

「土地議題聽證制度之設計與檢討」與談

陳仲嶙

2016/12/18

「我國聽證制度之檢討與改進」

美國法制背景

- 聯邦與州和地方政府的權限劃分
 - 徵收、使用分區擬定與變更
 - 環境保護、聯邦土地的計畫與利用
- 各機關、州、地方政府的各自規範
- 聽證形貌的多樣性
 - 偏向二造對立的司法化程序：權利衝突之行政裁決
 - 行政法官、傳訊證人、對審結構、交互詰問
 - 偏向公眾參與/公聽會程序：眾多公共利益之考量
 - 公告與通知、給予陳述意見機會

我國法制背景與未來方向

- 背景：聽證之舉行多依行政機關之裁量
- 整體性發展之未來方向
 - 不論是聽證或公聽會、說明會，均應重視公告與通知、陳述意見機會之確保
 - 聽證主持人制度的建立與全面應用
 - 聽證時機
 1. 修、立法：個別法規、行政程序法
 2. 行政程序法**164**之創造性詮釋
 - 行政程序：環評、計畫變更、徵收...。例如中科四期

我國法制背景與未來方向

- 行政程序法**164**：「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。」
- 一般解釋 v. 立法精神隱含著開發計畫如屬該等性質應經聽證之意旨
- 目前以內政部為中心發展的未來方向
 - 正建立聽證主持人制度
 - 聽證時機：以內政部為中心來發動聽證，來整合不同行政程序中的議題

聽證的時機

- 作業要點2
 - 本部審理都市計畫、重要濕地、海岸管理、都市更新、土地徵收及市地重劃等案件，於作成行政處分前，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
- 行政程序的觀點
 - 環評、計畫--國土/區域/都市、徵收...
 - 主管機關：環保署、內政部、地方政府
- 開發案形成發展的觀點
 - 從抽象構想到具體規劃

聽證的時機

- 美國聯邦行政命令中的合併或聯合聽證
 - 注意：與此處土地議題情形不同
 - 二個以上的聽證，相同或實質類似的證據於各聽證程序中對爭點事實具相關性與重要性
 - 得於與其他聯邦部會或機關合意之情況下，提供與其他聯邦部會或機關聯合或合併之聽證程序
 - 所有於被合併程序中應受聽證通知或賦予參與聽證機會之當事人應被及時通知此等合併
 - 可作成單一聽證紀錄，而證據視為於其他程序中亦已提出。作成分別或聯合之決定

聽證的時機

- 再訪作業要點
 - 行政程序法**164**傳達了「統合機關與程序」、「舉行聽證」之意旨。基此，統合不同行政程序中爭點於同一聽證中解決，符合立法精神
 - 作業要點中所謂內政部審理相關案件作成行政處分前，若寬鬆解釋可以涵蓋廣泛。例如
 - 徵收應經內政部核准
 - 地方政府擬定都市計畫之主要計畫後，送內政部核定
 - 內政部擬定全國國土計畫，報行政院核定
 - 地方政府擬定直轄市、縣（市）國土計畫後，報內政部核定

聽證的時機

- 在行政程序法**164**所規範的開發計畫情形，應舉行聽證，而內政部可積極扮演此一角色
- 允許或甚至應納入跨行政程序的爭點
- 與其他機關合意而聯合或合併舉行聽證
- 跨行政程序時予以表明
- 注意不同行政程序之通知對象

聽證的進行

- 證人、鑑定人
 - 關於證人、鑑定人之選定與通知等未規定
 - 美國的行政法官有權核發傳票傳訊證人，違反傳訊者構成輕罪，得被處以罰金或/及拘役。預備聽證時會處理專家證人數目之限制
 - 再訪作業要點：是否允許當事人、利害關係人提出證人、鑑定人人選之建議，並由主持人參與選定

聽證的進行

- 決定者在聽證程序中的地位
 - 聽證主持人為中立進行政程序指揮者
 - 各程序中的決定者：行政首長與承辦人、環境影響評估審查委員會、國土計畫審議會、區域計畫委員會、都市計畫委員會、內政部土地徵收審議小組...
 - 若跨行政程序，所涉決定者多而複雜
 - 訴訟程序上之直接審理原則 v. 訴願程序無
 - 再訪作業要點：注意決定者之通知與建議出席

感謝聆聽!

陳仲麟

國立清華大學科技法律研究所