

從課責觀點探討臺灣都市計畫委員會 審議制度設計^{*}

黃偉茹^{**}、陳澄羽^{***}

摘 要

都市計畫委員會審議為使都市計畫合乎正當法律程序之重要行政程序，對最終計畫內容有決定性影響。然近年都委會相關爭議不斷，公信力受到質疑。而「課責」向來為政府行政體系建制的重要考量，以避免濫權。因此本研究由課責的角度，探討現行制度加諸於都委會的課責系統，是否能滿足各界對其審議應秉持專業、客觀、中立的期待。研究結果發現，現行都委會組織規程與審議制度偏重行政課責的設計，賦予都市計畫各級主管機關首長極大的操作空間去影響所屬層級之都委會審議，依首長意志，的確能影響都委會審議的客觀中立性。但專家問卷的結果顯示，規劃界人士對於現行制度的高度認同，預期將造成制度改革的困境。因此本研究認為制度改革非一蹴可幾，需透過各界長期的溝通與討論，但短期應可透過組織規程的調整，建構都委會的多重課責主體，強化都委會的社會課責關係，弱化其行政課責，合理限縮其所屬都市計畫各級主管機關首長的管轄權限，落實多層級審查之公正性，讓都委會的功能運作更符合社會期待。

關鍵詞：都市計畫委員會、課責、多重課責主體結構

^{*} 感謝匿名審查人提供寶貴之修正意見，惟一切文責由本文作者自負。

^{**} 成功大學都市計畫學系助理教授，電子郵件：wjhuang@mail.ncku.edu.tw。

^{***} 成功大學都市計畫學系碩士生，電子郵件：aromafillyu@gmail.com。

壹、前言

都市計畫係對一地區內有關都市生活各面向之重要設施作有計畫之發展，並合理規劃土地使用，都市計畫書具有行政處分、行政契約、法規命令、行政計畫、行政指導及處理陳情之法律性質（監察院，2010），對人民生活影響甚鉅。其中，各級都市計畫委員會（以下簡稱都委會）審議為使都市計畫主要計畫與細部計畫合乎正當法律程序之重要行政規制程序之一，然而近年卻爭議不斷，都委會審議會場甚至成為民眾抗爭的戰場，包括苗栗大埔、南鐵地下化、竹北璞玉計畫、桃園航空城計畫、烏日溪南產業發展特定區計畫、北投薇閣個案變更、內湖慈濟個案變更、頂新三重開發案等，不勝枚舉。

上述爭議個案的審議過程中，均有各界人士透過媒體質疑各級都市計畫委員會審議的公信力，並呼籲「都委會不應再護航」（林媛玲，2013）、「不要成為橡皮圖章」（郭美瑜，2014）、「應實質面對爭議，秉公審查，勿受政治操弄」（臺灣農村陣線，2015）等，這些呼籲帶出社會對於都委會審議的期待，以及對其他政治力可能透過行政主管機關干預都委會審查的疑慮。另一方面，與爭議個案相關之各級首長與都市計畫主管機關則會強調都市計畫審議是「都委會權責」（黃揚明，2014），「各單位所提的變更案，都需經都委會審議通過才可，都委會是獨立機關，有學者、專家等擔任委員，不是每個提案都會核准」（林媛玲，2014），會「尊重都委會的決議」（何哲欣，2013；陳思豪，2014），甚至行政院發言人也曾針對個案表示「只要依照法令、依照內政部都委會決議來執行，行政院尊重地方政府職權」（李人岳，2013），以回應各界質疑。由其回應內容觀之，都委會似乎握有決定都市計畫最終實質規劃內容的權力，針對其決議內容，主管機關均會允以尊重，並據以實施。

