

都市計畫法中民眾參與相關問題之 分析與探討

陳惠美*

壹、前言

都市計畫係以改善居民生活環境，促進地區發展為目的。但是近年來政府花費心力規劃的都市計畫案，往往無法獲得民眾的支持，常常發生爭議，有時甚至引發民眾激烈的抗爭¹。這體現出現行都市計畫法中所設計的以技術專家與行政官僚為主的規劃制度，正在面臨挑戰，同時也喚起各界對民眾意見、民眾參與的關注。

雖然立法院早在民國53年修改都市計畫法時，就修改該法第15條，讓都市計畫程序中，增加了公開展覽都市計畫草案及民眾提出意見的程序。也就是說，早在民國53年，都市計畫法就納入民眾參與機制，使民眾對都市計畫內容表達意見的權利，獲得了法律

的保障。這在當時可說是開我國行政計畫民眾參與之先河，是政府建構採納民眾意見的創舉。嗣後立法院又於民國91年修改都市計畫法第19條，在都市計畫程序中又增加了舉行說明會的規定，使舉行說明會正式成為都市計畫程序的一部分。但是無論是公告都市計畫草案或是舉行說明會都是屬於告知民眾都市計畫內容或相關資訊。而給予民眾提出意見機會乃屬於徵詢民眾意見，讓民眾意見有被採納的可能性。這些規定都是屬於低度民眾參與形式²。

都市計畫往往涉及很多不同的、複雜的公益（例如：經濟利益、交通利益、環境保護等）與私益（例如：營建自由等）。隨著台灣民眾民主意識的提高以及對自己權益維護的重視，目前都市計畫法所規定的低度民眾

* 本文作者係玄奘大學法律系副教授

註1：徐世榮教授於其【台灣專制保守的都市計畫】文章中提到：「近年來許多激烈的抗爭……其實都是源自於現行偏頗的都市計畫……」，刊於台灣蘋果日報 (<https://tw.appledaily.com>)，2015年8月19日；【民眾反「礁溪擴大都市計畫」，揚言誓死抗爭】，礁溪鄉居民不滿「礁溪擴大都市計畫」的前期作業，沒有讓民眾參與，揚言如果硬是強行通過，將以血肉之軀捍衛家園到底，中時電子報 (www.chinatimes.com)、中廣新聞網 (tw.news.yahoo.com)，2013年4月29日；【捷運萬大線說明會民眾抗爭】，新北市政府與台北市政府捷運工程局於2011年9月14日上午10時，在新北市中和區枋寮民眾活動中心，舉辦中和區地方說明會，就捷運萬大線（捷運萬大-中和-樹林線）第一期路線、車站位置及都市計畫變更內容，向民眾介紹捷運建設時程及開發方式，引來民眾抗議，現場氣氛一度火爆，購買新聞 (m.mygonews.com)，2011年9月14日。

註2：湯儒彥，〈論我國交通建設計畫的民眾參與〉，《都市交通半年刊》，第30卷第1期，2015年6月，頁53。

參與形式，似乎已無法滿足民眾的需求與期待，因此都市計畫衝突事件日益增多。那麼究竟應如何有效地化解民眾對政府都市計畫政策的不信任、猜疑，轉變為支持政府都市計畫政策？為解決此問題，本文首先對都市計畫之基本概念（包括都市計畫的內涵及其對私人權利的影響）、民眾參與之基本概念（包括民眾參與的內涵及其機能）、都市計畫程序、都市計畫程序中民眾參與的方式等相關問題進行分析、檢討，並以德國相關制度作為比較研究對象，由於德國相關制度設計較為完善，有值得我國借鏡之處，因此本文援引為比較參考之對象。最後，則提出修法之建議，以作為改善我國都市計畫法中民眾參與機制不足之參考。

貳、都市計畫之基本概念

一、都市計畫之內涵

都市計畫法第3條規定，本法所稱之都市計畫，係指在一定地區內有關都市生活之經濟、交通、衛生、保安、國防、文教、康樂等重要設施，作有計畫之發展，並對土地用作合理之規劃而言。該計畫應依據現在及既往情況，並預計25年內之發展情形訂定之（都市計畫法第5條）。在種類上都市計畫可分為市（鎮）計畫、鄉街計畫、特定區計畫三種（都市計畫法第9條）。這三種都市計畫在內容上又區分為主要計畫及細部計畫。主要計畫表明都市計畫區空間發展之基本構

