

105 年度
「國土計畫審議會設置方式及國土計畫、使用許可民眾參與機制之探討」
總結報告書

委託機關：內政部營建署

規劃單位：財團法人中華經濟研究院

中華民國 106 年 11 月 30 日

內政部營建署委託

「國土計畫審議會設置方式及國土計畫、使用許可民眾參與機制之探討」計畫

計畫（研究）題目：國土計畫審議會設置方式及國土計畫、使用許可民眾參與機制之探討
計畫（研究）經費：壹佰肆拾伍萬元整
研究起時：中華民國一百零五年五月三十一日
研究迄時：中華民國一百零六年六月三十日
研究（受託）單位：財團法人中華經濟研究院
研究目的： （一）研訂「國土計畫審議會設置要點」之建議條文。 （二）研擬各級國土計畫民眾參與或資訊公開之作業方式 （三）研訂「使用許可之公開展覽與公聽會之辦理方式及人民陳述意見處理辦法」之建議條文。 （四）研訂公民訴訟書面告知格式、會場管理辦法。
預期效益： （一）蒐集國內外相關案例，針對國內外相近性質委員會或審議小組之運作及規定之收集與分析，提出國土計畫審議會設置要點建議條文。 （二）蒐集分析國內外國土計畫及使用許可民眾參與作法及相關規定，提出各級國土計畫民眾參與或資訊公開之作業方式。 （三）依國土計畫法第 25 條第 4 項規定及第 27 條、第 31 條意旨，提出「使用許可之公開展覽與公聽會之辦理方式及人民陳述意見處理辦法」之建議條文（含總說明及對照表）。 （四）依國土計畫法第 34 條規定，提出公民訴訟書面告知格式之建議內容。 （五）邀集專家學者及相關中央主管機關、縣（市）政府代表參與座談會，廣納各界建議意見，以凝聚各界共識。
計畫摘要（中文）： 為探討國土計畫審議會設置方式及國土計畫、使用許可民眾參與機制，並配合未來制定之相關規定，本計畫蒐集國內相近性質委員會或審議小組之任務職掌、組成方式、迴避原則、運作機制或模式，並透過檢討現行區域計畫委員會組織規程之合理性與完備性，藉以研析國土計畫審議會組織設置應包含之內涵；並研析三級（行政院、中央、地方）國土計畫審議會分別訂定、統一訂定之優劣或可行性，研提「內政部及直轄市、縣（市）國土計畫審議會設置要點」（草案）。 另一方面，為強化國土計畫及使用許可之民眾參與程序，亦分別依國土

計畫法第 12 條、第 13 條規定，有關國土計畫（法規命令）民眾參與程序之各項內涵；及國土計畫法第 25 條、第 27 條、第 31 條、第 34 條規定，探討使用許可（行政處分）之民眾參與程序內涵，蒐集國內外法定計畫之民眾參與方式，包括英國空間計畫、德國國土空間計畫、日本都市計畫、美國西雅圖都市計畫、及我國全國區域計畫、都市計畫等內容，且透過專家學者座談會，邀請公民團體及行政機關代表共同討論各項民眾參與之機制方案，包含民眾參與範疇、參與流程及方式、資訊公開方式、陳情意見格式及參採情形、會場管理及其他應注意事項等，並研提「使用許可之公開展覽與公聽會之辦理方式及人民陳述意見處理辦法」（草案），作為後續制定法規之參據及提供直轄市、縣（市）政府實務執行參考。

Abstract:

To elucidate the establishment and the context of the national land use planning review committee and public participation mechanisms for national land use plan and land use permit systems and to comply with related laws and regulations, this project collects tasks and goals, organization composition, principles for avoidance of conflicts of interest, operational mechanisms or patterns, similar committees or review boards and examines the rationale and comprehensiveness. The advantages/disadvantages and feasibility of different approaches to drafting the three-level review committees (the Executive Yuan, the Ministry of the Interior, and Municipalities and Cities/Counties) are also examined. Furthermore, the draft of the “Establishment Code of the National Land Use Review Committee of the Ministry of the Interior and of Municipalities and Cities/Counties” is also proposed.

To enhance the public participation procedure of national land use plans, according to the regulations of articles 25, 27, 31 and 34 of the National Land Use Act, this project explores the context of public participation and procedure of national land use plans (regulations). Similarly, this project explores the context of public participation and procedure of national land use permits (administrative sanction) according to articles 25, 27, 31 and 34 of the National Land Use Act. Moreover, this project elucidates public participation methods in countries of UK, Germany, Japan, and US and Taiwan’s National Regional Plan and urban plans. Through seminars and working group discussions with scholars, experts, NGOs and administration representatives, this project proposes preliminary public participation mechanisms, including the content, participation procedures and methods, freedom of information methods, formats and adoptions of opinion appeals, regulations of the meetings and other related issues. Moreover, the draft of the “Processing Rules for Dealing with Opinion Appeals from the Public Display and Public Hearings for Land Use Permit” is also suggested to provide references

when drafting follow-up laws and regulations and practical implementation for municipalities, cities and counties.

印製份數：50

工作人員：

計畫主持人：李永展。

共同主持人：傅玲靜。

協同主持人：楊清芬、林啟賢、吳碧霜。

研究團隊：沈香吟、周照棠、韓依芬。

本署承辦人員：

林秉勳、林世民、張順勝、朱偉廷、王麗玲、林妍均。

目錄

第一章 緒論	1-1
第一節 計畫緣起	1-1
第二節 工作內容及架構	1-3
壹、工作內容.....	1-3
貳、工作進度.....	1-4
參、作業方法與流程.....	1-6
第二章 國土計畫審議會	2-1
第一節 國外審議會制度研析	2-1
壹、日本審議制度.....	2-2
貳、德國審議制度.....	2-6
參、日本與德國審議機制比較.....	2-12
第二節 我國審議會組織研析	2-13
壹、區域計畫委員會.....	2-13
貳、都市計畫委員會.....	2-14
參、國家公園計畫委員會.....	2-15
肆、環境影響評估審查委員會.....	2-16
伍、土地徵收審議小組.....	2-17
陸、綜合分析.....	2-18
第三節 設置國土審議會之相關議題研析	2-29
壹、國土計畫審議會之組織依據及任務.....	2-29
貳、國土計畫審議會組織定位及功能.....	2-31
參、國土計畫之法律性質.....	2-35
肆、委員組成.....	2-42
伍、迴避事由及相關規定.....	2-44
陸、訂定方式之分析.....	2-45
柒、對於行政院訂定國土審議會設置要點之建議.....	2-48

捌、歷次會議討論參採情形.....	2-50
第四節 國土計畫審議會設置要點建議條文	2-51
壹、統一訂定內政部及直轄市、縣（市）國土計畫審議會設置要點..	2-51
貳、分別訂定內政部與地方之國土計畫審議會設置要點.....	2-57
第三章 國土計畫民眾參與機制	3-1
第一節 國外空間計畫民眾參與機制案例	3-2
壹、民眾參與空間計畫程序之法理基礎.....	3-2
貳、英國空間計畫體系摘述.....	3-6
參、德國國土空間計畫.....	3-7
肆、日本國土計畫及都市計畫.....	3-12
伍、美國西雅圖都市計畫.....	3-14
陸、小結.....	3-18
第二節 我國空間計畫民眾參與機制分析	3-19
壹、全國尺度空間計畫.....	3-19
貳、直轄市、縣(市)尺度空間計畫	3-21
第三節 民眾參與機制的操作課題	3-26
壹、民眾參與光譜.....	3-26
貳、民眾參與空間規劃之議題與操作對策.....	3-27
第四節 各級國土計畫民眾參與機制作業流程綜合研析	3-29
壹、全國國土計畫.....	3-30
貳、直轄市、縣（市）國土計畫.....	3-33
參、國土計畫資訊公開可能方式.....	3-36
第四章 使用許可民眾參與機制	4-1
第一節 我國民眾參與及相關規定	4-1
壹、非都市土地開發審議作業規範.....	4-1
貳、土地徵收條例及土地徵收條例施行細則.....	4-2
參、環境影響評估法及其施行細則.....	4-6
肆、重要濕地評定變更廢止及民眾參與實施辦法.....	4-8

伍、內政部舉行聽證作業要點.....	4-10
陸、小結.....	4-12
第二節 國外使用許可民眾參與機制研析	4-17
壹、德國空間秩序法之空間秩序程序.....	4-17
貳、英國規劃許可制.....	4-22
第三節 使用許可之民眾參與相關議題	4-25
壹、使用許可公開展覽與公聽會辦理方式.....	4-25
貳、公聽會相關參與人員及其定位.....	4-26
參、人民意見處理處理方式.....	4-27
肆、特殊案例之公告週知對象.....	4-27
伍、歷次會議討論參採情形.....	4-29
第四節 使用許可公開展覽與公聽會辦理方式及人民意見處理辦法建議條文	4-30
第五節 會場管理辦法	4-40
第五章 公民訴訟書面告知格式	5-1
第一節 關於公民訴訟制度之基本認識	5-1
壹、源自於美國環境法之公民訴訟制度.....	5-1
貳、美國國家環境政策法無公民訴訟條款.....	5-2
參、美國公民訴訟制度之認識.....	5-3
第二節 環保署公告之公民訴訟書面告知格式	5-4
第三節 國土計畫法公民訴訟書面告知建議格式	5-6
第六章 結論與建議	6-1
參考文獻	參考文獻-1

附件

附件 一 工作會議意見辦理情形回覆表.....	附-1
附件 二 審查報告會議意見回應辦理情形回覆表.....	附-27
附件 三 專家學者座談會及社造沙龍會議紀錄.....	附-59

附件 四 「各級國土計畫審議會設置要點(草案)」部會研商會議.....	附-72
附件 五 國土計畫審議會設置相關公文.....	附-74
附件 六 總結意見及修正回應情形.....	附-76

表目錄

表 2-1 日本各層級國土利用計畫摘要	2-2
表 2-2 日本國土審議會相關條例	2-4
表 2-3 德國聯邦空間秩序基本原則	2-9
表 2-4 以區域計畫委員會組織規程為基準之條文比對	2-19
表 2-5 國內各類相關計畫委員會組成及運作模式	2-20
表 2-6 各級國土計畫審議會之任務	2-29
表 2-7 國土計畫法中規定之待議定事項	2-33
表 2-8 國土計畫審議會統一或分別訂定優劣分析表	2-46
表 2-9 歷次會議討論參採情形	2-50
表 3-1 美國聯邦行政程序法之程序模式	3-5
表 3-2 全國尺度空間計畫民眾參與機制比較	3-19
表 3-3 全國尺度空間計畫民眾參與機制辦理細節	3-20
表 3-4 直轄市、縣（市）區域計畫民眾參與機制辦理細節	3-22
表 4-1 非都市土地開發審議作業規範之民眾參與程序	4-1
表 4-2 土地徵收條例之民眾參與程序	4-3
表 4-3 土地徵收條例施行細則之民眾參與程序	4-4
表 4-4 環境影響評估之民眾參與程序	4-6
表 4-5 重要濕地民眾參與辦法之民眾參與程序	4-8
表 4-6 聽證作業要點之聽證程序	4-11
表 4-7 使用許可議題性質相近的民眾參與相關規定綜理表	4-13
表 4-8 歷次會議討論參採情形	4-29
表 5-1 環境影響評估法公民訴訟書面告知格式	5-4
表 5-2 國土計畫法公民訴訟書面告知建議格式	5-6

圖目錄

圖 1-1 國土空間計畫體系轉變	1-1
圖 1-2 計畫甘特圖	1-5
圖 1-3 內容分析資料之可信度	1-6
圖 1-4 研究作業流程圖	1-7
圖 2-1 德國空間計畫體系圖	2-8
圖 2-2 德國 Baden-Württemberg 邦各級國土計畫體系圖	2-8
圖 3-1 民眾參與光譜	3-2
圖 3-2 權利保障與民主正當之行政程序架構	3-3
圖 3-3 英國地方發展計畫民眾參與機制	3-7
圖 3-4 德國國土空間計畫民眾參與機制	3-11
圖 3-5 日本都市計畫民眾參與機制	3-13
圖 3-6 國土計畫民眾參與光譜	3-26
圖 3-7 國土計畫民眾參與議題	3-27
圖 3-8 國土計畫之法定民眾參與程序	3-29
圖 3-9 全國國土計畫之民眾參與方案	3-31
圖 3-10 全國國土計畫課題聚焦平台	3-32
圖 3-11 直轄市、縣（市）國土計畫之民眾參與方案	3-35
圖 3-12 主要公民團體之資訊傳播管道	3-36
圖 4-1 英國規劃許可之申請與審議流程圖	4-24
圖 4-2 使用許可法定民眾參與內容	4-26
圖 4-3 使用許可審議前舉辦之公聽會相關參與人員及其定位	4-26

第一章 緒論

第一節 計畫緣起

國土計畫法業經行政院定自 2016 年 5 月 1 日施行，臺灣空間計畫體系面臨相當重大之轉變。國土計畫法立法精神為「因應氣候變遷，確保國土安全，保育自然環境與人文資產，促進資源與產業合理配置，強化國土整合管理機制並復育環境敏感與國土破壞地區，追求國家永續發展」，基於永續發展之前提，未來公告實施之全國國土計畫將對我國國土利用提出總體規劃，嚴格執行四大國土功能分區之劃設並明訂相關使用管制規定。區域計畫法停止適用後，臺灣空間計畫體系轉變為兩層級，由全國國土計畫指導直轄市、縣（市）國土計畫、都市計畫、國家公園計畫及部門計畫。此外，亦針對跨域及特殊議題擬定都會區域計畫及特定區域計畫以做為因應策略，強化國土計畫體系之完備。



圖 1-1 國土空間計畫體系轉變

資料來源：內政部營建署，2016 年 1 月。

依據國土計畫法規定，內政部應於國土計畫法施行後二年內公告實施全國國土計畫；而直轄市、縣（市）主管機關應於全國國土計畫公告實施後二年內，公告實施直轄市、縣（市）國土計畫，並於直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後二年內公告國土功能分區圖。直轄市、縣（市）政府後續並應依據自然環境條件、糧食自給率目標及城鄉發展願景等，劃設四大功能分區及其分類，以引導土地使用。未來各國土功能分區之土地使用，如屬一定規模以上或性質特殊者，應申請「使用許可」，以重整土地使用秩序及避免土地不當利用情形。

根據國土計畫法第七條規定，針對上述各級國土計畫或使用許可，行政院及各級主管機關應遴聘（派）學者、專家、民間團體及有關機關代表，召開國土計畫審議會，以合議方式審議之。此外，國土計畫亦納入民眾參與相關機制為其立法精神之一。國土計畫擬定過程中，規劃單位邀集學者、專家、民間團體等舉辦座談會或以其他適當方法廣詢意見，作成記錄以為擬定計畫參考之用。計畫內容重點則登載於政府公報、新聞紙，並以網際網路或其他適當方法廣泛周知；有關使用許可之公開展覽與公聽會辦理方式及人民陳述意見處理辦法，亦由中央主管機關定之，利用各項方式將計畫內容重點廣泛周知。再者，公民訴訟之監督機制，對於申請使用許可違反本法或依本法授權訂定之相關命令而主管機關疏於執行時，受害人民或公益團體得敘明相關之具體內容，以書面告知主管機關。相較於現行區域計畫法對於民眾參與機制及溝通管道之不足，國土計畫法有明確及進步之規定，但如何發揮其效果，端賴執行機制及規範之建立。

爰此，為探討國土計畫審議會設置方式及國土計畫、使用許可民眾參與機制，並配合未來制定之相關規定，例如研擬「國土計畫審議會設置要點」、「使用許可公開展覽、公聽會及民眾陳述意見處理辦法」等相關子法，實有必要從法律面及實務面詳予研議分析，並提出相關法規條文之建議，以作為後續制定法規之參考依據，及提供直轄市、縣（市）政府實務執行參考。

第二節 工作內容及架構

壹、工作內容

一、檢視研析國內外制度及相關法規

(一) 國土計畫審議會組織

1. 國內相近性質委員會或審議小組之運作及規定之收集與分析(包括任務職掌、組成方式、迴避原則、運作機制或模式)。
2. 研析現行區域計畫委員會組織規程之合理性與完備性。
3. 探討國土計畫審議會組織設置應包含之內涵；並研析三級(行政院、中央、地方)制國土計畫審議會分別訂定、統一訂定之優劣或可行性。

(二) 民眾參與機制

1. 國土計畫(法規命令)之民眾參與
 - (1) 蒐集分析國內外法定計畫性質之民眾參與作法及相關規定。
 - (2) 檢討現行區域計畫民眾參與作法。
 - (3) 依國土計畫法第 12 條、第 13 條規定，有關國土計畫民眾參與程序之各項內涵探討(含民眾參與範疇、參與流程及方式、資訊公開方式、陳情意見格式及參採情形、會場管理及其他應注意事項等)。
2. 使用許可(行政處分)之民眾參與
 - (1) 蒐集及分析國內、外開發許可、土地徵收或其他作成行政處分性質之民眾參與作法及相關規定。
 - (2) 檢討現行開發許可涉及民眾參與之規定作法。
 - (3) 依據國土計畫法第 25 條、第 27 條、第 31 條、第 34 條規定，探討使用許可之民眾參與程序內涵(含民眾參與範疇、參與流程及方式、資訊公開方式、通知送達方式、陳情意見格式及提出程度、會場管理、公民訴訟書面告知格式及其他注意事項等)。

二、依據國土計畫審議會之功能定位，研議審議會設置方式、民眾參與機制之相關法規建議方案。

- (一) 提出國土計畫審議會設置要點建議條文(含總說明及對照表)。
- (二) 依國土計畫法第 12 條、第 13 條規定，提出各級國土計畫民眾參與或資訊公開之作業方式。

(三) 依國土計畫法第 25 條第 4 項規定及第 27 條、第 31 條意旨，提出「使用許可之公開展覽與公聽會之辦理方式及人民陳述意見處理辦法」之建議條文（含總說明及對照表）。

(四) 依國土計畫法第 34 條規定，提出訴訟書面告知格式之建議內容。

三、以問卷、訪談或諮詢方式，徵詢民間團體及熱心人士意見。

四、邀集學者、專家、相關部會等舉辦座談會（預計 2 場，期中前、期末前各召開 1 場，每場出席專家學者至少 4 人，預計參與人數 30 人；地點以內政部營建署場地為優先），並將問卷、訪談或徵詢民間團體及熱心人士意見適當融入座談會探討議題。

五、配合內政部營建署會議時間定期召開工作會議至少 6 次（以每月召開 1 次為原則，召開期初、期中、期末簡報會議之月份得以除外），每次提供會議資料 10 份。

六、委託期間倘內政部營建署召開本案相關法規制定研商會議，應配合列席並作必要之說明。

貳、工作進度

本計畫分為工作計畫書、期初報告、期中報告、期末報告及成果報告等階段，預定進度如下：

一、工作計畫書階段：

於簽約日起 10 日內提送工作計畫書，確認規劃方向與目標。

二、期初階段

2016 年 7 月 30 日提交期初報告書以敘明工作進度。並啟動檢視研析相近性質之組織運作與制度、研析國土計畫法之民眾參與相關法規、蒐集及分析國內外民眾參與作法及相關規定、研擬國土計畫審議會設置要點建議條文及民眾參與方式等工作項目。

三、期中階段

2016 年 12 月 17 日提交期中報告書以敘明階段成果。完成分析檢視研析相近性質之組織運作與制度、研析國土計畫法之民眾參與相關法規、蒐集及分析國內外民眾參與作法及相關規定、研擬國土計畫審議會設置要點建議條文及民眾參

與方式等工作項目。依第一次工作會議之決議，於 2016 年 9 月 15 日提交國土計畫審議會設置要點建議條文。此外期中階段將舉辦專家學者座談會 1 場。

四、期末階段

2017 年 5 月 5 日提交期末報告書以敘明計畫成果。完成國土計畫審議會設置方式、研擬國土計畫、使用許可民眾參與機制等工作項目，細節包括各級國土計畫民眾參與或資訊公開之作業方式、「使用許可之公開展覽與公聽會之辦理方式及人民陳述意見處理辦法」之建議條文（含總說明及對照表）及公民訴訟書面告知格式之建議內容。並於期末階段舉辦專家學者座談會 1 場。

五、成果階段

2017 年 6 月 30 日依期末審查會議結論修正，針對期末報告審查時委員提出的意見進行期末報告書之修正，並將本計畫相關會議記錄、資料及文獻等納入成果報告並辦理結案。

依據上開進度加上歷次報告審查及排會等行政作業時間 13 個月，如圖 1-2 所示。



圖 1-2 計畫甘特圖

資料來源：本計畫繪製

參、作業方法與流程

一、文本分析法 (text analysis)

文本為經由具像化過程所呈現之內容物，此內容可能來自於文件、圖像及聲音。文本分析則是從閱讀之過程，透過對紙本、圖片、影像及錄音檔等類型資料進行分析，針對語句、結構及符號加以解構、分析，歸納出可行之規則。Fairclough(1995)提出四大原因申述文本分析應被社會科學界廣泛應用：

- (一) 理論上的理由：文本是構成社會行動的重要形式，社會學家一向關係鉅觀層次之分析，且於分析時經常仰賴於各式各樣之文本。
- (二) 方法論的理由：文本是提供證據一大來源，文本分析能將研究的宣稱紮根於文本的詳盡特質。
- (三) 歷史的理由：文本可以敏銳地感應到社會變動的過程和多樣性，因此文本分析提供一些很好的社會變遷指標。
- (四) 政治的理由：社會科學研究具有批判性之目標，而越來越多之文本擁有社會控制與支配運作之能力。文本分析作為批判論述分析之一部分，其可成為一種政治資源，幫助大家擁有批判語言的覺曉能力。

文本分析研究步驟是具有彈性且可隨時根據社會、經濟等狀況佳以更改，本計畫參照席汝楫(1999)於「社會與行為科學研究方法」一書提出的內容分析資料之信度，以官方統計及紀錄文件之可信度較高(如圖 1-1)。因此，本計畫參考之文本為官方委託之研究案、會議紀錄等。本計畫之計畫研究步驟為：文本選擇與處理、關鍵詞擷取，以探討國內外案例、相關法令之跨空間(部門)之議題。



圖 1-3 內容分析資料之可信度

資料來源：席汝楫，1999。

二、焦點團體訪談法

焦點團體早在 1940 年代就曾被社會學研究者 Robert Merton 及其他社會心理學者採用來進行態度和說服等研究。例如二次大戰期間的宣傳資料對人們態度所具有的說服力，當時 Merton 稱之為 the focused interview（焦點式訪談）（Merton et al., 1990，引自周雅容，1997）。焦點團體法是質性研究的一種方法，指透過參與者針對某特定主題進行自由、互動式討論，或者採詢問和面談的方式訪問某個群體以獲取其觀點和評價。焦點團體的成員往往經過研究者選擇而定，並保證在實驗過程中能夠充分分享其意見和主張，以蒐集到比較深入的真實意見與看法。由於焦點團體具有團體訪問的形式，因此也稱為焦點訪談法（focus group interview）（管倖生，2009）。本計畫預計透過社造沙龍互動式討論的模式，邀請公民團體，針對國土計畫審議會設置及國土計畫、使用許可相關議題進行訪談及徵詢。

三、作業流程

本計畫之作業流程如圖 1-4 所示。

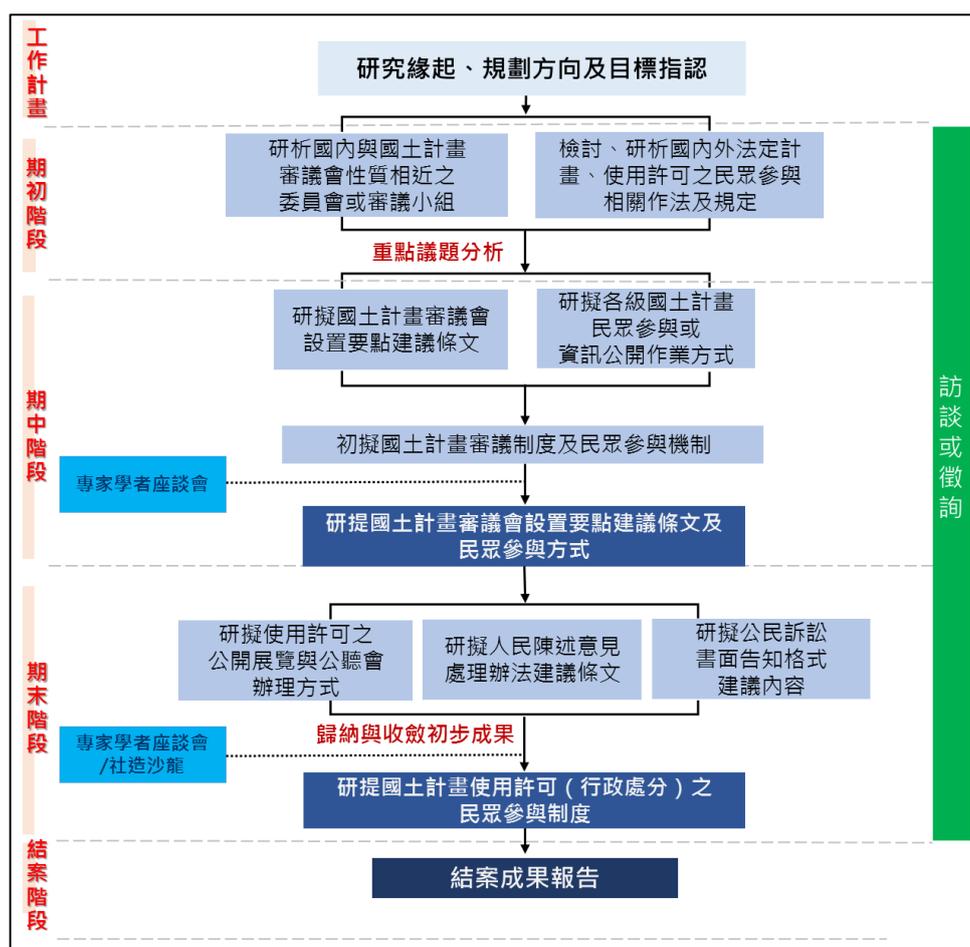


圖 1-4 研究作業流程圖

資料來源：本研究繪製。

第二章 國土計畫審議會

國土計畫係針對我國管轄之陸域及海域所訂定之國土資源保育及利用的空間發展計畫，透過綜合性、引導性、長期性之土地使用管理以達成永續發展之目標。然而，土地使用管理之方式往往影響人民切身之權利，亟需嚴謹的審議機制運作確保國土計畫之完備性及合理性。

國土計畫法於 2016 年 5 月 1 日公告施行，配合既定之計畫時程，我國國土計畫體系將漸轉軌為二階層，即全國國土計畫及直轄市、縣（市）國土計畫，並透過功能分區及使用許可制度以引導全國國土空間利用，國土計畫審議會亦應運而生。根據國土計畫法第七條之規定，行政院、中央主管機關及直轄市、縣（市）主管機關皆應遴聘（派）學者、專家、民間團體及有關機關代表，召開國土計畫審議會，形成我國三級制之國土空間計畫審議體制，然考量行政及管理之效率，各級審議會之任務並不相同。

本章將從國土計畫審議會組織功能及定位論起，進而回顧並評析我國及國內外審議會之任務執掌、組成方式、迴避原則及運作機制等相關議題，並研提國土計畫審議會設置要點建議條文。

第一節 國外審議會制度研析

公權力之行使，皆應具備相對的權力制衡。空間計畫同政策性規範，產生相對應之法律效果，因此亦須要審議制度以確保無濫權之虞。然而過度、不完整的、不適當的制衡亦有可能造成行政效率不佳、罔顧民眾權益的狀況。因此，如何制定兼顧民主（即完整性）、行政效率（效率性）之權利制衡體系，係為本計畫核心目標之一。本節初步回顧國外審議制度，包括日本及德國經驗，並於後續章節中進行比較評析，以具體建議導出未來我國審議制度適行、可行之方向。

壹、日本審議制度

一、日本空間計畫體系概述¹

現行日本國土計畫為雙元國土計畫並立之體系，由依據 1950 年制定之國土綜合開發法制定之「國土綜合開發計畫」與依據 1974 年制定之國土利用計畫法所制定之「國土利用計畫」兩個體系建構而成。其中，國土利用法之架構體系與內涵與我國國土計畫法較為相近，以此為參考重點。

國土利用計畫法將國土依土地特性劃分為：都市、農業、森林、自然公園及自然保全等五種地域分別加以管制；並按行政體系層級分別擬定全國計畫、都道府縣計畫及市町村計畫等三層級之土地利用計畫。

二、國土利用計畫擬定程序

日本的國土利用計畫按國土利用計畫法第五、七、八條，依層級體系分別研擬全國計畫、都道府縣計畫、市町村計畫，如下表 2-1 所列²。

表 2-1 日本各層級國土利用計畫摘要

計畫	法源依據	內容	擬定程序
全國計畫	國土利用計畫法第五條	全國層級之國土利用規定事項	<ol style="list-style-type: none"> 1. 由國土交通大臣擬定，經內閣會議決議通過。 2. 國土交通省應聽取國土審議會及都道府縣知事之意見，以利納入各方意見。 3. 有關環境保育基本施策相關事項，應會同環境大臣共同處理之。
都道府縣計畫	國土利用計畫法第七條	都道府縣層級之國土利用規定事項	<ol style="list-style-type: none"> 1. 都道府縣地方自治團體自行擬定，並接受全國計畫之指導。 2. 擬定計畫時，需聽取地方之國土審議會、市町村之意見及其它合議制機關，並將其意見反映其中。

¹ 本節資料參考並摘自 1.林明鏘（2006）《國土規劃前置作業辦理計畫--子計畫 9 國土計畫法施行細則與相關子法之制訂》，pp.137~172。內政部營建分署（營建署市鄉規劃局）委託研究報告。2.吳綱立（2010）《97 年度非都市土地開發許可實質計畫及設計管空審議機制調整之研究》。內政部營建署委託財團法人成大研究發展基金會辦理。以及 3.財團法人國土規劃及不動產資訊中心（2011）《研訂直轄市、縣（市）區域計畫規劃手冊及教育訓練案》。內政部營建署委託研究報告。

² 財團法人國土規劃及不動產資訊中心（2011）《研訂直轄市、縣（市）區域計畫規劃手冊及教育訓練案》。內政部營建署委託研究報告。

計畫	法源依據	內容	擬定程序
			3. 計畫應經都道府縣議會之議決通過。 4. 都道府縣計畫制定需向國土交通大臣報告。各目的事業主管機關具以反映意見，並由國土交通大臣協商目的事業主管機關首長，聽取審議會之意見後，對都道府縣提出必要之建議。
市町村計畫	國土利用計畫法第八條	市町村層級之國土利用規定事項	1. 市町村役所以都道府縣計畫及按地方自治法擬定計畫內容。 2. 計畫須經當地議會議決通過。 3. 計畫擬定過程需召開公聽會，並將其意見反映至計畫。 4. 計畫完成後，市町村應立即向都道府縣知事報告，並同時公告計畫要旨。都道府縣知事接到市町村計畫之報告後，得聽取國土利用計畫地方審議會之意見，對市町村提出必要之建議或勸告。

資料來源：整理自林明鏘（2006）《國土規劃前置作業辦理計畫--子計畫 9 國土計畫法施行細則與相關子法之制訂》，pp.137~172。內政部營建分署（營建署市鄉規劃局）委託研究報告。及財團法人國土規劃及不動產資訊中心（2011）《研訂直轄市、縣（市）區域計畫規劃手冊及教育訓練案》。內政部營建署委託研究報告。

三、日本國土審議會相關制度

日本國土審議會是國土規劃過程中重要之諮詢單位，並以其決議供作國土交通大臣擬訂國土計畫的重大決策參考依據。重點如下述。並整理日本國土審議會相關之制度法規如表 2-2。

（一）法源基礎

主要為國土交通省設置法（1999）、國土審議會令（2012）、國土審議會運營規則（2005）。國土交通省設置法第三章第二節規範審議會等之相關事項；國土審議會令相關組成、運營規則則相關運作模式。

（二）任務執掌（國土交通省設置法§7）

國土審議會負責回應國土交通大臣相關國土利用、兼顧國土開發及保育之整合，以及關於按國土利用計畫法等規劃事項之基本政策調查審議。

（三）委員組成（國土交通省設置法§8~10）

審議會是由國土交通大臣任命之 30 人以下組織：包括眾議院議員指定 6 人、參議院議員指定 4 人、專家學者 20 人以下。專家學者任期 3 年。委員皆非常任職，連選得連任。除此之外另包括審議會會長由審議會委員互推，會長總理會務並代表國土審議會。為免會長無法執行任務，推舉時同時應先指定候補會長。

除此之外，針對特定議題另設有特別委員，如國會議員、相關事項之地方公共團體首長及議長、及由國土交通大臣任命相關議題之專家學者。亦有由國土交通大臣任命之專門委員，司專門事項之調查。以上皆非常任委員。

在相關條項中並未敘明委員之迴避條款。

(四) 運作程序

審議會運作方式主要列於國土審議會運營規則。審議會為掌握相關事務，必要時得要求相關行政首長、地方公共團體首長、其他關係者提供資料、表示意見、以及其他協助。審議會由會長召開（在會長尚未選出前由國土交通大臣召開），需預先告知參與委員相關事務等事項。委員人數過半始得開會；過半數出席委員及與議事相關之特別委員同意始得議決，同數者由會長決定。會議結束後整理會議議事及議事紀錄並盡速公開，惟遇事務恐損及當事者、第三者、公共利益等權利得不公開。

審議會分有審議小組（分科會），各司不同領域，包括土地政策、北海道開發、水資源開發、豪雪地帶對策等小組。會長得諮詢審議小組、委託調查。小組議決應先徵得會長同意，以作為審議會議決。會長得協調審議小組意見。

會長若不克出席，得以書面意見委由委員審議及表示贊同與否，以作為審議會之決定。

表 2-2 日本國土審議會相關條例

項目	日本國土審議會
法源基礎	國土交通省設置法（1999） 國土審議會令（2012） 國土審議會運營規則（2005）
任務執掌	（交通§通§國土審議會負責回應國土交通大臣相關國土利用、兼顧國土開發及保育之整合，以及關於按國土利用計畫法等規劃事項之基本政策調查審議。
委員組成	（交通§8）審議會是由國土交通大臣任命之 30 人以下組織。 眾議院議員指定 6 人 參議院議員指定 4 人 專家學者 20 人以下。

項目	日本國土審議會
	專家學者任期 3 年。委員為非常任職，連選得連任。
會長	(交通§9)會長由審議會委員互推。總理會務、代表國土審議會。同時應先指定候補會長。
其他委員	<p>(交通§通§員針對特定議題設有特別委員，國會議員、相關事項之地方公共團體首長及議長、及由國土交通大臣任命相關議題之專家學者。相關事項結束後即解除任務。</p> <p>(國土審議會令§國)國土審議會得由國土交通大臣任命專門委員，司專門事項之調查。為非常任委員。</p> <p>(國土審議會令§國土審議會)另設部會、幹事、庶務等職。</p>
迴避條款	無
運作機制	<p>(交通§交通)為掌握相關事務，必要時得要求相關行政首長、地方公共團體首長、其他關係者提供資料、表示意見、以及其他協助。</p> <p>(營運§營)審議會由會長召開(在會長尚未選出前由國土交通大臣召開)，需預先告知參與委員相關事務等事項。</p> <p>(營運§營)會長得以書面意見委由委員審議及表示贊同與否，以作為審議會之決定。</p> <p>(營運§營)會長應整理會議議事及議事紀錄。</p> <p>(營運§營)議事紀錄應儘速公開。惟遇事務恐損及當事者、第三者、公共利益等權利得不公開。</p> <p>(國土審議會令§國)委員人數過半始得開會；過半數出席委員及與議事相關之特別委員同意始得議決，同數者由會長決定。</p>
初審／小組	<p>(令§§／審議會分有審議小組(分科會)，各司不同領域，包括土地政策、北海道開發、水資源開發、豪雪地帶對策等小組。</p> <p>(營運§營運§)審議小組</p> <p>會長得諮詢審議小組、委託調查。小組議決應先徵得會長同意，以作為審議會議決。會長得協調審議小組。</p>

資料來源：本研究彙整自國土交通省設置法(1999)、國土審議會令(2012)、國土審議會運營規則(2005)。

貳、德國審議制度

德國之空間計畫體系十分複雜，由於國情不同，計畫體系未必能照章沿用，但仍具有重要的參考價值。尤其我國計畫法制的的基本概念較不完備，是故於介紹其審議制度前，應先對於德國空間計畫法制有整體的瞭解。

一、德國空間計畫法簡介

(一) 德國空間計畫法制之體系

在空間計畫體系與結構來說，德國採取多層級化的空間計畫，並且在聯邦體制下，由各邦作為國土空間計畫之規劃及實施主體，並由基層的地方自治團體（Gemeinde），包含都市及鄉鎮市層級，在法律範圍內具有對其土地未來發展之計畫高權（Planungshoheit）。且地方自治團體之計畫高權，至於空間計畫一詞，除了對計畫範圍空間為跨專業整體考量之綜合計畫外，存在為數更多、由各事業部門專業考量的部門計畫或是專業計畫。因此，就大架構而言，德國法制下所稱與空間規劃利用有關之空間計畫法，包括與土地利用有關的空間總體計畫（räumliche Gesamtplanung）以及空間部門計畫（räumliche Fachplanung）³。空間總體計畫，與一定區域內土地的整體結構利用發展有關。而部門計畫，則是以實現特定行為的規劃為主。與空間有關之部門計畫，其內容並非直接以特定區域之土地利用計畫為內容，而是與各別部門行業（sektoral）之規劃有關⁴，但在實現部門計畫的過程中必須解決土地利用的問題，同時並兼顧環境、自然資源、景觀、地理、人口、產業、社會、經濟等各方面的利益⁵。空間部門計畫並沒有統一的法規範依據，而是適用不同的個別行政法規⁶。所涉及計畫行為之法律性質，有可能為計畫之準備階段，亦有可能涉及特定開發利用行為之許可，不一而足。

鑒於空間總體計畫具有跨域性、規劃尺度大，性質上具有策略性，與專業部門計畫相較，實際上難以具體、細節，故德國法上將高層級空間總體計畫設計成

³ Kloepfer, Umwelrecht, 3. Aufl., 2004, §10 Rn.2-3。

⁴ Rieger, in:Schrödter (Hrsg.), BauGB: Baugesetzbuch, 7. Aufl., 2006, §38 Rn.1.

⁵ 因此由環境保護的角度觀之，空間部門計畫雖非直接以環境保護為目的，不屬於「與環境保護特定目的有關之部門計畫」（Fachplanung mit umweltspezifischer Zielsetzung），如、空氣污染防治計畫、水污染防治計畫，但會對於土地利用及發展發生影響，並影響環境保護，故屬於「與環境保護特定目的無關之部門計畫」（Fachplanung ohne umweltspezifischer Zielsetzung）；相關概念，參見 Kloepfer, a.a.O., §10 Rn.2-3。

⁶ 以我國為例，例如大眾捷運法第 10 條至第 12 條規定之大眾捷運系統規劃、促進民間參與建設法第 10 條規定之 BOT 建設計畫、離島建設條例第 7 條規定之重大建設投資計畫、國際機場園區發展條例第 5 條至第 8 條規定之園區計畫等。

具策略性質，以提供與個別土地有關之空間計畫或部門計畫設定目標或需求為內容，即與直接規範個別土地之空間計畫與營建法規有所區隔⁷。在立法上，高層級空間總體計畫涉及空間的整體秩序，聯邦制定之專法為具國家整體規劃性、跨區域性的聯邦空間秩序法（Raumordnungsgesetz; ROG）⁸，規範空間秩序規劃時之任務、指導理念（Leitvorstellung）及基本原則（聯邦空間秩序法第 1 條、第 2 條）。而直接、具體規範個別土地利用而具對外效力之法制，以建設法（Baugesetzbuch; BauGB）⁹為最主要法律，規範都市計畫相關事項。建設法的核心制度，為建設指導計畫（Bauleitplanung），並分為土地使用計畫（Flächennutzungsplan）（具有準備性質之建設指導計畫）及建設計畫（Bebauungsplan）（具有拘束性質之建設指導計畫）。前者為土地使用計畫，對於土地之性質與使用方式為規劃；後者則規範管理空間之使用行為。尤其是後者（建設計畫），是地方自治團體的自治法規（建設法第 10 條第 1 項），透過建設計畫之擬定，地方自治團體可對於其區域內土地之建設及其他利用開發預為規劃，並作為個別部計畫的上位指導。因此，建設計畫的擬定，為地方自治團體之立法行為，而非行政行為。

至於在邦的法制層級上，大致在聯邦空間秩序法的框架內制定邦的空間秩序法（Landesplanungsgesetz），具體規範邦空間總體計畫之目標與任務、規劃工具、程序及組織，以及空間總體計畫之內容。此外，各邦各自依其自治權限，制定邦的建設法令（Landesbauordnung），規範轄區內土地具體利用及建築物利用。

邦對其邦內之土地，另有擬訂區域計畫（Regionalplanung）之義務，以具體規劃各邦國土計畫所擬訂之目標，並整合銜接鄉鎮市之土地使用計畫及建築計畫。邦區域計畫之擬訂，原則上有兩種模式可供採用，地方團體式的區域計畫（verbändlich-kommunale Regionalplanung）與國家（中央）式的區域計畫（staatliche Regionalplanung）。前者透過鄉鎮市與鄉鎮市團體的結合（盟），而草擬出該地區之區域計畫內容；後者，為中央與地方合作，由國家計畫機關主導，但邀集鄉鎮市或鄉鎮市團體，共同草擬出區域計畫。邦區域計畫應經地區規劃會議決定通過後，送請邦政府規劃局審查核定。其發展目標即為日後地方政府研擬空間計畫之依循目標。

⁷ 戴秀雄、王珍玲，直轄市、縣（市）區域計畫性質定位及落實執行工具，內政部營建署委託研究計畫報告，2011 年 12 月，頁 36。

⁸ Raumordnungsgesetz vom 22.12.2008 (BGBl. I S.2986), zuletzt geändert durch Art.124 der Verordnung vom 31.8.2015 (BGBl. I S.1474).

⁹ Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.9.2004 (BGBl. I S.2414), zuletzt geändert durch Art.6 des Gesetzes vom 20.10.2015 (BGBl. I S.1722).

關於德國空間計畫，大體上得以下圖 2-1 簡示之：

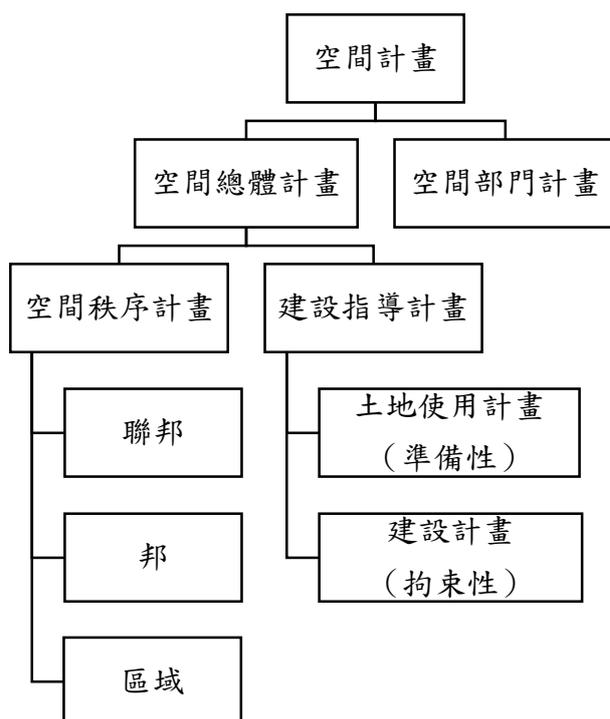


圖 2-1 德國空間計畫體系圖

資料來源：本計畫自製

如以德國之邦 Baden-Württemberg 為例，圖示國土計畫體系如下圖 2-2。

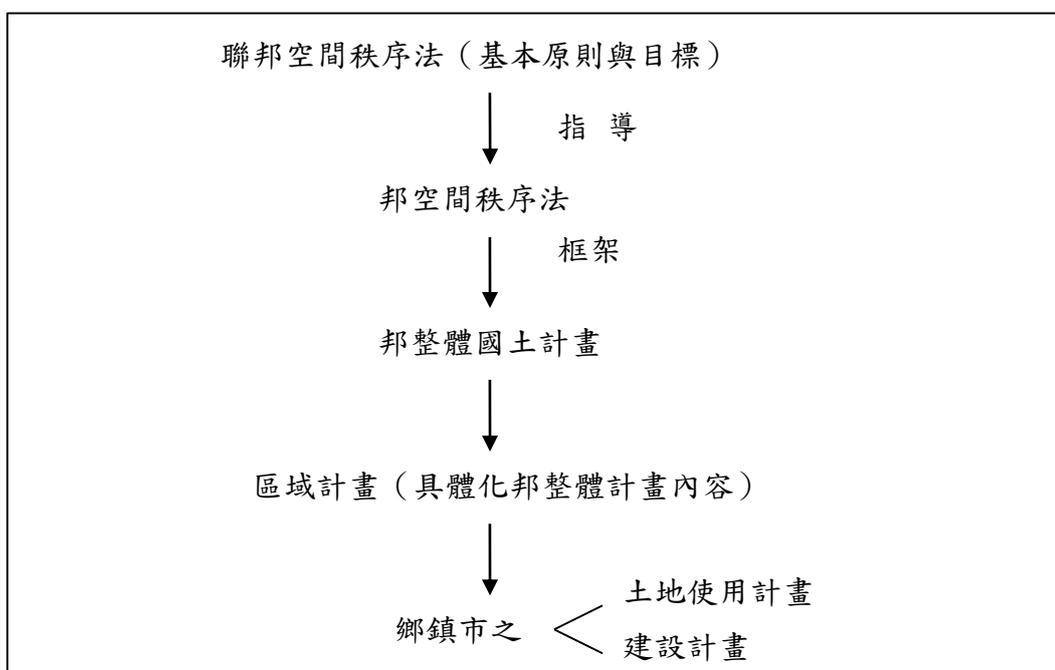


圖 2-2 德國 Baden-Württemberg 邦各級國土計畫體系圖

資料來源：本計畫修改自林明鏘（2006）《國土規劃前置作業辦理計畫--子計畫 9 國土計畫法施行細則與相關子法之制訂》。內政部營建分署（營建署市鄉規劃局）委託研究報告。

綜上，整體而言，德國的國土計畫法是由以聯邦空間秩序法及邦空間秩序法二大層級法制為主結合而成的法體系¹⁰，為地方自治團體進行土地利用之建設計畫及部門專業計畫時的指導。德國並未基於空間秩序法規劃全國國土計畫，而是透過空間秩序基本原則之規定，作為各邦國土計畫之框架。

(二) 聯邦空間秩序法第 2 條之基本原則

至於聯邦空間秩序法第 2 條明定空間秩序應遵守之基本原則，本條第 2 項於 2008 年修法前，包含一般性空間規劃應遵循原則以及專案部門計畫應審酌之基本原則兩大部份，列舉如表 2-3。

表 2-3 德國聯邦空間秩序基本原則

分類	項目	內容
一般性空間規劃原則	1. 空間結構 (Raumstruktur) 之二大主軸	居住結構與綠地結構之設計應互相斟酌考量衡酌定之。
	2. 居住空間結構 (Siedlungsstruktur)	保留德國傳統上非集村式的型態，並應確保一個集中式的居住活動之自由空間。
	3. 綠地空間結構 (Freiraumstruktur)	同時滿足生態、經濟及社會功能，予以保留及進展。
	4. 促進居住結構與綠地空間結構和諧之機制 (Infrastruktur)。	為促進居住結構與綠地結構之和諧一致，各邦應創造出此種使一致性之機制
	5. 居住密集空間 (Verdichtungsraum) 之規劃	於規劃設計時，確保居民居住，生產及服務需求。
	6. 地方空間計畫	為使各地區有所區別，各邦應發展規劃出具有各邦獨自特色的「地方空間計畫」。
	7. 結構衰弱地區 (Strukturschwachen) 之規劃	優先改善其發展之前提要件，諸如：教育、營業之可能性，環境條件之改善及基礎設施之興建等。
專案部門計畫原則	1. 自然資源持續保護，發展及復育原則。	
	2. 經濟發展長期促進創造就業機會及競爭力原則。	
	3. 保護農業並發展有競爭力農業原則。	

¹⁰ Krebs, in Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 13. Aufl., 2005, 4. Kap., Rn.34.

分類	項目	內容
	4.	人民住宅需求之推估及住宅區之劃設原則。
	5.	交通規劃宜以環境可以承受之工具為優先原則，例如：鐵道及水道交通。
	6.	文化歷史應將地區內人民之歸屬感增強原則。
	7.	娛樂、休閒及運動設施規劃原則。
	8.	國防設施規劃原則。

資料來源：本計畫參考自林明鏘（2006）《國土規劃前置作業辦理計畫--子計畫 9 國土計畫法施行細則與相關子法之制訂》。內政部營建分署（營建署市鄉規劃局）委託研究報告。

聯邦空間秩序法於 2008 年修法時，將第 2 條基本原則規定整合為 8 項，不再區分一般空間計畫以及專案性部門應遵循之原則。此 8 項基本原則，大方向上包括：

- 1、尋求在德國整體及其境內個別區域之社會、基礎設施、經濟、生態及文化等關係之均衡。
- 2、確保整體區域及其中個別區域之多樣性。
- 3、確保生活基本需求之服務與基礎設施、例如基礎建設之可達性、對於全體居民群體基本生存需求之供給，具注重個別區域間的機會均等性。
- 4、發展空間，並考量長期之經濟競爭能力、空間衡平之經濟結構、有利經濟之基礎設施及充足多元之工作與教育機會，並強化區域之成長與創新潛能。
- 5、保存並發展文化地景，具有歷史上重要性及成長性之文化地應就其重要之特性及文化、自然之特性予以保存。
- 6、依空間之性質，土地、水資源、動植物生態、氣候及其個別交互影響，予以保護，或必要性以適當方式復育。
- 7、考量空間在國防防禦上之需求。
- 8、維護歐盟及更廣大歐洲區域之共同空間要求。

二、邦國土計畫之組織（Organisation）

一般而言，邦國土計畫之組織分有二級：最高級之空間規劃及邦國土計畫之主管機關為邦內政部（Innenminister），並由國土計畫局執行。第二級，為各區（縣）長（Regierungspr 第二級，為各區）下設立空間規範機關（Raumordnungsbehörde），隸屬於邦內政部下，作為規劃及執行之管轄機關，便於鄉鎮市意見上傳，並建立意見諮商之溝通平台。特殊之區域計畫則組成「區域團體」（Regionalverb 為規

劃及) 作為草擬、修正或補充區域計畫之主管機關。

除此之外，有些邦在內政部下增設邦計畫諮議 (Landesplanungsbeirat)，或是在區域計畫團體下設有區域計畫諮議 (Regionaleplanungsbeirat)，以提供專業規劃意見。常設之諮詢或監督職位，或是在二層級間增訂中級機關，稱區政府 (Regierungsbezirk) 機關組織。

三、諮議組織

基本上，德國的國土計畫不採審議制，而是藉諮議會提供專業意見。如前述，全國性的聯邦國土計畫僅提供邦擬定邦國土計畫的參考指標。至於邦的國土計畫，須經議會通過而為法規命令，因此某種程度而言，議會可說是邦國土計畫之審議單位。

按德國國土計畫法第 24 條，於聯邦交通及電子基礎設施部下，設有國土計畫諮詢委員會 (諮議會) (Beirat f 電子基礎設施部下，設有國土計畫諮詢委)。諮詢委員會對於空間發展的基本議題，特別是在未來的空間發展，土地利用規劃等政策事項提供諮詢，作為交通及電子基礎設施施政基礎，專責提供政府部門國土規劃等相關意見與處理政府部門任命的複雜國土議題，這些諮詢結果會出版公開給其他相關團體參考。

諮議會是一個獨立性組織，所提出的意見不受政府機構影響，成員由交通科技運輸部邦政府在德國聯邦議會會期中任命，特別以國土發展與空間規劃相關學術與實務上的專家，及各級相關團體代表組成，有鑑於與歐盟的合作關係，鄰近國家具有國土空間規劃相關經驗的成員也可以在主題式計畫中接受任命。

按國土計畫法第 25 條規定，聯邦政府應設置建設事務及國土計畫局 (Das Bundesamt f 及國土計畫局 (機構影響，成員由交通科技運輸部邦政 ung, BBR)，具專業諮詢。其業務相關環境，自然保護，建設與安全等事務。該局概分建築面積和聯邦機構建築，城市事務和空間發展。

另外，在聯邦層級最重要的，是國土計畫部長會議 (Ministerkonferenz f 長會議 (與安全等事務。該局概分建築面積和)，對於邦計畫提供意見並議決重要問題，其目的為討論與表決國土空間發展規劃的重大決策，該會制定基礎空間規劃議題與政策層級，並編製重大決策與具爭議性的政策議題，過程不受任何政治性影響與其他第三者權力介入。

該會議委員為會議主席與邦政府及中央政府組成的空間規劃部，只要是與國土空間發展有相關聯的部會皆可公平競爭角逐空間規劃部成員，該會主席則是由邦政府與中央輪替，該委員會的職責在於對國土空間規劃的法律、環境、交通運輸、歐盟區域發展、科技建設等議題進行專業準備。

參、日本與德國審議機制比較

為完備國土空間計畫，日本與德國依據該國空間計畫體系設置對應之審議或諮議機制。

日本「國土審議會」是國土規劃過程中重要之諮詢、決策單位。國土審議會負責回應國土交通大臣相關國土利用、兼顧國土開發及保育之整合，以及關於按國土利用計畫法等規劃事項之基本政策調查審議。審議會由國土交通大臣任命，包括眾議院議員 6 人、參議院議員 4 人、專家學者 20 人以下。審議會分有審議小組（分科會），各司不同領域。審議會會長得諮詢審議小組、委託調查。除此之外，針對特定議題另設有特別委員。審議會為掌握相關事務，必要時得要求相關行政首長、地方公共團體首長、其他關係者提供資料表示意見及其他協助。

德國的國土計畫不採審議制，而是藉「諮議會」提供專業意見。由於邦的國土計畫，須經議會通過而為法規命令，因此某種程度而言，議會可說是邦國土計畫之審議單位。諮議會主在未來的空間發展，土地利用規劃等政策事項提供諮詢。諮議會是一個獨立性組織，所提出的意見不受政府機構影響，成員由交通科技運輸部邦政府在德國聯邦議會會期中任命，特別以國土發展與空間規劃相關學術與實務上的專家，及各級相關團體代表組成。鄰近國家具有國土空間規劃相關經驗的成員也可以在主題式計畫中接受任命。綜上，其重點並非對於計畫構想之審查，而是建立對於計畫構想之審議諮詢討論程序。參與成員除專家學者及機關代表外，另包括應可代表民眾意見之議員，甚至因為計畫內容而擴及鄰近國家成員。期於計畫施行前，藉由意見之廣泛蒐集與對話，凝聚共識，以作為未來施行計畫之助力。

第二節 我國審議會組織研析

為研析國土計畫審議會運作模式，本節回顧我國性質相近之審議會組織，包括：區域計畫委員會、都市計畫委員會、國家公園計畫委員會、環境影響評估審查委員會及土地徵收審議小組等。並依任務執掌、組成方式、迴避原則及運作機制等內容進行說明。

壹、區域計畫委員會

區域計畫委員會乃基於「區域計畫法」第四條，各級主管機關為審議區域計畫，應設立區域計畫委員會；其組織由行政院定之。相關運作則於「各級區域計畫委員會組織規程」訂定。

區域計畫委員會之任務執掌根據「各級區域計畫委員會組織規程」第三條之規定包括：

1. 區域計畫擬定、變更之審議事項、
2. 區域計畫之檢討改進事項、
3. 區域計畫有關意見之調查徵詢事項、
4. 其他有關區域計畫之交議或協調事項。

根據各級區域計畫委員會組織規程第四條及第五條之規定，區域計畫委員會設置委員 21 至 31 人，由各級主管機關首長兼任主任委員並派兼一人為副主任委員。其餘委員由中央、直轄市、縣（市）主管機關就下列人員派（聘）兼之，包括 1 主管建設、都市發展、土地、人口、財政、經濟、交通、農業及其他有關機關之代表、2 具有區域計畫、大地工程、天然資源保育利用及其他相關專門學識經驗之專家學者、3 關注區域發展事務之熱心公益人士。條文中亦規定非機關代表之委員不得少於委員總數二分之一。

區域計畫委員會組織規程僅規定委員針對具有利害關係之議案應自行迴避（第十一條），並不得同時擔任其他各級區域計畫委員會（第六條）。就迴避之相關規定而言，尚具強化方向待考量如委員迴避造成之未達開會門檻、主席迴避情形、應迴避情形之認定、當事人申請迴避相關規定、迴避時機、決議之人數計算方式等。

根據區域計畫法施行細則第六條之規定，各級區域計畫委員會審議區域計畫時，得徵詢有關政府機關、事業單位、民間團體或該區域建設推行委員會之意見。同時根據各級區域計畫委員會組織規程第十二條之規定，為審議區域計畫有關事

項，得推定委員或商請業務有關機關指派人員實地調查，或組成專案小組審核。專案小組審查時如涉及專業知識及技術，得經執行秘書同意，加請專家學者列席，提供諮詢意見。委員會多採共識決做成決議，惟可否同數時由主席裁決之。此外，經委員會決議事項應依區域計畫法規定程序辦理。

貳、都市計畫委員會

都市計畫委員會按「都市計畫法」第七十四條，內政部、各級地方政府及鄉、鎮、縣轄市公所為審議及研究都市計畫，應分別設置都市計畫委員會辦理之。都市計畫委員會之組織由行政院定之。另按各級都市計畫委員會組織規程規範相關事務。

都市計畫委員會之任務執掌根據「各級都市計畫委員會組織規程」第二條之規定包括：

1. 關於都市計畫擬定變更之審議事項
2. 關於舊市區更新計畫之審議事項
3. 關於新市區建設計畫之審議事項
4. 關於都市計畫申請或建議案件之審議事項
5. 關於私人或團體投資辦理都市計畫事業之審議事項
6. 現行都市計畫實際施行情形及實施都市計畫財務之研究建議
7. 都市計畫現行法令之檢討建議
8. 都市計畫公共設施用地取得及多標使用之研究建議
9. 其他有關都市計畫之交議及研究建議事項。

根據各級都市計畫委員會組織規程之規定，內政部都市計畫委員會置主任委員及副主任委員各一人，委員 20 人至 30 人；而直轄市、縣（市）政府、鄉（鎮、市）都市計畫委員會置主任委員及副主任委員各一人，委員 12 人至 20 人。各級都市計畫委員會主任委員由內政部、各級地方政府或鄉（鎮、市）公所首長分別兼任。委員則由內政部、各級地方政府或鄉（鎮、市）公所首長分別就 1 主管業務機關首長或單位主管、2 有關業務機關首長或單位主管或代表、3 具有專門學術經驗之專家、4 熱心公益人士派聘之。其中地方層級都市計畫委員會之機關委員不得超過委員總人數之二分之一。

就委員迴避之相關規定而言，各級都市計畫委員會組織規程第五條規定都市計畫委員會委員不得同時擔任上下兩級都市計畫委員會之委員，且有利害關係之委員應自行迴避（第十一條）。

都市計畫委員會需有過半數以上委員出席此一開會門檻，出席委員過半數之同意始得決議，可否同數時，由主席裁決（第九條）。就都市計畫有關事項，委員會得推派委員或調派業務有關人員實地調查，並研擬意見，提供會議討論及審議之參考。實地調查及意見之研擬，必要時得由主任委員於會議前，分請有關委員或調派業務有關人員為之，並得聘請其他專家參與（第十二條）。而都市計畫委員會之審議事項，多針對特定對象產生直接法律效果，因此會議得允許與案情有關之公民或團體代表列席說明，並於說明完畢後退席（第十條）。相對於區域計畫委員會及國家公園計畫委員會之規定，都市計畫委員會得視實際需要，就計畫之種類及性質，議定相關審議事項及處理原則，作為各該都市計畫委員會委員審議之參考（第十三條）。

參、國家公園計畫委員會

內政部依國家公園法第四條設置國家公園計畫委員會，並列設置要點說明相關審議規定。其任務如下：

1. 關於國家公園之選定、變更或廢止之審議事項。
2. 關於國家公園計畫之審議事項。
3. 關於特別景觀區及生態保護區內之水資源及礦物開發之審議事項。
4. 其他有關國家公園計畫之重大事項。

國家公園計畫委員會依其設置要點第三點之規定置委員 33 至 47 人，由內政部常務次長兼任主任委員，並由內政部部長就委員中指派一人擔任副主任委員。除主任委員外，其餘委員由部長派（聘）兼任，其組成包括 1 主管業務及其他有關機關之代表、2 具有土地使用、地質地形、動物、植物、生物多樣性保育、人文等專門學識經驗之專家學者、3 熱心公益人士、4 國家公園所轄直轄市副市長、縣（市）長。由於國家公園係指具有國家代表性之自然區域或人文史蹟，且為基於保育相關資源，故其設置要點中較特別之處在於專家學者委員之學識背景較以自然、人文面向為主。又因其空間範圍可能涉及複數行政轄區，故又有相關直轄市、縣（市）府代表擔任委員。此外，委員組成之員額強調專家學者不得少於委員總數之三分之一，且至少有一人具原住民身分（第四點）。針對國家公園計畫委員會幕僚事務之綜理，設置執行秘書一人及幹事 2 至 5 人（第六點）。

國家公園計畫委員會設置過半數委員出席之開會門檻，非有委員過半數同意不得決議，可否同數時由主席裁決（第八點）。此外，執行秘書得就審議案件需協調、釐清事項，召開行政程序審查或諮詢會議，釐清問題與提出建議，提供委員會會議討論及審議之參考（第六點）。委員會亦得推派委員或聘請專家就國家公園有關事項，實地調查研究並研擬意見，提供會議討論及審議之參考。必要時，得由主任委員於會議時請有關委員或調派業務有關人員為之，並得聘請其他專家參與。並依其設置要點第九點之規定，於委員會召開時得邀請有關人士列席提供意見，並得允許與案情有關之公民或團體代表列席說明，並於說明完畢後退席。

肆、環境影響評估審查委員會

環境影響評估審查委員會（簡稱環評委員會）按「環境影響評估法」第三條第三項訂定，各級主管機關為審查環境影響評估報告有關事項，應設環境影響評估審查委員會…。中央主管機關所設之委員會，其組織規程，由行政院環境保護署擬訂，如「行政院環境保護署環境影響評估審查委員會組織規程」，報請行政院核定後發布之。直轄市及縣（市）主管機關所設之委員會，其組織規程，由直轄市或縣（市）主管機關擬訂，報請權責機關核定後發布之。

環境影響評審查委員會之任務執掌係於行政院環境保護署環境影響評估審查委員會組織規程第二條中規範。土地開發行為分別依開發面積、挖填方量、引入活動規模、基地區位等決定是否需進行環境影響評估。其評估由目的事業主管機關同及環境保護機關負責審查，如中央為環境保護署；地方則為直轄市、縣市政府之環境保護權管單位。其任務如下。

1. 關於目的事業主管機關轉送環境影響說明書或環境影響評估報告書初稿、環境影響差異分析報告之審查。
2. 關於環境現況差異分析及對策檢討報告、環境影響調查報告書及其因應對策之審查。
3. 關於有影響環境之虞之政府政策環境影響評估事項之審查。
4. 依環境影響評估審查結論要求開發單位另行提報書件之審查。

環境影響評估審查委員會置主任委員一人，綜理會務，由行政院環境保護署（簡稱環保署）署長兼任；副主任委員則由環保署副署長兼任。環評委員會置委員 21 人，並於組織規程中相對明確地指派委員組成，包括有關機關代表 5 人，由內政部次長、衛生福利部次長、行政院農業委員會副主任委員、科技部次長及國家發展委員會副主任委員兼任；其餘委員 14 人，由主任委員就具有環境影響評估相關學術專長及實務經驗之專家學者中聘兼。

由於環境影響評估多針對開發案件，迴避相關規定相較區域計畫委員會及都市計畫委員會嚴謹。環評委員會組織規程第九條規定，目的事業主管機關為開發單位時，其機關委員應迴避討論及表決。與開發計畫有利害關係之委員亦應迴避討論及表決。此外，案件審議、決議之利益迴避亦於條文中強調應依行政程序法第三十二條及第三十三條規定辦理。委員應出席人數之計算方式，亦配合規定應將迴避之委員人數予以扣除，作為委員總數之基準。

環評委員會依其組織規程第八條之規定應有全體委員過半數之出席始得開會；應有出席委員過半數之同意始得決議，正反意見同數時，由主席裁決之。委員會開議前，亦得就相關書件報告徵詢有關委員、專家學者及相關機關、團體意見，經分析彙整後提報委員會議審查。亦得經主任委員核可針對特定案件召開初審會議，由委員、專家學者五人以上組成小組（主任委員指定一人為召集人）進行審查，其結論提報委員會議（大會）審查。

伍、土地徵收審議小組

土地徵收審議小組（簡稱土徵小組）按「土地徵收條例」第十五條辦理：中央主管機關為審議徵收案件，應遴聘（派）專家學者、民間團體及相關機關代表，以合議制方式辦理之…。相關事務則於「內政部土地徵收審議小組設置要點」規範之。

土地徵收審議小組之任務執掌相關規定見於內政部土地徵收審議小組設置要點第二點，包括：

1. 審議申請徵收土地或土地改良物案件。
2. 審議土地或土地改良物徵收失效、無效或撤銷、廢止徵收案件。
3. 審議申請收回被徵收土地或土地改良物案件。
4. 審議申請區段徵收土地或土地改良物案件。
5. 審議土地或土地改良物區段徵收失效、無效或撤銷、廢止區段徵收案件。
6. 審議申請一併徵收殘餘土地或建築改良物案件。
7. 審議土地徵收條例第五十七條準用徵收規定取得地上權案件。
8. 審議土地徵收條例第五十八條徵用土地或土地改良物案件。
9. 審議其他依法辦理土地或土地改良物徵收或區段徵收相關案件。

土徵小組依其設置要點（第三點）置委員 21 至 31 人，其中一人為召集人並由內政部常務次長兼任。其他委員由內政部派兼或遴聘，如 1) 主管業務單位主管、2) 有關業務機關首長或單位主管或代表、3 具有地政、法律、環境資源、都市計畫、城鄉規劃、公共行政、農業、經濟、交通運輸規劃及其他相關專門學

識經驗之專家學者及民間代表。要點中具有委員性別之規範，明定任一性別委員不得少於三分之一。此外，為處理小組事務設置執行秘書一人，由內政部地政司司長兼任，以協助召集人。

土徵小組針對迴避事項並未詳細規定，依其設置要點（第八點）之規範，僅有委員針對具有利害關係之議案自行迴避之規定。若主席依上開情形而自行迴避，則由委員互推產生代理主席（第五點）。

土徵小組設有二分之一委員出席之開會門檻。決議方式採共識決，出席委員須有二分之一同意始得決議，可否同數時由主席裁決。根據土徵小組設置要點第七點之規定，為審議土地徵收有關案件，得推派委員或商請業務有關機關指派人員實地調查或組成專案小組審核。在民眾參與相關規定上，得於開會時邀請相關利害關係人、機關成員列席說明，並於說明完畢後退席（第九點）。