再者，過往行政法院針對相關開發案爭議之諸多判決中均指出，「行政法院對行政機關具體案件之行政行為，原則上雖有完全之審查權，然對

於行政機關依裁量權所為行政處分之審查範圍，則限於裁量之合法性，而不及於裁量行使之妥當性。至於不確定法律概念，行政法院以審查為原則，但對於…計畫性政策之決定及獨立專家委員會之判斷，則基於尊重其不可替代性、專業性及法律授權之專屬性，而承認行政機關就此等事項之決定，有判斷餘地，對其判斷採取較低之審查密度，僅於行政機關之判斷有恣意濫用及其他違法情事時，得予撤銷或變更¹。」可知，臺灣司法對於行政機關行使裁量權及判斷餘地事項係採取較低之審查密度，因此若如爭議個案相關之各級首長與都市計畫主管機關所稱，都市計畫審議是都委會權責，會尊重都委會的決議，據以實施的話，某種程度這也代表針對都市計畫的實質規劃內容，都委會被賦予了裁量權與判斷餘地，具決定性的權力。然而，監察院（2010：155-156）針對「各級政府對都市計畫、都市設計審議之適法性」專案調查研究報告的結論卻提出「都市計畫委員會獨立性不足，其審議程序應朝正當法律程序之方向，加以改進」之建議，某種程度呼應各界對於現行制度設計可能讓政治力有機會透過行政主管機關干預都委會審議的質疑。

事實上，解嚴初期陸續已有一些個案研究從不同面向切入，對都市計畫委員會的制度環境與政治過程進行探討，如陳東升（1995）及王振寰（1996）由都市政治經濟學的角度切入，分析國家機器、地方派系、開發商、財團等如何透過介入都市計畫審議的手段，獲得龐大土地利益；王光旭（2005：68）則更細緻審視臺中市 1980 年至 2001 年間市長與都委會的互動關係與領導風格，以及歷屆都委的政商關係，指出「市長於都委會的人事聘任權、利益迴避制度的缺乏及審議過程的不透明是導致地方政治菁英力量穿透的重要機會結構」均反應類似議題。而《各級都市計畫委員會組織規程》在 1995 年及 1996 年分別以發布解釋函與規程修訂的方式調整，除述明民意機關代表不可以任何方式擔任都委會委員外，並限定熱心公益人士僅能派聘二位，且將專家委員明確定義在應具備都市計畫、都市設計、景觀、建築或交通之專門學術經驗，以提升都委會的專業審查能力。

但為何在此制度的調整後仍有都委會獨立性不足等爭議，究竟只是專

¹ 參最高行政法院 99 年判字第 30 號判決、最高行政法院 100 年判字第 1040 號判決、最高行政法院 103 年判字第 59 號判決、最高行政法院 103 年判字第 704 號判決。

業者與民眾認知的落差，亦或是制度設計仍不完備，實值得進一步探究。此外，臺灣今日業已為成功經歷三次政黨輪替的民主社會，公民團體與媒體蓬勃發展，此時的制度環境與十年、二十年前有所不同，考量近年臺灣外在制度環境的改變，實有必要再次進行相關研究，釐清面對當前民眾的質疑，都委會審議制度是否有調整的需求。而「權責相符」與「課責」(accountability)向來為政府行政體系建制的重要考量，以確保政府(代理人)的決策與行動，符合公民(委託人)的期待，避免濫權。都委會既然握有決定都市計畫最終實質規劃內容的決定性權力，在面對當前民眾的質疑下，實有必要檢視鑲嵌在現行環境的制度設計下，都委會是否有相應的責任和對誰說明與被誰監督的義務，以及加諸於都委會的課責系統是否可以滿足各界的期待等重要問題，然而目前缺乏從此角度切入的相關研究討論，亟待釐清。

為回應上述問題，本研究先回顧相關課責與共同代理的理論架構，再以此觀點切入，分三部分進行研究探討。首先，透過網路媒體報導內容及對都市計畫相關產、官、學人士及民間團體代表之深度訪談結果進行文本分析，歸納各界對各級都委會功能及職責的認知與期待，並探討之中是否有認知上的落差？藉此以釐清都委會審議中有關課責機制設計所要達成的實質效果理想上應為何。其次，針對相關政府文件與法律規定進行研析，搭配深度訪談的結果，針對臺灣現行都委會審查制度設計與實務操作情形進行課責系統的描繪，探討現行機制所創造的課責系統為何？可否有效促使都委會達成各界認知與期待的功能與職責？第三部份，則以專家問卷調查結果為基礎，就都委會委員、主管業務單位人員與執業的都市計畫技師等實務界人士對於都委會理想課責關係的認知進行分析，梳理之中的共識、傾向，以及其與前述民眾的認知與期待的關係。最後本研究基於以上分析結果，進行綜合討論，並提出建言。

