

第1章 緒論

1.1 研究動機與目的

污水下水道建設為國家建設發展之重要指標，影響國家形象及競爭力，世界各國均列為重要施政工作之一。台灣地區污水下水道用戶接管普及率，截至九十四年六月底止，僅 13.07%，污水處理率為 28.36%；而歐美先進國家污水處理率均已高達 80%以上，另國民所得較我國低之馬來西亞，其污水處理率亦為 80%以上，印尼、韓國則為 60%以上，均高出我國甚多。根據瑞士洛桑管理學院 2003 年國家競爭力評估報告中，引用 2000 年污水處理率之數據，人口二千萬以上之國家（地區）中，台灣於三十個評比國家（地區）中排名第二十四名，於亞洲國家中排名第八名；如將人口二千萬以下之國家（地區）亦納入比較，則在五十九個評比國家（地區）中排名第五十二名，實有待急起直追，復以民眾環保意識日益高漲，經濟發展已經不是追求國家現代化之唯一目標，生活環境品質的改善提昇，才是人民所關心及重視的問題。因此，欲創造未來優質的生活環境，提昇國家整體的發展與競爭力，實有賴加速污水下水道建設，另城鄉都市化腳步日益加速，污水下水道若不早日興建，其建設困難度將與日俱增。

惟在永續發展潮流和呼聲之中，屬於社會系統層面之「民眾參與」已漸漸成為發展不可或缺之課題。民眾逐漸具有要求移除污染及進行污染預防觀念意識，以維持生活品質外，並要求多管道參與政策規劃，以提昇公共決策品質；推動污水下水道建設是國家既定重要施政項目，政府如何在「嫌惡性公共財(Public Goods with NIMBY)」與民眾權益尋求平衡點，二元困境如何能夠變為雙贏局面，是本研究的動機。

民眾參與污水下水道建設之意義主要在於確保施政之公平，保障民眾權益，追求建設施政計畫之順利完成，即在預定期間以及不增加預算經費、人力等情況之下順利完成建設。此外，民眾的參與會增加政府和民眾之間的相互瞭解，也會因為自身的意見受到重視或接受，而對決策單位有信心，進而對執行單位有所支持，此亦為民眾參與之意義。

本文試著引進「民眾參與」角度，在考慮程序正義與實質正義之前提下，探討污水下水道建設中民眾參與內容及機制，嘗試在下水道法令建構及增訂民眾參與相關條文（草案）及污水處理廠回饋方案，做為未來主管機關修改相關法條及主辦機關執行計畫及建設事項等參考為目的。

1.2 研究範圍及限制

1.2.1 研究範圍

依據下水道法第二條第三項「下水道」係指為處理下水而設之公共下水道，下水道法施行細則第三條規定，「下水道」分為雨水下水道、污水下水道和合流下水道共三種。依據促進民間參與公共建設法之重大公共建設範圍法令，污水下水道定義為專供處理家庭污水及事業廢水之下水道及其設施。

本文所指污水下水道建設則包括污水處理廠、管線系統之「規劃、建造、操作、維護和營運」。本文以探討污水下水道建設在規劃、執行、營運各階段，公部門與民眾參與關係、嘗試在下水道法令建構民眾參與相關條文（草案）及污水處理廠回饋方案之建立為研究範圍。

1.2.2 研究限制

對於相關資料，主要係依據官方網站公布之資料法規、部分工作業務及訪談之資料。受限於研究過程、時間、人力，僅能就電腦網路能夠搜尋獲得之資料及工作業務為主要參考，本研究進行中所可能遭遇的困難與限制包括：

- (一) 由於自身未受到完整的法學訓練，傳統法學的素養不足，對於問題的探討雖欲從法律的角度研究，但仍難以跳脫公務行政及工程的觀點。因自身法學素養有所欠缺，也許在研究分析的過程中有失法學思維邏輯的縝密性，或有缺失遺漏。
- (二) 本文關於污水下水道建設之蒐集，礙於自身的能力及資源有限，且受限於地理因素，僅能就單一地區之個案為主，無法與台灣其他地區之污水下水道系統案作一整體性的比較研究，是本文的主要限制。
- (三) 在實證調查方面，由於污水下水道建設在國內仍屬於較新、較具專業技術性的概念，尚未有普遍的教育宣導，一般民眾可能對污水下水道法令之制度與運作不甚了解，使調查執行時許多較為專門或細節性的問題無法深入。且在對於一般民眾的訪談過程中，難以避免受訪者非理性或情緒性的回應，可能將降低訪談的有效性，以致偏離了研究訪問的主題，是本研究可預見的另一項限制。
- (四) 若干涉及污水處理廠的專業知識，非本身學識所及，且能力及時間有限，因此僅能從實務執行中瞭解民眾參與污水下水道建設的過程，就執行案件、行政程序法、環境影響評估相關法令等資料，作為研究探討的依據。

1.3 研究方法及流程

本論文之研究方法是採取制度研究途徑和文獻分析法，以實務運作之現況為基礎，輔以現有的法令資料加以整理、分析、研究和歸納，嘗試建立民眾參與污水下水道之機制。本研究的進行主要分為四個步驟，研究流程如圖所示，各步驟執行方式及方法簡述如下：

(一) 相關文獻回顧

整理歸納污水下水道建設資料、民眾參與相關理論及公私部門關係等相關文獻及史料回顧，發現各階段可能產生問題，建構政府與民眾參與污水下水道建設之探討區間及內容。

(二) 民眾參與現況及議題觀察及檢討

實際與民眾溝通作為瞭解各項問題之基礎，並參考相關資料，針對民眾需求、參與內容及方式予以檢討，以切實釐清民眾參與的議題及問題改善剖析。

(三) 案例調查分析

基於專業化的技術考量，一般民眾無法對下水道系統有深入之瞭解，也不易自主參與規劃設計和執行，因此選擇辦理中之個案，進行深入訪問及資料收集分析民眾參與時機及程度，並試圖找出執行過程之關鍵點。

(四) 總結探討分析

建構民眾參與污水下水道建設內容及機制，並審視分析結果，提出結論與建議。

1.4 研究流程圖

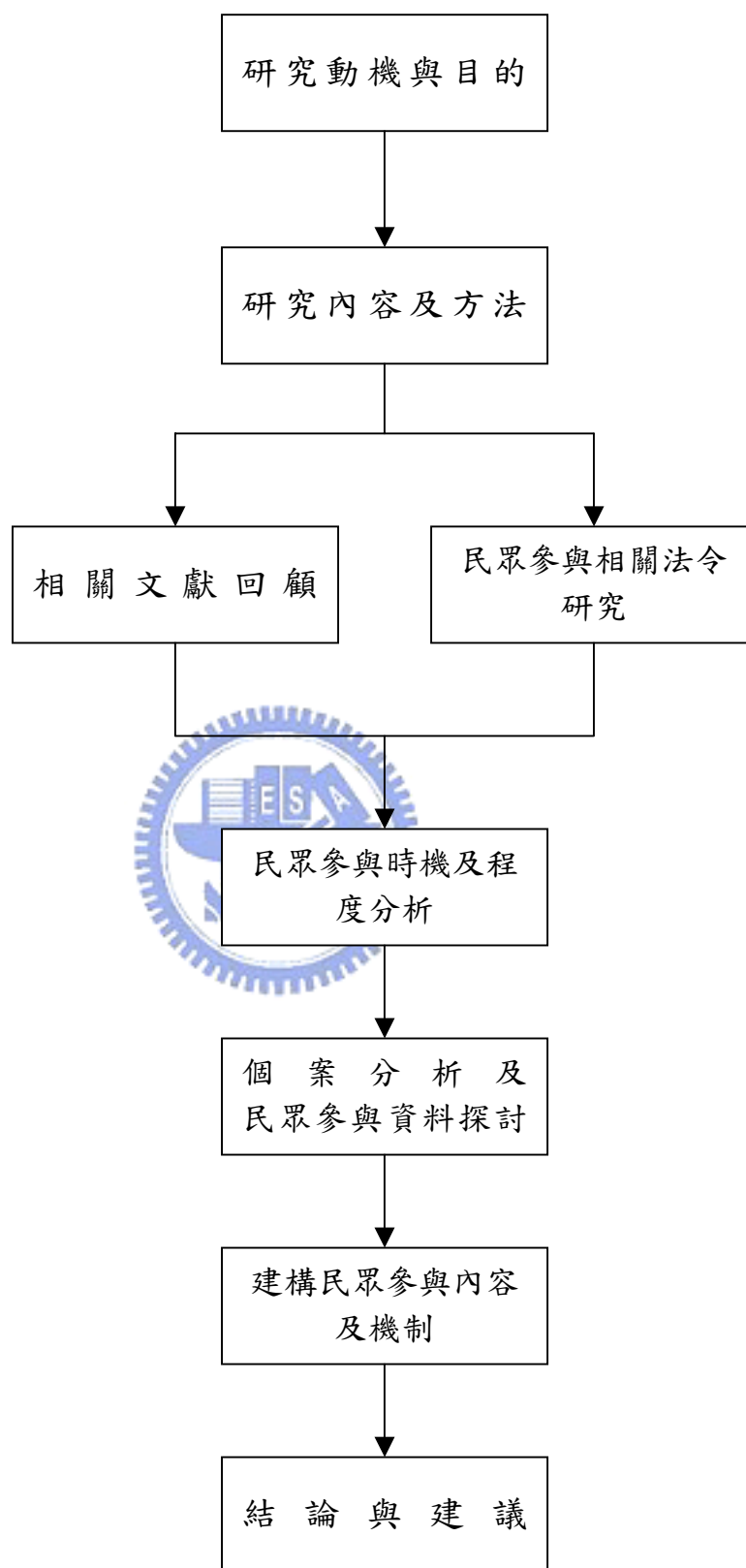


圖 1-1 研究流程圖

第 2 章 文獻回顧

2.1 文獻回顧途徑

文獻回顧大致從公共政策、法律學及公共參與之研究方向來著手，以進行下一步之污水下水道建設之分析探討：

2.1.1 公共政策之研究

政策學者唐恩（Dunn, 1994）認為在制定政策的同時，兼顧利害關係人的平衡利益，才能達到一個公平正義的公共政策，利害關係人可以分為三種類型：

- （一）政策制定者：產生、運用、執行政策的個人或團體。
- （二）政策受益者：政策制定過程當中，受益的個人或團體，根據唐恩又分為直接受益者及間接受益者。
- （三）政策犧牲者：政策施行過程當中，喪失本位定義的個人或團體，喪失的原因有很多種，可能因為政策設計失當；政策本身引起副作用；或者該團體欠缺顯著的政治地位或立場；或者成為機會團體下的必然犧牲品（丘昌泰，2000：47）

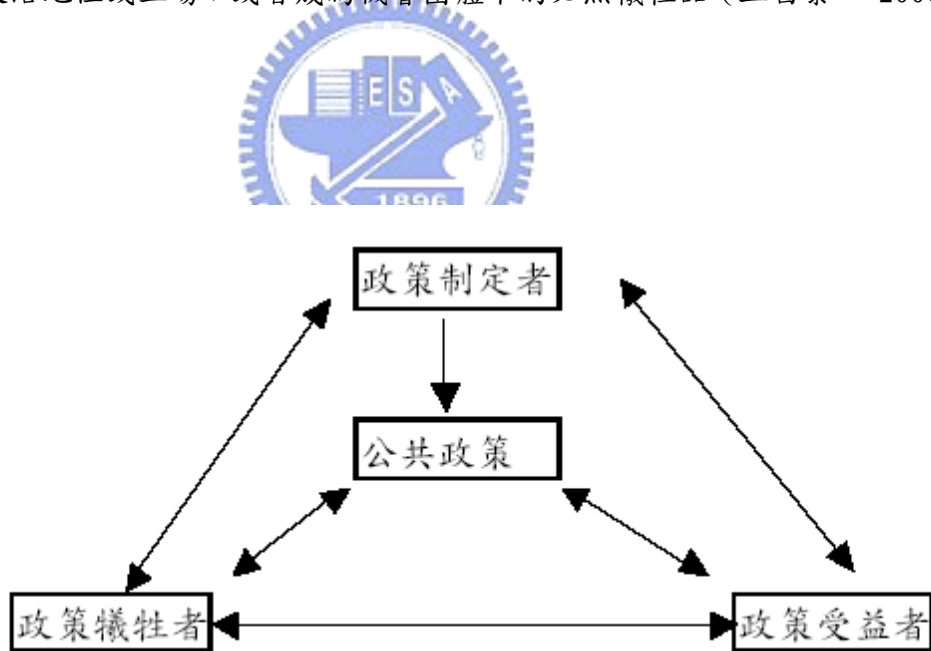


圖 2-1 政策利害關係圖

從公共政策的角度的分析，可以劃分為一般性研究與個案研究（丘昌泰，1995：5）。一般性的研究如蕭景楷（1994）的「環境政策的設計」、蔡勳雄（1999）的「環保政策與經濟發展」、黃錦堂（1999）的「民主化對環保政策之衝擊與因應之道」及「台灣環保問題與困境之探討」等，多以整體性之環保政策作分析，並提出政策性的建議。至於

在個案研究方面，如連春長（1995）的「政策論證－以立法院公報核四廠興建議題為例」、游益航（1997）的「七股溼地議題之政策網絡分析」、葉蓓華（1999）的「美濃水庫興建之政策網絡分析」等，皆是從公共政策之角度，檢視我國這幾年來之重大環保政策的決策過程。

2.1.2 法律學之研究

林源峰（2001）之「我國行政程序法之研究：行政行為之公眾參與」指出，效率和秩序是行政機關追尋的重要指標，也因此弱勢群體個人的權利容易受到輕忽；相對的利益集團在優勢的財力下，卻主導了行政機關的重要規劃與決定，從中獲取龐大的利益。從行政程序法關於公眾參與行政行為決定過程之規範，可發現下幾點結論：

- （一）透過程序正義以達到實體公平正義：對於法律未另為規範之行政行為，以予統合性規範，藉由公開透明及公平參與之程序，期使當事人的意見受到尊重，進而獲致實質權益公正且合理之保障。
- （二）公眾參與調和機關、團體及社會大眾的利益：行政機關決策作為往往著重效率的提昇，與機關組織人員管理技術，企圖經由科學化的經營管理工具之應用，控制內在與外在環境變數以達到治理國家之目的，而輕忽實質的理性(Substantial rationality)與社會基本價值的實踐，另一方面在自由、民主與平等的民主政治原則的宣示下，個人權利的保障往往也會凌架於社會共同利益，在妥協過程中也會造成社會多數人的權益受損，由上述現象的發生，讓我們得重新思考「以人為本」的人性價值，和共同生活社會系絡裡全體利益的基本定位。
- （三）參與式行政之改革：人民從被統治者的顧客地位，回復到統治主體的地位，政府政策的制定從「由上而下」的菁英決策模式，轉成「由下而上」的人民影響和控制模式。人民的參與意義由被動的支持性參與(Support participation)和強制性動員(Coercivemobilization)或儀式性參與，轉變成積極自願的「自我利益」與「公共利益」的關懷。
- （四）慣例化行政之追循：在變動不居的現實社會，法規規定常會出現不符時代需要亟待修正，或法規未備而尚待規範情事發生，除了仰賴立法機關修法、立法外，第一種情形，在依法行政的要求前題下，行政機關必須或透過法令釋示以求解決；第二種情形，為求理性之決定並回應社會需求，則要審酌政策目的、社會需求、民意趨勢，遵循行政慣例做出符合社會大眾期待之決策。

此外，行政機關建立行政慣例，可以避免因程序當事人背景因素、態度強度、或公務人員人格特質傾向，而影響行政行為決定之公正性，同時可以強化對壓力團體的抗拒能力，並可防止行政機關淪為利益集團所擄掠情事發生，以落實公眾參與

實際功能效用。

(五) 行政行為決定程序與實體並重：在行政程序法施行前，行政行為之程序於各別法規，依據事項特性予以規範，其程序之規定目的在統一行政機關執行法令之步調，行政程序法則進而以程序正義，促進社會公平正義及保障人民權利之效用，在強調程序的重要性之同時，仍應追求事實之發現，以實體法為判準做成符合法規之決定，因為離開了實體，再多的程序都無法達到目的。

葉俊榮(1993)教授在「環境政策與法律」中，相當有系統的從法規的要求及現實的考量來探討環境政策。何玉麗(1996)之「我國環境影響評估法制之分析」，則直接探討我國環評法及其相關法規在公佈、實施之後所面臨的一些問題。關於此類型之研究，將有助於研究者對我國之環境法制有更深層之瞭解。法律學的研究途徑主要在於突顯環境法治的建構，以及規範行為的法令規定(丘昌泰, 1995: 5)。本研究將基於民主法治之原則，探討污水下水道建設之民眾參與在行政程序上之法規範要求，檢視環評法以及行政程序法等，以發現我國現行之下水道法、於程序規範上是否有未臻完備之處。

2.1.3 公共參與之研究

為建立一個更具「回應性」(responsiveness)的公民性政府，政府在著手進行政府再造之同時，有必要針對「民眾參與」機制作出再加強。許文傑(2000)的「公民參與的理論與公民性政府的形成」試圖為公民參與公共事務鋪陳出一個分析架構，使民眾之參與行動獲得一個堅實的著力點，林水波、王崇斌(1999)的「公民參與與有效的政策執行」則試圖塑造出優質公民參與的基礎，吳英明(1993)之「公私部門協力關係和公民參與之探討」則闡明如何透過公民參與與公私部門之協力關係來處理日趨龐雜之公共事務。

國內有關「公共參與」之文獻大多仍侷限於一般性之論述，本文將以污水下水道建設作為研究之方向，深入剖析其民眾參與機制，並加以檢討、反省，希望能從實務角度建立制度，提供未來主辦機關執行計畫及建設等參考。

2.2 民眾參與之意涵與理論探討概述

2.2.1 民眾參與的定義、要件和意義

民眾參與一詞，其拉丁文原意係指「合法的住民(市民)，為某種目的而參加政府的活動」(張丹, 1981)。民主政治的基本精神之一是人民參與「公共事務的管理」，藉由各種途徑來表達他們的意見。民主政治既然是以民意為依歸，以參與為手段，因此如何增進人民與政府之間的溝通，便成為民主國家所致力追求的目標之一(張潤書, 2002:

489)。爰此，在現今的民主社會中，政府為獲得民眾對決策的回應及公共服務的支持，必須要尋找有效的民眾涉入政府事務的方式，因此當代的公共行政運作已被認定為具有增加民眾涉入的特色（陳金貴，1992：12）。從字義上來看，「參與」(participate)意指對於某種行動的分享 (take a part or share with) (許文傑，2000：68)，因此簡單地說，「民眾參與」指的是一個社群之中的民眾得以共同分享決策的行動。若更進一步來說，民眾參與亦涉及一種權力的再分配 (redistribution)，透過民眾參與使得那些原本被排除在政治、經濟與決策過程之外的民眾，也能夠藉由參與之行動而對決策產生相當程度的影響力 (Arnstein，1969：216)

理論上，為了在有限的資源下作出最有效之配置，理性之政策分析在決策過程中確時有其必要性，而政策分析所需具備的專業素養也間接造成專家與技術官僚對於決策過程的壟斷 (Kweit&Kweit，1987：20-22)，因此使得一般民眾對於政府之決策過程產生不可侵犯性 (inviolability)，也就是說民眾很難涉入政府之決策過程。近些年來，人民的智識水準普遍有所提升，再加上社會大眾對政府之治理能力已開始產生質疑，因此民眾已不再完全相信專家與技術官僚所說的話 (DeSario，1987：11-13)。換句話說，台灣過去以專家及菁英統治為主之傳統政治形態已開始有所轉變，民眾參與決策之聲音也因此越來越高漲。

對民眾參與的定義中，可歸納出民眾參與之要件如下 (張丹，1981；謝慶達，1984；盧偉民&謝有文，1988)：

(一) 參與主體與客體

民眾參與的主體為「民眾」，其範圍廣義的說，包括了所有利益團體與個人；狹義的則指受該計畫或政策影響，且為法律所認可的團體及個人；相對的客體是「官方」，因政府所掌管的事務皆關乎民眾的權益。因此在主、客體間對於民眾權益控制臨界點的認知，成為達到平衡的關鍵。

(二) 參與內容

影響民眾權益的決策與計畫內容為參與的主要內容。在資源分配中，決策及規劃直接或間接使個體受益或受損，因此參加制定計畫或決定政策是為參與內容。

(三) 參與時機

政策的形成或規劃過程是決策的必經步驟，民眾參與的時機即為自規劃開始至計畫完成，自政策形成至政策制定。

(四) 參與特徵

民眾參與是政治權力中心或權限與政治菁英權力的再分配，是將決策權自官方機構及菁英手中，重新回歸到民眾的手中，在參與過程中雙方應建立共識，以追求共同

的目標與權益。

隨著都市化發展的趨勢，都市的公共事務也趨多樣化，當政府與行政結構已到達無法反應個人需求之規模，使決策者與受決策影響者之間的距離越來越大時，決策的合適性便會有問題（Smith，1984；Parenteau，1988），因此需要民眾參與這樣的現象進行改變。故民眾參與的實質意義實係令民眾能有一正式的管道與行政官僚體系溝通，讓既存的權力中心有更多的途徑得知民意，俾將大多人的利益反應在政策上，也就是讓社會上權力得以重新分配（李麗霞，1987）。這個民眾參與實質意義的論述本研究甚為重視，往後將予以運用。

2.2.2 民眾參與的目標(王德川, 1994)

民眾參與之眾多特徵之一即「權力的再分配」。基本上可視之為政治問題，因此不易在公部門與民眾之間尋得一個共同的目標。公部門與民眾之立場不同，對於民眾參與目標為何看法自異。茲分別以「正性」與「負性」參與目標說明如下：

(一) 正性參與目標

或稱為「民眾觀點」之參與目標，係指規劃及決策過程中提供民眾發言之權力，以改善計畫、決策及服務（Glass，1979）。基本上是將民眾參與本身即視為一種目的（ends），作為實踐參與民主的一步。此或可稱為理想化目標，為民眾及民權擁護者所支持，其目的在藉民眾參與匡正社會中政治權力分配不均的現象，認為民眾應掌握自我命運之控制權，因而傾向採取較激進之改革手段。

(二) 負性參與目標

或稱「官方觀點」之參與目標，係指增加民眾對政府的信賴與信心，使民眾更易於接受官方之決策計畫（Glass，1979）。此係將民眾參與作為達成官方規劃機構之計畫目標之方法（means），其目的在使決策計畫獲得民眾支持。

總結前述，二者之出發點即或不同，但尚非全然相斥，且在執行時並非不可獲致雙方滿意之均衡狀況。

此外，國外規劃機構及學者對於民眾參與目標為何，容有多種界定方式。其中 Burke 指出，參與本身就是一種策略的運用，藉以達到教育、決定目標、說服（Attitude Change）、及穩定組織（Organization Stability）等目的（Burke，1979）。

Williams 認為參與可達到下列目的：1. 建立政府與民眾間之良好溝通關係，以免延誤計畫或方案、2. 教育民眾以多數利益為主，並增加政府執行時之信心、3. 於替選方案中反映民眾不同意見，且計畫係由替選方案中產生（Williams, 1976）。

Glass 則指出參與目的為：1. 溝通：使計畫者及受計畫影響者面對面接觸，以相互交換意見；2. 教育：灌輸民眾有關方案細節及構想，其目的不僅在單純告知民眾如何計

劃，且應包含為何計畫以及所有細節；3. 獲取支持：其目的在造成對計畫或政策有利之形勢，或解決民眾參與政府間及民眾與民眾間之爭執；4. 幫助決策：由民眾本身之意見表達，來影響決策或直接提供決策者作為參考；5. 提供具代表性之資料及意見：其目的為提供能代表全社區看法之資料，以作為規劃之基本依據等五項（Glass，1979）。綜合上述學者界定方式，可歸納民眾參與目標為四（謝慶達，1984）：

（一）保護個人及團體之權益

由於民主過程，即是將各種不同利益團體及個人共處於洪爐之中，再由個體透過競爭而達成各種利益的平衡。故爾民眾參與在此即扮演了「提供個體得以立於平等之起跑線上的機會」之角色。

（二）增加規劃時所需之資訊及智慧

民眾參與所代表的，是不同利益與價值觀點的傳遞，不同觀點的意見（資訊）交流，可彌補單一規劃機構不足；在此同時，藉由不同訊息的引入，不僅使規劃內容充分反映不同觀點，並且透過彼此間監督、檢核功能之發揮，亦可促使規劃決策更貼近（切合）民眾的真正需要。

（三）教育規劃者及民眾

參與民主理論所強調之教育功能，在藉由參與使個體擴展視野，認識現實社會中存在之不同利益與限制，以形成共同意識，追求共同利益。對規劃者而言，則是走出規劃黑箱，發掘社區之資源特性與限制，並藉民眾參與瞭解不同價值觀點，進而確切反映多元意見於規劃中，增加計畫之可行性。

（四）組織支持計畫的力量

計畫的真正成功端視規劃與實施結果吻合程序如何，民眾參與因而扮演了橋樑的重要角色—藉著資訊交換及意見溝通，消除存在其間的隔閡與誤解，使反對者軟化或改變立場，令支持者更強化其支持理由，必減少計畫執行時可能產生之阻力。

以上係就參與的目標作一闡述，須做說明的是參與者採取參與行動前須先確定參與目標。但參與者立場不同，選擇的目標不同，並非意味著不能達到共同的結果，如何調適不同的參與目標，則有賴參與者間互尊、互信、互敬的態度，而「公開與信賴」以及「明確的參與目標」正是政府與民眾互助合作之力量來源。

2.2.3 民眾參與的模式

將民眾參與的相關模式加以整理、歸納，分為兩部分。第一部分為民眾參與的基本模式，係偏重參與過程和結果之歸類以及參與理念之分析；第二部分為民眾參與的架構模式，係Travis、Roberts、Mc Conell、Mc Donald 等模式加以介紹。這些模式主要為有關某種計畫中，民眾參與的時機及其可能參與項目方面之理論模式的介紹，此部份比

前述之基本模式較為實際，而偏向於應用架構，為介於有關民眾參與之基本模式與參與之技術問題間的探討。

(一) 民眾參與規劃的基本模式

1. L.C. Irland 的七種參與系統 (Participation System) Irland 將包含民眾參與的計畫歸為下列七種(王德川, 1994)：

(1)告知 (Informing)：

由政府將計畫的情形以各種方式告知民眾，整個計畫中民眾參與的管道皆為單向性，是一種最基本的民眾參與模式。

(2)告知並徵詢 (Informing and Feed-back)

在計畫過程中除上述告知民眾外，還利用討論會及公聽會聽取民眾之意見，但民眾之意見仍無法進入決策中。

(3)協調 (Coordination)

在計畫過程中規劃者廣泛的徵詢各方意見後，再予以綜合。

(4)居間協調 (Coordinating Catalyst)

在規劃過程中規劃者的角色僅在協調利益團體、減少摩擦，而其本身則居於價值中立的地位。

(5)計畫辯護 (Advocacy Planning)

係指規劃者在規劃過程中作為某一利益團體之代表，並為其發言。

(6)仲裁 (Arbitrative Planning)

指在規劃過程中規劃者以公正超然的立場來裁判紛爭。

(7)複式計畫 (Plural Planning)

指在規劃時每一利益團體均提出計畫，而規劃機構則想辦法擬出一種包含各種需要的計畫。

2. Arnstein 的民眾參與階梯

Arnstein 以參與者之行動作為衡量參與程序之指標，發展出著名的民眾參與階梯表，根據民眾權限 (citizen power) 將民眾參與計畫之程度由「完全無參與」到「完成參與」區分為八種不同等級 (Arnstein, 1969)。

自 Arnstein 提出民眾參與階梯以來，許多報告中皆曾引用其作為民眾參與案例的評估之用。由於 Arnstein 階梯並未對各階梯予以詳細精確的評估定義，因此在外在環境及評估者個人主觀價值的判斷下，不易得到完全齊一的結果（謝平芳，1988；李明宗，1993）。

民眾參與階梯（等級）	程 度	高
8 由公民掌握控制 Citizen Control	民權行使 Citizen Power Participation	↑ 低
7 行使代表權 Delegated Power		
6 共同計畫（夥同） Partnership		
5 提供意見（安撫） Placation	象徵性參與 Tokenism Participation	
4 接受諮詢 Consultation		
3 接受告知（告知） Informing	無參與 Non-Participation	
2 接受治療（治療性） Therapy		
1 接受操縱（受操縱） Manipulation		

圖 2-2 Arnstein 之民眾參與階梯

資料來源：Arnstein, S.R. (1969), A Ladder of Citizen Participation, J.AIP, July 1969.

