

案號：110121506（委託研究計畫）

建立我國公共審議機制之可行性研究

國家發展委員會編印

中華民國 111 年 06 月

本研究報告內容僅供本會業務參考

案號：110121506（委託研究計畫）

建立我國公共審議機制之可行性研究

受委託單位：中央研究院
計畫主持人：王必芳（中央研究院法律學研究所副研究員）
研究助理：王柏翔、陳冠仁
研究期程：中華民國 110 年 12 月 15 日至 111 年 06 月 14 日
研究經費：新臺幣 56 萬元

國家發展委員會編印

中華民國 111 年 06 月

本研究報告內容僅供本會業務參考

摘要

本研究計畫係依據國家人權行動計畫「參考法國的國家公共辯論委員會或其他國家類似機制，研提重大政策公共審議機制之可行方案」所委託之研究計畫。從受託研究對象「國家公共辯論委員會」之名稱可知，這是一個舉辦「公共辯論」的機構，換言之，公共辯論才是相關機制的核心，有鑑於此，本研究計畫結合公共辯論的組織面和程序面作為研析對象。依據研究，公共辯論機制是一個與環保領域相關、主要涉及重大開發或建設計畫之擬定的公眾參與機制，因此，嚴格來說，似乎不能算是「重大政策」公共審議機制最適切的範示，但其立基於開放辯論之理念上的制度設計和實務運作，仍具參考價值。具體而言，本研究以為，公共辯論機制部分的制度設計必須依據國內原有的法制架構、客觀環境或現實需求予以審慎評估（特別是，專責機關的設立），但其基本理念：在「中立第三人」確保下「公眾」「及早」對於重大計畫（或政策）之「適當性、目標和主要特徵」進行「辯論」，且辯論結果應被考量等制度安排，以及一些實務作法，包括辯論法則的建立、各種參與方式的開發等，值得我們在構思公共審議機制時作為借鏡。

關鍵詞：公共辯論、國家公共辯論委員會、公眾及早參與、上游諮詢、公共審議。

Abstract

This project was commissioned by the National Development Council in the practice of "Study on the feasibility of constructing a public deliberation mechanism in Taiwan for major policies, referring to the “Commission Nationale du Débat Public (CNDP), National Commission for Public Debate in France or similar institutions in other countries”, which was requested by the National Human Rights Action Plan of Taiwan.

“Commission Nationale du Débat Public (CNDP)” is an independent regulatory agency which held “public debate” on a regular basis. “Public debate” is the pillar of the captioned mechanism. In light of the important role public debate plays in such mechanism, this project will analyse the institutional and procedural perspectives of the notion of public debate.

From the analysis and conclusion of this project, the public debate mechanism is a mechanism that the general public may actively participate in the field relating to, such as, environmental protection or the formulation of major development or construction plans. Hence, in a strict sense, the captioned mechanism does not seem to be the most appropriate example of a deliberative mechanism for "major policies". Nonetheless, the institutional design and practical experiences based on the concept of open debate are still of reference value.

Specifically, this project argues that any institutional design of the public debate mechanism must be carefully examined in light of existing legal framework (especially, the establishment of a specific administrative organ), the domestic circumstances and practical needs. However, whilst shaping a public deliberation mechanism of our own, there are still some features deserve our attention: the basic concept of holding an “early”

"public" "debate" on the "appropriateness, objectives and main features" of a major plan (or policy) ensured by a "neutral third party", the obligation of taking the result of the debate into account, as well as the approaches adopted, including the establishment of the debate methods, the development of various ways and means of participation etc..

Key Words: public debate, Commission du Débat Public (CNDP), early public participation, upstream inquiry, public deliberation.

提要

本研究計畫係國家發展委員會依據國家人權行動計畫「參考法國的國家公共辯論委員會或其他國家類似機制，研提重大政策公共審議機制之可行方案，評估該機制運作、議題適用範圍以及既有相關法規如何介接等課題，以期深化民主課責與促進行政效能」所委託之研究計畫。從受託研究對象「國家公共辯論委員會」之名稱可知，這是一個舉辦「公共辯論」(débat public)的機構，換言之，公共辯論才是相關機制的核心，有鑑於此，本研究計畫結合公共辯論的組織面(國家公共辯論委員會)和程序面(公共辯論相關程序)作為研析對象，並統稱為公共辯論機制。

依據研究，法國公共辯論機制是一個與環保領域相關、主要涉及重大開發或建設計畫之擬定的公眾及早參與機制。針對這些重大計畫，公私部門的業者在進行初步研究評估後、提出計畫許可申請前，應(或得)向一中立且獨立之專責機構——國家公共辯論委員會——提交相關資料；在此機構的監督和主持下，一般民眾皆得針對計畫的適當性、目標和特徵進行辯論，而辯論的結果將作為業者決定是否續行以及如何續行計畫的參考。因此，嚴格來說，法國公共辯論機制不算是「公共政策」之公共審議機制，但其立基於開放辯論之理念上的制度設計和實務運作，仍有作為我國建立公共審議機制的參考價值。

本研究計畫的方案建議為：在組織安排方面，法國國家公共辯論委員會的設立有其身的背景，我國不宜、也無需急於針對重大公共政策之擬定、或是特定部門的活動，籌設一個舉辦上游諮詢的專責機構，但主辦機關應依個案需求組成公正中立且具多元背景的專業團隊來負責實際的規劃和執行；在程序設計方面，法國公共辯論相關程序的設計相當完備，值得借鏡，但我國在法制化的過程中，不妨採循序漸進的方式，先就較為具體和特定之事項的決策予以實施，具體而言，

可先仿效法國從爭議性高的重大開發或建設計畫著手，透過修法，將第二階環評程序中的「公聽會」轉型成「公共辯論」，倘若實施成功，再推行至政策環評或國土計畫等領域。

目次

第一章	前言	1
第一節	研究的緣起和課題	1
第二節	研究範疇和內容的界定	2
第二章	環境領域公共審議的法制化	5
第一節	奧爾胡斯公約的規範	5
一、	有關公眾參與的要求	6
二、	公眾及早參與的判準	10
第二節	法國公共辯論的建制	12
一、	設立背景	13
二、	公共辯論的創設	15
三、	公共辯論的改革	17
第三章	法國公共辯論機制的特點	23
第一節	適用範圍：影響環境的重大計畫	25
一、	重大開發或建設計畫	25
二、	全國層級的綱領和方案	27
三、	公共政策改革計畫	28
第二節	專責機構：國家公共辯論委員會	30
一、	地位與組成	30
二、	權限與使命	32
第三節	決策過程上游的公眾參與程序	35
一、	公共辯論的前置階段：公共辯論案的提起與決定	35
二、	狹義的公共辯論程序：公共辯論的籌備和舉行	36
三、	公共辯論的後續階段	41
第四章	法國公共辯論的實踐與檢討	47
第一節	案例介紹	48
一、	Fécamp 離岸風電場開發計畫	48

二、	2019-2028 多年期能源方案修正案.....	63
第二節	挑戰與回應.....	77
一、	國家公共辯論委員會的爭議.....	77
二、	參與者與參與方式.....	81
三、	公共辯論的成本與效果.....	85
第三節	綜合評析.....	90
第五章	我國相關法制檢視及方案建議.....	95
第一節	主要公眾參與機制的分析與檢討.....	96
一、	聽證程序.....	96
二、	國土計畫相關法令中有關公眾參與的規定.....	107
三、	環境影響評估程序中的公眾參與機制.....	116
四、	公共政策網路參與平臺.....	128
五、	臺北市公民參與機制.....	136
第二節	建立我國公共審議機制的方案建議.....	148
一、	組織安排方面.....	149
二、	程序設計方面.....	151
參考文獻	157
附錄	163
附錄 1	深度訪談紀錄-李明芝助理教授.....	163
附錄 2	深度訪談紀錄-黃子芸專員.....	167
附錄 3	深度訪談紀錄-黃丞儀研究員.....	177
附錄 4	深度訪談紀錄-吳秦雯副教授.....	179
附錄 5	焦點座談會會議記錄.....	183
附錄 6	期末報告審查意見暨處理狀況.....	205

圖次

圖 I	公共辯論簡圖	21
圖 II	公眾參與解說圖	24
圖 III	國家公共辯論委員會簡圖	34
圖 IV	公共辯論流程圖	46
圖 V	內政部舉行聽證流程圖	102
圖 VI	空間計畫體系圖	109
圖 VII	環境影響評估流程圖	118
圖 VIII	政府政策環境影響評估流程圖	126
圖 IX	公共政策網路參與之流程圖	129
圖 X	臺北市網路投票作業流程圖	139
圖 XI	臺北市推動參與式預算制度作業程序流程圖-市級	142
圖 XII	臺北市政府公共工程落實公民參與制度作業程序流程圖	145
圖 XIII	第二階段環評程序新版流程圖	156

第一章 前言

第一節 研究的緣起和課題

本研究計畫係國家發展委員會依據國家人權行動計畫（二稿）「肆、人權議題」項下「一、強化人權保障體制」之「（一）保障並提升公民參與公共事務之權利」，辦理編號 5 行動「參考法國的國家公共辯論委員會或其他國家類似機制，研提重大政策公共審議機制之可行方案，評估該機制運作、議題適用範圍以及既有相關法規如何介接等課題，以期深化民主課責與促進行政效能」一項所委託之研究計畫。

本研究計畫名為「建立我國公共審議機制之可行性研究」，所謂的「公共審議機制」，在本委託研究計畫的脈絡下，是指在「重大公共政策」形成過程中向「不特定公民」進行「上游諮詢」之機制，而可行性之研究則須以法國國家公共辯論委員會作為參考座標。這些研究方向上的定位在「委託研究計畫需求說明書」中有明確指示：「現行我國政府機關於研擬重大政策時，……，對於政策作成決定前之擬稿及計畫構想等上游準備作業階段，卻欠缺提供受潛在影響或長期關注之不特定公民知情（right to information）及公共參與（public participation）管道與機會。考量重大政策之推動及調整，涉及跨領域、公益性及輿論關注等多元面向，利害關係人已非特定且難以界定……；又……政策一旦執行，政策目標及內容不易且不宜大幅調整，爰在政策形成的『上游諮詢（upstream consultation）』有其重要……」；「法國在 1995 年即透過設立『國家公共辯論委員會（La Commission Nationale du Débat Public, CNDP）』，設計各種公共諮詢辯論會議，落實民眾知情權利，促進公民參與，創新討論與擬定重大公共政策」；「考量我國現行法制與制度運作，尚缺乏政策過程中進行『上游諮詢』之相關作法或具體法制規範，……擬參考法國設立國家公共辯論委員會模式與法制規劃等發展經

驗，……據以提出我國設立公共審議機制之建議方向，爰規劃本項研究。」

爰此，「委託研究計畫需求說明書」肆之一明定研究課題如下：

一、針對法國設立「國家公共辯論委員會」之法制規範、議題適用範疇與法律效力、實際設立效益與限制等面向進行研析。

二、針對上開法國「國家公共辯論委員會」機制應用於我國之可行性進行評估，並應包含我國現行法規調適、競合、限制等面向分析。

三、研提我國設立公共政策上游諮詢（公共審議機制）之方案建議，並至少包含該機制運作方式、議題適用範疇與法律效力等面向，就法制與行政體系等調適提出建議方向。

第二節 研究範疇和內容的界定

針對委託機關所設定之主題和課題，有三點說明和釐清。

首先，針對法國機制之研究。委託機關所預設的研究對象——國家公共辯論委員會——，的確在法國肩負著上游諮詢之使命，但從此機構的名稱清楚可知，這是一個舉辦「公共辯論」（*débat public*）的機構，而公共辯論其實才是此一機制的核心所在。以公共辯論為中心，法國在 1995 年立法時不僅在組織上創設了國家公共辯論委員會專責公共辯論的舉辦，且同時安排了公共辯論的相關程序以容許公眾在決策過程中得以及早有效地參與。換言之，在國家公共辯論委員會的掌理下依據法定程序進行公共辯論的一整套機制，更切合委託機關所稱的上游諮詢機制或公共審議機制。有鑑於此，本研究計畫對於法國機制的研析，將結合公共辯論的組織面（國家公共辯論委員會）和程序面（公共辯論相關程序），並統

稱之為公共辯論機制。

其次，針對以法國機制作為參考對象。委託機關預設以法國機制作為參考對象，似乎將之視為是「公共政策上游諮詢」機制的某種典範。法國公共辯論機制在歷經多次改革後，的確已明文將全國性的綱領、方案或公共政策改革計畫納入公共辯論的範疇，然應注意的是，公共辯論機制之所以創設，並非泛泛為了讓公眾得以及早參與政府機關所研擬之公共政策，而是較為具體許多地，只針對重大開發或建設計畫的擬訂；縱然日後此機制的適用範圍擴大，但無論如何，都侷限於環境相關領域、受到環境法典的規範，且在實務上仍是以重大開發或建設計畫作為主要適用對象。也因此，嚴格來說，法國公共辯論機制似乎不能算是「公共政策」上游諮詢機制最適切的範示，但無論如何，其立基於開放辯論之理念上的制度設計和實務運作，仍有作為我國建立公共審議機制的參考價值。

最後，針對我國法制的檢視及方案建議。本研究計畫的主題是「建立我國公共審議機制之可行性研究」，委託研究之課題包含「我國現行法規調適、競合、限制等面向分析」以及「研提我國設立公共政策上游諮詢（公共審議機制）之方案建議」，不論是主題或課題之設定，對於我國參與式民主或審議式民主的深化而言，無疑均值得肯定。惟相關問題的含蓋面極廣，囿於能力以及有限的計畫執行時程，本研究計畫無法完滿達成所有目標，因此，只能將研究的重心放置在法國法制和實務的引介和評析——而這也是委託研究機關在委託時所指示的——，再從法國模式和經驗出發，對於我國相關法制進行初步的檢視、並對我國特定議題或領域之公共審議機制的建立提供粗淺的建議。

承上，本研究計畫透過文獻分析法，將研究主軸區分成四大部分，首先是探討法國公共辯論的法制化及其背景，藉此掌握公眾及早參與之理念以及上游諮詢之機制何以在環境領域中發軔、發展（第二章）；其次，闡明法國公共辯論機制的三大特點，包括：在對象上只適用於與環境相關之重大計畫、在組織上特設中

立和獨立的專責機關、在程序上是決策過程上游之公眾參與且配套環環相扣的制度設計（第三章）；接著，介紹公共辯論的案例以利於了解實際參與的情形和成效、並就此機制在法制和實務層所遭受到的質疑和挑戰進行分析檢討（第四章）；最後，在檢視並評析我國相關法制後，提出以下方案建議：如欲將法國公共辯論相關程序引入國內，鑑於環保領域經常成為衝突對立的場域，或可先實施於第二階段環評程序，至於是否設立諸如國家公共辯論委員會的專責機構，則暫不建議，但應強化實際舉辦團隊的公正中立及舉辦的專業能力（第五章）。

另應特別指出的，本研究計畫是以計畫主持人先前的研究作為基礎¹——並已在承接計畫前向委託機關表明此一研究成果的存在——，但配合主題設定之不同而調整論述的順序和內容，此外，還加入公共辯論案的實例、更新法國相關法令的最新發展、補充利於理解的流程圖示、強化我國相關法制的分析與檢討，並在方案建議上更加具體地規劃細節，特此說明。

¹ 王必芳，「公眾及早參與重大開發或建設計畫之擬訂——以法國公共辯論程序為中心」，此篇論文已通過雙向匿名審查，將收錄於中央研究院法律學研究所之法學專書「2017 行政管制與行政爭訟——行政程序法 2.0」，預計於 2022 年正式出版。

第二章 環境領域公共審議的法制化

在法國，公共審議的法制化是以環境領域作為舞台而發軔、發展。在 1980 年代，面對開發或建設計畫所引發的抗爭行動，法國首先修法容許公眾在作成計畫許可決定之前表達意見。到了 1990 年代初，衝突越演越烈，顯示既有的參與管道並不足夠。為求國家基礎建設計畫得以續行，一個在決定過程上游處的新參與管道——公共辯論——應運而生。由此可知，公共辯論的創設並非源自於尋求民主擴充的政治選擇，而是為了疏通民眾系統性的反抗所作出的讓步²。相較於此一務實的起源，公共辯論真正發展成為參與式民主和審議式民主的重要一環，實與「奧爾胡斯公約」密切相關，此公約堪稱環境事務之國際人權公約，對於法國在環境領域中公眾參與原則的建立、以及公共辯論的改革和鞏固產生深遠的影響，有必要先行介紹其相關規範。

第一節 奧爾胡斯公約的規範

國際環境法無疑是提倡參與式民主和公民身分概念的先驅。1992 年在巴西舉辦的聯合國環境和發展會議中作成「里約環境和發展宣言」³，此一宣言特別肯定了「處理環境問題最好的方式就是確保所有相關公民在適合層級上的參與」。受到里約宣言的啟發，1998 年在聯合國歐洲經濟委員會的主導下，39 個國家在丹麥的奧爾胡斯（Aarhus）簽署了「環境事務之近用資訊、公眾參與決定過程以及近用司法公約」(又稱「奧爾胡斯公約」)⁴，此公約於 2001 年 10 月正式生效，目前有包括法國、德國和歐盟在內共 47 個會員，其中多數為歐洲國家，其餘為中亞國家。

² En ce sens, cf. SUBRA (P.), À quoi et à qui sert le débat public ?, Hérodote, n° 110, 2003, pp. 151-152.

³ Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement du 14 juin 1992; Rio Declaration on Environment and Development 1992.

⁴ Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement ; Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters.

奧爾胡斯公約第 1 條指出：「為了保護現在和未來世代的每個人有權生活在一個能確保其健康和福祉的環境，締約國應依據本公約之規定，保障近用環境資訊、公眾參與決定過程以及近用司法之權利」。從公約的完整名稱以及第 1 條所揭示之宗旨可知，「資訊請求」、「公眾參與」和「近用司法」構成了公約的三大支柱。這三大支柱之間交互影響、無法分割：倘若未能確保資訊的近用、倘若無法透過司法來主張權利，就不可能有效行使公眾參與之權利⁵。以下聚焦於與本文直接相關之公眾參與支柱、特別是其中有關及早參與之要求。

一、有關公眾參與的要求

依據歐洲經濟委員會於 2014 年出版的「奧爾胡斯公約適用指南」⁶，公眾參與支柱所欲達成的目標有三：

1. 讓有權機關運用公眾的能量：政府在其決定過程中應全面地考量與環境有關之因素，就此，公眾得協助行政機關取得正確的、細部的和及時的資訊。
2. 讓公眾參與可以全然地發揮其角色：已有無數例子證實，公眾參與有助於揭發一些未預見或隱藏的要素而避免掉代價高昂的錯誤；且即便在公眾參與後，起初的提案未被深層修改，但公眾在決定過程中積極和有效的參與仍有助於最終決定成功地付諸實施，相反地，純然形式上的公眾參與（亦即在定案後才舉行），因為過程之正當性受到爭議，連帶會破壞決定實施成功的機會。
3. 讓行政機關真正地傾聽公眾的意見並受到這些意見的影響：在公眾的觀點和決定的內容之間應達成較佳的相關性，使公眾的貢獻可以確實影響到決定的內容本身。

⁵ 有關奧爾胡斯公約的中文文獻，可參見王毓正，從奧爾胡斯公約檢視我國環境影響評估法制中民眾參與之規範，公共行政學報，35 期，頁 61-117（2010 年）。

⁶ COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE DES NATIONS UNIES, La Convention d'Aarhus : Guide d'application, 2e éd, New York/Genève, Publication des Nations Unies, 2014, p. 119.

為了落實上述目標，公約分別於第 6 條、第 7 條、第 8 條針對三種不同的公部門行為——亦即，「與特定活動有關之決定」(décisions relatives à des activités particulières)、「與環境有關之綱領、方案與政策」(plans, programmes et politiques relatifs à l'environnement)、對環境可能產生重大效果之「行政命令或／和一般性規範」(dispositions réglementaires et/ou d'instruments normatifs juridiquement contraignants d'application générale)——，明定締約國在作成時所應遵守之有關公眾參與的最低義務。

首先，針對某些特定活動之決定，公約第 6 條的規定十分詳細：

第 1 項明示在針對某些活動作成許可決定時，應適用本條之規定。這些活動分成兩大類，一是公約附件 I 所列之開發或建設活動，這些活動依其性質或符合一定規模而被視為可能對環境產生重大效果⁷；另一是不在附件 I 所列但可能對環境產生重大效果之活動，由締約國在個案中界定是否落入第 6 條的適用範圍。

第 2 項是有關通知條件：當影響環境之決定過程啟動時，應在過程的開端，以有效方式且在適當時間內，依情形透過公告或個別地通知相關公眾。

第 3 項是合理期間的遵守：對於公眾參與程序的不同階段，應明定合理期間以保留相當時間來通知公眾，並使公眾在整個環境決定過程有效地準備和參與作成決定之工作。

第 4 項是有關公眾及早參與：此項英文版和法文版的用字不盡相同，英文版使用「及早的（或早期的）公眾參與」(early public participation)，法文版則明確

⁷ 公約附件 I 所列之活動類型包括：能源部門（如石油和煤氣的提煉、核能電廠）、金屬冶煉工業、礦業、化學工業、廢棄物管理、廢水處理設施、製紙業、重大交通建設（如鐵路、機場、高速公路、快速道路與四線道以上道路等）、航道和港口工程、地下水取水或補水系統、商用石油天然氣之開採、水壩工程、石油瓦斯化學物質輸送管道工程、家禽家畜密集畜養設施、露天採砂與採礦設施、高壓電輸送設施、石油貯存設施、任何依內國法在環境影響評估程序有公眾參與之規定的活動等。另應注意者，第 6 條第 1 項 c 款容許在一定條件下符合國防需求之活動可以不適用本條之規定。

指出「公眾從程序之開端開始參與」(la participation du public commence au début de la procédure)，但無論如何，都是指在所有選項仍是開放或可能之時的參與。

第 5 項鼓勵直接對話：當有必要時，應鼓勵任何想要提出許可申請之人找出相關公眾、通知相關公眾其想提出之申請的標的、以及在提出申請前着手與相關公眾討論此一主題。

第 6 項是資訊的查閱：行政機關應容許相關公眾查閱對決定過程呈現利益的所有資訊。

第 7 項是觀察或意見的提出：公眾得透過書面、或是在申請人出席之公聽會 (audition ; public hearing) 或公共調查 (enquête publique ; inquiry) 中，依適合之方式提出其認為適切的所有觀察、資訊、分析或意見。

第 8 項是參與結果的考量：行政機關在作成決定時，應妥適地 (dûment) 考量公眾參與程序之結果。

第 9 項是最終決定的告知：一旦行政機關作成決定，應立即依適當的程序通知公眾，並附上作成該決定的理由和考量。

第 10 項 要求行政機關在重新檢視或更新第 1 項所列活動行使之條件時，依情形準用本條第 2 至 9 條之規定⁸。

其次，針對與環境有關之綱領、方案與政策，公約第 7 條只有 1 項，共 4 句。前 3 句是針對綱領和方案，第 1 句規定締約國在提供公眾必要資訊後，應作成適當的規定和措施，以使公眾能在透明和公正的架構下，參與這些綱領和方案的擬訂；第 2 句並明示第 6 條第 3、4 和 8 項適用於此架構；第 3 句容許有權機關可依據公約之目標，指定可以參與之公眾。第 4 句是**針對環境政策，僅要求締約國**

⁸ 另可指出的，第 11 項與本文無涉，是有關許可基改作物之播種時本條之適用。

盡其所能賦予公眾有參與環境相關政策之擬訂的可能性。

最後，針對可能對環境產生重大效果之行政命令或／和一般性規範，公約第 8 條要求締約國致力於提昇公眾在行政機關制定命令期間一個適當階段的有效參與；為此，締約國應訂定足夠期間以容許有效參與、公布草案或透過其他方式使公眾知悉、讓公眾有直接或透過諮詢機構提出觀察的可能性；公眾參與的結果應儘可能被納入考量。

綜觀這三個條文，第 6 條的要求最高、最為明確，其課予締約國確保在某些開發或建設活動的決定過程中，應有高度的、受到法律足夠保障的公眾參與；相反地，為了滿足第 7 和 8 條之義務，締約國則擁有較大的判斷餘地，特別是當涉及到政策和法律草案時。然無論如何，公眾參與之要求至少要具備：有效的通知、適當的資訊、適合的程序以及對公眾參與結果的考量⁹；當涉及開發或建設活動之決定以及綱領、方案時，都應滿足公眾及早參與之要求。此外，各式各樣的人可以透過各種名義參與決策過程，但最受到決定過程或政策擬定之結果影響的人，應該更有機會對於結果發揮影響力，這是「公眾」(public)和「相關公眾」(public concerné)的區別¹⁰。

另應注意者，為了實踐公約中有關公眾參與之規定，歐洲共同體 2003 年公眾參與指令修正 1985 年環境影響評估指令¹¹，幾乎完整地導入公約第 6 條和第 7 條之規定，僅排除不具強制性質的第 6 條第 5 項（直接對話機制）、第 7 條第 4 句（環境政策）以及第 8 條（行政命令／一般性規範），且限定會員國在 2005

⁹ Cf. COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE DES NATIONS UNIES, *op. cit.*, pp. 119-121.

¹⁰ *Ibid.*, p.120. 有關「公眾」和「相關公眾」的區別，可參見公約第 2 條之規定：第 4 項將「公眾」定義為一或數名自然人或法人，以及依據各國立法或習慣，由這些人所組成之社團、組織或群體；第 5 項則將「相關公眾」定義為被環境相關決定所觸及（touché）或有觸及之虞的公眾，或是對於決定過程有可以主張之利益的公眾，而從事環境保護且滿足內國法要求之條件的非政府組織，被視為具有利益。

¹¹ Directive 85/337/CEE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, modifiée par la directive 2003/35/CE du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement.

年 6 月 25 日前內國法化¹²。

二、公眾及早參與的判準

奧爾胡斯公約第 6 條第 4 項要求「從程序開端開始」或「及早」的公眾參與，此項的完整規定為：締約國應使「公眾於程序之開端開始參與，亦即，當所有的選項和解決方法仍有可能且公眾可以發揮真實影響力之時」(…la participation du public commence au début de la procédure, c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence)¹³。然而，何為「從程序開端開始」或「及早」的公眾參與，並非沒有疑義，就此，前引 2014 年公約適用指南從「履約審查委員會」(Comité d'examen du respect des dispositions de la convention, CERDC)¹⁴歷年作成的結論中，歸納出如下的指引或方針，供各締約國履行公約的參照¹⁵。

首先，所謂「程序的開端」，如同條文本身所示，是指「所有選項仍是可能」且「公眾可以發揮真實影響力」。申言之，行政機關並非不能對於將要作成的決定採取立場或是作成預備性的決定，但應仍處於蒐集和處理資訊的階段，而公眾應具有說服其修改立場或意見的可能性。即便尚未正式作成任何決定，但如果行政機關所採取之措施可能會減少可使用之選項，也可能違反公約第 6 條。例如，在未安排公眾參與的情形下，行政機關與私企業締結協議而排除某些選項¹⁶。

其次，針對複雜的決定過程，可歸納為以下幾點：

¹² 王毓正(同前註)，頁 83-84。

¹³ 應注意者，英文版的規定略有不同：Each Party shall provide for early public participation, when all options are open and effective public participation can take place.

¹⁴ CERDC 是一個非裁判機關，由締約國依公約第 15 條設置以監督公約之遵守。公眾可以透過個別通告 (communication individuelle) 提出請求；對於不遵守其結論的國家，締約國會議可以宣告制裁。

¹⁵ COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE DES NATIONS UNIES, *op. cit.*, pp. 144-145.

¹⁶ Conclusions relatives à la communication ACCC/C/2008/24(Espagne).

1. 對於包括數個階段和一些平行程序之大規模活動，公眾參與的有效性得不僅取決於決定過程中某一個階段的公眾有效參與，而是取決於公眾不僅一次的參與¹⁷。換言之，在要求一系列許可的複雜決定過程中，為了發揮真實影響力，公眾應可以參與行政機關所作成之可能對環境有重大效果之初步或次要決定的每個階段。
2. 「從程序開端開始的公眾參與」不僅適用於整串的決定過程，且適用於整串中的每個決定，因此，舉凡應有公眾參與的任何程序，公眾都應可以從程序開端開始參與¹⁸。
3. 不需要在決定過程的每個階段都重新檢視每個選項。「所有選項仍是可能的」優先被理解為「在決定過程的每個階段，都在公眾參與下對於一些選項進行辯論和選擇，在後階段中只討論前階段所選擇的選項」。考量到國家的個別需求和決定過程的標的，各締約國對於每個階段中所檢視的選項，擁有一些裁量餘地¹⁹。
4. 較後階段有規定公眾參與，不能彌補較早階段沒有公眾參與。例如，相關活動之所在地點已經擇定而公眾沒有機會發聲，即便在決定過程的後續階段中有參與之規定，仍不能被視為滿足第 6 條第 4 項之要求。這在明定應進行完整的環境影響評估的情形下，亦是如此，因為只就此一階段規定公眾參與，會將公眾的貢獻限縮在如何減輕設施對於環境之衝擊的問題上，而阻礙公眾以任何方式影響在該場址上建造發電廠與否之決定²⁰。相同地，針對技法選擇 (choix technologiques) 之決定，倘若在公眾可以參與的階段中，已經不太可能接受某些技法的選擇，這也會與公約不相容²¹。

¹⁷ 例如，某工廠的建造須取得濕地填土許可，倘若建造工廠的許可程序並不容許公眾就濕地部分提出意見，則應使公眾得以參與濕地填補之決定，否則公眾將因延遲參與而無法發揮真實影響力。

¹⁸ Conclusions relatives à la communication ACCC/C/2006/16(Lituanie), §71.

¹⁹ Id.

²⁰ Conclusions relatives à la communication ACCC/C/2005/12(Albanie), §79.

²¹ Conclusions relatives à la communication ACCC/C/2006/16(Lituanie), §74.

5.有些締約國對於環境事務的決定過程採取一種**整合的取徑**，希望在單一程序的架構下極盡可能考量到環境的衝擊。此一取徑將容許組織一個單一的公眾參與程序。然而，應特別注意到公眾參與的有效性：應在複雜決定過程的背景下檢視此一單一公眾參與程序，以界定其是否**在所希望的時間內舉行**，以及其是否在決定過程的各個面向上都是有效的。

最後，值得注意的是，公約並未就是否以及如何實施環境影響評估進行規範，只要求締約國在依內國法實施環境影響評估時，應適用公約第 6 條之規定（公約附件 1 第 20 點）²²。在公眾參與的相關規定中，「**從程序開端開始參與**」之義務與環境影響評估程序特別相關，有些締約國規定在範疇界定（*étude de champ; scoping*）階段、甚至在篩選（*vérification préliminaire ; screening*）的先期階段中，即必須有公眾參與。由於公約沒有明示，且各國進行環境影響評估的步驟有很大的分歧，因此，履約審查委員會表示難以明確指出環境影響評估應從哪個階段遵守公眾參與²³，不過，其肯定「容許在範疇界定階段之公眾參與」的立法，確保了環境影響評估決定過程中的公眾及早參與²⁴。

第二節 法國公共辯論的建制

在法國，公共辯論之實務的出現及其法制化，是源自於重大開發或建設計畫所引發之衝突。不同於一般行政行為的作成，重大開發或建設計畫從構想、擬訂到確定，通常是一個漫長而複雜的過程，雖然法國自 1980 年代起已存在體制內的公眾參與管道，但卻是在計畫許可決定即將作成、難以從根本上質疑先前選擇

²² 換言之，環境影響評估不必然是公眾參與程序的一部分，但公眾參與必然是環境影響評估的一部分。有關公約與環境影響評估的關係，cf. COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE DES NATIONS UNIES, *op. cit.*, pp. 121-122.

²³ Conclusions relatives à la communication ACCC/C/2004/4(Hongrie), §11.

²⁴ Conclusions relatives à la communication ACCC/C/2006/16(Lituanie), §73.

的時刻才舉辦，此一過遲的時點再加上 1990 年代民眾抗爭的升級，使得及早參與機制的創設成為迫切需求，因而促成了公共辯論的創設。在草創時期，公共辯論的功效有限，是從本世紀起，在奧爾胡斯公約的推波助瀾下，公共辯論在歷經數次改革後轉型成為一個有效的上游參與管道。

一、設立背景

在法國行政程序上，「公共調查」(enquête publique) 是重要的公眾參與管道²⁵，大致相當於我國法上的聽證程序。此一程序可以上溯至 1810 年 3 月 8 日法律²⁶，原限於保障與徵收計畫相關之不動產所有權人，使其得藉此伸張權益。到了 1980 年代，為了因應開發或建設活動所引發的衝突，1983 年公共調查民主化和環境保護法(以下稱「1983 年法律」)²⁷擴大公共調查的適用範圍和目的：依 1983 年法律第 1 條第 1 項之規定，「當公法人或私人所執行之開發、建物或工程之施作，基於這些活動的性質、內容或基於相關區域之特徵而有影響環境之虞時，應依本法之規定先行進行公共調查」；同法第 2 條第 1 項規定公共調查旨在「通知公眾以及收集其判斷、建議和反提案...以容許主管機關掌握其所需資訊之所有要素」，且明示「當依法應作成環境影響報告(étude d'impact)²⁸時」，此程序是「在作成此報告之後進行」。自此，對於有影響環境之虞的開發或建設活動，主管機關在作成許可之前，應先進行公共調查，且當開發單位依法應作成環境影響評估報告時，此報告將納入調查資料(dossier d'enquête)中而成為公眾可以取

²⁵ 在現行法上，公共調查共有三類，細部規定略有差異，分別受到三個法典的支配：當涉及到「有影響環境之虞」之活動時，受到環境法典的支配(C. env., art. L. 123-1 à L. 123-19)；當涉及到公益徵收時，受到徵收法典的支配(C. expr., art. L. 110-1)；不受前二者規範者，則受到公眾與行政機關關係法典(即「行政程序法典」)的支配(CRPA, art. L. 134-1)。

²⁶ Loi du 8 mars 1810.

²⁷ Loi du 12 juillet 1983 à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement, dite Bouchardeau.

²⁸ 值得先行說明的，在法國法上，étude d'impact 是指環境影響報告，而 évaluation environnementale 才相當於我國法所稱的環境影響評估程序，這從法國現行環境法典第 L. 122-1, III 之規定即可清楚區分：L'évaluation environnementale est un processus constitué de l'élaboration, par le maître d'ouvrage, d'un rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement, dénommé ci-après " étude d'impact ", de la réalisation des consultations prévues à la présente section, ainsi que de l'examen, par l'autorité compétente pour autoriser le projet, de l'ensemble des informations présentées dans l'étude d'impact et reçues dans le cadre des consultations effectuées et du maître d'ouvrage.

得、並表示意見的資訊²⁹。

公共調查自 1980 年代起成為行政民主化和環境保護的重要工具。在此時期，各界對於開發的必要性以及由國家決定建設政策的正當性仍具有共識，相關計畫在此參與管道的輔助下尚能推行。但到了 1990 年前後，隨著人和土地的關係改變、人民的教育程度提高、國家及其代表人（公務員、技術人員及民代）宣稱何為「好的開發」之正當性被徹底質疑，土地利用的衝突不斷上升且普及化³⁰。不同於以往，反對者學會了掌握各種行動手段（從和平示威、使用政治或媒體的媒介、到工地的突襲隊行動），且運用策略進行經年累月的法律游擊戰（例如，數百名同情者購買基礎建設路線上的小塊土地以使得徵收變得複雜和緩慢、向行政法院爭議公共效用之宣告、向歐盟法院主張違反歐盟指令或國際條約...等）。自此，不論開發者是誰，計畫的進行日益受阻，且反對的有效性日益增強，越來越能達到計畫的實質修改（例如，路線的改變、用隧道等替代方式來通過、對抗噪音的機制等）、甚至在某些情形下阻止其實施³¹。

不論結果如何，這些衝突都大大地延誤了計畫的實施，特別是當涉及重大基礎設計畫時，由於計畫本身的孕育期間就很長，再加上數年以上的衝突，不僅對開發者、也對社會造成嚴重後果。面對層出不窮的衝突和抗爭，開發計畫的根本問題不再是其在技術上或財政上的可行性，而是政治上的可行性，亦即，社會可接受度。在此新背景下，應該如何演進計畫擬訂的實務？應該對建設的方法和內容作何種讓步？應該以何種程度的商議作為代價來繼續國家的建設？這些問題成為國家和大型公營事業的嚴峻挑戰³²。

在地中海高速鐵路線（TGV Méditerranée）開發計畫的衝突事件中，反對者

²⁹ Cf. HOSTIOU (R.), Enquêtes publiques, in Encyclopédie du JurisClasseur, LexisNexis, 2017, Fasc. 1020, n° 3 à 4.

³⁰ SUBRA (P.), À quoi et à qui..., *op. cit.*, pp. 153-156.

³¹ *Ibid.*, p. 151.

³² SUBRA (P.), Ce que le débat public nous dit du territoire et de son aménagement, *Géocarrefour*, 2006, n° 5 à 9.

在古典抗爭手段（請願、示威、向民代和政府質問等）之外發展出的一些補充性的集體行動形式，成為日後公共辯論程序法制化的起源。在此事件中，針對國家鐵路公司（SNCF）提出的地中海高速鐵路線開發計畫，陳抗團體主張自己有能力可以提出一些未被業者所考量的問題（例如，地區接通和高速鐵路的關聯、使路線接合景色、保護沿線居民等），其自行組織論壇，邀請不同的要角平等地討論他們的提案和業者的計畫。這些社團要求程序和決定的透明，在 1990-1995 的 6 年之間與國家鐵路公司一起舉辦了無數場的公共集會，並促使當時的交通部長 Jean-Louis Bianco，在啟動公共調查程序之前，設立了一個獨立的專家團隊來評估國家鐵路公司所提出的資料³³。

這個事件讓人領悟到，國家不能再使用強制力而忽略抗爭的衝擊，相反地，必須儘可能在衝突尚未凝聚且未導致杯葛的情況之前，先找到平息的方法，才能避免國土開發政策的癱瘓。Bianco 部長從中記取以下教訓：1. 應在計畫決定過程的足夠上游處開放公眾參與，以使公眾可以對決定產生影響；2. 應設置舉辦辯論的第三人，以便在一個專業和權力不對稱的情況下能保障對話的可能性；3. 應平衡對話，不讓業者享有專業的獨占權；並在 1992 年底頒布了一個有關全國重大基礎建設計畫指引之行政通令³⁴，針對重大的鐵路、公路、水路等交通建設計畫的重大目標和經社利益，在儘可能的上游處、在公共調查之前、在反對者還不能向行政法院爭議公共效用宣告之前，舉辦公共辯論，以化解衝突³⁵。

二、公共辯論的創設

經由 1992 年行政通令的實驗，且參考一份包括公共調查太晚舉辦在內的檢

³³ FOURNIAU (J.-M.), *Débat public*, in *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013, ISSN : 2268-5863. URL : <http://www.dicopart.fr/en/dico/debat-public> (dernière visite le 7 août 2020); FOURNIAU (J.-M.), *L'institutionnalisation du débat public*, *Revue Projet* 2007/2, n° 297, n° 2.

³⁴ Circulaire Bianco du 15 décembre 1992 relative à la conduite des grands projets nationaux d'infrastructures.

³⁵ Cf. SUBRA (P.), *Ce que le débat public nous dit...*, *op. cit.*, n° 5 à 9; FOURNIAU (J.-M.), *Débat public*, *op. cit.*

討報告³⁶，立法者於 1995 年通過了強化環境保護法（以下稱「1995 年法律」）³⁷，正式將公共辯論引進法律當中。該法第 2 條第 1 項規定：「在無損於 1983 年公共調查民主化和環境保護法以及都市計畫法典第 L. 300-2 條之規定下，由國家、地方自治團體、公務機構和混合經濟公司所提出之具全國利益之重大公共開發活動（grandes opérations publiques d'aménagement d'intérêt national），如呈現出社經層面之重大利弊得失（forts enjeux socio-économiques）或對於環境有顯著衝擊（impacts significatifs sur l'environnement），得針對計畫之目的和主要特徵，在其擬訂之階段中舉辦公共辯論」；此外，立法者還從加拿大魁北克的「環境公聽局」（Bureau d'audiences publiques sur l'environnement ; Office of public environment hearings）取得靈感³⁸，而於第 2 條第 2 項創設了「國家公共辯論委員會」，就施行細則所列類別之全國性開發或建設計畫，專責監督其擬訂過程中公眾參與之遵循。如同 1992 年行政通令，1995 年法律基於效率之考量未賦予委員會任何地位；雖然上述檢討報告中強調設置一個常設且獨立於行政機關和業者之機構的必要性，且獲得環境部高級官員的支持，但此建議最終未被環境部和國會採納，而選擇透過法院成員的組成來保障委員會的獨立性³⁹。

自此，公共辯論成為重大開發或建設計畫決定過程的一部分，與公共調查構成相區別和接續的兩個主要的公眾參與管道。相對於公共調查等古典的諮詢程序而言，公共辯論具有以下創新之處：首先，進行的時刻：諮詢是在開發決定的上游、在計畫方針尚未確定的期間進行；其次，舉辦的條件：是在一個特別設立之

³⁶ 這是一份提交給環境部長、針對 1983 年法律之實施所作成檢討報告（簡稱 Bouchardeau 報告）：Le rapport sur l'évaluation de la mise en œuvre de loi de Madame Huguette Bouchardeau remis en décembre 1993 au ministre de l'environnement Michel Barnier.

³⁷ Loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement dite « loi Barnier ».

³⁸ Cf. CONSEIL D'ÉTAT, Rapport public 2011, Consulter autrement. Participer effectivement, Paris, La Documentation française, 2011, p. 147.

³⁹ Cf. FOURNIAU (J.-M.), La portée de l'institutionnalisation du débat public, in La portée de la concertation (programme de recherche : concertation, décision et environnement, réponse à l'appel à propositions 2008, Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement), Vol. I, p. 132 (note 3(1), <http://concertation.hypotheses.org/files/2013/01/Partie-2-Volume-1.pdf> (dernière visite le 7 août 2020)).

專責委員會的掌理下進行；最後，程序的參與者：為了聽取「公民的聲音」，參與者的圈層超出利益團體的代表而觸及最廣泛的公眾⁴⁰。另應注意者，不同於公共調查委員或委員會須表明其是否贊成計畫或活動，國家公共辯論委員會僅針對辯論的舉辦和論據的內容提交一份總結報告，而不對計畫的實體發表意見。

上述特點構成公共辯論的奠基原則，自 1995 年確立後就再也沒有變動過。然而，在此草創時期，公共辯論仍具有諸多缺失，主要包括：(1)法律僅規定負責計畫的部長和環境部長可以聯合向國家公共辯論委員會提出請求，另外，地方自治團體部長、20 名眾議員或 20 名參議員、與計畫土地相關之地區議會以及合格社團也可以自由提出，但沒有強制提出請求的規定；(2)法律僅明示針對計畫的目標和特徵進行辯論，而未提及可以對於計畫的適當性進行辯論；(3)法律並未課予國家或業者必須對於辯論結果作出回應⁴¹。

三、公共辯論的改革

因為制度本身的缺陷以及人力財力的單薄，國家公共辯論委員會自 1997 年 9 月正式掛牌運作到 2002 年為止，僅針對 6 個計畫舉辦公共辯論⁴²，令人懷疑此一程序的角色和意義。此外，幾次舉辦公共辯論的經驗亦指出國家公共辯論委員會在面對大企業主、地方民代以及政府時之獨立性問題⁴³。所幸自 2002 年起，為了批准和履行奧爾胡斯公約，法國必須演進「參與」的觀點且設置適當的法律機制，以使得對環境有重大影響之開發活動、乃至於綱領和方案能符合公約第 6 條

⁴⁰ Cf. CHEVALLIER (J.), *Le débat public à l'épreuve. Le projet d'aéroport Notre-Dame des Landes*, *AJDA*, 2013, p. 780.

⁴¹ Cf. CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE, *La participation des citoyens et l'action publique*, Paris, La documentation française, 2008, pp. 26-27.

⁴² CNDP, *CNDP 2002-2012 : La pratique du débat public : évolution et moyens de la Commission nationale*, Paris : Commission nationale du débat public, 2013, p. 8.

⁴³ 特別是在巴黎地區第三機場計畫 (projet de 3^{ème} aéroport international en région parisienne) 所舉辦的公共辯論中可發現，大企業學會了如何在辯論時發揮積極的角色、地方民代擔心辯論會拖延決定的作成、政府則在開發政策的時程上未能控制好提出請求的條件，這些問題在日後引發立法者強化國家公共辯論委員會之地位。Cf. FOURNIAU (J.-M.), *La portée de l'institutionnalisation du débat public*, *op. cit.*, pp.124-125.

第 3、4、8 項之要求。為此，法國積極調適其內國法，在確立參與原則內涵的同時⁴⁴，增設新的或調整既有的參與管道，其中公共辯論程序的改革更被視為是滿足公約義務不可或缺的一環。

首先，在批准公約的前一天，立法者通過了 2002 年 2 月 27 日在地民主法（以下稱「2002 年法律」）⁴⁵，一方面將參與原則（principe de participation）的內涵⁴⁶擴充為「每個人都可以近用包括危險物質和活動在內之環境資訊，以及公眾加入對環境或國土規劃有重大影響之計畫的擬訂過程」，另一方面，填補公共辯論於 1995 年設立時的部分缺失，包括：將國家公共辯論委員會轉型為「獨立行政機關」（autorité administrative indépendante）以確保其獨立性⁴⁷，並擴大其職權；明訂符合施行細則所訂標準或門檻之重大開發或建設計畫（projets d'aménagement ou d'équipement），必須向國家公共辯論委員會提出請求；將組織公共辯論的可能性從公計畫擴大到私人計畫、且從計畫擴及到一般性的問題，稱為「一般選項」（options générales）；除了計畫的目標和主要特徵外，為了滿足公約第 6 條第 4 項「所有選項仍是開放或可能」之要求，將計畫的適當性（opportunité）明列於辯論的標的、且是第一個標的，容許公眾得就實現計畫的必要性和可行性進行討論⁴⁸；在辯論結束後，業者應對於計畫的後續作成對外布之決定，以免公共辯論淪為空談和不確定。

⁴⁴ 以下有關參與原則內涵的演進，Cf. JAMAY (F.), Principe de participation, in Encyclopédie du JurisClasseur, LexisNexis, 2016, Fasc. 2440, n° 66 et s.; JAMAY (F.), La loi du 27 décembre 2012 relative à la mise en oeuvre du principe de participation du public : une ambition limitée, *JCP A*, 2013, 2137; DELAUNAY (B.), La réforme de la participation du public, *AJDA*, 2013, p. 350; ZARKA (J.-C.), La réforme du dialogue environnemental, *JCP A*, 2016, 2271.

⁴⁵ Loi n° 2002-276 du 27 février 2002, relative à la démocratie de proximité.

⁴⁶ 在奧爾胡斯公約的架構下，「公眾參與」與「近用資訊」是密切關聯但相互獨立的兩個支柱。但在法國法上，作為環境法上一般原則的「參與原則」，在前引 1995 年法律第 1 條正式引進之初則被定義成「每個人都應可以近用包括危險物質和活動在內之環境資訊」，換言之，著重在環境資訊的取得。

⁴⁷ 值得一提的，在 2002 年修法前，一份政府委託、由 Nicole Questiaux 主持並經 Conseil d'Etat 於 1999 年 11 月 25 日通過的研究報告（*L'utilité publique aujourd'hui*, Paris, La Documentation française, 1999），在公約的啟發下，除提倡公共效用之改革外，亦提議國家公共辯論委員會朝向獨立機構之方向演進，以擔保公共辯論的良好進行。

⁴⁸ CNDP, *CNDP 2002-2012 : La pratique du débat public, op. cit.*, p. 50.

到了 2005 年，「環境憲章」(Charte de l'environnement) 經由修憲納入憲法前言，憲章第 7 條所宣告之參與原則(「在法律所定條件和限制下，任何人都有權近用公部門所持有之環境資訊，以及參與對環境有影響之公決定(décisions publiques)的擬訂」)，自此取得憲法效力⁴⁹。惟條文中所稱之「公決定」的意涵和射程範圍不無疑義，為了將公約第 8 條內國法化，2010 年全國環境動員法(以下稱「2010 年法律」)⁵⁰明示環境憲章第 7 條之參與原則適用於行政命令且明定其適用之條件和限制，除此之外，為了落實公眾參與環境事務之憲法和公約要求，此法一方面大幅改革公共調查，另一方面，完善公共辯論機制，不僅修正國家公共辯論委員會的組成，且明定將具全國利益的政策、綱領和方案提交公共辯論的可能性、國家公共辯論委員會可以對於建議性商議指派「擔保人」(garant)、公共辯論結束後之商議方式等。

有鑑於憲法委員會的決定⁵¹以及為了更符合公約要求，2012 年公眾參與原則施行法⁵²分別將「資訊權原則」(principe du droit à l'information) 定義為「任何人有權近用公部門所持有之環境資訊」、將「參與原則」定義為「任何人應被告知對環境有影響之決定的草案以容許其提出意見，而主管機關應考量這些意見」。自此，參與原則與資訊權原則清楚分家，且納入了公約所要求的重要要素，亦即通知、提出意見、對參與結果的考量。

到了 2016 年，為了進一步明確化參與權的要求，資訊公開和公眾參與程序之改革律令(以下稱「2016 年律令」)⁵³——後經 2018 年 3 月 2 日法律修正批准

⁴⁹ Loi const. n° 2005-205, 1 mars 2005, relative à la Charte de l'environnement.

⁵⁰ Loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement dite « Grenelle II ».

⁵¹ 憲法委員會 2011 年和 2012 年決定(Cons. const., déc. 14 oct. 2011, France Nature Environnement ; déc. 13 juill. 2012, n° 2012-262 QPC, Assoc. France Nature Environnement) 指出，法令僅規定公告、之後移交到相關人士之代表所組成之諮詢機關，未確保環境憲章第 7 條公眾參與原則的實施。

⁵² Loi du 27 décembre 2012 relative à la mise en oeuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement.

⁵³ Ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement. 應說明者，依據法國憲法第 38 條，ordonnance 是指政府在國會授權其介入法律保留事項下所作成的行為。

⁵⁴——，明示公眾參與對環境有影響之決定，其目標為：改善公決定之品質和有助於其民主正當性、確保目前和未來世代保有健康的環境、促使公眾注意且教育公眾環境保護、改善和多樣化環境資訊；此外，列舉公眾的參與權利包括：近用容許有效參與之適切資訊、請求依法定條件來實施參與程序、擁有提出評論和建議的合理期間、被告知其所提出之評論和建議如何在許可或核可決定中受到考量。此外，此律令再度擴大國家公共辯論委員會的權限並強化其角色，主要的改革包括：全國層級的綱領和方案強制向國家公共辯論委員會提出請求；政府就公共政策改革計畫（*projet de réforme relatif à une politique publique*）提出請求的可能性；公民就開發或建設計畫以及公共政策改革計畫提出請求的可能性；協調機制的創設；獨立之補充性鑑定的發展；擔保人之全國名單的建立和管理。

隨著 2000 年開始編製環境法典（*Code de l'environnement*），上述有關參與原則的定義、參與的目標和內容、以及國家公共辯論委員會和公共辯論程序之相關規定及其修正，陸續被整合到環境法典第 L.110-1 條、第 L.120-1 條、以及第 L.121-1 條以下。在歷經數次修法後，原先效能不彰的公共辯論機制，地位日益鞏固。法國各界普遍認為公共辯論是法國法上唯一滿足公眾及早參與之國際義務的程序：自 2005 年履約報告起，政府都將公共辯論相關法令列為適用公約第 6 條第 4 項所採行之主要措施，而在 2005 年履約報告中更是唯一措施⁵⁵；此外，學界亦普遍認為，對於重大開發或建設計畫，只有在決定過程的開頭就由公共辯論前導，才能滿足國際法上的義務，而公共調查是在計畫的基本軸線已經確定的後端階段才舉辦，不足以單獨保障公眾的有效參與⁵⁶。

⁵⁴ Loi n° 2018-148 du 2 mars 2018, ratifiant les ordonnances n° 2016-1058 du 3 août 2016 et n° 2016-1060 du 3 août 2016.

⁵⁵ 相關報告，參見 <https://www.unecce.org/env/pp/reports.html> (dernière visite le 7 août 2020).

⁵⁶ Cf. BÉTAILLE (J.), Le droit français de la participation du public face à la convention d'Aarhus, *AJDA*, 2010, p. 2086.

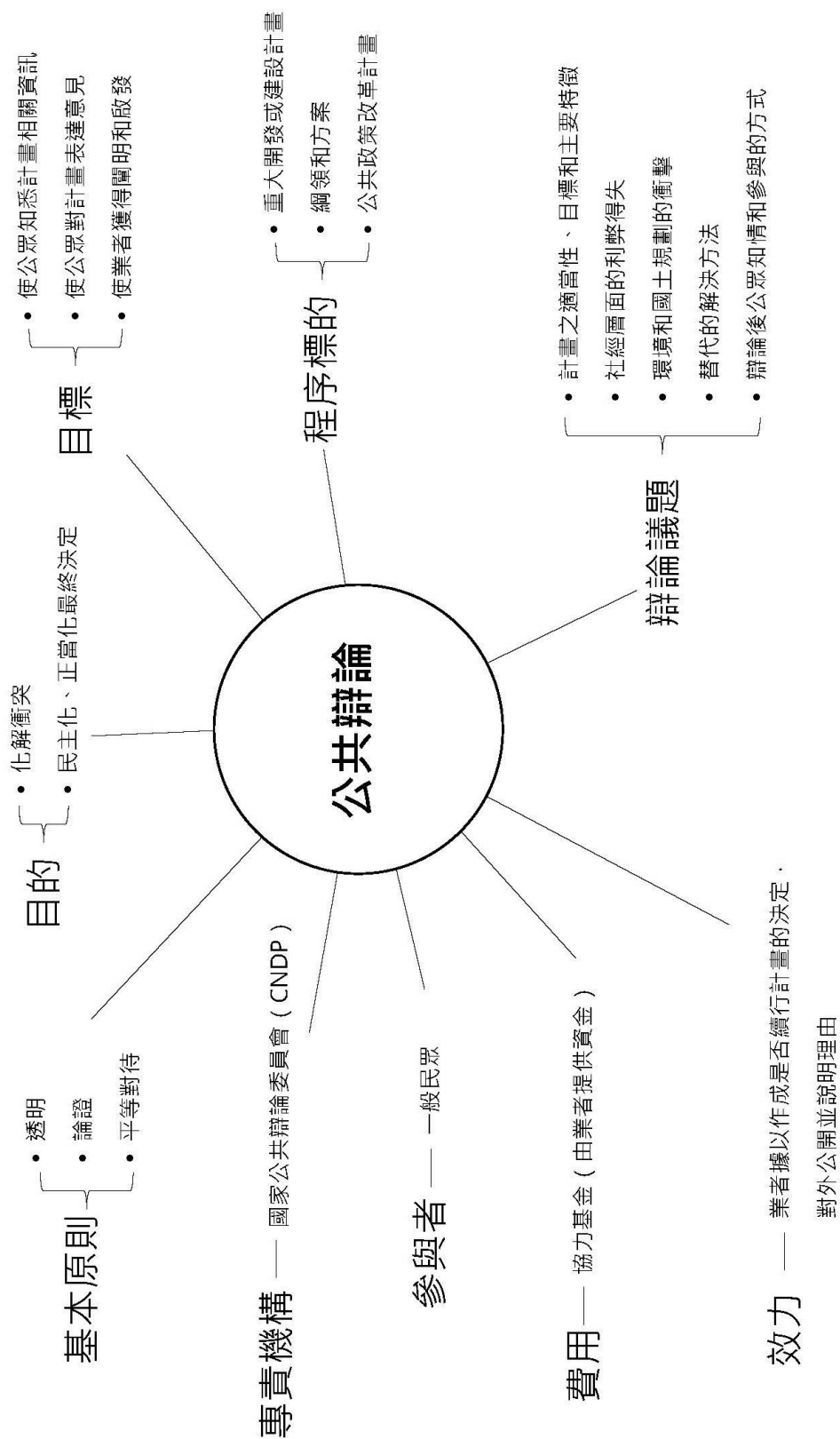


圖 I 公共辯論簡圖

《資料來源：作者製圖》

第三章 法國公共辯論機制的特點

從現行環境法典章節的安排順序和具體規定可知，在涉及公民的知情與參與方面，公眾參與計畫之擬訂、環境影響評估、公眾參與決定，分屬三種不同程序⁵⁷。1. 公眾參與計畫之擬訂，一般稱為「上游的參與」(participation « amont »)，是在提出計畫許可申請之前進行，又分為二個階段：一是在計畫之初，在所有假設仍有可能、計畫之適當性可以討論的階段，公共辯論和事前商議 (concertation préalable) 屬之；另一是在公共辯論 (或事前商議) 結束到公共調查開啟之間，又稱為「後商議」(concertation-post) 階段。2. 居中的環境影響評估，只有向環境機關和地方自治團體諮詢意見之規定，並無公眾參與之明文。3. 公眾參與決定，一般稱為「下游的參與」(participation « aval »)，是在許可與否之決定作成之前進行，公共調查屬之⁵⁸。

⁵⁷ 在環境法典法律部分之第一部共同規定 (Livre Ier : Dispositions communes) 的第二篇公民的知情與參與 (Titre II : Information et participation des citoyens) 中，第 1 章公眾參與對環境有影響之綱領、方案和計畫之擬訂 (Chapitre Ier : Participation du public à l'élaboration des plans, programmes et projets ayant une incidence sur l'environnement) 主要規定公共辯論等相關機制、第 2 章環境影響評估程序 (Chapitre II : Evaluation environnementale)、第 3 章公眾參與對環境有影響之決定 (Chapitre III : Participation du public aux décisions ayant une incidence sur l'environnement) 主要規定公共調查相關機制。

⁵⁸ Cf. CNDP, *Rapport annuel 2017*, Paris, CNDP, 2018, p. 14.