想，以主要計畫書及主要計畫圖表明，計畫區內之住宅、商業、工業等土地使用之配置、主要道路及其他公眾運輸系統、名勝、古蹟、公共設施用地等事項（都市計畫法第15條）。該計畫係作為擬定細部計畫之準則（都市計畫法第7條第1款）。而細部計畫則是實施都市計畫之依據（都市計畫法第7條第2款），係以細部計畫書及細部計畫圖表明，都市計畫區之土地使用分區管制、道路系統、地區性之公共設施用地等事項（都市計畫法第22條第1項）。此外，細部計畫也可規定都市計畫地區內土地及建築物之使用、基地面積或基地內應保留空地之比率、容積率、綠覆率、基地內前後側院之深度及寬度、停車場及建築物之高度，以及有關交通、景觀或防火等管制事項（台北市都市計畫施行自治條例第25條、都市計畫法台灣省施行細則第35條）。綜上所述可以看出，都市計畫是一種對都市計畫地區未來的發展進行整體考量，且涉及空間利用的空間綜合計畫。鑑於都市空間有限以及對都市空間需求不斷地增加，對都市空間實施都市計畫，整體規範管理都市空間資源的利用，確實有其必要性。在有限可支配的都市空間與資源中，若經適當的規劃，進而使都市計畫地區形成合理的空間秩序，將可使居民的生活環境品質得以提升、生存基礎獲得確保³，還可進一步促成都市的永續發展。反之，若規畫不當，則會導致環境問題形成，不僅使居民的生活環境品質下降、生存基礎無法獲得確保，也會促成都市沒落。

註3：戴秀雄，〈淺談都市計畫的幾個特性及其衍生的疑問〉，《全國律師》，2012年11月15日，頁10。

二、都市計畫對私人權利的影響

一般而言，都市計畫影響都市計畫區私人權利的態樣可區分為二大類：

（一）土地使用分區管制

關於都市計畫的規劃，國際之間普遍採行土地使用分區管制作為規劃方法之一，亦即土地利用依照功能加以分區進行管制。其目的在於將功能上互不相容之土地利用，在空間上予以隔開，以免相互干擾⁴，進而維持分區內各土地利用彼此之間的和諧。從都市計畫法第32條至第41條規定，可以看出我國也是以土地使用分區管制作為都市計畫的規劃方法之一。

根據我國都市計畫法第32條之規定，都市計畫得劃定住宅、商業、工業等使用區，並得視實際情況，劃定其他使用區域或特定專用區，分別予以不同程度之使用管制。各個使用分區之具體管制內容，包括：土地之用途、容積率、基地內應保持空地之比率、綠覆率、停車場及建築物之高度，以及有關交通、景觀或防災等管制事項（台北市都市計畫施行自治條例第25條、都市計畫法台灣省施行細則第35條、都市計畫法高雄市施行細則第18、20條）。

從都市計畫法第32、40、41、52條等規定可以看出，都市計畫一經公布實施，就發生規範效力，都市計畫區內的民眾從事建築物或土地的使用，從都市計畫公佈後，原則上都必須符合都市計畫之規範。都市計畫對於

都市計畫區民眾從事建築物或土地使用的自由發生規制效力，例如：都市計畫一經公告發布實施，就可以作為實施建築管理之依據（都市計畫法第40條），對都市計畫區民眾申請建築行為發生法律上的拘束力（建築法第35、36、58、59條等）。此外，都市計畫發佈實施後，都市計畫區土地上原有建築物不合土地使用分區規定者，依都市計畫法第41條規定，除准修繕外，不得增建或改建。綜上所述可以看出，都市計畫是政府的一種管制工具，具有限制私人權利之效力。

（二）公共設施保留地⁵之管制

為了增進都市計畫區市民活動之便利及確保良好之都市生活環境，原則上一定人口數，即須配置一定數量、規模與種類之公共設施，包括：道路、公園、綠地、廣場、停車場、市場、學校、上下水道、醫療衛生機構、郵政、電信、社教機構、機關等用地。因此，都市計畫法第42條規定，都市計畫地區範圍內，應視實際情況，分別設置各種公共設施用地。惟都市計畫區內民眾的土地，一旦被都市計畫劃為公共設施用地後，依都市計畫法第50條、第51條規定，不得為妨礙其指定目的之使用，於未被取得供指定之公共設施使用前，僅得繼續為原來之使用，或申請為臨時建築等妨礙指定目的較輕之使用。這些限制規定，是為了配合日後徵收及為實體公共設施設置之所需。都市計畫區民眾的土地，被都市計畫指定為公共設施用地