陸、綜合分析

本計畫回顧國內相近性質之委員會組織包括各級區域計畫委員會組織規程、各級都市計畫委員會組織規程、內政部國家公園計畫委員會設置要點、環境影響評估審查委員會組織規程及內政部土地徵收審議小組設置要點等規定，做為後續研提國土計畫審議會設置要點建議條文之參考。又由於區域計畫委員會之性質與國土計畫審議會更為相近，故以區域計畫委員會組織規程之相關規定條文為基礎，列舉其與其他委員會之差異如表 2-4 及表 2-5，進而在本章第五節中提出國土審議會設置要點之建議條文。

由表 2-4 中可以看出，各個委員會的組織均有母法作為依據，但其層級則依各別法令規範架構的不同而有所差異；對於委員會的任務執掌、委員人數、主任委員人數、主任委員指派、副主任委員人數、副主任委員指派、工作人員指派及編制方式，其餘委員派（聘）任及身份，甚或委員任期、續聘、改聘、補聘原則亦係依據個別法規的授權。區域計畫委員會及都市計畫委員會因有設立層級之區別，因此訂有各級委員會間委員應迴避的規定；且不同於其他的委員會，區域計畫委員會中並未有明訂執行秘書人數、指派、指示或任務等事項。

各委員會組織規程中，對於會議召集、會議主席、代理主席，利害關係迴避原則，推定委員、指派人員、專案小組、專家學者列席，因故未能出席指派代表及任務、開會委員出席人數門檻、決議門檻、主席裁決等事項均有所規範。但決議事項處理方式及法源依據，僅區域計畫及環評委員會提及，國家公園計畫委員會對於利害關係迴避原則則未予規範，區域計畫委員會組織規程中的委員及工作人員薪俸、經費來源等則僅見於與空間計畫審議有關的都市計畫及國家公園委員會中。

表 2-4 以區域計畫委員會組織規程為基準之條文比對

	各級區域計畫委員會 組織規程	各級都市計 畫委員會組 織規程	國家公園計 畫委員會設 置要點	環評委員會 組織規程	土徵小組 設置要點
§1	法源依據	§1	§1	§1	§1
§2	委員會設立層級	§1	無	無	無
§3	委員會任務執掌（條列）	§2	§2	§2	§2
§4	委員人數、主任委員人數、 主任委員指派、副主任委員 人數、副主任委員指派、工 作人員指派及編制方式	§3	§3	§3、§4	§3
§5	其餘委員派（聘）任及身份 1.主管機關代表 2.專家學者背景 3.熱心公益人士 4.委員名額分派比例	§4	§4	§4	無
§6	各級委員會間委員迴避	§5	無	無	無
§7	委員任期相關規定、續聘、 改聘、補聘原則	§6	§5	§4	無
§8	執行秘書人數、指派、指 示、任務	無	§6	§5	§4
§9	工作人員指派	§3	無	無	無
§10	會議召集、會議主席、代理 主席	§7	§7	§7	§5
§11	利害關係迴避原則（議案）	§11	無	§9	§8
§12	推定委員、指派人員、專案 小組、專家學者列席	§12	§10	§7	§7
§13	因故未能出席指派代表及 任務、開會委員出席人數門 檻、決議門檻、主席裁決	§7、§9	§8	§8	§6
§14	決議事項處理方式及法源 依據	無	無	§8	無
§15	委員及工作人員薪俸	無	§11	無	無
§16	經費來源	§14	§12	無	無
§17	施行日期	§15	無	§11	無

資料來源：整理自各級區域計畫委員會組織規程、各級都市計畫委員會組織規程、內政部國家公園計畫委員會設置要點、行政院環境保護署環境影響評估審查委員會組織規程、內政部土地徵收審議小組設置要點。

表 2-5 則是綜合比較分析國內各類相關計畫委員會組成及運作模式，由其法源、任務、委員組成、主任及副主任委員、迴避規定及運作機制、初審會議，相關人士的列席或參與等事項。各類委員會的主任及副主任委員多由其機關首長或單位主管兼任，而委員則依據各自的特性，聘請具有專門學術或經驗之專家、熱心公益人士共同組成，依據各自的組織規程運作，進行法規授權事項的各類案件內容審查，必要時並由主管機關擔任幕僚，召開初審會議以行政程序審查或諮詢方式釐清問題與提出建議，提供委員會議討論及審議之參考。這些做法，於國土計畫審議會設置要點中，均可參考沿用；讓多元領域的專家或熱心人士參與國土計畫的審議過程，並由主管機關先期以幕僚作業方式，協助委員會進行討論並提出具體建議，除可增加審議效率外，更可避免不同背景的委員在討論過程中失焦。同時，委員會開會時得邀請有關或人事列席，或允許與案情有關之公民團體代表與會陳述意見等作法，可讓相關資訊及審議的程序更為公開透明，亦有利於公民社會中對於未來國土整體發展共識的形成。

表 2-5 國內各類相關計畫委員會組成及運作模式

	區域計畫委員會	都市計畫委員會	國家公園計畫委員會	環境影響評估審查委員會	土地徵收審議小組
法源	<ul style="list-style-type: none"> ● 區域計畫法 ● 各級區域計畫委員會組織規程 ● (區域計畫法§區)各級主管機關為審議區域計畫，應設立區域計畫委員會；其組織由行政院定之。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 都市計畫法 ● 各級都市計畫委員會組織規程 ● (都市計畫法§都市)內政部、各級地方政府及鄉、鎮、縣轄市公所為審議及研究都市計畫，應分別設置都市計畫委員會辦理之。 ● 都市計畫委員會之組織，由行政院定之。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 國家公園法 ● 內政部國家公園計畫委員會設置要點 ● (國家公園法§國)內政部為選定、變更、廢止國家公園區域或審議國家公園計畫，設置國家公園計畫委員會，委員為無給職。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 環境影響評估法 ● 行政院環境保護署環境影響評估審查委員會組織規程 ● (環境影響評估法§環)各級主管機關為審查環境影響評估報告有關事項，應設環境影響評估審查委員會。 ● ...各中央主管機關所設之委員會，其組織規程，由行政院環境保護署擬訂，報請行政院核定後發布之。 ● 直轄市主管機關所設之委員會， 	<ul style="list-style-type: none"> ● 土地徵收條例 ● 內政部土地徵收審議小組設置要點 ● (土地徵收條例§土地)中央主管機關為審議徵收案件，應遴聘(派)專家學者、民間團體及相關機關代表，以合議制方式辦理之。

	區域計畫委員會	都市計畫委員會	國家公園計畫委員會	環境影響評估審查委員會	土地徵收審議小組
				<p>其組織規程，由直轄市主管機關擬訂，報請權責機關核定後發布之。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 縣（市）主管機關所設之委員會，其組織規程，由縣（市）主管機關擬訂，報請權責機關核定後發布之。 	
任務	<ol style="list-style-type: none"> 1. 區域計畫擬定、變更之審議事項 2. 區域計畫之檢討改進事項 3. 區域計畫有關意見之調查徵詢事項 4. 其他有關區域計畫之交議或協調事項（§他） 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 關於都市計畫擬定變更之審議事項。 2. 關於舊市區更新計畫之審議事項 3. 關於新市區建設計畫之審議事項 4. 關於都市計畫申請或建議案件之審議事項 5. 關於私人或團體投資辦理都市計畫事業之審議事項 6. 現行都市計畫實際施行情形及實施都市計畫財務之研究建議 7. 都市計畫現行法令之檢討建議 8. 都市計畫公共設施用地取得及多標使用之研究建議 9. 其他有關都市計 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 關於國家公園之選定、變更或廢止之審議事項。 2. 關於國家公園計畫之審議事項。 3. 關於特別景觀區及生態保護區內之水資源及礦物開發之審議事項。 4. 其他有關國家公園計畫之重大事項。（§他） 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 關於目的事業主管機關轉送環境影響說明書或環境影響評估報告書初稿、環境影響差異分析報告之審查。 2. 關於環境現況差異分析及對策檢討報告、環境影響調查報告書及其因應對策之審查。 3. 關於有影響環境之虞之政府政策環境影響評估事項之審查。 4. 依環境影響評估審查結論要求開發單位另行提報書件之審查（§環）。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 審議申請徵收土地或土地改良物案件。 2. 審議土地或土地改良物徵收失效、無效或撤銷、廢止徵收案件。 3. 審議申請收回被徵收土地或土地改良物案件。 4. 審議申請區段徵收土地或土地改良物案件。 5. 審議土地或土地改良物區段徵收失效、無效或撤銷、廢止區段徵收案件。 6. 審議申請一併徵收殘餘土地或建築改良物案件。 7. 審議土地徵收條例第五十七條準用徵收規定取得

	區域計畫委員會	都市計畫委員會	國家公園計畫委員會	環境影響評估審查委員會	土地徵收審議小組
		畫之交議及研究建議事項 (§他)			地上權案件。 8. 審議土地徵收條例第五十八條徵用土地或土地改良物案件。 9. 審議其他依法辦理土地或土地改良物徵收或區段徵收相關案件 (§議)。
委員組成	<p>本會置委員二十一人至三十一人，其中一人為主任委員，由各級主管機關首長兼任；一人為副主任委員，由各級主管機關首長派兼之 (§至)。</p> <p>本會委員除主任委員、副主任委員外，其餘委員，由中央、直轄市、縣(市)主管機關就下列人員派(聘)兼之：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 主管建設、都市發展、土地、人口、財政、經濟、交通、農業及其他有關機關之代表 2. 具有區域計畫、大地工程、天然資源保育利用及其他相關專門學識經驗之專家學者 3. 關注區域發展事務 	<p>內政部都市計畫委員會置主任委員及副主任委員各一人，委員二十人至三十人。</p> <p>直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)都市計畫委員會置主任委員及副主任委員各一人，委員十二人至二十人。</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 主管業務機關首長或單位主管 2. 有關業務機關首長或單位主管或代表 3. 具有專門學術經驗(都市計畫、都市設計、景觀、建築或交通)之專家 4. 熱心公益人士 <p>依前項第一款及第二款派聘之委員，總合不得超過委員總人數二分之一。</p>	<p>置委員三十三人至四十七人，其中一人為主任委員，由本部常務次長兼任；一人為副主任委員，由本部部長就委員中指派一人擔任之 (§十)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 主管業務及其他有關機關之代表。 2. 具有土地使用、地質地形、動物、植物、生物多樣性保育、人文等專門學識經驗之專家學者。 3. 熱心公益人士。 4. 國家公園所轄直轄市副市長、縣(市)長。 <p>其中專家學者不得少於委員總數三分之一，並至少有一人具有原住民身分 (§中)</p>	<p>機關代表五人，由內政部次長、衛生福利部次長、行政院農業委員會副主任委員、科技部次長及附屬委員會副主任委員兼任；其餘委員十四人，由主任委員就具有環境影響評估相關學術專長及實務經驗之專家學者中聘兼 (§員)。</p>	<p>本小組置委員二十一人至三十一人，其中一人為召集人，由內政部常務次長兼任之，其餘委員由內政部就下列人員派兼或遴聘之，任一性別委員不得少於三分之一：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 主管業務單位主管。 2. 有關業務機關首長或單位主管或代表。 3. 具有地政、法律、環境資源、都市計畫、城鄉規劃、公共行政、農業、經濟、交通運輸規劃及其他相關專門學識經驗之專家學者及民間團體代表(有地政)。

	區域計畫委員會	都市計畫委員會	國家公園計畫委員會	環境影響評估審查委員會	土地徵收審議小組
	<p>之熱心公益人士 (§注)</p> <p>本會委員，不得同時擔任其他各級區域計畫委員會委員 (§會)。</p>	<p>但內政部都市計畫委員會不在此限。</p> <p>內政部及直轄市政府依第三項第三款派聘之委員，應具備都市計畫、都市設計、景觀、建築或交通之專門學術經驗。</p> <p>各級都市計畫委員會應有熱心公益人士二人擔任委員 (§級)。</p> <p>由內政部、各級地方政府或鄉(鎮、市)公所首長分別就其規定派聘之 (§內)</p>			
主任委員	各級主管機關首長兼任 (§級)	由內政部、各級地方政府或鄉(鎮、市)公所首長分別兼任；其在直轄市、縣(市)政府，並得指派副首長或主管業務機關首長擔任之 (§內)。	主任委員由本部常務次長兼任 (§任)。	由行政院環境保護署署長兼任 (§行)。	委員其中一人為召集人，由內政部常務次長兼任之(員其中)。
副主任委員	各級主管機關首長派兼之 (§級)	由主任委員就委員中指派一人擔任之 (§主)。	副主任委員由本部部長就委員中指派一人擔任之 (§主)。	副署長兼任 (§署)。	無
迴避規定	本會委員對具有利害關係之議案，應自行迴避 (§會委)。	都市計畫委員會審議都市計畫時，與有利害關係之委員應自行迴避 (§市計)。	無。	目的事業主管機關為開發單位時，其機關委員應迴避討論及表決。與審查各開發計畫有利害關係之委員，亦同。本會委員關於案件審議、決議之利益	本小組委員對具有利害關係之議案，應自行迴避 (§小)。

	區域計畫委員會	都市計畫委員會	國家公園計畫委員會	環境影響評估審查委員會	土地徵收審議小組
				迴避，除前項所定迴避要求外，另應依行政程序法第三十二條及第三十三條規定辦理。 前條第一項委員應出席人數之計算方式，應將迴避之委員人數予以扣除，作為委員總數之基準 (§條)。	
運作機制	<p>區域計畫依左列規定程序核定之 (區域計畫法§計)</p> <p>1.中央主管機關擬定之區域計畫，應經中央區域計畫委員會審議通過，報請行政院備案。</p> <p>2.直轄市主管機關擬定之區域計畫，應經直轄市區域計畫委員會審議通過，報請中央主管機關核定。</p> <p>3.縣(市)主管機關擬定之區域計畫，應經縣(市)區域計畫委員會審議通過，報請中央主管機關核定。</p> <p>本會非有過半數之委員出席不得開</p>	<p>都市計畫管制程序依照下列五大程序進行 (監察院，2010)</p> <p>1.擬定階段：含主要計畫與細部計畫。</p> <p>2.審議階段：由都市計畫委員會審議。</p> <p>3.公開階段：於地方政府公開30天並登報周知。</p> <p>4.核定階段：核定後並公告實施。</p> <p>5.變更程序：因重大事由或通盤檢討得變動主要計畫與細部計畫之內容，其程序則依循1至4相同步驟重複。</p> <p>(都市計畫法§都市)主要計畫擬定後，送該管政</p>	<p>國家公園計畫公園之選定，應先就勘選區域內自然資源與人文資料進行勘查，製成報告，作為國家公園計畫之基本資料。勘查工作必要時得委託學術機構或專家學者為之。</p> <p>國家公園之設立應擬具國家公園計畫書圖，並載明相關事項。</p> <p>國家公園計畫經報請行政院核定後，由內政部公告之，並分別通知有關機關及發交當地地方政府及鄉鎮市公所公開展示。</p>	<p>開發單位得於製作說明書時，檢具本法第六條第二項第四款至第八款資料，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預審。</p> <p>主管機關得就環境影響評估有關事項邀集環境影響評估審查委員會委員、專家學者及相關機關、團體召開預審會議；其會議結論，開發單位應納為環境影響評估作業重點(開發行為環境影響評估作業準則§管機關)。</p> <p>開發行為環境影響評估作業，法令未規定者，以主管機關環境影響評估審</p>	<p>本小組需有過半數委員之出席，始得開會，並有出席委員過半數之同意始得決議；可否同數時，由主席裁決。委員應親自出席前項會議。但由機關代表兼任之委員，如未能親自出席時，得指派代表出席。</p> <p>前項指派之代表列入出席人數，並參與會議發言及表決 (§項)。</p> <p>本小組為審議土地徵收有關案件，得推派委員或商請業務有關機關指派人員實地調查，或組成專案小組審核 (§小)。</p> <p>本小組開會時，得邀請需用土地人或</p>

	區域計畫委員會	都市計畫委員會	國家公園計畫委員會	環境影響評估審查委員會	土地徵收審議小組
	<p>會；非有出席委員過半數之同意不得決議。可否同數時，由主席裁決之。本會之決議事項，應由各該主管機關依區域計畫法規定程序辦理（§會之決議事）。</p> <p>（區域計畫法施行細則§區）</p> <p>各級區域計畫委員會審議區域計畫時，得徵詢有關政府機關、事業單位、民間團體或該區域建設推行委員會之意見。</p>	<p>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。</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>都市計畫審議制度</p>		<p>查委員會之決議為準（開發行為環境影響評估作業準則§發行）。</p> <p>開會時並得邀請開發單位、有關機關或學者專家列席；本署為開發單位時，會議主席由出席之署外委員互推一人擔任之（§會）</p> <p>全體委員過半數之出席始得開會；應有出席委員過半數之同意始得決議，正反意見同數時，由主席裁決之。</p> <p>前項會議，專家學者委員應親自出席，不得代理；機關委員不克出席時，得指派該機關人員代表出席會議及表決（§項）。</p>	<p>與徵收業務有關機關、人員列席說明，並於說明後退席。</p> <p>前項同一案件人員為多數人時，僅得指定二人以下之代表列席（§項）。</p>

	區域計畫委員會	都市計畫委員會	國家公園計畫委員會	環境影響評估審查委員會	土地徵收審議小組
		<p>包含審核、核轉及核定。</p> <p>審核之審議：依都市計畫法第13條規定由各級地方政府或鄉、鎮、縣轄市公所擬定或變更之都市計畫，由各級地方政府鄉、鎮、縣轄市都市計畫委員會所為之審議即屬之。</p> <p>核轉之審議：由縣政府都市計畫委員會審議縣轄市、鎮及鄉街主要計畫核轉內政部核定，即屬此種之審議。</p> <p>核定之審議：在精省後，各類型的都市計畫案均須經內政部都委會之審議即屬之。</p> <p>審議流程： 都市計畫委員會審議及討論之案件，應依會議方式進行，非有過半數以上委員之出席不得開會，並有出席委員過半數之同意始得決議，可否同數時，由主席裁決 (§ 市)。</p> <p>都市計畫委員會得推派委員或調派業</p>			

	區域計畫委員會	都市計畫委員會	國家公園計畫委員會	環境影響評估審查委員會	土地徵收審議小組
		<p>務有關人員就都市計畫有關事項實地調查，並研擬意見，提供會議討論及審議之參考。</p> <p>前項實地調查及意見之研擬，必要時，得由主任委員於會議前，分請有關委員或調派業務有關人員為之，並得聘請其他專家參與 (§項實)。</p> <p>都市計畫委員會為審議都市計畫案，得視實際需要，就計畫之種類及性質，議定相關審議事項及處理原則，作為各該都市計畫委員會審議之參考 (§市計)。</p>			
初審會議	<p>本會為審議區域計畫有關事項，得推定委員或商請業務有關機關指派人員實地調查，或組成專案小組審核。</p> <p>前項專案小組審查時如涉及專業知識及技術，得經執行秘書同意，加請專家學者列席，提供諮詢意見 (§項專)。</p>	<p>都市計畫審議流程包含作業單位幕僚作業、專案小組審查及大會審議。</p> <p>1.提委員會前主管都市計畫作業單位之幕僚作業。</p> <p>2.其次為都市計畫委員會之專案小組審查。</p> <p>最後則為都市計畫委員會之大會審議 (§後則)。</p>	<p>執行秘書得就本會審議案件需協調、釐清事項，召開行政程序審查或諮詢會議，釐清問題與提出建議，提供本會會議討論及審議之參考。</p>	<p>本會委員會議開議前，得就第二條審查之書件徵詢有關委員、專家學者及相關機關、團體意見，經分析彙整後提報委員會議審查。必要時，得經主任委員核可，召開初審會議，獲致初審結論後提報委員會議審查。</p> <p>前項初審會議得由委員、專家學者五</p>	<p>本小組為審議土地徵收有關案件，得推派委員或商請業務有關機關指派人員實地調查，或組成專案小組審核 (§小)。</p>

	區域計畫委員會	都市計畫委員會	國家公園計畫委員會	環境影響評估審查委員會	土地徵收審議小組
				人以上組成小組進行審查，並由主任委員指派一人擔任召集人（§項）。	
列席 ／ 參 與	列席，詳「內政部區域計畫委員會會議及會場管理要點」（101.1.31）」（區域計畫法施行細則§區）各級區域計畫委員會審議區域計畫時，得徵詢有關政府機關、事業單位、民間團體或該區域建設推行委員會之意見。	都市計畫委員會開會時，得允許與案情有關之公民或團體代表列席說明，並於說明完畢後退席（§市計）。	本會開會時，得邀請有關人士列席提供意見，並得允許與案情有關之公民或團體代表列席說明，並於說明完畢後退席。		本小組開會時，得邀請需用土地人或與徵收業務有關機關、人員列席說明，並於說明後退席（§小）。 （土地徵收條例施行細則§土地）土地所有權人依本條例第四十條第三項向直轄市或縣（市）主管機關申請改發給現金補償或抵價地者，應由主管機關就資金調度情形徵詢需用土地人意見及視區段徵收實際作業情形核處之。

資料來源：整理自各級區域計畫委員會組織規程、各級都市計畫委員會組織規程、內政部國家公園計畫委員會設置要點、行政院環境保護署環境影響評估審查委員會組織規程、內政部土地徵收審議小組設置要點。

第三節 設置國土審議會之相關議題研析

本計畫根據歷次會議、專家學者座談會、社造沙龍及公民團體語談，綜整出下列與國土計畫審議會設置要點相關之議題及參採情形。

壹、國土計畫審議會之組織依據及任務

國土計畫審議會之組織依據，主要是國土計畫法第7條之規定。依本條規定，國土計畫審議會分為三級，分設於行政院、內政部及直轄市、縣(市)主管機關。至於各級國土計畫審議會之任務，參照國土計畫法相關規定，以下表示之：

表 2-6 各級國土計畫審議會之任務

	任務內容	涉及條文
行政院國土計畫審議會	1、全國國土計畫核定之審議 2、部門計畫與國土計畫競合之協調、決定	第 11 條第 1 項第 1 款 第 17 條第 2 項
內政部國土計畫審議會	1、全國國土計畫擬訂或變更之審議 2、直轄市、縣(市)國土計畫核定之審議 3、直轄市、縣(市)國土計畫之復議 4、國土保育地區及海洋資源地區之使用許可、許可變更及廢止之審議 5、使用許可申請範圍跨二個直轄市、縣(市)行政區以上、興辦國防、重大之公共設施或公用事業計畫跨二個國土功能分區以上致審議主管機關不同、填海造地案件 6、直轄市、縣(市)國土功能分區圖及編定使用地核定之審議 7、國土白皮書之意見徵詢 8、全國國土計畫之檢討改進、有關意見之調查徵詢及其他有關全國國土計畫之交議或協調事項	第 8 條第 1 項、第 11 條第 1 項第 1 款、第 11 條第 2 項 第 11 條第 1 項第 2 款 第 14 條 第 24 條第 3 項本文 第 24 條第 3 項但書 第 22 條第 1 項 第 5 條 第 17 條第 1 項、第 35 條第 3 項
直轄市、縣(市)國土計畫審議會	1、直轄市、縣(市)國土計畫擬訂或變更之審議 2、農業發展地區及城鄉發展地區之使	第 11 條第 1 項第 2 款 第 24 條第 3 項本文

	任務內容	涉及條文
	用許可、許可變更及廢止之審議 3、國土功能分區劃設之審議 4、直轄市、縣（市）國土計畫之檢討 改進、有關意見之調查徵詢及其他 有關直轄市、縣（市）國土計畫之 交議或協調事項	第 4 條第 2 項第 2 款

對照於區域計畫委員會之組織，目前中央及地方之區域計畫主管機關內皆依行政院發布之各級區域計畫委員會組織規程，設有區域計畫委員會，法源依據為區域計畫法第 4 條第 2 項：「各級主管機關為審議區域計畫，應設立區域計畫委員會；其組織由行政院定之。」由本項規定觀之，立法者並未對於各級區域計畫委員會之任務有明確規範，但對於組織之設置則有明確的授權依據。究其緣由，應為區域計畫屬於憲法第 111 條所稱非第 108 條至第 110 條所列舉中央或地方權限之事項，然具有全國一致之性質，因此由中央立法，並對於區域計畫委員會的組織亦為一致性的規定。

反之，國土計畫法對於各級國土計畫審議會之任務內容有明確之規範，但並未有如區域計畫法第 4 條第 2 項有授權行政院訂定各級審議會組織之明文規定，此為國土計畫法與區域計畫法不同之處。然國土計畫法本質上為規範各級主管機關進行國土計畫之作用法，而關於組織之設置，依行政程序法第 159 條第 2 項第 1 款之規定，行政機關本即得訂定為執行任務之組織訂定發布相關組織性之行政規則，因此國土計畫法各級主管機關得依就其國土計畫審議會之組織及運作，依職權訂定相關規範。

貳、國土計畫審議會組織定位及功能

國土計畫審議會係採合議制，集結學者、專家、民間團體及機關代表成員以進行討論。國土計畫審議會設置之目的有三：¹集思廣益、²法制化及³行政監督，透過三項設置目的之實踐，以針對計畫、使用許可申請做出准駁、建議等行政處分之判斷。

根據國土計畫法第七條之規定，國土計畫審議會組成包括學者、專家、民間團體及有關機關代表，藉不同背景成員間之討論以達集思廣益之效。其深層目的在於創造施政合理性，特別是在公民意識、民主思潮漫起的時代，審議會成員組成的公平性、代表性更加受到重視。第二，審議會作成決議之過程必須符合行政程序法之相關規定，包括開會門檻、迴避、表決及決議等事項皆須符合程序之合法，亦可兼顧民眾對於程序正義之期待。再者，全國國土計畫及直轄市、縣（市）國土計畫內容對於計畫區域內之不特定對象造成間接法律效果，亦產生相對應之權限及義務，國土計畫審議會即應發揮協助行政機關履行相關權限及任務之功能。

國土計畫審議會係屬委員會形式，而各類型委員會在行政決策過程中亦扮演不同之角色，並對機關之行政處分造成不同效果。根據許慶復（1994）回顧過去國內行政委員會任務執掌之結果，將委員會分為獨立性委員會、諮詢性委員會、參與性委員會、執行性委員會及協調性委員會。獨立性委員會係指本身具有行政權、準立法權及準司法權。諮詢性委員會屬於機關內部單位，以提供參考性諮詢意見為主，其任務包括政策研究、計畫擬定、法令研擬及解釋、行政措施建議及調查研究等。參與性委員會係指為審議某事項所設置之委員會，其任務包括計畫審定、行政處分之前置決定、利害調解等。執行性委員會係指具行政業務權限之委員會，類同行政組織，惟其決策係透過合議方式議決。協調性委員會係針對特定事務之行政協商所成立之委員會。本計畫根據國土計畫法第七條之規定判斷，國土計畫審議會任務包括¹計畫核定之審議及復議、²計畫競合與協調、³使用許可、許可變更及廢止之審議，判斷其於性質上應屬諮詢性、參與性之委員會。

此外，亦可透過對於國土計畫法相關規定的觀察，以進一步確認國土計畫審議會之性質及功能。國土計畫法第2條規定：「本法所稱主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」第4條第1項規定：「中央主管機關應辦理下列事項：一、全國國土計畫之擬訂、公告、變更及實施。二、對直轄市、縣（市）政府推動國土計畫之核定及監督。三、國土功能分區劃設順序、劃設原則之規劃。四、使用許可制度及全國性土地使用管制之擬定。五、國土保育地區或海洋資源地區之使用許可、許可變更及廢止之核定。六、其他全國性國土計畫之策劃及督導。」第4條第2項規定：「直轄市、縣（市）主管機關應辦理下列事項：一、直轄市、縣（市）國土計畫之擬訂、公告、變更及執行。二、國土功能分區之劃設。三、全國性土地使用管制之執行及直轄市、

縣（市）特殊性土地使用管制之擬定、執行。四、農業發展地區及城鄉發展地區之使用許可、許可變更及廢止之核定。五、其他直轄市、縣（市）國土計畫之執行。」至於第7條第1項至第3項，則分別規定行政院、中央主管機關內政部及直轄市、縣（市）主管機關應分別遴聘（派）學者、專家、民間團體及有關機關代表，召開國土計畫審議會，以合議方式辦理屬於第4條規定中應經審議通過之事項。

以全國國土計畫為例，全國國土計畫之擬訂或變更，為中央主管機關內政部之職掌，然擬訂或變更之審議，內政部應依法另組由兼具學者專家、民間及官方各方成員之委員會「辦理」。透過委員會中不同代表依其專業領域提供的專業意見，促使內政部審議通過全國國土計畫時能夠有更完善的思考，並且透過民間團體代表的參與，強化最後審議結果的民主正當性。而全國國土計畫經內政部審議後，須經行政院核定，行政院亦透過組成審議會之方式，辦理全國國土計畫核定之審議。同樣也是專家學者及民間團體提供之審議意見，為行政院行使職權作成核定決定時的重要依據。至於直轄市、縣（市）國土計畫之擬定或變更之審議，及其核定之審議，由直轄市、縣（市）國土計畫審議會及內政部國土計畫審議會辦理，亦是基於相同的思考。

因此，此等於行政機關內部所設置、協助行政機關履行專業任務之專家委員會，性質上並非行政機關本身，對於專家委員會作成之決議，為行政機關履行其法定任務時的重要依據，但行政機關仍應依其職權履行任務，並自負相關責任，接受司法監督。然而透過專業學者提供的專業意見，一方面可使行政機關履行任務時得以有各方專業意見之協助，以使任務之履行更加完善。另一方面，透過專家學者及民間團體代表之協助，更可強化行政機關最後決策或決定內容之民主正當性。

根據國土計畫法第七條之規定，「行政院應遴聘（派）學者、專家、民間團體及有關機關代表，召開國土計畫審議會，以合議方式辦理下列事項：一、全國國土計畫核定之審議。二、部門計畫與國土計畫競合之協調、決定。中央主管機關應遴聘（派）學者、專家、民間團體及有關機關代表，召開國土計畫審議會，以合議方式辦理下列事項：一、全國國土計畫擬訂或變更之審議。二、直轄市、縣（市）國土計畫核定之審議。三、直轄市、縣（市）國土計畫之復議。四、國土保育地區及海洋資源地區之使用許可、許可變更及廢止之審議。直轄市、縣（市）主管機關應遴聘（派）學者、專家、民間團體及有關機關代表，召開國土計畫審議會，以合議方式辦理下列事項：一、直轄市、縣（市）國土計畫擬訂或變更之審議。二、農業發展地區及城鄉發展地區之使用許可、許可變更及廢止之審議。」法令規定中已初步敘明國土計畫審議會之任務執掌，然而國土計畫法中尚有部分事項係屬待核定、待協調、待徵詢之事項如下表，本計畫初步建議應納為國土計畫審議會之審議範疇。

表 2-7 國土計畫法中規定之待議定事項

條文序號	條文內容	交議事項
第 5 條	中央主管機關應定期公布國土白皮書，並透過網際網路或其他適當方式公開。	國土白皮書意見徵詢
第 8 條	<p>國土計畫之種類如下：</p> <p>一、全國國土計畫。</p> <p>二、直轄市、縣（市）國土計畫。</p> <p>中央主管機關擬訂全國國土計畫時，得會商有關機關就都會區域或特定區域範圍研擬相關計畫內容；直轄市、縣（市）政府亦得就都會區域或特定區域範圍，共同研擬相關計畫內容，報中央主管機關審議後，納入全國國土計畫。</p> <p>直轄市、縣（市）國土計畫，應遵循全國國土計畫。</p> <p>國家公園計畫、都市計畫及各目的事業主管機關擬訂之部門計畫，應遵循國土計畫。</p>	各級國土計畫相關內容
第 22 條	<p>直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後，應由各該主管機關依各級國土計畫國土功能分區之劃設內容，製作國土功能分區圖及編定適當使用地，報經中央主管機關核定後公告，並實施管制。</p> <p>前項國土功能分區圖，除為加強國土保育者，得隨時辦理外，應於國土計畫所定之一定期限內完成。</p> <p>前二項國土功能分區圖繪製之辦理機關、製定方法、比例尺、辦理、檢討變更程序及公告等之作業辦法，由中央主管機關定之。</p>	國土功能分區圖及編定使用地

條文序號	條文內容	交議事項
第 36 條	<p>國土復育促進地區經劃定者，應以保育和禁止開發行為及設施之設置為原則，並由劃定機關擬訂復育計畫，報請中央目的事業主管機關核定後實施。如涉及原住民族土地，劃定機關應邀請原住民族部落參與計畫之擬定、執行與管理。</p> <p>前項復育計畫，每五年應通盤檢討一次，並得視需要，隨時報請行政院核准變更；復育計畫之標的、內容、合於變更要件，及禁止、相容與限制事項，由中央主管機關定之。</p> <p>各目的事業主管機關為執行第一項復育計畫，必要時，得依法價購、徵收區內私有土地及合法土地改良物</p>	以徵詢方式辦理。
其他 (全國國土計畫)	與全國國土計畫有關之檢討改進、意見調查及交議或協調等事項。	全國國土計畫之檢討改進、有關意見之調查徵詢及其他有關全國國土計畫之交議或協調事項。
其他 (直轄市、縣(市)國土計畫)	與直轄市、縣(市)國土計畫有關之檢討改進、意見調查及交議或協調等事項。	直轄市、縣(市)國土計畫之檢討改進、有關意見之調查徵詢及其他有關直轄市、縣(市)國土計畫之交議或協調事項。

上開國土計畫待議定事項雖非本法第七條第一項至第三項明定之各級國土審議會任務，惟未涉及審議核定權限之行使，為順利推動國土計畫之擬訂及實施，並促使國土計畫之內容完整，相關事項亦由各級國土審議會為之。

參、國土計畫之法律性質

確定行政組織之任務及其所為行政行為之性質與內涵，涉及行政組織運作之方式，此為行政組織法及行政作用法間最重要的關聯。換言之，行政機關應先確定其個別作成之行政行為及其法律性質，始足以確定相關行政組織運作時應遵守之原則及方式。各級國土計畫審議會之主要任務，為審議及核定各級國土計畫之擬定及變更（參見國土計畫法第 7 條第 1 項第 1 款、第 2 項第 1 款、第 3 項第 1 款）。因此就各級國土計畫審議會此一組織而言，最重要的行為即為就國土計畫及相關政策提供意見，以供政策擬定機關（內政部）參考。依前述說明，確定國土計畫之法律性質，對於國土計畫審議會之組成及運作，即具有重要性。

而關於國土計畫之法律性質，甚或是關於空間計畫之法律性質，目前國內缺乏相關深入的討論。司法院釋字第 742 號解釋之公布，對於空間計畫法律性質之說明，具有指標性意義。特別是依本號解釋意旨，具有法規命令性質之計畫於一定要件下即有可能受司法審查。因此以下即就司法院釋字第 742 號解釋及國土計畫之法律性質進行較深入的說明，並參酌德國相關學說見解說明司法機關對於空間計畫之審查範圍，以供後續思考國土計畫審議會運作時之重要依據，並供委託機關參考。

一、以司法院釋字第 742 號解釋為基礎

在德國法上，對於空間秩序計畫之法律性質，學說見解莫衷一是。有認為計畫目標一方面對於擬訂下級計畫之機關產生拘束力，為行政內部的指導原則，而另一方面又拘束地方自治團體之都市計畫或土地開發計畫，因此又有對外拘束的效力。如果認定計畫目標有對外拘束力，有見解認為是屬於較法律位階下一層的實質法規範（相當於法規命令），也有見解認為確定具有拘束力的計畫目標，在計畫程序中並沒有立法權的授權，因此並不屬於法規命令，而主張是法規命令與行政規則的中間態樣¹¹。然而因為空間秩序計畫僅具策略性，並不直接拘束人民及個別土地，因此德國聯邦行政法院對於此爭議則並未明白表示見解，而是把審查重點放在下級空間計畫（城鄉計畫，類似我國都市計畫）或部門計畫之利益權衡、公眾參與及公開等問題。

至於我國，司法院大法官曾對於下級空間計畫（都市計畫）之法律性質表示見解。司法院釋字第 156 號解釋認為都市計畫之個案變更，「主管機關變更都市計畫，係公法上之單方行政行為，如直接限制一定區域內人民之權利、利益或增加其負擔，即具有行政處分之性質。」並認為與「都市計畫之擬定、發布及擬定

¹¹ Runkel, in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, 122. EL August 2016, §1 Rn.61.

計畫機關依規定五年定期通盤檢討所作必要之變更（都市計畫法第二十六條參照），並非直接限制一定區域內人民之權益或增加其負擔者，有所不同。」至於都市計畫之擬訂及通盤檢討，於民國 105 年 12 月 9 日公布之第 742 號解釋則進一步認為，「按定期通盤檢討對原都市計畫之主要計畫或細部計畫所作必要變更，屬法規性質，並非行政處分。」「都市計畫（含定期通盤檢討之變更；下同），因屬法規性質，並非行政處分……。」然都市計畫核定發布後，都市計畫範圍內土地之使用將受限制（都市計畫法第六條及第三章至第六章等相關限制規定參照），影響區內人民權益甚鉅，且其內容與行政處分往往難以明確區隔。」因此對於都市計畫之擬訂及通盤檢討，依司法院釋字第 742 號解釋之見解，性質為法規命令，且因人民權益受影響，更進一步要求行政訴訟制度應於二年內設計人民就違法之都市計畫，認為損害其權利或法律上利益者，得提起訴訟之救濟機制。

至於國土計畫之法律性質，則須進一步觀察全國國土計畫及直轄市、縣（市）國土計畫之內容。依國土計畫法第 3 條第 2 款規定，全國國土計畫為以全國國土為範圍，所訂定「目標性、政策性及整體性之國土計畫」，因此全國國土計畫本身並不涉及土地的實質利用管制，內容主要與國土永續發展、空間發展及與國土功能分區劃設有關指導事項等原則性、目標性事項有關，以拘束下位計畫（國土計畫法第 9 條）。因此全國國土計畫最重要者，在於計畫中所確立的目標對於下級計畫產生拘束力，但並無直接對外限制人民之權益或增加其負擔之效力。至於直轄市、縣（市）國土計畫，則是以直轄市、縣（市）行政轄區及其海域管轄範圍，所訂定「實質發展及管制之國土計畫」（國土計畫法第 3 條第 3 款）。內容上除直轄市、縣（市）之發展目標、空間發展及成長管理計畫外，亦包括了國土功能分區及其分類之劃設、調整、土地使用管制原則（國土計畫法第 10 條）。因此相較於全國國土計畫，直轄市、縣（市）國土計畫中所確定的發展目標、空間發展及成長管理計畫、國土功能分區之劃設及土地使用管制原則，性質上是為未來土地的規劃利用，確立更具體的目標及原則，以供後續對於都市土地或其他土地擬定或變更計畫時遵循。特別是國土功能分區之土地使用管制原則，拘束後續對於特定區域之土地進行利用規劃的使用管制。

因此，如依司法院釋字第 742 號解釋之意旨，對於空間計畫以「計畫範圍內土地之使用受限制」及「影響區內人民權益」作為判斷計畫具有法規命令之標準，似乎僅直轄市、縣（市）國土計畫具有法規命令之性質，原因在於直轄市、縣（市）國土計畫拘束後續對於土地進行利用規劃的使用管制，是「實質發展及管制之國土計畫」，拘束後續對於特定區域土地進行利用規劃的使用管制。至於全國國土計畫，則為「目標性、政策性及整體性之國土計畫」，依其內容並不涉及土地使用之限制內容，未直接對外限制人民之權益或增加其負擔之效力，而是確定與國土功能分區、國土復育促進地區劃設有關指導事項等原則性、目標性事項，性質上應認為尚不具有直接規範並限制土地之使用，進而影響人民權益。因法規命令依行政程序法第 151 條第 1 項之定義，係「行政機關基於法律授權，對多數不特

定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定」，即以直接對不特定人民產生對外拘束力為其重要特性，故依前述，全國國土計畫內容既然為確定與國土功能分區、國土復育促進地區劃設有關指導事項等原則性、目標性事項，作為下位計畫應遵循之事項，而未直接發生對外拘束人民之效力，因此理論上不應認為具有法規命令之性質。

二、德國法上空間計畫之計畫形成自由及利益衡量瑕疵－應受司法審查之範圍

有鑑於司法院釋字第 742 號解釋針對具法規命令性質之都市計畫應受司法審查之見解，未來同樣具有法規命令性質之直轄市、縣（市）國土計畫亦有可能同受司法審查。如前所述，計畫之程序與實體二者息息相關，程序參與之瑕疵可能導致實體之瑕疵，而受到司法機關之審查。惟國內目前僅著重於程序參與的面向，尚未重視對於計畫法理論之理解，對於司法審查之範圍亦未多所著墨，以下即針對德國法上空間計畫之計畫形成自由及利益衡量瑕疵等理論，為概略介紹，以供委託機關參考，以因應未來因認定國土計畫為法規命令而可能受到之司法審查。

（一）計畫法的特性－目的性規範

規範空間總體計畫之計畫法，與傳統法律規範相較，在本質上有很大的差異。一般法律規範屬於條件式規範（Konditionalprogramm），完整的法律規範包括構成要件和法律效果，法律的適用則是三段論證的模式：當構成要件該當時，即發生法律效果。反之，計畫法的規定則是目的式規範（Finalprogramm），立法者所規範的是綱領性、目的性的規定，至於法律所規定之目的於具體計畫中應如何呈現，立法者並未規定，而由適用法律者依其規劃專業以各種可能的方式實現¹²。例如前述聯邦空間秩序法第 2 條，即為對於其他空間計畫擬訂時所為之目的性規範¹³。

目的性規範之適用，並非傳統法學三段論證以涵攝的方式適用法律，而是由計畫者於作成規劃時衡量相關因素，積極形成計畫內容，以實現立法者於法規中所揭示的規範目的。因此，規劃者依其專業對於實體結果的形成享有相當的自由。但在程序上，立法者通常則會為較詳盡之規範，以使抽象的目的性規範透過程序的進行而得以在個案中具體化¹⁴。

（二）計畫形成自由

在依法行政原則的拘束下，行政機關作成行政行為時並非毫無自由形成的空

¹² Krebs, in: Schmidt-Aßmann/Schoch (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 14. Aufl., 2008, 4. Kap., Rn.99; Stüer, in Stüer, Bau- und Fachplanungsrecht, 5. Aufl., 2015, A. Bauleitplanung Rn. 1445.

¹³ 國土計畫法第 6 條規定國土計畫應遵循之 11 款規劃基本原則，即屬之。

¹⁴ Stüer, in Stüer, a.a.O.(Fn.10), A. Bauleitplanung Rn. 1445.

間，而是在法律規範授權的範圍內，享有一定的自由。相較於條件式規範中，行政機關對於不確定法律概念之解釋、涵攝及法律效果之決定，享有解釋權限、判斷餘地及裁量權限，在計畫法領域的目的式規範中，則涉及擬訂計畫時之計畫形成自由（planerische Gestaltungsfreiheit），或稱為計畫裁量（Planungsermessen）¹⁵。

行政機關擬訂行政計畫時，不僅須分析目前社會情況，尚須預測未來發展，始能夠得出計畫的具體內容。而其擬訂的計畫內容，對於立法者透過法律所確定的目標及指引的原則，必須盡可能地以各種方式於其計畫中予以實現，同時尚應權衡可能受到計畫影響的各方不同公益和私益，而於計畫中使各種利益處於協調的狀態¹⁶。行政機關在從事價值判斷與利益權衡時，以及對於未來所為之預測規劃而形成計畫的內容，皆享有相當程度的形成自由空間¹⁷。只是在空間總體計畫及空間部門計畫中，行政機關享有之計畫形成自由略有差異。於空間總體計畫中，行政機關基於計畫高權（Planungshoheit）於法律規定的目標及指導原則框架下擬訂計畫，而對於計畫內容的形成自行負責¹⁸。因此，是由行政機關自行於擬訂計畫、形成計畫時進行利益權衡。但在空間部門計畫中，計畫內容通常由開發行為人擬訂並提出申請，而由行政機關核定計畫，行政機關於核定計畫時，仍須在法律所賦予之計畫形成自由範圍內，判斷計畫內容是否周全考量法律所列之目標與指導原則，及審查行為對於土地利用可能造成之影響。行政機關則是嗣後審酌開發行為人之利益權衡，並對於其就計畫內容之判斷結果負責¹⁹。正因為計畫法之目的式規範與行政裁量之條件式規範的適用方式有相當大的差異，目前學說通說即將計畫裁量（計畫形成自由）由一般行政裁量的概念中劃出，而成為行政機關享有自由決定空間的一種重要類型。

（三）利益權衡原則及計畫形成自由之界限

所謂利益權衡原則（Abw 益權衡原則（及計畫形成），係指行政機關於擬訂

¹⁵ BVerwGE 48, 56(59); 56, 110(116); 87, 332(341).

¹⁶ Voßkuhle, Grundwissen - Öffentliches Recht: Entscheidungsspielräume der Verwaltung (Ermessen, Beurteilungsspielraum, planerische Gestaltungsfreiheit), JuS 2008, S.119; Neumann, in: Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 8. Aufl., 2014, §74, Rn.27.

¹⁷ Hoppe, Planen und Abwägen, in: Goydke/Rauschnig/Robra/Schreiber/Wulff(Hg.), Vertrauen in den Rechtsstaat - Festschrift für Walter Remmers, 1994, S.231.

¹⁸ Stüer, in Stüer, a.a.O. (Fn.10), A. Bauleitplanung Rn. 1637.

¹⁹ Neumann, in: Stelkens/Bonk/Sachs, a.a.O. (Fn.14), §74, Rn.27。因行政機關嗣後始進行利益權衡審查，因此有少數見解認為行政機關本身並未享有計畫形成自由，而只是有權依其裁量對於開發行為作成許可與否的決定；Erbguth, Zum System der Fachplanungen, in Erbguth/Oebbecke/Rengeling/ Schulte (Hrsg.), Planung : Festschrift für Werner Hoppe zum 70. Geburtstag, 2000, S. 645 ff.。

或核定計畫時，應權衡可能受到計畫影響的各方不同公益和私益，而使各種利益於計畫內容中處於協調的狀態²⁰。本質上，利益權衡原則即為計畫法上關於法治國原則中比例原則的具體化，特別是狹義比例原則的要求²¹。聯邦空間秩序法第4條第1項即規定，於下列情形，行政機關應遵守空間秩序之目標，且於利益衡量或裁量決定時，應審酌空間秩序之之基本原則及其他要求：

- 1、行政機關及機構為具有空間重要性之計畫與措施時，
- 2、行政機關及機構對於其他機關或機構所為具有空間重要性之計畫與措施，為許可時，
- 3、行政機關及機構對於私人之具有空間重要性之計畫與措施，且應經計畫確定程序或具有計畫確定效力之許可程序，而為計畫確定或許可時。

為確保進行利益權衡的結果合乎事理，行政機關須調查、彙整受計畫影響的各方面利益，並對於相關利益進行評價，決定各種利益的優先順序，並於計畫內容中對於相衝突的利益進行調合。利益權衡原則不僅適用於利益權衡過程（Abw 進行利益權衡的結果合乎事理），亦及於依權衡過程所得的總體結論，即利益權衡結果（Abw 於依權衡過程所得的總體結論，）²²。

行政機關行使計畫形成自由，於進行利益權衡時，不得罹有利益權衡瑕疵。依據德國聯邦行政法院對於計畫形成自由之合法性審查所發展出的利益權衡瑕疵理論（Abw 關行使計畫形成自由，於進行利益權衡），具有瑕疵因而違法的利益權衡包括下列四種情形²³：

- 1、未為權衡或權衡怠惰（Abw 權衡或權衡怠惰（利益權衡包），即行政機關根本未進行利益權衡。
- 2、權衡不足（Abw 不足（關根本未進行利益權衡），係指行政機關依據事物的基礎，未將與計畫有關的利益納入權衡，此為調查、彙整階段的瑕疵。即行政機關在判斷個別利益是否納入權衡時，輕忽其重要程度，以致忽略應予權衡的利益。應納入權衡之利益，不限於行政機關已知之事實狀態，如為個案中應認識之利益，亦應納入權衡²⁴。
- 3、權衡錯估（Abw 錯估（機關依據事物的基礎，未將與計畫有關的利），

²⁰ BVerwGE 48, 56(59).

²¹ Erbguth, Die planerische Abwägung und ihre Kontrolle, in: Erbguth/Kluth (Hrsg.), Plaungsrecht in der gerichtlichen Kontrolle: Kolloquium zum Gedenken an Werner Hoppe, 2012, S.109-111.

²² Krautzberger, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, 116. Ergänzungslieferung, 2015, Vorbemerkungen zu den §§ 1 bis 13a, Rn.27.

²³ BVerwGE 34, 301(309).

²⁴ Krautzberger, a.a.O.(Fn.20),Vorbemerkungen zu den §§1 bis 13a, Rn.29.

此為評價階段的瑕疵，係指行政機關對於相關利益重要性之判斷有誤。對於各種利益進行評價時，應參考計畫目標、個案事實及法令對利益權衡所確定之原則，使個別利益的重要性得以合理的呈現，如行政機關依據上述考對於利益進行評估，即為權衡錯估之瑕疵。

- 4、權衡不合比例（Abw 不合比例）之瑕疵，係指行政機關對於相關利益重要性，則指行政機關對於相關利益進行調合時，個別利益在客觀的重要性上顯不相當，此為利益調合與決定階段的瑕疵。如果犧牲特定利益並無助於實現被認定具有優先性的利益，或被犧牲的利益與欲實現的利益間顯不相當，即欠缺事理正當性，而有權衡不合比例之瑕疵。

德國聯邦行政法院認為，沒有形成自由的計畫行為在本質上是矛盾的²⁵，但行政機關之計畫形成自由，又並非毫無限制，仍須受到司法機關的監督。換言之，計畫形成自由不得理解為一般的計畫理性（allgemeine planerische Vernunft）的監督。換言之），而不受法律的拘束²⁶。依德國聯邦行政法院的一貫見解²⁷，計畫形成自由之限制包括：

- 1、形式限制，為須遵循強制之程序規定²⁸。
- 2、實質限制，則為應遵循下列要求：
 - (1) 計畫應具有必要性。
 - (2) 與具拘束力的上位計畫或上位法規一致並受其拘束。
 - (3) 受到計畫指導原則之拘束。
 - (4) 遵守利益權衡原則，亦即須無利益權衡瑕疵。

如行政機關面對相衝突的不同利益，經過合法程序的調查及評估後，決定選擇其一，而使其他利益處於較不利的地位，並未違反利益權衡原則。重視特定利益，而使其他利益退居於次要地位，實際上更是符合計畫形成自由的精神。只是重視其一而使其他利益退卻，仍須符合比例原則（特別是狹義比例原則）的要求²⁹

上述關於計畫形成自由之界限及受司法審查的密度，係德國聯邦行政法院原本針對空間總體計畫所發展的理論，而後亦一體適用於所有部門計畫。因此不論

²⁵ BVerwGE 48, 56(59); 56, 110(116 ff.).

²⁶ BVerwGE 75, 214(254).

²⁷ BVerwGE 48, 56(59); 56, 110(116f.).

²⁸ BVerwGE 56, 110(117).

²⁹ Krautzberger, a.a.O.(Fn.20), Vorbemerkungen zu den §§ 1 bis 13a, Rn.28.

對於行政機關基於計畫高權對於空間總體計畫所為之規劃，抑或行政機關於核定空間部門計畫，所進行之利益權衡程序及最後利益權衡之內容，皆須受到行政法院依上述限制進行監督審查。

(四) 計畫維護優先原則及利益權衡瑕疵相對性

至於利益權衡瑕疵是否必然導致計畫違法而應予廢棄，在空間總體計畫部分，參照德國建設法第 214 之基本思維，須區分利益權衡程序及利益權衡結果，且強調利益衡量結果為利益衡量程序的產物。對於受計畫影響之已知或應知之公益或私益，未就其重要事項進行適當之調查或評估(未為權衡、權衡不足或權衡錯估)，屬於利益權衡程序瑕疵。至於權衡不合比例，始為利益權衡結果瑕疵³⁰。而利益權衡程序瑕疵僅於該瑕疵明顯且對利益權衡結果有影響者，始為重大瑕疵。詳言之，利益權衡程序瑕疵不僅須明顯，且依個別情形有具體可能性可認為無該瑕疵，計畫之內容將有所不同時，該瑕疵始為重大³¹。空間總體計畫之瑕疵(包括重大利益權衡程序瑕疵、利益權衡結果瑕疵)，可經由補充性程序而溯及(ex tunc)或向後(ex nunc)治癒，於未進行補充程序治癒該瑕疵前，該空間整體計畫為不生效力(unwirksam)而不得實施³²。

由上述可知，在德國空間計畫法制中，行政機關行使計畫形成自由，雖受到司法機關之審查，但即使經審查罹有利益權衡瑕疵，亦不必然影響計畫之合法性及其效力，亦即利益權衡瑕疵僅具有相對性之法律效果。必須該瑕疵具有明顯性及重大性，而對於計畫內容可能產生實質影響，法制上尚有治癒瑕疵的程序設計。因此德國空間計畫法上，基於程序經濟與迅速的立法考量³³，確立計畫維護(Planerhaltung)優先於計畫廢棄(Planaufhebung)的原則，以使空間計畫不致因稍有瑕疵即被廢棄，而對於法律秩序之安定性造成重大影響。

三、對於我國法制及實務之觀察

於以往區域計畫法之規範下，現行行政實務認為區域計畫具有法規命令之性質³⁴。然國土計畫法與區域計畫法之規定不同，國土計畫法明文將國土計畫區分為全國國土計畫及直轄市、縣(市)國土計畫二者，並明白規範二者之意義及性

³⁰ Battis, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 13. Aufl., 2016, §214 Rn.2.

³¹ BVerwGE 64, 33(39).

³² Battis, in: Battis/Krautzberger/Löhr, a.a.O.(Fn.28), §214 Rn.23.

³³ Neumann, in: Stelkens/Bonk/Sachs, a.a.O. (Fn.14), §75, Rn.35-36.

³⁴ 參見內政部營建署直轄市、縣(市)區域計畫手冊第 7 頁，http://www.video.cpami.gov.tw/video/filesys/file/chinese/o_gov/1020111-3.pdf；法務部 93 年 8 月 30 日法律字第 0930032825 號函、95 年 11 月 24 日法律字第 0950041469 號函。

質（參見國土計畫法第 2 條第 2 款及第 3 款）。如前述關於國土計畫法法律性質之觀察，依法律明文對於二者之區分，直轄市、縣（市）國土計畫始具有法規命令之性質，而全國國土計畫係對於全國整體所為之目標性、政策性計畫，因缺乏拘束力，應非法規命令。至於全國國土計畫之法律性質，如依行政程序法相關規定，應認為僅係該法第 163 條所稱之行政計畫，且因內容並未直接涉及「一定地區土地之特定利用或重大公共設施之設置，涉及多數不同利益之人及多數不同行政機關權限」，並無該法第 164 條第 1 項所稱之計畫確定程序之適用。

進一步而言，依司法院釋字第 742 號解釋之意旨，具有法規命令之空間計畫於符合一定要件下，即可受司法機關之監督，而為行政訴訟審查之對象。因此，未來國土計畫審議會在審議國土計畫時，特別是直轄市、縣（市）國土計畫，即須注意計畫法上關於計畫形成自由及利益衡量瑕疵理論，且此理論與計畫之程序面向息息相關。換言之，擬訂計畫時之民眾參與程序是否踐行及參與之程度，涉及計畫可能影響之各方利益及影響程度等資訊是否已明確列入考量，亦即計畫內容本身是否已充分衡量相關利益，並且是在已充分衡量各方利益可能受影響的基礎下始形成計畫內容，並通過審議。在司法院釋字第 742 號解釋的論理下，具有法規命令性質之國土計畫未來可直接受行政法院之審理，因此若國土計畫在程序中民眾參與程度不足，即可能導致計畫內容在實體上有利益衡量之瑕疵，而被行政法院撤銷。此為司法院釋字第 742 號解釋對於計畫法制所帶來的重大影響，應密切注意。

肆、委員組成

基於前述說明，國土計畫須兼及各方之利益衡量，如此始可確保計畫內容之合法性，避免其內容有利益衡量瑕疵而為行政法院撤銷。國土計畫審議會之審議過程如欲多元且完整考量各方利益，則由不同背景之委員組成國土計畫審議會，即具有重要性。

因本計畫將中央與地方之國土計畫審議會設置要點分別就統一或分列之訂定方式，提出二個不同的版本，為便於說明，以下所述設置要點之條號及內容，以統一訂定版本為準，特此說明。

一、機關代表

關於委員之組成，參照前述表 2-5 中與空間計畫有關之委員會組成，皆分為機關代表、專家學者及民間人士。而依區域計畫法下之各級區域計畫委員會組織規程第 5 條第 1 項關於委員組成之規定，除主任委員及副主任委員外，包括：「一、主管建設、都市發展、土地、人口、財政、經濟、交通、農業及其他有關機關之

代表。二、具有區域計畫、大地工程、天然資源保育利用及其他相關專門學識經驗之專家學者。三、關注區域發展事務之熱心公益人士。」一方面因國土計畫審議會未來將取代區域計畫委員會之組織，且審議內容涉及各級國土計畫之擬定及變更、與土地使用許可及其變更，因此提出設置要點第 4 點第 1 款關於機關代表之規定：「主管建設、城鄉發展、土地、人口、財政、經濟、交通、農業及其他有關機關之代表。」

二、專家學者

至於專家學者委員之專業背景，主要在於彌補機關代表專業面向不足之處，以及配合不同計畫內容以強化審議面向之多元性。就彌補的功能而言，因審議會委員之組成人數有限，實際上無法所有相關機關之代表皆成為審議會委員，因此在委員組成之專業上即可能所不足。而就強化之功能而言，機關代表之背景無法涵蓋所有於計畫中應考量之公私益，特別是與天然資源保育利用及氣候變遷有關之事項。參酌國土計畫法第 9 條及第 10 條關於全國及直轄市、縣（市）國土計畫之內容，以及前述第 4 點第 1 款機關代表委員的背景，可知專家學者的專業背景宜包括城鄉發展、天然資源保育利用及氣候變遷之專業。此外，依國土計畫法第 26 條第 2 項關於使用許可之審議條件，專家學者的專業背景宜包括農業及交通之專業。因此，設置要點第 4 點第 2 款規定為：「具有國土計畫、城鄉發展、天然資源保育利用、交通、農業、氣候變遷及其他相關專門學識經驗之專家學者。」相關規定為例示性規定，如有必要亦可列入如具災害防止等專業之專家學者。至於各級區域計畫委員會組織規程第 5 條第 1 項第 2 款列有大地工程專業，但考量國土計畫之性質，即不明列專家學者必須具有大地工程之專業。另因國土計畫或使用許可，具有因地制宜的性質，因此常任之委員中並不一定須固定聘任具原住民身分且熟悉族群融合議題之專家學者，例如行政院及內政部層級之國土計畫審議會即不一定須聘任具原住民身分之專家學者為常任委員，但直轄市或縣（市）之國土計畫審議會，如依地方居民及事務之特性，即可能應聘任具原住民身分之機關代表或專家學者為常任委員。此外，設置要點第 12 點規定，審議會得組成專案小組，釐清事實及法律問題，並提出建議，供審議會參考，同點第 2 項並規定，如專案小組之討論涉及專業知識及技術，得另外加請專家學者出席，提供諮詢意見。因此，如個案涉及原住民權益及其土地，專案小組即得邀請具原住民身分且熟悉族群融合議題之專家學者出席表示專業意見，並將其意見列入討論，進而提出建議。

至於專家學者委員之產生方式，因涉及專業性之判斷，建議仍宜維持以往區域計畫委員會委員產生之作法，由各級主管機關遴選產生。

三、民間團體代表

此外，關於以民眾參與之方式加入委員會之民間人士，依各級區域計畫委員

會組織規程第 5 條第 1 項第 3 款規定為「關注區域發展事務之熱心公益人士」。考量目前國內公益團體組織蓬勃發展，具益發具有專業性，而國土計畫之審議具有一定之專業，因此設置要點第 4 點第 3 款即改為「關注國土發展事務之民間團體代表」，而其他關注國土發展事務之熱心公益人士，則可透過民眾參與之方式表示其意見，以供審議會列入審酌。

至於民間團體代表，為維持其多元性，建議由各民間團體推派，而非由主管機關先行自行遴選。惟如推派之代表人數眾多，得參酌民間團體之設置章程、任務內容、及其實際運作情形及關心案例，作為選擇擔任審議會委員之標準。

伍、迴避事由及相關規定

公務員執行職務時，遇有涉及個人本身或其親屬與職務內容間具有利害關係，則應迴避，以避免有循私圖利的情形發生，確保公務員能公正執行職務，此即公務員服務法第 17 條、行政程序法第 32 條及第 33 條規範之意旨。因此公務員迴避制度的規範目的，在於避免公務員個人或親屬之私人利益與執行職務之公益發生衝突。

行政院國土計畫審議會之職掌，主要係審議全國國土計畫之核定，不涉及使用許可之審議。基於計畫法之法理，對於土地利用計畫之審議，最重要者係應綜合考量各方之公益及私益，始作成最後的核定。而公益的內涵，是由行政機關依其權限職務而履行並予以維護，德國計畫法上即將行政機關認定為最重要的公益主體（Tr 院國土計畫 öffentlicher Belange）³⁵。

因此行政院國土計畫審議會審議全國國土計畫時，應審酌之公益涉及相關各部會之職掌權限，行政機關參與審議的目的，在於使行政院國土計畫審議會能夠獲悉計畫涉及的公益內涵。內政部部长參與審議，其身分係公益主體之代表人，以使行政院國土計畫審議會得以掌握相關國土計畫所涉及之公共利益，最後始得以綜整各方利益可能受到之影響而核定最後計畫內容。因此，內政部部长並非以個人身分參與全國國土計畫之核定審議，而是公益主體代表人的身分，不涉及個人利害關係，與公務員迴避制度的設計不同，並無應行迴避的考量。另因行政院國土計畫審議會之任務並不涉及土地使用許可之審議，故無須就內政部部长於行政院國土計畫審議會審議土地使用許可應否迴避，進行討論。

因此，設置要點第 10 點關於委員迴避的規定，首先特別是針對學者專家委

³⁵ 參見德國建設法第 4 條；關於公益主體參與計畫之說明，參閱傅玲靜，由行政之參與論行政程序迅速原則之實現—以德國聯邦行政程序法為中心，中原財經法學，第 13 期，2004 年 12 月，頁 47-108。

員因個人因素，對於各級國土計畫之計畫內容已有無法公正執行職務的情形而言。且有委員迴避時，關於委員應出席人數之計算方式（涉及開會、決議等），應將迴避表決之委員人數予以扣除，作為委員總數之基準。

然而，如涉及內政部或直轄市、縣（市）國土計畫審議會審議就土地使用許可進行審議時，如特定行政機關為擬為土地使用之申請人，且於國土計畫審議會有該機關之機關為委員者，相關機關代表之迴避問題，即須進一步說明。參酌現行行政實務作法，基於行政一體原則，因無法期待該機關代表置所屬行政機關既定之行政政策於不顧，而能夠中立進行審議，因此於此情形即應為迴避³⁶。另由公益主體代表人之角度，理論上公務員作為機關代表出任委員會委員時，所代表者為公益，而與其個人是否有應行迴避之事由，應分別觀察。然於特定行政機關擬就特定土地為使用而申請土地使用許可時，其公益之重要性應於申請書詳述表明，而由審議會綜整各方利益可能受到之影響，作成是否核發土地使用許可之決定。因此審議會中申請土地使用許可之機關所推派之代表，已無須立於其所屬機關之公益主體代表人地位，對於土地使用許可之公益「再為說明」。為避免特定行政機關開發使用土地之相關說明情形過度失衡，其於審議會中之該機關代表亦應迴避。至於委員迴避時，關於委員人數之計算，應將迴避表決之委員人數予以扣除，作為委員總數之基準。

陸、訂定方式之分析

一、國土計畫審議會三級制採統一訂定或分別訂定之優劣分析

經前述委員會組織、相關規程及制度等文獻回顧後，可知不論是地方審議到內政部審議，其運作機制皆是透過小組審查到大會審查，然而從其組織規章及現行運作制度中可發現，目前大都由中央統一訂定各級委員會相關規定，地方再依據該規定訂定或者地方分別訂定其委員會規章。

然而，目前國土計畫審議會依據國土計畫法規定，其國土計畫審議會設置將包含行政院、中央及地方等三個層級，經由初步分析，未來國土計畫審議會三級制之設置依據採統一訂定或分別訂定各有其優劣如下表所示。

³⁶ 參照行政院環保署民國 101 年 11 月 29 日函，核釋環境影響評估法第三條第二項有關目的事業主管機關委員應迴避表決規定補充說明：「一、直轄市或縣（市）政府為開發單位或其為促進民間參與公共建設法之主辦單位，其應迴避表決者如下：（一）代表開發案件主辦單位之環境影響評估審查委員會委員（如主辦單位局長、處長）。（二）督導開發案件主辦單位之環境影響評估審查委員會委員〔如縣（市）長、副縣（市）長、秘書長等〕。」

表 2-8 國土計畫審議會統一或分別訂定優劣分析表

	優勢	劣勢
統一訂定 國土計畫審議會 設置要點	<ol style="list-style-type: none"> 1. 由中央統一訂定審議會設置要點，較具有統一性，可避免上、下層級不同體制，在審議上產生不同的結果。 2. 可避免上下級各自為政，導致計畫審議方向的分歧。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 由中央統一訂定審議會設置要點，將使相關規範較無彈性，且行政與中央階層將較缺乏民眾參與度。 2. 若由中央統一訂定審議會設置要點，地方則較缺乏獨立性，如地方有特殊事宜或者自治規範，也許會產生衝突之處。 3. 統一訂定審議會設置要點，中央是否有代地方訂定相關規範之權限，可能有不同意見。
分別訂定 國土計畫審議會 設置要點	<ol style="list-style-type: none"> 1. 由行政院、中央與地方分別訂定審議會設置要點，將較具有獨立性，且可針對地方、或者不同層級之發展方向因地制宜。 2. 若地方層級在民眾參與制度或者其他需求下，分別訂定設置將較能有彈性及能夠有幅度的增修。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 分別訂定審議會設置要點，將較缺乏統一性，可能產生層級疊床架屋、或者多頭馬車的疑慮。 2. 若各層級分別訂定，可能會產生各層級的競合，進而造成行政效能差的問題。

經由前述我國目前審議委員組織組成及審議運作制度探討，初步提出下列幾點設置原則，以供未來設置審議會進行考量：

- 一、由於計畫審議涉及多種法令，而各法令的主管機關互異，因此需考量作業整合或協調等問題。
- 二、審議內容制定上需考量劃分上下層級之權責或議題。
- 三、涉及同一層級的平行審議組織及作業體制等相關法令應有所規範。

因行政院國土計畫審議會將由其自行訂定設置要點（詳附件五），已不在本計畫研議範圍內，至於中央與地方國土計畫審議會之設置要點，究應由內政部統一訂定，抑或由地方政府自行訂定其國土計畫審議會設置要點，其優劣分析，已如上述。