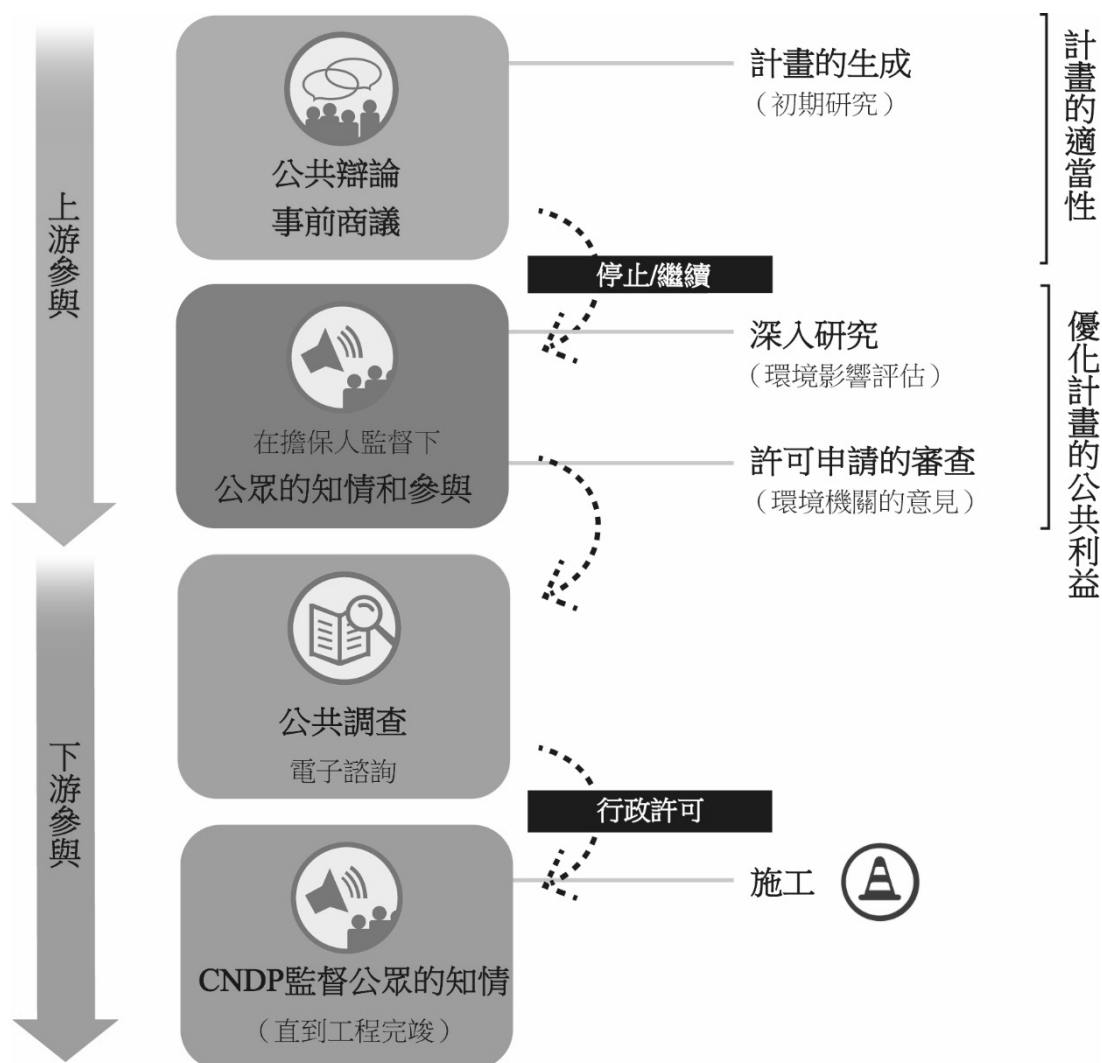


圖 II 公眾參與解說圖

《資料來源：翻譯自 CNDP 網站⁵⁹》

本研究所聚焦的公共辯論，其主要目標在於通知公眾計畫相關資訊、讓公眾對計畫表達意見、使業者或負責的公法人獲得闡明和啟發；目的則是民主化、正當化最終決定：就算此決定不必然會被所有人接受，但因為所有人都可以表達意見且被聽見而成為可接受的⁶⁰。公共辯論在組織上和程序上都極具特色，且如前所述，其適用對象已超出開發或建設計畫而及於綱領、方案和政策，以下依序說明其適用範圍、專責機構以及相關程序的進行。

⁵⁹ Cf. <https://www.debatpublic.fr/cndp-une-entite-independante-671> (dernière visite le 9 mai 2022).

⁶⁰ CNDP, *CNDP 2002-2012 : La pratique du débat public, op. cit.*, pp. 16-17.

第一節 適用範圍：影響環境的重大計畫

公共辯論適用於環境領域，但因為公共辯論是一個加重的參與程序，因此，不可能毫無限制地適用於全體涉及環境事務的活動，相反地，必須符合一定標準和門檻、或是對環境或國土規劃產生顯著影響的重大計畫，才有適用的餘地。自1995年法律創設起，公共辯論的適用對象和條件經歷多次變革，得舉辦公共辯論的標的從公法人所提出之重大開發或建設計畫擴及到由私人提出者，且納入全國層級的綱領和方案、以及公共政策改革計畫，以下分別說明之。

一、重大開發或建設計畫

當國家、地方自治團體、公務機構或私人開始構思一個重大開發或建設計畫的可行性時，應在進行初步思考、適當性研究評估及其他先期研究評估後，公布計畫的目標和基本特徵⁶¹。倘若這些計畫是呈現出**社經層面重大利弊得失或是對於環境或國土規劃有顯著衝擊之具全國性利益的計畫**，由國家公共辯論委員會負責監督其擬訂過程中公眾參與的遵守⁶²。這些開發或建設計畫涉及各式各樣的活動類型，包括交通基礎建設、能源部門設施、或是有關工業、科學、觀光或運動等建設。對於這些開發或建設計畫，業者依情形**應或得**向國家公共辯論委員會提出舉辦公共辯論之請求。

首先，強制提出請求之計畫。當開發或建設計畫的性質、技術特徵、或在擬訂階段所得估算之預期成本，符合施行細則所訂標準或超出其所訂定門檻時，業者應在計畫公布的2個月內向國家公共辯論委員會提出請求。對於這些強制提出請求之非常重大的計畫，業者應向國家公共辯論委員會提交一份資料，描述計畫的目標和主要特徵、社經層面的利弊得失、預估的成本、對環境或國土規劃可能

⁶¹ 在此初步階段，有時伴隨著地方諮詢 consultations locales，公眾於是在非常上游處涉入。Sur les premières étapes indispensables, cf. <https://www.debatpublic.fr/a-quoi-ca-sert> (dernière visite le 7 août 2020).

⁶² C. env., art. L. 121-1, I.

產生的顯著衝擊、不同之替代解決方法（包括不實施計畫）的描述⁶³。

其次，任意提出請求之計畫。對於相同活動類型，其預期成本低於強制提出請求所適用之門檻，但符合施行細則所訂技術標準或超出其所訂門檻之計畫，則由業者對外公布計畫並指出其是否向國家公共辯論委員會提出請求，而在決定不提出的情形下，明確指出其承諾進行的商議方式，並通知國家公共辯論委員會。對於這些任意提出請求之計畫，在 2016 年修法後，不滿業者所提公眾參與方式的第三人（1 萬名居住在法國之成年的歐盟會員國國民、10 名國會議員、相關土地上的地方議會或具開發權限之鎮際合作性質的公務機關、或是經認可之全國性社團），得在計畫公開之日起 2 個月內，附具理由向國家公共辯論委員會提出請求。在此情形下，業者必須向國家公共辯論委員會提交一份符合強制提出請求所要求的資料⁶⁴。

環境法典表列出向國家公共辯論委員會強制和任意提出請求之計畫，以下為 2021 年新修正之門檻和標準⁶⁵：

強制和任意提出請求的計畫門檻標準

活動類型 (C. env. art. L. 121-8)	強制提出請求之門檻和標準 (未含稅之總金額) (C. env. art. L. 121-8, I)	任意提出請求之門檻和標準 (未含稅之總金額) (C. env. art. L. 121-8, II)
1. a) 高速公路、快速道路或雙向 4 線道之道路之開闢或拓寬	計畫成本高於 4.55 億歐元 或計畫長度大於 40 公里	計畫成本高於 2.3 億歐元 或計畫長度大於 20 公里
b) 2 或 3 線道既有道路之拓寬為雙向 4 線道以上之道路		
c) 鐵道線之開闢		
d) 水路之開闢或是既有運河大規模之擴充		
2. 機場跑道之基礎設施之設置或擴充	A 類機場且計畫成本高於 1.55 億歐元	A 類機場且計畫成本高於 5 千 5 百萬歐元

⁶³ C. env., art. L. 121-8, I.

⁶⁴ C. env., art. L. 121-8, II.

⁶⁵ C. env., art. R. 121-2, modifié par Décret n° 2021-1000 du 30 juillet 2021, art.2.

3.港口基礎設施之設置或擴充	計畫成本高於 2.3 億歐元或計畫面積大過 200 公頃	計畫成本高於 1.15 億歐元或計畫面積大過 100 公頃
4.電纜之設置	大於或等於 400 kV 之高壓線且長度大於 10 公里	大於或等於 200 kV 之高壓線且空中長度大於 15 公里
5.天然瓦斯之類、或碳氫化合物或化學產品之運送管線之設置	運送管線之直徑大於或等於 60 公分且長度大於 200 公里	運送管線之直徑大於或等於 60 公分且長度大於或等於 100 公里
6.基礎核能設施之設置	投資成本大於 4.6 億歐元	投資成本大於 2.3 億歐元
7.水力發電之水壩或儲水水壩之建設	容量大於 2 千萬立方公尺	容量大於 1 千萬立方公尺
8.從非航道之河流水域中輸送水	輸送量大於或等於每秒 1 立方公尺	輸送量大於或等於每秒 0.5 立方公尺
9.文化、運動、科學或觀光之建設	計畫成本（建築物、基礎設施、設備）高於 4.6 億歐元	計畫成本（建築物、基礎設施、設備）高於 2.3 億歐元
10.工業設備	計畫成本（建築物、基礎設施、設備）高於 6 億歐元	計畫成本（建築物、基礎設施、設備）高於 3 億歐元

二、全國層級的綱領和方案

除上述重大開發或建設計畫外，必須進行環境影響評估之全國層級的綱領和方案，亦應向國家公共辯論委員會提出請求⁶⁶。此處所稱的綱領和方案是指，依法令而由國家、地方自治團體或其集合體以及所屬公務機構所擬訂或通過之綱領（plans）、綱要（schémas）、方案（programmes）和其他規劃性文件（documents de planification）以及其修改⁶⁷；此處的環境影響評估則是由環境關聯報告之擬訂、諮詢之進行、有權通過或核可綱領或方案之機關在作成決定時對此報告和這些諮詢的考量，以及與決定有關之資訊的公布等所組成的過程⁶⁸。

環境法典臚列出這些依法應進行環境影響評估、因而必須向國家公共辯論委員會提出請求的全國性綱領或方案⁶⁹，包括：能源法典所規定之「網絡發展十年

⁶⁶ C. env., art. L. 121-8, IV, al. 1er.

⁶⁷ C. env., art. L. 122-4, I, n°1.

⁶⁸ C. env., art. L. 122-4, I, n°2.

⁶⁹ C. env., art. R. 121-1-1.

方案」、「能源多年期規劃」、「生質運用全國策略」；環境法典所規定之「海面或海底盆地之策略性文件」⁷⁰、「生態繼續性之維護和復原的全國方針」、「防範廢棄物全國綱領」、「預防和管理某些廢棄物類別的全國綱領」、「管理放射性物質和廢棄物之全國性規畫」、「對抗農業硝酸鹽污染水源之全國性行動方案」⁷¹；森林法典所規定之「森林和樹林全國方案」⁷²；交通法典所規定之「交通基礎設施全國性綱要」⁷³。

對於這十來個涉及能源、農業、運輸、廢棄物、海面開發...等各種領域之綱領或方案，負責擬訂綱領或方案的公法人應向國家公共辯論委員會提出一份資料，介紹其目標和主要特徵、社經層面的利弊得失、對環境和國土規劃的顯著衝擊以及不同的替代解決方法⁷⁴。

三、公共政策改革計畫

最後，當政府希望對於一個會對環境或國土規劃產生重大效果的公共政策改革計畫舉辦公共辯論時，得向國家公共辯論委員會提出舉辦公共辯論之請求；但 60 名國民議會議員或 60 名參議員、或是 50 萬名居住在法國之歐盟成員國成年國民，亦得向國家公共辯論委員會請求針對改革計畫舉辦公共辯論。與改革計畫有關的部長應向國家公共辯論委員會提交一份資料，介紹改革計畫的目標和主要特徵、社經層面的利弊得失、對於環境和國土規劃的顯著衝擊，以及不同的替代解決方法⁷⁵。

值得進一步說明的是，公共政策改革計畫類型的出現，曾經歷數階段的發展。如第二章第二節之三已提及的，2002 年法律先將「一般選項」引入環境法典第 L.

⁷⁰ C. env., art.L. 219-3, L. 371-2, L. 541-11, L. 541-11-1, L. 542-1-2, R. 211-80, IV.

⁷¹ C. énergie, art. L. 321-6, L. 141-1, L. 211-8.

⁷² C. forestier, art. L. 121-2-2.

⁷³ C. transports, art. L. 1212-1.

⁷⁴ C. env., art. L. 121-8, IV, al. 2.

⁷⁵ C. env, art. R. 121-6-2, al. 2.

121-10 條，容許政府部門針對一般性的問題請求舉辦公共辯論，依當時的規定，「環境部長聯合相關部長，得針對環境或開發規劃方面之**一般選項**」，向國家公共辯論委員會請求組織公共辯論；之後，2010 年法律將相關規定予以明確化：「環境部長聯合相關部長，得針對環境、永續發展或開發規劃方面之具全國利益之**一般選項**」，向國家公共辯論委員會請求組織公共辯論，而**一般選項**「特別是針對可能對環境、永續發展或開發規劃方面有重大影響之政策、綱領和方案」。由此可知，在 2016 年修法前，政策、綱領和方案同屬於一般選項，國家公共辯論委員會即曾據此舉辦過 3 次公共辯論⁷⁶。惟鑑於「具全國利益之一般選項」之觀念仍「不清楚」⁷⁷，2016 年律令再次修正環境法典，自此，第 L. 121-10 條規範的對象限縮於公共政策改革計畫，而綱領和方案被整合到原僅規範開發或建設計畫的第 L. 121-8 條。

相較於開發或建設計畫、綱領和方案而言，環境法典對於公共政策改革計畫有一些不盡相同的安排⁷⁸。這些安排，或許是政策本身之一般性特質使然，除此之外，如第二章第一節之一已提及的，奧爾胡斯公約對於開發活動、綱領方案、政策三者之公眾參與本有不同程度之要求，在與環境有關之政策的擬定上，公約留給締約國很大的行動空間，僅要求其盡其所能賦予公眾參與的可能性，這或許也說明了何以法國對於公共政策改革計畫的規範密度極低⁷⁹，且得以將涉及環境政策之類型限定在改革計畫⁸⁰，並依內國社政條件或成本考量等

⁷⁶ 分別涉及放射性廢物之管理（CNDP, déc. n° 2005/10, 2 mars 2005, relative aux options générales en matière de gestion des déchets radioactifs de haute activité et de moyenne activité à vie longue）、隆河谷地的運輸政策（CNDP, déc. n° 2005/31, 6 juill. 2005, relative aux options générales sur la politique des transports de la Vallée du Rhône et sur l'Arc Languedocien）、奈米科技的發展與管制（CNDP, déc. n° 2009/16, 4 mars 2009, Options générales en matière de développement et de régulation des nanotechnologies），Cf. JAMAY (F.), Principe de participation, *op. cit.*, n° 219.

⁷⁷ 這是政府所提草案中所載的唯一理由，voir http://www.consultations-publiques.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Projet_d_oronnance_dialogue_environnemental.pdf (dernière visite le 8 juin 2022)

⁷⁸ 除了原則上由政府自行決定是否提出請求外，還包括，例如，國家公共辯論委員會依請求必須舉辦公共辯論（無裁量權）、相關程序進行到公共辯論結果的回應即終止，詳見後述。

⁷⁹ 在環境法典中，規範公共政策改革計畫的主要條文只有兩條，一是法律層級的第 L. 121-10 條，另一是命令層級的 R. 121-6-2 條，內容均相當簡略。

⁸⁰ 至於何謂「改革計畫」，環境法典命令部分將之界定為「對環境或國土規劃有重大效果之公

因素作不同的安排。

第二節 專責機構：國家公共辯論委員會

作為公眾參與機制的一環，公共辯論的特點之一在於相關程序是在一個專責機構——國家公共辯論委員會⁸¹——的掌理下進行。國家公共辯論委員會是一個中立和獨立的常設機構，主要任務在於防衛公眾的資訊和參與權

一、地位與組成

國家公共辯論委員會的核心任務是舉辦公共辯論。為了維護公共辯論的客觀性和品質，如何確保國家公共辯論委員會的獨立性成為制度設計上的重點。此獨立性同時透過委員會的組成、地位以及財務管理之自主性來予以確保。

首先，國家公共辯論委員會是合議機關，由 25 名成員組成，任期 5 年（或遞補至原任期屆滿），得連任 1 次；委員會設主席和 2 名副主席，副主席男女各一，全體成員的組成亦須遵守男女數目均等之原則⁸²。主席和副主席由總統任命⁸³，其餘 22 名成員的資格和任命方式如下：1 名國民議會議員和 1 名參議員，分別由國民議會主席和參議院主席任命；6 名地方民代，由總統依相關民代之代表性社團的提名來任命；1 名最高行政法院成員，由最高行政法院（*Conseil d'Etat*）大會選任；1 名最高法院成員，由最高法院（*Cour de cassation*）大會選任；1 名審計法院成員，由審計法院（*Cour des comptes*）大會選任；1 名地方行政法院和

共政策的實質演進（*évolution substantielle d'une politique publique*）或是更新的一般選項」（*nouvelles options générales*）」（*C. env., art. R. 121-6-2*）。

⁸¹ 國家公共辯論委員會於 2022 年 2 月發布一份 48 頁的「使用方式」，除介紹自身角色外，還概述其職掌下之參與機制的原則和程序，本研究聚焦於公共辯論機制，有關其他參與機制（如事前商議），可參見該使用方式之介紹，*Cf. CNDP, Mode d'emploi, <https://www.debatpublic.fr/sites/default/files/2022-04/MODE-D-EMPLOI-CNDP.pdf> (dernière visite le 16 avril 2022)*

⁸² *C. env., art. L. 121-3*.

⁸³ 在早期，主席應由最高行政法院法官擔任，後來不再要求此一資格，以便政府可以較廣泛和容易地選任。*Cf. JAMAY (F.), Principe de participation, op. cit., n° 199.*

上訴行政法院之成員，由總統依地方行政法院和上訴行政法院上級委員會之提名來任命；2名經認可之全國性環保團體之代表，由總理依環境部長之提名來任命；2名消費者和使用者之代表，由總理分別依經濟部長和交通部長之提名來任命；2名合格人士，其中1名曾從事公共調查委員之職務，由總理分別依工業部長和建設部長之提名來任命；2名受薪者工會組織代表，和2名企業或商會代表，由總理分別依最具代表性之職業組織之提名來任命⁸⁴。從成立至今，國家公共辯論委員會的組成人數和來源雖有所變動，但自始即包括國會議員和地方民代、上位司法官、社團和公民社會的代表等三大類成員；來自四面八方多元組成的目的在於確保委員會的獨立性，特別是面對行政機關和業者時的獨立性⁸⁵。

此外且特別是，**2002年法律將國家公共辯論委員會轉型成獨立行政機關**⁸⁶，此一特殊地位容許委員會得以同時獨立於政府、地方自治團體、民代、業者以及所有的關係人。在法國法上，獨立行政機關是新類型的國家機關，被置於傳統行政結構之外，完全獨立於公權力，後者不能對其下達命令、甚至提出建議，亦無權將其成員撤職。此類型的機關不臣服於上級機關，因此擁有很大的自主性，負責確保一些很基本但政府不想直接介入之部門的管制，主要涉及經濟活動的管制以及公民權利的保護，國家公共辯論委員會屬於後者，**負責確保公眾參與權之行使**。立法者賦予委員會此一地位的目的是要奠定其作為公共辯論之公正不偏、透明和真誠之擔保人的機構正當性。自此，國家公共辯論委員會對於提出之案件，不再須要如過去一般促請相關部會表示意見⁸⁷。

最後，國家公共辯論委員會依法擁有審計和財政自主以及自己的局處。其運作所需之經費，由總理提案，編列於國家總預算⁸⁸。國家公共辯論委員會成員中

⁸⁴ C. env., art. L. 121-3.

⁸⁵ CNDP, *Rapport annuel 2016, Paris, CNDP, 2017*, pp. 8-9.

⁸⁶ C. env., art. L. 121-1, I, al. 1^{er}.

⁸⁷ CNDP, CNDP 2002-2012 : *La pratique du débat public, op. cit.*, pp. 36-37.

⁸⁸ C. env., art. L. 121-6, al. 1^{er}.

只有主席和副主席是專職且支薪，其餘成員為無給職，僅支領出席等費用⁸⁹。此外，為舉辦公共辯論所組成特別委員會之委員以及舉辦事前諮商所指派之擔保人，其津貼和旅費、以及公共辯論過程中補充鑑定的費用，亦由國家公共辯論委員會負擔，藉此確保相關人員的獨立性。至於舉辦公共辯論的其他費用，則由業者負擔。

二、權限與使命

國家公共辯論委員會是以中立第三人的身分舉辦公共辯論，其應遵守和體現獨立、中立、透明、平等對待、論證（*argumentation*）、包容（*inclusion*）等基本價值⁹⁰，特別是在任何情勢下都不得對提交之計畫的實體發表意見⁹¹。惟隨著公共辯論程序適用範圍的擴充和完善，以及公民資訊和參與權的確立，國家公共辯論委員會的權限不斷擴充，不但舉辦公共辯論的標的超出重大開發或建設計畫且確保公眾參與的時間拉長，且還被賦予舉辦公共辯論以外的一般使命。此處先概述其權限，其中涉及公共辯論之細節部分，容後再為詳述。

首先，針對符合特定標準之具全國利益之開發或建設計畫、以及全國層級之綱領或方案，國家公共辯論委員會：**1. 確保公眾知情和參與之憲法權利**：為防衛環境憲章 7 條所保障之權利，監督公眾可以參與其擬訂過程⁹²，此一過程是指從進入先期研究評估（*études préliminaires*）開始，直到公共調查開啟為止的整個擬訂階段⁹³；**2. 決定舉辦公共辯論**：倘若認為有必要舉辦公共辯論⁹⁴，則舉辦之且將其主持帶動（*animation*）交付給一個為此個案所組成的特別委員會⁹⁵；**3. 決**

⁸⁹ C. env., art. L. 121-3, al. 5 et 6.

⁹⁰ Voir CNDP, <https://www.debatpublic.fr/cndp-une-entite-independante-671#scrollNav-3> (dernière visite le 16 avril 2022)。其中包容是指，透過各種通知和參與工具以及適當且包容的參與方式，讓任何類型的公眾都能行使其知情和參與權。

⁹¹ C. env., art. L. 121-1, II, al. 5.

⁹² C. env., art. L. 121-1, I, al. 1er et 2.

⁹³ C. env., art. L. 121-1, I, al. 4.

⁹⁴ C. env., art. L. 121-1, I, al. 3.

⁹⁵ C. env., art. L. 121-9.

定舉辦事前商議：倘若認為沒有必要舉辦公共辯論，得決定舉辦程序較為簡化許多的事前商議⁹⁶，並將之交付給業者或負責之公法人自行負責，但指派一名擔保人負責監督其良好進行⁹⁷；**4. 提供諮詢**：在整個擬訂期間，依主管機關和業者之請求，對於有關公眾參與之任何問題，提供諮詢⁹⁸；**5. 在公共辯論或事前商議結束後**，指派一名擔保人負責監督公眾的良好知情和參與，直到公共調查開啟⁹⁹；**6. 確保公眾獲悉資訊**：監督公眾在計畫的施作階段直到設備和工程的驗收，以及綱領和方案在通過或核准前，在良好條件下獲悉資訊¹⁰⁰。此外，針對公共政策改革計畫，國家公共辯論委員會在此等案件提出後，必須舉辦公共辯論。

其次，涉及一般性的使命，國家公共辯論委員會：**1. 建立和管理一份擔保人的全國性名單**¹⁰¹：擔保人的主要任務是監督事前商議的良好進行、資訊的品質、真實性和可理解性、以及公眾可以發問且提出意見和提案¹⁰²，國家公共辯論委員會負責培訓擔保人，且得將違背中立和公正等義務的擔保人從名單中註銷¹⁰³；**2. 提倡公眾參與**：發布一般性或方法論的意見和建議，以促進和發展公眾參與¹⁰⁴，例如，為了因應「黃背心」(gilets jaunes)示威而於2019年1月15日至3月15日舉行的全國大辯論(Grand Débat National)，國家公共辯論委員會即是依法國總理之請求，對於大辯論的原則和工具提出建議¹⁰⁵；**3. 進行協調(conciliation)**：對於在自然環境所進行之興建工程或土地資源開發之計畫，在可能發生衝突或糾紛的情形下，國家公共辯論委員會得依相關當事人(業者、經認可之相關社團...)

⁹⁶ 比較公共辯論和事前商議，在準備階段：公共辯論 3-6 個月／事前商議 1-2 個月；參與階段：公共辯論 4-6 個月／事前商議 15 天-3 個月；作成報告：公共辯論 2 個月／事前商議 1 個月；業者回應：公共辯論 3 個月／事前商議 2 個月。Cf. <https://www.debatpublic.fr/comment-saisir-cndp> (dernière visite le 7 août 2020).

⁹⁷ Id.

⁹⁸ C. env., art. L. 121-1, II, al. 3.

⁹⁹ C. env., art. L. 121-14.

¹⁰⁰ C. env., art. L. 121-1, II, al. 1^{er}.

¹⁰¹ C. env., art. L. 121-1-1, I.

¹⁰² C. env., art. L. 121-1-1, III.

¹⁰³ C. env., art. L. 121-1-1, I.

¹⁰⁴ C. env., art. L. 121-1, II, al. 4.

¹⁰⁵ CNDP, *Rapport « Mission d'accompagnement et de conseil pour le Grand débat national »*, 11 janvier 2019. https://www.debatpublic.fr/sites/cndp.portail/files/documents/01-rapport-missiongd_ok-1.pdf (dernière visite le 7 août 2020).

的共同請求，進行協調，以促成當事人之間重啟對話且對決定過程中公眾參與之方式達成合意¹⁰⁶。

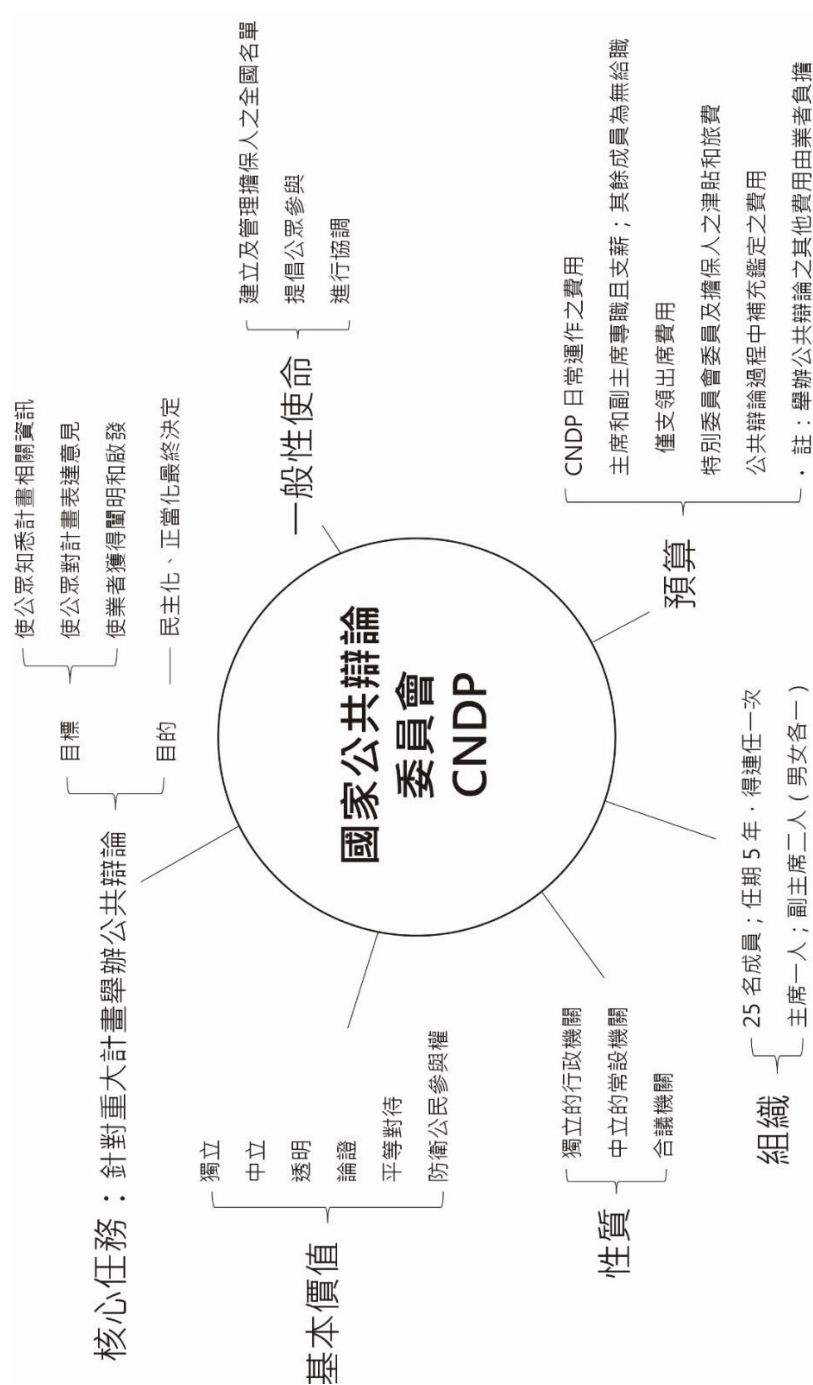


圖 III 國家公共辯論委員會簡圖

《資料來源：作者製圖》

¹⁰⁶ C. env., art. L. 121-2.

第三節 決策過程上游的公眾參與程序

公共辯論程序原則上是建立在一個二階的制度設計上：首先是由常設的國家公共辯論委員會來決定是否應舉辦公共辯論（公共政策改革計畫除外）；接下來再就應舉辦公共辯論的特定計畫，組成臨時的「公共辯論特別委員會」（Commission particulière du débat public：以下稱「特別委員會」），負責公共辯論的具體安排和引導¹⁰⁷。此外，在公共辯論結束後，法律還對後續階段加以規範，以確保公眾參與的結果能獲得考量。以下將相關的各個步驟區分成此三大階段來加以說明。

一、公共辯論的前置階段：公共辯論案的提起與決定

如前已述，可以舉辦公共辯論的標的包括重大開發或建設計畫、全國層級之綱領和方案、公共政策改革計畫。對於符合法定要件的重大計畫，國家公共辯論委員會不能主動有所作為，而是處於有如法院般之消極被動的地位，由前述之業者、公法人或其他具合格條件者向其提出舉辦公共辯論之請求¹⁰⁸。

針對公共政策改革計畫所提出之請求，國家公共辯論委員會必須舉辦公共辯論¹⁰⁹。但對於開發或建設計畫、綱領或方案所提出之請求，國家公共辯論委員會則擁有是否舉辦公共辯論的決定權，即便涉及強制提出請求之情形亦是如此。國家公共辯論委員會依據 4 個主要標準來評估是否舉辦公共辯論：所影響的土地範圍（亦即，是否涉及全國性利益）、社經層面的利弊得失、對環境的衝擊、對國土規劃的衝擊¹¹⁰。由於這些標準非常廣泛，且沒有優先順序，國家公共辯論委員會擁有不可忽略的判斷餘地¹¹¹。

¹⁰⁷ Cf. SUBRA (P.), Ce que le débat public nous dit..., *op. cit.*, n° 2.

¹⁰⁸ Cf. <https://www.debatpublic.fr/a-quoi-ca-sert> (dernière visite le 7 août 2020).

¹⁰⁹ C. env., art. L. 121-10, al. 2.

¹¹⁰ C. env., art. L. 121-9.

¹¹¹ Cf. JAMAY (F.), Principe de participation, *op. cit.*, n° 230.

國家公共辯論委員會應在請求提出後的 2 個月內作出附理由的決定：若其認為有必要舉辦公共辯論，其舉辦之且將公共辯論的主持帶動交付給一個特別委員會¹¹²；若其認為沒有必要舉辦公共辯論，其得決定舉辦事前商議，且將其舉辦交付給業者或負責之公法人並指定一名擔保人；其亦得決定既不舉辦公共辯論也不要求事前商議；倘若未在 2 個月期限內作出明示決定，將視為不舉辦公共辯論和事前商議¹¹³。另應注意者，倘若開發或建設計畫在 5 年內核定之綱領或方案的擬訂過程中已成為公共辯論的對象，可免除公共辯論或事前商議，但國家公共辯論委員會認為有必要時，仍得以附理由之決定要求舉辦辯論或商議¹¹⁴。

最後，還應指出的是，依最高行政法院之裁判，國家公共辯論委員會是否舉辦公共辯論之決定，並非行政機關為實現計畫所作決定的準備措施，因此，可以向行政法院提起越權之訴（大致相當於我國的撤銷之訴）¹¹⁵。

二、狹義的公共辯論程序：公共辯論的籌備和舉行

為了有利於公共辯論的成功舉辦，文本明確地規範各個階段的進程，但對於辯論的方式，則規定得十分簡潔，留給公共辯論本身一個相對靈活的框架。這構成公共辯論程序的一大特點¹¹⁶。

1. 公共辯論的籌備

公共辯論的籌備階段為 3-6 個月。如前所述，當國家公共辯論委員會決定（或應）舉辦公共辯論時，其負擔起舉辦的任務，並為此組成一個負責籌備和主持公

¹¹² 應注意者，在 2016 年律令修改相關規定之前，若 CNDP 認為有必要舉辦公共辯論時，亦得將公共辯論的舉辦交付給業者或負責的公法人，稱為 *débat recommandé*，但在實務上，鮮少如此進行，cf. <https://www.debatpublic.fr/glossaire/343> (dernière visite le 7 août 2020)。此一選項在 2016 年律令中不復存在。

¹¹³ C. env., art. L. 121-9.

¹¹⁴ C. env., art. L. 121-9, n°1.

¹¹⁵ CE 17 mai 2002, n°236202, Assoc. France Nature environnement. 有關國家公共辯論委員會決定之訴訟，cf. CNDP, CNDP 2002-2012 : La pratique du débat public, *op. cit.*, p. 27; JAMAY (F.), Principe de participation, *op. cit.*, n° 233.

¹¹⁶ CNDP, CNDP 2002-2012 : *Le cahier de méthodologie*, Paris, CNDP, 2013, p. 19.

共辯論的特別委員會。國家公共辯論委員會應在決定舉辦辯論之日起 35 天內指派特別委員會之主席，並依主席之提名而任命其他委員，全體成員共 3 至 10 人。國家公共辯論委員會主席不得擔任特別委員會之主席或委員¹¹⁷；在實務上，特別委員會主席通常是由國家公共辯論委員會之其他成員擔任(特別是二名副主席)，但亦得是具有開發事務專長以及具備聆聽和商議能力的其他人士；特別委員會其他委員的「招募」則考量到背景的多樣性、經驗的差異及掌握公共辯論原則和法則的能力¹¹⁸。全體成員對於業者和參與辯論之當事人都應體現中立和獨立原則，並簽署倫理守則¹¹⁹。特別委員會不對計畫之實體發言，其是公共辯論之平衡、正直、忠實和透明之保證人；透過聆聽所有人和確保資訊的散布，監督辯論各階段的良好組織和良好進行¹²⁰。

在公共辯論的籌備期間¹²¹，應進行資料的研究、與業者的先前作業、背景的分析、與行動者的事前談話、先期工作坊等。業者或負責之公法人應在舉辦公共辯論之決定公布起 1 個月內，以先前向國家公共辯論委員會提交之資料為基礎，擬訂一份介紹計畫、綱領或方案的綜論文件，此文件將公布在國家公共辯論委員會的網站上；此外，應在前述決定公布之日起 6 個月內，依據國家公共辯論委員會之指示，擬訂提交辯論的資料¹²²。此份「業者資料」(*dossier du maître d'ouvrage*; DMO) 構成基本的資訊要素，國家公共辯論委員會得要求業者或負責之公法人補充此份資料，僅在其認為資料齊全時才能開始辯論¹²³。此份資料應說明計畫的沿革、背景、適當性、特徵、社經層面的利弊得失、證立，其目標、其預期成本、其可能的變化類型、以及其可能對環境和國土規劃的顯著衝擊；其包含一些地圖

¹¹⁷ C. env., art. R.121-7, I.

¹¹⁸ 有關 CNDP 成員的選擇，詳見 CNDP, *CNDP 2002-2012 : Le cahier de méthodologie, op. cit.*, p. 12 et s.

¹¹⁹ C. env., art. L. 121-5.

¹²⁰ CNDP, *Rapport annuel 2016, op. cit.*, p. 32.

¹²¹ 有關公共辯論的準備，詳見 CNDP, *CNDP 2002-2012 : Le cahier de méthodologie, op. cit.*, p. 19 et s.

¹²² C. env., art. R. 121-7, II.

¹²³ C. env., art. L. 121-11, al. 2.

繪製和文件，容許將計畫箝入其環境予以視覺化；其建立在一些可得查詢的基礎研究上，且陳述可能的替代解決方法；其附上一些技術附件和一份 8 至 10 頁概述要點的綜論。特別委員會協助業者擬訂此份資料，亦得鼓勵業者製作錄影帶和多媒體文件，以方便大眾了解其計畫；其亦留意業者所提供之資訊的品質，特別是注意其不至淪為推銷計畫的銷售工具；業者的資料是業者和公眾之間建構性交換的必要基礎，其愈完整和真誠，辯論愈能奠基在健康的基礎上¹²⁴。當國家公共辯論委員會認定資料完整有效時，其依據特別委員會的提議或是業者或負責之公法人的提議，訂定和公布辯論的行事曆和舉行方式¹²⁵。

另可指出的，國家公共辯論委員會在辯論籌備期間即在其入口網頁為各個案件設置一個辯論專區：公眾可以在辯論開始之前，先留下其初步建議或其希望在辯論中優先看到的關鍵主題。此外，國家公共辯論委員會還透過折疊小冊、辯論特刊、報紙插頁、電話、信件、電子郵件、展示和接待場所、小站或攤位等方式來向公眾傳遞相關訊息¹²⁶。

2. 公共辯論的舉行

辯論的階段為 4-6 個月。環境法典明定，辯論期間對開發或建設計畫而言不得超過 4 個月、對綱領和方案而言不得超過 6 個月，但國家公共辯論委員會得以附理由之決定延長 2 個月¹²⁷；對公共政策改革計畫而言則不得超過 4 個月，未有得延長之規定¹²⁸。從環境法典第 L121-1 條第 1 項第 3 款之規定可知，公共辯論應容許對於「計畫之適當性、目標和主要特徵或綱領或方案之目標和主要方針、伴隨而來的各種社經層面的利弊得失、以及其對環境和國土規劃的顯著衝擊」，且於必要時，對於「替代的解決方法，包括計畫的不實施」、乃至於「在辯論...

¹²⁴ 有關業者資料，cf. <https://www.debatpublic.fr/glossaire/344> (dernière visite le 7 août 2020).

¹²⁵ C. env., art. L. 121-11, al. 1^{er}; R. 121-7, II.

¹²⁶ CNDP, *CNDP 2002-2012 : La pratique du débat public, op. cit.*, pp. 99-100.

¹²⁷ C. env., art. L. 121-11, al. 1^{er}.

¹²⁸ 環境法典法律部分並未針對公共政策改革計畫之辯論期間有所規範，但命令部分規定不得超過 4 個月 (C. env., art. R. 121-6-2, al. 4)。

結束後公眾之知情和參與的方式」等議題進行辯論。舉辦公共辯論的費用，由業者負擔，以往特別委員會秘書處人員和資訊人員的薪資是由業者直接支付，但2016年律令創設「協力基金」(fonds de concours)¹²⁹，由業者提供資金，從中支付相關費用，創設基金的用意在於確保在整個公共辯論舉辦過程中特別委員會面對業者時的獨立性¹³⁰。

在辯論期間，所有公民都可以提出自己的意見與業者或負責之公法人一較高下，並向其提問。至於辯論所應遵循的原則和進行的方式，並未受到特別的框架。從舉辦公共辯論的經驗中，國家公共辯論委員會自行建立起公共辯論的三大基本原則：透明、論證及同等對待，其內涵分述如下¹³¹。(1)透明：針對計畫所提供的資訊應清楚、完整、明確和容易近用；應將說明背景和目標的資料以及證立計畫的研究評估報告等置於公眾手中，以便其對業者的動機和目標形成清楚的理念；相同地，參與者在集會或網路上發言時，應自我介紹，且每次發言應留下紀錄；委員會作成的彙報應建立在這些紀錄以及公布在其網站的全體言論之上，不採納私下聽到的論據。(2)論證：只有經過論證，辯論才能是有智慧、建構性和積極的；表達相同見解的人數並不重要，是論證的重量和力量逐漸構成集體的對話；參與者的演說品質與論據的價值無關，有些人可能在公開場合拙於表達，但對辯論而言，重要的是陳述一些適切和有趣的想法，以擴大討論的基礎、推動討論、助長振奮人心的反思；委員會應留意每個人都擁有適合的方式，可以讓自己的見解被全體的參與者聽到且傳遞下去。(3)同等對待：應同等地對待所有表達的觀點；不論參與者的身分（公民、民代、社團、企業、國家部門、年長者或年輕人），都以相同方式鼓勵每個人參與辯論；確保所有人擁有相同的資訊、表達和貢獻方法；

¹²⁹ C. env., art. L121-6, al. 3. 另依 R121-6-1 之規定，在決定舉辦公共辯論的情形下，國家公共辯論委員會和業者或負責計畫之公法人於決定公布之日起 2 個月內簽訂資助合約 (convention financière)，特別是訂定公共辯論所預期之花費。在簽定合約時，業者或負責之公法人先注入 80 % 的數額，在公共辯論開動時，注入 15 % 的數額。

¹³⁰ CNDP, *Rapport annuel 2017*, op. cit., p. 20.

¹³¹ Cf. CNDP, *CNDP 2002-2012 : Le cahier de méthodologie*, op. cit., pp. 16-17; <https://www.debatpublic.fr/comment-ca-marche> (dernière visite le 7 août 2020).

方便在辯論中最沒辦法的人（le moins disposés），以促成同等對待，並使每個人較佳地察覺所有人的角色、責任份額和論證；在辯論中適用相同的聆聽品質和相同的紀律法則，在彙報中忠實詳述不同的意見。

在每個辯論的架構下，**各個特別委員會可以自由地選擇適合的公眾參與管道**，以利於各種意見和觀點的表達。其中**網站和公共集會（réunions publiques）是最主要的工具**：透過前者，大眾可以在線上查詢業者提供的資料、閱讀逐字記錄、追蹤交流的意見，且藉由「問題/回覆」來參與辯論；透過後者，公眾可以親身地與業者面對面並直接向其提問¹³²。另應注意，在辯論進行中，特別委員會得依主題，邀請外部參加人出席（*intervenants extérieurs*），例如各種行政機關或獨立委員會，從其權限或分析來釐清相關議題。此外，當公眾質疑業者所提供的資料不完善或不完備時，特別委員會得依請求而要求業者進行補充研究（*étude complémentaire*），或是國家公共辯論委員會得自行或依據特別委員會主席之請求而交付獨立和有能力之專家進行補充鑑定（*expertise complémentaire*）¹³³，而當議題較為敏感或業者所提供的鑑定受到公眾爭議時，還可將補充鑑定交付專家團隊來執行。公共辯論是由閉幕集會來終結，在此集會中，業者可以就辯論中所聽到的對立意見和論證，作出一些承諾；因為是當眾宣示，這些承諾具有強烈的實際效力¹³⁴。

最後，值得一提的，對於國家公共辯論委員會或是特別委員會為了界定辯論進行之方式、行事曆或條件所作成之措施，不可以提起爭訟，例如，拒絕補充鑑定之請求¹³⁵、拒絕延後或中止辯論之請求¹³⁶、個別分送辯論相關資訊或是在辯論結束後舉行一場綜合會議之請求，行政法院都不予受理¹³⁷。

¹³² Ibid., p. 33 et s.

¹³³ C. env., art. 121-1, II, al. 2.

¹³⁴ 以上有關外部參加人、補充研究、補充鑑定、閉幕，cf. CNDP, *CNDP 2002-2012 : Le cahier de méthodologie*, op. cit., p. 43.

¹³⁵ CE 14 juin 2002, Assoc. Pour garantir l'intégrité rurale restante.

¹³⁶ CE 5 avril 2004, ACIP.

¹³⁷ Cf. JAMAY (F.), *Principe de participation*, op. cit., n° 252; CNDP, *CNDP 2002-2012 : La pratique du débat public*, op. cit., p. 27.

3.彙報和總結報告的公布

在公共辯論閉幕之日起 2 個月內，國家公共辯論委員會主席應公布一份有關公共辯論之進行的「彙報」(compte rendu)，並作成「總結報告」(bilan)¹³⁸。彙報是由特別委員會主席向國家公共辯論委員會提出，此份文件通常約 80-120 頁，彙整公共辯論的舉辦要素、重回辯論的重要階段、且仔細說明所觸及之主題和問題；其介紹兩方所有的論據，同時保持中立、公正和獨立。國家公共辯論委員會主席根據彙報作成總結報告，以幾頁闡明資訊公開和公眾參與的條件、意見交換的品質、辯論的特殊困難，並綜論辯論中所交換的論據和闡明公眾所提出的亮點。這兩份文件儘可能重建辯論期間所表達的觀點以及奠定這些觀點的論據；在任何情形下，其僅涉及到程序之進行，而不對計畫的實體表達立場且不企圖從中推導出結論。相反地，其闡明關鍵要素，容許業者從辯論中粹取教訓，以重建、暫緩、甚至放棄計畫。如果計畫續行，這兩份文件將附入公共調查的資料中，在日後進行公共調查時，由調查委員或委員會來檢視¹³⁹。

三、公共辯論的後續階段

為了確保辯論的結果能發揮真實的影響力以及公眾可以全程地參與計畫的擬訂過程，法律對於公共辯論的後續有一些特別的安排。嚴格來說，環境影響評估和公共調查並不屬於公共辯論的相關程序，卻是計畫整個決定流程中的重要程序，以下一併說明。

1. 業者或負責之公法人的決定

區分兩種情形。(1)涉及開發或建設計畫、綱領或方案：計畫的業者或是負責擬訂綱領或方案的公法人應在總結報告公布後 3 個月內，透過一個對外公布的行為 (acte)，決定有關計畫、綱領或方案之續行的原則和條件；且於必要時，明

¹³⁸ C. env., art. L. 121-11, al. 3 ; R. 121-7, al. 5.

¹³⁹ Cf. CNDP, CNDP 2002-2012 : *Le cahier de méthodologie, op. cit.*, pp. 45-46.

確指出其對於提交公共辯論之計畫、綱領或方案所進行的主要修正；此外，還應指出其為了回應從公共辯論中所汲取之教訓而認為有必要採行的措施；此一行為應送交國家公共辯論委員會，而當業者或負責之公法人是地方自治團體或是跨市鎮合作之公務機關時，還應送交地方議會審議¹⁴⁰。(2) 涉及公共政策改革計畫：主要相關的部會首長、國民議會主席、參議院主席、或負責政策之公法人，應公布自此辯論所汲取之教訓和後續¹⁴¹。無論何種情形，在公共辯論後，業者、負責的公法人或相關人士雖沒有採納辯論結果的義務，但應在公眾所帶來的觀點和批評的基礎上，作成續行、放棄或進行補充研究等之決定並公諸於眾。

另應注意者，如同國家公共辯論委員會是否舉辦公共辯論之決定，對於續行計畫之決定，可以在其公布之日起 2 個月內向行政法院提起越權之訴爭議其合法性¹⁴²，例如，提供的資訊不完全或缺乏可靠性，或是完全未考量到公眾所提出的意見¹⁴³。然而，為了調和參與式民主的發展以及法安全性和行政效率的要求，立法者明定一旦這些行為——不論是國家公共辯論委員會放棄舉辦公共辯論之決定，或是業者在辯論後決定續行計畫之行為——已經確定，嗣後不能再以辯論具違法瑕疵為由，請求撤銷後續的行為，例如公共效用之宣告或是建造許可¹⁴⁴。

2. 後辯論之商議（與環境影響評估）

在涉及開發或建設計畫、綱領或方案的情形，若業者或負責的公法人決定續行開發或建設計畫、綱領或方案，將啟動一系列的補充性研究。如前已述，公眾參與應在整個開發或建設計畫、綱領或方案之擬訂過程中獲得確保，從初期的研究評估開始，一直到公共調查為止，因此，在續行的情形下，將進入到一個稱為

¹⁴⁰ C. env., art. L. 121-13.

¹⁴¹ C. env., art. L. 121-10, al. 3.

¹⁴² CE 28 déc. 2005, n° 270801, Assoc. Aquitaine alternative et a.

¹⁴³ Cf. JAMAY (F.), Principe de participation, *op. cit.*, n° 265.

¹⁴⁴ C. env., art. L. 121-15. Sur ce point, cf. DELAUNAY (B.), De l'enquête publique au débat public - La consultation des personnes intéressées, *JCP A*, n° 68 à 69, 21 Février 2011, 2073.; JAMAY (F.), Principe de participation, *op. cit.*, n° 257.

「後辯論之商議」(concertation post-débat)的階段，以繼續進行以開發或建設計畫、綱領或方案為中心的告知和商議過程。如前所述，後辯論之商議是在提出計畫許可申請之前進行，仍屬「上游的參與」。在此階段中，得組成領航委員會(comité de pilotage)帶領商議及控制計畫的進行、舉行一些相關的集會和工作坊。國家公共辯論委員會指派一名擔保人，負責監督良好的資訊公開和公眾參與，一直到公共調查之開啟為止¹⁴⁵。擔保人須彙報其活動，此報告將公諸於眾且附加到公共調查之資料中¹⁴⁶。

在此同時，還有一個平行進行的環境影響評估程序：在法國法上，環境影響評估與公眾參與是分立的程序。不僅是綱領和方案，重大開發或建設計畫通常都對環境或人類健康有顯著影響，必須進行環境影響評估¹⁴⁷，以判斷其對於人口和健康、生物多樣性、土地、土壤、水、空氣和氣候、物質財產、文化資產和風景、以及前述因素交互作用等之直接和間接的顯著影響¹⁴⁸。針對開發或建設計畫的環境影響評估，是由環境影響報告之擬訂、意見之諮詢、以及相關資訊之審查所組成的過程¹⁴⁹。首先，環境影響報告由業者擬訂，報告的主要內容包括：(1)計畫之地點、構想、規模和相關特徵等資訊、(2)計畫對於環境之可能的顯著影響、(3)計畫之特徵以及為避免、減輕和補償計畫對環境可能的負面顯著影響所打算採取之措施、(4)合理替代方案以及選擇之主要理由、(5)前述各點資訊之非技術性摘要、(6)計畫之特點及可能發生事故之環境要素的補充資訊¹⁵⁰。值得注意的，在擬訂計畫之前或過程中，業者可以就環境影響報告所應提供之資訊的範圍和明確程度，先向有權許可計畫之機關徵詢意見，稱為「範疇界定」(cadrage préalable)，該機

¹⁴⁵ C. env., art. L. 121-1-14.

¹⁴⁶ 有關後辯論商議，cf. CNDP, *CNDP 2002-2012 : Le cahier de méthodologie*, op. cit., p. 64.

¹⁴⁷ 依環境法典之規定，基於其性質、規模或所在地而對環境或人類健康有顯著影響之計畫，應進行環境影響評估，而其具體判斷依據行政命令所訂之標準或門檻為之，或是依規定由環境機關個案審查；當涉及個案審查之計畫時，業者向環境機關提交一份介紹計畫的資料以界定是否應進行環境影響評估(C. env., art. L. 122-1, II et IV)。

¹⁴⁸ C. env., art. L. 122-1, III, al. 2.

¹⁴⁹ C. env., art. L. 122-1, III, al. 1er.

¹⁵⁰ C. env., art. L. 122-3, II, 2°.

關先向環境機關（Autorité environnementale）¹⁵¹和相關地方自治團體諮詢後出具意見¹⁵²。其次，包括環境影響報告在內的計畫書以及許可申請書將移送到環境機關以及與計畫有關的地方自治團體，向其諮詢意見；地方自治團體的意見公布在有權許可計畫之機關的網站上，而環境機關應對於評估的品質以及活動是否妥善考量到環境因素等表示意見，業者須以書面回覆之；業者最遲在公共調查開啟之前，透過電子管道讓公眾掌握環境影響報告以及其對環境機關意見的回覆。最後，有權許可計畫之機關對於環境影響報告以及在諮詢架構下所收到的全體資訊進行審查¹⁵³。

3.公共調查的舉辦

如前所述，公共調查是法國行政程序上重要的公眾參與管道，與我國法上的聽證相近。在環境領域，依環境法典的規定，「在作成...有影響環境之真的決定時，公共調查旨在確保公眾的知情和參與以及第三人利益受到考量。業者和主管機關在作成決定時，應考量在調查期間所收集到的觀察和提議」¹⁵⁴。換言之，在涉及重大開發或建設計畫、綱領或方案的決定過程中，相較於在上游舉辦的公共辯論而言，公共調查屬於「下游的參與」，透過此程序，公眾可以在業者提交開發或建設計畫之許可申請後，或是在綱領和方案通過或同意前，參與最終決定之作成¹⁵⁵，對公眾而言，這構成了獲悉資訊和表達意見的新場合。另應注意的是，公共辯論和公共調查是兩個獨立的參與程序，二者的關聯性不太，但如果業者或負責的公法人決定續行計畫、綱領或方案，針對公共辯論所作成之彙報和總結報告，會附入公共調查的資料中，此外，後辯論商議擔保人的報告、或是環境影響報告、綱領或方案的環境關聯報告、環境機關的意見、業者對於環境機關的答覆

¹⁵¹ 在全國層級的環境機關是生態轉型部（ministère de la Transition écologique et Solidaire）下之環境暨永續發展委員會（Conseil général de l'environnement et du développement durable）內部的合議制組織，負責對於提交環境影響評估的計畫、綱領和方案表示意見。

¹⁵² C. env., art. R. 122-4.

¹⁵³ C. env., art. L. 122-1, III, al. 1^{er}. 3., V, VI,

¹⁵⁴ C. env. art. L. 123-1.

¹⁵⁵ Cf. C. env., art. L123-1-A.

等，也會一併放入，作為向公眾諮詢意見的基礎¹⁵⁶。

公共調查由有權作成許可或同意之決定的機關來開啟和組織¹⁵⁷，最遲應在公共辯論之彙報和總結報告公布後 8 年內舉辦¹⁵⁸。公共調查由獨立和公正之調查委員或調查委員會主持，人選由地方行政法院院長從合格名單中指派。調查委員或調查委員會負責在與活動相關的市鎮上引導調查且擁有廣泛權力，包括檢視公示方式、指派專家、實地造訪、接見業者和相關人士、聽取利害關係人意見、組織集會、與公眾交換意見...等¹⁵⁹。公共調查的期間不得低於 30 天。在調查結束後起算 30 日內，調查委員或調查委員會應對於受調查之開發或建設計畫、綱領或方案，撰寫一份報告且提出附理由之結論。不同於公共辯論，**調查委員或調查委員會應向主管機關出具贊成或不贊成之意見，主管機關在作成決定時雖不受此意見之拘束，但在未遵循其意見的情形下應說明理由**¹⁶⁰。調查報告和結論本身不是行政決定，因此不能爭訟，但針對公共調查的組織條件和進行方式，則可以就可能發生的違法向情事向行政法院提起訴訟。最後，應注意的是，調查的相關費用（特別是調查委員或委員會的津貼），是由提出活動之負責人來承擔¹⁶¹。

¹⁵⁶ C. env., art. L. 123-10 et R. 123-8.

¹⁵⁷ C. env., art. L. 123-3.

¹⁵⁸ C. env., art. L. 121-12.

¹⁵⁹ C. env. art. L. 123-13.

¹⁶⁰ C. env., art. L. 123-1 à L. 123-19.

¹⁶¹ 以上有關公共調查的發展和程序，詳參 HOSTIOU (R.), *op. cit.*, n° 7 à 14.

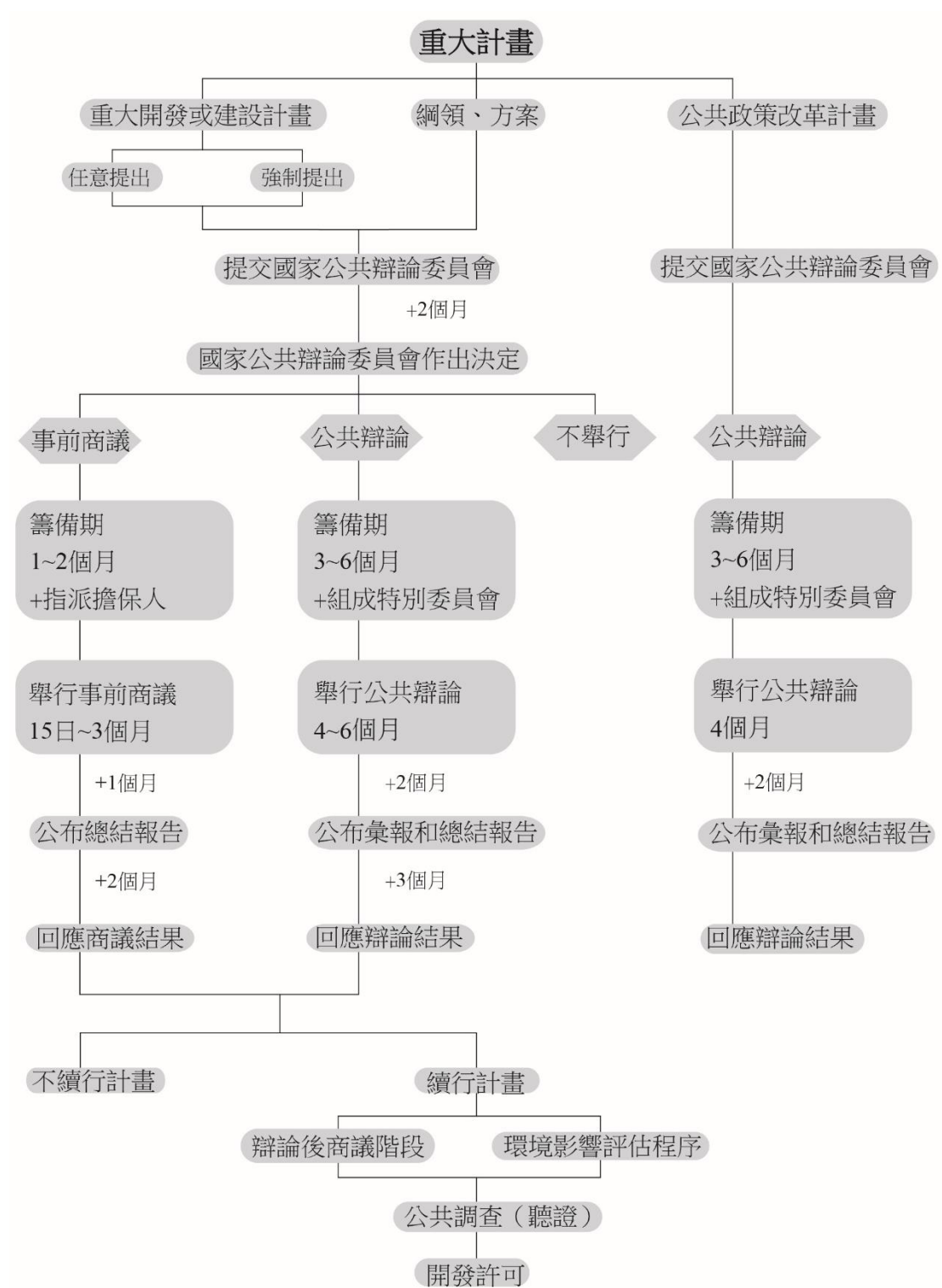


圖 IV 公共辯論流程圖

《資料來源：作者製圖》

第四章 法國公共辯論的實踐與檢討

如前所述，公共辯論在上個世紀末的創設只是為了因應重大開發或建設計畫所引發的衝突和彌補公共調查過遲舉辦的缺陷，是到了本世紀初以後，受到奧爾胡斯公約的影響，才進行「量和質的跳躍」而從疏通抗爭的工具轉型為參與式民主的程序、甚至儼然要進展成一種受到倡議的模式（*modèle promotionnel*）¹⁶²。法制化的公共辯論機制，不僅在法國境內成為地方自治團體的楷模，例如，巴黎市在 2010 年即設立「巴黎公共辯論委員會」（*Commission parisienne du débat public*），穩定地邀請巴黎居民針對諸多計畫或方案表達意見和參與辯論¹⁶³，且受到鄰近國家的關注，例如，義大利曾派人參觀在尼斯所舉行的公共辯論、西班牙巴斯克人曾參加波爾多－西班牙鐵路線計畫的辯論¹⁶⁴，甚至，在 2016 年 5 月，時任國家公共辯論委員會副主席的 Jacques Archimbaud 先生，亦曾來台分享法國公共辯論的經驗，並引發一些回響¹⁶⁵。作為運行有年的上游諮詢機制，法國公共辯論的制度設計是否且如何在現實生活中具體落實？又此一機制在法國內部是否遭逢何種批評或挑戰？這些經驗和省思，都值得作為我們在構思自身公共審議機制時的參考或借鑑。

¹⁶² Cf. BERTRAND (T.) et MARGUIN (J.), La notion de participation à l'aune de la protection de l'environnement et de la procédure de débat public, *Revue juridique de l'environnement*, 2017/3, p. 457.

