

發文字號：法務部 90.08.22 (90) 法律字第 000491 號函

發文日期：民國 90 年 08 月 22 日

要 旨：請檢視貴管業務依本部重擬之「行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法草案」第二條第二項及第三項規定踐行行政計畫確定程序

主 旨：請檢視 貴管業務依本部重擬之「行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法草案」第二條第二項及第三項規定踐行行政計畫確定程序，有無須增加，或不適宜，或法律已有類似公開、民主程序者，於文到一個月內依所附「行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法草案第二條第二項及第三項重擬條文增刪（修正）意見表」提供具體增刪或修正意見及理由，俾憑辦理。請 查照惠復。

說 明：一 按行政程序法第一百六十四條規定「行政計畫有關一定地區土地之特定利用或重大公共設施之設置，涉及多數不同利益之人及多數不同行政機關權限者，確定其計畫之裁決，應經公開及聽證程序，並得有集中事權之效果（第一項）。前項行政計畫之擬訂、確定、修訂及廢棄之程序，由行政院另定之（第二項）。」本部爰依上開規定研擬「行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法草案（以下簡稱本草案）」於八十九年十月二十六日以法八十九律字第〇〇〇四四三號函報行政院。嗣行政院將本草案交該院研究發展考核委員會審查（詳見「行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法草案總說明及條文對照表」）。依本部報院之本草案第二條第二項後段及第三項後段規定，有關「一定地區土地特定利用之範圍及目的」，及「重大公共設施之範圍」均由行政院公告之，惟行政院秘書長於本（九十）年二月十五日以太九十法字第〇一〇〇九〇號函請本部邀集相關機關，就本草案第二條第二項及第三項有關一定地區土地特定利用之範圍及目的，及重大公共設施之範圍等問題予以研商後逕於草案中明定，毋須再經行政院公告程序。本部乃於本（九十）年三月二十三日以法九十律字第〇〇〇一四九號函請內政部等十個表示意見（詳見「各機關對於行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法草案第二條第二項及第三項重擬條文意見彙整表」）。本部經參酌各機關意見後，再重擬具體條文（詳見「行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法草案第二條第二項及第三項重擬條文對照表」）。

二 次按行政計畫之裁決應經一定程序始確定者，稱之為「行政計畫確定程序」。而所謂「行政計畫」係指行政機關為將來一定期限內達成特

定之目的或實現一定之構想，事前就達成該目的或實現該構想有關之方法、步驟或措施等所為之設計與規劃。依行政程序法第一百六十三條及第一百六十四條規定，行政計畫之裁決應依本草案規定，經公開及聽證程序者，須係行政機關提出之計畫；且該行政計畫具備：1 有關一定地區土地之特定利用或重大公共建設之設置，2 涉及多數不同利益之人，3 涉及多數不同行政機關之權限三要件；此外，該行政計畫之內容必須係屬具體規劃，至使涉及其權益之人民與涉及其權限之機關，於聽證程序中有表達意見之可能。準此，如係民間或公營事業機構提出之計畫，或雖係行政機關提出之計畫但不具備上述三要件者，或僅屬抽象之規劃而未達於上述具體規劃之程度者，例如都市計畫、土地重劃、環境影響評估、民間造鎮計畫等，即無本草案之適用。

- 三 有關「行政計畫確定程序」包括擬訂計畫機關應踐行之程序及確定計畫機關應踐行之程序，詳細流程請參見所附「行政計畫確定程序流程表」。又行政計畫確定程序進行之目的在於調和多數人民間不同利益之衝突及多數不同行政機關權限之衝突。行政計畫之裁決雖可藉由公開及聽證程序，達到公開、民主之要件，惟該程序之踐行極為繁鎖冗長，故如其他法律已有類似公開、民主程序（例如公聽程序，但不包括環境影響評估程序），或不適宜踐行本草案程序者（例如範圍太大，涉及之利害關係人眾多，衝突無法調和），請務必就主管業務逐項審視本部重擬之條文（詳見「行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法草案第二條第二項及第三項重擬條文對照表」），並依所附「行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法草案第二條第二項及第三項重擬條文增刪（修正）意見表」提供增刪或修正之具體意見及理由。
- 四 檢附「行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法草案第二條第二項及第三項重擬條文增刪（修正）意見表」、「行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法草案總說明及條文對照表」、「行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法草案第二條第二項及第三項重擬條文對照表」、「各機關對於行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法草案第二條第二項及第三項重擬條文意見彙整表」、「行政計畫確定程序流程表」各乙份。
- 五 符合說明二所述之行政計畫，是否適宜納入本草案之適用範圍？必須充分瞭解本草案規定內容，並斟酌現行各種行政計畫之法規與實務運作等因素，因已涉及各機關專業判斷，且如納入本草案之適用範圍，