註4：戴秀雄，同前註，頁15。

註5：所謂公共設施保留地，係指經規劃配置為公共設施需用之土地，而保留將來取得及興建使用者而言（請參閱陳立夫，〈都市計畫之法律性質〉，《台灣本土法學雜誌》，50期，2003年9月，頁141）。

的終局，是土地被徵收作為公共設施之用，其私有土地所有權將消滅。此與非公共設施用地所受之建築物或土地使用自由的限制相比，私有土地被都市計畫指定為公共設施用地，對都市計畫區民眾權利所產生的影響較為嚴重。

參、民眾參與之基本概念

一、民眾參與的內涵

何謂民眾參與，國內相關的文獻中有不同的見解。有認為民眾參與，是指人民或民間團體，基於主權之認知及實踐，對於政府行動及決策，可以獲得充分的資訊，同時也有健全參與的管道⁶。亦有認為民眾參與，是指民眾對於國家或自治體之行政、立法、司法政策之形成、制定、執行過程有權要求參與之謂⁷。也有研究指出民眾參與，是指不具公權力或非官僚體系中之民眾，在決策形成前，獲取政府公共政策資訊，表達主張，並對該政策決策發揮影響力的過程⁸。以下以這些研究作為根據對民眾參與的內涵進行分析及補充說明：

（一）民眾的內涵

一般而言民眾的內涵有廣義及狹義之分。廣義的民眾，是指不具公權力之人民或民間團體，包括當地居民、非政府組織、社團

等。這並不一定是一個有著共同利益和目標的均質體，而是有可能彼此間有著不同利益衝突的混合體。而狹義的民眾，一般是指利害關係人，也就是權益會因為公共政策而受正面或負面影響之社團、組織或個人。都市計畫法第19條第1項後段規定「任何公民或團體得於（都市計畫草案）公開展覽期間內，以書面記載姓名或名稱及地址，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」。所稱之任何公民或團體，係指廣義的民眾，並不限於利害關係人。

（二）參與時機

民眾參與在於使沒有掌握公權力的民眾，在公共政策制訂過程中，其意見在未來決策時，能有機會被列入考量，以影響政策的結果。因此，民眾參與之時機，必須在決策形成之前。而且政府公佈政策的時機愈早，對民眾參與愈有意義。從過去的經驗可以發現，政府舉辦的公聽會、說明會愈是在決策過程的後期舉行，結果往往民眾不歡而散，乃非有意義之民眾參與⁹。

（三）相關資訊之公開

公共政策相關的資訊，如果在決策前不公開或公開不充分，那麼民眾將無法掌握實情，也就很難有效提出意見來影響決策。因此，民眾得以獲得充分的公共政策資訊，是有效民眾參與的前提要件。

註6：沈育生、劉小蘭、徐世榮，〈環境政策工具中民眾參與機制之剖析與整合——以環境影響評估制度為例〉，《土地經濟年刊》，第26期，2015年7月，頁28。

註7：黃三榮，〈論環境影響評估法中之民眾參與〉，《律師雜誌》，第260期，2001年5月，頁30-31。

註8：湯儒彥，同註2，頁50。

註9：曾家宏、張長義，〈誰是民眾、如何參與？——論目前民眾參與環境影響評估之困境〉，《工程》，第80卷第1期，2007年2月，頁51。

（四）民眾有機會表達主張

如果政府只是單方面主動告知民眾其公共政策之內容，民眾只能被動接受訊息，並不能提出意見，也無提出意見之管道，則其實質上只是單方面的資訊傳達，較似政令宣導¹⁰。此外，政府容許民眾表達意見的方式有多種，對決策發揮之影響力也不同。一般而言，如果政府只容許民眾單向表達意見，那麼民眾對決策能發揮之影響力通常較小，屬於低層次之民眾參與。反之，民眾與政府雙方基本上具有面對面互動溝通、協調之機會，而政府也有回應民眾意見的義務，那麼民眾意見對政府會形成較大之影響力¹¹。

二、民眾參與之機能

（一）落實主權在民

民主國家的人民行使主權的方式，如果只有選舉權，人民就國家之政事並沒有參與的權利，那只是形式的國民主權。讓人民參與國家公共政策（包括行政計畫）之制訂，甚至就某些重要事項讓人民有公民投票權，由人民自主作成決定，均屬於實質主權在民之真正落實。對於公共政策，一個政府要採取何種形式之民眾參與¹²，與該國家民主化程度有密切關係。

（二）滿足人民知的權利

政府透過民眾參與的程序，向人民說明政策的內容，並公佈與公共政策相關的資訊，能滿足人民對於公共政策知的權利。常見的政府新聞稿、公告、公開展覽、說明會、公聽會等皆屬之。

