

# 我國聽證制度的檢討與改進

場次一：省思桃園航空城徵收聽證之經驗  
與談資料

以個人經驗淺論計畫形成的民眾參與和聽證程序

張鈺光 國立高雄大學法律學系助理教授

- 一、前言
- 二、專家審議與民眾參與
- 三、公聽會與聽證之差異
- 四、聽證之類型與法源依據
- 五、聽證何時辦
- 六、結語

# 一、前言

- 個人專長為民法跟不動產交易法，偏私法領域而非憲法、行政法或土地法等公法領域，故談此主題以個人經驗談，而不以嚴謹之學理談，合先敘明。
- 本ppt乃個人受逢甲大學土地管理學系土地管理系四年級陳昱廷同學團隊，正在進行的「國科會大專學生專題研究計畫」，題目為「翻轉臺灣土地徵收制度---談程序正義及公民參與的促進」，指導教授為辛年豐教授，專題訪問資料彙整修改而成，特此感謝。

# 一、前言

- 個人以法律專長背景擔任委員，參與臺北市都市更新及爭議處理審議會審議已三年，參與上百場都市更新公辦公聽會擔任專家學者及都市更新聽證擔任聽證主持人。正因為如此經歷，有機會擔任「桃園航空城計畫機場園區/附近地區（第一期）特定區特定農業區農牧用地納入徵收必要性預備聽證會」附近地區（第一期）（通稱蛋白區）12場預備聽證其中3場的預備聽證主持人，以及「桃園航空城計畫機場園區/附近地區（第一期）特定區特定農業區農牧用地納入徵收必要性聽證會」附近地區（第一期）（通稱蛋白區）3場正式聽證主持人。

# 一、前言

- 關於聽證有幾個思考層次，第一個為什麼要辦聽證，即聽證的目的；第二個聽證應該要怎麼辦，即聽證之類型與法源依據；第三個聽證何時辦。以下也將依照這個脈絡，發抒已見。

## 二、專家審議與民眾參與

- 現行各種計畫形成或計畫確定的程序，不論是都市計畫、都市更新、都市設計、乃至土地使用計畫等，廣泛使用「審議」機制。
- 所謂「審議」就是「專家參與審議」，所以審議其實原來的設計上，它就一個參與，所以我們剛提到民眾參與，專家參與也是民眾參與的一種。

## 二、專家審議與民眾參與

- 專家參與跟民眾參與，其實它基本上這個參與者範圍要拉到多大。但換個角度，專家參與，是機關決策者不直接做決定，而由相關的專家學者來參與。
- 但專家學者遴選聘任還是由上而下，所以和強調民眾參與由下而上的形成一個對比。

## 二、專家審議與民眾參與

- 所以變成那個專家參與審議的目的是什麼？
- 就是說希望提供行政機關計畫制定過程考量到它的可操作性以及相關問題一個釐清，可以能夠更清楚。



## 二、專家審議與民眾參與

- 但是民眾參與的目的是什麼，就是說不管是機關或是專家，基本上都是用本身專業者的角度，但是呢去影響到別人的權利跟義務。
- 所以制度設計上，反過來讓權利義務被影響的人，他有去表示意見的機會，甚至他可以告訴你是不是機關或專家在做決策，專業判斷的形成過程，有沒有什麼盲點、有沒有偏執、既定的立場。
- 等於是來反過來，讓民眾參與計畫形成。畢竟民眾的權利義務的直接當事人。

### 三、公聽會與聽證之差異

- 關於都市更新，依照都市更新條例，它原來只有規定要有公聽會，但是它沒有規定舉辦聽證。
- 都市更新的聽證，開始於司法院大法官會議釋字第709號解釋，釋字709之後它去宣告都市更新條例裡面有針對有關它的同意比例門檻過低，還有民眾參與的不足，所以之後才會有聽證，等於是都市更新之後才開始有聽證這個程序進來。

