

美國聽證制度

對桃園航空城聽證的啟示

林春元

中原大學財經法律系 助理教授

從聯邦行政程序法聽證談起

美國行政程序法的聽證

- 區分正式聽證與非正式聽證
- 法院目前為止沒有明白要求行政機關的決定要採取正式聽證
- 多半都是非正式聽證

正式聽證 (審訊型聽證)

- 行政法法官(Administrative Law Judge)
 - 機關首長執行聽證會受質疑
 - 獨立行使職權
 - 身分保障、不受機關考績壓力

行政法法官職權

- 職權：
 - 主持聽證
 - 調查證據
 - 聽取證言
 - 程序問題
 - 解決爭議的替代建議
 - 做出初步裁決
- 確保與會者有發言機會，充分闡明
- 公正主持義務、迴避與片面接觸禁止

正式聽證的程序要求

- 完整的通知：對財產所有人與利害關係人通知，包括聽證的時間地點、事實、法律、徵收的地圖與其他重要資料
- 公開：在三個以上的報紙與兩個以上的電視宣布聽證消息；媒體直播
- 提出證據與交互詰問：
 - 可以書面提出證據、言詞辯論、鑑定、交互詰問
 - 證據法則不需要像司法程序一樣嚴格
- 以聽證筆錄形成事實認定、結論與理由
- 聽證紀錄及「發現與決定」的公開

類似訴訟程序與初步決定

- 聽證與調查證據程序大部分機關仿效聯邦民事訴訟法之規定
- 行政法官將聽證調查結果交給行政機關時，可以作成初步決定(initial decision)，或由行政機關依照聽證正式紀錄自行作成決定。
 - 初步決定等同於行政機關的決定，當事人不服可以提出異議
 - 初步決定：事實認定、法律結論、理由基礎、建議等

缺點

- 行政機關抗拒
- 成本高
- 難以負責
- 中央聽證小組(central hearing panel)的建議

甚少使用於徵收的正式聽證...

Catlin & Kelo

正當程序不適用於徵收？

- 1945年Catlin v. United States 一案中認為，1931年的徵收法(Declaration of Taking Act)簡化徵收程序，允許機關在沒有補償、沒有最後判決之前移轉私人財產所有權是合憲的，使得正當程序與徵收脫鉤。

- 1976年的Mathews v. Eldrige
 - 法院要求剝奪財產之前必須要平衡：1)涉及的私人財產；2)錯誤剝奪財產的風險；3)額外程序的可能價值；4)政府利益。
 - 2005年的Lingle v. Chevron
 - 徵收不排除正當程序的適用。
1. 「公用」是司法問題
 2. 通知的品質要求
 3. 傾向公聽會

Kelo(2005)判決與影響

- 經濟發展（附於私人）可以做為徵收的「公用」（public use）？
- 法院：公共目的經常惠及私人
- 「有鑑於計畫整體條件、計畫形成前審慎的思慮以及我們審查的有限範圍，整個計畫...服務於公共目的」
- 州可以對徵收權的行使形成更多限制

州立法限制徵收權

州限制徵收立法		States
禁止以經濟發展為徵收目的	23	AL, AK, AZ, CO, FL, GA, ID, IL, KS, LA, ME, MI, MO, NE, NH, NM, OR, SD, TN, TX, VT, WV, WI
限制在公用徵收	12	AZ, DE, GA, IN, IA, MN, NV, NC, ND, SC, VA, WY
Blight	12	AL, FL, GA, IA, IL, IN, MT, NC, PA, SC, WV, WI
程序限制	8	CT, GA, IA, MN, MO, RI, UT, WV
補償	5	CT, IN, KS, MI,

程序模式一：立法節制

- 康乃狄克州：
 - 要求地方立法機關三分之二投票通過才能使開發單位取得不動產。
 - 對取得財產的補償提高至平均估計價值的125%。如果徵收不動產的主要目的是在增加稅收，則不許可。
- 佛羅里達州：
 - 原則上禁止取得私人財產供另外私人使用，例外包括為了公共使用、公共運輸、公共建設或私人使用僅是公共計畫的附帶。
 - 州議會的兩院必須通過五分之三同意，才能行使徵收權來取得私人財產而移轉私人使用。

程序模式二：放任型

- 羅德島最高法院認為正當程序不適用於州的徵收。
- 「先行聽證的權利僅附著於憲法增補條款第14條的權利…在徵收私人財產的情況，先行聽證(prior hearing)不是憲法增補條款14條所包含的權利。」

