一、本案事實概要¹⁷¹：



國科會陳報中部科學工業園區第四期（二林園區）（下稱中科四期二林園區）籌設計畫書，經行政院交據經濟建設委員會（下稱經建會）邀集相關單位、機關、機構研商後，提民國 97 年 10 月 20 日委員會討論，獲致結論，行政院乃以 97 年 11 月 6 日院臺科字第 0970048480 號函國科會，原則同意並照上開經建會 97 年 10 月 20 日審議結論辦理。國科會中部科學工業園區管理局（下稱中科管理局）據以 98 年 2 月 27 日中建字第 0980004166 號函檢送中科四期二林園區開發計畫及細部計畫（下稱系爭開發計畫），經彰化縣政府 98 年 3 月 10 日府建管字第 0980055770 號函並附該府各單位查核意見，請被告內政部審議。案經內政部區域計畫委員會專案小組會議 8 次審議。並為加速審查效率，採與行政院環境保護署（下稱環保署）環境影響評估審查委員會（下稱環評會）併行審查原則，環評審查委員會 98 年 10 月 30 日第 185 次會議審查，有條件通過環境影響評估審查。迄經被告之區域計畫委員會 98 年 11 月 5 日第 265 次審查會及同年、月 12 日第 265 次審查會延續會議，作成 19 點決議請中科管理局於 3 個月內補充修正，送內政部營建署（下稱營建署）查核無誤後，核發許可函。被告以 98 年 11 月 13 日臺內營字第 0980811381 號函送上開 98 年 11 月 12 日第 265 次審查會延續會議錄予審查委員、相關機關及單位。旋被告 98 年 11 月 16 日臺內營字第 09808114091 號函（下稱原處分），以依中科管理局 98 年 11 月 13 日中建字第 0980023188 號函送系爭開發計畫定稿本，中科管理局申請辦理之系爭開發計畫，業依被告之區域計畫委員會第 265 次審查會延續會議決議補正完竣，依區域計畫法第 15 條之 1 規定，為開發之許可。函內

¹⁷¹ 節錄自臺北高等行政法院 99 年度訴字第 658 號判決事實及理由欄一、事實概要部分。

說明系爭開發計畫用地面積 631.0961 公頃，變更使用分區為工業區，使用地變更為丁種建築、特定目的事業、交通、遊憩、水利及國土保安等用地，請按許可之計畫辦理使用分區與使用地變更及申請開發；下列事項並請洽彰化縣政府、國科會、經濟部水利署（下稱水利署）、交通部公路總局等相關機關協助確實執行：



（一）有關基地範圍內私有土地及私有建物之徵收及補償議題，請中科管理局確實依據該部區域計畫委員會第 265 次審查會延續會議決議第 5 點辦理。

（二）科學工業園區與經濟部所規劃開發之工業區應整合並作整體考量，及科學工業園區大多選擇臺糖農地為開發基地，將涉及農地發展政策等，請國科會研商妥適對策，以作為未來科學工業園區再申請開發之遵循。

（三）基地之規劃願景 LOH2AS，請中科管理局確實依據計畫書內容，責成未來進駐廠商配合辦理。


（四）有關係爭開發計畫，應依據計畫書內容加強維護基地周遭農業環境不受污染及影響。

（五）有關預定基地區域地層下陷議題，除基地內禁止抽取地下水外，鄰近區域抽水井亦應納入有效管制地下水井抽水管理，以確保基地安全。

（六）有關係爭開發計畫預定興闢與拓寬之 6 項道路工程，請中科管理局依據計畫內容所規劃之興闢時程辦理。

（七）關於系爭開發計畫之廢污水排放、空氣污染及 VOC 值減量等屬環評審議範疇部分，請依據環保署審議決議辦理。

（八）系爭開發計畫用水來源、供應及需求等部分，屬水利署權責，請中科管理局依據水利署審核之用水計畫書內容辦理。其間，原告以 98 年 11 月 12 日申請書，以渠等為彰化地區農、漁民，因系爭開計畫通過與否將受影響，依行政程序法第



23 條規定申請參加被告之區域計畫委員會第 265 次審查會，並准予陳述意見。營建署於 98 年 11 月 24 日以營署建字第 0980077780 號函復，以區域計畫委員會第 265 次會議業邀請原告等人與會，並給予每人 3 分鐘陳述意見之機會，惟因部分發言者未依會議進程序與規定，按主席指示於發言後離席，致無法進行系爭開發計畫後續委員就實質內容討論之程序，乃訂於 98 年 11 月 12 日召開第 265 次審查會延續會議，以接續進行前次會議尚未完成之議程，故未讓原告等再進入會場。至所提申請書及書面意見，業於 98 年 11 月 12 日會議當日影印分送與會委員參考，向與會委員報告訴求事項，並列入該次會議紀錄附件等語。原告不服，於 98 年 12 月 14 日提起訴願，被告於 98 年 12 月 25 日檢卷答辯，原告於 99 年 3 月 24 日以提起訴願逾三個月訴願機關未為決定為由，向本院提起行政訴訟，審理中行政院以 99 年 7 月 7 日院臺訴字第 0990100207 號訴願決定：「關於訴願人楊玉洲、陳文忠、王錫溪、洪條坤、張尊國不服內政部 98 年 11 月 16 日臺內營字第 09808114091 號函部分訴願駁回。其餘部分訴願不受理。」嗣於同年 7 月 19 日檢送訴願卷到院，本院並依開發單位中科管理局（下稱參加人）之聲請准其獨立參加訴訟。

二、本件涉及民眾參與之爭點：

（一）本件原告是否具有原告之當事人適格？

（二）本件內政部區域計畫審議委員會審議程序有無侵害原告之程序參與權？

三、原告有關程序參與權之主張節錄¹⁷²：

（一）本件原告具有當事人適格

¹⁷²節錄自臺北高等行政法院 99 年度訴字第 658 號判決事實及理由欄二、原告主張部分。

原告等主張依據各原告所居住之地區以及其所屬團體性質，因下列不同之理由而具有本件原告之當事人適格：



1. 原告王錫溪為系爭開發計畫土地被徵收地主，住於基地範圍內且有農作物，系爭開發計畫將造成其「居住遷徙自由」、「工作權」、「財產權」與「健康權」損害。
2. 原告楊玉洲、陳文忠、洪條坤等 3 人亦為系爭開發計畫土地被徵收之地主，並住於系爭基地範圍內，且有農作物，系爭開發計畫將造成渠等「工作權」、「財產權」與「健康權」損害。
3. 原告林連宗、林添旺、林順長、林宗良、陳福田、魏清水等 6 人，住於彰化縣芳苑鄉，且有漁獲，系爭開發計畫將造成渠等「工作權」、「財產權」與「健康權」損害。
4. 原告林富玲為彰化縣養殖漁業發展協會，系爭開發計畫侵害漁民權益，將影響其「工作權」及「健康權」。
5. 原告施月英為彰化縣環境保護聯盟之總幹事，就重創彰化環境之系爭開發計畫有利害關係。

（二）本件內政部區域計畫審議委員會審議程序侵害原告之程序參與權

1. 本件區域計畫審查程序之進行，將影響原告之權利或法律上利益，原告屬利害關係人得依行政程序法第 23 條¹⁷³申請參加為當事人被告無正當理由拒絕原告等利害關係人參加程序，違反行政程序法第 10 條¹⁷⁴。另原告等依行政程序法第 23 條提出參加為當事人之申請後，此項公法上法律關係之爭議即已特定，被告機關負

¹⁷³ 行政程序法第 23 條明定：「因程序之進行將影響第三人之權利或法律上利益者，行政機關得依職權或依申請，通知其參加為當事人。」

¹⁷⁴ 行政程序法第 10 條：「行政機關行使裁量權，不得逾越法定之裁量範圍，並應符合法規授權之目的。」

有依法審查之義務，非有正當理由不得拒絕，亦不得藉詞尚有無數受本案影響之利害關係人未提出申請，難以讓所有利害關係人均參與，而剝奪已提出申請之原告受法律保障之程序參與權。而行政程序法第 23 條雖規定為「得」通知參加，但因裁量縮減而「應」通知參加將為常態，是原告等利害關係人依該條規定申請參加為當事人，被告因裁量縮減，不得拒絕原告參加，並應保障原告等陳述意見之權利。



2. 原告有入場旁聽會議過程及登記發言之權利。任何人均得依內政部區域計畫委員會會場使用管理要點第 5 點「入場旁聽」及「登記發言」¹⁷⁵，被告不應創設毫無根據之「延續會議」，限制公民參與¹⁷⁶。

3. 被告可否限制原告僅能以書面陳述意見？

(1) 利害關係人依行政程序法第 106 條¹⁷⁷得以言詞陳述意見。

¹⁷⁵ 內政部區域計畫委員會會場使用管理要點第 5 點載明：「會場旁設有旁聽室，相關案件陳情人應依討論案議程順序經本會工作人員通知進入旁聽室旁聽。陳情人如需在會場上陳述意見者，請先向本會工作人員申請登記發言；登記發言者獲會議主席同意後，由本會工作人員引導進入會場發言，發言完畢應立即退席。」

¹⁷⁶ 原告並主張：「系爭開發計畫審查過程，多名審查委員抨擊被告禁止民眾參與之處置違法、失當：A. 委員三：『有關民眾參與部分，依照作業單位的說明係為內部會議，民眾無法參與，依照行政程序法的規定，地主為利害關係人，我們今天作成的是一個行政處分，這個行政處分不管它的結果如何，行政處分作成之前，利害關係人依照行政程序法，他有陳述意見的權力，如果沒有被陳述意見的話，這是行政處分很重大的瑕疵，這瑕疵足以讓行政處分內容不適當，法院根本不會去審查，也就會被撤銷，這是程序上有些疑義。』B. 委員十：『站在區委會角度看國土空間規劃與民眾參與機制，不是在會議上說給大知道，應該要有適當的機會，讓民眾充分瞭解開發單位及未來真正推動的單位（縣政府）想法是如何，這樣在溝通的平臺架構上才有效果，我們關心的應該是民眾權益的維護，尤其是公共權益的維護，一個是工作權，一個是財產權，利益關係人應該有表達及維護的權力，這是現在及未來都要被尊重的。』C. 委員五：『重大政策應充分達到民眾參與及與環保團體、社會大眾之溝通，實不應讓區委會審議一開始即蒙上黑箱作業之污名，非常不適當。』」，本註腳引號內文字亦節錄自臺北高等行政法院 99 年度訴字第 658 號判決事實及理由欄二、原告主張部分。

¹⁷⁷ 行政程序法第 106 條第 1 項：「……行政處分之相對人 或利害關係人得於第 104 條第 1 項第 4 款所定期限內，以言詞向行政機關陳述意見代替陳述書之提出。」

(2) 開放以言詞陳述意見，始能確保審查程序之公正、公開與民主。區域計畫審查結果涉及廣大民眾權益，不應由行政機關與開發單位密談決定，而應開放利害關係人與一般公民參與，並許以言詞陳述意見，始能確保審查程序之公正、公開與民主，並保障人民權益，增進人民對行政之信賴（行政程序法第 1 條參照）。蓋限制以書面陳述意見係「單向表意」，遭員警隔離在外的民眾無法感受到審查委員的聆聽，亦無機會親聞開發單位的辯解，或對其辯解提出質疑。唯有開放以言詞陳述意見，方能使利害關係人與一般公民，就自身權益與國家政策（系爭開發計畫花費公帑、製造公害、影響糧食安全與國土保安，涉及國土及水資源分配，一般公民亦應享有表意權），有合理的溝通管道¹⁷⁸。

(3) 原告所提出的「參加申請書」不等同「書面意見」；亦不得取代「實際參與審查程序」。

4. 被告邀請參加人及彰化縣政府、臺灣省彰化農田水利會、臺灣糖業公司、臺灣電力公司等土地所有權人、農田水利會列席，未邀請因本案開發權益受影響之原告等(包含因撥農業用水受害之農民)陳述意見，違反「平等原則」。