¹⁶³ 例如都市計畫之地方規畫、巴黎左岸之開發活動、重大都市更新計畫等，cf. CONSEIL D'ÉTAT, *op. cit.*, pp. 155-156.

¹⁶⁴ Cf. VIALATTE (P.), Dix ans de débat public. Un bilan global positif, *Environnement* n° 12, Décembre 2007, étude 13, n° 14.

¹⁶⁵ 我國在 2016 年有代表團到法國觀摩針對土魯斯第三條地鐵線計畫所舉辦的公共辯論（Cf. CNDP, *Rapport annuel 2016*, Paris, CNDP, 2017, p. 71）。此外，國家公共辯論委員會臉書（<https://www.facebook.com/debatpublic>）在 2018 年 6 月 15 日指出 14 日接見桃園市代表團，雙方針對公共辯論的組織和實務交換意見。（dernière visite le 24 décembre 2020）

第一節 案例介紹

依據官方網站上的訊息，國家公共辯論委員會在設置的 25 年期間，已舉辦過 101 個公共辯論、在其掌理下進行 296 個事前商議，且完成了 31 個建議或支援的一般性使命；特別是在 2016 年律令的改革後，向國家公共辯論委員會提出請求的案件量成長 7 倍之多¹⁶⁶。舉辦公共辯論的案件所牽涉的主題包括交通、工業建設、能源、港口、文化和運動設施、廢棄物、機場...等。以下擇取能源領域中的 Fécamp 離岸風電場計畫(重大開發或建設計畫)和多年期能源方案修正(綱領方案)為例，闡明其實際運作。應注意者，目前似乎尚未有針對公共政策改革計畫舉辦公共辯論的實例¹⁶⁷。

一、Fécamp 離岸風電場開發計畫

Fécamp 離岸風電場計畫簡介 (Projet de parc éolien en mer au large de Fécamp) ¹⁶⁸

- 業者：法國海上風力公司 (Éolien Maritime France，由法國電力公司的子公司 — 法國新能源公司與 DONG 能源公司共同出資設立；以下均簡稱「EMF」)；於後由 Haute Falaise 離岸風電公司承繼 (Eoliennes Offshore des Hautes Falaises，由前開 EMF 與 wpd Offshore 公司共同組成；以下均簡稱「EOHF」)

¹⁶⁶ [https://www.debatpublic.fr/notre-histoire-206\(derniere-visite-le-15-avril-2022\)](https://www.debatpublic.fr/notre-histoire-206(derniere-visite-le-15-avril-2022)). 又國家公共辯論委員會 2016 年度報告 (CNDP, *Rapport annuel 2016, op. cit.*, p. 31) 曾進行細部的分類：自 2002 年以來，國家公共辯論委員會總共收到 173 個請求案件，其中 85 件進行公共辯論、51 件建議性商議、6 個方法支援之請求，其餘列入無後續。依主題來劃分，交通占最大宗 (103 件)，工業建設次之 (48 件)，之後依序是能源 (28 件)、港口 (19 件)、文化和運動設施 (12 件)、航道 (8 件)、廢棄物 (7 件)、機場 (4 件) 及其他。

¹⁶⁷ 但應注意，在 2016 年修法前，曾以「一般選項」之名義舉辦過 3 次公共辯論，參見註 76。此外，值得一提的，2020 年曾針對「2021–2027 年之共同農業政策」(Politique Agricole Commune 2021 - 2027) 舉辦過公共辯論，但經查，被歸類為「全國性綱領」之類型，cf. [https://www.debatpublic.fr/plan-strategique-national-de-la-pac-2021-2027-politique-agricole-commune-995\(derniere-visite-le-8-juin-2022\)](https://www.debatpublic.fr/plan-strategique-national-de-la-pac-2021-2027-politique-agricole-commune-995(derniere-visite-le-8-juin-2022))

¹⁶⁸ 應注意者，針對離岸風電設施及其電力網絡之連接工程的建造和開發計畫，環境法典自 2018 年起另設結合招標程序的特殊規定 (C. env., art. L. 121-8-1, créé par Loi n°2018-727 du 10 août 2018, art. 58 V, modifié par Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021, art. 93)，本案適用舊規定。

<ul style="list-style-type: none"> • 預算：約 20 億歐元 	
<ul style="list-style-type: none"> • 執行情況：2011 年 7 月 11 日由政府開啟招標程序；計畫於 2018 年設置第一台離岸風電機，並預計於 2020 年完成園區之建置。依據業者所建置之官方網站，其於 2022 年 2 月完成第一批風電機的「地基」(fondation gravitaire)，預計於 2022 年夏天完成所有「地基」工程，且於 2023 年底前完成相關海上作業。 	
本計畫技術規格與地理位置	<ul style="list-style-type: none"> • 83 台海上風電機；每台功率為 6 兆瓦 (MW)，總功率為 498 兆瓦
	<ul style="list-style-type: none"> • 由 Alstom 提供的新一代 Haliade 150 風電機；桅杆高 100 公尺，發電機總高度 17 公尺
	<ul style="list-style-type: none"> • 距離 Fécamp 海岸約 13-22 公里
	<ul style="list-style-type: none"> • 總面積為 65 平方公里

相關程序之流程

2011 年 7 月 11 日：法國政府對「Fécamp 風電園區計畫」開啟招標程序

2012 年 4 月 23 日：計畫由「法國海上風力公司」(Éolien Maritime France, EMF) 得標、EMF 與 wpd Offshore 合作進行本計畫

2012 年 6 月 11 日：EMF 向 CNDP 提出舉辦公共辯論之請求

2012 年 7 月 4 日：CNDP 決議舉辦公共辯論，並任命特別委員會主席

2012 年 9 月 5 日：CNDP 提名並任命特別委員會成員

2013 年 3 月 20 日至 7 月 12 日：舉行公共辯論

2013 年 9 月 12 日：CNDP 公布彙報並作成總結報告

2013 年 11 月 15 日：公布業者決定

2014 年 6 月 30 日：業者向 CNDP 提交後辯論之商議的方式

2014 年 9 月 3 日：核定後辯論階段公民參與及資訊公開方式

2015 年 9 月 1 日至 10 月 8 日：舉辦公共調查

2016 年 1 月 12 日：公共調查委員會對計畫作成「贊成」之結論

2016 年 4 月 6 日：作成開發許可

1. 招標程序

2011 年 7 月 11 日，法國政府對「Fécamp 風電園區計畫」開啟招標程序。

2012 年 4 月 23 日，計畫由 EMF 得標；EMF 與 wpd Offshore 合作進行本計畫。

2. 提出舉辦公共辯論的請求

2012 年 6 月 11 日，EMF 依據環境法典第 L.121-8-1 條之規定，針對 Fécamp 地區離岸風電園區計畫，向 CNDP 提出舉辦公共辯論之請求。其所繳交之文件包括：該計畫之目的與主要特徵、社經層面的利弊得失、對環境或國土規劃可能產生的衝擊、預估成本與可能的替代方案（包括不實施計畫）的描述。

3.CNDP 決定舉辦公共辯論

2012 年 7 月 4 日，CNDP 決議舉辦公共辯論，並任命特別委員會主席。決定的主要內容如下¹⁶⁹：

考慮到，根據 2009 年 8 月 3 日實施格勒內爾環境會議規劃法（loi n°2009-970 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement）¹⁷⁰之規定，可再生能源於 2020 年前應至少占國家總能源耗用量的 23%；再根據 2009 年 12 月 15 日電力生產多年投資規劃命令（arrêté du 15 décembre 2009 relatif à la programmation pluriannuelle des investissements de production de l'électricité）之規定，海上風電機和海洋能源 2020 年前應生產 6 000 兆瓦的電能，因此本計畫具有全國性利益之性質；

考慮到，本計畫對環境、鳥類、海洋動物、視野和景觀的影響；

考慮到，本計畫所包含的電網併聯計畫對於環境的影響十分重大；

考慮到，本計畫實施期間相關施工工程、相關產業進入設置地區及其對海上航行、漁業和旅遊業的影響涉及社經層面之重大利弊得失；

委員會決議：

(1) Fécamp 海上風電園區計畫將由 CNDP 組織公共辯論，CNDP 將另籌組 特別委員會 辦理辯論程序；

(2) 本次辯論所提出之相關文件必須詳細說明與此計畫相關之「電網併聯計畫」

¹⁶⁹ DÉCISION N° 2012 / 24 / PEFEC / 1, URL originale : [https://www.archives.debatpublic.fr/file/397/download?token=ntmMr8qu\(dernière visite le 29 avril 2022\)](https://www.archives.debatpublic.fr/file/397/download?token=ntmMr8qu(dernière%20visite%20le%2029%20avril%202022)).

¹⁷⁰ 格勒內爾環境會議（通常稱為 Grenelle de l'environnement）是 2007 年 9 月和 12 月在法國舉行的一系列政治會議，旨在就環境和永續發展作出長期計畫，目標希望藉由生態保育計劃來恢復生物多樣性，同時減少溫室氣體排放（包含課徵「碳稅」）並提高能源效率。此會議為法國總統 Sarkozy 的競選承諾之一，本會議最終主要由生態部長 Jean-Louis Borloo 領導。

(projets d'aménagements connexes) (亦即，如何併聯到法國電網公司 (RTE) 所管有之國家電網以為了併聯所需設置之港口相關設施) 的相關內容。

4. 特別委員會的組成

2012 年 9 月 5 日，CNDP 提名並任命負責本案公共辯論程序進行之特別委員會成員。成員由各式背景的委員組成，共有 5 名，由 Olivier GUERIN (最高法院榮譽法官) 擔任主席，其餘成員分別是：Joëlle FODOR (都市計畫專家)、Dominique PLANCHON (參議院榮譽主管)、Alain CAPMAS (工程師—物理學家)、Jean-Paul ESCANDE (醫師—學者)。此外，特別委員會下設秘書處協助其業務之遂行，成員包括：Emma BOTHOREL (秘書長)、Eric BONTÉ (副秘書長)、Cécile AUGEREAU (公關負責人)。

5. 公共辯論的準備

於成立後，特別委員會於本案現址 Fécamp 設立了一個辦事處，並自 2012 年 9 月起每兩周召開一次會議以準備相關程序。與公共辯論相關的所有文件都應經所有委員檢閱，各委員於公共辯論舉行期間輪流主持辯論程序。以下臚列特別委員會於本案例中於正式舉行公共辯論前所完成之任務內容：

(1) 與公共辯論相關的利害關係人進行初步商議訪談：於本案例中，總共訪談了 108 人，受訪者背景橫跨地方行政與立法部門、電力公司、公民團體、漁會、經濟上有利害關係之人與學校。

(2) 追蹤、監督並審查所應繳交的「業者資料」及摘要：特別委員會監督業者提供所有「必要且正確」之資訊，且以通俗易懂的文字表達並配以相關的合成圖示、圖表。CNDP 於 2013 年 1 月 9 日延長業者繳交「業者資料」的期限，並於 2013 年 2 月 6 日審核通過「業者資料」及其摘要。此類文件均公告於 CNDP 為本案所設立之網站，並可透過電話、郵件或填寫線上表格以獲取之。

(3)追蹤、監督並審查 RTE 所出具的意見書：在 CNDP 的居中協調下，特別委員會與 RTE 共同商議出此份意見書，並將特別委員會特別著重的「併聯」相關工程之研究納入其中。CNDP 於 2013 年 2 月 6 日審核通過此份意見書。

(4)訂立公共辯論程序的行事曆和舉行方式：特別委員會決定於 2013 年 3 月至 7 月舉行公共辯論，並於期間內舉行 8 場公共集會以及在中學舉行一場座談會。CNDP 於 2013 年 2 月 6 日核定通過。

在本案中，為促進公眾參與，特別委員會採取之宣傳工具如下：

(1)業者資料、摘要與 RTE 意見書。

(2)業者的研究報告：業者於計畫之準備時期便已委託外部獨立研究機構進行了數項研究。這些研究報告被列入公共辯論的討論範疇中，並於網站上公開近用。

(3)辯論特刊：在公共辯論舉行期間，有三期特刊分別在辯論開始、中途和結束時，對公共辯論進行之內容進行相關報導。第 1 期於 2013 年 3 月發行，實體印刷了 31,000 份。其中介紹公共辯論制度、目標、向公眾公開之資訊、公眾參與形式以及公眾集會的時程。其中更包括一個由業者所出具、介紹本項計畫所使用之技術的簡介。習慣上，辯論特刊只包括公共辯論本身的相關資訊，並與經審定之「業者資料」摘要一起分發，但在本案中，特別委員會與業者協議，將這兩份資料集合在第 1 期特刊中，除使民眾獲取更為完整的資訊外，亦可降低印刷和發行成本。於公共辯論流程開始前，第 1 期特刊分發給本計畫預定設置地點周邊的所有居民，一共投遞了 21,734 個信箱。第 2 期於公共辯論進行中於網站上公告；此特刊提供了前 4 次公共集會的過程和內容，以及未來將舉行之集會的方式、主題與時間。第 3 期是為閉幕會議所出版，內容總結了從公共辯論所汲取之主要經驗與教訓。此期特刊得在網路上索取，並與「彙報」與「總結報告」一同分發。

(4)廣告展板：為了更好地傳遞資訊，特別委員會製作了有關「公共辯論的制度目

的」、「公共辯論委員會的任務」和「公共集會的時間表」三式廣告展板；業者則製作了六式看展板，分別介紹 **Fécamp** 海上風電園區計畫之內容及其所面對的挑戰。九式看展板所組成的整套展板，陳列於各場公共集會舉行之場所、鄰近市鎮府的接待區與大廳、以及地區的部分中學以提高青年的認識與參與。

(5)主視覺海報與道路看板：為了促進民眾參與，特別委員會以「親民」、「親切」作為主視覺之設計調性，希望不讓民眾覺得相關社會議題的參與是「遙不可及」、「專業獨裁」；並在辯論開始前的兩個星期，開始進行大規模的實體投放。投放的區域範圍除了設置地點的海濱地區外，基於本計畫所可能牽扯的經濟議題，更擴及較近內陸的社區與市鎮。除了對濱海地區之社區投放辯論特刊第 1 期外，更在相關區域的公共設施、商場、人潮聚集處、交通設施等設立大型廣告看板。於本案例中，地方行政當局積極提供協助而與委員會形成互信的夥伴關係。

(6)廣播與當地紙本媒體投放：除了上述宣傳方式外，委員會亦將海報登載於當地紙本媒體，更設計連結於相關媒體網站的「互動式」網站，以引導瀏覽者至本案公共辯論之網頁。委員會更與當地電台（主要於 **France Bleu Haute-Normandie** 與 **Resonance** 電台）合作，錄製 20 秒的宣傳訊息，於整個公共辯論程序中不斷播送，鼓勵民眾訪問本案網頁以獲得更多相關訊息、於線上參與或查閱相關期程。

(7)網站：特別委員會就本案設置了單獨的網站¹⁷¹，以達成兩項目的：(1)向公眾提供訊息，使他們能夠獲得關於本計畫和公共辯論的所有資料與相關文獻，包括 **CNDP** 及其組織之介紹、特別委員會的出版品（辯論特刊與電子報）、業者提供的書件（業者資料和摘要、計畫的介紹影音、研究摘要或研究報告全文）、由 **RTE** 出具關於電網連接的意見書及其他組織所提供的參考文件（特別是有關法國能源政策、海上風力發電或其對公共電力服務的貢獻）；(2)提供公眾線上表達意見與想法的管道，作為輔助公共集會的參與方式，包括「論壇」、「問答區」、以及「貢

¹⁷¹ Cf. <https://cpdp.debatpublic.fr/cdpd-fecamp/> (dernière visite le 29 avril 2022).

獻」和「行動者手冊」專區，這些線上參與從 2013 年 3 月 20 日開啟、隨同閉幕大會（2013 年 7 月 20 日）關閉，惟相關討論資訊均於關閉後保存於上開網站 5 年。

6. 公共辯論的舉行

2013 年 3 月 20 日至 7 月 12 日，舉行公共辯論。具體參與管道和參與情形如下：

Fécamp 離岸風電場計畫公共辯論的參與情形¹⁷²

8 場公共集會	3/25 開幕大會 225 人次	共計 1189 人次參與
	4/12 一般集會 116 人次	
	4/27 《景觀與觀光》主題會議 116 人次	
	5/14 《施工時程》(temps de chantier) 主題會議 108 人次	
	5/24 《環境與生態多樣性》主題會議 87 人次	
	6/04 《漁民、海洋生態學	

¹⁷² 整理自 <https://cpdp.debatpublic.fr/cdpd-fecamp/docs/documents-cdpd/fecamp-dp-compte-rendu.pdf> (dernière visite le 29 avril 2022), pp. 26, 29.

	者及相關使用者》主題 會議 140 人次	
	6/25 《電網併聯》主題會 議 122 人次	
	7/10 閉幕大會 125 人次	
於中學舉辦工作坊共計 150 人次參與		
1 份貢獻與 15 份行動者手冊		
公共辯論網頁上 63 則問答		
線上論壇蒐集 13 則建議與 21 則意見		
網址實體參觀人次總計 5,305 人次，主要是上諾曼第地區（38%）		

7. 公布彙報與總結報告

2013 年 9 月 12 日，CNDP 公布彙報並作成總結報告，忠實且客觀中立地紀錄辯論程序中各方所表達的觀點和提出的問題。依總結報告，公共辯論的討論議題主要聚焦於以下幾個面向：

(1)能源轉型：能源轉型在法國是一個熱門的議題，但卻很少進行全國性的辯論活動。許多民眾認為「離岸風電」會是實現多元發電的方式之一，然其同時帶來的影響與代價卻甚少被討論；在一些場合中，「以風電取代核電」的議題不斷被提出，尤以「綠色歐洲生態」(Europe Écologie Les Verts)的民選代表以及 Stop EPR

ni à Penly ni ailleurs 團體的成員最積極關注此議題；亦有民眾提出以潮汐發電技術來替代風電，然而業者指出相關技術仍在實驗階段，至少在近 5 至 10 年間仍無法商業使用。總體而言，究竟在 2020 年時，「風力發電應該占總發電的多少比例」是此面向最主要的討論核心。

(2)技術可行性與相關風險：風力發電技術在法國也是嶄新的發電技術，其可行性並未受到質疑，然其「負載能力」是否符合成本效益考量、風力本身的間歇性與不穩定性等，縱使業者保證不低於預定功率之 38-40%，仍招致部分民眾的質疑。就相關風險方面，民眾提出如果離岸風電機遭遇暴風雨等極端天氣是否會倒塌？如果海上運行的船舶碰撞到離岸風電機會發生什麼後果？風力渦輪的葉片轉動是否會產生震動、海浪，是否有相關健康風險等問題。「上諾曼底自然環境協會」（Association Haute-Normandie Nature Environnement）更提出，此類「固定式」離岸風力發電機鋪設於海床上的「地基」，會是使用何種原料製成？是否會對相關生態系造成影響？

(3)費用補貼與價格：許多民眾十分關注風力發電的成本，部分民眾認為風力發電與其他發電方式相比，成本非常高昂，尤其是在該技術仍處於起步階段的期間。

(4)區域就業促進效果：設立風電園區所帶來的就業機會顯然受到許多民眾及地方行政首長的歡迎，並也帶來相應的期待——此類職缺是否會優先僱用當地民眾？當地民眾是否得優先獲得相關技能之培訓？

(5)漁場保護與環境影響：漁業於 Fécamp 是最主要的經濟產業，漁民自 2007 年以來一直密切參與 wpd Offshore 公司所進行的商議程序；漁民對風力園區的配置提出意見，此外，更關切在施工階段或是運營期間，將會對其捕魚行為產生哪些約束和限制；已經受到嚴重影響的漁民認為，他們已經為環境保護付出了沈重的代價，而設立風電園區必然使其失去更多漁場，此一事實令他們感到相當無奈。漁民們還擔心，風電產業會吸收漁民已經培養的水手，或者如漁業已經產生的情

況一樣，因當地勞動力缺乏而向外國招募勞工。上開影響綜合起來，漁民對於園區的設立可能使之失去工作感到擔憂，而上開失去工作的風險並不能與園區所能創設的就業機會相抵銷。區域漁業委員會（Comité régional des pêches）要求業者提供海上貿易的相關培訓作為補償措施的一部分，以避免進一步削弱已經遭受打擊的漁業部門。此外，在公共辯論期間，業者與漁民合作發起了一項「漁場環境監測計畫」（une campagne de suivi halieutique）並打算在計畫的開發和運營階段繼續進行之。數個環保團體更關注於離岸風電園區於建造與運營期間對於海洋動物與鳥類的影響，「法國海洋保護區機構」（Agence des Aires Marines Protégées）便提出該風電園區的設立範圍正好位於「鳥類指令」（la directive Oiseaux）下的「Natura 2000」區域，而認為業者應保育被該機構列為保護對象的鳥類：北海鷗、泥鰍、黑腿小海鷗和大鸕鶿；於海中，其主張應監測棲息於該地區的「港灣鼠海豚（一種瀕危物種）」和「瓶鼻海豚」的數量。該機構不反對建立園區，並希望與業者合作以對當地生態物種進行更詳細的研究，以及可能的最終減損方案。業者承諾不僅在風電園區範圍，甚至包括整個塞納灣，直至 Courseulles 風電園區，都將與研究機構繼續上開研究。這些研究的結果將提供給學者專家。對於部分民眾而言，業者既然要在保護區內進行開發，便相應的有責任去維護甚至促進復育該地區的生態環境；「能源轉型」與「生態轉型」乃不可分割之一體二面。

(6)景觀影響與旅遊業衝擊：Albâtre 角（la côte d'Albâtre）的居民強調了這個海景曾激發了許多畫家和作家的靈感，且其申請「法國重要景點」（Grand Site de France）的認證作業正在進行，甚至可能被列入聯合國教科文組織的自然遺產。「上諾曼底自然環境協會」（Association Haute-Normandie Nature Environnement）則主張，現代旅遊活動在與自然景觀相結合且尊重環境的前提下，應整合「人類活動」（包括「工業」）與自然環境景點，而非偏廢一方。相反地，「沒有風力發電機之海岸線」團體（Pour Un Littoral Sans Éoliennes）則認為，設立風電機組後「變質」、「畸形」的海岸線將使遊客望之卻步。

(7)風電機除役後處理與電網併聯工程：部分民眾提出風電園區在運營 25 年期滿除役時是否會在海洋環境中留下廢棄物的問題，尤其是鋪設於海床上的「地基」。此外，也有許多民眾提問電網併聯工程（包括電纜路線和運送電力所可能伴隨的風險），也有民眾對於埋設海底電纜的海床表示關切。

8. 業者的決定與回應

2013 年 11 月 15 日，業者公布其決定。自 2007 年以來，EMF 所隸屬之集團內的 wpd Offshore 公司已持續與地方行動者、民意代表、漁民、相關社團協會、經濟上之利害關係者，進行商議，因此，本案公共辯論的過程平靜且溫和，並沒有引起太大的爭議。在 CNDP 公布彙報和總結報告後不到 3 個月，業者即決定根據公眾參與的結果及委員會所提出的建議實行本計畫，並承諾將在地方相關主管機關所監督的商議機制下，持續與地方相關人士進行對話，更希望能夠建立資訊公開及公民參與的具體措施。

至於實體爭點，業者則回應如下：

(1)技術可行性與相關風險：業者提出歐洲其他風力發電園區的案例向民眾說明，以消除有關倒塌、災害之疑慮。業者並保證將使用環保材質、建立並展示相關模型供教育目的，甚至指出此類「地基」可能伴隨產生之「魚礁效應」(L'effet récif) 更有益於形成設置地點的海洋生物生態圈。

(2)費用補貼與價格：業者說明國家將間接透過全國電力使用者對於電力公共服務所支付的費用來補貼上開投資。針對預定設立地點部分居民所質疑之用電優惠或相關補貼，業者則回應其將支付 14,113 歐元／兆瓦的特別稅，且根據生態部所訂標準進行分配（50% 分配給設立地點 12 海哩範圍內的沿海社區、35%給國家漁業委員會（comité national des pêches）、15%給東／北海海岸的永續發展計畫）。

(3)區域就業促進效果：業者所開出的職缺數與工作地點等是參與民眾最關切的問題。業者僅承諾在風電園區運營的 25 年間提供 Fécamp 地區居民 100 個就業機會（不含相關廠商，如：風電機之製造商 Alstom 及其相關分包商所可能創設出之職缺），相對於風電園區所可能對地區產生的影響，部分民眾認為顯然並不足夠。業者則強調此計畫對當地工業注入新活水的可能，且承諾將協助當地中小企業進行相關投標程序，並提供培訓課程以確保新就業機會在當地落實。此外，在中學舉辦的工作坊中，學生提出是否可提供風力技術相關之技能學習機會課程，以便其進入相關行業，業者則承諾支持「校園技能」計畫（Campus des métiers et des Qualifications），而 Fécamp 高中被選定為預定施行的對象。

(4)漁場保護與環境影響：業者承諾將依據漁民的要求以平行於海流的方向鋪設風力渦輪機和相關海底電纜，以減低對漁場的影響；此外，業者與漁民擬合作發起一項「漁場環境監測計畫」（campagne de suivi halieutique）並預計在計畫的開發和運營階段繼續進行之。然而，環保團體仍要求業者作出更多於後續環境監測與補充研究的承諾，尤其是其認為業者對於海洋環境的認知並不充足，從而要求業者對此部分持續予以注意並加強。

(5)景觀影響與旅遊業衝擊：業者說明在擇定風電機的設立位置時，已將自然景點「艾特爾塔」（Le site d'Étretat）納入考量，並試圖降低設立發電機對於其傳奇性的海崖地形與海蝕洞地景的影響。此外，業者指出計劃究竟對當地觀光旅遊業帶來正面或負面影響，仍是未定之數，業者更提出其他歐洲國家（如丹麥）發展「風電旅遊」（tourisme éolien）的經驗，認為當地也可以參考仿效之，其遊覽內容包括：乘船遊覽風力發電廠等。

(6)風電機除役後處理與電網併聯工程：業者承諾於除役時，將會回復原狀，而相關處理費用（2500 萬歐元）也在一開始就預先編列；然就環團所質疑之「地基」處理模式，則因不確定地基是否因魚礁效應而成為有益於漁業資源的魚礁，故目

前仍無法確定。此外，針對電網併聯工程，RTE 代表解釋，依據 2012 年對環境、技術和經濟等面向所進行的全面研究，最佳方案是與 Sainneville 變電站連接，然此方案的進行同時要強化 Sainneville 和 Pont Sept 變電站之間的現有網絡。至於埋設海底電纜的海床，由於當地的海崖地形，自海底連結到陸上電網的登陸點將位於 Fécamp 的海灘北部，但無論如何，將以儘可能降低上開工程對當地的影響作為施作方向。又，由於岸上變電站的設立位置尚未確定，RTE 承諾將與當地議會與居民共同商議，在確定相關施工時間表（尤其避開夏季）後才進行施工程序。

(7) 其他事項：業者承諾向公眾提供其目前所有相關研究的結果，更承諾如果計畫順利實行，則會在 Fécamp 設立一個永久性的辦事處，且無論是在公共調查程序之前還是在施工期間都將積極參與所有相關活動、招募會和各種說明會，使公眾能夠瞭解本計畫實行的不同階段；業者還預計建立一個專門的網站¹⁷³向民眾說明相關資訊。

9. 後商議程序

2014 年 6 月 30 日，業者向 CNDP 提交於公共辯論後商議過程擬實現的資訊公開與民眾參與的預定方式。此案的辯論反映出民眾對此計畫的關注，且提出和產出許多值得反思的意見和想法。利害關係人、民眾與業者都表示希望持續進行相關討論與商議，以解決公共辯論過程中尚未得到解答的疑問。

2014 年 9 月 3 日，CNDP 核定後辯論階段公民參與及資訊公開方式。

10. 公共調查程序

2015 年 9 月 1 日至 10 月 8 日舉辦公共調查。由於本計畫之實行包含「與海洋接壤且對該環境有直接影響的港口開發工程」而不符合環境法典第 L. 214-4 條

¹⁷³ Cf. <https://parc-eolien-en-mer-de-fecamp.fr>(dernière visite le 29 avril 2022)

之但書，主管機關從而依據同法典第 L. 214-1 條之規定¹⁷⁴，對上開海上風電園區計畫、電網併聯計畫、風電園區維護基地和基礎建設基地進行公共調查。在此期間，公眾可以查閱所有的環境影響評估研究、申請相關許可的文件，並在調查登記簿（registres d'enquête）上登載意見或直接以電子郵件之方式向公共調查委員會設立之專門信箱表達意見。

2016 年 1 月 12 日，公共調查委員會對海上離岸風電園區計畫的四個組成部分（風電園區、電力併聯網、維護工廠與重力式地基的製作工廠）作成了「贊成」的結論。除了前言外，公共調查報告¹⁷⁵，主要分為以下四大部分：

(1)申請開發許可的計畫相關文件概覽：包括業者所繳交之計畫的影響評估報告、影響評估報告之非技術性摘要、環境機關所出具之意見書、於本案應進行公共調查程序所適用之相關法規、必須蒐集之意見、公共辯論總結報告、其他必要之許可（如：依公有財產法典之規定應取得之公產使用許可）等。

(2)公共調查的組織與進行過程：包括公共調查委員之任命、調查進行之期間、公共調查公告周知之期間（程序開始前 15 日完成）與方式、調查委員駐點的時間、調查登記簿之開啟與關閉等進行內容與方式。

(3)公共調查期間所搜集的公眾意見：主要分為「風電機與相關設施之維修廠之選址疑義與其餘可能之替代方案」、「設置該設施所可能造成之不便與污染防制措施」、「該設施之建築特色與對當地景觀之影響」及「其他問題」等 4 大主題。調查委員會蒐羅公眾意見，並要求業者作出回應。

¹⁷⁴ L. 214-1 : « Sont soumis aux dispositions des articles L. 214-2 à L. 214-6 les installations, les ouvrages, travaux et activités réalisés à des fins non domestiques par toute personne physique ou morale, publique ou privée, et entraînant des prélèvements sur les eaux superficielles ou souterraines, restitués ou non, une modification du niveau ou du mode d'écoulement des eaux, la destruction de frayères, de zones de croissance ou d'alimentation de la faune piscicole ou des déversements, écoulements, rejets ou dépôts directs ou indirects, chroniques ou épisodiques, même non polluants. »

¹⁷⁵ Cf. <https://www.seine-maritime.gouv.fr/content/download/19395/145359/file/2%20-%20rapport%20et%20conclusions.pdf> (dernière visite le 29 avril 2022)

(4)公共調查之結論與意見：2016 年 1 月 12 日，調查委員會作成「建議核發開發許可予本案業者」之結論。

11. 作成 Fécamp 離岸風電場計畫的開發許可

2016 年 4 月 6 日，諾曼地區省長、聖馬丁省長依據環境法典第 L. 214-3 條之規定，對業者作成開發許可（Arrêté préfectoral du 6 avril 2016 autorisant l'aménagement et l'exploitation d'un parc éolien en mer au large de FECAMP, au bénéfice de la société Éoliennes Offshore des Hautes Falaises (EOHF) ）」

依據業者所建置之官方網站，其於 2020 年 6 月開始興建本園區，於 2022 年 2 月完成第一批風電機的「地基」，並預計於 2022 年夏天完成所有「地基」工程且於 2023 年底前完成相關海上作業。

二、2019-2028 多年期能源方案修正案

多年期能源方案修正案簡介（révision de la Programmation pluriannuelle de l'énergie，以下稱「PPE」）

多年期能源方案旨在指引法國本土公部門在能源上的行動方針和優先順序，於 2015 年依據促進綠能轉型法（loi de transition énergétique pour la croissance verte，以下稱「TECV 法」）所訂定，主要設立兩段時期（2019-2023 年和 2024-2028 年）法國能源消耗與生產所欲達成之目標。

依據 2016 年 8 月 3 日律令之規定，對於須進行環境影響評估的綱領或方案，應向國家公共辯論委員會（以下稱「CNDP」）請求舉辦公共辯論。基此，隸屬於「生態轉型與團結部」（Ministère de la Transition écologique et solidaire，以下稱「MTES」）之「能源與氣候總局」（Direction générale de l'énergie et du climat，以下稱「DGEC」），亦即本案負責之公法人，於 2017 年 8 月 10 日

向國家公共辯論委員會提出請求。

《多年期能源方案》所設定之原始目標臚列如下：

2025 年前將核能發電占比降至整體電力生產量之 50% 以下；

2030 年前將較溫室氣體排放量至少減至 1990 年的 40%；

2030 年前將化石燃料之使用量減至 2012 年的 30%；

2050 年前溫室氣體排放量至少減至 1990 年的 75%。

相關程序之流程

2017 年 8 月 10 日：DGEC 向 CNDP 提出舉辦公共辯論之請求

2017 年 9 月 6 日：CNDP 決議舉辦公共辯論，並委予特別委員會進行

2017 年 10 月 4 日：CNDP 任命 Jacques Archimbaud 為特別委員會主席

2018 年 3 月 5 日：CNDP 核可負責之公法人所提出的資料

2018 年 3 月 19 至 6 月 30 日：特別委員會舉行公共辯論

2018 年 8 月 30 日：CNDP 公布彙報與總結報告

2018 年 12 月 4 日：負責之公法人的決定公布

2018 年 12 月至 2020 年 1 月：持續性商議程序的進行

2019 年 1 月 25 日：負責之公法人公布修正後第 1 版之 PPE

2020 年 1 月 20 日：負責之公法人公布修正後第 2 版之 PPE

2020 年 1 月 20 日至 2 月 20 日：第 2 版之 PPE 進行線上公眾參與

2020 年 4 月 21 日：通過 2019-2028 年的 PPE 方案

1. 提出舉辦公共辯論的請求

2017 年 8 月 10 日，DGEC 向 CNDP 提請求舉辦公共辯論。

2. CNDP 決議舉辦公共辯論

2017 年 9 月 6 日，CNDP 決議舉辦公共辯論並組成特別委員會，決議主要內容如下¹⁷⁶：

- 依據環境法典第 L.121-1 條以下，尤其是第 L.121-8 條；
- 依據生態轉型與團結部部長於 2017 年 8 月 10 日所寄送之信件及其附件內容；

考慮到：

- 在以 TECV 法作為基礎所建立的法律框架下，訂定能源領域的公部門行動優先順序應有公眾參與；
- 系爭方案涉及重大社會、經濟和環境利害關係；
- 修正系爭方案的最終期限為 2019 年 1 月 1 日，從而本案具有緊迫性；

基此，經過本委員會審議後，決議：

本案「多年期能源方案修正」將於 2018 年第一季進行公共辯論程序；CNDP 將另籌組特別委員會負責本辯論活動。

¹⁷⁶ DÉCISION N° 2017/41/PPE/1, URL originale:
<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000035583281>(dernière visite le 29 avril 2022).

3. 特別委員會的組成

2017 年 10 月 4 日與 2018 年 2 月 7 日，CNDP 提名並任命特別委員會成員，成員共有 8 位：由 Jacques ARCHIMBAUD 擔任主席，其餘成員分別為：Moveda ABBED、Floran AUGAGNEUR、David CHEVALLIER、Noël DE SAINT-PULGENT、Jean-François HÉLAS、Isabelle JARRY 與 Jacques ROUDIER。此外，特別委員會下設秘書處協助其業務之遂行，成員包括：Christophe LEIKINE（秘書長）、Irina VAUDAY（副秘書長）、Laurence WASTL（公關負責人）、Elise AYRAULT 與 Paul BOURGEOIS。

4. 公共辯論的準備

特別委員會在正式舉辦公共辯論之前所完成之任務如下：

(1) 與相關行動者先行會談：特別委員會甫經成立，為辨別和確認本案辯論的各種爭點，便聯繫了約 50 名相關行動者，其中包括議員、公部門、公務法人、諮詢單位及能源領域中之運營商與公司、各種工會與環保團體。

(2) 舉行籌備工作坊：特別委員會於 1 月 17 日在巴黎舉行籌備工作坊，參加總人數有 70 人，而行動者有 55 人。本工作坊是與「21 世紀委員會」(Comité 21) 合作舉辦，該組織一方面有組織辯論的經驗，另一方面也處於平衡的立場，有利於促進各方行動者的參與。本籌備工作坊之主要目的在於促使與會者得就辯論前應彙整之相關條件及本案辯論之主要爭點發表意見。由於與會者特別強調應向公眾提供相關之科學數據，以便對於相關問題提出實質意見，從而特別委員會決定成立「資訊委員會」，負責分析辯論期間交流之相關資訊，並輔助特別委員會。此委員會召開了 4 次會議，特別是分析 DGEC 所提出之資料，且建立了一個線上的辯論「資料庫／圖書館」與「媒體庫」。

(3) 追蹤、監督並審查負責之公法人所提出的資料及摘要：特別委員會就 DGEC

所提出的資料提出一些建議，以使該資料盡可能為公眾理解：a.要求不得僅回顧過往已達成之成就，而應當提出一些可供辯論之方案；b.建議不需嚴格依循過往 PPE 之架構，而得以主題式（如：能源效率、再生能源的發展、商業競爭力和家庭的購買力等）臚列之方式交互說明；c.希望 DGEC 將 2017 年秋季與能源領域相關行動者共同舉辦之「商議工作坊」（*atelier de concertation*）的紀錄納入其所提出的資料中，也希望其將上開紀錄中有關「電力組合」（*mix électrique*）與「沼氣」（*biogaz*）之部分納入系爭資料的附錄。特別委員會與 DGEC 召開 5 次修訂系爭資料之專門會議，最終，CNDP 在 2018 年 3 月 5 日審核通過系爭資料，而宣告得續行後續之公共辯論流程，然亦強調系爭資料仍存在許多不足之處。

5. 公共辯論的舉行

2018 年 3 月 19 至 30 日，特別委員會舉行公共辯論。具體管道與參與情形如下：

(1) 舉行與本案主題相關的工作坊：特別委員會組織並拍攝了 12 次的工作坊節目，邀請具有豐富經驗的專家和行動者討論本案辯論主要爭點的相關問題。對於每一個工作坊，委員會都注意並確保討論議題與提出觀點之多樣與多元化。

(2) 舉行與本案主題相關的地方會談：特別委員會決定於法國本土舉行地方性之實體會談，以利於大量公眾的參與。最終，總共舉行了 86 場地區性的會談，共有 500 人發言，總計達 8,000 人參加。在多數的會談中，至少有一名特別委員會成員參與，並通常遵循以下順序進行會談：由當地協辦方表示歡迎、在 DGEC 派員出席的情況下介紹 PPE 之修正方案、介紹本案辯論中之關鍵問題、發言者發言並互相交換意見。於每一次的會談，特別委員會都會向與會者發送以下文件：負責之公法人所提出的資料之摘要、介紹本案公共辯論現況之傳單、歐洲經濟委員會（CESE）之意見書及紙本問卷。

(3)專門網頁：主要分為「資訊區」與「參與區」兩部分。於資訊區中，可查詢：PPE 之介紹、公共辯論程序與委員會之介紹、已舉行之相關活動的介紹和紀錄以及本案辯論之最新近況；於參與區中，則允許公眾透過不同方式表達意見或參與討論，相關管道包含：登載意見、直接向負責之公法人提問、出具行動者手冊、於論壇發起討論及就各方提出之「貢獻」與「行動者手冊」發表評論及填寫問卷。

(4)社群平台：特別委員會亦於 Facebook 與 Twitter 設立相關頁面，其中於 Facebook 所創設之活動頁面，觸及超過 26 000 人。

(5)問卷：特別委員會另設計了一份問卷以蒐集大眾對於 PPE 主要爭點之意見，問卷設計之主要理念在於以 PPE 主要爭點為主軸，並盡量縮減問題的數量，從而設計上避免重複詢問過往商議過程中已討論之問題。最後，特別委員會委託民間機構對問卷結果進行統計。

(6)行動者手冊：在本案中，共有 193 個民間團體提出行動者手冊，均經審核通過。

(7)G400 能源會議：特別委員會在本案設立此機制，以隨機抽選之方式，撥打了 35,000 通電話，共集結了 404 位參與者；參與者在辯論期間獲取以下資訊：DGEC 所提出的資料、歐洲經濟委員會對於促進綠能法實施之意見書、包含 EDF, Total, Négawatt 與 DGEC 四方相異觀點之「貢獻者檔案」(fiche « contributeurs »)、以及 4 份與本次辯論之 4 大主軸（即：理解、行動、選擇與治理）相關之文件；參與者於 6 月 9 日在巴黎集會，地點在國民議會 (Assemblée nationale)，在會中，參與者透過回答問卷、投票或參與討論提出其自己的意見，上開意見與結果一併於 6 月 29 日之閉幕式中公開。本機制之目的是希望透過一個加強普通公眾參與之機制，促使人民以消費者、納稅人或用戶之身份提出意見，以完善本次 PPE 之修正，而不致流於專家獨裁。

相關活動簡表如下：

2019-2028 多年期能源方案修正案公眾參與相關活動¹⁷⁷

86 場實體會談	其中 4 場為機動式辯論 (débats mobiles)	超過 8,000 人參與
	蒐羅 11,150 則問卷回覆	
12 個工作坊節目	55 位講者	共計 404 人次參與
2 場記者會	250 次新聞引用	寄送予公眾與社會有力 人士 10,000 封以上電子郵件
1 場閉幕式		
1 場 G400 能源會議		
5 期刊物		
網站瀏覽人次：47,572 人次	666 則線上問題	561 則線上意見
Twitter 追蹤者：1,955 人	193 份行動者手冊	140 份「貢獻」

¹⁷⁷ 整理自 https://www.debatpublic.fr/sites/default/files/2021-07/PPE-compte.rendu_.pdf(dernière visite le 29 avril 2022), pp.8-9.

6. 彙報與總結報告的公布

2018年8月30日，CNDP公布彙報並作成總結報告，忠實且客觀中立地紀錄辯論程序中各方所表達的觀點和提出的問題。依總結報告，公共辯論的討論議題主要聚焦於以下幾個面向：

(1) 公眾對本案所生的質疑

其一，於本次公共辯論中，大眾對透過減少化石燃料的消耗來應對氣候變遷的目標似已形成共識。換言之，公眾不再質疑能源轉型的必要性；惟這並不意味著對TECV法沒有爭議，除了部分質疑系爭法律今日所訂立之目標是否時間上過於緊迫以致於無法達成外，對於減少核能發電佔總發電產量比例的目標也是爭議的主戰場，也持續性地造成公眾的分裂，甚至引發德國和法國能源政策之比較和討論¹⁷⁸——許多公眾質疑當系爭法律宣示要減碳，而佔法國能源生產總量約70%的核能已經是一個低碳的能源，為何還要再降低上開能源的生產佔比？然而另一方面，亦有認為上開質疑卻是首先將「降低碳排放量」置於一絕對最終目標，卻忽略了相關的核電廠維修、安全維護與核反應爐的老化、相關費用及其所產出之核廢料與排放物的相關處理問題。

其二，能源政策的傳統爭議也仍然是本案公共辯論的爭點，如：「能源管理相對於能源低碳化」、「再生能源成本相對於核能成本」、「再生能源的不穩定性相對於核能的風險」、「節約能源或增加能源產量」等問題，仍然是公共辯論過程中常見的問題。

¹⁷⁸ 基於法德兩國在能源政策上的差異，在與歐洲國家進行比較時，與德國的比較引發參與者最多的關注和評論。例如，有人憂心降低核能的比例會造成對德國的依賴，因為後者在2035年將成為天然氣的歐洲平台；有人質疑為何在生態領域總是要參考德國，其實德國人做得沒有法國人好，德國每位居民二氧化碳年排放量是法國的兩倍；業者則提供數據指出，兩國溫室氣體的排放結構非常不同，但對於部分活動而言，每位居民的排放量相近；此外，也有人提及德國人發展再生能源的條件以及從中獲取之利益。Cf. https://www.debatpublic.fr/sites/default/files/2021-07/PPE-compte.rendu_.pdf (dernière visite le 8 juin 2022), p.67.

最後，一般公眾也普遍認為過往相關政策執行之結果並不成功，不僅所採取的措施難以理解，所達成之執行結果更是不甚明顯。除此之外，根據問卷調查，有多達半數以上的公眾認為法國的能源政策既不一致，又不易理解，從而所伴隨而來的便是對於能源政策中所涉及之相關「行政組織」與「權限劃分」之質疑：除了對於國家於相關政策中所扮演的角色有所質疑外，系爭部會所管領之「環境管理署」(ADEME¹⁷⁹)也被猛烈的攻擊，主要是認為 ADEME 逾越其權限範圍、其所作成之研究結論有所瑕疵，因而質疑其中立性。除此之外，生態轉型與團結部在部會協調與合作上的失敗，亦被公眾猛烈質疑其本身之能力。

(2) 公眾對本案所抱持的期望

首先，公眾要求相關公共政策之穩定性、融貫性和繼續性，以為落實能源轉型。公眾在大方向上贊成深化此進程，並能理解在此辯論後能源政策仍充滿猜疑，但在 PPE 的實施過程中，必須配套更為中立和科學專業的觀測工具、評估上的獨立性、以及歐洲層面整合的可能性。公眾支持減少能源之消耗量、支持在能源轉型下減少化石燃料之使用可以有助於能源之獨立性、支持政府對於控制能源價格之承諾、也支持持續性發展再生能源等。但在這場辯論結束後，人民對能源政策許多部分是否具備實踐的可能性，依然抱持懷疑且保留的態度，因此，核心問題是如何透過科學數據和專業評估的結果來建立共識。

其次，人們對「在地化」有強烈的期待。對於「從上而下」的計畫，公眾渴望有更多的參與管道，並希望明確化相關有責機關與權限分配。於辯論程序中，地方當局的相關的創新倡議也呼應了上開期待。從而，能源政策的選擇顯然必須澄清其治理模式，並且回應此一「在地化」的期待及使地方當局承擔責任的問題。

¹⁷⁹ ADEME 為隸屬於生態轉型與團結部之工商性質公務法人 (EPIC)，其使命在於發起、領導、協調、促進或開展環境保護和能源管理業務。此公務法人受《環境法典》(C. Env.) 第 L.131-3 至 L.131-7 條和 R.131-1 至 R.131-26 條所規範。

最後，從本次公共辯論所汲取的主要教訓是公眾對於社會正義的要求。公眾於公共辯論表達出的意見主要是源於對能源政策所達成之資源分配結果感到不公，尤其是在「環境稅賦」的部分—為何「污染大戶」被減免賦稅、「能源轉型」的結果（或「新能源」）只有「富人」才有資格享受、環境稅賦可能會造成貧富差距擴大的結果而其所帶來的就業機會相當有限、去中心化的能源生產方式是否會導致資源分配不均、大眾運輸系統等交通建設之不平等導致相應的能源短缺...；顯然地，公平分配能源轉型所產生之相關成本對於大眾而言是接受上開政治選擇的先決條件，此也印證了本議題的高度政治性。

(3)CNDP 對於本案所提出的建議

CNDP 於公共辯論結束後，對負責之公法人提出建議以敦促其納入公眾之意見，並對自身進行反思以期將來舉行類似案例之公共辯論時得以更加完善。

首先，對負責之公法人 DGEC 的建議：

在方案整體形式方面：明確化方案中不同部分的法律地位；編製供大眾檢閱之簡易版摘要文件；提供環境影響評估的具體摘要；更佳地衡平能源需求管理（消費、需求）部分與供應（生產）二者；更明確的說明、解釋法國政策與歐洲能源政策之間的銜接與衝突（包括但不限於：相關法規限制、統合目標、公共政策、市場規範與電能及天然氣網絡間之整合）；加強與現有相關文件中之相關橫向連結，尤其是 SNBC 與 PPE；適當將氣候發展計畫中之方針、協商後作成之決定及該管機關主持之太陽能與風力能源研討會之相關研討結果加入資料中。

在能源需求方面：解釋全球能源消耗現況，特別是對於電能消耗所做出之相關要求與決策。

在能源供應方面：遵守法律所欲達成的前瞻性生產目標（包括整個能源系統而不僅侷限於電力），同時應考慮到能源政策中的不確定性；考慮公共辯論中提

出的關於提升水力發電、沼氣、太陽能發展和 « FOND CHALEUR¹⁸⁰ » 地位的意見；明確制定降低核能於整體電能生產量（包括最終關閉相關反應爐）至 50% 之時間表；回應公眾對於相關重大修繕費用的審計要求。

在經社影響方面：重新調整對價格、稅收的預測，並按「家庭類別」和「所處地點」細緻化相關前瞻性影響評估；對公司而言，採用更明確的方式衡平「為維持競爭力的相關減免、豁免政策」和「節能鼓勵政策」二者；針對實現相關目標的財源上限，應更明確地釋明相關理由與可支持的證據；就國家擔保的相關機制，應說明系爭機制可以應對的情況、標準和程序；負責之公法人應加快相關就業和培訓的任務的實現，並以相關計畫的報告與 PPE 的報告得同時發布為目標；應確保 PPE 欲達成之目標及所採取手段與地區性能源實驗性綱要（SRADDET¹⁸¹ 與 SRCAE¹⁸²）的相關文件達成一致；於治理系統中設置「生態轉型契約」（contrats de transition écologique）類型，以處理地方層級的敏感問題；應考慮到民意代表的相關呼籲，將生態稅的部分金額分配予地方，以協助其支應支持生態轉型的相關支出；應於 PPE 內加入一段關於「公民在生態轉型中的角色與所能發揮之效用」和「為消費者提供更好資訊」的段落；應整合對「社會創新」與「消費者行為變遷」相關計畫的支持。

在能源研究之全國策略方面：敦請社會科學家透過學術研究整合本次公共辯論的經驗與教訓；向隸屬於本案負責之公法人的所有局處以及長期合作的夥伴分發本案公共辯論的彙報與總結報告；就本案依法應諮詢的所有部會與機構應分別為公眾製作一份總結其相關建議與意見之文件；負責之公法人應於本方案修正版發布前，作成針對本次公共辯論後續行動的決定（換言之，應解釋根據本次公共辯論後對於本版本所為之相應修正）；負責之公法人應在線上公眾諮詢與相關審

¹⁸⁰ 供熱基金（Fond chaleur）是鼓勵透過安裝「利用生質能、地熱、太陽能、沼氣和再生能源生產熱能和冷能的設備」以取代消耗化石燃料設備的計畫。本計畫適用於民房、社區和公司。 Cf. [https://fondschaleur.ademe.fr/le-fonds-chaleur/\(derniere-visite-le-29-avril-2022\)](https://fondschaleur.ademe.fr/le-fonds-chaleur/(derniere-visite-le-29-avril-2022)).

¹⁸¹ Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires

¹⁸² Schéma régional climat air énergie

議結果之分析流程中，自願性的讓 CNDP 以待定的形式參與。

其次，CNDP 提出將來審議 PPE 相關案件的改善方向：

負責之公法人應建立一個多元、共享的能源轉型資訊網絡，並讓經濟、社會和環境委員會一同參與，以便在成本、就業及環境影響達到一個更加一致的基礎；應作成每兩年舉行一次關於國家能源發展進程的部際交流活動計畫；應作成讓國會民代得更密切參與，以確保能源政策與每屆會期上通過的預算法和文本相一致之計畫；應更加嚴格要求各地區關於國家公共服務部門所作成決定及相關公開資訊之一致性，尤其是關於能源設備的許可標準；應委託 Ademe 建置一個國家與地方共享的簡化平台系統，以接應相關公眾的請求，同時提供相關資訊予公眾，並向負責節能或再生能源項目之公法人提供支援；應對智慧電錶（compteurs communicants）的安裝條件進行評估與協調；應建立一個未來五年內連貫的期程時間表，就與 PPE 相關的、可能需要進行環境影響評估和公開辯論的綱領和方案進行協商，以避免程序之割裂；應自 2021 年起，負責之公法人應與 CNDP 一同為下次修正 PPE 準備公眾商議程序，並準備相關的預算財源。

7. 負責之公法人 DGEC 作成決定

2018 年 11 月 30 日，負責之公法人 DGEC 作成以下決定¹⁸³，並於 12 月 4 日刊載於政府公報，主要結論摘錄於下：

(1) 政府將繼續修正 PPE

政府將於修正過程中採納從本案公共辯論中所獲取之經驗與教訓，並在環境機關對於 PPE 完成策略性環境關聯評估且出具意見後，再邀請公眾對此方案表示意見。

¹⁸³ Décision du 30 novembre 2018 consécutive au débat public sur la révision de la programmation pluriannuelle de l'énergie.

(2)有關 PPE 整體方案的問題

政府將就 PPE 及其策略性環境關聯評估之結果，作成便於公眾閱讀之摘要，以使公眾得了解 PPE 的主要方向；於 PPE 內容中澄清與其他對能源領域產生影響之策略性文件¹⁸⁴之間的關聯；政府並應提出在國家財政上對於促進再生能源發展部分的完整願景與規劃。

(3)有關方案中「需求與供給」部分的問題

政府應於 PPE 中闡明其為了規劃多年期方案所使用的能源情境 (scénarios énergétiques)；應於 PPE 中闡明將核能之生產佔比降至目標 50%之期程，並說明 Fond Chaleur 計畫之發展軌跡。然而，就公眾對於「重大修繕費用」發動審計之要求，由於審計法院已於 2016 年審查通過，政府將不會再次發動審計行為。

(4)有關方案中經社影響部分的問題

政府將會於 PPE 訂立一獨立章節處理能源轉型所可能面臨之地區性挑戰；政府將會對 PPE 進行總體經濟評估並應公布評估結果；政府將於 PPE 中按家庭類別分別詳細說明系爭方案所可能造成之相關影響，尤其是對抗能源短缺所定之適當相關措施；就競爭力相當程度取決於能源成本之產業，政府並將會在 PPE 中分析上開轉型對這些產業所帶來之挑戰，並協助其減少受能源價格波動之影響程度，短期內協助其維持競爭力；政府將訂定方針以改善對於就業增減的預測，以及對於技能與培訓需求之演變的描繪。

(5)有關在修正版 PPE 完成之前公共辯論後續行為的問題

政府將於網頁上公布本案公共辯論之總結報告。政府將要求接受諮詢之組織將其自身所提出之意見摘要並公布於網頁，以便在公眾諮詢期間供公眾參閱。政

¹⁸⁴ 例如：國家低碳策略 (stratégie nationale bas carbone)、建物之能源改良綱領 (plan de rénovation énergétique des bâtiments)。

府將與 CNDP 持續合作進行有關修正 PPE 之公眾諮詢。

(6)更佳的法律適用結果、更好的 PPE 追蹤方式及更完善的公眾參與機制

政府將每年向「國家生態轉型委員會」(Conseil national de la transition écologique) 報告 PPE 之執行現況，並於該場合中就後續追蹤結果進行交流。

8. 持續性商議 (concertation continue)

2018 年 12 月 5 日，CNDP 任命 Ilaria CASILLO 女士為後續線上公眾諮詢 (consultation électronique) 之擔保人，以確保對公眾之知情與參與。

2019 年 1 月 25 日，負責之公法人於線上公布修正後第 1 版之 PPE。

2019 年 3 月 6 日，CNDP 另提名並任命 Jacques ROUDIER 先生為持續性商議程序之第二擔保人。

2019 年 4 月 30 日，部長會議通過《氣候與能源法》之修正案¹⁸⁵，依此版本，實現碳中和之最終目標年限改為 2050 年，而降低核能於電力組合佔比至 50% 之目標亦被推遲至 203 年。從而 PPE 必須相應再次進行修正。

2019 年 7 月 3 日，負責之公法人向 CNDP 提出持續性商議，並在其掌理下續行程序。

2020 年 1 月 18 日：持續性商議程序之雙擔保人共同提出彙報。

9. 線上公眾參與 (取代公共調查)

2020 年 1 月 20 日：負責之公法人線上公布修正後第 2 版之 PPE。

¹⁸⁵ 此法律 (Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat) 於 2019 年 11 月 9 日正式頒布。

2020 年 1 月 20 日至 2 月 20 日，依據環境法典第 L. 120-1 及 L. 123-19 條之規定，第 2 版之 PPE 進行線上公眾參與，共蒐集 6,325 則留言¹⁸⁶（* 本案適用特別規定，不提交公共調查，改以線上參與取代之）。

10. 2019-2028 年 PPE 方案通過

2020 年 4 月 21 日，修正後第 2 版 PPE 由總理發布之第 2020-456 號敕令（décret n° 2020-456 du 21 avril 2020 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie）通過。最終通過的 2019-2028 年的 PPE 案使法國朝向 2050 年前實現碳中和的道路邁進¹⁸⁷。

第二節 挑戰與回應

法國歷經 20 年實踐而逐漸發展成熟的公共辯論機制，不僅極具特色，且高度法制化，可謂是上游諮詢機制中的先驅。但在成功的外表下，此一機制在法國內部並非未曾受到、且持續受到一些質疑和挑戰，也因此促發了一些制度面或實務面的檢討和改進。以下歸納為三大方面來說明。

一、國家公共辯論委員會的爭議

法國公共辯論機制的特點之一在於相關程序是在一個專責機構的掌理下進行。此一名為國家公共辯論委員會的機構，在一開始就被設定為中立第三人的角色，這特別表現在其組成方式、被動請求、不對計畫實體發表意見。到了 2002 年，在奧爾胡斯公約的政治驅力下，立法者在承認公眾參與本身—如同提交辯論

¹⁸⁶ Cf. <http://www.consultations-publiques.developpement-durable.gouv.fr/consultation-du-public-sur-le-projet-revise-de-a2127.html>(dernière visite le 29 avril 2022).

¹⁸⁷ Cf. <https://www.ecologie.gouv.fr/programmations-pluriannuelles-lenergie-ppe>(dernière visite le 29 avril 2022).

之計畫一般—亦構成公共利益的同時，將國家公共辯論委員會從一般的行政委員會轉型成保障公眾參與權的獨立行政機關¹⁸⁸。受到此一新地位的加持，國家公共辯論委員會取得作為公共辯論之擔保人的機構正當性，不僅與業者和公眾、也與政府機關之間保持相同的距離，以**確保公共辯論（而不是計畫）的成功**。

在成為確保公眾參與權的獨立機關後，國家公共辯論委員會的權限不斷擴充，其預算亦相應地提高。依據 2002-2012 年回顧報告，國家公共辯論委員會在 2008-2012 年的年度總預算約在 190 萬到 240 萬歐元之間，總支出在 90 萬到 200 萬歐元之間¹⁸⁹；在 2013 年後，依各年年度報告，總預算和總支出多在 200 萬歐元上下，2017 年以後，總預算提高到 300 多萬歐元；到了 2022 年，網站顯示達 1 千萬歐元¹⁹⁰。權限和預算的不斷擴充和提高，應該可以視為是對於此一機構的肯定和信任。國家公共辯論委員會在運行上所表現出的中立性和獨立性似乎未受質疑，且其制度設計上的部分缺失亦經由歷年來的修法而獲得改善（例如公眾提出請求的可能性），然而，此一機關的性質、單獨設立的必要性及其角色，仍引發一些爭論。

1. 獨立機關的性質

將國家公共辯論委員會定位為獨立行政機關，旨在強化其在行政上和財務上的自主性，但不同於其他獨立行政機關，國家公共辯論委員會並未被賦予規範或管制之權力以及制裁之權力，而僅具有作成決定及發布一般性意見和建議之權限，因此，不乏質疑此一地位的聲浪。特別是在獨立行政機關地位法¹⁹¹制定之時，參議院在一讀審查時原欲將之排除於獨立行政機關之名單外，但國民議會審查時將之納入；至二讀時，參議院再次將之剔除，最後是在政府的支持下，國民議會重

¹⁸⁸ Cf. FOURNIAU (J.-M.), *L'institutionnalisation controversée d'un modèle français de débat public*, *Télescope*, vol. 17, n° 1, 2011, p. 84.