3. Eidsvik 模式

Eidsvik 提到民眾參與規劃的模式有下列五種：

(1)通告模式 (Information Model)：

此種狀況一般係指由政府做成決定後再通知民眾遵行，為傳統上常使用之方法。此種方式民眾參與的程度很少，甚至沒有參與的機會。

(2)說服模式 (Persuasion Model)：

一般為由政府作規劃而民眾不參與規劃，計畫完成後再說服民眾接受並認定該計畫是正確可行的。

(3)諮商模式 (Consulation Model)：

一般為規劃單位先決定規劃主題，並廣泛徵詢民眾意見再作成決定。此種方式

為有相當程度之民眾參與，民眾的意見對計畫政策較有決定性之影響。

(4)合夥模式 (Partnership Model)

此為由政府機關先說明計畫性質和工作範圍內必須遵行與法律相關之限制，再徵詢民眾的意見與合作。此種模式中民眾可參與整個過程，並對該區未來的發展提供背景資料及建議，此為一種雙方相互學習的規劃方式，亦能產生極佳效果的方法。

(5)人民控制模式 (Citizen Control Model)

即由民眾作決定並完成計畫之擬定再交由政府執行。

上述五種模式依其參與程度可列於表 2.1：

政府當局決策區				
通告模式	說服模式	諮商模式	合夥模式	民眾控制模式
政府當局做成決定，通知民眾遵行	政府當局做成決定並說服民眾接受	政府當局決定主題並向民眾作簡報徵求評論建議再做成決定。	政府當局規定各種限制，在此限制範圍內民眾分擔或承擔決策責任	民眾有充分的權力參與決策並完全承擔決策責任
				民眾參與決策區

表 2.1 民眾參與計畫之模式歸類表

資料來源：王德川, 1994, (社區居居民參與鄰里公園規劃之研究)

Arstein 及 Eidsvik 兩者所作之分類方式相當接近，皆為提出民眾參與計畫時，因其參與之深度與決策程度之高低，而概況性地由民眾完全無參與到完全參與加以順序列分類之；兩者均可作為民眾參與評估之參考。

(二) 民眾參與計畫過程的架構模式

1. Travis 模式

視計畫為解決問題之連續循環過程，此過程包含三大步驟，而民眾參與則為其控制中樞之主要元素 (盧偉民、謝有文, 1988)。基本計畫及設計過程

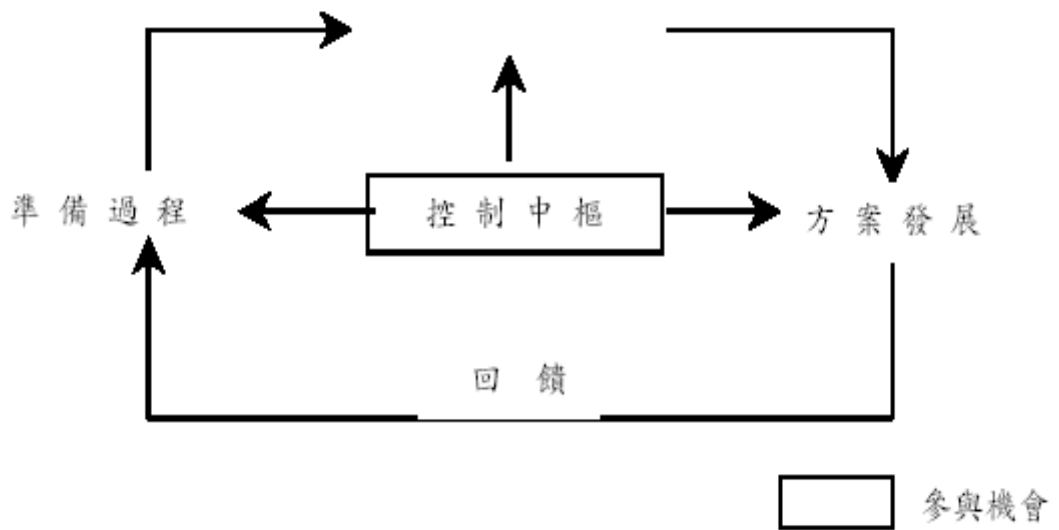


圖 2-2 Travis 模式

2. Roberts 模式

此模式特色為將活動空間依角色劃定為二，一為規劃者的活動：包括所有技術性項目；另一為民眾的活動：包括選擇性以及政策性項目；介於二者間則為二種角色共同參與之項目（盧偉民、謝有文，1988）。

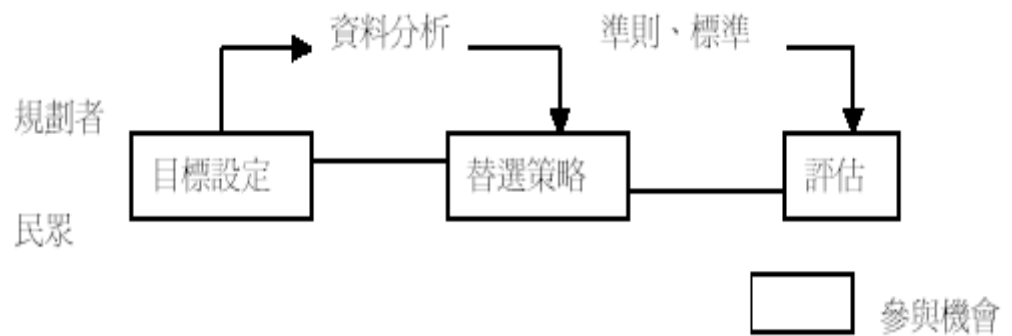


圖 2-3 Roberts 模式

3. MC Connell 模式

將計畫過程分為調查、規劃及政策三個相互關聯的平行部門，其中規劃部門代表技術性的運作程序；政策部門則充分反映民眾需求及政策取向；其間則存在著規劃者與民眾之充分協商（盧偉民、謝有文，1988）。

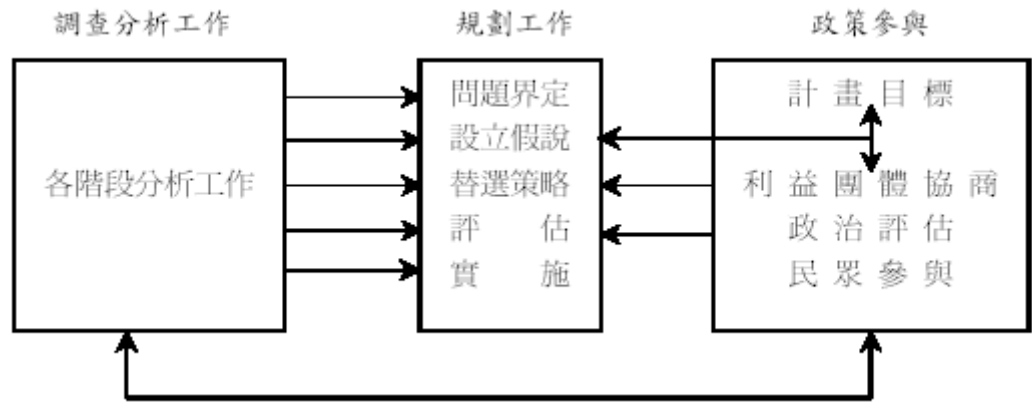


圖 2-4 Mc Connell 模式

4. MC Donald 模式

此理論模式已將規劃過程中的角色分別獨立，存在其間之運作方向、參與時機、及行動方式則透過該模式具體顯示（盧偉民、謝有文，1988）。

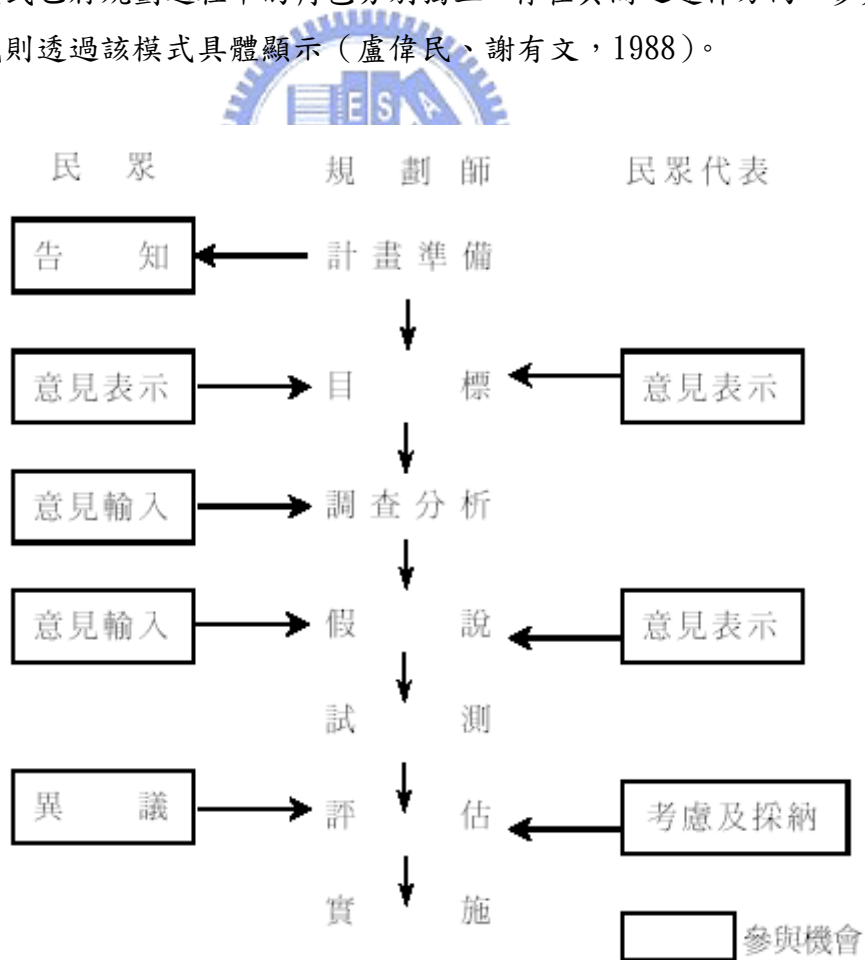


圖 2-5 Mc Donald 模式

5. 由上述學者所提理論模式，可歸納出如下的重點：

- (1)Travis 將民眾參與視為計畫之政策主導力量，以其中樞地位及回饋過程，使計畫結果更趨向於民眾之需求。
- (2)Mc Connell 模式係藉專家及完善科技完成技術性分析工作，至於民眾參與則純為政策層面的滿足。
- (3)Roberts 與 Mc Donald 將規劃者及民眾從理論架構中分別獨立，使其角色分離，各自肩負不同任務及重要性。
- (4)參與時機大多集中在目標設立及評估等工作上，可見已由早期間接參與轉變為積極的直接參與。
- (5)各模式對於適用場合均未予以強調說明，當外在環境（如參與民眾民主素養、利益衝突程度、規劃目標難易度…等等）不同，和評估者個人之價值標準相異之情形下如何適用各模式可能也不會得到齊一的結果。對本研究而言，雖然上述各模式不能直接引用做為民眾參與污水下水道建設機制改善的依據，但仍不失其理論上指導及實務參考的價值。

2.2.4 民眾參與的技術

探討民眾參與，除了應了解民眾參與的定義、意義（what），民眾參與的目標（why）之外，也應了解民眾如何去參與（how），亦即應了解民眾參與的技術或具體方法。有關民眾參與的技術有下列之研究：

(一)Fiorono 之研究 (Fiorono, 1990)：

依 Fiorono 之整理，近年來較形成制度化的參與機制（participatory mechanisms）有五項如下：

1. 公聽會。
2. 公民創制法律（公民複決投票）。
3. 一般的民意調查。
4. 談判協商。
5. 固定樣本民意調查。

(二)Fagence 之研究：

將民眾參與的方式分為四大類來討論，分述如下：

1. 傳統的方式（conventional means）

主要有展示會、公聽會、資訊文物的出版、問卷調查、傳播媒體報導有關訊息、意見競求、公民投票等。

2. 創新的方式（innovative means）

包括德菲法(Delphi method)名義群體法(Nominal group method)模擬賽局(Gamig simulation)及狀況模擬(Scenario writing)等。

3. 自助的方式 (means of self-help)

諸如自助手冊 (self-help manuals) 的編製、規劃輔助作業 (planningaid)、社區發展組織及鄰里促進協會的成立等。

4. 改進溝通技巧的參與方式

藉傳播技術的改進，以增進大眾溝通的能力與技巧。

(三) Wates & Knevitt 之研究 (1987) (謝慶達；林賢卿譯，1993) Wates & Knevitt 在 <COMMUNITY ARCHITECTURE—HOW PEOPLE ARE CREATING THEIR OWN ENVIRONMENT > 一書中歸納並討論過去十餘年以來，經不列顛與國外的實驗證實其中最有用的參與技術計有：社會調查、大眾集會、設計會議、參觀其他計畫、幻燈片解說、計畫辦公室、模型、足尺樣品屋、電腦、畫圖、錄影帶、參觀基地、自助與自建典禮、模式語言、支持與填充、競圖、節慶、宣導電視、維護手冊等十餘種。綜觀上述的研究，可知民眾參與的技術相當多且各有其產生的背景，然而這些方式大都以歐美的經驗為主，在國內尚未普遍且少有績效。目前國內大多採用公聽會、說明會、座談會、展示會、問卷或民意調查及自力救濟（包括示威、遊行、靜坐、聚眾抗爭…等）的參與技術，而在近幾年因地區營造才興起民眾參與之外，一般民眾除了選舉投票外仍甚缺乏實行的經驗。理論上而言，民眾參與的技術應是考慮當地所在之文化，社經條件之不同，與對應之議題之不同而會產生出不同之參與技術，所以要因應多元化的社會，處理多樣化的公共事務，應該考量明確的議題及所在地文化、經濟社會背景之條件，才能建構一合適之民眾參與技術。

2.3 程序正義與實質正義

2.3.1 實質正義的意義

實質正義 (substantial justice)，指決定的內容或行為的結果合乎法、理或正義。合乎與否主要以法、理為主要判斷依據。法令明定者從其規定，即具有實質正義；反之，則否。若法令為明定者，則以學理或道理來判斷之。

2.3.2 程序正義的意義

程序 (procedure) 指未達一定目的所為之一連串動作或手續而言。所謂「行政程序」，乃指所有行政作用之遂行所應遵守之一定程序，包括單方面立法、決定、措施及雙方面締結契約等行為之程序。依據行政程序法第二條：「本法所稱行政程序，係指行政機關作成處分，締結行政契約、訂定法規命令與行政規則、確定行政計畫、實施行政

指導及處理陳情等行為之程序。」

所謂程序正義 (procedural justice)，指行政程序合乎正義的精神，亦即行政的決定過程合理，以確保做出來的決定合理且經得起考驗，達到實質正義。行政機關為追求其正當目的，必須以無損於目的之合理手段去實現，不能為達目的不擇手段。不正當或不合理的手段易釀成爭端，對目的產生改變，這就是一種程序價值 (procedural value) 或程序保障 (procedural safeguards)。合乎與否主要以法、理為主要判斷依據。程序有法令明定者即從其規定。

2.3.3 行政程序的一般原則與正當程序

(一) 程序的一般原則

1. 明確性原則

明確性包括明白與正確兩個意義，行政行為之內容不僅須為一般人所能了解，同時使用的語詞恰能表現行政行為的意旨。行政程序法規定「行政行為之內容應明確」。

2. 平等原則

平等原則，指在法令之前人人平等，相同事實應給予平等對待。如有正當理由，則得依事實的性質與特性來加以判斷。行政程序法規定「行政行為非有正當理由，不得為差別待遇」。

3. 比例原則

比例原則，指行政行為不得逾越必要的程度，拿捏要適當而不得過度，又稱為過度禁止原則。比例原則有三大內容：

(1) 適宜性—指所採取的措施必須是可能達成所欲達成之目的者。因此，在適宜性的要求下，國家所採取之措施只要具有達成目的之「可能性」即可，並不一定要選擇「最有可能」或「最適宜」達成目的之措施。

(2) 必要性—指在一切適宜的措施中，必須選擇對當事人最小侵患者，亦即採取較緩和的措施，又稱最小侵害原則。

(3) 狹義比例性—指手段和目的之間要合乎比例，不能為達很小的目的，使人民損失過大，亦不能使用過於激烈的手段。換言之，合法措施可能引起的損害和所欲達成的合法結果之間，不能出現極端不相稱的情形。因此，狹義比例性的操作，其實就是一種利益衡量的要求。

4. 誠實信用原則

所謂誠信，是指誠實信用，表示要誠實且信守承諾。行政程序法規定「行政行為，應以誠實信用之方法為之」。

5. 信賴保護原則

「信賴保護」是指法令與行政行為應有安定性，不能朝令夕改，如此才具有可預見性和可預測性，使人民能預先之所遵循。人民因信賴行政行為所生之損害，應予保護。行政程序法規定「行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴」。

6. 應予衡量原則

「應予衡量」是指行政機關做任何決定須經過通盤考慮，對於當事人有利及不利的情形都應該一律注意；且不能一味追求公益，必須尊重當事人之法定利益，俾使公益和私益獲得均衡。行政程序法規定「行政機關就該管行政程序，應就當事人有利與不利之情形一律注意」。

7. 法律優位原則

法律優位作用被稱為「消極的依法行政」，係指行政行為或其他一切行政活動，均不得與法律相牴觸（吳庚，2003）。行政程序法規定：「行政機關行使裁量權，不得逾越法定之裁量範圍，並符合法規授權之目的。」「法規命令牴觸憲法，法律者無效，無法律之授權而剝奪或限制人民之自由、權利者，無效」。上述的說明並非所有法律均須有法律的依據，法律優位原則僅是表示法律的位階性，及行政行為僅須消極地不違背法律之規定（吳庚，2003）。

8. 法律保留原則

法律保留原則被稱為「積極的依法行政」，亦即沒有法律授權，行政機關即不能合法地作成行政行為（吳庚，2003）。因憲法已將這些事項保留給立法機關，須由國會透過法律加以規定。吳庚（2003）在行政法之理論與實際一書中引介德國憲法法院之重要性理論，該理論所持觀點為愈是涉及重要的事項，愈要有明確的法源依據。

(二) 行政程序的正當程序

行政程序法的內容主要在規範行政機關作成各種行政決定（行政行為）時所應遵循的正當程序，其目的在於透過公正、透明的程序，以達到確保依法行政、保護人民權利、促進行政效能等目標。行政機關適用環境影響評估法所做之行政行為，應以行政程序法上相關的程序規定，作為最低限度的程序保障。依據湯德宗教授的見解，行政程序法中有關「正當程序」的要求包含下列四大要素：（湯德宗，民 90：11-28）。

1. 公正作為義務

為確保行政機關於行政行為時秉持公正立場，行政程序中要求行政機關作行政行為時，應切實遵守下列三大原則：1. 迴避制度（行程法§32、§33），避免因公務員本身的利益衝突或預設立場，而違反「公正作為」的基本義務；2. 組織適法（要求行政機關應以合法組織作成決策）；3. 禁止片面接觸（行程法§47，為遏阻關說陋習，

確保行政程序之公開)

2. 受告知權

行政程序之當事人或利害關係人，有及時獲悉與其利害攸關之事實及決定的權利。告知的類型依其時間與作用，可分為預先告知、事後告知及教示救濟途徑三種。目的在促使程序權利人及時採取程序行為（預告、救濟途徑之教示），或明白行政決定的內容，並依該內容對其發生效力（事後告知及教示救濟途徑）。而告知的方式則包括通知、書面通知或送達、公告及刊登等。

3. 聽證權

即當事人得就「指控」或「不利決定」進行答辯或防禦的機會。主要在保障當事人在行政機關作成行政決定前，有說明的機會。「聽證」即是一種言詞辯論的形式，原則上須以公開方式進行。其中又可分為正式的「聽證」及非正式的「陳述意見」。前者在強調程序的「要式性」及「聽證記錄對行政行為的拘束性」，並以公開進行為原則（行程法§107、§155、§156、§164-1）；後者原則上係由當事人或利害關係人以書面提出事實上及法律上的見解（行程法§39、§102），但機關認為有必要時，亦可給予言詞陳述意見的機會。此外，依行程法第四十六條之規定，當事人之「卷宗閱覽請求權」為實現聽證權所必要的輔助性權利，也應屬於聽證權之一部分。

4. 說明理由義務

行政決定之作成應說明其作成決定的理由及其法源依據，使當事人不但能得知該行政決定的內容為何，並且也可以瞭解其原因（為何如此決定），使當事人於救濟時能為有效的權利防禦（湯德宗，民 90：27）。

2.3.4 釋字三八四號解釋：「法定程序」須為「實質正當法律程序」

大法官解釋涉及檢肅流氓條例諸多規定是否抵觸憲法第八條人身自由保障之問題。解釋文中首次使用「內容更須實質正當」一詞，闡示憲法上正當法律的概念：「人民身體之自由應予保障。除現行犯之逮捕由法律另定外，非經司法或警察機關依法定程序，不得逮捕拘禁。非由法院依法定程序，不得審問處罰。非依法定程序之逮捕，拘禁，審問，處罰，得拒絕之。」其所稱「依法定程序」，係指凡限制人民身體自由之處置，不問其是否屬於刑事被告之身分，國家機關所依據之程序，須以法律規定，其內容更須實質正當，並符合憲法第二十三條所定相關之條件」。檢肅流氓條例第六條及第七條授權警察機關得逕行強制人民到案，無須踐行必要之司法程序；第十二條關於秘密證人制度，剝奪被移送裁定人與證人對質詰問之權利，並妨礙法院發見真實；第二十一條規定使受刑之宣告及執行者，無論有無特別預防之必要，有再受感訓處分而喪失身體自由之虞，均逾越必要程度，欠缺實質正當，與首開憲法意旨不符。」多數大法官於解釋理由

書中更進一步說明到：「前述實質正當之法律程序，兼指實體法及程序法規定之內容，就實體法而言，如須遵守罪刑法定主義；就程序法而言，如犯罪嫌疑人除現行犯外，其逮捕應踐行必要之司法程序、被告自白須出於自由意志、犯罪事實應依證據認定、同一行為不得重覆處罰、當事人有與證人對質或詰問證人之權利、審判與檢察之分離、審判過程以公開為原則及對裁判不服提供審級救濟等為其要者。除依法宣告戒嚴或國家、人民處於緊急危難之狀態，容許其有必要之例外情形外，各種法律之規定，倘與上述各項原則悖離，即應認為有違憲法上實質正當之法律程序」

故釋字三八四號解釋：可略歸結如下：

- (一) 憲法第 8 條所定「依法定程序」，與美國聯邦憲法上所謂「非經正當法律程序」規定相符，其適用範圍涵蓋程序正當與實質正當。其理由書更謂實質正當之法律程序，兼指實體法及程序法規定之內容。
- (二) 正當法律程序原則之適用，不以法院為限，亦不限於刑事訴訟或其相關之程序。解釋文中指出：法定程序，係指凡限制人民身體自由之處置，不問其是否屬於刑事被告之身分，國家機關所依據之程序，須以法律規定，其內容更須實質正當，並符合憲法第二十三條所定。既指國家機關，故並未限定正當法律程序原則之適用僅於法院或司法程序。
- (三) 正當法律程序之實質正當係指法律所定內容欠缺正當性，解釋理由書中所提：「檢肅流氓條例上開規定，縱有防止妨害他人自由，維護社會秩序之用意，亦已逾越必要程度，有違實質正當，自亦為憲法所不許」，與憲法第 23 條所定比例原則相當，並與美國聯邦最高法院所採手段與欲達成的目的間需有相當合理關連之論證相符。
- (四) 本解釋理由書列舉程序法上應踐行之實質正當，如犯罪嫌疑人除現行犯外，其逮捕應踐行必要之司法程序、被告自白須出於自由意志、犯罪事實應依證據認定、同一行為不得重覆處罰、當事人有與證人對質或詰問證人之權利、審判與檢察之分離、審判過程以公開為原則及對裁判不服提供審級救濟等，在比較法上，似乎均屬正當法律程序中之程序正當問題。
- (五) 理由書中有關實體法的實質正當，僅提及須遵守罪刑法定主義，惟美國聯邦憲法中有關於罪刑法定主義並非出於正當法律程序條款，而係導源於其條文第一條第九項及第十項有關禁止溯及既往條款。

政府限制人民權利時，除須符合「程序正義」，即程序上正當程序，亦須符合「實質正義」，即實質上正當程序。意即不僅保障程序之公平正義，在實體方面，亦禁止政府以實質上不正當之法令剝奪人民之生命、自由及財產。

2.4 政府資訊公開原則

資訊制度主要可以分為兩個面向，一是資訊蒐集，一是資訊公開。前者著重於資訊的匯入、整合，後者則強調資訊的釋放，二者之間具有相互牽連的關係，其中又以資訊公開制度，日受重視。資訊之公開係指社會之任一成員(政府機關或私人)向擁有資訊之其他社會成員要求公開其所掌有之資訊，以利取得使用。

政府資訊公開的目的，依據學者的見解，包含下列三點：一、人民知之權利的確保；二、增進人民對公共事務的了解，以落實民主的參與；三、資訊的流通共享(陳愛娥，2000)。此三項目的與前述知的權利的目的大致相同。為了確定人民的主權地位，為了確保民主程序的正常運作，為了有效地監督和控制政府，必須人民有知的權利，而資訊提供的制度即在落實與保障人民知的權利。然而，資訊提供制度重要的課題之一，就是行政提供資訊與秘密保護之調整，即如何在資訊取得人與被取得人二者互相衝突的利益間，選擇適當的平衡點，以折衷協調二者之衝突；並因此確定資訊取得制度中，何種資訊應予公開取得，何種資訊則否。如此則資訊公開取得之範圍，即有明確之界定。然而，如何選擇，以平衡衝突的利益，並非易事。除了必須合乎法律保留原則的要求外，亦受到比例原則的拘束。

2.4.1 政府提供資訊行為之概念

資料(data)乃代表人、事、時、地、物或任一活動與事態之真相(fact)，其表現之方式可為文字、數字或圖形，資料經處理後，即可供作行為活動及管理決策所需之資訊(information)(行政院研究發展考核委員會編印，資訊立法之研究，1987)資訊大致上有三層涵義：一、處理過的資料，二、對人們有用的訊息，三、具有溝通性質的事務。整合來說，資訊是一種經過處理，具有溝通特質且對於人們有用的訊息(陳耀森，2001)。