（三）提昇決策的品質

透過民眾參與的程序，讓人民有陳述意見、表達主張的機會，有助於政府蒐集到更多的資訊，提供政府更多元、多方面之思考，進而提昇決策的品質¹³，使政策的制定更適當合理。

（四）使政策執行更順利

政府的政策如果未獲得民眾一定程度的了解，將難以獲得民眾的信賴及協助而得以順利推行。而允許民眾於政策制訂程序中為一定程度之參與，尤其是對於爭議性較大、內容較複雜的政策，若能於決策前，提供不同利害關係人與政府有進行雙向溝通、討論、協商的機會，藉此建立彼此間之互信，凝聚共識，不僅可提高民眾對政策的接受度，降低執行時之阻力，亦可減少事後之紛爭及行政爭訟之困擾¹⁴。

（五）監督政府避免行政機關專擅濫用職權

透過民眾參與程序，政府於決策前，向民眾說明公共政策的內容，並公佈與公共政策相關的資訊，且允許民眾於政策制訂程序中

註10：湯儒彥，同註2，頁51。

註11：湯儒彥，同註2，頁52。

註12：各類型民眾參與形式之整理、分析，請參考湯儒彥，同註2，頁50-52。

註13：曾家宏、張長義，同註9，頁49；王珍玲，〈行政計畫與民眾參與——以最高行政法院九十九年度判字第三十號為例〉，《法學新論》，第27期，2010年12月，頁69-70；沈育生、劉小蘭、徐世榮，同註6，頁28。

註14：王珍玲，同註13，頁63；湯儒彥，同註2，頁49；沈育生、劉小蘭、徐世榮，同註6，頁28。

為一定程度之參與，尤其是於決策前，提供民眾與政府進行雙向溝通、討論、協商的機會，而政府也有回應民眾意見的義務，不僅可以使決策透明化，同時也可以達到監督政府，避免行政機關專擅濫用職權的現象發生。

肆、都市計畫程序

一、制訂程序

都市計畫原則上係由各級地方政府擬定之，亦即由直轄市、縣（市）政府或鄉、鎮、縣轄市公所擬定之。就主要計畫而言，各級地方政府於主要計畫擬定後，應先送由該管政府或鄉、鎮、縣轄市都市計畫委員會審議（都市計畫法第18條）。而根據都市計畫法第19條第1項規定，「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）（局）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登報周知；任何公民或團體得於公開展覽期間內，以書面記載姓名或名稱及地址，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」。首都之主要計畫及直轄市政府、內政部擬定之特定區計畫並應送行政院備案（都市計畫法第20條）。主要計畫經核定或備案後，由直轄市或縣（市）政府發布實施（都市計畫法第21條）。而細部計畫之擬定、審議、公開展覽及發布實施，依都市計畫法第23條第5項、第28條規

定，應分別依第17條第1項、第18條、第19條及第21條規定辦理，亦即細部計畫之擬定、審議、公開展覽及發布實施，在程序上與主要計畫相同。

二、變更程序

都市計畫經發布實施後，依都市計畫法第26條規定，擬定計畫之機關，應每3年或5年定期通盤檢討一次，依據發展情況，並參考人民建議，作必要之變更。又因為戰爭、地震、水災、風災、火災或其他重大事變遭受損壞、為避免重大災害之發生、為適應國防或經濟發展之需要、為配合中央、直轄市或縣（市）興建之重大設施等情事時，亦得視實際情況，迅行個案變更（都市計畫法第27條）。都市計畫定期通盤檢討變更或個案變更之程序，包括有關審議、公開展覽、層報核定及發布實施等，應分別依都市計畫法第19條至第21條及第23條之規定辦理（都市計畫法第28條），亦即均依上述都市計畫制訂之程序辦理。

伍、我國都市計畫程序中民眾參與的方式

從上述規定可以看出，我國都市計畫程序中民眾參與機制僅包含：公開展覽都市計畫（包括主要計畫及細部計畫）草案、舉行說明會、任何公民或團體得於都市計畫草案公開展覽期間提出書面意見。也就是說，政府提供民眾參與都市計畫程序的方式，僅包括：公告都市計畫草案、舉行說明會、給予

民眾提出書面意見的機會。

一、公告都市計畫草案及舉行說明會

公告都市計畫草案及舉行說明會，是指在擬定或變更都市計畫之直轄市、縣（市）（局）政府及鄉、鎮、縣轄市公所公開陳列都市計畫（包括主要計畫、細部計畫）草案30天，並舉行公開之說明會。此乃屬於告知民眾都市計畫內容或相關資訊，藉此落實資訊之公開。