¹⁸⁹ CNDP, *CNDP 2002-2012 : La pratique du débat public*, *op. cit.*, p. 42.

¹⁹⁰ <https://www.debatpublic.fr/organisation-de-la-cndp-690> (dernière visite le 15 avril 2022).

¹⁹¹ Loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes.

新將之納入名單。對於此一險遭取消獨立機關地位的過程，國家公共辯論委員會十分關切，並在 2016 年度報告中特別指出其符合該地位法的根本規定，包括：主席之任命經國會議員投票、遵守嚴格的倫理守則、向國會議員提交年度活動報告；且強調其作成有關公眾參與方式之決定（亦即，是否舉辦公共辯論或事前商議之決定，這些決定公布於官方公報且可以提起行政訴訟，自 2002 年以來，9 個裁判結果都是有利於委員會）、擁有任命之權力（對於特別委員會成員和商議之擔保人）且自 2016 年 8 月起負責建立擔保人之全國名單（自 2016 年 9 月起面試了 440 名候選人），最後，扮演著管制衝突（*régulation des conflits*）之角色，因為其從擬訂計畫、綱領或方案之上游即安排公眾之參與¹⁹²。

2. 單獨設立機關的必要性

面對傳統行政機關的慣習、僵硬和敵對狀態，設立一個創新和可靠的獨立行政機關來處理公眾參與之事務，符合民意的期待¹⁹³。然而，不乏論者批評設立過多的獨立行政機關造成了國家機關的零碎化和程序的複雜化，進而主張機構之間的合併。例如，在 2010 年，一份國民議會報告即以減少獨立行政機關之名，提議將國家公共辯論委員會整合到另一個獨立行政機關：負責人權事務的「權利防衛官」（*Défenseur des droits*）¹⁹⁴；2012 年，國民議會議員 Bertrand Pancher 依總統之要求作成的一份報告，提議將國家公共辯論委員會整合到國家永續發展局¹⁹⁵；2013 年，法學者 Yves Jégouzo 受法務部委託所主持的研究報告倡議將既存的單位統合起來，設立一個結合科學評估、資訊和參與之使命的獨立行政機關¹⁹⁶。

¹⁹² Cf. CNDP, *Rapport annuel 2016*, *op. cit.*, p. 11.

¹⁹³ VIALATTE (P.), *op. cit.*, n° 5.

¹⁹⁴ DOSIERE (R.) et VANNESTE (C.), *Rapport d'information fait au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur les autorités administratives indépendantes*, Assemblée nationale, rapport n° 2925 enregistré le 28 octobre 2010, cité par FOURNIAU (J.-M.), *La portée de l'institutionnalisation du débat public*, *op. cit.*, p. 126.

¹⁹⁵ PANCHER (B.), *La concertation au service de la démocratie environnementale. Rapport au président de la République*, février 2012, cité par FOURNIAU (J.-M.), *La portée de l'institutionnalisation du débat public*, *op. cit.*, p. 126.

¹⁹⁶ MINISTERE DE LA JUSTICE, *Le rapport « Pour la réparation du préjudice écologique »*, établi par le groupe de travail présidé par le professeur Jégouzo, 2013.

2019 年，國家公共辯論委員會提議將自己與環境機關予以合併，以便在同一個獨立機關內部集結致力於公眾參與和環境影響評估的兩個單位，一方面，確保參與公共辯論的公眾能近用環境資訊，另一方面簡化業者在環境影響評估上請求意見的條件¹⁹⁷。然而，誠如生態轉型部長於 2019 年底回覆參議員有關重組國家公共辯論委員會和環境機關之提問¹⁹⁸所指出的：一個是負責公眾參與而不對計畫發表意見之機關，另一個是負責對計畫之環境影響發表專業意見之機關，將兩個扮演互補但不同角色的機關融合到同一實體中，可能會造成「利益衝突」的情形，值得對使命之間的相容性問題進行深入分析¹⁹⁹。

3.機關的角色

有關國家公共辯論委員會的角色，有兩極的批評，一是認為應賦予其更積極的角色，另一是否定其存在的價值。首先，作為中立的第三人，國家公共辯論委員會是依據公眾所提出的論據來闡明計畫可行性的條件，而不對其適當性採取立場。有論者即立基於國家公共辯論委員會—不同於公共調查委員或委員會—在總結辯論上不給予意見，批評公共辯論的虛幻無用；然也有研究指出，國家公共辯論委員會的經驗見證了，自外於計畫容許其不臣服於各方行動者的壓力，得以使計畫被忽略的面向經由討論而呈現，進而建構出集體的智慧²⁰⁰。其次，在公共辯論從疏通抗爭轉型為參與式民主的程序後，國家公共辯論委員會的自我定位亦有所轉變，對其而言，負責管理參與事務之機構的角色並不是解決衝突，而是讓人看見衝突的本質和理由，且因此容許決定者從此資訊出發作成最佳決定²⁰¹。然而，有國會議員批評國家公共辯論委員會是一個「無效率且代價高的偽參與式民主機

¹⁹⁷ CNDP, Une nouvelle ambition – pour la démocratie environnementale, le juin 2019, p. 9-12, https://www.debatpublic.fr/sites/cndp.portail/files/documents/cndp_democratie-envir_v2.pdf (dernière visite le 7 août 2020).

¹⁹⁸ Question écrite n° 13185 de M. Olivier Jacquin (Meurthe-et-Moselle - SOCR), JO Sénat du 21/11/2019, p. 5791.

¹⁹⁹ Réponse du Ministère de la transition écologique et solidaire, JO Sénat du 09/01/2020, p. 182.

²⁰⁰ Cf. FOURNIAU (J.-M.), La portée de l'institutionnalisation du débat public, *op. cit.*, pp. 137-138.

²⁰¹ CNDP, Une nouvelle ambition..., *op. cit.*, p. 7.

構」，提案予以廢除，提案理由指出：這些年來國家公共辯論委員會無力於化解重大論戰，例如，有關興建大西部新機場之計畫(*projet de nouvel aéroport de Nantes – Notre-Dame-des-Landes*)，在舉辦公共辯論後，爭論仍持續了 15 年，導致國家最後放棄計畫，又如，有關設置 Dieppe 和 le Tréport 之間海上風力發電場區之計畫 (*projet de Parc éolien en mer entre Dieppe et le Tréport*)，公共辯論雖已闡明了周邊全體居民和團體的激烈反對，但仍未能阻止計畫的續行；此一機構在 2018 年的預算高達 350 萬歐元，卻無法讓公民可以掌控與其環境有關之計畫，因此，應廢除「國家公共辯論委員會所代表的民主詭計」，並反思如何使法國各轄區內部具備有效的辯論工具²⁰²。其實，此類意見所反對的是整個公共辯論程序，對這類批評者而言，上游的參與不僅應容許單純地放棄計畫，且應優先考量有權管理其轄區土地開發之地方議會和機構的意見。

二、參與者與參與方式

傳統的參與程序是建立在篩選原則 (*principe de sélectivité*) 之上，行政機關透過承認或核可之程序，篩選出其認為具代表性的對話者來進行諮詢、商議或協商。這些程序的近用，取決於行動者所能動員的資源、組織的程度、以及屈從於集體遊戲的能力，因此，強大的、有組織的和合作的團體有最佳的機會被看到和聽到²⁰³。相反地，公共辯論程序則是建立在開放之辯論 (*débat ouvert*) 的理念上²⁰⁴，不僅辯論的參與者是未經事前定性或界定的一般公眾，且國家公共辯論委員會是以哈伯馬斯意義下的審議 (*délibération*) ——亦即，論據的理性交換——來構思公共辯論，並透過資訊之透明、參與者觀點之均等、交換之論證等原則的建立，試圖接近此一典範²⁰⁵。當然，理念與實踐之間不免產生落差，為了補救

²⁰² Proposition de loi n° 790 visant à supprimer la commission nationale du débat public, instance de pseudo-démocratie participative inefficace et coûteuse, présentée par Emmanuel MAQUET et plusieurs de ses collègues, enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 21 mars 2018.

²⁰³ CHEVALLIER (J.), *Délibération et participation*, in CONSEIL D'ÉTAT, *op. cit.*, pp. 197-198.

²⁰⁴ FOURNIAU (J.-M.), *La portée de l'institutionnalisation du débat public*, *op. cit.*, pp. 130-131.

²⁰⁵ GUIHENEUF (P.-Y.), *Note de lecture de l'ouvrage : Le débat public, une expérience française de démocratie participative*, La Découverte, 2007, http://www.citego.org/bdf_fiche-document-401_fr.html

這些落差，國家公共辯論委員會力圖改善近用資訊和對話溝通的方式。

1. 理念與實踐之間的落差

有一些研究指出，公共辯論的理念與實踐之間有些落差。首先，雖然公共辯論的參與情形比公共調查要來得踴躍許多，但相對於其所投入的金錢和人力物力而言，卻經常不如預期。在許多辯論中，各類紙本文件的發送達數萬、甚至數十萬份，然而，實際參與各種集會者最多只有幾千人次，而上網諮詢較多，可達近萬到數萬筆，但真正提供回饋者，仍屬有限²⁰⁶。

其次，理想中的公共辯論是客觀和去利害關係的辯論，所有參與者的目標是對於計畫集體地尋求公共利益²⁰⁷。然而，如同在公共調查時一般，公共辯論的參與者特別是由受牽連的公民（*citoyens « impliqués »*）所組成，很少有受到純粹公民利益（*intérêt purement civique*）所驅動的「普通公民」（*citoyens « ordinaires »*）²⁰⁸。換言之，反對者、特別是計畫的周邊居民是主要的參與者，經常以公共辯論作為對抗計畫的工具，系統性地透過額外研究評估、補充鑑定、請求延期、訴訟等手段，拖延程序、或將程序複雜化²⁰⁹。

此外，即便須遵守「均等原則」，但在公共辯論中亦可觀察到古典參與程序中行動者的階層化。有些職業或類別的人特別頻繁地參與，例如，有開發和環境專長的技術員或工程師、教師、相關社團之負責人、退休公務員、法律人...等。辯論優先被特定職業或類別的參與者所掌握，一般公民面對這些知悉問題的行動者、有組織的團體、擁有知識的職業人員和專家，無可避免地居於劣勢²¹⁰。

(dernière visite le 7 août 2020).

²⁰⁶ CONSEIL D'ÉTAT, *op. cit.*, pp. 71-73.

²⁰⁷ VIALATTE (P.), *op. cit.*, n° 25.

²⁰⁸ DELAUNAY (B.), *De l'enquête publique au débat public...*, *op. cit.*, n° 54.

²⁰⁹ VIALATTE (P.), *op. cit.*, n° 28.

²¹⁰ CHEVALLIER (J.), *Délibération et participation*, *op. cit.*, p. 201; CONSEIL D'ÉTAT, *op. cit.*, pp. 72-73.

最後，有些辯論如同預期般地進行（認真的公共集會、睿智和互相包容的行動者、開明的業者），但有些辯論較為激烈（如攻擊性的態度、街頭示威、阻撓公共集會）或是異常安靜（遭到反對者杯葛）²¹¹，這特別是發生在核能領域，如何促成擁核者和反核者之間的溝通，成為嚴峻的挑戰。例如，針對 2003 年提出之興建國際熱核融合實驗反應爐研究中心之計畫（*projet de centre de recherche sur la fusion nucléaire ITER à Cadarache*），由於此計畫是經過艱難的國際協商、已難以逆轉的計畫，在 2006 年 1 月 16 日至 5 月 6 日所舉行的公共辯論十分喧鬧，示威者一開始圍堵公共集會的會場，後來才重啟對話²¹²；又針對 2012 年提出之興建放射性廢料貯存工業中心之計畫（*projet CIGEO d'enfouissement de déchets radioactifs à Bure*），因為預計舉行的 14 場公共集會均遭杯葛而取消，原訂在 2013 年 5 月 15 日至 10 月 15 日舉行的公共辯論被迫延長 2 個月，且為因應此一情勢，改採網路上的互動辯論、組織公民會議等替代方式²¹³。

2. 近用資訊和對話溝通方式的改善

為了補救上述的參與不足、不平等以及溝通困難，國家公共辯論委員會不斷精進或開發各種近用資訊和對話溝通的方式²¹⁴。在今天，網路成為提供資訊和對話所不可或缺的媒介。如前已提及的，國家公共辯論委員會的入口網站針對各個計畫規劃公共辯論專區，作為：舉行辯論的資訊來源（如公共集會的日期、時間、地點等）；散布辯論文件的管道（業者的資料、補充的研究評估、行動者的觀點等）；眾多文件的歸檔空間；事前諮詢的工具（容許在辯論開始前收集公眾的問題和期待，和找到其希望優先觸及的關鍵問題和主題）；表達和交換的空間（「問題與回覆」之欄位容許公眾對計畫或辯論本身提出問題和表達觀點）；有些集會

²¹¹ VIALATTE (P.), *op. cit.*, n° 12.

²¹² <https://www.debatpublic.fr/projet-iter-provence> (dernière visite le 7 août 2020).

²¹³ <https://www.debatpublic.fr/projet-cigeo-creation-dun-stockage-reversible-profond-dechets-radioactifs-meusehaute-marne> (dernière visite le 7 août 2020).

²¹⁴

的轉播處(讓不克前來的公眾可以跟隨會議的進行且提出問題)²¹⁵。值得一提的，專區中特設一個名為「貢獻」(contribution)的欄位，讓行動者(主要是有組織的團體)可以對整個計畫提出特別完備、經過論證且附上資料的觀點，為此，行動者應先將相關文件寄給特別委員會，由後者檢視是否放入欄位；此外，針對論證品質良好的「貢獻」，特別委員會得擇取而製作成「行動者手冊」(cahier d'acteur)，上線且分送公眾。「貢獻」和「行動者手冊」提供行動者廣泛散布其論據的可能性，讓行動者擁有與業者對等的表達方法，使得各種意見能獲得平等對待、不同觀點能快速和有效地呈現；有些辯論引發數十、甚至數百個「貢獻」和「行動者手冊」²¹⁶。

除了網路外，國家公共辯論委員會的實務指出，與業者和行政機關面對面、直接對質，仍是辯論固有的方式，缺此，參與者無法檢視其所表達的依戀、集體的感，亦無法組成公眾²¹⁷。為了為滿足不同需求，國家公共辯論委員會發展各種集會類型，主要包括：一般集會(用以標記辯論的不同階段，如開幕、閉幕、階段的連接等，以增加辯論的能見度)、公聽會(讓特別委員會和業者了解行動者的分歧立場，以安排辯論的結構和找到參與圓桌的人士；給予公眾主動權，且藉此區別專家和業者的不同立場)、鄰近地區集會(完整和深入地最關心計畫的民眾介紹計畫，並提供給地理上相關的民眾辯論計畫的機會)、主題式公共圓桌(容許逐步且依序地觸及辯論的重大主題；經常是就計畫所造成的主要衝擊交換意見；此場合讓專家和民眾之間可以進行深入的辯論)。一般而言，每個公共辯論包含十來場公共集會，特別委員會依計畫主題和相關地區來決定適合的集會規格²¹⁸。

²¹⁵ CNDP, *CNDP 2002-2012 : Le cahier de méthodologie, op. cit.*, p. 35 et s.

²¹⁶ <https://www.debatpublic.fr/glossaire/341>; <https://www.debatpublic.fr/glossaire/335> (dernière visite le 7 août 2020).

²¹⁷ FOURNIAU (J.-M.), *Débat public, op. cit.*, V.

²¹⁸ Cf. CNDP, *CNDP 2002-2012 : La pratique du débat public, op. cit.*, p. 100-101; CNDP, *CNDP 2002-2012 : Le cahier de méthodologie, op. cit.*, pp. 33-34.

最後，應特別指出的，公共辯論的順利進行取決於特別委員會的主持引導。除了強化人才的招募和培訓外，國家公共辯論委員會於 2004 年即編製一些方法手冊（*cahiers méthodologiques*），提供特別委員會處理公共辯論之構思、實施和工具的方法。這些手冊很快地超出內部使用，而分送給業者、公共辯論中的與談者和參與者、教授、研究者和學生。2007 年再版時納入先前的實務教訓²¹⁹。2013 年第 3 版則增補內容且集結成一份「方法論手冊」（*Cahier de méthodologie*），對於公共辯論的基本原則和法則（特別委員會主席的任命、成員的選擇、應遵守的倫理守則、特別委員會的運作、成員的獨立性和中立性、辯論基本原則、辯論標的的界定...）、公共辯論的準備（秘書長的選任、在地辦公處所的設置、與業者聯繫、認識場址所在、定義辯論的範疇、會見行動者、作成行事曆、選擇集會的地點時間、準備相關資訊...）、公共辯論的進行（各種參與管道、辯論的開啟、各種集會的舉行以及補充研究和補充、辯論的結束、如何在辯論中適當地協助業者...）、乃至於辯論之彙報和總結報告的製作等，都有詳細的說明和指引，有助於所有相關或有興趣的個人或團體較佳地認識辯論的原則、準備和進行²²⁰。如同此一新版手冊出版當時國家公共辯論委員會主席所言，遵守這些簡單而務實之原則，固然無法保證每次的辯論都能成功，卻容許捉住成功的所有機會²²¹。

三、公共辯論的成本與效果

有關成本與效果的討論，主要是針對重大開發或建設計畫。公共辯論機制的運行，除了國家公共辯論委員會的人事和運作費用外，還須為公共辯論的舉辦付出額外的時間和金錢。正是基此考量，此一加重程序並非毫無限制地適用於全體的開發或建設計畫，相反地，必須是符合一定標準、門檻的「重大」計畫才有適

²¹⁹ Cf. CNDP, *CNDP 2002-2012 : La pratique du débat public, op. cit.*, p. 44.

²²⁰ CNDP, *CNDP 2002-2012 : Le cahier de méthodologie, op. cit.*

²²¹ *Ibid.*, p. 5. 值得指出的，國家公共辯論委員會不斷創新和實驗一些參與形式，2020 年度報告即指出在該年度實驗了 9 種新的參與工具，例如在計畫所在地設置「辯論之家」讓公眾可以定期與業者交換意見、組成小組討論等，cf. CNDP, *Rapport annuel 2020*, Paris, CNDP, 2021, pp. 8-9.

用餘地²²²。此外，並非每個向國家公共辯論委員會提出請求的計畫，都會歷經公共辯論；無論涉及強制或任意提出請求之計畫，**國家公共辯論委員會對於舉辦公共辯論的適當與否都保有決定權**，當其認為業者在提出請求前其實已作出決定或是已與公眾取得共識而沒有辯論的必要，或是舉辦事前商議即足以滿足公眾參與之要求時，得決定不舉辦公共辯論。依據 2002-2012 年回顧報告的統計，在 2002 年至 2012 年之間，平均每年約有 15 件開發和建設計畫向國家公共辯論委員會提出請求²²³，其中 49%決定舉辦公共辯論，27%舉辦事前商議，18%無後續，5%不受理，1%未宣告²²⁴，簡言之，**舉辦公共辯論的案件占總請求案件的 1/2**。即便有雙重的過篩機制，公共辯論仍被批評是一個高成本、卻對計畫影響有限的沉重程序。

1. 高成本的程序

首先，在時間方面，公共辯論是重大開發或建設計畫之決定過程冗長的原因之一。為了控制公共辯論程序的進行，文本明確地課予各個階段的進程，如果從向國家公共辯論委員會提出請求之日起算，依序包括：2 個月作出舉辦公共辯論之決定、3 至 6 個月的前階準備工作、4 至 6 個月的嚴格意義的公共辯論、辯論結束後 2 個月內彙報和總結報告的公布、總結報告公布後 3 個月內業者作成決定，**總計最多可達 19 個月**，可謂相當漫長的程序。但這是文本的規定，在現實中，公共辯論可能耗費更多的時間，例如，前已提及之興建大西部新機場之計畫，因為在辯論中發生質疑而須進行補充鑑定，從 2001 年 1 月到 2003 年 10 月，用掉將近 3 年時間²²⁵。

其次，在金錢方面，公共辯論是一個昂貴的程序。公共辯論的花費可以分成

²²² DELAUNAY (B.), *De l'enquête publique au débat public...*, *op. cit.*, n° 50; CONSEIL D'ÉTAT, *op. cit.*, p. 154.

²²³ CNDP, *CNDP 2002-2012 : La pratique du débat public*, *op. cit.*, p. 49.

²²⁴ *Ibid.*, p. 68.

²²⁵ <https://www.debatpublic.fr/projet-daeroport-notre-dame-landes> (dernière visite le 7 août 2020).

兩部分，一是準備和舉辦公共辯論之物資費用（特別委員會運作之物質支出、資訊服務方面的成本、溝通費用等），由業者負擔；另一是特別委員會成員之津貼和旅費以及補充鑑定之費用，由國家公共辯論委員會負擔。依據 2002-2012 年回顧報告的統計，由業者負擔之準備和舉行辯論之費用，平均每個辯論約 81 萬歐元，而當涉及較大規模或較重要的計畫時，可能超出 100 萬歐元、甚至到 250 萬歐元；至於國家公共辯論委員會直接支付之費用，每個辯論平均大約 5 萬 4 千歐元，依是否有補充鑑定以及其重要性而有變化。簡言之，加總起來，**每個公共辯論的平均花費約 86 萬歐元**²²⁶。

有業者因而批評此一程序增加額外負擔、導致決定過程延誤或計畫癱瘓，也曾有建設部長質疑「積極公民」的發展成本，並提議消除無用的程序和改善公共辯論²²⁷。其實，當初針對重大開發或建設計畫創設公共辯論程序的理由，除了回應公民的訴求外，正是為求節約時間、金錢和精力，以及減少耗費時間、金錢和精力之訴訟案件的增生²²⁸。因此，對於高成本的批評，不乏學者指出，從決定的快速來判斷公共辯論的績效顯得白費力氣，因為快速作成決定不保證就有效率，可能會在缺乏深思熟慮下產生負面後果；相反地，在決定過程上游舉辦公共辯論有助於提前發現問題，且透過對話避免計畫被不滿的民眾以各種手段無盡拖延²²⁹。此外，在金錢花費方面，有學者援引 2002-2012 年回顧報告的統計數字指出，**相較於計畫平均預期成本 9 億 2 千萬歐元而言，每個公共辯論平均花費 86 萬歐元，其實只占其中的 0.1%**²³⁰，倘若公共辯論能改善計畫或是提高社會可接受度，這筆花費可以視為是好的投資²³¹。

²²⁶ CNDP, *CNDP 2002-2012 : La pratique du débat public, op. cit.*, pp. 107-109, spéc. p. 108.

²²⁷ Discours de Gilles de Robien, ministre de l'Équipement, lors du débat à l'AN « infrastructures de transport », 20 mai 2003. Sur ce point, Cf. RUI (S.), *Débat public et politique des grands projets : la performance délibérative en question*, in CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE, *La participation des citoyens et l'action publique*, Paris, La Documentation française, 2008, p. 98.

²²⁸ CHAMBAT (P.) et FOURNIAU (J.-M.), *Débat public et participation démocratique*, in VALLEMONT (S.) (dir.), *Le débat public : une réforme dans l'État*, Paris, LGDJ, 2001, pp. 10-11.

²²⁹ RUI (S.), *op. cit.*, p. 98-99.

²³⁰ CNDP, *CNDP 2002-2012 : La pratique du débat public, op. cit.*, p. 108.

²³¹ VIALATTE (P.), *op. cit.*, n° 23.

2. 有限的法律效果

不同於公共調查程序，位居上游審議時刻的公共辯論在本質上即與計畫之最終決定階段脫勾：公共辯論所引進的是一個針對計畫之適當性、可行性的事前討論階段，其提供資訊給決定者、而不拘束決定者；在公共辯論之後，不僅國家公共辯論委員會不對計畫的實質內容採取立場，公共辯論的結果對於業者續行計畫與否之決定亦不具直接的法律效果、對於行政機關准否計畫之最終決定的影響則更加薄弱。換言之，**公共辯論並未導致決定權力的移轉或分享**²³²。不乏論者指出，此一程序的侷限即在於：無法從辯論中得出可以拘束決定的法律效果，至多只能轉變之或延遲之，以致於其具體影響和射程範圍充滿變數²³³。

如前已提及的，奧爾胡斯公約第 6 條第 8 項要求行政機關在作成決定時應「妥適地考量」公眾參與程序之結果，有學者即基此質疑法國法上包括公共辯論在內的參與機制能否滿足此一要求²³⁴。其實，依據履約審查委員會的見解，所謂「妥適地考量」，並未強制主管機關應接受所有收到的意見並據此修改其決定；**第 6 條第 8 項並不意味著公眾對於決定具有否決權**，特別是，不能將此規定解釋為周邊居民之地方共同體對於計畫之命運有最終決定權，或是必須獲得其同意；**主管機關才是決定的最終負責者**，但決定應奠立在其所擁有的所有資訊之上（包括所收集到的意見），且應指出其基於何種理由而拒絕某一意見²³⁵。換言之，公約並不要求決定的內容必須受到參與結果的拘束，但為了確保其有效性，參與必須具備一些間接效果，否則，等於被剝奪所有的射程範圍和可信度²³⁶。

²³² Sur ce point, cf. CHEVALLIER (J.), *Délibération et participation*, *op. cit.*, p. 203; CHEVALLIER (J.), *Le débat public à l'épreuve...*, *op. cit.*, p. 781; SUBRA (P.), *Ce que le débat public nous dit...*, *op. cit.*, n° 7 à 8.

²³³ JAMAY (F.), *Principe de participation*, *op. cit.*, n° 262.

²³⁴ *Ibid.*, n° 263.

²³⁵ COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE DES NATIONS UNIES, *op. cit.*, pp. 155-156.

²³⁶ JAMAY (F.), *Principe de participation*, *op. cit.*, n° 263.

針對公共辯論程序，1995 年法律原只規定國家公共辯論委員會應公布彙報和作成總結報告，並交由調查委員或委員會使用。2002 年法律則在公共辯論和業者決定之間建立起明示的相關性，要求業者應在辯論後公布其續行計畫與否之決定以及續行的方式和可能對計畫進行的修正。2010 年法律更進一步要求業者應在其決定中明確指出其「為了回應從公共辯論中所獲取之教訓而認為有必要採行之措施」。這些規定強化了公共辯論本身與其後續的關連性，展現出立法者較佳考量公眾意見的意志²³⁷。在目前的規範下，即便業者仍保有選擇的自由，但無法從公共辯論中毫髮無傷地離開；其被責令說明且證立其選項、論證其選擇、且不能無視其對話者的反應²³⁸。

國家公共辯論委員會認為，公共辯論的實際影響力可以透過業者決定的方向和內容來加以度量²³⁹。依據 2002-2012 年回顧報告的統計，在 2003 年至 2012 年之間，針對 61 個舉辦公共辯論之計畫，在業者決定所作出的選擇中（同一決定中可能出現數個選項）：11 個維持原先計畫；25 個選擇了一個提交辯論或是在辯論中出現的選項；30 個修改或補充計畫；6 個暫緩或放棄計畫²⁴⁰；簡言之，在公共辯論後，大多數的計畫被修改、暫緩或放棄。另外，在 2018 年，為了評估辯論的射程範圍、有效性以及其對於決定所生的效果，國家公共辯論委員針對 91 個舉辦公共辯論之計畫進行分析，觀察點放在辯論閉幕後 5 個月（亦即業者作出決定的期限），其中：0 個計畫續行而無任何修正；59 個修正計畫的特徵和／或目標（其中半數以上進行補充研究、10 多個選擇了一個在辯論中出現的替代選項、10 多個修改了一個業者提交辯論的選項、1 個選擇了一個業者提交但非其偏好的選項）；29 個計畫轉向（依其目標和特徵續行，但計畫的引導方式有轉

²³⁷ FOURNIAU (J.-M.), *L'institutionnalisation controversée d'un modèle français de débat public*, *op. cit.*, pp. 87-88.

²³⁸ CHEVALLIER (J.), *Le débat public à l'épreuve...*, *op. cit.*, pp. 782-783.

²³⁹ CNDP, *CNDP 2002-2012 : La pratique du débat public*, *op. cit.*, pp. 112-113.

另可指出的，為了確定公共辯論是否回應公民和機構的期待，國家公共辯論委員會曾委託學者建立客觀的評估機制，以便系統性地對未來所有公共辯論的品質和效果進行評估（Cf. ANTOINE (S.), *L'évaluation des débats publics*, 2016. hal-01503029）。不過，似乎至今尚未正式付諸實施。

²⁴⁰ CNDP, *CNDP 2002-2012 : La pratique du débat public*, *op. cit.*, pp. 114-117.

向，如進行商議等)；**3 個計畫被放棄**²⁴¹；簡言之，91 個計畫都被修正、轉向或放棄。對國家公共辯論委員而言，從這些數據可以肯定公共辯論達到了轉變計畫、且因此豐富和改善相關決定的目標²⁴²。

最後，值得一提的，有許多作者樂於對於公共辯論機制作出「超出決定之外」的解讀，而聚焦於辯論實務之「看不見的」或「潛伏的」效果：例如，改正業者的習慣、促成社運界的動員、重啟對話的空間、引領「辯論文化」的建構……²⁴³。歷經 20 多年的改善和鞏固，公共辯論不一定能有效化解衝突、也不總是能影響決定，卻是討論和交換意見的理想平台：在今天，公共辯論不僅在重大開發或建設計畫的決定過程中扮演重要角色，也在公行動的其他領域中占有一席之地，成為某種「重大改革之準備的必要象徵」²⁴⁴。

第三節 綜合評析

在法國，行政關係在近半個世紀中產生巨大的變化，人民從消極的臣民轉變成積極的公民，不僅參與原則在環境領域中被樹立且提昇至憲法位階，行政程序中的公眾參與機制亦不斷被檢討和創新，其中最受矚目的要屬公共辯論機制。依據學者 Fourniau 的分析，法國模式的公共辯論具有以下特點：1. 在決定過程的上游針對計畫的適當性進行辯論：因為是針對適當性的辯論，參與者與相關機關得立於平等之地位，對計畫的一般選項進行討論；2. 辯論是開放給所有想參與之

²⁴¹ CNDP, *Une nouvelle ambition...*, *op. cit.*, pp. 5-6.

²⁴² *Ibid.*, p.6. 近期國家公共辯論委員網站上就其設置 25 年的成果中再次強調：公共辯論的評估證實了參與對於計畫造成系統性的衝擊；在公共辯論後，只有 3 個計畫被放棄、58 %修改其構想和其重大特徵、其餘計畫的治理方式 (modalités de gouvernance) 完全翻修。
<https://www.debatpublic.fr/notre-histoire-206> (dernière visite le 15 avril 2022).

²⁴³ GOURGUES (G.), *Le débat public en France : limites réelles et progressions latentes*.
<https://www.espacetemps.net/en/articles/le-debat-public-en-france-limites-reelles-et-progressions-latentes/> (dernière visite le 7 août 2020).

²⁴⁴ CHEVALLIER (J.), *Le débat public en question*, in *Pour un droit commun de l'environnement. Mélanges Prieur*, Paris, Dalloz, 2007, p. 493.

人，不經由某個機關事先訂定參與者之資格；3. 由第三人來擔保公眾參與，其彙報辯論而不對計畫發表意見；國家公共辯論委員會的地位使其成員得以司法官的立場自居，並獲承認其中立性和獨立性；4. 從辯論經驗中推導出資訊的透明、參與者的等值、交換的論證、問題的窮盡、答案的多元性等辯論法則，這些法則以及複核鑑定（*contre-expertise*）的可能性使得辯論越辯越明，且是取得公眾信任所必要；5. 業者在辯論結束後對於續行計畫與否以及後續將採行的必要措施作出決定²⁴⁵。

此一在「中立第三人」確保下「公眾」「及早」對於計畫之「適當性」進行「辯論」，且辯論結果應被考量之參與機制，在歷經多次改革和多年實踐後，在制度設計上更加完備、在實際運作上更趨成熟。特別是相較於環境事務上傳統的參與或諮詢程序而言，此一上游參與機制的一些設計理念和實務作法，在相當程度內確保了公眾參與的有效性，且容許業者和計畫許可機關可以從更全面的資訊出發，作出最佳的選擇。以下分別就其適用範圍、討論議題、程序設計、輔助設計、法律效果、專責機關的設立等面向，提出簡評。

首先，在適用範圍方面。作為計畫決定過程中參與機制的一環，公共辯論的建制並不是用來取代計畫許可階段原有的參與管道，而是超前部署，讓公眾在擬訂階段中即得參與其中，協助業者及早修正、甚至暫緩、放棄計畫；換言之，相較於過往民眾只能在決定過程的末端發聲，現在則是上游的公共辯論加上一——除非業者放棄計畫或涉及政策改革計畫——末端的參與管道。此一多重且繁複的程序安排，無疑須以付出額外的時間和金錢作為代價，正因如此，此套加重程序只適用於性質上或規模上符合一定標準和門檻的「重大」計畫；此外，由於重大計畫不必然都會引發高度爭議或關切而需要舉辦公共辯論，法國法還賦予國家公共辯論委員會裁量權力。此等安排兼顧人民之參與權利與行政效能，值得肯定。

²⁴⁵ Cf. FOURNIAU(J.-M.), *La portée de l'institutionnalisation du débat public*, *op. cit.*, p. 140; FOURNIAU(J.-M.), *L'institutionnalisation controversée...*, *op. cit.*, pp. 89-90.

其次，在討論的議題方面。針對重大計畫之擬定，奧爾胡斯公約第 6 條第 4 項要求「當所有的選項和解決方法仍有可能，且公眾可以發揮真實影響力之時」的及早參與。就此要求而言，傳統的公共調查或聽證等參與機制，因為是在作成許可決定之前才舉辦，即令民眾可以藉此充分地表達意見，惟時機已晚，無法挑戰計畫的可行性、適當性和重要內容，民眾參與所能發揮的影響力實屬有限。相反地，正因為公共辯論是在進行初步研究評估後、提出計畫許可申請前的上游階段舉辦，因而容許公眾對於「計畫之適當性、目標和主要特徵」，且於必要時，對於「替代的解決方法，包括計畫的不實施」等議題進行辯論，真正落實公約第 6 條第 4 項之要求。然值得一提的，在有關 Fos-sur-Mer 焚化爐興建案中，履約審查委員會在 2009 年 7 月 3 日結論中卻認為，公共辯論並非滿足公約及早參與之要求所必要者，而公共調查程序已符合之²⁴⁶；此一見解不僅與法國學說的立場大相逕庭，也與其自身一貫的見解有所扞格²⁴⁷。

接著，在程序設計方面。不同於傳統參與程序中主要的對話者是當事人和利害關係人、且在人數眾多的情形下由經篩選出的有限人員或團體作為代表，公共辯論則是建立在「開放之辯論」的理念上，因此，理想中的公共辯論是去利害關係的辯論、參與者是未經事前定性或界定的一般公眾，且為了讓公眾可以有效參與，相關程序的設計特別強調整個過程中的資訊公開、辯論前的充分準備、以及辯論中平等和理性的論據交換。鑑於參與者眾且討論的議題廣泛，為確保程序的順利進行，文本明確控制各個階段的進程，相反地，對於公共辯論的實際準備和進行方式，則留給主辦者依據個案所需自由選擇。以前述「Fécamp 離岸風電場計畫」為例，此案在事前已進行商議，因此，整個公共辯論程序的進行相對平和，

²⁴⁶ Conclusions relatives à la communication ACCC/C/2007/22(France) du CERDC du 3 juillet 2009. 對此結論，有法國學者惋惜履約審查委員會錯失了將公共辯論這般在上游參與之程序樹立為歐洲標準的機會，但也推測其可能是考量到公約的統一適用而不希望課予同為締約國的年輕民主國家太高的要求。Cf. BÉTAILLE (J.), *Le droit français de la participation du public...*, *op. cit.*, p. 2086.

²⁴⁷ 特別是，在複雜的決定過程中，公眾應可以參與對環境有重大效果之初步或次要決定的每個階段、後階段的公眾參與不能彌補前階段公眾參與的缺乏。

但特別委員會仍在籌備階段仍先與 108 位各種背景的人士進行初步訪談，且透過辯論特刊、廣告展板、工作坊等各種宣傳方式吸引公眾參與，最後共舉行了 8 場不同性質的實體集會，總計約 1200 人次參與，再輔之以線上問答和論壇等網路參與。嚴格的時程搭配靈活的實作，應是促成多元有效之公共審議的適當安排。

再者，在平衡措施方面。鑑於業者與公眾之間在專業和資力上的不對等，公共辯論在細部設計和運作上還安排一些平衡的措施，值得注意。一是法律明定，當公眾質疑業者所提供之資料不完善或不完備時，不僅特別委員會得依請求要求業者進行補充研究，且國家公共辯論委員會得自行或依據特別委員會主席之請求而交付獨立的專家或專家團隊進行補充鑑定，費用由國庫買單；二是行之有年的實務作法，為了讓行動者亦擁有廣泛散布其論據的可能性，特別委員會在網頁專區中特設「貢獻」的欄位，讓有組織的團體可以對整個計畫提出完備、經過論證且附上資料的觀點，此外，並擇取論證品質良好者製作成「行動者手冊」上線且分送公眾，在前述「多年期能源方案修正」案中，總共有 140 份「貢獻」、193 份的行動者手冊。這些規定或作法讓不同觀點能對等呈現、彼此較量，有助於落實闡明決策者的制度功能。

另外，在法律效果方面。公共辯論是重大計畫實施與否之決定過程中一個對話及闡明分歧意見和敏感之處的重要時刻，且一旦續行計畫，辯論中所提出的論據和問題，將有助於豐富計畫、演進計畫、並使計畫較佳地調適於其所處的社會和環境背景²⁴⁸。換言之，公共辯論既不是民意調查，也不是公民複決²⁴⁹；對於公共辯論的結果，業者在決定是否及如何續行計畫時必須妥適地加以考量並說明理由，但在法律上並不受其拘束，這點在法國內部引發部分人士的批評。其實，此一止於參考或斟酌的效果是所有諮詢程序（例如法國的公共調查²⁵⁰、我國的聽證

²⁴⁸ CNDP, *CNDP 2002-2012 : La pratique du débat public, op. cit.*, p.17.

²⁴⁹ CNDP, *Rapport annuel 2018*, Paris, CNDP, 2019, p. 2.

²⁵⁰ 在公共調查程序中，調查委員雖須對調查結果作出附理由之結論，但主管機關並不受拘束，只在不遵循的情形下必須附具理由說明。

程序)所共同的,只是公共辯論是額外附加的程序(至少在重大開發或建設計畫、綱領方案的情形是如此)且所需投入的時間和金錢又高出一般諮詢程序許多,也因此特別引發注目。考量到公共辯論的對象都是影響層面廣、爭議大的重大計畫,倘若公共辯論的舉辦不流於形式,能實質改善計畫的品質或提高計畫的接受度,那麼這些成本的付出反而可以創造雙贏。

最後,在設立專責機構方面。相較於其他參與程序而言,專責機構的設立是公共辯論機制的一大特點。在法國,國家公共辯論委員會的存在有其身的背景,在設立之初,是希望在越演越烈的開發衝突中,透過中立第三方確保業者與公眾之間對話的可能性;之後,轉型為獨立行政機關,則是面對行政部門的慣習和敵對狀態,希望也與政府機關之間保持距離。在法國,專責或獨立機關的設立,都曾引發必要性或性質的爭論,且質疑之聲似乎未曾中斷。既然國家公共辯論委員會的主要任務是**確保公共辯論(而不是計畫)的成功**,且在辯論後只忠實彙報辯論的結果,並不對計畫的實體表示意見,因此,相較於機關之設置本身而言,更重要的問題似乎應在於**如何維護實際舉辦者的公正中立以及舉辦的專業能力**。就此,法國在費用分攤上的安排(如特別委員會委員的酬勞由國庫負擔、舉辦公共辯論之費用由業者負擔、協力基金的設立等),以及針對個案組成特別委員會時考量成員之聆聽和商議之能力、掌握公共辯論原則之能力、以及背景的多樣性(在前述「Fécamp 離岸風電場計畫」中 5 名特別委員會成員即各有所長)、甚至對於負責監督事前商議或後辯論商議之擔保人的培訓、方法論手冊的編製等,均值得借鏡。

第五章 我國相關法制檢視及方案建議

本研究計畫的主要任務是參考法國公共辯論機制，研提我國公共審議機制之可行方案。依上述研究，法國公共辯論機制在歷經多次改革和多年實踐後，在制度設計上更加完備、在實際運作上更趨成熟。此一機制的成功運作無疑與參與文化在該國的落地生根有密切關係，是二者的相輔相成促成公眾及早參與發揮其真實的影響力；惟即便如此，此一機制在法國內部亦非不受批評且持續成為檢討的對象。基此，本研究認為，我國在構思如何建立公共審議機制時，無庸、也不宜貿然整套移植、全然仿效，但其基本理念：在「中立第三人」確保下「公眾」「及早」對於計畫之「適當性、目標和主要特徵」進行「辯論」且辯論結果獲得考量等特點，應可以作為我們的參考座標。

惟如本研究計畫第一章已說明的，依「委託研究計畫需求說明書」的指示，在本研究計畫的脈絡下，所謂的「公共審議機制」，是指在「**重大公共政策**」形成過程中的上游諮詢機制。然從第二章至第四章的引介和分析可知，法國公共辯論機制是一個**與環保領域相關、主要涉及重大開發或建設計畫之擬定的**及早參與機制，換言之，有其特定的適用領域和對象。有鑑於此一落差，以下在盤點我國現行法規時，將廣納國內主要的公眾參與機制，但在構思方案建議時，則將以法國機制所適用的領域和對象作為出發點。以下先檢視我國法制環境，再提出方案建議。

第一節 主要公眾參與機制的分析與檢討

在我國現行法上，為了保障人民權益和強化決策正當性，行政程序法、國土計畫相關法律、環境影響評估法、乃至於一些專業計畫法律中均有資訊公開和公眾參與之相關規定，此外，中央和地方政府亦透過行政命令規劃了一些公共政策或決策的參與管道。這些現有的公眾參與機制是如何設計、規範？從上游諮詢或公共審議的角度來看，是否滿足公眾有效參與的要求？或是否提供可以嫁接的基礎框架？這些分析與檢討將有助於探求法國機制引入我國的可行方案。

一、聽證程序

聽證制度之目的在於彰顯及促進「實踐參與式民主」、「強化依法行政」、「保障人民權益」²⁵¹等價值，屬憲法正當法律（行政）程序原則之核心內涵及具體實現。聽證程序被稱為「提前之司法保護程序」，係因其被認定為「正式程序」（相對於「陳述意見」、「公聽會」或「陳情」），而師法於司法法庭之運行程序為設計：舉凡其關注「當事人及利害關係人」、強調「要式性」、以「公開進行」為原則，當事人於聽證時得委任「代理人」、陳述意見、提出證據，或經主持人同意後得詢問相關人、與證人對質詰問，甚至在認為主持人處置不當或違法，得當場立即聲明異議等，均與法庭進行之流程有相似之處²⁵²。有關聽證之規定，行政程序法於總則章中有聽證之專節、內政部訂有舉行聽證作業要點，此外，行政程序法行政計畫章亦有舉行聽證之明文，以下分述之。

²⁵¹ 湯德宗，行政程序法，收於：翁岳生編，行政法（下），增訂四版，頁 36、38、38-39（2020 年）。

²⁵² 湯德宗（同前註），頁 81。

1. 行政程序法總則章第十節的聽證程序

(1)聽證程序的啟動和適用

行政程序法第 54 條規定：「依本法或其他法規舉行聽證時，適用本節規定。」原則上，聽證程序的啟動和適用，行政機關享有高度的程序裁量權限；聽證程序之啟動方式主要可分為「依職權裁量舉行」與「依法規強制舉行」二類。前者如「作成負擔處分前認有舉行聽證必要之情狀」²⁵³、「擬定法規命令依職權進行聽證」²⁵⁴；後者如「作成負擔處分前依法規明文應舉行聽證者」²⁵⁵、「擬定法規命令前依法舉行聽證者」²⁵⁶與「其他情狀依法規明文應舉行聽證者」²⁵⁷。

(2)聽證的相關程序

• 舉行聽證前

行政機關應以書面通知**當事人及利害關係人**，必要時、或法規有明文要求時，並應登載於政府公報或以其他適當方法公告之；聽證期日及場所之決定，亦應預留相當時間，便利當事人或其代理人參與；基於聽證程序本身之高技術性，**聽證程序之主持人由機關首長或其指定之人員擔任**，必要時得由律師或其他法律專業人士在場協助²⁵⁸；行政機關認為必要時，得舉行「預備聽證」²⁵⁹。

²⁵³ 行政程序法第 107 條第 2 款。

²⁵⁴ 行政程序法第 155 條。

²⁵⁵ 行政程序法第 107 條第 1 款、行政罰法第 43 條與政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例第 14 條。

²⁵⁶ 行政程序法第 156 條。

²⁵⁷ 公民投票法第 10 條第 4 項、國家通訊傳播委員會組織法第 10 條第 7 項、放射性物料管理法第 8 條第 3 項及第 17 條第 2 項。

²⁵⁸ 行政程序法第 57 條。林明鏘教授提及，基於聽證本身高度技術性，行政機關應思考如何培育相關人才以進行其聽證程序。參閱：林明鏘，憲法與行政程序，收於：李鴻禧編，臺灣憲法之縱剖橫切—李鴻禧退休紀念論文集，頁 358（2002 年）。此外，林秀蓮司長亦自維護「公正形象」之角度提出，長期而言或可考慮建立類似美國「行政法法官」（administrative law judges）制度，以確保聽證程序之客觀中立，並提升人民對於行政之信賴；短期而言，至少機關內部應擬定並實施「聽證主持人培育養成計劃」。參閱：林秀蓮，行政程序法有關聽證制度之檢討，收於：社團法人臺灣行政法學會編，行政法人與組織改造／聽證制度評析，頁 285-286（2005 年）。

²⁵⁹ 行政程序法第 58 條。預備聽證之進行，亦應作成紀錄。

• 聽證進程序

聽證原則上應公開以言詞為之²⁶⁰。程序之進行由主持人裁控，在主持人說明案由後，當事人陳述意見、提出證據，經主持人同意後並得對機關指定之人員、證人、鑑定人、其他當事人等發問²⁶¹；經通知或許可參加聽證之利害關係人，於聽證時，經許可得發言或發問²⁶²；對於當事人或其他到場之人的發問或發言，主持人有許可或禁止之權限²⁶³，並認當事人意見業經充分陳述，而事件已達可為決定之程度時，得即終結聽證²⁶⁴。當事人對於程序進行中主持人之處置違法或不當，得即時聲明異議²⁶⁵。

• 聽證紀錄

聽證程序終結後，舉辦聽證之主管機關應作成「聽證紀錄」²⁶⁶。聽證紀錄之應記載事項，依行政程序法第 64 條，應載明「到場人所為陳述或發問之要旨」及「其提出之文書、證據」，且僅於異議情事發生時，應另記載「當事人聲明異議之事由」及「主持人對異議之處理方式」²⁶⁷。相關規定對於聽證紀錄應記載事項之規範密度十分寬鬆，可能連動影響後續行政機關履行同法第 108 條所明訂之「斟酌義務」。於行政院提出之行政程序法部分條文修正草案²⁶⁸（以下稱「修正草案」）中，即於本條明列聽證紀錄之應記載事項，其中便將「詢問事項與答復要旨」²⁶⁹納入規範，或有增進聽證紀錄完整性之功能²⁷⁰。

²⁶⁰ 行政程序法第 59 條第 1 項。

²⁶¹ 行政程序法第 61 條。

²⁶² 行政程序法第 62 條第 2 項。

²⁶³ 行政程序法第 62 條第 2 項第 5、6 款。

²⁶⁴ 行政程序法第 65 條。

²⁶⁵ 行政程序法第 63 條。

²⁶⁶ 行政程序法第 64 條。

²⁶⁷ 若當事人針對主持人駁回異議之處分尚有進一步意見，依行政程序法第 174 條規定，僅得於對實體決定聲明不服時一併聲明之。

²⁶⁸ 行政院，行政程序法部分條文修正草案總說明及修正條文對照表，頁 23，2021 年 8 月，<https://www.ey.gov.tw/File/281121FB99808162?A=C>（最後瀏覽日：2022 年 5 月 13 日）。

²⁶⁹ 修正草案第 64 條第 2 項第 6 款。

²⁷⁰ 值得注意的，行政院新提出之修正草案中新增「聽證報告書制度」：草案第 65 條參考日本行政手續法第 24 條 3 項新增訂主持人製作「聽證報告書」之義務。立法理由明文：「現行條文修正

(3)與「陳述意見」和「公聽會」之比較

• 與「陳述意見」的差異

所謂「陳述意見」，係指「相對人或利害關係人闡明利害關係後，於機關所定陳述期間內，提出陳述書或以口頭之方式，載明或陳明事實上與法律上意見」²⁷¹。行政程序法上有關陳述意見之制度主要訂於行政處分章內，另於擬定法規命令之預告程序中，亦有公眾對系爭抽象一般性命令提出廣泛意見之機會；而聽證如前所述，則有可能在作成負擔處分、擬定法規命令與計畫裁決程序前舉行。相對於行政機關具有廣泛程序裁量權限之聽證程序，陳述意見基於行政程序法第 102 條²⁷²之構成要件與相關釋字對正當法律（行政）程序之闡述，或可認其為憲法上對於正當行政程序之基本要求；然而，在行政程序法第 102 條、第 103 條及第 114 條之交互適用下，導致實際上法律強制行政機關於作成決定「前」應通知相對人陳述意見之情形，寥寥無幾²⁷³。

• 與「公聽會」的差異

行政程序法並未對「公聽會」加以規範，此類程序出現在特別行政法中，例如，大眾捷運法第 10 條第 2 項²⁷⁴。公聽會的目的在於「蒐集、聆聽與諮詢」專家、學者、利害關係人或民間團體及有關政府代表，甚至一般民眾之意見，僅具

後列為第一項。按聽證主持人係基於中立、公正之立場，透過廣泛之聽證指揮權限，直接聽取雙方陳述並檢討相關文書、證據。對於當事人之主張有無理由，自得形成特定心證。此等由聽證主持人直接形成之心證，相較於透過聽證紀錄間接呈現之聽證過程，不但有助於行政機關正確、妥適地認定事實，亦可知悉行政機關據以作成相關處分或其他行政措施之考量因素，從而得作為行政救濟機關進行審查時之具體依據。」

²⁷¹ 湯德宗（同前註），頁 80。

²⁷² 行政程序法第 102 條：「行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，除已依第三十九條規定，通知處分相對人陳述意見，或決定舉行聽證者外，應給予該處分相對人陳述意見之機會。但法規另有規定者，從其規定。」

²⁷³ 廖元豪，儀式性質的聽證權，收於：社團法人臺灣行政法學會編，行政程序法之實施經驗與存在問題／聽證制度之理論、制度及實務，頁 280（2009 年）。

²⁷⁴ 大眾捷運法第 10 條第 2 項規定「辦理大眾捷運系統規劃時，主管機關或民間應召開公聽會，公開徵求意見」，而交通部為此訂定交通部辦理大眾捷運系統規劃公聽會作業要點，對相關程序有細部規定。

「諮詢性質」而無法律上效力。除此之外，相較於機關作成負擔處分前對聽證紀錄所負有之「斟酌與說理義務」，公聽會縱使有作成紀錄，至多亦僅具參考性質。易言之，公聽會於現行我國行政法制下為一便宜性之規定，並無嚴格的程序保障²⁷⁵。

然值得注意的是，修正草案於行政程序法第 66 之 1 條至第 66 之 5 條增訂「公聽會程序」專節，明文規定得邀請出席之人員包括學者專家、相關機關代表、相關團體代表及其他適當人員²⁷⁶、在「邀請人員時，應兼顧各方利益代表性及均衡性」²⁷⁷、通知書公開書面要式性²⁷⁸、公聽會紀錄製作、公開與機關之斟酌義務²⁷⁹。觀察上開修正草案，公聽會之程序要求雖不及聽證程序，但或可認為已朝向聽證化的方向前進。

2. 內政部舉行聽證作業要點

(1) 制定背景

受司法院釋字第 709 號、第 739 號解釋之影響，內政部於 2016 年 10 月 31 日發布舉行聽證作業要點（以下稱「聽證作業要點」），以促進民眾參與，並符合正當行政程序²⁸⁰。在內政部審理都市計畫、重要濕地、海岸管理、都市更新、土地徵收、市地重劃等案件，並作成行政處分前，若有法規規定應舉行聽證，或依職權認有舉行聽證之必要時²⁸¹，即依本要點規定辦理。相較於行政程序法中聽證程序專節之規定，該要點基本上仍是建築於原有之架構上，但有部分的創新及改變。有學者有認，此要點「不僅側重事務性質類型與對人民權益

²⁷⁵ 林秀蓮（同前註），頁 268。

²⁷⁶ 修正草案第 66 之 2 條。

²⁷⁷ 修正草案第 66 之 2 條第 2 項。

²⁷⁸ 修正草案第 66 之 3 條。

²⁷⁹ 修正草案第 66 之 4 條。

²⁸⁰ 聽證作業要點第 1 點。

²⁸¹ 聽證作業要點第 2 點。

或產業有無重大影響，更著重相關事證或爭點的層面，頗具有審訊式聽證之精神，而其聽證流程的嚴謹性，相較於過去更有長足之進展」²⁸²。

(2)相較於行政程序法專節所具之特點

聽證主持人之選任：於第 9 點明定迴避事項，有助聽證之中立性；準備會議之設立：於第 5 點明文，在已存在預備聽證下另新設準備會議；更為公開之程序：第 7 點允許於特定區域內攝錄影；更為彈性之程序：第 15 點允許主持人彈性調整順序；強化準備程序之功能：第 16 點並未賦予證據調查權，可能是基於第 6 點，期待證據與相關資料於聽證程序開始前已先提出；紀錄方式：第 20 點明定應以錄音錄影方式輔助之，較具強制力；主持人總結制度之增設：第 24 點明定此一新制度，認為直接心證更有助於行政機關正確妥適之認定事實²⁸³。

內政部舉行聽證流程，可參見下圖：

²⁸² 高仁川，聽證程序的實態與變遷，行政程序法逐條釋義研討會第一梯次，社團法人臺灣行政法學會主辦（2021 年 8 月 21 日），頁 18，網址：

http://www.tala.org.tw/images/%E9%AB%98%E4%BB%81%E5%B7%9D_%E8%81%BD%E8%AD%89%E7%A8%8B%E5%BA%8F%E7%9A%84%E5%AF%A6%E6%85%8B%E8%88%87%E8%AE%8A%E9%81%B7_20210821.pdf（最後瀏覽日 2022 年 5 月 13 日）。

²⁸³ 參見郭冠宏，審議制度與聽證制度關係初探——以南鐵東移案與內政部舉行聽證作業要點為例，土地經濟年刊，28 期，頁 17 以下（2017 年）。

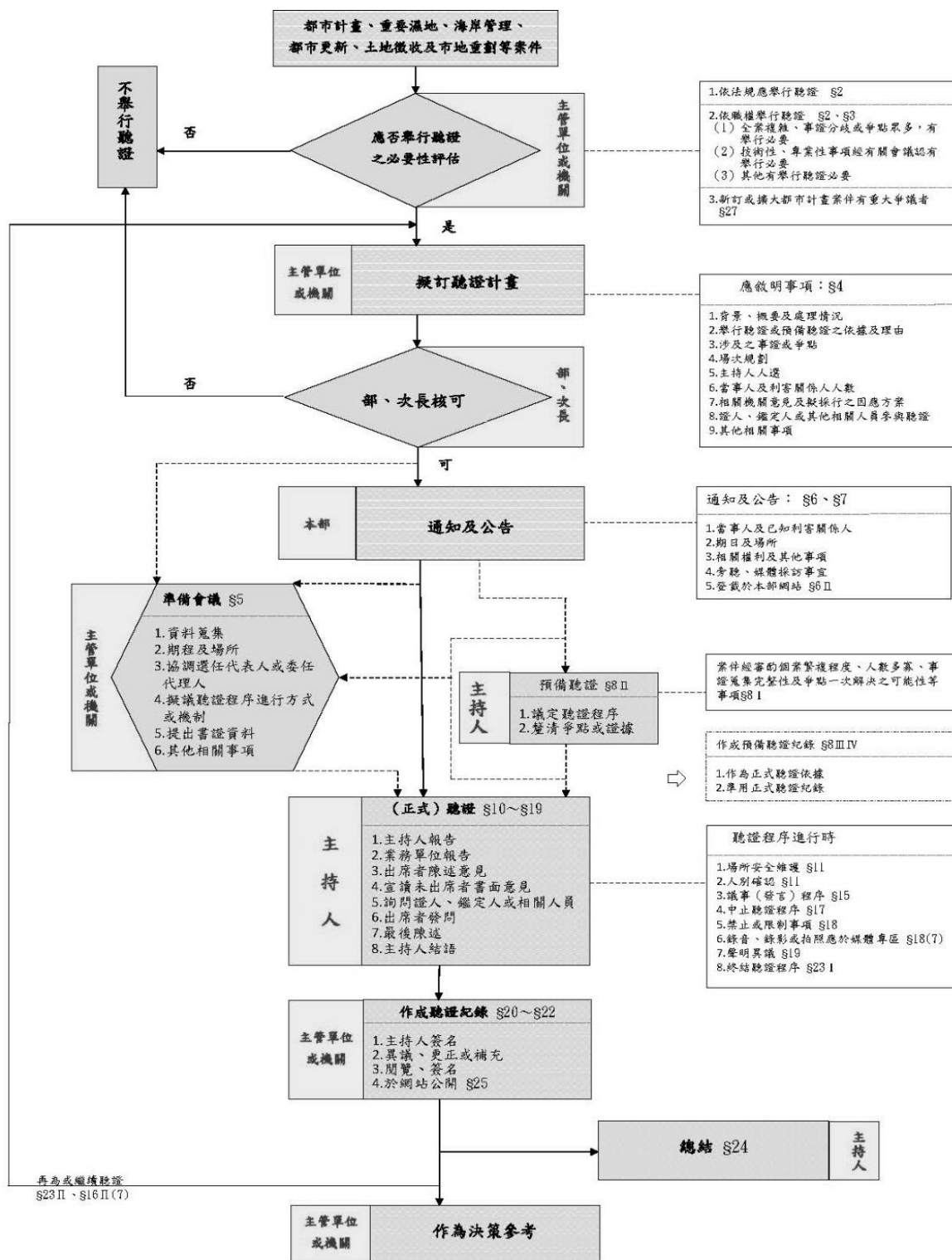


圖 V 內政部舉行聽證流程圖

《資料來源：內政部舉行聽證流程圖²⁸⁴》

²⁸⁴ 行政院公報，22 卷 206 期，內政部舉行聽證流程圖（2016）

3. 行政程序法行政計畫章中的聽證

(1)第 5 章行政計畫概說

行政程序法第 5 章行政計畫之規範設計，原有意參照德國聯邦行政程序法「確定計畫程序」之相關規定²⁸⁵，惟在立法過程中發生爭議²⁸⁶，最後僅通過兩個條文。第 163 條是有關行政計畫的定義：「本法所稱行政計畫，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」；第 164 條則規定：「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」。由此可知，有關計畫行為的各項法律問題，目前行政程序法的規定相當有限。