6. 綜上，臺灣係多山之島國，耕地面積有限，面對氣候變遷帶來的全球糧食危機，本應保護珍貴的農地資源。惟政府長期浮濫開發科學園區、工業園區，既有園區尚未全數用畢，又急於染指有限的農地資源，於臺灣重要糧倉不當開發高污染、高耗水產業，不僅虛耗公帑，更危害國家糧食安全與人民健康，於國土利用顯不適當且不合理。本件區域計畫委員會第 265 次審查會延續會議當日，被告明知仍

¹⁷⁸ 原告援引學者葉俊榮所著面對行政程序法- 轉型臺灣的程序建制中指出：「都市計畫法第 19 條第 1 項有關書面提出之規定應解為訓示規定，公民或團體仍得援引行政程序法第 106 條規定，以言詞陳述代替書面意見。雖然於第 8 條規定區域計畫之擬定機關，得要求有關政府機關或民間

有席位，卻禁止原告等 14 人依行政程序法第 23 條申請參加為該審議程序之當事人及入場陳述意見，剝奪原告之陳述意見權、政策參與權及資訊取得權，所為顯已違法、不當。而在違法隔絕受開發行為危害之利害關係人參與、監督，資訊不公開之情況下，秘密做成之行政處分，其內容違反農業發展條例第 10 條、區域計畫法第 15 條之 2，惡意規避公民監督之政府決策最易腐敗。



四、被告對原告前開主張抗辯之摘要¹⁷⁹：

(一) 本件被告所核發之開發許可內容範圍僅關於土地利用部分。林連宗、林添旺、林順長、林宗良、陳福田、魏清水、洪德勝、張金鐘、林富玲、施月英等 10 位原告皆非系爭開發案範圍內之居民或土地所有權人，其與本件開發許可實無利害關係。

(四) 依我國行政程序法之規定，陳述意見係以書面為原則，言詞為補充。被告於 98 年 11 月 12 日召開第 265 次審查延續會議當天未同意原告入場以口頭陳述意見，並無違反行政程序法第 23 條規定之情事。本件審查程序進行中，被告皆已依行政程序法第 23 條之規定依職權邀請當地鄉鎮公所代表、里鄰長及依據彰化縣政府所提供可取得其通訊地址之私有土地地主（或建物）名單，邀請上開名單上之地主參與本案之區域計畫委員會相關專案小組會議；而 98 年 11 月 5 日被告召開第 265 次區域計畫委員會時亦有通知其參與會議，除接受書面意見外，亦允其入場以口頭陳述意見，原告亦自承有部分原告（施月英、楊玉洲、林連宗、林宗良）當天已參與會議並已口頭陳述意見。因當天參與民眾有諸多脫序行為，阻

團體提供必要資料，但此種片面的強制式的資訊取得手段，已無法滿足當前國家與人民間互動關係的需求，區域計畫之擬定仍應有適用行政程序法第 154 條或第 104、106 條之必要。」

¹⁷⁹ 節錄自臺北高等行政法院 99 年度訴字第 658 號判決事實及理由欄三、部份。

礙會議進行，導致無法順利完成審議，故於 98 年 11 月 12 日再召開延續會議，係原議程設計，當日會議係進行原未完成之議程，爰未安排第三人陳述意見之時段，故原告到場要求進入會場陳述時，被告考量原議程業已依法踐行民眾參與程序，且為維持後續委員進行實體討論議程之順利進行而未同意其入場，然仍同意其以書面陳述意見，並當場將其書面影印予各與會委員參考。

五、臺北高等行政法院判決理由節要¹⁸⁰：原告之訴駁回

（一）原告等是否均具有當事人適格：

按不服中央或地方機關之行政處分循訴願或行政訴訟程序謀求救濟之人，依現有之解釋判例，固包括利害關係人而非專以受處分人為限，惟所謂利害關係乃指法律上之利害關係而言，不包括經濟上、情感上或事實上之利害關係在內。查本件被告之系爭開發許可處分，准許參加人中科管理局在彰化縣二林鎮大排沙段 123-19 地號等 731 筆，面積約 631.0961 公頃之土地開發設置二林園區，其中原告楊玉洲、陳文忠、王錫溪、洪條坤等 4 人均住彰化縣二林鎮萬合里，在本開發區內並有土地，系爭開發許可處分執行後，勢必直接影響上開原告 4 人權益，自得對之提起行政訴訟。至於其餘被告張金鐘住二林鎮梅芳里、洪德勝住二林鎮香田里、林連宗、林添旺、林順長、林宗良、陳福田、魏清水住彰化縣芳苑鄉、林富玲為彰化縣養殖漁業發展協會之會員，其住所及協會設址均在芳苑鄉、施月英擔任彰化縣環境保護聯盟之總幹事，其住所及聯盟設址均在彰化縣鹿港鎮，上開 10 位原告並非系爭開發案範圍內之居民或土地所有權人，與該開發許可處分實無直接法律利害關係，其提起本件訴訟，顯欠權利保護必要。

¹⁸⁰節錄自臺北高等行政法院 99 年度訴字第 658 號判決事實及理由欄六、部份

(二) 原告之程序參與權是否受侵害：

本件之內政部區域計畫委員會第 265 次審查會延續會議，係接續進行前次會議尚未完成之實質內容討論議程，乃未再通知參與，惟所提申請書及書面意見業於當日影印分送與會委員參考，向與會委員報告訴求事項，並列入該次會議紀錄附件，並非否定其享有參與程序之權利，僅係為維持審議過程之秩序故無法讓其隨時皆可入場陳述意見而已。又行政程序與訴訟程序有別，故上訴人主張單向書面意見無法取代言詞陳述，請求確認該處分違法，洵無足採。至於被上訴人邀請彰化農田水利會、臺糖公司、臺電公司列席陳述意見，係因本案基地內部分土地為彰化農田水利會、臺糖公司、臺電公司所有，故請上開機關列席上開第 265 次延續會議備詢，上開機關並非以土地所有權人之地位列席陳述意見，係針對相關公共設施議題列席討論。

六、最高行政法院判決理由節要¹⁸¹：上訴駁回

(一) 上訴人即原告是否具有當事人適格：居住於開發區域內之居民具有原告之當事人適格，未居住於開發區域內之居民則須舉證系爭開發案對其有何直接影響及其實質權益¹⁸²。

按不服中央或地方機關之行政處分循訴願或行政訴訟程序謀求救濟之人，依現有之解釋判例，固包括利害關係人而非專以受處分人為限，惟所謂利害關係乃指法律上之利害關係而言，不包括經濟上、情感上或事實上之利害關係在內。查本件被上訴人之系爭開發許可處分，准許參加人在彰化縣二林鎮設置二林園區，原判決以上訴人 13 人，其中楊玉洲、陳文忠、王錫溪等 3 人均住彰化縣二林鎮萬

¹⁸¹ 節錄自最高行政法院 100 年度判字第 2248 號判決理由欄五、部分。

¹⁸² 此標題為本文所整理。

合里，在本開發區內並有土地，系爭開發許可處分執行後，勢必直接影響上訴人3人權益，自得對之提起行政訴訟。至於其餘上訴人張金鐘等10人並非系爭開發案範圍內之居民或土地所有權人，與該開發許可處分實無直接法律利害關係，其提起本件訴訟，因認顯欠權利保護必要，依法自屬無誤，上訴意旨主張原判決否定開發區外鄰近居民之權益，有適用行政訴訟法第4條之違法云云，惟查，倘未以開發區域內居民作為權益保護之範圍，則其週邊究應以多大範圍始得界定其權益保護之區域，則乏依據，況除上訴人楊玉洲等3人外之其餘上訴人等，復未能舉證其因系爭開發案，有何直接影響及其實質權益，從而上訴人此部分主張，自無可採。

(二) 被上訴人即被告拒絕上訴人即原告參加98年11月12日第265次審查延續會議入場以口頭陳述意，並未侵害上訴人即原告之程序參與權¹⁸³。

另被上訴人雖拒絕上訴人等參加98年11月12日第265次審查延續會議入場以口頭陳述意見，惟原判決業已敘明本件審查程序進行中，被上訴人已依行政程序法第23條之規定依職權邀請當地鄉鎮公所代表、里鄰長及依據彰化縣政府所提供可取得其通訊地址之私有土地地主參與本案之區域計畫委員會相關專案小組會議，且被上訴人之區域計畫委員會第265次會議業邀請部分上訴人楊玉洲等人與會，給予陳述意見之機會。至98年11月12日召開第265次審查會延續會議，係接續進行前次會議尚未完成之實質內容討論議程，且上訴人等所提申請書及書面意見，業於當日影印分送與會委員參考，向與會委員報告訴求事項，並列入該次會議紀錄附件，並非否定其享有參與程序之權利，僅係為維持審議過程之秩序故

¹⁸³ 本標題為本文所整理。

無法讓其隨時皆可入場陳述意見而已，況被上訴人邀請彰化農田水利會、臺糖公司、臺電公司等土地所有權人，乃係因彰化農田水利會涉及本基地中期用水需調撥農業用水、臺糖公司涉及基地內臺糖小火車路線規劃、臺電公司涉及基地內變電所用地之綠覆率及透水率比例待確認等議題，故請上開機關列席上開第 265 次延續會議備詢，上開機關並非以土地所有權人之地位列席陳述意見，此觀諸第 265 次會議、第 265 次延續會議紀錄可知，從而被上訴人未准許上訴人等參與該延續會尚不影響及上訴人等之權益，自無違行政程序法第 23 條等規定，依法自無違誤。上訴人主張確認被上訴人拒絕上訴人等參加該延續會，有違反比例、平等原則及行政程序法第 23 條規定，自無足採。




4.2.5 宜蘭城南基地都市計畫案件（臺北高等行政法院 97 年度訴字第 3042 號判決）

在本案中，原告主張新竹科學工業園區宜蘭園區宜蘭城南基地之開發行為流程中，勘選土地程序未公開，更未舉行認何公廳會，未有民眾參與；復歷經變更都市計畫程序及環境影響評估程序，卻均無民眾參與，僅有行政機關黑箱作業。然而，行政機關確實有依都市計畫法第 19 條舉行說明會，臺北高等行政法院亦以此為由駁回原告有關程序參與權之主張。

一、本案事實¹⁸⁴：

緣行政院國家科學委員會（下稱國科會）遴選宜蘭城南基地（下稱城南基地）為通訊知識服務園區，並擬定「科學工業園區宜蘭基地籌設計畫書」報奉行政院以民國 94 年 5 月 16 日院臺科字第 0940018090 號函同意後，被告依都市計畫法第 27 條第 1 項第 3 款等相關規定，進行都市計畫變更。因城南基地橫跨都市土地與