二、給予民眾提出書面意見的機會

給予民眾提出書面意見的機會，是指在都市計畫草案公開展覽期間內，任何公民或團體皆得以書面記載姓名或名稱及地址，向都市計畫機關提出意見。此乃屬於徵詢民眾意見，讓民眾意見有被採納的可能性。

陸、德國建設指導計畫(Bauleitplan)¹⁵ 程序中民眾參與方式

德國地方政府根據該國建設法(Baugesetzbuch, 簡稱BauGB)¹⁶第1條規定，有義務制訂建設指導計畫來管制地方土地的使用，包括都市土地與非都市土地的使用，藉以促使地方永續發展。亦即建設指導計畫已經成為德國落實永續發展的機制之一，在該國具有相當的重要性。由於建設法對於德國民眾參與建設指導計畫程序有較為完善之規定，

有值得我國借鏡之處，因此本文擬簡介德國建設法中有關民眾參與建設指導計畫程序相關規定，以作為改善我國都市計畫法中有關民眾參與機制不足之參考。

德國建設法中有關民眾參與建設指導計畫程序，規定於該法第3條。該條所稱之民眾並不限於建設指導計畫之計畫區內當地的居民¹⁷，也包括相關的非政府組織(Non-governmental Organization, 簡稱NGO)，例如：自然保護協會等環境保護團體。此外，依新修正建設法第3條第1項第2句規定，該條所稱之民眾也包括小孩及青少年。

依德國建設法第3條規定，民眾參與建設指導計畫共分為二個階段：

一、第一階段的民眾參與

第一階段的民眾參與是在建設指導計畫草案完成之前，包括：

(一) 資訊公開

依德國建設法第3條第1項第1句規定，主管機關必須儘早公佈建設指導計畫之一般宗旨、目標、對於地方未來發展新的、塑造本質不同的解決方案、建設指導計畫可能產生的影響。公佈的方式可經由政府公報、公佈欄、報紙等來進行。從這項規定可以看出，德國建設指導計畫在規劃草案藍圖的階段就開放供民眾參與，民眾參與的時機很早。

(二) 民眾發表意見及參與討論機會的給予

第一階段的民眾參與，雖然德國的建設法

註15：也有學者譯成城鄉計畫。

註16：也有學者譯成建築法或都市計畫法。

註17：BR-Drs. 756/03, S119。

並沒有提供民眾公開討論的機會，但是依該法第3條第1項第1句規定，民眾可以要求給予其個人發表意見的機會，以及與建設指導計畫機關討論的機會。透過這項規定，可以讓不同的利害關係人，於建設指導計畫草案規劃藍圖的階段，就有機會就其立場對於建設指導計畫相關事項的內容提出意見，並且有機會與建設指導計畫機關進行討論，透過理性的溝通，使其意見在未來能有機會被列入考量。

二、第二階段的民眾參與

建設指導計畫的草案完成後，就可以進行第二階段的民眾參與。

（一）資訊公開

依德國建設法第3條第2項第1句規定，除了建設指導計畫草案及其理由（包括環境報告）¹⁸外，根據計畫機關判斷屬於核心的、且已存在的、與環境有關的意見，都應對外公開陳列持續一個月，至少持續30天，或者在有重要理由存在的情形，持續適當的更長的期間。關於陳列的地點、期間以及什麼類型之環境訊息可供民眾閱覽，依德國建設法第3條第2項第2句前段規定，至少應於公開陳列的一週前就公告週知。這些公告也可以另外再透過網際網路公告（德國建設法第4a條第4項第1句）。就提供閱覽之環境訊息而言，主管機關不必將有關環境的訊息毫無遺漏全部都公開，只要按項目作成摘要加以公開即可¹⁹。從上述規定可以看出，建設指導

計畫機關公開的資訊並不限於建設指導計畫草案，還包括建設指導計畫的理由、與環境有關的訊息。也就是說，建設指導計畫為何如此規劃，其理由為何，究竟會對環境造成什麼影響，都必須對外公開，使民眾能夠掌握實情，以有效提出意見。

此外，依德國建設法第3條第2項第2句後段規定，前述公告還必須包含一項提示：「在公告期間，民眾可以提出意見。非公告期間所提出之意見，在建設指導計畫審議時，可不被列入考量」。因此，民眾必須及時地行使其參與權。又究竟哪些機關也參與建設指導計畫程序，亦須一併公告（德國建設法第3條第2項第3句）。