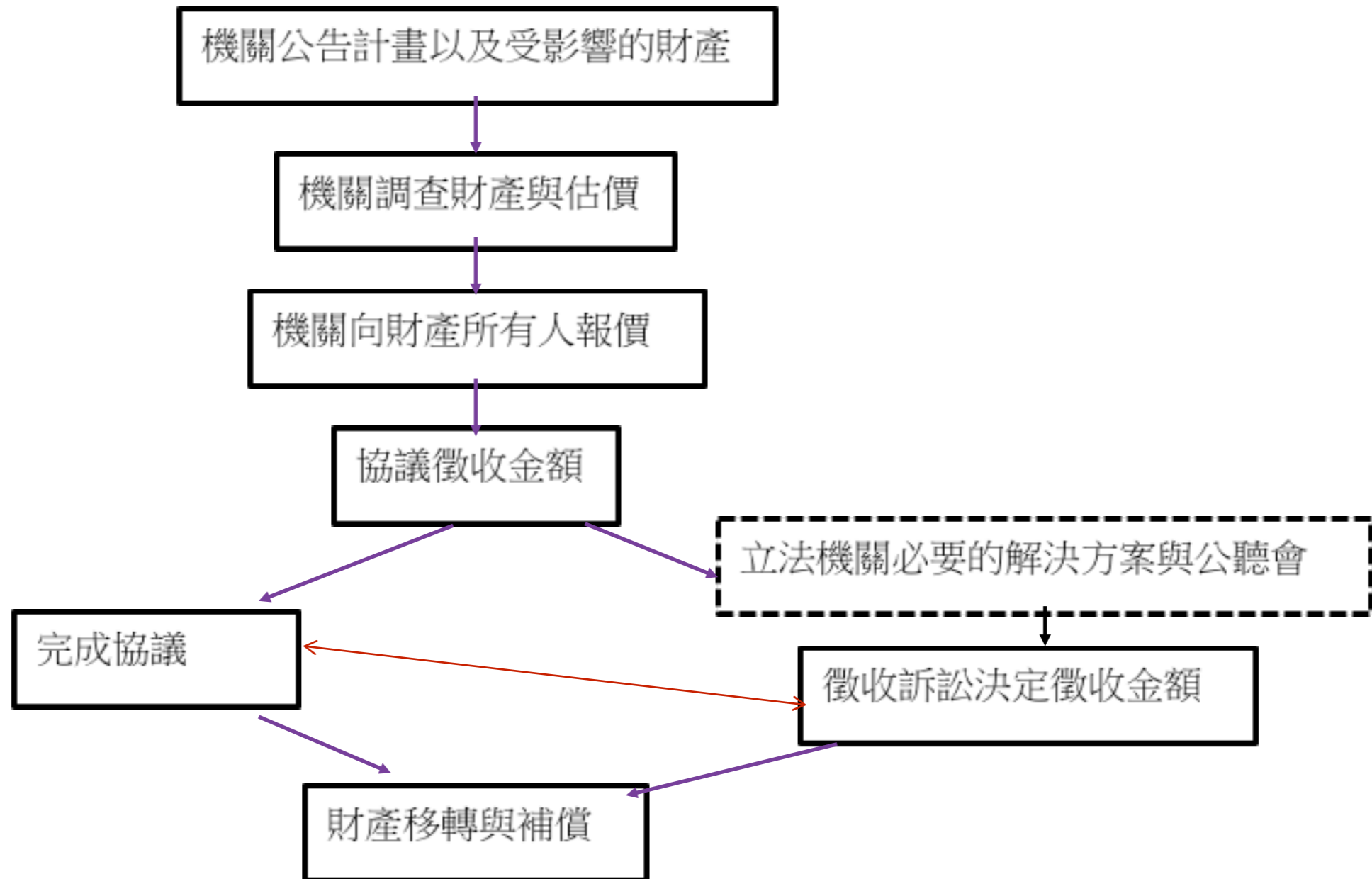
程序模式三：司法介入

- 部分州的徵收程序包含完整的程序權利：徵收機關必須說明徵收的「公用」、財產所有人與所有利害關係人必須被通知，可以異議或類似方式對抗徵收。法院會進行類似於雙方對立辯論的程序，最後決定可否徵收。通常歷時「數年」。
- 部分州允許司法積極介入檢視機關的徵收權限，卻沒有提供財產所有人完整的程序。
 - 例如伊利諾州。徵收者必須向法院提出請求(petition)才能進行徵收。法院必須檢視徵收權限是否合憲行使。
 - 沒有規定被徵收者的程序參與，但法院可以提供一層保護，防止機關濫用徵收權限。