政府資訊，指政府機關於職權範圍內作成或取得而存在於文書、圖畫、照片、磁碟、磁帶、光碟片、微縮片、積體電路晶片等媒介物及其他得以讀、看、聽或以技術、輔助方法理解之任何紀錄內之訊息(政府資訊公開法第3條)。

行政機關之資訊行為主要可以分為兩個面向，一是資訊蒐集，一是資訊公開。前者著重於資訊的蒐集，後者則強調資訊的釋放，二者之間具有相互牽連的關係，其中又以資訊公開制度，日受重視。

「政府提供資訊行為」一詞並非實證法上用語，對於行政機關提供、發布資訊給民眾的各種行為類型，在學說上也未見一致，但其一般性的特徵則是指行政機關基於維護人民權益之目的，對外公開發布人民所需之相關資訊，進而達到危險預防效果之行政行為(湯偉祥，1997)。

2.4.2 政府資訊公開與政府提供資訊

我國「行政程序法」第四十四條第一項前段規定：「行政機關持有及保管之資訊，以公開原則，限制為例外。」明定了政府資訊公開的原則，其立法理由亦基於民主原則與資訊有效利用。既然法理上政府資訊應予公開，則政府應提供公開的管道。公開的方式包含主動公開與被動公開二種。

主動公開指政府應透過各種方式將政府資訊主動提供給人民。諸如法律、命令、行政管制措施、一般性的行政釋示、重大的社會經濟消息等，一方面藉此要求人民遵守配合，一方面使人民可以採取對應的保護措施。除此之外，重大的行政計畫的推展，為保障民眾個人權利及參與決策的機會，亦要求以公告、公聽會等方式將相關資訊主動向人民公布。被動公開指政府必須將相關資訊備妥，以利人民之查閱。此種資訊與人民權利無立即直接的關係，而是與個人特定之需求有關。諸如氣象資訊、土地登記內容、各項人口、社會統計報告，或者與查閱者自身有關的資訊。此類資訊人民可以透過有償或無償的方式，向主管的政府部分請求交付，以達到資訊有效利用的目的。

在資訊社會裡，政府依法有主動或被動公開其所持有或保管之資訊，為資訊給付行政之一環，屬資訊公開之法域(行政程序法四十四至四十六條參照)。進一步而言，政府資訊公開是以滿足人民知的權利為目的，受法律保留原則之拘束，已成為一種行政制度。除此之外，並不排除政府於必要時有再提供人民資訊之可能性。即政府提供資訊則是資訊公開以外之告知，由人民利用政府提供充足資訊，增加自由選擇之機會，並提升決定品質，其係因個案所為的個別行政行為，原則上不具法效性，僅由法律優越原則支配，但提供之資訊具「侵益性」時，例外仍須法律授權。綜上，資訊公開與提供資訊皆屬資訊行政之重要內涵，本質有雷同之處，功能上有些許區別(李震山，2003) 資訊公開相關法令之規定。

2.4.3 資訊公開相關法令之規定

(一) 行政程序法

行政程序法第一章第七節標題「資訊公開」中，第四十四條第一項首先揭櫫有關行政機關資訊公開之基本原則；即以「公開為原則，限制為例外」。並同時規定「其公開及限制，除本法規定者外，另以法律定之」。其立法意旨顯然具有雙重目的：一則先行確定若干最重要之原則或內容，建立優先適用之順序，行政程序法有關資訊公開規定為準則或基礎規定之性質，應已無疑義。而第七節有關資訊公開之規定中，除第四十四條係有關資訊公開之原則、第四十五條係有關主動公開政府資訊之規定外，第四十六條尚規定當事人及利害關係人有卷宗閱覽、抄錄之權利。

細究行政程序法第一章第七節有關資訊公開之四個條文中，不難發現係由三組形同

實異之立法例拼裝湊合而成。第四十四條及第四十五條固屬如假包換，脫胎自美國立法例之資訊公開規定，亦即係要求政府必須對一般社會大眾(當然包括具體個案之當事人及利害關係人)資訊公開之規定，但卻僅有主動公開之例，有關被動公開，即因人民申請而公開之規定，則未見同時納入。而第四十六條之規定，則係針對處理特定個案時，特別針對主管行政機關所為之要求。其基本精神乃移植自行政救濟法制常見之卷宗閱覽規定，故其雖亦寓有資訊公開之意涵，但法源有別，目的亦非一致，自宜分別以觀，不應混同。抑有進者，第四十四條第一項既已鑑於有關資訊公開之規定內容，行政程序法之規定仍有不足，須，「另以法律定之」，復於同條第三項明定於二年內完成立法。但考察第四十六條之用語，不僅未再使用「資訊」一詞，且其規定之內容頗為具體明確，似無再行立法之必要。兩相對照之下，分別處理即顯而易見。至於第四十七條有關程序外接觸禁止之規定亦源自美國，嚴格來說，其立法目的在於維持行政程序之公平與透明，避免行政機關受到不當之干擾，並避免公務員與當事人在程序外之私下接觸，造成行政偏頗，以致影響他方當事人權益之結果。

(二) 地方制度法

地方制度法第十六條第五款規定：「對於地方政府資訊，有依法請求公開之權。」此乃地方自治團體成員之權利。

(三) 政府資訊公開法 (民國 94 年 12 月 28 日公布)

八十八年二月三日總統公布並自九十年一月一日施行之行政程序法第四十四條第三項規定：「有關行政機關資訊公開及其限制之法律，應於本法公布二年內完成立法。於完成立法前，行政院應會同有關機關訂定辦法實施之。」是以，行政院於九十年二月二十一日會銜考試院發布「行政資訊公開辦法」，以作為政府資訊公開法完成立法程序前過渡性質之法規，俾使現階段行政機關與人民就有關行政資訊公開事項有所依據。有鑒於該制度對於國家發展之重要性，為建立一套完整之政府資訊公開制度，爰參考先進國家之立法例，並斟酌我國國情及政府組織之特性，於九十四年十二月二十八日公布「政府資訊公開法」，分六章，計二十四條，其要點如次：

1. 立法目的及本法與其他法律之適用關係。(第一條及第二條)
2. 政府資訊及政府機關之定義。(第三條及第四條)
3. 與人民權益攸關之施政、措施及其他有關之政府資訊，以主動公開為原則，並應適時為之。(第六條)
4. 政府資訊主動公開之範圍與方式。(第七條及第八條)
5. 得申請政府提供資訊之主體。(第九條及第十條)
6. 申請提供政府資訊之要式行為及未具程式之補正與不補正之效果。(第十一條及第

十二條)

7. 政府機關受理申請提供政府資訊之處理期限，及政府資訊涉及特定個人、法人或團體之權益之處理方式。(第十三條)
8. 政府資訊內容資料錯誤或不完整，申請更正或補充方式。(第十四條)
9. 資訊更正與補充權、處理期限與處理結果之告知方式。(第十五條至第十七條)
10. 為貫徹政府資訊公開之立法目的，並維護國家之整體利益、公務之執行或個人隱私等不因資訊之公開而遭受妨害或侵害，明列政府資訊應限制公開或不予提供之事由及限制解除原則。(第十八條及十九條)
11. 申請人對於政府機關就其申請提供、更正或補充政府資訊所為之決定不服者之救濟與救濟程序之處理。(第二十條及第二十一條)
12. 依使用者付費原則，明定政府機關依本法公開或提供政府資訊時，得按申請政府資訊之用途，向申請人收取費用；其收費標準授權各政府機關定之。(第二十二條)
13. 公務員違反本法之處分(第二十三條)

2.4.4 資訊公開成本效益之考量

任何政策的擬定，最終都應納入成本效益之考量，以便在不同的策略方案中，能選擇最大效益、最低成本或最適當的選擇。不過，對於環境政策或其他社會福利政策來說，如何去界定「效益」，則是成本效益考量中，十分難以具體量化的部份。

針對此政策之效益加以界定：環境資訊公開政策之效益，當以環境效益為基準。而此環境效益，是下列兩個部份所共同組成的：政府環境責任的提升，以及民眾環境意識的提升。在這樣的界定之下，環境資訊公開政策之環境效益，可以用「環境效益=政府環境責任提升+民眾環境意識提升」來表示，而後者民眾環境意識的提升，則顯然與可接受到環境資訊的民眾人數有正相關，亦即資訊傳遞之廣度愈高，則此政策之環境效益也將會愈高。而在環境資訊公開成本的部份，則包含了三個部份：資訊取得成本（環境基本資訊的調查蒐集）、資訊加工成本（評估、分析，轉換為民眾需求之資訊形式）和資訊傳播成本。其中資訊取得成本是相對高的，而資訊傳播成本，則有所謂的「最後一哩」的特性：如要達到一定的普及程度，其成本有限，但是若要求十分高的涵蓋率時，這「最後一哩」路程的成本十分昂貴。綜合上述的成本效益特性，可以將環境資訊公開政策之成本效益關係，以圖 2-6 加以表示：

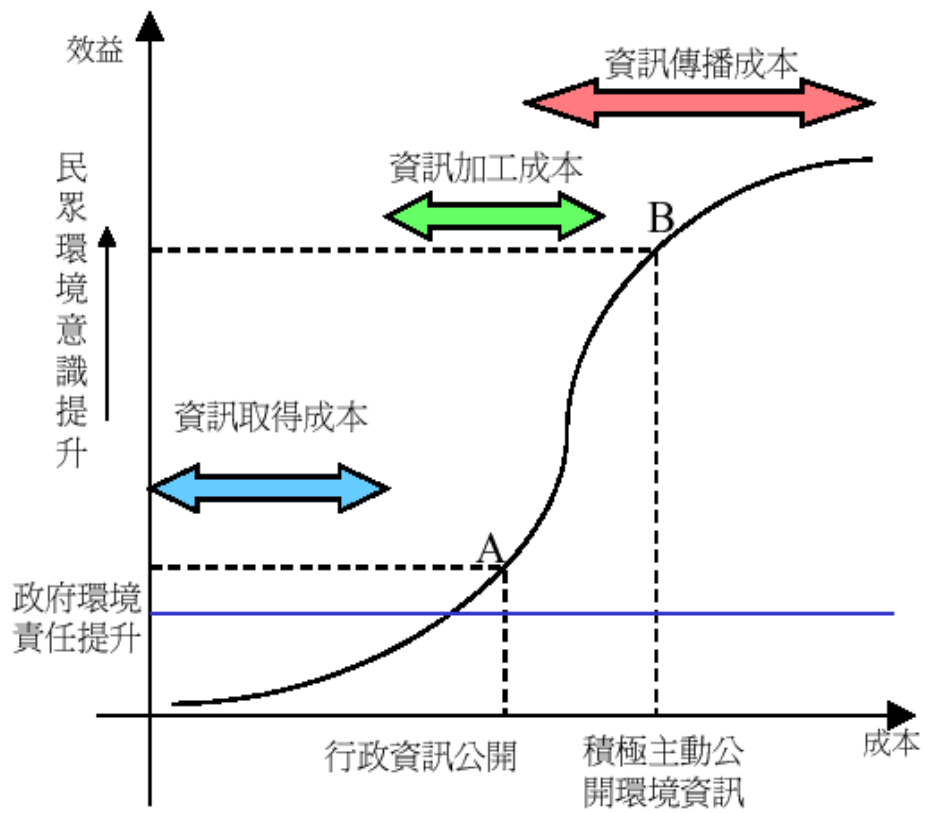


圖 2-6 環境資訊公開政策成本效益示意圖

第三章 污水下水道建設概論

3.1 污水下水道建設內容

(一) 污水下水道之功能與目的

下水道是都市基本公共建設，是提升活環境品質、保護生命財產安全、保障衛生與健康、維護水資源及水再利用不可或缺的公共設施，同時具降低都市熱島化、孕育都市景觀、生活文化及水環境美質之功能，也為國家進步重要指標之一。下水道建設完成後，可獲致下列主要效益：

1. 排除污水

改善生活環境市民生活及事業生產活動所排出的污水，必須儘速排除，以防滯積於住宅周邊，否則會滋生蚊蠅及惡臭，更增加發生傳染病的威脅。化糞池處理效果低，皆必須藉下水道予以收集處理以改善居住環境。

2. 保護公共水域水質

台灣地區河川、水庫污染嚴重，影響自來水水源水質及各種用水甚鉅，其污染源中市、鎮生活污水佔一大部分，污水經下水道收集處理後，公共水域水質可獲改善。

3. 水處理水資源再利用

污水經處理後，其處理水可做為回收做為污水處理廠之用水包括做為活性污泥法曝氣消泡用水、各種設施之清洗用水等。也可做為冷卻用水、親水用水、灌溉用水、洗車用水，甚至可以中水道系統回收做為廁所沖洗用水，提升水資源之有效利用。

(二) 污水下水道之組成

污水下水道為由下水道主次幹管、分支管網、揚水站及污水處理廠所構成之設施。主要部分如下：

1. 下水道管網系統

家庭所排出的污水，以及由工廠生產製造而產生廢水，經由排水設備，流入污水下水道連接管、分支管網、主次幹管等管網系統，最終至污水處理廠處理。

2. 抽水站

污水抽水站一般併設於污水處理廠，在於提高水位至地面進行處理為目的，通常污水抽水站在地下僅設閘門及粗攔污柵，且因砂礫較少，為減少抽水站之建設費及維護費，多先抽水至地面後再經沉砂及細攔污柵處理。閘門有油

壓式、電動式，一般使用電動式。粗攔污柵則為金屬製間距 6-20cm 之格子狀，與水面呈 45-60 度傾斜角，可由人工清理或機械清理。細攔污柵之間距一般為 1.5~5cm，一般都與水面呈 70 度，以機械清除。

3. 污水處理廠

污水處理廠是由很多的污水處理單元所組成，藉物理、化學、生物作用，將污水處理後放流或回收再利用。污水處理可依規模大小、土地利用狀況、操作技術等，選擇過當的處理單元組合之，以達最佳程序、動線順暢及容易操作管理的污水處理廠。

污水處理廠之規模依處理水量的多少而定，處理水量愈大，其單位處理量所需之用地愈省，操作管理費用也愈低。處理廠之位置通常因收集系統採重力流，而會住在最低窪的地方，應有防止淹水的措施，設施的配置應避免有散出臭氣或噪音振動的單元接近住宅區，並應有足夠的緩衝地帶。

污水處理廠之配置可為地下式、半地下式，但會增加通風能源之消耗。同時也可考慮多目標利用，包括於處理設施上加蓋，提供為停車、運動場所之用。

(三) 污水下水道的種類

污水下水道之種類，可分為區域性污水下水道、公共污水下水道及專用污水下水道。



1. 區域性污水下水道

區域性污水下水道為 2 個市、鎮以上的行政區，其污水經集中收集處理之下水道稱之。依河川、湖泊之流域(自然集水區)相鄰之故鄉、鎮、市，與其各鄉、鎮、市各別收集處理，不如依地形採取跨行政區收集處理更具效益時，所採用之下水道系統。

區域性污水下水道依法由縣(市)設置管理。區域，性污水下水道由主幹管之下水道及污水處理廠所組成，但不含屬於各市、鎮行政區之獨自污水下水道。

2. 公共污水下水道

公共污水下水道原則上由各市、鎮、鄉建設，並負改建、維護、管理的責任，而由各行政區之下水道及污水處理廠所組成。當公共污水下水道建設完成經公告使用後，住民應即依法設置用戶排水設備並拆除化糞池將其污水接入，以改善周邊居住環境及減輕水污染。本文乃以研究公共污水下水道建設為範圍。

3. 專用污水下水道

凡社區或集合住宅人口在 100 戶以上或居住人口 501 人以上，其自行設置之污水下水道稱為專用污水下水道，應由該社區住戶自行管理，直至公共污水下水道之建設延伸到該地區時，再依法申請納入，並交由公共污水下水道主管機關管理。另如國家公園、高速公路休息站以及各遊憩區等地區所設置之污水下水道系統，也為專用污水下水道。

(四) 污水下水道之營運管理

下水道之建設與管理，需有健全的下水道行政組織負責推動，分工負責建設及營運管理工作，必須有充裕的經費，始能有效推動。目前下水道的行政體系，在中央由內政部營建署為主管機關負責推動執行單位，綜理全國下水道行政。在台北市則由台北市政府工務局衛生下水道工程處負責台北市污水下水道之建設及營運管理工作。高雄市之雨水及污水下水道，則由高雄市政府工務局下水道工程處負責建設及營運工作。至於台灣省各縣(市)，則由各縣(市)之下水道課綜理下水道工作。

下水道建設經費，現階段由中央政府補助高雄市建設費之 50%，補助各縣市建設費之 90%~100%，台北市則不予補助。至於下水道之營運管理費用，台北市目前採收取下水道使用費，依用戶自來水使用量，每立方公尺收取 5 元的使用費，不足部份由預算補助，未來隨著下水道的建設，各縣市亦必須收取使用費以支應營運管理費。

下水道建設完成後必須有良好的營運管理，才能使下水道設施發揮功能以及延長使用壽命。其主要的營運管理工作包括：

1. 管渠之經常性巡查、清理及維護

下水道收集管渠，長年收集污水，常有因滲漏、滲出、污物沈積以及腐蝕等所衍生之問題，必須經常巡查，以防意外，除阻塞時之清理外，也應做經常性的清理，必要時做更新維護工作。

2. 抽水站之操作、維護管理

雨水抽水站在平常可能不操作，但要經常維修於可操作狀態，一旦下雨即刻可以抽水，以防止市、鎮淹水。污水抽水站為確保污水順暢流動之重要設施，要維持於二十四小時皆可操作之狀態，同時去除攔污物及砂土，故必須有專人值班工作。

3. 污水處理廠之操作、維護、管理

污水處理廠為由很多的機械、電機、儀控設備等所組成，為連續處理污水，必須有專業人員隨時負責其操作、維護及管理工作，並隨時做各單元之水質

分析管理，以維正常操作。

3.2 污水下水道定義及相關法令探討

(一) 用詞定義

1. 依據下水道法第二條用詞定義：

下水：指排水區域內之雨水、家庭污水及事業廢水。

下水道：指為處理下水而設之公共及專用下水道。

公共下水道：指供公共使用之下水道。

專用下水道：指供特定地區或場所使用而設置尚未納入公共下水道之下水道。

2. 另依據內政部營建署 95.02.27 營署工程字第 0952902975 號文，研商下水道法修正草案第九次會議決議內容：

第三條本法用詞定義如下：

一、下水道：指收集、處理、排放生活污水、事業廢水之污水下水道或收集、排放雨水之雨水下水道。並按其用途分為公共污水下水道、公共雨水下水道及專用污水下水道、專用雨水下水道。

二、污水下水道：指收集、處理、排放生活污水及事業廢水之管渠、抽（揚）水站、截流站、處理廠等設施構成之系統。

三、公共污水下水道：指供公共使用之污水下水道。

四、專用污水下水道：指供新開發社區、工業區或直轄市、縣（市）、特定地區主管機關指定之地區或場所使用之污水下水道。

五、處理區域：指污水下水道計畫收集、處理、排放生活污水或事業廢水之地區。

六、污水下水道用戶：指接用污水下水道排洩污水者。

七、污水下水道用戶排水設備：指接用污水下水道排放污水之管渠及有關設備。

八、雨水下水道：指收集、排放雨水之管渠、滯洪貯留池、沉砂池、抽（揚）水站及其他附屬設施構成之系統。

九、公共雨水下水道：指供公共使用之雨水下水道。

十、專用雨水下水道：指供新開發社區、工業區或直轄市、縣（市）、特定地區主管機關指定之地區或場所使用之雨水下水道。

十一、排水區域：指雨水下水道計畫收集、排放雨水之地區。

十二、雨水下水道用戶：指接用雨水下水道排放雨水者。

十三、雨水下水道用戶排水設備：指接用雨水下水道排放雨水之管渠及有關設備。

3. 本文所探討以供公共使用之污水下水道為範圍，主要針對管渠、抽（揚）水站、截流站、污水處理廠等設施構成之系統為主，尤其是影響週邊地區居民較嚴重之污水處理廠部分民眾參與之法令建制研究。

（二）現行下水道法架構

現行下水道法共分 7 章 35 條：1. 總則 2. 工程及建設 3. 使用管理 4. 使用費 5. 監督及輔導 6. 罰責 7. 附則。

（三）現行下水道法內容檢討

下水道建設為都市發展所必須之基礎建設，其建設宗旨與環境資源之永續循環、再生利用息息相關，現行下水道法採雨水、污水下水道合併規定方式立法，因下水道之性質分為雨水下水道與污水下水道二種，而下水道之管理在地方政府並不一定由同一機構為之，常造成執行之疑義，檢討如下：

1. 雨、污水及公用、專用下水道不分，執行困擾多

下水道分為雨、污水下水道，但現行條文之規定僅以「下水道」概括規定，造成執行適用疑義，如第 18 條「下水道設施之操作、維護應由技能檢定合格人員擔任之」。立法原意應係指污水下水道而言，在實務上，亦僅污水下水道有所遵循，但雨水下水道適用與否？法理基礎而言，應一併適用，但現行對雨水下水道之操作維護則未依此規定為之。第 19 條「下水道機構，應於下水道開始使用前，將排水區域，開始使用日期、接用程序及下水道管理規章公告周知，下水道排水區域內之下水，除經當地主管機關核准者外，應依公告規定排洩於下水道之內」，實務上僅污水下水道適用之。第 20 條「用戶排水設備之管理、維護，由下水道用戶自行負責」，下水道用戶所指為何？係泛指雨水下水道或污水下水道用戶？依據第二條第五款，「下水道用戶」指依本法及下水道管理規章接用下水道者，此規定對雨水下水道而言，並無實務之適用案例。第 21 條「用戶排水設備，應由登記合格之承裝商承裝」，目前僅污水下水道沿用，雨水下水道則無。第 22 條至第 24 條對下水道用戶排水設備之聯接、檢查亦僅污水下水道遵循。第 25 條「下水道可容納下水水質標準」係指污水下水道而言，雨水下水道則無。第 26 條「用戶使用下水道，應繳納使用費」，雨水下水道適用與否？皆為執行本法常滋生之疑義，地方政府常有請求解釋案例，現行條文在執行上確有模稜兩可之處。

2. 著重污水建設管理，雨水規範較欠缺

下水道法偏重污水下水道立法，雨水下水道是否適用之，條文內容模糊不清，尤以攸關都市排除雨水功能之相關性條文未予立法，諸如雨水下水道之維護、清

疏、積水查報機制等均未條文規定，故現行雨水下水道之管理維護皆由地方政府各自為政，無法源依據及統籌管理之規定，遇積水災害時，權責無法釐清，爭議頗多。

3. 建設、管理之財源籌措未予立法

下水道建設經費龐大，非地方政府財力所能負擔，尤以污水下水道建設經費為最，應由中央大額補助，而完工後之管理維護更應逐年由地方政府編列經費負責，始克竟工，在立法上應明確規定，以便中央、地方政府依法編列之，在現行法令未規定。

4. 用地取得缺乏鼓勵性機制

下水道建設非政府一己能克建設，需民眾熱烈參與，諸如工程用地取得、用戶接管等。目前，工程用地取得不順為工程延宕之主因，污水處理廠用地大都緊鄰都市邊緣，寸土寸金，徵收價格不為土地所有權人接受或不願提供用地，甚至與徵收單位對峙，下水道法並無提出誘因之機制，讓地主主動配合。目前下水道工程用地取得之法令依據為土地徵收條例，僅規定以徵收方式取得土地，價格為公告地價加成，遠低於市價，為雙方爭執原因，足見誘因不足，影響工程用地取得作業，且地價年有波動，延宕愈久，取得愈形困難。

5. 用戶排水設備承裝商管理制度未臻健全

污水下水道之功能端視用戶排水設備銜接良窳與否，而用戶排水設備之承裝、管理應制度化，以有效管理工程品質。現行條文僅於 21 條規定「用戶排水設備，應由登記合格之承裝商承裝。承裝商雇用之技工應經技能檢定合格」。至承裝商之資格，則於施行第 17 條之一規定「準用自來水管承裝商登記規則之規定，下水道用戶排水設備，得由自來水管承裝商承裝」。茲因污水下水道之接管技術及性質，與自來水迥然不同，以自來水管承裝商承裝，技術及專業是否充足，未詳盡考量。

6. 配合污水 BOT 建設相關條文尚待增訂

(四) 下水道法（草案）修法新架構（5 章 6 節 82 條）

依據內政部營建署 95.02.27 營署工程字第 0952902975 號文，研商下水道法修正草案第九次會議決議內容（最新版），修法新架構共 5 章 6 節 82 條，如下：

1. 第 1 章總則

2. 第 2 章 污水下水道

第 1 節 公共污水下水道之工程及建設

第2節 專用污水下水道之工程及建設

第3節 污水下水道之使用與管理

3. 第3章 雨水下水道

第1節 公共雨水下水道之工程及建設

第2節 專用雨水下水道之工程及建設

第3節 雨水下水道之使用與管理

4. 第4章 罰責

5. 第5章 附則

(五) 下水道法修正理念

法令之制定原則，需兼顧情、理、法，力求明確易行，強化主管機關權責，顧及人民權益，尤以下水道工程而言，屬於公共建設建設，宜結合民間人力、技術、資源，共同勵參與，以政府與人民為一體之原則立法，俾主管機關執行容易，社會大眾易於遵守。

下水道法修正理念如下：

1. 明確闡述下水道立法宗旨

任何法令第一條皆明確闡述立法目的及宗旨，現行下水道法第1條：「為促進都市計畫地區及指定地區下水道之建設與管理，以保護水域水質，特制定本法；……」，僅說明下水道功能為保護水域水質，然資源環境之保育、永續利用為現今社會共識，且為時尚所趨，下水道建設之目的在為健全都市發展，提升國民生活水準，兼顧資源再生利用，從而促進水環境之保護。故條文修正為「為促進都市計畫地區及指定地區之下水道之建設與管理，健全都市發展，提昇國民生活環境品質，促進資源再生利用，並保護水環境，特制定本法；……」，彰顯下水道功能，確立立法目的。

2. 明確分野雨、污水下水道

現行條文未將雨水下水道、污水下水道分章規定之立法方式修正為分章、分節規定，由規劃、建設至營運管理、違反處分等各階段予以明確規範，以求執行之順利。現行條文計分總則、工程與建設、使用管理、使用費、監督與輔導、罰則、附則等7章共35條，為應前述原則，修正為總則、污水下水道、雨水下水道、罰則、附則等5章，污水下水道章再分為公共污水下水道、專用污水下水道、使用管理3節；雨水下水道再分為公共雨水下水道、專用雨水下水道、使用管理3節，全修正草案共82條。

3. 健全下水道組織

下水道建設須有足夠之人力執行，方得以加速推動，以日本而言，每普及人口1000

人就有一下水道從業人員，我國政府組織刻檢討精簡，但應對下水道建設之人力詳加探討並強化，目前各地方政府，設有下水道專責機構者僅為少數，縱設有專責機構，其人員亦相當短少，基層人力缺乏，不足堪負荷推動建設需求，為健全組織，增列條文「直轄市及縣（市）主管機關，為建設、管理、監督或輔導下水道等相關事項，應設置下水道機構負責辦理。」

4. 倚重民間專業人力，提升工程品質

下水道涉及之相關專業領域多廣，為確保工程品質，下水道規劃、設計、監造「應」由專業技師辦理，而完工後之營運管理，可委由民間代操作業代為辦理，俾全民參與。增列條文「下水道工程之規劃、設計及監造，應由登記開業之有關專業技師辦理；其由主管機關自行辦理者，應由符合中央主管機關規定之技術人員擔任之」。「下水道設施之操作、維護及營運管理，得委託公、民營代操作維護機構辦理。」