(2)計畫確定程序之聽證程序

雖然行政計畫章的規定非常簡略，但值得注意的是，第 164 條第 1 項明示兩類「應經公開及聽證程序」的行政計畫，一是有關**一定地區土地特定利用**之計畫，另一是有關**重大公共設施設置**之計畫，因為這些類型的計畫通常涉及多數人之利益和不同行政機關之權限，因此法律要求在作成確定計畫之裁決前，必須經過**公開及聽證程序**。針對此一聽證程序的進行，有學者認為，「行政計畫係牽涉各種職權之行政機關，利益相同或衝突利害關係人或團體，屬於一種多方權益互相糾葛之類型，其程序之進行理應比本法聽證程序更為慎密」²⁸⁷。已有許多研究

²⁸⁵ 德國聯邦行政程序法第 72 條至第 78 條。

²⁸⁶ 詳見廖義男，計畫確定程序規範之探討—臺灣行政程序法立法中爭論之議題一，收於：行政法之基本建制，頁 176-179（2003 年）；董保城，行政計畫，收於：翁岳生編，行政法（上），3 版，頁 603（2006 年）。

²⁸⁷ 董保城（同前註），頁 603-604。

指出，依據我國行政計畫章立法時所參照的德國聯邦行政程序法的相關規定，計畫確定裁決程序之聽證不同於一般聽證：倘若一般聽證程序重在調查事實及證據，並讓當事人及利害關係人得充分表示意見，計畫確定裁決程序之聽證則著重在彙報、溝通、討論及協調各種有關擬定計畫之不同意見²⁸⁸。

(3)辦法草案的相關規定

法務部於 2000 年曾依第 164 條第 2 項擬具「行政計畫擬定、確定、修訂及廢棄程序辦法草案」(以下稱「辦法草案」)，因涉及機關權限移轉而有違反法律保留疑義，故並未定案，然其有關聽證程序之規劃，仍可作為比較參考，歸納其特徵如下：

• 主持人之選任及其任務

計畫確定裁決聽證之主持人，其任務在於「彙整、整理並溝通與協調各種有關擬定計畫之不同意見」，並於聽證終了後，提出「聽證報告書」，以供計畫裁決機關作為審酌依據²⁸⁹。依據辦法草案第 5 條第 1 項與第 6 項，由計畫確定機關自行舉行聽證程序時，應指定「適當人員」為主持人，而與行政程序法第 57 條「由機關首長或其指定人員」為主持人，有所不同²⁹⁰。由於計畫確定裁決之聽證，由於涉及重大公共利益與多數人民重大權益保護之問題，而對於程序之「客觀中立性」要求亦相應提升，雖不禁止主管機關自行舉辦聽證，然而至少上開「適當人員」應避免主持人與負責計劃裁決之人員相同，甚至不應為隸屬於計畫主管機關之人員²⁹¹，以維超然客觀中立性之要求。

• 以「公告」、「公開展覽」代替「通知」

²⁸⁸ 廖義男（同前註），頁 196 至 197。

²⁸⁹ 廖義男（同前註），頁 197。草案第 9 條：「主持人或機關應使參與聽證程序之當事人及涉及其權限之其他機關充分討論，並力謀各種不同意見及利益之調和。於聽證終結後三十日內應對聽證結果作成聽證報告書，陳報確定計畫機關。」

²⁹⁰ 林秀蓮（同前註），頁 309。

²⁹¹ 廖義男（同前註），頁 197。

依據草案第 8 條第 2 項規定，於利害關係人逾越 50 人時，關於聽證期日之通知得以公告代替通知書。除此之外，依據草案第 5 條 2 項，系爭公告方式亦因系爭行政行為牽涉層面廣泛，而或有因地制宜之必要。除此之外，由於可預想影響之人數十分廣泛，從而為避免因部分當事人／異議者缺席而延宕程序進行，依據辦法草案第 8 條應於公告事項中載明「得不待其到場逕行討論」²⁹²。必要時，亦得通知權益受影響而未提出異議之人到場陳述意見²⁹³。

- 更具有公眾參與意涵的聽證程序

計畫確定裁決之聽證與作成處分前之聽證有本質上之不同，尤其在於作成處分前之聽證具有高度之「爭訟性」，從而具有偏向善重個人權益（如：防禦權）保護之傾向，有稱之為「權利保障式之聽證」，而無「公眾參與之功能」²⁹⁴；然而，計畫確定裁決聽證涉及之層面較為廣大，此類程序之「爭訟性」與「對立性」並不存在於機關與民眾間，而毋寧主要存在於「民眾間正方與反方間」，有稱之為「利益衡量與衝突解決式之聽證」，而具部分公眾參與之意義²⁹⁵；換言之，相關制度兼有向相對人、利害關係人、專家學者或社會賢達、一般民眾「蒐羅意見」之目的²⁹⁶。

4. 小結

聽證程序是我國現行法中最重要、也是最鄭重的參與機制。以下綜合評述行政程序法專節、聽證作業要點、辦法草案中有關聽證之規定。

²⁹² 林秀蓮（同前註），頁 309-310。

²⁹³ 辦法草案第 8 條第 1 項後段。

²⁹⁴ 傅玲靜，聽證程序之原則與功能，行政程序法逐條釋義研討會第一梯次，社團法人臺灣行政法學會主辦（2021 年 8 月 21 日），頁 4，網址：

http://www.tala.org.tw/images/%E5%82%85%E7%8E%B2%E9%9D%9C_2021.8.21_%E8%81%BD%E8%AD%89%E7%A8%8B%E5%BA%8F%E4%B9%8B%E5%8E%9F%E5%89%87%E8%88%87%E5%8A%9F%E8%83%BD_-_E5%85%AC%E9%96%8B%E7%89%88%E6%9C%AC.pdf（最後瀏覽日：2022 年 5 月 13 日）。

²⁹⁵ 同前註。

²⁹⁶ 蔡震榮，臺灣行政聽證制度執行狀況與效率評估，收於：社團法人臺灣行政法學會編，行政程序法之實施經驗與存在問題／聽證制度之理論、制度及實務，頁 253（2009 年）。

(1)在規範位階和規範密度方面：行政程序法是行政機關通用之行政程序基本法，而聽證程序明列總則章之專節且有詳細之規範，足見其地位之重要；聽證作業要點僅適用於內政部所處理之土地審議案件，因議題多元、涉及人數眾多，因而有部分不同於基本法之設計，但總體而言，聽證流程更加嚴謹；辦法草案是依據法律授權擬具，對於程序事項，亦有詳細規定。

(2)在可得參與之議題方面：行政程序法專節之規定，除適用於作成行政處分時所應舉行之聽證外，在作成其他行政行為之行政程序中，如舉行聽證，亦有其適用；然依行政程序法或其他法規強制舉行聽證者，並不多見，因而聽證程序的適用仍屬有限；至於聽證作業要點，內政部至今只據此舉行過兩個聽證案，一是「新竹公道三都市計畫案」，另一是「擬定桃園國際機場園區及附近地區特定區計畫」；辦法草案之聽證則適用於計畫確定之裁決。

(3)在參與者方面：作成處分前之聽證的參與者，限於當事人及利害關係人或其代表人、代理人；計畫確定程序之聽證的參與者，限於權益受影響者；換言之，一般民眾被摒除於聽證之外。

(4)在參與的時機方面：不論是作成處分前之聽證或是計畫確定裁決之聽證，都是在行政機關作成處分或裁決前舉行；在涉及法規命令時，依行政程序法之規定，行政機關是為「訂定」法規舉行聽證（在「擬訂」時只容許陳述意見），換言之，亦是在訂定前舉行；因此，聽證程序中的民眾參與，都應屬作成決定過程中的下游參與。

(5)在參與的形式方面：就是聽證。具體而言，在處分前之聽證的情形，當事人得陳述意見、提出證據、經同意對相關人發問；至於利害關係人，經通知或允許得參加聽證，於聽證時經許可得發問或發言；不論是當事人或利害關係人，主要是透過意見陳述來參與，只有經允許才得發問；由於發言和發問受到嚴格控制，與真正的討論和辯駁之間似乎有段距離；相反地，至少在規範層面上，計畫確定裁

決之聽證則強調當事人及有關機關之充分討論，並力謀不同意見及利益之調和。

(6)在參與的結果方面：行政機關作成經聽證之行政處分時，應「斟酌」全部聽證之結果；法規命令，則無類似規定；至於確定計畫之裁決，確定計畫機關對於已達成結論者，依聽證結論而為裁決，對於未決之事項則在全面斟酌各方利益後為妥適之裁決。

二、國土計畫相關法令中有關公眾參與的規定

自 1993 起，行政院經濟發展政策將「國土綜合開發計畫」納入「振興經濟方案」之重點內容之一，當年度行政院即開始研擬「國土綜合開發計畫法」草案，續送立法院審議。不過，草案歷經多次修正、進出立法院，直到 2015 年 12 月 18 日始經立法院三讀通過，2016 年 1 月 6 日經總統公布全文²⁹⁷。立法重點除了「建立國土計畫體系，確認國土計畫優位」、「劃設國土功能分區，建立使用許可制度」及「推動國土復育工作，促進環境永續發展」外，「建立資訊公開機制，納入民眾參與監督」也是不容忽視的一環²⁹⁸。以下先綜觀目前國土計畫法制之樣貌，再簡介公眾參與之相關規定。

1. 國土計畫法制概述

在國土計畫法立法之後，「國土計畫」可謂為我國空間計畫之最上位概念，係指「針對我國管轄之陸域及海域，為達成國土永續發展，所訂定引導國土資源保育及利用之空間發展計畫」²⁹⁹，其下又可分為「全國國土計畫」及「直轄市、縣（市）國土計畫」³⁰⁰（以下稱「地方國土計畫」）。地方自治機關得在遵循全國

²⁹⁷ 立法背景及歷程，參見行政院內政部營建署國土計畫法專區之說明。

<https://www.cpami.gov.tw/%E6%9C%80%E6%96%B0%E6%B6%88%E6%81%AF/%E6%A5%AD%E5%8B%99%E6%96%B0%E8%A8%8A/10182-%E5%9C%8B%E5%9C%9F%E8%A8%88%E7%95%AB%E6%B3%95%E5%B0%88%E5%8D%80.html>

²⁹⁸ 立法重點，參前註。

²⁹⁹ 國土計畫法第 3 條第 1 款。

³⁰⁰ 國土計畫法第 8 條第 1 項第 1 款。

國土計畫之前提下³⁰¹，針對其轄區訂定符合其地方需要之國土計畫。

現行法定土地使用計畫包括都市計畫、國家公園計畫及區域計畫 3 種，目前正值從原「區域計畫法」所架構的空間計畫體系轉換為上述國土計畫法空間計畫體系之過渡期，國土計畫法係採「三階段研議模式」：中央政府以及各地方自治團體，在參考過去區域計畫擬定「全國國土計畫」、「直轄市、縣(市)國土計畫」、「國土功能分區圖」，並逐步公告實施後，區域計畫法將不再適用³⁰²。目前前兩者已分別於 2018 年、2021 年公告實施，國土功能分區則應於 2025 年 4 月 30 日前公告³⁰³。

至於國土計畫與原都市計畫、國家公園計畫之關係，依國土計畫法之規定，中央主管機關擬訂全國國土計畫時，得會商有關機關就都會區域或特定區域範圍研擬相關計畫內容；直轄市、縣(市)政府亦得就都會區域或特定區域範圍，共同研擬相關計畫內容，報中央主管機關審議後，納入全國國土計畫³⁰⁴。全國或地方國土計畫擬訂後，都會區域相關計畫即應據以辦理都市計畫之擬訂或變更³⁰⁵，而國家公園計畫、或其他各目的事業主管機關擬訂之部門計畫，亦應遵循國土計畫³⁰⁶。質言之，國土計畫，為都市計畫、國家公園計畫、部門計畫之上位計畫，而前述計畫之實施，仍受都市計畫法、國家公園法及其相關法規管制³⁰⁷，若涉及環境影響評估或其他法制規範要求，則當然亦需依法進行。以上說明可參見下圖：

³⁰¹ 國土計畫法第 8 條第 3 項。

³⁰² 國土計畫法第 45 條。

³⁰³ 詳參「附錄 2 深度訪談紀錄-黃子芸專員」。

³⁰⁴ 國土計畫法第 8 條第 2 項。

³⁰⁵ 國土計畫法第 16 條。

³⁰⁶ 國土計畫法第 8 條第 4 項。國土計畫與其他部門計畫之關係，可參見「附錄 2 深度訪談紀錄-黃子芸專員」。

³⁰⁷ 國土計畫法第 23 條第 2 項但書。

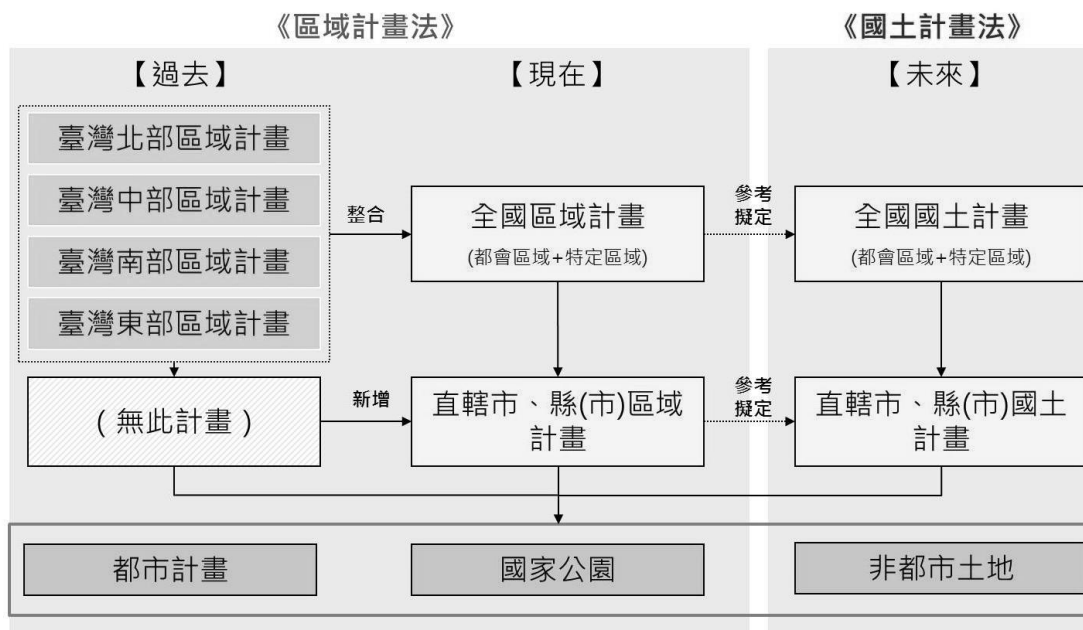


圖 VI 空間計畫體系圖

《資料來源：全國國土計畫草案³⁰⁸》

是故，若要觀察我國現行空間計畫體系中公眾參與機制之圖像，除國土計畫法外，都市計畫法等亦應一併納入為觀察對象。

2. 國土計畫法及區域計畫法的公眾參與機制

國土規劃應力求民眾參與多元化及資訊公開化，此基本原則於國土計畫法定有明文³⁰⁹，其具體機制不脫「資訊公開」以及「參與會議、表達意見」兩方面。

(1) 國土計畫擬定程序

- 計畫擬訂階段一座談會或其他適當方法

國土計畫之擬訂，應邀集學者、專家、民間團體等舉辦座談會或以其他適當

³⁰⁸ 內政部營建署，全國國土計畫草案，<https://www.cpami.gov.tw/filesys/file/chinese/dept/rp4/rp1061013-1.pdf>（最後瀏覽日：2022年5月12日），頁7。

³⁰⁹ 國土計畫法第6條第10款。

方法廣循意見，作成紀錄，以為擬訂計畫之參考³¹⁰。

- 擬訂後送審議前一公開展覽、公聽會

國土計畫擬訂後送審議前，應公開展覽 30 日及舉行公聽會；公開展覽及公聽會之日期及地點應登載於政府公報、新聞紙，並以網際網路或其他適當方法廣泛周知。學者、專家或民間團體得向該管主管機關提出意見，該管主管機關於審議中參考，後續併同審議結果及計畫，分別報請行政院或中央主管機關核定³¹¹。

- 審議進行階段一公開上網或登載政府公報等

審議進行階段，法制上並無舉辦公開說明會、公聽會之要求。但審議之進度、結果、陳情意見參採情形及其他有關資訊，應以網際網路或登載於政府公報等其他適當方法廣泛周知³¹²。且審議委員會進行中，亦得旁聽發言，詳後述。

- 計畫經核定後一公告、公開展覽、公開上網及登載政府公報

國土計畫經核定後，擬訂機關應於接到核定公文之日起 30 日內公告實施，並將計畫函送各有關直轄市、縣（市）政府及鄉（鎮、市、區）公所分別公開展覽；其展覽期間，不得少於 90 日；計畫內容重點應登載於政府公報、新聞紙，並以網際網路或其他適當方法廣泛周知³¹³。

(2) 申請使用許可的程序

除國土計畫擬訂程序外，計畫擬訂後由地方政府據以劃設國土功能分區，而依各分區類別不同，土地使用原則及相關管制措施亦有所不同³¹⁴，進而有「申請

³¹⁰ 國土計畫法第 12 條第 1 項。

³¹¹ 國土計畫法第 12 條第 2 項。

³¹² 國土計畫法第 12 條第 3 項。

³¹³ 國土計畫法第 13 條第 1 項。

³¹⁴ 國土計畫法第 21 條。

使用許可」之程序³¹⁵。在此階段，國土計畫法亦設有民眾參與機制，地方政府主管機關受理土地使用許可之申請後，應於「開始審議程序前」，將相關文件公開展覽於該申請案所在地之公所 30 日，並舉行公聽會。

前述公開展覽及公聽會、以及人民陳述意見處理程序，依行政院內政部〈國土計畫使用許可公開展覽與公聽會及陳述意見處理辦法〉（以下稱「國土計畫使用許可意見處理辦法」）之規定辦理之³¹⁶。公開展覽開始 7 日前，應以網際網路方式或其他適當方式公告周知³¹⁷，人民或團體得在公開展覽期間以書面出具意見，主管機關應於公開展覽期滿後 30 日內彙整意見³¹⁸，同時，公聽會應於公開展覽開始日起 45 內舉行³¹⁹，公聽會舉行之時間、地點等，應公告周知並書面送達申請使用範圍內之土地所有權人³²⁰。

主管機關舉行公聽會，申請人應出席說明使用許可計畫範圍及內容，目的事業主管機關、申請使用案件所在地直轄市、縣（市）政府及鄉（鎮、市、區）公所等，亦應出席³²¹；人民或團體得於公聽會提出意見³²²。為使公聽會程序順利進行，規範上賦予主持人有相當廣泛之職權，包括：許可或禁止申請人及到場人發言、命其退場等³²³。

舉行公聽會後，主管機關應作成紀錄，並應於公開展覽期滿之日起 30 日內，彙整人民或團體於公開展覽期間之書面意見及公聽會紀錄，以網際網路方式公開、寄送予申請人³²⁴；並將書面意見與公聽會紀錄，併同申請使用許可書圖文件報請

³¹⁵ 國土計畫法第 24 條以下。

³¹⁶ 此辦法雖尚未訂定施行日期，非現行有效規範，然可預見將於國土計畫法全面上路、即區域計畫法停止適用後而開始施行，於此亦應一併納入分析。

³¹⁷ 國土計畫使用許可意見處理辦法第 2 條。

³¹⁸ 國土計畫法第 25 條第 3 項，併參國土計畫使用許可意見處理辦法第 4 條。

³¹⁹ 國土計畫使用許可意見處理辦法第 3 條第 4 項。

³²⁰ 國土計畫法第 25 條第 1 項、第 2 項，以及參照國土計畫使用許可意見處理辦法第 3 條；公聽會訊息之公告，得與公開展覽之公告同時為之。

³²¹ 國土計畫使用許可意見處理辦法第 5 條。

³²² 國土計畫使用許可意見處理辦法第 4 條。

³²³ 國土計畫使用許可意見處理辦法第 8 條第 1 項第 2 款、第 3 款。

³²⁴ 國土計畫使用許可意見處理辦法第 11 條第 1 項。

審議³²⁵。

而公聽會發言人或提供書面意見者對於公聽會紀錄之記載有異議，得於會議紀錄公開或寄送後 7 日內以書面方式向主管機關提出，主管機關應於收到異議書後以書面回應處理方式³²⁶。

(3) 區域計畫法的相關規定

即將停止適用之區域計畫法中，則少見民眾參與之程序設計，僅在第 10 條有公示供人民閱覽要求³²⁷。

3. 都市計畫法的公眾參與機制

國土計畫實施後，各地方政府有據以擬訂或變更都市計畫之義務，又抑或是後續辦理新訂都市計畫，凡此，只要涉及都市計畫，皆有都市計畫法之適用，其中，民眾參與機制如下：

(1) 都市計畫擬定程序

- 都市計畫研擬規劃階段：公開展覽及座談會

為使都市計畫草案研擬規劃階段納入更多元之民眾參與，都市計畫擬訂機關於辦理新訂或擴大都市計畫案件，應於申請書送內政部徵詢意見後，於都市計畫擬定前，將新訂或擴大都市計畫範圍及有關書件公告於各該直轄市、縣（市）政府及鄉（鎮、市）公所公告 30 天及舉行座談會，並將公告徵求意見及舉行座談會之日期及地點刊登公報、新聞紙及網際網路；公民或團體得於公告期間，以書

³²⁵ 國土計畫法第 25 條第 3 項、國土計畫使用許可意見處理辦法第 12 條本文。

³²⁶ 國土計畫使用許可意見處理辦法第 11 條第 2 項。

³²⁷ 區域計畫法第 10 條：「區域計畫核定後，擬定計畫之機關應於接到核定公文之日起四十天內公告實施，並將計畫圖說發交各有關地方政府及鄉、鎮（市）公所分別公開展示；其展示期間，不得少於三十日。並經常保持清晰完整，以供人民閱覽。」

面向都市計畫擬定機關提出意見，作為擬定都市計畫之參考³²⁸。

- 計畫擬定後、送審前：公開展覽及說明會

都市計畫³²⁹擬定後，送該管政府都市計畫委員會審議前，應於各該直轄市、縣（市）政府及鄉、鎮、縣轄市公所公開展覽 30 天及舉行說明會，並應將公開展覽及說明會之日期及地點刊登新聞紙或新聞電子報周知；任何公民或團體得於公開展覽期間內，以書面向該管政府提出意見，由該管政府都市計畫委員會予以參考審議，審議應於 60 天內完成，後續連同審議結果及主要計畫一併報請內政部核定之³³⁰。

- 計畫核定或備案後：公告周知

計畫經核定或備案後，當地直轄市、縣（市）政府應於接到核定或備案公文之日起 30 日內，將主要計畫書及主要計畫圖發布實施，並應將發布地點及日期刊登新聞紙或新聞電子報周知³³¹。

(2)都市計畫定期通盤檢討

- 都市計畫定期通盤檢討前：公開徵詢意見及座談會

都市計畫辦理通盤檢討前，辦理機關應將通盤檢討範圍及有關書件公告於各該直轄市、縣（市）政府及鄉（鎮、市）公所公告 30 天，並將公告之日期及地點登報週知，公開徵詢意見，使公民或團體得於公告期間，以書面向辦理機關提出意見，供作通盤檢討之參考³³²；於公開徵詢意見期間，並應舉辦座談會，將公告徵求意見之日期及地點連同舉行座談會日期、地點刊登公報、新聞紙及網際網

³²⁸ 都市計畫草案辦理公開展覽前應行注意事項第 2 點。

³²⁹ 包含主要計畫及細部計畫，都市計畫法第 23 條第 5 項。

³³⁰ 都市計畫法第 19 條第 1 項、第 2 項。

³³¹ 都市計畫法第 21 條第 1 項。

³³² 都市計畫定期通盤檢討實施辦法第 44 條。

路³³³。

- 都市計畫經通盤檢討無須變更者：公告檢討結果

都市計畫經通盤檢討無須變更者，應將檢討結果連同民眾陳情意見於提經該管都市計畫委員會審議通過，並層報核定機關備查後，公告周知³³⁴。

(3) 都市計畫申請變更

- 都市計畫發布實施後，因故辦理迅行變更者：座談會、陳述意見

都市計畫發布實施後，若遇有為國防或經濟發展需要、或配合政府興建重大設施而有迅行變更之需要，申請變更者於主管機關同意辦理變更前，應舉行座談會，並將舉行座談會之會議情形、出席會議相關公民或團體陳述意見之處理情形相關文件，併送都市計畫擬定機關辦理審議之參考³³⁵。

4. 各審議委員會的民眾參與機制

關於我國國土空間計畫法制中國土計畫審議會、區域計畫委員會、都市計畫委員會、國家公園計畫委員會等各審議委員會，為落實民眾參與並使會議順利進行，內政部定有國土空間計畫審議會及會場管理要點統一規範。前述國土計畫審議會、都市計畫審議會等審議程序中（包括專案小組會議），除出席委員、列席機關代表、會議工作人員、相關通知列席說明者及各級民意代表外，居民、居民代表及相關團體等，得向內政部營建署提出申請進入會場或旁聽區（室）、並申請發言，但出席人數和發言時間，均有嚴格限制³³⁶。

³³³ 都市計畫草案辦理公開展覽前應行注意事項第 3 點。

³³⁴ 都市計畫定期通盤檢討實施辦法第 13 條後段。

³³⁵ 都市計畫法第 27 條第 1 項第 3 款、第 4 款，以及都市計畫草案辦理公開展覽前應行注意事項第 4 點第 1 款。

³³⁶ 內政部國土空間計畫審議會及會場管理要點第 2 點。相關旁聽及發言規則，見該管理要點第 3 點：「會議得於會場門口設置簽到處，以備出列席人員、各級民意代表、申請發言或旁聽之居民、居民代表或相關團體等持開會通知或身分證明文件簽到及辦理換證事宜。申請發言之人數，依下列規定辦理：

5. 小結

(1)在規範位階和規範密度方面：國土計畫擬訂階段舉行座談會、公開展覽、公聽會等義務、審議及核定階段之資訊公開義務，以及申請土地使用許可階段，須在審議前舉辦公開展覽及公聽會，皆明定於國土計畫法，相關規定尚屬完整；但只在申請土地使用許可階段所召開之公聽會，才有進一步以行政命令予以規範。此外，都市計畫法中明定「計畫擬定後、送審前之公開展覽及說明會」以及「計畫核定或備案後之公告周知義務」，其餘無論是都市計畫研擬規劃階段、通盤檢討或申請變更等相關程序，以及各審議委員會之參與機制，皆僅以行政命令定之。

(2)在可得參與之議題方面：無論是國土計畫或都市計畫，在研擬階段都至少有

(一)於本部「國土空間及利用審議資訊專區」線上申請者，人數以五人為原則，必要時得增至十人。

(二)以前款線上方式以外之其他方式（包括書面、電子、口頭、現場報名等）申請者，申請發言之人數參照行政程序法第二十七條規定由多數有共同利益之當事人選定其中一人至五人代表為原則，必要時得增至十人。

(三)前二款之申請以一次為限，且申請發言之團體，每團體以推派一人為原則。

(四)以第一款線上方式申請者，其申請發言人數超過該款規定時，以案件之利害關係人為先，申請時間先後為次。

申請旁聽之居民、居民代表或相關團體等，各團體或各村（里）居民以二人為原則。申請至旁聽區（室）之總人數以二十人為原則，超過二十人者，由會議工作人員安排至本部營建署大禮堂或適當地點。」

第5點：「出列席及發言、旁聽會議人員，應遵守下列規定：

(一)會議工作人員為製作會議紀錄之需要，得於會場中攝影、錄影或錄音。會議進行委員討論前之會議過程，得於本部營建署大禮堂或其他會議室同步錄影播放。

(二)其他人員於會議進行中有攝影、錄影或錄音之需求，應向會議工作人員報備後為之，且以委員討論前之議程為限。其中攝影、錄影應於會場指定區域進行，並不得妨礙與會人員之發言或會議流程。

(三)發言者表達意見應簡明扼要，每人以三分鐘為原則，每案件表達意見之總時間以不超過三十分鐘為原則。但主席得視會議情形、考量個案相關民眾或團體人數多寡及不同利益之當事人或團體等情形，經徵詢全體出席委員同意，調整發言時間，並以不超過六十分鐘為原則。

(四)會議進行委員討論前，各級民意代表、發言或旁聽之居民、居民代表或相關團體等均應離開會場及旁聽區（室）。

(五)出列席會議及發言、旁聽人員等，禁止將標語、海報、各式布條、旗幟、棍棒、無線麥克風等物品，攜帶進入會場、旁聽區（室）及會議所在辦公廳舍區域。

(六)出列席會議及發言、旁聽人員等，不得於會場內或旁聽區（室）大聲喧嘩、鼓譟，亦不得擅自前往非指定活動區域。

(七)會議工作人員為製作會議紀錄之需要，得請發言者提供發言書面內容，或經其同意由作業單位代為摘要彙整發言內容。

未遵守前項第二款至第六款規定經勸阻不聽、妨礙會場議事運作順暢、干擾辦公或其他不當行為者，主席或會議工作人員得制止或令其離開旁聽區（室）或會場，必要時，得取消其再申請出列席會議、攝影、錄影、錄音、發言或旁聽之權利；情節重大者，並得移送法辦。」

公開展覽或座談會之舉辦，以公開徵求意見方式讓民眾得以表達意見，又，審議中、計畫核定後、或甚至是計畫變更程序、通盤檢討程序等，皆有一定之參與機制。

(3)在參與的時機方面：在目前空間計畫法制上，至少在實定法規範層面，在整個程序的上、中、下游階段，民眾都有參與的機會。

(4)在參與者方面：在計畫擬訂階段、擬訂後送審前，學者、專家、公民、民間團體皆可表達意見；各審議委員會申請旁聽及發言之人員，方有「各級民意代表、居民、居民代表及相關團體」之資格限制。

(5)在參與的形式方面：空間計畫法制中參與之形式多元，包括公開展覽、公開公告（網路或政府公報）或座談會、說明會、公聽會，民眾可以在程序中以書面或上網表達意見，或實際出席審議委員會旁聽並發言。然而，除陳述意見外，這些管道是否容許一般民眾進行充分的交流和討論，恐怕存有疑問。

(6)在參與的結果方面：主管機關除將民眾意見彙整登載於會議記錄、以書面回應外，民眾若欲再次回應，得於後續各級計畫審議委員會中申請旁聽並陳述意見。

三、環境影響評估程序中的公眾參與機制

環境影響評估，係指就開發行為或政府政策對環境（包括生活環境、自然環境、社會環境及經濟、文化、生態等）可能影響之程度及範圍，事前以科學、客觀、綜合之調查、預測、分析及評定，提出環境管理計畫，並公開說明及審查等相關程序，以預防或減輕開發行為對環境造成不良之影響，達成環境保護之目的³³⁷。由此定義可知，環境影響評估程序（以下稱「環評程序」）之啟動，依對象

³³⁷ 環評法第 1 條及第 4 條第 2 款。

不同而分為兩類：一般開發行為環評（或稱「個案環評」）及政府政策環評（以下稱「政策環評」），二者在制度設計上有所差異，以下分述之，同時將著重於民眾參與之設計。

1. 開發行為的個案環評程序

個案環評程序分為兩個階段：在第一階段，開發單位於規劃開發計畫時，應擬具「環境影響說明書」（以下稱「說明書」）簡要說明開發案之性質、場所、目的、內容及可能的環境影響；之後，經環評審查委員會審查認定「對環境有重大影響之虞」（或是開發單位自願），再進入第二階段環評，作成「環境影響評估報告書」（以下稱「評估書」）。環評程序（包含第一階段及第二階段）中富含民眾參與之管道，依時序觀察，分述於後，其詳細流程可參見下圖：

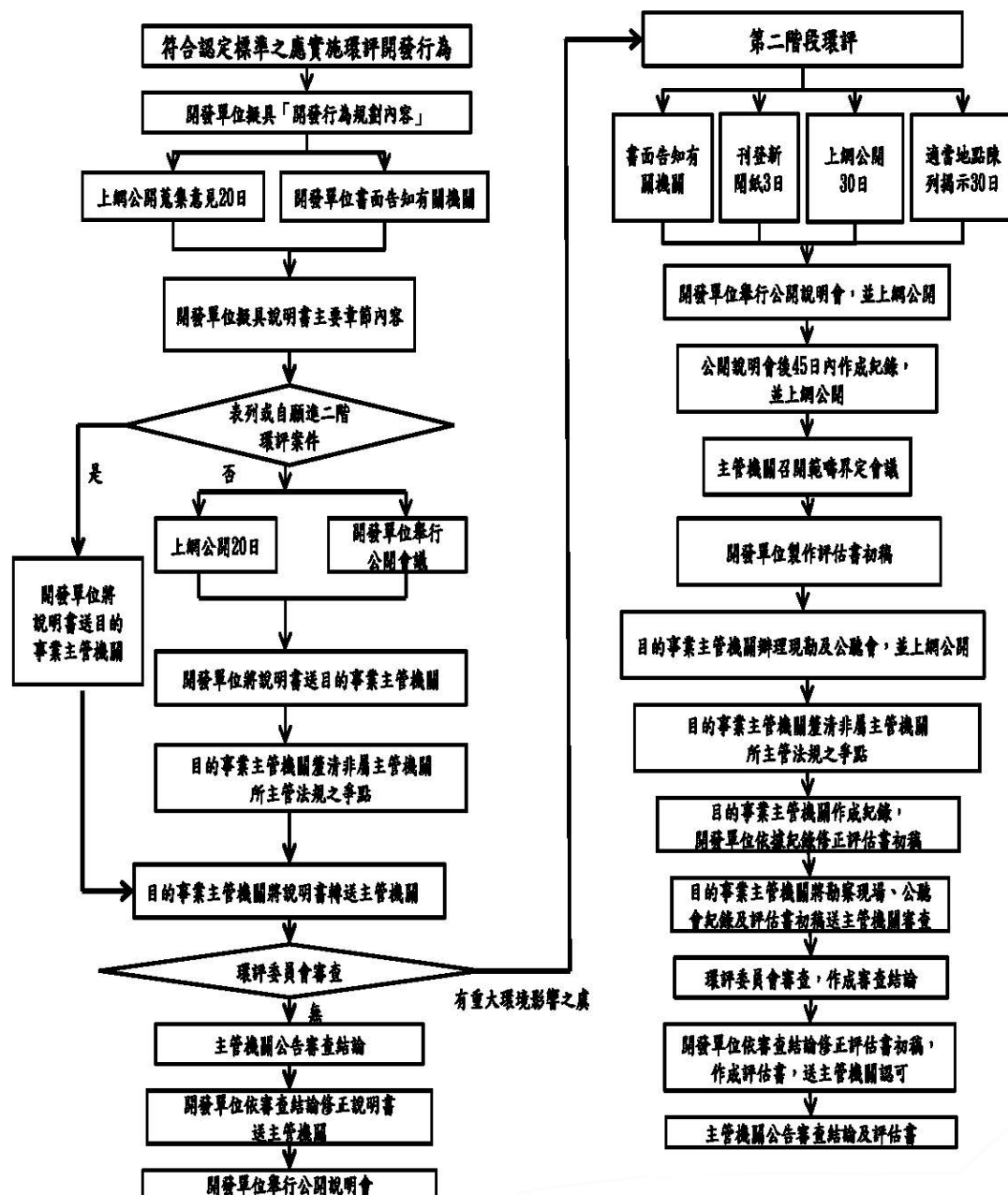


圖 VII 環境影響評估流程圖

《資料來源：開發行為環境影響評估流程³³⁸》

(1)第一階段環評中的民眾參與

³³⁸ 行政院環境保護署，開發行為環境影響評估流程，<https://www.epa.gov.tw/DisplayFile.aspx?FileID=BB75794400855B0&P=96785199-cbb8-407c-a19d-36007c395d72> (最後瀏覽日：2022年5月12日)。

環境影響評估法（以下稱「環評法」）本身對第一階段環評程序並無公眾參與之規定，但相關行政命令有關於資訊公開、意見表達、舉行公開會議、旁聽等規定。

- 開發單位擬具說明書階段：意見表達、舉行公開會議

依開發行為環境影響評估作業準則（以下稱「環評作業準則」）之規定，開發單位於開始進行環境影響評估時，應於中央主管機關指定網站，刊登開發行為、開發單位名稱、開發內容等資訊，供民眾、團體及機關於刊登日起 20 日內以書面或於指定網站表達意見；並應將前述刊登之事項通知開發案所在地之地方自治團體，以使當地民眾知悉。蒐集意見 20 日後，開發單位擬具說明書之主要內容時，並應記載並參酌民眾、團體及機關表達之意見，據以檢討規劃其評估內容³³⁹。進而，在開發單位作成說明書前，應同樣於指定網站刊登說明書主要內容，刊登日起 20 日內民眾、團體等亦得以書面或於指定網站表達意見。於此同時，開發單位應舉行公開會議供表達意見，並於會後 45 日內作成會議紀錄，公布於指定網站至少 30 日³⁴⁰。

質言之，在開始環評程序前、擬具說明書階段，民眾會有兩次提出意見機會，其一是在開發案規劃（說明書主要內容）時，二是開發案規劃完成、說明書定稿前，此時採網路公告及召開實體公開會議雙軌並行制，民眾得上網或參與公開會議言詞提出。由此可知，此階段民眾係以表達意見之方式參與開發案之規劃，對開發單位而言，則有需於編製說明書及會議記錄時整理並回應各界意見之規範要求³⁴¹。就此，參與民眾若對於說明書或會議記錄中開發單位之回應另有意見，則須待下一環評會開會審查階段，方得提出。

³³⁹ 環評作業準則第 9 條第 1 項至第 3 項。

³⁴⁰ 環評作業準則第 15 條第 1 項、第 2 項。

³⁴¹ 環評作業準則第 15 條第 3 項。

- 環評委員會審查階段：旁聽、意見表達

開發單位擬具說明書送環評委員會審查階段，於會議舉行 7 日前，主管機關應上網公布說明書及委員會開會資訊³⁴²；審查會議開會時，當地居民、居民代表、相關團體等，得申請旁聽相關會議（包括初審會議、專家會議及委員會會議）³⁴³。除旁聽應申請外，欲於會議中發言，亦應於會議前 1 日申請登記³⁴⁴。若會議無法一次完成，其後該開發案之同項會議，民眾僅得旁聽、以書面陳述意見，而不得登記發言。³⁴⁵為使會議順利進行、維護會場秩序，旁聽要點明文限制意見表達應僅就特定範圍議題為之，若係與討論議題無關之意見，將記明於會議紀錄另予處理，會議時不予處理或回應³⁴⁶。而登記發言之旁聽人員，若未及於會場表達意見者，得另提書面意見，由行政院環保署彙整相關意見、開發單位說明資料及對其意見之其他處理方式，公開於網站³⁴⁷。值得注意者，旁聽要點復規定：禁止旁聽人員攜帶標語、海報、各式布條、旗幟等³⁴⁸；另外，若未得全體出席人員同意，並應於該次會議決議前，離開會場³⁴⁹。

- 公告審查結論：資訊公開

環評審查會後，應於開發行為所在地附近適當地點陳列或揭示至少 15 日，或刊載於新聞紙連續 5 日以上³⁵⁰，以公告周知。

- 取得開發許可後、動工前舉行公開說明會：意見表達

³⁴² 環境影響評估法施行細則第 13 條。

³⁴³ 行政院環境保護署環境影響評估審查旁聽要點第 2 點。

³⁴⁴ 行政院環境保護署環境影響評估審查旁聽要點第 6 點第 1 目。

³⁴⁵ 行政院環境保護署環境影響評估審查旁聽要點第 6 點第 2 目。惟，實務上，為擴大公眾參與，環保署召開環評審查相關會議（包括初審會議、專家會議及委員會會議等），並未嚴格限制民眾僅能於第 1 次會議發言提供意見。

³⁴⁶ 行政院環境保護署環境影響評估審查旁聽要點第 6 點第 4 目。

³⁴⁷ 行政院環境保護署環境影響評估審查旁聽要點第 7 點。

³⁴⁸ 行政院環境保護署環境影響評估審查旁聽要點第 8 點第 3 目。

³⁴⁹ 行政院環境保護署環境影響評估審查旁聽要點第 8 點第 6 目。

³⁵⁰ 環境影響評估法施行細則第 30 條。

審查結論若認該案「無重大影響之虞」而通過、或有條件通過環評，則目的事業主管機關於獲知審查結論後，予以許可，開發單位於取得許可後、動工前，需舉行「公開說明會」³⁵¹。舉行前，應通知有關機關、當地及毗鄰之鄉（鎮、市、區）公所、當地民意機關、當地村（里）長³⁵²，且應衡酌與會人數選擇適當地點舉行，力求各方意見得以均衡表達。又，對於未能與會者，亦得以與現場提出書面意見，供開發單位納入會議記錄回應說明³⁵³。

說明會則依下列流程進行：主席（開發單位負責人或其指定人員任之³⁵⁴）致詞後，由開發單位簡報說明，再由與會者表達意見，其後，開發單位回應說明，最後由主席宣佈結論後散會³⁵⁵。會議進行中，與會者認為主席於說明會程序進行中所為之處理不當者，得即時聲明異議。主席認為異議有理由者，應即撤銷原處理；認為無理由者，應即駁回異議³⁵⁶。

說明會後，開發單位應於 45 日內出具會議記錄，其中應載明與會者陳述或發問內容（包含未能與會者之書面意見）、開發單位回應說明內容、與會者於說明會程序進行中聲明異議之事由及主席對異議之處理³⁵⁷，函送相關機關及人員，並公布於指定網站至少 30 日³⁵⁸。

依上開程序設計，第一階段環評之後公開說明會之功能，應在於使開發單位能將開發計畫、審查結論等對開發所在地當地民眾提供清楚詳細之說明，並藉由當場民眾之參與、提問、發言，由開發單位立即回應，以達到充分溝通之目的。此階段民眾參與之方式，同樣為一次的意見表達（或會議中聲明異議），由開發單位於現場回應。若對於會議紀錄有意見者，則規範上得以書面提出意見，開發

³⁵¹ 環評法第 7 條第 3 項、環境影響評估法施行細則第 18 條。

³⁵² 環境影響評估法施行細則第 22 條、環境影響評估公開說明會作業要點第 3 點。

³⁵³ 環境影響評估公開說明會作業要點第 5 點。

³⁵⁴ 環境影響評估公開說明會作業要點第 6 點。

³⁵⁵ 環境影響評估公開說明會作業要點第 7 點。

³⁵⁶ 環境影響評估公開說明會作業要點第 8 點。

³⁵⁷ 環境影響評估公開說明會作業要點第 11 點。

³⁵⁸ 環境影響評估法施行細則第 22 條第 3 項。

單位應函復回應處理之³⁵⁹。

2)第二階段環評中的民眾參與

環評法第 9 至 12 條針對第二階段環評程序明定一些參與機制，包括當地居民得於說明會後向開發單位提出意見、居民代表可以參與界定評估範疇、團體及當地居民可以參與現場勘察和公聽會。

- 開發單位舉行公開說明會前：資訊公開

第一階段環評審查結論，認開發案對環境有重大影響之虞，即進入第二階段環評程序，開發單位應舉行公開說明會³⁶⁰。公開說明會會前，除書面告知有關機關外，應上網公開 30 日、同時於適當地點陳列揭示，並刊登新聞紙 3 日³⁶¹，以上揭示期滿後舉行。

- 公開說明會進行階段：資訊公開、意見表達

程序同第一階段環評後之公開說明會。

- 公開說明會後：意見表達

開發案進入第二階段環評所舉行之公開說明會後，民眾同樣得就開發單位編製之會議記錄提出意見，惟，與第一階段環評後之程序不同的是，此時要求有關機關或當地居民對於開發單位之說明有意見者，應於公開說明會後 15 日內以書面向開發單位提出³⁶²。

³⁵⁹ 環境影響評估公開說明會作業要點第 12 點。值得注意的是，2016 年新修正作業要點，刪除民眾應於會後 15 日內書面提出、以及開發單位限期 15 日內回應並副知目的事業主管機關及主管機關之規定。只有環境影響評估法第 9 條，針對二階環評的公開說明會，有要求民眾限期提出，並副知主管機關及目的事業主管機關的規定。

³⁶⁰ 環評法第 8 條第 2 項。

³⁶¹ 環評法第 8 條第 1 項、環境影響評估法施行細則第 20 條第 3 項、第 21 條。

³⁶² 環評法第 9 條。推測此規範差異源自於第二階段環評在公開說明會會後尚有範疇界定等程序有待進行，為免程序延滯而有此限期提出之要求。

- 召開範疇界定會議、評估書初稿編製：意見表達

公開說明會後，主管機關召開範疇界定會議，並應於會議 7 日前，邀集目的事業主管機關、相關機關、團體、學者、專家及居民代表參與³⁶³。範疇界定會議界定、討論事項，包含：確認可行之替代方案、確認應進行環境影響評估之事項等³⁶⁴，開發單位於會議前所提出之範疇界定資料，應由主管機關公布於指定網站至少 14 日，供民眾、團體及機關以書面表達意見，並轉交開發單位處理³⁶⁵。

會議後，開發單位應參酌與會機關及人員所提意見，編製評估書初稿，向目的事業主管機關提出³⁶⁶。規範上特別要求評估書初稿所應記載事項，應包含對有關機關及當地居民意見之處理情形³⁶⁷，詳言之，應就意見之來源與內容作彙整條列，並逐項作說明，以及：意見採納之情形及未採納之原因、意見修正之說明³⁶⁸，以求達到實質有效之溝通。

- 辦理現場勘察及公聽會：意見表達

界定開發範疇會議後，第二階段環評重要程序之一，即在書面審查之外，有辦理現場勘察及公聽會之規範要求，由目的事業主管機關收到評估書初稿後 30 日內、會同主管機關、委員會委員、其他有關機關、以及專家、居民等共同進行，且需於會議 10 日前通知前述人員，並公布於指定網站至公聽會舉行翌日³⁶⁹。

在 2003 年環評法修法前，公聽會原規定為聽證會，修正理由是認為「第二階段環境影響評估之聽證程序，其性質、目的與行政程序法之『聽證』有所不同，為有所區分，爰將『聽證會』修正為『公聽會』，以利執行」。公聽會之目的係藉

³⁶³ 環評法第 10 條第 1 項、環境影響評估施行細則第 22-1 條第 2 項。

³⁶⁴ 環評法第 10 條第 2 項。

³⁶⁵ 環境影響評估法施行細則第 22-1 條第 1 項。

³⁶⁶ 環評法第 11 條第 1 項。

³⁶⁷ 環評法第 11 條第 2 項第 11 款、第 12 款。

³⁶⁸ 環境影響評估法施行細則第 23 條。

³⁶⁹ 環境影響評估法施行細則第 26 條第 1 項。

由關係人（前述人員）之參與，廣泛蒐集意見，以利後續委員會審查會議之進行³⁷⁰。其程序依環境影響評估公聽會作業要點進行，基本上同於公開說明會。最顯著之差異處，在於公開說明會由開發單位舉辦，而公聽會由目的事業主管機關舉辦，參與主體則要求至少應包括「主管機關審查環境影響說明書、舉辦範疇界定會議及開發單位舉行公開說明會邀請之機關、專家、學者、團體」³⁷¹。至於進行方式及程序，則並無不同。申言之，開發單位簡報說明後，與會者得於會中言詞表達意見，開發單位或目的事業主管機關於會中回應說明³⁷²。若未能進入公聽會會場者，得現場提出書面意見，由目的事業主管機關納入會議紀錄說明³⁷³；在場與會者對於主席之處理認為不當，得聲明異議³⁷⁴；公聽會後應作成紀錄、載明與會者陳述或發問內容以及程序進行中聲明異議之事由、主席之處理³⁷⁵等。

公聽會舉行後，目的事業主管機關應於 30 日內作成勘察紀錄、公聽會會議紀錄³⁷⁶，同時，作成紀錄後 30 日內，應公佈於網站³⁷⁷。民眾若針對會議記錄尚有意見，同樣得以書面向目的事業主管機關提出，其應函復處理意見³⁷⁸。開發單位則應依據現勘及公聽會紀錄及各界意見修正評估書初稿，提交予目的事業主管機關，由該機關連同現勘及公聽會會議紀錄送主管機關審查。

• 環評委員會審查階段：意見表達

進入主管機關環評審查階段，與第一階段環評程序相同，民眾以旁聽、發言、表達意見方式參與³⁷⁹。環評審查會議開會以及作成最後之審查結論，皆應於主管

³⁷⁰ 環境影響評估法施行細則第 24-1 條。

³⁷¹ 環境影響評估公聽會作業要點第 3 點。

³⁷² 環境影響評估公聽會作業要點第 7 點。

³⁷³ 環境影響評估公聽會作業要點第 5 點第 2 項。

³⁷⁴ 環境影響評估公聽會作業要點第 8 點。

³⁷⁵ 環境影響評估公聽會作業要點第 11 點。

³⁷⁶ 環評法第 12 條第 1 項。

³⁷⁷ 環境影響評估法施行細則第 26 條第 4 項。

³⁷⁸ 環境影響評估公開說明會作業要點第 12 點。

³⁷⁹ 詳參前述第一階段環評審查階段。

機關收到評估書初稿等資料後兩個月內完成³⁸⁰。開發單位應依審查結論再次修正評估書初稿，作成評估書³⁸¹，送主管機關依審查結論認可。

- 公告評估書及審查結論：資訊公開

第二階段環評審查結論作成後，與第一階段不同的是，除公告審查結論外，應一併將評估書公開，以摘要方式公告、刊登公報³⁸²。

2.政策環評

相較於個案環評，政策環評的制度建置則較為精簡，環評法僅以第四章附則第 26 條授權中央主管機關（行政院環保署）訂定其評估作業程序：「政府政策環境影響評估作業辦法」（以下稱「政策環評作業辦法」）。依該辦法之規定，政府之工業政策、水利開發政策、土地使用政策、能源、交通政策等等，有影響環境之虞者，應實施環境影響評估³⁸³；政策環評由政策研提機關自行評估，作成評估說明書³⁸⁴；作成評估說明書後，應徵詢中央主管機關意見，並「得」徵詢相關機關或團體意見，予以參酌修正，再報請行政院或中央目的事業主管機關核定³⁸⁵。從相關規定可知，在政策環評程序中，相關團體僅能被動作為諮詢對象，且並無人民參與之法律明文規範。惟，依環保署對本研究之意見回饋，實務上召開政策環評審查之相關會議時，仍依「行政院環境保護署環境影響評估審查旁聽要點」規定辦理，爰民眾及相關團體皆可提供書面意見並於會議上旁聽發言。政策環評實施流程參見下圖³⁸⁶：

³⁸⁰ 情形特殊者，期限得延長至多 60 日，見環評法第 13 條第 3 項後段。

³⁸¹ 環評法第 13 條第 2 項後段。

³⁸² 環評法第 13 條第 3 項，並參照環境影響評估法施行細則第 30 條。

³⁸³ 政策環評作業辦法第 3 條參照。

³⁸⁴ 政策環評作業辦法第 6 條。

³⁸⁵ 政策環評作業辦法第 7 條、第 8 條。

³⁸⁶ 目前曾辦理政策環評之政策有十一項，亦可參見環保署網頁：

<https://www.epa.gov.tw/Page/FAC0944BF2A25FFD>（最後瀏覽日：2022 年 5 月 3 日）。

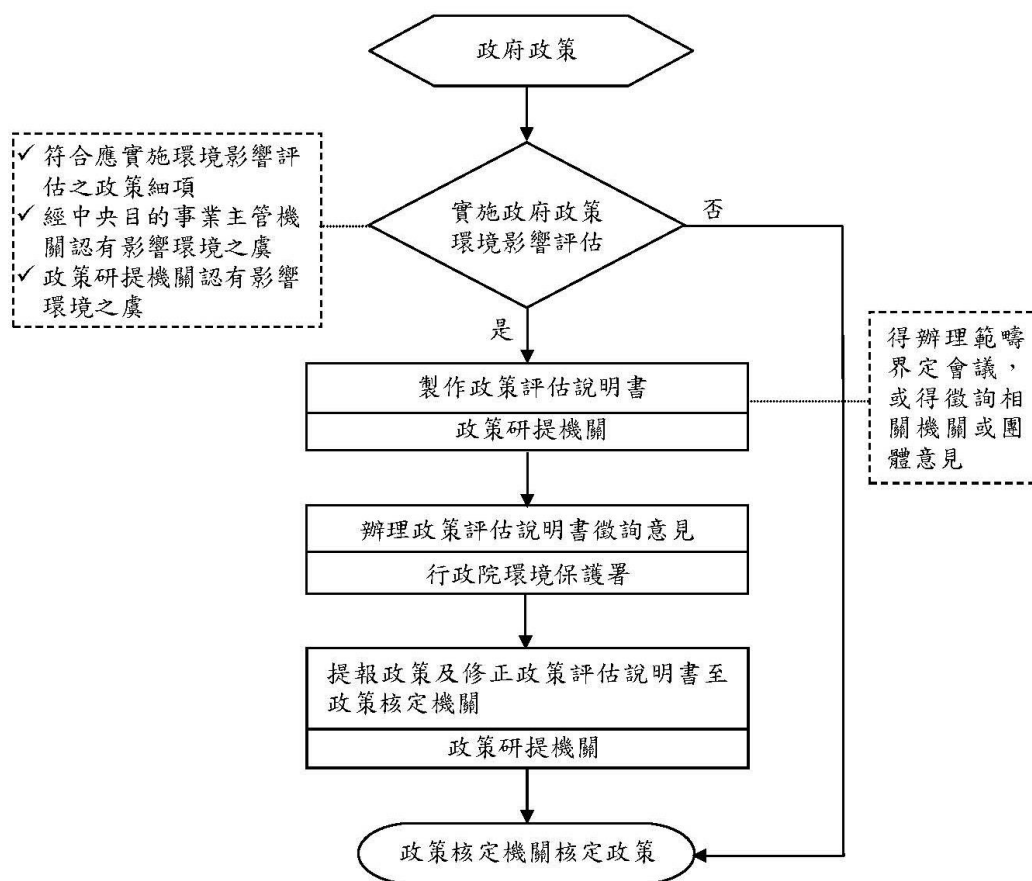


圖 VIII 政府政策環境影響評估流程圖

《資料來源：政府政策環境影響評估徵詢意見流程³⁸⁷》

3. 小結

在民眾參與之安排上，個案環評和政策環評之間，有很大的差異。在後者，若從法律之明文規範來觀察，完全只能取決於政策研提機關之「善意」；在前者，則有許多公眾參與的設計³⁸⁸。以下簡評開發行為之環評程序中的民眾參與機制。

1)在規範位階和規範密度方面：環評法僅對第二階段環評程序明定民眾參與，第

³⁸⁷ 行政院環境保護署，政府政策環境影響評估徵詢意見流程，<https://www.epa.gov.tw/DisplayFile.aspx?FileID=B075FF5699E2D723&P=00d99fdd-cbf-448a-8e6a-2edd04a6e03c>（最後瀏覽日：2022年5月12日）。

³⁸⁸ 本研究受訪者國立政治大學地政學系助理教授李明芝表示，我國環評法民眾參與程序規定，相較於日本，亦相對較為完整，參見「附錄1 深度訪談紀錄-李明芝助理教授」。

一階段環評程序的民眾參與則是由行政命令加以規範，但不論涉及第一階段或第二階段環評程序各個進程，相關法令均賦予民眾參與之機會，且對於如何參與的細節規定得十分詳細。

2)在可得參與之議題方面：由於各個進程都有參與的規定，因此，可以參與的議題廣泛，例如，評估內容之規劃、說明書內容、範疇界定、現場勘察、評估書草案……等。

3)在參與者方面：除線上或書面意見表達未限制地開放給一般民眾、團體外，其餘則限於相關團體、學者、專家、當地居民或居民代表，換言之，以實定法明文而言，一般民眾被摒除於實體會議之外。惟環評實務上從既有文獻及紀錄觀之，未見旁聽發言之民眾須為當地居民之限制或爭議出現。

4)在參與的時機方面：對必須進行環評之開發行為而言，環評程序是開發許可程序的先程序，因此，從開發行為的整個決定過程觀之，環評程序中的公眾參與，無論是在第一階段或第二階段環評，都可以算是上游的參與。

5)在參與的形式方面：參與的形式多元，包括意見表達、公開會議、環評委員會相關會議之旁聽、公開說明會、公聽會……等不同形式，但不論何種形式，均以意見陳述為主，且發言時間受到嚴格限制，難謂有真正的討論、辯駁。

6)在參與的結果方面：依相關法令之規定，針對與書面或線上所表達之意見，開發單位應予以參酌，針對會議所表達之意見，則須當場、或至少於會議紀錄中回應，此外，評估書初稿中應記載其對有關機關及當地居民意見之處理情形，包括意見採納之情形及未採納之原因、意見修正之說明。

四、公共政策網路參與平臺

針對 2014 年 7 月 28 日「經貿國是會議」全國大會總結報告決議：「建議政府應針對公共政策議題，參考美國白宮網站“*We the People*”，成立國家媒體提案中心，透過網路平臺披露政策訊息，強化公民監督。同時，建立網路社群參與的標準作業模式，或常態性的公民線上討論平臺」。國家發展委員會（以下稱「國發會」）於 2015 年 2 月 10 日建立「公共政策網路參與平臺」(<https://join.gov.tw/>)（以下稱「參與平臺」）³⁸⁹，於 2015 年 7 月 17 日訂定公共政策網路參與實施要點（以下稱「實施要點」），並經 3 次修正³⁹⁰。根據公共政策網路參與實施要點第 1 章第 2 點（一）及（二）之規定，參與平臺管理機關是國發會，權責機關是指行政院及其所屬中央二級機關。

參與平臺於創設至今陸續提供以下服務：「想提議」、「來附議」、「眾開講」、「來監督」、「找首長」、「縣市專區」。「想提議」、「來附議」提供群眾「提議」服務，讓行政機關了解民眾意見，「眾開講」提供政策以及法規命令草案的諮詢，「來監督³⁹¹」提供各界監督「重大施政計畫」，「找首長」彙整行政院所屬各部會電子郵件聯絡方式，供民眾透過此平臺聯繫各部會，「縣市專區」供地方行政機關進行網路平臺之公眾參與³⁹²，其中包含設置參與式預算專區。以下針對實施要點規定之提議及政策、法規草案諮詢機制作進一步介紹。

³⁸⁹ 有關參與平臺成立背景，請參閱劉宗熹、王國政，「公共政策網路平臺」四周年回顧，政府機關資訊通報，357 期，頁 37-47（2019）。

³⁹⁰ 「公共政策網路參與實施要點」於 2015 年 7 月 17 日發布，2016 年 8 月 28 日第一次修正，2017 年 6 月 16 日第二次修正，2018 年 4 月 11 日第三次修正。