加州徵收制度

- 徵收權是指政府將私人財產供「公用」，並給予財產所有人「公正補償」。只有在徹底審查該計畫後，機關才能作成取得私人財產以供公用的決定，通常會經過公聽會(public hearing)。
- 反向徵用(Inverse Condemnation)指的是企業或是財產所有人透過訴訟主張機關未經過正當程序或是給予公正補償而使用「徵收權」而拿走財產，或是損害企業或財產。

徵收法著重於價格決定



- 報價與協議
- 協議不成的立法介入
 - 「必要的解決方案」(resolution of necessity)。考慮此徵用是否必要，立法機關必須判斷：此項目是否有公共利益和必要性、此項目的計畫或位置是否符合最大的公共利益和最小的私益侵害、此財產是否對計畫是必要的、提供給所有人的報價是否為合適且有數據支持的報價。
 - 必須召開公聽會(public hearing)。應通知所有人並給予機會表達意見。所有人或其代表可以對必要的解決方案以及徵用提出任何異議，在口頭提出給立法機關之前，或是交書面給立法機關。所有人應該在聽證通知書寄出的15日內提交書面。

先行移轉：司法把關

- 在財產的公平市場價值最後決定前，機關也許會想取得財產的所有權，必須向法院申請prejudgment possession命令。
 1. 對立兩照
 2. 該機關必須安排於法院中提出建議的聽證以及通知所有權人聽審。通知必須至少在聽審的90天前寄出。
 3. 法官將會衡平兩造的難處做出決定。
 4. 機關必須存入公正補償可能的數額。

徵收審理

(Eminent Domain trial)

- 徵收訴訟的目的是決定財產的公平市場價值，包含賠償利益。
- 財產的任何利害關係人以及機關會有機會呈現價值的證據，且陪審團將會判定公平市場價值。
- 價值的決定幾乎都有專家證人。通常在審理前必須揭露各自的估價。
- 如果所有人去挑戰機關是否徵收財產的權利/權力，徵收訴訟也會一併審理。

紐約州徵收程序法 (NY EDPL)

前階段：徵收程序

- 通知：

- 徵用單位至少十天前應該通知大眾公聽會之目的、時間與地點，包括任何可能的替代地點。通知應該連續五日刊登在正式的日報。財產可能受影響的人應該在至少十日前、三十日以內以寄信或個別通知。
- 非財產所有人（如承租人）是否受個別通知有爭議。考量正當程序的關鍵不是財產所有人是否被通知，而是考量該事件整體狀況下，給受影響者的通知是否經過合理計算。

- 公聽會：

- 立法性質的，不是證據檢視程序，所以不需要與政府證人進行交叉檢驗。公眾得以參加並表達對於徵收目的的意見。
- 公聽會說明計畫、預計地點與替代地點等相關資訊。任何參與者都給予合理機會以口頭或書面方式呈現主張，並提交關於公共計畫的文件。

- 公聽會不一定要做成決定，但徵用者在公聽會結束後90天內應該決定，並且在正式報紙上刊出簡要說明其決定與發現。如果徵收機關決定取得財產，將應公布決定與發現(determination and findings)。
- 決定與發現不僅需公布，還必須郵寄給受徵收財產的財產郵寄所有人。
- 通知內容除了結論與地點、影響等之外，還必須記載受通知者在公布決定與發現的30日之內可以依據207條向最高法院上訴庭(the appellate division of the supreme court)要求司法審查。

司法救濟

- 在徵用者完成公告決定與發現的三十日之內，任何人或群體如果對於徵用者的決定不滿，可以尋求司法審查，由最高法院的上訴庭(appellate division of the supreme court)。
- 法院的審理程序及效果與上訴的特殊程序相同。
- 法院可以審查：
 - 程序是否與聯邦憲法及州憲法相符、徵收機關是否超過其法定權限、是否違反州的環境法令與EDPL的程序規定、以及計畫中的徵收是否有公共使用、利益及目的。

後階段：取得財產與公正補償

- 在公布「決定與發現」或者經過207條的程序做出判決後三年內，徵收者可以進行公共計畫所需財產的取得程序。如果三年內未發動，則視為接受。
- 多半的徵收是依據EDPL sec 402(B)進行，向紐約州最高法院（初審法院）提出徵收的請求(petition to condemnation)的特殊程序進行，同時向郡所人員發出該財產的通知(Notice of Pendency)。