5. 都市計畫配合下水道建設

前述立法宗旨已說明下水道建設在健全都市發展，往昔都市建設未將污水下水道建設列為公共設施同步建設，致都市發展成形，人口集中居住，污染問題衍生而至，原因乃都市計畫或通盤檢討階段忽略所致，因此，增列條文「各級政府辦理都市計畫時，應協調各有關機關，將公共污水下水道建設納入計畫，並劃設廠（站）等工程用地」。

6. 考量資源再利用

下水道可回收及衍生之資源包括雨水、污泥、瓦斯等物質，配合未來環境發展需要，將此等具回收利用之物質資源化再利用，是必然趨勢，下水道規劃建設應詳加考慮。增列條文「公共污水下水道之建設應考量回收利用具再利用價值之放流水、污泥或瓦斯等物質。」

7. 明定公共下水道建設財源籌措方式

下水道建設經費龐大，非地方政府財力足堪負擔，各先進國家於建設時，中央政府皆大額補助或覓足資財源推動，我國中央補助比例雖高達 90% 以上，但僅止於公物預算之編列，以其他方式挹注，充實建設財源責尚未建置，有待立法，故增列條文「公共污水下水道建設所需經費，得以下列方式籌措之：

- (1) 上級政府補助。
- (2) 編列年度預算。
- (3) 地方稅法規定稅源。
- (4) 發行公債及借款。
- (5) 貸款。

(6)設置基金。

(7)其他經政府核准之收入」

8. 增加誘因，鼓勵土地所有人釋出土地供工程使用

土地取得順利與否，攸關工程規劃之可性及施工進度，台灣地區地窄人稠，都市土地寸土寸金，尤以污水處理廠、抽水站可設置位置大都毗鄰都市邊緣，地價昂貴，土地所有權人不願提供土地賣予下水道機關，因此，宜研究誘因，鼓勵其提供土地，若將下水道設施採地下化施設，地面可做多目標使用，諸如遊樂設施、運動場所、停車場、大型賣場，而由政府與地主聯合經營該土地，無形中地主躍升為政府合夥人，在適值政府獎勵民間參與公共建設之際，再法令上拋出鼓勵措施，用地取得阻力相對減少。增列條文明訂「直轄市、縣（市）、特定地區主管機關得與私人或團體聯合辦理公共污水下水道有關廠（站）土地之開發。」

前項開發之廠（站）土地，直轄市、縣（市）、特定地區主管機關得協調都市計畫或區域計畫主管機關依相關法律規定調整當地之土地使用分區管制或非都市土地使用變更。

第一項土地開發之規劃、申請、審查、土地取得之程序、開發方式、管理監督及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。

9. 落實專用下水道之管理

除公共下水道需積極動外，專用下水道亦為推動重點，新開發社區、工業區皆為應設置專用下水道地區，基於污染者付費之精神，社區、工業區之開發者應負責設置專用下水道解決污廢水之處理問題，而目前規定為採「事後規定」之方式，現行條文第8條「政府機關或公營事業機構，新開發社區、工業區之專用下水道，由各該機關或機構建設、管理之。」

私人新開發社區、工業區或經主管機關指定之地區或場所，應設置專用下水道。但必要時，得由當地政府、鄉（鎮、市）公所或指定有關之公營事業機構建設、管理之。」，施行細則第五條規定，設置專用下水道前，應檢附專用下水道規劃及設計圖說等資料，申請該管主管機關核准始得施工。由以上規定，專用下水道之設置雖須經主管機關同意，但該送審時開發者已取得建照，下水道主管機關縱使有所意見，亦難以要求做重大變更，諸如規模、設置位置、處理流程等，因此應於申請建照前送審，下水道機構審核時，較易修正。修正條文「設置專用污水下水道者，其規劃、設計、營運管理計畫等書圖資料，應於請領建造執照前，申請直轄市、縣（市）主管建築機關會同主管機關預為審查。專用污水下水道完工後，應經主管機關查驗合格，始得核發建築物使用執照。」

10. 新開發社區、工業區專用下水道設施、土地持分管理問題

按新開發社區、工業區開發階段，均依據前開規定辦理，且專用下水道使用之土地，包括抽水站、污水管線、污水處理廠——等，均為開發者所有，於開發階段設置專用下水道，收集社區污水處理，並將規劃、設計書圖送主管機關核准後一次或分期開發，毋庸置疑。惟若原開發者因故未能繼續開發，諸如發生財務危機等，將該社區土地及污水處理廠之土地及設施分別移轉為他人（多人）所有，致污水處理廠土地新所有權人多所主張，專用下水道設施及土地如何處置之法律依據，僅於非都市土地開發審議規範規定，非都市土地社區開發完成需將專用下水道捐贈當地地方政府，惟地方政府接手後，又面臨與社區間之管理權責問題。為避免新開發社區、私人開發工業區之開發者，於開發階段或分期開發時，將開發土地移轉，新土地所有權人將專用污水下水道土地或設施作其他主張，致影響社區污水排放問題，爰於下水道法立法規定社區、工業區開發時，即應將專用污水下水道所屬污水處理設施、管線、抽（揚）水站土地及相關設施按比例持分登記所有權給社區內住戶、事業之區分所有，成為住戶、事業共用部份，若社區、工業區採分期開發，則已取得區分所有之住戶、事業不得拒絕後續開發之建築物、事業之污水排入已完成專用下水道或要求給付償金。另開發者易人時，新開發者仍須依前項規定為之。

11. 落實污水下水道用戶排水設備承裝商管理

污水下水道功能端賴用戶完成接管將污水排入系統處理，功能始克彰顯，而用戶接管工作深具技術性，須經訓練及檢定合格方能勝任，目前接管工作依據施行細則第十七條之一，得由自來水管承裝商承裝。因自來水與污水性質不同，為落實接管工作之健全，確保接管品質，擬將污水下水道用戶接管工作另立「污水下水道用戶排水設備承裝商」承裝，並對該承裝商所聘技工一併納入管理，修正條文「污水下水道用戶排水設備，應由登記合格之污水下水道用戶排水設備承裝商承裝。」，「污水下水道用戶排水設備承裝商非經主管機關許可及登記，並發給執業許可證及技工工作證及承裝商手冊，不得營業。」，「污水下水道用戶排水設備承裝商之資格、許可條件、應登記事項、經營、施工、管理及所屬技工資格等事項之辦法，由中央主管機關訂定之」。

12. 專章規定雨水下水道條文

主管雨水下水道機關咸認為現行下水道法對雨水下水道而言，形同俱文，勉強引用恐引發適法性問題，原因為現行條文無明顯規範雨水下水道方面之規定，常造成地方政府若干疑義，而中央主管機關在解釋上亦滋生困擾，就實務而言，雨水下水道有許多事物須詳細規定，諸如雨水下水道疏通以防積水、附掛纜線、維護管理等問

題，修正草案已專章、專節規範雨水下水道，彰顯雨水下水道建設管理之法令依據。增列條文「直轄市、縣（市）主管機關應將規劃設置之公共雨水下水道排水區域及系統等相關事項，公告週知」，「公共雨水下水道之明渠、滯洪貯留池、沉沙池、抽水站及其他附屬設施所需要之用地，得經主管機關核定，依法徵收或撥用之。」，「公共雨水下水道之維護、管理方式及經費編列辦法，由直轄市、縣（市）主管機關訂定之。」「直轄市、縣（市）主管機關應依排水區域，建立公共雨水下水道之防汛、積水等資訊及查報機制。」，「颱風來襲有豪大雨發生之虞時，直轄市、縣（市）主管機關應視實際情況，將可能積水、釀災地區或前條資訊，以適當方法公告或提供相關防災單位。」「直轄市、縣（市）主管機關於颱風或豪大雨發生後，應調查積水範圍及深度，並督促該下水道機構修復、清疏發生損壞或淤積之雨水下水道。」

13. 提高違反下水道法之處罰額度

下水道法雖屬建設法令，以工程建設為主，但隨工程之陸續完工，對於違反規定之處罰案例將增多，因此，若干罰責應予加重，諸如未依規定完成用戶接管、毀損下水道、排入水質超過限值等行為，污水下水道用戶排水設備承裝商違反管理辦法規定等均應加重罰則，以有效管理下水道相關建設、使用、管理工作。

3.3 歷年污水下水道相關計畫概要

歷年污水下水道相關計畫概要

- (一) 77 年奉行政院核定「污水下水道發展方案」為全面推動污水下水道建設依據。
- (二) 80 年核定「污水下水道第一期六年建設計畫」（81~86 年）。
- (三) 86 年度底修正「污水下水道方案」，訂定「污水下水道第二期六年建設計畫」，（87~92 年）。
- (四) 91 年 5 月核定「挑戰 2008：國家發展重點計畫」，預定投資 599.6 億元，在 91~96 年將普及率由 8%~20.3%。
- (五) 92 年「新十大建設」計畫，預定投資 691.4 億元，在 92~97 年將普及率由 10.87%~27.3%。
- (六) 92 年度底核定「污水下水道第三期六年建設計畫」，（92~97 年）配合「新十大建設」政府自辦(62 處)及民間參與(11 處)共投資 1291 億元，普及率由 10.87%~22.1%。
- (七) 93 年中修正「污水下水道第三期六年建設計畫」，（92~97 年）政府自辦(53 處)及民間參與(36 處)共投資 1371.2 億元，普及率由 10.87%~22.1%

3.4 污水下水道建設計畫辦理流程

污水下水道建設計畫辦理流程

- (一) 確認系統範圍：大系統:以河川流域為界，小系統:以鄉鎮為界。
- (二) 辦理系統規劃：確認管線系統分布及處理廠位置。
- (三) 研提實施計畫：由縣市政府提出，經主計處、經建會及營建署審查後通過據以實施；
以五至七年為一期，訂定分年經費需求及工程內容。
- (四) 辦理工程建設：用地取得、污水處理廠、收集管線、用戶接管等工程之設計施工。
- (五) 營運及操作維護。

3.5 目前中央政策方向

鑒於污水下水道為國家現代化之重要指標，但政府財政日益困窘，如能採「促進民間參與公共建設法」(以下簡稱「促參法」)之規定引進民間活力、資金、技術及效率參與污水下水道之建設，除可加速提昇我國污水下水道用戶接管普及率，提昇國家競爭力外，更可帶動污水下水道相關產業蓬勃發展，有效振興我國之經濟。內政部為推動民間參與污水下水道系統建設，奉行行政院前游院長指示提報「促進民間參與污水下水道系統建設推動方案」報奉行政院 92 年 6 月 18 日院臺內字第 0920030255 號函核定實施，全力推動高雄楠梓及台北淡水二示範系統，已有初步成效，茲為擴大辦理，行政院游前院長 93 年 5 月 17 日指示污水下水道系統建設應以民間參與為原則，由內政部檢討修正污水下水道第三期建設計畫，並循程序報核，為利污水下水道第三期建設計畫之推動，促進民間參與污水下水道系統建設推動方案(修正本) 行政院於 94 年 1 月 19 日院臺建字第 0940080150 號函核定。

(一) 污水下水道建設將採政府自行辦理及以 BOT 民間參與方式二部分同時進行：

1. 政府自辦部分 97 年以前預計推動 53 處污水下水道系統(含台北市)如圖 3-1 政府自辦污水下水道系統。

縣市別	系統名稱	
台北市	台北市	
高雄市	高雄第三期	
台北縣	八里地區	蘆洲地區
	沙土地區	三重地區
	大漢溪流域(新北水源特定區(未納戶))	
	新店溪流域(板橋、新店、中和、永和、土城)	
	宜蘭縣	宜蘭地區
桃園縣	林口南區	板新(大溪)
	板新(石門)	復興台地
新竹縣	竹北地區	竹東地區

縣市別	系統名稱	
苗栗縣	苗栗地區	明德水庫特定區
台中縣	谷關、環山、梨山地區	台中港定區(關連)
	石岡壩	
彰化縣	二林鎮	
南投縣	南崗	
雲林縣	斗六市	斗六工業區附近地區
嘉義縣	嘉義交流道附近特定區	六腳鄉(蒜頭地區)
	大埔鄉	朴子市
	民雄鄉	

縣市別	系統名稱	
台南縣	官田鄉	柳營鄉
高雄縣	旗山美濃	鳳山鳥松
	大樹	
屏東縣	屏東市	恆春
花蓮縣	花蓮地區	鳳林
	鯉魚潭	
台東縣	知本溫泉特定區	
澎湖縣	鎮港地區	雙湖園
基隆市	基隆市	六堵
新竹市	新竹市	
台中市	台中市二期	台中工業區
台南市	台南市	
福建省	金門地區	馬祖地區

圖 3-1 政府自辦污水下水道系統

資料來源：內政部營建署

2. BOT 民間參與方式部分，已推動楠梓及淡水 2 處系統，94~97 年將繼續推動 34 處系統，如圖 3-2 促進民間參與建設之污水下水道系統

縣市別	系統名稱	
高雄市	楠梓	
台北縣	淡水	板新(三峽)
	瑞芳鎮	板新(鶯歌)
宜蘭縣	羅東	
桃園縣	桃園地區	中壢地區
	板新(埔頂)	
苗栗縣	竹南頭份及頭份交流道	
台中縣	豐原市	
彰化縣	彰化市	和美
	鹿港福興	
南投縣	南投市	埔里
	單屯	竹山
雲林縣	斗南鎮	北港鎮

縣市別	系統名稱	
嘉義縣	太保市都計區暨高鐵特定區	
台南縣	佳里鎮	永康
	歸仁	
高雄縣	獅龍溪(大社、仁武)	大寮
	橋頭鄉	岡山地區
屏東縣	東港溪流域內埔	
台東縣	台東市	
花蓮縣	玉里	
澎湖縣	馬公地區	
台中市	台中三期	
嘉義市	嘉義市	
台南市	鹽水	台南

圖 3-2 促進民間參與建設之污水下水道系統

資料來源：內政部營建署

3. 促進民間參與污水下水道系統建設推動方案（修正本）係行政院 2005 年 1 月 19 日院臺建字第 0940080150 號函核定，原奉院核定以 BOT 方式辦理之示範及優先系統共 11 處，加上原奉核定政府自辦系統尚未發包施工，規模達一萬噸之系統共 25 處，改以促進民間參與方式辦理，合計以民間參與方式辦理之系統計 36 處。

實施目標：

- 一、紓解政府財政負擔，加速提昇公共污水下水道普及率。
- 二、達成環境保護以改善國民生活品質。
- 三、帶動與下水道建設營運相關之土木、水利、環工、機電、電氣等營建產業及法務、財務、金融等關聯行業之發展，以創造就業機會，帶動經濟發展。

實施策略：

- 一、整合現行收費機制，落實使用者、污染者付費之公平理念。
- 二、樹立示範案例，減少推動阻礙。
- 三、配合既有法規，減少修法時程，加速推動進程。
- 四、確立中央與地方分工，獎勵地方政府積極推動，提高施政效率。
- 五、提供民間投資誘因、排除投資障礙。

六、引進民間資金、技術與創意，降低建設營運成本，帶動經濟成長實施對象。

實施對象：

- 一、尚未建設之系統：依促參法第八條第一項第一款辦理，即以 BOT「由民間機構投資興建並為營運；營運期滿後，移轉該建設之所有權予政府」方式辦理。
- 二、建設中之系統：部分設施已完成之系統，可依同法第四款，即以 ROT「由政府委託民間機構，或由民間機構向政府租賃現有設施，予以擴建、整建後並為營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府」方式辦理。
- 三、建設完成之系統：可依同法第五款，即以 OT「由政府投資興建完成後，委託民間機構營運，營運期間屆滿後，營運權歸還政府」方式辦理。

執行措施：

- 一、土地取得：污水處理廠及抽水站用地，係以政府取得交付民間使用為主要方式，並於公告招商前由政府取得。
 - 二、環境影響評估：於公告招商前由政府負責辦理完成。
 - 三、建設分工：本方案以 BOT 或 ROT 辦理者，以民間負責全系統之建設營運為原則
 - 四、最低營運量保證：主辦機關應承諾保證最低營運量，以避免民間機構因公權力無法行使，徒增風險與成本。
 - 五、污泥處理：主辦機關應於招商前明訂污泥最終處置模式，以消除民間機構投資之不確定性。
 - 六、管線遷移費及用地償金：由政府負擔，依工程進度核撥。
4. 內政部營建署 94.11.15 召開「污水下水道第三期建設計畫 53 處政府自辦系統改採促進民間參與方式會議」，53 處政府自辦污水下水道系統除基隆六堵與桃園林口南區系統之外，餘均依促參法 46 條，公開徵求民間機構採 ROT 或 OT 方式辦理。污水下水道第三期建設計畫因應政策發展，中央將配合作第二次修正，惟目前中央政策仍未定。

第四章 民眾參與污水下水道建設相關規定

4.1 下水道法令相關規定

(一) 下水道法第 4 條規定 中央主管機關辦理左列事項：

- 一 下水道發展政策、方案之訂定。
- 二 下水道法規之訂定及審核。
- 三 直轄市、縣（市）下水道系統發展計畫之核定。
- 四 直轄市、縣（市）下水道建設、管理與研究發展之監督及輔導。
- 五 下水道操作、維護人員之技能檢定及訓練。
- 六 下水道技術之研究發展。
- 七 跨越直轄市與縣（市）或二縣（市）以上下水道規劃、建設及管理之協調。
- 八 其他有關全國性下水道事宜。前項各款事項涉及環保及水利者，應會同中央環保及水利主管機關辦理之。

(二) 下水道法第 6 條 縣主管機關辦理左列事項：

- 一 縣下水道建設之規劃及實施。
- 二 縣下水道單行規章之訂定。
- 三 縣屬下水道之管理。
- 四 鄉（鎮、市）下水道建設與管理之監督及輔導。
- 五 其他有關縣下水道事宜。

(三) 下水道法第 14 條 下水道機構因工程上之必要，得在公、私有土地下埋設管渠或其他設備，其土地所有人、占有人或使用人不得拒絕。但應擇其損害最少之處所及方法為之，並應支付償金。如對處所及方法之選擇或支付償金有異議時，應報請中央主管機關核定後為之。

(四) 下水道法第 16 條 下水道機構因勘查、測量、施工或維護下水道，臨時使用公、私土地時，土地所有人、占有人或使用人不得拒絕。但提供使用之土地因而遭受損害時，應予補償。如對補償有異議時，應報請中央主管機關核定後為之。

(五) 下水道法施行細則第 3 條規定，「下水道」分為雨水下水道、污水下水道和合流下水道共三種。「污水下水道」：專供處理家庭污水及事業廢水之下水道。

(六) 下水道法施行細則第 7 條：依本法第十四條規定使用公、私有土地時，下水道機構應於工程計畫訂定後，以書面通知土地所有人、占有人或使用人。

(七) 下水道法施行細則第 8 條：依本法第十六條規定臨時使用公、私有土地時，下水道機構應以書面通知土地所有人、占有人或使用人，如情況急迫，得先行施工，補

行通知。

- (八) 下水道法施行細則第 9 條：土地所有人、占有人或使用人依本法第十四條第一項但書或第十六條但書提出異議者，應於前二條之通知到達後三十日內，以書面向下水道機構為之，逾期不予受理。

對污水下水道建設而言，在我國「下水道法」中並無民眾參與之重大規定，相關者僅如第十四條規定「因工程上之必要，得依公、私土地下埋設管渠或其他言設備，其土地所有人、占有人或使用人不得拒絕。但應擇其損害最少之處所及方法為之，並應支付償金。如對處所及方法之選擇或支付償金有異議時，應報請上級主管機關核定後為之」。第十六條規定「臨時使用公、私土地時土地所有人，占有人或使用人不得拒絕」。可見我國現行「下水道法」中，嚴重缺少民眾參與之原則、精神與程序。

4.2 促進民間參與公共建設法令

(一) 促進民間參與公共建設法

1. 第 3 條 本法所稱公共建設，指下列供公眾使用或促進公共利益之建設：

- 一 交通建設及共同管道。
- 二 環境污染防治設施。
- 三 污水下水道、自來水及水利設施。
- 四 衛生醫療設施。
- 五 社會及勞工福利設施。
- 六 文教設施。
- 七 觀光遊憩重大設施。
- 八 電業設施及公用氣體燃料設施。
- 九 運動設施。
- 一〇 公園綠地設施。
- 一一 重大工業、商業及科技設施。
- 一二 新市鎮開發。
- 一三 農業設施。

本法所稱重大公共建設，指性質重要且在一定規模以上之公共建設；其範圍，由主管機關會商內政部、財政部及中央目的事業主管機關定之。

2. 第 16 條 公共建設所需用地為私有土地者，由主辦機關或民間機構與所有權人協議以一般買賣價格價購。價購不成，且該土地係為舉辦政府規劃之重大公共建設所必需者，得由主辦機關依法辦理徵收。

前項得由主辦機關依法辦理徵收之土地如為國防、交通、水利、公共衛生或環境保護事業因公共安全急需使用者，得由主辦機關依法逕行辦理徵收，不受前項協議價購程序之限制。

主辦機關得於徵收計畫中載明辦理聯合開發、委託開發、合作經營、出租、設定地上權、信託或以使用土地之權利金或租金出資方式，提供民間機構開發、興建、營運，不受土地法第二十五條、國有財產法第二十八條及地方政府公產管理法令之限制。

本法施行前徵收取得之公共建設用地，得依前項規定之方式，提供民間機構開發、興建、營運，不受土地法第二十五條、國有財產法第二十八條及地方政府公產管理法令之限制。

徵收土地之出租及設定地上權，準用前條第一項及第二項租金優惠之規定。

3. 第 18 條 民間機構興建公共建設，需穿越公有、私有土地之上空或地下，應與該土地管理機關或所有權人就其需用之空間範圍協議設定地上權。其屬公有土地而協議不成時，得由民間機構報請主辦機關核轉行政院核定，不受土地法第二十五條之限制；其屬私有土地而協議不成時，準用徵收規定取得地上權後，租與民間機構使用，其租金優惠準用第十五條第一項及第二項之規定。

前項土地因公共建設路線之穿越，致不能為相當使用時，土地所有權人得自施工之日起至開始營運後一年內，向主辦機關申請徵收土地所有權，主辦機關不得拒絕；其徵收補償地價依第十六條之規定，並於扣除原設定地上權取得之對價後補償之。其所增加之土地費用，應計入公共建設成本中。

前二項土地上空或地下使用之程序、使用範圍、界線之劃分及地上權之設定、徵收、補償、登記之審核辦法，由中央目的事業主管機關會同內政部定之。

4. 第 20 條 依第十六條及第十八條規定徵收之土地所有權或地上權，其使用期限應依照核准之計畫期限辦理。未依核准計畫期限使用者，原土地所有權人得於核准計畫期限屆滿之次日起五年內，向該管直轄市或縣（市）地政機關申請照原徵收價額收回其土地。
5. 第 27 條 主辦機關為有效利用公共建設所需用地，得協調內政部、直轄市或縣（市）政府調整都市計畫土地使用分區管制或非都市土地使用管制後，開發、興建供該公共建設之附屬事業使用。

前項附屬事業使用所容許之項目，由主辦機關會同內政部及有關機關定之。但經營前項事業，依法令需經其他有關機關核准者，並應申請核准之。

民間機構以依第十五條或第十九條規定取得之土地辦理開發，並於該土地上經

營第一項規定之事業者，其所得為該公共建設之附屬事業收入，應計入該公共建設整體財務收入中。

6. 內政部促進民間參與污水下水道系統建設附屬事業使用容許項目，經內政部營建署多次邀集各縣市開會研討，已於 93 年 12 月 31 日內政部台內營字第 0930088457 號令發布。如表 4-1。

內政部促進民間參與污水下水道系統建設附屬事業使用容許項目

中華民國 93 年 12 月 31 日

內政部台內營字第 0930088457 號令發布

公共建設	附屬事業使用容許項目	使用容許項目內容
污水下水道	農業	農作產銷設施 休閒農業設施 林業設施
	化學業	基本化學工業製造業之廠房、辦公及營業設施
	電力供應	發電、供電設施
	餐飲業	餐飲設施
	體育運動業	競技及休閒體育場館業設施及運動訓練設施
	觀光及旅遊服務業	觀光遊樂設施 觀光旅館 旅館
	環保服務業	環境檢測服務業設施 環保設備製造業設施 再生水製造業之廠房、辦公及營業設施 污水回收處理設施 污泥回收再處理設施 廢棄物清除設施
	停車場經營業	停車場
	汽車駕訓業	汽車教練場
	汽車服務業	汽車修理設施 汽車拖吊設施 汽車清洗設施

公共建設	附屬事業使用容許項目	使用容許項目內容
	污水下水道管線所附設纜線之租賃	污水下水道管線所附設纜線
	倉儲業	堆棧、棚棧、一般倉庫、冷藏庫、保稅倉庫
	營建剩餘土石方資源堆置處理場	營建餘土之暫存、堆置、加工、分類等處理功能設施

備註：

- 一、附屬事業使用容許項目，應依促進民間參與公共建設法（以下簡稱本法）第二十七條第一項規定，由主辦機關視需要協調內政部、直轄市或縣（市）政府調整都市計畫土地使用分區管制或非都市土地使用管制後，據以開發、興建供該公共建設之附屬事業使用。又依同條第二項規定，經營之附屬事業，依法令需經其他有關機關核准者，並應申請核准之。
- 二、本法施行細則第五條污水下水道之附屬事業容許項目，由主辦機關視其性質，於辦理可行性研究與先期規劃作業時綜合考量。
- 三、為因應社會、經濟環境之變遷及個案之特殊需要，附屬事業使用容許項目得依本法第二十七條第一項之精神，經主辦機關會同內政部及有關機關擬具其他項目。

(二) 促進民間參與公共建設法施行細則

1. 第 5 條 本法第三條第一項第三款所稱污水下水道，指專供處理家庭污水及事業廢水之下水道及其設施。
2. 第 29 條 民間機構依本法第二十三條第一項但書規定先行進入或使用公、私有土地或建築物時，仍應事先經主辦機關許可，並通知公、私有土地或建築物之所有人、占有人、使用人或管理人。

但無法事先通知者，得於事後補行通知。

綜觀促進民間參與公共建設法令，有關民眾參與的部分相當有限，有關影響人民權益情形時，立法思考方向仍屬於告知性的強制規定的範疇。

4.3 行政程序法相關規定

目前世界各國「民眾參與」之主要型式就是聽證，在美國聯邦行政程序法中對於聽證訂有專門條文，而且有關聽證之法規條文佔了行政程序法所有條文的一半以上。西德行政程序法中對於聽證亦有聽證之專門條文規定，英國、日本行政程序法亦有類似之相關法令規定，是故聽證是當代政府行政程序之主要核心問題，而且已發展成為完整之系統在運作。國內之行政程序法亦已公布，其中亦有相關條文規定。亦即民眾參與是計

畫擬定時，不可缺之必要法律程序與措施。

(1) 正當程序之核心—聽證權

1. 聽證制度概述

按照法學界的通說，聽證（hearing）的概念最早淵源於英國普通法中的自然公正原則。這一古老的原則包括兩方面的基本內容，一是任何有利害關係的當事人的辯護都應當被公平的聽取；二是任何人不能成為與自己有關的案件的裁決者。根據這一原則，法官在裁決過程中必須給當事人以充分的陳述、申辯權，必須在公平、公正地聽取雙方當事人意見的基礎上做出裁決。逐漸地聽取有利害關係當事人意見的做法也就演化出了西方的聽證制度。之後，隨著美國憲法修正案中「未經正當法律程序，不得剝奪任何人的生命、自由和財產」的制定，作為「正當法律程序」核心內容的聽證制度在西方被越來越廣泛地應用到立法，司法和行政等領域中。從聽證制度的淵源和沿革可以看出，聽證的核心內容在於「聽取當事人的意見」。由此，我們可以對聽證的概念進行如下表述：聽證是一定的國家機關在做出某些裁決前，給予當事人一定的機會，就特定事項聽取當事人陳述、申辯意見的程式（）。「聽證權」約有廣義和狹義之分，「廣義的聽證權」殆與「正當行政程序」相當；「狹義的聽證權」指行政機關於作成行政決定前，應給予當事人答覆、辯解或說明的機會，堪稱「正當行政程序」的核心。

2. 廣義的聽證權

美國聯邦上訴法院法官 H. Friendly 嘗分析憲法上正當程序保障的內涵，得出十項要素，可謂廣義的聽證權內涵：

- (1) 公正的法庭(An unbiased tribunal.)
- (2) 告知擬採取的行動及理由(Notice of the proposed action and the grounds asserted for it.)
- (3) 反駁擬議行動之機會(Opportunity to present reasons why the proposed actions should not be taken)
- (4) 聲明證據之權，包括傳訊証人之權(The right to present evidence, including the right to call witness.)
- (5) 獲悉不利證據之權(The right to know opposing evidence.)
- (6) 詰問對造証人之權(The right to cross-examine adversary witness)
- (7) 完全依證據作成決定(Decision based exclusively on the evidence presented.)
- (8) 選任辯護人之權(Right to counsel.)