對各該機關業務推動之程序將有所變革，故建請 貴機關指派適當人員確實深入研究、評估，並就上述重擬條文提供增刪或修正之具體意見及理由，以求立法周延妥適。

附件：行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法草案總說明

行政程序法（以下簡稱本法）業於八十八年二月三日經 總統令公布，依本法第一百七十五條規定，自民國九十一年一月一日施行。而本法第一百六十四條規定「行政計畫有關一定地區土地之特定利用或重大公共設施之設置，涉及多數不同利益之人及多數不同行政機關權限者，確定其計畫之裁決，應經公開及聽證程序，並得有集中事權之效果。」「前項行政計畫之擬訂、確定、修訂及廢棄之程序，由行政院另定之。」其所謂「行政計畫」係指行政機關為將來一定期限內達成特定之目的或實現一定之構想，事前就達成該目的或實現該構想有關之方法、步驟或措施等所為之設計舉規劃（本法第一百六十三條）。行政計畫應經一定程序始為確定者，稱之為「行政計畫確定程序」。其目的在藉程序之參與及進行，使權益受影響之人、擬訂計畫機關及涉及其權限之其他機關得以表示意見，相互溝通，集思廣益，使確定之計畫內容合理、可行及妥當。尤其是有關一定地區土地之特定利用或重大公共設施之設置，涉及多數不同利益之人及多數不同行政機關權限之行政計畫，影響人民權益、地方繁榮與生活品質甚鉅，依本法第一百六十四條第一項規定，確定其計畫之裁決，應經公開及聽證程序。至於有關計畫之擬訂、確定、修訂及廢棄程序，則未於本法中明文，而係授權行政院另定之，爰依本法第一百六十四條第二項規定，擬具「行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄辦法」（以下簡稱本辦法）草案，其要點如次：

- 一 本辦法訂定之授權依據（草案第一條）。
- 二 本辦法之適用範圍及相關用語定義（草案第二條）。

行政機關擬訂之計畫態樣繁多，目的、內容、性質各不相同，如其他法律另有規定者，依本法第三條第一項規定：「行政機關為行政行為時，除法律另有規定外，應依本法規定為之。」本辦法僅具有補充之性質，爰規定除法律另有規定者外，適用本辦法之規定。又為明確計，規定「一定地區土地之特定利用」、「重大公共設施」、「涉及多數不同利益之人」、「涉及多數不同行政機關之權限」等相關用語之定義，俾行政機關有所遵循。

### 三 行政計畫之擬訂與確定計畫機關（草案第三條）

擬訂行政計畫應製作計畫書，而計畫是否合理、可行及妥當，宜由上級主管機關確定之，以期客觀。計畫涉及其他機關之權限者，為求周延，並收集中事權之效果，自應徵詢涉及其權限之其他機關之意見。倘有二以上之行政機關共同擬訂行政計畫時，則應由其共同上級主管機關為計畫之確定，以杜爭議。

### 四 計畫書應記載事項（草案第四條）

確定計畫機關欲判斷是否必要、可行、合理及妥當，必須計畫書有足以使其瞭解計畫內容之必要記載，且嗣後並將作為公開及聽證程序之用，其記載是否詳實至為重要，爰規定行政計畫書應記載之事項。