¹⁸⁴ 節錄自臺北高等行政法院 97 年度訴字第 3042 號判決事實及理由欄一、事實概要部分。



非都市土地，總面積約 70.63 公頃，屬都市土地部分為 39.56 公頃，位於宜蘭市都市計畫、宜蘭縣政中心地區都市計畫（主要計畫）與宜蘭市都市計畫（運動公園附近地區）細部計畫、宜蘭縣政中心地區細部計畫（細部計畫）範圍。嗣被告於 95 年 4 月 12 日以府建城字第 0950043099A 號公告公開展覽「變更宜蘭市都市計畫（新竹科學工業園區宜蘭園區宜蘭城南基地，下稱竹科城南基地）案」、「變更宜蘭市都市計畫（運動公園附近地區）細部計畫（竹科城南基地）案」、「變更宜蘭縣政中心地區都市計畫（竹科城南基地）案」、「變更宜蘭縣政中心地區細部計畫（竹科城南基地）案」等計畫圖、說明書，並舉辦說明會後，將全案送請宜蘭縣都市計畫委員會審議，並將「變更宜蘭市都市計畫（竹科城南基地）案」及「變更宜蘭縣政中心地區都市計畫（竹科城南基地）案」，報請內政部都市計畫委員會 96 年 7 月 24 日第 663 次會議審決後，分別經內政部以 96 年 11 月 20 日臺內中營字第 0960807390 號函及同日第 0960807394 號函核定，請被告依法發布實施，被告乃依都市計畫法第 21 條規定，於 96 年 11 月 22 日以府建城字第 0960152192A 號公告（下稱原處分 1）「變更宜蘭市都市計畫（竹科城南基地）」及「變更宜蘭縣政中心地區都市計畫（竹科城南基地）」等 2 案依法發布實施，並自 96 年 11 月 24 日零時起生效。被告另依都市計畫法第 21 條、第 23 條規定，於 96 年 11 月 29 日以府建城字第 0960156179A 號公告（下稱原處分 2）「變更宜蘭市都市計畫（運動公園附近地區）細部計畫（竹科城南基地）」及「變更宜蘭縣政中心地區細部計畫（竹科城南基地）」等 2 案依法發布實施，並自 96 年 12 月 1 日零時起生效。原告不服，提起訴願，經遭駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、本件涉及民眾參與之主要爭點

（一） 本件開發案變更都市計畫之行政程序有無侵害原告之程序參與權？



(二) 本件開發案之選址有無裁量瑕疵？

三、原告就上開爭點之主要主張¹⁸⁵


(一) 本件開發案變更都市計畫之行政程序侵害原告之程序參與權

1. 查本件都市計畫擬定後，送內政部都市計畫委員會審議前，說明會係於 95 年 4 月 28 日召開，城南基地之居民（包括原告）曾連署向行政院陳情，並副本告知被告，嚴詞表示反對設立新竹科學工業園區宜蘭園區（下稱竹科宜蘭園區），被告亦不否認於公開展覽期間曾收到人民陳情案件，然被告並未依前揭都市計畫法第 19 條後段之規定，將該意見連同審議結果及主要計畫一併報請內政部核定；再者，有關都市計畫之審議，城南基地之居民從未參與審查，亦未給予人民陳述之機會，被告固辯稱曾於 95 年 4 月 28 日舉行說明會，然而並未合法告知原告，亦未於說明會中給予原告陳述之機會，因此本件都市計畫擬定之程序，有違都市計畫法第 19 條及行政程序法第 102 條之規定。

2. 且就城南基地系爭土地之地主而言，於本件都市計畫擬定過程中，被告幾未與原告會面，原告亦曾多次向被告陳情，卻未獲任何回應，於環境影響評估審議之過程中，行政院環境保護署雖曾執詞邀請地主參加，然卻不見任何消息之轉達。足見，本件城南基地之設置，從環境影響評估、都市計畫，人民均未參與，而係行政機關黑箱作業，有行政程序法第 102 條及都市計畫法第 19 條之違誤。

(二) 本件開發案之選址有裁量瑕疵，本件開發案變更都市計畫應屬違法查被告對於徵收土地之選址，未曾透過合議公開之程序，亦無舉行任何公聽會，違反都市計畫法第 19 條規定，已如前述。

¹⁸⁵ 節錄自臺北高等行政法院 97 年度訴字第 3042 號判決事實及理由欄二、原告主張部分。



倘本件竹科宜蘭園區得設置於利澤工業區，一則得充分利用土地，二則得避免宜蘭縣市最核心之宜蘭運動公園附近，即本件之城南基地受到工業排放之廢氣廢水等環境之污染（本件環境影響評估，以『不得量產』之條件為『有條件通過』，惟不得量產之標準何在？被告事後監督措施是否完善？皆未見說明）；此外，竹科銅鑼基地耗費公帑 2、3 百億元，迄今 10 年仍然閒置，為何不考慮優先利用，將系爭城南基地所欲導入之知識創意產業，引至該地？開發單位之思維、判斷邏輯為何？若有閒置空間可用，可避免浪費公帑及農地被徵收之命運，惟行政機關為開發行為時，總將「徵收」當作最優先考量之手段，認為農民領取徵收補償金後即已充分達到「安撫」或「補償」之效，卻忽略在徵收處分後，農民喪失賴以維生之農田，亦喪失農民保險資格，進而失去請領農民年金之資格，試問，農民如何措其手足？全臺灣科學工業園區不下 10 餘座，政治人物為了爭取政績，傾全力爭取在地未需求之科學園區，在徵取到科學園區進駐後，又放任閒置，以現今景氣之低靡，不禁令人質疑，城南基地是否能順利招商，是否會如苗栗銅鑼科學園區般，閒置而乏人問津？因此，本件既無將竹科宜蘭園區設置於城南基地之必要，其徵收之行為自非「應以其事業所必須者為限」，有違土地徵收條例第 3 條之規定。

且依「新竹科學園區宜蘭園區宜蘭城南基地開發計畫與細部計畫案 96 年 4 月 2 日內政部區域計畫委員會第 3 次專案小組審查決議既處理說明」第 2 ~ 5 頁，被告提呈內政部區域計畫委員會之「辦理情形說明」表示，「銅鑼及竹北生醫基地因尚未提供廠商承租」云云，然而銅鑼園科學園區自政府徵收後，至今仍未動用而閒置，然本件為何捨銅鑼科學園區，「另行徵收」宜蘭城南基地土地，甚至多次引發居民抗爭，對此一事實，被告全未說明，竟僅以「未提供承租」等語含混帶過，顯有隱匿相關資訊之情事。

四、被告宜蘭縣政府對於上開爭點之主要抗辯¹⁸⁶：

(一) 本件開發案變更都市計畫之行政程序並未侵害原告之程序參與權

被告依都市計畫第 27 條第 1 項第 3 款等相關規定，進行都市計畫變更，以 95 年 4 月 12 日府建城字第 0950043099A 號公告公開展覽系爭變更都市計畫及變更細部計畫案之計畫圖、說明書，並自 95 年 4 月 12 日起至 95 年 5 月 11 日止(共 30 日)分別於被告建設局、宜蘭市公所公告欄公開展覽，且於 95 年 4 月 14 日至 16 日刊登公告內容於中國時報，公開說明會則於 95 年 4 月 28 日在被告第二會議室召開。公開展覽期間共收到 4 件人民陳情案件，並經宜蘭縣都市計畫委員會第 136 次會議決議「變更主要計畫及公民團體陳情意見部分照專案小組審查結果通過，並修正未便採納理由」。嗣被告將民眾陳情意見連同審議結果及系爭變更都市計畫案，報請內政部都市計畫委員會決議通過，經內政部核定，請被告依法發布實施。又 96 年 9 月 21 日經宜蘭縣都市計畫委員會第 143 次會議決議通過系爭變更細部計畫案。被告旋依都市計畫法相關規定，以原處分 1 及原處分 2 公告系爭變更都市計畫與變更細部計畫案，依法發布實施，均符合變更都市計畫相關法令規定。

(二) 本件開發案之選址並無裁量瑕疵，本件開發案變更都市計畫並未違法竹科宜蘭園區基地遴選會議，係由國科會邀集專家學者及社會公正人士組成基地遴選委員會，依據被告所陳報之宜蘭城南、頭城下埔、員山內城、五結中興、蘇澳新馬(含利澤工業區)、三星紅柴林、三星天送埤、冬山茅埔等八處基地進行區位及環境分析，並於 93 年 8 月 4、5 日赴各參選基地現勘；93 年 8 月 31 日

¹⁸⁶節錄自臺北高等行政法院 97 年度訴字第 3042 號判決事實及理由欄三、被告抗辯部分。

進行基地決選；93年10月13日完成選址工作，決議以宜蘭城南基地、五結中興基地作為通訊知識服務園區；三星紅柴林基地作為第一期生產型基地。是以，本案係由被告依專家學者所規劃之「新竹科學園區宜蘭基地計畫書」及鄉鎮公所建議，向科學工業園區管理局提報五結中興基地等8筆候選基地，並由國科會邀集專家學者及社會公正人士組成基地遴選委員會，依據8處基地區位及環境進行分析，並非如原告所稱未透過合議公開程序。



五、臺北高等行政法院判決理由節要¹⁸⁷：


（一）本件開發案變更都市計畫之行政程序並未侵害原告之程序參與權

被告本件變更都市計畫程序核與法定之變更都市計畫相關規定相符，尚難認有何違誤之處。茲以都市計畫擬定或變更，係政府為增進公共利益，針對地方情形所為政策性之一般行政措施，其施行如係依據都市計畫法規定辦理，則屬法律賦予之職權，不得恣意指摘其行為為違法（最高行政法院70年度判字第543號判決參照），原告主張原處分1、2違反都市計畫法第19條、行政程序法102條規定云云，尚不足採。

（二）本件開發案之選址並無裁量瑕疵，本件開發案變更都市計畫並未違法

至原告質疑本案竹科宜蘭園區選址違法云云。查經被告陳明竹科宜蘭園區涉宜蘭縣開發甚鉅，是以，被告除於93年3月17日函請宜蘭縣各鄉鎮公所提報建議用地外，另依專家學者所規劃「新竹科學園區宜蘭基地計畫書」之建議，經被告彙整後，於93年4月24日向科學工業園區管理局提報五結中興、宜蘭城南、頭城下埔、利澤等4個候選基地；93年6月24日提報增加員山內城、三星天送

¹⁸⁷節錄自臺北高等行政法院97年度訴字第3042號判決事實及理由欄五、部分。



埤基地，另依冬山、三星鄉公所建議分別於 93 年 7 月 16 日及 19 日提報冬山茅埔基地及三星紅柴林基地。而竹科宜蘭園區基地遴選會議，係由國科會邀集專家學者及社會公正人士組成基地遴選委員會，依據被告所陳報之宜蘭城南、頭城下埔、員山內城、五結中興、蘇澳新馬（含利澤工業區）、三星紅柴林、三星天送埤、冬山茅埔等 8 處基地進行區位及環境分析，並於 93 年 8 月 4、5 日赴各參選基地現勘；93 年 8 月 31 日進行基地決選；93 年 10 月 13 日完成選址工作，決議以宜蘭城南基地、五結中興基地作為通訊知識服務園區；三星紅柴林基地作為第一期生產型基地等情，有相關資料可按。是以，本案係由被告依專家學者所規劃之「新竹科學園區宜蘭基地計畫書」及鄉鎮公所建議，向科學工業園區管理局提報五結中興基地等 8 筆候選基地，並由國科會邀集專家學者及社會公正人士組成基地遴選委員會，依據 8 處基地區位及環境進行分析，難認有如原告所指未透過合議公開程序之情形。

4.2.6 宜蘭城南基地土地徵收案件(臺北高等行政法院 98 年度訴字第 1861 號判決)

一、本案事實¹⁸⁸：

緣需用土地人科學工業園區管理局（下稱科管局）辦理科學工業園區宜蘭園區城南基地（下稱城南基地），需用宜蘭縣宜蘭市珍珠段 159 地號等 292 筆都市土地，面積 24.1859 公頃，及同段 761 地號等 239 筆非都市土地，面積 23.6970 公頃（下稱系爭土地），乃檢附徵收土地計畫書及圖等有關資料，由國科會報經被告以民國 97 年 11 月 12 日臺內地字第 0970186609 號及第 0970186610 號函核准徵收，交由宜蘭縣政府於 97 年 11 月 12 日以府地用字第 0970151688A 號及第

¹⁸⁸節錄自臺北高等行政法院 98 年度訴字第 1861 號判決事實及理由欄一、事實概要部分。

0970151706A 號公告，同日並以府地用字第 0970151688B 號及第 0970151706B 號函知原告及其他權利人。原告不服，提起訴願，遭決定駁回後，遂向本院提起本件行政訴訟。