(9) 法庭應就提出之證據作成筆錄(Requirement that the tribunal prepare a record of the evidence presented.)

(10) 法庭應以書面載明事實認定及裁決理由(Requirement that the tribunal prepare written finding of fact and reasons for its decision.)

3. 狹義的聽證權：

狹義的聽證權即「申辯」的機會。我國「行政程序法」將「聽證」分為正式程序的「聽證」，及非正式程序的「陳述意見之機會」兩種。(湯德宗，翁岳生編，2000年)

(2) 聽證之法律意義

在各國行政程序立法例以及我國之「行政程序法」，固然以行政機關之公法意思表示如何形成或決定與執行其規範主要內容，唯行政程序亦具有保護人民權利之目的，因而無論是各國立法例或各種不同版本草案中，多有規定人民在行政程序進行中享有閱覽卷宗、聽證予保密請求權等權利，其中又以聽證之規定最為重要。最早制定「行政程序法」之奧地利，「行政手續法」中賦予當事人聽證之原則，甚至成為當時制定行政手續法主要動機(吳庚，1992)。聽證制度是「行政程序法」基本制度的核心。因為行政程序的公正與公開，構成了「行政程序法」的生命源；沒有公正與公開，就沒有「行政程序法」。而行政程序的公正與公開並不僅僅是在於讓行政相對人瞭解一個行為的結果，並讓行政相對人得到一個可以進行司法救濟的法律途徑。「行政程序法」中聽證制度的法哲學基礎，一般認為是英美普通法中的自然公正原則(Nature Justice)。自然公正原則中「排除偏見和聽取對方意見」的兩條重要原則已成為各國訴訟程式法的基本原則。

自然公正原則在司法領域中引人注目的功能，日益為追求法治的人們所關注。這種關注首先在立法領域中表現出來，即議會為使立法更趨合情合理、為法律創造更好的實施條件，便請與立法有關的利害關係人、或法律專家、政府官員等陳述意見，從而形成了立法聽證(Legislative Hearing)。二十世紀之後，行政權擴張導致了行政機關，其一，進一步拓寬了行政權活動的範圍，客觀上形成了行政立法權和行政司法權。其二，更加廣泛的自由裁量權。在這樣的社會背景下，如何規範行政機關依法行使行政權這一與法治生死悠關的問題凸現在人們的面前，如果要保證社會能正常地發展，人們必須解決這個問題。

人們在解決這一問題時發現，原有的行政法律制度至少存在著二個缺陷：其一，行政實體法律依據已無法再能有效地控制行政權，「依法行政原則」有重新檢討的必要；其二，法律賦予行政相對人事後的司法救濟權已不能有效地保護其自身的合法權益。於

是，人們提出了從行政程序上去控制行政機關已擴張且仍在日益擴張的行政權的方法，其核心是在行政權運作過程中設置各種監督機制，在各種行政程序的監督機制中，聽證制度尤為重要。人們到此已經認識到，「一個健全的法律，如果使用武斷的專橫的程式去執行，不能發生良好的效果。一個不良的法律，如果用一个健全的程序去執行，可以限制或削弱法律的不良效果。」。(王名揚，1995)

經過法學家和法官的不懈努力，以美國聯邦《行政程序法》為代表，在行政程序中確立起較為成熟的聽證制度。各國「行政程序法」之間有關聽證制度的內容的差異性是客觀存在的，但其基本的內容卻有相同性。一般認為，「行政程序法」的聽證制度的基本內容主要是：

1. 告知和通知：告知是行政機關在作出決定前將決定的事實和法律理由依法定形式告知給利害關係人。通知是行政機關將有關聽證的事項在法定期限內通告利害關係人，以使利害關係人有充分的時間準備參加聽證。告知和通知在行政程式中發揮著行政機關與行政相對人之間的溝通作用，是聽證中不可缺少的程式，對行政相對人的聽證權起著重要的保障作用。
2. 公開聽證：聽證必須公開，讓社會民衆有機會瞭解行政機關的行政決定作出的過程，從而實現監督行政機關依法行政。但聽證如涉及到國家秘密、商業秘密和個人隱私的，聽證可以不公開進行。
3. 委託代理：行政相對人並不一定都能自如地運用法律維護自己的合法權益，因此，應當允許其獲得必要的法律幫助。在聽證中，行政相對人可以委託代理人參加聽證，以維護自己的合法權益。
4. 對抗辯論：對抗辯論是由行政機關提出決定的事實和法律依據，行政相對人對此提出質疑和反詰，從而使案件事實更趨真實可靠，行政決定更趨於公正、合理。
5. 製作筆錄。聽證過程必須以記錄的形式保存下來，行政機關必須以筆錄作為作出行政決定的唯一依據。

(3) 我國「行政程序法」聽證之規定

依我國「行政程序法」規定，行政機關應採行聽證制度，係屬於行政行為前之規定，在積極方面，可集思廣益、加強溝通、提高行政效能，在消極方面，可防止偏私、杜絕專斷、確保依法行政。「行政程序法」第十節中對於聽證之適用(第五十四條)、聽證之通知及公告(第五十五條)、變更聽證日期或場所(第五十六條)聽證之主持與協助人員(第五十七條)、舉行預備聽證(第五十八條)、聽證公開原則(第五十九條)、聽證之開始(第六十條)、當事人之權利(第六十一條)、主持人之職權(第六十二條)、聽證程序中之異議與處置(第六十三條)、聽證紀錄(第六十四條)、聽證之終結(第六十五條)、再聽證

(第六十六條)，均有明確之規定。此亦為民眾參與之主要法律及程序依據。

1. 陳述意見之機會

我國「行政程序法」將「聽證權」分為正式的「言詞辯論」程序與非正式的「書面陳述」程序；前者稱為「聽證」，後者稱為「陳述意見之機會」。「行政程序法」第三十九條規定：「行政機關基於調查事實及證據之必要，得以書面通知相關之人『陳述意見』。通知書中應記載詢問目的、時間、地點、得否委託他人到場及不到場所生之效果。」。第一百零二條規定：「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。」，第一百零五條規定：「行政處分之相對人依前條規定提出之陳述書，應為事實上及法律上陳述。利害關係人亦得提出陳述書，為事實上及法律上陳述，但應釋明其利害關係之所在。不於期間內提出陳述書者，視為放棄陳述之機會。」，第一百零六條規定：「行政處分之相對人或利害關係人得於第一百零四條第一項第四款所定期限內，以言詞向行政機關陳述意見代替陳述書之提出。以言詞陳述意見者，行政機關應作成紀錄，經向陳述人朗讀或使閱覽確認其內容無誤後，由陳述人簽名或蓋章；其拒絕簽名或蓋章者，應記明其事由。陳述人對紀錄有異議者，應更正之。」所謂「陳述意見之機會」，原則上係由當事人或利害關係人，以「陳述書」提出事實上及法律上之見解；但解釋上，機關認為有必要時，亦得給予言詞陳述意見的機會。另，「行政程序法」第四十六條規定之「卷宗閱覽請求權」，乃實現聽證權所必要之輔助性權利，應認為係聽證權之一部分。(湯德宗、翁岳生，2000)「聽證」(正式的聽證權)

「行政程序法」規定應舉行「聽證」者，如第一百六十四條第一項規定：「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。」，第一百五十五條規定：「行政機關訂定法規命令，得依職權舉行聽證。」，第一百五十六條規定：「行政機關為訂定法規命令，依法舉行聽證者，應於政府公報或新聞紙公告，載明下列事項；一、訂定機關之名稱：

其依法應由數機關會同訂定者，各該機關之名稱。二、訂定之依據。三、草案之全文或其主要內容。四、聽證之日期及場所。五、聽證之主要程序。」，第一百零七條規定：「行政機關遇有下列各款情形之一者，舉行聽證：一、法規明文規定應舉行聽證者。二、行政機關認為有舉行聽證之必要者。」。「聽證」必為「言詞辯論」，並以公開為原則。當事人於聽證時得委任代理人、陳述意見、提出證據，

經主持人同意後，並得詢問機關代表、鑑定人、其他當事人及其代理人、對詰證人等。

「聽證」為正式程序（formal procedures），基本上在模仿司法（法庭）程序，強調程序的「要式性」及「聽證紀錄對於行政決策（作成行政行為）的拘束性」。

2. 聽證程序

「行政程序法」有關聽證程序規定於第五十四至六十六條，其方式如下：

(1) 聽證通知

行政機關依法舉行聽證的，應當在聽證前以書面形式通知給當事人和已知的利害關係人，「行政程序法」第五十五條規定「行政機關舉行聽證前，應以書面記載下列事項，並通知當事人及其他已知之利害關係人，必要時並公告之：一、聽證之事由與依據。二、當事人之姓名或名稱及其住居所、事務所或營業所。三、聽證之期日及場所。四、聽證之主要程序。五、當事人得選任代理人。六、當事人依第六十一條所得享有之權利。七、擬進行預備程序者，預備聽證之期日及場所。八、缺席聽證之處理。九、聽證之機關。依法規之規定，舉行聽證應預先公告者，行政機關應將前項所列各款事項，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，應視事件之性質，預留相當期間，便利當事人或其代理人參與。」，「行政程序法」第五十五條規定：「行政機關得依職權或當事人之申請，變更聽證期日或場所，但以有正當理由為限。行政機關為前項之變更者，應依前條規定通知並公告。」

(2) 預備聽證程序

預備聽證程序其功能主要是盡可能促進聽證程式得以順利地進行。但預備聽證並不是必經程式，是否採用預備程序，完全由行政機關自由裁量，「行政程序法」第五十八條規定：「行政機關為使聽證順利進行，認為必要時，得於聽證期日前，舉行預備聽證。預備聽證得為下列事項：一、議定聽證程序之進行。二、釐清爭點。三、提出有關文書及證據。四、變更聽證之期日、場所與主持人。預備聽證之進行，應作成紀錄。」

(3) 聽證主持人

聽證應當由行政機關首長主持。但是由於行政機關首長不可能親自主持每一個案件的聽證工作，所以法律允許行政機關首長有權指定熟悉法律的工作人員主持聽證，以保證聽證能及時舉行，確保聽證的質量。「行政程序法」第五十八條規定：「聽證，由行政機關首長或其指定人員為主持人，必要時得由律師、相關專業人員或其他熟諳法令之人員在場協助之。」

(4) 聽證公開原則

聽證應當以言詞、公開的方式進行，如有下列情形出現時，聽證主持人可以決定全部或部分不公開聽證：(1) 公開顯然有違背公益之虞者。(2) 公開對當事人利益有造成重大損害之虞者。(「行政程序法」第五十九條)。

(5) 聽證流程

聽證以聽證主持人說明聽證案件的案由起始。聽證主持人應當保持一種超然、公正的立場。當事人在聽證過程之中，有權陳述意見，提出證據，在聽證主持人同意後，可以質問行政機關指定的人員、證人、鑒定人和其他當事人及其代理人。保障當事人在聽證過程中的上述權利，是實現聽證目的不可缺少的手段。

美國「行政程序法」也的此類規定。該法第五五六條規定：「當事人有權用證言或文書證據提起訴訟或抗辯；也有權提出反證，進行反詢問，以弄清全部事實之真相。」我國「行政程序法」第六十二條規定：「主持人應本中立公正之立場，主持聽證。」

主持人於聽證時，得行使下列職權：一、就事實或法律問題，詢問當事人、其他到場人，或促其提出證據。二、依職權或當事人之申請，委託相關機關為必要之調查。三、通知證人或鑒定人到場。四、依職權或申請，通知或允許利害關係人參加聽證。五、許可當事人及其他到場人之發問或發言。六、為避免延滯程序之進行，禁止當事人或其他到場之人發言；有妨礙聽證程序而情節重大者，並得命其退場。七、當事人一部或全部無故缺席者，逕行開始、延期或終結聽證。八、當事人曾於預備聽證中提出有關文書者，得以其所載內容視為陳述。九、認為有必要時，於聽證期日結束前，決定繼續聽證之期日及場所。一〇、如遇天災或其他事故不能聽證時，得依職權或當事人之申請，中止聽證。一一、採取其他為順利進行聽證所必要之措施。主持人依前項第九款決定繼續聽證之期日及場所者，應通知未到場之當事人及已知之利害關係人。」

(6) 聽證紀錄

「行政程序法」第六十二條規定聽證，應作成聽證紀錄，紀錄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，並記明當事人於聽證程序進行中聲明異議之事由及主持人對異議之處理。聽證紀錄，得以錄音、錄影輔助之。聽證紀錄當場製作完成者，由陳述或發問人簽名或蓋章；未當場製作完成者，由主持人指定日期、場所供陳述或發問人閱覽，並由其簽名或蓋章。前項情形，陳述或發問人拒絕簽名、蓋章或未於指定日期、場所閱覽者，應

記明其事由。陳述或。發問人對聽證紀錄之記載有異議者，得即時提出。主持人認異議有理由者，應予更正或補充；無理由者，應記明其異議。

(7) 聽證終結

聽證主持人認為有必要的，可以聽證日期結束前，決定繼續聽證的日期和地點，如認為當事人的意見已經充分發表，且已達到可以作出決定的程度，主持人應當終結聽證，但在作出決定前，行政機關認為有必要的話，還可以再進行聽證。（「行政程序法」第六十六、六十七條）。

4.4 環境影響評估法相關規定

對公共下水道而言，在我國「環境影響評估法」中有下列之相關規定，環評審查流程圖如圖 4-1：

- (一) 在實施第一階段環境影響評估，開發單位向目的事業主管機關提出環境影響評估說明書申請許可開發行為，其審查結論經主管機關書認為不須進行第二階段環境影響評估並經許可者，開發單位應舉行公開之說明會(第七條)。
- (二) 如應繼續進行第二階段環境影響評估者，開發單位應將環境影響評估說明書分送有關機關，並於開發所附近適當地點陳列或揭示，以及於新聞紙刊登，期滿後，舉行公開說明會(第八條)。
- (三) 居民有意見者，應於公開說明會後十五日內以書面向開發單位提出，並副知主管機關及目的事業主管機關(第九條)。
- (四) 主管機關應於公開說明會後邀集目的事業主管機關、相關機關……居民代表界定評估範疇(第十條)。
- (五) 開發單位編製環境影響評估報告書初稿時，應參酌主管機關、目的事業主管機關、相關機關……及當地居民所提意見，並且應將對當地居民意見之處理情形記載於其中，再向目的事業主管機關提出(第十一條)。
- (六) 目的事業主管機關收到環境影響評估報告書初稿後三十日內，應會同……並邀集……當地居民，進行現場勘查並舉行聽證會……，……作成紀錄(第十二條)
- (七) 目的事業主管機關應將前條之勘察現場紀錄、公聽會紀錄及評估書初稿送請主管機關審查。主管機關應於六十日內作成審查結論，……(第十三條)
- (八) 環境影響評估法施行細則第十八條至第三十條對於上述環境影響評估法第七條至第十三條有更詳細之規定。

依據環境影響評估法施行細則第五條第 2 項規定而訂定之「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」(環保署發布及修正)，第二十八條中規定環境保護工程之

興建，有下列情形之一者，應實施環境影響評估：

一 水肥處理廠興建或擴建工程，符合下列規定之一者：

- (一) 位於國家公園。
- (二) 位於野生動物保護區或野生動物重要棲息環境。
- (三) 位於海埔地。
- (四) 位於山坡地，申請開發面積一公頃以上者。
- (五) 平均每日處理量一百公噸以上者。

二 污水下水道系統之污水處理廠興建或擴建工程符合前款第二目、第三目或第四目規定，或污水處理廠之目標年服務人口在二十五萬人以上者。

污水下水道系統係優先改善都會區、新市鎮、水源保護區及河川污染整治，提昇生活品質及改善生活環境之重要基礎公共建設，經本研究隨機抽樣調查各縣市污水下水道系統合計 20 處，未實施環評系統計 11 處（佔 55%），實施環評系統計 9 處（佔 45%），如表 4-2 污水下水道系統實施環評抽樣統計表，顯示環境影響評估法之「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」第二十八條中規定，污水處理廠之目標年服務人口在二十五萬人以上者，應實施環境影響評估的標準，似乎過於寬鬆。



表 4-2 污水下水道系統實施環評抽樣統計表

縣市別	系統名稱	是否實施環境影響評估		系統類別		備註
		是	否	政府自辦系統	促進民間參與建設系統	
新竹縣	竹北		●	●		
新竹縣	竹東		●	●		
宜蘭	羅東		●		●	
桃園縣	林口南區		●	●		
桃園縣	板新(大溪)		●	●		
桃園縣	板新(石門)	●		●		預定 95 年完成環評
桃園縣	復興台地	●		●		預定 95 年完成環評
桃園縣	桃園地區	●			●	預定 95 年完成環評
桃園縣	中壢地區	●			●	
桃園縣	板新(埔頂)		●		●	
台北縣	八里地區	●		●		
台南縣	官田鄉		●	●		
台南縣	柳營鄉		●	●		
台南縣	佳里鎮		●		●	
台南縣	永康	●			●	
台南縣	歸仁		●		●	
高雄縣	旗山美濃	●		●		早期完成系統已辦理環境監測
高雄縣	鳳山烏松	●		●		
高雄縣	大樹	●		●		
花蓮縣	玉里		●		●	

資料來源：本研究調查整理

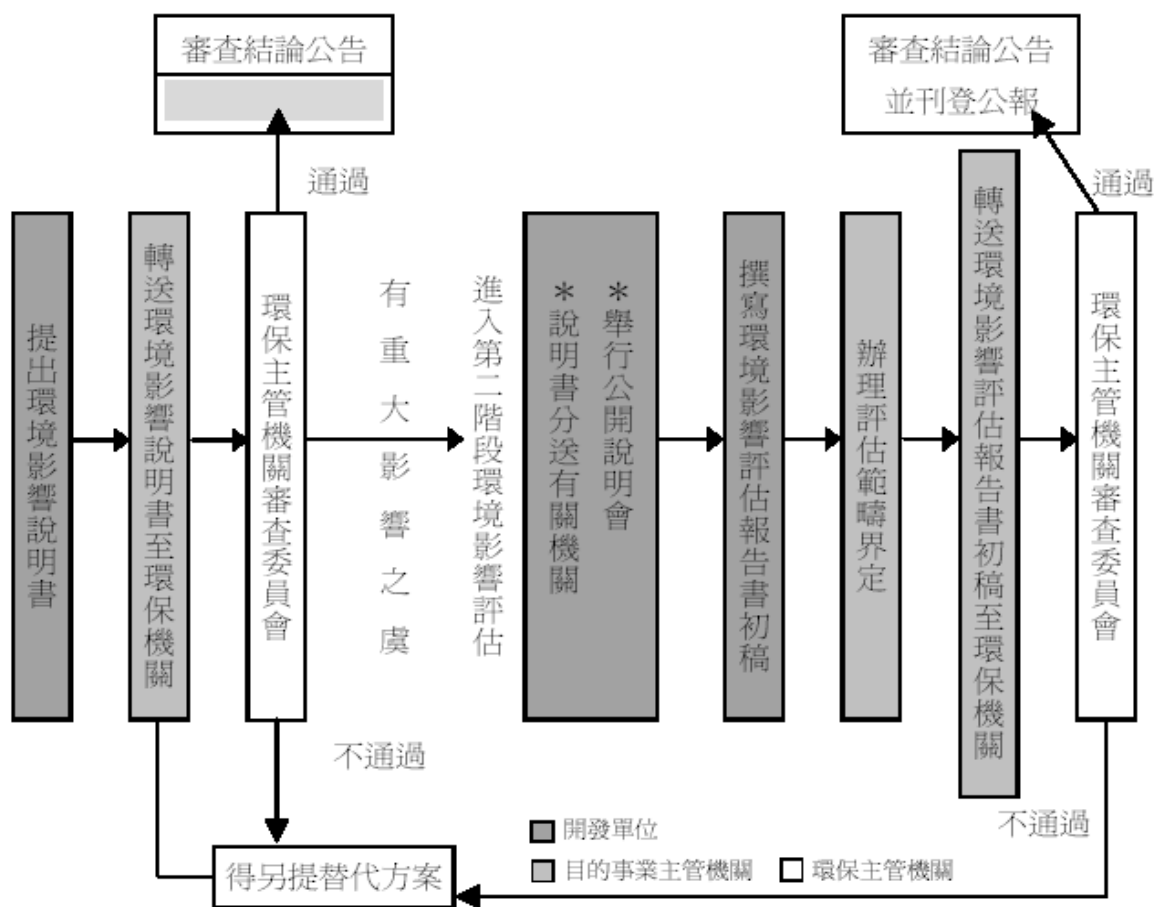


圖 4-1 環評審查流程圖

4.5 環境影響評估法與行政程序法之民眾參與程序比較

(一) 「環境影響評估法」民眾參與程序之規定

「環境影響評估法」對於環評程序區分為二階段，第一階段之環評幾乎是沒有民眾參與之規定，僅於第七條第二項規定「前項審查結論主管機關認不須進行第二階段環境影響評估並經許可者，開發單位應舉行『公開之說明會』」。

(二) 第二階段環評程序民眾參與之規定

1. 主管機關之審查結論認為開發行為對環境有重大影響之虞，而應繼續進行第二階段環境影響評估者，開發單位應將說明書揭示或陳列，以供公眾閱覽，期間不得少於三十日（「環評法」第八條第一項）。開發單位應於前項陳列或揭示期滿後，舉行『公開說明會』（「環評法」第八條第二項）。
2. 有關機關或當地民眾對於開發單位之說明有意見者，應於公開說明會後十五日內以

書面向開發單位提出，並副知主管機關及目的事業主管機關（「環評法」第九條）。

3. 主管機關應於公開說明會後邀集目的事業主管機關、相關機關、團體、學者、專家及民眾代表界定評估範疇（「環評法」第十條）。
4. 目的事業主管機關收到評估書初稿後三十日內，應會同主管機關、委員會委員、其他有關機關，並邀集專家、學者、團體及當地民眾，進行現場勘察並舉行『公聽會』，於三十日內作成紀錄，送交主管機關（「環評法」第十二條第一項）。
5. 目的事業主管機關應將前條之勘察現場紀錄、公聽會紀錄及評估書初稿送請主管機關審查（「環評法」第十三條第一項）。主管機關應於六十日內作成審查結論，並將審查結論送達目的事業主管機關及開發單位（「環評法」第十三條第二項）。

（三）「環評法」民眾參與程序修法前後之比較

1. 「環評法」修正經過

「環評法」於民國八十三年制頒迄今，共經過三次修正，第一次修正是在民國八十八年十一月三十日（同年十二月三十日公布），該次修法主要是配合台灣省政府功能業務與組織之調整（即所謂「精省」），刪除台灣省政府環境保護處為環評法主管機關之規定，並配合地方制度法之規定意旨，將「直轄市」部分修正為「直轄市政府」，同時將直轄市的主管機關從環保局提升為直轄市政府。

「環評法」第二次修正是在民國九十一年五月十七日（同年六月十二日公布），該次修法主要是配合「行政程序法」的施行，將部分施行細則的規定提升至法律位階。

「環評法」第三次修正是在民國九十一年十二月十七日（民國九十二年一月八日公布），該次修法的緣由仍是配合「行政程序法」的施行，其重點為修改十二及十三條，將「聽證會」改為公聽會。另外亦修改第十四條第一項及第二十三條第一項第一款、第三款並增訂第二十三條第七、八、九、十項。

2. 「聽證會」改為「公聽會」之立法理由及比較

「環評法」第三次修正，將第十二及十三條之「聽證會」改為「公聽會」，其餘條文均未變動。第十二條第一項之修正前之條文為「目的事業主管機關收到評估書初稿後三十日內，應會同主管機關、委員會委員、其他有關機關，並邀集專家、學者、團體及當地居民，進行現場勘察並舉行『聽證會』，於三十日內作成紀錄，送交主管機關」。其立法理由為「本法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，爰將第一項中『聽證會』修正為『公聽會』以利執行」。

第十三條第一項之修正前之條文為「目的事業主管機關應將前條之勘察現場紀錄、『聽證會』紀錄及評估書初稿送請主管機關審查。」其立法理由與第十二條第一項

理由相同。

3. 「環境影響評估法施行細則」之修正情形

(1)環境影響評估法施行細則部分條文修正說明

環境影響評估法（以下簡稱本法）於八十三年十二月三十日公布施行後，其施行細則於八十四年十月二十五日訂定發布，於八十七年十一月十一日、八十八年九月八日及九十年八月一日修正部分條文。

行政程序法施行後，本施行細則已配合本法，就單純提昇位階或明確規定授權依據部分，於九十一年十月三十日加以修正。本法其餘配合行政程序法修正部分，已於九十二年一月八日修正發布。施行細則爰依上述母法修正及環境影響評估審查事實之需要，加以修正，其重點如下：

- 一、明定本法所稱之公聽會性質及目的，以茲明確。（增訂條文第二十四條之一）
- 二、配合本法第十二條，將「聽證會」修正為「公聽會」。（修正條文第二十五條及第二十六條，刪除第二十七條）
- 三、明定應重新辦理環境影響評估之情形，應就開發單位申請變更部分，而非整個開發行為內容再重新辦理環境影響評估（修正條文第三十八條）「環境影響評估法施行細則」是於民國八十四年十月二十五日訂定發布，於民國八十七年十一月十一日修正發布第 9、12、22、30、37、43 條條文；增訂第 10-1 條條文，民國八十八年九月八日修正發布第 2、4、10-1、13、14、40 條條文，民國九十年八月一日修正發布第 2、3、15、22、37 條條文，民國九十一年十月三十日修正發布第 37 條條文；並刪除第 9、10、10-1、14、31、42、44 至 47 條條文，民國九十二年八月十三日修正發布第 25、26、38 條條文；增訂第 24-1 條條文；並刪除第 27 條條文。