### 五 擬訂計畫之公開（草案第五條第二項至第五項）

計畫確定程序係以權益受影響之人於聽證程序之參與為核心，為免其參與流於形式，必須使其得以掌握充分之資訊，爰規定計畫書應予公開。又於計畫確定開始之階段，權益受影響之人之範圍不易界定，逐一送達計畫書實有困難，爰規定計畫書之內容應公開於資訊網路及刊載政府公報或登載新聞紙。另計畫書之內容如涉及地方土地開發利用或限制使用者，應使該地方人士有所知曉，故規定計畫書應送交相關之各級地方自治團體行政機關公開展示，而相關之各級地方自治團體行政機關並應在十日內，將公開展示之日期、場所，同時記載應記載之事項一併公告之，俾使權益受影響之人知悉，而有表示意見之機會。

### 六 聽證程序（草案第五條第一項、第五項、第六項、第六條、第七條、第八條）

依本法第一百六十四條第一項規定：「行政計畫有關一定地區土地之特定利用或重大公共設施之設置，涉及多數不同利益之人及多數不同行政機關權限者，確定其計畫之裁決，應經公開及聽證程序，並得有集中事權之效果。」按聽證程序之設置，旨在使權益將因行政機關之行政行為而受影響之人民，透過程序之參與，有提出事實證據及表示意見之機會，以保障其自身之權益，本辦法爰就計畫確定程序中之聽證程序事項，例如舉行聽證之機關、舉行聽證之時期、聽證之主持人、權益受影響人民提出異議之期限及逾期末提出異議之效果、計畫涉及其權限之其他機關表示意見之期限及逾期不表示意見之效果、聽證之通知及公告相關事項等詳為規定。

七 聽證之調和不同意見與利益及聽證報告書之作成（草案第九條）

計畫之事項如涉及多數人民間不同利益之衝突及多數不同行政機關間權限之衝突，計畫確定程序進行之目的即在於設法調和該等衝突，則在聽證序中即應力謀各種不同意見及利益之協調。倘若在聽證程序中，涉及其權限之其他機關及權益受影響之人就該等衝突如何調和已達成結論者，確定計畫機關自應加以遵守。若確定計畫機關欲推翻聽證結論而另為決定，易導致紛爭再燃而延遲程序之進行，爰規定舉行聽證之人員或機關應力謀各種不同意見及利益之調和，於聽證終結後除檢送聽證紀錄外，更應作成聽證報告書，載明聽證結論、涉及其權限之其他機關所表示之意見及各方經討論未解決之爭議事項，使確定計畫機關在為裁決時，針對已決之事項得以依聽證結論而為裁決，針對未決之事項得以在全面斟酌各方利益後為一妥適之裁決。

八 本法「聽證程序」規定之適用（草案第十條）

提示規定計畫確定程序之聽證，除本辦法另有規定外，亦應適用本法第一章第十節「聽證程序」之規定。

九 確定計畫裁決之作成（草案第十一條）

- (一) 確定計畫機關於斟酌聽證結果報告書後，如認已達可為裁決之程序時，即應以書面作成確定計畫之裁決。又確定計畫之裁決內容，視個案而定，但均應就聽證程序中經討論而未解決之爭議一併決定，蓋該等爭議既經充分討論仍未解決，表示存在於不同利益之人間之利益衝突及不同行政機關間權限之衝突，無法經由協議加以化解，爰規定確定計畫機關必須在相互衝突之利益及權限中作一選擇。
- (二) 又計畫確定程序為促進行政效率，其特色為一機關、一程序及一決定，即將原應由計畫涉及其權限之各該主管機關行使之權限，經由聽證程序之進行，移轉由確定計畫機關行使，而發生集中事項之效果，亦即計畫確定程序之進行，僅使為決定之主體發生變動，而拘束原主管機關之各該法律等之實體規定，確定計畫機關仍受其拘束，為免誤解，爰另規定「確定計畫機關為確定計畫之裁決時，仍應遵守計畫涉及其權限之其他機關，於為核准或許可等決定時，所應遵守之各該法律、法規命令及自治條例之實體規定。」（甲案）。惟有認為確定計畫機關如受法規命令之拘束，則計畫形成空間勢必縮小，使得公益上利益調和之功能受到影響，爰提另一案（乙案）規定為「確定計畫機關為確定計畫之裁決時，仍應遵守計畫涉及其