### 三、公聽會與聽證之差異

- 關於公聽會與聽證最主要的差別，個人認為公聽會就是等於政府將相關的法令或者相關的計畫，告訴大家。
- 因為像都市更新本身也是一個計畫（都市更新事業計畫，由時兼有權利變換計畫），為了避免資訊的不對稱及確保資訊的公開，行政機關有義務要將相關資訊提供給大家。就是我讓你知道（如用台語表現，「公吼利哉~」）。
- 因為這些法規或計畫會影響到你的權利跟義務所以我要讓你知道，這就是公聽會。

### 三、公聽會與聽證之差異

- 但是知道了又如何？因此對行政機關來講，這就是一個法定程序，等於就是計畫形成過程，依照法律規定要進行的程序，所以我們就辦這個。

### 三、公聽會與聽證之差異

- 聽證的目的其實基本上不是「公吼利哉~」。
- 而是什麼？「哩聽哇公~」
- 讓大家把意見彙整反推回來告訴政府說你應該要考慮到哪點，然後你有沒有考慮到，你做這些事情公益性有無嘛，然後他的必要性。

### 三、公聽會與聽證之差異

- 所謂必要性就是符合比例原則，我想那大家都知道比例原則，就是適當性必要性比例性，然後他的最後的手段性等等之類，要去考量到這些。
- 所以既然影響到那些人，那些人在整個計畫形成過程，有沒有意見表達的機會，甚至在一個公開、正式公開的場合將這些意見有系統地陳述與表達，我認為這是聽證的目的，也是公聽會跟聽證會最大的差別。

## 四、聽證類型與法源依據

- 目前行政機關辦理聽證程序，主要法源依據是行政程序法，且類型也沒有區別。但根據個人參與主持聽證經驗之反思，聽證既然是和目的性程序，目的不同，程序自然也要不同。
- 換句話說，聽證有好幾種聽證，個人認為至少有兩種，聽證到底是個計劃形成過程的意見蒐集，還是聽證就是一個計劃的決策的程序，這兩個就不同。

## 四、聽證類型與法源依據

- 因為在計畫的形成過程我要蒐集各方的意見，那這時候這樣的聽證，它就不一定要是參與決策者的人去做。
- 但是聽證主持人的主要工作就是把各種不同的聲音，讓他們有機會公平的被表現出來。
- 所以聽證主持人角色基本上是沒有任何色彩，等於是一個價值中立。



## 四、聽證類型與法源依據

- 以個人理解做為主持人的工作一個是掌控整個程序，整個聽證的程序，第二個我是要保障並保護各方當事人的意見發表的權利。
- 譬如說，有人發言時他人鬧場，主持人必須制止，甚至必要的時候要動用警察權，就是要指揮。
- 此時可能影響到發言人的權利，發言就必須被中斷讓時間暫停，等維持秩序後讓程序即時間續行。

## 四、聽證類型與法源依據

- 另外第二個聽證是什麼，就是已經決定要怎麼做最後決策，在做決策之前避免決策盲點、決策恣意，而讓各方表示意見，那這兩個就有很大的差別。
- 基本上台灣目前所做的聽證，它都不是直接做一個計劃的決策，而只是一個意見的蒐集。
- 等於是在計畫形成的階段，讓民眾他們有機會來表達，可能就是他的觀點。

## 四、聽證類型與法源依據

- 所以基本上，聽證應該怎麼做，以個人來看，其實就回到對聽證本身要考慮到兩點，
- 第一個是合目的性，聽證的目的是什麼，
- 第二個是必要性，為了達到這個目的必須用什麼樣一個的手段。
- 所以從它一個目的跟手段來講的話，其實聽證應該不只有一種。

## 四、聽證類型與法源依據

- 比如說我剛所提到的，如果我今天剛提到一個都更審議案件，影響到100個人，它所辦的聽證跟比如說航空城可能影響到是2萬人，它辦的聽證，會認為它辦的聽證程序應該一樣嗎？
- 我不認為應該一樣。
- 對於聽證的法源依據，應該也要不一樣，因為的目的不同就要去量身訂做不同的程序，而不是全部走一樣的程序。