（二）民眾提出意見之審查及告知審查結果

對於建設指導計畫草案及相關訊息、民眾於公告期間提出之意見，依德國建設法第3條第2項第4句規定，建設指導計畫機關都必須加以審查，其結果如何，依相同規定，必須通知提出意見的民眾。但是，如果超過50人提出的意見實質內容相同時，上述通知可改為容許提出意見的民眾申請閱覽審查結果。至於在什麼地方，於上班時間可以閱覽審查結果，建設指導計畫機關應公告之（德國建設法第3條第2項第5句）。這些規定在於課予建設指導計畫機關一項義務，對於民眾提出之意見必須作出回應，並將處理意見之結果通知提出意見之民眾。最後，建設指導計畫公告時，民眾提出之意見為何不被採納，建設指導計畫機關必須附上理由（德國建設法

註18：依德國建設法第2a條第3句規定，環境報告是建設指導計畫理由中的一個獨立部分。

註19：BR-Drs.756/03, S.121.

第3條第2項第6句)。從上述規定可以看出，民眾於建設指導計畫草案及相關訊息公告期間所提出之意見，建設指導計畫機關應予以審議，並作出回應，而且民眾提出之意見若不採納，於建設指導計畫公告時，亦應有說明理由之義務。這些規定不僅較符合程序正義的要求，而且對利害關係人之權益也有較周密之保障。

柒、我國都市計畫程序中民眾參與機制不足之處

與上述德國建設法的規定比較來看，我國都市計畫法中有關民眾參與的規定似有下列不足之處：

一、民眾參與時點過晚²⁰

按民主國家對於公共政策（包括行政計畫）之制訂，事前開放民眾於程序中為一定程度之參與，讓民眾有提出意見的機會，可以幫助主管機關事前蒐集到更多的資訊，提供其更多元、多方面之思考，進而促使決策

機關能夠達到提昇決策品質，選擇適當合理的解決方案的目的，且開放民眾參與之時機愈早愈有意義，已如前述。德國建設法第3條提供民眾參與的時機很早，在建設指導計畫草案規劃藍圖的階段，民眾就有閱覽相關訊息、發表意見及與計畫機關進行討論的機會（德國建設法第3條第1項第1句）。因此計畫機關能事先有效地彙集各方面之意見，集思廣益，充分做好建設指導計畫草案擬訂前之相關調查、評估、準備的工作，也為選擇合理適當之決策奠定良好的基礎。反觀我國都市計畫程序，從都市計畫法第19條第1項、第23條第5項、第28條等規定可以看出，在規劃都市計畫草案藍圖的階段，原則上並無任何民眾參與的機會。也就是說，都市計畫從規劃藍圖到草案公開展覽前，一般均採秘密作業。一般而言，民眾參與的時機越早，越能得到民眾的認同及參與感。而民眾參與的時機太晚，通常無法對決策產生影響力²¹，不僅無法發揮上述透過民眾參與提高決策品質的機能，往往還會引發民眾不滿、不歡而散或出現民眾抗爭的現象²²。

註20：林明鏘，〈都市計畫法與現代法治國家〉，收錄於同氏著《國土計畫法學研究》，元照出版有限公司，2006年11月初版，頁49；徐世榮教授於其【台灣專制保守的都市計畫】文章中也提到：「……（都市計畫草案）擬定後才讓民眾參與，抵觸儘早參與原則……」，刊於台灣蘋果日報（<https://tw.appledaily.com>），2015年8月19日。

註21：曾家宏、張長義，同註9，頁56；沈育生、劉小蘭、徐世榮，同註6，頁40。

註22：台北市公民參與委員會委員呂家華認為，過去都市計畫會發生民眾抗爭，都是因為民眾收到通知單時（事後）才知道都市計畫變更，自由時報（地方新聞），2017年4月6日；【民眾反「礁溪擴大都市計畫」，揚言誓死抗爭】，礁溪鄉居民不滿「礁溪擴大都市計畫」的前期作業沒有讓民眾參與，中時電子報（www.chinatimes.com）、中廣新聞網（tw.news.yahoo.com），2013年4月29日；【捷運萬大線說明會民眾抗爭】，新北市政府與台北市政府捷運工程局舉辦中和區地方說明會，就捷運萬大-中和-樹林線第一期路線、車站位置及都市計畫變更內容，向民眾介紹捷運建設時程及開發方式，由於民眾參與時點太晚，引來民眾抗議，現場氣氛一度火爆，購買新聞（m.mygonews.com），2011年9月14日。