權限之其他機關，於為核准或許可等決定時，所應遵守之各該法律，如確定計畫機關為地方自治團體之機關時，並應遵守自治條例」。敬請 裁奪。

一〇 裁決書應記載事項（草案第十二條）

確定計畫之裁決係行政處分之一種，但其應記載事項有特別規定之必要，爰參考本法第九十六條為本條之規定。

一一 課予擬訂計畫機關為必要防護措施或設置、修護必要設施之義務（草案第十三條）

為維護公益或防止他項權益受損，而有採取必要之防護措施或設置、修護必要設施之必要者，確定計畫機關於為確定計畫之裁決時，得於計畫書中為附款之記載，課予擬訂計畫機關此項義務或命給予合理之補償，以調和計畫目的所追求之公益與其他利益間之衝突。

一二 免除聽證及計畫公開程序而逕行確定計畫裁決之要件（第十四條）

計畫確定程序之目的係就存在於多數人民間之利益衝突及多數行政機關間之權限衝突為裁決。如計畫已得權益受影響之人書面同意，且已得涉及其權限之其他機關之同意，因既無利益及權限衝突，則有關第五條至第十條有關聽證之舉行及計畫之公開等程序得免除，以節省經費及提高行政效率。

一三 裁決書之送達（第十五條第一項、第十六條）

確定計畫之裁決，發生許可計畫實施之效果，並使當事人間依確定計畫之內容形成一定之公法關係，具有形成之效果，對當事人權益影響甚大，自應讓擬訂計畫機關、涉及權限之其他有關機關、已知權益受影響之人及曾提出異議之人知悉，爰規定裁決書應送達等機關及人員。又為作業方便及節省經費，已知權益受影響之人及曾提出異議之人逾五十人時，確定計畫裁決書之送達得以公告代替個別書面通知。

一四 確定計畫書之作成與確定計畫裁決書及確定計畫書之公開（草案第十五條第二項至第五項）

擬訂計畫機關接到裁決書後，應於確定計畫機關所定期限內依裁決書意旨修正原計畫書，並陳報確定計畫機關，俾確定計畫機關得作成確定計畫書。確定計畫機關於確定計畫書作成後，計畫書之內容涉及地方土地之開發利用或限制使用者，確定計畫機關應將裁決書及確定計畫書送交該地區之各級地方自治團體行政機關公開展示，

使權益受影響之人瞭解確定計畫之內容，而此公開展示具有公告周知之作用，故公開展示期滿時，視為裁決書已送達於權益受影響之人。

#### 一五 確定計畫裁決之集中事權效果（草案第十七條）

確定計畫裁決之集中事權效果之如何，尚有不同意見，爰提甲、乙兩案，陳請裁決：

甲案：

確定計畫裁決之集中事權效果，係指確定計畫裁決生效後，該確定計畫之內容均得實施，無須再經其他行政機關之核准、許可、同意、特許或其他決定。按確定計畫程序設置之重要目的之一，即是為了消除由於多數行政機關各行其是，所造成之行政效能之減損，為達此一目的，本辦法依本法第一百六十四條第一項規定，原則上賦予確定計畫裁決集中事權之效果，僅在法律另有排除集中事權效果之規定或行政院於確定計畫裁決前另有決定者，例外使該法律或特別決定所涉及之行政機關之權限，不生移轉至確定計畫機關之效力。

乙案：

如確定計畫裁決生效後，確定計畫之內容均得實施，無須再經其他機關之核准、許可、同意、特許或其他決定，以收「事權集中」之效果，排除現行區域計畫法、都市計畫法、土地法、平均地權條例、土地徵收條例、國有財產法、建築法等法律之程序規定，對前開相關法律規定之衝擊影響深遠。故規定「確定計畫之內容涉及權限之其他機關不得另為違反確定計畫內容之決定」換言之，仍應再經涉及其權限之其他機關核准、許可、同意、特許等程序，惟該等機關不得另為違反確定計畫內容之決定。且基於國家整體性之政策考量，避免行政計畫各自為政、彼此間相互衝突之情形，影響整體施政品質與行政效能，規定集中事權效果者，應以行政院所裁決確定者為限，俾透過整體性之政策考量與決策過程，充分整合各部會及各地方政府之意見，減輕對前開法律之衝擊影響，並避免發生各該行政計畫各自為政、彼此間相互衝突之情形。