二、本案涉及民眾參與之爭點：本件土地徵收程序有無侵害原告之程序參與權？

三、原告有關程序參與權主張之摘要¹⁸⁹：


本件宜蘭縣政府對於徵收土地之選址、報請目的事業主管機關許可前，未曾透過合議公開之程序，亦無舉行任何公聽會，違反土地徵收條例第 10 條之規定。

四、被告對原告上開主張之主要抗辯¹⁹⁰：

原告所陳本案未依土地徵收條例第 10 條之規定舉行公聽會乙節，按「需用土地人興辦之事業依法應經目的事業主管機關許可者，於申請徵收土地或土地改良物前，應將其事業計畫報經目的事業主管機關許可。需用土地人於事業計畫報請目的事業主管機關許可前，應舉行公聽會，聽取土地所有權人及利害關係人之意見。但因舉辦具機密性之國防事業或已舉行公聽會或說明會者，不在此限。」、「…所稱已舉行公聽會或說明會，指下列情形之一：一、興辦事業計畫於規劃階段已舉行規劃說明會者。二、已依都市計畫法舉辦公開展覽或說明會者。…」分別為土地徵收條例第 10 條及同條例施行細則第 11 條第 1 項所規定。查本案科管局於 95 年 2 月 24 日以園建字第 0950004961C 號公告，訂於 95 年 3 月 10 日假宜蘭縣政府文康中心辦理「新竹科學工業園區宜蘭園區宜蘭城南基地開發計畫」說明會（含都市土地及非都市土地），並將說明會應公告事項刊登於 95 年 2 月 25 日之中國時報；另都市土地部分，宜蘭縣政府於 95 年 4 月 12 日以府建城字第 0950043099A

¹⁸⁹節錄自臺北高等行政法院 98 年度訴字第 1861 號判決事實及理由欄二、原告主張部分。

¹⁹⁰節錄自臺北高等行政法院 98 年度訴字第 1861 號判決事實及理由欄三、被告略以部分。



號公開展覽「變更宜蘭市都市計畫（新竹科學工業園區宜蘭園區宜蘭城南基地）案」、「變更宜蘭市都市計畫（運動公園附近地區）細部計畫（新竹科學工業園區宜蘭園區宜蘭城南基地）案」、「變更宜蘭縣政中心地區都市計畫（新竹科學工業園區宜蘭園區宜蘭城南基地）案」及「變更宜蘭縣政中心地區細部計畫（新竹科學工業園區宜蘭園區宜蘭城南基地）案」，除自 95 年 4 月 12 日起至 95 年 5 月 11 日止公開展覽 30 日外，復於 95 年 4 月 28 日假宜蘭縣政府第 2 會議室舉辦說明會。是以，本案既已召開說明會，都市土地部分並依都市計畫法規定舉辦公開展覽及說明會，符合上開已舉行公聽會或說明會之情形，科管局未再另外舉行公聽會，於法亦無違誤。

五、臺北高等法院判決理由節要¹⁹¹：原告之訴駁回

本件徵收案屬都市計畫用地部分，宜蘭縣政府以 95 年 4 月 12 日府建城字第 0950043099A 號公告，公告自 95 年 4 月 12 日起至 95 年 5 月 11 日止，共 30 天，分別於宜蘭縣政府建設局、宜蘭市公所公告欄公開展覽「變更宜蘭市都市計畫（新竹科學工業園區宜蘭園區宜蘭城南基地）案」、「變更宜蘭市都市計畫（運動公園附近地區）細部計畫（新竹科學工業園區宜蘭園區宜蘭城南基地）案」、「變更宜蘭縣政中心地區都市計畫（新竹科學工業園區宜蘭園區宜蘭城南基地）案」、「變更宜蘭縣政中心地區細部計畫（新竹科學工業園區宜蘭園區宜蘭城南基地）案」等計畫圖、說明書，並訂於 95 年 4 月 28 日上午 10 時假宜蘭縣政府第二會議室舉辦說明會，且於 95 年 4 月 16 日在中國時報刊登該公告；而屬非都市計畫用地部分，科管局以 95 年 2 月 24 日園建字第 0950004961C 號公告，公告於 95 年 3 月 10

¹⁹¹節錄自臺北高等行政法院 98 年度訴字第 1861 號判決事實及理由欄四、(四)部分。

日下午 1 時 30 分在宜蘭縣政府文康中心辦理「新竹科學工業園區宜蘭園區宜蘭城南基地開發計畫」說明會，並於 95 年 2 月 25 日在中國時報刊登該公告，且上開說明會均如期舉辦，有上開公告、中國時報及會議紀錄等影本附於原處分卷可證，依首揭土地徵收條例第 10 條第 2 項但書及同條例施行細則第 11 條第 1 項第 2 款規定，得免舉行公聽會。是原告主張本件徵收，於目的事業主管機關許可前未舉行公聽會云云，核無足採。



4.2.7 指標性判決綜合分析

自開發行為流程觀之，民眾參與在各別不同法規範的指標性判決中，早已成為重要之法律爭點，在上開指標性判決中，均針對：(一) 都市計畫審議委員會之審查結論、(二) 區域計畫法審議委員會之審查結論、(三) 環境影響評估委員會之審查結論、(四) 土地徵收處分（依土地徵收條例第 15 條第 1 項規定，審議土地徵收案件，由專家學者、民間團體及相關機關代表，組成土地徵收審議委員會，以合議制方式審議之。）進行訴訟上之攻防，而原、被告雖均提出大量的數據資料提供法院審核，但上開指標性判決兩造攻防的重點均非在實體性爭點，蓋法院本於權力分立、民主原則與自身限制，無法越俎代庖各行政機關許可或否准審查結論、開發許可或行政處分，然而，上開各案件中，各委員會有無判斷瑕疵，以及行政程序之合法性均成為主要的爭點，以及法院審查的重心。從上述指標性判決的分析，可以得知：程序審查才是行政法院審查的核心。從中科四期區域計畫案件以及宜蘭城南基地案件中，原告主張更直接觸及多項民眾參與之核心議題，雖然均遭受敗訴的結果，卻突顯都市計畫法、區域計畫法以及土地徵收條例之法規闕漏，以及都市計畫法、區域計畫法以及土地徵收條例之民眾參與不可忽略，亦無法被環境影響評估法之民眾參與所取代。

如果以「開發行為流程」來重新檢視、組合各法規範民眾參與之實務見解，

將得出下述依照行政院現行實務見解的流程表：

表 15：開發行為流程之民眾參與相關爭點之實務見解（下表之流程參照各法規範及實務操作）（來源：作者自製）

編號	流程	選址
1	審議或決策單位	基地遴選委員會（非法定組織）
	民眾參與程序	無
	相關爭點	選址程序未納入民眾參與
	指標性判決	宜蘭城南基地都市計畫案件、土地徵收案件
	實務見解	宜蘭城南基地開發案之選址係由內政部依專家學者所規劃之「新竹科學園區宜蘭基地計畫書」及鄉鎮公所建議，向科學工業園區管理局提報五結中興基地等 8 筆候選基地，並由國科會邀集專家學者及社會公正人士組成基地遴選委員會，依據 8 處基地區位及環境進行分析，已有合議公開程序。
	流程	環境影響評估程序
2	審議或決策單位	環境影響評估審議委員會
	民眾參與程序	第二階段之公聽會
	相關爭點	1. 參與者於行政訴訟中是否具有原告當事人適格之判斷 2. 是否開啟民眾參與程序
	指標性判決	1. 中科三期第一次環評案、中科四期環評案件 2. 中科三期第一次環評案、中科三期第二次環評案
	實務見解	1. 「當地居民」可能有健康權、工作權、財產權等權益受侵害，並具有程序參與權，為利害關係人，具有當事人適格。而當地居民係「居住」在該具體開發行為「可能引起之環境（包含陽光、空氣、水、土壤等）影響範圍內之民眾」，且行政院須以科學方法認定環境影響之範圍。 2. 環境影響評估法第 8 條規定之「對環境有重大影響之虞」係指開發案具有環境影響評估法施行細則第 19 條各款其中一款情形「之虞」，即應進行第二階段環境影響評估程序，而非必須開發案對於環境「有重大影響」時，始足當之。
	流程	變更都市計畫程序
3	審議或決策單位	都市計畫審議委員會
	民眾參與程序	說明會
	相關爭點	變更都市計畫之行政程序有無侵害人民之程序參與權

	指標性判決	宜蘭城南基地都市計畫案件（僅為臺北高等行政法院判決）
	實務見解	都市計畫擬定或變更，係政府為增進公共利益，針對地方情形所為政策性之一般行政措施，其施行如係依據都市計畫法規定辦理，則屬法律賦予之職權，不得恣意指摘其行為為違法。本開發案之都市計畫變更程序，既已依都市計畫法第 19 條召開說明會，與法定程序相符。
4	流程	區域計畫法之開發許可程序
	審議或決策單位	區域計畫審議委員會
	民眾參與程序	列席區域計畫審議委員會審議會（非法定程序）
	相關爭點	1. 參與者於行政訴訟中是否具有原告當事人適格之判斷 2. 民眾是否有以言詞向區域計畫委員會陳述意見之權利
	指標性判決	中科四期區域計畫案件
	實務見解	1. 居住於開發區域內之居民具有原告之當事人適格，未居住於開發區域內之居民則須舉證開發案對其有何直接影響及其實質權益。 2. 已將民眾之書面意見送由區域計畫審議委員會各委員參考，並無否定民眾參與程序之權力，僅係為維持審議過程之秩序，無法讓民眾得隨時入場陳述意見。
5	流程	土地徵收條例之徵收程序
	審議或決策單位	土地徵收審議委員會
	民眾參與程序	至少二次之公聽會，第二次公聽會須針對第一次公聽會之民眾意見提出說明
	相關爭點	未舉行公聽會是否侵害人民之民眾參與權
	指標性判決	宜蘭城南基地土地徵收案件（僅為臺北高等行政法院判決）
	實務見解	已依都市計畫法舉行說明會，得依土地徵收條例第 10 條第 2 項但書及同條例施行細則第 11 條第 1 項第 2 款之規定，免舉行公聽會。

而依照本章所整理之實務見解，則開發行為流程中各法規範民眾參與之缺失

顯露無遺：

表 16：現行開發行為流程相關規範中民眾參與程序之比較（來源：作者自製）

編號	流程	民眾參與程序	民眾參與開啟門檻之有無	民眾參與參與者範圍	民眾參與程度	民眾參與程序可否被取代
1	選址	無	N/A	N/A	N/A	N/A
2	環境影響評估程序	第二階段之公聽會	有（須開發案對環境有重大影響之虞）	可得特定	提供意見之象徵性參與	否
3	變更都市計畫程序	說明會	無	小（開發區域內都市土地之居民）	受告知之象徵性參與	否
4	區域計畫法之開發許可程序	列席區域計畫審議委員會會議（非法定程序）	有（依聲請）	小（開發區域內非都市土地之居民）	受告知之象徵性參與	否
5	土地徵收程序	至少二次公聽會，第二次公聽會須對第一次公聽會民眾意見作出說明	無	小（徵收處分相對人）	提供意見之象徵性參與	可