二、資訊公開不充分

原則上資訊公開制度必須與民眾參與制度互相配套，才能使民眾參與效力有效發揮。因為民眾事前獲悉行政機關據以發佈、變更計畫之背後考量因素，才能針對爭點、問題所在有效提出意見²³。德國建設法第3條要求，計畫機關在建設指導計畫草案完成之前，就必須公佈建設指導計畫之一般宗旨、目標、對於地方未來發展新的、塑造本質不同的解決方案、建設指導計畫可能產生的影響。在建設指導計畫的草案完成後，除了必須公佈建設指導計畫草案，還必須公佈建設指導計畫的理由，包括環境報告及其他根據計畫機關判斷屬於核心的、且已存在的、與環境有關的訊息。而我國都市計畫法第19條、第23條雖有公開展覽相關資訊之規定，但僅是主要計畫、細部計畫草案內容之公開展覽，至於主要計畫、細部計畫為何如此設計？計畫之理由為何？以及其他相關之重要資訊並沒有提供給一般民眾或利害關係人查詢。相關重要資訊若不充分公開，民眾就無法掌握實情，因此難以有效提出意見來影響決策。

三、缺乏雙向溝通機會²⁴

提供民眾、利害關係人與計畫機關討論、

雙向溝通的機會，其意義在於多元紛歧的意見，透過理性溝通、討論、協調的過程，可以釐清問題，並且進一步整合意見，取得兼顧多方利益的共識²⁵。凝聚共識方能使民眾參與更有意義，反之缺乏共識也是導致民眾參與效果不佳的重要原因²⁶。詳言之，如果沒有提供民眾、利害關係人與計畫機關討論、雙向溝通的機會，亦即彼此之間無法對話，儘管民眾、不同利害關係人有提出意見的機會，但是由於各自秉持不同的價值觀和立場，往往各說各話，因鮮有共識，其結果可能導致民眾不歡而散，或訴諸激烈的抗爭手段來表達不滿。依我國都市計畫法第19條、第23條、第28條之規定，僅要求計畫機關於都市計畫草案送都市計畫委員會審議前，公開展覽都市計畫草案及舉行說明會，任何公民或團體得於公開展覽期間提出書面意見。這些規定只不過提供單向參與的機會，於計畫機關舉行說明會時，民眾扮演的只是被動的資訊接收者。民眾於都市計畫草案公開展覽期間，雖可提出書面意見，但這只是提供民眾反應意見的機會，而非與計畫機關討論、意見溝通、協調機會之給予²⁷。因為民眾與計畫機關缺乏雙向溝通機會，因此鮮有共識產生，導致民眾參與效果不佳。而依德國建設法第3條第1項規定，民眾於建

註23：林明鏘，同註20，頁58。

註24：徐世榮教授於其【台灣專制保守的都市計畫】文章中提到：「目前都市計畫的主要問題有三：①非常欠缺實質民眾參與的機制——（都市計畫草案）擬定後才讓民眾參與，抵觸儘早參與原則，缺乏溝通、對話、討論……」，刊於台灣蘋果日報（<https://tw.appledaily.com>），2015年8月19日。

註25：曾家宏、張長義，同註9，頁49。

註26：沈育生、劉小蘭、徐世榮，同註6，頁40。

註27：徐良維，〈從民眾參與之角度檢視臺南鐵路地下化東移案〉，《全國律師》，2014年4月15日，頁95。

設指導計畫草案規劃藍圖的階段，就可以要求給予其個人發表意見的機會以及與建設指導計畫機關討論的機會。亦即早在建設指導計畫草案形成之前，就有機會就達成計畫目標之不同的解決方案、計畫對環境可能產生的影響等議題，與計畫機關進行雙向溝通、討論、協商。因為民眾與計畫機關有雙向溝通機會，因此有可能形成兼顧多方利益的共識，而因為有共識產生，使得民眾參與更有意義。

四、缺乏回應民眾意見的機制

如果民眾參與僅是民眾單向之提出意見，而主管機關對於民眾意見僅是處於情報蒐集之立場，並無須加以回應，亦不著重上述與民眾共識之形成，則此民眾參與將流於形式，其機能之發揮將大受影響²⁸。我國都市計畫法第19條第1項、第23條第5項雖然規定，任何公民或團體得於都市計畫草案公開展覽期間，提出書面意見，供都市計畫委員會予以參考、審議。然而都市計畫委員會究竟如何處理民眾提出之意見，其結果如何？如果不予採納，其理由為何？由於我國都市計畫法並沒有主管機關應該回應民眾意見的規定，那麼民眾提出之意見是否被審慎考量，並無法確定。因此，民眾對於都市計畫過程容易產生懷疑、不信任。甚至由於民眾