- 受徵收者在財產取得通知或授權日之後三年內，可以就不動產移轉所遭受的損失向法院提出請求。法院在聽取證詞與證據之後，決定適當的補償。徵用者應該建立其認為可以代表公正補償的合理數額給將被徵收的不動產所有人。

美國法的啟示

- 正式聽證是透過類似司法兩造對立的嚴格程序，確認事實並作成法律結論。與非正式聽證截然不同。
- 單以聯邦行政的公聽會來理解美國法是片面的。
 - 聯邦的行政程序法僅作初步規範，仰賴州法在個別領域形成更完整的制度
 - 行政程序不足以節制公權力濫用：立法與司法的監督與介入
- 公益性的確認與徵收價格的決定同為關鍵

關於航空城聽證的幾個 看法

貌似聽證的公聽會？

- 慎重其事的舉辦聽證，卻只做一半？
- 土地徵收條例第十條第三項、行政程序法：正式聽證
- 從美國法來看
 1. 代理人的限制與失權
 2. 交互詰問的欠缺
 3. 主持人的中立要求
 4. 三次然後呢？只聽不決？欠缺效果的聽證

主辦機關

- 需地機關為主辦機關？
- 從聽證目的來看，決策機關形成更完整決策基礎，並藉由參與及表達意見減少紛爭
 - 非正式：有權決策機關
 - 正式：受信賴的、中立的紛爭解決者

參與的範圍

- 通知：直接財產利益人與利害關係人
 - 考量正當程序的關鍵不是財產所有人是否被通知，而是考量該事件整體狀況下，給受影響者的通知是否經過合理計算。
 - 第二期居民應至少公告，允許參加
- 資訊揭露：相關判斷的基礎資料與文書證據

參與代表人與選擇

- 非正式：廣聽意見型，無須區分正反。反容易引起對立。應由居民自行選擇代表，先行申請。
- 正式：對立雙方的類司法程序。一方為徵收機關（或需用土地機關），另一方為不同意居民。

強制選任代理人的商權

- 交授航工產字第10550011451第五點
- 未參與協調代理人視為放棄聽證
- 以行政便利與聽證效率剝奪人民陳述意見及知悉權利是否正當？
- 正當程序的核心要求

聽證程序

- 如果不只是「說明」和「聽聽」...
- 準司法程序：確定事實與公用性、必要性為主要目的，作成初步決定。
 1. 交互詰問
 2. 證據說明義務
 3. 鑑定與專家證人
 4. 充分程序直到與法律爭點相關的事實釐清至可做決定的程度

聽證效力

- 非正式：參考
- 正式：美國聯邦：行政法官做出初步決定（由徵收機關授權），或行政法官將聽證證據與紀錄移交行政機關，由行政機關做最後決定。
- 初步決定包括事實認定、法律結論、理由基礎、建議等。
- 利害關係人對初步決定不滿意可以提起訴訟。（紐約州）

爭點內容

- 抵價地比例與安置議題是否應該為爭點內容？
- 加州：
 - 協議價購不成時，立法機關召開公聽會，可以討論公益性、必要性、位置、報價是否合理、是否有數據支持。
 - 受徵收人提起徵收訴訟時，可以一併挑戰徵收機關是否有權。
- 紐約州：
 - 徵收公聽會沒有限定討論事項，但利害關係人不滿公聽會的「發現與決定」提起司法救濟時，法院可審查：1)程序是否與聯邦憲法及州憲法相符、2)徵收機關是否超過其法定權限、3)是否違反州的環境法令與EDPL的程序規定、以及4)計畫中的徵收是否有公共使用、利益及目的。

與人民割裂的行政程序

- 徵收聽證不談價碼？
- 徵收聽證已經是後階段的程序，其結果直接影響人民權利
- 財產的徵收不僅是市場價格，還包括土地感情、社會連帶、記憶、景觀與文化
- 抵價地、安置與價額是人民接受與否的重要環節，影響同意與否甚鉅。
- 後階段的爭執往往徒勞

期待符合社會正義的徵收制度與程序

- Rawls 對社會最有利的公共政策方案，必須不能同時惡化社會最底層人民的不利益，才是符合社會正義的決定
- 為何總是特定人受益，而使社會弱勢與平民犧牲？
- 公益必要性的思考應該特別顧慮最不利人民的損害與補償

謝謝！