參酌上述分析，本計畫以分列的方式，分別提出統一訂定之內政部及直轄市、縣（市）國土計畫審議會設置要點（草案）建議條文，以及內政部國土計畫審議會設置要點（草案）建議條文與供地方政府自行訂定時之國土計畫審議會設置要點（草案）參考條文。此處進一步說明的是，為避免地方政府因「準用」的立法方式，可能引發準用範圍不明確之爭議或其他疑慮，因此針對地方政府訂定審議會設置要點的作法，本計畫係更進一步以供地方政府訂定審議會設置要點時之完整條文的方式，提出建議參考條文，以杜爭議。因此相較於準用之立法模式，本計畫係以更進一步之方式，提供地方政府訂定審議會設置要點時之完整參考條文，更臻完整明確，於此併予敘明。

二、法令可行性評估

如由內政部與地方政府分別自行訂定其國土計畫審議會設置要點，因該設置要點屬於行政程序法第 159 條第 2 項第 1 款之組織性行政規則，分別規範訂定設置要點，符合組織性行政規則之意旨，以作為所屬下級機關組織並運作國土計畫審議會之依據，此較無疑義。

另一方面，如由內政部統一訂定內政部及直轄市、縣（市）國土計畫審議會設置要點，首先，須注意此與內政部得統一訂定「各級區域計畫委員會組織規程」之法令依據有別。如前述，各級區域計畫委員會組織規程係基於區域計畫法第 4 條第 2 項之授權而由內政部訂定，然國土計畫法並無類似規定。國土計畫具有全國統一之性質，而與區域計畫類似，但與都市計畫具有因地方自治團體各地特性不同而有因地制宜的性質不同。地方制度法第 18 條第 6 款及第 19 條第 6 款僅規定都市計畫為直轄市及縣（市）之地方自治事項，而不及於區域計畫，此即因區域計畫具有對於全國土地利用為總體規劃之性質，與都市計畫有異，故並非屬於地方制度法第 18 條及第 19 條規定之直轄市及縣（市）之地方自治事項。

基於上述說明，國土計畫理論上亦非直轄市及縣（市）之自治事項。而為使國土計畫之審議在地方亦有統一性的程序，理論上應可由內政部訂定一體適用之設置要點，此種作法未違反國土計畫法之規定，亦與地方制度法之意旨無違。但為顧及各地之特性，建議在組織上保留彈性，以符合因地制宜之特性。

至於內政部統一訂定國土計畫審議會設置要點乙節。內政部對於直轄市、縣（市）政府是否屬於行政程序法第 159 條第 1 項所稱之「上級機關」，可能有爭議。然依林錫堯大法官所著「行政法要義」（2016 年第 4 版）第 207 頁所述，本項規定之「上級機關」，應不限於行政體系內直接上下隸屬關係之上級機關，亦包括依事物之性質有監督權限之「監督機關」在內。而直轄市、縣（市）國土計畫係由內政部國土計畫審議會為核定之審議，可知內政部對於直轄市、縣（市）國土計畫負有監督核定之責（參見國土計畫法第 4 條第 1 項第 2 款、第 7 條第 2 項第 2 款），故依相關說理，內政部亦得基於監督機關之立場，對於直轄市、縣（市）國土計畫審議會之設置要點為相關規定。

柒、對於行政院訂定國土審議會設置要點之建議

因行政院將自行訂定國土計畫審議會設置要點，故本計畫僅針對內政部及直轄市、縣（市）政府之國土計畫審議會設置要點，提出建議條文。然而在研議過程中，已注意到行政院國土計畫審議會與其他二者之差異，因此提出以下建議，供行政院研擬國土計畫審議會設置要點時參考：

1、行政院國土計畫審議會之任務與內政部及直轄市、縣（市）政府國土計畫審議會不同

依國土計畫法第 2 條規定，行政院並非本法之主管機關，故第 4 條關於主管機關職掌之規定，並未對於行政院有相關規範，僅於第 7 條第 1 項規定行政院國土計畫審議會之審議事項。本項規定分為 2 款，其中第 1 款為全國國土計畫核定之審議，此時行政院係立於監督機關之角色，對於內政部審議通過之全國國土計畫，進行核定之審議，核定通過之全國國土計畫復由內政部依第 13 條進行公告程序，以使全國國土計畫生效。

至於第 7 條第 1 項第 2 款規定，行政院國土計畫審議會亦負責部門計畫與國土計畫競合之協調、決定。由本款規定可知，此時行政院並非立於監督機關，而是行政權最上級機關之地位，對於行政權內部的運作，進行政策的協調及確定。例如本法第 17 條第 2 項規定，「中央目的事業主管機關與辦部門計畫與各級國土計畫所定部門空間發展策略或計畫產生競合時，應報由中央主管機關協調；協調不成時，得報請行政院決定之」，本項規定即屬於第 7 條第 1 項第 2 款規定應由行政院國土計畫審議會以行政權最上級機關之地位，對於各部會之計畫及政策進行協調。至於國土計畫法第五章國土復育區之相關規定中，涉及應由行政院協調及決定者，為第 36 條第 2 項及第 37 條第 2 項。第 36 條涉及國土復育計畫之通盤檢討，第 2 項規定「前項復育計畫，每五年應通盤檢討一次，並得視需要，隨時報請行政院核准變更」。第 37 條第 2 項則規定國土復育促進地區內經評估有安全堪虞之地區，中央目的事業主管機關或直轄市、縣（市）政府對於居民所為之安置及配套計畫，「必要時，由行政院協調整合辦理」。此二項規定之核准及協調，並非第 7 條第 1 項第 1 款所稱「全國國土計畫核定之審議」，或同條項第 2 款所稱「部門計畫與國土計畫競合之協調、決定」等事項，是否須由行政院國土審議會審議，此為行政院研擬國土計畫審議會設置要點就其職掌事項，應予注意的情形。

2、關於行政院國土計畫審議會之委員組成

因行政院國土計畫審議會核定之事項，不及於開發許可，主要是對於全國國土計畫之核定進行審議，此時主要涉及應審酌之公益涉及相關各部會之職掌權限。

因此在委員組成上，建議注意相關機關委員之代表，應涉及各部會的職掌，例如環境、農業、文化、經濟、交通、財政、族群等，始可使行政院國土計畫審議會能夠獲悉計畫涉及的公益內涵。

至於內政部部長是否因內政部為全國國土計畫之擬訂機關而應迴避，因內政部部長參與審議，其身分係公益主體之代表人，以使行政院國土計畫審議會得以掌握相關國土計畫所涉及之公共利益，最後始得以綜整各方利益可能受到之影響而核定最後計畫內容。因此，內政部部長並非以個人身分參與全國國土計畫之核定審議，而是公益主體代表人的身分，不涉及個人利害關係，與公務員迴避制度的設計不同，並無應行迴避的考量。

至於行政院國土計畫審議會之組成，亦須重視民間及專家學者之代表。至於已為內政部或直轄市、縣（市）政府國土計畫審議會之民間委員，是否得同時為行政院國土計畫審議會之委員，則可進一步思考。因行政院國土計畫審議會核定之事項，不及於開發許可，較不涉及個別開發行為之利益，且對於全國國土計畫核定之審議，著重於計畫公私益之利益衡量，因此建議應可與內政部或直轄市、縣（市）政府國土計畫審議會之民間委員重疊。如此，亦可使內政部或直轄市、縣（市）政府對於國土計畫所思考的觀點，可以在全國國土計畫核定審議中有更進一步宏觀的交換意見的可能。

3、關於行政院國土計畫審議會之審議亦須重視民眾參與程序

國土計畫法第 12 條及第 13 條規定之民眾參與程序，並不及於全國國土計畫核定之審議程序，因此行政院國土計畫審議會審議時，主要是審酌擬訂全國國土計畫機關踐行民眾參與程序後所蒐進之意見及資料，作為利益衡量之基礎。然為使其審議結論符合利益衡量理論而無瑕疵，行政院國土計畫審議會亦不排除可踐行民眾參與程序，對於公聽會中表示意見而認為有於審議會到場陳述意見之民眾，邀請其於審議會陳述意見。

捌、歷次會議討論參採情形

上述議題為歷次工作會議、專家學者座談會、公民團體意見及社區沙龍所關注之議題，本團隊參採相關意見修正國土計畫審議會設置要點，參採情形如下表所示。

表 2-9 歷次會議討論參採情形

議題	參採情形
一、國土審議會分為三級分設於行政院、內政部及直轄市、縣（市）主管機關。其審議規定應一併訂定或分開訂定？	本計畫針對統一或分別訂定國土計畫審議會進行分析，並提供兩種版本及建議供作業單位參考，詳細內容可參考本節陸、訂定方法之分析之內容。
二、因國土計畫範圍廣泛，是否於設置要點中增列原住民或其他領域之專家學者？	因國土計畫或使用許可，具有因地制宜的性質，因此常任之委員中並不一定須固定聘任具原住民身分且熟悉族群融合議題之專家學者。建議於涉及相關領域時於專案小組中加請專家學者出席，提供諮詢意見。
三、內政部部长參與審議是否適用委員迴避的規定？	內政部部长以公益主體代表人的身分，不涉及個人利害關係，與公務員迴避制度的設計不同，並無應行迴避的考量。
四、直轄市、縣（市）國土計畫審議會設置要點是否屬地方自治範圍內？	國土計畫具有全國統一之性質，而與區域計畫類似，與都市計畫具有因地方自治團體各地特性不同。另根據地方制度法相關規定，國土計畫亦非直轄市及縣（市）之自治事項，而為使國土計畫之審議在地方亦有統一性的程序，詳細說明可參考本節陸、訂定方法之分析之內容。
五、是否可提供行政院國土審議會設置要點供行政院參考？	行政院國土計畫審議會與內政部及直轄市、縣（市）政府之國土計畫審議之任務及委員組成不同，僅就設置要點提出建議，詳細內容可參考本節柒、對於行政院訂定國土審議會設置要點之建議。

第四節 國土計畫審議會設置要點建議條文

依據前開各節的綜合分析結果，由於國土計畫審議會之性質與區域計畫委員會相近，且國土計畫之擬定亦須同步考量與既有區域計畫間之對接，故本計畫以區域計畫委員會組織規程之相關規定條文為基礎，再根據國土計畫法對於各級審議會之功能與任務需要進行增刪。相較國內其他性質相近之委員會組織規定及運作方式，主要係明訂審議會之組成人數、委員領域及比例，審議會執行秘書及工作人員權責職掌，審議會委員應迴避事由及其程序，審議會專案小組之組成及得邀請列席之人員，得召開會議及作成決議之出席人數及計算方式等；並分別依統一訂定及分別訂定兩種型態提出國土審議會設置要點之建議條文。

壹、統一訂定內政部及直轄市、縣（市）國土計畫審議會設置要點

內政部及直轄市、縣（市）國土計畫審議會設置要點（草案）

總說明

依國土計畫法第七條規定，行政院、中央主管機關及直轄市、縣（市）主管機關應召開國土計畫審議會（以下簡稱審議會），以合議方式辦理相關事項。審議會為各級主管機關內之任務編組單位，為使內政部及直轄市、縣（市）政府於審議國土計畫之擬定與核定，審議國土功能分區之使用許可、變更與廢止，及辦理其他相關事務時，有遵循之依據，以落實國土計畫法之規範目的，爰擬具「內政部及直轄市、縣（市）國土計畫審議會設置要點」，其主要內容如下：

- 一、審議會之設置目的及任務。（第一點及第二點）
- 二、審議會之組成人數、委員領域及比例。（第三點及第四點）
- 三、審議會委員之任期。（第六點）
- 四、審議會執行秘書及工作人員權責職掌。（第七點及第八點）
- 五、審議會會議主席任務及主席人選產生方式。（第九點）
- 六、審議會委員之迴避事由及其程序。（第十點及第十一點）
- 七、審議會專案小組之組成及得邀請列席之人員。（第十二點）
- 八、審議會得召開會議及作成決議之出席人數及計算方式。（第十三點）
- 九、審議會召集人、副召集人及委員均為無給職。（第十五點）
- 十、審議會運作之經費來源。（第十六點）

內政部及直轄市、縣（市）國土計畫審議會設置 要點（草案）

規定	說明
<p>一、為規範各級主管機關依國土計畫法第七條第二項至第三項規定設置國土計畫審議會（以下簡稱審議會）之運作，特訂定本要點。</p>	<p>本要點訂定依據。</p>
<p>二、本審議會任務規定如下：</p> <p>（一）內政部：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1、全國國土計畫擬訂或變更之審議。 2、直轄市、縣（市）國土計畫核定之審議。 3、直轄市、縣（市）國土計畫之復議。 4、國土保育地區及海洋資源地區之使用許可、許可變更及廢止之審議。 5、申請使用範圍跨二個直轄市、縣（市）行政區以上、興辦國防、重大之公共設施或公用事業計畫跨二個國土功能分區以上致審議之主管機關不同或填海造地案件之審議。 6、直轄市、縣（市）國土功能分區圖及編定使用地核定之審議。 7、國土白皮書之意見徵詢。 8、全國國土計畫之檢討改進、有關意見之調查徵詢及其他有關全國國土計畫之交議或協調事項。 <p>（二）直轄市、縣（市）政府：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1、直轄市、縣（市）國土計畫擬訂或變更之審議。 2、農業發展地區及城鄉發展地區之使用許可、許可變更及廢止之審議。 3、國土功能分區劃設之審議。 4、直轄市、縣（市）國土計畫之檢討改進、有關意見之調查徵詢及其他有關直轄市、縣（市）國土計畫之 	<ol style="list-style-type: none"> 1、本條規定審議會任務，除本法第七條第二項至第三項明定之任務，另有關本法第二十二條第一項、第二十四條第三項但書規定之審議事項，亦為各級審議會之任務事項，爰納入條文訂定。 2、國土白皮書之意見徵詢、與全國國土計畫有關之檢討改進、意見調查及交議或協調、與直轄市、縣（市）國土計畫有關之檢討改進、意見調查及交議或協調等事項，雖非本法第七條第二項至第三項明定之國土審議會任務，惟未涉及審議核定權限之行使，為順利推動國土計畫之擬訂及實施，並促使國土計畫之內容完整，相關事項亦由各級國土審議會為之。

規定	說明
<p>交議或協調事項。</p>	
<p>三、本審議會置委員二十一人至三十一人，其中一人為主任委員，由各級主管機關首長兼任；一人為副主任委員，由各級主管機關首長派兼之。</p>	<p>規定各級審議會組成人數，及其主任委員及副主任委員，分由各級主管機關正副首長兼任之。</p>
<p>四、本審議會委員除主任委員、副主任委員外，其餘委員，由各級主管機關就下列人員派（聘）兼之：</p> <p>（一）主管建設、城鄉發展、土地、人口、財政、經濟、交通、農業及其他有關機關之代表。</p> <p>（二）具有國土計畫、土地規劃利用、天然資源保育利用及其他相關專門學識經驗之專家學者。</p> <p>（三）關注國土發展事務之民間團體代表。</p> <p>前項委員名額分配，其中第二款、第三款之專家學者、民間團體代表，不得少於委員總數二分之一。本審議會任一性別委員，不得少於委員總數三分之一。</p>	<p>一、規定各級審議會成員領域及比例，為兼顧委員之多元性及性別平等，於第二項及第三項文中明定專家學者、民間團體代表及公益人士之人數，並保障審議會組成成員之性別平等。</p> <p>二、審議會審議之事務具有因地制宜的性質，常任委員中並不一定須聘任具原住民身分且熟悉族群融合議題之專家學者，但直轄市或縣（市）如依地方居民及事務之特性，即可聘任具原住民身分之機關代表或專家學者為常任委員。</p>
<p>五、本審議會委員，不得同時擔任內政部及直轄市、縣（市）國土計畫審議會委員。</p>	<p>為確保審議中立，爰訂定審議會委員不得同時擔任內政部及直轄市、縣（市）之審議會委員。</p>
<p>六、本審議會委員任期為一年，期滿得續派（聘）兼之。但代表機關出任者，應隨其本職進退。</p> <p>專家學者、民間團體代表及公益人士委員，續聘以連續三次為限，且每次改聘不得超過該等委員人數二分之一。</p> <p>委員出缺時，應予補聘；補聘委員之任期至原委員任期屆滿之日止。</p>	<p>一、第一項規定審議會委員任期。</p> <p>二、第二項係審議會之專家學者、民間團體代表及公益人士委員任期及改聘規定。</p> <p>三、第三項為委員出缺時補聘之規定。</p>
<p>七、本審議會置執行秘書一人，綜理審議會幕僚事務，由各該國土主管人員兼任，承主任委員及副主任委員之命，就審議會審議案件需協調、</p>	<p>審議會執行秘書之執掌，及得召開行政程序審查或諮詢會議，提供各級審議會會議討論及審議之參考。</p>

規定	說明
<p>釐清事項，召開行政程序審查或諮詢會議，釐清問題與提出建議，提供各級審議會會議討論及審議之參考。</p>	
<p>八、本審議會所需工作人員，由各該主管機關就承辦有關業務人員兼任。</p>	<p>規定審議會工作人員由各該主管機關就承辦有關業務人員兼任之。</p>
<p>九、本審議會會議由主任委員召集，並為會議主席；主任委員不能出席會議時，由副主任委員代理主席，主任委員及副主任委員均不能出席時，由出席委員互推一人代理主席。如主席遇有迴避事由時，依前項規定辦理。</p>	<p>規定各級審議會主席之任務職掌，及其有迴避事由時新主席之產生方式，以茲嚴謹。</p>
<p>十、本審議會委員有行政程序法第三十二條各款事由者，應自行迴避。 本審議會委員有前項情形而不自行迴避，或有具體事實，足認其執行職務有偏頗之虞者，當事人或利害關係人得申請其迴避。 前項當事人或利害關係人之申請，應舉其原因及事實，於會議開始前向各該審議會為之，並應為適當之釋明；被申請迴避之委員，對於該申請得提出意見書。 本審議會對於第二項迴避之申請，應於會議開始前，作出是否應迴避之決定，並通知應迴避之委員。但當事人或利害關係人於會議進行中始提出申請者，各該審議會應立即作出是否迴避之決定，經認定應迴避，被申請迴避之委員應即迴避之。</p>	<p>一、參照行政程序法第三十二條及第三十三條自行迴避與申請迴避之規定，於第一項及第二項明定審議會委員自行迴避及申請迴避之情形。 二、第三項規定當事人或利害關係人申請委員迴避之時點及釋明義務，及被申請迴避之委員得提出意見書。 三、第四項訂定各級審議會有關申請委員迴避之程序。</p>
<p>十一、本審議會委員有迴避事由者，應就該議案全程迴避。各該審議會委員就排定於同一會議期日之議案應僅就有迴避事由之單一議案迴避之。</p>	<p>一、委員如因特定議案有自行迴避或經當事人或利害關係人申請而應迴避者，即應迴避該議案之討論及決議。 二、與該議案有關之機關委員，得就</p>

規定	說明
	<p>議案之內容就機關立場先行說明後，始迴避議案之討論與決議，爰訂定僅就有迴避事由之單一議案迴避之。</p>
<p>十二、本審議會為審議國土計畫有關事項，得由委員組成專案小組，必要時可推定(派)委員或商請業務有關機關指派人員實地調查，召開專案小組會議，釐清事實及法律問題，並提出建議，供各級審議會會議討論及審議之參考。</p> <p>前項專案小組討論時如涉及專業知識及技術，得經執行秘書同意，邀請專家學者出席，提供諮詢意見。</p>	<p>一、第一項明定審議會得因實際需要籌組專案小組。</p> <p>二、為增進審議工作效能，審議會得視議案特性，邀請相關專家學者列席提供諮詢意見，以加強溝通協調，並集思廣益，爰於第二項訂定之。例如涉及原住民權益及其土地利用之規劃，得邀請具原住民身分之專家學者且熟悉族群融合議題出席提供諮詢意見。</p>
<p>十三、委員應親自出席會議。但由機關代表兼任之委員，除主任委員及副主任委員外，如因故不能親自出席時，得指派代表出席。</p> <p>前項指派之代表列入出席人數，並參與會議發言及表決。</p> <p>本審議會非有全體委員人數過半數之委員出席不得開會，應出席人數之計算方式，應扣除迴避之委員人數，作為委員總數之基準；非有出席委員過半數之同意不得決議。可否同數時，由主席裁決之。</p>	<p>一、第一項及第二項係審議會委員親自出席及委員代表之權限規定。</p> <p>二、審議會召開會議及作成決議，應規定委員出席人數及決議生效方式。委員如有迴避情形，關於審議會應出席人數之計算方式，亦須明定，爰為第三項規定。</p>
<p>十四、本審議會之決議事項，應由各該主管機關依本法規定程序辦理。</p>	<p>明定審議會決議事項應依國土計畫法規定程序執行。</p>
<p>十五、本審議會委員及工作人員均為無給職。</p>	<p>一、第一項係規範各級審議會委員及工作人員為無給職。</p> <p>二、至依「軍公教人員兼職費及講座鐘點費支給規定」支給兼職費部分，其支給對象為經權責主管機關核准兼任其他機關(構)學校職務(含由主管院、省(市)政</p>

規定	說明
	府或縣（市）政府依權責核定之其他機關學校任務編組職務）之人員，因審議會為各級主管機關內之任務編組，符合上開規定，另依「各機關學校出席費及稿費支給要點」規定，亦得支給非本機關之學者專家出席費、交通費及住宿費，與本點無給職規定尚無抵觸，爰不明定得支給相關費用。
十六、本審議會所需經費，應於各該主管機關年度預算中編列之。	規定各級審議會運作經費來源。

貳、分別訂定內政部與地方之國土計畫審議會設置要點

一、內政部國土計畫審議會設置要點總說明及草案內容

內政部國土計畫審議會設置要點（草案）總說明

依國土計畫法第二條規定，本法之主管機關在中央為內政部，且第七條第二項規定，中央主管機關應召開國土計畫審議會（以下簡稱審議會），以合議方式辦理相關事項。國土審議會為內政部內之任務編組單位，為使內政部於審議國土計畫之擬定與核定，審議國土功能分區之使用許可、變更與廢止，及辦理其他相關事務時，有遵循之依據，以落實國土計畫法之規範目的，爰擬具「內政部國土計畫審議會設置要點」，其主要內容如下：

- 一、審議會之設置目的及任務。（第一點及第二點）
- 二、審議會之組成人數、委員領域及比例。（第三點及第四點）
- 三、審議會委員之任期。（第六點）
- 四、審議會執行秘書及工作人員權責職掌。（第七點及第八點）
- 五、審議會會議主席任務及主席人選產生方式。（第九點）
- 六、審議會委員之迴避事由及其程序。（第十點及第十一點）
- 七、審議會專案小組之組成及得邀請列席之人員。（第十二點）
- 八、審議會得召開會議及作成決議之出席人數及計算方式。（第十三點）
- 九、審議會召集人、副召集人及委員均為無給職。（第十五點）
- 十、審議會運作之經費來源。（第十六點）

內政部國土計畫審議會設置要點（草案）

規定	說明
<p>一、為規範中央主管機關（內政部）依國土計畫法第七條第二項規定設置國土計畫審議會（以下簡稱本會）之運作，特訂定本要點。</p>	<p>本要點訂定依據。</p>
<p>二、本會任務規定如下：</p> <p>（一）全國國土計畫擬訂或變更之審議。</p> <p>（二）直轄市、縣（市）國土計畫核定之審議。</p> <p>（三）直轄市、縣（市）國土計畫之復議。</p> <p>（四）國土保育地區及海洋資源地區之使用許可、許可變更及廢止之審議。</p> <p>（五）申請使用範圍跨二個直轄市、縣（市）行政區以上、興辦國防、重大之公共設施或公用事業計畫跨二個國土功能分區以上致審議之主管機關不同或填海造地案件之審議。</p> <p>（六）直轄市、縣（市）國土功能分區圖及編定使用地核定之審議。</p> <p>（七）國土白皮書之意見徵詢。</p> <p>（八）全國國土計畫之檢討改進、有關意見之調查徵詢及其他有關全國國土計畫之交議或協調事項。</p>	<p>一、本條規定審議會任務，除本法第七條第二項至第三項明定之任務，另有關本法第二十二條第一項、第二十四條第三項但書規定之審議事項，亦為本會之任務事項，爰納入條文訂定。</p> <p>二、國土白皮書之意見徵詢（第五條）、與全國國土計畫有關之檢討改進、意見調查及交議或協調等事項，雖非本法第七條第二項至第三項明定之國土審議會任務，惟未涉及審議核定權限之行使，為順利推動國土計畫之擬訂及實施，並促使國土計畫之內容完整，相關事項亦應由本會為之。</p>
<p>三、本會置委員二十一人至三十一人，其中一人為主任委員，由內政部部長兼任；一人為副主任委員，由內政部部长派兼之。</p>	<p>規定本會組成人數，及其主任委員及副主任委員，分由內政部正副首長兼任之。</p>
<p>四、本會委員除主任委員、副主任委員外，其餘委員，由內政部就下列人員派（聘）兼之：</p> <p>（一）主管建設、城鄉發展、土地、人口、財政、經濟、交通、農業及其他有關機關之代表。</p> <p>（二）具有國土計畫、土地規劃利用、</p>	<p>一、規定本會成員領域及比例，為兼顧委員之多元性及性別平等，於第二項及第三項文中明定專家學者、民間團體代表及公益人士之人數，並保障審議會組成成員之性別平等。</p> <p>二、本會常任委員中並不一定須聘任具原住民身分且熟悉族群融合議題之</p>

規定	說明
<p>天然資源保育利用及其他相關專門學識經驗之專家學者。</p> <p>(三) 關注國土發展事務之民間團體代表。</p> <p>前項委員名額分配，其中第二款、第三款之專家學者、民間團體代表，不得少於委員總數二分之一。</p> <p>本審議會任一性別委員，不得少於委員總數三分之一。</p>	<p>專家學者，但如個案涉及原住民權益及其土地，第十二點即規定專案小組即得邀請具原住民身分且熟悉族群融合議題之專家學者出席表示專業意見，並將其意見列入討論，進而提出建議。</p>
<p>五、本會委員不得同時擔任本會及直轄市、縣(市)國土計畫審議會委員。</p>	<p>為確保審議中立，爰訂定審議會委員不得同時擔任內政部及直轄市、縣(市)之審議會委員。</p>
<p>六、本會委員任期為一年，期滿得續派(聘)兼之。但代表機關出任者，應隨其本職進退。</p> <p>專家學者、民間團體代表及公益人士委員，續聘以連續三次為限，且每次改聘不得超過該等委員人數二分之一。</p> <p>委員出缺時，應予補聘；補聘委員之任期至原委員任期屆滿之日止。</p>	<p>一、第一項規定本會委員任期。</p> <p>二、第二項係本會之專家學者、民間團體代表及公益人士委員任期及改聘規定。</p> <p>三、第三項為委員出缺時補聘之規定。</p>
<p>七、本會置執行秘書一人，綜理審議會幕僚事務，由內政部國土主管人員兼任，承主任委員及副主任委員之命，就審議會審議案件需協調、釐清事項，召開行政程序審查或諮詢會議，釐清問題與提出建議，提供本會會議討論及審議之參考。</p>	<p>本會執行秘書之執掌，及得召開行政程序審查或諮詢會議，提供各級審議會會議討論及審議之參考。</p>
<p>八、本會所需工作人員，由內政部就承辦有關業務人員兼任。</p>	<p>規定本會工作人員由內政部就承辦有關業務人員兼任之。</p>
<p>九、本會會議由主任委員召集，並為會議主席；主任委員不能出席會議時，由副主任委員代理主席，主任委員及副主任委員均不能出席時，由出席委員互推一人代理主席。</p>	<p>規定本會主席之任務職掌，及其有迴避事由時新主席之產生方式，以茲嚴謹。</p>

規定	說明
<p>如主席遇有迴避事由時，依前項規定辦理。</p>	
<p>十、本會委員有行政程序法第三十二條各款事由者，應自行迴避。</p> <p>本會委員有前項情形而不自行迴避，或有具體事實，足認其執行職務有偏頗之虞者，當事人或利害關係人得申請其迴避。</p> <p>前項當事人或利害關係人之申請，應舉其原因及事實，於會議開始前向本會為之，並應為適當之釋明；被申請迴避之委員，對於該申請得提出意見書。</p> <p>本會對於第二項迴避之申請，應於會議開始前，作出是否應迴避之決定，並通知應迴避之委員。但當事人或利害關係人於會議進行中始提出申請者，本會應立即作出是否迴避之決定，經認定應迴避，被申請迴避之委員應即迴避之。</p>	<p>一、參照行政程序法第三十二條及第三十三條自行迴避與申請迴避之規定，於第一項及第二項明定審議會委員自行迴避及申請迴避之情形。</p> <p>二、第三項規定當事人或利害關係人申請委員迴避之時點及釋明義務，及被申請迴避之委員得提出意見書。</p> <p>三、第四項訂定本會有關申請委員迴避之程序。</p>
<p>十一、本會委員有迴避事由者，應就該議案全程迴避。本會委員就排定於同一會議期日之議案應僅就有迴避事由之單一議案迴避之。</p>	<p>一、委員如因特定議案有自行迴避或經當事人或利害關係人申請而應迴避者，即應迴避該議案之討論及決議。</p> <p>二、與該議案有關之機關委員，得就議案之內容就機關立場先行說明後，始迴避議案之討論與決議，爰訂定僅就有迴避事由之單一議案迴避之。</p>
<p>十二、本會為審議國土計畫有關事項，得由委員組成專案小組，必要時可推定（派）委員或商請業務有關機關指派人員實地調查，召開專案小組會議，釐清事實及法律問題，並提出建議，供本會討論及審議之參考。</p> <p>前項專案小組討論時如涉及專業</p>	<p>一、第一項明定本會得因實際需要籌組專案小組。</p> <p>二、為增進審議工作效能，審議會得視議案特性，邀請相關專家學者列席提供諮詢意見，以加強溝通協調，並集思廣益，爰於第二項訂定之。例如涉及原住民權益及其土地利用之規劃，得邀請具原住民身分之專</p>

規定	說明
<p>知識及技術，得經執行秘書同意，邀請專家學者出席，提供諮詢意見。</p>	<p>家學者且熟悉族群融合議題出席提供諮詢意見。</p>
<p>十三、委員應親自出席會議。但由機關代表兼任之委員，除主任委員及副主任委員外，如因故不能親自出席時，得指派代表出席。前項指派之代表列入出席人數，並參與會議發言及表決。本會非有全體委員人數過半數之委員出席不得開會，應出席人數之計算方式，應扣除迴避之委員人數，作為委員總數之基準；非有出席委員過半數之同意不得決議。可否同數時，由主席裁決之。</p>	<p>一、第一項及第二項係審議會委員親自出席及委員代表之權限規定。 二、本會召開會議及作成決議，應規定委員出席人數及決議生效方式。委員如有迴避情形，關於本會應出席人數之計算方式，亦須明定，爰為第三項規定。</p>
<p>十四、本會之決議事項，應由內政部依本法規定程序辦理。</p>	<p>明定本會決議事項應依國土計畫法規定程序執行。</p>
<p>十五、本會委員及工作人員均為無給職。</p>	<p>一、第一項係規範各級審議會委員及工作人員為無給職。 二、至依「軍公教人員兼職費及講座鐘點費支給規定」支給兼職費部分，其支給對象為經權責主管機關核准兼任其他機關（構）學校職務（含由主管院、省（市）政府或縣（市）政府依權責核定之其他機關學校任務編組職務）之人員，因本會為內政部內之任務編組，符合上開規定，另依「各機關學校出席費及稿費支給要點」規定，亦得支給非本機關之學者專家出席費、交通費及住宿費，與本點無給職規定尚無抵觸，爰不明定得支給相關費用。</p>
<p>十六、本會所需經費，應於內政部年度預算中編列之。</p>	<p>規定本會運作經費來源。</p>

二、供直轄市、縣（市）訂定國土計畫審議會設置要點參考 之總說明及草案內容

○○縣/市國土計畫審議會設置要點（草案）總說明

依國土計畫法第二條規定，本法之主管機關在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府，且第七條第三項規定，直轄市、縣（市）主管機關應召開國土計畫審議會（以下簡稱審議會），以合議方式辦理相關事項。國土審議會為直轄市、縣（市）政府內之任務編組單位，為使本縣/市政府於審議國土計畫之擬定與核定，審議國土功能分區之使用許可、變更與廢止，及辦理其他相關事務時，有遵循之依據，以落實國土計畫法之規範目的，爰擬具「○○縣/市國土計畫審議會設置要點」，其主要內容如下：

- 一、審議會之設置目的及任務。（第一點及第二點）
- 二、審議會之組成人數、委員領域及比例。（第三點及第四點）
- 三、審議會委員之任期。（第六點）
- 四、審議會執行秘書及工作人員權責職掌。（第七點及第八點）
- 五、審議會會議主席任務及主席人選產生方式。（第九點）
- 六、審議會委員之迴避事由及其程序。（第十點及第十一點）
- 七、審議會專案小組之組成及得邀請列席之人員。（第十二點）
- 八、審議會得召開會議及作成決議之出席人數及計算方式。（第十三點）
- 九、審議會召集人、副召集人及委員均為無給職。（第十五點）
- 十、審議會運作之經費來源。（第十六點）

○○縣/市國土計畫審議會設置要點（草案）

（參考條文）

規定	說明
<p>一、為規範本縣/市依國土計畫法第七條第三項規定設置國土計畫審議會（以下簡稱本會）之運作，特訂定本要點。</p>	<p>本要點訂定依據。</p>
<p>二、本會任務規定如下： （一）直轄市、縣（市）國土計畫擬訂或變更之審議。 （二）農業發展地區及城鄉發展地區之使用許可、許可變更及廢止之審議。 （三）國土功能分區劃設之審議。 （四）直轄市、縣（市）國土計畫之檢討改進、有關意見之調查徵詢及其他有關直轄市、縣（市）國土計畫之交議或協調事項。</p>	<p>本條規定審議會任務，除本法第七條第三項明定之任務，另有關國土功能分區劃設之審議（第四條第二項第二款），亦為本會之任務事項，爰納入條文訂定。</p>
<p>三、本會置委員○○人至○○人，其中一人為主任委員，由本縣/市首長兼任；一人為副主任委員，由本縣/市首長派兼之。</p>	<p>一、規定本會組成人數，惟考量地方情形不同，其委員人數無須如內政部國土計畫審議會有相同規模，惟委員人數應為單數，以利於審議事項之表決。 二、本會其主任委員及副主任委員，分由縣/市首長正副首長兼任之。</p>
<p>四、本會委員除主任委員、副主任委員外，其餘委員，由本縣/市就下列人員派（聘）兼之： （一）主管建設、城鄉發展、土地、人口、財政、經濟、交通、農業及其他有關機關之代表。 （二）具有國土計畫、土地規劃利用、天然資源保育利用及其他相關專門學識經驗之專家學者。 （三）關注國土發展事務之民間團體代表。</p>	<p>一、規定本會成員領域及比例，為兼顧委員之多元性及性別平等，於第二項及第三項文中明定專家學者、民間團體代表及公益人士之人數，並保障審議會組成成員之性別平等。 二、本會常任委員中並不一定須聘任具原住民身分且熟悉族群融合議題之專家學者，然如依地方區域及事務之性質，亦得由主管原住民事務之機關代表擔任常任委員，或邀請具原住民身分且熟悉族群融合議題之專家學者為</p>

規定	說明
<p>前項委員名額分配，其中第二款、第三款之專家學者、民間團體代表，不得少於委員總數二分之一。</p> <p>本審議會任一性別委員，不得少於委員總數三分之一。</p>	<p>常任委員。此外，如個案涉及原住民權益及其土地，第十二點另規定專案小組即得邀請具原住民身分且熟悉族群融合議題之專家學者出席表示專業意見，並將其意見列入討論，進而提出建議。</p>
<p>五、本會委員不得同時擔任本會及內政部國土計畫審議會委員。</p>	<p>為確保審議中立，爰訂定審議會委員不得同時擔任內政部及直轄市、縣（市）之審議會委員。</p>
<p>六、本會委員任期為一年，期滿得續派（聘）兼之。但代表機關出任者，應隨其本職進退。</p> <p>專家學者、民間團體代表及公益人士委員，續聘以連續三次為限，且每次改聘不得超過該等委員人數二分之一。</p> <p>委員出缺時，應予補聘；補聘委員之任期至原委員任期屆滿之日止。</p>	<p>一、第一項規定本會委員任期。</p> <p>二、第二項係本會之專家學者、民間團體代表及公益人士委員任期及改聘規定。</p> <p>三、第三項為委員出缺時補聘之規定。</p>
<p>七、本會置執行秘書一人，綜理審議會幕僚事務，由本縣/市政府主管人員兼任，承主任委員及副主任委員之命，就審議會審議案件需協調、釐清事項，召開行政程序審查或諮詢會議，釐清問題與提出建議，提供本會會議討論及審議之參考。</p>	<p>本會執行秘書之執掌，及得召開行政程序審查或諮詢會議，提供各級審議會會議討論及審議之參考。</p>
<p>八、本會所需工作人員，由本縣/市政府就承辦有關業務人員兼任。</p>	<p>規定本會工作人員由本縣/市政府就承辦有關業務人員兼任之。</p>
<p>九、本會會議由主任委員召集，並為會議主席；主任委員不能出席會議時，由副主任委員代理主席，主任委員及副主任委員均不能出席時，由出席委員互推一人代理主席。</p> <p>如主席遇有迴避事由時，依前項規定辦理。</p>	<p>規定本會主席之任務職掌，及其有迴避事由時新主席之產生方式，以茲嚴謹。</p>
<p>十、本會委員有行政程序法第三十二條各款事由者，應自行迴避。</p>	<p>一、參照行政程序法第三十二條及第三十三條自行迴避與申請迴避之規定，於</p>

規定	說明
<p>本會委員有前項情形而不自行迴避，或有具體事實，足認其執行職務有偏頗之虞者，當事人或利害關係人得申請其迴避。</p> <p>前項當事人或利害關係人之申請，應舉其原因及事實，於會議開始前向本會為之，並應為適當之釋明；被申請迴避之委員，對於該申請得提出意見書。</p> <p>本會對於第二項迴避之申請，應於會議開始前，作出是否應迴避之決定，並通知應迴避之委員。但當事人或利害關係人於會議進行中始提出申請者，本會應立即作出是否迴避之決定，經認定應迴避，被申請迴避之委員應即迴避之。</p>	<p>第一項及第二項明定審議會委員自行迴避及申請迴避之情形。</p> <p>二、第三項規定當事人或利害關係人申請委員迴避之時點及釋明義務，及被申請迴避之委員得提出意見書。</p> <p>三、第四項訂定本會有關申請委員迴避之程序。</p>
<p>十一、本會委員有迴避事由者，應就該議案全程迴避。本會委員就排定於同一會議期日之議案應僅就有迴避事由之單一議案迴避之。</p>	<p>一、委員如因特定議案有自行迴避或經當事人或利害關係人申請而應迴避者，即應迴避該議案之討論及決議。</p> <p>二、與該議案有關之機關委員，得就議案之內容就機關立場先行說明後，始迴避議案之討論與決議，爰訂定僅就有迴避事由之單一議案迴避之。</p>
<p>十二、本會為審議國土計畫有關事項，得由委員組成專案小組，必要時可推定（派）委員或商請業務有關機關指派人員實地調查，召開專案小組會議，釐清事實及法律問題，並提出建議，供本會討論及審議之參考。</p> <p>前項專案小組討論時如涉及專業知識及技術，得經執行秘書同意，邀請專家學者出席，提供諮詢意見。</p>	<p>一、第一項明定本會得因實際需要籌組專案小組。</p> <p>二、為增進審議工作效能，審議會得視議案特性，邀請相關專家學者列席提供諮詢意見，以加強溝通協調，並集思廣益，爰於第二項訂定之。例如涉及原住民權益及其土地利用之規劃，得邀請具原住民身分之專家學者且熟悉族群融合議題出席提供諮詢意見。</p>
<p>十三、委員應親自出席會議。但由機關代表兼任之委員，除主任委員及副主任委員外，如因故不能親自</p>	<p>一、第一項及第二項係審議會委員親自出席及委員代表之權限規定。</p> <p>二、本會召開會議及作成決議，應規定委</p>

規定	說明
<p>出席時，得指派代表出席。</p> <p>前項指派之代表列入出席人數，並參與會議發言及表決。</p> <p>本會非有全體委員人數過半數之委員出席不得開會，應出席人數之計算方式，應扣除迴避之委員人數，作為委員總數之基準；非有出席委員過半數之同意不得決議。可否同數時，由主席裁決之。</p>	<p>員出席人數及決議生效方式。委員如有迴避情形，關於本會應出席人數之計算方式，亦須明定，爰為第三項規定。</p>
<p>十四、本會之決議事項，應由本縣/市依本法規定程序辦理。</p>	<p>明定本會決議事項應依國土計畫法規定程序執行。</p>
<p>十五、本會委員及工作人員均為無給職。</p>	<p>一、第一項係規範本會委員及工作人員為無給職。</p> <p>二、至依「軍公教人員兼職費及講座鐘點費支給規定」支給兼職費部分，其支給對象為經權責主管機關核准兼任其他機關（構）學校職務（含由主管院、省（市）政府或縣（市）政府依權責核定之其他機關學校任務編組職務）之人員，因本會為本縣/市政府內之任務編組，符合上開規定，另依「各機關學校出席費及稿費支給要點」規定，亦得支給非本機關之學者專家出席費、交通費及住宿費，與本點無給職規定尚無抵觸，爰不明定得支給相關費用。</p>
<p>十六、本會所需經費，應於本縣/市年度預算中編列之。</p>	<p>規定本會運作經費來源。</p>

第三章 國土計畫民眾參與機制

民眾參與概念發展至今近 50 年，已成為世界潮流。但由於各國文化背景以及研究領域相異，故各家學者對民眾參與之定義仍有些微差距。Amstin (1969) 定義民眾參與是為一種權力的再分配，藉由民眾參與機制，不具權力的人民之意見得以被當政者納入考慮。Glass (1979) 則認為民眾參與機制提供民眾參加政府決策或規劃過程之機會。Hill (1989) 定義民眾參與為決策過程中，任何形式之公眾參與。民眾參與之相關概念演進到 1980 年代，學界開始倡議政府決策應將公眾或機構組織參與之過程納入考量 (Creighton, 1981)。李永展 (2012) 從社區營造之角度切入民眾參與議題，指出社區構成之元素包括特定的人、特定的區域、共同意識、共同目標，若從社會性質面向解讀，社區也可被視為一種社會組織單位。Wals et al (2009) 亦認為集結不同背景之利害關係人 (stakeholders)，將能有效地結合各自的知識、技術、能力與經驗，以尋求共同課題之解答。若如上述具共同意識之社區在空間規劃民眾參與機制中被充分告知，將能有效且具體地融入整個規劃過程 (Archer et al, 2014)。

傳統的空間規劃多係由政府及規劃團隊主導，專業者具有權威地位。相對地，民眾的意見在計畫形成過程中較未直接地被參採納入，導致空間計畫與民眾實際需求有所落差。然而國土計畫法於 105 年施行，特將「民眾參與多元化」及「資訊公開化」列為規劃基本原則，社區或個人將可針對不同訴求、功能組成團體以參加計畫擬定前後所舉辦之各種民眾參與相關會議 (李永展，2016)。

根據民眾參與的強度與尺度的不同，在政治上區分為直接民主與間接民主，而參與的範圍也由生活的周圍，逐步地擴大到社區、城市及國土空間或社會議題；民眾從接觸學習平台了解公共事務開始，透過願景的價值討論形成參與的動力，凝聚共識並融合利害關係的資源整合，形成一個個的社區行動方案，冀圖修正公私部門對於政策規劃成果的落差，更進一步地要求公民審議的機制，透過體制及法規的調適，由下而上的影響政策的方向。這一連串民眾的具體行動，也構成了民眾的參與光譜 (圖 3-1)。

民眾參與對於現今空間計畫及政策擬定與執行已不再只是提供參與的機會與權利，更重要的係進一步建立民眾參與的培力機制，讓民眾從過程中學習、理解，產生參與的動力，並且邀請利害關係人，以公私協力方式提出社區行動，以消除公私部門間之規劃落差，由下而上地影響制度的調適與修正。其過程中逐漸增強民眾參與的尺度與強度，讓民眾參與可以有豐富的內涵，且讓間接民主逐漸可以朝向直接民主狀態。

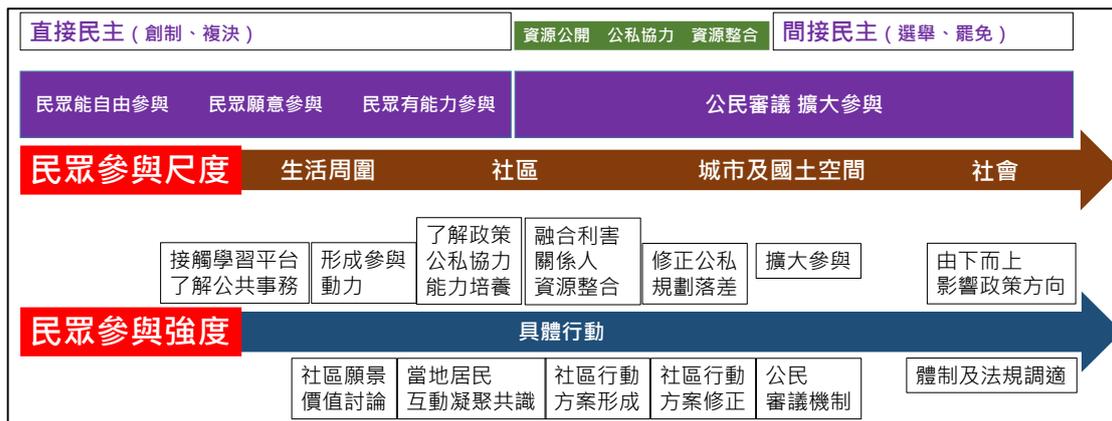


圖 3-1 民眾參與光譜

資料來源：本研究繪製。

第一節 國外空間計畫民眾參與機制案例

壹、民眾參與空間計畫程序之法理基礎

(一) 行政程序於民主國與法治國之功能³⁷

依德國學界及司法實務一貫的見解，行政程序具有服務或輔助的功能 (dienende Funktion)，程序本身並非最終目的，其目的乃在於藉由行政行為之作成履行行政任務，以確保人民受實體法保障之權利。行政機關之實體行為應符合實體法令之要求，並盡可能實現人民實體權利之保障，因此為作成實體行為而進行之程序，應有助於實體決定之正確性及合法性，並藉此保障當事人之權利。此時行政程序所發揮的功能，主要為基本權透過程序予以保障的客觀面向功能，強調行政程序本身具有保障實體權利的工具性及輔助性特質。至於行政程序與民主的關係，則強調行政機關作成與人民權益有關之行為時，應給予人民表示意見之機會，使人民不再是行政機關行為之客體 (對象)，而是積極參與程序、並得與行政機關對話之主體。

然而，人民參與行政機關作成行政行為的過程及與民主及法治間的互動關係，可有更進一步的觀察。民主原則強調國家公權力之行使，須建構於國民意志之上，亦須受到國民意志的控制，以符合國民主權之精神。因此在民主國家中，一方面必須在組織上、人事上及程序上等面向妥善建立可將國民意志傳遞於國家公權力

³⁷ 相關說明，參見傅玲靜，臺灣行政程序法之檢討與展望—以空間計畫法制為中心，發表於「第 17 屆海峽兩岸行政法學學術研討會」，社團法人臺灣行政法學會、國立政治大學法學院、國立高雄大學政治法律學系主辦，2016 年 11 月 12 日。

之機制，另一方面也必須監督國家公權力須符合國民意志之機制，如此公權力之行使始具備民主正當性 (Legitimation)。此雖與依法治精神對於公權力行使應具合法性 (Legalität) 之要求不同，但民主正當性之實踐有賴於公權力之合法行使，亦即合法行使之公權力，透過遵守合乎正當性的法律，體現民主正當性之精神，二者相輔相成。就行政權之民主正當性而言，最主要是在間接民主的形式中，透過行政權遵守國會制定的法律實現民主正當性，即以合法性實現民主正當性。然而另一種確保行政權具民主正當性的方式，則是將行政程序視為具有自我目的 (Selbzzweck) 的制度，透過人民直接參與公平、公開及公正的行政程序，使行政權可取得人民的信任，而強化行政決定的可接受度 (Akzeptabilität)，而得以回歸民意。此時，行政程序所體現的「參與民主」(participatory democracy)，雖與直接民主的形式有間，但亦具有深化民主精神的功能。

整體而言，行政程序一方面體現法治國中權利保障之精神，另一方面體現民主國中民主正當性的要求，此二者並非互斥，而是並行不悖。然隨著行政行為態樣之不同，所側重之功能即應有異，程序架構亦應有所調整。換言之，程序的架構應隨行政行為實體的性質強調其應側重的功能。

行政行為在實體上與特定人民基本權保障之關係愈密切者，如與個案相關的行政處分，則行政程序之法治要求即應愈高，程序之設計上即應強調透過資訊之取得及意見之表達，強化行政行為之合法性，以保障當事人及利害關係人之實體權益。然而，如行政行為尋求不特定多數人民意支持之民主正當性需求愈強者，如法規命令，程序之設計即應側重資訊公開及民眾意見之蒐集，以及行政機關對於民意之回應，以強化行政行為受民意接受之程度，亦即行政程序應更側重於民主機制之設計。因此，在法制設計上即應依行政行為之特性建構公眾參與之正當程序，以兼顧民主法治的要求 (參見圖 3-2)。

因此在考量不同的行政行為性質及應有的程序功能，建構其民眾參與的機制時，即應依其應發揮的不同功能(趨向於民主正當或權利保障功能的民眾參與)，而有不同的程序設計。

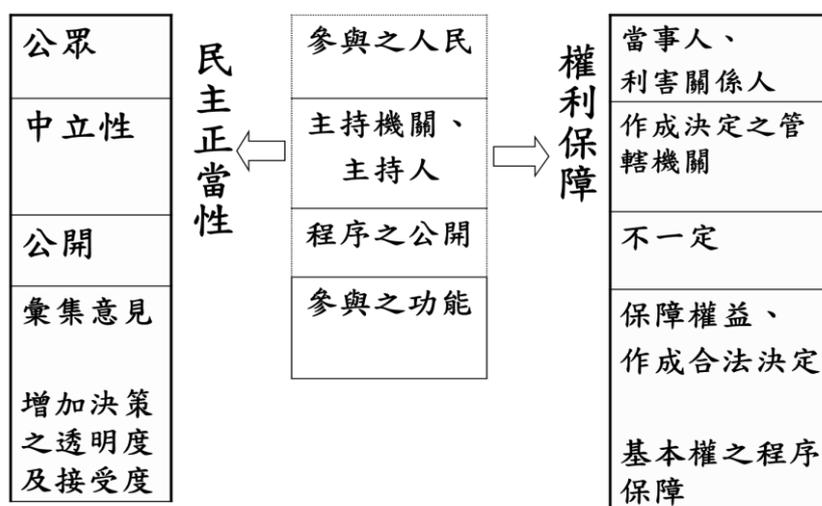


圖 3-2 權利保障與民主正當之行政程序架構

(二) 公眾參與空間計畫之功能及風險

空間計畫，性質上是對於人民利用土地之行為考量各方面可能造成的影響後所為之規劃，以使土地資源不致過度開發利用，而達到環境、經濟、社會、人文各方面平衡發展的和諧狀態。行政機關行使計畫形成自由時，必須盡可能對於所欲進行的土地利用行為可能產生的影響，進行多方面的調查評估後，形成一定的判斷。因此，透過各方人民參與計畫的擬訂，可使人民不僅是受到空間計畫規範的對象，而是透過意見表達及與機關的對話成為計畫程序中的主體，並提供行政機關進行利益衡量所需之資訊，使計畫的內容能夠在廣泛考量各方利益的情形下更臻完整及周延，進而民眾更能接受計畫的內容，減少計畫實現的阻礙及未來的爭訟源。故廣泛的公眾參與，不僅提供行政機關作成利益衡量所需的在地資訊，並使計畫內容有可以回應公眾意見的可能，而非僅以規劃者的專業意見為依歸，強化了空間計畫的民主正當性。

當然，不可避免地，於計畫程序中廣泛地進行公眾參與將延宕程序進行，增加行政成本，不利於程序經濟及效率。而且實際經驗顯示，真正參與表示意見者，往往是較易取得資訊及權益保護意識較高的民眾，甚至是透過專業者或律師的協助論述，針對計畫內容形成對於行政機關施加政治及政策上的壓力。而其他沈默的民眾意見，則可能於公眾參與程序中被忽視或未完整呈現論述。面對民主正當性在程序上所必然面對的多數與少數意見的折衝，以及程序不經濟的質疑，已是民主制度本身所不可避免的問題，並且是立法者在形成法制制度時須列入考量的議題。然而，如能理解到公眾參與空間計畫的功能包括提供資訊一環，以及空間計畫的內容以行政機關的計畫形成自由與進行利益權衡為核心，則少數意見亦是行政機關在形成空間計畫時應列入考量的利益，特別是輔以其他權限受影響機關的意見表示（即所謂的機關參與）³⁸，以及相關公益專業團體的意見，協助行政機關充分瞭解、適切評估因計畫而受到影響之利益，以重視少數意見的存在並將其列入空間計畫之利益權衡考量。而對於立場積極明確的民眾，因有公眾參與機制提供表示意見的機會，行政機關並於計畫內容中回應相關意見，雖然延宕程序的進行，但卻「透過對話減少對立」，而有減少日後的爭訟及抗爭的效果。在衡量公眾參與空間計畫程序利弊得失的情形下，立法者即應依其立法政策於空間計畫程序中適度加入公眾參與機制，以確保計畫之民主正當性。

(三) 公眾參與程序之核心要素

關於民眾參與之形式，特別是空間計畫之民眾參與，本質上可以非正式的方式辦理，以達到多方蒐集民眾意見的目的。至於法律是否規定必須踐行的程序，抑或是否須踐行嚴謹的聽證程序，各國則有不同的規定。以美國聯邦行政程序法

³⁸ 關於機關參與的介紹，參見傅玲靜，由行政之參與論行政程序迅速原則之實現—以德國聯邦行政程序法為中心，中原財經法學，第13期，2004年12月，頁47-108。

(APA) 為例，其所規範的行政程序，將機關之行為分為規則訂定 (rule making) 及行政裁決 (adjudication) 二種。訂定規則，為行政機關擬定、修正或廢止規則之程序；行政裁決，係指行政機關作成決定 (order) 之程序。此外，以機關是否應以進行審判式聽證程序 (trial-type hearing)，並以聽證紀錄所載作為決定之基準，可將行政程序區分為正式 (formal) 及非正式 (informal) 二種程序。至於何時須進行正式的程序，則須另有成文法的規定。綜合行政裁決及規則訂定之行為態樣，以及是否應行審判式聽證程序，即得以表 3-1 簡示美國 APA 之程序模式：

表 3-1 美國聯邦行政程序法之程序模式

	規則訂定 (行政立法)	行政裁決 (行政立法以外)
非正式程序	<ul style="list-style-type: none"> ● 公告草案 ● 民眾提出評論 ● 綜合意見發布規則，並說明理由 	行政機關有較大程序自由 無一定形式
正式程序 (法另有明文)	(審判式) 聽證 1、行政法官 2、聽證紀錄排他性 3、準司法聽證	

因正式程序之聽證，耗時費事，將消耗許多的行政成本，實際上美國已少進行相關程序。往往是以非正式程序中規則訂定之程序，亦即公聽會 (public hearing) 之形式，作為民眾參與最常見的態樣。而非正式民眾參與的程序，最重要的為公告 (notice)、民眾提出評論 (comment)、以及將民眾意見納入考量後，於發布的規則中說明理由 (reasoning)，以回應民眾意見。

至於德國的空間計畫民眾參與程序，如以下所述，進入法定的正式程序時，則為公告及公開展覽、民眾於一定期限內表示意見、最後即為將民眾意見納入審酌以為回應。此正式的、法定的民眾參與程序，反而與美國最普遍的非法定程序相當。因此，民眾參與程序最重要的核心要素，可謂以資訊公開為始之公告 (notice)、給予民眾表示意見及評論機會 (comment)、以及將民眾表示之意見納入審酌後之說明回應 (reasoning)。

貳、英國空間計畫體系摘述

(一) 中央—全國性計畫政策指導 (National Planning Policy Guidance)

英國並無「法定」的國土計畫或區域計畫，在中央階層主要由中央的環境交通區域部 (DETR) 所擬定的國家規劃政策指導綱要 (National Planning Policy Guidance)，指導地方政府的規劃決策。

(二) 區域—區域規劃策略指導 (Regional Planning Guidance) (已於 2010 年取消)

2010 年之前，原來在各區域均訂有區域規劃策略指導 (Regional Planning Guidance)，其性質類似全國性的國家規劃指導綱要，係由各區域之區域議會 (Regional Chamber) 負責研擬區域規劃策略指導。區域議會是個非正式的義務性組織，主要是由區域內各地方政府代表及相關單位等組成，由各地方政府共同分擔運作經費及人力。區域規劃策略指導並無法定效力，卻是協調區域內各地方政府規劃策略的重要機制，也是地方研擬發展計畫時之重要指導。但這樣的做法已於 2010 年政黨輪替後，因為在政策上取消區域計畫層級，所以空間規劃體系只剩下國家層級及地方政府兩個層級。

(三) 地方--發展計畫 (Development Plan)

在地方階層，則為計畫體制中最重要「發展計畫」(Development Plan)，各個地方的議會必須研擬並實施該地區的發展計畫。該地區的發展計畫包括有關地方商業及工業發展的政策，並藉由詳細的規定地區內允許或不允許的發展形式，以提供合理與一致的計畫決策基礎。

1960 年代中期開始，民眾參與都市計畫成為西方社會城市規劃發展之重要內容。英國於 19 世紀初始建立都市計畫法制，其中又以 1947 年城市及鄉村計畫法作為轉捩點，其提出之主要內容包括編制發展計畫、建立規劃許可制、土地開發權國有化等，奠定英國都市計畫之基礎，其中亦包含民眾參與機制的雛形。後續，1965 年英國規劃諮詢團體提出的斯凱夫頓報告 (Skeffington Report) 及 2001 年英國交通、地方政府及區域部所提出的城市計畫綠皮書 (Planning Green Paper Planning) 皆提出民眾參與的新觀點及作法，使英國的民眾參與機制更加完善。

英國由地方政府編制地方發展計畫，其中民眾參與程序包括發布社區聲明、蒐集資料與永續評估、全面諮詢與協商、規劃督察的審閱四大部分。首先，由地方政府發布社區參與聲明，向民眾說明徵詢計畫相關事項之時程、利益相關者、處理方式及反應。其次，由主管機關蒐集計畫議題並提出報告；地方政府評估計畫對於環境、社會、經濟之影響。地方政府與人民針對議題進行磋商，並結合意見以及評估結果產出計畫草案。再者，地方政府向人民及團體進行諮詢，將人民

提出之書面意見納入考量並發布相關文件於地方議會網站。最後，地方政府提交地方計畫草案予規劃督察進行審閱，此階段之民眾參與包括書面陳述、圓桌討論、正式及非正式聽證會，人民可提交書面陳述並要求於聽證會發言（參見圖 3-3）。

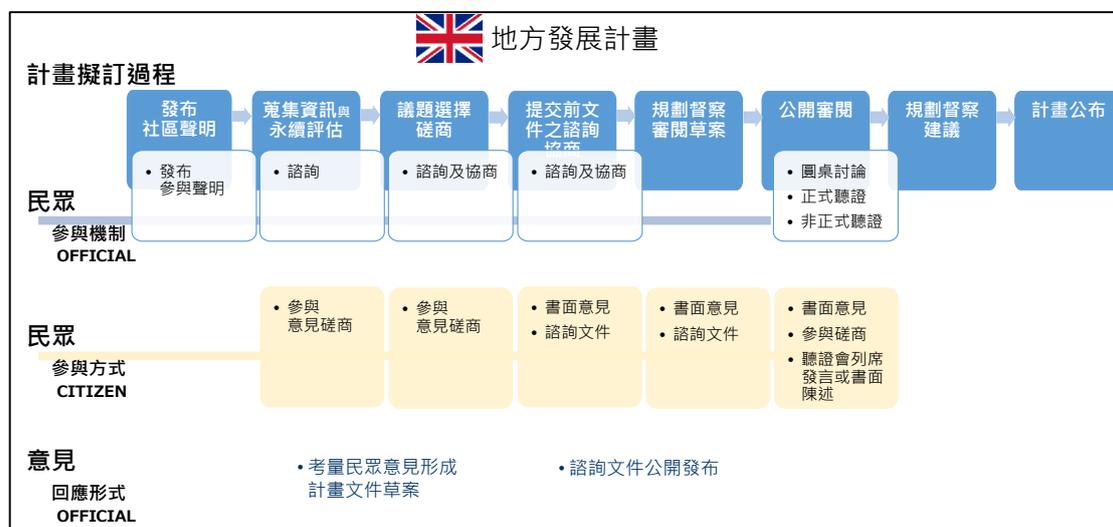


圖 3-3 英國地方發展計畫民眾參與機制

資料來源：本研究繪製。

參、德國國土空間計畫

德國的國家政體是議會制和內閣制，聯邦政府向聯邦議院負責，而聯邦參議院則由各邦代表所組成，各聯邦州都擁有自己的立法權，甚至每一個聯邦州都有自己的憲法，因此，德國國土空間計畫的民間參與程序，乃是以德國邦空間秩序法之內容為主。

（一）邦國土計畫法之民眾參與 - 以 Baden-Württemberg 邦為例

德國邦空間秩序法（Landesplanungsgesetz）是空間計畫體系之重點，以 Baden-Württemberg 邦之邦空間秩序法（Landesplanungsgesetz）為例，邦的空間秩序規劃包括發展計畫（Entwicklungsplan）及區域計畫（Regionalplan）。其中，發展計畫分為邦發展計畫（Landesentwicklungsplan）及部門發展計畫（fachlicher Entwicklungsplan），發展計畫係針對邦整體所為之規劃，該法第 10 條第 1 項並授權邦政府「得」將發展計畫發布為法規命令，以使其具有拘束力。至於區域計畫，則是將邦內再予細分，針對個別區域所為更具體的規劃。區域計畫的規劃程序由邦內的區域團體（Regionalverbände）主導，計畫中應將全國空間秩序、邦發展計畫及部門發展計畫所確定的基本原則具體化，並具體說明區域空間秩序規劃應遵循之原則及目標。區域計畫經確定後為地方的自治規章，以銜接依建設法所為之土地使用計畫及建設計畫。

1、發展計畫之參與程序

Baden-Württemberg 邦國土計畫法第 9 條規定發展計畫之參與程序。

- (1) 擬訂：邦發展計畫由邦之空間秩序及邦規劃最上級主管機關擬訂。部門計畫由各該主管之目的事業主管機關擬訂。
- (2) 議會參與：擬發展計畫之草案，於進行參與程序前，應將其草案之理由及進行環境評估後的環境評估報告，通知邦議會，以使其有表示意見之機會。
- (3) 機關與團體之參與

發展計畫草案公開展覽階段，邀請可能受計畫影響之下列團體或組織參與，包括：

1. 鄉鎮市、其他擬訂建設指導計畫之主體及其他行政主體。
2. 區域團體。
3. 其他公法組織及執行公共任務之私人。
4. 經承認之自然保育團體。
5. 基於互惠平等原則之其他鄰接國家。

此外，社會團體只有依其章程，涉及邦發展計畫之內容者，亦得參與表示意見。

惟機關與團體之參與係以書面或網路為之，亦即當發展計畫草案（包括其理由及環境評估報告）公告於網路上時，上述機關及團體即得依公告記載的期間內表示意見。

(4) 民眾參與

發展計畫草案（包括其理由及環境評估報告）應於目的事業主管機關於其辦公期間公開展覽一個月，並公告於網路。公開展覽之地點、期間及網路公告之網址，應於七日前公告於政府公報使民眾知悉。任何人於公開展覽期間得向行政機關就草案內容、理由或環境報告，以書面或電子方式向主管機關表示意見。事前公告時，須說明未於公告期間內提出之意見，可能於計畫內容中即不列入考量。

(5) 意見之審酌

於期限內表示之意見，應予審酌。對於曾表示意見之私人，應通知其審酌之結果。如表示意見的重要內容相同逾 50 人以上者，得以公告代替通知。

2、區域計畫之民眾參與程序

(1) 擬訂：區域團體應就其區域擬訂區域計畫，並持續補充之。

(2) 機關與團體之參與

區域計畫草案公開展覽階段，應將草案及其理由送達下列可能受計畫影響之團體或組織：

1. 鄉鎮市、其他擬訂建設指導計畫之主體及其他行政主體。
2. 其他公法組織及執行公共任務之私人。
3. 經承認之自然保育團體。
4. 基於互惠平等原則之其他鄰接國家。

此外，社會團體只有依其章程，涉及邦發展計畫之內容者，亦得參與表示意見。

惟機關與團體之參與係以書面或網路為之，亦即當發展計畫草案（包括其理由及環境評估報告）公告於網路上時，上述機關及團體即得依公告記載的期間內表示意見。

(3) 民眾參與

區域計畫草案（包括其理由及環境評估報告）應於區域團體及區域公所於其辦公期間公開展覽一個月，並公告於網路。公開展覽之地點、期間及網路公告之網址，區域團體應於七日前公告於政府公報使民眾知悉。公告及公開展覽得限於區域計畫涉及之部分地區。任何人於公開展覽期間得向行政機關就草案內容、理由或環境報告，以書面或電子方式向區域團體表示意見。事前公告時，須說明未於公告期間內提出之意見，可能於計畫內容中即不列入考量。

(4) 意見之審酌

於期限內表示之意見，應予審酌。對於曾表示意見之私人，應通知其審酌之結果。如表示意見的重要內容相同逾 50 人以上者，得以公告代替通知。

(5) 鄰接區域之同意

區域計畫應獲得鄰接區域之同意。區域計畫草案（包括其理由及環境評估報告）應及時送達鄰接區域，以使其得以表示意見。如鄰接區域不同意時，由空間秩序及邦規劃最上級主管機關決定之。

綜觀德國的空間規劃體系，可以歸納出兩個主要特色：一是充分的地方自治；二是區域間的跨地方合作，這兩者都是民眾參與都市規劃的基礎。

(二) 建設法所規定之都市計畫民眾參與程序

如前所述，德國國土計畫不採審議性質，而且主要是由邦主導，在邦的空間秩序規劃中，分別包括了發展計畫及區域計畫，而最後確定之區域計畫，性質為地方自治規章。德國空間秩序法制，奠基於聯邦與邦的分權，與我國國情不同。至於我國國土計畫法第 12 條及第 13 條所規定的參與程序，與德國建設法第 3 條所規定之程序類似，以下即簡介之。

民眾參與都市規劃的程序與方式可略分為有法規依據的正式程序 (Formelle Verfahren)，包含都市計畫中的民眾參與規定，多數仍由地方政府機關所主導；以及缺乏法規規定的非正式參與程序 (Informelle Verfahren)，這些非正式的程序包括了：居民代表加入規劃小組、專家與民間團體代表參與規劃決策會議的發言機會等等 (參見圖 3-4)。

聯邦建設法規就在兩種都市計畫工具主要計畫與細部計畫中規定了兩個階段的民眾參與—「早期參與」(fr 就在兩種都市計畫工具主要計畫與細部計畫中；或預先參與 vorgezogene Beteiligung)和「正式參與」(f 和「正式參與」(ne Beteiligu; 或公開展示階段 Auslegung)。