從上表 15 及本章之實務見解整理可知下述的法規闕漏：



- (一) 自開發案之選址程序開始，即有民眾參與的需求，但是完全沒有民眾參與的管道，之後的民眾參與程序已喪失影響決策的關鍵機會；
- (二) 都市計畫法的民眾參與範圍狹窄，且僅為流於象徵式參與之說明會，且是象徵性參與中最低程度的接受告知之參與模式；
- (三) 區域計畫法欠缺法定之民眾參與程序，參與者之範圍亦非常狹窄，而且富有在地智慧之民眾受限於本身教育程度，往往不善於書面意見的撰寫，希望能與真正具有開發許可審議、決定權限的審議委員面對面，作口頭陳述；
- (四) 環境影響評估法民眾參與相關案件雖然最有斬獲，但因為負荷過重，不免有忽略其他民眾參與程序之虞。且不一定會進入第二階段之環境影響評估程序。而此階段之參與者之範圍無法特定，不僅行政訴訟當事人適格之判斷成為主要的爭點，程序冗長耗費，而且受限於行政法院自身能力，如何能透過科學方法認定受環境影響的範圍，將成為行政法院法官沉重的負擔。最重要的是，「參與者為何」早在民眾參與程序開始之際就存有認定之必要，否則如何進行民眾參與程序？種種困難，實有待環境影響評估制度解決；
- (五) 新修正之土地徵收條例的民眾參與程序雖仍然是提供意見的象徵性參與，然需用土地人及目的事業主管機關被課與在民眾參與程序中，「對民眾之意見進行回應與說明的法定義務」，某程度提升了民眾參與的程度，然而新法之良法美意，竟被都市計畫法的僅為受告知之象徵性民眾參與程序實質架空。

綜上所述，從開發行為流程觀之，如果開發案之環境影響評估程序未進入第二階段之民眾參與程序，則開發流程中之法定民眾參與程序，事實上開發流程之民眾參與程序，就將僅有參與範圍窄、參與程度低之都市計畫法說明會，顯然自開

發行為流程之行政程序，民眾參與顯然無法滿足民主原則之要求，有違反憲法保障人民程序參與權之虞，且違反兩公約有關參政權及其他實體人權保障之規定，實非民主法治國家應有之公正、公開、公平之行政程序。然而，受限於行政訴訟僅能針對各階段的行政處分進行行政爭訟，原告在提起相關行政爭訟時，因現行法規的缺漏而捉襟見肘，我國的行政法院受限於各行政訴訟只能針對不同階段之行政處分進行各別審查，然如未能意識到開發行為應作一整體流程審查行政程序是否合法，將放大現行法的缺失，且錯失督促行政機關就開發行為之許可，實應經「審慎思辯」之行政程序。



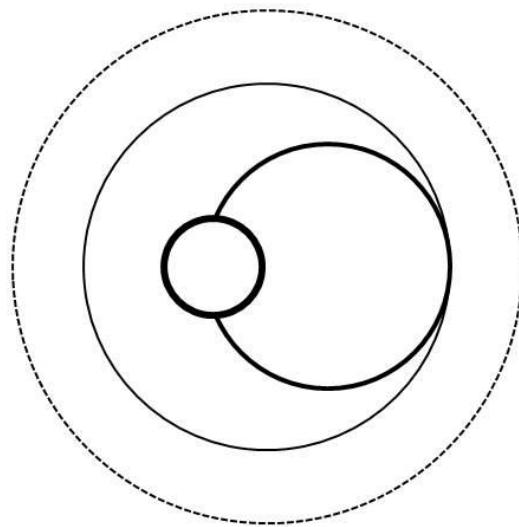
5. 制度建議

5.1 開發行為之民眾參與之重建藍圖

茲將現行開發行為流程中相關規範民眾參與之參與者範圍以下表示：



圖 3：現行開發行為流程中相關規範民眾參與之參與者範圍示意圖



- 土地徵收條例之民眾參與
- 變更都市計畫之民眾參與
- 區域計畫之開發許可之民眾參與
- 環境影響評估程序之民眾參與

因為環境影響評估程序須開發行為對環境有重大影響之虞始進入第二階段之民眾參與程序，故開發行為流程中，並不一定會有環境影響評估法之民眾參與程序，故上圖以虛線代表環境影響評估程序之民眾參與。另外，環境影響評估法之民眾參與程序之參與者為受開發行為可能引起之環境影響範圍內之居民，並不特定，依照具體開發行為可能對環境產生影響之範圍，有可能包括廣大的區域，例如，設置工業區需排放廢水，則受開發行為環境影響之範圍可能包括排放廢水之河川之逕流水流域。如果具體開發行為對環境產生影響尚非廣泛，環境影響評估

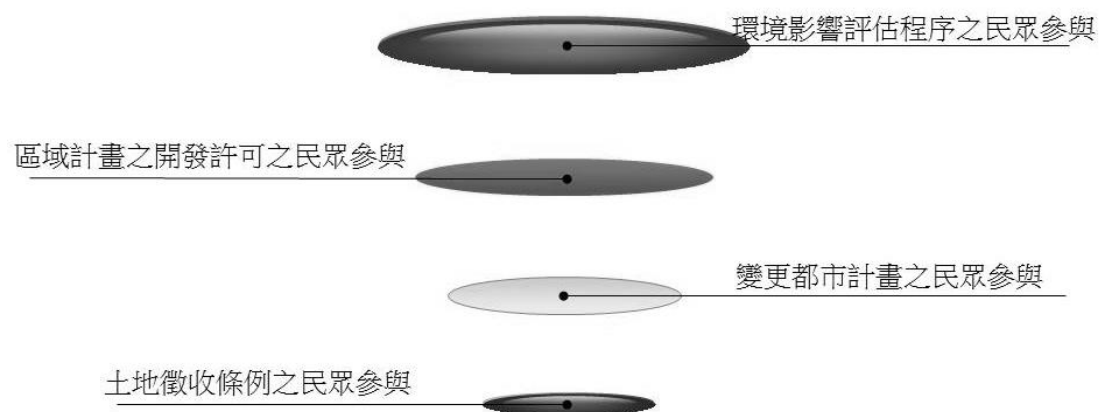
法之民眾參與程序參與者範圍也會隨之限縮，故上圖之虛線亦代表環境影響評估法之民眾參與之參與者範圍並不特定。




而現行的區域計畫法並無民眾參與相關規定，現行之實務見解雖肯認民眾得以程序參與權受侵害為由，提起撤銷區域計畫法開發許可此一行政處分之訴，然而，行政法院卻將該訴訟之原告當事人適格限縮於變更使用分區之範圍內居民，或者原告需舉證將因開發許可變更使用分區而「受影響」，始具有原告之當事人適格，故爾，縱然主管機關施予恩惠，或開發單位為求敦親睦鄰，而在區域計畫之開發許可審議過程中，進行非法定之民眾參與程序，參與者之範圍易僅限縮於非都市土地使用分區變更區域內之居民。至於現行的都市計畫法雖有民眾參與相關規定，惟參與者之範圍亦僅限於變更都市計畫範圍內之居民。末者，土地徵收條例之民眾參與程序之參與者，亦僅限於徵收處分相對人或利害關係人，最為狹窄。

如將上圖以立體圖之方式呈現，現行開發行為流程中各法律規範之民眾參與程序之參與者範圍大小不同，亦可歸納出現行開發行為流程中各法規範之民眾參與程序示意圖。

圖 4：現行開發行為流程中各法規範之民眾參與程序示意圖（來源：作者自製）

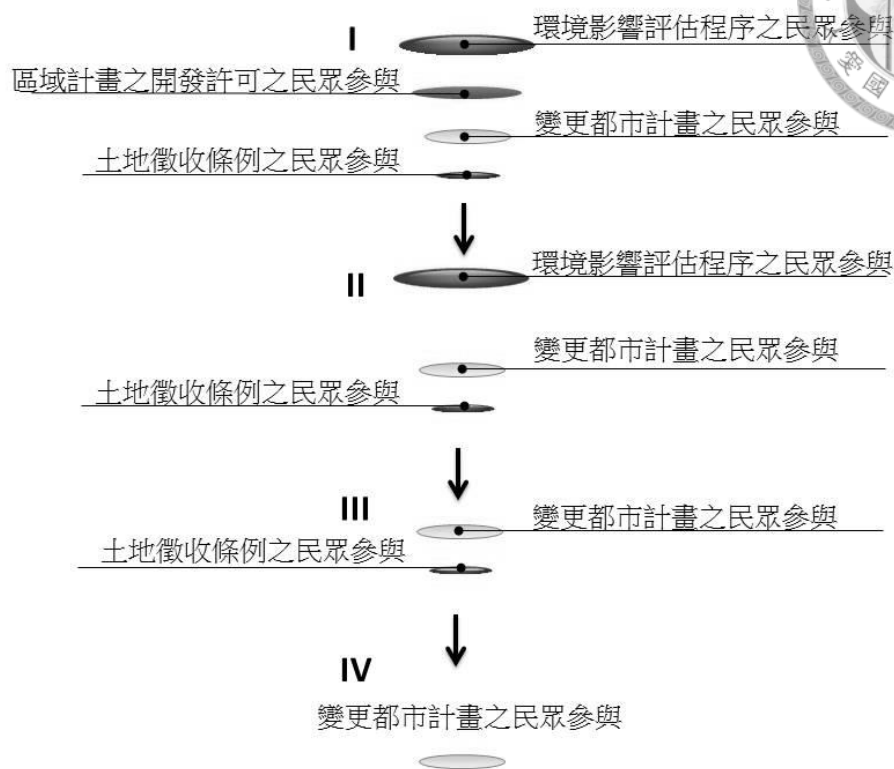




由上圖 4 可見，環境影響評估程序之民眾參與之參與者範圍最廣，區域計畫之開發許可之民眾參與之參與者範圍次之，變更都市計畫之民眾參與再次之，而以土地徵收條例之民眾參與之參與者範圍最窄。其中，規劃土地利用之區域計畫法並無法定民眾參與程序(下圖 5 第 2 部分)。至於爭議最多的環境影響評估程序最後是否會進入第二階段實質之民眾參與程序，尚在未定之天，即便最後進入第二階段之環境影響評估程序，特定民眾與團體是否具有參與之權利，亦非必然(下圖 5 第 3 部分)。而土地徵收條例之民眾參與程序參與者範圍狹窄，且土地徵收條例之民眾參與程序可以輕易被變更都市計畫之民眾參與程序所取代(下圖 5 第 4 部分)。可以想見的是，在區域計畫法之開發許可程序以及土地徵收程序兩階段中，因為現行開發行為中各法規範民眾參與機制之不備，眾多受開發行為影響其相關權利或利益之民眾，以及農、漁業團體等利益團體、住民組織，甚至是關心開發行為對環境造成影響之有識之士、學者、環保團體等民間團體均被屏除於開發行為決策流程之外，不得其門而入。唯一程序內的爭執方式，就是訴求開發行為須進入第二階段之民眾參與程序，如此才有相對較為完善之民眾參與程序適用，導致環境影響評估程序承載許多實質上屬於區域計畫審議以及土地徵收程序應該審慎考量之重要議題。事實上，透過第四章司法判決的實證分析，上開推論亦得到證實。


於是，檢視開發行為流程中各法規範之民眾參與相關規定之後，將僅有「變更都市計畫之民眾參與程序」為開發行為流程中，必然會舉行之民眾參與程序。然而，變更都市計畫之範圍相當狹隘，而且依照現行之都市計畫法，亦僅為象徵式參與之說明會即可滿足法規要求(下圖 5 第 4 部分)。

圖 5：現行開發行為流程中各法規範之民眾參與實務現況解說圖(作者自製)



簡而言之，如同中科三期、四期開發案般，涉及多數人民、影響範圍廣大、影響時間長遠，甚至涉及複雜而深遠之價值衡量、利益取捨之重大開發案件，並不是經過一個審慎思辯之過程而獲致之結果。現行開發行為流程中，除了「變更都市計畫之說明會」外，往往別無其他民眾參與機會，而變更都市計畫之說明會僅為「參與範圍狹窄之象徵性參與」。

至於其他非居住於變更都市計畫範圍內之利害關係人，甚至是欲行使參政權之公民，均沒有一個法定參與決策程序之機會，以致於開發行為之決策，從整體開發行為流程觀之，顯然悖離民主原則，無視正當法律程序，亦與國際人權規範相違。