貳、課責關係與共同代理結構

在民主社會中，公民與政府之間可視為委託人與代理人的關係，透過課責系統的實踐，讓政府的基層公務員乃至高階官員，均有義務為其決策或行動進行解釋，回答監督者或委託人的質疑，接受責難或獎勵，藉此確保決策過程中的民主特性，使政府所採取的行動最能代表公民的利益，回應公民的期待，同時賦予官僚的決策裁量權正當性（O'Loughlin, 1990）。換言之，唯有當公民得以施展其影響力於政府決策時，課責才存在。課責不僅提供公共治理正當性、防範公權力的濫用外，並得引發政府部門反思與改善其作為，提高政府效能，以符合公民期待。而究竟如何藉由制度的安排達成此效果，便為課責研究的重點。在此脈絡下，課責被視為一套機制，而非為評估公部門的實際作為是否為良善治理的標準（Bovens, 2010）。

為了讓課責的概念更具有分析性，Bovens（2007: 450）視課責為一種社會關係，並將其定義為「一個行動者與一個論壇（forum）之間的關係，這之中，此行動者有義務去解釋及為自己的作為（conduct）辯護，而論壇可以提問並且下判斷（judgement），此行動者則可能因此面臨一些後果（consequences）」，這些後果包含非正式與正式的形式，前者如輿論壓力、請辭等，後者如記過處分等。簡言之，這段關係中行動者為被課責者，論壇則被視為課責主體。這段關係也反應在分析課責系統的制度安排上的四個重要問題，包括誰是被課責者？誰是課責主體？被課責者必須為什麼事情做解釋與辯護？以及其如何被課責？

許多學者均試圖依其研究重點對課責進行分類，如 Romzek 與 Dubnick（1987）在討論公務機關課責時，將課責分為政治、官僚/科層、法律、專業等四類；Bovens（2007）考量課責主體的屬性，將課責分為政治、法律、行政、專業及社會等五類；Willems 與 Van Dooren（2011）為探討能有效行使課責的工具，將課責分為政治、法律、行政、社會等四類。

綜言之，政治、法律、行政、專業及社會課責為最常被使用的分類，亦幾乎可包含絕大多數的課責面向，而考量本研究的重點在以課責的角度探討都委會審議機制，相關法律規範的遵守被視為必然的要件，故在此不多加討論法律課責，僅著重於政治、行政、專業及社會課責的課責主體與課責機制的概念探討，茲分項說明如下：

- 一、政治課責：主要展現在選民與民意代表的委託與代理關係中，透過一些政治機制，如選舉、民意機關質詢、以及在政黨內部的公開辯論等來實踐（Willems and Van Dooren, 2011）。在某些國家，政黨也為非正式的課責主體（Bovens, 2007）。
- 二、行政課責：狹義的行政課責，為官僚課責（bureaucratic accountability），以服從與執行上級長官的命令為主要的概念，強調組織內部科層間正式的監督管理關係，主要依標準作業流程與清楚明確的行政規則和條例來執行（Romzek and Dubnick, 1987）。除前述垂直面向的課責關係，Bovens（2007）擴大行政課責的範疇，將其他科層之外，屬平行單位的監察與審計部門等也納入行政課責的關係之中。O'Loughlin（1990）也提醒，如果希望複雜且關鍵的政策決定有更多的課責保障，則應納入其他組織外部的課責關係，而不應將此政策決定權放在行政裁量的範疇內。
- 三、專業課責：當政府面臨技術困難與複雜的問題，常需要仰賴組織內具備相關專業知識的人員來提供解決方案，因行政管理者可能是該專業的門外漢，故此情況亦隱含該專業者與外部專業組織或專業紀律審裁組織間的專業課責關係，以確保方案品質（Bovens, 2007）。依 Willems 與 Van Dooren（2011）的分類，專業課責因涉及讓政府在整個社會情境（social setting）中受直接課責，因此亦可納入廣義的社會課責中。
- 四、社會課責：在許多國家，公民對政府的信任日益減少，因此訴求更直接和明確的社會課責關係。綜觀國內外，社會課責機制的發起人可為政府、公民或兩者一起，但通常是需求導向，由下而上的操作，透過公民參與來達成。此類課責的主體通常為利益團體或公民團體等，主要透過示威、抗議、倡議、調查報告、訴訟、媒體等方式對政府施壓