(一) 早期參與：可細分告知 (Unterrichtung) 階段與商議階段 (Er 段與商議階段 (t)。

1. 告知

提出主要計畫或細部計畫的初稿時，政府與規劃者必須公開告知社會大眾規劃案的內容、目的並預期結果可能造成的影響，使民眾有機會得以事先了解這項規劃案所對自身造成的影響。此外，政府可將幾種可能應用的規劃方式呈交由民意來討論。

2. 商議

由政府逐步確定未來民眾參與規劃案進行的流程、影響的相關人事物、排定公聽會與其他民眾參與方式等。在這方面，有些邦、區域或地方會成立一個叫做規劃諮詢 (Planungsbeirat) 的專門諮詢委員會，其委員會代表將參與所有計畫案件的籌備過程。這個委員會的組成囊括地方政府代表，產業與商業界代表，環保團體、學者，有時候亦包括當地社區的市民團體。涉及某些專業領域的法律規定或大型計畫的規劃，就必定舉行公聽會 (如公路、核電廠等)。

(二) 正式參與階段

1. 計畫案底定的草案必須正式公開展示一個月的時間以公告週知，民眾 (權益受到影響的相關民眾) 可以於規定的期限內提出建議或反對意

見，接下來縣市議會與地方政府必須考量這些意見進行修改，最後修改結果也必須公佈，重大的變更則必須再次交付民眾參與程序。

2. 公開展示：公開展示第一階段至少必須在規定的地點公開展示一個禮拜以上。公開展示第二階段則需移到民眾熟悉且公開的地點繼續展示滿一個月，此外，地方政府必須製作詳述規劃案草案之展示與變更細目的書面資料，寄發到社區居民手中或公告於街頭或網路上。

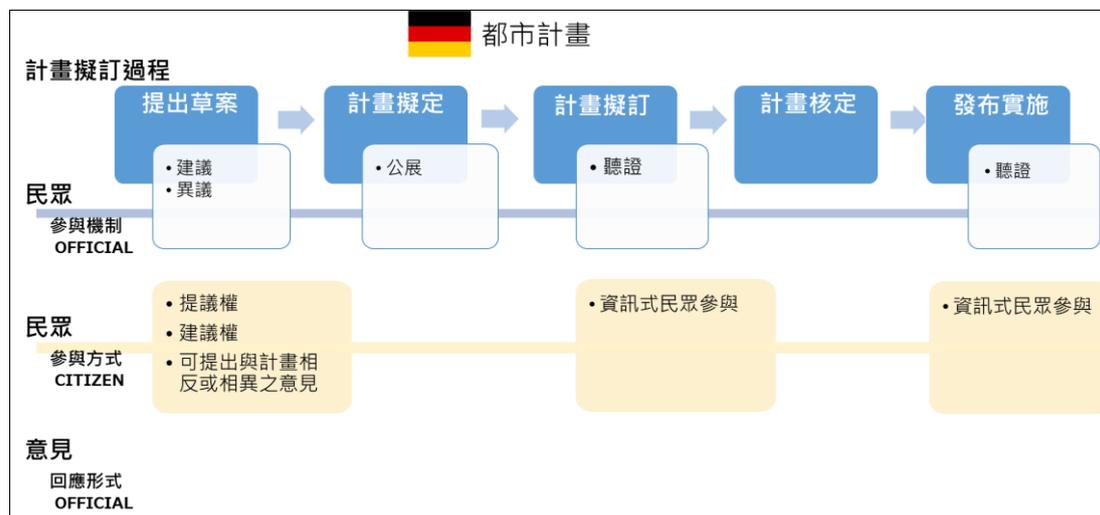


圖 3-4 德國國土空間計畫民眾參與機制

資料來源：本研究繪製。

德國建設法第 3 條規定的特色，在於：

1. 建立先行公眾參與 (frühe Öffentlichkeitsbeteiligung) 的機制。亦即在計畫草案尚未提出公開展覽前即進行公眾參與，使公眾提早知悉計畫之目標、實現計畫之手段及計畫可預見之影響，盡早蒐集民眾意見，並與民眾進行意見交換，以使計畫草案更能兼顧各方的利益。本條第 1 項更明文規定，兒童及青少年亦屬於公眾之列，享有參與程序之權利。透過先行公眾參與，人民於計畫草案公開展覽前即已獲知行政機關擬進行之計畫及可能造成之影響，即可進行之後參與程序的意見蒐集及表達。
2. 落實環境影響評估機制。計畫草案進行公開展覽時，除計畫之書圖外，尚須包括計畫之理由，以及進行環境評估後所撰寫的環境評估報告，以作為計畫理由特別的部分。透過相關資訊的揭露，使公眾有機會將之前即已蒐集整理之意見進行彙整，並適時於表示意見的期限內提出。
3. 程序失權效果及其公告。依本條第 2 項第 2 句規定，於公告計畫草案及其理由時，尚須同時說明未於公告期間內提出之意見，可能於計畫內容中即不列入考量。此等程序失權的法律效果，係基於程序經濟之考量，以促使公眾於期限內積極表示意見。雖然未提出或未及時提出之公眾意見有可能於計畫內容中不列入考量，但仍不影響計畫形成自

由必須符合利益權衡原則的要求，亦即不得罹有利益權衡瑕疵，否則亦有可能影響計畫之合法性。

4. 對於公眾意見之審議及回應。依本條第 2 項第 4 句規定，對於及時提出之意見，行政機關不僅應予審議討論，同時必須將審議結果個別通知表示意見之民眾。如此可使民眾知悉其意見是否發揮功能並受到重視，以落實公眾參與之民主要求。另外基於程序經濟的考量，對於 50 人以上之類似意見，則可以公告代個別通知，以節省行政成本。

肆、日本國土計畫及都市計畫

一、國土計畫的民眾參與

日本之國土及公共建設計畫體系，原係以全國綜合開發計畫與國家經濟計畫為上位指導計畫，訂定有道路、交通安全施設、空港、港灣、都市公園、下水道、治水、急傾斜地、海岸等各部門事業建設計畫據以推動；其後隨著日本基礎建設的完善，並為因應少子化、高齡化社會的急速來臨，再加上日本中央政府體制在 2001 年完成組織再造，將原與國土計畫及公共建設有關的北海道開發廳、國土廳、運輸省、建設省等 4 省廳合併為國土交通省，成為統合推動日本國土政策、公共建設以及交通政策等事務的最高主管機關，因此，日本於 2005 年修正「國土形成計畫法」，2008 年訂定國土形成計畫(全國計畫)、2009 年訂定國土形成計畫(廣域地方計畫)，從以往偏重「量的擴大開發」基調，改走向「成熟社會型的計畫」基調，重視國土的利用和保全，強調依各地域不同的環境資源創造可使地域自立、國民安心、安全生活的環境

國土形成計畫的最大變革係從以往採國家主導式的計畫體制，主動改向分權型的二層次計畫體制，即將全國除北海道及沖繩外的地區分成 8 個圈域，創設各圈域之廣域地方計畫，並由各地方自行提案策定，期依各地方自主特色構築多種多樣化的發展方向。在法律的明文規定與要求下，日本各圈域皆已成立廣域地方計畫協議會，由各地方首長及與圈域發展密切相關之成員共同提案、決策該圈域之廣域地方計畫，過程中並注重圈域內市町村之提案及公眾意見的募集。

綜觀其對於全國計畫及廣域地方計畫之政策評估過程或提案，雖係由行政機關角度，由國土交通大臣或各都道府縣進行提案，但於該法第六條第五項，亦要求過程中必須同時配合使國民反映意見的需要措施。而為了向日本國民講授計畫內容並使其了解計畫概要，ICT 技術，尤其是 GIS 系統的運用，在第二次國土形成計畫(全國計畫)(平成 27 年 8 月 14 日)即已被充分的利用³⁹，透過國土交通省國土政策局在計畫擬定程序中所發布的「地域課題討論使用 GIS 講解手冊」(地域課題検討のための GIS を使った表現と分析の解説書)，不僅充分發揮其協助講解溝通的功能，

³⁹ 日本國土交通省網頁資料，<http://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/index.html>

亦有助於各地的居民透過網路資訊的公開，讓各方的意見都能透過其都市計畫傳統的民眾參與制度進行收斂，以落實地方自治的精神並在計畫內容中做出相對應的表示。

二、都市計畫的民眾參與

日本都市計畫發展歷史已經超過百年，但在西元 1968 年之前並無民眾參與之相關制度。1968 年，日本都市計畫法公布實行。立法期間即針對過去舊都市計畫法中無民眾參與機制進行調整改進。該法最初規範都市計畫行政上若有必要才舉辦公聽會以及公開展覽二週、民眾書面意見書等內容。後續分別在 1980、1990、2000 及 2006 年進行都市計畫法修正，使其民眾參與都市計畫之機制更為完整。

現今日本都市計畫法第 16 條至第 21 條之 2 中規範了都市計畫民眾參與制度，其中包括計畫提案權限、資訊公開、公聽會及說明會、意見書及都市計畫審議會等參與形式。此外，都市計畫法與各地方自治條例之規範也構成了都市計畫民眾參與機制之架構（參見圖 3-5）。

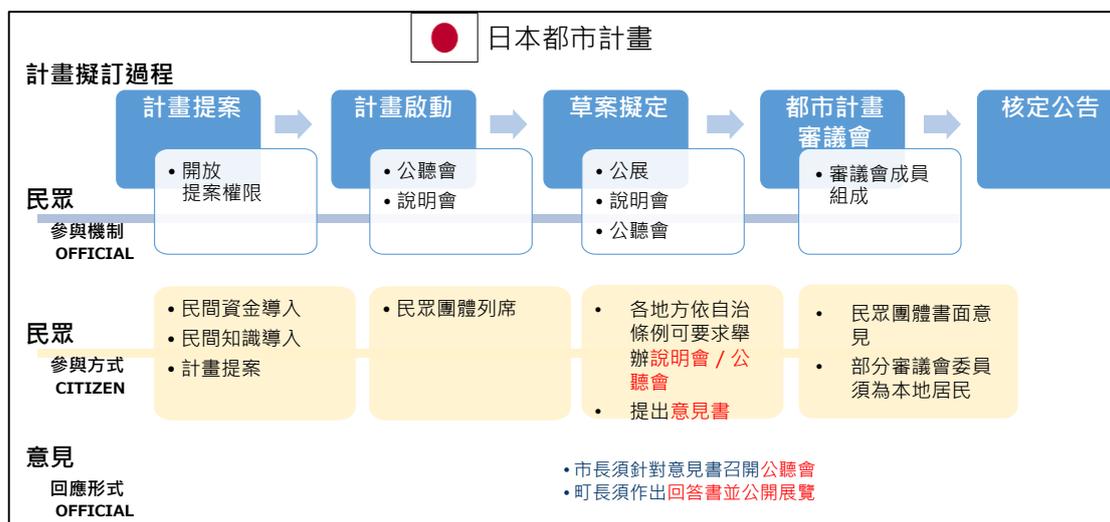


圖 3-5 日本都市計畫民眾參與機制

資料來源：本研究繪製。

（一）計畫提案權限

為確實反映地方需求，導入民間專門知識及資金，部份日本都市計畫草案之計畫權限開放予地區居民提出，即開放空間規劃之建議權予民眾。此外，個人、團體或是具社區營造知識與經驗之團體亦可對都道府縣或市町村申請提出或變更原有之都市計畫。

（二）資訊公開

日本都市計畫法明文規定，都市計畫草案必須公開展覽兩週，且必須一併以書面公布擬定都市計畫之理由。各地方自治條例可要求延長公開展覽期限，亦可

要求行政機關舉辦說明會／公聽會向民眾解說並回答民眾之提問。此外，民眾亦可依資訊公開條例要求公開都市計畫委員會審議記錄。

（三）公聽會及說明會

根據日本國土計畫法第 16 條之規定，公聽會及說明會並不一定為都市計畫訂定之必要程序（於有必要時舉辦，且各地方自治條例規定不一）。此外，特定街區、閒置土地轉換促進地區、民眾自行提出都市計畫等情形，參與者之資格以利害關係人為限。

（四）意見書

都市計畫之關係市町村居民及利害關係人得於都市計畫公開展覽期間以意見書向都道府縣或市町村提出意見，且都道府縣與市町村應將民眾意見書之要旨作為都市計畫審議之參考。部分地方以條例規定市長須針對意見書召開公聽會，町長須作出回答書並公開展覽。上述對於民眾意見書之處置，亦為地方加強民眾參與之方式。

（五）都市計畫審議會

都市計畫擬定後，必須送交都市計畫委員會審議，審議通過後公布實施。因此，都道府縣以及市町村應審議之需要，設置都市計畫審議委員會。然而由於各地自治條例不同，審議委員會組成亦有差異，惟得參與者之資格為本地居民（學識經驗者、議員、行政機關職員），此外亦有將居民代表納入委員會之例。

伍、美國西雅圖都市計畫

（一）民眾參與與社區培力

要在社區與政府間建立真正的伙伴關係，政府所需要做的並不只是促進民眾參與（citizen participation）而已，而是要更進一步地朝社區培力（community empowerment）邁進。由政府提供工具和資源，讓市民能自己發展屬於他們的社區組織，並進而討論與決定以社區為主體的優先需求。

在 1988 年，西雅圖市政府在社區培力的發展上創設了社區發展處（Office of Neighborhoods）綜合性地推動各項業務，逐漸除去市府服務過於中心化的問題，並有效地協調不同業務，以孕育更廣泛的社區意識，促成跨越社區的組織，並且和這些組織共同發展積極的伙伴關係。隨著社區獨特的個性逐漸浮現，每個社區環境都有更加正面的發展。

(二) 區媒合基金為主軸的新社區規劃模式以強化社區自主規劃

西雅圖市政府於 1989 年設立「社區媒合基金」。一開始，由於社區發展局在不聘任規劃師的前提下，開始推動社區媒合基金(Neighborhood Matching Fund)，將規劃工作的推動與社區媒合基金結合，創造出一種由下而上的新社區規劃模式。社區媒合基金讓西雅圖數百個社區團體組織用自己的行動、運用有限的資源，以改善當地的環境並活化社區。使他們得以聘用專業者、透過更廣泛的參與，進而提出更好的方案，並加以落實。在出席社區公聽會議之外，社區媒合基金提供了另一種使民眾能參與社區事務的可能性。這樣的新社區規劃方式不同於傳統規劃，其不同由以下四點說明：

1. 由社區發起與推動，而不是由市政府。
2. 新社區規劃模式能讓社區自己去決定規劃的範圍。因為社區通常對於生活周遭的環境有其自己的認識，是定義社區範圍的重要基礎。
3. 社區能自己決定規劃工作的範疇與內容。市政府所編製的規劃多是為了發揮規劃部門的功能，如土地使用規劃或社區發展規劃；若是讓社區自己來推動規劃，社區居民則會更重視那些真正對他們重要的事，想把這些議題納入一個整體性的規劃當中，且社區對於規劃的想像，往往比市政府部門更全面俱到。
4. 社區能主動聘任屬於他們的規劃師，而不是只能被動地接受市政府的指派。除了具備有專業技能外，社區居民還可以找善於與民眾合作的規劃師，有這樣的規劃師直接參與社區規劃，則會使得規劃過程產生關鍵的變化。

最後，在上述這種新的社區規劃模式中，社區媒合基金協助提供較為短期的社區計畫，由於申請社區媒合基金的條件是社區方面得提供與政府補助相對稱的社區資源，社區居民們為了要取得政府的補助，自然而然地會對規劃十分地投入。

過程中徵募大量的義工、聘任規劃師以取得更多資源；社區義工也參與規劃發展的每個階段，例如：投遞申請書、選聘規劃師、草擬並執行社區調查，以及提出願景與實質改進方案；社區居民全面性的參與後了解規劃在做什麼，明瞭自己所付出的努力都能轉成環境的變化，進一步地培養出參與社區會議的興趣，不再覺得只是市政府的義務，反而認為這是屬於他們自己的規劃，願意負起規劃執行的責任。並且願意繼續投入其他計畫，擴大社區組織的參與群眾，也促進新組織的創設，其中包括藝術、教育、環境以及歷史的各類型社區團體，甚至成立以不同族群為基礎的社區組織，使人民具有更多元的管道和方法來參與社區生活。

(三) 告知社區有權決定是否要發起屬於自己的社區規劃

為了要推動政府與社區互助合作的規劃模式，西雅圖市長於 1995 年成立了

社區規劃處 (Neighborhood Planning Office)，聘請了十名專案管理人，每個人負責三到四個可能需要規劃的區域，並提供資訊給其所負責區域內的所有社區，讓他們一方面知道有什麼樣的機會可以參與規劃，另一方面也了解市政府對於該社區有什麼樣的期待。

所有三十七個社區都被告知他們有權決定是否要發起屬於他們自己的社區規劃，假使社區不要的話，市政府則會採用西雅圖整體性規劃作為社區發展的管理準則；至於選擇要發展規劃的社區，他們雖然也需要遵從西雅圖整體性規劃中所設定的成長指標，但他們可以在規劃進行過程中對於整體性規劃提出修正方案，而市議會作為被賦予最後決定權的機關，則會投票決定是否要通過這樣的提案。

(四) 社區規劃進程序

1. 規劃範圍的劃定與社區規劃委員會的成立

對於規劃感興趣的社區首先必須要完成兩個步驟，第一個步驟是設定規劃的範圍。第二個步驟則是籌組一個能代表規劃範圍內利害關係人的社區規劃委員會。其組成結構還必須真實地反映社區人口的組成，以使得有色族群、房產所有人以及租屋戶等其他社區成員都能參與其中。在規劃範圍的劃定與社區規劃委員會的成立完成之後，社區便有資格可以申請一萬美元的補助著手進行第一階段的規劃工作。

在第一階段裡，社區規劃委員會必須進行社區普查並召開討論會議，其目的是在於確認社區感興趣的議題，並以此為基礎設定規劃目標與工作範疇。

社區規劃委員會還必須負責發展一套詳細的社區推廣計畫 (outreach plan)。市政府不僅期待所有的社區成員都必須了解規劃的內容，而且還要盡可能地讓最多的人參與在規劃工作當中；為了確保新移民、殘障人士、青少年以及其他弱勢族群都能參與規劃，市政府會發給每一個社區規劃委員會一套「推廣工具組 (outreach tool kit)」，一方面是協助社區找到能提供適當服務的傳播媒體或社福組織，並了解各種提供翻譯服務的公共資源，另一方面則也是透過這套工具提供社區許多能幫助他們推廣社區規劃的方法。

當規劃工作的範疇與推廣計畫都受到市政府的專案管理人認可後，社區規劃委員會便有資格可以申請補助進行第二階段的社區規劃。根據社區規劃的面積大小以及複雜程度，每個規劃團隊可以得到六萬到十萬不等的補助，就如同在第一階段一樣，社區可以用這些補助來聘請顧問並推廣規劃工作。

2. 實質規劃後進行方案博覽會以招募更多人參與規劃

第二個階段的社區規劃則是要進行實質性的規劃。針對各種特定的議題或關

注的領域，每一個社區規劃委員會下面會成立其所屬的小組委員會(subcommittee)以處理包括交通、開放空間、住宅、社會服務、公共安全以及商業區振興等問題；這些小組委員會的任務就是與規劃顧問合作，除了編寫介紹規劃背景的報告書外，還必須針對該小組委員會所負責處理的相關議題提出各種選擇性的規劃方案。

這些由小組委員會討論出來的方案會被製作成展示板，並在方案博覽會(Alternatives Fair)中對整個社區做簡短的簡報，而在博覽會中蒐集得來的反應與意見則會回饋至小組委員會並做為他們修正規劃的參考；此外，博覽會也成為社區規劃委員會招募更多人參與規劃的重要管道。

方案博覽會結束後，小組委員會與他們的規劃顧問會進一步深化他們的研究與推廣工作，並仔細地討論他們的研究成果，而這樣的努力便是希望他們最終所提出的規劃方案不僅能符合原本設定的目標，還能得到社區的支持。為了確定社區支持他們所提出的規劃方案，草案會寄發給規劃範圍內的每一個家戶、商家以及任何房產的所有人，他們會收到一份表決規劃方案的邀請函，除了可郵寄投票外也可以親自前往參與方案表決的見證大會。

3. 表決規劃方案以提供行政部門總結意見

規劃方案會依表決結果作出修正，並將最後的方案呈交至市長轄下的策略規劃辦公室(Strategic Planning Office)。經由行政部門總結意見並提供給市議會審議，市長策略規劃室會在參考社區所提出的規劃方案以及考量各部門能接受的程度後，草擬西雅圖整體性規劃與土地使用的修正法案，並進而將市政府對每一個規劃方案所提出的執行意見與承諾整合成一份圖文資料，一方面藉此將執行預算表交付市議會審查，另一方面也同時在資料中清楚地交代社區在未來的推動過程中應扮演什麼樣的角色。

4. 交由市議會社區委員會審議

草案將經由市議會社區委員會(Neighborhoods Committee)審議。社區委員會首先會在每一個社區舉辦公聽會，以瞭解每一個規劃方案受社區支持的程度，在大部分的案例中，社區規劃委員會、社區以及行政部門的意見是一致的，但有些時候社區委員會必須協調多方之意見；最終，市議會在經過政策的審議、立法的程序、圖文資料的審批後，將1993年與1994年所有的規劃方案批准通過。尤其值得注意的是，沒有任何一個社區所提出的規劃方案是希望透過土地使用變更來壓抑社區發展。在所有規劃方案中，不僅有兩個方案提出的發展指標高於西雅圖整體性規劃原本的設定，甚至所有的三十七個規劃方案都還各自提出了進一步推動發展的策略。

陸、小結

觀諸國外的空間計畫民眾參與機制，社區之所以對於環境空間整體性規劃有如此的投入，是因為社區曾被授予擬定發展方案的權力，他們所擬定的方案不僅各具特色，他們還因此領會到社區發展的過程其實比社區發展的成果更重要。

社區規劃制度也證明了當人被授予真正的權力時，便會對其注重且投入。整個規劃過程中，由於有這群社區領袖的奉獻以及他們極富創造力的推廣策略，加上規劃師們為了讓更多的社區居民能參與於規劃工作之中，也直接進到社區與居民們來往溝通，並有許多的互動，以建立彼此之間的信任，規劃師們越來越懂得把社區會議變得更有趣，不僅將會議活動包裝成慶典或嘉年華會，會後還經常舉辦餐會與各種娛樂活動，讓社區自主發展規劃方案能使更多的民眾參與其中，而能更有效地整合地方知識與價值，且更重視社區整體的發展，得到落實的機會往往也較高。

這種模式的優點要能發揮還必須有兩個前提，一個是規劃推動的過程必須要能開放，且包容各種不同的族群，另一個則是規劃的方案必需要能與周遭既有的規劃充分地整合。社區自主發展的計畫從積極面來說，政府部門的角色乃是提供工具和資源給社區、多尊重社區的想法與意見，作為社區追求自主性發展輔助與促進的角色。不同的程序規定，多係從行政效率與成本的角度考量，藉由標準化的流程讓參與操作的政府或民間單位能夠有所依循，公聽會或說明會的舉辦均是為了讓參與的各方產生對話，藉由不同的管道論證計畫的內容，讓未來的計畫執行能夠充分反映各方的需求與意見。

必須注意的是，社區發展一詞業經國際通用，泛指由人民以自己的努力，與政府當局聯合一致，去改善一地的經濟、社會、文化環境，把周邊環境與整個國家的生活合為一體，俾其對國家進步克盡其最大的貢獻。多數社會學家所認同的社區含義包括地理區域、共同關係、社會互動三個要素，認為社區是居住於某一地理區域，具有共同關係，社會互動及服務體系的一個人群，具備這些或其中一部份條件的一個人群，即可稱之為一個社區。社區不在地域大小或人口多寡，本意比較接近「社群」或「共同體」的含義，它既非單純的空間地域單位，也非行政體系的一環，它應該是指一群具有共識的社會單位，所謂共識也就是「社區意識」。因此，一個社區當然指的是「人」而非「地」；是「社群」而非「空間」。

簡言之，由國外案例綜合分析中可以發現，如何使公眾提早知悉計畫之目標、實現計畫之手段及計畫可預見之影響，盡早蒐集民眾意見，並與民眾進行意見交換，以使計畫草案更能兼顧各方的利益，才是辦理民眾參與的主要目的。國土計畫擬定過程中的民眾參與機制，更不應囿於行政地理空間的疆界；藉由不同管道論證計畫的內容，才能讓計畫內容充分反映各方的需求與意見。

第二節 我國空間計畫民眾參與機制分析

國土計畫係屬兩層級之空間計畫，由全國國土計畫對我國國土提出總體規劃，並提出國土功能分區之劃設條件、順序及土地使用指導事項等，據以指導直轄市、縣(市)國土計畫提出國土功能分區及其分類之劃設、調整、土地使用管制原則。本節將分為全國尺度空間計畫、直轄市、縣(市)尺度空間計畫兩部份進行民眾參與經驗之回顧。

壹、全國尺度空間計畫

國土計畫法立法通過之前，全國區域計畫為當前國土空間最高法定指導計畫。擬定過程中為聽取相關團體意見，並加強政策宣導及說明溝通，辦理北中南東區區域公聽會，並配合設立線上專區開放民眾表達意見。全國區域計畫共辦理九場區域公聽會，其邀請對象涵括官、產、學界及人民團體，其中人民團體又以動保、環保、生態保育、防減災、文史、產業及社會關懷團體之代表為主。考量計畫性質及執行，雖未限制一般民眾參與，但座談會僅明文邀請團體代表出席，一般民眾之意見則透過內政部營建署網頁之全國區域計畫專區回饋。而在全國區域計畫之前，我國已有由前行政院經濟建設委員會(簡稱經建會)所擬定之三版全國性空間發展指導原則，依其時序分別為臺灣地區綜合開發計畫、國土綜合開發計畫及國土空間發展策略計畫。然由於經建會所擬定之空間發展策略計畫非屬法定計畫，相關民眾參與機制並未有法定規範，故多透過研討會、主題座談之形式進行(參見表 3-2)。本計畫回顧檢視國土綜合開發計畫及國土空間發展策略計畫擬定過程之研討會、座談會會議記錄，發現國土空間發展策略雖僅以專家座談、研討會之形式做為意見聚焦的方式，但關於國內外趨勢洞悉、議題分組、執行層面之經驗仍值得參考(參見表 3-3~表 3-5)，並整理全國尺度空間計畫民眾參與機制辦理細節如表 3-4，及直轄市、縣(市)區域計畫民眾參與機制辦理細節如表 3-5。

表 3-2 全國尺度空間計畫民眾參與機制比較

空間計畫	計畫性質	參與機制	機制目的	參與者性質	
全國區域計畫	政策計畫	區域公聽會	針對計畫內容進行說明，並邀請學界以及相關團體代表與會交流	專家學者、產業界代表 人民團體代表	
		政策環評公聽會	針對全國區域計畫修正案(草案)廣徵環境保護面向意見	專家學者、人民團體代表	
國土空間發展策略計畫	發展策略	專家座談(研討會形式)	議題導向分組座談提出國際趨勢及現況課題	專家學者	
		地方座談	地方需求回饋及計畫執行業務意見	地方政府相關局處代表	
國土綜合開發計畫	藍圖式規劃	主題座談	議題導向分組座談提出國際趨勢及現況課題	專家學者、人民團體代表 企業代表	
		綜合座談	官產學意見交流	縣市首長、相關部會代表 專家學者、人民團體代表	

表 3-3 全國尺度空間計畫民眾參與機制辦理細節

計畫	辦理項目	辦理次數（主題或區域）	邀請對象（背景）
全國區域計畫	北中南東公聽會	北： 3場（臺北市） 中： 2場（彰化縣、臺中市） 南： 2場（臺南市） 東： 2場（臺東縣、花蓮縣）	<ul style="list-style-type: none"> ● 空間規劃、建築、農村發展相關大專院校系所 ● 都市、建築、不動產管理與開發、商業公會 ● 都市、區域發展、工程、環境、土地學會 ● 動保、環保、生態保育、防減災、文史、產業、社會人民團體
	政策環評公聽會	共：2場 （臺北市、臺南市）	<ul style="list-style-type: none"> ● 空間規劃、建築、農村發展相關大專院校系所 ● 動保、環保、生態保育、防減災、文史、產業、社會、農村、地方發展人民團體
國土空間發展策略計畫	專家諮詢座談	共：8場 （運輸、產經、城鄉風貌、都市更新、環境、區域治理與公平社會、世界城市、國土願景）	專家學者：工程、運管、貿易、科技、都市計畫、地政、產經、資訊、觀光、建築、城鄉發展、生態、景觀、社會、市政、環境、都更、開發、環工、森林、水保、海洋水利、永續發展、能源、文化、原民
	地方座談會	北：1場（臺北市） 中：1場（臺中市） 南：1場（臺南市） 東：1場（臺北市）	官方：縣市政府城鄉發展、建設、工務等相關局處代表
國土綜合開發計畫	主題座談會	共：8場 （國土經營管理、國土綜合開發計畫法制定、特殊發展地區、原住民、生活圈與交通運輸、環境保育與永續發展）	<ul style="list-style-type: none"> ● 專家學者：城鄉發展、地政、建築、農業、經濟、法律、海洋、交通、觀光、工程 ● 人民團體：溼地、原住民、環境保護、生態、河川 ● 企業代表
	綜合	北：1場（臺北市）	● 官方：縣市首長、文化建

計畫	辦理項目	辦理次數（主題或區域）	邀請對象（背景）
	座談會		設、經濟建設、交通等相關部門代表 ● 專家學者：城鄉發展、地政、農業、農村發展、生態、環境保護、河川、海岸、社會福利、交通 ● 人民團體：農業、農村發展、溼地、原住民、生態、環境保護、河川、社會福利

貳、直轄市、縣(市)尺度空間計畫

直轄市、縣(市)國土計畫內容承接全國國土計畫之指導，提出縣市發展目標、發展預測、空間發展及成長管理計畫、功能分區分類劃設及土地使用管制原則等。為了解類似尺度空間計畫之民眾參與機制，本計畫回顧新北市、屏東縣及臺東縣等縣市區域計畫資訊提供較為完整的縣市，檢視其計畫辦理公聽會之場次、區域、參與者及線上公示內容等內容。

新北市區域計畫共辦理 10 場民眾座談會，係以新北市發展願景與策略所提出之七大策略區做為基礎，進一步考量空間關聯於臺北灣、土樹、中永和、...等區域辦理民眾座談會。並於新北市政府辦理 4 場專家學者、專業團體及民間團體座談會議，邀請中央及市府機關、專家學者、團體及人民代表與會。計畫擬定後，則是以新北市行政區劃為單位辦理公展及說明會。屏東縣區域計畫以先期策略提出之四大策略區為基礎辦理地方說明會並於屏東縣政府辦理專家及團體座談，計畫擬定後亦以四大策略區為基礎但不同於先前地方說明會之鄉鎮地點辦理地方說明會。臺東縣區域計畫以綜合發展實施方案所提出之五大區域發展重點為基礎辦理座談說明會議，並於縣府舉辦專家學者及團體座談會議，再以臺東縣行政區劃為基礎辦理地方座談會議。另一方面，新北市政府、臺東縣政府及臺東縣政府皆設立區域計畫資訊網或相關網頁，其中又以臺東縣區域計畫網之內容最為完整。臺東縣區域計畫網公示內容包括計畫內容、計畫時程、會議時間、會議記錄、線上意見系統及線上意見回覆公示，本計畫擬以此做為未來縣市國土計畫線上公示之標準。

表 3-4 直轄市、縣（市）區域計畫民眾參與機制辦理細節

計畫	辦理項目	辦理次數（主題或區域）	邀請對象（背景）
新北市區域計畫	民眾座談會	10 場；依先期規劃新北市發展願景與策略所提出之策略區辦理。（臺北灣、土樹、中永和、汐萬金、三鶯、三蘆、新五泰、大新店、大新板、大坪林）	<ul style="list-style-type: none"> ● 中央機關：區域立委 ● 市府機關：城鄉發展、農業、經發主管機關代表、議員 ● 外縣市政府機關：水庫管理局 ● 區機關：區長、區域發展、工務、經建相關主管單位代表 ● 團體代表：環境保育 ● 人民代表：里長 ● 地方居民及關心地方發展事務者
	專家學者、專業團體及民間團體座談會議	4 場；於新北市政府辦理。	<ul style="list-style-type: none"> ● 中央機關：內政部、經濟部水利署、工業局、農委會、交通部 ● 市府機關：城鄉發展、交通、農業、觀光、教育、消防、環保等主管機關代表 ● 專家學者：國土規劃、都市計畫、建築、都市更新、地政、防災、地質、運輸管理、經濟、新北市區域計畫委員 ● 團體代表：農業、環境保護、環境資訊、景觀、反核、原民 ● 人民代表：鄉鎮市區代表
	公展說明會	30 場；依行政區劃於各區公所辦理。另於新北市政府加開一場全域公展說明會	<ul style="list-style-type: none"> ● 市府機關：議員 ● 區機關：區長、經建、民政、工務及相關主管單位代表、區諮詢委員 ● 團體代表：建築師、永續發展、社區協會

計畫	辦理項目	辦理次數（主題或區域）	邀請對象（背景）
			<ul style="list-style-type: none"> ● 人民代表：里長、居民代表會 ● 地方居民及關心地方發展事務者(各政黨區域黨部代表)
屏東縣區域計畫	地方說明會	5場；依先期研究提出之四大策略區。(都會平原區、親水區、親山區、半島區) 潮州鎮：潮州鎮公所 東港鎮：東港鎮公所 屏東市：屏東市公所 三地門：三地門鄉公所 恆春鎮：恆春鎮公所	<ul style="list-style-type: none"> ● 中央機關：區域立委 ● 縣府機關：城鄉發展主管機關代表、議員 ● 鄉鎮機關：各鄉鎮市公所代表、建設、社會、民政主管單位代表 ● 團體代表：社區發展協會 ● 人民代表：鄉鎮市區代表、村里長 ● 地方居民及關心地方發展事務者
	專家學者、專業團體及民間團體座談會議	3場； 屏東縣政府	<ul style="list-style-type: none"> ● 中央機關：內政部、國家公園及國家風景區管理處、農委會 ● 縣府機關：區域計畫、農業、地政、工務及各局處相關主管機關代表 ● 鄉鎮機關：各鄉鎮市公所主管單位代表 ● 專家學者：都市計畫、地理、土木、公共政策、交通、休閒及產業、農業、漁業 ● 團體代表：產業、觀光、交通運輸公會、協會、業者；農漁會 ● 民意代表：鄉鎮市區代表
	地方說明會	5場；依先期研究提出之四大策略區。(都會平原區、	<ul style="list-style-type: none"> ● 縣府機關：城鄉發展主管機關代表、議員

計畫	辦理項目	辦理次數（主題或區域）	邀請對象（背景）
		親水區、親山區、半島區) 長治鄉：長治鄉公所 內埔鄉：內埔鄉公所 萬丹鄉：萬丹鄉公所 佳冬鄉：佳冬鄉公所 車城鄉：車城興安活動中心	<ul style="list-style-type: none"> ● 鄉鎮機關：各鄉鎮市公所代表、建設主管單位代表 ● 團體代表：社區發展協會 ● 人民代表：鄉鎮市區代表 ● 地方居民及關心地方發展事務者
臺東縣區域計畫	座談說明會議	6場；綜合發展實施方案提出 五大區域。（東海岸區、縱谷區、臺東市區、南迴區、離島區） 綠島鄉：綠島鄉社會福利活動中心 縱谷線：關山鎮公所 臺東市：臺東市公所 南迴線：太麻里鄉公所 海岸線：成功鎮公所 蘭嶼鄉：蘭嶼鄉公所	<ul style="list-style-type: none"> ● 中央機關：交通部觀光局 ● 縣府機關：區域計畫主管機關代表 ● 鄉鎮機關：區域發展主管機關及農業主管單位代表 ● 團體代表：環境、社區發展、地政 ● 人民代表：鄉鎮市區代表、村里長 ● 地方居民及關心地方發展事務者
	專家學者、專業團體及民間團體座談會議	3場； 臺東縣政府	<ul style="list-style-type: none"> ● 中央機關：交通部、文化部、內政部、環保署、農委會 ● 縣府機關：區域計畫、建設、原民、農業、觀光等主管機關代表、 ● 專家學者：國土規劃、都市計畫、地政、防災、行政、 ● 自然環境與資源、海洋、工程、文化、觀光遊憩、產業 ● 團體代表：農業、環境保護、環境資訊、景觀、反核、原民

計畫	辦理項目	辦理次數（主題或區域）	邀請對象（背景）
			<ul style="list-style-type: none"> ● 民意代表：鄉鎮市區代表
	地方座談說明會議	10場；依臺東縣行政區劃辦理。	<ul style="list-style-type: none"> ● 專家學者：公共、文化 ● 團體代表：環境、文化、原民 ● 人民代表：鄉鎮市區代表 ● 地方居民及關心地方發展事務者

而在都市計畫層級的民眾參與做法上，近年來雖也出現許多不同的模式，但其作法仍不脫工作坊、座談會或地方說明會議等。例如臺北市政府都市發展局從105年開始即進行討論都市計畫前期民眾參與制度，並選擇了大安區蟾蜍山聚落作為示範區域，提案人於103年提報，以大安區羅斯福路4段119巷78弄3號等39棟建物的「煥民新村」除了獨特的山城景觀，並緊鄰空軍作戰指揮部，在長期低密度使用下，逐漸形成一個完整生態體系，且是臺灣少數列管眷村與自力營造眷村同時並存並保留之地景樣貌，可呈現多元台北歷史變遷的地區，人文自然景觀非常豐富，要求市府予以保存。

由於煥民新村的建築配置為長條型，建築物狹小，且多有很大的加建，構造及材料均屬非專業營建；雖為1950年代美軍協防臺灣時的空間見證之一，但軍事建築或設施已不存，僅有相關遺蹟可追尋。由於煥民新村與蟾蜍山聚落共生，台北市文化局於接獲提報後啟動文資程序，於103年3月10日組成專案小組進行文化資產價值鑑定會勘後，於105年7月30日提報大委員會討論，決議將蟾蜍山登錄為文化景觀，後續保存之規劃，將在山坡地安全前提下，以自然生態、集體生活記憶、學校後續活化運用為原則。106年7月進行保存維護計畫及都市計畫前期民眾參與示範計畫。

在都市計畫擬定前進行基礎調查與評估，透過公共參與打造共同願景，提出都市規劃方案，過程中透過釐清社區社群關係狀態、社區關心之關鍵議題，逐漸引發居民討論，再透過參與式規劃設計工作坊，促進居民對話、思考，磨合共議模式。

第三節 民眾參與機制的操作課題

壹、民眾參與光譜

全國國土計畫及直轄市、縣（市）國土計畫屬於上位之空間計畫，對於一般民眾而言所造成之影響較為間接且抽象，影響民眾直接參與的意願。然而部份關注公共事務、特定議題之公民團體、社區團體，仍對於全國國土計畫及直轄市、縣（市）國土計畫之參與有所期待，且在此公民意識及資訊科技蓬勃發展的時代，公開計畫相關資訊、保持溝通管道的暢通都係國土計畫層次應達到的基本目標。

根據國際公民參與協會（IAP2）所提出的民眾參與五個階段（如圖 3-6）包括通知、諮詢、加入、合作及授權，並配合國土計畫法第 12 條及第 13 條所規定之民眾參與事項，本計畫初步判斷全國國土計畫及直轄市、縣（市）國土計畫的計畫形成甚至審議決策應達到第四階段。從最基本的規劃資訊公開、民眾意見參採、審議過程列席說明甚至由關注國土發展事務之民間團體代表或熱心公益人士擔任委員參與審議。然而由於國土計畫屬於較上位之空間計畫，對於一般民眾之影響係屬間接，且計畫書圖多屬較專業之內容，在民眾參與過程中可能出現私利公益辨識、計畫功能理解等問題，造成溝通效率不佳。為能夠有效積極的對話，更需要有長期的民眾培力過程。建議可以採示範點方式，建議先於一二處縣市試行民眾參與國土計畫之研擬，讓各縣市的參與模式或特殊議題可以被釐清。

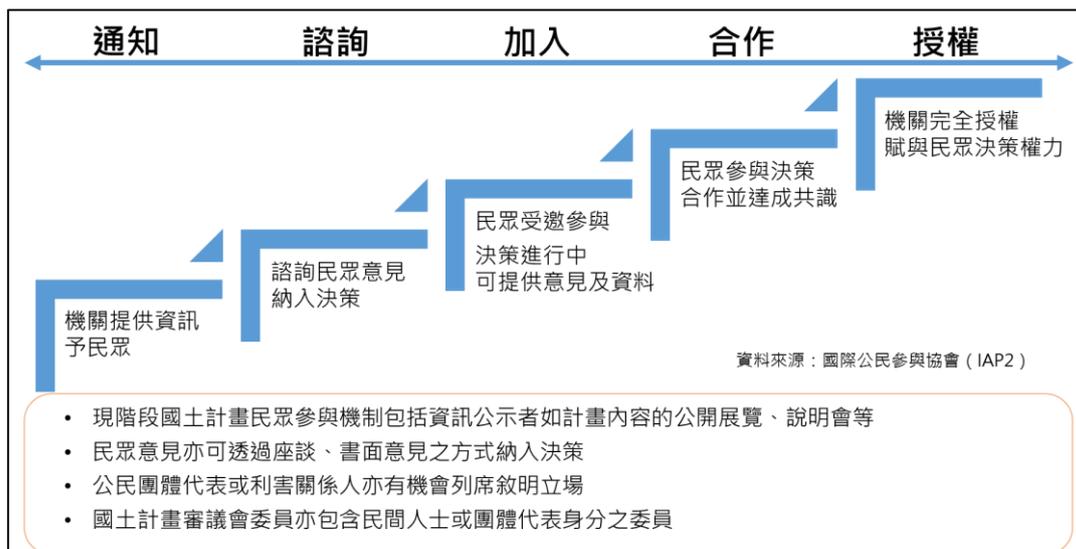


圖 3-6 國土計畫民眾參與光譜

資料來源：本研究繪製。

對應民眾參與光譜的通知、諮詢、加入與合作四個階段：機關如何提供資訊予民眾的行政效率，包括參與的機制、辦理的細節或各項可以運用的網絡工具等議題，或是資訊公開的時機、方式、基礎資料或內容等，甚至是參與者的代表性或如何建立民眾的參政知識，讓彼此之間能夠有效的對話，同時又能兼顧政府的成本效益（如圖 3-7）。而這些議題，亦是過去討論民眾參與議題時，最常被提及的操作課題。

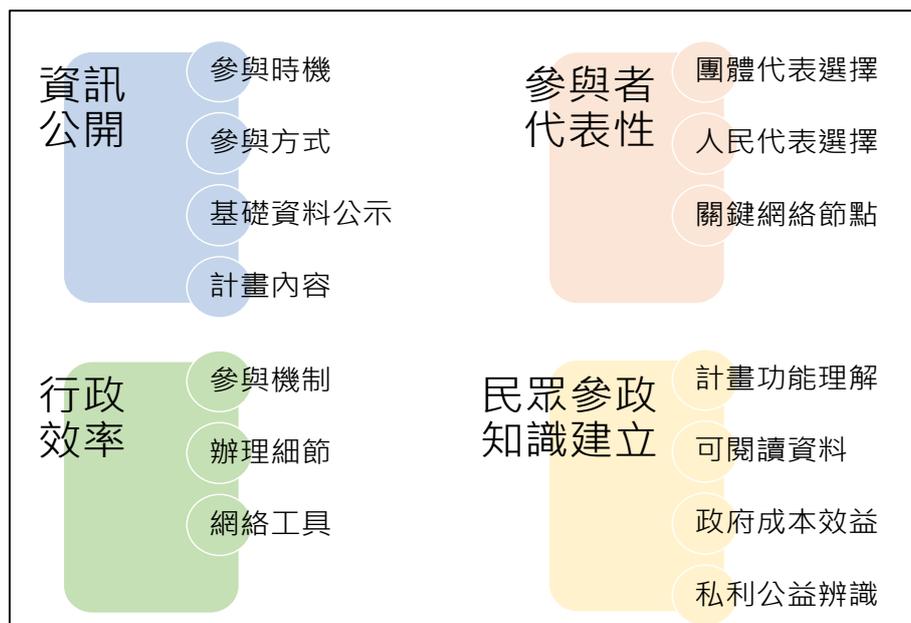


圖 3-7 國土計畫民眾參與議題

資料來源：本研究繪製。

貳、民眾參與空間規劃之議題與操作對策

根據本案執行過程中透過文獻回顧、公民團體代表、行政機關代表訪談綜整所得之民眾參與操作課題（如圖 3-7），多數意見均聚焦在民眾參與知識的建立、資訊的周知方式、訴求及回應等項目，分述如下：

一、民眾參與知識的建立

過去的許多規劃意見衝突，常起因於民眾對於計畫內容的不了解，甚至誤解，因此如何透過可閱讀資料的轉譯，強化計畫功能的說明，使一般民眾了解現況如何連結規劃願景，將是建立民眾參與知識的重要步驟。這類工作或可由營建署針對計畫工具之功能進行總說明，再由縣市政府建立技師諮詢平台，透過圖像、短片、說明書、漫畫、懶人包方式說明計畫內涵。

二、資訊的周知方式

法定程序的資訊周知方式，通常係利用官方公告。將參與的目的、時程及方式告知主要的對象團體，例如以公文或公告藉由當地的行政體系通知區、里長或議員，近年來因應政府智慧化的發展，官方網站或網路社群，甚至與電信業者合作推播訊息也都是常見的工具。由於民眾參與的目的在於對各類議題的充分溝通與討論，單方接受到資訊的效果仍屬片段，因此若能將主要告知的對象群體作為資訊供應的平台，讓資訊能夠藉此擴散到潛在的群眾，並將潛在的群眾因為興趣而被引到回官方的公告，在這個資訊周知流通的過程中，即已完成了建立民眾參政知識兼顧行政效率的目標，同時，也能讓後續持續參與意見討論者的代表性更為凸顯。

三、訴求與反應的方式

由於計畫執行有作業時限及預算執行之限制，例如本次國土計畫的擬定，受到法定期程的限制，難以將民眾參與階段有效地提前，因此在公開徵求意見過程考量作業效率，無法做到不事先設定議題範疇以避免議題發散，且由於公民團體要求參與聲明的周知必須在計畫啟動前的 2-3 個月，提前進行參與之前置準備（參見第一次座談會紀錄），僅對此課題各方就可能難以妥協導出規劃方案，因此參與式規劃的前提係各方意見代表必須無底限，透過參與式規劃連結到各目的事業的主管機關，累積需求及規劃議題再進一步聚焦議題。而民眾參與制度的基本保障則必須包括資訊、知識及權利。

參照國土計畫法之立法意旨，不論是國土計畫擬定過程中的民眾參與或是為辦理土地使用許可所舉辦的各項公開展覽或公聽會程序，均一再地強調係為加強民眾參與，故應舉辦座談會或以其他適當方法廣詢公眾之意見，甚或為了行政程序的考量，明定國土計畫之公開展覽方式、公開展覽期間內人民或團體提出意見之方式、國土計畫之審議程序及相關處理事項。

如若相關的資訊均已充分公開，由過去其他類似相關法令的操作經驗觀之，公開展覽 30 日應已足夠民眾獲取所需資料，甚至再加上利用行政通知所需的時間，民眾透過公開展覽可以獲得資訊的期間，將可在 30 日以上。

至於公聽會則是針對資訊的內容進行雙方對話的機會，因此，公聽會的時間似宜在公開展覽一段時間之後再舉辦，方能收溝通討論之效。目前於公開展覽與公聽會期日的安排，國土法第 12 條及第 25 條之用語均係「...於審議前公開展覽 30 日及舉行公聽會」，亦即公聽會之舉辦期日未必拘泥於公開展覽的 30 日內辦理完畢，而應由主辦單位視個案需求，訂定合理的公聽會日期，讓計畫內容能夠充分被影響範圍內的民眾了解後，進行對話與辨證。但為兼顧行政效率，公開展覽與公聽會的通知方式，並未有嚴格的限制，因此為樽節行政成本，公聽會之期日與公開展覽未必不能同時為之，甚至對於特殊個案，主管機關亦得合理地延後舉辦公聽會，避免舉辦公聽會的本意流於形式。

第四節 各級國土計畫民眾參與機制作業流程綜合研析

根據國土計畫法第 12 條之規定，國土計畫之擬訂，應邀集學者、專家、民間團體等舉辦座談會或以其他適當方法廣詢意見，作成紀錄，以為擬訂計畫之參考。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、新聞紙，並以網際網路或其他適當方法廣泛周知。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。審議之進度、結果、陳情意見參採情形及其他有關資訊，應以網際網路或登載於政府公報等其他適當方法廣泛周知。而國土計畫法第 13 條，亦針對國土計畫核定後之公開展覽及計畫周知等事項進行規定（如圖 3-8）。

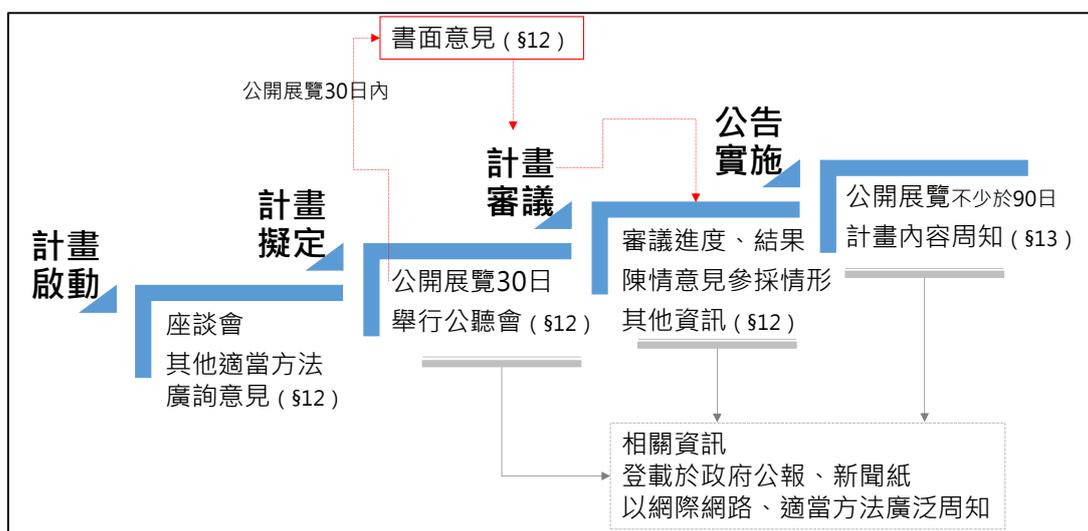


圖 3-8 國土計畫之法定民眾參與程序

資料來源：本研究繪製。

本計畫透過社區營造、空間規劃及環境保育等背景之公民團體代表訪談，初步歸納公民團體所訴求之民眾參與方向。公民團體認為健全的民眾參與機制應包括制度保障、話語權力以及價值競爭，計畫形成的過程中，必須有效地保障民眾資訊、知識以及權利。過去區域計畫、都市計畫多係由行政機關或規劃團隊先擬具草案或計畫方向，進而透過座談會、公聽會等作法廣納意見並參採調整計畫內容。然而公民團體表示此種型態之參與並未保障民眾平等價值競爭之權利，甚至認為其僅具告知形式而不具實質參與意義。然而對於行政機關而言，民眾參與過程中規劃單位若未提前提出規劃草案，則易造成民眾意見失焦，導致參與效果不佳。就公民團體而言，工作坊係一平等價值競爭之平台。工作坊的過程中，除了透過課程教育參與者，使其了解計畫定位及功能，亦針對議題進行不同替選方案

之研擬、討論。工作坊係屬具技術、知識門檻之參與機制，須要參與者（或團體）高度地前置準備。因此，工作坊的資訊必須在計畫啟動前 2 至 3 個月前公告並傳遞。然而對於行政機關而言，考量預算執行期間、作業年限等限制，計畫從啟動到擬定往往僅有約一年的執行時間，是為辦理工作坊最大之限制。

可閱讀資料對於一般民眾而言係為最直接的參與工具。過去空間計畫之參與過程中，民眾多係透過計畫書圖以了解計畫相關資訊。然而計畫書圖之閱讀須具備空間規劃專業能力，民眾難以直接地掌握計畫功能及影響，進而造成民眾參與效率降低及無法辨識私利公益之情形。無論係前段所提及之工作坊，或係國土計畫法所規定之公聽會及公開展覽，都應該保障與會者能進行知情的討論。可閱讀資料的內容應以計畫為核心，在現況與計畫願景之間，透過模型工具、情境模擬等方式以連結呈現。

資訊周知係為民眾參與最重要之一環，直接地影響民眾參與效果。英國地方發展計畫之民眾參與程序的第一步即為「發布參與聲明」。參與聲明係由地方政府所發布，內容係向民眾說明徵詢計畫相關事項之時程、利害關係人、處理方式及反應等。公民團體認為健全的民眾參與應該保障民眾參與的資訊及知識，可透過兩個階段將參與聲明有效地擴散。首先係政府的官方公告，透過網頁、新聞稿、政府公報等方式，向民眾公示計畫的目的、時程以及參與方式，並做為民眾參與的基礎。第二階段則是將參與聲明及相關資訊告知主要公民團體，透過主要公民團體的既有社群、內部網絡等將參與相關訊息廣為傳遞。

以下分別從計畫擬定前的意見聚焦、計畫擬定後送審前及審議後的公開展覽、公聽會辦理細節、計畫相關資訊周知等三個角度，切入全國國土計畫及直轄市、縣（市）國土計畫擬定過程中，民眾參與機制之可能內容。

壹、全國國土計畫

在全國國土計畫的擬定過程中，從一開始的啟動階段如何引導課題聚焦，鼓勵民眾參與共同勾勒未來的願景，到法定機制中所規範的相關程序，都可以透過公示網站讓資訊擴散，讓有意願參與的民眾可以有時間充分的準備，同時主管機關亦可將國際趨勢、現況課題、計畫進度或計畫階段性成果等資訊公開，讓參與的各方可以根據共同的資訊先進行價值辯論，再於後續的課題聚焦與法定參與兩個階段，分別以計畫啟動、願景勾勒、計畫擬定、計畫審議及公告實施等五個步驟的作業中，透過工作坊或公聽會等程序，逐步收斂議題並形成計畫的實質內容（參見圖 3-9）。

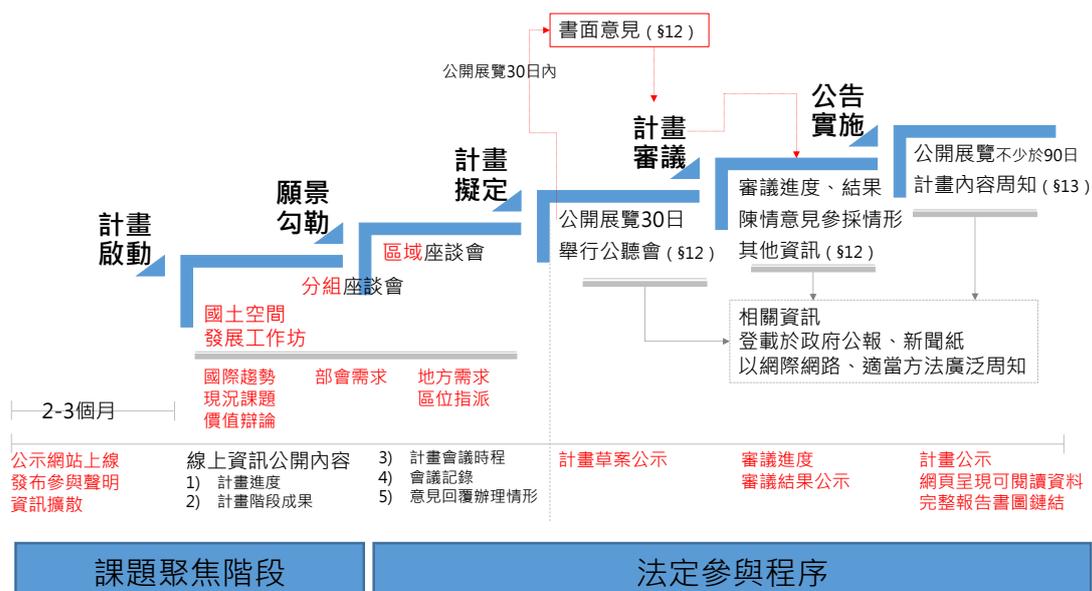


圖 3-9 全國國土計畫之民眾參與方案

資料來源：本研究繪製。

一、課題聚焦階段：

1. 法定應踐行之參與方式

在課題聚焦階段中，法定應踐行之參與方式主要為國土計畫法第 12 條相關規定，國土計畫之擬定，應邀集學者、專家、民間團體等舉辦座談會或以其他適當方法廣詢意見，作成紀錄，以為擬訂計畫之參考；並在國土計畫擬訂後送審議前，應公開展覽三十日及舉行公聽會。公開展覽及公聽會之日期及地點應登載於政府公報、新聞紙，並以網際網路或其他適當方法廣泛周知。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。審議之進度、結果、陳情意見參採情形及其他有關資訊，則應以網際網路或登載於政府公報等其他適當方法廣泛周知。

2. 研究團隊建議之參與方式

若單純以法令程序觀之，傳統上民眾參與的時機點恐將落在計畫擬定、計畫審議及公告實施等步驟之後，而此亦為民間團體擔心的，民眾是否僅能「接受」計畫擬定機關對於發展願景的勾勒結果？即使主管機關在計畫啟動時已公示網站上線，將計畫進度、計畫階段成果及相關的會議時程、紀錄與回覆辦理情形公開，仍可能遭到地方的質疑。

為避免日後的議題失焦，建議在計畫啟動時即可以「工作坊」之形式，做為計畫願景勾勒之平台。由於國土空間發展工作坊係屬高門檻參與方式，參與者前

置準備必須充份且所提方案必須具體。因此，必須配合參與聲明「提前」公示（參考英國作法，舉列有關計畫啟動至實施前民眾參與之時機、方式）以及主要團體告知藉以保障民眾及團體參與程序權利並周知相關資訊（參見圖 3-9）。

透過七大主題：包括國土保育、海洋資源、糧食安全、城鄉發展（對應國土功能分區）、原住民族、都會區域、國土復育（對應國土計畫法）進行議題分組，並輔以國土計畫專業課程。使相關專家學者、公民團體得以在工作坊中平等地提出對策或方案，並以共識決方式就議題提出空間發展策略（參見圖 3-10）。前述主題應視情況評估辦理，以對應實際面臨的議題進行收斂。

再者，延續工作坊之成果，就未達成共識之議題邀集相關部會進行深度座談，此階段邀請對象為部門代表、人民團體及專家學者。內政部進行全國空間發展策略之說明後，由部門代表及相關人民團體發表意見，並由專家學者採合學理論述及實務需求進行說明。經綜理後由內政部綜合會議意見及全國空間發展策略深化空間計畫及管制事項訂定方向。

最終，則是踐行國土計畫法之規定以北中南東區域座談會（各區域 1 場以上）綜整地方需求以進行區域空間指派，此階段邀請對象為地方政府相關局處代表、人民團體以及前期過程中曾提出具體意見的居民代表，並開放居民參與，惟須事先報名以利辦理行政作業。內政部說明全國國土計畫階段成果，並由地方政府相關局處代表提出執行面回應意見、人民團體提出團體立場之意見、居民代表亦提出地方需求，做為計畫擬定前的修正方向。

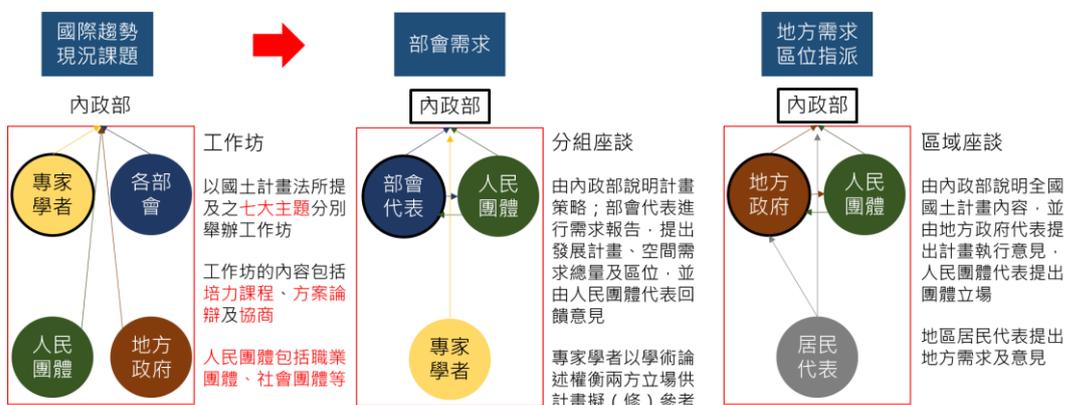


圖 3-10 全國國土計畫課題聚焦平台

資料來源：本研究繪製。

由於本次擬定的國土計畫訂有日出條款，若要完成全部的資訊公示、民眾培力及方案論辯協商等過程恐因時程難以掌控而導致計畫難產；且因本次國土計畫兼負有從原來的區域計畫轉軌的功能，部分空間發展的架構及土地使用指導內容將不免參考原來的做法，因此或可考慮先由部會需求的聚焦階段著手，利用分組座談的方式凝聚共識，再根據地方需求的區位指派，利用既有的區域計畫框架作

為各方對話的共同基礎，讓各項議題能夠在短時間內充分聚焦，並保障民眾及團體參與程序權利並周知相關資訊。

二、法定參與階段：

計畫擬定後送審前後及審議後之公開展覽、公聽會辦理等法定之民眾參與機制依照國土計畫法所規定之參與內容辦理(國土計畫法第 12 條、第 13 條參照)。辦理之區域則參考全國區域計畫，以北、中、南、東區域各一場為準，並以直轄市政府所在之市政中心及各地的行政機關做為公開展覽及公聽會之地點，包括個及鄉鎮市區公所甚或里辦公室。

公開展覽係為讓民眾充分獲得相關資訊，而公聽會之目的為廣納民眾及相關團體之意見，其對象均不宜另加限制。此外，於國土計畫審議期間，仍應有民眾參與之程序設計，以使審議委員得具體瞭解法定參與階段之說明會或公聽會相關內容及爭點。國土審議會進行審議時，應請擬定機關列席說明；相關之人民或團體代表，得列席陳述意見。同時，為不影響國土計畫審議會審議委員之討論及審議，申請人及相關之人民或團體代表於陳述意見完畢後應退席。相同理念不僅應於國土計畫擬定過程中落實，亦可於使用許可審議程序中被凸顯，讓民眾提供的意見都能被妥善的處理，而非僅流於形式。

貳、直轄市、縣（市）國土計畫

直轄市、縣（市）國土計畫的擬定過程中，亦可如同全國國土計畫一般，在開始的啟動階段即由主管機關引導課題聚焦，鼓勵民眾參與共同勾勒未來的願景，再於法定機制中踐行相關程序。不同於全國國土計畫的是，直轄市、縣（市）國土計畫係在全國國土計畫的指導下，合理的配置各項土地使用與未來的管制，因此，需要聚焦和辯論的主題將有所不同（參見圖 3-11）。

一、議題聚焦階段：

為求計畫擬定過程可兼民意表達及民意聚焦之效，未來於計畫啟動至計畫擬定之過程中仍可參採全國國土計畫的民眾參與程序，以兩階段五步驟的漸進方式達到廣納意見、議題聚焦以及土地使用管制原則之建議。

廣納意見階段由規劃單位舉行縣市空間發展工作坊，邀請公民（或地方）團體透過參與式規劃之方式達到議題聚焦及相關局處連線之目標，透過規劃內容之辯論達到共識，藉以勾勒規劃願景、發展方向並提出衝突議題。接著則係針對工作坊未能達成共識者進行深度座談，邀請相關局處及利害關係人(如專家學者、人民團體、地方居民等)深化議題討論之細節。最後再透過專家學者座談會的方式，就前開階段所提之發展方向從土地使用管制之角度進行原則性建議（參見圖 3-11）。

由於直轄市、縣（市）國土計畫相對於全國國土計畫更貼近一般民眾生活，產生之法律效果及財產權影響更為具體，因此直轄市、縣（市）國土計畫之民眾參與過程中首重可閱讀資料之轉譯。可閱讀資料的導入係民眾參與的關鍵之一，不同於過去計畫書圖之呈現方式，可閱讀資料強化計畫工具（國土功能分區、土地使用管制）之功能說明，以視覺化模型工具、情境模擬等方式呈現計畫工具面對衝突產生時之效果，尤其是與民眾權益相關的項目，愈能清楚地呈現計畫內容的真實，就愈能避免日後不必要的衝突。

辦理相關座談會或工作坊的目的，主要在於凝聚共識，需要的次數應由主管機關視實際需要詳細規劃，避免流於形式。且衡諸國土計畫法之立法意旨，係以增加民眾的參與為目標，而非單純地已舉辦多少場地為滿足，故而未曾明文規範相關內容，保留主管機關操作上的彈性。因此主管機關應可考量行政效率，根據地方及案情需要，合理訂定民眾參與的次數或方式；單僅踐行國土計畫法規定的公開展覽或公聽會，亦可為選項之一。

二、法定參與階段：

計畫擬定後送審前之公開展覽、公聽會辦理等法定之民眾參與機制依照國土計畫法所規定之參與內容辦理。辦理之區域則參考直轄市、縣（市）區域計畫經驗，以各該直轄市、縣（市）先期規劃所提出之策略分區或同質區域為辦理區域，保持空間策略及計畫之延續性。邀請對象至少包括相關局處代表、區里公所代表、人民團體，地方居民等，並應視規劃中之不同策略分區特性彈性調整，以求廣納各方意見。而計畫審議後，則以各該直轄市、縣（市）之行政區劃之鄉鎮市區公所為主辦理公開展覽，且公開展覽不得少於 90 日（參見圖 3-11）。

此外，於國土計畫審議期間，仍應有民眾參與之程序設計，以使審議委員得具體瞭解法定參與階段之說明會或公聽會相關內容及爭點。國土審議會進行審議時，應請申請人列席說明；相關之人民或團體代表，得列席陳述意見。同時，為不影響國土計畫審議會審議委員之討論及審議，申請人及相關之人民或團體代表於陳述意見完畢後應退席。相同理念不僅應於國土計畫擬定過程中落實，亦可於使用許可審議程序中被凸顯，讓民眾提供的意見都能被妥善的處理，而非僅流於形式。

