

以都市計畫為切點

看航空城徵收聽證問題

計畫行為做為法治國原則落實的難題

土地利用的控管與規劃權的國有

- 規劃權國有的原因與背後思想 – 自由市場的不相信與土地做為資源的有限性
 - 計畫理性的影響
 - 空間合理利用的追求與空間計畫的公益性
 - 空間規劃做為一種專業技術
 - 空間計畫的策略性、經濟性與政治性在我國被長期忽視
- 土地利用的控管具體展現國家機器所擁有規劃權的終端結果
- 這在法理上，私有財產權因土地使用管制措施(此處暫時先限定於各級空間綜合計畫)所受限制，大體上被解為構成私財產權所應承擔社會義務，而須予忍受。

- 國家規劃權的行使事實上是人民對私財產權自由支配的天敵
- 但是，國家規劃權的界限何在呢？這問題的解答必須回到，如何將行政計畫行為(Planung)納入法治國原則(Rechtsstaatlichkeit)精神予以規制這個關鍵。

計畫行為的基本特性

- 計畫行為的基本特徵:
 - 未來指向性
 - 手段與方法組合具多重可能性
 - 建立在預測上的不確定性
 - 事後變更是常態
 - 仍需維持一定程度的穩定性
 - 事實影響範圍的廣泛性與不確定性
- 計畫行為最重要的核心與問題來源 – 計畫形成自由(planerische Gestaltungsfreiheit)

以法治國精神規制計畫行為的課題

- 從實體法角度而言，極端困難
 - 行政監督的困境
 - 司法監督的困境
 - 立法的極限
 - 對計畫行為進行實體規範到底能做些甚麼？－計畫指導規範的建立與計畫原則的拘束力問題
- 對計畫行為透過程序設計以強化監督的重要性
 - 在不傷及計畫行程自由前提下，創造介入計畫行為的可能性
 - 每個介入點若發生瑕疵，便足以構成行政、司法監督的著力點
 - 畢竟程序瑕疵不必然等同計畫結果內容的瑕疵，因此，即使程序設計與控制對計畫行為的規制很重要，良好的計畫監督卻無法單獨由程序元素達到

空間計畫領域需要額外思考的元素

- 除了純資訊提供性質者，法定空間計畫因為終端都多少涉及土地利用的干預，而對於人民權利義務有重大影響，而具有非常高回歸法治國予以規制必要性。
- 空間相關計畫一定程度可謂相當專業技術化，如交通、水利等等，這進一步導致原本牽涉因素就極多元的的空間計畫，增加監督困難性。而這事實上，產生監督位移! – 相對強化了行政專業監督的份量，弱化司法監督涉入的力道
- 空間與土地都是連續體，空間計畫所衍生的事實影響範圍因此與其法律效力所及範圍不一致，往往超越計畫法律效力所及疆界

小結

- 從國有規劃權到人民財產權保障間的緊張關係
- 欠缺匹配的實體規範引導計畫內容及程序牽制，國家的規劃權隱身專業技術外觀與計畫形成自由的尊重背後，其力量可謂無可抵擋與無堅不摧
- 那麼，我們台灣是如何呢？

我國都市計畫程序的觀察

都市計畫的核心法效

- 決定個別土地的具體使用類型與強度(主要透過細部計畫)
- 決定公共設施配置，衍生公設保留地與保留地取得問題(主要計畫與細部計畫皆會造成)
- 兩者皆對人民權利義務構成重大影響，尤其後者會涉及特別犧牲問題

現行都市計畫擬定到實施程序的問題

- 一般而言，基於計畫穩定性的要求，計畫的變更要有合宜的控制，以免朝令夕改。因此，如何開啟計畫擬定程序直接涉及計畫行為的正當性問題(Rechtfertigung)，本身就具有規制的必要性。台灣的都市計畫法有何種相關規定呢？
- 其次，實質規劃設計階段是產生計畫實質內容最重要的階段。到底有多少牽涉到的公私需求需要納入計畫權衡(planerische Abwägung)之中，而這些需求的權重與順位如何，都必須在這階段確保才能夠進而保證計畫結果內容的合理性，而減少日後的爭議與糾紛。一樣的問題，台灣的都市計畫法對此有何規範呢？
- 計畫成果(草案)必須經過一定的檢驗，特別是在施行之前必須將計畫內容敲定(確定, Feststellung)，才能據以執行。這部分都市計畫法如何規定呢？

前兩個計畫階段可謂規範密度極低

- 都市計畫法原則上採取週期性檢討變更處理計畫可變更性與穩定性間的平衡，此點在各國雖有不同處理方式，但大體上沒有特別問題。要注意的是所謂的個案變更，是由都市計畫法規定特定事由做為發動原因，卻都是由行政機關掌握解釋權之不確定法律概念，而計畫變動空間範圍字也完全由官方掌握而無任何牽制或監督機制。
- 以衝突的提前發現、解決(Konfliktlösungsprinzip)來說，實質規劃階段在程序相關規範上的一片空白，不只背離近年來規劃界講究具體規劃設計由下而上的價值設定，更導致都市計畫問題成純粹後端行政監督問題，而陷入前述計畫法制上最難解決的實質監督困境。