所以當臺灣社會逐步轉型，脫離威權體制之後，諸如中科三期、、
新竹科學園區苗栗竹南基地、宜蘭城南基地，甚至是國光石化開發案才引發社會
上許多爭議，甚且進入行政爭訟程序。如何健全開發行為流程中各法規範民眾參
與程序實是刻不容緩之重要議題。

學說有建於行政程序之連動性，認為在參與的設計上，應特別講究時程
(timing)，以免造成參與的失調，反而戕傷民眾參與的作用，在程序設計上，強
調階段型的參與形態，即先廣開參與管道，使各種非專業的意見也能被容納，同
時也接納廣泛受影響或未受影響之民眾的意見。因此，初期應廣泛邀納各機關、
地方自治團體、各種利益團體和住民團體進行參與¹⁹²；愈至後期則參與之主體限
縮，參與的強度也隨之強化，針對利害關係人之訴求作具體回應，則參與的深度
亦隨之加深；最後則由專家進行統整規納，並由行政機關作成最後決策，並擔負
政治責任。

而在 101 年 11 月 5 日內政部陳報行政院之國土計畫法草案總說明中亦明確提
及：因全球氣候變遷，臺灣受限於國土危脆，九二一地震、莫拉克風災莫不重創
我國國土。加上產業轉型，國內市場逐步開放，我國除須重新檢討產業用地之供
需外，更須認知農地管制在面對糧食自給、糧食安全、生態保育以及經濟發展之
需求時，受有保護農地與釋出農地之雙重壓力，而且高速鐵路、科學園區以及航
空城等開發行為，亦改變國土空間結構。當前國土空間利用之重要議題，實涉及
國土保安、生態保育、資源維護、糧食安全、經濟發展及城鄉管理等不同面向¹⁹³。

¹⁹² 葉俊榮，前揭註 8，頁 181。


¹⁹³ 內政部營建署，國土計畫法草案專區網頁，網址：
http://www.cpami.gov.tw/chinese/index.php?option=com_content&view=article&id=10182&Itemid=53
，最後瀏覽日：2013 年 5 月 15 日。

由此可見，國土空間利用需要長遠、縝密的規劃，開發行為卻不乏大型工業區、科學園區之設置，而開發行為此種對於國土空間結構劇烈改變之行政行為，在土地空間利用之行政程序上，居然係用短期、簡便的區域計畫法之開發許可程序或變更都市計畫程序來進行，而非透過每五年通盤檢討一次之區域計畫、都市計畫來全面審慎評估可行性以及對於國土之衝擊。區域計畫之開發許可原係為使土地利用得以保留部分彈性，避免僵化而設計之法律機制，然於開發行為流程中，卻像是一道「開後門」之捷徑，讓開發行為可以輕易變更原有之國土空間秩序。

如果考慮到匆促開發決策，往往會引發長達數年之社會抗爭，五年通盤檢討一次之區域計畫以及都市計畫的「五年」其實並不久，反而可以利用每五年通盤檢討的時程妥善規劃開發行為是否設置，應設置於何區域，並實質進行民眾參與程序，以求開發行為決策之審慎周延，毋寧是更好的國土規劃政策，也是較佳的法制設計。

因此，開發行為流程的階段式參與，應先進行區域計畫通盤檢討，從國土計畫來全面考量開發行為之設置，列為「重大建設」的開發行為更應從全國國土規劃的角度來思量。國土計畫或現行的區域計畫雖然相當仰賴科技規劃，亦具有高度的公益性質，然而，亦無法忽略我國現行的區域計畫尚包含非都市土地之管制，而且使用分區亦與人民息息相關，更重要的是，必須要有完善的民眾參與機制促進廣泛、實質的民眾參與，以確保決策的過程是一個審慎思辯的過程。現行的區域計畫法雖無民眾參與機制之設計，但國土計畫法草案第 12 條則定有民眾參與相關規定¹⁹⁴，並應注意該草案第 12 條第 2 項規定「任何人民」均得於國土計畫公開

¹⁹⁴ 國土計畫法草案第12條：「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。國土計畫擬訂後送審議前，應公開展覽三



展覽期間向主管機關提出書面意見，復參諸國土計畫或現行區域計畫之範圍均相當廣大(我國現行有北、中、南、東四個區域計畫區，另各直轄市、縣(市)亦自有區域計畫)，堪認國土計畫或現行區域計畫民眾參與的範圍最為廣大，在民眾參與的過程中，雖不乏利害關係人陳述意見，亦為民眾行使參政權來表達意見之思辯過程，惟因不同立場的聲音需要充分表達，故爾，民間團體的參與相當重要，透過民間團體的參與，將讓不同立場、利益的意見被「聚焦」，國土計畫法草案第12條第1項即明文規定民間團體參與國土計畫之擬定。

而當區域計畫擬定後，亦須隨之訂定或變更都市計畫，都市計畫亦有五年通盤檢討之適用，是開發行為之設置自應於每五年通盤檢討之際即擬定、審議，而此際民眾參與之參與者範圍自然涵蓋五年通盤檢討之都市計畫之範圍。

至於國土計畫法草案與現行之開發許可制度不同之處，在於「從事一定規模以上或性質特殊之國土使用」應申請「使用許可」，且「使用許可」依該草案第23條第1項規定，必須「符合國土功能分區及其分類之使用原則」，而該草案第23條第2項就使用許可案件亦定有舉行公聽會等民眾參與規定，換而言之，如開發行為符合上開草案申請使用許可之要件，仍須申請使用許可，且使用許可須經符合已核定之國土計畫，與開發許可動輒推翻原有之區域計畫有所不同，另使用許可申請經受理後即須進行民眾參與程序，亦不同於現行開發許可審議程序未有法定之民眾參與規定。惟該草案同條第5項將相關民眾參與辦理方式授權由中央主管機關訂定子法，未能進一步將使用許可審議程序的民眾參與程序明確規範，行

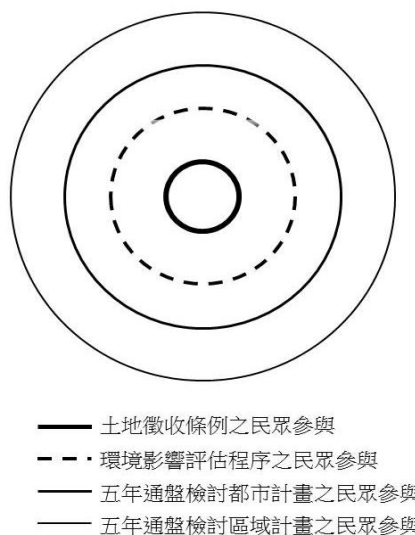
十日及舉行公聽會，公開展覽及公聽會之日期及地點應登載於政府公報或新聞紙，並以網際網路或其他適當方法廣泛周知；任何人民或團體得於公開展覽期間內，以書面載明姓名或名稱及地址，向該管主管機關提出意見，由該管機關參考審議，併同審議結果及計畫分別報請行政院或中央主管機關核定。前項審議之進度、結果、陳情意見參採情形及其他有關資訊，應以網際網路或其他適當方法廣泛

政實務操作上恐會流於參與範圍狹窄之象徵性參與，司法實務上，行政法院亦欠缺適用之法規範予以審查舉行民眾參與行政行為是否合法，該草案此部分之規定雖然肯認民眾參與之重要與必要，相關草案設計卻不免流於敷衍了事。



據上，本文認為開發行為流程之民眾參與應整合各法規範之民眾參與制度，從國土整體規劃，至直轄市、縣(市)整體發展規劃，考量開發行為對於環境之影響，以及土地徵收符合程序及實體正義，導入民主原則，以正當法律程序建立階段式參與之藍圖(參見下圖)。

圖 6：開發行為流程中階段式民眾參與之範圍示意圖(來源：作者自製)

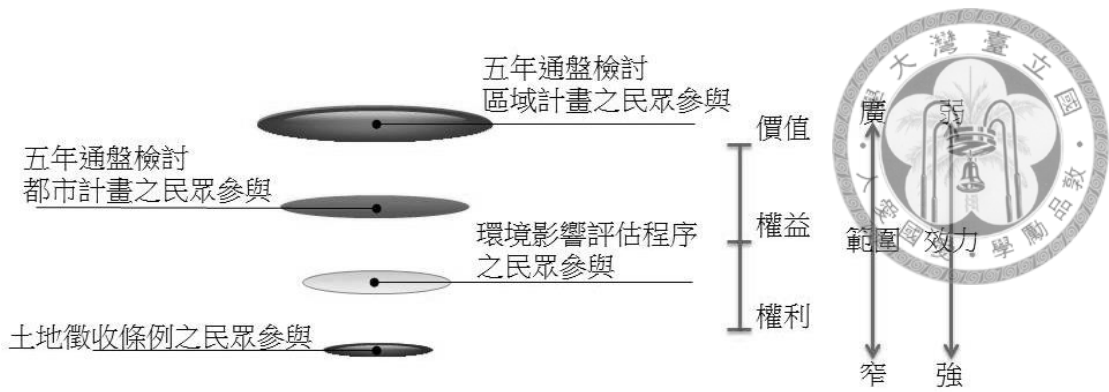


茲將上開開發行為流程中階段式民眾參與之範圍示意圖建構成立體之階段圖

如下：

圖 7：開發行為流程中民眾參與之重建藍圖 (來源：作者自製)

周知。」



在開發行為流程中民眾參與之重建藍圖，為完整考量國土利用，開發行為設置之計畫自應於五年盤檢討之區域計畫(國土計畫)中規劃，且須於開發行為之決策所有可能均存在時先導入民眾參與，惟此際之民眾參與受限於參與範圍廣泛，利益衡量複雜，且多涉及價值判斷之抉擇(我國的國土要如何永續發展？環境保護與經濟發展如何兼籌並顧？少數人的權益與公益間如何權衡？)，除應開放「所有人民」參與，更應促使「人民團體」參與，使開發行為在區域計畫的擬定過程中，能消極防弊圖利特定少數人，積極達到審慎思辯促進決策正確，並落實保障公民之參政權，對開發行為之決策挹助民主正當性。

同理，開發行為計畫亦應於五年通盤檢討之都市計畫中提出，都市計畫涉及某一直轄市、縣(市)之永續發展，除應開放「所有人民」、「人民團體」參與，更應積極促進「在地人民」、「地區團體」之參與，以納入在地智慧。在前開指標性案件中，宜蘭城南基地都市計畫案件，在地居民的原告提出諸多質疑，或多或少均來自於居民於對於土地了解之庶民智慧，同樣的案例亦重複於中科三期、中科四期開發案，這些案例均突顯在地居民對於土地的利用、城鄉之發展有其自主性，發展觀光產業或是農、漁業生產並非絕對次於發展高科技產業之選項。據上可知，開發行為流程應始於五年通盤檢討之區域計畫及都市計畫，且開發行為流程中民眾參與程序亦應始於五年通盤檢討之區域計畫及都市計畫之民眾參與程序，此階

段的民眾參與議題具有高度價值選擇之色彩，屬於公共議題、公共政策之參與，須透過廣泛且實質的民眾參與來達成審議民主的理念。



開發行為流程進入環境影響評估階段，民眾參與的議題即應進一步限縮於「開發行為對於環境之影響」，而此階段的民眾參與雖仍應開放予「所有人民及人民團體」，但參與者的範圍可得特定為「居住於對於環境受影響範圍之居民」，參與的強度、深度、效力均應加強，並進一步著重在地居民生命權、身體權、健康權、家庭權、適當之住房權、水權等實體權益及程序參與權之保障。

最後，當開發行為流程進入土地徵收程序，民眾參與範圍限縮於徵收處分之「利害關係人」，注重利害關係人實體權利之程序保障，此階段的民眾參與程序參與強度增強，與都市更新條例少數人權利之保障具有可類比的相似性，依司法院釋字第 709 號解釋意旨¹⁹⁵，土地徵收相關規範之解釋與適用均須要求主管機關應將該土地徵收相關資訊，對利害關係人分別為送達，且應由主管機關以公開方式舉辦聽證，使利害關係人得到場以言詞為意見之陳述及論辯後，斟酌全部聽證紀錄，說明採納及不採納之理由作成核定，連同土地徵收之審議結論及徵收處分，分別送達利害關係人，否則即不符憲法要求之正當行政程序。現行土地徵收條例