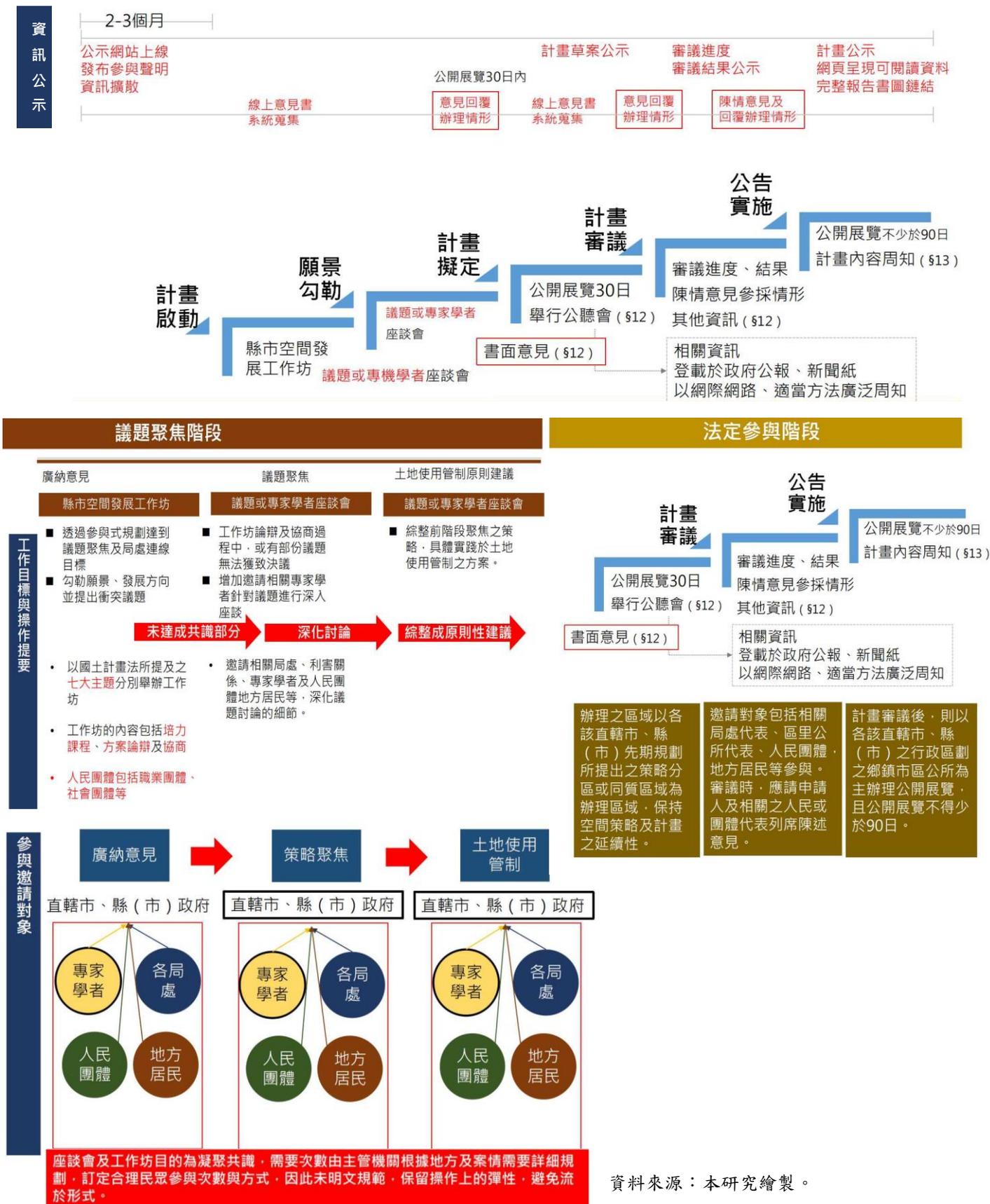


圖 3-11 直轄市、縣(市)國土計畫之民眾參與方案

參、國土計畫資訊公開可能方式

不論是何種的民眾參與形式，相關資訊的充分公開與傳播都是最基礎的要件。參考過去區域計畫之經驗，國土計畫之資訊公示方式可以網際網路途徑傳播相關資訊。由主管機關或規劃單位建立網站（或專區）公示計畫進度、計畫內容、各項會議辦理時間及會議記錄。此外，例如臺東縣區域計畫網頁雖設有線上意見書系統並附有即時回應專區，然而根據行政機關操作之經驗，線上之意見回覆必須用詞精準，且回應須即時才能產生效果。考量計畫執行過程中之行政資源及相關管理不易之限制，建議以意見信箱做為折衷之選擇，以避免因為回應的方式誤差，造成民眾對於計畫內容的誤解，反而讓民眾參與及資訊公開的原意大打折扣。

相關資訊之傳播，除可透過網頁公示外，亦建議告知主要公民團體，由公民團體擔任資訊供應平台，透過各種不同的網絡管道加以擴散（如圖 3-13）。還有營建署既有的社區規劃師制度，也可以接軌，讓社區規劃師成為專業的轉譯者，也透過小尺度的參與式規劃的改造，有對於環境評估與選擇方案的能力。



圖 3-12 主要公民團體之資訊傳播管道

資料來源：本研究繪製。

此外，國土法第 12 條規定，公開展覽及公聽會之日期及地點應登載於政府公報、新聞紙，並以網際網路或其他適當方法廣泛周知，因此既有之民政系統、手機簡訊或軟體推播訊息及網路資訊懶人包亦均可做為民眾參與聲明之傳播管道，甚至地方有線電視的託播亦可做為資訊公開之備選途徑，惟部分項目涉及經費及個人資訊應用，主管機關可視情況選擇辦理，例如考量城鄉差異及人口組成，

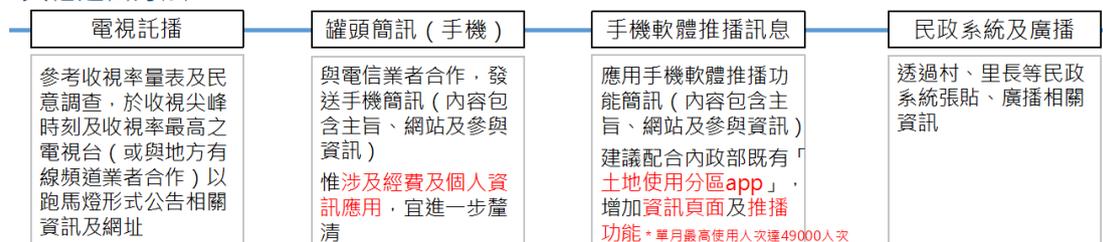
再選擇適合的資訊公開方式（參見表 3-5）。而周知的內容，建議除法令規定的日期地點外，更應將計畫內容、要旨充分的揭示，轉譯成淺顯易懂說明，讓關心的民眾能夠獲得正確的資訊，以利於在參與的過程中充分地針對計畫內容表示意見，辯證實質計畫內容的良窳。

另藉由自由軟體的應用，亦有助於資訊同步與串接，如 google drive / paper / hackfoldr/slideshare / issue / gitbook/timeline / pol.is/ typeform/ slack / telegram 等軟體，可以強化各階段的議題聚焦或資訊公開效益。降低民眾理解國土計畫的門檻，也是資訊公示之外須考量的議題，近年來各國也都有不同方式，讓民眾在日常中就可以接觸國土議題，學習環境的條件為何？及如何選擇方案？荷蘭研發桌遊，討論治水政策，模擬在不同情況下，可考慮實施的各項水利措施有哪些和政策帶來的可能結果。透過了解極端氣候海平面上升時，加高堤防或是少一條疏洪道的政策，會對於下游居民的傷亡、水災損失的有什麼樣的影響，進而共同討論發展對於未來的治水知識。讓民眾有興趣參與其中，逐漸有參與的能力。

表 3-5 資訊公開之方式

國土計畫法	資訊公開內容	資訊公開方式	資訊公開形式
第12條第2項	公開展覽、公聽會之日期及地點	政府公報、新聞紙、網際網路、其他適當方法	主旨、法源依據、計畫書圖 實體資料陳列處、網站下載連結
第12條第3項	審議進度、結果、陳情意見參採情形及其他有關資訊	網際網路、登載政府公報	
第13條第1項	計畫內容及計畫重點	公開展覽、政府公報、新聞紙、網際網路、其他適當方法	

其他適當方法



第四章 使用許可民眾參與機制

第一節 我國民眾參與及相關規定

本節回顧我國性質相近之相關規定，並依國土計畫法中提及之類似程序，分由辦理程序、說明會/公聽會會議紀錄等內容進行說明。

使用許可的核定為主管機關公法上的行政行為，咸認為其具有法規命令之性質（參見第二章），如因此導致人民權益受損，認為損害其權利或法律上利益者，得依行政訴訟制度提出訴訟救濟。故觀諸相關規定對於民眾參與之內容，多著眼滿足法令要求之程序，就主管機關受理使用許可案件前後之資訊公開與人民意見蒐集予以律定。

壹、非都市土地開發審議作業規範

非都市土地申請開發面積足以影響原使用分區劃定目的者，依非都市土地開發審議作業規範規定辦理，其中關於民眾參與，主要為第 8-1 點規定：「申請開發殯葬、廢棄物衛生掩埋場、廢棄物封閉掩埋場、廢棄物焚化處理廠、營建剩餘土石方資源堆置處理場及土石採取場等設施，於土地使用分區變更計畫申請同意階段，應依總編第三點、第三之一點、第三之二點、第八點、第九點、第十點、第十二點至第十六點、第十八點、第二十四點、第二十六點、第二十九點規定，並應考量區位適宜性與說明開發行為對鄰近地區之負面影響及防治措施。開發基地如經區域計畫委員會依前項規定審查無設置必要性或區位不適宜者，得不同意。直轄市、縣（市）政府依第八點規定受理第一項申請開發案件後，直轄市、縣（市）政府應召開聽取陳情民眾或相關團體意見會議，申請人應就民眾或相關團體陳述意見做成紀錄並研擬回應意見，於提報區域計畫委員會審議時一併檢附。但已依土地徵收條例、環境影響評估法或其他目的事業法令規定辦理公聽會，且檢附相關資料佐證其公聽會之說明內涵，包括開發計畫之範圍、計畫內涵及土地取得方式者，不在此限。」，以下以表列方式說明相關民眾參與程序：

表 4-1 非都市土地開發審議作業規範之民眾參與程序

條次	程序階段	條文規定
第 8-1 點	舉辦會議 聽取意見	直轄市、縣（市）政府依第八點規定受理第一項申請開發案件後，直轄市、縣（市）政府應召開聽取陳情民眾或相關團體意見會議。
附件三 第 5 項 第 4 款	召開公聽會及陳述意見處理情形彙整	如符合「農村社區土地重劃條例」關於區內私有土地所有權人及私有土地面積超過半數同意即得辦理重劃之規定，或符合土地徵收條例第三條

條次	程序階段	條文規定
		規定得辦理徵收者，從其規定（應於許可前檢附徵收中央主管機關受理徵收計畫書之證明文件）。如以徵收方式取得土地者，除屬具機密性之國防事業外，申請人或需用土地人應於送本部辦理許可審議前召開公聽會，並對於土地所有權人及利害關係人陳述意見併處理情形做成紀錄納入開發計畫，於提報區域計畫委員會審議時一併檢附。
第 8-1 點	意見彙整送審議小組	申請人應就民眾或相關團體陳述意見做成紀錄並研擬回應意見，於提報區域計畫委員會審議時一併檢附。

非都市土地開發許可係依區域計畫法第 15 條之 1 規定辦理，惟區域計畫法並未對於就民眾參與或相關資訊公開之作法予以規定，內政部雖於區域計畫法第 15 條之 2 第 2 項授權訂定之非都市土地開發審議作業規範訂定有關以徵收取得土地或鄰避性設施之開發案應召開公聽會或聽取陳情民眾、團體意見會議，申請人並應將相關意見併同處理情形，提報區域計畫委員會審議，惟上開民眾參與之對象僅有徵收取得土地或鄰避性設施開發案情形，對於近年常引起爭議之工業區或利用環境敏感地區土地開發之案件並無明確民眾參與規定，再者，縱有辦理公聽會，對於公聽會之通知、辦理情形、意見蒐集方式及處理結果之揭示，並無具體規範，可否落實而達到廣徵意見目的，恐有疑慮。故現行開發許可轉換為國土計畫法使用許可制後，以全面性辦理民眾參與為原則，並對於資訊公開、意見取得及處理均有進一步規定或授權訂定相關辦法，可謂對於開發許可民眾參與之落實於國土計畫法後實現。

貳、土地徵收條例與土地徵收條例施行細則

一、土地徵收條例

土地徵收者依土地徵收條例辦理，其中關於民眾參與，主要為第 10 條規定：「需用土地人興辦之事業依法應經目的事業主管機關許可者，於申請徵收土地或土地改良物前，應將其事業計畫報經目的事業主管機關許可。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。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。需用土地人興辦之事業無須報經目的事業主管機關許可者，除有第二項但書情形外，應於與所有權人協議價購或以其他方式取得前，先舉行公聽會。」以下以表列方式說明相關民眾參與程序：

表 4-2 土地徵收條例之民眾參與程序

條次	程序階段	條文規定
第 10 條	舉辦 公聽會或 聽證會	<p>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。</p> <p>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。</p> <p>需用土地人興辦之事業無須報經目的事業主管機關許可者，除有第二項但書情形外，應於與所有權人協議價購或以其他方式取得前，先舉行公聽會。</p>
第 13-1 條	說明會之 會議紀錄	<p>前條所稱徵收計畫書，應記載下列事項，並檢附相關證明文件：</p> <ol style="list-style-type: none"> 一、徵收土地或土地改良物原因。 二、徵收土地或土地改良物所在地範圍及面積。 三、興辦事業之種類及法令依據。 四、興辦事業計畫之必要性說明。 五、與土地所有權人或土地改良物所有權人協議價購或以其他方式取得之經過情形及所有權人陳述意見之情形。 六、公益性及必要性評估報告。 七、土地使用之現狀及其使用人之姓名、住所。 八、土地改良物情形。 九、一併徵收之土地改良物。 十、四鄰接連土地之使用狀況及其改良情形。 十一、徵收土地區內有無古蹟、遺址或登錄之歷史建築，並註明其現狀及維護措施。 十二、舉行聽證、公聽會、說明會之情形，並應檢附會議紀錄及出席紀錄。 十三、土地或土地改良物所有權人或管理人之姓名、住所。 十四、被徵收土地之使用配置。 十五、興辦事業概略及其計畫進度。 十六、應需補償金額總數及其分配。 十七、準備金額總數及其來源。 十八、涉及原住民土地之徵收，應檢附中央原住民族主管機關之書面同意文件。 十九、安置計畫。 <p>如僅申請徵收土地改良物，得免記明前項第九款及第十四款事項。</p>

條次	程序階段	條文規定
第 22 條	異議處理	<p>權利關係人對於第十八條第一項之公告事項有異議者，得於公告期間內向該管直轄市或縣（市）主管機關以書面提出。該管直轄市或縣（市）主管機關接受異議後應即查明處理，並將查處情形以書面通知權利關係人。</p> <p>權利關係人對於徵收補償價額有異議者，得於公告期間屆滿之次日起三十日內以書面向該管直轄市或縣（市）主管機關提出異議，該管直轄市或縣（市）主管機關於接受異議後應即查明處理，並將查處情形以書面通知權利關係人。</p> <p>權利關係人對於前項查處不服者，該管直轄市或縣（市）主管機關得提請地價評議委員會復議，權利關係人不服復議結果者，得依法提起行政救濟。</p> <p>直轄市或縣（市）主管機關依第二十條規定發給補償費完竣後，徵收計畫之執行，不因權利關係人依前三項規定提出異議或提起行政救濟而停止。</p> <p>徵收補償價額經復議、行政救濟結果有變動或補償費經依法發給完竣，嗣經發現原補償價額認定錯誤者，其應補償價額差額，應於其結果確定之日起三個月內發給之。</p>

二、土地徵收條例施行細則

根據土地徵收條例施行細則第 10 條規定，公聽會應至少舉行二場，以下以表列方式說明相關民眾參與程序：

表 4-3 土地徵收條例施行細則之民眾參與程序

條次	程序階段	條文規定
第 10 條	公開展覽及公聽會	<p>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：</p> <p>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。</p> <p>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。</p>

<p>第 10 條</p>	<p>說明會之會議紀錄</p>	<p>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。</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>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。</p>
<p>第 11-1 條</p>	<p>異議處理</p>	<p>本條例第十條第三項所稱特定農業區，指特定農業區農牧用地；所稱爭議，指建設計畫於行政院核定為重大建設後，經需用土地人以書面通知計畫範圍內之特定農業區農牧用地之土地所有權人其土地列入徵收，而土地所有權人對其所有之農牧用地列入徵收計畫範圍之必要性提出異議時，經興辦事業之中央目的事業主管機關詳實說明後，仍有異議者。</p> <p>前項異議應由土地所有權人於收到通知後一個月內，以書面向需用土地人或興辦事業之中央目的事業主管機關提出，屆期未提出，視為無異議。</p> <p>聽證之舉行應由興辦事業之中央目的事業主管機關於報送徵收計畫予中央主管機關審查前辦理之。</p>

參、環境影響評估法及其施行細則

如開發行為涉及環境不良影響需依環境影響評估法辦理，其中關於民眾參與，主要為第 12 條規定：「目的事業主管機關收到評估書初稿後三十日內，應會同主管機關、委員會委員、其他有關機關，並邀集專家、學者、團體及當地居民，進行現場勘察並舉行公聽會，於三十日內作成紀錄，送交主管機關。前項期間於必要時得延長之。」、環境影響評估施行細則第 24-1 條規定：「本法第十二條第一項、第十三條第一項所稱公聽會，指目的事業主管機關向主管機關、委員會委員、有關機關、專家學者、團體及當地居民，廣泛蒐集意見，以利後續委員會審查之會議。」，以下以表列方式說明相關民眾參與程序：

表 4-4 環境影響評估之民眾參與程序

條次	程序階段	條文規定
環境影響評估法第 12 條	公聽會或公開研商會	目的事業主管機關收到評估書初稿後三十日內，應會同主管機關、委員會委員、其他有關機關，並邀集專家、學者、團體及當地居民，進行現場勘察並舉行公聽會，於三十日內作成紀錄，送交主管機關。 前項期間於必要時得延長之。
環境影響評估法施行細則第 24-1 條		本法第十二條第一項、第十三條第一項所稱公聽會，指目的事業主管機關向主管機關、委員會委員、有關機關、專家學者、團體及當地居民，廣泛蒐集意見，以利後續委員會審查之會議。
環境影響評估法施行細則第 25 條		主管機關依本法第十條規定界定評估範疇或目的事業主管機關依本法第十二條第一項規定進行現場勘察、舉行公聽會時，應考量下列事項，邀集專家學者參加： 一、個案之特殊性。 二、評估項目。 三、各相關專業領域。
環境影響評估法施行細則第 26 條		目的事業主管機關依本法第十二條第一項舉行公聽會時，應於十日前通知主管機關、委員會委員、有關機關、專家、學者、團體及當地居民，並公布於指定網站至公聽會舉行翌日。 公聽會應於開發行為所在地之適當地點行之。 第一項當地居民之通知，得委請當地鄉（鎮、市、區）公所轉知。

條次	程序階段	條文規定
環境影響評估法施行細則第 51-1 條		中央目的事業主管機關或直轄市、縣（市）政府就認定標準、細目或環境影響評估作業準則等相關法規提出建議修正時，應邀集有關機關及多元民間團體舉辦公開研商會，將共識意見彙整為草案，函請中央主管機關召開公聽會，並由中央主管機關依法制作業程序辦理。
環境影響評估法第 13 條	公聽會之會議紀錄	目的事業主管機關應將前條之勘察現場紀錄、公聽會紀錄及評估書初稿送請主管機關審查。主管機關應於六十日內作成審查結論，並將審查結論送達目的事業主管機關及開發單位；開發單位應依審查結論修正評估書初稿，作成評估書，送主管機關依審查結論認可。前項評估書經主管機關認可後，應將評估書及審查結論摘要公告，並刊登公報。但情形特殊者，其審查期限之延長以六十日為限。
環境影響評估法施行細則第 11-1 條		目的事業主管機關收到開發單位所送之環境影響說明書或評估書初稿後，應釐清非屬主管機關所主管法規之爭點，並針對開發行為之政策提出說明及建議，併同環境影響說明書或第二階段環境影響評估之勘察現場紀錄、公聽會紀錄、評估書初稿轉送主管機關審查。
環境影響評估法施行細則第 26 條		目的事業主管機關應於公聽會議紀錄作成後三十日內，公布於指定網站。

肆、重要濕地評定變更廢止及民眾參與實施辦法

濕地保育法第 10 條規定：「重要濕地之評定、變更及廢止作業審議前，應公開展覽三十日及在當地舉行說明會，並將公開展覽及說明會之日期及地點登載於政府公報、新聞紙、專屬網頁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、地址及具體意見，送中央主管機關參考審議；並將意見參採或回應情形併同審議結果，報行政院核定。前項審議進度、結果、意見回應或參採情形及其他有關資訊，應登載於政府公報、新聞紙、專屬網頁或其他適當方式廣泛周知。第一項審議，應自公開展覽結束之翌日起算一百八十日內完成。但情形特殊者，得延長九十日，並以一次為限。重要濕地之評選、分級、變更及廢止範圍劃定與變更之原則標準、民眾參與及意見處理等事項之辦法，由中央主管機關定之。」依本條第 4 項規定之授權，內政部於民國 104 年 1 月 30 日訂定發布「重要濕地評定變更廢止及民眾參與實施辦法」（下稱重要濕地民眾參與辦法），全文 16 條，並自濕地保育法施行之日（民國 104 年 2 月 2 日）施行。

重要濕地民眾參與辦法關於民眾參與之規定，主要為第 9 條至第 14 條，以下以表列方式說明相關民眾參與程序：

表 4-5 重要濕地民眾參與辦法之民眾參與程序

條次	程序階段	條文規定
第 9 條	公開展覽及說明會	中央主管機關辦理本法第十條第一項所定公開展覽及說明會，應依下列規定辦理： 一、說明會應於重要濕地所在地之直轄市、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所、村（里）辦公室、社區活動中心或其他適當地點舉行。 二、將公開展覽與說明會之日期及地點登載於政府公報、新聞紙、專屬網頁或其他適當方法廣泛周知，並於說明會舉行前十五日，將會議資料登載於專屬網頁。 三、通知相關目的事業主管機關、該重要濕地所在地之直轄市、縣（市）主管機關、直轄市、縣（市）議會及鄉（鎮、市）民代表會等民意機關、申請人及土地所有權人。 四、商請當地村（里）長通知當地居民參加。
第 10 條	說明會中聲明異議之處理	說明會參加人員認為主持人於會議程序進行中所為處理或決定有爭議時，得即時聲明異議。主持人認為異議有理由者，應即撤銷原處理或決定；認為無理由者，應即駁回異議，並將異議及

條次	程序階段	條文規定
		處理要旨列入紀錄。
第 11 條	說明會之會議紀錄	中央主管機關辦理說明會應作成會議紀錄，載明參加人員意見、申請人回應、聲明異議事由及主持人對異議之處理。 前項參加人員意見得填寫發言單並署名，未填寫發言單者，其意見得擇其要旨記錄。 第一項會議紀錄得以錄音、錄影輔助之。
第 12 條	說明會會議紀錄之公開	中央主管機關應於說明會後三十日內將會議紀錄函送相關機關及人員，並登載於專屬網頁。 對於前項會議紀錄有意見者，得於收到會議紀錄三十日內以書面向中央主管機關提出意見；中央主管機關應於收受書面意見後三十日內函復回應情形，並副知直轄市、縣（市）主管機關及相關目的事業主管機關。
第 13 條	意見彙整送審議小組	中央主管機關進行重要濕地評定、變更或廢止之審議，應將第五條第二項現場勘查紀錄、前條說明會紀錄，併同本法第十條第一項人民或團體之書面具體意見送重要濕地審議小組參考。
第 14 條	審議時民眾陳述意見	重要濕地審議小組進行審議時，應請申請人列席說明；相關之人民或團體代表，得列席陳述意見。申請人及相關之人民或團體代表應於陳述意見完畢後退席。

由前述相關規定可知，相關民眾參與程序主要是以說明會為主，法令並未規定應舉行公聽會，甚或是聽證。此外，重要濕地之評定、變更及廢止，與使用許可相較，恐無法等同視之。使用許可涉及從事一定規模以上或性質特殊之土地使用行為，一方面規模可能較大，另一方面亦可能甚及特別性質之土地使用行為，與單純僅就重要濕地為評定、變更及廢止，應不能等同視之。因此，重要濕地民眾參與辦法關於民眾參與之規定雖可參考，仍與使用許可之民眾參與程序不同。至於重要濕地民眾參與辦法第 14 條關於審議時民眾陳述意見之規定，可茲參考。

伍、內政部舉行聽證作業要點

行政程序法第 107 條第 2 款規定，行政機關作成行政處分，認為有舉行聽證之必要者，得舉行聽證。又依第 54 條規定，依本法或其他法規舉行聽證時，適用第 54 條至第 66 條之規定。鑑於近年來社會對於土地利用開發所生之重大爭議，頻頻有應舉行聽證之呼籲，為解決相關爭議、減少社會對立，內政部於民國 105 年 10 月 31 日即自行訂定發布「內政部舉行聽證作業要點」(下稱聽證作業要點)，針對內政部審理審理都市計畫、重要濕地、海岸管理、都市更新、土地徵收及市地重劃等案件，依法規規定應舉行聽證，或依職權認有舉行聽證之必要者，依本要點規定辦理聽證程序。

依聽證作業要點第 3 點第 1 項規定，內政部各業務單位或所屬機關處理都市計畫、重要濕地、海岸管理、都市更新、土地徵收及市地重劃等案件，遇有下列情形之一者，得舉行聽證：

(一) 全案案情複雜、適用法規之基礎事實或證據(以下簡稱事證)分歧或爭點眾多，認有舉行聽證必要。

(二) 案件審理過程中，涉及技術性、專業性之事證或爭點，經相關委員會、審議小組或其他會議就該事證或爭點，認有舉行聽證必要。

(三) 其他經主管單位或機關審認有舉行聽證必要。

至於有無舉行聽證必要，主管單位或機關應斟酌下列事項(聽證作業要點第 3 點第 2 項)：

(一) 事證是否為公眾周知或顯為職務上已知。

(二) 事證是否已經其他機關調查，或調查是否周延完備。

(三) 同一事證或爭點，是否已由其他機關舉行聽證。

(四) 事證或爭點，是否得經由舉行聽證獲致結論或澄清。

(五) 事證或爭點之釐清，對全案決策有無關鍵影響。

(六) 案件、事證或爭點所涉及對象之確定有無困難。

(七) 是否受法定期間之限制，舉行聽證顯然不能遵行。

惟須注意者，主管單位或機關認本部有舉行聽證之必要，應擬具聽證計畫，簽報部、次長核可後始可實施(聽證作業要點第 5 點)。

相關聽證程序，聽證作業要點之附圖有詳細之流程說明，於此即不再詳述。相關程序主要規定聽證程序，不涉及之後關於聽證結果之審議，而其主要程序，大別為：

表 4-6 聽證作業要點之聽證程序

條次	程序階段	重要功能
第 8 點 第 2 項	預備聽證	<ul style="list-style-type: none"> ● 審酌個案繁複程度、出(列)席人數多寡、事證蒐集完整性及爭點一次解決之可能性等事項 ● 功能：1、議定聽證程序 2、釐清爭點及證據 ● 參加人員：當事人、利害關係人及其代表人、代理人
第 10 點 至 第 19 條	(正式) 聽證程序	<ol style="list-style-type: none"> 1、主持人報告 2、業務單位報告 3、出席者陳述意見 4、宣讀未出席者書面意見 5、詢問證人、鑑定人或相關人員 6、出席者發問 7、最後陳述 8、主持人結語
第 20 點 至 第 22 點	作成聽證 紀錄	<ol style="list-style-type: none"> 1、主持人簽名 2、異議、更正或補充 3、閱覽、簽名 4、於網站公開
第 24 點	聽證總結	主持人提出聽證總結

聽證作業要點性質為一行政規則，供內政部各業務單位或所屬機關處理相關案件時舉辦聽證時，作為所遵循之程序依據。由上所述可知，相關聽證程序之適用，並不適用於國土計畫擬訂或變更之民眾參與程序。但如申請人申請核發使用許可，則係申請內政部作成一行政處分，如內政部認為全案案情複雜，或者經國土審議會認為涉及技術性、專業性之事證或爭點，而認有舉行聽證必要，並經主管機關審認亦有舉辦聽證之必要時，則可報請部長、次長核可後，舉辦聽證。此時，聽證程序已較國土計畫法第 25 條規定之公聽會程序更為嚴謹，自可適用此聽證作業要點所規定之聽證程序。然而國土計畫法第 25 條明文規定公開展覽期間 30 日內人民或團體得以書面提出意見、聽證期日等相關資訊應以書面送達申請使用範圍內之土地所有權人等程序，為法律明文規定應進行之程序，並不得因聽證程序之進行而省略，併此指明。

陸、小結

綜觀我國對於和使用許可議題性質相近的民眾參與相關規定，可以發現多數均係著眼於法定程序中的公開展覽及公聽會等行政上可操作之既定模式，並將民眾意見做為後續審議之重要參考依據；各種規定在參與形式、通知方式、參與對象及意見處理方式或異議處理的規定，綜整比較如表 4-7。而內政部舉行聽證作業要點則是針對內政部審理審理都市計畫、重要濕地、海岸管理、都市更新、土地徵收及市地重劃等案件，依法規規定應舉行聽證，或依職權認有舉行聽證之必要者，依規定辦理聽證程序。針對各相關法規涉及民眾參與部分，部分適合納入使用許可相關辦法者，例如使用許可公開展覽與公聽會辦理方式、參與人員及其定位、資訊公開方式及人民意見的處理等內容，將可參酌調整為擬定使用許可公開展覽與公聽會辦理方式及人民意見處理辦法建議條文。

表 4-7 使用許可議題性質相近的民眾參與相關規定綜理表

名稱	非都市土地開發審議作業規範	土地徵收條例及土地徵收條例施行細則	環境影響評估法及環境影響評估法施行細則	重要濕地評定變更廢止及民眾參與實施辦法
條號	第 8-1 點	條例第 10、13-1、22 條 細則第 10、11-1 條	母法第 12 條 細則第 24-1、25、26 條	第 9、10、11、12、13、14 條
參與形式 (辦理主體)	直轄市、縣(市)政府依第 8 點規定受理第 1 項申請開發案件後，直轄市、縣(市)政府應召開聽取陳情民眾或相關團體意見會議。	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 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。 ✓ 至少舉行二場。 	<p>目的事業主管機關收到評估書初稿後 30 日內，...，進行現場勘察並舉行公聽會。</p> <p>公聽會，指目的事業主管機關向主管機關、委員會委員、有關機關、專家學者、團體及當地居民，廣泛蒐集意見，以利後續委員會審查之會議。</p>	中央主管機關辦理本法第 10 條第 1 項所定公開展覽及說明會。
	<p>【特殊情形】</p> <p>已依土地徵收條例、環境影響評估法或其他目的事業法令規定辦理公聽會，且檢附相關資料佐證其公聽會之說明內涵，不在此限。</p>	<p>【特殊情形】</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ 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。 ✓ 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。 	×	×

第四章 使用許可民眾參與機制

名稱	非都市土地開發審議作業規範	土地徵收條例及土地徵收條例施行細則	環境影響評估法及環境影響評估法施行細則	重要濕地評定變更廢止及民眾參與實施辦法
通知方式	未規定	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 應於 7 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。 ✓ 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。 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 舉行公聽會時，應於 10 日前通知主管機關、委員會委員、有關機關、專家、學者、團體及當地居民，並公布於指定網站至公聽會舉行翌日。 ✓ 公聽會應於開發行為所在地之適當地點行之。 ✓ 第一項當地居民之通知，得委請當地鄉（鎮、市、區）公所轉知。 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 說明會應於重要濕地所在地之直轄市、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所、村（里）辦公室、社區活動中心或其他適當地點舉行。 ✓ 將公開展覽與說明會之日期及地點登載於政府公報、新聞紙、專屬網頁或其他適當方法廣泛周知，並於說明會舉行前 15 日，將會議資料登載於專屬網頁。
參與對象	未規定	未規定	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 主管機關、委員會委員、其他有關機關，並邀集專家、學者、團體及當地居民。 ✓ 進行現場勘察、舉行公聽會時，應考量下列事項，邀集專家學者參加：一、個案之特殊性。二、評估項目。三、各相關專業領域。 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 相關目的事業主管機關、該重要濕地所在地之直轄市、縣（市）主管機關、直轄市、縣（市）議會及鄉（鎮、市）民代表會等民意機關、申請人及土地所有權人 ✓ 商請當地村（里）長通知當地居民參加。
意見處理方式	申請人應就民眾或相關團體陳述意見做成紀錄並研擬回應意見，於提報區域計畫委員會審議時一併檢附。	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 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 	目的事業主管機關應於公聽會議紀錄作成後 30 日內，公布於指定網站。	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 中央主管機關應於說明會後 30 日內將會議紀錄函送相關機關及人員，並登載於專屬網頁。 ✓ 對於前項會議紀錄有意見

名稱	非都市土地開發審議作業規範	土地徵收條例及土地徵收條例施行細則	環境影響評估法及環境影響評估法施行細則	重要濕地評定變更廢止及民眾參與實施辦法
		<p>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。</p> <p>✓ 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。</p>		<p>者，得於收到會議紀錄 30 日內以書面向中央主管機關提出意見；中央主管機關應於收受書面意見後 30 日內函復回應情形，並副知直轄市、縣（市）主管機關及相關目的事業主管機關。</p>
異議處理	未規定	<p>權利關係人對於第十八條第一項之公告事項有異議者，得於公告期間內向該管直轄市或縣（市）主管機關以書面提出。該管直轄市或縣（市）主管機關接受異議後應即查明處理，並將查處情形以書面通知權利關係人。</p> <p>權利關係人對於徵收補償價額有異議者，得於公告期間屆滿之次日起三十日內以書面向該管直轄市或縣（市）主管機關提出異議，該管直轄市或縣（市）主管機關於接受異議後應即查明處理，並將查處情形以書面通知權利關係人。</p> <p>權利關係人對於前項查處不服者，該管直轄市或縣（市）主管機關得提請地價評議委員會復議，權利關係人不服復議結果者，得依法提起行政救濟。</p> <p>直轄市或縣（市）主管機關依第二十條規定發給補償費完竣後，徵收計畫之執行，不因權利關係人依</p>	未規定	<p>說明會參加人員認為主持人於會議程序進行中所為處理或決定有爭議時，得即時聲明異議。主持人認為異議有理由者，應即撤銷原處理或決定；認為無理由者，應即駁回異議，並將異議及處理要旨列入紀錄。</p>

第四章 使用許可民眾參與機制

名稱	非都市土地開發審議作業規範	土地徵收條例及土地徵收條例施行細則	環境影響評估法及環境影響評估法施行細則	重要濕地評定變更廢止及民眾參與實施辦法
		<p>前三項規定提出異議或提起行政救濟而停止。 徵收補償價額經復議、行政救濟結果有變動或補償費經依法發給完竣，嗣經發現原補償價額認定錯誤者，其應補償價額差額，應於其結果確定之日起三個月內發給之。 本條例所稱爭議，指建設計畫於行政院核定為重大建設後，經需用土地人以書面通知計畫範圍內之特定農業區農牧用地之土地所有權人其土地列入徵收，而土地所有權人對其所有之農牧用地列入徵收計畫範圍之必要性提出異議時，經興辦事業之中央目的事業主管機關詳實說明後，仍有異議者。 前項異議應由土地所有權人於收到通知後一個月內，以書面向需用土地人或興辦事業之中央目的事業主管機關提出，屆期未提出，視為無異議。 聽證之舉行應由興辦事業之中央目的事業主管機關於報送徵收計畫予中央主管機關審查前辦理之。</p>		
審議時參與	未規定	未規定	未規定	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 重要濕地審議小組進行審議時，應請申請人列席說明；相關之人民或團體代表，得列席陳述意見。 ✓ 申請人及相關之人民或團體代表應於陳述意見完畢後退席。

第二節 國外使用許可民眾參與機制研析

壹、德國空間秩序法之空間秩序程序

國土計畫法第 24 條第 1 項、第 2 項規定，於符合本法第 21 條國土功能分區及其分類之使用原則下，從事一定規模以上或性質特殊之土地使用，申請人應申請使用許可，且不得變更國土功能分區及分類。此使用許可制度與具體使用行為之土地使用規劃相關，且改變以往區域計畫法之開發許可制，係進行使用行為合乎國土計畫之審查，而不得為國土功能分區及分類的變更。就此點而言，制度上與德國空間秩序法第 15 條規定之空間秩序程序(Raumordnungsverfahren)類似，法制上亦規定其應踐行之機關團體與民眾參與之程序。在本研究前述關於計畫形成自由及利益衡量理論的基礎下，可知程序之踐行與最後實體內容是否有瑕疵息息相關，且其合法性可受行政法院審查。相較於我國，德國在計畫法制及開發法制已有相當完備的理論基礎，且我國司法見解亦深受德國影響，他山之石可以攻錯，為使未來行政機關得以因應使用許可制度之發展及受法院之審查，以下即對於德國空間秩序程序於概略介紹。

一、空間秩序程序簡介

(一) 德國空間秩序法第 15 條之規定

依德國空間秩序法第 15 條之規定，空間秩序之主管機關於一特別程序中，審視特定具有空間重要性之計畫及措施對於空間秩序可能造成之影響，此程序即為空間秩序程序。主管機關應以跨區域的角度進行評估，並特別重視該計畫或措施與空間秩序基本要求是否合致、及與其他具有空間重要性的計畫是否互相配合，並應評估使用行為者對於場址選擇的替代方案。使用行為人應向主管機關提出相關必要文件，以使其得以評估使用行為對於空間可能造成的重要影響。

受使用行為影響之行政機關及機構應參與程序，至於其他鄰接國家，則依互惠平等原則參與。民眾得參與空間秩序程序。應於使用行為人提出相關文件後四星期內，決定是否進行空間秩序程序，並於文件齊備後六個月內，終結程序。

德國空間秩序法第 15 條對於空間秩序程序之民眾參與，本身並無詳細的規定，主要程序之進行仍由各邦之空間秩序法為進一步規範。

(二) Baden-Württemberg 邦空間秩序法之規定

1、空間秩序環境影響評估及空間影響評估

該法第 14 條第 2 項規定，於空間秩序程序中，應就使用行為與其他具有空

間重要性之計畫及空間秩序之基本要求審視其是否合致。空間秩序程序尚應包括空間秩序環境影響評估（raumordnerische Umweltverträglichkeitsprüfung），即應調查、描述及評估使用行為對於下列事項在空間上可能產生之直接或間接影響：

- (1) 人類、動物及植物；
- (2) 土地、水、空間、氣候及景觀；
- (3) 文化及其他物質資產；
- (4) 上述事項彼此相互間之影響。

同條第3項規定，空間秩序程序之結論，係由主管機關於空間秩序之評估中，確定下列事項：

- (1) 使用行為是否與空間秩序，特別是空間秩序之目標及基本原則相符；
- (2) 於空間秩序之觀點，使用行為與其他具有空間重要性之計畫間是否互相配合，或得否實施。

此評估，稱之為空間影響評估（Raumverträglichkeitsprüfung）。此外，空間影響評估更應包括由使用行為人所提出場域及路線之替代方案，並揭示對於空間秩序最有效之解決方案。

至於空間秩序程序經空間影響評估所獲至之結論，及其包括之空間秩序環境影響評估，行政機關、受委託行政公權力之私人於作成開發許可、確定計畫裁決或其他就使用行為依法核發許可時，應予審酌。但該結論對於使用行為人及對於其他個人，並無直接拘束之效力，且不得取得許可、確定計畫裁決或其他依法核發之許可。

然而，空間影響評估之效力原則上為五年，必要時，得以書面提出申請再延長五年。如展延之申請於期限屆至前已合法提出者，展延之效力得溯及既往。如對於評估具有重要性之事實及法律關係無變更者，主管機關視情形應（soll）予展延。

2、程序架構及參與程序

(1) 程序進行之期間

是否應進行空間秩序程序，應於使用行為人向主管機關提出必要之申請文件四星期後決定，並於文件齊備後六個月內終結。

(2) 使用行為人應說明之事項

使用行為人提出之文件，應對於下列事項，進行說明：

- A. 依使用行為之場址、性質、範圍及其需求，描述對於土地及對於環境可能產生之重大影響。

- B. 描述對於可避免、減輕或平衡環境受到重大不利影響之措施；如無法平衡其影響，對於自然及地景所受影響擬採取之補償措施，
- C. 由使用行為人對於開發計畫所提出之替代方案，並說明作成選擇之重要理由。

此外，並應附上一般得以理解之總結說明。

如有必要，主管機關應對於使用行為人，依其提出之必要文件之類型及範圍，說明空間秩序環境影響評估之標的、範圍及方法，以及其他對於空間秩序評估具重要性之事項。主管機關得命使用行為人提出專業鑑定意見，或由使用行為人付費請專家提出鑑定意見。

主管機關於進行後續程序前，應盡速判斷文件是否齊備，僅於有新事實或為避免利益衡量瑕疵而有必要時，始得命使用行為人為文件之補充。

(3) 參與程序

參與程序，分為機關與團體之參與及民眾參與。

機關與團體之參與部分，主管機關得參與邀請可能受計畫影響之下列團體或組織參與空間秩序程序，包括：

- A. 鄉鎮市、其他擬訂建設指導計畫之主體及其他行政主體。
- B. 區域團體。
- C. 其他公法組織及執行公共任務之私人。
- D. 基於依當事環境影響評估法得參與之其他鄰接國家。
- E. 經承認之自然保育團體。

此外，社會團體只有依其章程，涉及邦發展計畫或區域發展者，亦得參與表示意見。惟機關與團體之參與係以書面或電子方式為之。

至於民眾參與部分，於空間秩序程序中，民眾應參與之。主管機關應於使用行為可能影響之鄉鎮市，公開展覽使用行為人所提出之文件一個月。主管機關應於七日前於當地公告公開展覽之日期及地點使民眾知悉，公告之相關費用由使用行為人負擔。

任何人於公開展覽期間經過後二星期內向鄉鎮市之地方自治團體表示意見，於上述公告並應說明之。地方自治團體應將於期限內民眾表示之意見轉交主管機關，並得附加其自身意見。

主管機關於空間影響評估中，應於前述空間秩序環境影響評估及空間影響評估應遵循之規範內，審酌民眾之意見。空間秩序程序之結論應於受影響之鄉鎮市地方自治團體公開展覽一個月，並於當地進行公告，公告之相關費用由使用行為人負擔。

二、空間秩序程序之特性及與我國使用許可制之比較

(一) 功能及法律性質之比較

空間秩序程序本身是一個包括就使用行為對於環境及其他空間秩序可能造成影響所為之事先評估程序，究其性質，與具體使用行為息息相關，已並非典型、傳統之計畫工具⁴⁰。整體制度的思維，類似於環境影響評估，惟其功能，不僅在於環境保護，更在於以跨域的角度，對於預計進行之使用行為進行空間秩序之調控，以盡早對於開發行為選定之場址進行原則性之評估及檢視⁴¹。

於空間秩序程序之結論中，確定使用行為對於空間秩序之目標及基本原則等要求是否相符，及其應如何與其他具有空間秩序重要性之使用行為相互配合。此結論為對於使用行為就公益可能造成之影響，且為後續就使用行為進行利益衡量時，應審酌之公益。此結論不具有法律上之拘束力，並未剝奪依個別法令各該目的事業主管機關對於使用行為核發許可之權限，惟具有事實上之拘束力，亦即對於使用行為就空間秩序可能產生影響所為之評估，係後續各該目的事業主管機關應列入考量之公益事項，如未列入審酌而作成之都市計畫（或其變更）以及開發許可，即罹有利益衡量瑕疵或裁量瑕疵之違法。

德國空間秩序程序係在空間計畫法制下，依循計畫形成自由及利益衡量瑕疵理論所設計出來的評估程序。其評估的結果不具有法律上的實質地位及拘束力，以避免剝奪目的事業主管機關對於使用行為進行審查並核發許可之法定權限，並藉此強化各該目的事業主管機關於行使權限時，形成尊重及考量空間秩序的行政文化。

與我國國土計畫法第 24 條以下之使用許可制相較，使用許可同樣時對於就國土利用可能產生影響之土地使用行為所為之預先評估，檢視土地使用行為是否符合各該國土功能分區之使用原則，並考量土地使用適宜性、交通與公共設施服務水準、自然環境及人為設施容受力（國土計畫法第 26 條第 2 項）。此使用許可制度本質上已與前述之國土計畫之擬訂與變更不同，亦與以往區域計畫法中之開發許可制不同，在功能上反而類似於德國之空間秩序程序。只是在實體之法律地位上，我國法制已明文將使用許可定位為具有法律拘束力之行政處分，換言之對於土地使用場址之選定，對於後續開發行為之審查已發生行政處分之構成要件效力，土地使用行為之目的事業主管機關已非審酌使用許可之結論，而是完全受使

⁴⁰ Kloepfer, a.a.O.(Fn.1), §10 Rn.52.

⁴¹ Kloepfer, a.a.O.(Fn.1), §10 Rn.57.

用許可之拘束，並以之為前提要件依其權限審查土地使用行為，依法作成相關處分。

我國使用許可制度，使得在計畫的評估階段即出現具有行政處分性質之使用許可，此與環境影響評估法制類似，雖然有助於強化國土計畫主管機關之權限及使用許可之法律效力，但本質上已與計畫法制之精神不符，且無助於各該目的事業主管機關行使職權時將國土計畫內化於其思維。實際上，此制度亦如同環境影響評估法所形成的問題，造成程序的複雜化，且可能因使用行為規劃細節的變動，導致使用許可程序及後續程序的連帶變更，增加行政成本的負擔。將本質為評估功能的制度設計為具有法律拘束力的結論（行政處分），已為我國法制上因缺乏對於計畫法的理解所為悖離理論之制度設計。

因使用許可已與以往區域計畫之開發許可制度的功能大相逕庭，未來國土計畫法是否在使用許可制度的設計上回歸計畫形成自由及利益衡量瑕疵理論，將使用許可制度改為評估的功能，強化目的事業主管機關之職權，要求核發許可時應綜合考量各方公私益的要求，而非直接受使用許可之拘束，建議為可參考的修正方向。

（二）參與程序之觀察

觀察德國空間秩序程序關於參與程序之架構，主要強調機關與團體之參與及民眾參與，其中前者之參與程序以書面或電子方式為之，與民眾參與程序不同。主要考量應為機關與團體具有一定之專業知識及資訊判讀能力，參與程序的重要功能在於使空間秩序程序之結論不致於因未列入相關公益思考而產生利益衡量瑕疵之違法。

至於民眾參與程序，可以看到核心的程序要素為公告及公開展覽、評論（表示意見）、及回應說理。所謂對於民眾意見之回應說理，主要在於在最後作成之結論（空間影響評估）中，應審酌民眾之意見，並且應將審酌之理由具體說明。而此亦符合在空間計畫中民眾參與的基本架構。相關核心要素，可提供我國設計使用許可之民眾參與程序時參考。

貳、英國規劃許可制

一、英國規劃許可制度之運作模式⁴²

英國土地使用開發管制工具為「開發許可制」，其包含了「規劃許可」與「建築許可」兩類。規劃許可為開發者對其所擬定之開發範圍，於實際開發前，必須先得到地方主管機關之規劃許可，其審核結果分為「無條件許可」、「有條件許可」或「拒絕許可」等。建築許可為開發者取得規劃許可後，須準備建築計畫及詳細的申請書，述明建築技術和安全性的考慮，再向郡地區提出申請。依據 1985 年的建築管理規定，建築申請通常可以和詳細而完整的開發計畫同時申請。

(一)審議機構與權限

1.地方政府

在英國，對於開發項目進行規劃審查是地方政府的法定權力。英國的地方政府(地方議會或者國家公園規劃局)具有開發規劃管理之實權。一般由地方議會選舉出來的規劃委員負責核准規劃許可，或者指定規劃部門一位高級官員代表議會進行批准。根據規劃法，地方政府得批准或拒絕規劃申請。同時，地方政府還可附加他們認為適宜之有關條件。

2.中央政府和地區政府

一些重大開發項目地方規劃當局無權決策，由規劃事務大臣直接受理並決定是否核准規劃許可。重大開發項目主要包括：可能與國家政策發生衝突之項目、對國家利益有較大爭議之項目、對周圍產生重大影響之項目、引發重大建築或城市設計問題，甚或涉及到國家安全和外國政府利益的項目等。此外，開發項目如果涉及郡區範圍內的問題，必須直接送交郡級規劃機構審核批准，地區規劃機構還必須通知所在地的教區議會和社區議會，對於開發影響較大之項目(如工業開發項目)，地方議會有權參與協議。

3.其他相關機構

在某些特殊情況之下，規劃許可之批准會徵求環境、食品 and 鄉村事務部(DEFRA)、英國自然署(English Nature)、環境署(Environment Agency)、林業委員會、英國古物古蹟辦事處(English Heritage)等一些國家級機關之意見。這些部門提出相關諮詢意見，但並不具有審議規劃許可之權利。地方規劃當局在審查規劃許可過程中，也可以向相關地方機構(如城市社團、英國鄉村保護議會在當地的辦事處等)徵求意見。

⁴² 主要整理自內政部營建署，2010，「非都市土地開發許可審議機制檢討」，pp.3-24~3-39。

(二) 審查依據及主要審查事項

地方規劃機構在核准規劃許可時，主要考察開發項目與地方開發規劃是否一致。在具體審查時，主要考量以下各項因素：

1. 實際開發考量：寧適性、外觀與基地配置及可及性對鄰近交通之衝擊。
2. 一般化策略性之開發考量：有關土地開發數量、區位、開發期間及與其他開發之配合等。
3. 判例及對現有基地佔有人或鄰近基地規劃許可申請者之影響。

(三) 申請與審議程序

開發者根據擬定之開發項目特點，遵循一定的法定程序，向地方當局提出規劃許可申請。規劃部門在收到申請人的申請報告後，必須給申請人復函，復函必須寫明收取規劃申請之確切日期。與此同時，地方規劃當局將規劃申請文件公布於眾供討論，例如：通知開發者的鄰里、在開發區域周圍張貼布告，或登報於地方報紙，為公眾提供充分表達意見之機會。在這過程中，會通知教區、市鎮和地方社團，甚至有些特殊項目還需要徵求其他實體(如郡級議會、地區環境部門和其他政府機構)的相關意見。任何人都可以表達意見，地方議會可根據這些意見，建議開發者對開發項目進行調整。

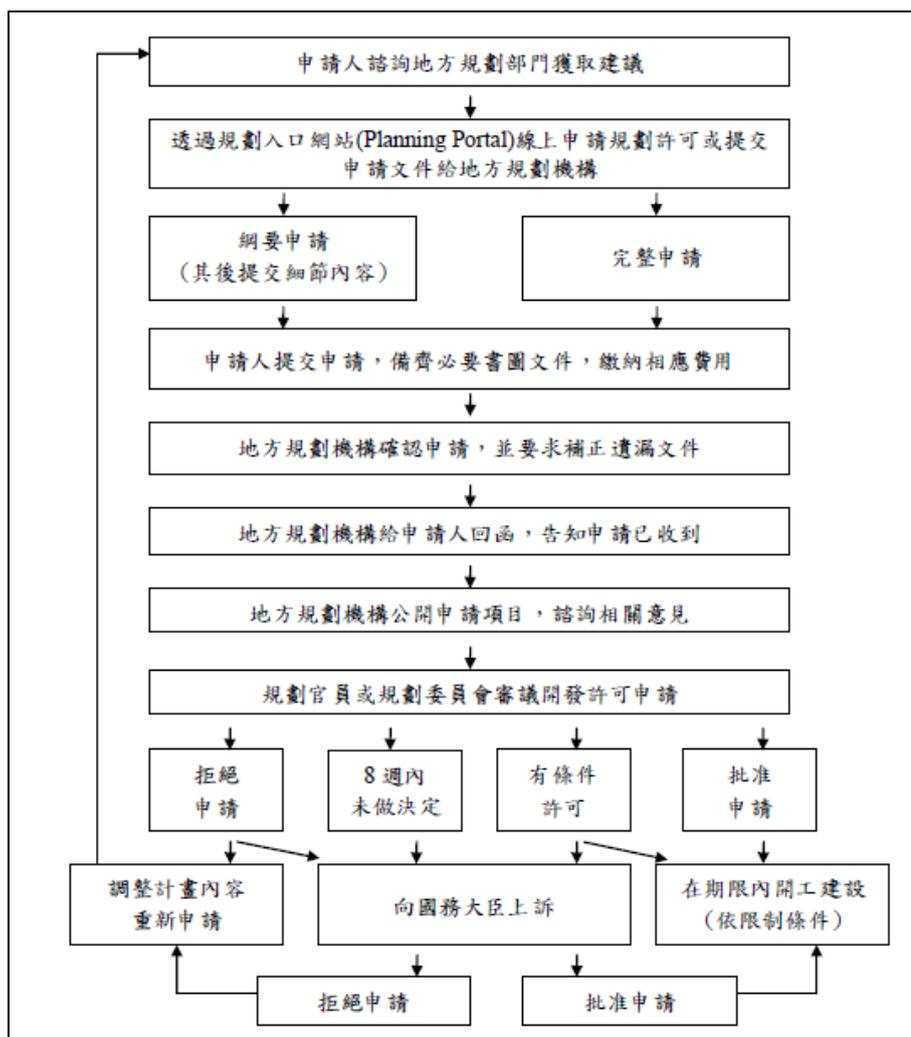


圖 4-1 英國規劃許可之申請與審議流程圖

資料來源：內政部營建署，2010：3-33

二、規劃許可制之民眾參與

英國規劃許可制之基本理念即包括建立民眾參與管道，讓民眾有機會表達對官方計畫之看法，並可提出異議，而政府則以公審會方式予以回應。根據規劃入口網站(Planning Portal)線上申請規劃許可官方網頁介紹，地方規劃當局於開發案申請前依規定在報紙上發布公告申請內容，並向公眾、法定受僱人提出諮詢，其公眾諮詢對象包涵周邊居民及社區團體，另視開發案類型依相關法規規定向法定受僱人諮詢，公開展覽期間通常維持 14~21 天，期間截止後開發單位可依據諮詢內容調整開發內容後向有關機關提出規劃許可之申請。

第三節 民眾參與機制之重點探討

本計畫根據歷次會議、專家學者座談會、社造沙龍及公民團體與談，綜整出下列與使用許可之民眾參與相關議題。

壹、使用許可公開展覽與公聽會辦理方式

一、法源依據

根據國土計畫法第 25 條：「直轄市、縣（市）主管機關受理使用許可之申請後，經審查符合受理要件者，應於審議前將其書圖文件於申請使用案件所在地鄉（鎮、市、區）公所公開展覽三十日及舉行公聽會。但依前條第三項規定由中央主管機關審議者，於直轄市、縣（市）主管機關受理審查符合受理要件核轉後，於審議前公開展覽三十日及舉行公聽會。」

二、資訊公開

依國土計畫法第 25 條第 2 項規定，舉行公聽會之時間、地點、辦理方式等事項，除應以網際網路方式公開外，並得登載於政府公報、新聞紙或其他適當方法廣泛周知，另應以書面送達申請使用範圍內之土地所有權人。但已依其他法規舉行公聽會，且踐行以網際網路周知及書面送達土地所有權人者，不在此限。

有關公開展覽與公聽會期日之安排，於國土計畫法立法過程，考量行政機關受理案件審查之時效，以於公開展覽 30 日內完成公聽會之辦理為原則，惟案件性質特殊者（例如：爭議性高、社會高度關注之案件等），主管機關得視實際需求進行調整，公聽會可於公開展覽完成後再行舉辦，人民、相關團體及主管機關具備更為充足時間準備，亦發揮公聽會廣納意見之效益。

另一方面，資訊公開之方式除可登載於政府公報、新聞紙，亦可透過網際網路或其他適當方法廣泛周知，例如既有之民政系統、手機簡訊或軟體推播訊息及網路資訊懶人包亦均可做為民眾參與聲明之傳播管道，甚至地方有線電視的託播亦可做為資訊公開之備選途徑，惟部分項目涉及經費及個人資訊應用，主管機關可視情況選擇辦理，例如考量城鄉差異及人口組成，再選擇適合的資訊公開方式（參見前章表 3-5）。尤其是網際網路的傳播雖無遠弗屆，但須考量許多地方上的長輩並非經常性的使用網路，或僅使用網路做特定的聯絡行為，導致有些地區採用傳統的方式，資訊傳遞的效率反倒高於現代科技。

關於資訊公開的內容，除法令規定的日期地點外，建議將使用許可計畫內容、要旨充分的揭示，並轉譯成淺顯易懂說明，讓關心的民眾能夠獲得正確的資訊，以利於在參與的過程中充分地對計畫內容表示意見，辯證實質計畫內容的良窳。

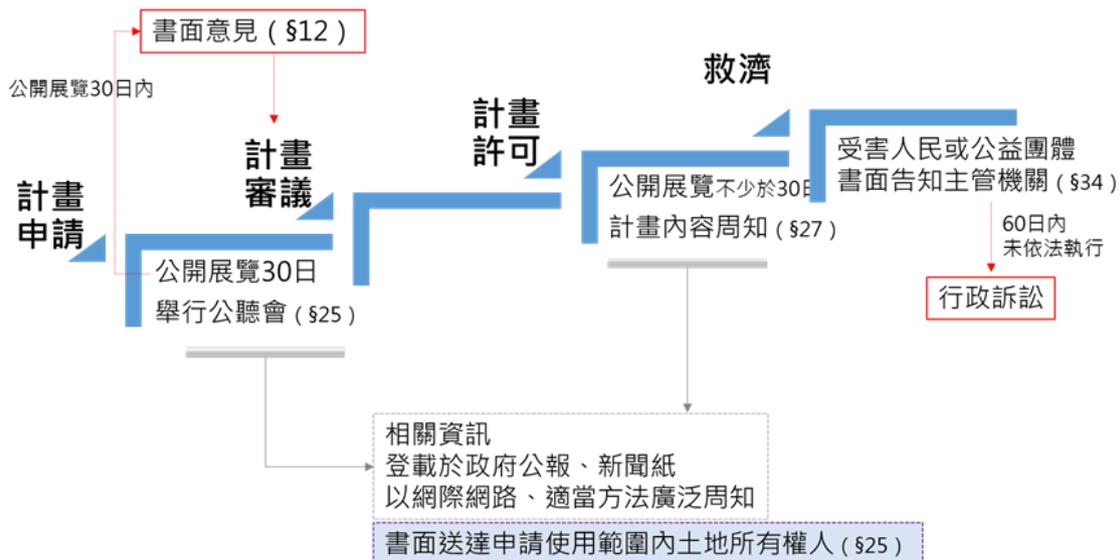


圖 4-2 使用許可法定民眾參與內容

貳、公聽會相關參與人員及其定位

各級主管機關依國土計畫法第 25 條規定，於審議使用許可前舉行公聽會，公聽會性質係為蒐集各方之意見，除依該條第 2 項規定，以書面送達通知申請使用範圍內之土地所有權人外，公聽會參與形式應為開放性且不限參與對象，故應可以網際網路方式公告周知，會議進行過程除對外說明使用許可計畫內容外，為蒐集各方意見，了解使用許可於土地使用所涉及之公私益狀態，各級主管機關辦理公聽會得主動邀請相關人員，以兼顧各方利益的代表性與均衡性。簡言之，公開展覽係為讓民眾充分獲得相關資訊，而公聽會之目的為廣納民眾及相關團體之意見，其對象均不宜另加限制。

公聽會參與之當然對象	主管機關	1. 蒐集相關意見。2. 主持公聽會
	申請人	1. 案件內容說明。2. 了解人民意見，修正使用許可內容
相關民眾及團體	申請使用範圍內之土地所有權人	表達受影響之陳情意見
	一般民眾或團體代表	廣納民眾或團體意見
相關機關	案件所之鄉（鎮、市、區）公所代表	回應在地民情
	目的事業主管機關代表	表達目的主管機關立場
	案件所在地之地方政府	1. 地方民情反應。 2. 地方政府及國土計畫主管機關立場
	其他部門機關代表	所涉主管機關業務立場

圖 4-3 使用許可審議前舉辦之公聽會相關參與人員及其定位

除「主管機關」及「申請人」為公聽會參與之對象，及「申請使用範圍內之土地所有權人」已於國土計畫法第 25 條予以明訂以書面送達通知外，考量「案件所之鄉（鎮、市、區）公所代表」、「目的事業主管機關代表」、「其他相關機關代表」角色相對明確，擬於「使用許可公開展覽與公聽會辦理方式及人民意見處理辦法」（草案）第 5 條訂定主管機關得邀請對象。

參、人民意見陳述管道及處理方式

依據國土計畫法第 25 條規定，受理使用許可之申請後，應於審議前辦理公聽會及公開展覽程序，任何人民或團體得於公開展覽及公聽會期間內，得向主管機關以書面表示意見，主管機關於公開展覽期滿或公聽會結束後，彙整相關意見並公開，同時考量公聽會發言人之權益，倘對公聽會記錄尚有異議，於機關明定得提出異議之期間，人民可於該期間向主管機關再次提出意見。

除前述法定的公聽會及公開展覽程序，人民得以陳述意見外，使用許可計畫審議期間仍應有民眾參與之程序設計，參酌現行非都市土地開發審議相關制度設計，未來使用許可計畫進行審議時，相關人民或團體代表亦得列席陳述意見，同時，為不影響審議會委員之討論及審議，申請人及相關之人民或團體代表於陳述意見完畢後應退席。相同理念不僅應於國土計畫擬定過程中落實，亦可於使用許可審議程序中被突顯，讓民眾提供的意見都能被妥適處理，而非僅流於形式。

針對人民意見處理方式，本計畫經歷次會議、專家學者座談會、社造沙龍及公民團體與談，並參考非都市土地開發審議作業規範、土地徵收條例施行細則、環境影響評估法，就人民意見處理方式是否規定申請人須針對人民意見進行回應並公告週知進行探討。

本計畫建議主管機關宜於計畫審議過程中詳細記載公聽會及公開展覽期間之書面意見，並於綜整人民意見後，請使用許可案之申請人針對人民意見進行回應說明，並納入審查會議說明，使審議委員得具體瞭解公開展覽程序或公聽會之相關內容及爭點，並將申請人回應處理情形，作為使用許可審酌參考；其最終審酌結果及人民意見參採情形，同時應記載於使用許可計畫書內容，於申請使用許可案件審議通過後，依國土計畫法第 27 條規定，人民意見處理情形將併同許可之計畫書圖文件公開展覽之。

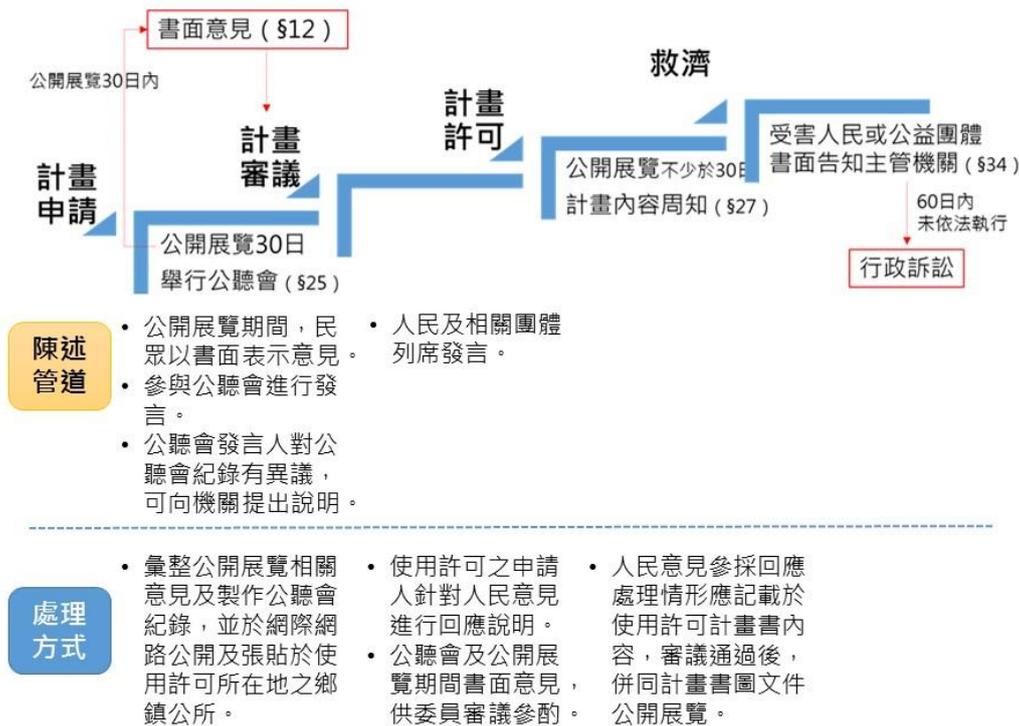


圖 4-4 使用許可人民陳述意見管道及意見處理方式

肆、特殊案例之公告週知對象

依國土計畫法第 25 條規定，建議明訂舉行公聽會前，應於公聽會期日開始 7 日前以網際網路方式公告相關事項，並得登載於政府公報、新聞紙或其他適當方法廣泛周知，且得與公開展覽併同公告張貼於案件所在地鄉（鎮、市、區）公所，以周知所在地範圍之民眾。惟依過去審議開發許可案經驗，部分特殊性質之開發計畫外溢影響甚大，已超出所在地範圍，在考量得以具體界定影響範圍的前提下，初步研提主管機關得擴大民眾參與通知對象之使用許可案類型如下：

一、區域性鄰避設施

現行「非都市土地開發審議作業規範」第 8 點之 1 規定，已就申請開發殯葬、廢棄物衛生掩埋場、廢棄物封閉掩埋場、廢棄物焚化處理廠、營建剩餘土石方資源堆置處理場及土石採取場等設施等之民眾參與部分訂有相關規定，直轄市、縣（市）政府應召開聽取陳情民眾或相關團體意見會議，申請人應就民眾或相關團體陳述意見做成紀錄並研擬回應意見，於提報區域計畫委員會審議時一併檢附。

惟現行法令規定對於通知對象未有相關規範，考量鄰避性設施開發對於所在地區及周邊鄰近範圍有其負面或其他不確定影響，如僅邀案件所在地縣（市）政府或鄉（鎮、市、區）公所，意見收集恐有其侷限性，故本研究建議，主管機關舉行公聽會時得邀請案件所在地毗鄰之縣（市）政府、鄉（鎮、市、區）公所代

表參與公聽會，而該通知範圍，則建議以該設施的服務範圍予以界定，以了解鄰避設施對周邊影響之情形，並得適當表達陳情意見。

二、使用許可規劃之設施已超出計畫範圍，影響鄰近周邊地區

以科學園區或工業區為例，其申請基地範圍位於某鎮，惟其汙水放流專管理設流經鄰近其他鄉鎮，再行放流至其他鄉鎮或縣市，在地居民深恐污染附近農業區及造成農業生產等問題，其影響範圍已超過使用許可範圍，針對類此案例，因使用許可計畫需求，將部分設施規劃於申請範圍外者，主管機關得邀請該範圍之縣（市）政府、鄉（鎮、市、區）公所代表參與公聽會，以了解使用許可涉及影響之情形，並得適當表達陳情意見。

如為確認計畫影響範圍而有必要者，亦可參考「內政部舉行聽證作業要點」第4點規定，以準備會議方式，就涉及多數當事人或利害關係人案件，協調具共同利益或主張者，並據以界定其合理範圍。

依國土計畫法第25條規定，公聽會應以網際網路方式，資訊公開使用許可案內容予民眾及團體，惟針對部分特殊性質使用許可案件，須配合擴大民眾參與通知對象，將視影響範圍邀請毗鄰之縣（市）政府、鄉（鎮、市、區）公所與相關機關，以踐行「使用許可公開展覽與公聽會辦理方式及人民意見處理辦法」（草案）第5條主動邀請通知之規定。