## 四、聽證類型與法源依據

- 所以如果假如我們從這個角度或角色來看，聽證的法源依據不應該放在行政程序法，而是行政程序法只是規定聽證一般適用的原理原則，至於各個都市計畫、徵收計畫，都有其目的性與特殊性，就都應該都要有一章去特別量身考慮，它的比如說都更的目的、徵收目的、或是計畫型目的，應該要有各自的、不同的聽證程序的規定。

## 四、聽證類型與法源依據

- 另外，關於聽證的論證脈絡，還是起源於「交疊共識」的無爭議之點，即怎麼樣順這大家既有的一個論證脈絡裡面又去提出一些新的反省的機會，我不會站在你前面跟你說你當初的前提是錯的，但是我會試著順著脈絡告訴你這個是有問題的，大概是這樣，這也是一個方式，至少我們在人文社會科學裡面，基本上齣比較沒有就是一個沒有絕對客觀的一個正確，相對比較可能是比較好的，沒有說唯一正確解答。

## 五、聽證何時辦

- 那所以我們就回來看，那到底行政機關在什麼時候要辦聽證，是不是要有法律相關法律有命令、有要求才一定要辦？其實並不是如此，如果看行政程序法第107條，就是它辦聽證，如果有相關的法律或命令要求就一定要辦，可是機關認為有必要的時候就必須辦。

## 五、聽證何時辦

- 既然聽證的目的是「哩聽哇公~」，是任讓民眾將政府公開之資訊的民眾意見彙整反推回來告訴政府說你應該要考慮到哪點，然後你有沒有考慮到，你做這些事情公益性有無嘛，然後他的必要性。
- 所謂必要性就是符合比例原則，我想那大家都知道比例原則，就是適當性必要性比例性，然後他的最後的手段性等等之類，要去考量到這些。



## 五、聽證何時辦

- 所以既然影響到那些人，那些人在整個計畫形成過程，有沒有意見表達的機會，甚至在一個公開、正式公開的場合將這些意見有系統地陳述與表達，這是聽證的目的。

## 五、聽證何時辦

- 但是大家知道資訊又如何？
- 對於公聽會以及民眾知道相關的這些資訊之後，會不會影響到行政機關的決策或是計畫的形成，其實也不會。
- 因為它都已經到很後期，幾乎是到了後期才把這些資訊眾所周知。
- 但問題是你前面沒有參與，到後面其實就沒有辦法幫你生米煮成熟飯，基本上就算民眾有參與也來不及去改變什麼，除非讓這個整個程序往前回溯。

## 五、聽證何時辦

- 關於土地利用計畫的聽證之民眾參與其實是有問題的，因為它是整個延續前面的都市計畫，問題是前面的都市計畫沒有民眾參與，那時候去做這個聽證我個人目的也希望重新檢視都市計畫不合理性。
- 不合理性有兩種，一種是當初就是有問題，一種是不符合現在那也叫不合理，可能現在情勢變更依照原來的計畫去實行反而沒有改變到問題，就是社會的脈動，計畫貴在彈性，變與不變之間，要與時俱進。

## 六、結語

- 目前來講我們現在只是剛好走在時代的開始，開始意識到聽證很重要，政府不能再傲慢，權力不能再傲慢。
- 但是反過來說那要怎麼辦？
- 確實體系基本上存在蠻多問題的，因為大家都沒辦過，變成要去辦這個聽證，辦這個聽證的目的是什麼啊要怎辦，辦完聽證之後要做什麼，因為大家都不了解，所以有點大家感覺上就是一個瞎子摸象。
- 大家都認為這件事情很重要，但是怎麼做，等於是在開始在一個試誤過程。

## 六、結語

- 當然不是只有我個人見解，我想可能很多公法學者也會有相同的見解啦，他們比我更好、更直接，尤其在更前面的計畫形成，也許徵收計畫，之前是什麼？
- 是都市計畫，那也許針對都市計畫形成，前面是什麼？
- 可能有相關的環評，像那裡面的一個聽證，其實應該是相通的，而且參與本身不一樣、目的本身不同，影響層面是不同，聽證程序自然應不同。

- 以上

- 感謝聆聽