¹⁹⁵ 司法院釋字第 709 號解釋文：「中華民國八十七年十一月十一日制定公布之都市更新條例第十條第一項（於九十七年一月十六日僅為標點符號之修正）有關主管機關核准都市更新事業概要之程序規定，未設置適當組織以審議都市更新事業概要，且未確保利害關係人知悉相關資訊及適時陳述意見之機會，與憲法要求之正當行政程序不符。同條第二項（於九十七年一月十六日修正，同意比率部分相同）有關申請核准都市更新事業概要時應具備之同意比率之規定，不符憲法要求之正當行政程序。九十二年一月二十九日修正公布之都市更新條例第十九條第三項前段（該條於九十九年五月十二日修正公布將原第三項分列為第三項、第四項）規定，並未要求主管機關應將該計畫相關資訊，對更新單元內申請人以外之其他土地及合法建築物所有權人分別為送達，且未規定由主管機關以公開方式舉辦聽證，使利害關係人得到場以言詞為意見之陳述及論辯後，斟酌全部聽證紀錄，說明採納及不採納之理由作成核定，連同已核定之都市更新事業計畫，分別送達更新單元內各土地及合法建築物所有權人、他項權利人、囑託限制登記機關及預告登記請求權人，亦不符憲法要求之正當行政程序。上開規定均有違憲法保障人民財產權與居住自由之意旨。相關機關應依本解釋意旨就上開違憲部分，於本解釋公布之日起一年內檢討修正，逾期未完成者，該部分規定失其效力。」

僅規定「公聽會」，顯然民眾參與的強度與效力均有違上開解釋意旨，仍有侵害人民財產權、居住自由，且違反憲法正當法律程序之虞¹⁹⁶。



現行實務忽略開發行為係多重不同法規競合適用之行政「流程」，並非「單一行政行為」，司法實務受限於行政訴訟法制，雖僅能就單一行政行為進行爭訟與審理，然而，開發行為如未自「整體流程」檢視現行民眾參與規定，失之片段，反對民眾參與者論點多為各法規之民眾參與「疊床架屋」，然從前文論證可知，現行開發行為流程之民眾參與絕非疊床架屋，而是民眾參與「嚴重不足」，不僅有侵害人民權益之嫌，亦顯有違反憲法正當法律程序之虞，「民眾參與程序疊床架屋而造成程序浪費」的議題在「現行」法規實務並「不存在」。事實上，正因開發行為流程之民眾參與嚴重不足，反而導致體制外之民眾抗爭與社會大眾對於開發行為弊端之質疑。然而，就法制建立上，仍應面對開發行為流程係一連動之行政程序，故應在不同的行政程序階段，建立不同之民眾參與程序，一方面達到民眾參與之目的，另一方面則可增進程序效率，故本文主張應建立開發行為流程中民眾參與之重建藍圖。

¹⁹⁶惟誠如湯德宗大法官於司法院釋字的709號解釋之協同及部分協同意見書所言：「本號解釋宣示之『憲法要求之正當行政程序』能否落實，端視各級法院(尤其行政法院)能否善體本號解釋意旨，發展出較為嚴格之審查基準，督促行政機關切實『斟酌全部聽證紀錄』，克盡說明理由義務(『說明採納及不採納之理由』)」。參見湯德宗大法官該號解釋意見書註54所述。



5.2 建立民眾參與原則¹⁹⁷

5.2.1 漏斗式參與

本文主要係從開發行為流程中各法規範民眾參與作整體性之觀察。然而，漏斗式民眾參與主要關注於各別法規範之民眾參與程序。亦即，每一個階段的民眾參與程序須各別行政程序的流動性而有踏實的規畫，在各別法規範之行政程序中，應在愈先前的程序進行愈廣泛的民眾參與，與後階段的行政程序則愈難進行民眾參與，若民眾參與時機過晚，往往流於象徵性的參與。同實，民眾參與的議題更要保持同一，逐步限縮爭點，最末端的行政程序甚至可以引進專家參與，進行更具參度的研判與分析¹⁹⁸。

5.2.2 實質參與

從前述開發行為流程中各法規範民眾參與法制之檢討，以及現行實務見解之檢視，可知現行開發流程中各法規範民眾參與程序均流於象徵性參與(參照第三章之論述)，是以民眾參與應踐行實質參與原則。首先，須依照開發行為流程中不同階段之民眾參與適用不同的民眾參與程序，且各階段之民眾參與應有不同之效力規範，應以後愈後階段之民眾參與效力程度愈強。

然而，各階段之民眾參與程序中，行政機關均有促進實質民眾參與之義務，開發行為流程中前階段之民眾參與程序亦得參考土地徵收條例二次以上公聽會之設計，須使參與之民眾就各階段民眾參與程序中浮現之議題均得充分討論，實質審議，並且課予行政機關於各階段民眾參與程序中回應並說明之義務。

¹⁹⁷ 以下各原則部分係整理自林明鏞(2006)，〈都市計畫法與現代法治國家〉，《國土計畫法學研究》，頁 52-53。另參考葉俊榮，前揭註 111，頁 195-228。

¹⁹⁸ 以上有關階段式民眾參與的論點，主要參考葉俊榮，前揭註 111，頁 195-228。



5.2.3 盡早參與

應在行政決策所有選項均具有可能性時開放民眾參與，蓋程序進行越近尾聲，越難以進行變更，民眾參與愈無實益。此原則自應與前述之階段式參與原則做搭配¹⁹⁹。


開發行為流程中之民眾參與應始於「是否設置開發行為」(例如核能發電廠是否興建)之選項仍存在之際，即應開放民眾參與決策，是以開發行為可行性計畫之計畫階段即須有民眾參與機制，新修正之產業創新條例第 33 條即定有相關民眾參與規定²⁰⁰；至於開發行為所在地之「勘選」自應有民眾參與機制，並應於五年通盤檢討之區域計畫與都市計畫之民眾參與程序進行審議。

5.2.4 全面參與

民眾參與程序並非僅保障利害關係人之程序參與權，民眾參與程序更保障行政決策是一個審慎思辯的過程，透明、公開、公正、民主的決策過程將能興利防弊，促進行政決策之正確性。

¹⁹⁹ 事實上，許多公共參與的問題都發生在時間的壓縮導致最後的失敗，而成功的關鍵則在於以時間換取討論的空間！

²⁰⁰ 產業創新條例第 33 條規定：「中央主管機關、直轄市、縣(市)主管機關、公營事業或興辦產業人得勘選面積達一定規模之土地，擬具可行性規劃報告，並依都市計畫法或區域計畫法、環境影響評估法及其他相關法規提具書件，經各該法規主管機關核准後，由中央主管機關核定產業園區之設置。中央主管機關依前項規定核定產業園區之設置後，應交由直轄市、縣(市)主管機關於三十日內公告；屆期未公告者，得由中央主管機關代為公告。直轄市、縣(市)主管機關、公營事業或興辦產業人依第一項規定所勘選達一定規模之土地，其面積在一定範圍內，且位於單一直轄市、縣(市)行政區者，其依相關法規所提書件，由直轄市、縣(市)主管機關報各該法規主管機關核准後，由直轄市、縣(市)主管機關核定產業園區之設置，並於核定後三十日內公告。中央主管機關、直轄市、縣(市)主管機關於依第一項提具可行性規劃報告前，應舉行公聽會，聽取土地所有權人及利害關係人之意見；各該主管機關應作成完整紀錄，供相關主管機關審查之參考。第一項設置產業園區之土地面積規模及第三項由直轄市、縣(市)主管機關核定產業園區之設置面積，由中央主管機關會商內政部定之。」



故在開發行為流程前階段之民眾參與程序，應廣泛開放予「所有人民」共同參與，行政機關或開發單位無正當理由拒絕任何人民或人民團體之參與均有侵害參政權並違反民主原則之嫌。即使在開發行為流程後階段之民眾參與程序，開發行為影響之群體並非僅為開發行為所在地之居民，在地狹人稠之臺灣，土地利用高度競爭，廣泛受影響的人民應有表達意見之空間，唯，一般人民雖有表達意見之自由，亦應予以接納、傾聽，但並不具有參與之必要性，僅行政機關不得無正當理由拒絕其參與；而開發行為流程後階段之民眾參與程序，均有參與者範圍之認定，相關之利害關係人則為必要參與之主體，受憲法上正當法律程序所保障，應嚴格保護其等之程序參與權利，課予行政機關促使利害關係人全面參與之責任。

5.2.5 必要參與

開發行為流程中，各階段民眾參與之進行與否，行政機關並無裁量權限。甚至在此原則之下，須進一步補充的是，在本文所提出之開發行為流程中民眾參與之重建藍圖，後階段之民眾參與不應由前階段之民眾參與所取代，尤其是土地徵收條例之民眾參與往往涉及少數人之權益，在前階段之民眾參與中，土地徵收的議題往往並非討論範疇之主要爭點，徵收相關之議題並未完整浮現，亦未經充分審議，前階段之民眾參與程序並不具替代性，無法取代後階段之民眾參與。另外，開發行為之設置於不同階段均有不同之利害關係人認定，只有在各階段民眾參與時納入大部分的利害關係人，並且課予行政機關促使各利害關係人親自出席審議之結論，其代表性才不會遭受質疑，各利害關係人或住民、人民團體也較能清楚

自身需求和執行之困難點所在。否則，將使得結論在後續執行時遭受利害關係人或相關人民團體之強烈反對²⁰¹。



而從前揭分析可知，開發行為流程中各法規範之民眾參與均止於象徵性參與，提升民眾參與的強度與廣度應為行政機關之權責，因而本文認為必要參與原則之實踐不應從課予民眾出席義務著手，相反的，應在各法規範民眾參與出席率以促進行政機關落實必要參與原則之義務。

在考慮到出席率的高低將決定程序進行的快慢繁簡。如出席率規定過高，無異賦予少數否決權，使少數人將藉由不出席民眾參與而達成程序杯葛的目的，將延宕開發行為流程之進行，但另一方面，出席率較高之法規亦給予少數權利人協商籌碼，並促進行政機關須實質說服相關權利人，否則將無法繼續合法進行開發行為之行政程序。

而出席率的高低也繫屬於民眾參與範圍的大小。如以國土計畫法制下的區域計畫法制而言，臺灣國土目前分為「北、中、南、東」4大區域計畫區，每個區域計畫區均涵蓋相當廣泛的人口，也因為區域計畫涉及價值選擇，應廣泛開放公民參與區域計畫擬定程序，使得區域計畫民眾參與的範圍相對廣泛，如以實定法規訂定嚴格的出席率，將不可避免導致區域計畫之行政流程曠日廢時，程序延宕終至無勞無功。

是以，本文認為民眾參與之法定出席率雖然屬於立法形成自由，惟仍須符合必要參與原則，並且從開發流程整體規劃來訂定開發行為流程中各法規範之民眾參與出席率高低。如涉及少數權利人程序保障之土地徵收條例之民眾參與，為賦

²⁰¹吳秋瑩，前揭註 67，頁 87。



予少數權利人談判籌碼，應規定較高的民眾參與出席率；相反地，區域計畫之民眾參與主體範圍廣大，且區域計畫擬定本身除涉及非都市土地之管制，更涉及高度價值判斷與選擇，為落實參與行政決策之公民權，本即須廣納公民參與決策程序，如規定較高的出席率顯然會造成程序不經濟，自應規定低門檻之法定出席率，同時加強人民團體、非政府組織，以及地方政府之參與。