考量行政成本，針對不特定範圍內之通知將透過網際網路及公告等方式，且根據國土計畫法第25條規定辦理通知，但主管機關如遇特殊開發型態，亦可透過專案處理方式通知週邊地區，第3條規定並未排除此類例外情形之適用。

使用許可之民眾參與程序雖多著眼於主管機關受理案件前後之法定程序，但建議申請單位仍可參採擬定國土計畫過程之相關民眾參與方式與精神，於計畫開始即透過相關工具與方法讓可能受影響範圍內的民眾有知的權利，並逐步地收集意見形成共識，尤其是這些鄰避型設施，或影響範圍可能超出計畫範圍者，以避免損害他人權益或日後執行過程中的不必要衝突。

陸、歷次會議討論參採情形

上述議題為歷次工作會議、專家學者座談會、公民團體意見及社區沙龍所關注之議題，本團隊參採相關意見修正使用許可公開展覽與公聽會辦理方式及人民意見處理辦法（草案）建議條文，參採情形如下表所示。

表 4-7 歷次會議討論參採情形

議題	參採情形
一、建議主管機關應於公開展覽 30 日後再舉行公聽會。	已根據建議修正使用許可公開展覽與公聽會辦理方式及人民意見處理辦法建議條文。
二、建議針對不同議題分次召開公聽會並以提案方式在公聽會上討論，引導人民團體聚焦議題。	公聽會之目的為廣納民眾及相關團體之意見，並不建議於公聽會上針對議題進行討論。本計畫建議於計畫擬定前可透過座談會等方式先行聚焦議題。
三、申請人可因正當理由變更公聽會期日或場所，是否影響人民權利？	申請人提出變更公聽會期日場所需以正當理由為限，主管機關可視其理由決定是否同意之。
四、請規劃單位研析本案是否須辦理聽證會？	已於本計畫中加入相關建議說明，內容可參考第四章第二節柒、內政部舉行聽證作業要點。
五、建議公聽會會議紀錄及申請人回應做成紀錄，並公告週知。	在大法官解釋釋字第 742 號機制下，民眾可提起訴願或行政訴訟之救濟機會，因此審查會審酌民眾意見回應辦理情形也將受到法院審查監督，在此機制下民眾權意義受到保障。因此，規劃單位認為無需於處理辦法中明訂。
六、公聽會之辦理是否擴大公告週知之對象及範圍，以污水排放為例，應週知河川流經之縣市。	公聽會之相關資訊除書面送達土地所有權人外，另公告於網際網路上，即未收到書面通知之民眾或團體仍可參加公聽會並於會中提出相關意見，如特殊案件可依其性質擴大其通知對象及範圍。

第四節 使用許可公開展覽與公聽會辦理方式及人民意見處

理辦法建議條文

使用許可公開展覽與公聽會辦理方式及人民意見處理辦法

總說明

依國土計畫法第二十五條規定，各級主管機關受理使用許可之申請後，經審查符合受理要件者，應於審議前將其書圖文件於申請使用案件所在地鄉(鎮、市、區)公所公開展覽三十日及舉行公聽會。公開展覽期間內，人民或團體得以書面載明姓名或名稱及地址，向主管機關提出意見。舉行公聽會之時間、地點、辦理方式等事項，除應以網際網路方式公開外，並得登載於政府公報、新聞紙或其他適當方法廣泛周知，另應以書面送達申請使用範圍內之土地所有權人。主管機關應於公開展覽期滿之日起三十日內彙整人民或團體意見，併同申請使用許可書圖文件報請審議。本條規定涉及中央主管機關或直轄市、縣(市)主管機關審議使用許可前之民眾參與程序，此與國土計畫之擬訂及變更之民眾參與不同。為使主管機關於審議使用許可時，對於國土計畫法第二十六條第二項規定應考量之事項已有充分之資訊，故其民眾參與程序分別包括以公開展覽蒐集民眾以書面提出之意見，以及舉行公聽會聽取各方意見，以達到蒐集資訊之功能。為使主管機關辦理公開展覽、舉行公聽會及處理人民相關意見時，有遵循之依據，以落實使用許可審議之民眾參與程序，強化審議機關審酌意見之完整性與多元性、及其審議結論之民主正當性，爰擬具「使用許可公開展覽與公聽會辦理方式及人民意見處理辦法」，其主要內容如下：

- 一、法源依據(第一條)。
- 二、公開展覽及公聽會之公告與送達、人民書面表示意見之相關規定(第二條至第四條)。
- 三、舉行公聽會之相關規定(第五條至第十三條)。
- 四、人民意見處理之相關規定(第十四條至第十六條)。
- 五、審議會審議時之民眾參與(第十七條)。
- 六、中央主管機關辦理公開展覽與公聽會方式及處理人民意見之準用(第十八條)。
- 七、施行日期(第十九條)。

使用許可公開展覽與公聽會辦理方式及人民意見處理辦法

(草案)

法條	說明
<p>第一條</p> <p>本辦法依國土計畫法（以下簡稱本法）第二十五條第四項規定訂定之。</p>	<p>本辦法之法源依據。</p>
<p>第二條</p> <p>直轄市、縣（市）主管機關依本法第二十四條第三項規定受理使用許可之申請，經審查符合受理要件並由其審議者，應於審議前將申請人提出之書圖文件於申請使用案件所在地鄉（鎮、市、區）公所公開展覽三十日。</p> <p>主管機關應於前項公開展覽開始七日前，將公開展覽之期間及地點以書面送達申請使用範圍內之土地所有權人，並公告之。</p> <p>第一項書圖文件之公開展覽及前項之公告，主管機關另應以網際網路方式為之，並得登載於政府公報、新聞紙或其他適當方法廣泛周知。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 為明定本法第二十五條第一項公開展覽之開始，爰為第一項規定。 2. 為使土地所有權人及各界得以事前知悉公開展覽之期間及地點，主管機關應將相關公開展覽之期間及地點事先送達土地所有權人並公告之，爰為第二項規定。 3. 書圖文件之公開展覽及其事前之公告，除張貼於案件所在地鄉（鎮、市、區）公所外，應以網際網路為之，以推動公開展覽之電子化，並得輔以其他適當方法廣泛周知，爰為第三項規定。
<p>第三條</p> <p>主管機關依本法第二十五條第一項舉行公聽會前，應於公聽會期日開始七日前以網際網路方式公告下列事項，並得登載於政府公報、新聞紙或以其他適當方法廣泛周知：</p> <ol style="list-style-type: none"> 一、事由及依據。 二、期日及場所。 三、討論事項。 四、參與人員。 五、公聽會進行之程序及方式。 六、其他必要事項。 <p>主管機關舉行公聽會前，應將前項規定之事項</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 依本法第二十五條第二項規定，公聽會之舉行應以網際網路方式公開，並得另行公告，爰為第一項規定。 2. 依本法第二十五條第二項規定，舉行公聽會之書面應送達申請使用範圍內之土地所有權人。相關書面亦應送達使用許可之申請人，爰為第二項規定。並於本法第二十五條第二項但書規定之情形，得不再送達土地所有權人。 3. 為節省行政成本，公聽會之公告得

法條	說明
<p>以書面送達申請人及申請使用範圍內之土地所有權人。但已依其他法規舉行公聽會，且以網際網路周知及以書面送達土地所有權人者，不在此限。</p> <p>第一項之公告，得與前條第二項之公告同時為之。</p> <p>第二項對土地所有權人之送達，得與前條第二項之送達同時為之。</p>	<p>與公開展覽之公告同時為之，對於土地所有權人為公聽會之送達，得與公開展覽之期間及地點事先送達同時為之，爰為第三項及第四項之規定。</p>
<p>第四條</p> <p>任何人民或團體得於公開展覽及公聽會期間內，以書面載明姓名或名稱及地址，向主管機關提出意見。</p> <p>前項規定之書面格式，如附表一。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 依本法第二十五條第三項規定，人民或團體得於公開展覽期間內向主管機關提出意見。公聽會期間，任何人亦得以書面表示意見，爰為本條規定。 2. 書面格式，行政作業上應置於網路，以供民眾下載使用。
<p>第五條</p> <p>主管機關依本法第二十五條第一項及第二項規定舉行公聽會時，應邀請下列人員出席：</p> <p>一、目的事業主管機關代表。</p> <p>二、其他相關機關代表。</p> <p>三、案件所在地及毗鄰之鄉（鎮、市、區）公所代表。</p> <p>任何人民或團體得出席公聽會表示意見。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 主管機關依本法第二十五條第一項及第二項規定舉行公聽會時，應主動邀請目的事業主管機關及其他相關機關，如地政、文化資產或環境保護等主管機關，以及案件所在地及毗鄰之鄉（鎮、市、區）公所，派代表出席公聽會，以瞭解土地使用所涉及之狀態，供審議時審酌。如涉及原住民權益時，應邀請原住民主管機關出席。 2. 為發揮公聽會蒐集意見之功能，人民及公益團體亦得出席公聽會表示意見。
<p>第六條</p> <p>主管機關得依職權或申請人之申請，變更公聽會期日或場所。但以有正當理由為限。</p>	<p>依職權或申請人之申請，得公聽會期日或場所之變更，但應有正當理由，且須踐行公告及通知之程序，參照行</p>

法條	說明
<p>主管機關為前項之變更者，應依第三條第一項規定公告，並以書面送達申請人及申請使用範圍內之土地所有權人。</p>	<p>政程序法第五十六條，爰為本條規定。</p>
<p>第七條 公聽會，由主管機關首長或其指定之人為主持人。</p>	<p>關於公聽會主持人，並考量公聽會具有主管機關蒐集意見以供日後審議參考之功能，參照行政程序法第五十七條，爰為本條規定。</p>
<p>第八條 公聽會以主持人說明案由為始。 公聽會開始時，由主持人或其指定之人說明事件之內容要旨。</p>	<p>關於公聽會之開始，參照行政程序法第六十條，爰為本條規定。</p>
<p>第九條 主持人應本中立公正之立場，主持公聽會。 主持人於公聽會時，得行使下列職權： 一、就事實或法律問題，詢問申請人及其他到場人。 二、許可申請人及其他到場人之發問或發言。 三、為避免延滯程序之進行，禁止申請人或其他到場之人發言；有妨礙公聽會程序而情節重大者，並得命其退場。 四、申請人無故缺席者，得逕行開始、延期或終結公聽會。 五、認為有必要時，於公聽會期日結束前，決定公聽會之續行。 六、如遇天災或其他事故不能繼續舉行公聽會時，得依職權或申請人之申請，中止公聽會。 七、採取其他為順利進行公聽會所必要之措施。 主持人依前項第二款決定申請人及其他到場人之發言時，應注意其發言時間之衡平。 主持人依前項第五款決定公聽會續行之期日</p>	<p>1. 關於公聽會主持人之職權，參照行政程序法第六十二條，且因公聽會主要在於蒐集各方意見及瞭解土地使用申請涉及之利益狀況，不涉及證據調查，與聽證之功能仍有不同，爰為本條規定。 2. 為避免申請人與其他到場之人發言時間不對等，造成衝突，第2項即規定主持人應注意各方發言時間之衡平性，以免偏頗。</p>

法條	說明
<p>及場所者，主管機關應通知申請人及申請使用範圍內之土地所有權人。</p>	
<p>第十條 公聽會因不可抗力致延期舉行、依前條第一項第五款規定續行或第六款規定中止者，主管機關應擇期於三十日內重新辦理，並通知申請人及申請使用範圍內之土地所有權人。</p>	<p>1、公聽會因不可抗力（如颱風即將來襲、現場發生火災等）致延期舉行、依前條第一項第五款規定續行或第六款規定中止，無須經主管機關備查，主管機關應重新擇期於三十日內舉辦，爰為本條規定。 2、重辦公聽會時，應無須再踐行公開展覽程序，但須將日期及場所通知申請人及申請使用範圍內之土地所有權人。</p>
<p>第十一條 出席公聽會之人認為主持人於公聽會程序進行中所為之處置違法或不當者，得即時聲明異議。 主持人認為異議有理由者，應即撤銷原處置，認為無理由者，應即駁回異議。</p>	<p>參照行政程序法第六十二條，出席公聽會之人對於主持人之處置得聲明異議，爰為本條規定。</p>
<p>第十二條 公聽會應作成紀錄，載明下列事項，並由主持人簽名： 一、案由。 二、出席者及其代理人之姓名、住所。 三、公聽會之期日及場所。 四、申請人所提出之公聽會簡報及其他相關資料。 五、發言人或其所為之陳述要旨及其提出之文書、其他相關資料。 六、發言人於公聽會程序中，聲明異議之事由及主持人對異議之處理。 公聽會紀錄，得以錄音、錄影輔助之。 受通知之土地所有權人因故不能出席公聽會</p>	<p>本條規定公聽會紀錄應記載事項，並得以錄音、錄影輔助之。受通知之土地所有權人以書面意見代出席者，應將其意見列入公聽會紀錄。</p>

法條	說明
者，得提出書面意見，並列入紀錄。	
<p>第十三條</p> <p>主持人認為在場之人之意見及立場業已充分表達，應即終結公聽會。</p> <p>公聽會終結後，使用許可作成前，主管機關認為必要時，得再舉行公聽會。</p>	<p>公聽會之功能為蒐集各方意見以供審議時審酌，如在場之人已充分表達其意見及立場，公聽會之任務即已完成，故參照行政程序法第六十五條及第六十六條，爰為本條關於公聽會之終結及再舉行之規定。</p>
<p>第十四條</p> <p>主管機關應於公開展覽期滿之日起三十日內，彙整人民或團體於公開展覽及公聽會期間之書面意見，於網際網路公開，及張貼於申請使用案件所在地之鄉（鎮、市、區）公所，並明定表示意見人得提出異議之期間。</p> <p>公聽會終結後，主管機關應於十日內將公聽會紀錄，於網際網路公開，及張貼於申請使用案件所在地之鄉（鎮、市、區）公所，並明定發言人得提出異議之期間。</p> <p>表示意見人對於彙整內容或公聽會發言人對於公聽會紀錄有異議者，應於前二項規定期間內以書面方式向主管機關提出，主管機關收到異議書後應以書面回應處理方式。</p> <p>第一項主管機關彙整意見之格式，如附表二。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1、依第四條規定，公開展覽及公聽會期間任何人民或團體得提出書面意見，第一項即規定於人民陳述意見之彙整及其公開，且應明定表示意見人對於彙整內容得提出異議之期間。 2、第二項規定公聽會紀錄之公開，且應明定對於公聽會紀錄發言人得提出異議之期間。 3、第三項規定主管機關對於人民就彙整內容或公聽會紀錄有異議時之處理方式。得提出異議者，應限於提出該意見之人。相關程序，皆以書面為之，以與公聽會程序相區隔。
<p>第十五條</p> <p>主管機關應於公開展覽期滿之日起三十日內，將前條第一項人民意見彙整內容送達申請人。</p> <p>公聽會終結後，主管機關應即將公聽會紀錄送達申請人。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1、人民意見彙整內容應送達申請人使其知悉，使申請人得以參考相關意見修正其申請內容或準備回應相關意見，以供主管機關審議時審酌，爰為第一項規定。 2、依個別案件具體情形，公聽會不一定可於公開展覽期滿之日起三十日內終結，公聽會紀錄應於公聽會終結製作完成後即送達申請

法條	說明
<p>第十六條</p> <p>主管機關應於公開展覽期滿之日起三十日內，將第十四條第一項人民意見彙整內容，併同申請使用許可書圖文件，報請審議。</p> <p>公聽會終結後，主管機關應即將公聽會紀錄報請審議。</p> <p>主管機關為使用許可之審議時，應審酌人民或團體之意見及公聽會紀錄。審酌之結果及理由，應記載於使用許可處分之理由中。</p>	<p>人，爰為第二項規定。</p> <ol style="list-style-type: none"> 1、依本法第二十五條第三項規定，主管機關於公開展覽期滿之日起三十日內，應將公開展覽期間內人民意見及申請書圖文件，報請審議，爰為第一項規定。 2、依個別案件具體情形，公聽會不一定可於公開展覽期滿之日起三十日內終結，公聽會紀錄應於公聽會終結製作完成後即報請審議機關以供審議時審酌，爰為第二項規定。 3、主管機關於審議時應審酌人民或團體意見及公聽會紀錄，並應於使用許可處分中說明審理之結果及理由，爰為第三項規定。
<p>第十七條</p> <p>國土審議會進行審議時，應請申請人列席說明；相關之人民或團體代表，得列席陳述意見。申請人及相關之人民或團體代表應於陳述意見完畢後退席。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1、參考重要濕地評定變更廢止及民眾參與實施辦法第 14 條規定，為使國土計畫審議會審議時應有民眾參與之程序設計，以使審議委員得具體瞭解公聽會相關內容及爭點，爰為第一項規定。 2、為不影響國土計畫審議會審議委員之討論及審議，申請人及相關之人民或團體代表於陳述意見完畢後應退席，爰為第二項規定。
<p>第十八條</p> <p>直轄市、縣（市）主管機關依本法第二十四條第三項規定受理使用許可之申請後，經審查符合受理要件並應由中央主管機關審議者，中央主管機關辦理公開展覽與公聽會方式及處理</p>	<p>依本法第二十五條第一項但書規定，使用許可由中央主管機關審議者，由直轄市、縣（市）主管機關受理使用許可之申請，經審查符合受理要件後核轉中央主管機關。由中央主</p>

法條	說明
人民意見，準用本辦法第二條至第十七條之規定。	管機關辦理之公開展覽、公聽會方式及處理人民意見，準用本辦法相關規定，爰為本條規定。
第十九條 本辦法自發布日施行。	本辦法之施行日期。

附表一

申請使用許可案件人民（或團體）陳情意見

意見來源	<input type="checkbox"/> 公開展覽 <input type="checkbox"/> 公聽會	
基本資料	陳情人姓名（或團體名稱）	
	陳情人位置（地號或地址）	
	聯絡電話	
	電子郵件信箱	
意見概述	<input type="checkbox"/> 贊成 <input type="checkbox"/> 反對 <input type="checkbox"/> 提供建議	
陳述事項		

陳述人： (蓋章)

國民身分證統一編號：

中 華 民 國 年 月 日

第五節 會場管理要點

參考環境影響評估公聽會作業要點及交通部辦理大眾捷運系統規劃案公聽會作業要點，就使用許可公開展覽與公聽會適用之情形進行修正調整，擬定以下使用許可公開展覽與公聽會建議之會場管理要點。

- 一、為利各級主管機關依國土計畫法第 25 條、第 26 條規定舉行公聽會，並期落實資訊公開及民眾參與原則，特訂定本要點。
- 二、各級主管機關辦理公聽會，應依使用許可公開展覽與公聽會辦理方式及人民意見處理辦法(以下簡稱處理辦法)規定辦理。
- 三、與會人員不限於主管機關邀請之對象，且不得拒絕任何人民或團體得出席公聽會表示意見。
- 四、如與會人數逾會議室可容納人數，得請各團體或村(里)推派代表進入會場，並應力求各方意見得以均衡表達。未能進入公聽會與會者，亦得於現場提出書面意見，供各級主管機關納入會議紀錄回應說明。
- 五、公聽會之主持人，應由各級主管機關首長或其指定人員擔任。
- 六、為維持公聽會會場秩序，必要時，得洽請當地警察機關到場協助。
- 七、公聽會議程如下：

- (一) 主持人致詞。
- (二) 申請人簡報或說明。
- (三) 與會者表達意見。
- (四) 申請人或目的事業主管機關回應說明。
- (五) 結論。
- (六) 散會。

主持人得依實際需要變更前項議程。

- 八、出列席及發言、旁聽會議人員，應遵守下列規定：

- (一) 發言者表達意見應簡明扼要，每人以三分鐘為原則。但主持人得視會議情形，調整發言時間。
- (二) 出列席會議及發言、旁聽人員等，不得於會場內大聲喧嘩、鼓譟。
- (三) 出列席會議及發言、旁聽人員如有錄影、錄音需求，應於會場指定之位置架置設備，不得有影響其他與會者之行為。
- (四) 發言順序應由現場登記優先，待現場登記全數發言完畢後，宣讀未出席但有提供書面意見者意見，最後再由主持人開放現場發表意見。
- (五) 工作人員為製作會議紀錄之需要，得要求發言者提供發言書面內容。

(六) 發言時應先敘明單位及姓名，發言內容僅限於與本案有關問題，如發言與本案無關，主持人為避免延滯程序之進行，得禁止出席者之發問或發言。

(七) 發言應以通用語言進行，如欲使用其他語言陳述意見，應自備翻譯人員。

違反前項第一款至第三款規定經勸阻不聽、妨礙會場議事運作順暢、干擾辦公或其他不當行為者，主持人或本會工作人員得制止或令其離開會場，必要時，得取消其再申請出席會議、發言或旁聽之權利；情節重大者，並得移送法辦。

九、與會者認為主持人於公聽會程序進行中所為之處理不當者，得即時聲明異議，主持人認為異議有理由者，應即撤銷原處理；認為無理由者，應即駁回異議，並列入會議紀錄。

十、各級主管機關應請與會者簽到，並作成會議紀錄，紀錄得以錄音、錄影輔助之。

十一、公聽會紀錄應載明與會者陳述或發問內容、申請人或目的事業主管機關回應說明內容、與會者於公聽會程序進行中聲明異議之事由及主持人對異議之處理。

前項與會者陳述或發問之內容，應儘可能填寫發言單並署名，以利主管機關確實記錄，未填寫發言單者，其陳述或發問內容事業主管機關得擇其要旨記錄之。

十二、本會場管理要點未盡事宜，依內政部頒布之「會議規範」行之。。

第五章 公民訴訟書面告知格式

第一節 關於公民訴訟制度之基本認識

壹、源自於美國環境法之公民訴訟制度

公民訴訟制度源自於美國，最早美國國會於潔淨空氣法（Clean Air Act; CAA）訂有公民訴訟條款，嗣後陸續訂定的各項環境法規中，多設有相同制度。而目前美國環境法規中的公民訴訟條款，主要皆與潔淨空氣法與潔淨水法（Clean Water Act; CWA）中的公民訴訟條款類似。因此一般皆以此二法典中的規定，作為觀察公民訴訟制度的原型。

CAA 與 CWA 中的公民訴訟條款，皆規定任何人（任何公民）均得原則上均得以自己名義提起訴訟。公民訴訟之被告及其主張之事由，分為以下二種情形：一以任何人（如美國政府、任何政府部門或機關）為被告，主張其違反 CAA 或 CWA 所規定的排放或污染之標準或限制（effluent standard or limitation; emission standard or limitation），或聯邦環保署署長或各州依前述標準或限制所下達之命令。另一種情形，則以聯邦環保署長為被告，主張其怠於執行本法所賦予其非裁量性職責。

而在起訴的限制要件上，如係針對違法之污染行為起訴者（前述第 1 種情形），須先進行 60 日之告知程序。如係針對聯邦環保署長怠於執行其非裁量性職責而起訴者（前述第 2 種情形），除須經告知程序外，如聯邦環保署署長或各州政府已開始且積極訴諸聯邦法院或州法院採取措施以要求污染者遵守標準、限制或命令時，即不得提起公民訴訟⁴³。進一步言之，以聯邦環保署長為被告之情形，只能以其應為之行為非屬裁量性質之行為或義務（discretionary act or duty）而未積極執行時，始得為之，亦即爭訟之事由，係行政機關之不作為，目的在於促使行政權之發動。因此，如執行法律的權限在本質上有裁量之性質時，法院亦不得認定行政機關負有調查或取締之義務，以免造成司法權對於行政權之不當干預，違反權力分立之精神。此外，一旦行政權已開始積極對於污染者要求遵守法律規範時，即不得提起公民訴訟。

公民訴訟在於請求法院對於污染行為人發布禁制令（injunction），命其停止污染行為以遵守排污標準或相關命令，或請求法院對於聯邦環保署長發布禁制令，

⁴³ 關於美國公民訴訟制度之詳細介紹，參見葉俊榮，民眾參與環保法令之執行：論我國引進美國環境法上「公民訴訟」之可行性，收錄於葉俊榮著，環境政策與法律，2002 年，第 1 版，頁 236-248。

命其採取具體措施或履行義務，以符合法令要求⁴⁴。而且不論以直接以污染源為被告或因聯邦環保署長不作為而以其為被告，於提起公民訴訟前，皆須先踐行60日前之書面告知程序。

公民訴訟制度之目的，在於藉由民眾及法院的介入以督促法令之切實執行，然為避免公民訴訟不當影響行政機關執法時的資源調配，亦可能增加法院的負擔，立法上便要求須踐行一定事前告知程序，以使民眾之期待與行政主導執法的原則獲得合理的調和。因此，學者認為此書面告知程序實為公民訴訟之精髓⁴⁵。

貳、美國國家環境政策法無公民訴訟條款

在前述的觀察及敘述中，不可不知的一個資訊為：環境法中之公民訴訟條款存在於污染管制法規中，但在國家環境政策法(National Environmental Policy Act; NEPA)中(即美國環評法制之法律)，並無公民訴訟條款。亦即人民對於環評，無法提起公民訴訟，而是依據聯邦行政程序法之規定及法理提起訴訟。

因此在美國法制中，公民訴訟目的在於對於污染源的監控，並在污染行為發生而對環境造成危害時，督促行政權的運作執行，使人民與法院在行政權應作為而不作為致未能充分發揮管制作用時，發揮補充執法的功能。而NEPA所規範的，是當聯邦機關欲進行對人類環境品質有重大影響之主要聯邦行動(major federal action)時，須於決定是否採取行動的決策過程中，將環境因素作為考量事實之一，並進而對於環境可能所受之影響，設計一套評估之正當法律程序。NEPA中的環評制度，在於開發行為規劃階段的評估，在遵守正當法律程序的前提下，由行政機關運用專業，就開發行為對於環境的影響所為之評估。

如依前述，公民訴訟的精神在行政機關怠於執行非裁量性職責時以訴訟作為促使行政機關執行職務的手段，而環評屬於行政權有高度專業判斷的事項，本質上即無從以法院的禁制令作為促進行政機關進行調查及裁罰之誘因。因此在環評的功能上和事件的性質上，皆與污染管制法規中設有公民制度的本旨不同，因此無公民訴訟條款之規範。

⁴⁴ 42 U.S.C. 7604(a); 33 U.S.C. 1365(a).

⁴⁵ 葉俊榮，民眾參與環保法令之執行：論我國引進美國環境法上「公民訴訟」之可行性，同註39，頁242。

參、美國公民訴訟制度之認識

基於前述，對於美國公民訴訟制度，可得出以下三點之認識⁴⁶：

- 1、在美國，公民訴訟制度存在於污染管制法規中，於環評法制中無公民訴訟條款，不可不察。
- 2、於公民訴訟中，與一般訴訟相同，法院須審查原告之當事人適格。公益團體提起公民訴訟，仍須主張其成員受有事實上損害，始具備當事人適格。亦即並非任何人或任何公民提起訴訟，即可獲得司法實體審查之機會。
- 3、最後，以行政機關疏於執行職務為公民訴訟之起訴事由，要件相當嚴格，以避免法院過度介入行政專業。如屬於行政權有裁量性職權之事項，不得提起；如行政已開始積極有所作為時，亦不得提起。

⁴⁶ 參見傅玲靜，環境法中公民訴訟制度的再認識－由最高行政法院一〇一年度裁字第一八八八號裁定及相關裁判談起，月旦裁判時報，第 19 期，2013 年 2 月，72-88 頁。

第二節 環保署公告之公民訴訟書面告知格式

國土計畫法第 34 條為關於公民訴訟之程序。目前法制中，除本條規定，訂有公民訴訟制度者，為空氣污染防治法第 81 條、水污染防治法第 72 條、海洋污染防治法第 59 條、廢棄物清理法第 72 條、土壤及地下水污染整治法第 54 條及環境影響評估法第 23 條第 8 項至第 11 項等規定。因此，公民訴訟制度多存於環保署主管之法規，且主要是以污染防治法規中始存在公民訴訟條款，例外者則為以預防原則為基礎之環境影響評估法中之公民訴訟制度。

以環保署於民國 92 年 8 月 11 日公告之「環境影響評估法公民訴訟書面告知格式」為例，其格式內容如下表。

表 5-1 環境影響評估法公民訴訟書面告知格式

項 目	內 容	說 明
告知人姓名或名稱		告知人為個人時，填寫個人姓名，為團體時，填寫團體名稱。告知人若為多數，可選定代表人，並另行列冊。
告知人身分證字號或統一編號		告知人為個人時，應填寫身分證字號，有統一編號之團體則應填寫統一編號。
告知人地址、聯絡電話或電子郵件號碼		儘量詳細填寫告知人的各種聯絡方式。
告知人之代表人		告知人為公益團體時，應填寫代表人。告知人若為受害人，且為公私團體時，應填寫代表人。
告知人之代理人		告知人若委託他人代理提出，應填寫代理人姓名、地址及聯絡電話等資料，並於附件中附上委託書影本。若委託律師為代理人時，應敘明代理人姓名、事務所地址及聯絡電話等資料，並於附件中附上委託書影本。
受告知機關		疏於執行環境影響評估之主管機關。
受告知機關之代表人		主管機關首長之姓名。
副本收受機關		副本一定要送行政院環保署，此外則視案件性質，自行決定副本收受機關。
副本收受者		被指控違反環境影響評估法或相關法令之開發單位。
主旨		敘明告知的主要目的與主張。
開發單位違反之法令及違法之事實		儘可能具體指明開發單位所違反的法令(不論是環境影響評估法或該法授權訂定之相關命令)、開發行為所在位置、違法的時間、範圍、及內容等。任何有助於主管機關進一步採證之資料，應以附件提出，俾主管機關得以確認開發單位之違法事實。
主管機關疏於執行之法令與具體內容		儘可能指陳主管機關疏於執行之法令條文與具體內容。
受害原因說明		告知人若為受害人民時，應說明其受害情形，若有具體證據應敘明並於附件中提出。
公益團體之證明		告知人若為公益團體時，應敘明其團體成立之宗旨，並於附件中提供相關證明文件。

項 目	內 容	說 明
附件		包括前述開發單位違法事實、主管機關疏於執行、受害事實等相關監測資料、照片、影帶或其他文件。
告知年月日		告知人應於告知函記明書面告知之年月日。期間之計算與在郵期間之扣除，依行政程序法第四十八條及第四十九條規定辦理。
告知人簽名及蓋章		告知人為個人時，由當事人或代理人簽名或蓋章，告知人為團體時，應蓋團體章，附加代表人簽名或蓋章。

相較於其他環境法上之公民訴訟條款多規定於污染防治法規中，環評法涉及風險之預防，而非對於污染危害之防治。依前述對於美國法制的觀察，涉及行政權有裁量性職權之事項，即無提起公民訴訟之餘地，因此美國規範環評法制之國家環境政策法中，並無公民訴訟之設計。而國土計畫法關於使用許可之規定，是對於開發行為尚未進行前所為之土地利用規劃所為之審查，就階段而言，更早於對開發行為進行環評。主管機關於其審議中享有計畫形成自由，其行為之專業自由更甚於環評制度，理論上實不應有公民訴訟制度之設計。然因國土計畫法第34條已有明文規定，而行政機關享有的專業自由度在性質上應與環評制度相近，而非污染防治法規，因此以下即以環評法公民訴訟書面告知格式為參考，提出國土計畫法第34條之公民訴訟書面告知格式。

第三節 國土計畫法公民訴訟書面告知建議格式

比較國土計畫法第 34 條公民訴訟條款與環境影響評估法第 23 條第 8 項至第 11 項公民訴訟條款之規定，可知基本規範內容差異不大，僅國土計畫法第 34 條適用之情形為「申請人申請使用許可違反本法或依本法授權訂定之相關命令而主管機關疏於執行時」，而非「開發單位違反本法（環境影響評估法）或依本法授權訂定之相關命令而主管機關疏於執行時」。因此關於國土計畫法公民訴訟書面告知之建議格式，即參照環境影響評估法公民訴訟書面告知格式之內容，並將其與開發單位及環評主管機關等有關之用語，斟酌修正為申請人申請使用許可及國土計畫法主管機關，而為以下國土計畫法公民訴訟書面告知之建議格式。

表 5-2 國土計畫法公民訴訟書面告知建議格式

項 目	內 容	說 明
告知人姓名或名稱		告知人為個人時，填寫個人姓名，為團體時，填寫團體名稱。告知人若為多數，可選定代表人，並另行列冊。
告知人身分證字號或統一編號		告知人為個人時，應填寫身分證字號，有統一編號之團體則應填寫統一編號。
告知人地址、聯絡電話或電子郵件號碼		儘量詳細填寫告知人的各種聯絡方式。
告知人之代表人		告知人為公益團體時，應填寫代表人。告知人若為受害人，且為公私團體時，應填寫代表人。
告知人之代理人		告知人若委託他人代理提出，應填寫代理人姓名、地址及聯絡電話等資料，並於附件中附上委託書影本。若委託律師為代理人時，應敘明代理人姓名、事務所地址及聯絡電話等資料，並於附件中附上委託書影本。
受告知機關		疏於執行國土計畫法及相關命令之主管機關。
受告知機關之代表人		主管機關首長之姓名。
副本收受機關		副本一定要送國土計畫法主管機關，此外則視案件性質，自行決定副本收受機關。
副本收受者		被指控違反國土計畫法或相關法令之申請人。
主旨		敘明告知的主要目的與主張。
申請人違反之法令及違法之事實		儘可能具體指明申請人所違反的法令(不論是國土計畫法或該法授權訂定之相關命令)、申請使用許可所在位置、違法的時間、範圍、及內容等。任何有助於主管機關進一步採證之資料，應以附件提出，俾主管機關得以確認申請人之違法事實。
主管機關疏於執行之法令與具體內容		儘可能指陳主管機關疏於執行之法令條文與具體內容。
受害原因說明		告知人若為受害人民時，應說明其受害情形，若有具體證據應敘明並於附件中提出。
公益團體之證明		告知人若為公益團體時，應敘明其團體成立之宗旨，並於附件中提供相關證明文件。

項 目	內 容	說 明
附件		包括前述申請人違法事實、主管機關疏於執行、受害事實等相關監測資料、照片、影帶或其他文件。
告知年月日		告知人應於告知函記明書面告知之年月日。期間之計算與在郵期間之扣除，依行政程序法第四十八條及第四十九條規定辦理。
告知人簽名及蓋章		告知人為個人時，由當事人或代理人簽名或蓋章，告知人為團體時，應蓋團體章，附加代表人簽名或蓋章。

第六章 結論與建議

依據國土計畫法規定，內政部應於國土計畫法施行後二年內公告實施全國國土計畫；而直轄市、縣（市）主管機關應於全國國土計畫公告實施後二年內，公告實施直轄市、縣（市）國土計畫，並於直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後二年內公告國土功能分區圖。直轄市、縣（市）政府後續並應依據自然環境條件、糧食自給率目標及城鄉發展願景等，劃設四大功能分區及其分類，以引導土地使用。未來各國土功能分區之土地使用，如屬一定規模以上或性質特殊者，應申請「使用許可」，以重整土地使用秩序及避免土地不當利用情形。

本計畫蒐集國內外法定計畫之民眾參與方式包括英國空間計畫、德國國土空間計畫、日本都市計畫、美國西雅圖都市計畫、我國全國區域計畫、都市計畫等內容，並透過專家學者座談會邀請公民團體及行政機關代表提出初步民眾參與機制方案，研提「內政部及直轄市、縣（市）國土計畫審議會設置要點」。另一方面，本計畫蒐集行政處分之民眾參與方式擬訂及申請程序包含其他國家及我國非都市土地開發許可審議之相關內容，研提「使用許可之公開展覽與公聽會之辦理方式及人民陳述意見處理辦法」。

本計畫初步研提之「內政部及直轄市、縣（市）國土計畫審議會設置要點」及「使用許可之公開展覽與公聽會之辦理方式及人民陳述意見處理辦法」後續仍待作業單位考量可行性及操作效率進行標準作業流程討論。

參考文獻

1. 內政部（2004）《各級都市計畫委員會組織規程》。
2. 內政部（2009）《各級區域計畫委員會組織規程》。
3. 內政部（2013）《內政部土地徵收審議小組設置要點》。
4. 內政部（2014）《內政部國家公園計畫委員會設置要點》。
5. 內政部（2016）《國土計畫法》。
6. 內政部（2016）《國土計畫法施行細則》。
7. 日本國土交通省設置法，1999。
8. 日本國土審議會令，2012。
9. 日本國土審議會運營規則，2005。
10. 王珍玲（2012）《民眾對國土空間計畫之參與權限》。
11. 行政院環境保護署（2016）《行政院環境保護署環境影響評估審查委員會組織規程》。
12. 吳綱立（2010）《97 年度非都市土地開發許可實質計畫及設計管空審議機制調整之研究》。內政部營建署委託財團法人成大研究發展基金會辦理。
13. 林明鏘（2006）《國土規劃前置作業辦理計畫--子計畫 9 國土計畫法施行細則與相關子法之制訂》。內政部營建署（市鄉規劃局）委託研究報告。
14. 林明鏘，國土規劃前置作業辦理計畫 - 子計畫 9：國土計畫法施行細則與相關子法之制訂，內政部營建分署（營建署市鄉規劃局）委託研究報告，2006。
15. 胡欣怡（2008）《日本都市計畫中民眾參與制度之研究》。
16. 英國規劃督察署（2005）《規劃申訴進程》。
17. 耿蕙玲（2000）《都市計畫審議制衡機制之研究》。
18. 財團法人國土規劃及不動產資訊中心（2011）《研訂直轄市、縣（市）區域計畫規劃手冊及教育訓練案》。內政部營建署委託研究報告。

19. 張家瑋 (2013)《都市計畫中民眾參與制度之研究》。
20. 理律法律事務所 (2014)《內政部區域計畫委員會之機關委員迴避原則之研析》。內政部營建署委託研究報告。
21. 都市計劃學會 (1997)《都市計畫作業手冊研究報告》。內政部營建署委託研究報告。
22. 陳尚駿 (2007)《臺灣的都市設計與民眾參與理論之研究》。
23. 傅玲靜(2004)，由行政之參與論行政程序迅速原則之實現—以德國聯邦行政程序法為中心，中原財經法學，第 13 期，2004 年 12 月，頁 47-108。
24. 傅玲靜，環境法中公民訴訟制度的再認識—由最高行政法院一〇一年度裁字第一八八八號裁定及相關裁判談起，月旦裁判時報，第 19 期，2013 年 2 月，72-88 頁。
25. 傅玲靜(2016)，臺灣行政程序法之檢討與展望—以空間計畫法制為中心，發表於「第 17 屆海峽兩岸行政法學學術研討會」，社團法人臺灣行政法學會、國立政治大學法學院、國立高雄大學政治法律學系主辦，2016 年 11 月 12 日。
26. 程明修 (2006)《聽證、陳述意見與公聽會概念之區隔》。
27. 葉俊榮，民眾參與環保法令之執行：論我國引進美國環境法上「公民訴訟」之可行性，收錄於葉俊榮著，環境政策與法律，2002 年，第 1 版，頁 236-248。
28. 臺北市政府都市發展局 (2001)《地區發展計畫之研擬與推動》。
29. 賴欣愉 (2008)《民眾參與都市計畫之探討》。
30. 戴秀雄、王珍玲，直轄市、縣(市)區域計畫性質定位及落實執行工具，內政部營建署委託研究計畫報告，2011 年 12 月。
31. Battis, Ulrich / Krautzberger, Michael / Löhr, Rolf-Peter, BauGB, 13. Aufl., 2016.
32. Erbguth, Wilfried, Die planerische Abwägung und ihre Kontrolle, in: Erbguth, Wilfried / Kluth, Winfried (Hrsg.), Plaungsrecht in der gerichtlichen Kontrolle: Kolloquium zum Gedenken an Werner Hoppe, 2012, S.109-111.

33. Erbguth, Wilfried, Zum System der Fachplanungen, in Erbguth, Wilfried / Oebbecke, Janbernd / Rengeling, Hans-Werner / Schulte, Martin (Hrsg.), Planung : Festschrift für Werner Hoppe zum 70. Geburtstag, 2000, S.631-648.
34. Ernst, Werner / Zinkahn, Willy / Bielenberg, Walter / Krautzberger, Michael , Baugesetzbuch, 116. Ergänzungslieferung, 2015.
35. Hoppe, Werner, Planen und Abwägen, in: Goydke Jürgen / Rauschnig, Dietrich / Robra, Rainer / Schreiber, Hans-Ludwig / Wulff, Wulff, Christian (Hrsg.), Vertrauen in den Rechtsstaat - Festschrift für Walter Remmers, 1994, S.231.
36. Kloepfer, Michael, Umweltrecht, 3. Aufl., 2004.
37. Schmidt-Aßmann, Eberhard (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 13. Aufl., 2005.
38. Schmidt-Aßmann, Eberhard /Schoch, Friedrich K. (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 14. Aufl., 2008.
39. Schrödter, Wolfgang (Hrsg.), BauGB: Baugesetzbuch, 7. Aufl., 2006.
40. Stelkens, Paul / Bonk, Heinz Joahim, / Sachs, Michael, Verwaltungsverfahrensgesetz, 8. Aufl., 2014.
41. Stüer, Bernhard, Bau- und Fachplanungsrecht, 5. Aufl., 2015.
42. Voßkuhle, Andreas, Grundwissen - Öffentliches Recht: Entscheidungsspielräume der Verwaltung (Ermessen, Beurteilungsspielraum, planerische Gestaltungsfreiheit), JuS 2008, S.117-119.
43. 德國 《http://www.bbr.bund.de/BBR/DE/Home/home_node.html》。
44. 德國
《http://www.bmvi.de/DE/DigitalesUndRaumentwicklung/Raumentwicklung/Beirat/beirat_node.html》。
45. 德國
《http://www.bmvi.de/DE/DigitalesUndRaumentwicklung/Raumentwicklung/MinisterkonferenzFuerRaumordnung_MKRO2/min-konf-mkro2_node.html》。

附件一 工作會議意見辦理情形回覆表

第 1 次工作會議意見辦理情形回覆表

- 一、 會議時間：105 年 6 月 2 日（星期四）上午 10：00
- 二、 會議地點：營建署綜合計畫組七樓會議室
- 三、 會議主持人：林組長秉勳
- 四、 出席人員：營建署綜合計畫組林組長秉勳、林副組長世民、張簡任技正順勝、朱科長偉廷、蔡科長玉滿及二科同仁（林妍均、王麗玲）、李計畫主持人永展、林協同主持人啟賢、韓依芬、王昱夫

會議結論	回覆辦理情形
<p>(一) 報告案一：預定及實際進度</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 本案四項主要工作項目，包括國土計畫審議會設置要點建議條文、國土計畫民眾參與機制、使用許可民眾參與辦法以及公民訴訟書面告知格式建議內容。 2. 期初階段應初步呈現國內外資料（法規、相關制度及作法）研析成果，並確立研究架構及計畫方向。 3. 請受託單位於九月中完成國土計畫審議會設置要點建議條文，俾利委託單位於明年初完成法制作業。 4. 國土計畫及使用許可之民眾參與相關內容於法規規定及實質內涵略有不同，請受託單位分別檢討研析，並按邀標書規定，於期中階段提出國土計畫民眾參與機制，期末階段提出使用許可民眾參與辦法以及公民訴訟書面告知格式之建議內容。 5. 本署建議調整甘特圖首列為實際日期，並增列預計進度及實際進度，俾利委託單位檢視本案進程。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 已將本案之主要工作項目及相關支援系統歸納至計畫書之章節架構，並於報告書中具體呈現相關內容及分析結果。 2. 回應同第 1 點。 3. 配合調整計畫時程。已初步研提國土計畫審議會設置要點建議條文相關研究結果位於期初報告書 P.2-21 至 P.2-42 中。 4. 已將全國國土計畫、直轄市、縣（市）國土計畫、使用許可細分為三尺度進行後續研究操作及討論，並依預定進度執行完畢。 5. 已配合調整呈現方式如期初報告書 P.1-5。實際執行進度亦已綜整如結案報告書 P.1-5。
<p>(二) 討論案一：工作項目及操作方向確立</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 根據邀標書工作項目內容，受託單位須檢視研析國內外制度及相關法規。國內面向 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 配合辦理，初步研析成果見期初報告書 P.2-7 至 P.2-42 中，並綜整分析相關內容於總結報告書第二章。

<p>而言，本署建議收集並分析國內相近性質委員會包括區域計畫委員會、都市計畫委員會、環境影響評估審查委員會以及土地徵收審議小組之任務執掌、組成方式、迴避原則、運作機制或模式。</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. 根據邀標書工作項目內容，受託單位於研擬國土計畫審議會設置要點時除須研析現行各級區域計畫委員會組織規程之合理性與完備性，本署建議另參考環境影響評估審議委員會組織規程、議場管理相關規定以及本署去年委託研究上開組織規程有關利益迴避、機關委員迴避、委員組成等內容進行相關討論。 3. 未來國土計畫審議會將具三層級（行政院、內政部及縣市政府層級），根據邀標書工作項目內容，受託單位須探討國土計畫審議會組織設置應包含之內涵及研析三級制國土計畫審議會分別訂定、統一訂定之優劣或可行性，請受託單位於研析過程一併協助釐清行政院是否另訂國土審議會設置要點進行委員遴聘及組織運作。 4. 根據邀標書工作項目內容，受託單位須邀集學者、專家、相關部會等舉辦座談會。本署建議受託單位先初步完成問卷、訪談及諮詢（對象包括相關部會、熱心人士、環保團體等）並將相關意見納入座談會以進行討論。 5. 原則上每月召開工作會議，並可視雙方實際需要召開之，如遇審查會議則該月可不舉辦。 6. 委託期間倘本署召開本案相關法規制定研商會議，受託單位應配合列席並作必要之說明。 7. 本署建議公民訴訟告知格式可參考環境影響評估法、環境基本法、空氣汙染防治法、水汙染防治法等法規訂定之格式。 	<ol style="list-style-type: none"> 2. 回應同第 1 點。 3. 本團隊初步將全國國土計畫、直轄市、縣（市）國土計畫、使用許可細分為三尺度以進行後續研究操作及討論。期初報告書之建議條文內容以統一訂定為基準，後續並已依歷次會議結論研析調整為分別訂定。相關論述及建議綜整如總結報告書第二章第三節、第四節。 4. 配合辦理，本團隊已初步盤點計畫議題（見期初報告書 P.2-39），並選擇使用訪談及諮詢方式執行。 5. 配合辦理。 6. 配合辦理。 7. 配合辦理。該工作項目之操作日程為 2017.01.15 起至期末報告提交日 2017.04.06 止。
--	---

第 2 次工作會議意見辦理情形回覆表

- 一、 會議時間：105 年 7 月 20 日（星期三）下午 2：30
- 二、 會議地點：營建署綜合計畫組五樓會議室
- 三、 會議主持人：林組長秉勳
- 四、 出席人員：營建署綜合計畫組林組長秉勳、林副組長世民、朱科長偉廷及一、二科同仁（魏巧蓁、林妍均、王麗玲）、李計畫主持人永展、林協同主持人啟賢、周照棠、韓依芬、林佩儀

會議結論	回覆辦理情形
<p>(一) 報告案一：預定及實際進度</p> <p>1. 根據工作計畫書內容，受託單位須於 9 月 15 日研提國土計畫審議會設置要點建議條文，建議受託單位提早將相關草案架構及內容提出討論，俾利本署檢視及進行實質內容討論。</p> <p>2. 有關區域計畫委員會、都市計畫委員會、環境影響評估審查委員會及土地徵收審議小組之任務執掌、組成方式、迴避原則、運作機制或模式等相關資訊，受託單位可洽本部或本署提供參考意見或資料。</p>	<p>1. 配合辦理，本團隊已依限研析草案架構內容及建議條文供參，國土計畫審議會設置要點建議條文詳見第二章第三節、第四節。</p> <p>2. 配合辦理。</p>
<p>(二) 討論案一：工作項目及操作方向確立</p> <p>1. 針對受託單位配合國土計畫及使用許可等計畫尺度提出「審」、「議」兩項任務比重之光譜，本署歷來「審」、「議」二字係合併看待，未探究其間之差異，「審議」應是審查討論後作成決議，故有關計畫尺度涉及民眾參與方式應於後續國土計畫及使用許可民眾參與機制中研議，現階段應著重於審議會定性及任務之釐清。</p> <p>2. 受託單位對於「計畫尺度與審議會任務決議內容及民眾參與程度之關係」之詮釋較易造成誤解，本署建議以「總體空間計畫」及「個別空間計畫」討論較為妥適。總體空間計畫為上層計畫，對不特定對象產生間接法律效果。總體計畫可透過非正式聽證等方式邀集團體代表廣納民眾參與意見；而個別空間計畫係針對特定對象（利害關係人）產生直接法律效果之個別案例。兩者民眾參與之廣度及深度不同，但非據以作為民眾參與程度高</p>	<p>1. 配合辦理。本團隊已於期初報告書初步將國土計畫審議會定性為諮詢性、參與性及協調性之委員會（見期初報告書 P.2-2）。就國土計畫審議會之任務，亦歸納國土計畫相關且適合交議審議會討論之事項於總結報告書第二章第三節。</p> <p>2. 配合辦理，本團隊已初步將本案之尺度分為全國、直轄市、縣（市）及使用許可，做為本案分析及討論之基礎架構。</p> <p>3. 配合辦理。本團隊已歸納相關適合交議審議會討論之事項於總結報告書第二章第三節，並具體建議設置要點條文於第二章第四節。</p>

或低之判斷，換言之，上述兩者之民眾參與對象、空間範圍、事件特定性、法律效果及民眾參與內涵皆不相同，民眾參與機制設計亦應有所差異。

3. 國土計畫審議會任務除審議、復議外，建議依國土計畫法第4條、第5條、第7條及第22條規定，將相關內容包括：部門計畫與國土計畫競合之協調、國土功能分區圖、國土白皮書、國土計畫有關事項之徵詢等，評估納入審議會之任務項目，此外，參考現行各級區域計畫委員會組織規程規定，尚有區域計畫之檢討改進、區域計畫有關意見調查徵詢等事項等，亦請一併納入研議分析。

(三) 討論案二：國土計畫審議會設置要點研提方式暨初步研析成果

1. 請受託單位參照現行各級區域計畫委員會組織規程先確定國土計畫審議會的定性，再進行該審議會設置要點建議條文之研提，上開建議條文可參考本署國土永續發展基金收支保管及運用辦法草案格式，並視需要召開會議討論，有關國土計畫審議會設置要點內容建議包括：任務執掌、組成人數、組成代表性及比例、組成方式(建議受託單位研議是否參考現行環評委員會委員推薦遴選方式，並於設置要點中呈現)、委員任期、會務與工作人員規定(例如執行秘書指派)、主席推定方式、利益迴避(相關法源依據如行政程序法32條及33條規定、目的事業主管機關委員迴避、迴避後人數計算方式)、專案小組運作組成、議決方式及效果等。
2. 建議受託單位釐清國土計畫審議會屬參與式、獨立式或諮詢式委員會，並針對決議採表決處理之相關利弊分析。
3. 建議受託單位釐清專案小組定位並說明國土計畫審議會與專案小組間之連結，包含專案小組會議作成審查意見之出席人數，對於申請人准駁及提供審議會作成決議之性質及運作方式等事項，研析結果將使國土計畫審議會之決議更具法效性，有利後續國土計畫審議會運作。

1. 配合辦理，相關研析結果詳見總結報告書第二章第三節、第四節。
2. 配合辦理。本團隊已於期初報告書初步將國土計畫審議會定性為諮詢性、參與性及協調性之委員會。並以之作為研提建議條文的基礎(總結報告書 P.2-31~P.2-32)。
3. 配合辦理。本團隊已參考環評委員會初審小組之相關規定，並將相關程序、組成等納為議題之一，供後續訪談徵詢內容之參考。

第 3 次工作會議意見辦理情形回覆表

- 一、 會議時間：105 年 9 月 6 日（星期二）下午 2：00
- 二、 會議地點：營建署綜合計畫組二樓會議室
- 三、 會議主持人：林副組長世民
- 四、 出席人員：張簡任技正順勝、朱科長偉廷及一、二科同仁（魏巧蓁、林妍均、王麗玲）、李計畫主持人永展、林協同主持人啟賢、周照棠、韓依芬、林佩儀

會議結論	回覆辦理情形
<p>（一）討論案一：國土計畫設置要點名稱</p> <p>國土計畫審議會之性質非屬組織，而係機關內部進行審議工作之任務編組，與國家發展委員會、監察院委員會等委員組織有別，因此審議會名稱不適用「組織規程」。另國土計畫法亦未訂定審議會之相關授權規定，故其名稱仍以「國土計畫審議會設置要點」較為妥適。</p>	<p>根據中央行政機關組織基準法第 28 條規定：「機關得視業務需要設任務編組，所需人員，應由相關人員派充或兼任。」為任務編組之依據，毋庸訂為法規，以行政規則方式頒行即可。</p> <p>機關基於業務需要，須新設組織及其籌備單位時，當視該機關或單位之性質，決定其設立之方式，其原則如下：</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) 屬任務編組性質者，其組織以行政規則「要點」規範，其籌備單位亦以「要點」規範。 (2) 屬新設機關或法定派出單位，則應提出該機關之組織法律或修正現行之組織法律送請立法院審議，並得於該機關或派出單位設置之法律完成立法前，設籌備單位以規劃籌備事宜；其籌備單位若置專任人員及編有預算，則應以組織規程定之，如均為兼任人員且無編列預算，則以「要點」定之即可。 <p>爰此，本計畫依中央行政機關組織基準法之規定採用「國土計畫審議會設置要點」進行後續建議條文草擬。</p>
<p>（二）討論案二：國土計畫審議會設置要點任務及訂定方式</p> <p>1. 前次工作會議所提國土白皮書、劃設國土</p>	<p>本計畫於 9 月 15 日提交各級國土計畫審議會設置要點（草案），該要點（草案）第二點規範各級審議會任務如下：</p>

<p>功能分區請受託單位納入審議會之任務範圍。</p> <p>2. 國土計畫除擬定或變更審議及使用許可、變更及廢止審議等事項外，建議就國土計畫有關意見調查徵詢事項、交議或協調事項及檢討改進事項等，參考現行區域計畫委員會組織規程以概括性的方式納入審議會任務內容。</p> <p>3. 另建議將國土計畫法第 24 條第 3 項跨縣市範圍、跨國土功能分區及第 6 項填海造地屬中央審議之使用許可申請案整理納入審議會之任務。</p> <p>4. 國土計畫審議會設置要點之條文內容，建議受託單位先將中央與地方併同考量。</p>	<p>(一) 行政院國土計畫審議會之任務：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1、全國國土計畫核定之審議。 2、部門計畫與國土計畫競合之協調、決定。 <p>(二) 中央主管機關國土計畫審議會之任務：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1、全國國土計畫擬訂或變更之審議。 2、直轄市、縣(市)國土計畫核定之審議。 3、直轄市、縣(市)國土計畫之復議。 4、國土保育地區及海洋資源地區之使用許可、許可變更及廢止之審議。 5、直轄市、縣(市)國土功能分區圖及編定使用地核定之審議。 6、本法第二十四條第三項但書規定事項之審議。 7、國土白皮書之研擬。 8、全國國土計畫之檢討改進、有關意見之調查徵詢及其他有關全國國土計畫之交議或協調事項。 <p>(三) 直轄市、縣(市)國土審議會之任務：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1、直轄市、縣(市)國土計畫擬訂或變更之審議。 2、農業發展地區及城鄉發展地區之使用許可、許可變更及廢止之審議。 3、直轄市、縣(市)國土計畫之檢討改進、有關意見之調查徵詢及其他有關直轄市、縣(市)國土計畫之交議或協調事項。
<p>(三) 討論案三：迴避形式</p> <p>設置要點建議條文有關機關委員迴避部分，原則上，應予迴避之機關委員如仍列席或出席說明計畫案，可能透過業務職掌或委員職務立場影響其他委員之意見，且難以拘束其他委員不得於應迴避委員尚未離場前做任何討論，故條文規定與議案有利害關係之機關委員、專家學</p>	<p>各級國土計畫審議會設置要點(草案)第十一點規範各級審議會委員之迴避事由及其程序。此外，相關會場管理秩序亦於透過說明欄說明之，內容如下：</p> <p>一、委員如因特定議案有自行迴避或</p>

<p>者委員皆應全程迴避。然實務上，因相關議案仍有政策性說明必要，故不宜明文禁止應迴避之人以機關立場（非委員身分）列席說明，建議將相關會場管理程序納入設置要點說明欄及報告書中。</p>	<p>經當事人或利害關係人申請而應迴避者，為維護審議之中立性，應迴避該議案之討論及決議，爰規定之。</p> <p>二、與該議案有關之機關委員，得就議案之內容就機關立場先行說明後，始迴避議案之討論與決議，特此說明。</p>
<p>(四) 討論案四：建議條文</p> <p>經逐點討論，建議條文修改內容如附件一，簡要說明如下：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 設置要點建議條文應以法制作業格式（含草案總說明、二欄式體例）修正。 2. 將條文中「本會」修正為「各級審議會」。 3. 第一點由「內政部為審議國土計畫…」修正為「為規範各級主管機關…」。 4. 第二點之任務內容依各層級審議會訂定。 5. 第三點委員人數參考大多數委員會人數，訂定為 21 至 31 人，並將「本部政務次長（副部長）」修正為「各級主管機關首長」。 6. 第四點第一項中第一款之「都市」發展修正為「城鄉」發展；第三款中「關注國土發展事務之熱心公益人士」修正為「關注國土發展事務之民間團體代表或熱心公益人士」，第二、三款委員名額是否不得少於全體委員總數比例「二分之一」或訂定其他比例，請受託單位分析後提出討論。 7. 第五點將「各級」修正為「層級」。 8. 第六點委員任期，因現行各委員會委員任期為一年，考量部內委員會一致性以及委員行政管理，故建議修正審議會委員任期為「一年」，第四點第一項第二、三款委員續聘以連續「三次」為限，且每次改聘不得超過該等委員人數「二分之一」。第四項有關另遴選委員替代迴避委員之規定，考量實務操作不易，不予訂定。 9. 第七點將「幹事二人至五人，由本部業務有關人員調兼之」，修正為「由各該機關與國土發展有關之主管人員兼任」，並將第七、八點合併規定。另請明訂執行秘書由各該國土主 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 參採調整調整結果如附件六。

管人員兼任之規定。

10. 第九點第二項有關主席迴避時，應依第一項規定由委員互推或採表決方式，請受託單位就實務執行之可行性及委員推舉方式之一致性再予評估。
11. 第十點有關自行迴避、申請迴避之規範，應採利害關係人或當事人何者較為適當，請受託單位研處。
12. 第十三點第三項修正為「...非有出席委員人數過半數之同意不得決議。...」。第五項另遴選委員之規定予以刪除。
13. 第十四點將「由本部依國土計畫法規定程序辦理」修正為「由各該主管機關依國土計畫法規定程序辦理」。

第十七點發布施行日期之規定予以刪除。

第 4 次工作會議意見辦理情形回覆表

- 一、 會議時間：105 年 10 月 21 日（星期二）上午 10：30
- 二、 會議地點：營建署綜合計畫組七樓會議室
- 三、 會議主持人： 林組長秉勳
- 四、 出席人員：林副組長世民、張簡任技正順勝、朱科長偉廷及
二科同仁（林妍均、王麗玲）、李計畫主持人永
展、周照棠、林佩儀

會議結論	回覆辦理情形
<p>(一)第 3 次工作會議意見辦理情形回覆表</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 受託單位所研提各級國土計畫審議會設置要點建議條文因包括行政院層級，故第一點內容請調整為「為規範各級主管機關依國土計畫法第七條第一項至第三項規定設置...」。 2. 有關設置要點建議條文第二點中「中央主管機關」建議直接明訂為內政部，而內政部審議會任務第 5、6、7、8 款非屬國土計畫法所訂之審議任務，請受託單位於說明欄中加強說明。 3. 考量設置要點建議條文第二點所訂各級審議會之任務內容應清楚規定，請受託單位將該點第二項第六款「本法第二十四條第三項但書規定事項之審議」之但書內容予以明列，另由於該款內容涉及使用許可審議，建議調整順序為該項第五款，其餘各款順移，並請釐清第八款中所列之項目是否為性質相近之任務，以考量是否分款明列。 4. 至於建議條文第二點第二項第七款中有關國土白皮書之研擬，考量係由內政部自行研擬，就國土計畫審議會之任務而言，相關文字應調整為「國土白皮書之意見徵詢」較為妥適。 5. 根據第三次工作會議決議，設置要點建 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 考量本計畫所研提之國土計畫審議會設置要點建議條文係以三級統一訂定之方式草擬，故配合調整相關文字為「為規範各級主管機關依國土計畫法第七條第一項至第三項規定設置...」。 2. 設置要點建議條文第二點中中央主管機關相關文字配合調整為內政部，並於說明欄中強化說明非國土計畫法法定範疇之審議會任務。 3. 考量（原）第二項第六款之內容屬使用許可審議，故配合調整該款之內容至第二項第五款。 4. 考量國土計畫審議會功能並非「研擬」國土白皮書，而係檢視並針對國土計畫白皮書提出檢討改進之內容。故配合調整相關文字為「國土白皮書之意見徵詢」。 5. 若明列專家學者背景，恐造成實務上必須完整聘任之情形，增加委員聘任之難度。建議仍以概括性文字納入條文中，保持適當彈性。 6. 考量內政部部长之公益性格，且行政院之國土計畫審議會性質與內政部國土計畫審議會亦不相同，故應無不得同時擔任其他層級國土計畫審議會委員之適用，且於審議過程中，貿然迴避對於計畫案情之釐清亦有不妥，相關論述詳如

議條文第四點第一項第三款文字應調整為「關注國土發展事務之民間團體代表或熱心公益人士」，另請受託單位釐清第二款專家學者委員之背景是否應包含法律、環保、水保、地質、水利等，方能強化其完整性及代表性，若採現行建議之概括性「天然資源保育利用」文字，委員聘任是否較具彈性，亦請一併研析。

6. 有關建議條文第五點「各級審議會委員，不得同時擔任其他層級國土計畫審議會委員」，考量內政部部長為內政部國土計畫審議會主任委員，又必須擔任行政院之國土計畫審議會委員，請受託單位就其國土計畫主管機關首長之角色，考量調整條文文字。
7. 有關建議條文第八點，文字建議參考各級區域計畫委員會組織規程調整為「各級審議會所需工作人員，由各該主管機關就承辦有關業務人員派兼之。」
8. 建議條文第十一點第二項文字請調整為「各級……就有迴避事由之該單一議案迴避之。」；第十二點第一項文字請調整為「……召開專案小組會議，釐清事實及法律問題……」以資明確。
9. 有關建議條文第十五點「各級審議會委員及工作人員均為無給職」，請作業單位與主計單位確認現行區域計畫委員會依「軍公教人員兼職費及講座鐘點費支給規定」核給之兼職費是否得視為無給職，並將相關文字修正建議提供受託單位參考。
10. 有關於設置要點建議條文第十點第一項「各級審議會委員在行政程序中，有具體事實，足認其執行職務有偏頗之虞者，應自行迴避，當事人或利害關係人亦得申請其迴避。」建議釐清相關文字內容；另有關於該點第四項使用「會議決議前」文字說明是否妥適亦請一併釐清。此外，「如認定應迴避，被申請迴避之委員應迴避之」相關文字建議調整為「如認定應迴避，被要求迴避之委員應迴避之」。

P.2-42。

7. 配合調整設置要點建議條文第八點之內容為「各級審議會所需工作人員，由各該主管機關就承辦有關業務人員派兼之。」
8. 配合調整設置要點建議條文第十一點第二項之內容為「……召開專案小組會議，釐清事實及法律問題……」
9. (略)
10. 本點第一項內容係參考行政程序法第四節之規定草擬。本點第四項文字使用「會議決議前」係考量列席之當事人或利害關係人或可能於議案進行中申請迴避，主席應立即處理程序問題，並決議被申請迴避之委員是否迴避。另有關於「被要求迴避之委員應迴避之」等建議修改文字，本計畫考量主席並未有「要求委員迴避」之權限，建議採用原建議條文文字。
11. 相關回應內容見本次討論案一。

<p>11. 請受託單位釐清三級與二級國土計畫審議會設置要點相異之處，建議就行政院國土計畫審議會與內政部、縣市層級國土計畫審議會之任務、性質、工作重點進行討論。例如行政院國土計畫審議會審議全國國土計畫或協調事項而不審議使用許可個案案件，則全國國土計畫應視為法規命令或行政處分？若其為法規命令，則是否仍涉及委員迴避？因此全國國土計畫、直轄市、縣（市）國土計畫之定性不一定相同，建議納為專家學者座談會之議題。</p>	
<p>(二) 討論案一：國土計畫審議會設置要點建議條文</p> <p>1. 第三次工作會議所提之委員比例相關議題係針對設置要點建議條文第六點「委員改聘」之比例進行討論，考量審議業務銜接及經驗傳承，建議每次改聘不得超過該等委員人數二分之一，請受託單位蒐集其他各委員會之改聘比例以做為參考。</p> <p>2. 建議條文第九點第二項文字確定為「如主席遇有迴避事由時，應由二分之一以上出席委員出席並表決過半選出新主席。」；第十點及第十一點規定使用「當事人」或「利害關係人」等文字，依行政程序法第 32 條規定，同意採用「當事人或利害關係人」文字。另建議將國土計畫法第 24 條第 3 項跨縣市範圍、跨國土功能分區及第 6 項填海造地屬中央審議之使用許可申請案整理納入審議會之任務。</p>	<p>1. 有關於委員改聘之比例。各級都市計畫委員會組織規程係規定每次改聘不得超過該等委員人數二分之一，各級區域計畫委員會組織規程係規定每次改聘不得超過該等委員人數二分之一，環保署環境影響評估審查委員會組織章程規定每次改聘席次不得少於該等委員人數二分之一。考量審議業務銜接，國土計畫審議會設置要點有關於委員改聘比例之規定將以不得超過該等委員二分之一為準。</p> <p>2. 配合調整明列三項中央審議之使用許可申請案內容於建議條文中。</p>
<p>(三) 討論案二：國土計畫、使用許可民眾機制納入聽證制度之評估</p> <p>1. 內政部現已訂定「內政部舉行聽證作業要點」，舉行聽證之情形係以具爭議或經委員會決議應辦理者於作成行政處分前為主。至於計畫、法規命令涵蓋範圍廣、對象難以確定，實務上難以辦理聽證程序。請受託單位參酌陳愛娥教授赴德之總體計畫不辦聽證之研究，針對</p>	<p>1. 意見辦理情形請見第 5 次工作會議討論案一。</p>