#### 一六 撤銷確定計畫裁決之限制（草案第十八條）

確定計畫之裁決係行政處分之一種，惟確定計畫裁決之裁量權宜較一般行政處分之裁量權大，否則易形成確定計畫之違法而被撤銷，

因此有限制確定計畫裁決之裁量瑕疵範圍之必要。且確定計畫之裁決之程序較一般行政處分之作成程序更為嚴謹繁瑣，為免程序之浪費，其效力不宜經言否定，爰規定「確定計畫之裁決，對於受計畫影響之公共利益或私人利益之衡量顯有瑕疵並對結果有影響者，始得以計畫裁量有瑕疵為由，撤銷該裁決。但該瑕疵得經由計畫修訂之程序除去者，仍不得撤銷」。

一七 確定計畫裁決之確定及因計畫之實施發生不可預見影響之補救（草案第十九條）

確定計畫之裁決，於法定救濟期間經過後未提起救濟、提起救濟後撤回、提起救濟被駁回、敗訴或於法定救濟期間內捨棄救濟等，已發生形式之確定力，應按計畫予以實施，任何妨礙計畫實施之請求，均不得主張，爰規定「確定計畫裁決於法定救濟期間經過後，除本辦法另有規定外，不得請求撤銷、變更或廢止。」由於計畫之事項係針對未來所為之規劃，因此可能於確定計畫裁決後，因計畫之實施，始發生不可預見之影響，於此情形，因該影響係不可預見，權益受影響之人無從在確定計畫之聽證程序表示意見請求防範，為保護其權益，自應容許其請求為必要之防護措施或設置、修護必要之設施，用以排除此不利之影響。如為必要之防護措施或設置、修護必要之設施不能採行或與確定之計畫不適告者，並得許其請求相當金額之補償或其他合理之補償。

一八 行政計畫開始實施之期限（草案第二十條）

由於確定計畫之事項，係針對未來所為之計畫，利害關係人多依該計畫以規劃其未來生活，為免確定之計畫長久不實施，違反利害關係人之期待，爰規定行政計畫應於五年內開始。惟擬訂計畫機關於五年內開始實施確有困難者，為免計畫失效而影響建設或須再經繁瑣之計畫確定程序而影響行政效率，故規定於五年開始實施期間屆滿前，得申請延長計畫之開始實施年限。又確定計畫機關為延長之決定前，應聽取利害關係人之意見，其延長之期間並不得逾五年，以避免延長後實施之計畫與變遷之社會脫節。

一九 行政計畫實施完成前之修訂程序（草案第二十一條）

行政計畫生效後未實施或實施尚未完成而有修訂之必要者，因與原來計畫有所不同，對當事人權益恐有所影響，原則上即應就有關部分重新進行計畫確定程序。但如計畫之修訂未涉及他人權益或經權



益受影響之人及涉及其權限之其他機關同意變更者，得免除重新進行計畫確定程序，藉以提高行政效率。免除重新進行計畫確定程序者，擬訂計畫機關應將擬修訂之計畫，報經確定計畫機關核定，並準用本辦法第十五條及第十六條有關送達及公告之規定辦理。

## 二○ 行政計畫實施完成前之廢止（草案第二十二條）

由於計畫之事項，係針對未來所為之規劃，因此常有計畫尚未實施或實施尚未完成前，因法律或事實之變更而無法實施或終止不再繼續進行之情形。於此情形，由於先前已生效之確定計畫裁決仍然存在，形式上仍有拘束力，為使其形式上拘束力亦失效力，以符實際，爰規定確定計畫機關，應依一定之程序，以另一裁決將該確定計畫裁決廢止。確定計畫機關在廢止確定計畫之裁決時，應取聽擬訂計畫機關及利害關係人之意見，而為維護公益或防止他人權益受損，並得命擬訂計畫機關回復原狀或採取其他適當措施或設施。

## 二一 多數計畫競合時之處理（草案第二十三條）

不同機關同時各自擬訂不同目的之計畫，依法皆應經計畫確定程序，而擬訂之事項有交錯競合，尤其在地域或事務上關連重疊無法分割時，如各該機關能彼此協調解決時，固無問題；如不能協調解進時，為避免重疊或重疊計畫確定程序導致相異之結果，爰規定就該競合部分僅能進行一個計畫確定程序。