提出之意見不被採納，也可能引發民怨或激烈抗爭。而德國建設法第3條第2項第4句規定，民眾於建設指導計畫草案公告期間提出之意見，主管機關必須加以審查，其結果如何，依相同規定，必須通知提出意見的民眾，或容許提出意見的民眾申請閱覽審查結果。最後，建設指導計畫公告時，民眾提出之意見為何不被採納，主管機關必須附上理由（德國建設法第3條第2項第6句）。民主國家提倡民眾參與，其基本目的在於透過一般民眾與公益團體的參與，以改善決策的品質。但是民眾提出之意見若無法受到重視，姑不論無法影響最終的決策，無法發揮改善決策品質的機能，久而久之也將影響民眾參與的意願²⁹。

捌、本文之建議

一、民眾參與時點應提早

民眾參與的時機越早，越能得到民眾的認同及參與感。而民眾參與時機如果太晚，通常無法對決策產生影響力，不僅無法發揮透過民眾參與提高決策品質的機能，往往還會引發民眾不滿、不歡而散或出現民眾抗爭，已如前述。因此建議在都市計畫草案規劃藍圖的階段，就提供民眾參與的機會³⁰。也就是說，應於都市計畫草案規劃藍圖階段，公

註28：黃三榮，同註7，頁35。

註29：曾家宏、張長義，同註9，頁57。

註30：台北市都發局為了落實公民參與，且為了讓市府提出符合地方需求之規劃，將推動全台首見的都市計畫前期公民參與示範計畫，也就是說在都市計畫尚未形成前就納入民眾意見，讓民眾於前期規劃即可提供對基地未來想像及規劃願景，示範地點：公館蟾蜍山，自由時報（地方新聞），2017年4月6日。

開相關資訊，提供民眾與計畫機關進行溝通、討論、對話的機會，才能事先有效地彙集民眾各方面之意見，充分做好都市計畫草案形成前之相關準備工作³¹，進而協助計畫機關選擇合理、適當之決策，也可以減少民眾的抗爭活動。

二、充分公開計畫相關資訊

為使民眾事前對都市計畫議題有一定程度之了解並掌握實情，進而針對爭點、問題所在有效提出意見，發揮民眾參與之功能，本文建議：①在都市計畫草案規劃藍圖階段-都市計畫機關應對外公佈都市計畫要達成的目標、對於地方未來發展本質不同的解決方案、都市計畫對環境可能產生的影響。②在都市計畫草案完成後-都市計畫機關除了必須對外公佈都市計畫草案內容外，都市計畫機關據以發佈或變更都市計畫之背後考量因素為何？亦即都市計畫之理由為何？亦應對外公佈³²。此外相關的環境訊息也應一併對外公佈。

三、提供民眾與都市計畫機關雙向溝通的機會

都市計畫因為涉及許多複雜的、不同的公益與私益，為了能順利釐清問題，並進一步整合意見，促成兼顧多方利益共識的形成，使民眾參與的功能有效發揮，本文建議修改法律，賦予民眾與都市計畫機關進行討論、雙向溝通的機會。而且雙方討論、溝通的時點愈早愈好，在都市計畫草案規劃藍圖的階

段，就給予民眾與都市計畫機關對話、討論的機會，才能使民眾參與更有意義。

四、增訂回應民眾意見的規定

為了減少民眾的疑慮、獲得民眾的信任、鼓勵民眾參與，對於民眾提出之意見，應透過法律規定，主管機關必須加以審查，其結果如何，必須通知提出意見的民眾，或容許提出意見的民眾申請閱覽審查結果。此外，民眾提出之意見主管機關如果不予採納，也應透過法律課予主管機關說明理由的義務。亦即主管機關對於民眾提出之意見，若不予採納，必須附上理由。

玖、結論

都市計畫法中雖然早就設有民眾參與機制，但是僅屬於低層次的民眾參與形式，不僅無法滿足民眾的需求與期待，也無法達到設置民眾參與機制的目的。為避免行政機關專擅濫用職權，提昇都市計畫決策的品質，提高民眾對都市計畫的接受度，降低都市計畫執行時之阻力，減少事後之紛爭及行政爭訟之困擾，本文建議修改都市計畫法中的民眾參與規定，讓民眾參與時點提早，規定都市計畫機關儘早於適當時機公開都市計畫相關資訊，賦予民眾與都市計畫機關進行討論、雙向溝通的機會，並增訂回應民眾意見的規定，以真正落實民眾參與的精神，並進一步達到設置民眾參與機制的目的。

註31：林明鏘教授亦持相同之意見，同註20，頁50。

註32：林明鏘，同註20，頁58。