<p>計畫、法規命令不辦理聽證之情境及理由進行論述，以供作業單位對外進行說明。</p> <p>建議本案就國土計畫法所規定國土計畫、使用許可之公聽會、說明會等程序進行探討，聽證則回歸內政部相關規定辦理。</p>	
<p>(四) 討論案三：第一次專家學者座談會企劃</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 建議受託單位考量納入全國國土計畫定性及委員迴避相關議題或有關國土計畫(法規命令)是否進行聽證程序之機關裁量權限議題及不辦理聽證之論述。 2. 國土計畫法已規定必須辦理之公告、公聽會、說明會等相關程序，建議受託單位可針對辦理區域、次數、方式等符合民眾參與精神之執行細節進行討論。 3. 建議受託單位將本次工作會議所提供之民眾參與總表做為專家學者座談會之說明資料，惟國土計畫分為全國、直轄市、縣(市)國土計畫，其民眾參與及計畫形成過程亦有所不同，可進一步思考補充。 4. 請受託單位於下周二(10/25)前提交座談會議程供作業單位內部討論確定後，再另訂時間。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 相關內容涉及國土計畫之法律性質之界定，相關辦理情形請見第5次工作會議討論案一。 2. 3. 相關內容已納入座談會討論議題中，相關辦理情形請見第5次工作會議討論案一。 4. 本案原訂於105年11月28日舉行專家學者座談會，然考量所送座談會議程內容多為國土計畫民眾參與部分，因屬綜合計劃組另一科主辦業務，且未曾於工作會議討論，作業單位建議將11/28改為工作會議。相關第一次專家學者座談會辦理細節請見第5次工作會議討論案二。
<p>(五) 其他意見</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 本案後續將針對公開展覽、公聽會辦理形式、人民陳述意見辦法提出草案內容，建議從1 公開展覽之資訊公開形式及內容、2 公聽會對象之設定(土地所有權人、利害關係人、當地居民等)、3 送達方式及格式、4 公聽會辦理地點、5 公告周知之時間地點、6 公聽會主持人、7 議程事項、8 會議記錄、9 會場議事秩序 10 人民陳述意見格式及機關回應處理方式等面向進行進一步探討及說明，並納入使用許可之公開展覽與公聽會之辦理方式及人民陳述意見處理之辦法草案之中。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 本計畫將初步針對公開展覽、公聽會辦理形式及細節提出方案，並透過專家學者座談會之方式進行意見交流並調整補充。針對其他民眾參與機制細節、人民陳述意見辦法等，本計畫將會以內部討論方式研提初步方案，並設定對象進行後續徵詢或座談，以收議題聚焦、集思廣益之效。

第 5 次工作會議意見辦理情形回覆表

一、會議時間：105 年 11 月 28 日(星期一)下午 14：00

二、會議地點：營建署 601 會議室

三、會議主持人：林組長秉勳

四、出席人員：營建署綜合計畫組林副組長世民、張簡任技正順勝、朱科長偉廷及二科同仁（林妍均、王麗玲）、蔡科長玉滿及一科同仁、李計畫主持人永展、傅協同主持人玲靜、林協同主持人啟賢、楊協同主持人清芬、吳協同主持人碧霜、周照棠

會議結論	回覆辦理情形
<p>(一) 第 4 次工作會議意見辦理情形回覆表</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 國土計畫審議會設置要點第二點所規定之任務除本法第七條第一項至第三項外，尚依據國土計畫法內容納入國土白皮書之意見徵詢、全國及直轄市、縣（市）國土計畫有關之檢討改進、意見調查及交議或協調等事項。條文內容上是否妥適？ 2. 設置要點第五點規定，各級審議會委員，不得同時擔任其他層級國土計畫審議會委員。請規劃單位就行政院及內政部審議會之機關委員迴避相關規定補充論述。 3. 有關設置要點第十點之規定，請規劃單位補充說明當事人或利害關係人在會議決議前提出申請迴避之處理情境。 4. 有關設置要點第四點規定主管機關及專家學者委員背景，請規劃單位檢視其組成是否須增補、調整，並就有關是否納入原住民族主管機關或專家學者進行說明。 5. 考量行政程序法中第三十二條及第三十三條自行迴避與申請迴避事由不同，建議調整設置要點第十點第一項文字內容如下「各級審議會委員有行政程序法第三十二條各款事由者，應自行迴 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 事務性徵詢不涉及審議權及法律效果較不具爭議。而相關於國土功能分區圖、使用許可但書內容之審議等事項，已於說明欄中敘明母法來源，且組織有權力將審議權限劃歸特定單位辦理。 2. 委員因本身職掌、經驗或議案與本身有利害關係造成無法中立地行使職權時應迴避。若全國國土計畫係屬利益權衡之性質，則所有相關行政機關應於會議中陳述其所代表之公益，無涉及利益衝突。 3. 本點係引用行政程序法第三十二條條文，申請迴避並無既定形式，可以書面或口頭提出，當事人或利害關係人可能於會議進行中提出申請迴避。 4. 設置要點第 4 點第 2 款專家學者委員之專業背景，考量國土計畫之性質，不列入大地工程之專業。依設置要點第 9 點及第 10 點規定全國及直轄市、縣（市）國土計畫之內容，以及第 4 點第 1 款機關代表委員的背景，專家學者的專業背景宜包括城鄉發展、天然資源保育利用及氣候變遷之專業。依國土計畫法第 26 條第 2 項關於使用許可之審議條件，專家學者的專業背

會議結論	回覆辦理情形
<p>避。各級審議會委員有前項情形而不自行迴避，或有具體事實，足認其執行職務有偏頗之虞者，當事人或利害關係人得申請其迴避。」</p> <p>6. 考量若會議已進行討論且將作成決議，則會議決議前之申請迴避不具意義，建議調整刪除設置要點第十點第三項「應於會議決議前向主席為之」文字。</p> <p>7. 設置要點第十點第四項文字「委員有第一項規定情形不自行迴避，而未經當事人或利害關係人申請迴避者，應由各級審議會於會議決議前作出是否迴避之決定，經認定應迴避，被申請迴避之委員應即迴避之。」之情境不易想像，建議規劃單位進一步釐清說明。</p> <p>8. 根據母法第四條第二項規定，直轄市、縣(市)主管機關任務包括辦理國土功能分區劃設，建議規劃單位評估增列「國土功能分區劃設之審議」至直轄市、縣(市)國土計畫審議會之任務中。</p> <p>9. 「不辦理聽證之情境及相關說明」建議不納入後續座談會進行討論，請規劃單位於研究報告中論述並說明。</p> <p>10. 國土計畫審議會設置要點部會協商會議將於12月6日召開，請規劃單位於12月2日提交本次工作會議決議之文字修正及補充論述。</p>	<p>景宜包括農業及交通之專業。因此，設置要點第4點第2款規定為：「具有國土計畫、城鄉發展、天然資源保育利用、交通、農業、氣候變遷及其他相關專門學識經驗之專家學者。」相關規定為例示性規定。</p> <p>5. 配合調整相關文字內容為「各級審議會委員有行政程序法第三十二條各款事由者，應自行迴避。各級審議會委員有前項情形而不自行迴避，或有具體事實，足認其執行職務有偏頗之虞者，當事人或利害關係人得申請其迴避。」</p> <p>6. 配合刪除設置要點建議條文第十點第三項「應於會議決議前向主席為之」文字。</p> <p>7. 考量為避免未來審議作業之無所適從，規劃單位配合刪除「委員有第一項規定情形不自行迴避，而未經當事人或利害關係人申請迴避者，應由各級審議會於會議決議前作出是否迴避之決定，經認定應迴避，被申請迴避之委員應即迴避之。」等相關文字。</p> <p>8. 於說明欄中補充有關各級國土審議會之任務內容，文字說明如下：「國土白皮書之意見徵詢、與全國國土計畫有關之檢討改進、意見調查及交議或協調、與直轄市、縣(市)國土計畫有關之檢討改進、意見調查及交議或協調等事項，雖非本法第七條第一項至第三項明定之各級國土審議會任務，惟未涉及審議核定權限之行使，為順利推動國土計畫之擬訂及實施，並促使國土計畫之內容完整，相關事項亦由各級國土審議會為之。」</p>

會議結論	回覆辦理情形
	<p>9. 持法規命令的見解，亦即認為全國國土計畫及直轄市、縣（市）國土計畫所確定的目標及原則具有對外拘束性，且為法規命令，在程序的設計上，無須進行嚴謹的正式聽證程序（formal hearing）。但為求強化計畫之民主正當性基礎（程序），並瞭解計畫內容可能涉及的私益以求利益衡量的周延（實體），仍應進行非正式的聽證程序（informal hearing），即以「公告周知、表示意見、回應意見」為要素的程序，只是可以各種不同形式的方式蒐集民眾意見，並將具有重要性的民眾意見列入計畫審議時應審酌之私益。</p> <p>10. 國土計畫審議會設置要點建議條文及補充論述如期提交予作業單位參考。</p>
<p>(二)討論案一：專家學者座談會辦理</p> <p>1. 規劃單位所提出之座談會辦理企劃聚焦於計畫形成過程中之意見聚焦，對於公開展覽、公聽會辦理次數、區域的討論較為缺乏，建議補充相關內容。</p> <p>2. 建議規劃單位就現階段綜整內容提出民眾參與辦理目的、辦理方式及辦理效果等初步分析結果，並於座談會中以具體方案進行討論。</p> <p>3. 過去區域計畫性質被界定為法規命令，係針對不特定產生抽象法律效果，一般民眾關心強度不高。然而現階段部分民眾透過網際網路、社群平台得知有關國土計畫之資訊，提升了參與的意願。規劃單位提出辦理研討會之作法，然而過去國土空間發展策略計畫及直轄市、縣（市）辦理研討會僅邀請專家學者，且一般民眾較不具參與意願，在</p>	<p>1. 規劃單位補充國土計畫民眾參與機制方案如下：全國國土計畫內容係屬原則、指導事項，參酌全國區域計畫說明會辦理經驗，以北中南東四場次公聽會為原則進行建議，並以中央主管機關指定之禮堂、活動中心、會議室（以公有場地為優先）。直轄市、縣（市）國土計畫考量空間同質性以及空間規劃延續性，以先期規劃所提之策略區做為公聽會辦理地點、場次之依據，並以策略分區地理中心之鄉（鎮、市、區）公所，或直轄市、縣（市）主管機關指定之禮堂、活動中心、會議室（以公有場地為優先）為建議辦理地點。</p> <p>2. 規劃單位將民眾參與機制方案納入座談會進行討論，並綜整公民團體以及行政機關對於過去區域計畫民眾參與之執行意見以供探討。</p>

會議結論	回覆辦理情形
<p>實務上辦理之意義不大，建議規劃單位進一步評估相關作法是否適用。</p> <p>4. 由於一般民眾對於國土計畫內容並不了解，若於計畫啟動之初即納入民眾參與，或可能造成計畫尺度或公利私益辨識不清之情形。因此過去在計畫形成過程中，多邀請長期關注之專家學者及民間團體。建議規劃單位界定本案所指涉之民眾是否僅包含普羅大眾，或亦包含專家學者及民間團體。</p> <p>5. 計畫相關資訊或可透過手機簡訊發送、廣播、民政系統等進行公開，建議規劃單位可就上開面向進行評估討論。</p> <p>6. 建議於座談會舉辦前先行訪談諮詢縣市政府、公民團體就民眾參與方式、效果提出經驗及看法，納入專家學者座談會中進行討論。</p>	<p>3. 規劃單位調整並規劃以工作坊取代研討會。另為回應公民團體對於民眾參與機制之訴求，不針對參與身份進行設限，達到公開及透明之參與過程。公開透明的參與過程將能降低後續政策遭受輿論、杯葛之情形，提高政策執行效率。</p> <p>4. 本案所指涉之民眾身份並無設限，係為保障民眾參與過程之公開透明。惟研析結果顯示國土計畫之民眾參與係屬高門檻參與過程，部份未切題之民眾意見可予以說明並排除。雖前期計畫成本提高，然確可降低後續計畫推動難度。</p> <p>5. 規劃單位初步列舉電視託播、手機簡訊、手機軟體推播訊息及民政系統及廣播做為資訊公開之備選途徑。研析結果指出電視託播應參考收視率量表及民意調查，於收視尖峰時刻及收視率最高之電視台（或與地方有線頻道業者合作）以跑馬燈形式公告國土計畫相關資訊及網址。手機簡訊係與電信業者合作，發送手機簡訊（內容包含主旨、網站及參與資訊）。惟涉及經費及個人資訊應用，宜進一步釐清。手機軟體推播訊息係應用手機軟體推播功能簡訊（內容包含主旨、網站及參與資訊）建議配合內政部既有「土地使用分區 app」，增加資訊頁面及推播功能。至於民政系統及廣播則係透過村、里長等民政系統張貼、廣播相關資訊之傳統資訊公開方式。</p> <p>6. 規劃單位於座談會舉辦前徵詢公民團體如地球公民基金會、OURs 專業者都市改革組織、社區營造學會代表以及直轄市及縣（市）政府相關業務代</p>

會議結論	回覆辦理情形
	表，並將相關經驗及建議納入座談會議題以進行討論。
<p>(三)討論案二：專家學者座談會辦理時間</p> <p>1. 合約規定兩場專家學者座談會分別於期中前及期末前辦理完成，考量工作會議後規劃單位將進行密集訪談並提出具體議題，於12月20號舉辦專家學者座談會進行討論。若規劃單位評估後認為須進一步廣泛徵求意見，亦可敘明理由申請展延第一次專家學者座談會舉辦之時間點，惟應避免兩次專家學者座談會辦理時間點過近之情形。</p> <p>2. 建議規劃單位於12月7日提出座談會資料供作業單位檢視。</p>	<p>1. 第一次專家學者座談會辦理日期為12/20，而第二次專家學者座談會辦理日期預定為3/28。應無辦理時間點過近之情形。</p> <p>2. 規劃單位已如期提交會議資料供作業單位檢視。</p>

第 6 次工作會議意見辦理情形回覆表

一、會議時間：106 年 3 月 9 日(星期四)上午 9：30

二、會議地點：營建署 601 會議室

三、會議主持人：林組長秉勳

四、出席人員：營建署綜合計畫組林副組長世民、張簡任技正順勝、朱科長偉廷及二科同仁(林妍均、王麗玲)、李計畫主持人永展、林協同主持人啟賢、楊協同主持人清芬、周照棠

會議結論	回覆辦理情形
<p>(一) 報告案</p> <p>1. 調整進度表(表 1)中既已完成之審查會議、座談會議所列位置,並標明辦理時間。</p> <p>2. 請於下次工作會議,針對期中審查與專家學者座談會紀錄之委員及單位意見,進行綜合性回應說明。</p>	<p>1. 配合調整進度表內容,標明會議召開時間。</p> <p>2. 配合補充相關會議意見辦理情形之綜合性回覆說明。</p>
<p>(二) 討論案一：利害關係人界定(書面送達範圍)</p> <p>1. 現行開發許可案除徵收、農村社區重劃案外,其他性質案件皆須取得土地所有權人之同意證明文件,國土法規定使用許可各類案件皆須以書面送達告知土地所有權人,係以彌補開發許可之徵收、農村社區重劃等案件未知會土地所有權人之缺漏。本案回歸國土計畫法 25 條第 2 項之立法理由,以申請使用許可範圍內之土地所有權人進行書面送達範圍。</p> <p>2. 承上,其餘可能的利害關係人將以各種可能的形式周知,建議規劃單位進一步評估,除政府公報、新聞紙、網際網路外之其他適當方法。舉例說明,不同開發性質(例如區域鄰避性設施等)對周邊有不同的影響及其影響範圍,請規劃單位評估其他適當方法是否因個案性質而有不同之通知方式及對象(例如中科開發區位於彰化,但放流水排至外</p>	<p>1. 配合以申請使用許可範圍內之土地所有權人進行書面送達範圍,並於總結報告書中補充國土計畫法第 25 條第 2 項之立法理由以為論述。</p> <p>2. 規劃單位擬檢視內政部區域計畫委員會刻正審議中之案件,並歸納相關案件類型,進一步提出應公告周知之建議範圍以供作業單位參考。</p> <p>3. 國土計畫與使用許可審議前舉行公聽會</p> <p>4. 配合彙整「其他法規」相關規定並補充相關論述至總結報告書內容。本次工作會議已初步列舉目的事業機關、目的事業法以及可能涉及之國家政策方向,將進一步補充相關內容。</p>

會議結論	回覆辦理情形
<p>海，通知範圍可能不限於開發所在之縣市)，並提出相關原則供本署參考。</p> <p>3. 國土計畫法第 12 條與第 25 條規定，國土計畫與使用許可審議前舉行公聽會，針對兩者法規性質差異，其通知方式或其他適當方法應比照辦理或有差異，請規劃單位協助釐清，並敘明理由。</p> <p>4. 有關國土計畫法第 25 條第 2 項「但已依其他法規舉行公聽會，且踐行以網際網路周知及書面送達土地所有權人者，不在此限。」其立法意旨為何，請作業單位釐清，並請規劃單位協助彙整「其他法規」相關規定（例如產業創新條例等）。</p>	
<p>(三) 討論案二：強化公聽會意見表達完整性</p> <p>1. 規劃單位於期中簡報已就相關辦法提列研擬方向，請儘速研擬條文草案內容，俾利後續討論。</p> <p>2. 針對名詞及角色界定，例如土地所有權人與利害關係人、主持人與主席等，請規劃單位釐清用詞，如屬統一用語請調整為一致。</p> <p>3. 公聽會紀錄係為記載會議當日人民陳述意見之過程，倘人民對於其有疑義者，得以書面方式向機關提出異議，併同紀錄及人民陳述意見提報大會審議，或於審議當日出席會議進行陳述，無須依規劃單位所提經認疑義有理由者，應於 10 日內更正或補充。</p> <p>4. 有關於公聽會記錄方式，建議規劃單位參考環評公聽會作業要點第 11 點，以發言單或由作業單位以要旨記錄之。</p>	<p>1. 規劃單位已於 106 年 3 月 14 日提交「使用許可公開展覽與公聽會辦理方式及人民陳述意見處理辦法（草案）」，經規劃單位與作業單位討論過後於 106 年 3 月 28 日提交修改版草案，並擬就第七次工作會議決議修改。</p> <p>2. 規劃單位所擬草案中將以土地所有權人、主持人為用詞，並調整一致。</p> <p>3. 配合調整相關作業流程，人民對於陳述意見之異議將以書面提出的方式提報審議。</p> <p>4. 規劃單位所擬草案第 14 條第 1 項第 4 項規定公聽會應作成紀錄，載明「發言人或其代理人所為之陳述要旨及其提出之文書、其他相關資料」</p> <p>5. 規劃單位將於總結報告書中補充此點決議之相關論述並具體建議「國土空間及利用審議資訊專區」之擴充方向。</p> <p>6. 配合調整流程圖內容及字詞誤繕情</p>

會議結論	回覆辦理情形
<p>5. 針對規劃單位建議建立使用許可「線上人民陳情意見平台」，以公告意見處理情形及審議進度1節，本部已建置「國土空間及利用審議資訊專區」，未來使用許可案件之意見處理情形及處理進度，應於該專區進行資訊公開。</p> <p>6. 請規劃單位就下列重點，調整圖1申請使用許可公聽會流程圖：</p> <p>(1)僅有公聽會需針對使用範圍內之土地所有權人進行書面送達，圖1進行修正。</p> <p>(2)有關人民陳情意見辦理情形，修改「准駁情形通知」為「處理情形」，並刪除「寄送與陳情人」辦理內容。</p> <p>(3)因使用許可範圍不同，依國土法第25條第1項規定，直轄市、縣(市)政府及本部皆會辦理公聽會，對於中央及地方政府受理審議及辦理公聽會流程進行區分。</p> <p>7. 公開展覽亦需要登報週知，其衍申費用應由申請人負擔，請作業單位納入目前委託辦理使用許可收費制度(審查費)之考量。</p>	<p>形。</p> <p>7. 請作業單位協助提供相關委託研究之階段成果，規劃單位將配合納入相關內容。</p>
<p>(四) 討論案三：陳情意見格式及提出程度</p> <p>1. 針對規劃單位所提陳述意見格式，就下列重點進行調整：</p> <p>(1) 合併「建議事項」及「陳情理由」為「陳情內容」，且針對提出程度無須限制規範。</p> <p>(2) 增列陳情人與使用許可案之關係。</p> <p>2. 人民陳述意見來源包括公開展覽期間書面意見及公聽會意見，為利人民陳述意見綜整，公開展覽書面陳情及公聽會</p>	<p>1. 配合合併「建議事項」及「陳情理由」，惟係以「陳情事項」做為欄首並取消有關於提出程度之規範。參考都市計畫個案，於陳情格式中補充「陳情人位置」，期以陳情人所在之地址或地號說明其與使用許可案之關係。</p> <p>2. 訂定機關回覆意見處理情形格式於「使用許可公開展覽與公聽會辦理方式及人民陳述意見處理辦法(草案)」之附件二，並擬就第七次工作會議決議微調。</p>

會議結論	回覆辦理情形
<p>陳情意見之格式兩者應相同，並請規劃單位訂定機關回覆意見處理情形格式，包括編號、陳情人姓名、陳述日期、陳述內容、機關回應及處理情形等，俾利未來中央及直轄市、縣（市）政府應用。</p>	
<p>(五) 討論案四：會場管理相關規定</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 規劃單位所提會場管理規定包含兩層次，一為公聽會辦理的方式（例如主持人、地點、場次...），其二含有會議秩序、會議進程序（類似會場管理），建議規劃單位進行分類，再考量是否納入辦法或另訂會場管理要點。 2. 依本案契約書（邀標書）規定，針對使用許可民眾參與程序之各項內涵探討（含會場管理），請規劃單位應協助訂定會場管理要點，應包含公聽會及國土審議委員會，另請作業單位提供本部已訂之要點供參。 3. 依國土法第 25 條規定，規劃單位建議方案所提之目的事業主管機關應為直轄市、縣（市）及中央主管機關，請配合修正。 4. 公聽會辦理地點原則上以公共場所或機關場所為主，然考量環境區位限制，可以申請使用許可案件所在地（例如私人廠房或廠區內）為辦理地點，以不得封閉、阻礙民眾進入之原則，相關概念並以納入辦法規定。 5. 程序性規定及細節是否訂定為法規命令，失去機關執行的彈性，建議規劃單位進一步考量。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 所提送之「使用許可公開展覽與公聽會辦理方式及人民陳述意見處理辦法（草案）」已將公聽會辦理方式及會議秩序、程序條文分別規定，惟是否保留相關規定將視第七次工作會議決議調整。 2. 請作業單位提供內政部已訂之要點供參俾利總結報告書之綜整。 3. 依據國土計畫法，公聽會應係由中央及直轄市、縣（市）主管機關辦理。規劃單位配合修正相關誤繕內容。 4. 5. 部分程序性規定係參考並準用行政程序法之規定，並落入相關文字進行規範。惟是否保留相關規定將視第七次工作會議決議調整。
<p>(六) 討論案五：公民訴訟書面告知格式</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 保留至下次工作會議討論。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. （略）
<p>(七) 討論案六：專家學者座談會辦理</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 針對使用許可的公聽會，目的事業主管機關在其中需扮演何種角色，例如私人 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 已將本點意見納入第七次工作會議議題進行討論，並擬就會議決議進行調

會議結論	回覆辦理情形
<p>開發案可能與產業發展政策息息相關，而工業主管機關是否於公聽會進行說明，請規劃單位藉此予以評估。</p> <p>2. 有關座談會議題，建議規劃單位評估國土計畫法第 24 條第 4 項：「變更經主管機關許可之使用計畫，應依第一項及第三項規定程序辦理。但變更內容性質單純者，其程序得予以簡化。」請規劃單位就法制面，協助釐清變更計畫是否可免辦公開展覽、公聽會，並於國土計畫法中視為簡化程序之一部分。倘得以簡化程序，其簡化的評估原則為何，是就程序、案件類型或所有變更案件皆可簡化等，請規劃單位研議後於下次工作會議提出討論，並考量是否納入專家學者座談會進行討論。</p>	<p>整。</p> <p>2. 已將本點意見納入第七次工作會議議題進行討論，並擬就會議決議進行調整。</p>

第 7 次工作會議意見辦理情形回覆表

- 一、會議時間：106 年 4 月 7 日(星期五)下午 2：30
- 二、會議地點：營建署 402 會議室
- 三、會議主持人：林組長秉勳
- 四、出席人員：營建署綜合計畫組林組長秉勳、張簡任技正順勝、朱科長偉廷及二科同仁(林妍均、王麗玲)李計畫主持人永展、傅協同主持人玲靜、林協同主持人啟賢、楊協同主持人清芬、沈香吟

會議結論	回覆辦理情形
<p>(一) 報告案</p> <p>1. 有關後續作業進度已於 4 月 5 日發文展延，後續將依期程完成期末報告書及總結報告書，並於期末報告書繳交前舉辦第二次專家學者座談會。</p> <p>2. 請規劃單位將專家學者座談會回應說明及公聽會流程納入期末報告書中。</p> <p>3. 有關第 6 次工作會議及專家學者座談會回應內容，如有需要請另開小組會議討論。</p>	<p>1. 遵照辦理，已於 5 月 1 日辦理第二次專家學者座談會。</p> <p>2. 遵照辦理，專家學者座談會回應說明詳見期末報告書附件三，公聽會流程詳見期末報告書第 4-34 頁。</p> <p>3. 遵照辦理。</p>
<p>(二) 討論案一：「使用許可公開展覽與公聽會辦理方式及人民陳述意見處理辦法總說明(草案)」修訂</p> <p>經逐點討論，建議條文修改內容如附件一，簡要說明如下：</p> <p>1. 法為人民意見及公聽會程序處理依據，為避免與行政程序法中「陳述意見」混淆，故將更改名稱為：「使用許可公開展覽與公聽會辦理方式及人民意見處理辦法總說明(草案)」</p> <p>2. 第二條第二項有關公開展覽開始「十」日前修正為「七」日；登載方式可由當地政府公報或登載新聞紙擇一辦理。</p>	<p>1. 遵照辦理。</p> <p>2. 遵照辦理。</p> <p>3. 根據國土計畫法第二十五條第三項規定，人民或團體得於公開展覽期間內以書面載明姓名或名稱或地址向主管機關提出意見，本法並無授權以其他陳述意見方式辦理。</p> <p>4. 遵照辦理。</p> <p>5. 遵照辦理。</p> <p>6. 遵照辦理。</p> <p>7. 遵照辦理。</p> <p>8. 遵照辦理。</p>

<p>3. 第三條有關公聽會，新增口說之方式載明姓名或名稱及地址，向主管機關提出意見。</p> <p>4. 第四條修正為「主管機關依本法第二十四條第一項及第二項規定舉行公聽會時，應邀請下列人員出席：一、目的事業主管機關；二、相關機關代表；三、案件所在地及毗鄰之鄉（鎮、市、區）公所代表。」；並刪除第二項。</p> <p>5. 第五條及本辦法其他法條一併刪除「已知之利害關係人」，另根據第二條調整內容。</p> <p>6. 第六條、第七條刪除。</p> <p>7. 第九條刪除「必要時得由律師、相關專業人員或其他熟諳法令之人員在場協助之。」</p> <p>8. 第十一條刪除第四款「一部或全部」、第五款「之期日及場所」，並針對第四款加強說明終結公聽會的描述。</p> <p>9. 第十二條有關擇期辦理公聽會，除第十一條第六項中止之情形外，應增加第十一條第五項續開公聽會之因素。</p> <p>10. 第十三條第一項刪除「第七條規定之第三人認為主持人禁止其出席公聽會之處置違法或不當者，亦同。」</p> <p>11. 第十四條第四項修正為「發言人或其代理人所為之陳述要旨及其提出之文書、簡報、其他相關資料。」，並刪除第六項。</p> <p>12. 第十五條、第十六條刪除。</p> <p>13. 第十七條使用初版調整內容。</p> <p>14. 第十八條使用左邊欄位內容。</p>	<p>9. 遵照辦理。</p> <p>10. 遵照辦理。</p> <p>11. 遵照辦理。</p>
--	---

(三) 討論案二：第二次專家學者座談會

1. 第二次專家學者座談會需於期末報告書繳交前辦理完成，並將座談會內容納入期末報告書中。

2. 根據本次工作會議討論，專家學者座談會議題如下：

議題一：「使用許可公開展覽與公聽會辦理方式及人民陳述意見處理辦法總說明(草案)」討論。

(1) 提供本次工作小組會議修正之處理辦法於座談會中與其他專家學者討論。

議題二：使用許可案件之計畫變更是否可免辦公開展覽、公聽會，並於國土計畫法中視為程序簡化之一部分。

(2) 各級主管機關需根據國土計畫法第二十五條規定辦理公開展覽及公聽會，是否可依據國土計畫法第 24 條第 4 項針對變更內容性質單純者，其程序得予以簡化？承上，若可簡化程序，所稱內容性質單純者之認定標準應如何訂定？

(3) 如根據現行法規無法簡化程序，未來應如何修訂國土計畫法？

1. 遵照辦理。

2. 專家學者座談會議題：

(1) 遵照辦理，提供本次會議討論後修正版本於下次專家學者座談會中與談。

(2) 本法根據國土計畫法第 25 條規定，並無授權程序簡化之訂定。另基於法理不適宜直接依據第 24 條規定直接訂定簡化程序規則。

(3) 建議直接於日後國土計畫修正時，於第 25 條中增列簡化程序說明。

議題三：目的事業主管機關於申請使用許可公聽會中之角色。

參考過去申請開發許可案件，部分案件之開發單位為目的事業主管機關，或根據各目的事業主管法令、中央或地方政策以申請開發。未來個別案件對申請使用許可案件所在地區之影響，除透過規劃單位於公聽會中敘明外，目的事業主管機關代表參與公聽會應說明政策、主管法令並釋疑。

附件二 審查報告會議意見回應辦理情形回覆表

營建署 105 年度「國土計畫審議會設置方式及國土計畫、使用許可民眾參與機制之探討」

案期初審查報告會議意見回應辦理情形回覆表

- 一、會議時間：105 年 8 月 18 日(星期四)下午 2:00
- 二、會議地點：內政部營建署 601 會議室
- 三、會議主席：林組長秉勳

審查委員意見	回覆辦理情形
<p>(一) 劉委員玉山</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 簡報第 23 頁審議會設置要點建議條文部分，第 8 點、第 9 點條文意旨為執行秘書、工作人員指派，有關行政院層級的國土計畫審議會幕僚單位應與內政部作區隔，個人認為如由內政部擔任幕僚有球員兼裁判之嫌，在此情況下，幕僚派任有下列二種方式解決：一是由行政院中熟悉內政部業務之某處同仁擔任，二是請國發會擔任。另內政部部长為院層級審議會成員之一，其適合擔任主任委員、副主任委員或委員，受託單位可再深入研究，個人則認為不適合擔任主任委員，僅擔任委員應較為適當，如擔任副主任委員，則副主任委員之人數不能只設置一人。 2. 簡報第 16 頁有關國土計畫審議會定性，引述許教授提及 5 種分類，又第 8 頁指出「以合議方式辦理」非首長制，惟上述 5 種分類僅有執行性委員會以合議方式議決，而現行區委會、都委會即為合議方式，受託單位依上開分類說明國土計畫審議會應屬「諮詢性、參與性及協調性」，可再研究。另目前區委會會議如主任委員不能出席，由副主任委員代理，副主任委員亦不克出席則由出席委員互推一人代理主席，未來此種模式可否應用在內政部的國土計畫審議會，個人認為不妥，因主任委員未出席主持會議，將來在行政院層級的國土審議會可能有不了解的情形。 3. 民眾參與部分，民間團體對公共事務的參與興趣愈來愈高，雖然會場管理沒有納國土計畫審議會設置要點，仍建議增列通案的會場管理，民眾參與行政院層級的國土審議會不恰當，而內政部或地方的國土審議會確有必要，將來錄音錄影可否統一製作，以公開透明的方式推 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 行政院國土計畫審議會審議全國國土計畫時，應審酌之公益涉及相關各部會之職掌權限，行政機關參與審議的目的，在於使行政院國土計畫審議會能夠獲悉計畫涉及的公益內涵。內政部部长參與審議，其身分係公益主體之代表人，以使行政院國土計畫審議會得以掌握相關國土計畫所涉及之公共利益，最後始得以綜整各方利益可能受到之影響而核定最後計畫內容。因此，內政部部长並非以個人身分參與全國國土計畫之核定審議，而是公益主體代表人的身分，不涉及個人利害關係，與公務員迴避制度的設計不同，並無應行迴避的考量。相關論述詳如總結報告書 P2-42。 2. 國土計畫審議會屬於機關內部單位，以提供參考性諮詢意見為主，其任務包括政策研究、計畫擬定、法令研擬及解釋、行政措施建議及調查研究等。此外，國土計畫審議會亦為審議國土計畫、使用許可議案所設置之委員會，其任務包括計畫審定、行政處分之前置決定、利害調解等。因此，國土計畫審議會在定性上應屬諮詢性及參與性審議會。相關論述詳如總結報告書 P2-31~2-32。 3. 相關會場管理內容相關論述詳如

審查委員意見	回覆辦理情形
<p>展。</p> <p>4. 近來政府對原住民議題愈發關心，建議未來國土計畫審議會應加入原住民成員，以擴大參與層面。</p>	<p>總結報告書第四章第五節。</p> <p>4. 不論是國土計畫或使用許可，並非所有案件皆涉及原住民權益及其土地，因此常任之委員中無須固定聘任具原住民身分之專家學者。另設置要點第 12 點規定，審議會得組成專案小組，釐清事實及法律問題，並提出建議，供審議會參考，同點第 2 並規定，如專案小組之討論涉及專業知識及技術，得另外加請專家學者出席，提供諮詢意見。因此，如個案涉及原住民權益及其土地，專案小組即得邀請具原住民身分之專家學者出席表示專業意見，並將其意見列入討論，進而提出建議。相關論述詳如總結報告書 P2-41。</p>
<p>(二) 賴委員宗裕</p> <p>1. 報告書第 2-2 頁國土計畫法待議定事項，請補列國土法第 24 條有關使用許可的條文。</p> <p>2. 報告書第 2 章有關德國、日本介紹，如民眾參與、空間計畫審議等應收斂後列出可供參考的建議；同樣的在該章第四節前所彙整的相關委員會資料，亦應提出具參考價值的作法整理，並與國土計畫審議會連結，如過去或現況有何被質疑或詬病之處均可整理供審議會參考，以避免未來制度重蹈覆轍，如能說明二者之差異，可提供運作設計參考，因目標不同設計上也會不同。有關報告書第 2-41 頁討論審議會屬性，其撰寫方式應改與簡報一致。而原住民身分委員在審議會中，因現行區委會無原民會之代表，未來審議會增加具原民身分的學者，有無必要性需再斟酌，且國土法 23 條第 3 項規定涉及原住民族土地及海域使用管制，應依原基法規定辦理，未來審議會是否會審到原基法匡列的事項，因國土法第 7 條未明訂審議原民土地，組內是否討論將國土審議會有關原基法審議部分劃出，如是，則增加原民會代表即已足夠。另委員遴選方式如何操作，背後可能代表特定利益團體，是否具客觀專業性，應再作思考，又專案小組視個案特性決定組成，是否已分析現行區委會小組組成的缺點，或都委</p>	<p>1. 配合增列國土計畫法第 24 條有關使用許可之條文為國土計畫審議會審議任務。相關論述詳如總結報告書 P2-29~2-30。</p> <p>2. 國土計畫審議會之設置基本上係參考現行各級區域計畫委員會組織章程內容，並透過性質相近之審議組織內涵以檢視。本計畫初步提出關鍵議題包括國土計畫法律性質界定、委員組成、迴避事由及規定、訂定方式等以進行說明。相關論述詳如總結報告書第二章第三節。</p> <p>3. 相關於辦理聽證之相關內容，經工作會議討論，決議回歸內政部聽證相關辦法辦理，本計畫中擬針對國土計畫法中所規範民眾參與作法之細節進行討論。</p> <p>4. 委員是否迴避的部分，應視其性質與任務而異，相關論述詳如總結報告書 P2-42。</p>

審查委員意見	回覆辦理情形
<p>會係以何種方式決定，因個人亦對徵審會依專業分類之作法產生質疑，有的委員沒有案子，有的委員特別多案子，不知有無政治考量，而沒案子是否表示沒有專長，及審議會小組未來是否容易操作，有專家會議、初審會議及國土審議會，邀請對象是否要公開，應無法與表 2-7 建議條文之要旨對照，未來每個階段有無民眾參與，其差異性如何應再考量。</p> <p>3. 第 3 章介紹德國、英國的作法，一樣先作收斂提出可參考的面向，而國內檢討部分則請補充區委會運作的優缺點，未來可能先由區委會銜接至國土審議會，制度的差異性為何，有無可提供借鏡之處，或衍生新的不同作法，期初應先提出明確方向。第二節有關使用許可民眾參與部分，提及美國聽證制度，感覺似乎要應用於國土審議會，然國土法並未規定聽證制度，應以建議方式考量台灣是否需置入聽證程序，受託單位宜先整理法源依據及利弊分析。英國、美國有明確的審議時程，其實也等於資訊公開的一部分，時程關係到小組審議的次數，區委會現在係以二次為原則，此制度是否需留存，國外初審制度如何，及第 3-19 頁英國規劃協議措施是否引進等。第 3-20 頁國內案例有關區委會審議部分著墨太少，且圖 3-9 之流程與現狀不同，就個人了解區委會並無此流程，請再釐清。有關民眾參與目的為何、機制為何、利害關鍵對象為何、何時參與、如何參與、什麼議題可以參與等，在設計使用許可之民眾參與前應先了解使用許可為何，國土法第 23、24 條規定的使用許可會是何種審議程序，或許其程序很微妙，有些涉及一定規模以上或性質特殊，後續參與的情況會不同，及使用許可有多少的態樣，針對不同態樣設計民眾參與時應進一步思考。</p> <p>4. 委員組成的部分，現行區域計畫委員會委員不能擔任其他縣市區委會委員，而有的縣市因委員會名稱不同，性質一樣就沒有請委員迴避，如桃園、新竹的委員會名稱是專責審議小組，實際上是區域計畫委員會的性質，未來國土審議會三級制是否需迴避應再研究。按國土法第 7 條規定使用許可審議部分並無重疊，地方審議會辦理縣市國土計畫擬訂與變更之審議，中央審議會則為縣市國土計畫核定之審議，僅此</p>	

審查委員意見	回覆辦理情形
<p>部分重疊，而縣市國土計畫每五年通檢，全國國土計畫每十年通檢，而委員任期三年應不致重疊，有無必要請委員迴避。如地方擬訂國土計畫過程，在中央的委員應可提供協助，或於審議個案時迴避，而非迴避委員的職務，後續可再研究何時迴避。另一層面，當二個委員會併存時的交叉時間，三層級審議會之委員同時兼任或適度區隔，考量審議會性質不同或需補強某種專業委員，建議過渡時期需借助經驗，委員應可同時兼任，如予以排除則會面臨委員聘任困境，個人認為可同時兼任不同層級審議會，因審議事項不同又有過渡時期，或實務上通檢年期不同無重疊時間。</p>	
<p>(三) 主席</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 未來國土審議會及區域計畫委員會可能同時並存，建議受託團隊釐清兩者性質上的差異，並提出在委員組成上相對應之建議。 2. 國土審議會分別訂定或統一訂定為本案需釐清的重點，建議進一步與行政院確認其立場。 3. 國土審議會之性質宜做為專家座談之討論議題，請受託單位後續分析後再定性。 4. 區域計畫委員會之審議結果並非最後之決定，而係由內政部做出行政處分，故陳前部長認為內政部長不宜擔任區域計畫委員會之主席。未來國土審議會將面臨類似之課題，建議受託團隊進一步分析探討內政部長擔任主席之合理性。 5. 並非每件審議案都與原住民相關，因此國土審議委員會暫未將其納為委員組成之必要，惟與原住民相關之議案，則應邀請具原住民身分之專家學者或相關代表參與。 6. 委員遴選方式議題有二：1.國內民間團體眾多，如何整合使其推派代表擔任委員有相當難度，後續宜再釐清其可行性。2.專家學者的背景宜多元，除依現行區域計畫相關規定外，是否尚有加強之處仍待討論釐清。 7. 內政部認為聽證符合公民參與及正當程序之訴求，惟其適用範圍現階段暫以行政處分為主，建議本研究可參考「內政部及所屬機關舉行聽證作業要點」(草案)，針對聽證之程序、參與對象及辦理方式進行相關之分析。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 就委員組成之背景而言，設置要點第4點第2款專家學者委員之專業背景，考量國土計畫之性質，不列入大地工程之專業。依設置要點第9點及第10點規定全國及直轄市、縣(市)國土計畫之內容，以及第4點第1款機關代表委員的背景，專家學者的專業背景宜包括城鄉發展、天然資源保育利用及氣候變遷之專業。依設置要點第26條第2項關於使用許可之審議條件，專家學者的專業背景宜包括農業及交通之專業。因此，設置要點第4點第2款規定為：「具有國土計畫、城鄉發展、天然資源保育利用、交通、農業、氣候變遷及其他相關專門學識經驗之專家學者。」相關規定為例示性規定。 2. 若由中央統一訂定審議會設置要點，在審議會組織上較具統一性，可避免上下級各自為政，導致計畫審議方向的分歧。然而由中央統一訂定審議會設置要點，將使相關規範較無彈性，地方則較缺乏獨立性，如地方有特殊事宜或者自治規範，也許會產生衝突之處。若行政院及內政部分別訂定審議會設置要點，較具有獨

審查委員意見	回覆辦理情形
	<p>立性。將可依兩者審議任務、審議計畫內涵之不同，分別調整審議會設置內容。然而若各層級分別訂定，亦可能會產生各層級審議結果的競合，進而造成行政效能下降的問題。</p> <p>3. 國土計畫審議會屬於機關內部單位，以提供參考性諮詢意見為主，其任務包括政策研究、計畫擬定、法令研擬及解釋、行政措施建議及調查研究等。此外，國土計畫審議會亦為審議國土計畫、使用許可議案所設置之委員會，其任務包括計畫審定、行政處分之前置決定、利害調解等。因此，國土計畫審議會在定性上應屬諮詢性及參與性審議會。</p> <p>4. 因此行政院國土計畫審議會審議全國國土計畫時，應審酌之公益涉及相關各部會之職掌權限，行政機關參與審議的目的，在於使行政院國土計畫審議會能夠獲悉計畫涉及的公益內涵。內政部部长參與審議，其身分係公益主體之代表人，以使行政院國土計畫審議會得以掌握相關國土計畫所涉及之公共利益，最後始得以綜整各方利益可能受到之影響而核定最後計畫內容。因此，內政部部长並非以個人身分參與全國國土計畫之核定審議，而是公益主體代表人的身分，不涉及個人利害關係，與公務員迴避制度的設計不同，並無應行迴避的考量。</p> <p>5. 不論是國土計畫或使用許可，並非所有案件皆涉及原住民權益及其土地，因此常任之委員中無須固定聘任具原住民身分之專家學者。另設置要點第 12 點規定，審議會得組成專案小組，釐清事實及法律問題，並提出建議，供審議會參考，同點第 2 並規定，如專案小組之討論涉及專業知識及</p>

審查委員意見	回覆辦理情形
	<p>技術，得另外加請專家學者出席，提供諮詢意見。因此，如個案涉及原住民權益及其土地，專案小組即得邀請具原住民身分之專家學者出席表示專業意見，並將其意見列入討論，進而提出建議。</p>
<p>(四) 國家發展委員會</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 查國土計畫法第 7 條已明訂各級計畫國土審議會職掌，故建議本計畫研究目標，不宜朝向擴張各級審議會職掌。例如：國土白皮書部分係屬中央主管機關(內政部)權責，不應納入行政院國土審議會職掌範疇，如內政部後續認有提請諮詢之必要，應由內政部循序報請行政院，由行政院決定。 2. 由於三級國土審議會功能及審議之國土計畫尺度大相逕庭，後續建議規劃團隊依照各級審議會需要，分別提出組織章程的建議。例如委員人數及組成，成立專案小組的必要性、功能、切入時點等議題。 3. 過往區域計畫及都市計畫為人批評之處，常與民眾參與時點過晚、民眾資訊不足、缺乏正式的參與管道及無法知悉行政機關對民眾意見的回應等事項有關，以致於民眾只能在委員會中，對於行政機關已確訂草案表示意見或抗爭。查國土計畫法第 12 條規定，對於擬訂後送審議前之民眾參與方式已有明確規範。故建議本計畫後續朝向第 12 條第 1 項「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式廣詢意見，作成紀錄，以為擬訂計畫之參考」部分，進行深入研究，提出擬訂階段民眾參與機制的作業準則，供內政部及地方政府參考。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 國土計畫審議會除國土計畫法第 7 條明訂之任務執掌外，部份徵詢及檢討改進事項係參考過去區域計畫委員會之作法納入內政部國土計畫審議會之任務中。 2. 相關內容已呈現於國土計畫審議會設置要點第三點、第四點（各級審議會之組成人數、委員領域及比例）以及第十二點（各級審議會專案小組之組成及得邀請列席之人員）內容中。 3. 本計畫所研提之民眾參與機制中，將民眾參與之時機點提前至計畫形成過程中。經第一階段訪談，公民團體對於時間點的提前表示贊同。後續將透過第二階段訪談以及專家學者座談會之討論持續調整研修民眾參與之方式及細節。
<p>(五) 新北市政府</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 關於民眾參與到底要做到什麼程度，以新北區域計畫為例，擬訂規劃過程中有辦 10 場說明會，訪問 30 位專家學者或民間代表，另外又舉辦 4 場專家學者座談會，府內單位在規劃過程或草案擬訂中也辦了 16 場府內機關協調會，公開展覽時亦辦理 30 場座談會，但環團仍然覺得本府做的太少，沒有落實民眾參與部分，那接下來的縣市國土計畫的民眾參與，請問要辦到什麼樣的程度，環團才會認為足夠， 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 根據第一階段針對公民團體代表的訪談，公民團體認為過去說明會、座談會的內容多以規劃單位已擬具之草案為主，並不具實質參與之效果。因此關鍵應在於民眾參與辦理的程序保障而非辦理的次數。 2. 針對民眾參與空間計畫之知識建立，本計畫擬就「可閱讀資料」

審查委員意見	回覆辦理情形
<p>建議受託團隊納入研究。</p> <p>2. 本府設置都市計畫諮詢平台，固定每週五下午由都市計畫公會派都市計畫技師定點服務，民眾如有都市計畫問題可透過第三方的公會來作回答，因為有時候民眾不相信政府，或是認為政府說明過於專業，無法了解相關術語或都市計畫的程序，本府藉由此種方式增加民眾參與，未來國土計畫民眾參與機制或可考量納入相關作法，並藉由專業第三方做為民眾與規劃單位間之溝通管道，以節省委員與民眾的溝通，或澄清政府與民眾間的誤會。</p>	<p>的導入進一步研析。期能透過圖像化、視覺化的工具呈現計畫之具體功能。</p>
<p>(六) 嘉義縣政府</p> <p>1. 期初報告主要收集國內外相關委員會設置案例，建議受託單位加入課題分析，如現行委員會執行問題或優缺點，以歸納國土審議會設置要點應有的內容。</p> <p>2. 審議會初擬方向有關委員組成，就原住民身分部分，思考設置本點之必要性，選委員時一般直接從國內大專院校相關專家學者，像原住民身分無法由姓名辨識。</p> <p>3. 民眾參與方式部分，現在都市計畫除了公告徵求意見及公展覽期間都有加入民眾參與機制，且內政部都委會審竣後，如方案與公展方案差異很大，內政部都委會都會建議縣市政府再辦理公開展覽作業，以避免民眾認為實施的方案與當初公展的方案有差異，並建議適度納入國土計畫法的民眾參與程序中。</p>	<p>1. 國土計畫審議會設置要點係以現行各級區域計畫委員會組織規程內容為參考，配合相關議題提出如委員組成、原住民身分、訂定方式等以調整相關內容。</p> <p>2. 不論是國土計畫或使用許可，並非所有案件皆涉及原住民權益及其土地，因此常任之委員中無須固定聘任具原住民身分之專家學者。設置要點第12點規定，審議會得組成專案小組，釐清事實及法律問題，並提出建議，供審議會參考，同點第2並規定，如專案小組之討論涉及專業知識及技術，得另外加請專家學者出席，提供諮詢意見。因此，如個案涉及原住民權益及其土地，專案小組即得邀請具原住民身分之專家學者出席表示專業意見，並將其意見列入討論，進而提出建議。至於委員的辨識係為行政單位執行議題，本計畫中暫無法進行討論。</p> <p>3. 本部份係屬國土計畫法所規定之參與方式，是否逾越本計畫所能提出之建議範圍尚待確認。本計畫後續將納入相關議題至工作會議中討論。</p>
<p>(七) 澎湖縣政府</p> <p>有關國土計畫審議會部分，現行區委會委員有不能擔任其他各級委員之規定，因本縣屬離</p>	<p>1. 本計畫所提出之國土計畫審議會設置要點建議條文僅就各層級審</p>

審查委員意見	回覆辦理情形
<p>島，相關專業人員大都在本島，願意到澎湖的委員有限，如再規範各級不得兼任的迴避原則，建議以個案或利益迴避原則作為考量依據，回到專業法制面去推行。</p>	<p>議會間之迴避進行規定，並無對兼任同層級審議會之相關事項進行規定。</p>
<p>(八) 本署綜合計畫組朱科長偉廷</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 未來國土審議會為三層級的委員會，國發會代表剛才已說明無法確認行政院是否指定該會擔任幕僚，建議受託單位分析三級制委員會一併或分別訂定的優劣，惟審議會的設置有其急迫性，須先提出草案俾便進入法制作業程序，故宜先針對行政院、中央層級的審議會功能職掌的任務差距、或組成人數代表性上有明確的不同，提出一併或分別訂定的優缺點分析，由本署循程序函文請行政院決定，俾利後續設置要點的推動。 2. 有關現行區委會主任委員及副主任委員不克出席，由委員互推擔任主席的方式，請受託單位納入研究，因劉委員擔心在內政部國土審議會的部分如由委員互推擔任主席，到行政院層級時，因部長是委員，惟其於內政部國土審議會時並未親自主持，於行政院審議時參加之妥適，惟送到行政院國土審議會的主要是全國國土計畫，在縣（市）國土計畫及使用許可部分不會有此問題，假設有互推情形，是否要作排除的考量，並界定在不同的功能任務職掌上採不同的處理，請受託單位後續再補充。 3. 專案小組組成方式，未來國土審議會按案件特性籌組小組，而現行區委會係採輪值方式，在此提醒，如依特性組成同類型案件會分給相同委員，組成方式請受託單位再研究。未來使用許可的審議，內政部係就國土保育地區、海洋資源地區，因有侷限性，未來內政部審議的特性就不太一樣，可否依案件特性處理尚有疑問，而開發許可乃針對所有設施型計畫予以審查，因地方層級審議的是城鄉發展地區，狀況又會不同，小組運作組成和審議方式，後續請再評估。 4. 報告書第一章提出文獻資料探討、訪談方式二種作業方法，如何運用於本案須再具體論述，另有文字誤植部分（第 1-7 頁提出特定區域計畫之擬定議題及策略）請修正為設置審議會方式及國土計畫、使用許可民眾參與機制。 5. 有關審議會任務職掌應聚焦在國土法第 7 條三級制部分，不要作權限的擴大，報告書表 2-1 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 若由中央統一訂定審議會設置要點，在審議會組織上較具統一性，可避免上下級各自為政，導致計畫審議方向的分歧。然而由中央統一訂定審議會設置要點，將使相關規範較無彈性，地方則較缺乏獨立性，如地方有特殊事宜或者自治規範，也許會產生衝突之處。若行政院及內政部分別訂定審議會設置要點，較具有獨立性。將可依兩者審議任務、審議計畫內涵之不同，分別調整審議會設置內容。然而若各層級分別訂定，亦可能會產生各層級審議結果的競合，進而造成行政效能下降的問題。相關論述詳如總結報告書第二章第三節。 2. 行政院國土計畫審議會審議全國國土計畫時，應審酌之公益涉及相關各部會之職掌權限，行政機關參與審議的目的，在於使行政院國土計畫審議會能夠獲悉計畫涉及的公益內涵。內政部部长參與審議，其身分係公益主體之代表人，以使行政院國土計畫審議會得以掌握相關國土計畫所涉及之公共利益，最後始得以綜整各方利益可能受到之影響而核定最後計畫內容。因此，內政部部长並非以個人身分參與全國國土計畫之核定審議，而是公益主體代表人的身分，不涉及個人利害關係，與公務員迴避制度的設計不同，並無應行迴避的考量。 3. 相關於各級審議會專案小組之組成及得邀請列席之人員相關規定

審查委員意見	回覆辦理情形
<p>待議定事項，應釐清所列法條將來如須訂定子法屬行政部門權責，受託單位的意思是訂定子法涉及國土規劃的相關性，在訂子法時有必要諮詢委員會意見，或個別案件在審議時作實質討論？以第 2-4 頁國土保育費、影響費為例，主管機關為內政部，未來個別使用許可案件申請開發，如收取國土保育費、影響費，有關費用的計算，依國土法規定在委員會審議時一併納入使用許可審查過程討論，如認為相關子法的訂定要徵詢委員會意見，為避免權限擴大，宜參考區委會之委員意見諮詢方式處理，如白皮書、國土功能分區分類劃設須特別考量，至於子法訂定不適合納入委員會審議權限。又表 2-9 有關各級國土審議會任務，其中行政院層級所列審議任務，依國土法規定均屬內政部審議範疇，應予釐清並進一律定，否則外界會有審議會權責無限擴張的疑慮。</p>	<p>見於國土計畫審議會設置要點建議條文第十二點。</p> <p>4. 本計畫透過深入訪談之方式，針對公民團體、行政機關代表進行徵詢，就國土計畫審議會設置之內涵及國土計畫、使用許可相關議題進行未來願景之描繪以及過去經驗之歸納。</p> <p>5. 有關於各層級國土計畫審議會之任務，本計畫已刪除部份已有相關子法訂定之內容，並透過工作會議討論，將相關意見徵詢、檢討改進等任務歸於內政部國土計畫審議會之內容中。各級審議會之設置目的及任務見於國土計畫審議會設置要點建議條文第一點及第二點。</p>
<p>(九) 作業單位</p> <p>1. 報告書第 1-4 頁，工作進度期初階段：研析國土計畫法之民眾參與相關法規、蒐集及分析國內外民眾參與作法及相關規定，計畫僅提空間計畫民眾參與作法，請補充法規研析內容。</p> <p>2. 規劃單位已就民眾參與就「資訊」、「程序」、「形式」、「整合既有資源」及「原住民」等 5 面向進行分類說明，惟有關「整合既有資源」係指整合社區營造等團隊資源以提高民眾參與效率，但並非民眾參與相關法令規定必要執行內容，該面向必要性再予著墨。</p> <p>3. 有關國外案例建議規劃單位就參與各面向進行歸納彙整，並分析其可供我國國土計畫及使用許可操作的可行性。</p> <p>4. 報告書第 2-37 頁說明國土審議會以統一訂定之方式研訂，而各層級國土計畫審議會之尺度、功能、特性及未來任務職掌皆不同，宜進一步討論並轉化為法條內容。</p>	<p>1. 相關法規研析內容之細節及架構，將納入後續工作會議以討論。</p> <p>2. 整合社區營造及公民團體等團隊資源雖非民眾參與相關法令規定必要執行內容，惟其屬於民眾參與資訊傳遞之重要節點，直接地影響民眾參與程序保障及實質效果，在機制設計上或有必要進行討論。</p> <p>3. 若由中央統一訂定審議會設置要點，在審議會組織上較具統一性，可避免上下級各自為政，導致計畫審議方向的分歧。然而由中央統一訂定審議會設置要點，將使相關規範較無彈性，地方則較缺乏獨立性，如地方有特殊事宜或者自治規範，也許會產生衝突之處。若行政院及內政部分別訂定審議會設置要點，較具有獨立性。將可依兩者審議任務、審議計畫內涵之不同，分別調整審議會設置內容。然而若各層級分別訂定，亦可能會產生各層級審議結果的競合，進而造成行政效能下降的問題。</p>
<p>(十) 高雄市政府 (書面意見)</p>	

審查委員意見	回覆辦理情形
<p>有關附件三、國土計畫審議會設置要點建議條文，本府建議意見如下：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 第 3 點：依期初報告書 P2-40 之表 2-9，國土計畫審議會分三層級，各級審議會審議之計畫尺度應相異，建議本條文應區分三層級國土計畫審議會之審議任務。另依本法第 24 條規定，國土功能分區申請使用許可範圍屬國土保育地區或海洋資源地區者，由中央主管機關審議，其餘申請使用許可範圍由直轄市、縣（市）主管機關審議，建議應納入各級國土計畫審議會任務。 2. 第 6 點：本會委員不得同時擔任其他各級國土計畫審議委員會。因本會委員部分委員係有關機關之代表，於行政院或內政部聘任時可能會有關機關代表會有需重疊聘任之可能性，請作業單位再做思考。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 國土計畫審議會設置要點建議條文已將各層級國土計畫審議會之任務予以區分，相關內容見國土計畫審議會設置要點第二點。 2. 相關於有關機關代表重疊聘任之可能，應考量在行政院、內政部國土計畫審議會審議時，機關代表是否係依其權限職務而履行並維護公益者。

營建署 105 年度「國土計畫審議會設置方式及國土計畫、使用許可民眾參與機制之探討」
期中審查會議

- 一、會議時間：106 年 1 月 12 日(星期四)上午 9：30
二、會議地點：營建署 601 會議室
三、會議主持人：林組長秉勳

會議意見	回覆辦理情形
<p>(一) 劉委員玉山</p> <p>1. 有關國土法第 7 條規定審議會係以合議方式辦理，並非首長制，所謂合議應為出席委員之共識，是否需於設置要點草案條文中表達會議進行過程具合議制精神，請受託單位再予考量，依個人經驗，委員會開會時出席委員若不了解合議制，可能由主席引導，如主席較強勢將由其下決議，而相關部會則表達尊重委員會意見，所以合議精神相當重要。</p> <p>2. 簡報第 8 頁有關民眾參與所列國土白皮書部分，因其內容多以過去或現況為主，未來是否需有充分的民眾參與，考量本案係探討國土計畫、使用許可之民眾參與機制，而簡報增列國土白皮書，未來若不設計相關的民眾參與機制似乎有所欠缺，為避免誤會，請受託單位補充說明可否刪除。</p> <p>3. 個人對設置要點草案建議條文有部分與受託單位之看法一致，如第 12 點規定專案小組會議得邀請具原住民身分之專家學者出席表達專業意見、第 5 點有關行政院國土計畫審議會職掌，內政部長參與審議，因不涉及使用許可審議，且行政機關為公益主體，內政部長是公益主體代表人無需迴避等條文設計。</p> <p>4. 簡報第 29 頁有關部會需求與內政部的關係，個人較關心部門計畫，因部</p>	<p>1. 已納入國土計畫審議會設置要點草案總說明。</p> <p>2. 謝謝委員指教，已予刪除。</p> <p>3. 遵照辦理。</p> <p>4. 將地方居民加入直轄市、縣(市)國土計畫民眾參與中。</p> <p>5. 主任委員及副主任委員，分由各級主管機關正副首長兼任之。</p> <p>6. 為完成全國國土計畫(草案)擬訂作業，營建署署城鄉發展分署業已辦理多場座談會、諮詢平台會議、機關協商會，且於 106 年 8 月完成全國國土計畫(草案)前，將持續與部會協商。</p>

會議意見	回覆辦理情形
<p>會的需求多為長程的部門計畫，如何將部門計畫對空間的量、區位等需求納入國土計畫，考量過去區域計畫大多是事後由各部會的部門計畫決定後，再行變更區域計畫，因國土計畫較具前瞻性，故應適度反映各部會對空間發展的部門計畫，而地方政府的需求亦應納入考量，也許其需求屬國家重大建設或由部會編列經費補助，部會需求又或許會涵蓋地方的需求，如何於國土計畫中反映，目前作業是否順利，有關協調空間區位，各部會若過於強勢將難以處理，會影響國土計畫是否能順利於明年提出；另地方需求區位指派部分，本頁說明由居民代表提出，而簡報第 34 頁卻指明為人民團體，是否應作區隔，例如在較細緻的議題聚焦上，應讓地方居民的代表參與。</p> <p>5. 有關各級審議會主任委員目前規定由主管機關首長兼任，建議先了解都委會、區委會或各縣（市）政府機關首長出席的頻率，通常各級機關首長行程忙碌，全年均未出席或僅於年底時出席，考量這樣對委員會其他委員並不尊重，受託單位可否以較具彈性的方式訂定，建議考量調整為或由首長指定人員兼任。</p> <p>6. 內政部辦理第一次國土計畫，有些部會可能會擔心如未於計畫載明未來沒有開發建設機會，所以無論如何都要將部門計畫納入，如此一來部門計畫將供過於求，例如每個地方都有國際機場，有無機制配合篩選，建議內政部結合國發會或政務委員協助篩選各部門計畫，不要讓大而不當的建設計畫或蚊子館等拖垮有限的政府財政。</p>	

會議意見	回覆辦理情形
<p>(二) 賴委員宗裕</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 考量國土法第 7 條僅有三項，請刪除設置要點草案第 1 點「第一項至第三項」文字。 2. 第 2 點內政部任務部分，可否加入國土法第 36 條之復育計畫，因屬重疊管制概念附加在國土計畫之上，未來是否應由內政部審議會檢視或提供意見，且部分空間會取代部分國土計畫的管制內容；第 5 款跨功能分區部分僅述及公用事業計畫，惟民眾申請使用許可亦可能跨功能分區，是否考量納為內政部之審議任務；另國土法施行細則第 3 條規定，國土白皮書中央主管機關應每二年公布一次，故第 7 款任務應於公布前徵詢，並隨同檢視、徵詢縣市政府提報資料；又第 4 款任務有國土保育地區、海洋資源地區等使用許可審議，有關地質、海洋的專家學者是否列屬第 4 點規定之天然資源保育利用範疇；及第 3 項漏列「計畫」二字，請修正。 3. 有關委員可否同時擔任各級審議會委員部分，以現況來看不宜同時擔任，但國土法之四大功能分區是切割的，二個屬中央、二個屬地方審議，唯一有重疊疑慮的是內政部審議會審查地方國土計畫內容，但也僅於第一次會審到，未來五年因任期限制可能會更換委員，並不會每年審查地方國土計畫，在此種情況下規範委員不要同時擔任，因重疊機會並不多，若遇到可依第 10 點迴避規定予以處理，內政部委員如同時擔任某縣市政府之委員，審議時可協助了解或反映地方問題，並有助於規劃思維之形成及交流，若 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 遵照辦理。 2. 第 36 條建議以徵詢方式辦理，不納入待議事項中。 3. 為維護公眾對於決策程序之信賴，確保審議中立，規劃團隊建議維持原規定不得同時擔任內政部及直轄市、縣(市)國土計畫審議會委員。但因行政院國土計畫審議會核定之事項，不及於開發許可，較不涉及個別開發行為之利益，且對於全國國土計畫核定之審議，著重於計畫公私益之利益衡量，因此建議應可與內政部或直轄市、縣(市)政府國土計畫審議會之民間委員重疊。相關論述已補充於總結報告書第二章第三節。 4. 此一設計規定各級審議會主席之任務職掌，及其有迴避事由時新主席之產生方式，以茲嚴謹。 5. 遵照辦理，將刪除第 12 點規定。

會議意見	回覆辦理情形
<p>委員不了解地方情形，可能會產生某種程度的落差，以上有優點亦有缺點，提供受託單位設計條文參考。</p> <p>4. 第 9 點第 2 項如主席遇有迴避事由時，規定由其他出席委員互推，為何不由副主任委員代理主席，此一設計感覺連副主任委員亦須迴避。</p> <p>5. 有關第 12 點專案小組之組成人數、出席人數、決議人數、及與國土計畫審議會關係、審議次數等是否需納入規定，又現勘後多久需召開會議、時間間隔等現行區委會操作細節是否亦需明示，請受託單位考量。</p>	
<p>(三) 主席</p> <p>1. 有關國土法第 7 條之合議精神是否適當納入設置要點明示，依區域計畫法第 15 條之 1 規定，許可前應提報區域計畫委員會審議之，惟許可係由行政機關作成，定性為諮詢性質之委員會不能代替機關作決定，如合議僅為會場之共識決定，請受託單位協助釐清是否納入條文。</p> <p>2. 考量機關首長大多未出席會議，是否由其擔任審議會主任委員值得討論，過去陳前部長曾明確表示，部長不應出席區委會，因處分係由行政機關作成，如部長出席則不能否定委員會之決議，有關設置要點草案第 3 點可否保留彈性，即由機關首長指定主任委員，請受託單位提出利弊分析供參。</p> <p>3. 針對設置要點第 5 點規定各層級委員會不得重複聘任委員部分，請受託單位將全國國土計畫屬法規命令之論述納入報告書補充，並釐清直轄市、縣(市)國土計畫之定性，因與民眾參</p>	<p>1. 已納入國土計畫審議會設置要點草案總說明。</p> <p>2. 遵照辦理，相關論述已說明於總結報告書第二章第三節。</p> <p>3. 為維護公眾對於決策程序之信賴，確保審議中立，建議以不得同時擔任內政部及直轄市、縣(市)國土計畫審議會委員。但因行政院國土計畫審議會核定之事項，不及於開發許可，較不涉及個別開發行為之利益，且對於全國國土計畫核定之審議，著重於計畫公私益之利益衡量，因此建議應可與內政部或直轄市、縣(市)政府國土計畫審議會之民間委員重疊。相關論述已補充於總結報告書第二章第三節。</p>

會議意見	回覆辦理情形
<p>與程度之踐行有關，且直轄市、縣(市)國土計畫對空間更具體明確，其定性為何，各層級委員會之委員有無重疊及迴避必要，草案條文直接規定不得同時擔任，剝奪委員權益是否適當，尚有斟酌空間，此與設置要點後續法制進程相關，如受託單位釐清後請即時提供，俾利辦理調整。</p>	
<p>(四) 國家發展委員會</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 針對報告書第三章第四節內容，有關國土計畫民眾參與機制方案，其議題聚焦階段之議題分組應具彈性，不要受限於國土功能分區之主題。 2. 工作坊由私部門採共識決方式提出解決策略，未有共識部分方由公部門代表發表意見，再由內政部綜合意見昇化空間計畫及訂定管制方向，是否公部門應全然接受私部門有共識的部分，又內政部為全國國土計畫擬訂機關，但在工作坊卻擔任公部門與民眾的裁判或協調角色，會產生角色混亂的情形，其實公部門在最後才邀請地方政府、民眾討論空間指派問題，地方政府又好像是民眾參與的角色，如有不同意見如何處理，公部門內部協調須與民眾參與有所區隔，本案應為民眾參與機制而非公部門與民眾的參與機制。 3. 本案必須建立民眾參與作業準則或規範，包含資料公布時點規定，資料是否可讀均需公布，政府意見回應、辦理場次規劃等，以建立有效互動及遵循基礎。 4. 有關審議會設置要點草案，本會在部會協商會議時已提供意見，且內政部已行文請示行政院，後續應按行政院裁 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 遵照辦理 2. 工作坊只是一個溝通平台，主要目的為蒐集及聚焦民眾意見提供審議時參考。 3. 本案已就民眾參與研擬相關法規方案，相關內容已於總結報告書第四章專章論述。 4. 遵照部會協商結果分別依三層級訂定，並草擬相關條文內容供參，相關論述詳見總結報告書第二章第四節。