- (2)「環評法施行細則」民國九十二年八月十三日修正，主要是因應母法第十二、十三條將「聽證會」修正為「公聽會」。第二十五條修正前條文為「主管機關依本法第十條規定界定評估範疇或目的事業主管機關依本法第十二條規定進行現場勘察、舉行『聽證會』者，應考量左列事項邀集專家學者參加。一、個案之特殊性。二、評估項目。三、各相關專業領域。」。修正後條文係將「聽證會」修正為「公聽會」。第二十六條修正前條文為「目的事業主管機關依本法第十二條舉行『聽證會』者，應於十日前通知主管機關、委員會委員、其他有關機關、專家、學者、團體及當地居民。聽證場所應於開發行為所在地之適當地點行之。前項當地居民之通知，得委請當地鄉(鎮、市、區)公所轉知。」。修正後條文係將「聽證會」修正為「公聽會」。第二十七條刪除前條文為「聽證程序之進行，除法律另有規定外，應本公開公正公

平之原則以言詞為之。」。增訂第二十四之一條條文為「本法第十二條第一項、第十三條第一項所稱公聽會，指目的事業主管機關向主管機關、環境影響評估審查委員會(以下簡稱委員會) 委員、有關機關、專家學者、團體及當地居民，廣泛蒐集意見，以利後續委員會審查之會議。」如表 4-3 環境影響評估法施行細則部分條文修正草案條文對照表。

表 4-3 環境影響評估法施行細則部分條文修正草案條文對照表

修正條文	現行條文	說明
<p>第二十四條之一</p> <p>本法所稱公聽會，係指目的事業主管機關向環境影響評估審查委員會委員、有關機關、專家學者、團體及當地居民，廣泛蒐集意見，以利後續環境影響評估審查委員會審查之會議。</p>		<p>一、 本條新增。</p> <p>二、 立法院審查本法第十二條將「聽證會」修正為「公聽會」時，決議於說明欄增列：「本法第十二條所稱公聽會，係指目的事業主管機關向環境影響評估委員會委員、有關機關、專家學者、團體及當地居民，廣泛蒐集意見，以利後續環境影響評估委員會審查之會議。」為使各界瞭解本法公聽會之意旨，爰增訂本條文。</p>
<p>第二十五條</p> <p>主管機關依本法第十條規定界定評估範疇或目的事業主管機關依本法第十二條規定進行現場勘察、舉行公聽會者，應考量左列事項邀集專家學者參加。</p> <p>一、 個案之特殊性。</p> <p>二、 評估項目。</p> <p>三、 各相關專業領域。</p>	<p>第二十五條主管機關依本法第十條規定界定評估範疇或目的事業主管機關依本法第十二條規定進行現場勘察、舉行聽證會者，應考量左列事項邀集專家學者參加。</p> <p>一、 個案之特殊性。</p> <p>二、 評估項目。</p> <p>三、 各相關專業領域。</p>	<p>配合本法第十二條，將「聽證會」修正為「公聽會」。</p>
<p>第二十六條</p> <p>目的事業主管機關依本法第</p>	<p>第二十六條</p> <p>目的事業主管機關依本法第十</p>	<p>配合本法第十二條，將「聽證會」修正為「公聽會」。</p>

<p>十二條舉行公聽會者，應於十日前通知主管機關、委員會委員、其他有關機關、專家、學者、團體及當地居民。<u>公聽場所</u>應於開發行為所在地之適當地點行之。</p> <p>前項當地居民之通知，得委請當地鄉（鎮、市、區）公所轉知。</p>	<p>二條舉行聽證會者，應於十日前通知主管機關、委員會委員、其他有關機關、專家、學者、團體及當地居民。聽證場所應於開發行為所在地之適當地點行之。</p> <p>前項當地居民之通知，得委請當地鄉（鎮、市、區）公所轉知。</p>	
<p>第二十七條（刪除）</p>	<p>第二十七條</p> <p>聽證程序之進行，除法律另有規定外，應本公開公正公平之原則以言詞為之。</p>	<p>一、本條刪除。</p> <p>二、本法所稱公聽會之意旨及辦理方式，已於第二十四條之一、第二十五條及第二十六條明定。</p>
<p>第三十八條</p> <p>開發單位變更原申請內容有左列情形之一者，應就申請變更部分重新辦理環境影響評估：</p> <p>一、計畫產能、規模擴增或路線延伸百分之十以上者。</p> <p>二、土地使用之變更涉及原規劃之保護區、綠帶緩衝區或其他因人為開發易使環境嚴重變化或破壞之區域者。</p> <p>三、降低環保設施之處理等級或效率者。</p> <p>四、計畫變更對影響範圍內之生活、自然、社會環境或保護對象，有加重影響之虞者。</p>	<p>第三十八條</p> <p>開發單位變更原申請內容有左列情形之一者，應重新辦理環境影響評估：</p> <p>一、計畫產能、規模擴增或路線延伸百分之十以上者。</p> <p>二、土地使用之變更涉及原規劃之保護區、綠帶緩衝區或其他因人為開發易使環境嚴重變化或破壞之區域者。</p> <p>三、降低環保設施之處理等級或效率者。</p> <p>四、計畫變更對影響範圍內之生活、自然、社會環境或保護對象，有加重影響之虞者。</p> <p>五、對環境品質之維護，有不</p>	<p>依據本法第十六條規定，應重新辦理環境影響評估之情形，應針對開發單位申請變更部分，而非整個開發行為內容重新辦理環境影響評估。為免各界對本條文產生誤解，爰修正第一項。</p>

<p>五、對環境品質之維護，有不利影響者。</p> <p>六、其他經主管機關認定者。</p> <p>前項第一款及第二款經主管機關及目的事業主管機關同意者，不在此項。</p> <p>開發行為完成並取得營運許可後，其有規模擴增或擴建情形者，仍應依本法第五條規定實施環境影響評估。</p>	<p>利影響者。</p> <p>六、其他經主管機關認定者。</p> <p>前項第一款及第二款經主管機關及目的事業主管機關同意者，不在此項。</p> <p>開發行為完成並取得營運許可後，其有規模擴增或擴建情形者，仍應依本法第五條規定實施環境影響評估。</p>	
---	--	--



(四) 說明會、公聽會與聽證之比較

說明會、公聽會與聽證對於人民權利之保障程度各有不同，「說明會」屬低層次之保障，「公聽會」屬中層次之保障，「聽證」則屬高層次之保障。

1、說明會

說明會於「環評法」第七條第二項之規定僅「主管機關認不須進行第二階段環境影響評估並經許可者，開發單位應舉行『公開之說明會』」，因此說明會可說是「單方宣導」之方式，至於其程序如何？當地居民有否發言之機會？以及當地居民反對是否激烈則無明文說明處置方式。

2、公聽會

「環評法」要求目的事業主管機關收到評估書初稿後三十日內，應會同主管機關、委員會委員、其他有關機關，並邀集專家、學者、團體及當地居民，進行現場勘察並舉行「公聽會」（「環評法」第十二條第一項）。目的事業主管機關將勘察現場紀錄、「公聽會紀錄」及評估書初稿送請主管機關審查，主管機關應於六十日內作成審查結論（「環評法」第十三條第一項）。

「環評法」對於「公聽會」之方式並無任何規定，僅要求作成「公聽會紀錄」送請主管機關審查，並未規定主管機關應依（或參酌）「公聽會紀錄」作成審查結論，「環評法施行細則」第二十六條規定「聽證場所應於開發行為所在地之適當地點行之。前項當地居民之通知，得委請當地鄉（鎮、市、區）公所轉知」二十四之一條「本法第十二條第一項、第十三條第一項所稱『公聽會』，指目的事業主管機關向主管機關、環境影響評估審查委員會（以下簡稱委員會）委員、有關機關、專家學者、團體及當地居民，『廣泛蒐集意見』，以利後續委員會審查之會議。」

前任行政院長謝長廷於擔任立法委員審議「環評法」草案時曾發言「以都市計畫而言，爲了形式上聽取居民的意見，只是政府機關早就有定案，像在士林有一場大型的公聽會，當地居民也踴躍參加，市府以時間已晚準備草草結束，居民要求再舉辦一場，卻以時間急迫作為搪塞，可見只是為了符合程序而已。這種不具否決效力的權利，絕對是有問題的，…在外國如果當地居民反對，政府就應該加以修正，之後再送交居民決定。這樣才是真正由下而上的模式，否則只是任憑民眾罵過之後，政府還是照自己的計畫行事，將毫無意義可言，如果不聽從居民的意見，怎能稱為尊重？」。因此「公聽會」對於民眾權利之保障仍是不足的。

以竹北市污水下水道建設為例，係因民眾抗爭先行停工，並於九十二年八月二十四日召開施工說明會「週邊道路民眾及里長抗議施工前並未通知居民，影響交通安全，抗議民眾在多位議員帶領下，陸續聚集豐田國小，表達抗爭」，最後所幸縣長處理得宜，在意見紛爭下完成會議，由本案例可發現下水道法令中並無規定應召開「施工說明會」，以當今民眾環保意識抬頭下，其立法明確規範召開公聽會及施工說明會等行政程序事宜，在污水下水道建設之重要性由此可見。

3、聽證

「行政程序法」之聽證乃類如司法程序，由公正人士擔任主持人，以辯論討論之方式進行，民眾與行政機關之間的關係是「雙向的」，其對行政決定的合理性及可接受性，頗有助益。「行政程序法」對此規定頗為詳盡，惟其僅於「法律特別規定」或「行政機關認為有必要時」行之（「行政程序法」一〇七、一五五、一五六）。此一程序欲由行政機關主動為之，似不可求，唯賴法律特別規定。「環評法」舊條文所定「聽證會」原屬此所稱「法律特別規定」，竟於修法時，以「性質不同」為由，代之以「公聽會」，致本法之「公聽會」性質上淪為「公開說明會」，殊屬可惜。

「行政程序法」之「得聽證」與「應聽證」

(1) 是否進行聽證程序之判斷

「行政程序法」規定，聽證程序之發動有下列幾種情形：其一，「行政程序法」第一百零二條規定，在行政機關作成「限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前」，必須給予人民陳述意見或舉行聽證之權利；其次，行政機關訂定法規命令時，依該法第一百五十五條規定，「得」依職權舉行聽證；最後，行政機關作成行政計畫，若是「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。

(2) 「行政程序法」第一百六十四條之適用

「行政程序法」對於「應」舉行聽證程序之情形只有第一百六十四條「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。」。

以竹北市污水下水道建設而言，污水處理廠應屬符合「一定地區土地之特定利用或重大公共設施之設置」及「涉及多數不同利益之人及多數不同行政機關權限」之規定要件，然而因行政機關之立法怠惰「行政程序法」自民國九十年一月一日正式施行迄九十四年底，行政院尚未制定前揭辦法，形成法律雖有「應」舉行聽證程序之規定，實則「行政程序法」第一百六十四條形同凍結。

4.6 區域計畫法及都市計畫法

在污水處理廠之興建時，若需進行土地使用分區變更，國內區域計畫法第八條及其施行細則第四條規定擬定機關於擬定計畫時，得要求民間團體提供必要之資料或徵詢事業單位之意見。若污水處理廠使用之土地位於都市計畫區域之內，都市計畫法第十九條規定「主要計畫擬定以後，送該管政府都市計畫委員會審議之前，應公開展覽並登報周知；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與以參考審議，……。」此亦為民眾參與之相關規定。

(一) 區域計畫法：

第 8 條 區域計畫之擬定機關為擬定計畫，得要求有關政府機關或民間團體提供必要之資料，各該機關團體應配合提供。

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。

第 14 條 主管機關因擬定或變更區域計畫，得派員進入公私土地實施調查或勘測。但設有圍障之土地，應事先通知土地所有權人或其使用人；通知無法送達時，得以公告方式為之。

為實施前項調查或勘測，必須遷移或拆除地上障礙物，以致所有權人或使用人遭受損失者，應予適當之補償。補償金額依協議為之，協議不成，報請上級政府核定之。

(二) 區域計畫法施行細則：

第 4 條 各級主管機關依本法擬定區域計畫時，得要求有關政府機關或民間團體提供資料，必要時得徵詢事業單位之意見，其計畫年期以不超過二十五年為原則。

第 7 條 各級區域計畫委員會審議區域計畫時，得徵詢有關政府機關、事業單位、民間團體或該區域建設推行委員會之意見。

第 10 條 主管機關因擬定或變更區域計畫，依本法第十四條規定派員進入私有土地實施調查或勘測時，應依下列規定辦理：

一 進入設有圍障之土地，應於十日前通知該土地所有權人或使用人。

二 必須遷移或拆除地上障礙物者，應於十日前將其名稱、地點及拆除或變更日期，通知所有權人或使用人，並定期協議補償金額。

前項通知無法送達時，得寄存於當地村里長處，並於本機關公告處公告之。

4.7 其他法規

(一) 土地徵收條例（民國 91 年 12 月 11 日 修正）

第 10 條 需用土地人興辦之事業依法應經目的事業主管機關許可者，於申請徵收土地或土地改良物前，應將其事業計畫報經目的事業主管機關許可。

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。但因舉辦具機密性之國防事業或已舉行公聽會或說明會者，不在此限，土地徵收作業流程圖如圖 4-2。

(二) 土地徵收條例施行細則（民國 91 年 04 月 17 日 發布）

第 10 條 需用土地人依本條例第十條第二項規定舉行公聽會，應辦理事項如下：

一 於七天前將舉行公聽會之事由、日期及地點公告於需用土地所在地之公共地方、當地直轄市或縣（市）政府、鄉（鎮、市、區）公所及村（里）辦公處之公告處所，並刊登政府公報或新聞紙。

二 說明興辦事業概況，並聽取土地所有權人及利害關係人之意見。

三 對於土地所有權人及利害關係人陳述意見之處理情形作成紀錄，於事業計畫報請目的事業主管機關許可時及徵收案件送由核准徵收機關核准時一併檢附。

(三) 另外各種行政法規中常有「公告」之規定，廣義來說，「公告」也是讓民眾參與方式之一，但是常常在公告之時，一切計畫與措施均已經定案，只是讓民眾滿足一點知的權利而已。公告對於民眾參與較有意義的是在計畫還未正式開始規劃時，預先公告政府將有何項政策或計畫，而公告廣邀民眾參與，對於政策的推動或計畫的規畫才能真正有所裨益。

4.8 小結

從本章之研究可以發現，民眾參與之程序保障，實為正當法律程序之精神。行政機關對於重要之開發案件或重要之法規、政策之制定，如能依正當法律程序之精神，使具有利害關係之居民能充分參與，意見能充分陳述，最好能經過交相詰辯作成紀錄，並且行政機關能參酌紀錄，作成決策，則決策之錯誤機會，必定能降至最低。

以竹北市污水下水道之建設觀察，行政機關決策之過程，並未經過居民參與之正當程序，致使決策出現盲點——即無法預知當地民眾抗爭及停工問題。而此一缺乏民眾參與之決策，究其原因，實為法令規定之不足，並非行政官員有意排除民眾之參與。而此一「程序保障」制度之缺乏，卻造成難以回復之「實質」損害，下水道法令實有再行檢討修正之必要。

從正當法律程序之觀點，如何確保人民程序參與之權利，實為正當與否之基本要件。現行「下水道法令」之規定，對於民眾之參與保障嚴重不足，也因為民眾之參與不足，無法事先評估出當地之確實民意。因此本文於第五章嘗試建構下水道法令之民眾參與機制，從程序之設計上保障民眾參與之權利。

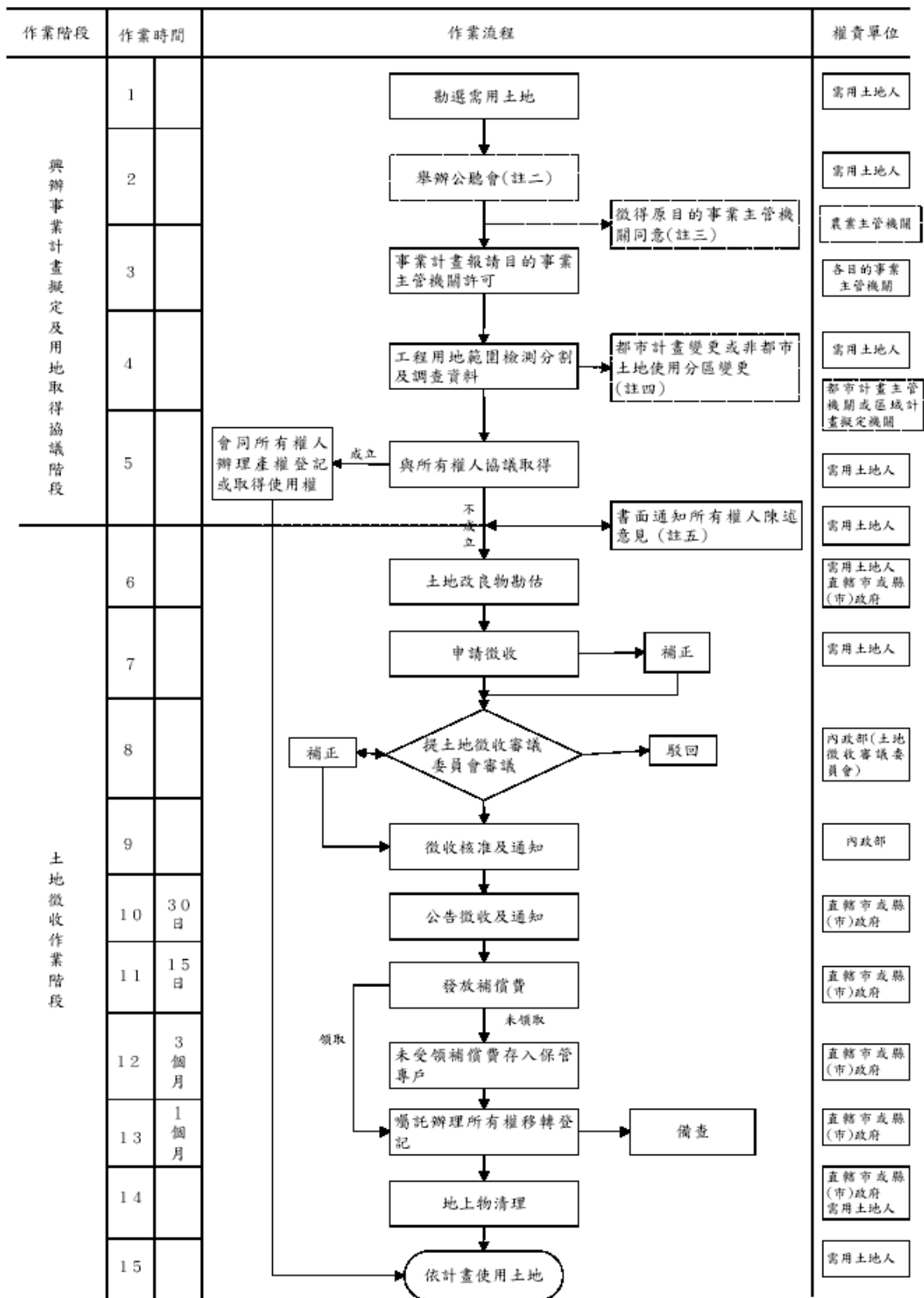


圖 4-2 土地徵收作業流程圖

第五章 下水道法令之民眾參與機制建構

5.1 竹北市污水下水道第一期實施計畫工程之案例分析

5.1.1 竹北市污水下水道第一期實施計畫之案例探討

(一) 案例背景

1. 計畫緣起：

台灣省政府住宅及都市發展局依據行政院七十七年八月十八日台內字第二三六六六號核定之『污水下水道發展方案』擬定『台灣省污水下水道近程實施計畫』，將竹北市列入污水下水道系統規劃範圍，於八十三年六月完成「竹北市污水下水道系統規劃報告」，行政院鑑於污水下水道建設有助於提昇我國國際地位，造福國民全體，尤其國內水資源缺乏日益嚴重，飲用水水源污染為亟須解決的問題，乃責成環保署等單位擬定「飲用水水源水質綱要計畫」。以保護飲用水水源水質為目標，優先執行台灣地區主要飲用水水源高屏溪、淡水河、頭前溪、大甲溪及曾文溪等五條河川流域，其中主要策略之一即為辦理水源保護區內十二個鄉鎮市之污水道建設，建設經費由中央全額負擔，總經費達四百三十一億元，執行期程為民國八十八年一月至九十五年十二月合計八年，竹北市即為十二處系統之一。

依據內政部營建署八十九年十二月七日八九營署工程字第 53819 號函核定原實施計畫內容，並於九十三年十一月三十日內授營環字第 0930087975 號函核定本計畫之修正，將原第二期計畫區（斗崙都市計畫區）修正至第一期實施，並納入部分竹北都市計畫區範圍之用戶，除可配合計畫區內各項重大開發計劃，減少區內道路重複施工導致加長交通黑暗期，並可配合計畫區目前日益增加之新型社區開發，大幅提昇接管之效益及整體居住環境品質，以達污水下水道建設示範效果。

原實施計畫規劃第一期範圍主要是涵蓋於竹北都市計畫區，第二期主要是涵蓋於斗崙都市計畫區及部分第一期未涵蓋到之竹北都市計畫區範圍。原第二期計畫區（斗崙都市計畫區）因縣治所在地遷建、高鐵六家站特定地區開發及新竹科學城計劃等重大開發計劃之影響，長期而言竹北市住商及交通中心將南移至該地區，人口將有大幅增加之趨勢；另一方面，原第一期計畫區（竹北都市計畫區）近年來人口增加趨緩，且計畫區內多數區內道路狹窄、建築較為老舊，後巷違建嚴重造成用戶接管不易，若未能有效疏導民眾建立下水道建設之重要性，將導致民怨陳情事件不斷，除影響工程進度外，並導致民眾對政策推動之疑慮。

2. 計畫範圍：

本計畫範圍位於竹北市行政區域內全市面積 4683 公頃，其中以竹北、斗崙及高鐵特定區等三個都市計畫區為本計畫範圍，本計畫面積計 1408.1 公頃，佔全市面積之 30%，計畫區範圍之行政區包括竹義、福德、竹仁、竹北、泰和、新社、新國、十興、斗崙、北崙、新崙、鹿場等里及中興、東平等各里之部分及高鐵特定區，範圍如圖 5-1。

3. 計畫目標年：民國 110 年。

4. 計畫人口：213,000 人。

5. 計畫污水量及污染量：污水量 60000 CMD。

污染量 BOD 175mg/1，COD 350 mg/1。

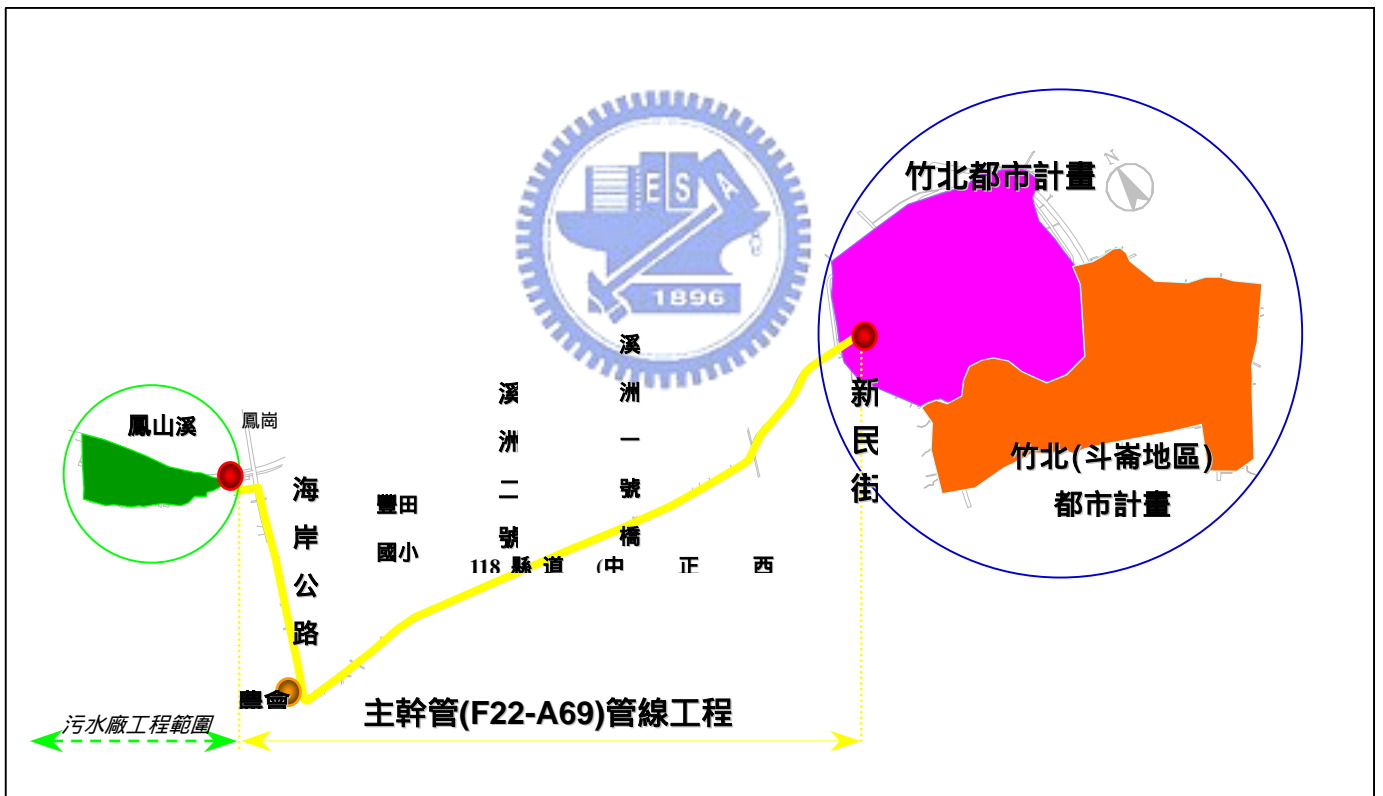


圖 5-1 竹北市污水下水道實施計畫範圍圖

資料來源：新竹縣政府

6. 第一期實施計畫內容摘要：

項目	工程數量
水資源回收中心	面積：7 公頃 第一期處理水量：平均日污水量 20,000 CMD 最大日污水量 24,000 CMD 最大時污水量 32,500 CMD
第一期收集系統主、次管線	φ 1650mm= 5,500 M、φ 1200mm= 3,605 M φ 1000mm= 1,445 M、φ 800mm= 979 M φ 700mm= 938 M、φ 600mm= 1,025 M φ 500mm= 1,920 M、φ 500mm= 365 M (壓力管) φ 400mm= 2,609 M、φ 300mm= 13,931 M φ 200mm= 10,962 M
截流設施	1 座
分支管網	250 公頃
用戶接管	12750 戶

7. 第一期分年實施計畫內容、經費需求及接管率

年度	工程內容	經費 (千元)	用戶接 管戶數	全縣用戶 接管率	截流 普及率	備註
91	主幹管工程(1650mm)	12,000	0	0	0	
92	主幹管工程(1650mm)	45,650	0	0	0	
	水資中心用地費	28,000				
93	主幹管工程(1650mm)	353,580	0	0	0	
94	主幹管工程(1650、 1200、1000、800mm)	570,705	0	0	0	
	進廠道路工程	100,000				

	水資中心第一期	250,000				
95	主、次幹管工程 (500、400、300、200 mm)、截流設施	256,693	0	0	0	
	水資中心第一期	370,000				
	水資中心景觀工程	18,000				
	整廠功能試運轉費用	35,000				
96	主、次幹管工程 (600、500、400、 300、200mm)	348,323	6375	5.57%	5.6%	
	巷道連接管	103,000				
	用戶接管	122,000				
	整廠功能試運轉費用	35,000				
97	主、次幹管工程 (700、600、500、 400、300、200mm)	320,893	6375	5.57%	5.6%	
	巷道連接管	91,000				
	用戶接管	134,000				
	整廠功能試運轉費用	35,000				
合計		3,153,844	12750	11.14%	5.6%	