³⁹¹ 「來監督」服務透過連結行政院政府計畫管理資訊網（GPMnet2.0），以圖形化方式，呈現各機關計畫執行情形，使資訊更容易辨讀。

³⁹² 各地方行政機關可參考參與平臺提供之網路公眾參與方式，設置「提議」、「政策諮詢」、「參與式預算」機制。

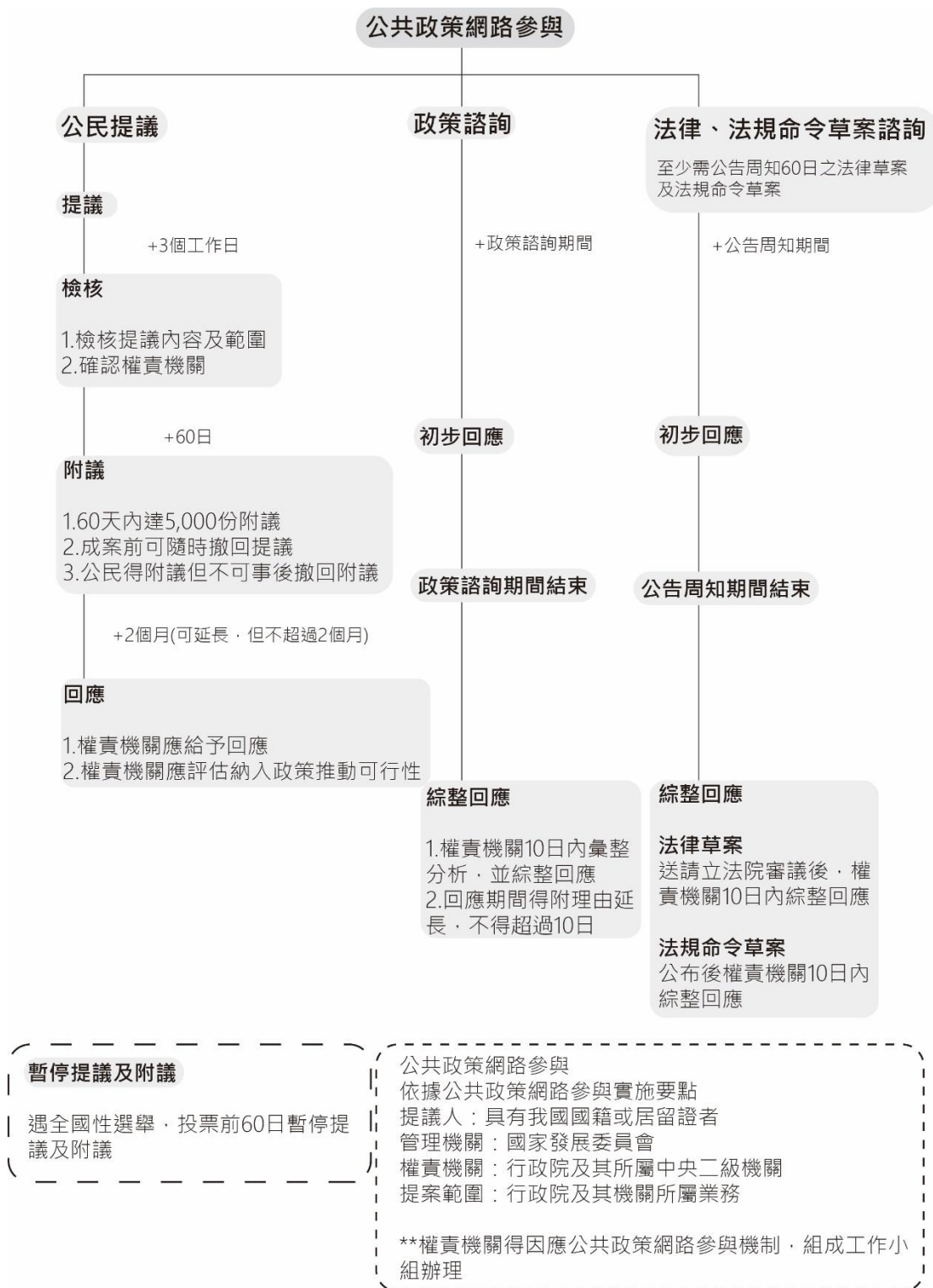


圖 IX 公共政策網路參與之流程圖

《資料來源：作者製圖》

1. 提議

依實施要點第 2 章第 3 點以下之規定，提議程序包含以下 5 個程序：認證、提議、檢核、附議、回應。首先，任何具有我國國籍或居留證者，可以藉由多元帳號（如：Facebook、Google、YAHOO!）或註冊帳號進入參與平臺（經過手機號碼、電子郵件之一次性認證），對行政院及其所屬各級機關業務範圍提出議題³⁹³。提議者在提議時可選擇 3 個權責機關（超過則由平臺管理機關協調或增加權責機關）且內容除不得違反法令禁止事項，亦不得與行政院已送請立法院審議之法律草案相同³⁹⁴，或超出行政院及其所屬機關業務範圍³⁹⁵。另外，提議者可於提議時選擇「提議協作」服務，由參與平臺協助修飾提議名稱及內容³⁹⁶。

民眾提議後，平臺管理機關在 3 個工作日內對提議內容進行檢核，除內容須符合行政院及所屬機關業務範圍外，亦不得違反提案禁止事項、提議不得重複或內容未具體明確，經檢核提議於次日起進入附議程序³⁹⁷。通過檢核程序之提議，須於 60 日內獲得 5,000 份以上具有我國國籍或居留證人士之附議³⁹⁸，提議者得於附議通過前隨時撤回提議，但附議者一經附議則不得撤回；大眾於附議過程中可隨時於留言區留言，以供討論或供權責機關參考³⁹⁹。

依公共政策網路參與實施要點第 2 章第 8 點（一）規定，「每一提議之權責機關應傾聽各界意見，及評估納入政策推動之可行性」，並於 2 個月內具體回應參採情形。若提議內容涉及 2 個以上權責機關，由參與平臺管理機關協調主、協辦機關⁴⁰⁰。權責機關在做出回應前，得邀請提議者、專家、利害關係人召開研商會議，並透過發言摘要、逐字稿、全程錄影及直播等方式完整公開揭露案件處理

³⁹³ 實施要點第 2 章第 4 點。

³⁹⁴ 若提案內容已經由行政院送請立法院審議，則提議內容實質上已由行政機關採納，無提出之必要。

³⁹⁵ 實施要點第 2 章第 5 點（一）、（二）4.、（二）6.。

³⁹⁶ 實施要點第 2 章第 5 點（二）2.。

³⁹⁷ 實施要點第 2 章第 5 點（一）至（三）。

³⁹⁸ 實施要點第 2 章第 7 點（一）、（二）。

³⁹⁹ 實施要點第 2 章第 7 點（四）至（六）。

⁴⁰⁰ 實施要點第 2 章第 8 點（二）、（五）。

程序⁴⁰¹。回應方式除以文字公開於參與平臺，權責機關亦可選擇以記者會、新聞稿、網路直播、電視媒體等方式做出回應，並具體說明參採及理由，對於未附議通過之提議，權責機關亦可自行選擇回應與否⁴⁰²。依國發會 110 年度自行研究報告「我國公共政策網路參與平臺發展研析」之統計，自平臺設立以來總提案數 11,904 則，有 5,961 則提案進入附議，最終有 43 則參採、76 則部分參採、99 則不參採、23 則納入研議、11 則機關研商中，總計 252 則提議成功通過附議門檻⁴⁰³。

案例介紹

2021 年 11 月 16 日匿名為 Colbie 的提議者提出「尊重健康狀態不適合打疫苗的族群/反對全面疫苗通行證及疫苗護照」之議案，提議者認為施打新冠肺炎疫苗屬於病人用藥選擇權和健康自主權的範圍，且推行疫苗護照，將衍生雇主以間接或直接方式強迫員工接種疫苗，「政府應該顧及不適合打疫苗的族群的生存權益」，部分民眾先天即無法接種疫苗，不應推行疫苗護照使少數族群受到打壓。綜上建議政府不應實施全面疫苗通行證/疫苗護照⁴⁰⁴。提議於 2021 年 11 月 17 日通過檢核並於 2021 年 11 月 18 日開始附議，於 2021 年 12 月 8 日以 5,868 則附議通過進入機關回應階段。

本案權責機關衛生福利部經電話聯繫提案人，並召開工作小組研商討論，於 2022 年 2 月 8 日做出回應。除分析國內施打疫苗相關措施外⁴⁰⁵，其他回應如下：

⁴⁰¹ 實施要點第 2 章第 8 點（三）。

⁴⁰² 實施要點第 2 章第 8 點（四）、（八）。

⁴⁰³ 國家發展委員會，110 年度自行研究〈我國公共政策網路參與平臺發展研析〉，網址：<https://join.gov.tw/news/detail/e4356cd2-7390-4dcb-915d-81747c1f2963>，頁 28-44（最後瀏覽日 2022 年 4 月 28 日）。

⁴⁰⁴ 國家發展委員會公共政策網路參與平臺，「尊重健康狀態不適合打疫苗的族群/反對全面疫苗通行證及疫苗護照公共政策網路」提議內容，參與平臺網站，2022 年 2 月 8 日，<https://join.gov.tw/idea/detail/9cc34c05-5fc3-4912-8d06-ad789c011491>（最後瀏覽日：2022 年 4 月 28 日）。

⁴⁰⁵ 第一，目前國內民眾可自行決定是否接種疫苗，並於接種前詳閱注意事項並簽署同意書。第二，指揮中心優先針對工作或服務性質具有「接觸不特定人士或無法保持社交距離」之場所場域人員強化 COVID-19 疫苗接種規範，針對進入高傳播風險之休閒娛樂場所，要求在消費前出示完

第一，重申「以維護民眾之生命健康與社區防疫安全為首要考量，同時以保障民眾之生存權、工作權及受教權等權益」⁴⁰⁶。第二，指揮中心將持續對高接觸風險人員，要求落實 COVID-19 疫苗接種規範；無法接種疫苗者，須每週篩檢以周延風險管控。第三，「指揮中心目前針對前往高風險休閒娛樂場所消費的民眾，要求出示完整接種 COVID-19 疫苗證明，尚無要求其他營業場所及公共場域須檢視民眾接種證明。最後，衛福部提出「預防接種為防治傳染病最有效益的策略之一，爰為強化國人對於 COVID-19 之群體免疫力，……推動疫苗接種仍是未來重要的防疫策略」，但中心會再隨疫情需要，隨時評估狀況。至此全案終結⁴⁰⁷。

2. 政策及法規草案諮詢

在政策諮詢方面，行政院及其所屬機關得針對規劃中或執行中之重大政策及社會關注議題，公開政策影響評估或懶人包等資料，並自行訂定政策諮詢期間，透過多元溝通、網實整合及全民協作之理念，徵詢各方意見，使政策完備，並符合民意⁴⁰⁸；行政院及其所屬機關於其所提出政策諮詢期間，應簡要回應民眾意見，並於諮詢期間結束後 10 個工作日內彙整資料並綜整回應⁴⁰⁹。

在法規草案諮詢方面，依公共政策網路參與實施要點第 3 章第 10 點之規定，權責機關應就依規定至少公告 60 日之法律草案及所有法規命令草案，於參與平臺公告周知。具有我國國籍或居留證者皆可於參與平臺對法律草案及法規命令草案表達意見，相關權責機關應於公告時間內簡要敘明處理方式；於公告屆期後，權責機關應於法律草案送請立法院審議後 10 個工作天內，法規命令草案應於發

整接種 COVID-19 疫苗紀錄。第三，我國開發「數位新冠病毒健康證明」主要功能係為入境他國時供查驗用，目前並未強制國內營業場所及公共場域普遍使用做為管制人員進入的工具。

⁴⁰⁶ 衛生福利部，「尊重健康狀態不適合打疫苗的族群/反對全面疫苗通行證及疫苗護照公共政策網路」機關回應，參與平臺網站，2022 年 2 月 8 日，<https://join.gov.tw/idea/detail/9cc34c05-5fc3-4912-8d06-ad789c011491>（最後瀏覽日：2022 年 4 月 28 日）。

⁴⁰⁷ 衛生福利部，「尊重健康狀態不適合打疫苗的族群/反對全面疫苗通行證及疫苗護照公共政策網路」，參與平臺網站，2022 年 2 月 8 日，<https://join.gov.tw/idea/detail/9cc34c05-5fc3-4912-8d06-ad789c011491>（最後瀏覽日：2022 年 4 月 28 日）。

⁴⁰⁸ 實施要點第 3 章第 10 點、第 11 點、第 12 點。

⁴⁰⁹ 實施要點第 3 章第 13 點。

布日，就參採民眾意見與否及其理由綜整回應⁴¹⁰。此外，依行政院公報管理及考核作業要點第 17 點附件 5 規定，各機關於參與平臺對民眾留言的回應也會納入考核與檢討，確保機關對民眾意見有綜整回應。

案例介紹

針對我國同性婚姻制度，法務部在 2015 年 8 月 3 日就下列 3 案於參與平臺向民眾徵詢意見：「您是否贊成制定『同性婚姻法』？」，「您是否贊成以立法方式，給予同性戀者『類似婚姻』或『婚姻』關係，以保障其權利及法律地位？」，「您是否贊成制定『同性伴侶法』？」，因討論熱烈，且平臺尚處於試辦狀態，為回應民眾疑慮，法務部於 2015 年 8 月 14 日做出初步回應，除了提供議題的補充資訊⁴¹¹，也重申提出諮詢的意義以及呼籲理性討論，避免歧視性言論的產生。三案於 2015 年 10 月 31 日結束討論，共蒐集 314,499 則投票以及 24,842 則留言，法務部最終也於 2016 年 8 月 5 日⁴¹²發布統計資訊以及對全案做出結論，表示未來會持續促進社會對話，以尋求適合之法制⁴¹³。

3. 開放政府議題協作會議

最後，可補充說明的，國發會得由參與平臺擇取有協作需要之議題，向「開放政府聯絡人月會」提案。依行政院於 2017 年設置之「行政院及所屬各機關開放政府聯絡人實施要點」第 7 點(三)之規定，行政院為強化開放政府聯繫機制，

⁴¹⁰ 實施要點第 3 章第 14 點(二)。

⁴¹¹ 法務部除補充議案的說明，也提供 2013 年 12 月 18 日由鄧學仁教授以及黃翠紋教授發表之「法務部『臺灣同性婚姻法制化之調查研究』委託研究案成果報告書」。

⁴¹² 實施要點於 2016 年 8 月 18 日才納入有關政策諮詢的規定，在此之前，參與平臺為試辦性質，政策諮詢部分並無規定，故也無現行要點第 13 點權責機關對於政策諮詢案件回應時間之限制。

⁴¹³ 法務部，「您是否贊成制定『同性婚姻法』？」機關回應，參與平臺網站，2016 年 8 月 5 日，<https://join.gov.tw/policies/detail/f69c2804-ba8c-46b0-b24f-6ae5db845789> (最後瀏覽日：2022 年 4 月 29 日)。法務部，「您是否贊成以立法方式，給予同性戀者『類似婚姻』或『婚姻』關係，以保障其權利及法律地位？」機關回應，參與平臺網站，2016 年 8 月 5 日，<https://join.gov.tw/policies/detail/ce9a5e5f-85ab-4cac-9c8d-cf2e5206ea7c> (最後瀏覽日：2022 年 4 月 29 日)。法務部，「您是否贊成制定『同性伴侶法』？」機關回應，參與平臺網站，2016 年 8 月 5 日，<https://join.gov.tw/policies/detail/411bf889-b52f-417b-8acf-31830d93e9bc> (最後瀏覽日：2022 年 4 月 29 日)。

得視實際業務需要召開「開放政府議題協作會議」（以下稱「協作會議」），「邀集該議題之利害關係人、相關機關（構）、團體及開放政府聯絡人出席，釐清該議題之事實及問題焦點，探討可行之解決方式」。

協作會議的提案一般來自參與平臺中超過 5000 人附議的提案，或由部會自行提案；來自參與平臺之議題，須經開放政府聯絡人月會票選決定，成為協作議題⁴¹⁴，一般而言，具多元意見分歧、社會輿論關注等屬性的案子較容易被選中；在議題、主協辦機關分工確定後，進入研究議題階段，主持團隊⁴¹⁵需釐清議題脈絡、策略、利害關係人，相關機關得邀集利害關係人進行訪談；釐清議題脈絡後，主持團隊與相關機關應在會前會定義核心問題；除了邀集利害關係人以及相關機關參與協作會議之外，公眾也可以透過直播、sli.do、pol.is 等輔助會議工具觀看協作會議或留言表示意見，協作會議後也會公開逐字稿供公眾參考；協作會議結論不產生決策拘束力，但若有可以參採的部分，行政院或各部會得納入政策形成過程，依現行行政程序處理⁴¹⁶。協作會議目前累積一百多案，例如：國道 ETC 收歸國有，由民眾自主選擇付款方式；敦請政府立專法保障外送員工作權⁴¹⁷。

4. 小結

由於協作會議之運作只是實務上形成的慣行⁴¹⁸，以下略去不談，僅分析公共政策網路參與平臺的特點：

⁴¹⁴ 依開放政府協作會議協作議題處理原則第 2 點和第 3 點所載，協作議題的提案機關除國發會外，還包括行政院（公共數位創新空間小組或與議題相關之政務委員辦公室）以及各部會；行政院、國發會或各部會提出之議題須經票選程序，但主辦機關得就業管議題自行提案，不經票選，即成為協作議題。

⁴¹⁵ 由第三方單位或不相關部會之開放政府聯絡人、分組主持人與主辦部會開放政府聯絡人及其他協助人員組成。參見開放政府議題協作會議工作確認手冊，角色定義，<https://hackmd.io/@23JSadLYTFmaEYwTkdmrBg/Sy8DM0Sr-/https%3A%2F%2Fhackmd.io%2Fs%2FrkmqzjPJV?type=book>（最後瀏覽日 2022 年 6 月 13 日）。

⁴¹⁶ 以上詳參：開放政府聯絡人完全指南，<https://po.pdis.nat.gov.tw/zh-TW/>（最後瀏覽日 2022 年 6 月 13 日）。

⁴¹⁷ 開放政府聯絡人完全指南，協作會議歷史紀錄，<https://ey-br3cwr5i336zfgs5ohek.pdis.nat.gov.tw/>（最後瀏覽日 2022 年 6 月 13 日）。

⁴¹⁸ 參見：開放政府聯絡人完全指南，開放政府協作會議協作議題處理原則，<https://po.pdis.nat.gov.tw/zh-TW/topics-process/>（最後瀏覽日 2022 年 6 月 13 日）。

(1)在規範位階和規範密度方面：此一平臺的法源是行政院所訂定之「公共政策網路參與實施要點」，換言之，並非由法律本身或依法律之要求所建立和規範；但相關要點對於參與之條件和程序之進行有明確的規定。

(2)在可得參與的議題方面：具體而言，包括公共政策（提議）、重大政策（規劃、執行）、社會關注議題、法律及法規命令之草案，但應注意，針對重大政策和社會關注議題，權責機關得自由決定是否徵詢民眾意見。

(3)在參與者方面：不論是主動提議或被動諮詢，均開放給一般民眾。

(4)在參與的時機方面：此平臺提供民眾主動「提議」和被動「諮詢」之管道，前者由民眾發起，可自由掌握參與之時機；後者在涉及「規劃中之重大政策」以及仍在草案階段之法規時，應屬決策過程中之上游參與。

(5)在參與的形式方面：從平臺的名稱可知，參與的形式是網路參與，惟在涉及重大政策規劃或執行之情形，要點強調「透過多元溝通、網實整合及全民協作之理念」來徵詢各方意見；此外，從要點的內容來看，此一機制主要是利用網路蒐集民眾意見，民眾雖得表達意見，但相互之間似乎並無太多交流討論的機會；最後，有別於一般的諮詢機制，平臺還提供民眾主動就公共政策提供創意見解的機會。

(6)在參與的結果方面：針對提議，權責機關被要求傾聽意見，且必須對已成案之提議予以正式回應且公開於參與平臺；針對政策和法規草案諮詢，權責機關亦有綜整回應的義務，另對法規草案，還要求說明參採民眾意見與否及其理由。

五、臺北市公民參與機制

臺北市政府於 2015 年創設「臺北市政府公民參與委員會」，推動臺北市公民參與制度的發展。2016 年 2 月以單一窗口概念建置臺北市公民參與網⁴¹⁹，包含「柯 P 施政進度」、「公民參與會議資訊」、「本府策略地圖」、「公共工程公民參與專區」、「局處施政成績」、「市府預(決)算概況」6 個主題，除此之外，也透過「公參會成果」分頁，揭露臺北市政府公民參與委員會自 2015 年成立後的議案成果，如：臺北市公民參與機制逐步完善的過程(包含網路投票作業、公民咖啡館等)、參與式預算制度的歷程、開放資料的建立⁴²⁰。本文將介紹臺北市公民參與網中與公民參與相關的制度：臺北市政府公民參與委員會、網路投票作業(i-Voting)、參與式預算、公共工程落實公民參與制度。

1. 臺北市政府公民參與委員會

為「積極推動市政建設之透明治理、公眾參與及協同合作，追求市民最高福祉」⁴²¹，臺北市政府於 2015 年 8 月 14 日核定發布臺北市政府公民參與委員會設置要點(以下稱「委員會設置要點」)。委員會設委員 21 至 25 人，公部門代表包含市長、副市長及 8 位局處長，民間代表包含臺北市政府指派專家學者或社會公正人士 3 人及遴選外聘委員 7 至 12 人⁴²²；此外執行秘書由研考會主任委員兼任，綜理會務，並指派研考會人員兼任委員會幹事；所有委員及兼任人員皆為無給職⁴²³。委員會每季召開一次會議，必要時得召開臨時會議，相關運作經費由有關機

⁴¹⁹ 臺北市政府公民參與網站，<https://civil.gov.taipei/Default.aspx> (最後瀏覽日：2022 年 4 月 20 日)。

⁴²⁰ 為推行開放政府之資料開放政策，臺北市政府除了在臺北市政府資訊局網站公開市政府資訊，亦於 2011 年設置資料開放平台，2015 年建立統一入口網(臺北市政府資料開放平台)並廢除資料開放平台，2019 年將臺北市政府資料開放平台升級為臺北市資料大平台運營至今。目前平台收錄資料包含出國報告、Open Data、出版品、員工研究報告、委託研究報告、Open API，並提供多種服務模式。除了臺北市資訊局網站以及臺北市資料大平台，臺北市公民參與網站也公開「柯 P 施政進度」、「公民參與會議相關資訊及成果」、「臺北市政府策略地圖」、「臺北市政府各局處施政成績」、「臺北市政府預(決)算概況」，供民眾藉由網路監督市政府的政策執行概況。

⁴²¹ 委員會設置要點第 1 點。

⁴²² 委員會設置要點第 2 點。

⁴²³ 委員會設置要點第 5 點及第 11 點。

關年度預算支應⁴²⁴。

依委員會設置要點第 3 點，委員會任務可分為 4 大面向：(1)公民參政制度之推動與審議；(2)開放資料及探勘制度之推動與審議；(3)參與式預算制度之推動與審議；(4)其他有助於落實公民參與制度之推動與審議。相對應地，依委員會設置要點第 6 點，委員會分為公民參政組、開放資料及探勘組、參與預算組三個工作組。工作組召集人由外聘委員互推擔任並擔任該組主席，各工作組每月召開 1 次會議，必要時得召開臨時會議；工作組委員得提出提案交付工作組討論議決，若難以決議，可送至委員會討論；各工作組決議事項經委員會審議通過以臺北市政府名義送交各相關機關辦理；委員會會議除決議不公開外皆須全程網路公開直播，所有會議紀錄（含工作組會議紀錄）都應上網公告⁴²⁵。

2. 網路投票作業 (i-Voting)

臺北市政府於 2015 年 8 月 5 日訂定臺北市政府網路投票作業要點（經 2017 年 3 月 20 日即 2018 年 5 月 4 日兩次修訂；以下稱「作業要點」），依此作業要點，網路投票作業 (i-Voting) 是指「行政機關或非行政機關提案，透過多元方式討論，進行意見表達後之投票結果，由議案主責機關參採運用之網路參與機制」⁴²⁶。為提高網路投票作業執行效能，作業要點規定臺北市政府得召開審查會議，進行提案計畫書初審、書面複審以及其他網路投票作業相關事項；審查會議由市長指派 1 人擔任召集人，其餘成員包含：市長室代表 1 人；研究發展考核委員會、資訊局、觀光發展局、法務局、秘書處媒體事務組各 1 人、公民參與委員會 2 人；府外專家學者 5 人⁴²⁷。實際運作上主席由會議成員互相推派，市政府再以公文任命，具備相當之獨立性⁴²⁸。

⁴²⁴ 委員會設置要點第 4 點及第 12 點。

⁴²⁵ 委員會設置要點第 7 點至第 9 點。

⁴²⁶ 作業要點第 2 點。

⁴²⁷ 作業要點第 3 點、第 6 點。

⁴²⁸ 參見「附錄 3 深度訪談紀錄-黃丞儀研究員」。

所有的提案內容以臺北市政府職權事務為限，提案方式可分為行政機關提案以及非行政機關提案：前者由提案機關自行評估網路投票作業可能性，並將提案以公文方式函發臺北市政府；後者只要是具有我國國籍或持有我國居留證者⁴²⁹，皆可自行填寫提案計畫書，上傳至臺北市政府公共政策網路參與平台，由研考會與相關機關依提案內容涉及之職權、適法性等原則進行檢核，並得視需要提報公民參與委員會議討論，檢核通過後，提案於 45 日內累計 1,500 則以上附議始成案⁴³⁰。在市政收受提案計畫書或提案經附議通過後，後續的初審、討論、形成選項、宣傳準及上架、以及投票⁴³¹、結果公布及執行，整個作業程序可參見下圖：

⁴²⁹ 臺北市 i-Voting 提案網站，<https://taipei.join.gov.tw/idea/propose/search>（最後瀏覽日 2022 年 5 月 11 日）。

⁴³⁰ 作業要點第 4 點第 1 項。

⁴³¹ 依臺北市政府網路投票作業（i-Voting）標準作業程序書第 11 頁之提案計畫書所載，由提案人或提案機關自行設定提案人資格以及投票通過門檻，再依作業要點「四、」（六）規定，議案主責機關須依提案計畫書所述辦理投票。

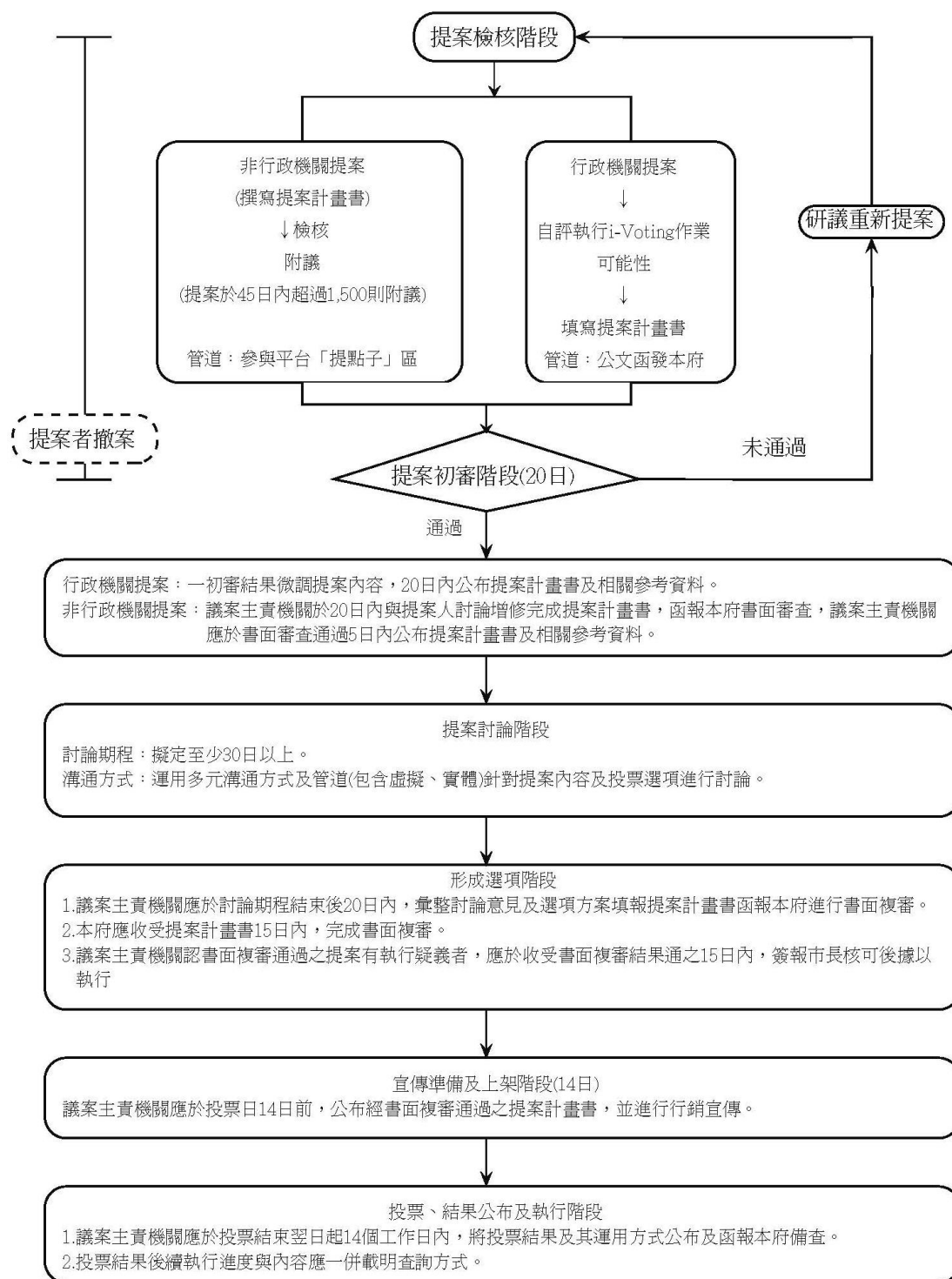


圖 X 臺北市網路投票作業流程圖

《資料來源：臺北市政府網路投票作業（i-Voting）標準作業程序書⁴³²》

⁴³² 臺北市政府 i-Voting 網站，臺北市政府網路投票作業（i-Voting）標準作業程序書，<https://ivoting.taipei/about-i-voting>（最後瀏覽日 2022 年 4 月 28 日），頁 3。

案例介紹

1960 年臺北地區防洪計畫檢討報告將社子島地區劃為洪泛區，社子島上的開發因此凍結 50 年。為改善當地居民生活品質及開發兼顧環境考量，臺北市政府於 2015 年 8 月 11 日成立社子島專案辦公室，由該辦公室研提社子島開發 i-Voting 事宜，讓當地及臺北市民決定未來社子島的開發方向。提案通過檢核後進入提案討論⁴³³，在 2015 年 8 月至 10 月期間，每月召開 1 次都市計畫座談會，截至 2016 年 2 月底前辦理 4 場地區說明會、8 次鄰說明會、2 次頭人意見交流，市長並親自 4 次重回社子島與居民溝通⁴³⁴。溝通結束後，臺北市以廣播宣傳車、發放快報、海報等方式進行宣傳，並於 2016 年 2 月 27 日、28 日進行投票。最終，62.27%臺北市民以及 59.56%社子島居民支持生態社子島方案，並由相關單位依通過之方案進行後續開發規劃。

此外，2017 年 5 月 15 日松菸護樹志工團、松菸公園催生聯盟、臺灣蠻野心足生態協會、臺灣護樹團體聯盟提出「大巨蛋 BOT 案以可歸責遠雄公司之事由解約案」，經 2017 年 6 月 15 日臺北市政府網路投票作業審查會議，提案人需修正提案命題，由於提案人並未修改，此案因而未進入後續程序⁴³⁵。

3. 參與式預算

臺北市政府民政局於 2015 起辦理「參與式預算培訓課程」，2016 年開始正式推動，經 2016 年 12 月 29 日檢討修正臺北市推動參與式預算制度公民提案與審查作業程序-區級及市級（以下稱「參與式預算作業程序」）。區層級參與式預算提案人及最終提案投票人資格為年滿 18 歲（走入校園計畫 16 歲）且設籍、就

⁴³³ 2017 年 3 月 20 日才改制成經過初審程序，才得進入討論階段，全案亦不需提供提案計畫書。

⁴³⁴ 臺北市政府，社子島開發方向 i-Voting 總結報告，第 1 頁，2016 年 3 月，網址：https://www.ws.gov.taipei/Download.ashx?u=LzAwMS9VcGxvYWQvNzIzL3JlbGZpbGUvNDg1NDIvMTEyMDU5LzljOWI1N2NiLTM3ZGYtNDc4MS04YzQ5LWE4ZTA1ZTJiYjYwMy5wZGY%3d&n=MTA15bm0M%2baciOekvuWtkOWztumWi%2beZvOaWueWQkWktVm90aW5n57i957WQ5aCx5ZGKLnBkZg%3d%3d&icon=..pdf&ccms_cs=1（最後瀏覽日：2022 年 4 月 27 日）。

⁴³⁵ 參見「附錄 3 深度訪談紀錄-黃丞儀研究員」。

學、就業或居住於臺北市各該行政區的市民朋友；市層級參與式預算提案人及最終提案投票人資格由議題權管機關自行訂定⁴³⁶。參與式預算作業程序以 SOP 圖表方式呈現，因主辦單位不同，分為區級及市級運作模式，規範內容包含推廣方式、提案審查程序、預算評估程序、預算審查程序、議會監督方式。臺北市參與式預算提案的程序可參見下圖：

⁴³⁶ 目前臺北市參與式預算多為分區辦理。臺北市政府公民提案參與式預算資訊平台，Q3：該怎麼提案？提案人的資格？，
https://pb.taipei/News_Content.aspx?n=4609494B482EF838&sms=05DACFD82D35E00C&s=039C71F1DDCB3540（最後瀏覽日：2022 年 5 月 11 日）。

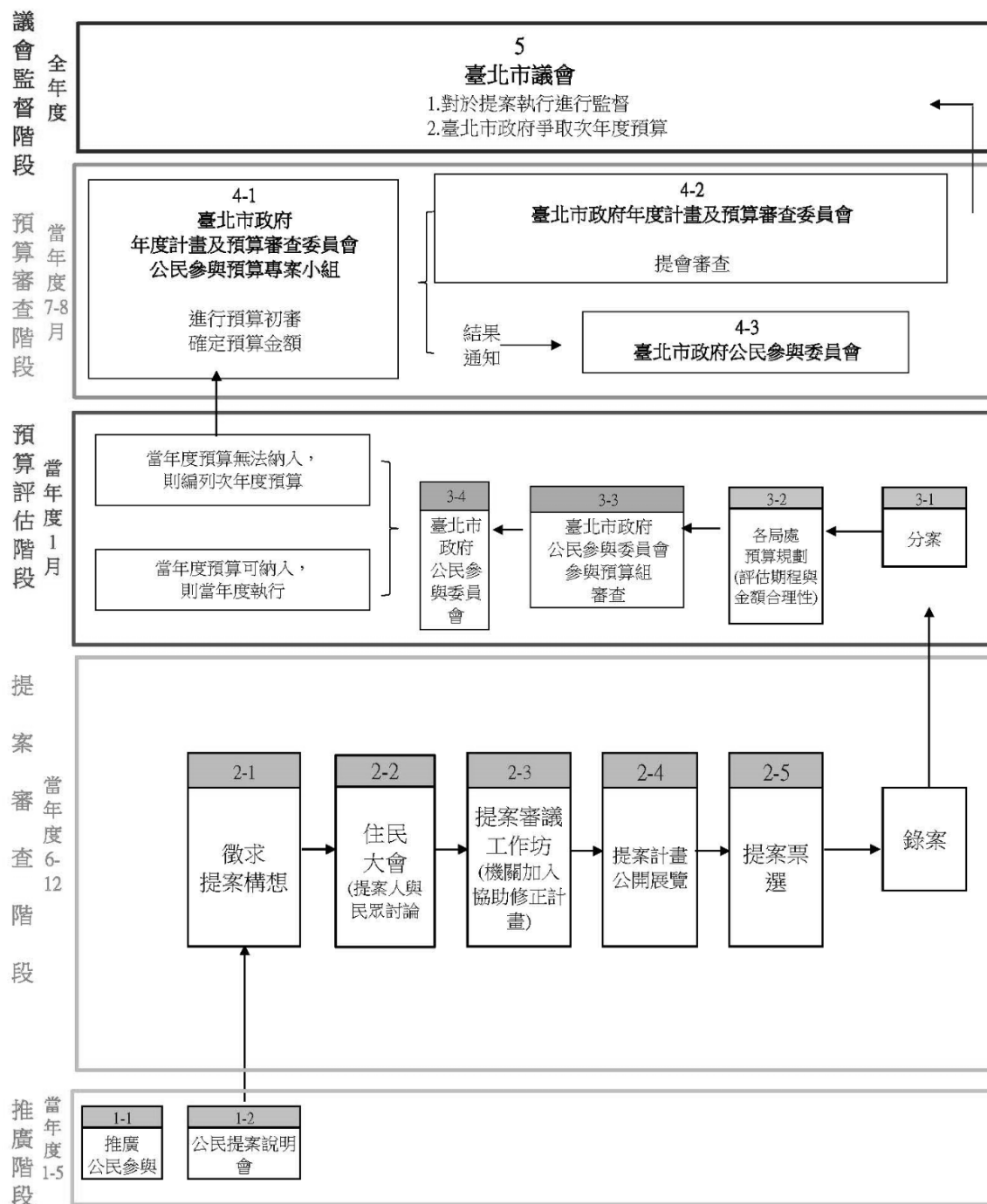


圖 XI 臺北市推動參與式預算制度作業程序流程圖-市級

《資料來源：臺北市推動參與式預算制度公民提案與審查作業程序-市級⁴³⁷》

⁴³⁷ 臺北市府公民提案參與式預算資訊平台，臺北市推動參與式預算制度公民提案與審查作業程序-市級，https://pb.taipei/News_Content.aspx?n=1EB2B5C16DE8EACB&s=463C3BF69A6BE62E (最後瀏覽日：2022年5月12日)。

4. 公共工程落實公民參與制度

臺北市於 2016 年 3 月 9 日訂定臺北市政府公共工程落實公民參與制度作業程序（經 2021 年 6 月 4 日修正；以下稱「公共工程作業程序」），適用於臺北市政府及所屬各機關、學校、公營事業機構，(1)依法規應辦理、(2)單一標案預算金額達新臺幣 2 億元以上、(3)未達 2 億但符合一定情況且情節重大之公共工程專案⁴³⁸。在準備與溝通階段，在進行先期評估（含可行性評估）並據此擬定初步方案後，機關應指定溝通窗口彙集民意，並可利用下列方式揭露資訊與民意探訪：(1)於臺北市公民參與網或於各機關網站公開資訊；(2)透過社區規劃師探訪、建立意見交換平臺、拜訪居民或非政府組織、徵詢公民參與委員會委員或專家學者意見、向本案有關聯或有經驗之其它機關(構)徵詢意見；(3)收束相關輿情、整理問題並進行關鍵問題分析。徵詢意見後，專責機關應判斷所獲得之民意是否與初步方案具有一致性，再以舉辦工作坊、專家學者座談會、社區說明會或座談會、公民咖啡館、公聽會等公民參與活動方式，針對本階段討論議題進行方案研討，擴大相關利害關係人之公民參與⁴³⁹。

經相關程序後，機關首長認定所訂方案與民意具高度共識時，專責機關應依研討結果，進行專業性及可行性評估擇定方案並依規定提報審查，相關會議記錄及意見辦理情形、回應須於網站公開供民眾閱覽。擇定方案後，機關應將初步設計成果上網公開以及舉辦公聽會或工作坊、說明會彙集民意。當初步設計與民意達成共識後，進行細部設計，並上網公開供民眾閱覽⁴⁴⁰。全案施工前，機關應向周邊受影響居民進行施工前說明會；施工時，亦須將施工資訊公開⁴⁴¹。此外，公民參與所需之時間納入工程規劃期程中，並編列相關經費以為因應⁴⁴²。詳細程序

⁴³⁸ 詳見公共工程作業程序第 2 點。

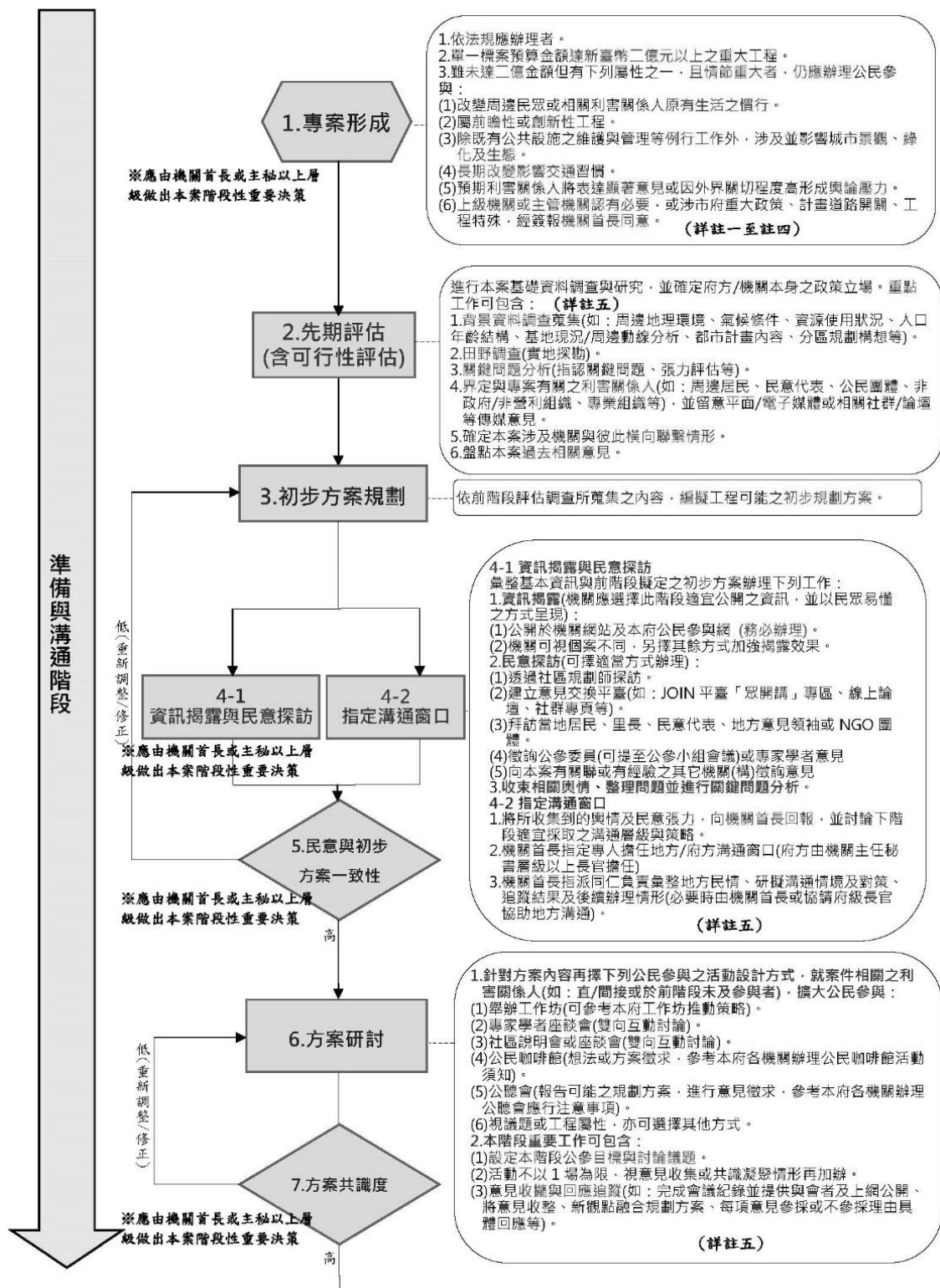
⁴³⁹ 公共工程作業程序第 3 點第 1 項第 4 款至第 6 款。

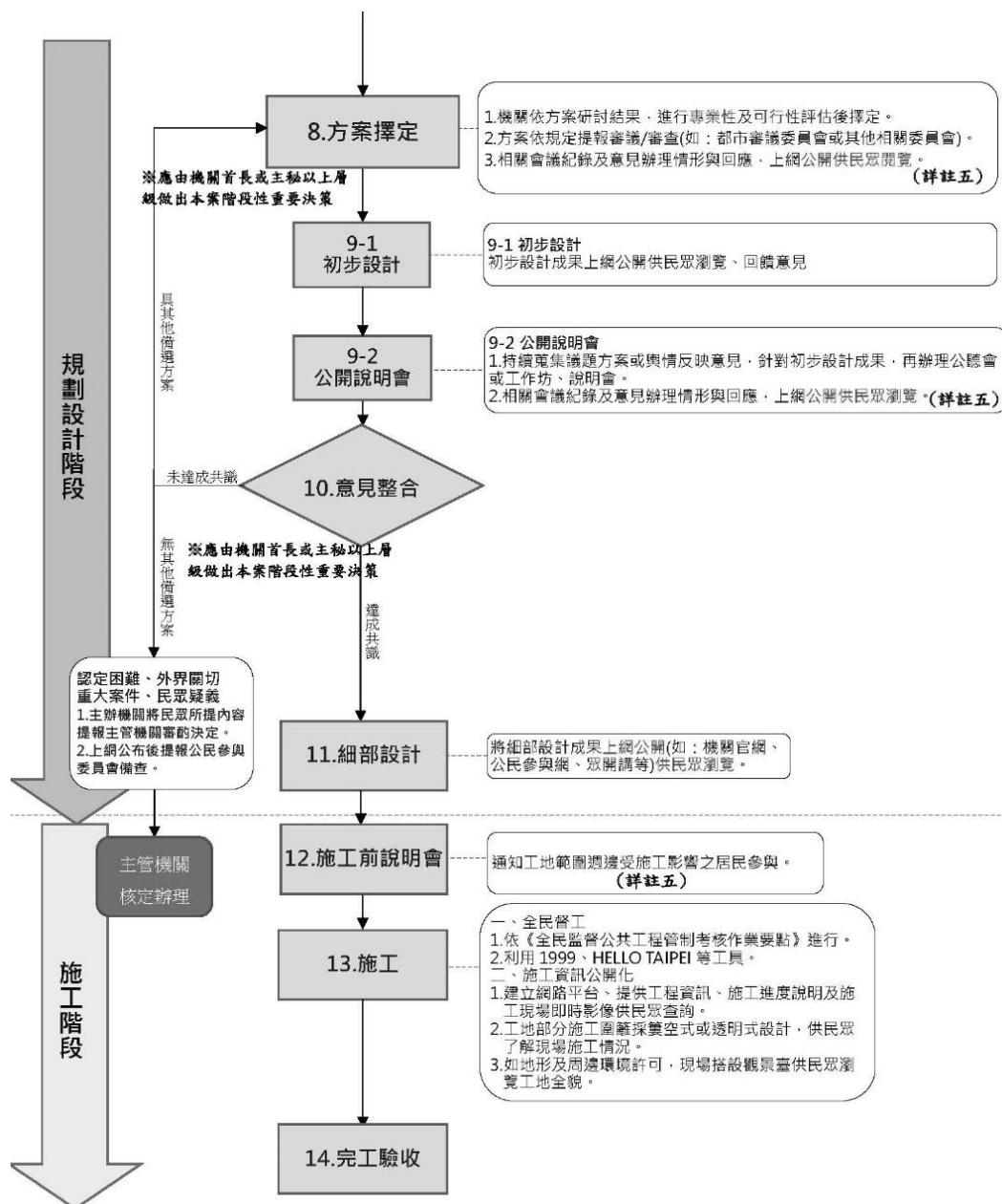
⁴⁴⁰ 公共工程作業程序第 3 點第 2 項。

⁴⁴¹ 公共工程作業程序第 3 點第 3 項。

⁴⁴² 公共工程作業程序第 3 點第 4 項。

可參見下圖：





備註：

- 一、例如：大眾捷運系統規劃依法應辦理公聽會；古蹟、歷史建物等文資保存/再利用，依文資法應進行民眾參與等。
- 二、每年例行性維護、檢修管理及預約式開口契約等工程，原則無需進行公民參與。惟對於是否應辦理公民參與有疑義，或辦理過程遭遇困難，皆可送本府公民參與委員會共同討論。
- 三、工程案前期之準備或規劃設計階段是否進行公民參與，應由計畫主辦機關(洽辦機關)評估處理。
- 四、公民參與所需之時間應納入工程規劃期程中，並編列相關經費以為因應。
- 五、本流程圖各階段之內容僅為公民參與基本要求，機關亦得採更多元之其他方式進行，惟無論採何種方式，各對外活動皆應上網公布使民眾周知，且該工程案之規劃方案及相關紀錄，亦應同時上網發布(如：公民參與網)。

圖 XII 臺北市政府公共工程落實公民參與制度作業程序流程圖

《資料來源：臺北市政府公共工程落實公民參與制度作業程序-流程圖⁴⁴³》

⁴⁴³ 臺北市政府研究發展考核委員會研究發展組網站，臺北市政府公共工程落實公民參與制度作業程序-流程圖，

案例介紹

自 2018 年起，臺北市政府依據臺北市土地使用分區管制自治條例 80 之 4 條，開始推動臺北市大眾運輸導向都市發展(TOD; Transit-oriented development)，並於 2019 年 1 月 24 日擬定臺北市大眾運輸導向可申請開發許可地區細部計畫案，先後計畫於士林站、劍潭站、劍南路站建立 TOD 大樓。其中，劍潭站 TOD 案⁴⁴⁴於 2020 年 5 月 25 日經臺北大眾捷運股份有限公司董事會同意通過，並開始進行相關規劃及程序。依 2021 年 11 月 19 日諮詢會議中臺北大眾捷運股份有限公司所提供之簡報檔案統計⁴⁴⁵，在諮詢會議前，已舉辦至少 18 場專家學者諮詢相關會議以及至少 6 場公民相關會議。

5. 小結

自 2015 年起，臺北市積極推動公民參與，與參與有關的主要機制包括前述的公民參與委員會、i-Voting、參與式預算、公共工程落實公民參與制度，以下綜合評述。

(1)在規範位階和規範密度方面：上述參與機制，均是臺北市於 2015 年至 2016 年自行制定自治法規所建置；不論是設置要點或是作業要點、作業程序，對於組成運作、或是參與的條件進程等都有明確規定，其中特別是「臺北市政府公共工程落實公民參與制度作業程序」，對於公共工程專案各階段資訊公開和民眾參與的規範可謂鉅細靡遺。

https://rdec.gov.taipei/News_Content.aspx?n=E9CD2F2C0C62A9CA&sms=21154756E24E458F&s=F C9CC4FC1F626C6D (最後瀏覽日：2022 年 4 月 29 日)。

⁴⁴⁴ 本案依據臺北市政府捷運工程局網頁說明，目前仍處於先期規畫階段。網址：

https://www.dorts.gov.taipei/News_Content.aspx?n=890E070B83300C64&sms=C04230CB75259A56&s=A0F85A5480D5E0A3 (最後瀏覽日：2022 年 4 月 27 日)。

⁴⁴⁵ 臺北大眾捷運股份有限公司，捷運劍潭站 TOD 大樓諮詢會議簡報，2021 年 11 月 19 日，<https://www- ws.gov.taipei/Download.ashx?u=LzAwMS9VcGxvYWQvNTQ0L3JlbGZpbGUvNDM0MDcvODI2MzA5My83MDZiZTgwNy0xMTZmLTQ3YTEtYmJiNC1jMWUwMzg4NzY3MjIucGRm&n=6ZmE5Lu2OC3lio3mva3nq5lUT0TlpKfmqJPoq67oqaLmnIPorbAt6ZmE5Lu2MS3lj7DljJfmjbfpgYvlhazlj7jnsKHlOLEucGRm&icon=..pdf> (最後瀏覽日：2022 年 4 月 27 日)。

(2)在可得參與的議題方面：具體而言，包括，舉凡屬臺北市政府職權之事務（i-voting）、預算使用（參與式預算）、依法或符合所定標準之公共工程案件（從準備溝通、規劃設計、到施工之各階段）。

(3)在參與者方面：不論是 i-voting、參與式預算、重大公共工程案件，可得參與者未限定於設籍臺北市之市民，而是原則上開放給在臺北市（當參與式預算只涉及特定行政區時，限於該區）居住、就學、就業的民眾。

(4)在參與的時機方面：i-voting 和參與式預算，屬於公共政策從上游開始的參與；公共工程案件亦是始自準備與溝通階段、直到施工階段的全程參與。

(5)在參與的形式方面：不論是 i-voting 或參與式預算，原則上，民眾皆有提案、討論、且進行投票之權利，但在 i-voting 之情形，投票資格和門檻須依提案計畫之設定；在公共工程案件，明示之參與管道五花八門，如民意探訪、建立意見交換平台、指定溝通窗口、工作坊、專家學者座談會、社區說明會或座談會、公民咖啡館、公聽會……等實體和網路參與。

(6)在參與的結果方面：不同於「公共政策網路參與平臺」純屬諮詢性質，透過 i-voting 機制之提案的投票結果具拘束力，議案主責機關應依投票結果按提案計畫書所載投票結果運用方式來辦理；針對參與式預算的投票結果，如提案通過，市政府亦須規劃執行；針對公共工程案件的方案研討，則經機關首長認定所訂方案與民意具高度共識後，再依研討結果進行專業性及可行性評估來擇定方案。

(7)在組織方面：值得注意的，臺北市政府為推動透明治理、公眾參與及協同合作，還特別設置了公民參與委員會；此一委員會並非具體個案的主辦者或推動者，而僅負責研議相關的制度政策、執行計畫及標準作業流程。公民參與委員會的設立雖尚未能與法國國家或地方之公共辯論委員會相提並論，但無論如何朝向公眾參與的提昇邁開一大步。

*

如前所檢視的，在我國現行法上，其實不乏重大決策過程中公眾參與的相關規定、也不乏公共政策的諮詢管道、甚至在地方層級還有網路投票、公民參與委員會的設置，這些參與機制不論是透過法律或命令所設立或強化，在參與的條件和程序、甚至在參與的效果上多有細部的規劃，無疑在相當程度內提供民眾有效參與公共議題和決策的機會。只是上述機制與本委託研究計畫所界定之在「重大」決策過程中向「不特定公民」進行「上游」諮詢、以及研究主題所明示之公共「審議」（討論）機制之間，仍有一些距離，更遑論在組織上存在諸如法國國家公共辯論委員會的專責機構。

第二節 建立我國公共審議機制的方案建議

本研究計畫的任務是在現行的法制環境下，以法國公共辯論機制為借鏡，研提建立我國公共審議機制的可行方案。從前一節對我國相關法令的盤點發現，雖然現行法上難謂已具備一般性或個別性的公共審議機制，但相關法制提供了一些可以嫁接公共辯論相關程序的基礎框架。惟如前已再三指出的，法國公共辯論機制有其特定的適用領域和對象，為使法國機制的參考不致流於空泛，以下所構思的方案建議，亦將從法國機制所適用的領域和對象出發，而不以建立公共政策諮詢機制作為優先目標。由於法國公共辯論機制是由國家公共辯論委員會以及公共辯論相關程序所共同組成，以下方案建議，將先論及組織安排，再就程序設計來談。

一、組織安排方面

在組織安排方面，本研究建議：法國國家公共辯論委員會的設立有其身的背景，我國不宜、也無需急於針對重大公共政策之擬定、或是特定部門的活動，籌設一個舉辦上游諮詢的專責機構，但主辦機關應依個案需求組成公正中立且具多元背景的專業團隊來負責實際的規劃和執行。以下進一步說明。

法國公共辯論機制的特點之一在於相關程序是在一個中立和獨立的專責機構——國家公共辯論委員會——的掌理下進行。如前已分析的，在法國，國家公共辯論委員會的存在有其身的背景，在設立之初，是希望透過中立第三方促成在開發衝突中業者與公眾之間的對話；之後，是希望也能與政府機關之間保持距離，所以轉型為防衛公眾參與環境事務之權利的獨立機關。不過，不論是專責或獨立機關的設立，無可避免會造成國家機關的分化和程序的複雜化，因此，始終在法國引發必要性、性質等爭論，甚至，在 2019 年，國家公共辯論委員會還提議要與環境主管機關合併，以便在同一個機關內部統籌公眾參與和環境影響評估之事務。

再者，如同前已詳述的，國家公共辯論委員會是由環境法典所規範，主要任務是確保重大開發或建設計畫的公眾參與，雖然任務範圍後來擴充至公共政策，但只侷限於有重大影響環境之虞的公共政策改革計畫，且法律對此類計畫之公眾參與的要求較低（原則上由負責的機關自行決定是否提出請求、且程序只進行到對公共辯論結果的回應即終止），而國家公共辯論委員會至今似未曾針對此類計畫舉辦過公共辯論。基於法國實際的經驗和規定，再加上在我國設立新機關可以想像的政治阻力和修法困難，本研究以為，在未經審慎評估且凝聚共識之前，我國不宜、也無需急於以法國模式為標竿，針對重大公共政策之擬定、或是特定部門的活動，籌設一個舉辦上游諮詢的專責機構。

即便如此，本研究以為，法國機制在組織層面上仍不乏借鑑之處。從法國的

經驗可知，國家公共辯論委員會的主要任務是確保公共辯論的成功舉辦而不對辯論的內容發表實質意見，因此，相較於機關之設置與否和地位如何等問題而言，更重要的關切點應在於**如何維護實際舉辦者的公正中立以及舉辦的專業能力**。從此視角切入，本研究以為，法國機制提供了一些可以借鏡的規定和作法。蓋我國在未設立專責機構下，如欲舉辦法國公共辯論類型的諮詢，勢必以主管相關事務的機關為主辦機關；由於此類上游諮詢觸及之議題廣泛、諮詢之對象眾多、諮詢之方式和管道多元，主辦機關在籌備時，對於實際執行者的選任，自當不能如聽證程序一般僅止於考量主持人的客觀中立和法律專業人士的協助，而須進一步依個案的需要，組成一個**中立且具多元背景的團隊來負責實際的規劃和執行**。就此，法國機制中針對個別公共辯論案組成特別委員會的安排，應可作為範示。此一委員會由 3-10 人組成，應遵守中立和獨立原則，並簽署倫理守則；此外，成員的選任應納入具聆聽和商議能力、或掌握公共辯論原則之能力的人員，還須考量背景的多樣性和經驗的差異，以確保上游諮詢的成功舉辦。至於人才的來源，則可**透過實作的累積建立起適當人選的名單**，亦可參考法國機制中負責監督商議進行之擔保人的培訓和考核；最後，方法論手冊的編製等，當有助於經驗的傳承。

自 2002 年起，法國國家公共辯論委員會亦被賦予促進公眾參與的一般性使命，不僅培訓人才、製作方法論手冊、且提供外界如何舉辦辯論的建議。在我國，至少在中央層級，並無此類提倡公眾參與或公共審議的負責機構，不過，自 2000 年初期開始，在學者的大力推動下，我國也已迅速累積審議民主的實作經驗，且近年在文化部的支持下，國立臺北大學審議民主團隊依據過往的實作經驗編寫了「**審議民主實作手冊**」，於 2020 年 7 月出版、上線，此份手冊以淺顯易懂的方式，針對審議會的核心精神與實際辦理，提出許多建議和提醒⁴⁴⁶。這些非官方的力量無疑促成臺灣審議民主的深植和擴散，在相當程度內彌補了法制層面的不

⁴⁴⁶ 參見林祐聖、葉欣怡，審議民主實作手冊，行政院文化部（2020 年）。

足和缺憾⁴⁴⁷。

二、程序設計方面

在程序設計方面，本研究建議：法國公共辯論相關程序的設計相當完備，值得借鏡，但我國在法制化的過程中，不妨採循序漸進的方式，先就較為具體和特定之事項的決策予以實施。具體而言，可先仿效法國從爭議性高的重大開發或建設計畫著手，透過修法，將第二階環評程序中的「公聽會」轉型成「公共辯論」，讓關心計畫的民眾皆得在環評結論作成前，針對開發行為之可行性及替代方案等進行充分討論，倘若實施成功，再推行至政策環評或國土計畫等領域。以下進一步說明。