綜上，開發行為流程中各法規範民眾參與之出席率高低，應隨開發行為流程進行而有所區隔，茲以下圖 8 歸納總結：

圖 8：開發行為流程中各法規範民眾參與之出席率高低示意圖(來源：作者自製)



由上圖 8 可知，開發行為流程中各法規範民眾參與之出席率高低應考量上開因素，隨參與範圍、參與效力之不同而有所不同，應以土地徵收條例之民眾參與出席率最高；以五年通盤檢討區域計畫之民眾參與之出席率最低，惟出席率低者應由法律規範賦予相關團體，尤其是民間團體參與之機會。

5.2.6 平等參與

相較於前述的參與原則著重於縱切面的整體開發行為流程之考量，平等參與原則關注於橫切面的單一民眾參與程序(每一次的公聽會)，亦即某次審議式民眾參

與開會程序是否符合平等參與原則的要求，而得以主張本原則的將會是審議式民眾參與的主體利害關係人，即相對弱勢的民眾，而非行政機關或開發單位。




在開會程序的設計當中，民眾的權利應更強化，其握有更為強勢之發言權以達成權力的再分配，並需有輔助之專家、政府人員或民間團體讓其了解都市計畫之內容與影響其權利之相關方向。

民眾參與程序的設計也須符合審議民主原則，對於「民眾」在參與時的方式應更具彈性(此彈性並非開放給行政機關及開發單位，而是開放給參與的民眾)，例如，舉行的時間、地點應考量在地居民之適宜性、方便性，並且顧及弱勢極少數團體的處境，應有多種語言、方言之規劃設計，採取發言時間的基本保障規定，容許民眾亦更多元的方式表達意見等規則(例如，坐在公聽會會場前排正中央的老農夫，沉默不語，只是為了拉布條給審議委員看)，並在民眾發言擾亂開會秩序的認定上，採許較為嚴格之限縮解釋，不容舉行民眾參與程序之行政機關代表或主持人輕易以此為由，排除民眾參與。因此，民眾參與程序之公正、公開、透明相當仰賴主持人之遴選，以及會議規則之制定。另外，民眾參與亦程序以平等參與為主要的考量，共識或共善能否在一次的討論中形成，不必成為必須達成的目標²⁰²。

最後，此六項原則並非獨立運作，而是互相關聯，相互補充。在適用時，更需以開發行為時程為經，以民眾參與之議題和主體為緯，綜合適用，且累積實務個案類型化其具體內容為宜。

²⁰² 林國明、陳東升，〈審議民主、科技與公民討論：臺灣的實作經驗〉，《科技、醫療與社會》，第3期，頁21。

6. 結論



本文研究發現，如自開發行為流程中各法規之民眾參與規定各別觀之，不免落入「各法規已有民眾參與規定」、「各法規之民眾參與規定疊床架屋」之迷思。然而，以民眾參與階梯及類型化民眾參與來檢視現行開發行為流程中民眾參與之各項法規：變更都市計畫之民眾參與程序有「參與程度不足」、「參與範圍狹窄」之闕漏；區域計畫法之開發許可程序並無法定民眾參與程序；第二階段之環境影響評估程序雖有完整的民眾參與程序，惟須開發行為對環境有重大影響之虞始進入第二階段之民眾參與程序，實證研究亦顯示絕大多數之開發案件均有條件通過第一階段環境影響評估程序；新修正之土地徵收條例之民眾參與程序能輕易被變更都市計畫說明會取代。

本文亦發現，自現行法規與司法實務綜觀，開發行為流程中之民眾參與程序實際上僅有「變更都市計畫之說明會」。除此之外，別無民眾參與之機會。行政法院判決雖對於環境影響評估之民眾參與程序之建構最有斬獲，但無法解決開發行為流程中民眾參與程序「參與程度不足、參與範圍狹窄、參與程序從缺」等結構性問題。

而區域計畫法之開發許可程序以及變更都市計畫程序，原本的制度目的均是希望能彈性利用土地，使土地利用發揮最大功效，然而，在開發行為流程中，卻成為變更長期通盤區域計畫、都市計畫的後門，使開發行為無法在五年通盤檢討之區域計畫、都市計畫妥為審議。

本文鑒於上述開發行為流程中民眾參與程序之法規闕漏，主張重建開發行為流程中民眾參與程序藍圖，亦即應於區域計畫擬定時將開發行為是否設置、設置於

何地為符合國土永續發展之審議，並依據區域計畫擬定都市計畫，再進行環境影響評估程序，最後則依法進行土地徵收程序。



在前階段的區域計畫以及都市計畫程序，均著重於公共政策之擬定，應基於審議民主理論，開放公民充分參與討論，使開發行為等重大公共政策之決策係出於審慎且充分之審議；在後階段的環境影響評估程序及土地徵收程序，因環境影響評估涉及開發行為對於環境是否有「負面」影響，以及土地徵收涉及財產權之全然剝奪，甚至是強制驅離，為符合正當法律程序保障之要求，更須啟動行政程序法之聽證程序。

在參與程序方面，本文亦整理相關學說見解，並主張參與程序之建置應符合漏斗式參與原則、實質參與原則、盡早參與原則、必要參與原則、全面參與原則，以及平等參與原則等六項民眾參與原則，並以審議民主理論、正當法律程序，以及兩公約相關權利論述充實上開民眾參與原則之內涵。

則開發行為流程中之民眾參與程序，能否本於審議民主理論，合於正當法律程序，終能保障人民權利，無悖於永續發展之目標，除有賴法制建立外，當須行政機關及行政法院於行政實務及司法實務之具體實踐²⁰³。

²⁰³最後，必須加以強調及說明的是，本文僅以開發行為流程中之區域計畫法、都市計畫法、環境影響評估法，以及土地徵收條例之民眾參與程序作為研究標的，然而，開發行為流程並非僅涉及上揭4種法規範，依照開發行為之種類、進行階段與其他各種可能的狀況，須適用其他法規範，而其他法規範亦有可能定有民眾參與相關規定。是以本文所研究之開發行為流程中各法規範之民眾參與程序並非窮盡，尚有待將來後續研究補足，並期能更完備本文重建之開發行為流程中之階段式民眾參與藍圖。

參考文獻



中文專書

- 一品公共行政研究室 (2008),《行政學辭典》,臺北:一品。
- 王泰銓 (2008),《歐洲聯盟法總論》,臺北:臺灣智庫。
- 林明鏘(2006),《國土計畫法學研究》,臺北:元照。
- 伊恩·夏比洛 (2005),《民主理論的現況》,臺北:商周。
- 畢恆達 (2006),《空間就是性別》,臺北:心靈工坊。
- 黃浩榮 (2005),《公共新聞學—審議民主的觀點》,臺北:巨流。
- 葉俊榮(1997),〈環境行政的正當法律程序〉,《國立臺灣大學法學叢書(七六)》,臺北:自版。
- 葉俊榮(2002),〈環境政策與法律〉,《國立臺灣大學法學叢書(63)》,臺北:元照。
- 蔡茂寅 (等著) (2001),《行政程序法實用》,臺北:學林。
- Amy Gutmann、Dennis Thompson (著),謝宗覺、鄭惠文 (譯) (2006),〈商議民主 Why Deliberative Democracy?〉,臺北:智勝。
- Gordon Tullock、Arthur Seldon、Gordon L. Brady (2005),徐仁輝、陳敦源、黃光雄譯,〈政府失靈:公共選擇理論的初探〉。
- Richard Peet (著),國立編譯館(主譯),王志宏(等譯)(2005),《現代地理思想》,臺北:群學。

期刊論文與專書論文

- 林國明、陳東升 (將出版),〈審議民主、科技與公民討論:臺灣的實作經驗〉,《科技、醫療與社會》,高雄:國立科學工藝博物館。

李佳達 (2009),《我國環境影響評估審查制度之實證分析》,國立臺灣交通大學科技法律研究所碩士論文。

吳秋瑩 (2007),《審議民主在地方公共事務決策之實踐—以「臺北市應否訂定汽機車總量管制計畫公民共識會議」為例》,國立臺灣大學政治學研究所碩士論文。

張文貞 (1995),《行政命令訂定程序的改革—多元最式程序原則的提出—》,國立臺灣大學法律學研究所碩士論文。

張文貞 (2012),〈演進中的法：一般性意見作為國際人權公約的權威解釋〉,《臺灣人權學刊》,第一卷第二期,臺北：東吳大學張佛泉人權研究中心。

張文貞、呂尚雲 (2011),〈兩公約與環境人權的主張〉,《臺灣人權學刊》,第一卷第一期,臺北：東吳大學張佛泉人權研究中心。

楊福銘 (2003),《從公共利益觀點探討都市計畫之公共參與》,成功大學都市計畫研究所碩士論文。

曾家宏 (2006),《環境影響評估制度民眾參與機制之研究—以國道東部公路蘇澳花蓮段為例》,國立臺灣大學地理環境資源研究所碩士論文。

蘇宏杰 (2005),《從正當法律程序看行政處分聽證之問題》,國立臺灣大學法律學研究所碩士論文。

黃丞儀 (2011),〈環境決策、司法審查與行政合理性—試析臺灣與美國環境影響評估訴訟中行政判斷之合法性控制〉,《2010 行政管制與爭訟》,中央研究院法律學研究所專書(14)。

其他

立法院公報處 (2009),《立法院公報》,98 卷 14 期。

張文貞（2010），《程序取向的行政行為之司法審查：以中科三期環評判決為例》，第 10 屆行政法理論與實務研討會。

葉俊榮、張文貞（2010），《環境影響評估制度問題之探討》，頁 38，行政院研究發展考核委員會委託研究報告(RDEC-RES-098-007)。

林明鏘，我國「國土法草案」政策與制度之檢討研究成果報告(精簡版)，行政院國家科學委員會專題研究計畫(NSC 95-2414-H-002-010-)

司法院大法官解釋

司法院大法官解釋釋字第 462 號解釋。

司法院大法官解釋釋字第 488 號解釋。

司法院大法官解釋釋字第 491 號解釋。

司法院大法官解釋釋字第 610 號解釋。

司法院大法官解釋釋字第 689 號解釋。

司法院大法官解釋釋字第 709 號解釋。

英文參考文獻

John Gastil、Peter Levine，*The Deliberative Democracy Handbook: Strategies For Effective Civic Engagement In The Twenty-First Century*，John Wiley & Sons Inc，23 (2005)

Sherry R. Arnstein, *A Ladder Of Citizen Participation*, *Journal of the American Institute of Planners* Volume 35, Issue 4, 216-224 (1969).

網路資源



<http://web1.nsc.gov.tw/ct.aspx?xItem=11271&ctNode=377&mp=1> (2013/6/13)

<http://iservice.libertytimes.com.tw/liveNews/news.php?no=391744&type=政治>

(2013/5/13)

<http://www.businesstoday.com.tw/v1/content.aspx?a=W20120302734> (2013/5/13)

http://shuchuan7.blogspot.tw/2012/03/blog-post_22.html (2013/5/13)

<http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lgttsimgpdf.txt?d0cfc6c6d0cfc8cfd0cfcec4cfcbc8c7c4cfcbc7cf>

(2013/6/16)

<http://e-info.org.tw/node/49052> (2013/6/1)

<http://law.moj.gov.tw/Scripts/Query1B.asp?no=2D610+&N2=610> (2013/6/1)

http://www.cpami.gov.tw/chinese/index.php?option=com_categorytable&view=categorytable&categoryid=36&Itemid=50 (2013/6/6)

<http://www.epa.gov.tw/ch/DocList.aspx?unit=8&clsone=774&clstwo=0&clsthree=0&busin=336&path=14192> (2013/5/21)

http://210.241.73.250/enews/content/45/45_2_1.html (2013/3/20)

http://www.cpami.gov.tw/chinese/index.php?option=com_content&view=article&id=10182&Itemid=53 (2013/5/15)