註：經費為民國93年現值；摘自竹北市污水下水道第一期實施計畫（修正）

（二）民眾參與之執行實例

1. 工程執行民眾抗爭經過

竹北市污水下水道第一期實施計畫—主幹（F22-A69）管線工程（第一、二、三標）案，92年2月20日開工，並於2月25日召開建設說明會。

第一、二標工程於92年8月初開始施作工作井沉箱，於8月13日遭民眾抗議而停工。停工期間縣政府於8月13日上午、8月13日下午及8月27日召開說明會對民眾說明工程內容、施工方式及效益，並聽取民眾意見。

於8月27日召開說明會，民眾勉強接受污水處理廠及污水下水道管線建設之政策，但訴請：1. 安裝自來水及瓦斯管線。2. 因恐工程施作沉箱，影響地下水飲用。

故縣政府與承商協調施工期間，提供自來水車發送飲用水及設置觀測井，紀錄地下水水文。縣政府並於 9 月 15 日邀集自來水公司及瓦斯管理處達成協商，經過幾個月爭取中央經費補助，於 93 年 6 月底完成安裝，民中抗爭暫告段落，94 年辦理污水處理廠場、主、次幹管及用戶接管設計發包事宜中，說明會如附錄三。

2. 民眾表達意見歸納

經實地與民眾訪談與說明會民眾表達意見主要可歸納以下幾點：

(1) 民眾參與之探討：

- A. 民眾以何種方式得知公開說明會、現場探勘及公聽會的舉行。
- B. 民眾對於該項開發計畫的關心程度，以及對於參與說明會及公聽會的意願。
- C. 民眾多是藉由何種方式參與污水下水道建設並表達意見。
- D. 民眾參與污水下水道建設的過程所遭遇的困境。

(2) 民眾參與的效果

- A. 公開說明會與公聽會的舉行，是否有助於民眾對污水下水道建設計畫的瞭解。
- B. 民眾所發表的意見在參與過程中受重視的程度，以及如何影響計畫的進行。
- C. 民眾對於主辦機關的開放參與程序及程度的滿意度。
- D. 民眾所表達之意見對於污水下水道建設結果的直接關連性及影響。

(3) 主辦機關執行民眾參與的情形。

- A. 公開說明會、現場探勘、審查會的實際進行情形。
- B. 舉辦公開說明會時所可能遭遇的困境。
- C. 公開說明會的舉辦是否能使開發單位更加瞭解開發所在地區民眾的意願與意見。
- D. 對於民眾所表達意見的回應及應變措施為何。

(4) 民眾參與及關心污水下水道建設的情形

- A. 污水下水道第一期實施計畫計畫案開工後，才作說明會。
- B. 水資源回收中心設施是否會影響地下水品質。
- C. 水資源回收中心設施安全問題及回饋方案應解釋清楚。
- D. 工程施工之交通安全。
- E. 為何都市計畫區污水要送至非都市計畫區的質疑（不平等待遇）
- F. 城市與鄉村區域資源分配不均

3. 民眾參與建構法條探索方向

(1) 人民知的權利

- A. 公開說明會及公聽會通知之資訊公開
- B. 公開說明會及公聽會紀錄之資訊公開
- C. 概述污水下水道建設過程。
- D. 污水下水道建設的內容較具專業性，民眾是否具有足夠的知識去瞭解？

(2)參與方式及管道

- A. 公開說明會及公聽會所報告的事項為何？
- B. 公開說明會及公聽會所參加的對象有那些人？
- C. 公開說明會及公聽會程序
- D. 除公開說明會與公聽會之外，是否還可能提供民眾其他的參與管道？
- E. 在執行民眾參與的過程中，可能所遭遇到的困難為何？

(3)參與的有效性

- A. 公開說明會與公聽會的舉辦，能否真正表達民眾的意見？
- B. 民眾對於公開說明會及公聽會結果的接受程度如何？
- C. 在整個參與過程中，那一階段的民眾參與最為重要或有效？
- D. 公開說明會與公聽會的舉行是否已流於形式？
- E. 民眾所表達的意見時，有何回應與處理？

(4)其他

- A. 從開發單位的角度而言，民眾參與是否會延誤開發時程，或造成開發成本的增加？
- B. 在從事污水下水道建設工作的過程中，「下水道法」如何增訂民眾參與的規定？
- C. 面對民眾參與造成拖延開發時效或增加開發成本等問題，將如何改善？
- D. 民眾參與時所表達的客觀意見，對於污水下水道建設決定結果如何產生影響？
- E. 政府機關面臨民眾抗爭時，可如何處理？
- F. 現行污水下水道建設制度應如何改進，以充分落實民眾參與？

4. 實地訪談與說明會民眾意見彙整

說明會民眾意見彙整如下：

(1)8月8日竹北市公所說明會民眾意見

- A. 舉辦大型說明會向沿線居民說明工程內容及範圍。
- B. 飲用水受影響，要求先行安裝自來水。
- C. 污水廠用地徵收及向使用者收租金補償問題。

- D. 交通安全設施及維持問題。
- E. 施工期影響商家補償問題。
- F. 污水廠臭氣及景觀問題。
- G. 7. 人孔設置間距問題。

結論：於月底前再次召開說明會，說明本計劃內容，並於 8/12 日拜訪里長及沿線居民說明工程內容，並聽取民眾意見。

(2)8 月 13 日上午於縣政府施政資料中心會議

議長：環境影響評估問題及水質問題需重視。

林為洲議員：每戶的地下水都應送環保局檢驗，俟檢驗結果後解決飲用水問題。

葉燦宗議員：重視交通問題及敦親睦鄰。

葉市長：飲用水問題先解決，原有已施作之沉箱先施作完成。

結論：先於白地里放置水車，提供里民飲用水。

(3)8 月 13 日下午於白地里會議

葉燦宗議員：請縣府編列配合自來水工程預算提送議會，務必於明年三月發包施作。

結論：依上午結論提供自來水供需要里民取用，另因自來水公司無法提供水車，改用水塔放置供水，請白地里里長選定放置地點，另提供水桶方便里民取用。



5.2 環境影響評估制度之民眾參與方式

環境影響評估制度不僅是一項為維護生態環境、減低開發行為對環境影響，事前預防的制度設計，同時也是將開發行為付諸專家及民眾討論檢驗的機會，並藉此得到合法性及社會大眾的支持。而民眾參與除了有融合廣泛利益衝突及降低決策的未知性等功能外，更能貫徹民主法治的理念，並且使開發活動的效率提升。此外，民眾身為環境影響評估的影響主體之一，若是在環評過程中缺乏民眾參與，則後續的行政正當性與政府公信力等問題也將因而產生。因此民眾參與在環境影響評估中，佔有一定的重要性。在我國環境影響評估法中，不乏可以看到許多有關民眾參與、尊重人民知的權利及意見參與的各項相關制度設計，以下分別說明民眾參與環境影響評估過程的時機與方式（如表 5-1）。

（一）告知與說明會

要使民眾對其切身相關的決策議題，能夠真正有效的達成參與的目的，必須給予民眾對所關心的事務有充分瞭解的機會。因此，民眾「知的權利」(Right to Know)不僅是民眾參與的先決條件，也可說是最基本的民眾參與模式。在環評程序中，開發單位與

有關主管機關必須將審查結果公開陳列或揭示，供民眾閱覽，並舉辦公開的說明會，方能使民眾了解該項政策或計畫之內容，並且可使民眾獲得足夠的資訊以參與後續環境影響評估的過程，滿足其知的權利。

根據環境影響評估法的規定，主管機關與開發單位均負有告知民眾之責任與義務，使民眾得以了解該項開發計畫的內容以及環境影響評估的審查結論。主管機關於第一階段環評審查完成後，必須將審查結論公告，以利民眾知悉（環評法第七條）；如該項開發計畫需進入第二階段環境影響評估，則在第二階段環評審查完成後，除了須將評估書及審查結論摘要公告外，還應刊登於主管機關之公報，以示慎重（環評法第十三條）。而開發單位於申請許可開發時所提交之環境影響說明書，若經審查認為不需進行第二階段環評者，開發單位應於開發行為經目的事業主管許可後、動工前，舉行公開說明會，向民眾說明開發計畫之內容、環境影響以及環評審查意見。（環評法第七條、施行細則第十八條）若開發計畫經主管機關審查認為應繼續進行第二階段環境影響評估者，開發單位應將環境影響說明書於開發場所附近選定五處以上人口聚集或相關之公共場所，公開陳列或揭示至少三十日，並於新聞紙連續刊載開發單位之名稱、開發場所、審查結論及環境影響說明書之陳列或揭示地點三日以上。如此藉由資料的公開，使當地居民知悉，進而得以參與並提供意見。陳列或揭示期滿後，開發單位應舉行公開說明會，進一步說明相關的利害關係，與民眾溝通意見，以減少開發計畫進行時的阻力。（環評法第八條，施行細則第二十條、第二十一條）

（二）界定評估範疇

開發計畫經環評審查認定需進行第二次環境影響評估者，必須於二次環評進行前，先行界定評估範疇，以確認應進行評估之項目及調查、預測、分析與評定之方法，以及可行之替代方案，使環境影響評估工作能針對可能影響環境之課題重新進行評估。經由民眾的參與，可使開發單位與環評委員於事前實際了解當地的生態環境，以及民眾對其周遭環境所關心的重點，使評估項目能夠更符合當地自然生態之特性與民眾的實際需要。

雖然環境影響評估的進行與範疇界定有其一定的專業性，然而由於長期經驗的累積，當地居民對該地區的自然環境較他人更為熟悉。將民眾納入參與評估範疇的界定過程，可以為環境影響評估提供有用的資訊，使評估更為切實。環評法第十條中關於評估範疇界定之規定，除了主管機關、專家學者、團體之外，也將當地居民代表列入環評範疇界定的成員之一。（環評法第十條）

（三）現場勘查

現場勘查不僅可了解開發當地的自然生態環境，亦可檢驗並確認開發單位所做之環

境影響評估，是否根據所界定的評估項目確實進行評估，對環境影響作出完整而正確的描述與預測。環評法中可見關於現場勘查之規定：開發目的事業主管機關於收到評估書初稿三十日內，應會同主管機關、環評委員與專家、學者及當地居民進行現場勘查。由目的事業主管機關提供勘查意見表，參與者個別提出其意見，再由目的事業主管機關彙整，並做成勘查記錄，送交主管機關審查。(環評法第十二條，施行細則第二十四條)

(四) 公聽會

公聽會的舉辦可以提供民眾參與、表達意見的機會與場合，讓居民代表與其他相關機關、團體以公開、自由論證的方式，協調彼此的觀點及意見，形成共識、達到溝通協調的目的，以減少日後環保抗爭、自力救濟事件發生的可能(陳桂香，民 85：頁 100-101)。環評法不僅將民眾納入參與現場勘查的成員之一，亦規定了目的事業主管機關必須於現場勘查的同時，舉行公聽會並做成記錄，併同現場勘查記錄與評估書初稿，送交主管機關審查(環評法第十二條、第十三條)。關於公聽會的舉行，應於十日前通知主管機關、委員會委員、其他相關機關、專家、學者、團體與當地居民，於開發所在地附近之適當地點舉行(施行細則第二十六條)。當地居民的通知參與，可委託由當地之鄉(鎮、市、區)公所轉知，使所有居民均有同等的參與機會，而未見有其他的參與限制，是環境影響評估制度提供民眾參與環評過程的重要途徑之一。

表 5-1 環評法有關民眾參與之規定說明表

第七條	<p>開發單位申請許可開發行為時，應檢具環境影響說明書，向目的事業主管機關提出，並由目的事業主管機關轉送主管機關審查。</p> <p>主管機關應於收到前項環境影響說明書後五十日內，作成審查結論公告，並通知目的事業主管機關及開發單位。前項審查結論主管機關認為不需要進行第二階段環境影響評估並經許可者，開發單位應舉行公開之說明會。</p>	備註
第八條	<p>前條審查結論認為對環境有重大影響之虞，應繼續進行第二階段環境影響評估者，開發單位應辦理下列事項：</p> <p>一、將環境影響說明書分送有關機關。</p> <p>二、將環境影響說明書於開發場所附近適當地點陳列或揭示，其期間不得少於三十日。</p> <p>三、於新聞紙刊載開發單位之名稱、開發場所、審查結論及環境影響說明書陳列或揭示地點。</p> <p>開發單位應於前項陳列或揭示期滿後，舉行公開說明會。</p>	

第九條	前條有關機關或當地居民對於開發單位之說明有意見者，應於公開說明會後十五日內以書面向開發單位提出，並副知主管機關及目的事業主管機關。	
第十條	主管機關應於公開說明會後邀集目的事業主管機關、相關機關、團體、學者、專家及居民代表界定評估範疇。	
第十二條	目的事業主管機關收到評估書初稿後三十日內，應會同主管機關、委員會委員、其他有關機關，並邀集專家、學者、團體及當地居民，進行現場勘察並舉行公聽會，於三十日內作成紀錄，送交主管機關。	
第十三條	目的事業主管機關應將前條之勘察現場紀錄、公聽會紀錄及評估書初稿送請主管機關審查。 主管機關應於六十日內作成審查結論，並將審查結論送達目的事業主管機關及開發單位；開發單位應依審查結論修正評估書初稿，作成評估書，送主管機關依審查結論認可。 前項評估書經主管機關認可後，應將評估書及審查結論摘要公告，並刊登公報。	

資料來源：吳敬燮（民 90：40）

如上所述，目前我國的環境影響評估制度分為二個階段進行，主要的民眾參與表達意見管道為公開說明會及第二階段的公聽會。雖然於第二階段環評中「界定評估範疇」與「現場勘查」的進行期間，有開放民眾自由參與，然而當地民眾於此並無任何表示意見的機會，僅為參與評估或勘查過程的「旁觀者」，得以親自瞭解進行現況，作為日後於公聽會中發表意見看法的資訊來源之一。因此，民眾的意見表達主要仍藉由公開說明會或公聽會之舉行。

若開發計畫經過專家評估通過第一階段環評，雖不必進入第二階段即可取得開發許可，但仍須於開發行為開始進行前，舉行公開說明會，方可進行開發；而審查結果必須進入第二階段環評作業的開發計畫，則須於第二階段環評進行前即舉行公開說明會，並且收集各有關機關及當地居民的意見作為製作評估書初稿的參考，且於現場勘查評估的同時召開公聽會。而公聽會紀錄也將與評估書初稿及現場勘查紀錄共同送交主管機關審查，作成環評審查結論（環境影響評估法第十二條、第十三條）。民眾（當地居民）可藉由公開說明會及公聽會中獲得該項開發計畫的各項資訊及其可能影響，滿足人民知的權利。而民眾團體或當地居民對於開發計畫若有任何意見，也可於公開說明會後及公聽會時表示意見，列入紀錄及送交審查資料之一。

5.3 下水道法令之民眾參與機制建構

5.3.1 民眾參與架構及內容

(一) 資訊之主動公開原則

(二) 提供民眾了解之污水下水道建設計劃之內容概要

1. 計畫的緣由、原則、理念、技術、深思之問題，包括替代方案、制度設計、評估原則、最佳執行方案、技術規劃、財政計畫、教育宣導、營運操作計畫、維護計畫設計、相關法律規定、條約、ISO 系列標準、成功因素。
2. 整體之相關計畫，包括各種細節、理論、考量因素、單元程序、處理量、成長量、負荷量、如何計算、控制、排放、回收物質、實驗室之分析、廢水收集管路配置、廢污水攔截、緊急應變措施、處理系統診斷、替代廠址、污染防治計畫、許可證之取得都要計畫清楚。
3. 規劃設計之步驟、相關的環境因子，如土地使用、文化古蹟、珍貴稀有動植物、環境敏感地、有害物質、景觀視野、臭味、交通、公共安全、處理程序、處理設施、廢污水種類、收費費率、放流標準、興建進度、民眾應配合事項、未來擴充廠址之可能性、民眾之接受性如何。
4. 其他如少數弱勢團體的參與，並應設計其參與程序，以及其意見被接受之情形說明。完工後，對附近民眾進行教育宣導如何正確排放污水至污水下水道。污泥餅之處理，以免產生二次污染。附近民眾可依當地文化特色，選擇廠區主要建築物及周圍圍牆顏色。準備基金並成立監督委員會，並且能夠持續運作等。
5. 回饋範圍及機制。

(三) 民眾參與之方式

1. 現場勘查
2. 公開說明會
3. 公聽會
4. 施工說明會
5. 營運管理之資訊公開及說明會

(四) 民眾參與階段之類型

1. 規劃階段之民眾參與

主要參與對象為利害相關之民眾，此階段是一種主張型的參與，主要在於陳述意見，並要求作成承諾。它也是一種事前的參與，主要參與形式為聽證。

2. 工程建設階段之民眾參與

主要參與對象為利害相關之民眾，此階段是監督型的參與，甚至是一種接近審訊型的參與，它也是一種事中的參與。

3. 營運階段之民眾參與

主要為事後的參與，此階段同執行階段之民眾參與，是監督型、審訊型的參與。它也是一種事後的參與。

對民眾參與之時點而言，事前的參與比事後的參與更為重要，因為事後的參與可能已經受到損害，而且可能因為舉證困難，賠償的要件嚴格，而無法得到權益上的補償或賠償。事前的參與則在開發效益及時間壓力下，民眾所提的異議比較容易得到開發業者或單位的公正對待或作成改善承諾。規劃階段即應邀民眾參與，工程進行時才容易得到民眾支持和諒解，執行階段有民眾參與，民眾能協助解決或監督問題。但因應實務環境需要，在考慮程序正義與實質正義之前提下，建立和修正立法階段之民眾參與機制與程序，方為正本清源之道。

5.3.2 下水道法令（草案）增訂及說明

（一）下水道法增訂

目前內政部營建署刻正多次邀集各縣市政府開會研商下水道法令修正（草案）中，依據內政部營建署 95.02.27 營署工程字第 0952902975 號文，研商下水道法修正草案第九次會議決議內容，其中最新修訂下水道法（草案）共分五章，計八十二條，惟仍欠缺有關民眾參與相關條文。本文以實務運作之現況為基礎，輔以相關法令制度研究、文獻分析及現有的學說資料加以整理、分析、研究和歸納，在民眾參與角度下，嘗試在下水道法令中建構民眾參與相關之專章及條文，做為未來主管機關修訂相關法條及主辦機關執行計畫及建設等之參考。

在下水道法修正（草案）第一章總則增訂：第○條 為保障當地民眾權益及污水下水道建設順利執行，有關民眾參與方式與程序之規定，主管機關應於本法公布一年內會同有關機關訂定作業準則實施之。

下水道法修正草案條文對照表

增 訂 條 文	現 行 條 文	說 明
第 一 章 總 則	第 一 章 總 則	章名未修正
第○條 <u>為保障當地民眾權益及污水下水道建設順利執行，有關民眾參與方式與程序之規定，主管機關應於本法公布一年內會同有關機關訂定作業準則實施之。</u>		一、 <u>本條新增。</u> 二、明訂主管機關應於本法公布一年內會同有關機關訂定有關民眾參與污水下水道建設方式與程序相關作業準則。

(二) 民眾參與公共污水下水道建設作業準則 (草案)

在前述下水道法修正(草案)第一章總則增訂：「第○條 為保障當地民眾權益及污水下水道建設順利執行，有關民眾參與方式與程序之規定，主管機關應於本法公布一年內會同有關機關訂定作業準則實施之。」此為本作業準則(草案)之依據。共分5章32條：1. 總則 2. 規劃 3. 工程及建設 4. 營運管理 5. 附則。如下：

民眾參與公共污水下水道建設作業準則 (草案)

第一章 總則

第1條 本準則依據下水道法(以下簡稱本法)第○條第一項規定訂定之。

第2條 本準則所稱主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。

所稱民眾：係指當地人民、民間團體、公司行號等。

所稱主辦機關：實際執行污水下水道建設之機關或單位。

所稱民間機構：指依公司法設立之公司或其他經主辦機關核定之私法人，並與主辦機關依據促進民間參與公共建設法相關法令，簽訂參與公共建設之投資契約者。

公共污水下水道：指供公共使用之污水下水道。

第3條 污水下水道與民眾權益攸關之施政、措施及其他有關之政府資訊，以主動公開為原則，並應適時為之。

第4條 政府資訊之主動公開，除法律另有規定外，應斟酌公開技術之可行性，選擇其適當之下列方式行之：

- 一、刊載於政府機關公報或其他出版品。
- 二、利用電信網路傳送或其他方式供公眾線上查詢。
- 三、提供公開閱覽、抄錄、影印、錄音、錄影或攝影。
- 四、舉行記者會、說明會、公聽會。
- 五、其他足以使公眾得知之方式。

第二章 規劃

第5條 主辦機關進行污水下水道系統規劃作業之污水處理廠（或水資源回收中心）廠址選擇時，應於10日前通知，事先會同當地鄉（鎮、市）公所、里長辦理現勘，製作會勘紀錄，並調查民眾意願，檢討設廠之可行性。

第6條 污水下水道系統規劃報告，得分期初、期中、期末審查。期初審查前，應於會議30日前主動公開邀請當地居民舉行公開說明會，並公告通知之。

前項通知，應記載下列事項：

- 一、規畫緣起
- 二、規畫目標及經費
- 三、整體規畫工作內容
 - (1) 污水處理廠（水資源回收中心）
 - (2) 污水管線收集系統
 - (3) 截流站設施
 - (4) 其他（如揚水站、進廠道路等）
- 四、污水處理廠（水資源回收中心）土地使用說明
- 五、工程效益
- 六、其他應準備之圖表資料說明

公開說明會議紀錄，應將其辦理情形及居民意見處理回應，編製於污水下水道系統規劃報告附錄。

第7條 污水下水道系統規劃報告書提送主管機關核定前，應舉辦公聽會，必要時得至現場勘查。

依前項舉辦公聽會時，應於所定公聽會期日30日前，將下列事項公告之：

- 一、公聽會之事由及依據。
- 二、公聽會之期日及場所。
- 三、公聽會之舉辦機關。
- 四、公聽會之主要程序。
- 五、污水下水道系統規劃書內容。



六、參與人得陳述意見之機會。

七、書面表示意見之期間。

前項公告應通知當地村（里）長，並於所在鄉（鎮、市）公所及里辦公處公告 30 日，必要時並應公開於政府資訊網站。

第8條 公聽會於公告期間內或於公聽會終結前，民眾得於公聽會外，以書面向主辦機關表示意見，並應納入紀錄。

第9條 主辦機關為維持公聽會會場秩序，必要時得洽請當地警察機關到場協助。

第10條 公聽會由主辦機關之機關首長或其指定人員為主持人，必要時，得由律師、相關專業人士或其他熟諳法令之人員在場協助之。

第11條 公聽會主持人之職權如下：

一、主持人應本於中立公正之立場，主持公聽會。

二、公聽會中許可到場人士發言，為避免延滯程序之進行，並得禁止其發言；有妨礙公聽會程序且情節重大者，得命其退場。

三、申請人無故缺席或公聽會參與人全部或部分未到場者，得逕行開始、延期或終結公聽會。

四、如認為有必要時，於公聽會結束前，決定繼續公聽會之期日及場所。

五、如遇天災或其他事故致公聽會無法續行時，得依職權中止公聽會。

六、維持公聽會會場秩序，必要時得洽請當地警察機關到場協助。

第12條 公聽會程序之進行，應公開以言詞為之，主辦機關得於公聽會會場張貼本準則及其他相關作業規定。公聽會之進行程序如下：

一、公聽會之開始：

1. 公聽會以主持人說明案由為始。

2. 公聽會開始時，由主持人或其指定之人說明事件之內容要旨。

二、申請人及公聽會參與人於公聽會時得陳述意見、提出證據，經主持人同意後，並得對其他當事人發問。

三、公聽會之終結：

四、主持人如認公聽會中意見業經充分陳述，且申請案件已達可為決定之程度者，應即終結公聽會。

公聽會之紀錄內容應記載下列事項：

一、規畫緣起

二、規畫目標及經費

三、整體規畫範圍說明

1. 污水處理廠（或水資源回收中心）
2. 污水管線收集系統
3. 截流站設施
4. 其他（如揚水站、進廠道路等）

四、污水處理廠（或水資源回收中心）內容

1. 土地使用說明
2. 處理水量、重要之設定參數
3. 放流標準及放流口位置

五、工程效益

六、其他應準備之圖表資料說明（資料以表格化或數據量化敘述，地圖或照片圖，其縮小或影印不得模糊難以閱讀。）

七、參與民眾陳述之意見

八、相關單位之意見說明

九、結論

第13條公聽會終結後，決定作成前，主辦機關認為有必要時，得再召開公聽會。

第14條公聽會應作成公聽會紀錄，紀錄得以錄音、錄影輔助之。

前項紀錄應載明到場人員所為陳述或發言要旨及其提出之文書、證據等文件，並記明贊成及反對理由，必要時並得載明贊成及反對人數、公聽會參與人之要求及主辦機關或廠商之承諾等事項。

主辦機關或民間機構得依公聽會之出席人員所提意見及討論內容，提出改善規劃報告書或說明，於會中或會後書面公告提出。

第15條主辦機關有正當理由時，得依職權，變更公聽會期日或場所。其變更仍應依第7條規定辦理通知並公告之。

第16條經召開公聽會，民眾提出具體理由表示反對或其他方案時，主管機關應予調處，並參酌反對理由及公聽會之結論，修訂或廢止規劃報告書，重行審核，並依其核定結果辦理之。

第17條污水下水道系統規劃報告、實施計劃已核定或採民間機構參與方式辦理，仍未召開公聽會者，應依據第7條至第16條規定召開公聽會。

第18條污水下水道系統實施計劃或民間機構參與或投資興辦之污水下水道系統建設，經中央主管機關核定後30日內，應將內容於所在鄉(鎮、市)公所及里辦公處公告30日，並應公開於政府資訊網站。

前項內容應包含下列事項：

1. 計劃緣起
2. 實施計劃預定執行期程
3. 計劃目標及經費
4. 實施計劃範圍說明
 - (1) 污水處理廠（或水資源回收中心）
 - (2) 污水管線收集系統
 - (3) 截流站設施
 - (4) 用戶接管範圍
 - (5) 其他（如揚水站、進廠道路等）
5. 污水處理廠（或水資源回收中心）內容
 - (1) 土地使用說明
 - (2) 處理水量、重要之設定參數
 - (3) 放流標準及放流口位置
 - (4) 二次污染防治措施(異味及噪音等)
6. 工程效益
7. 其他應準備之圖表資料（資料以表格化或數據量化敘述，地圖或照片圖，其縮小或影印不得模糊難以閱讀。）

第三章 工程及建設

第19條污水下水道建設之標案，應分別於施工前 30 日主動公開邀請當地居民舉行施工說明會，將內容於所在鄉(鎮、市)公所及里辦公處公告，並應公開於政府資訊網站。

第20條施工說明會議應記錄備查。

前項紀錄，應記載說明下列事項：

- 一、工程名稱
- 二、說明會日期、地點
- 三、計畫緣起
- 四、工程經費及期程
- 五、工程重要工作內容說明
- 六、交通維持計畫
- 七、安全衛生計畫
- 八、緊急應變計畫
- 九、工程效益