如前所述，歷經 25 年的改革與實踐，法國公共辯論相關程序的設計日趨完備且環環相扣，除了上游的舉辦時點外，全程的資訊公開、辯論前的充分準備、辯論中的開放討論、辯論後的忠實彙報、辯論結果的回應、乃至於後續階段的銜接，在相當程度內確保了公眾參與的有效性，值得作為借鏡。至於如何將這些理念或作法融入我國法中，本研究認為，即便在法國法上，公共辯論相關程序也只適用於影響環境之重大開發或建設計畫、全國性綱領方案，以及部分適用於影響環境之公共政策改革計畫，基此，我國在建立公共審議機制時，應無庸操之過急，倘若一起步即不分類型、從無到有、一次到位地針對重大公共政策構思一套嚴謹的上游諮詢程序，恐怕一時難以說服行政部門和立法機關，且不一定能廣獲社會大眾的支持和實際參與。

因此，本研究建議，在法制化的過程中，不妨採循序漸進的方式，先就較為具體和特定之事項予以實施。就此，在事項的擇定上，本研究認為，應可仿效法國而從容易引發衝突之重大開發或建設計畫著手，再依實施的結果，推廣到其他

⁴⁴⁷ 值得一提的，行政院及所屬各機關開放政府聯繫機制中的議題協作會議，已採行審議民主的方式辦理協作會議。

事項和領域。觀諸前一節對我國相關法令的盤點，其中有兩部法律與重大開發或建設計畫之擬定較為相關：一是**行政程序法（行政計畫章）**，另一是**環境影響評估法**，以下分別探究與公共辯論相關程序嫁接的可能性。

首先，**行政程序法**。如前所述，我國行政程序法**第五章行政計畫**目前只有兩個條文，第 163 條是行政計畫的定義、第 164 條是確定計畫程序的適用範圍及相關程序的授權規定。學界對於行政計畫章的未來有許多討論⁴⁴⁸，都集中在確定計畫程序。針對重大開發或建設計畫程序中公眾參與管道的不足，有學者即主張可以在行政程序法中納入一般性、補充性之計畫確定程序規定，藉此彌補各專業計畫法律中相關規範的缺漏⁴⁴⁹，也有學者認為可以啟動行政程序法第 164 條第 2 項的「按鈕條款」引進德國計畫確定裁決程序，以因應大型開發行為所生的爭議事件⁴⁵⁰。

對於本質上或規模上容易引發衝突和抗爭的開發或建設計畫，本研究贊同在行政程序法行政計畫章或在其明確授權下，為計畫決定過程最後階段的「確定其計畫之裁決」，另行設計一套著重於溝通討論的聽證程序，然除此之外，本於行政程序法上「大件大辦、小件小辦」之指導理念⁴⁵¹，本研究以為，亦可**同時在計畫擬訂的上游階段引進公共辯論類型的參與機制**，讓所有關心計畫的民眾或團體可以提前在此一體制內的程序中對於計畫的適當性或重要內容進行討論，協助計畫主體及早發現問題、完善其計畫。惟鑑於行政計畫章整章的修法長期處於停滯

⁴⁴⁸ 各界對於行政計畫章的修正、乃至存廢有不同聲音，參見陳愛娥，「行政程序法『行政計畫』章修正之研究：以德國法制及實務之觀察為出發」委託研究案研究成果報告書，行政院法務部，頁 65-66（2011 年）。

⁴⁴⁹ 陳信安，計畫行政程序中之公眾參與—以德國法制為中心，輔仁法學，50 期，頁 354-355（2015 年）。

⁴⁵⁰ 王毓正（同前註），頁 110。

⁴⁵¹ 黃錦堂教授指出，當事人之行政程序保障的基本權利與行政之效率，均屬憲法上保障之價值，在二者發生衝突時，應建構不同案型，分別設計受保障之情形，而「大件大辦、小件小辦」之理念即包含了人民基本權利保障與行政效率之調和。詳參黃錦堂，行政程序法理念與重要釋義問題之研究，收於：翁岳生教授祝壽論文編輯委員會編，當代公法新論—翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集（中），頁 379-380（2002 年）。

的狀態，於環境影響評法中透過小幅修法調整部分程序，或許是更為可行的作法。

其次，環境影響評估法。如前所述，我國環評程序分為兩個階段：在第一階段，開發單位於規劃開發計畫時，應擬具環境影響說明書簡要說明開發案之性質、場所、目的、內容及可能的環境影響；之後，經環評審查委員會審查認定「對環境有重大影響之虞」（或是開發單位自願），再進入第二階段環評，作成環境影響評估報告書。環評相關法令中不乏有關公眾參與之規定⁴⁵²，幸且不論法律保留之問題以及是否符合有效參與之要求，這些參與管道若放置到整個開發行為的決定過程來看，應該可以歸類為「及早」或至少是「上游」的參與機制，因為都是在目的事業主管機關進行後階的開發許可程序之前進行。

縱然我國和法國對開發計畫擬定程序和環境影響評估程序的安排有不小的差異，但值得注意的是，在制度設計上，我國的二階環評程序，與法國的公共辯論須先由國家公共辯論委員會決定是否舉辦、再正式進入狹義的公共辯論程序有共同之處，亦即，二者都是以第一階段作為過濾機制，藉此篩選出有必要強化公眾參與的「重大」開發行為或計畫⁴⁵³。基此，本研究以為，第一階段環評程序中適當的公眾參與管道固屬重要且應以法律明定，但在此階段，相關要求無庸、也不宜過高，相反地，進入第二階環評程序中的案件既已被判定「重大」，此時引入嚴謹的法國公共辯論相關程序，不僅正當而且必要。

然而，應如何嫁接公共辯論相關程序與第二階環評程序呢？如前已檢視的，環評法第 9 至 12 條對第二階段環評程序有明定一些參與機制，包括在說明會後向開發單位提出意見、參與界定評估範疇、參與現場勘察和公聽會等。其中最核心的參與機制無疑是在業者提出評估書初稿後、環保主管機關審查前所舉行的

⁴⁵² 參見第五章第一節「三、環境影響評估程序中的公眾參與機制」。

⁴⁵³ 有學者以實務運作上極少有進入第二階環評之開發行為，建議行政院在環評法未在第一階段環評提供民眾參與之規定或法源依據下，可啟動行政程序法第 164 條第 2 項的按鈕條款，引進計畫確定裁決程序（王毓正（同前註），頁 94 以下）。本文肯定第一階段環評中公眾參與的必要性，但認為相關規範無庸且不宜過於嚴密。

「公聽會」。在 2003 年環評法修法前，「公聽會」原規定為「聽證會」，是考量到權利保障型的聽證無法滿足廣泛蒐集意見之需求，因此予以修正。然由於公聽會的程序嚴謹度不夠，於是又有學者建議在開發行為的決策過程中舉行聽證⁴⁵⁴，或是在環評法中導入計畫確定程序中聽證程序之精神及法理⁴⁵⁵。本研究贊同在開發許可作成之前依行政程序法舉行聽證，但除此之外，進一步建議將第二階環評程序中的「公聽會」轉型成「公共辯論」，讓「不特定公民」亦得在左右重大開發行為之命運的環評結論作成前，針對開發行為之可行性及替代方案等進行充分討論並向開發單位和相關機關質問。

為求儘可能維持既有環評程序的架構、降低修法的幅度，本研究建議可先有限地調整第二階環評的部分程序，各流程的進行仍應明定時程和嚴格控管，但公共辯論的舉行期間無疑要增長。

(1)公共辯論的準備階段：當環保主管機關作成應進行第二階環評之審查結論時，當然開啟公共辯論的準備程序。在此階段，公共辯論準備流程與原有的環評流程並行⁴⁵⁶，一方面，開發單位仍依法陳列說明書並舉行公開說明會、環保機關仍依法召開範疇界定會議、開發單位仍依法製作評估書初稿、目的事業主管機關仍依法進行現場勘察，但另一方面，目的事業主管機關立即籌組舉辦公共辯論的團隊，由公正中立且具多元背景的成員組成，在組成後，由此工作團隊與開發單位、行動者進行先期作業、會談、工作坊等，以界定公共辯論的議題、行事曆和舉行方式，並由目的事業主管機關拍板定案並公告，此外，工作團隊應設置網路參與平台，讓公眾可以在辯論開始之前先留下初步意見或建議。

⁴⁵⁴ 葉俊榮、張文貞，「環境影響評估制度問題之探討」委託研究案研究成果報告書，行政院研究發展考核委員會，頁 116（2010 年）。

⁴⁵⁵ 參見傅玲靜，由行政程序法之適用論我國環境影響評估審查之法制，中原財經法學，23 期，頁 85-92（2009 年）。

⁴⁵⁶ 為減少修法的幅度和阻力，依本研究目前的規劃，原有的環評流程不予變動，而新增之準備流程只是為後續的公共辯論作準備，因此，二流程中各事項的進行，並無時序上明確的對應關係。如果本研究建議的大方向被接受，未來可考慮依主體（開發單位、環保機關、目的事業主管機關）之不同，重新規劃相關流程並找出較為明確的對應關係。

(2)公共辯論的舉行階段：在開發單位製成評估書初稿、公共辯論的行事曆確定後，工作團隊依公告之行事曆舉行公共辯論。為滿足不同需求，公眾參與管道必須多元，可以包括一般性集會、公聽會、鄰近地區集會、主題式圓桌論壇、工作坊...等，並依主題和地區來決定適合的集會類型和規格。此外，在網路參與平台上，除公告各種集會或活動的時間和地點、開發單位的相關資料和研究報告、設置集會的轉播站外，並讓公眾有表達和交換意見的空間，且讓行動者（主要是有組織的團體）可以對整個開發計畫提出特別完備、經過論證且附上資料的觀點，以平衡開發單位的觀點。最後，不論是實體或網路，在討論時都應遵守透明、論證及平等對待等辯論原則。

(3)公共辯論結束後：工作團隊應彙整公共辯論的舉辦要素、重回辯論的重要階段、且仔細說明所觸及之主題和問題，並秉持公正中立介紹各方所有的論據。據此彙報，目的事業主管機關作成公共辯論總結。開發單位依據總結修正評估書初稿，且必須針對公眾提出的觀點和批評予以回應。之後，目的事業主管機關將勘察現場、公共辯論總結、修正後之評估書初稿及其回應，送環保機關審查。後續程序維持原狀：環評委員會審查、作成審查結論；開發單位依審查結果修正評估書初稿，且作成評估書，送環保機關認可；環保機關公告審查結論及評估書。

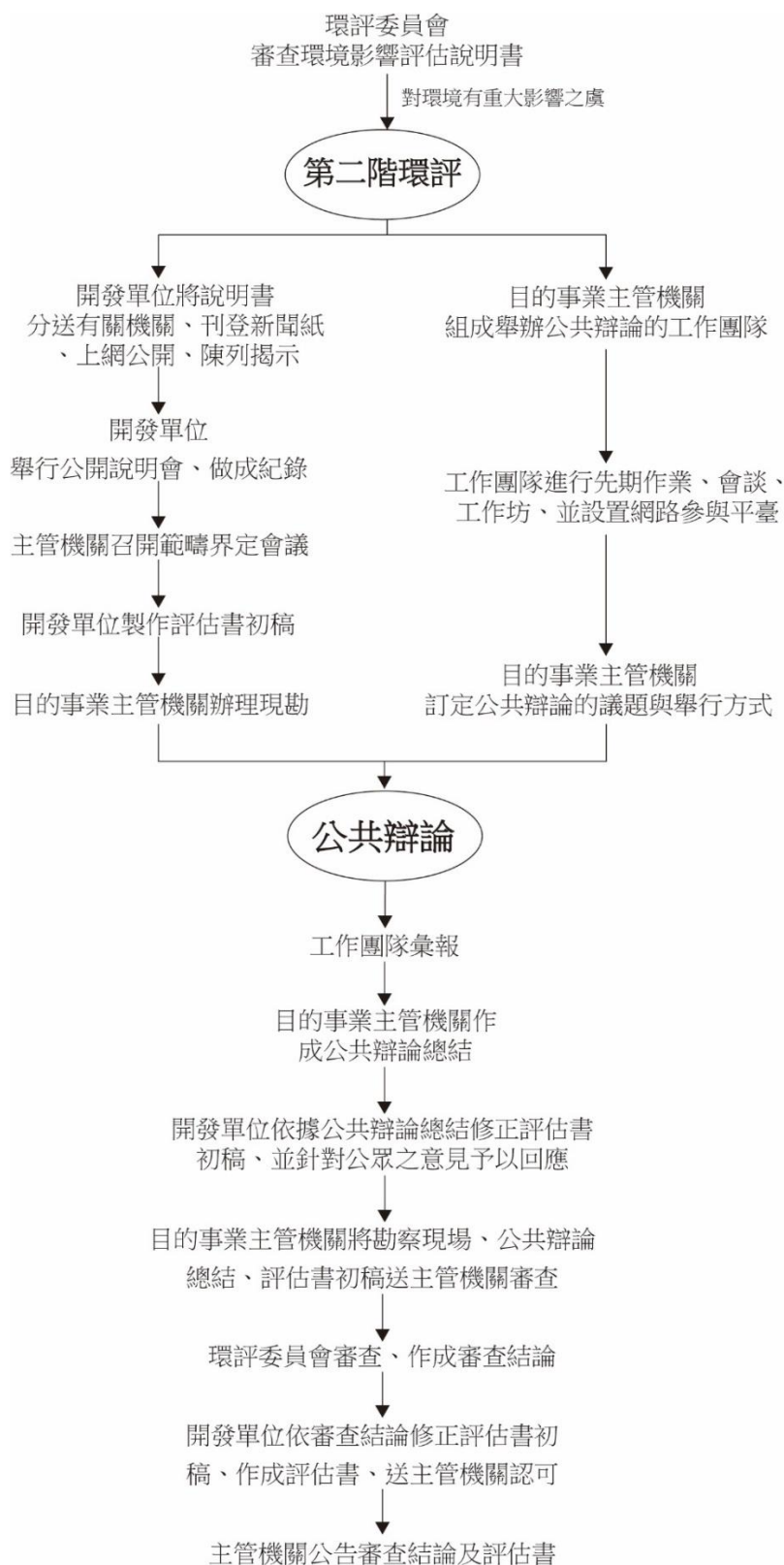


圖 XIII 第二階段環評程序新版流程圖

《資料來源：作者製圖》

參考文獻

中文文獻

王必芳，公眾及早參與重大開發或建設計畫之擬訂－以法國公共辯論程序為中心，收於：黃丞儀主編，2017 行政管制與行政爭訟－行政程序法 2.0，中央研究院法律學研究所（預計於 2022 年正式出版）。

王毓正(2010)，從奧爾胡斯公約檢視我國環境影響評估法制中民眾參與之規範，公共行政學報，35 期，頁 61-117。

林祐聖、葉欣怡（2020），審議民主實作手冊，行政院文化部。

林秀蓮（2005），行政程序法有關聽證制度之檢討，收於：社團法人臺灣行政法學會編，行政法人與組織改造／聽證制度評析，頁 263-317。

林明鏘（2002），憲法與行政程序，收於：李鴻禧編，臺灣憲法之縱剖橫切－李鴻禧退休紀念論文集，頁 343-375。

高仁川（2021），聽證程序的實態與變遷，行政程序法逐條釋義研討會第一梯次，社團法人臺灣行政法學會主辦，2021 年 8 月 21 日，網址：http://www.tala.org.tw/images/%E9%AB%98%E4%BB%81%E5%B7%9D_%E8%81%BD%E8%AD%89%E7%A8%8B%E5%BA%8F%E7%9A%84%E5%AF%A6%E6%85%8B%E8%88%87%E8%AE%8A%E9%81%B7_20210821.pdf（最後瀏覽日 2022 年 5 月 13 日）。

陳信安（2015），計畫行政程序中之公眾參與－以德國法制為中心，輔仁法學，50 期，頁 257-362。

郭冠宏（2017 年），審議制度與聽證制度關係初探－以南鐵東移案與內政部舉行

聽證作業要點為例，土地經濟年刊，28 期，頁 1-32。

陳愛娥（2011），「行政程序法『行政計畫』章修正之研究：以德國法制及實務之觀察為出發」委託研究案研究成果報告書，行政院法務部。

傅玲靜（2021），聽證程序之原則與功能，行政程序法逐條釋義研討會第一梯次，社團法人臺灣行政法學會主辦，2021 年 8 月 21 日，網址：
http://www.tala.org.tw/images/%E5%82%85%E7%8E%B2%E9%9D%9C_2021.8.21_%E8%81%BD%E8%AD%89%E7%A8%8B%E5%BA%8F%E4%B9%8B%E5%8E%9F%E5%89%87%E8%88%87%E5%8A%9F%E8%83%BD_-_E5%85%AC%E9%96%8B%E7%89%88%E6%9C%AC.pdf（最後瀏覽日：2022 年 5 月 13 日）。

傅玲靜（2009），由行政程序法之適用論我國環境影響評估審查之法制，中原財經法學，23 期，頁 37-105。

湯德宗（2020），行政程序法，收於：翁岳生編，行政法（下），增訂 4 版，頁 27-174，臺北：元照。

黃錦堂（2002），行政程序法理念與重要釋義問題之研究，收於：翁岳生教授祝壽論文編輯委員會編，當代公法新論—翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集（中），頁 373-419，臺北：元照。

董保城（2006），行政計畫，收於：翁岳生編，行政法（上），3 版，頁 599-616，臺北：元照。

葉俊榮、張文貞（2010），「環境影響評估制度問題之探討」委託研究案研究成果報告書，行政院研究發展考核委員會。

廖義男（2003），計畫確定程序規範之探討—臺灣行政程序法立法中爭論之議題

一，收於：行政法之基本建制，頁 175-220，臺北：作者自行出版。

廖元豪（2009），儀式性質的聽證權，收於：社團法人臺灣行政法學會編，行政程序法之實施經驗與存在問題／聽證制度之理論、制度及實務，頁 262-294，臺北：元照。

蔡震榮（2009），臺灣行政聽證制度執行狀況與效率評估，收於：社團法人臺灣行政法學會編，行政程序法之實施經驗與存在問題／聽證制度之理論、制度及實務，頁 207-259，臺北：元照。

外文文獻

Antoine, Stéphanie (2016), L'évaluation des débats publics. hal-01503029

Bertrand, Thomas et Julien Marguin (2017), La notion de participation à l'aune de la protection de l'environnement et de la procédure de débat public, *Revue juridique de l'environnement*, 2017/3, Vol. 42, pp. 457-493.

Bétaille, Julien (2010), Le droit français de la participation du public face à la convention d'Aarhus, *AJDA*, pp. 2083-2088.

Centre d'analyse stratégique (2008), *La participation des citoyens et l'action publique*, Paris : La Documentation française.

Chevallier, Jacques (2007), Le débat public en question, in *Pour un droit commun de l'environnement. Mélanges Prieur*, pp. 489-508, Paris : Dalloz.

Chevallier, Jacques (2011), Délibération et participation, in *Conseil d'État, Rapport public 2011, Consulter autrement. Participer effectivement*, pp. 195-205, Paris : La Documentation française.

Chevallier, Jacques (2013), Le débat public à l'épreuve. Le projet d'aéroport Notre-Dame des Landes, AJDA, pp. 779-783.

Commission économique pour l'Europe des Nations unies (2014), La Convention d'Aarhus : Guide d'application, 2e éd, New York/Genève : Publication des Nations Unies.

CNDP (2013), CNDP 2002-2012 : La pratique du débat public : évolution et moyens de la Commission nationale, Paris : CNDP.

CNDP (2013), CNDP 2002-2012 : Le cahier de méthodologie, Paris : CNDP.

CNDP (2017), Rapport annuel 2016, Paris : CNDP.

CNDP (2018), Rapport annuel 2017, Paris : CNDP.

CNDP (2019), Rapport annuel 2018, Paris : CNDP.

CNDP (2019), Une nouvelle ambition – pour la démocratie environnementale, 18 juin, https://www.debatpublic.fr/sites/cndp.portail/files/documents/cndp_democratie-envir_v2.pdf (dernière visite le 7 août 2020).

CNDP (2021), Rapport annuel 2020, Paris : CNDP.

CNDP (2022), Mode d'emploi, <https://www.debatpublic.fr/sites/default/files/2022-04/MODE-D-EMPLOI-CNDP.pdf> (dernière visite le 16 avril 2022)

Conseil d'État (2011), Rapport public 2011, Consulter autrement. Participer effectivement, Paris : La Documentation française.

Delaunay, Bénédicte (2011), De l'enquête publique au débat public - La consultation

des personnes intéressées, JCP A, n° 8, 21 Février, 2073.

Delaunay, Bénédicte (2013), La réforme de la participation du public, AJDA, pp. 344-350.

Fourniau, Jean-Michel (2007), L'institutionnalisation du débat public, Revue Projet 2007/2, n° 297, pp. 13-21.

Fourniau, Jean-Michel (2011), L'institutionnalisation controversée d'un modèle français de débat public, Télescope, vol. 17, n° 1, pp. 70-93.

Fourniau, Jean-Michel (2013), Débat public, in Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation, Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013, ISSN : 2268-5863. URL : <http://www.dicopart.fr/en/dico/debat-public> (dernière visite le 7 août 2020).

Fourniau, Jean-Michel (2013), La portée de l'institutionnalisation du débat public, in La portée de la concertation (programme de recherche : concertation, décision et environnement, réponse à l'appel à propositions 2008, Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement), Vol. I, pp.115-144. <http://concertation.hypotheses.org/files/2013/01/Partie-2-Volume-1.pdf> (dernière visite le 7 août 2020).

Gourgues, Guillaume, Le débat public en France : limites réelles et progressions latentes. <https://www.espacestems.net/en/articles/le-debat-public-en-france-limites-reelles-et-progressions-latentes/> (dernière visite le 7 août 2020).

Guiheneuf, Pierre-Yves, Note de lecture de l'ouvrage : Le débat public, une expérience française de démocratie participative, La Découverte, 2007.

http://www.citego.org/bdf_fiche-document-401_fr.html (dernière visite le 7 août 2020).

Hostiou, René (2017), Enquêtes publiques, in Encyclopédie du JurisClasseur, LexisNexis, Fasc. 1020.

Jamay, Florence (2013), La loi du 27 décembre 2012 relative à la mise en oeuvre du principe de participation du public : une ambition limitée, JCP A, 2137.

Jamay, Florence (2016), Principe de participation, in Encyclopédie du JurisClasseur, LexisNexis, Fasc. 2440.

Ministère de la Justice (2013), Le rapport « Pour la réparation du préjudice écologique », établi par le groupe de travail présidé par le professeur Jégouzo.

Rui, Sandrine (2008), Débat public et politique des grands projets : la performance délibérative en question, in Centre d'analyse stratégique, La participation des citoyens et l'action publique, pp. 97-111, Paris : La Documentation française.

Subra, Philippe (2003), À quoi et à qui sert le débat public ?, Hérodote, n° 110, pp. 149-170.

Subra, Philippe (2006), Ce que le débat public nous dit du territoire et de son aménagement, Géocarrefour, pp. 287-298.

Truchet, Didier (2011), Droit administratif, 4e éd., Paris : PUF.

Vialatte, Paul (2007), Dix ans de débat public. Un bilan global positif, Environnement n° 12, Décembre 2007, étude 13.

Zarka, Jean-Claude (2016), La réforme du dialogue environnemental, JCP A, 2271.

附錄

附錄 1 深度訪談紀錄-李明芝助理教授

受訪者：李明芝助理教授

時間：111 年 02 月 11 日 15：00 – 17：00

地點：中央研究院法律學研究所 10F 志道廳

受訪者簡歷

日本大阪大學法學研究科博士

國立政治大學地政學系助理教授

一、與都市計畫與土地徵收有關之民眾參與規定

1. 都市計畫法§19 I

「主要計畫擬定後，送該管政府都市計畫委員會審議前，應於各該直轄市、縣（市）政府及鄉、鎮、縣轄市公所公開展覽三十天及舉行說明會，並應將公開展覽及說明會之日期及地點刊登新聞紙或新聞電子報周知……。」

2. 土地徵收條例§10 II 本文

「需用土地人於事業計畫報請目的事業主管機關許可前，應舉行公聽會，聽取土地所有權人及利害關係人之意見。」

3. 土地徵收條例§10 III

「特定農業區經行政院核定為重大建設須辦理徵收者，若有爭議，應依行政

程序法舉行聽證。」

4. 土地徵收條例§10IV

「需用土地人興辦之事業無須報經目的事業主管機關許可者，除有第二項但書情形外，應於與所有權人協議價購或以其他方式取得前，先舉行公聽會。」

內政部舉行聽證作業要點 <https://www.moi.gov.tw/cp.aspx?n=12483>

於釋字 709、739 號下，對於都市更新及市地重劃等進行聽證等相關規範。

新訂或擴大都市計畫案件有重大爭議者，得準用本要點規定舉行聽證。

二、有關桃園航空城案

在桃園航空城相關部門計畫及土地利用等通過後，原先曾考慮以區域計畫來進行非都市土地開發，但最後選擇用都市計畫方式實施開發，將非都市用地進行土地變更。過程中曾出現未先進行個案環境影響評估(下稱個案環評)即先區段徵收的爭議，但經過抗爭協調後，本案最終先公告個案環評審查結論才核准區段徵收。

目前桃園航空城主要訴訟相關爭議可分為三大方向：

1. 都市計畫宣告無效訴訟(行政訴訟法都市計畫審查程序章)
2. 個案環評撤銷訴訟
3. 區段徵收撤銷訴訟

受訪者認為在整個案件中一個頗大的程序瑕疵出現在替代方案的提出：於綱要計畫提出 A、B、C 三個方案後，政策環境影響評估(下稱政策環評)僅有不開發(即零方案)及 A 方案(即本計畫推動案)選項，完全將 B、C 案忽略。多年後個

案環評也僅存 A 方案及不開發之提案，雖然範疇界定會議中 B、C 案有被納入開發單位的簡報檔中，但範疇界定會議的會議結論卻只以「零方案」作為替代方案，並未評估 B、C 二個方案之利弊，足見政府在一開始即存有立場，程序正當性存有疑問。

本案先後由不同機關單位做成土地徵收條例第 10 條的聽證(由交通部舉行)及內政部舉行聽證作業要點的聽證(由內政部舉行)。土地徵收(區段徵收)及個案環評審查結論為行政處分，而行政訴訟法都市計畫審查章已於 2020 年 7 月 1 日施行，因此都市計畫核定可為爭訟的標的。

三、有關綱要計畫、政策環評、個案環評中的民眾參與

1. 以桃園航空城為例，綱要計畫中並無明定民眾參與機制。其他就公共設施的事業計畫，大眾捷運法第 10 條第 2 項雖有規範公聽會，但可能大部分有關公共設施的相關法規，民眾參與機制不足或甚至是沒有。
2. 政策環評：「應實施環境影響評估之政策細項」於 2006 年修正，規範 10 公頃以上新訂或擴大都市計畫案需要進行政策環評。政府政策環境影響評估作業辦法僅有「得徵詢相關機關或團體意見」等規定。相關案例可見環保署政策環評專區 <https://www.epa.gov.tw/Page/FAC0944BF2A25FFD>。
3. 我國目前相對完整的民眾參與規定出現在個案環評，但仍然需要檢討修正：實務上，我國開發案爭議幾乎都將戰場移到個案環評程序，但個案環評承擔過多功能，因此近年有聲浪提出是否要發揮開發案的行政程序的各階段的功能，而非集中在個案環評。民眾參與的規定除環境影響評估法，亦可見子法相關規定。另就受訪者的印象，與日本相比，我國環評法規有關民眾參與之規定相對完整。

四、有關事業計畫以及土地利用計畫的關係

1. 政府事業計畫（部門計畫）：由政府決定要興建何種公共設施（如宜蘭高鐵站之興建）
2. 土地利用計畫：可以將土地利用計畫想像成一個土地配置空間平台，因土地利用本身會產生排擠效應，故需要一個平台去協調土地上的配置。

兩者為不一樣的概念，惟政府在做事業計畫會連帶進行周邊土地開發，建設計畫與土地利用計畫就掛勾在一起。近期國土計畫法及其相關研究提出協調部門計畫與國土計畫，及如何協調等的問題。

五、有關開發許可的核可時點

看這裡的開發許可指涉的涵義為何。部門計畫或事業計畫的專業法規規定核定、核准或許可等(如民用航空法第 28 條、第 28-1 條及第 31 條、公路法第 17 條等)；至於土地利用法規，如區域計畫法第 15 條之 1 以下及非都市土地使用管制規則也規定開發許可，但此與環境影響評估法規定的開發許可應非同義概念⁴⁵⁷。

六、受訪者對於現行法制的批評

對於開發行為的制度面程序設計複雜，分別由不同法令規範，之間的適用關係亦非清楚明瞭。另關於都市計畫的聽證，依內政部舉行聽證作業要點舉辦的聽證的 2 案來看，聽證程序原本應該是行政機關與居民形成正反意見交鋒，實務運作上卻成為居民之間正反兩方的對立，實有不妥之處，應再研擬相關制度設計，使聽證制度更能發揮作用。

⁴⁵⁷ 關於此部分請參照李建良，環境影響評估與開發許可之關聯-環評法制二十年的廿項法治課題之一，月旦法學雜誌，243 期，頁 192-211(2015 年 7 月)

附錄 2 深度訪談紀錄-黃子芸專員

受訪者：黃子芸專員

時間：111 年 03 月 03 日 15：00 – 17：00

地點：中央研究院法律學研究所 10F 志道廳

受訪者簡歷

國立成功大學都市計劃學系研究所 / 碩士

國立成功大學都市計劃學系 / 學士

都市計劃專門技術人員高等考試及格（2019 年）

環境法律人協會 | 空間政策研究專員

投圓文化有限公司 | 專案執行—臺北市都市更新處「邁向擴大參與的公民社會—

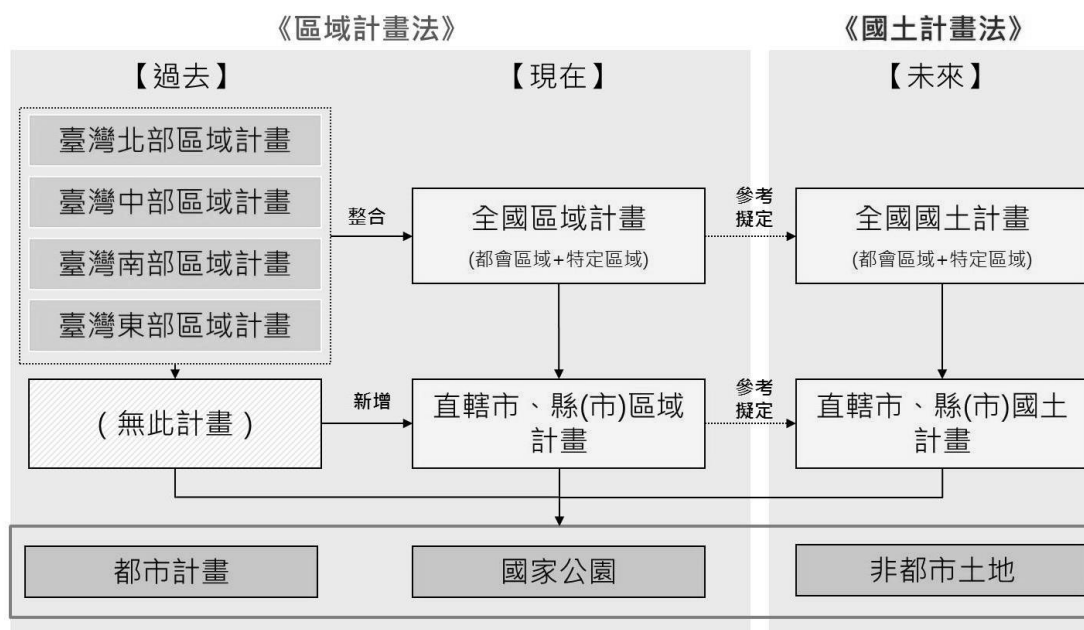
自主更新諮詢工作站（北投區）」委託專業服務案

龍邑工程顧問股份有限公司 | 規劃師、規劃師助理

一、我國國土空間計畫體系

我國的國土空間計畫體系正在經歷由區域計畫法所架構的空間計畫體系，過渡到由國土計畫法所架構的空間計畫體系中（如下圖所示）。而依據國土計畫法第 45 條⁴⁵⁸規定，分三階段作業：全國國土計畫（已於 2018 年 4 月 30 日公告實施），直轄市、縣（市）國土計畫（已於 2021 年 4 月 30 日公告實施）、國土功能分區圖（須於 2025 年 4 月 30 日以前公告）；於國土功能分區圖公告之日起，區域計畫法不再適用。

⁴⁵⁸ 國土計畫法第 45 條：「（第 1 項）中央主管機關應於本法施行後二年內，公告實施全國國土計畫。（第 2 項）直轄市、縣（市）主管機關應於全國國土計畫公告實施後三年內，依中央主管機關指定之日期，一併公告實施直轄市、縣（市）國土計畫；並於直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後四年內，依中央主管機關指定之日期，一併公告國土功能分區圖。（第 3 項）直轄市、縣（市）主管機關依前項公告國土功能分區圖之日起，區域計畫法不再適用。」



空間計畫體系圖

《資料來源：全國國土計畫草案⁴⁵⁹》

二、民眾參與管道

有關行政計畫公開、民眾參與之比較，可參【彙整表⁴⁶⁰】。

就空間計畫法制面上對民眾參與之制度設計而言，可簡述如下：

1. 國土計畫法中規範之民眾參與機制包含：「擬訂後送審議前」的公開展覽及公聽會⁴⁶¹、「核定後」的公開展覽⁴⁶²及「擬定階段」舉辦座談會或以其他適

⁴⁵⁹ 內政部營建署，全國國土計畫草案，

<https://www.cpami.gov.tw/filesys/file/chinese/dept/rp4/rp1061013-1.pdf> (最後瀏覽日：2022年5月12日)，頁7。

⁴⁶⁰ 見 <http://docs.google.com/document/d/1cm7amesklnqhhz2bh97otisnl4fyegeg/edit> (最後瀏覽日：2022年5月12日)。

⁴⁶¹ 國土計畫法第12條第2項：「國土計畫擬訂後送審議前，應公開展覽三十日及舉行公聽會；公開展覽及公聽會之日期及地點應登載於政府公報、新聞紙，並以網際網路或其他適當方法廣泛周知。人民或團體得於公開展覽期間內，以書面載明姓名或名稱及地址，向該管主管機關提出意見，由該管機關參考審議，併同審議結果及計畫，分別報請行政院或中央主管機關核定。」

⁴⁶² 國土計畫法第13條：「(第1項)國土計畫經核定後，擬訂機關應於接到核定公文之日起三十日內公告實施，並將計畫函送各有關直轄市、縣(市)政府及鄉(鎮、市、區)公所分別公開展覽；其展覽期間，不得少於九十日；計畫內容重點應登載於政府公報、新聞紙，並以網際網路或其他適當方法廣泛周知。(第2項)直轄市、縣(市)國土計畫未依規定公告者，中央主管機關得逕為公告及公開展覽。」

當方法廣詢意見⁴⁶³；國土計畫法中亦有相關公示之規範⁴⁶⁴，因此內政部營建署於業務新訊⁴⁶⁵中設有相關專頁，包含：全國國土計畫專區、內政部審議「直轄市、縣（市）國土計畫」專區、國土功能分區劃設專區……等，提供各階段計畫草案、公開展覽及公聽會之資訊、專家小組會議及審議會會議情形、核定情形等資訊。

2. 都市計畫法中規範之民眾參與機制則包含：通盤檢討⁴⁶⁶前的公開徵詢意見、都市計畫研擬規劃階段之民眾參與機制⁴⁶⁷、計畫擬定後（送都市計畫委員會審議前）的公開展覽及舉行說明會⁴⁶⁸。

（註 1：實務上，人陳意見自公開展覽後，至計畫核定前都可提出，即於都市計畫委員會期間仍可提出。註 2：臺北市有「臺北市都市計畫民眾參與專區」⁴⁶⁹，並制定有制訂了「辦理都市計畫案研擬規劃階段之民眾參與作業程序」規範。）

3. 區域計畫法中的民眾參與管道則較缺乏，僅於區域計畫法第 10 條中提及公示之規範。

而就受訪者實際參與經驗來說，說明會或公聽會甚至是審議過程中，行政部門與公民、團體的實際互動更取決於其二者的信任、過往互動關係。在一般情況

⁴⁶³ 國土計畫法第 12 條第 1 項：「國土計畫之擬訂，應邀集學者、專家、民間團體等舉辦座談會或以其他適當方法廣詢意見，作成紀錄，以為擬訂計畫之參考。」

⁴⁶⁴ 國土計畫法第 12 條第 3 項：「前項審議之進度、結果、陳情意見參採情形及其他有關資訊，應以網際網路或登載於政府公報等其他適當方法廣泛周知。」

⁴⁶⁵ 見 <https://www.cpami.gov.tw/最新消息/業務新訊.html>

⁴⁶⁶ 都市計畫定期通盤檢討實施辦法第 44 條：「都市計畫通盤檢討前，辦理機關應將通盤檢討範圍及有關書件公告於各該直轄市、縣（市）政府及鄉（鎮、市）公所公告三十天，並將公告之日期及地點登報週知，公民或團體得於公告期間，以書面載明姓名、地址，向辦理機關提出意見，供作通盤檢討之參考。」

⁴⁶⁷ 見都市計畫草案辦理公開展覽前應行注意事項。

⁴⁶⁸ 都市計畫法第 19 條第 1 項：「主要計畫擬定後，送該管政府都市計畫委員會審議前，應於各該直轄市、縣（市）政府及鄉、鎮、縣轄市公所公開展覽三十天及舉行說明會，並應將公開展覽及說明會之日期及地點刊登新聞紙或新聞電子報周知；任何公民或團體得於公開展覽期間內，以書面載明姓名或名稱及地址，向該管政府提出意見，由該管政府都市計畫委員會予以參考審議，連同審議結果及主要計畫一併報請內政部核定之。」

⁴⁶⁹ 見 <https://www.udd.gov.taipei/ProjectPage/PublicParticipation>（最後瀏覽日：2022 年 5 月 12 日）。

下，行政部門並不會特別規避民眾參與，雖然仍有發言時間⁴⁷⁰之限制，但原則上只要有參與，就有機會能表達意見；但若屬較具爭議或爭議已久的個案上，行政部門對於民眾參與相關程序的執行會更加謹慎，囿於制度上就參與人數、發言時間等規範的不友善，反而導致二者互動關係的惡化。

另就民眾參與的效用，比起參與會議、口頭發言，欲表達意見者或可透過填寫意見書方式，以書面文件確保自己的意見記錄在案。(註 1：就目前實務操作而言，錄案的人陳意見會彙整為人陳意見綜理表(可見都市計畫委員會會議記錄)，並於都市計畫委員會中確認。註 2：現行都市計畫、國土計畫通盤檢討之相關工作(如研擬草案、辦理說明會)多發包由民間顧問公司辦理，除蒐集資料外，亦進行前述人陳意見的意見回覆初擬。)

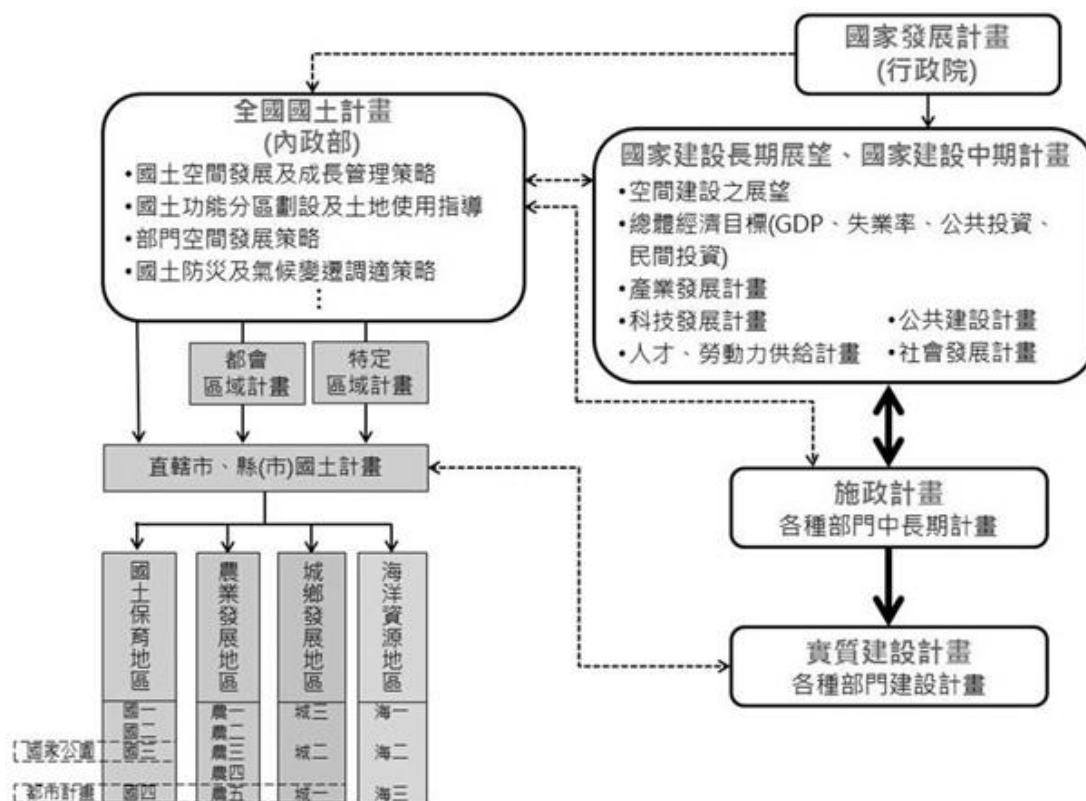
三、興辦部門計畫與國土計畫之競合

因「實現部門計畫的過程中必須解決土地利用的問題」⁴⁷¹，所以，從國土治理觀點而論，所有的開發行為皆涉及國土土地利用；又因國土計畫法係為「促進資源與產業合理配置，強化國土整合管理機制」，「追求國家永續發展」而制定，因此，受訪者主要以國土計畫法的相關規範建立對開發行為的理解，即任何開發行為仍應依循國土計畫之指導、遵從國土功能分區及土地使用管制。但為使國土計畫仍保有計畫的彈性，除定期通盤檢討變更外，亦可考量實際需求，經一定行政流程變更國土計畫功能分區⁴⁷²。

⁴⁷⁰ 見內政部國土空間計畫審議會及會場管理要點。

⁴⁷¹ 傅玲靜(2019)，空間總體及部門計畫法制中之計畫形成自由及其界限，載於司法院行政訴訟及懲戒廳(編輯)，行政訴訟制度相關論文集編第9輯(頁233)，臺北市：司法院。

⁴⁷² 國土計畫法第15條第3項：「國土計畫公告實施後，擬訂計畫之機關應視實際發展情況，全國國土計畫每十年通盤檢討一次，直轄市、縣(市)國土計畫每五年通盤檢討一次，並作必要之變更。但有下列情事之一者，得適時檢討變更之：一、因戰爭、地震、水災、風災、火災或其他重大事變遭受損壞。二、為加強資源保育或避免重大災害之發生。三、政府興辦國防、重大之公共設施或公用事業計畫。四、其屬全國國土計畫者，為擬訂、變更都會區域或特定區域之計畫內容。五、其屬直轄市、縣(市)國土計畫者，為配合全國國土計畫之指示事項。」



國土計畫體系與部門建設計畫關係示意圖

《資料來源：全國國土計畫草案⁴⁷³》

舉例來說，能源設施開發若達 30 公頃以上，於國土計畫中即符合〈性質重要且在一定規模以上部門計畫認定標準〉、〈重大公共設施或公用事業計畫認定標準〉；於此情形之下，需於先期規劃階段，徵詢同級主管機關之意見⁴⁷⁴，但不受限於國土功能分區的管制規定，得於各國土功能分區申請使用⁴⁷⁵，亦不受限於不受通盤檢討年限限制，得適時檢討變更之，並適用國土計畫適時檢討變更簡化辦法簡化相關程序⁴⁷⁶。

⁴⁷³ 內政部營建署，全國國土計畫草案，<https://www.cpami.gov.tw/filesys/file/chinese/dept/rp4/rp1061013-1.pdf>（最後瀏覽日：2022 年 5 月 12 日），頁 9。

⁴⁷⁴ 國土計畫法第 17 條第 1 項：「各目的事業主管機關興辦性質重要且在一定規模以上部門計畫時，除應遵循國土計畫之指導外，並應於先期規劃階段，徵詢同級主管機關之意見。」

⁴⁷⁵ 國土計畫法第 23 條第 5 項：「國防、重大之公共設施或公用事業計畫，得於各國土功能分區申請使用。」

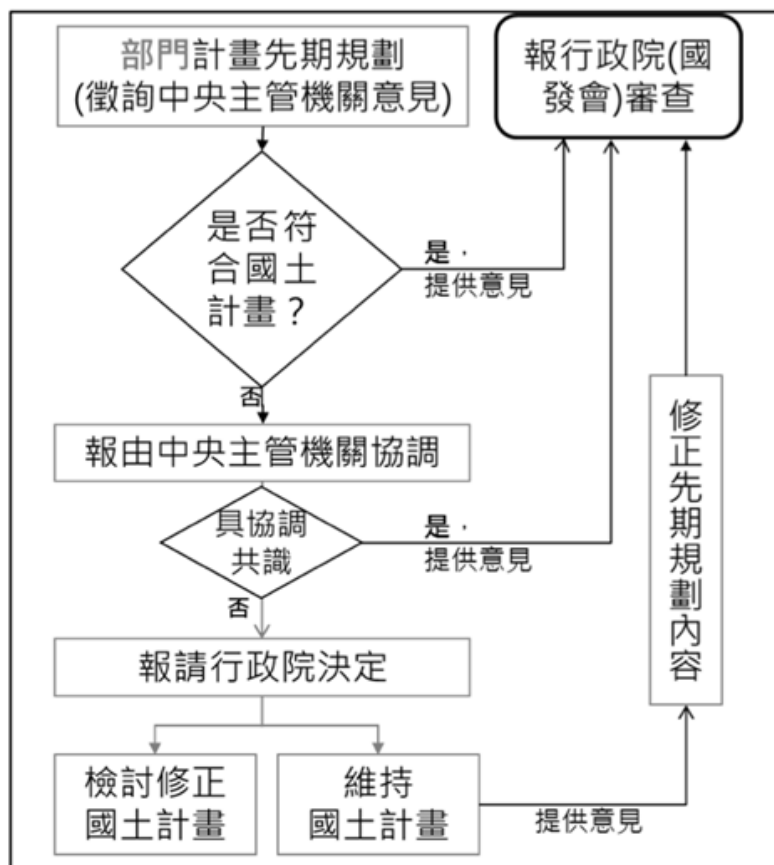
⁴⁷⁶ 國土計畫法第 15 條：「(第 3 項) 國土計畫公告實施後，擬訂計畫之機關應視實際發展情況，全國國土計畫每十年通盤檢討一次，直轄市、縣(市)國土計畫每五年通盤檢討一次，並作必要之變更。但有下列情事之一者，得適時檢討變更之：一、因戰爭、地震、水災、風災、火災或其他重大事變遭受損壞。二、為加強資源保育或避免重大災害之發生。三、政府興辦國防、重大之

如此一來，有關開發行為與國土計畫競合處理的相關規範，則應參照國土計畫法第 17 條第 2 項：「中央目的事業主管機關與辦部門計畫與各級國土計畫所定部門空間發展策略或計畫產生競合時，應報由中央主管機關協調⁴⁷⁷；協調不成時，得報請行政院決定之」。惟這部分的相關制度規範尚待建制完備，亦為 2021 國土計畫法制精進的重點議題之一⁴⁷⁸。（註：於現行區域計畫法體制下，土地變更由需地機關發動，因制度上並無計畫引導的概念，因此於區域計畫法規中亦未規範協調整合的制度。）

公共設施或公用事業計畫。四、其屬全國國土計畫者，為擬訂、變更都會區域或特定區域之計畫內容。五、其屬直轄市、縣（市）國土計畫者，為配合全國國土計畫之指示事項。（第 4 項）前項第一款、第二款及第三款適時檢討變更之計畫內容及辦理程序得予以簡化；其簡化之辦法，由中央主管機關定之。」

⁴⁷⁷ 有關部門計畫與國土計畫競合之協調、決定，見國土計畫法第 7 條第 1 項：「行政院應遴聘（派）學者、專家、民間團體及有關機關代表，召開國土計畫審議會，以合議方式辦理下列事項：一、全國國土計畫核定之審議。二、部門計畫與國土計畫競合之協調、決定。」

⁴⁷⁸ 見「2021 國土計畫法制度精進座談會」，<https://urbanplanning.ntpu.edu.tw/2021> 國土計畫法制度精進座談會/（最後瀏覽日：2022 年 5 月 12 日）。會議資料見，https://drive.google.com/drive/u/0/folders/1y5MYXOcXNvMTfQBKf_-B_wbf3BwjCst-（最後瀏覽日：2022 年 5 月 12 日）。



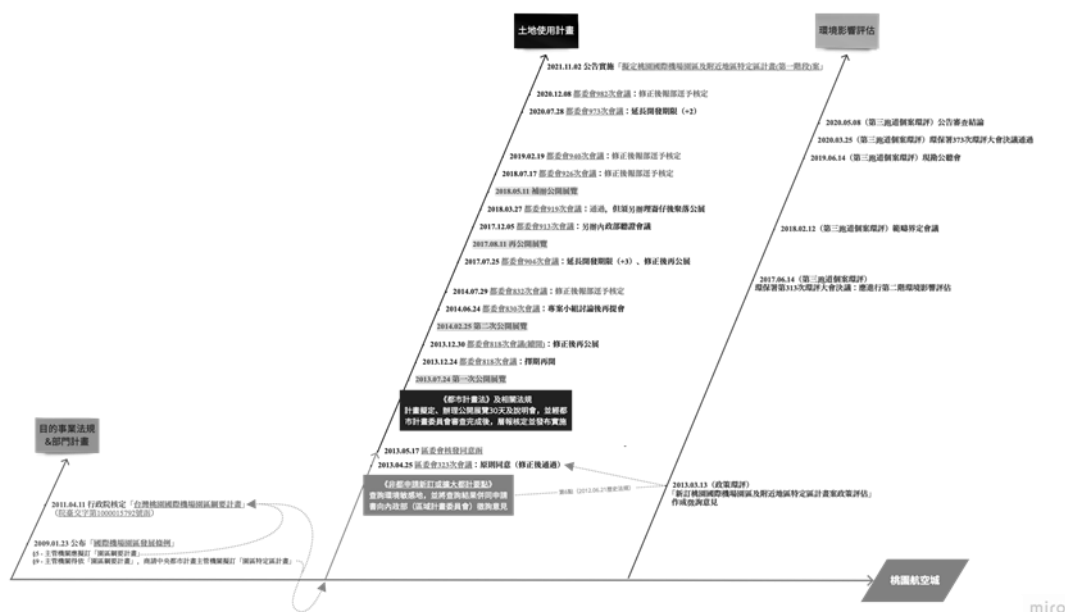
部門計畫徵詢國土計畫機關意見程序示意圖

《資料來源：全國國土計畫草案⁴⁷⁹》

⁴⁷⁹ 內政部營建署，全國國土計畫草案，
<https://www.cpami.gov.tw/filesys/file/chinese/dept/rp4/rp1061013-1.pdf> (最後瀏覽日 2022 年 5 月 12 日)，頁 9。

四、開發或建設計畫流程規範——以桃園航空城開發案為例討論

桃園航空城開發案行政程序簡要彙整如下圖所示⁴⁸⁰：



桃園航空城開發案行政程序

《資料來源：受訪者製圖》

簡言之，桃園航空城開發案主要係依國際機場園區發展條例規範，如依據國際機場園區發展條例第 5 條擬訂「園區綱要計畫」，並依「園區綱要計畫」，商請中央都市計畫主管機關擬訂「園區特定區計畫」⁴⁸¹。而就擬訂「園區特定區計畫」而言，桃園航空城開發案於 2013 年 4 月 25 日取得區域計畫委員會同意將非都市土地變更為都市計畫地區⁴⁸²，再依都市計畫法之規範辦理計畫擬定及執行相關行政程序。

綜觀而言，興辦事業計畫（部門計畫）要回歸目的事業法規之規範；但因空

⁴⁸⁰ 亦可參閱 https://miro.com/app/board/o9J_kpZdccI=?share_link_id=637020228670（最後瀏覽日：2022 年 5 月 12 日）。

⁴⁸¹ 國際機場園區發展條例第 9 條。

⁴⁸² 見非都市土地申請新訂或擴大都市計畫作業要點（歷史法規：民國 101 年 06 月 21 日）。

間計畫的多階段行政程序架構（如圖面所示之部門計畫、土地使用計畫、環境影響評估……等），導致不同行政程序之間彼此交錯、前後銜接，甚至先前程序所為之決定限制後續計畫形成自由之行使。因此，包含民眾參與制度設定上的混亂，影響民眾參與的實質效益。

五、對我國國土計畫之建議

並非所有國家都有訂定類似國土計畫法的法規，用以「強化國土整合管理機制」⁴⁸³。而若是著眼於跨部門的國土整合管理機制之建置，或許可以參考中國近年來施行的「多規合一」制度；若是著眼於行政計畫法制 / 流程的完備，可能還需要更多的研究及討論。

⁴⁸³ 國土計畫法第 1 條。

附錄 3 深度訪談紀錄-黃丞儀研究員

受訪者：黃丞儀研究員

時間：111 年 03 月 04 日 15：00 - 16：00

地點：中央研究院法律學研究所 10F 志道廳

受訪者簡歷

芝加哥大學法學博士

中央研究院法律學研究所研究員

一、i-Voting 制度設計

依據「臺北市政府網路投票作業要點」，由臺北市政府人民或各機關提案。非行政機關之提案需經 1,500 則附議後，送交初審，並組成審查會議。審查會議成員組成比例上民間代表大於公部門指派：包含市長市代表一人；研考會、資訊局、觀光傳播局、法務局、秘書處媒體事務組各一人；公民參與委員會兩人；府外專家學者五人，共十一人。實際運作上主席由會議成員互相推派，市政府再以公文任命，具備相當之獨立性。依作業要點規定「議案主責機關應依投票結果按其提案計畫書所載投票結果運用方式辦理。」

二、大巨蛋案 i-Voting 實際狀況

大巨蛋案（大巨蛋 BOT 案以可歸責遠雄公司之事由解約案）經附議後，進入初審並組成審查會議。依 2017 年 6 月 15 日作成之「臺北市政府網路投票作業審查會議會議紀錄」，因「提案內容涉及特定契約個案之權利主張，雖然並非絕對不能作為 i-Voting 之事項，但仍需有充分理由才能作為『審查會議審查與建議

參考原則』之例外」；另本案件爭議仍在進行仲裁，「相關事實和法律主張，需釐清後才能成為投票命題」。審查會議做出決議，希望提案人修正提案命題，惟至今日提案人並無修改提案的動作。

三、對我國民眾參與制度之建議

目前 I-voting 制度不是很成功，雖賦予人民提案權利，但審查會議應該如何就提案內容進行審議，或應尊重人民提案？由於市政府的政策過程有諸多考量，市府單位佔審查會委員將近一半，其意見也左右審查會結論。在大巨蛋案中可以看出當地居民教育程度及知識水平，就參與公共事務而言，有重大影響。

對於行政機關來說，聽證程序已經是最大的要求了，因為行政程序法要求必須針對聽證理由進行回覆，但，在行政程序法以外，是否可以透過其他的參與機制，提高命令制定程序或政策決策的民眾參與程度，關鍵可能在於如何說服行政機關。

附錄 4 深度訪談紀錄-吳秦雯副教授

受訪者：吳秦雯副教授

時間：111 年 04 月 18 日 12：30 – 13：30

地點：中央研究院法律學研究所 10F 志道廳

受訪者簡歷

法國艾克斯馬賽大學法學博士

國立政治大學法學院副教授

一、制度時程實現的可能性與申請主體

依據目前研究顯示，「公共辯論的適用對象是對社經層面或環境或國土規劃有重大影響之具全國性利益的開發或建設計畫（projets d'aménagement ou d'équipement）。針對這些計畫，公私部門的業者（maître d'ouvrage：相當於我國所稱之計畫主體）在進行初步研究評估後、提出計畫許可申請前」提出進行公共辯論的申請。

然而，此一「計畫許可申請前」的時程，「計畫主體」除非是確定要進行計畫的行政機關（以區段徵收計畫為例，往往是地方自治團體的行政機關），否則任何一個私人，在未獲得計畫許可前，連計劃未來是否能由自己進行都不確定，殊難想像會如此「前瞻」地希望將初步研究評估報告提交公共辯論？換言之，法國此類提出公共辯論申請的「maître d'ouvrage」是否也是多為行政機關？在我國可能的法制銜接上，恐怕也會是課以「主辦機關」提交公共辯論審議程序的義務？

另外，就研究內容顯示，「60 名國民議會議員或 60 名參議員、或是 50 萬名

居住在法國之歐盟成員國成年國民，亦得向國家公共辯論委員會請求針對改革計畫舉辦公共辯論」，換言之，地方議會的議員，並沒有提交進行公共辯論的權力，制度設計上是因為不會有單純涉及一個地方自治團體的大型計畫嗎？如果在臺灣也引進類似制度，像是桃園航空城計畫，是否有可能考慮讓地方議員也有機會提案，並且依照人口比例降低居民提案的人數？像是 10 萬名居民？或是參考公投法的人數門檻設計？但是這些人數的設計，可能要考慮究竟我國如果要引進公共辯論制度的期待為何。

二、公共辯論程序的參與者

目前法國的公共辯論在制度設計上，並無限制參與者的條件，這樣的設計當然有著破除「菁英」決定的想像空間，並且導人民眾加入對話與決策的可能。然而，當所有提交公共辯論的計畫都只是構想中尚未確定的「計畫」時，可能被影響的具體範圍也尚未確定，對於此等計畫會關切並想要表達意見的積極參與者會是誰？臺灣的民眾向來似乎有種「臨危不亂」的鎮定感，當事情還沒有發生前，事實上會付諸時間精力去關心的往往是專業者，而非未來真正會被影響的「庶民」。也就是說，臺灣一般民眾對於公眾事務的關心度其實不高，覺得事不關己、八卦湊熱鬧者多，要真的花時間去發表意見，一定是已經確定會對自己有所影響的時候。因此，公共辯論的時程如果是在計畫都還沒通過前，提前的時間安排可能會影響國民參與的意願與能力，仍然有極大可能回到「菁英」決策的舊軌。

三、拘束力與監督的可能性

由於法國公共辯論制度提出總結報告後，雖然主辦計畫的業者或公法人要對外公布，可是並沒有採取辯論結果的義務，導致公共辯論恐怕近似於一個「比較正式的民意調查」？從民主原則的角度思考，對於民意的掌握與確認很重要，但是如果公共辯論真的是民意調查的性質，但是主辦者知道了民意卻無遵守的義務，那調查或辯論的意義何在？也就是說，如果真的要在我國採取類似制度，恐怕仍

有一個最低遵守義務的設計必要性，像是被多數意見反對的計畫內容，如果主辦計畫者仍然採取，參與過公共辯論者因而取得一個向法院提起確認計畫內容違法之訴的可能性？

附錄 5 焦點座談會會議記錄

主持人：王必芳

與會人員：辛年豐（逢甲大學土地管理學系副教授）、林春元（中原大學法學院財經法律學系副教授）、陳信安（國立中興大學法律專業學院副教授）、傅玲靜（國立政治大學法學院副教授）