會議意見	回覆辦理情形
示辦理。	
<p>(五) 桃園市政府</p> <p>1. 工作坊在民眾參與部分很重要，有關形式、邀請人數、與舉辦場次在工作量的預估上差距很大，之前在辦理縣（市）區域計畫時有針對公聽會、工作坊等民眾參與建議邀請的團體對象，後續有關縣（市）國土計畫之民眾參與機制，是否亦可提供建議。</p>	<p>1. 辦理相關座談會或工作坊的目的，主要在於凝聚共識，需要的次數應可由主管機關視實際需要詳細規劃，避免流於形式。</p>
<p>(六) 本署綜合計畫組蔡科長玉滿</p> <p>1. 有關國土計畫之部門計畫係由各部會協助研擬提供，目前各部會與本部之配合情況良好。</p> <p>2. 依國土法規定，復育計畫係由目的事業主管機關核定，中央主管機關內政部擔任之角色是在前段，即協調指定某地點由何者擔任復育計畫主體，本部權責並非關切復育計畫內容，在計畫擬訂後，本部亦擔任後階段工作，如禁止相容或限制事項，這部分亦由中央主管機關內政部訂定，有關委員提及復育計畫是否需納入內政部之審議任務，因復育計畫並非管制規則，而是要放入全國通案一致性的國土計畫土地使用管制規則內，換言之係屬另一程序，即抽離出其中相關規定後再納入管制規則，依現行管制規則操作方式，如檢討修正涉及政策，業務單位會提到區委會討論，未來亦相同，所以未來修正國土計畫之土地使用管制規定，也會提到國土計畫審議會徵詢意見，即設置要點草案第 2 點內政部審議會任務第 8 款其他有關國土計畫交議或協調事項，如其他事項無法明確表示，後續可於說明欄補充徵詢</p>	<p>1. 謝謝科長指教。</p> <p>2. 謝謝科長指教。</p> <p>3. 謝謝科長指教。</p>

會議意見	回覆辦理情形
<p>樣態。</p> <p>3. 本部在擬訂國土計畫或縣(市)區域計畫時，一再與各部會說明國土計畫性質為土地使用計畫，並非綜合計畫，有關建設計畫應另循程序報核，本部關切設置區位、面積規模或樣態是否符合需求及與其他部會有無競合等，部門計畫中比較明確的是經濟部的產業內容，例如未來在計畫目標年會有多少公頃的產業用地，及經評估後是否需要新增，經濟部並非沒有原則，推估時亦會考慮用水、用電，也會說明產業設置的區位原則如石化產業以臨海為主等等，並無明確的建設項目名稱，此為各部會目前提供之情形，僅能源局所提內容係彙整相關國營單位，其中台電公司確實有一定要納入國土計畫的心態，本部均說明建設計畫無須納入，因與本部關切重點不同，已請各部會將具體建設項目刪除；又各部會所提部門計畫確有競合情形，過去區域計畫係建議部門競合之處理原則以國土保育為優先，即有關農地需保留多少，本部會先詢問相關部會之需要預先控留，再讓其他建設或產業單位使用，再以都市計畫農業區為例，產業單位認為可以變更，但農委會卻建議應予保留，即可確認都市計畫農業區不能全數變更，後續產業單位會據以修正發展策略。</p>	
<p>(七) 本署綜合計畫組朱科長偉廷</p> <p>1. 有關合議精神是否須納入設置要點條文中適度闡述，考量要點草案第 13 點已規定非有出席委員過半數之同意不得決議，該點規定是否可涵蓋合議制精神，請受託單位再予考量。</p>	<p>1. 已納入國土計畫審議會設置要點草案總說明。</p> <p>2. 就國土計畫法法理系統中，無授權民眾參與於通盤檢討或使用許可於與簡化。</p> <p>3. 遵照辦理。</p>

會議意見	回覆辦理情形
<p>2. 至於民眾參與部分，有關計畫通盤檢討或使用許可是否應有簡化規定，依國土法第 15 條規定，計畫通盤檢討或辦理適時檢討變更時，如因戰爭、資源保育、重大災害等，其簡化辦法將由本部另訂；至於使用許可，依國土法第 24 條規定，計畫變更可以有部分程序簡化，受託單位簡報提出之使用許可架構，應是從整套民眾參與機制角度去考量，後續建議將簡化程序納入條文規定。</p> <p>3. 就內政部審議會任務，使用許可審查僅列跨功能分區之公共設施部分，有無包含民眾申請案件之跨功能分區審查，因國土法立法時已考量，申請使用許可不能變更功能分區、分類，申請案不能同時在農業、城鄉發展地區進行同一開發行為，因二種功能分區性質不同，國土法亦明定僅公共設施設置可突破各種功能分區，因會導致審議主管機關不同之狀況，所以直接在國土法中明示。</p> <p>4. 有關設置要點草案第 9 點第 2 項，主席迴避後新主席之產生方式，本部於部會研商會議時，已依本部法規會建議修正為依前項規定辦理，故無副主任委員亦須迴避的疑慮。</p> <p>5. 針對國土計畫民眾參與作業方式，國土法並未規定訂出相關條文，因簡報所提邀請對象、格式、辦理地點、場次等，報告書目前未予呈現，建議轉化為具體作業程序，因有具體內容、流程，縣市政府辦理時會有明確步驟可以依循，另外工作坊什麼時間點需辦理什麼事情，後續如有深入探討亦請納入作業程序或準則。</p>	<p>4. 謝謝科長指教。</p> <p>5. 辦理相關座談會或工作坊的目的，主要在於凝聚共識，需要的次數應可由主管機關視實際需要詳細規劃，以避免流於形式。衡諸國土計畫法之立法意旨，即是以增加民眾的參與為目標，而非單純地已舉辦多少場地為滿足，故而未曾明文規範相關內容，保留主管機關操作上的彈性。</p>

會議意見	回覆辦理情形
<p>(八) 本署綜合計畫組張簡任技正順勝</p> <p>針對各級審議會委員可否重複派聘問題，設置要點係參考區域計畫委員會組織規程，考量區委會應是避免審議時由相同委員參與，審議無法客觀、廣泛徵詢意見，與委員應否利益迴避是分屬二件事情，但設置要點草案條文針對重複派聘又與利益迴避連結，建議受託單位從審議會之客觀性、廣泛性，去探討各級審議會委員可否重複派，因涉及利益迴避時，不論是否重複派聘均需迴避。</p>	<p>謝謝委員指教。</p>
<p>(九) 作業單位</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 有關國土計畫審議會設置要點草案部分，前次工作會議有請受託單位釐清三級與二級之相異處，惟報告書仍未呈現，請再補充；另本部 105 年 12 月召開之部會研商會議，係先暫就三級審議會規定內容召會研商，簡報所附 10 條文案草案與當日會議資料有出入，仍請納入報告書修正。 2. 報告書附件五所附期中審查辦理情形回覆表，標題及文字錯誤部分請修正。 3. 有關「國外空間計畫民眾參與經驗」，請以「小結」說明如何應用強化於現行各級國土計畫或使用許可民眾參與之處。 4. 有關公開展覽與公聽會之辦理方式及人民陳述意見處理辦法相關建議條文，已參考性質相近規定提出建議面向，建議針對「使用許可公開展覽與公聽會辦理方式」，補充資訊公開的形式及內容，及依國土計畫法第 25 條規定訂定相關土地所有權人書面送達的方式及格式。 5. 受託單位已完成專家學者座談會及公民團體、行政機關代表之訪談，相關重點內容今日呈現於簡報當中，後續請併同納入報告書。 	<ol style="list-style-type: none"> 1 遵照辦理，已分別說明論述如總結報告書第二章。 2.遵照辦理。 3.遵照辦理，已補充論述如總結報告書 P.3-17 頁。 4.相關內容修正詳見期末報告書第 4-9 頁，「使用許可公開展覽與公聽會辦理方式及人民陳述意見處理辦法總說明（草案）」第 3 條、第 4 條。 5.遵照辦理，已補充於總結報告書附件三。

營建署 105 年度「國土計畫審議會設置方式及國土計畫、使用許可民眾參與機制之探討」案

期末審查報告會議意見回應辦理情形回覆表

一、會議時間：106 年 6 月 7 日(星期三)上午 9:30

二、會議地點：內政部營建署 601 會議室

會議主席：林組長秉勳

審查意見	意見回覆
<p>◎劉委員玉山</p> <p>一、有關行政院層級之審議會，經行政院函示後續由國發會擔任幕僚，所以期末報告中有關審議會設置僅考量內政部及縣市政府部分，另外就教受託單位，是否因此委辦內容不包含行政院層級之設置規定，建議受託單位參考德國、日本的作法，就行政院層級提供相關建議，以臻完備。</p> <p>二、目前原住民身分專家學者未列為審議會常任委員，受託單位應從寬考量何種情境可將其增列為委員，並於報告書中補充說明。</p> <p>三、近來因台南鐵路地下化案審議，許多民眾企盼透過聽證方式擴大參與政策，本案民眾參與辦法規劃以公開展覽、公聽會或說明會似已無法滿足現階段民眾需求，有關全國或地方國土計畫在不同階段是否舉辦聽證，若受託單位認為聽證制度不可行，應於報告書中補充論述。</p>	<p>一、行政院擬自行訂定設置要點，故本計畫不再擬定詳細條文，而主要研究各級審議會是否應統一訂定或分別訂定的問題，並擬具內政部與地方國土計畫審議會設置要點草案。未來行政院設置要點仍可參考內政部版本，配合法令規定情形加以修訂適用，而就行政院層級提供相關建議之相關論述亦已補充於報告書第 2-46 頁。</p> <p>二、因國土計畫範圍不一定包含原住民土地，如特別納入原住民身分之委員也需考量其他特殊身分之委員，因此本團隊建議要點中保留彈性，可於涉及原住民土地或於小組審議時邀請原住民身分之委員。</p> <p>三、國土計畫涉及範圍廣泛，目前全球其他各國並無辦理聽證會之案例，但可透過公聽會方式辦理，如公聽會角色扮演充足其功能等同於聽證會。本案包含國土計畫及使用許可之民眾參與，國土計畫很難以制式的聽證會方式辦理，建議以多元的機制辦理，如工作坊，達到搜集人民陳述意見之目的地。</p>
<p>◎賴委員宗裕</p> <p>本次期末報告成果豐碩，在此對受託單位表示肯定，以下提供幾點淺見參考：</p> <p>一、報告書第 2-20 頁國土計畫法待議定事項，其中國土白皮書意見徵詢已納入設</p>	<p>一、遵照辦理，已增加國土計畫法第 8 條於報告書第 2-34 頁。第 36 條建議以徵詢方式辦理，不納入待議事項中。</p> <p>二、為維護公眾對於決策程序之信賴，規</p>

審查意見	意見回覆
<p>置要點第 2 點任務規定，至國土法第 8 條都會區域或特定區域範圍計畫內容研擬未來是否納入審議可再思考，及國土復育促進地區依國土法第 36 條規定，審議會並無權責，但又隸屬於空間的一部分，是否需提會報告讓委員了解，如能在報告書中稍作著墨，未來納入制度執行，可以此研究預作安排。</p> <p>二、報告書第 2-31 頁，審議會委員不得同時擔任內政部及縣市之委員，個人認為委員僅需於新制度開始的前二年迴避，之後因地方、中央審查空間不同，似無迴避需要，且不同委員會間具有交流功能，可強化審議的多元性及思考的周延性，受託單位在機制設計上可否另作考量，如委員後續兼任某縣委員，應於審議某縣案件時予以迴避；另進一步思考，未來都委會是否存續，亦涉及審查第一類城鄉發展地區是否需迴避，及內政部與縣市政府審議會統一或分開訂定之優缺點為何，地方是否需延攬具有不同專長之委員，或海洋背景委員以其他專門學識經驗含括是否妥適，有無設計特殊專案補聘委員之彈性，建議受託單位補充說明。</p> <p>三、報告書第 3-29 頁民眾參與方案，流程圖建議於計畫擬定時辦理專家學者座談會，但過去常有民眾參與時點在計畫末端的批評，建議在計畫擬定時及審議期間納入某種參與形式，以臻周延；另通檢是否適用，如是，應針對通檢特性補充民眾參與方式之規定。</p> <p>四、報告書第 4-6 頁計畫審議階段之民眾參與機制為何，請補充說明，至於聽證在哪個階段加入，因聽證有優缺點，個人倒不堅持一定要辦理聽證，其實公聽會作足及紀錄完整處理、回復即等同實質聽證。</p>	<p>劃團隊建議維持原規定不得同時擔任內政部及直轄市、縣(市)國土計畫審議會委員。但因行政院國土計畫審議會核定之事項，不及於開發許可，較不涉及個別開發行為之利益，且對於全國國土計畫核定之審議，著重於計畫公私益之利益衡量，因此建議應可與內政部或直轄市、縣(市)政府國土計畫審議會之民間委員重疊。相關論述已補充於總結報告書第二章第三節。</p> <p>三、計畫擬定前之民眾參與建議以「議題座談會」之方式辦理，且不排除審議期間納入民眾參與。相關程序，亦可適用於通盤檢討。</p> <p>四、P4-6 流程圖係指依國土計畫法第 25 條規定之民眾參與流程，故並無聽證會之程序。</p> <p>五、民眾參與為審議機關做為利益衡量時的參考，在 742 條的機制下，未來每項審查會的衡量會受到法院的審查監督。在法院審查的監督下，審議會將衡量申請人未到場或民眾意見回應情形，進行審查作業，可參考報告書第 4-29~4-30 頁，第 14、15 條說明欄。</p> <p>六、敬悉。考量行政成本，針對不特定範圍內之通知將透過網際網路及公告等方式，且根據國土計畫法第 25 條規定辦理通知，但主管機關如遇特殊開發型態，亦可透過專案處理方式通知週邊地區，第 3 條規定並未排除此類例外情形之適用。</p> <p>七、申請人須自行承擔無故缺席之風險，如無法向民眾明確說明導致陳述意見影響審查結果等。相關規定可授權會議主持人依實際會議需要之彈性，且相關作為以有正當理由為限，可避免公聽會流於形式。</p>

審查意見	意見回覆
<p>五、惟草案條文中未見有關民眾意見的回應處理方式，如第 4-14 頁草案第 16 條僅規定應審酌民眾意見及公聽會紀錄並記載於處分理由中，故委員無法得知民眾意見之處理內容，請考量補充；第 15 條提及公聽會終結主管機關紀錄應送達申請人，以往民眾即不滿此種形式的公聽會，申請人應回應各方意見方可達到聽證功能，但以書面回應僅於第 14 條規定主管機關收到異議書之處理方式，公聽會意見的回應方式應適當補充規定；</p> <p>六、第 4-10 頁第 3 條辦理公聽會前之書面送達規定，因與繳交使用費具關聯性，如對於土地被使用後一定範圍受影響的民眾未邀請參加會是一個缺口。</p> <p>七、參考第 6 條提及申請人可申請變更公聽會期日，但第 4-12 頁第 9 條卻規定申請人無故缺席得逕行開始，然公聽會是為申請人召開，故申請人一定得出席，請斟酌調整條文規定，使內容較具合理性。</p>	
<p>◎趙委員子元</p> <p>一、有關審議會部分，感謝受託單位對於日本、德國制度精闢的探討，國土計畫審議會之角色、組織功能確立程度如何，是否扮演諮詢角色，或如同要點名稱僅具審議角色，其定位會影響參與的人、提供的意見及是否具提起修正計畫內容之主動權，又第 2-19 頁敘明審議會性質屬諮詢性、參與性委員會，與國土法對審議會的定位與期待有無落差，請補充說明。</p> <p>二、中央與地方的審議會均扮演規劃與使用許可審議角色，但報告書並未探討審議內容、功能有無差異，建議補充；使用許可變更審議部分，是否僅包含使用計畫變更審議，或者未來使用地編定變更審議亦涵括，請受託單位予以釐清。</p>	<p>一、國土計畫法之主管機關，在中央為內政部，在地方為直轄市及縣（市）政府，並依第 4 條規定各有其權限，只是相關權限依法由國土計畫審議會「辦理」。透過審議會中專家學者及民間團體的參與，可以提供主管機關相關專業諮詢，並強化其行為之民主正當性。</p> <p>二、依第 12 條規定，原則上使用許可範圍屬國土保育地區或海洋資源地區者，由中央主管機關審議，其餘申請使用許可範圍由直轄市、縣（市）主管機關審議。使用許可可以不變更國土功能分區、分類為前提，已與以往區域計畫法之開發許可不同。</p> <p>三、台灣國土計畫及都市計畫皆為法規命</p>

審查意見	意見回覆
<p>三、有關報告書第 2-23 頁針對全國國土計畫及縣市國土計畫之法律性質探討，提及全國國土計畫不具法規命令性質，若以此作分野，全國國土計畫為上位法定計畫對下位縣市國土計畫之指導性應作進一步討論，受託單位後續應釐清是否未完整論述。</p> <p>四、報告書第 2-36 頁設置要點第 6 點委員任期一年，期滿得續派聘，委員由誰派聘，參照德國案例係由各級議會選出，任期 3 年，而國土計畫審議會委員由主管機關聘派，可否借鏡德國經驗，其可能性如何，請一併補充說明。</p> <p>五、報告書欠缺各國民眾參與機制沿革及如何優化之內容，歐洲對民眾參與機制的擾動調整非常積極，以英國為例，2000-2010 年為一個階段，現在又改變了，所以不只日本、德國的民眾參與制度有提案權，2013 年英國已把民眾參與規劃的權力下放到地方，故地方民眾對規劃也有提案權，英國已排除 regional 階段，英國此一調整方向可明顯看出民眾參與思維改變及機制調整如何反映至規劃的變化，而國土計畫規劃階段民眾有無提案權，或參與角色、程度如何，建議受託單位參考英國經驗，於報告書中加強補充。</p> <p>六、至於使用許可部分，係針對性質特殊一定規模以上開發行為方能申請使用許可審議，必定會對開發使用的土地及周邊環境產生衝擊，對申請人應要求更多規劃義務，如公聽會前與利害關係人溝通，俾於公聽會對溝通結果作聚焦討論，比較符合使用許可的精神。</p>	<p>令，但基於利益衡量下國土計畫對於下位計畫具有拘束性，下位計畫須遵守上位計畫。</p> <p>四、可透過延聘方式辦理，建議保留原條文增加主管機關辦理彈性。</p> <p>五、遵照辦理，相關內容已補充於報告書第 4-18 頁。</p> <p>六、受限於國土計畫法第 25 條之規定，並無授權申請人於規劃階段納入民眾參與的義務，若於法規命令中加入將受疑慮，但實務上可以按照委員建議辦理。</p>
<p>◎黃委員英霓</p> <p>一、本日期末報告書所作各種法律明定審議會或審議小組之性質與功能分析，值</p>	<p>一、謝謝委員指教。</p> <p>二、已增加結論如報告書第六章。</p> <p>三、報告書第四章第四節中，以分列的方</p>

審查意見	意見回覆
<p>得肯定及參採。</p> <p>二、報告書對司法院釋字第 742 號之分析，希望供營建署作進一步探討，並作成結論，因為涉及人民依憲法賦予之權利，包括救濟程序。</p> <p>三、審議會設置要點草案應僅對內政部國土計畫審議會訂定行政規則，因為本要點屬行政程序法第 159 條規定之第一類行政規則，地方政府得本於職權訂定；本要點未點得明定地方政府得準用；本要點名稱及內容應再修正，其內容及體制提供修正本參考。</p> <p>四、使用許可公開展覽與公聽會辦理方式及人民陳述意見處理辦法涉及公益與私益間公權力如何行使之程序規定，請參考專家意見修正，並兼顧行政效率；本辦法名稱請再修正。</p>	<p>式，分別提出統一訂定的版本，及內政部國土計畫審議會設置要點，並另行提出供地方訂定審議會設置要點之參考條文。</p> <p>(一) 此外，本研究計畫針對內政部與地方政府分別訂定審議會設置要點的作法，係進一步以供地方政府訂定審議會設置要點時之完整參考條文的方式提出建議條文，以避免地方因「準用」的立法方式，可能引發準用範圍不明確之爭議或其他疑慮。因此對於委員提出「準用」之立法建議，本研究計畫已以更進一步之方式提供完整供地方立法時之參考條文。</p> <p>(二) 至於如果係由內政部統一訂定審議會設置要點，而關於國土計畫相關事務，即使認為內政部並不屬於地方政府之上級機關，對於是否得依行政程序法第 159 條第 1 項規定為地方政府訂定審議會設置要點之疑慮，於第 2-44、2-45 頁亦已引用文獻，說明內政部亦得基於監督機關之立場對於直轄市、縣（市）國土計畫審議會之設置要點為相關規定。</p> <p>四、因內政部所屬機關相關委員會的設置要點名稱，皆未加上「運作」一詞，例如內政部土地徵收審議小組設置要點、內政部國家公園計畫委員會設置要點。此設置要點屬於行政程序法第 159 第 1 項第 1 款「機關內部之組織」之行政規則，強調其組織之組成，而目前各組織之法令依據，絕大多數仍稱為設置要點，僅有非常少數以「設置及運作要點」為名，故目前仍以「設置要點」為名。</p>

審查意見	意見回覆
<p>◎新北市政府</p> <p>一、本府認為民眾參與是必要的，但內政部給我們 2 年內提送國土計畫報部的壓力，依受託單位設計的流程，地方政府必須在啟動作業前向市民報告縣市國土計畫規劃方向，時程可能配合不上。本府以工作坊經驗規劃辦理參與式預算規劃案，對象包含規劃師、政府人力、學校小朋友、社區居民等，花費 6 個月的時間，從 27 案中提出 2 案有聚焦的成果，以國土計畫大尺度而言，若以工作坊的形式所花費的時間人力成本非常龐大，一定趕不上內政部規定的時程，請再考量。</p> <p>二、報告書第 4-13 頁草案第 14 條彙整人民或團體於公展及公聽會的書面意見以網路公開或張貼，可能涉及個資法規定，建議再作調整。</p>	<p>一、若時程上許可，高強度的參與式規劃聚焦效果的案例並不在少數。由於辦理相關座談會或工作坊的目的，主要在於凝聚共識，需要的次數應可由主管機關視實際需要詳細規劃，以避免流於形式。衡諸國土計畫法之立法意旨，即是以增加民眾的參與為目標，而非單純地已舉辦多少場地為滿足，故而未曾明文規範相關內容，保留主管機關操作上的彈性。因此主管機關應可考量行政效率，根據地方及案情需要，合理訂定民眾參與的次數或方式；單僅踐行國土計畫法規定的公開展覽或公聽會，亦可為選項之一。</p> <p>二、遵照個資法規定辦理。</p>
<p>◎中華民國都市計劃學會</p> <p>一、報告書第 1-4 頁「公民訴訟」非國土計畫法第 34 條所定名詞，請修正。</p> <p>二、審議會中央與地方分開訂定較佳，迴避事項在中央層級的使用許可審議方有迴避，而設置要點第 2 點規定本審議會任務，是指中央或地方的審議會，會讓人產生混淆。</p> <p>三、報告書第 4-9 頁第 2 條為何規定並得登載政府公報、新聞紙，及應以網路公告，衍生了 F B 是否屬網路公告範疇，另以「得」字規定好像政府機關網頁傳統方式可以不作，請考量修正文字。</p> <p>四、報告書第 4-11 頁第 9 條許可申請人及其他到場人之發問或發言，其發言的次數、時間應明訂，否則於實務執行上會有困難；第 4-13 頁第 14 條意見人得提</p>	<p>一、遵照辦理，已修正於報告書第 1-4 頁。</p> <p>二、已於報告書第二章第五節提供兩種版本供主管機關參考。</p> <p>三、規定並無排除其他網路公告範疇，行政機關可視業務需求自行以其他方式辦理，另文字修正建議依據國土法第 25 條規定辦理。</p> <p>四、規劃團隊建議主持人可依現場情況給予彈性調整，詳見報告書第 4-34 頁處理辦法第 9 條。另詳細相關規定可參考報告書第四章第五節會場管理要點規定辦理。民眾參與為審議機關做為利益衡量時的參考，大法官解釋 釋字第 742 號的機制下，未來每項審查會的衡量會受到法院的審查監督。在法院審查的監督下，審議會將衡量申請</p>

審查意見	意見回覆
<p>出異議，因有時異議非為反對而為意見補充，或以「意見」二字取代「異議」，同條最後提及應以書面回應處理方式，好像不夠明確，如紀錄載明列入下次討論是否為書面回應，或應針對意見內容予以回應方為書面回應之處理方式，建議受託單位具體修正。</p> <p>五、第 16 條第 2 項規定審酌之結果及理由記載，有關個別陳情案件是否需回復，考量審議會之決定可能為通案意見，實務上，公聽會因委員未參加，應再給予陳情人說明機會，如到審議會說明讓委員了解。</p> <p>六、審議完竣後，若與原公展內容有變更修正，是否仍需辦理公展，應明確訂定。</p>	<p>人未到場或民眾意見回應情形，進行審查作業，可參考報告書第 4-35~4-36 頁，第 14、15 條說明欄。</p> <p>五、受限於國土計畫法第 25 條之規定，並無授權申請人於規劃階段納入民眾參與的義務，若於法規命令中加入將受疑慮，但實務上可以按照委員建議辦理。</p> <p>六、基於計畫法利益衡量瑕理論，計畫內容如因民眾意見而後有修正，主要是供最後審議時審酌，審議修正後的計畫內容是否已充分且均衡衡量各種可能受影響之公益及私益，應無須再進行公開展覽進行民眾參與，如此亦避免程序將因此而過度延宕。</p>
<p>◎地球公民基金會</p> <p>一、署內辦理公民參與機制有正反二個面向，相對進步是邀請公民團體針對本案表達意見，相對不進步，則是公民團體表達陳述意見及國土規劃參與非屬法定保障。</p> <p>二、建議審議會不必明定原住民身分的委員名額，但是涉原住民族或族群文化專業的委員必須考量納入，並建議修改設置要點第 12 點說明欄，因轉換其他交通、農業名詞均可行，所以該點之說明不合理。</p> <p>三、環評專案小組涉及之專業廣泛，如果環境科學的委員不具廣泛的認知，比較無法參與小組細項的討論，而族群研究的專業非常重要，原住民族的相關權益如何透過空間規劃予以調整，建議考量納入具文化背景的委員。</p> <p>四、有關計畫啟動前公告後的民眾參與，考量全國國土計畫的擬定快要結束，本研究與實務如何接軌，距離 9 月公展僅剩</p>	<p>一、謝謝指教。</p> <p>二、於第 12 點說明欄增列熟悉族群融合等文字於報告書中。</p> <p>三、已於報告書第二章第三節肆、委員組成中調整文字論述。</p> <p>四、本案相關規則已送至法規會進行修正，在時程上可供 9 月份公展使用。</p> <p>五、謝謝指教。</p> <p>六、謝謝指教。</p>

審查意見	意見回覆
<p>3 個月，將如何落實。</p> <p>五、 公民參與，建議於每個前後階段，都納入深淺程度不一的通知、諮詢、合作、加入模式，在程序各階段公民團體都能有參與機會，如審議會邀公民團體即是一種合作方式，既可保有彈性，又可使公民團體自行決定適當的參與方式。</p> <p>六、 新北市代表所提工作坊的困難，若以焦點團體的運作模式，因強度高，過程中又納入環境、勞動等不同課題，邏輯會較合理；使用許可參與機制，地方審議農業、城鄉功能分區，在實務上會有爭議，第一波以新北為例，工業區轉變為住宅社區在下階段將有深入的討論，若零星變更會比較麻煩，當然我們也了解傅老師說明的整體民眾參與，公民團體愈早加入是一種挑戰，也愈具法治專業及抽象思考。本會將持續參與內部工作坊，討論國土計畫民眾參與如何運作，其實英國的機制比國內環評還要冗長，未來部會如何分擔權責，在民眾保障及環境保護間如何權衡，以及介入的機制，本會基於民間團體的本責將繼續督促營建署，並給予建議。</p>	
<p>◎高雄市政府</p> <p>一、依據報告書 P.4-9「使用許可公開展覽與公聽會辦理方式及人民意見處理辦法」（草案）第 2 條及第 3 條分別規定，直轄市、縣（市）主管機關依辦理公開展覽及舉行公聽會前，應將公開展覽之期間及地點，及舉行公聽會之期日、場所及相關規定事項等，應以書面送達申請使用範圍內之土地所有權人。惟「書面送達」之方式為何（以平信或掛號寄送）？另土地所有權人之地址究應以土地登記簿謄本所載住所或課稅地址為</p>	<p>一、將根據行政程序法辦理。土地所有權人應依據地籍登記為準，納稅人未必是所有權人。</p> <p>二、敬悉，相關建議未來可根據行政程序法規定辦理。</p>

審查意見	意見回覆
<p>準，未來實務執行上不無疑義。建議貴署可參採內政部訂頒之「依都市計畫法第 27 條規定辦理之變更都市計畫草案以一般徵收方式取得用地應行注意事項」第 4 點：「...由需用土地人依三個月內之土地登記簿所載住所，以書面掛號通知或專人送達變更範圍內之土地所有權人」之規定，將書面送達相關執行方式明確納入本辦法草案條文內，俾利據以遵循。</p> <p>二、承上，使用許可案件係由申請人自行提出申請，倘由直轄市、縣（市）主管機關負責書面送達予土地所有權人，基於使用者付費原則，相關郵寄費用仍應由申請人負擔，而非轉嫁予縣市主管機關負擔，爰建議貴署於未來於擬訂「使用許可審查費收費辦法」時，相關郵寄費用應納入審查費收費額度之研訂參考。</p>	
<p>◎本署綜合計畫組朱科長偉廷</p> <p>今天受託單位有依合約規定於簡報補充，作業單位以下針對報告書缺漏部分提出建議（含書面意見）：</p> <p>一、第 1-2 頁，計畫緣起末段，對於本計畫應研擬之法規與未來配合制定但非本案研擬之法規並列，易造成本計畫應完成之工作項目產生誤解，請修正說明。</p> <p>二、第 1-5 頁，工作進度，未配合本計畫展延至 106 年 6 月 30 日(共 13 個月)修正工作時程，另期末及成果階段時間應為 2017 年而非 2016 年，請修正。</p> <p>三、第 2-2 頁，有關出處來源註 2 部分，未標示註「2」之編號數字，請修正。</p> <p>四、第 2-6、2-23、2-24、2-25、4-4 頁，註 5、14、18、19、24、37、38 出現與該註釋無關之錯誤文字，請刪除。</p> <p>五、第二章第二節針對國內 5 個有關國土利</p>	<p>一、遵照辦理，已修正於報告書第 1-2 頁。</p> <p>二、遵照辦理，已修正於報告書第 1-5 頁。</p> <p>三、遵照辦理，已修正於報告書第 2-2 頁。</p> <p>四、遵照辦理，已修正註 5、14、18、19、24、37、38 出現與該註釋無關之錯誤文字。</p> <p>五、遵照辦理，已增列第三節綜合評析於報告書第 2-18 頁。</p> <p>六、遵照辦理，已修正調整為總結報告書第 2-33 頁表 2-7。</p> <p>七、遵照辦理，已修正。</p> <p>八、遵照辦理，已修正於報告書第 2-35 頁。</p> <p>九、遵照辦理，已補充內容於報告書第 2-36 頁。</p> <p>十、遵照辦理，已補充內容於報告書第 2-41 頁。</p> <p>十一、遵照辦理，已補充內容於報告書第 2-46 頁。</p>

審查意見	意見回覆
<p>用審議之委員會，應列表比較其任務、組成、運作方式等內容。</p> <p>六、第 2-20 頁，有關國土計畫法待議定事項表編號有文、表不符情形，請確認編號(應為表 2-4)，另國土計畫法第 24 條有關使用許可審議範圍係屬法明定事項，應非屬待議定事項，請刪除或調整撰寫方式。</p> <p>七、第 2-22 頁，第七行，臺市計畫應修正為都市計畫。</p> <p>八、第 2-23 頁，有關全國國土計畫及直轄市、縣(市)國土計畫如為法規命令，本計畫見解及後續因應為何似未撰述完畢，請補充。</p> <p>九、第 2-21 頁，第二章第三節針對國土計畫之法律性質探討，未見其探討目的，其目的應連結與國土審議會運作方式或委員迴避之關係，此外，國土審議會審議事項尚包括使用許可，故此節應加強說明審議會主要審議國土計畫及使用許可，此二者之法律性質與國土審議會之關係。另此章為國土計畫法下之審議會探討，於第三節分析德國空間計畫之計畫行成自由及利益衡量瑕疵之目的為何，請說明理由。</p> <p>十、第 2-27 頁，有關委員組成之分析，似屬設置要點草案研議過程中之對於個別委員專業背景考量論述，不具全面性，建議應從國土審議會之任務及其審議執掌綜合及全面性分析委員組成背景。</p> <p>十一、本計畫雖於研究過程經行政院政策決定，國土審議會涉及行政院層級部分另訂，惟本計畫涵蓋範圍為三級國土審議會，建議仍將原擬三級國土審議會一部訂定之要點納入，並就行政院未來單獨訂定時應考量事項提供建議。</p> <p>十二、依合約規定，本計畫於使用許可民眾</p>	<p>十二、 遵照辦理，已補充內容於報告書第四章第一節。</p> <p>十三、 遵照辦理，已補充內容於報告書第四章第一節。</p> <p>十四、 遵照辦理，已補充內容於報告書第五章。</p> <p>十五、 遵照辦理，本案操作係以專家學者訪談、座談會及社造沙龍方式徵詢民間團體及熱心人士意見，已補充相關內容於報告書附件三。</p> <p>十六、 遵照辦理，已補充內容於報告書第附-60~64 頁。</p> <p>十七、 遵照辦理，已補充內容於報告書第附-23~26 頁。</p> <p>十八、 已遵照辦理強化各項內容之論述於總結報告書各章節。</p>

審查意見	意見回覆
<p>參與部分，應蒐集分析國內外開發許可、土地徵收或其他做成行政處分性質之民眾參與作法及相關規定，惟本計畫僅說明德國空間秩序法之特性，且與使用許可制度比較差異時，未就民眾參與部分提出分析。另國內開發許可、土地徵收或其他做成行政處分性質之民眾參與作法及相關規定亦未見說明分析，請以完整章節補述。</p> <p>十三、同前，依合約規定，本計畫應檢討現行開發許可涉及民眾參與之規定作法，惟未見論述，請以完整章節補述。</p> <p>十四、再依合約規定，本計畫應就國土計畫法第 34 條規定之公民訴訟書面告知訂定格式規定，惟未見論述，請以完整章節補述。</p> <p>十五、本計畫應以問卷、訪談或諮詢方式徵詢民間團體及熱心人士意見，惟均未見此部分辦理成果，請以完整章節論述。</p> <p>十六、本計畫有關 2 次專家學者座談會之回應情形，請補充。</p> <p>十七、本計畫缺漏 106 年 4 月 7 日第 7 次工作會議意見及其辦理情形回覆，請補充。</p> <p>十八、有關使用許可民眾參與辦法草案，歷次工作會議或座談會過程，對於本辦法公開展覽與公聽會之關係及辦理時點、參與對象及其功能、資訊公開及處理方式、公聽會進行方式及會場管理等均有充分討論，本計畫應於本辦法草案前，就辦法之整體架構、精神內涵及重要議題予以完整篇章論述。</p>	
<p>◎臺中市政府（書面意見）</p> <p>一、感謝規劃團隊對於國土計畫各階段納入</p>	<p>一、若時程上許可，高強度的參與式規劃</p>

審查意見	意見回覆
<p>民眾參與機制提出多元途徑與方式，惟因受限於國土計畫法已規定計畫擬定完成年限，且地方國土計畫補助提案審議皆有預訂排定期程，致時間有限下，各級國土計畫規劃與擬定作業早已啟動，其中部分直轄市、縣(市)已將國土計畫委外作業上網公告，對於計畫所提透過電視推播或手機簡訊發送等資訊公開方式，尚無納為作業工項與經費中，另民眾參與機制恐未能等同於本案面面俱到或提供更多場次、形式辦理。</p> <p>二、因此，建議本研究案可著重探討後半階段是否有其他更多參與可能或現行機制可優化處，尤其以審議過程階段最為薄弱，以目前法令規範於審議階段，民眾僅能查詢(如審議進度、陳情參採情形等)，但就「臺中市區域計畫(草案)」實務操作上，在審議過程公民團體可參與各級區域計畫委員會審議，另市府尚有安排公民圓桌會議進行交流討論，故建議規劃團隊可再予思考強化民眾參與可行性，以提供爾後全國與地方國土計畫規劃擬定時參考，讓各級主管機關自行評估衡酌可採納那些民眾參與內容。</p>	<p>聚焦效果的案例並不在少數。辦理相關座談會或工作坊的目的，主要在於凝聚共識，需要的次數應可由主管機關視實際需要詳細規劃，以避免流於形式。衡諸國土計畫法之立法意旨，即是以增加民眾的參與為目標，而非單純地已舉辦多少場地為滿足，故而未曾明文規範相關內容，保留主管機關操作上的彈性。因此主管機關應可考量行政效率，根據地方及案情需要，合理訂定民眾參與的次數或方式；若因時程及成本之考量，單僅踐行國土計畫法規定的公開展覽或公聽會，亦可為選項之一。</p> <p>二、規劃單位並不排除審議期間納入民眾參與，相關論述詳見總結報告書第三章及第四章相關內容。</p>
<p>◎本署綜合計畫組(一科書面意見)：</p> <p>一、全國國土計畫屬空間發展指導性質，不涉及土地實質利用管制，且所涉議題廣泛，民眾開放討論方式將難以凝聚共識，建議仍應以重要議題為主，並邀請行政機關及關心議題之專家學者、公民團體逐項進行討論。</p> <p>二、為完成全國國土計畫(草案)擬訂作業，本署城鄉發展分署業已辦理多場座談會、諮詢平台會議、機關協商會，且於106年8月完成全國國土計畫(草案)前，將持續與部會協商、並召開NGO、學校團體及分區座談會，其目的係為廣</p>	<p>一、公聽會之目的為廣納民眾及相關團體之意見，本計畫建議於計畫擬定前可透過座談會等方式先行聚焦議題，以利後續進行計畫內容之實質討論。</p> <p>二、已修正於總結報告書相關內容中。</p> <p>三、已於報告書中增列會場管理辦法，如總結報告書第四章第五節。</p>

審查意見	意見回覆
<p>納民眾意見，作為研擬計畫草案之參考，俟全國國土計畫(草案)完成後，辦理公開展覽及公展說明會等，與本研究建議全國國土計畫民眾參與方式(P-28)略以：「以工作坊進行分組議題為主，輔以國土計畫專業課程，內政部綜整意見後深化空間計畫及管制事項，以作為計畫擬定前之修正方向」似有不同，建議仍應以現階段操作模式為基礎，參酌其他國家案例，提出目前可修正改進民眾參與方式之具體建議。</p> <p>三、為協助直轄市、縣(市)政府推動直轄市、縣(市)國土計畫，本部研訂「內政部補助地方政府辦理直轄市、縣(市)國土計畫規劃費用申請作業須知」，並籌編經費供直轄市、縣(市)政府邀集學者、專家、民間團體等舉辦座談會或工作坊、辦理資訊公開及人民陳述意見，或視規劃需要辦理座談會或講習等相關事項，建議本研究研提可實際操作之民眾參與方式，以供直轄市、縣(市)政府參考。</p>	

第一次專家學者座談會紀錄

一、會議時間：105 年 12 月 20 日（星期二）下午 2：00

二、會議地點：本署 601 會議室

三、主持人：林組長秉勳

議題	意見	綜合性回應
全國國土計畫	<ul style="list-style-type: none"> ● 全國國土計畫難以開放式參與方式操作，應係以專業者參與、議題式民間組織參與。全國性爭議性議題常被轉為政治杯葛，應優先掌握並提出爭議性議題並成立對策小組處理。 ● 全國國土計畫內容多屬政策位階，其參與過程應具備較高門檻，或係以專業性團體為主要參與者。 ● 議題分組勢必涉及部分跨組議題，是否特別成立分組處理相關議題。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 規劃單位所研提之工作坊參與形式，係為維護民眾參與權力之程序保障。惟工作坊係屬高強度之參與形式，參與者必須有足夠的參政智識、前置準備，最終仍係議題式之專業者參與。 ● 回應同上。 ● 各分組皆係以議題導向方式進行探討並研訂方案，惟各方案仍係由國土計畫擬定機關進行綜整。若部份議題難獲致共識，建議就議題進行研討，毋須特別成立分組處理跨組議題，
直轄市、縣（市）國土計畫	<ul style="list-style-type: none"> ● 本計畫建議工作坊之參與聲明應於計畫啟動前 2-3 個月發布，與中央主管機關規範直轄市、縣（市）之期程規劃、預算撥給、作業程序皆有所扞格。然民眾參與係必須執行之內容，期中央主管機關（即營建署）可以提供正面積極回應 ● 直轄市、縣（市）政府運用社群媒體時較為謹慎，除考量媒體誤用情況外，民眾問題的回答亦須經審慎考量而難以及 	<ul style="list-style-type: none"> ● 有關直轄市、縣（市）國土計畫之期程規劃、預算撥給、作業程序非屬本計畫之範疇，惟規劃單位將提出本點建議供中央主管機關參考。 ● 規劃單位建議透過既有之人民陳述意見管道，綜整民眾問題，並透過內政部已建置之「國土空間及利用審議資訊專區」公開意見處理情形及處理進度。

議題	意見	綜合性回應
	時回答	
資訊公開與 資訊傳播	<ul style="list-style-type: none"> ● 草案完成後透過傳播媒體、資訊再包裝以揭露內容。透過網路平台蒐集相關意見 ● 社群媒體之運用常產生議題失焦或偏誤情形，且國土計畫政策宣導內容不如爭議性議題具有吸引力，較不受民眾所接受（瀏覽數低） ● 資訊公開應包含推動方式、進度、預算編列、遭遇的阻力或者相關事項的說明 	<ul style="list-style-type: none"> ● 規劃單位將納入相關意見以做為資訊公開與傳播之利弊分析基礎。 ● 回應同上 ● 規劃單位將補充資訊公開之推動方式、進度、阻力或者相關事項之建議，惟資訊公開之預算編列是否納入本計畫中尚待組內指示。
計畫形成階段 之參與	<ul style="list-style-type: none"> ● 國土計畫形成過程中，須要一個機制(場域)讓團體、機關、專家學者密集性的對話 ● 針對參與者保留足夠的準備時間，保障參與程序的公開。規劃單位在前期投入較高成本，則後期審議過程中將能減少程序杯葛的情形甚至由參與者為計畫進行辯護、調解 ● 漢堡透過政府機關提出方案，委託專業團隊用各式各樣的參與方式如工作坊、願景館的意見媒合...等花時間找到共識；另一個案例是透過政府提出願景的想像，讓不同的社群介入，提出不同的聲音進而提出多面向的方案，透過兩年的時間凝聚共識，最後提出主要計畫及細部計畫。另外2040 肯亞國土計畫利用貨櫃車全國巡演，透過展出與民眾意見反饋，提出最後的方案。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 規劃單位所研提之工作坊參與形式即係為民眾參與之程序保障。 ● 回應同上。 ● 規劃單位將進一步補充相關案例於總結報告書中。
可閱讀資料	<ul style="list-style-type: none"> ● 可閱讀資料可提升一般民眾對於議題之關聯性，進而提高 	<ul style="list-style-type: none"> ● 規劃單位於期中報告中強調可閱讀資料對於民眾參與之

議題	意見	綜合性回應
	<p>參與意願</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 建議由中央主管機關辦理可閱讀資料轉譯及傳播，由直轄市、縣（市）政府據以應用 	<p>重要性，後續將配合各國案例提出可行之建議。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 規劃單位將提出本點建議供中央主管機關參考。
<p>相關建議</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 原基法第 21 條諮商同意機制係高強度的公民參與，應提早於計畫擬定階段啟動 ● 建議應進一步增加原住民族相關民眾參與機制，以踐行其知情同意權 	<ul style="list-style-type: none"> ● 規劃單位將補充原住民相關參與方式及相關法令（部落公法人政策方向、諮商同意辦法等）於總結報告書中。 ● 回應同上。

第二次專家學者座談會會議紀錄

一、會議時間：106年5月2日（星期一）上午9：30

二、會議地點：本署107會議室

三、主持人：林組長秉勳

議題	意見	綜合性回應
公開展覽及公聽會之送達及公告方式	<ul style="list-style-type: none"> ● 建議公開展覽後再舉行公聽會，並於公開展覽時公告公聽會之時間地點等相關資訊。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 有關公開展覽及公聽會是否併行或續行辦理，本團隊建議為節省行政成本，公聽會之公告得與公開展覽之公告同時為之。
公聽會參與對象及舉行方式	<ul style="list-style-type: none"> ● 申請人可因正當理由變更公聽會期日或場所，是否影響人民權利，是否仍依據本法第三條於7日前公告公聽會相關資訊。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 依職權或申請人之申請，得公聽會期日或場所之變更，但應有正當理由，且須踐行公告及通知之程序，參照行政程序法第五十六條。
民眾意見之表達及處理方式	<ul style="list-style-type: none"> ● 辦理公聽會或座談會時應於意見蒐集後建立相關機制，有效及時回應公聽會所提之意見並於處理辦法中規範其後續處理作業。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 書面意見之蒐集及回應於審查委員會時做為審查之參考，如無回應其意見，申請人負有其審查風險，是否納入辦法中規範申請人可再研議。
公聽會參與之當然對象	<ul style="list-style-type: none"> ● 主管機關得邀請出席對象，實務上很難定義分類，另是否應增列其他之項目，以增加彈性。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 主管機關依本法第二十五條第一項及第二項規定舉行公聽會時，應主動邀請目的事業主管機關及其他相關機關，以及案件所在地及毗鄰之鄉（鎮、市、區）公所，派代表出席公聽會，以瞭解土地使用所涉及之狀態，供審議時審酌。如涉及原住民權益時，應邀請原住民主管機關出席。 ● 為發揮公聽會蒐集意見之功能，人民及公益團體亦得出席公聽會表示意見。

議題	意見	綜合性回應
<p>擴大民眾參與通知對象</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 應依不同的開發類型訂定不同的開發影響範圍 	<ul style="list-style-type: none"> ● 依本法第二十五條第二項規定，公聽會之舉行時間、地點、辦理方式以網際網路方式公開，且不限制參與對象，如周邊鄰近範圍受開發行為影響，仍可參與公聽會並提出相關意見。

「國土計畫審議與民眾參與」社造沙龍

會議記錄

時間：5/24(三) 19:00~21:00

地點：臺北市社區營造中心

(臺北市延平北路二段 237 號)

與談人：呂家華/委員

潘正正專員/地球公民基金會專員

彭揚凱/OURS 專業者都市改革組機秘書長

主辦單位：臺北市社區營造中心

協力單位：中華民國社區營造學會、財

團法人中華經濟研究院、國土規劃及不

動產資訊中心

討論議題：

- 1.國土計畫審議之民眾參與
- 2.使用許可之民眾參與



■ 李永展老師(中華民國經濟研究院)

一、引言—國土計畫法概述

(一) 國土計畫期程

國土計畫法實行後，直轄縣市國土計畫將取代現行區域計畫，法定時程如下。2016年通過，2018五月一號公告全國國土計畫，2020再公告直轄縣市的國土計畫，以直轄縣市擬定國土計畫所累積詳細的圖資，來劃定土地分區，於2022五月一號，公告國土功能分區圖。

(二) 國土計畫審議委員會

直轄縣市政府、內政部及行政院有三層國土計畫審議會。

(三) 國土計畫分區

國土計畫會有4種功能分區、13種分類、22種用地，取代區域計畫以11種分區、19種用地畫分。

(四) 參與方式

- 1.目前全國國土計畫民眾參與方式為：計畫啟動後上網，辦理工作坊，讓民眾回饋意見。
- 2.具爭議性的地區發行討論，如：國土保育等地區，以工作坊討論，再草案擬定。
- 3.國土計畫法寫明全國國土計畫需辦理公聽會，縣市國土計畫將牽涉使用許可，因此建議辦理工作坊，針對縣市空間發展討論。

■ 潘正正專員(地球公民基金會)

一、國土計畫目前所面臨的現實

- (一) 災害不止，敏感區開發不斷。
- (二) 空間綜合計畫與各部門計畫脫鉤，不具協調能力。
- (三) 都計、住商氾濫，無指導、無退場機制。都計共 433 處，總計畫人口 2,512 萬人，現況發展之人口 1,873 萬人。全國閒置住宅近 20%。
- (四) 農地、產業用地流失；空間配置與土地發展失序。
- (五) 現況編定與個案變更使分區與計畫被架空。
- (六) 地方棄守，違法違規反正也不會被罰，大家一起還可以就地合法。

二、區域計畫／法目前不足之處

■ 計畫面：

- (一) 凍結現況邏輯下「現況編定」導致計畫合理性的自始缺乏、破壞分區對用地的指導功能；
- (二) 層級單一缺少全國整體長遠計畫或實質細部的空間規劃；
- (三) 從未試圖建立對都市計畫與部門計畫體系的影響或連帶，缺乏對現實或其他部門決策的影響力；
- (四) 將土地利用管制的執行交給縣市政府，卻又對縣市政府的不作為缺乏制衡手段。〔參照區計法第 6、11、12、15 條〕

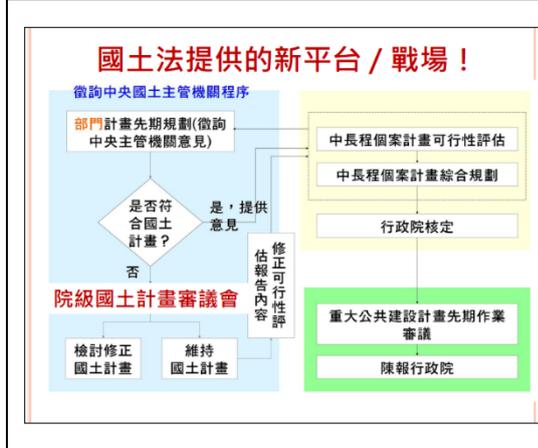
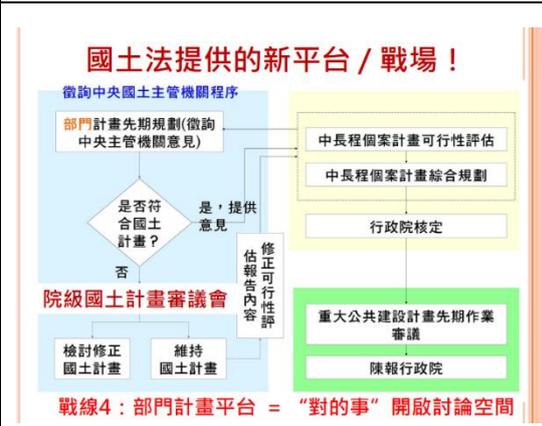
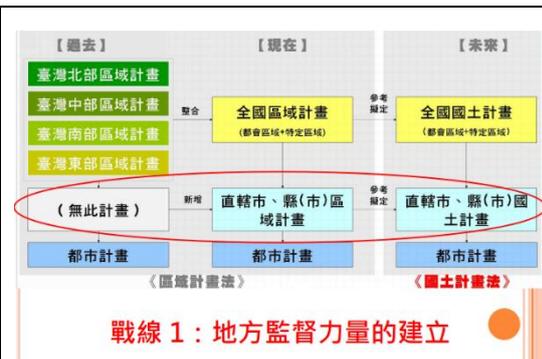
■ 法規面：

- (一) 正面表列的容許使用項目僵化缺乏彈性，長久下來只有區位管制沒有空間規畫，難以滿足社會需要。
- (二) 「開發許可」制切斷了計畫與真實世界的連結。

一、國土計畫的公民參與

- (一) 公民的四條戰線
 - 戰線 1：地方監督力量的建立
 - 戰線 2：每一分類下容許的攻防
 - 戰線 3：分區界線的攻防
 - 戰線 4：部門計畫平台 / 透明化

立法目的(1)	主管機關(2)	用語定義(3)	中央/地方分工(4)	國土白皮書(5)	國土規劃基本原則(6)	審議機制(7)
國土計畫種類(8)			國土計畫審議事項(9)(10)			
擬定審議核定機關(11)	民眾參與(12)(13)	覆議(14)	通盤檢討/臨時檢討(15)	指導都市計畫(16)	協調部門計畫(17)	調查/勸導/勸導(18)
國土功能分區劃設原則(20)	國土功能分區使用管制(21)(23)	國土功能分區圖(22)	使用許可申請條件(24)	使用許可/可農/可林/可水保/可保育費(25)(27)	影響費/國土保育費(28)	使用許可相關規定(29)(30)(31)
劃定國土保育保護地區(35)		劃定國土復育保護地區(36)	復育配套機制(37)	刑罰(38)	刑罰(39)	民眾檢舉規定(40)
海峽範圍及管理(41)		重大設施指定(42)	推動國土規劃研究(43)	國土永續發展基金(44)	國土計畫制訂時程(45)	訂定施行細則(46)
		推行日期(47)				



■ 彭楊凱委員

一、國土計畫的參與

- (一) 國土計畫法在擬訂計畫時就引進了參與，比以往都市計畫法規進步，也是這一次最大的突破。
- (二) 各級國土計畫的民眾參與機制，最重要的精神是計畫擬定階段的參與，將基本的發展目標、原則及價值等，透過對話凝聚共識。
- (三) 對於民眾難以熟悉的大面向政策及各區概況，主辦方需要透過已經盤點整理過的可閱讀資料及重點提問，讓一般公民理解資訊，在這基礎上理解了

條件及問題，促成正面的討論未來發展願景及策略。

- (四) 地區及部門需有總體觀點的參與，一開始要勾勒大框架的綜合整體狀況，如縣市發展概況，在這之下，地區可能的發展情況。
- (五) 有機制的規範草案擬定過程，需要回應民眾參與反饋的意見。
- (六) 審議階段應有替選方案可以選擇
- (七) 考量到地方政府的能量及能力，中央撥款應挑一兩個縣市示範，一個純都會、一個農村型，實施後修正，在評估是否讓其他縣市施辦。

二、使用許可的參與

- (一) 國土計畫通過後，劃定使用分區時，地方政府是不是該開放參與呢？參與的意義又是什麼？
- (二) 同不同意申請使用許可變更、是否會產生外部影響，如果開放參與討論，應該著重在使用許可變更後，產生了外部效應要如何回饋。
- (三) 參與的對象不應只限地主及利害關係人，避免使用許可的變更只能地提高土地使用強度。

■ 呂家華委員

一、民眾參與的大環境環節改變(大 PROCESS)

- (一) 從前瞻來看 | 空間計畫、部門計畫、預算
 - ➔ 政治現實上有沒有談早期參與的空間嗎？
 - ➔ 部門計畫跟國土計畫的協調機制現在是誰在規劃？怎麼想的？
- (二) 不同的衝突 |
 - 中央跨部會？ ➔ 內部（上下、左右）整隊
 - 中央、地方？ ➔ 已經在委託顧問公司規劃？
 - 中央與民間？ ➔ 都計、環境、文資、社區參與？
- 參與程序的大 P：
 - (1)既有行政程序
 - (2)制度創新的審議（諮詢、協作、決策）的參與架構
 - 每一個委員會的法律位階
 - 每一個既有行政程序的效果
 - 每一個新的參與模式與既存行政程序的關係

- 1.不同計畫類型間的關係：國土計畫、部門計畫、地方第一線的執行，各自面對相通但又不太一樣的問題
2. 縣市都計等審議程序與國土計畫“審議”的關係（在中央跟地方要處理的問題狀況不大一樣）
3. 參與程序：公聽會、公展、審議委員會（甚至是目前公聽會前的計畫擬定參與）
4. 單一場會議的問題：議程設定、資料收集研究與開放、討論、回應、決策等

議程設定→ 資料轉譯與擴散→ 審議、參與→ 決策（政策紅綠燈）

二、民眾參與的法規細節研擬(小 process)

- 「國土計畫擬定期間」**座談會**該怎麼進行？（國土計畫法第十二條）
- 「國土計畫擬定後公展時」**公聽會**該怎麼進行？（國土計畫法第十二條）（國土計畫法第二十五條）
- 「國土計畫擬定後公展」**該如何**做？（國土計畫法第十三條）
- 中央/地方/跨區域「國土計畫**審議會**」該怎麼進行？（國土計畫法第七條；第八條）
- 中央/地方「國土計畫通盤檢討」該怎麼進行？（國土計畫法第十五條）
- 中央/地方重要且一定規模之部門計畫，該怎麼在**先期規劃階段公開、協調**？（國土計畫法第十七條）

（一） 臺北市政府所屬各機關辦理公聽會應行注意事項

- 執行機關於必要時得召開預備會議（會前會），先與各方針對議題進行初步溝通，確認議題爭點、不同立場之論述、證據等。
- 得邀請民間公正人士擔任共同主持人
- 執行機關應於會後三十日內作成報告書，納入參與人員陳述意見內容及機關處理情形，並說明意見採納情形及未採納之原因

（二） 操作細節 |

- 每一場會議前的準備與思考→ 目標設定、對焦；預備會議的重要性
- 每一場會議的進行方式 → 要談什麼、怎麼開、如何主持

- 每一場會議主持團隊的議事如何規劃
- 每一場會議資料進場的狀態
- 每一場會議參與者如何被選定、通知（影響準備時間）、現場發言（有無實質討論、交換釐清爭點或僅是發言）的空間
- 每一場會議結論做成的狀態
 - 我了解這個會議的目的嗎？
 - 我了解這個會議的議題和整個政治經濟情勢嗎？
 - 我清楚參與討論者的組成、背景與所欲嗎？
 - 我了解在這會議裡，OO XX 所擔任的角色位置嗎？
 - 我清楚並能說明會議每一階段進行的目的嗎？

三、善用自由軟體的操作

藉由自由軟體的使用與操作，有助於資訊同步與串接，促進民眾參與的管道多元化，目前有以下自由軟體可以參考使用。

- google drive / paper / hackfoldr
- sayit - 逐字稿登錄
- slideshare / issue / gitbook
- timeline
- pol.is
- typeform
- slack / telegram
- loomio
- Join

(一) 參考簡報

請按 <https://www.slideshare.net/luchiahua0515/ss-69530822>

■ 討論

一、宗教團體與地方政府勾結開發，國土計畫對於這樣的現象有什麼著力點？

■ 李老師：

- (一) 希望透過國土計畫建立管理非都市土地的機制，非都市計畫地區是按現況編定，因此未編定的地區，能透過國土計畫再次梳理。
- (二) 前期的民眾參與，能夠影響地方政府的國土計畫，提出可行的替代方案，而非在後期參與時只能對既定方案修改。希望可以透過這次沙龍，提出國土計畫參與的可能型態。
- (三) 國土計畫法的通過，需在 2018 產出第一版國土計畫，有限時間內先求有再求好。全國國土計畫十年通檢一次，地方國土計畫五年通檢一次，透過框定需要保護的地區，並且透過使用許可而非開發許可來限定，避免城鄉發展區不斷擴張。

二、國土計畫對於目前山林的保育，有沒有什麼變革？彰化農地上的工廠、及其他農地上種電，專家學者們在擬定國土計畫時，使否有一些先見的規劃？審議過程中，應針對議題找到相關專業的人來討論，人的品質十分重要。

■ 潘正正：

- (一) 以山坡地開發為例，如道路開發、山坡地農舍，或土石採取、野溪整治等等，每個開發細項的問題其實不同。可以將國土規畫作為一個契機，土地管理的根本法規修訂後，檢視過往法規產生的問題，重生子法。若有關心的議題，趁著國土法修訂的過程，關注是相關子法是否可以突破修改，透過修改法規漸漸推動。
- (二) 以往公民參與的程序被當作阻擋開發的手段，但如民團推動台中市區域計畫送到中央審議，有討論才有修正的可能，台中市區域計畫較為顯著的成果是，談論 1800 多公頃產業用地，需要處理違章工廠，在中央審議過程中，大幅減低了開發量，在過程也使得台中市政府要出面處理違章工廠的議題，也帶起其他地方政府及中央面對處理，建立違章工廠即報即拆，及未來開發的產業園區會需要撥出一定比例用地來輔導違章工廠遷入。
- (三) 台灣對於土地資本的利益十分執著，稅制、法規等難以改變，無法扭轉國土保育及農業發展用地不斷流失的情形。
- (四) 前瞻計畫是將多樣重大建設推行既成事實，在時間的落差上，變成是未來的國土計畫成為配合前瞻建設的空間計畫法。

■ 呂家華：

- (一) 個案不可以寄望在國土計畫，不論是回到子法或行政程序上，議題的操作方法還需要再想，而不會在國土計畫本身。
- (二) 文資審議機制在文化部之下，委員會的組成影響力十分大，我們可以思考如何賦權給個人或團體討論如何組成委員會，打開討論空間。
- (三) 國土計畫是政策環評、使用變更是個案環評，狀態不同，雖然環評有參與機制，但有附帶條件通過的比例相當高，問題是環評的決議有沒有被落實。
- (四) 營建署及地方政府有沒有示範點的機會，如從彰化雲林嘉義挑一區做為策略性示範點、六都中選一處理非都市土地，帶出非都市土地管理的策略及想像。
- (五) 法國事前的回饋機制是開發項目超過一百億歐元，開發者需自負成本，於施作前舉辦大規模審議。

■ 彭揚凱：

- (一) 這幾年台灣空間計畫各類型的爭議很多，過往政府推動計畫認為參與會阻礙，現在是沒有參與反而會推不了。參與使得計畫程序上的正當性較高，後續才不會遭人質疑。
- (二) 利用既有的參與內容，如內政部推動國土計畫所定聽證辦法，也可以有所影響。

(三) 國土計畫的參與於前期討論出原則後，再將技術面交給專業者。強烈建議可以挑一兩個類型的來做參與示範。

■ 李永展老師：

從有到好，是我們的期許。參與有民間團體的力量也是十分重要，台中的國土計畫就是一例。前瞻計畫是部門計劃，對空間計畫的對接是需要加強的部分，未來還需要大家一起努力。



「各級國土計畫審議會設置要點（草案）」部會研商會議紀錄

壹、開會時間：105年12月6日(星期二)下午2時30分

貳、開會地點：本部營建署601會議室

參、主席：王副署長榮進

記錄：王麗玲

肆、出席人員（詳簽到簿）

伍、討論事項

議題一：本要點草案及條文內容，請討論。

決議：

一、以105年12月6日會場發送之條文草案為討論版本，並俟行政院裁示院層級之國土計畫審議會設置規定採分別訂定或統一訂定後，依法制作業程序辦理。

二、有關本要點（草案）條文修正如下：

（一）第1點：修正通過，修正為「為規範行政院及各級……」。

（二）第2點：照案通過。另有關經濟部所提依國土計畫法第17條第2項規定，計畫產生競合時應報由中央主管機關協調，是否需明列為內政部國土計畫審議會之任務，考量本點第1項第2款第8目之任務項目包含與全國國土計畫之協調事項，故不再增列為中央主管機關國土計畫審議會之任務，並於說明欄補充之。

（三）第3點：照案通過。另有關各級審議會副主任委員兼任人員於本點條文及說明欄有不一致情形，請配合本點條文酌修說明欄文字。

（四）第4點：修正通過，第2款專家學者領域部分，請將「大地工程」修正為「土地規劃利用」，以臻妥適；另因熱心公益人士未列於本法，爰刪除第1項第3款及第2項之熱心公益人士等文字。至於本點第1項第1款機

關委員部分，條文已明訂其他有關機關代表，且於第 10 點說明欄載明得視情形邀請具原住民身分之專家學者出席專案小組會議，故不明列主管原住民事務之機關代表。

- (五) 第 6 點：修正通過，並依第 4 點決議，刪除本點第 2 項公益人士等文字。
- (六) 第 7 點：修正通過，修正執行秘書由各級機關首長指派各該國土計畫主管人員兼任，另因本點規定無法適用行政院，而應以除書或但書規定，請作業單位洽本部法規委員會釐清後修正文字。
- (七) 第 9 點：修正通過，本點第 2 項修正為「如主席遇有迴避事由時，依前項規定辦理。」。
- (八) 第 11 點：照案通過。另與議案有關之機關委員應依本點規定就有迴避事由之單一議案迴避之，惟該機關仍可指派代表（非機關委員）說明，請酌修說明欄文字。
- (九) 第 12 點：修正通過，修正為「……必要時可推定（派）委員……」。
- (十) 第 13 點：修正通過，第 3 項修正為「各級審議會非有全體委員……」，第 4 項出席人數之計算併入第 3 項規定。
- (十一) 第 5 點、第 8 點、第 10 點、第 14 點、第 15 點及第 16 點：照案通過。

陸、臨時動議：無。

柒、散會：16 時 15 分。

檔 號：
保存年限：

國家發展委員會 函

綜合組 2科 222

地址：10020台北市中正區寶慶路3號
電話：02-23165493
承辦人：劉思蓉
電子郵件：sarah@ndc.gov.tw

受文者：內政部

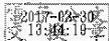
發文日期：中華民國106年3月30日
發文字號：發國字第1060005828號
速別：普通件
密等及解密條件或保密期限：
附件：

主旨：有關貴部函詢行政院國土計畫審議會設置一案，本會意見如說明，復請查照。

說明：

- 一、復貴部106年3月16日內授營綜字第1060803336號函。
- 二、奉行政院106年3月7日院臺建字第1050050119號函示，未來行政院國土計畫審議會由本會擔任幕僚機關，本會刻依立法意旨、審議會工作重點及全國國土計畫範疇等因素，研擬行政院國土計畫審議會架構，將另陳報行政院。
- 三、有關貴部擬先行與地方政府訂定共通性國土計畫審議會設置要點一事，鑒於審議會屬機關內部之任務編組，本會尊重貴部意見，請本於主管機關權責卓處。

正本：內政部

副本：

106 3. 31

電子公文



檔 號：
保存年限：

行政院 函

綜合組研 送

地址：10058臺北市忠孝東路1段1號
傳真：02-33566920

受文者：內政部

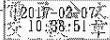
發文日期：中華民國106年3月7日
發文字號：院臺建字第1050050119號
速別：最速件
密等及解密條件或保密期限：
附件：

主旨：所報為本院國土計畫審議會設置之擬議一案，未來院層級之國土計畫審議會，由國家發展委員會擔任幕僚機關，並請該會與貴部妥為協調處理機制。

說明：復105年11月10日台內營字第1050814881號函。

正本：內政部

副本：國家發展委員會



裝

訂

線

電子公文

第1頁，共1頁

106 3. 7



附件六

總結意見及修正回應情形

會議結論	回覆辦理情形
<p>(六) 報告案一：預定及實際進度</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 本案四項主要工作項目，包括國土計畫審議會設置要點建議條文、國土計畫民眾參與機制、使用許可民眾參與辦法以及公民訴訟書面告知格式建議內容。 2. 期初階段應初步呈現國內外資料（法規、相關制度及作法）研析成果，並確立研究架構及計畫方向。 3. 請受託單位於九月中完成國土計畫審議會設置要點建議條文，俾利委託單位於明年初完成法制作業。 4. 國土計畫及使用許可之民眾參與相關內容於法規規定及實質內涵略有不同，請受託單位分別檢討研析，並按邀標書規定，於期中階段提出國土計畫民眾參與機制，期末階段提出使用許可民眾參與辦法以及公民訴訟書面告知格式之建議內容。 5. 本署建議調整甘特圖首列為實際日期，並增列預計進度及實際進度，俾利委託單位檢視本案進程。 	<ol style="list-style-type: none"> 6. 已將本案之主要工作項目及相關支援系統歸納至計畫書之章節架構，並於報告書中具體呈現相關內容及分析結果。 7. 回應同第 1 點。 8. 配合調整計畫時程。已初步研提國土計畫審議會設置要點建議條文相關研究結果位於期初報告書 P.2-21 至 P.2-42 中。 9. 已將全國國土計畫、直轄市、縣（市）國土計畫、使用許可細分為三尺度進行後續研究操作及討論，並依預定進度執行完畢。 10. 已配合調整呈現方式如期初報告書 P.1-5。實際執行進度亦已綜整如結案報告書 P.1-5。