計畫收尾階段的問題

- 形式上，當都市計畫草案產出後，主要是透過都委會的審議做為最重要的監督手段，在主要計畫甚至形成內審後外審(上級主管機關審查、核定)的結構。
- 姑且擺開地方自治事項的監督問題，這個程序設計具有明顯專業技術監督特徵。那麼，第一個問題浮現!如果規劃設計沒有標準答案，摠志沒有絕對優劣的問題，這樣的行政監督真的符合計畫法制的法本質特性嗎?
- 更需要注意的是，法定公開展覽作為民眾參與(提供意見)僅是初次定稿的草案，而歷經都委會後的修正無須再公展，則前面公展意義幾乎全失，實質上失去民眾參與的意義。
- 進一步想，這部分有沒有在程序上強化牽制與監督可能性?例如聽證?

從都計到徵收

徵收程序在都市計畫法制內的體系意義

- 徵收在都市計畫法制範疇內，主要用來讓公共設施主管機關，取得各該公共設施所需土地之強制性手段，但事實上並不受限於此。
- 換句話說，至少，徵收的功能是把都市計畫圖中所標示出來應設置公共設施，從書圖上轉化為現實世界中物理性之存在。
- 在此意義下，徵收是屬於用以實現都市計畫之土地處理工具 (instrument)。因而，這樣的徵收，具有對其所源由都市計畫之附隨性，是典型的計畫附隨性徵收(planakzessorische Enteignung)

關於計畫附隨性徵收的幾個考量

- 即使此種徵收對於特定都市計畫具附隨性，但仍是一個獨立於各該都市計畫程序外之行政程序。
- 此種徵收案就算必須被獨立審查其公益性、必要性等徵收合法發動要件，但卻一定程度自其所源由都市計畫獲得起碼基礎公益性與必要性。
- 有關此點，雖最高行政法院在大埔案判決中宣示，都市計畫考量土地利用之合理性，與徵收案須具體決定徵收範圍仍有不同，而不得謂於都市計畫有畫及可逕據以認定徵收具公益性與必要性。該觀點時可摠同，但是，如果這是在非區段徵收的公用徵收，如道路呢？
- 換言之，只有合理、合法的空間計畫(不管是部門計畫還是綜合計畫)才能真正有效控制浮濫徵收。

航空城徵收案聽證的一些問題

第一個疑問

- 航空城到底是幾個計畫?
- 這個徵收案到底由依據哪個計畫來的?交通部的部門計畫?還是內政部擬定航空城特定區計畫(都市計畫)?這對於徵收案的需用土地人的確定是否有影響?
- 目前司法意見以徵收核定機關內政部為徵收處分機關，則以其做為對徵收決定負責者，需用土地人自辦聽證在制度功能上與處分做成機關實施聽證其實意義截然不同，可以混為一談嗎?還是就算現在辦完，我們還是可以要求內政部依法再辦一次聽證以做成處分?

第二個問題

- 航空城徵收案聽證利害關係人如何確定？
- 計畫範圍內的所有權人是當事人，其他如居民(含承租人等)或可確認為利害關係人，但第二期所有權人是當事人還是利害關係人？此處應該如何論述？
- 計畫區外的所有權人、居民難道不可能是利害關係人？如果城這個可能性，如何納入聽證？

第三個問題

- 聽證程序中未被提出的意見、事證或需求，是否可以在做成行政處分時予以排除而不納入考量，進而免除處分機關在這些問題的論證義務？

第四個問題

- 由需用土地人實施聽證，於本案情形自為聽證機關，關於球員兼裁判的疑慮應該如何看待？
 - 如果從自負行政決策責任(於此涉及是否提出徵收申請)來看，如果需地機關自為聽證機關是否有法理上障礙？
 - 承前所提及，徵收處分機關辦理聽證與需用土地人辦聽證有不同程序意義與功能，這對本問題之法理詮釋有無影響？
 - 所以，一個必須先想清楚的問題，航空城徵收聽證到底應該是在交通部向內政部提送徵收申請前辦？還是提出申請後？如果是應該在送出申請前，徵收行政程序等於尚未開始，那內政部根本就還沒在此行政法律關係之內。這裡涉及土徵條例第十條第三項之解釋，也直接影響此次聽證之目的、功能與意義!(看看土徵第十三之一條如何規定)

一個自始未受適當控制、監督的計畫

一個無意管好徵收的土徵條例

造就航空城徵收這場大戲

我輩法律人，可從聽證救回這當中失落的公平正義與基本權利保障？

我沒有答案，甚至沒有想法！

但我相信，任何的改善都將引領我們走向更好的自我說服與良心上的滿足。

所以，我們就責無旁貸地把聽證、
程序改善的路好好繼續走下去！