十、民眾意見處理及回應

十一、機關或民間機構、工地負責人姓名與聯絡電話

十二、其他應準備之圖表資料說明（資料以表格化或數據量化敘述，地圖或照片圖，其縮小或影印不得模糊難以閱讀。）

第21條政府機關興辦或依法核准由民間機構參與或投資興辦之污水下水道建設工程，適用全民監督公共工程實施方案之通報及處理程序（如附錄一）。

第22條工程施工期間，民眾書面反應之意見，應於3日內書面答覆紀錄備查。

第23條施工查核小組查核情形，應定期公告於政府資訊網站。

第四章 營運管理

第24條直轄市、縣（市）、特定地區主管機關辦理公共污水下水道，應於開始使用30日前，將下列事項於所在鄉（鎮、市）公所及里辦公處公告，並應公開於政府資訊網站周知：

- 一、處理區域。
- 二、開始使用日期。
- 三、接用程序及管理事項。
- 四、其他有關事項。

第25條營運操作管理單位應定期將下列事項，於所在鄉（鎮、市）公所及里辦公處公告，並應公開於政府資訊網站周知：

- 一、操作維護月、季、年報監測報告。
- 二、操作績效評鑑年度報告。
- 三、年度緊急應變計畫。
- 四、年度污泥最終處置計畫

第26條機關辦理或委由民間機構營運操作管理時，應將機關或民間機構、廠區負責人姓名與聯絡電話相關資料公告於政府資訊網站。

第27條當地民眾陳情改善或監測、評鑑報告資料如有異常或主管機關認有必要通知時，管理單位應於事實發生10日內，應準備圖表資料，邀集相關單位及當地民眾等召開說明會。

第28條為宣導環境污染防治觀念，污水處理廠（或水資源回收中心）應擬定民眾及機關學校參觀廠區活動相關計畫，並視經費情形分期執行。

第五章 附則

第29條污水處理廠（或水資源回收中心）回饋地方自治條例，由各縣市政府依據地方制度法第18條、第19條第6項規定訂定之。

第30條公務員執行職務違反本準則規定者，應按其情節輕重，依法予以懲戒或懲處。

第31條本準則未規定者，適用其他法令。

第32條本準則自公布日施行。

5.3.3 回饋機制-以竹北市污水下水道第一期實施計畫-水資源回收中心新建工程為例

竹北市水資源回收中心回饋區域範圍，經多次研商討論，以竹北市白地里及新港里等兩里行政區為範圍，參酌其他縣市之回饋方案，編製新竹縣竹北市水資源回收中心回饋地方自治條例(草案)如表 5-2 新竹縣竹北市水資源回收中心回饋地方自治條例(草案)。



表 5-2 新竹縣竹北市水資源回收中心回饋地方自治條例(草案)

第一條 回饋金編列方式：

竹北市水資源回收中心每年按上年度實收污水下水道使用費總額百分之五編列回饋金。

接管率未達百分之二十前，由本府俟預算情形依相當費用換算編列回饋金。

第二條 回饋區域範圍：

竹北市白地里及新港里等兩里行政區為範圍。

第三條 回饋地方之經費，應用於下列事項：

- 一、回饋區域內一般住（租）戶之水費補貼事項。
- 二、公共設施之興建或維護事項。
- 三、教育文化事項。
- 四、社區醫療衛生、健康營造事項。
- 五、社會福利及文康活動事項。
- 六、回饋設施之管理、維修及保養費用。
- 七、污水下水道及環保工作推廣宣導事項。
- 八、其他相關事項。

第四條 為落實執行回饋地方經費需要，當地市公所應成立「水資源回收中心回饋地方經費管理委員會」（以下簡稱管理委員會）。

前項管理委員會設置辦法，由本府另定之。

第五條 管理委員會應對回饋區域範圍內市公所、里辦公處所提使用計畫回饋項目、經費需求等進行審核，函報本府核備後實施。並由市公所於每年度開始三個月內送本府編列次年度預算；完成法定程序後撥付區公所送管理委員會執行。

回饋地方經費之支出，當地區公所應編具會計報告，連同原始憑證，送由本府核轉審計機關審核。

第六條 水資源回收中心招考技術性職工時，當地行政區設籍居民參加甄試人員成績達到錄取標準者，在錄取總名額內百分之三十應優先錄取，超過名額部分仍依序評比，其中該廠鄰近里設籍居民最優先錄取，但以不超過總名額百分之十五為原則。非技術性職工得優先考量錄用該廠當地行政區設籍居民至少百分之三十。

第七條 本自治條例自公布日施行。

第6章 結論與建議

6.1 結論及建議

(一) 本研究成果：

1. 建議增訂下水道法第○條：為保障當地民眾權益及污水下水道建設順利執行，有關民眾參與方式與程序之規定，主管機關應於本法公布一年內會同有關機關訂定作業準則實施之。
2. 訂定「民眾參與公共污水下水道建設作業準則（草案）」。
3. 訂定「新竹縣竹北市水資源回收中心回饋地方自治條例(草案)」-以新竹縣為例

(二) 結論及建議

民眾參與在永續發展潮流和呼聲中，在污水下水建設之決策及執行上，有日趨重要的趨勢，本文在前章已建構下水道法令增訂、民眾參與公共污水下水道建設作業準則(草案)及污水處理廠回饋方案，做為未來主管機關修改相關法條及主辦機關執行計畫及建設事項等參考，在民眾參與污水下水建設有下列幾點結論及建議：

1. 政府資訊公開原則：

目前通常一般當地居民對於行政作為相關資訊則並不清楚，多是由民意代表或村里長之間的口耳相傳得知，因此對於該項計畫的詳細內容並不十分的瞭解，應透過公部門方面，明確立法明訂辦理污水下水建設資訊公開內容及方式等相關事宜，依法做到資訊告知的義務，將公開說明會、公聽會及各項審查結論等資訊公告周知讓民眾有對等之資訊加以了解及參與。

2. 事前之民眾參與

規劃階段之民眾參與對當地居民來說是最重要的籌碼點，此階段是一種主張型的參與，主要在於陳述意見，並要求作成承諾。它也是一種事前的參與，民眾擁有充分的相關資訊，開發單位依法主動宣傳開發計畫內容的告知方式，爭取當地民眾或團體對於公共下水道系統建設之支持，並協助排除障礙。

3. 實質正當法律程序

政府限制人民權利時，除須符合「程序正義」，即程序上正當程序，亦須符合「實質正義」，即實質上正當程序。意即不僅保障程序之公平正義，在實體方面，亦禁止政府以實質上不正當之法令剝奪人民之生命、自由及財產。即民意無法順利反應之現象是出於制度——亦即「程序」之問題。本文嘗試符合實質及程序正義的基礎上，訂定民眾參與公共污水下水道建設作業準則（草案）及污水處理廠回饋方案。

4. 民意能順利反應原則

以竹北市污水下水道第一期實施計畫-水資源回收中心新建工程為例，縣政府在決策之前，民意無法順利反應，因無明訂相關法令，機關承辦單位或民間機構在首長政績壓力下，不得不以工程發包為先，凡是等民眾抗爭再說的消極態度來面對；在「民眾參與公共污水下水道建設作業準則（草案）」第6條、第7條、第13條及第16條等即訂定民眾參與及反應意見之處理事宜，以利承辦單位能「依法行政」。

5. 公部門、民間機構及民眾之再教育

在民眾參與的方式及其成效方面，主辦機關認為其所舉辦的公開說明會已盡到對民眾說明計畫內容的資訊告知義務，且有誠意聽取及諮詢民眾的意見，但民眾本身即帶有明顯的抗爭反對心態，不願理性溝通，且不瞭解污水下水道專業的內容，使得公開說明會失去意見雙方溝通的意義。機關認為公開說明會除了負有資訊告知的任務，同時也是聽取民眾意見的良好機會。而當地民眾及民意代表則認為，目前下水道法中所提供的參與管道偏重於既定決策內容的資訊告知的層面，即使民眾可以參加公聽會，但其意見不一定能被聽取而受到重視，甚至完全無法獲得表達意見的機會；故除了訂定「民眾參與公共污水下水道建設作業準則（草案）」外，公部門、民間機構及民眾本身心態的調整與教育也顯的格外重要。

6. 污水下水道系統係優先改善都會區、新市鎮、水源保護區及河川污染整治，提昇生活品質及改善生活環境之重要基礎公共建設，經本研究隨機抽樣調查各縣市污水下水道系統合計20處，未實施環評系統計11處（佔55%），實施環評系統計9處（佔45%），如表4-2 污水下水道系統實施環評抽樣統計表，顯示環境影響評估法之「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」第二十八條中規定，污水處理廠之目標年服務人口在二十五萬人以上者，應實施環境影響評估的標準，似乎過於寬鬆，應有修正檢討之必要。

6.2 後續研究方向

民眾參與在永續發展潮流中乃時勢所趨，在各項建設施政上，公部門、民眾及民間機構如何透過訂定符合實質及程序正義之法令，逐步執行修正，達成三贏的局面將是未來後續研究之重要方向。此外在污水下水建設之決策及執行上，可能面臨的各種課題，是未來後續可研究之重要方向。

有關環境影響評估法之「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」第二十八條中規定，污水處理廠之目標年服務人口在二十五萬人以上者，應實施環境影響評估的標準是否合宜，如何評估分析方符合公部門推動政策、民眾權益之最佳化探討，亦是未來可研究之重要方向。

參考文獻

1. 黃玉霖、王文字、劉憶如，「BOT 三贏策略」，(2000 年 1 月)
2. 黃玉霖 從各國經驗看公民投票與公共決策-公投民主在台灣研討會 (2004/02/06)
3. 坪林生態與生計-政治秀取代思辨 新台灣新聞週刊第 498 期 2005/10/6
4. 台灣省政府公務人力培訓處，民眾參與對政策制定之影響，人力發展月刊，第五十一期社論，(1998)。
5. 污水下水道第三期建設計畫（九十二至九十七年度）修正計畫（綜合規劃）核定本（行政院 94 年 1 月 19 日院臺建字第 0940080150 號函核定）
6. 促進民間參與污水下水道系統建設推動方案（修正本）行政院 94 年 1 月 19 日院臺建字第 0940080150 號函核定
7. 挑戰 2008 國家發展重點計畫（2002-2007）水與綠建設計畫
8. 蘇昱憲（2002）憲法上之實質正當法律程序
9. 林源峰（2001）我國行政程序法之研究：行政行為之公眾參與。南華大學公共行政與政策研究所
10. 劉英偉（2002）都市公共工程建設需求之評估與執行之探討。屏東科技大學土木工程系碩士班
11. 張丹（1981）社區計畫之民眾參與－柳鄉社區更新計畫個案研究。台灣大學土木工程學研究所碩士論文。
12. 盧偉民&謝有文（1988）加強都市計畫審議過程民眾參與功能之研究。台北市都市計畫委員會委託研究。
13. 下水道法及施行細則
14. 污水處理廠廠址之選擇與環境規劃（第 10 屆下水道研討會論文集）
15. 謝慶達（1984）都市更新社區民眾參與之研究－以台北市為例。淡江大學建築研究所碩士論文。
16. 行政程序法及施行細則
17. 王德川（1994）社區居民參與鄰里公園規劃之研究。中山大學公共事務管理研究所碩士論文
18. 環境影響評估法及施行細則
19. 區域計畫法及都市計畫法

20. 王文君 (2001) 民眾參與都市計畫程序之研究—都市計畫法與行政程序法之交錯適用。台灣大學建築與城鄉研究所碩士論文。
21. 台灣傳統衝突管理機制 (林瑞峰, 2002)
22. 傳統公部門計畫執行之衝突化解模式 (東海大學研究, 1992)
23. 邱鴻慶 (2004) 台東縣垃圾焚化廠興建過程之政策分析。國立東華大學公共行政研究所碩士論文
24. 法治斌, 知的權利, 收錄於氏著「憲法專論(一)」, 初版, 1986 年, 頁 285。
25. 李震山, 論憲法意義下之「資訊權」, 收錄於「翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集—當代公法新論(上)」, 初版, 2002 年, 頁 71~72。
26. 陳愛娥, 政府資訊公開法制的憲法基礎, 月旦法學雜誌第 62 期, 2000 年 7 月, 頁 24~25。
27. 行政院研究發展考核委員會編印, 資訊立法之研究, 初版, 1987 年, 頁 9。
28. 陳耀森, 關務資訊公開法制問題之研究, 中原大學財法所碩士論文, 2001 年, 頁 7。
29. 湯偉祥, 行政機關生活資訊發布行為之研究, 政大法研所碩士論文, 1997 年, 頁 2。
30. 李震山, 行政法導論, 修訂五版, 2003 年 10 月, 頁 233。
31. 湯德宗, 〈行政程序法〉, 翁岳生編, 《行政法》下冊, 頁 930-932, 2000 年, 台北: 翰蘆。
32. 城仲模主編, 行政法之一般法律原則, 三民書局, (1994)。
33. 謝長廷, 《立法院公報》(院會紀錄) 第 83 卷, 第 19 期, 2693 號, 頁 35-44。
34. 翁岳生譯, 〈法治國家之行政手續〉, 《幼獅譯叢》, 1970 年, 頁 36。吳庚, 《行政法之理論與實用》, 1992 年, 頁 416。轉引自董保城, 〈行政程序中聽證制度〉。
35. 王俊秀, 環境正義的觀點, 第一屆環境價值與環境教育研討會論文集, 頁 113-132, 台南成大, (1998)。
36. 全國法規資料庫 <http://law.moj.gov.tw/>
37. 內政部營建署網站 <http://www.cpami.gov.tw/>
38. 程文軍, 透明化理念下之執行聽證制度的架構與規範運行初探〉
<http://www.yfzs.gov.cn/>
39. 王名揚, 《美國行政法》, 中國法制出版社, 1995 年, 頁 41。轉引自章劍生, 〈行政程式法的聽證制度〉 <http://www.law-lib.com/wsyd/xzcsf/xzcsf.htm>
40. 章劍生, 〈行政程式法的聽證制度〉

<http://www.law-lib.com/wsyd/xzcsf/xzcsf.htm>

41. Burke, E. M. (1979) A Participatory Approach To Urban Planning ° Human Science Press °
42. Williams, S. H. (1976) Citizen Participation in City and Regional Planning ° J. Town Planning Review , Oct. 1976 °
43. Breyer & Stewart, Administrative Law and Regulatory Policy, 1979.
44. Robert D. Ross, The Management of Public Relations: Analysis and Planning External Relations, New York: John Wiley & Sons, Inc., 1977.
45. Senge, P. M. The fifth discipline: The art and practice of the learning Organization. N. Y. : The Spieler Agency, 1990.



附 錄

附錄一

全民監督公共工程實施方案

中華民國九十一年七月十五日

行政院院臺工字第 0910033418 號函核定

中華民國九十二年十月三十一日

行政院院臺工字第 0920056784 號函修正備查

中華民國九十四年三月三日

行政院院臺工字第 0940004592 號函修正備查

壹、緣起

公共工程品質，攸關民眾生活福祉，爰引進全民督工的機制，除提升公共工程施工品質外，並藉由全民監督之概念，以民間力量監督政府施政，協助政府部門及早發現相關缺失，並謀求改善，可彰顯政府重視民眾心聲，共創優質公共建設之決心。

貳、適用對象

政府機關、公立學校、公營事業（以下簡稱機關）興辦或機關依法核准由民間機構參與或投資興辦之工程。

參、全民督工通報及處理程序

一、民眾發現公共工程有下列情形者，得依規定通報督促改善：

- (一)工程品質不良：如路面有坑洞、人行道凹凸不平、新建水溝通水不良或擋土牆未背填級配及無預留洩水孔等。
- (二)安全措施不足：如鷹架固定不良、支撐鬆散不牢、支撐強度不夠、未設置圍籬或圍籬占用道路或因施工導致鄰房產生裂縫等。
- (三)環境衛生不佳：如營建廢棄土亂倒、工地泥濘、污廢水隨意排放、塵土飛揚或施工噪音干擾等。
- (四)工程進度緩慢：如施工進度緩慢、停工時間過長或超過告示牌原定完工期限而未完工等。
- (五)其他：除檢舉不法、法令疑義及建築管理（如違建、違章查報、既成巷道認定等）外之公共工程缺失。

二、通報管道：

民眾發現前項缺失後，得以下列任一方式，向工程主管機關或行政院公共工程委員會（以下簡稱工程會）反映：

- (一)網路(網址: [http:// www. .pcc. gov. tw](http://www.pcc.gov.tw))。
- (二)〇八〇專線電話(〇八〇〇-〇〇九-六〇九)。
- (三)傳真(〇二-八七八九七七-一四、八七八九七七-二四、八七八九七七-三四)。
- (四)信函(逕寄: 台北市信義區松仁路三號九樓—行政院公共工程委員會全民督工系統)。

三、現場勘查：

- (一)工程主管機關於接獲民眾通報後，應即要求工程主辦機關派員赴工程現場勘查。
- (二)處理時限：工程主辦機關於接獲工程主管機關通知後應隨即勘查處理，以不超過五個工作天為原則；勘查完成後，應將勘查結果登錄於網路。

四、改善追蹤：

- (一)限期改善：民眾反映案件經工程主辦機關派員勘查屬實，應於七個工作天內處理完成；缺失情節嚴重或情形特殊之案件，其改善期限得經工程主辦機關首長同意後酌予延長，並陳報工程主管機關備查；改善期限屆滿時，如工程主辦機關仍未將改善結果陳報工程主管機關，工程主管機關應派員赴現場查核或會勘。
- (二)持續追蹤：工程主管機關應定期上網填報民眾反映案件之處理情形；如有未依限完成事項，應將原因及預定展延之期限一併說明。

五、回復民眾：工程缺失改善完成後，主辦機關應陳報工程主管機關，經工程主管機關確認後結案，應上網或以電話、傳真、書函等方式回復反映民眾。

六、工程查核：屆期未改善或情節特殊案件，工程主管機關及工程會得辦理查核。

七、彙整公告：工程會每季彙整工程主管機關處理民眾反映案件辦理情形，並於網路或媒體公告。

前項所稱工程主管機關，依工程主辦機關認定之；在中央為部會，在地方為直轄市政府或縣(市)政府。

肆、執行權責分工

一、工程會：

- (一)制定運作機制，並督導工程主管機關建立通報體系。
- (二)考核各主管機關辦理情形，並得赴現場查證。

二、工程主管機關：

- (一)建立通報體系及運作機制，定期上網更新案件處理情形，並指定專人回復民眾

。

(二)考核工程主辦機關辦理情形；對於未依限改善完成案件，應予追蹤並追究相關人員責任。

三、工程主辦機關：依限改善缺失，並將改善成果上網登錄陳報工程主管機關。

伍、考核作業

依全民監督公共工程實施方案考核作業規定（如附件）辦理。

陸、表揚

一、民眾反映事項經查證屬實，且可有效預防或改善工程缺失發生之通報案件，由工程會擇優頒發獎牌予以表揚。

二、工程會每季辦理全民監督公共工程通報摸彩活動。



附錄二 竹北市污水下水道系統建設說明會意見表

「竹北市污水下水道系統建設說明會」意見交流對照表

各單位人員意見	意見答覆
<p>(一)黃議員齡慧</p> <p>1. 有關民國 82 年規劃污水處理場時，行文通知公有地用地禁止種植，因需地機關辦理污水處理廠並無條件收回該用地，此項規定於公有地承租使用費繳費單內有此規定，然因縣府（建設局）疏失，於民國 85 年七月仍收取 84 年之使用費部份，請相關單位於說明會前釐訂相關經費補償等事宜，以給予民眾應有的補償。</p>	<p>建設局（水利課）</p> <p>1. 有關使用費於 83 年因污水處理廠興建公告撤銷使用，並經 83 年公告劃出河川區域外因電腦作業疏失致 84 年仍收取使用費部份，是否參照高鐵聯外道路系統改善計畫新竹站頭前溪北案河濱公路西段工程案報水利署備查，相關作業本局配合辦理。</p>
<p>2. 有關污水處理廠包含活動中心、景觀綠美化、人工湖及社區運動公園等設施，是否能開放供當地民眾鄉親使用，請業務單位詳細說明，給地方代表們了解，以利向民眾說明並減輕民眾的疑慮。</p>	<p>規劃單位：康城工程顧問股份有限公司</p> <p>1. 有關廠區內之運動公園、活動中心等回饋設施設置是以供民眾使用為目的，因此開放是沒有問題的。</p> <p>2. 另有關污水處理廠公園化部份，其實不僅污水處理廠，亦包含整個廠區的內外及回饋設施等皆為公園化，外觀部份亦以綠化方式處理，以期公園化的污水處理廠能與其他相關計畫結合，此為設計之重點。</p> <p>林局長天俊</p> <p>1. 污水處理廠之景觀、生態工法、人工湖..等，其目的在提高周邊生活品質，</p>

「竹北市污水下水道系統建設說明會」意見交流對照表

各單位人員意見	意見答覆
	<p>並設一管理室，為廠區安全並設有監控系統，開放供民眾使用。</p>
<p>3. 有關處理廠及下水道工程，於天災地變（例如：地震等）時，其接管（排管）部份是否會有異動並污染到當地民眾飲用水品質等問題。</p>	<p>規劃單位：康城工程顧問股份有限公司</p> <p>該基地承载力良好（地質良好），因該區並無地震帶斷層通過，因此不會有類似九二一大地震情形發生。</p> <p>管線規劃單位：中央營建技術顧問研究社</p> <p>有關兩幹管因地震錯開時是否會破壞掉，因該區並非位於地震活動斷層上，且經地質調查該區是一非常均勻卵礫石層，於地震發生時是整體震動不會有斷開情形發生，如果有不均勻或局部壓力會斷裂之問題，於較脆弱處會以地盤改良方式處理，以增加底部強度。</p>
<p>4. 有關回饋部份應該要明訂，考量對當地民眾的益處，並且設施應該要堅固，既然預定政策無法改變請鄉親各地方代表能多給予支持肯定。</p>	<p>林局長天俊</p> <p>有關用符合相關資格條件之附近民眾部份，於回饋辦法內有相關訂定機制，會優先任用當地的人員。</p>
<p>5. 於處理過程中，應先向土地承租人及所有人先做說明後，再辦理擴大（當地民眾）說明會。</p>	<p>林局長天俊</p> <p>今天說明會各與會人員意見經彙整後，即向民眾說明，有關公有地使用戶部份會以適當方式與本府建設局（水利課）</p>

「竹北市污水下水道系統建設說明會」意見交流對照表

各單位人員意見	意見答覆
	取得共識後，向使用戶說明後再召開全區說明會。
<p>(二)白地里許里長錦軒</p> <p>1. 有關污水處理廠及下水道處理時是否會有臭味問題？</p>	<p>規劃單位：康城工程顧問股份有限公司</p> <p>有關污水處理廠廠區之設置皆為全部地下化或半地下化方式，且是全部遮蓋住的，無臭味問題發生，其中污水經過污泥脫水機處理後則無臭味，其產生之污泥直接運離，並無臭味問題，其排放水比鳳山溪還好。</p>
<p>(三)新港里戴里長慶文</p> <p>1. 有關污水處理廠之排放口是否以專管排放方式到出海口？</p>	<p>林局長天俊</p> <p>本廠為二級處理，其處理後水質比鳳山溪乾淨，且下游並無取水口或供農業灌溉使用之需，因此並無考慮專管排放至出海口部份。</p>
<p>2. 有關污水處理廠是否會有回滲問題發生？</p>	<p>規劃單位：康城工程顧問股份有限公司</p> <p>針對廠區之設置是以全部地下化或半地下化方式，且是全部遮蓋住的，該基地承载力良好（地質良好），且該區並無地震斷層帶通過，若無類似九二一大地震，是不會有此情形發生。</p>
<p>(四)陳主席見賢</p> <p>1. 有關承租戶問題縣府於公告劃出河川區域外仍收取使用費，應妥善處理？</p>	<p>建設局（水利課）</p> <p>有關使用費於 83 年因污水處理廠興建公告撤銷使用，並經 83 年公告劃出河川區域外因電腦作業疏失致 84 年仍收</p>

「竹北市污水下水道系統建設說明會」意見交流對照表

各單位人員意見	意見答覆
	<p>取使用費部份，是否參照高鐵聯外道路系統改善計畫新竹站頭前溪北案河濱公路西段工程案報水利署備查，相關作業本局配合辦理。</p>
<p>2. 有關二次污染問題，如果於地震時，所埋設管線是否會異動，如果有滲漏時應如何解決？請相關單位注意。</p>	<p>管線規劃單位：中央營建技術顧問研究社</p> <p>本案污水管線埋設於地下約 6M 深於地下水位以下施工，所以並不會有污水滲出之問題。</p>
<p>3. 另有關說明會尤其以白地里及新港里，工程於動工之前應先向當地民眾說明清楚，解除民眾疑慮後再動工。</p>	<p>林局長天俊</p> <p>污水處理廠用地於說明取得共識原則下才會施工，另主幹管因已發包，目前因既定政策，且管線施工皆於地下以推進工法施工，影響較小，又本案屬中央列管，95 年後是否全額補助，因中央財源不足下，目前將可能考量配合款問題，因此針對污水處理廠及縣治二區區段徵收部份儘速加以規劃，以期下年度如數執行。</p>
<p>(五) 張代表碧琴</p> <p>1. 有關類似污水處理場說明會的構想很好，是否針對下水道及二次污染等問題向西區白地里之當地鄰長及民眾召開類似的說明會說明。</p>	<p>林局長天俊</p> <p>今天說明會各與會人員意見經彙整後，即向民眾說明，有關公有地使用戶部份會以適當方式與本府建設局（水利課）取得共識後，向使用戶說明後再召開全區說明會。</p>

「竹北市污水下水道系統建設說明會」意見交流對照表

各單位人員意見	意見答覆
<p>(六) 竹北市公所主秘</p> <p>1. 有關飲用水問題於上次召開回饋會議時已提供裝設自來水方案，是否能於污水處理廠施工時一併施工，並於污水處理廠正式啟用時民眾也能解決飲用水問題。</p>	<p>林局長天俊</p> <p>自來水的興建於污水處理廠能使用前一併設置好同時使用。</p>
<p>2. 有關回饋部份應該要很明確訂定相關回饋方案，希望能優先晉用符合相關資格條件之附近民眾。</p>	<p>林局長天俊</p> <p>有關用符合相關資格條件之附近民眾部份，於回饋辦法內有相關訂定機制，會優先任用當地的人員。</p>
<p>3. 配合西區正推動觀光事業來規劃水資源回收中心，包含外觀廠區內部等以配合整體規劃以帶動該區整體觀光產業。</p>	<p>規劃單位：康城工程顧問股份有限公司</p> <p>有關污水處理廠公園化部份，其實不僅污水處理廠，亦包含整個廠區的內外及回饋設施等皆為公園化，外觀部份亦以綠化方式處理，以期公園化的污水處理廠能與其他相關計畫結合，此為設計之重點。</p>
<p>4. 有關土地取得問題屬優先迫切，應優先解決土地承租戶..等相關權益問題再辦理後續說明會。</p>	<p>林局長天俊</p> <p>今天說明會各與會人員意見經彙整後，即向民眾說明，有關公有地使用戶部份會以適當方式與本府建設局（水利課）取得共識後，向使用戶說明後再召開全區說明會。</p>

「竹北市污水下水道系統建設說明會」意見交流對照表

各單位人員意見	意見答覆
<p>5. 另有關污泥處理及二次污染等問題，請規劃單位協助針對技術上行政單位無法妥善回答之問題（例如：地下水、二次污染等），模擬民眾將提出之問題做一答覆，以利屆時相關說明會向民眾說明。</p>	<p>林局長天俊</p> <p>今天說明會各與會人員意見採一問一答方式彙整書面資料，於說明會時提供給民眾了解。</p>