時間：111 年 04 月 07 日 14：00 - 16：00

地點：中央研究院法律學研究所 9F 第二會議室

一、簡介法國公共辯論機制

二、綜合討論

王老師：

先跟大家說明，依委託計畫書所載，本研究將從法國公共辯論機制出發來討論我國公共審議制度之建立。由於計畫時間有限制，將限縮在環境、行政程序有關之面向。除了針對法國公共辯論機制之外，大家也可以針對這套制度是否或有哪些適合引進我國表達意見。另外，我們目前已統整我國環境領域的公眾參與管道，若有缺漏之處，歡迎補充。

傅老師：

手邊的資料強調公眾及早參與，公共辯論也是建立在這樣的思維，而資料中提到德國 2013 年 25 條及早公眾參與，並不足以充分了解德國制度演進過程。德國談這種公眾參與程序跟美國一樣會分所謂的正式跟不正式，實際上是以不正式為原則，非常類似美國有很多沒有明文規定就在做的事情，而正式程序跟臺灣相似，我國行政程序法 54 條以下聽證的章節其實是模仿的德國行政程序法第 63 條聽證。可是德國的聽證實際上不是只有這一種，德國 63 條聽證我把它稱為權利

保障式的聽證，是單純一個不利行政處分要用書面陳述意見變成用言詞來陳述意見的變形，但臺灣當時繼受的時候就只繼受這種。

另外一個大家非常想要倡導，相當於我們行政程序法 164 條計畫確定程序的聽證，我把他稱作是一個利益衡量或者是衝突解決式的聽證，在他們的那個觀點裡面非常強調這種聽證涉及到很多的行政機關、不同的利害關係人，重點是要在過程中尋求利益的調和跟妥協，這是這種聽證最重要的一個精神，所以把它稱之為利益衡量跟衝突解決式的聽證。但是在德國計畫確定程序跟所謂公共建設有關的計畫，而且要法律明文規定的條文大概不超過 15 個法律，其實不是很多，真正必要的正式程序是在個別法裡面，所以德國真正跟環境、跟開發有關的聽證程序不是我們現在認知臺灣的這種聽證程序，也不是我們講的計畫確定程序，而是一個廣義靠個別法規定的正式程序。德國靠個別法，而不會把一個聽證或者是一個公眾參與放在行政程序法上，每一個法、每一個行為都有它的特殊性，會在特別法去規定。在廣義跟環境有關的正式參與程序的設計幾乎跟計畫確定程序非常的類似，已經很類似真正的聽證程序。

現在把重點放在跟環境有關的計畫確定程序，或者是廣義個別法的聽證程序涉及到組織的問題，法國的特性有一個這樣的委員會，在德國個別法的聽證程序，聽證主管機關是核發許可的主管機關，比較特別的是在計畫確定程序裡，他們會討論擬定機關和到最後確定計畫的機關的問題。這是兩個不一樣的機關，通常確定機關都是擬定機關的上級機關，因為會涉及到很多的行政機關，有討論誰適合來當聽證機關，而條文僅規定各方協商，以機關間的協商找出一個聽證機關，沒有一定要誰。在文獻上有載擬定機關和確定機關的比較：如果是確定計畫的機關可以確保聽證中立性，以比較客觀的角度來看計畫，主導聽證的進行和蒐集民眾的意見；但是如果是計畫擬定機關，機關當場聽到民眾的意見後，可以回去修正計畫，沒有一定要由哪個機關舉辦。

這邊看到法國法在這個權限裡面，還有一個就是跟國土規劃、空間規劃有關。德國空間規劃的法律，其實沒有規定聽證，因為它是一個法規命令的性質，就像美國法一樣，法規命令的聽證幾乎是沒有辦法用正式的方式去執行，所以在美國，這種所謂的 **Rule making** 的正當程序幾乎已經不再做正式的聽證，因為它涉及的人數廣泛，都是以非正式的方式進行，才會有效率。所以在美國跟德國，這種涉及層面越廣或人數越多的情況，很難用一個正式的聽證處理，否則程序時間會非常的長，但是在這個空間規劃和計畫確定程序裡面，他們有一個制衡的機制，程序也許沒有那麼的嚴謹，反而在司法的監督上面用利益衡量原則。利益衡量原則就是從後端，透過法院的監督來看程序如果沒有完備或蒐集到相關的民眾意見，利益衡量有瑕疵法院會介入審查，這會是在行政權、立法權、司法權之間的一個互動，所以常常司法機關的介入，使得行政機關在做相關的程序的時候，即便法律沒有嚴謹的規定，他們也都會做到更好。這樣的規定或這樣的機制其實在德國已經施行多年，從 1976 年的行政程序法施行之後，到了 1990 年德國統一，他們發現這樣的程序太冗長了，所以才會有強化行政程序要迅速的修法，這就是我的博士論文所研究的部分。我的博士論文裡面特別就是談在 1996 年德國修法的時候，他們有增訂一個專章，就是 71 條 a 到 71 條 e（71 條之 1 到 71 條之 5）。其中有一個強化行政機關在程序開始前的照護義務，稱為申請前程序，在開發行為還沒有開始之前，行政機關就可以跟企業（潛在的申請人）來談需要提出的程序、文件以及大概會做的調查，也會讓遊客、受到影響的當事人或者利害關係人來對話，讓申請人（開發行為人）知道行為後續執行可能遇到的意見以及關係人，讓申請人最好在規劃的時候一起達成。德國認為要讓這些很冗長的聽證程可以迅速進行，反而要用一個非正式的行為，越不正式越具有彈性，行政機關能更積極提供服務，成為為申請人（開發行為人）、大眾參與提供服務的角色，促進更多的對話。

除了申請程序開始前照顧義務的強化之外，到了程序開始之後，原來法定要

有的聽證程序仍然要進行，但是還有另外一種申請後的圓桌會議，也是一個非正式的程序，用一個對話的方式處理檯面上或正式程序已經浮現的爭議，然後想辦法協商，甚至有可能協商達成共識簽訂契約（不論是行政契約或是民事契約），這個契約可以轉變成行政機關許可的內容，成為大家要遵守的內涵。德國法在整個過程當中，會在行政機關裡面設專案經理人（project manager），不會用一個很正式的組織，但是用這種專案經理人的方式來引導，變成一個開發人、各個行政機關還有人民對話、溝通的橋樑，這個人協助大家可以順利完成計劃可以順利的完成。

這樣的立法，在 2007 年的時候整章被拿掉。刪除理由認為這是行政機關在文化上面，已經長久就在做的事情，加上又是一個非正式的行為，沒有明文的必要。現在的條文是經由單一的單位（機關、機構）進行的程序，可以理解為類似我們的所謂的單一窗口，但是把之前專案經理人的制度明文化。專案經理人不是一個組織，而是視個案情形，若法律規定要有這樣的程序，就會找到這樣的經理人作為圓桌對話的領導人。雖然這個制度僅在 1996 年施行到 2007 年，但這樣的思維一直都在，成為德國行政機關文化的常態，跟法國有點不太一樣，德國用非正式行為來處理這些對話。

王老師：

也許每個國家內部都有這個未成文的機關文化，我推測法國一定也有類似的制度。但這樣這套機制如果沒有明文，是不是更難引進臺灣？

傅老師：

這就是為什麼 2013 年要再修法。我認為這個制度課予行政機關程序法上的義務（照護義務），不再是一個不成文的規定，而是法律明文的程序上義務。違反這個義務不一定導致行政機關最後的決定違法，但是要看實體違法程序嚴重性

跟程序之間的關聯。現行 25 條第 3 項規定在德國有一個很重要的社會事件，讓他們去反思繼存計畫確定程序以及長期實施的開發許可程序，行政機關文化上面也都有不成文的對話，可是為什麼還會有這麼大的抗爭，讓社會付出這麼大的成本？他們發現沒有明文規定讓行政機關「更早」進行對話，因此在 2013 年修法重新訂定這個條文，其他制度如迅速原則還留著，但是先行程序或是圓桌會議，都沒有重新明文化。這個條文當然也符合奧爾胡斯公約要及早的思維，但現在其實也是一個非要式的程序，由行政機關依照情形做程序的裁量。

從德國跟臺灣角度來看，在德國，司法機關怎麼監督行政機關正當程序的執行扮演重要角色，在計畫確定程序裡面，不管是空間規劃或計畫確定程序，德國都會用利益衡量原則，絕對不是判斷餘地理論。判斷餘地理論的適用範圍界定得很清楚，即使是個別的許可程序也不都適用判斷餘地理論，所以行政機關會透過法院的審查發現違法之後，透過更精準的或者更多、更全面的民眾參與，甚至是及早的公共參與，才讓行政機關的利益衡量不會出現瑕疵而被法院撤銷。

2007 年中科 3 期的聽證由環保團體透過國會當時的立法委員，強迫中科管理局去辦一場類似行政程序法的聽證，整場就是我們想像或者冀望一場非常平和對話的聽證，從早上 9 點到下午 5 點多，經過預備聽證到最後結束，我們覺得很好，即使是當時的台中縣政府地方行政機關基層公務員也明白表示，他們樂於辦這種聽證，所有的事情大家一次講清楚，不需要個別的抗爭、對立。基層公務員因為這種重大的開發事件碰到的抗爭、對立不勝其擾，他們很願意透過這樣的機會，跟民眾好好的對話，把事情講清楚，但是那場聽證揭露太多之前沒有公布出來的資訊，導致之後被行政法院撤銷環評，成為臺灣史上第一個撤銷環評的判決，造成環保署還有地方環保機關再也不舉辦類似的聽證。這些環保機關擔心舉行聽證會撤銷之前通過的環評，但是不會反過來思考，如果吸取這個經驗及早辦這些事情，後面就不會有紛雜的抗爭、訴訟。臺灣行政機關的文化要靠法院要靠法院糾正、監督，行政機關的態度只要法院沒有判定機關文化違法，就照著以往的作

法執行，沒有法律規定的行為就會造成比較多的問題或挑戰。我認為法院要再教育，這 10 幾年來我們對於判斷餘地理論的誤認變成比較大的問題，制度上繼受德國，但是實際上，德國不會這樣運用判斷餘地理論，在很多的開發行為反而是用利益衡量理論，臺灣對判斷餘地理論的運用全部都錯，教科書的內容讓法官習於這種模式，導致結果亂成一團，所以現在應讓法官重新去學司法審查可以進一步到什麼樣的程度，但在權力分立、專業科學、計畫專業的角度，哪些是可以介入，那些又不能介入的。釋字 742 跟釋字 774 之後，我們才開始學這套理論的運用，已經落後德國非常久，但德國在一開始，這套制度從聽證到非正式到利益衡量就是如此運作，但是臺灣只學了片面，導致出現了很多的問題。

談到要不要修、立法，大家都希望修行政程序法，但行政程序法量能附載有限，沒有辦法負荷那麼多各式各樣不同的行政程序，真正的問題都應該是個別法要修法，像是釋字 709 都更的聽證，大法官的想法也是最好在個別法裡面去修法，不可能把那套聽證拿到其他開發行為適用，兩者不一定是一模一樣的。行政程序法只是一個當個別法沒有特別規定，才適用的基本程序普通法，沒有辦法承載所有正當程序的思維，還是要依照不同行為去設計不同的程序。在修法的實際情況會變成法務部只能管行政程序法，其他法的修法權限又在別的部會，別的部會不願意動，例如跟開發有關的部會對於法律的修法是非常排斥；那環保署知道環評法出問題了，但是社會的氛圍沒有辦法認知我們的環評法要調整，沒有辦法接受，所以要把所有的事情放到行政程序法去做一個修法，以因應各式各樣的行政行為，我覺得這是沒有辦法做到。目前可以強化行政機關的程序裁量權，即使法律沒有明文規定，如果個別法要求的正當程序比行政程序法還要低的話，基於程序裁量權還有正當程序的要求，行政機關是可以多做一點，然後司法機關要怎麼去審查行政機關沒有執行正當程序導致實體程序有問題，這個是目前行政權跟司法權要加強的地方。

回來看法國的機制，在臺灣的這個思維底下，我會想到幾個問題：第一，它

是一個中央級的獨立機關，那按照中央行政機關組織基準法，必須要有組織法的依據。第二，一個專業的獨立機關，須具備專業性，法國公共辯論委員會跟目前幾個臺灣既有的獨立機關性質不太一樣，在臺灣不受指揮監督的正當性是存在於這些委員有高度的專業性，但是以法國角度好像比較難說服大眾這些委員有特別獨立的專業性，而不受其他上級機關的指揮監督。第三，我看到這邊有講到，這個公共辯論程序跟環評是分離獨立進行的，會不會造成程序的不經濟？

王老師：

法國的環評本身是沒有公眾參與的。

傅老師：

那就比較像美國的出具意見。在德國跟現在臺灣都非常強調環評本身的程序。最後，我比較擔心一旦用委員會的形式，臺灣馬上就會落入判斷餘地，就會認為這個獨立機關是專家委員會，法院在審查的時候就收手了。對德國的判斷餘地理論來說，不會因為專家委員會是專業的，法院就要尊重，純粹的專業，法院也可以找鑑定人；而是那些專家委員會有高度的民主正當性，強調組成的民主正當性、不同意見的參與，這些民主正當性導致司法機關就因此不見，我擔心這樣的委員會，在臺灣很可能會落入專家判斷餘地的思想。

陳老師：

在探討這個問題的時候，其實可能有幾個部份可以再稍微思考。以公眾參與的這個觀點來看的話，第一，整個公眾參與程序的主導機關，要怎麼樣設置？以法國來講，是一個獨立機關，當然有它的優點，但就像剛剛討論到是否契合臺灣的整個行政文化，這個還有我們在現有的組織基準法的這個架構之下，是不是還容許有這樣的一個情形，還是說就分散給目的事業主管機關去做，這個可能是必須要思考的第一個問題。

再來就是程序，主導程序的機關是誰？程序要怎麼進行？包括什麼時候要進行公眾參與。有能像剛剛提到在法律沒有規定的情況之下，行政機關基於程序裁量權，它本身可以去做一些非正式的公眾參與，規模可能不大，但至少行政機關有這樣的空間。除了這個之外，我們要思考這個公共辯論的程序有限定一定的開發案才會去進行，那如果要把它引進到臺灣，是不是要設立一些門檻，決定開發案的規模到什麼程度，才要由目的事業主管機關或者將來可能設置獨立機關來做程序進行的主導。

再來就是發動的程序的時點，及早到底是要多早，德國學者也有認為這是一個不確定法律概念，是在大家都還不知道的時候就要討論要怎麼做，還是說有一個初步的想法，找主管機關或者相關受影響的人來參與就是所謂及早的時間點，我覺得可能沒有辦法一概而論，除了很難一概而論，也很難行諸於這個具體的構成要件，沒有辦法要求不同的開發案都有一定的衡量標準，這也是我推測德國在 25 條第 3 項沒有辦法很明確去講那個及早的原因，一方面是行政程序法沒有辦法針對個別的開發案去規定及早的時點，另外一方面因為每個開發案的情況不一樣，所以只能用這樣的一個不確定法律概念讓行政機關自己判斷。

傅老師：

我補充一下，德國他們早期講的很清楚，開發主體先跟行政機關表示大概有個想法，詢問未來會有哪些規定、門檻或要求，行政機關被告知有這件事情，就會開始啟動程序。

陳老師：

單純從 25 條第 3 項，學者就有一些對及早定義的批評。再來公共參與的人員有誰？除了開發案的開發商，還有相關的機關之外，要怎麼去劃定那個參與的主體？這邊會涉及到了一個問題，比如說在開發程序非常早期的前階段，人員可

能不用做太多的設限，當越來越具體化的時候，比如說地點都已經慢慢具體化的時候，是不是還要讓不設限的人員一起來參與公眾參與的程序？可能就要去思考，要注意到整個程序進行的流暢性，以及開發單位在整個程序參與，也必須要把它的利益納進討論，不是只有一方面滿足公眾參與的觀點。

王老師：

在法國公共辯論的時點，我覺得人員好像沒有設限的必要，只是幫助業者決定計畫是否續行。

陳老師：

我的意思是整個程序除了前面涉及到國土利用之外，另外還有行政機關核發許可又是另外一個程序，不同階段的公共參與人員要怎麼樣劃分，要用什麼樣的一個標準去篩選，是我會比較關切的地方。早前臺灣行政法院，在處理保護規範理論是非常形式化判斷利害關係人身份，如果要把行政法院這種形式的標準拿來劃分參加公共參與的資格會有些問題。

再來是程序標的，在公共參與程序過程當中，到底要討論什麼。簡報有提到公共辯論的程序可以探討計畫的妥適性，但如果計劃根本都還沒有具體化，要怎麼討論他的妥適性？

王老師：

如果是把它扣在環評程序？

傅老師：

環評是因為整個開發行為都比較具體，但是國土計畫、空間規劃常常只是選址的問題。就我自己跟中原景觀設計老師互動的經驗，臺灣規劃者常常是已經規

劃好才到當場跟人家說自己的規劃，聽取大家的意見。之前臺北市的前都發局長林洲民在都更案時，因為自己是建築師，跳下去做了一個他覺得很棒的計畫，然後整個拿去跟民眾對話，居民就認為模型都做好，想法都有了才跟我對話，那有什麼意義。也有一種 idea 都是開放的，還沒有很具體規劃的那些專業規劃者就去聽取居民的意見，居民就覺得你什麼都沒做，怎麼就來討論，這個當然是會是一個很大的問題，但這個問題比較會出現在早一點的那種規劃。規劃最重要就是目標跟手段，我自己在跟專業規畫者溝通的時候講說：「不一定要把這個模型做出來，但是要告訴居民說，現在想要在這裡做什麼，怎麼做，大概的草圖要出來；但是必須是 open-minded，開放的去聽居民闡述目標或手段是可以怎麼調整，才會慢慢越來越形塑、具體，這才是及早公共參與的精隨。但越早規劃的目標跟手段上面，必須還是要有一些東西出來，才有辦法對話。

陳老師：

我會覺得這個可能也會隨著不同的階段，討論的標的就會有所不同。那這個要有延續性，前面已經弄好，就要一直延續到後面，才會慢慢的聚焦，慢慢地成形。

再來，可能在臺灣會比較 care 公共參與程序終結後會期待行政機關做出一個決定，不管是下一個階段的行政機關，或者是行政法院會比較 care 這個決定的性質以及對於後續程序產生拘束的效果，我們可能會制式的思考這個決定如果放到行政法院討論是不是行政處分或是可不可以救濟的問題，這也可能要去探討。如果以法國的機制來說，只是把這個東西呈現給各開發商，讓他自己去做思考可能不太能夠滿足臺灣的需求。如果只是把大家的意見提出來，沒有拘束後續執行程序的拘束力，可能後續行政程序開發商進行後續行政程序時，會做出完全不一樣的結果。

另外，我也蠻贊同傅老師的意見，關於德國的部分，尤其是到後面計畫確定

程序，機關要做各種不同的利益衡量，這個利益衡量對臺灣行政機關來講，會不知道要衡量那些利益。我去年研究德國離岸風力能源法時，也涉及到離岸國土的規劃，在談到相關國土規劃決定的時候，德國立法者就有把要衡量的利益規定在法律裡面，然後會有一個概括的規定，除了這個之外，還有其他的，這對於法院或者是對於後一階段的行政機關，甚至對於這個當事人或者是利害關係人來說，就可以很清楚去看到立法者要求針對那些利益去做衡量。

傅老師：

這常常也是聽證程序裡面最重要的點。臺灣的計畫其實是缺乏公共參與，這個就很適合。

王老師：

這個計畫大概是指？

傅老師：

例如 2050 年的非核家園宣示，在行政法上政策、政治政策跟計畫常常就在一線之間，政策很政治面，可是到了計畫部分會有法規的規定，所以現在溫管法要變成氣候變遷因應法就會有規定，一旦入法，就是一個法律的制度，但是還不到個別的開發行為。現在很多像溫管、溫檢的計畫或氣候變遷的計畫，行政機關常常做的那種法定的計畫，還不到開發行為，但是都是行政機關，自己說了算，沒有任何的公眾對話。就像美國所講 policy, plan, program 到 project，德國環評法是不用在 policy，個別開發是 project，但前面的 plan 到 program 都還是要有公眾參與，但臺灣是非常弱的。

辛老師：

在閱讀這篇文章之後，我的感覺是法國現在做的這個程序，裡面有提到，哪

些人要來這件事情，區位確定，才會知道哪些人要來，我覺得法國似乎是在區位已經確定之後，再來進行這樣的程序。

法國跟我們想像的獨立機關、管制委員會不太一樣，既然要管制委員會，為什麼沒有做出決定，但是如果從另一個角度來看，法國是不錯的，尤其如果把這一套放到臺灣來，不要讓做參與的機關或組織直接做出一個實體的決定，有點類似蒐集意見，第一個對舉辦程序的機關壓力不會那麼大，第二個要後續去看法院怎麼接這個招。但是如果放到臺灣來的話，從整個程序的上游階段，例如剛才傅老師有提到，從國土計畫一直到具體的都市計畫分區或是以後國土計畫的分區來看都會有連動關係，我想法國也是有想到這件事情，所以在委員會裡面的組織有談到這個東西，組織的成員、組織必須要考量哪些事情，除了考慮到環境，也考慮到對於國土計畫的衝擊，從委員會要審理的事項來看的話，勢必辯論是整個程序中蠻重要的點。這樣子的一個參與程序應該不會是聽證程序，聽證程序已經具體，且在臺灣的法治底下，是為了做成某一個行政處分而做的程序，但是我們現在所要做是廣納雅言的程序，雖然有辯論程序，但也是讓大家彼此溝通、了解、協調，而不是要具體地做出某一個程序。從這個角度來看，我們應該是可以在法制化的過程中把這個明訂進去，而且如同傅老師所說，其實我自己跟公務人員的交談過程中，公務人員也不見得那麼的反對。對某些公務員來說，更擔心的反而是沒有機會跟民眾講清楚。

第二個，在我與聽證司執行案件之後，我觀察臺灣其實是一個技術官僚高度主導的社會，所以當初訪談的對象也包含了交通局、高鐵局、幾個常常會辦徵收案的目的事業主管機關，他們都是從工程的角度去看，例如說地址執行之合適性、執行成本以及對交通的衝擊等等。從他們專業的角度來說是說的過去，但在前階段確實目前是沒有把人放進去考量。做完工程的這些單位，弄完了之後，就把程序丟給環保署、地政司，就要做一個具體的開發和積極取得土地的手段，這些單位其實就很無辜，對於地政司或是環保署來說，這些單位也不知道工程專業是什

麼，到最後能夠知道工程專業的方式，第一個就是跟目的事業主管機關承辦人去問，第二個可能委員會裡面剛好有交通專業的人來講。如果在前階段把人的因素放進去整個決策過程的考量，而不是讓前階段只有成本、技術的考量，把人都因素放進去考量的話，我覺得對後階段推動的順暢性來說是合適的，而且更好。

在一個開發的案子裡面，政府常常都是用多數決的角度去看，我只是有點好奇如果用這種多數跟少數的角度去看問題，甚至現在做徵收案的時候都會用協議價購率代表百分之多少的民眾支持，現在行政實務上很喜歡用這個東西放進去的話，到底對溝通是一種助力，還是阻力？確實很大多數民眾的支持，但那少數的人在這個過程中會感覺到壓迫而拒絕對話，這可能是要去思考的面向。

再來目前臺灣沒有前階段的參與機制，都是後階段的參與機制，我觀察後階段參與機制民眾的參與，不見得對整個開發不會有影響，但只能微調，不可能翻轉。如果把整個程序的參與放在前階段，可能同一個案子，就會長得很不一樣。

最後一個要談司法機關。如果還在選址，甚至只是在形成開發計畫之前的程序，我們的司法機關怎麼看待開發計畫這件事情？如果不是行政處分，目前行政機關介入的空間好像就會更小。如果是司法機關沒有機會介入，老實說，現在的現狀其實是不太可能改變，就回到傅老師所說，在個別行政法的部分，有沒有可能把它強化，或是行政法院這塊放大一點，在某一些不是那麼具體的行政處分可以接進來的，這當然還是涉及到另外一個立法的階段。

我有點好奇，法國為什麼在這一個委員會裡面會有民意代表？因為以我的經驗，臺灣有一些委員會，例如地價評議委員會就規定裡面一定要有民意代表，雖然民意代表代表民意，但他也代表自己的產業，所以在有些程序裡面，民意代表出現反而是一種阻撓，或許這有一些臺灣跟法國不同文化的因素。

林老師：

我有一點贊同王老師的結論，這套要引進臺灣，可能不是那麼的直接，但即便這個制度不能直接放進來，這個精神我們還是可以參考。在臺灣幾個狀況是現在環境跟開發的案件上面會有多爭議：有一種狀況，雖然現在有環評、都市計畫審議這些制度，但是我們常常都是在行政院已經決定很多事情，計畫都已經弄下去，才做後端的一些程序，經常發現行政院那邊有很大壓力，上面都通過，下面又不太能夠獨立行使職權的不通過，程序橫管有時後這種溝通或是民眾參與就太晚，我覺得提早，其實是有功用。第二個，其實對業者來講，說不定更希望可以提早，其實很多業者發現就算在環評都已經講好了，可能後來在不同階段有不同的事情發生，業者要不斷解決後端不斷的爭議，所以他們也會希望就講清楚：什麼時候把那些問題解決，案子就會通過。還有另外一個原因，臺灣在很多後端的一些溝程序或是民眾參與程序，其實政府都有點缺席，把問題丟給業者跟當地居民爭執，變成溝通一開始就建立在不太互相信任的程序上，溝通常常是無效的，例如知本光電的案子，台東縣政府一開始就要業者直接去跟部落溝通，在整個溝程序裡面，政府可能是缺席的，沒有扮演他促進溝通的角色，從這幾個點來看，我覺得如果有一個是由政府，是由中央機關及早進行的公共辯論，至少在這個精神上是好的。

第二個，我自己在看有些地方有一點像計畫聽證，有一些地方就有點像政策環評，我覺得現在臺灣其實有一些機制是容許這種及早溝通或是進行辯論的程序，只是這些程序在臺灣都沒有被妥善利用。另外一個可能，如果要參照法國這個制度的精神，我們可能要去思考要不要強化現在法律已經有的行政程序法 164 條的計畫聽證程序。但法國的制度跟計畫聽證、政策環評有一些地方不太一樣，像是舉辦機關，還有那些案件會進入辯論或者是審查的方式、程序、標準其實有不小差距，可能要再多做一點比較，才能夠去判斷要採取哪種立場會比較好。

另外，我對辯論委員會的中立性感到好奇，雖然這個委員會是中立的，但在這個委員會裡面又有國會代表、上位的司法官。

王老師：

這個中立是指機關不表示意見，僅客觀描述討論中的爭點以及過程，並做歸納整理。

林老師：

另外我很好奇在法國到底有多少案件會進入公共辯論委員會？

王老師：

實行 20 多年，共舉辦超過 100 多個公共辯論，向它提出案子可能有三四百個，但不是每個案子都會決定舉辦公共辯論，例如，沒有那麼重大，或是爭議性不高、業者人民可以自行溝通的，就可能不用辦。此外，還存在另外一種跟德國行政程序法第 25 條第 3 項比較類似的事前商諮議，由業者自己執行，CNDP 在旁監督。

林老師：

我很好奇，如果沒有哪些案例一定要進入的非常的具體條件，變成這個委員會要不斷去接受各種的挑戰，這讓委員會負擔蠻大的，全國的案件，都會到這邊。

王老師：

施行細則明定一些條件和門檻，必須符合標準者才能提出。

林老師：

因為我覺得對委員會來說要審查很多案子負擔蠻重，有些職位沒有固定薪水，可能也沒有經費請人員進行研究，剛剛傅老師有提到在美國可能是各機關自己去執行，那法國的這個委員會就要承擔這其實蠻重的責任。

傅老師：

我想文化背景上，我國委員會直接受到民眾跟法院介入，所以負擔比較大，但是法國委員會不對實質表示意見。在我們的文化上面大概沒有辦法接受一個獨立機關不實質表示意見，一旦實質表示意見之後，所有的壓力都在他們身上。

王老師：

這點在法國也有討論，這不符合一般而言對獨立行政機關的期待。可能對法國人來說，提倡公眾參與是個重要的使命。

林老師：

這個委員會它的創造到底是要強化公共辯論的理性，還是要強化某種專業決定的專業性？

王老師：

不是後者。

林老師：

但後面的特別委員會要特別專業？

王老師：

特別委員會在第一線引導辯論，需要的不一定是法律專業，而是有能力去規劃、帶領辯論、溝通，讓程序可以順利地進行。

辛老師：

確實有些開發領域，涉及個別技術領域的部分，如果那個技術領域的人能夠

保持自己的中立，那對於他要去引導辯論是比較有助益。

傅老師：

我剛寫完一篇文章，談到 mediation，也就是美國 ADR 制度到行政法，不管是行政訴訟或行政程序，德國其實也開始討論怎麼選一個 mediator。mediator 不一定要具備法學的專業，反而是針對個案，但他們就不是用辯論的方式。在德國早期法蘭克福的增建跑道案子用到 mediation，一個 mediator 下面有一個團，那個團是各個領域包括了可能是跑道建設、空間噪音各式各樣的人，分很多組去跟民眾意見交換、蒐集，美國、德國可能在這個角度很像，不會談一個很正式的辯論，而是一個溝通、意見蒐集交換，最後是計畫的修正。

王老師：

法國也是這樣，實作上有很多彈性。

傅老師：

我看到有一個詞是強調規劃的理性，透過各個意見的蒐集，讓這個規劃案越早期，民眾的聲音越多，越早期反而程序越不正式，但讓規劃更理性、更合理。

林老師：

我會提出這個問題是因為我覺得有很多的計劃案的爭議，來自於某些專業知識沒有被講出來或講清楚，可能還是會有一種專業，只是它怎麼樣被討論或呈現，如果是這樣就跟環評不太一樣的，專業在引發討論觀點的角色不太一樣，環評還是有一個專家委員會代表專業性。

王老師：

法國這個制度，其實所有的聲音都可以進來，它特別強調不排除一般人，當

然，我們可以想像專家也可參與。

林老師：

然後還有一個是民主辯論的問題。我其實也有點好奇法國實施了多年，他們覺得這個程序對強化決策公共理性跟民主正當性的功能有多大？這個部分有些是實證的問題不考慮，但在制度設計上，他們看起來好像是大家來談一談，有沒有不同階段不同人的差異？比如假設今天談要不要在蘭嶼遷調核廢場的問題，這個事情當然可以在臺灣本土談，可是對於蘭嶼的居民在進入這邊的角色？這個討論的過程是非常開放的，所以它其實也沒有特別去關注到某一些人的觀點、權力可能是需要被特別重視，有這個部分嗎？

王老師：

下游的參與就是以利害關係人或當事人為中心，這些管道沒有被排除，只是除此之外，再加一個在上游、全部人都可以參與的程序。且上游參與的方式是多元的、非一次性的，可視實際需求在不同地點舉辦不同類型或規模的集會或活動，其中也包括讓計畫案可能牽涉之地區的在地居民方便參與的集會或活動。

林老師：

我有點難想像如果這個制度引進臺灣，到底誰會去參與這些事情？在臺灣通常會因為是利害關係人或是關心某些議題的團體或政黨有比較強的動機去參與，會不會整個設計看起來是開放的，但實際上進入討論又是同樣的人？

王老師：

確實有此疑慮，依法國自己的研究，這些人是最有動機、也是最常參與的人。為此，法國的作法是，鼓勵、方便大家參加，且讓每個人都有機會發聲。

林老師：

最後兩個問題，一個是成本效益的問題。這看起來是長時間又沒有具體結果的過程，如果要有成本效益需在功能上跟後階段程序有些區別，釐清爭點或是做出初步決定。我很好奇如果這個機制交給業者，會不會真的解決或是減少後續的爭議或紛爭？

王老師：

理論上公開作成決定和承諾後，應該事後不能推翻。

林老師：

如果有的話，因為它其實是有效果，那就很重要，就會跟臺灣有些業者在抱怨的事情比較不一樣。

傅老師：

我支持春元，在臺灣會碰到很大的問題，民眾會認為如果參與這件事情沒有任何的效力，不會賦予拘束力的話，民眾會對這個機制產生不信任感。德國在實務上，如果大家在非正式程序裡面達成一個協議的話，會做成一個契約，這個契約不管司法還是行政，內容都會轉換到後面的行政機關，那個效力會轉換到後面的行政處分上，但在臺灣沒有這個機制的話，沒有人會想要信任。

王老師：

就成本效率來說，在法國也有這樣的聲音，有些人認為這樣白費力氣，但其實我的文章也有提到，如果換一種角度想，很多計畫就算沒有事前參與，但因為民眾一直反對，以致計畫沒辦法進行，時間也是拖很久，對於擁護及早參與理念的人來講，他們覺得這有助提早發現問題或是讓業者知道計畫的可行性。

辛老師：

我再確認，法國這樣的運作最後還是形諸於紀錄，對於後續開發形成具體開發計劃，應該會有回應的拘束力？

王老師：

特別委員會和 CNDP 會作成彙報和總結報告，業者須對外公布其決定。

辛老師：

那針對民眾的意見，業者有沒有回應的一些義務？

王老師：

在公共辯論進行中，業者理當有回應的義務。在公共辯論結束後，業者在作成決定時，亦須指出其為了回應從公共辯論中所汲取之教訓而認為有必要採行的措施。

傅老師：

在臺灣法院的角度會認為它不是行政處分的一部分，沒有變成行政處分一部分、整個條款或附款內容的話，那就只是一個非正式程序的文件。

王老師：

在法國涉及的是業者決定，不是嚴格意義下的行政處分，但是有可能提起訴訟，例如，當這點跟我們很不一樣。

林老師：

之前再生能源業者也有抱怨，已經執行前面階段程序的内容，後續民眾意見

以及審查時委員的意見，讓他們每次都追加，最後施工時又有人來抗議。我們看起來設計很多程序，但是程序之間沒有任何的相關性或是承接性，以至於每套程序好像都幾乎要重來。如果我們前面要有公共辯論的程序，他的目的其實希望早一點把問題揭露，減少後面討論的面向或是紛爭等。

王老師：

已經超過座談預定的時間了，感謝大家撥冗參與！

附錄 6 期末報告審查意見暨處理狀況

審查意見	處理狀況
(一)黃研究員丞儀(中央研究院法律學研究所):	
1、「法國公共辯論流程圖」(圖 IV, 第 45 頁),請補充有關綱領、方案類型之完整流程。	原流程圖有缺漏之處,已更正,並調整部分結構以利理解(圖 IV,現頁 46)。
2、環境影響評估程序(以下稱環評程序)設計部分	
(1) 第二階段環評程序新版流程圖(第 155 頁),第二階段環評與公共辯論之間的流程,左半邊開發單位流程與右半邊目的事業主管機關流程,是否有時序上的對應關係,建請釐清,並視其對應關係修正。	為求儘可能維持既有環評程序的架構、降低修法的幅度和阻力,依本研究暫時的規劃,左半邊維持原有的環評流程,而右半邊新增之準備流程只是為後續的公共辯論作準備,因此,二流程中各事項的進行,並無時序上明確的對應關係。如果本研究建議的大方向被接受,未來可考慮依主體之不同重新規劃相關流程並找出較為明確的對應關係。關於此點,已在現頁 154 註 456 中增加註腳予以補充說明。
(2) 本研究建議(第 150 頁)略以,可先仿效法國從爭議性高的	本研究已於政策建議章節(現頁 153)說明為何選擇以第二階段環評程序

<p>重大開發或建設計畫著手，透過修法，將第二階段環評程序中的「公聽會」轉型成「公共辯論」，惟是否要等到進入第二階段環評程序始進行公共辯論類型的參與機制，抑或可在具有重大爭議或規模較大的開發行為進入第一階段環評程序時即舉行，請研究團隊納入政策建議章節參考。</p>	<p>（而非第一階段環評程序）來嫁接公共辯論相關程序。其實，針對「具有重大爭議或規模較大的開發行為」，本研究亦贊同在環評程序中及早引入公共辯論類型的參與機制，但問題出在應如何與我國環評法上二階環評的制度設計相扣合。目前環評法已以「對環境有重大影響之虞」作為續行第二階段環評的判準，且施行細則亦明確化此等情形，難道除此之外還要再訂定應在第一階段環評中提交公共辯論之「具重大爭議或規模較大的開發行為」嗎？若是，如何與「對環境有重大影響之虞」相區別？且舉辦後又如何與後續程序相銜接？問題恐怕變得更為複雜；若不是，要逕以「對環境有重大影響之虞」作為提交公共辯論的判準嗎？那麼，不就等於要進入第二階段環評嗎？以上初淺意見，敬供參考。</p>
<p>(3) 法國公共辯論機制可貴之處在於公眾可參與其設定議題 (agenda setting) 階段，我國環評的議題設定是由開發單位主導，個人認為此為法國公</p>	<p>敬表同意。</p>

<p>共辯論可對我國環評制度有貢獻、啟發之處。</p>	
<p>3、以下項目請研究團隊提供說明：</p>	
<p>(1) 公共辯論委員會如何促進辯論過程之資訊近用 (access to the information)？該委員會是否有法定職權要求行政機關提供相關資訊？其進場時機之決定，有無一個比較客觀的標準？</p>	<p>在公共辯論的籌備期間，業者或負責之公法人應依據 CNDP 之指示，擬訂提交辯論的資料，稱為「業者資料」，CNDP 得要求業者或負責之公法人補充此份資料，僅在其認為資料齊全時，才能開始進行辯論；此外，當公眾質疑業者所提供的資料不完善或不完備時，特別委員會得依請求而要求業者進行補充研究，CNDP 亦得交付獨立專家進行補充鑑定；這些安排在某種程度上確保了公眾對於計畫相關資訊的取得（詳見現頁 36-40）。至於 CNDP 是否有權要求其他行政機關提供資訊，法律似無明文。</p>
<p>(2) 法國在公共辯論的過程中未排除其他的審議機制，例如同時進行圓桌會議或其他形式的居民參與等，在這種分散式的參與機制下，所蒐集到的意見如何彙整？是全數記錄下來交由行政機關處理</p>	<p>所謂舉行公共辯論，是指特別委員會視實際需求所舉辦之各種實體或線上活動的總和，針對相關活動所蒐集的意見，特別委員會應在公共辯論結束後作成「彙報」，CNDP 主席再根據彙報作成「總結報告」（參見現頁 41，具體案例，現頁 56-59、70-74）。在開</p>

<p>嗎?我國行政程序法第 108 條規定，若是法規明定者，行政機關應依聽證紀錄作成處分，須附理由的回應聽證中所提之各種意見，公共辯論在這部分是否須予以回應？若否，僅就資料的蒐集，對於行政機關有哪些影響？</p>	<p>發或建設計畫、綱領和方案之情形，公共辯論的結果是供「業者或負責之公法人」（而非作成許可或核定之機關）作成績行計畫與否等公開決定的參考，且應作出回應（參見現頁 41-42，具體案例，現頁 59-61、74-76）。在公共政策改革計畫之情形，相關部會首長及負責政策之公法人等，亦應公布自此辯論所汲取之教訓和後續（頁 42）。</p>
<p>4、報告中所提法國公共辯論的主要原則，包含透明、論證、平等對待，是未來我國在設計相關民眾參與時可參採。其中論證的部分，報告中也提到一些非常專業的議題，進行論證對一般民眾可能是較重的負擔；平等對待部分，如同論證的情形，對議題特別有研究者的意見可能會勝出。在設計上如何讓不同人的意見獲得平等對待，希望能透過公共辯論委員會的研究加以說明。</p>	<p>如同法國內部一些研究所指出的，理想和現實之間往往存在著落差（參見現頁 82-83）。此一落差一方面或可透過制度設計而予以縮小，另一方面更需透過實作經驗的累積來加以改善。很慚愧，本研究只能紙上談兵，如欲確切掌握法國機制實際運作的情形和優缺，實有賴有志者現場參與，始得見真章。</p>
<p>(二)吳副教授秦雯(政治大學法律學系):</p>	

<p>1、報告中關於環境影響評估法(下稱環評法)的修法建議(第 149 頁),主管機關是否有能力在環境影響評估委員會外,再另行籌組另一個專門的公共辯論委員會,且其成員具「公正且多元」之特性,不無疑義,因依現行實務經驗,光是組成環境影響評估委員會即極有難度。研究報告中有關法國公共辯論委員會擔保人名單此一設計,是否能納入本研究報告環評法修正建議之內容,建議予以考量,例如由目的事業主管機關先建立人才庫,其他環評以外的領域亦逐步建立起人才庫,階段性的引進法國公共辯論制度。</p>	<p>應先澄清者,環評委員會由環保主管機關設立,固無問題,但本研究所建議之負責籌組公共辯論工作團隊的是目的事業主管機關。在法國,擔保人其實並不負責公共辯論的舉辦,其主要任務是擔保事前商議、後辯論商議之進行,然其專長亦在於確保對話和討論。因此,本研究贊同審查人的意見,且已在組織安排方面的建議中指出:「人才的來源,則可透過實作的累積建立起適當人選的名單,亦可參考法國機制中負責監督商議進行之擔保人的培訓和考核…」(現頁 150),現以粗體標記此段落,藉以強調其重要性。</p>
<p>2、報告中關於公共辯論結論的拘束力(第 87 頁),建議可考量提出相關建議,分析其結論有或無拘束力之優缺點。目前我國在行政法的具體實踐上,只是建議性質類似事實行為,有否確實回應公民團體訴求的可能?但是如果</p>	<p>如同本研究在現頁 93-94 評價公共辯論之法律效果時已指出的,公共辯論的結果雖然對業者(更遑論對最終決策機關)不具法律上的強制力,但業者在決定是否及如何續行計畫時,必須妥適地加以考量並說明理由;此一止於參考或斟酌的效果,應非特例,而是</p>

<p>其結論具備強制性，亦可能造成太多主辦機關的困擾，此部分可再著墨探討。</p>	<p>諮詢性質之公眾參與程序所共通者，即便我國的聽證程序亦是如此。也因此，本研究並不認為在引入法國相關程序時應特別考量是否賦予辯論結果或總結報告任何強制力；相反地，在程序設計的建議方面，是以肯定法國機制有關「辯論結果的回應」之制度設計作為前提（現頁 151）。現已將相關段落以粗體標記，藉以強調其重要性。</p>
<p>3、報告目前是對環評法及行政程序法提出建議，可考量是否像金融監理制度，建立類似沙盒實驗機制之法規(金融科技發展與創新實驗條例)，擇定特定領域，透過試行的方式，嘗試此一機制在我國實施的可能性。</p>	<p>感謝審查人的提醒，這應不失為是很好的方案。其實，本研究所稱之試行，僅是指從特定議題或領域做起，再往外擴充，因此，不論是透過修正特定法律或是另設創新實驗條例，均樂見其成。只不過，實驗條例亦須先經過立法院三讀通過，仍有賴政府大力推動。</p>
<p>(三)紀助理教授和均(國立中央大學國家政策與公共事務研究所)：</p>	
<p>1、建議增加公共辯論與公共調查的銜接之相關內容，例如前階段上游的公共辯論是否會影響後階段的公共調查？</p>	<p>本研究在現頁 16-17 已指出二程序的差異，並強調二者是重大計畫決定過程中相區別和接續的兩個主要公眾參與管道，此外，在現頁 44 處補充如下： 公共辯論和公共調查是兩個獨立的參</p>

	<p>與程序，二者的關聯性不大，但如果業者或負責的公法人決定續行計畫、綱領或方案，公共辯論的彙報和總結報告，會附入公共調查的資料中…，作為向公眾諮詢意見的基礎。</p>
<p>2、有關法國公共辯論委員會與事業主管機關就公共辯論預算與相關經費的編列與分配情形，請研究團隊再予確認。</p>	<p>謝謝提醒，經查，本研究現頁 31-32 所提及之經費編列與分配，應無違誤。首先，環境法典第 L. 121-6 條第 1 項明定，「國家公共辯論委員會運作所需之經費，由總理提案，編列於國家總預算。委員會主席是預算支出的撥款審核者 (ordonnateur)。其統領其局處」。此外，CNDP 網站上在預算的標題下明示：「CNDP 是一獨立行政機關。其運作所需之經費由 CNDP 提出，以編列到財政法律中。所撥給的經費編列於國家總預算且以財政法律投票通過。CNDP 受到審計法院的控管」(https://www.debatpublic.fr/organisation-de-la-cndp-690)。最後，審查人所提及之 programme 217，經查，是集結生態轉型部、國土團結部以及海洋部之跨部實施公共政策的支持方案，相關文件中指出，有三個獨立行政機關 (CNDP、機場噪音管制機關、能源管</p>

	<p>制委員會)的職缺和經費,「分屬於該方案中編號 25、26、27 之行動,且分屬於特定之 budget opérationnel de programme,藉此表明這些機關的自主原則」</p> <p>(https://www.budget.gouv.fr/documentation/documents-budgetaires/exercice-2021/projet-de-loi-de-finances/budget-general/ecologie-developpement-et-mobilite-durables)。本研究團隊之參與人員不諳預算財政相關法規或實務,但由此來看,CNDP 的預算似非直接編列在生態轉型部下,且保有其財政自主性。</p>
<p>3、研究建議逐步納入法國公共辯論制度的法制,符合我國目前的現況,不過,將各種公民參與機制均羅列至報告初稿中,似乎沒有提出各種機制的共同上位概念或原則;僅從公民參與出發,仍難以作為彼此的相關性。</p>	<p>審查人所言甚是,其實,這也正是本研究在對我國相關法規進行檢視時所遇到的困難。如同現頁 95 所指出的,在本研究計畫的脈絡下,所謂的「公共審議機制」,是指在「重大公共政策」形成過程中的上游諮詢機制,然而,據以檢視國內法制環境和研提建議方案的公共辯論機制卻是一個與環保領域相關、主要涉及重大開發或建設計畫之擬定的及早參與機制。基於此一落差,本研究對於如何定位以從龐雜的</p>

	<p>法令中有系統地擇取和檢視所謂相關之部分深感困擾，再加上能力和時間的限制，只能暫將對象大致分成兩大類，前 3 者與行政機關之環境決策較為相關，後 2 者較為偏向政府決策。諸多未逮之處，尚請審查人見諒。</p>
<p>(四) 行政院環境保護署 (下稱環保署)</p>	
<p>1、「環評委員會審查階段：旁聽、意見表達」一節(第 120 頁)，援引「行政院環境保護署環境影響評估審查旁聽要點」之規定，說明「若會議無法一次完成，其後該開發案之同項會議，民眾僅得旁聽而不得登記發言。」實務上，為擴大公眾參與，環保署召開環評審查相關會議 (包括初審會議、專家會議及委員會議等)，並未嚴格限制民眾僅能於第 1 次會議發言提供意見。</p>	<p>本研究以實定法規範為研究對象，感謝提供實務運作經驗作為參考。鑑於規範與實務之間的落差，已於研究報告現頁 120 修正及增刪部分文字。</p>
<p>2、「2.政策環評」一節(第 125 頁)，報告書說明「從相關規定可知，在政策環評程序中，相關團體僅能被動作為諮詢對象，且並無人</p>	<p>同上 (參見現頁 125)。</p>

<p>民參與之規定。」實務上，本署召開政策環評審查之相關會議時，仍依「行政院環境保護署環境影響評估審查旁聽要點」規定辦理，爰民眾及相關團體皆可提供書面意見並於會議上旁聽發言。</p>	
<p>3、「環境影響評估程序中的公眾參與機制」之小結(第 127 頁)，報告書說明「在參與者方面：除線上或書面意見表達未限制地開放給一般民眾、團體外，其餘則限於相關團體、學者、專家、當地居民或居民代表，換言之，一般民眾被摒除於實體會議之外。」實務上，本署召開環評審查相關會議，並未限制旁聽發言之民眾須為當地居民。</p>	<p>同上(參見現頁 127)。</p>
<p>4、本研究建議將二階環評程序中的「公聽會」轉型成「公共辯論」，並透過修正環評法及授權命令調整二階環評部分程序，納入公共辯論機制(第 153 頁)，環保署評估恐窒礙難行，理由說明如</p>	<p>尊重環保署的意見，也理解環保署的立場。貴機關看到的是法國公共辯論機制與我國環評制度的差異之處，但本研究團隊看到的卻是二者之間的重疊和相容之處。不過，無論如何，研究團隊絕未宣稱所提建議方案是最成</p>

<p>下：</p> <p>(1) 本研究建議採循序漸進方式，先就較為具體和特定之事項予以試行，納入公共辯論機制，惟如採試行之模式，不建議以修法為手段，且環評法修正屢因各界意見分歧甚大，以致難以取得共識。</p> <p>(2) 環評審查有其法定期限，本報告書所擬公共辯論為需一定時間辦理之嚴謹程序(第 86 頁)，如納入二階環評審查程序，將延宕環評審查時間及降低行政效率。</p> <p>(3) 環評審查具高度專業性，且聚焦於環境議題之討論，惟檢視報告書所載法國「Fécamp 離岸風電場開發計畫」公共辯論程序案例，其討論議題包含能源轉型、費用補貼與價格、區域就業促進效果、漁場保護、旅遊業衝擊等非環保議題之辯論(第 56 至 58 頁)，顯見公共辯論涉及多面向議題，與環評審查性</p>	<p>熟、最可行的，相反地，研究報告在第一章第二節即已指出，「囿於能力以及有限的計畫執行時程，本研究計畫……只能將研究的重心放置在法國法制和實務的引介和評析——而這也是委託研究機關在委託時所指示的——，再從法國模式和經驗出發，……提供粗淺的建議」，且於簡報告再次重申，「建立公共審議機制所涉問題龐雜，特別是須通盤考量國內的社政條件和制度因素，需要不同法律專長及跨領域學者和實務工作者的通力合作。囿於能力和時間，本研究僅權充引玉之磚，嘗試釐清法國相關機制，並以此為出發點提供一些淺見」。</p>
---	--

<p>質截然不同，且行政院為提升政府效率及符合部會權責，政策上已明確指示各類計畫應由各機關依其主管權責及法令平行審議。</p> <p>(4) 倘以進入二階環評之開發行為作為應辦理公共辯論之篩選條件，議題設定將有所侷限，如臺東縣知本光電開發案、能源政策、淨零排放等重大政策或開發行為皆無法納入。</p> <p>(5) 綜上，環保署認為法國公共辯論制度與環評制度在立法緣由、主管機關權責、審議規定、審議方式(公民廣泛性質討論對比於委員專業性質審議)、行政處分效力、甚或利害關係人範疇(涉及環評爭訟)等差異甚大，建請審慎釐清環境保護署會中所提意見及前述制度差異，再提出具體可行建議，方能作為後續執行推動之參考。</p>	
<p>5、就我國公眾參與機制，建議納入</p>	<p>感謝提醒，鑑於協作會議的議題一般</p>

<p>唐鳳政務委員長期推動及運作之「開放政府議題協作會議」，查該平台目前已有 100 多案議題，其提案連署及平台運作均已累積相當經驗，應有參考價值。</p>	<p>是來自「公共政策網路參與平臺」，故在該部分(現頁 133 以下)增加第 3 點予以補充說明。此外，必須澄清的是，依「委託研究計畫需求說明書」之指示，本研究計畫的任務是參考法國公共辯論機制(而非國內機制)研提建立我國公共審議機制之可行方案。</p>
<p>6、就本報告書第五章第二節「程序設計方面」之方案建議，環保署建議公共辯論機制應與環評程序脫鉤，除可平行辦理而提升行政效率，也能讓環評程序聚焦於環境議題之專業審查。</p>	<p>其實，本研究並未在建議方案中設定公共辯論應或得討論之具體議題，目的事業主管機關可以將相關議題限定在原程序之公聽會可得關涉者，只須強化事前的準備、辯論的進行以及開發單位的回應，似乎並未動搖到原程序中環保機關對環境議題之專業審查。</p>
<p>7、建議研究團隊可參考「審議民主實作手冊」之推動經驗，先以試辦計畫或操作手冊之模式，擇定適宜之計畫試行，再依其結果評估後續辦理方式。</p>	<p>本研究報告在方案建議中肯定「審議民主實作手冊」的編製有助於經驗的傳承(現頁 150)。不過，無論如何，本研究團隊並未被授權以任何名義自行試辦計畫，且實作遠非本團隊的專長。建請由權責機關透過「開放政府議題協作會議」等機制，「擇定適宜之計畫試行，再依其結果評估後續辦理方式」。</p>

<p>(五) 法務部：</p>	
<p>1、「一、聽證程序、1.行政程序法總則章第十節的聽證程序(1)聽證程序的啟動和適用」(第 96 頁)，本段內容及註釋 244 至 247，似認為聽證程序之啟動原因僅為本法第 54 條規定，與本法第 107 條作成負擔處分及第 155 條擬定法規命令之情形。然如進一步觀諸本段所揭示「作成負擔處分前依法規明文應舉行聽證者」之情形(第 97 頁前二行)，於其註釋 246 所舉例之公民投票法第 10 條第 4 項(報告誤植為第 3 項)規定並非為作成處分而舉行聽證；國家通訊傳播委員會組織法第 10 條規定，亦非僅在規範行政處分之情形，爰本段報告內文與註釋內容似有扞格。是以，聽證程序之啟動原因並非僅為本法第 107 條之「作成負擔處分」及第 155 條之「擬定法規命令」，建議此段內容宜予修正。</p>	<p>已依建議修正。</p>
<p>2、「3.行政程序法行政計畫中的聽</p>	<p>感謝提供此段文字，已依建議修正。</p>

<p>證3)辦法草案的相關規定(第 104 頁)」，此部分內文中論述到「行政計畫擬定、確定、修訂及廢棄程序辦法草案」(第 103 至 107 頁)，建議檢附草案條文，以利閱讀報告時參閱；如無法檢附辦法草案規定，建議文字修正如下供研究團隊參考：「法務部於 2000 年曾依第 164 條第 2 項擬具「行政計畫擬定、確定、修訂及廢棄程序辦法草案」(以下稱「辦法草案」)，因涉及機關權限移轉而有違反法律保留疑義，故並未定案，然其有關聽證程序之規劃……」。</p>	
<p>(六) 內政部營建署 (書面意見)：</p>	
<p>1、有關國土計畫相關法令中有關公眾參與的規定之小結(3) (第 116 頁)，提到在目前空間計畫法制上，在整個程序的上、中、下游階段，民眾都有參與的機會，但參與的形式及實效如何是另一問題一節，國土計畫法第 12 條已就國土計畫之擬訂、審議程序</p>	<p>感謝提醒。參與之形式在國土計畫法第 12 條有明文規範，本研究於相關法制介紹時亦有說明 (現頁 110)。由於小結(3)所探討的是參與的時機，故已將此處有關參與的形式及實效之相關文字予以刪除，並於小結(5)中略為增補有關參與實效之問題，參見現頁 116。</p>

<p>中民眾參與之形式訂定相關規範，包含：</p> <p>(1) 國土計畫之擬訂：應邀集學者、專家、民間團體等舉辦座談會或以其他適當方法廣詢意見，作成紀錄，以為擬訂計畫之參考。</p> <p>(2) 國土計畫擬訂後送審議前：應公開展覽 30 日及舉行公聽會；公開展覽及公聽會之日期及地點應登載於政府公報、新聞紙，並以網際網路或其他適當方法廣泛周知。人民或團體得於公開展覽期間內，以書面載明姓名或名稱及地址，向該管主管機關提出意見，由該管機關參考審議，併同審議結果及計畫，分別報請行政院或中央主管機關核定。</p> <p>(3) 前項審議之進度、結果、陳情意見參採情形及其他有關資訊，應以網際網路或登載於政府公報等其他適當方法廣泛周知。前項審議之進度、結</p>	
--	--

<p>果、陳情意見參採情形及其他有關資訊，應以網際網路或登載於政府公報等其他適當方法廣泛周知。</p>	
<p>2、有關國土計畫相關法令中有關公眾參與的規定之小結(6) (第 116 頁)，提到主管機關除將民眾意見彙整登載於會議紀錄以書面回應外，再無提供其他民眾再次回應或進而針對爭點有辯論之機會一節：</p> <p>依據國土計畫法第 12 條規定，當人民提出陳情意見後，應由該管主管機關研擬陳情意見參採情形，由該管機關參考審議，併同審議結果及計畫，分別報請行政院或中央主管機關核定；即提出陳情意見之民眾對於主管機關所擬之陳情意見參採情形如欲再次回應，尚得於各級國土計畫審議會依相關規定旁聽或表示意見，尚無小結(6)所指「再無提供其他民眾再次回應或進而針對爭點有辯論之機會」的情形。</p>	<p>國土計畫經核定後，提出意見民眾確實得於各級國土計畫審議會旁聽或表示意見，已酌作文字上修正或增刪，感謝提醒與建議（現頁 116）。</p>

<p>3、有關國土計畫相關法令中有關公眾參與的規定一節(第 107 頁) 「.....直到 2015 年始完成『國土計畫法』之立法工程……」，查國土計畫法係於 2015 年 12 月 18 日經立法院三讀通過，2016 年 1 月 6 日經總統公布全文，請配合修正文字。</p>	<p>已配合修正文字，參見現頁 107。</p>
<p>(七) 國家發展委員會 (書面意見):</p>	
<p>1、法國 2016 年律令新增公共政策改革計畫必須舉辦公共辯論 (第 32 頁)，且在適用公共辯論的三大類重大計畫中，是國家公共辯論委員會唯一不具決定權，必須要舉辦公共辯論之類型 (第 34 頁)，且法律對此類計畫之公眾參與的要求較低 (原則上由負責的機關自行決定是否提出請求，且程序只進行到狹義公共辯論程序即終止，第 148 頁)，亦非屬強制提出性質(第 8 頁)，目前尚無實例。請補充說明法國新增公共計畫改革計畫此一類型之考量，及該類型對公共參與密度要</p>	<p>感謝提問。經查歷年修法資料，似未見明指公共政策改革計畫「原則上政府得自行決定提出、一旦提出即須舉辦」之安排的具體原因。至於政策類型的出現以及參與密度的問題，則推測應與奧爾胡斯公約的規定有關。已在現頁 28-30，補充說明公共政策改革計畫類型出現的歷程以及奧爾胡斯公約之相關要求。</p> <p>另應指出的，現頁 149 (原頁 148) 所稱程序只進行到「狹義公共辯論程序即終止」，已更正為「對公共辯論結果的回應即終止」。</p> <p>最後，還應說明的是，雖然自 2016 年</p>

<p>求較低的原因。</p>	<p>以來似尚未見針對公共政策改革計畫舉辦公共辯論的實例，但在 2016 年修法前，曾以「一般選項」之名義舉辦過 3 次公共辯論。已於現頁 29 及註 76、現頁 48 及註 167 中特別補充說明。</p>
<p>2、報告第三章介紹「2019-2028 多年期能源方案修正案」案例，提及本案持續性地造成公眾的分裂，甚至演變成「德國模式」與「法國模式」之爭，請以備註方式簡要說明兩模式主要差異。</p>	<p>感謝提醒。其實，法文原文中並未直接使用「模式」一語，本研究當初是為簡化內容，故稱為「德國模式」與「法國模式」。但此等用語不夠精確，已於正文處修改為「引發德國和法國能源政策之比較和討論」（現頁 70），且在註 178 中進一步加以說明。</p>
<p>3、報告第五章針對我國公眾參與相關規定內容，除國土計畫相關法令、環評程序外，考量國內目前推動大型公共工程建設中，捷運建設對於社會、經濟及環境之影響相對其他建設類別較為廣泛，建議可補充大眾捷運法第 10 條「辦理大眾捷運系統規劃時，主管機關或民間應召開公聽會，公開徵求意見」等規定。</p>	<p>謝謝提醒。但考量到報告中再納入專業計畫法律的相關規定，會使我國法制的檢視過於龐雜，故僅在第五章第一節之一提及公聽會之處（現頁 99），特別舉例大眾捷運法第 10 條第 2 項之規定以及交通部辦理大眾捷運系統規劃公聽會作業要點。</p>