(Malena et al., 2004)；亦有學者特別提到媒體被賦予的第四權角色，亦在社會課責中發揮重要效果（蕭怡靖，2013）。然而 Bovens（2007）認為，因為缺乏實際的獎懲措施，社會課責的效果能到什麼程度值得探討，而 Malena 等人（2004）也指出，社會課責機制不僅涉及政府與公民的直接課責關係建立，政府亦應將此關係制度化，並同時讓政府內部的課責系統更透明，並開放給公民參與，才能改善社會課責的有效性與永續性。

公民對政府課責概念的落實，可說是民主社會中公民（委託人）用以確保政府（代理人）的作為符合公民期待的重要機制，然而此為十分複雜而多重的關係。國內研究目前較少以課責關係或委託代理關係來探討行政委員會審議機制，郭冠宏（2016）雖然企圖以委託代理關係分析內政部區域計畫委員會，但主要以探討行政體系內主管機關組織與政府內部審議組織間的委託代理關係為主，未將其他代理關係與整體制度環境與課責機制納入考量。事實上，單一委託代理關係的解釋是十分侷限的，因權力分立的制度設計與政府分層分權的組織架構，時常會產生共同代理（common agency）的情況，即兩個或多個委託者同時試圖去影響同一個代理人行為，且通常各委託者的目標不盡相同，甚至彼此衝突，造成競爭關係（Dixit et al., 1997; 林森田、洪維廷，2004），如行政機關需同時處理上級政府、民意機關、監察機關、利益團體、倡議團體及媒體的意見或監督，而這些所謂的委託者多數也扮演著不同公民團體的代理人角色，形成十分複雜的關係。

相關學者均指出，政策擬定與執行無可避免涉及代理關係，而過程中必然產生不同委託者的角逐，各委託者會試圖以提供誘因、監督或一些獎懲措施，去影響代理者的行動（林森田、洪維廷，2004），而此共同代理關係事實上亦反應在多重課責主體的結構之中，而共同代理理論中提出有關委託者間的賽局關係，亦提供課責機制分析另一個層面的思考，意即課責主體之間的目標不盡然相同，且可獲得的資訊與可使用的課責手段也不同，此差異將反映在對被課責者不同程度的拘束力上，進而影響被課責者最終行動選擇的傾向。

然而，此多重課責結構也顯示課責機制的累積性（accumulation），過

度的課責將使得實務操作過於複雜、過於政治性、充滿不確定，而導致行政官員窮於應付而產生無效率、失去有效性等問題，形成課責的兩難外，亦可能有課責陷阱（accountability trap）的負面效果，亦即行政官員只需將精力放在達成課責論壇的要求，而非在努力達成更好的政策制定與公共服務上（Bovens, 2007; 2010）。而各地對於課責不足或過度的認知因其所在地歷史、文化與政治脈絡的不同，將有所差異。因此，在評估上應考量在地社會的認知與期待。以臺灣而言，蕭怡靖（2013）藉由民意調查探討臺灣民眾選舉課責、機構課責（議會平行制衡）與社會課責三種不同課責關係的認知、評價與影響發現，臺灣民眾雖然認同社會課責的功能在臺灣已逐步深化，尤其是社會團體在對政府政策制定的影響力上，但政府部門的政策透明度與回應性仍有待提升，且對於議會制衡的認知與落實方面分別有 43.3%及 49.7%的民眾持負面評價²，顯示對立法院監督制衡較不信任。此研究成果某種程度呈現臺灣社會對於課責機制的認知與期待，為本研究後續分析的基礎。

參、研究設計

本研究旨在以課責角度重新審視都委會審議制度，並將制度環境變遷納入考量，以釐清現行都委會的課責系統是否能有效促成都委會達到民眾對其職責的期待。然而課責不足或過度向來為課責實踐與評估最為困難的議題，難以有一致標準，且會因時空背景的不同而有差異，在評估上應考

² 該研究採電話訪問，訪問期間為自 2012 年 3 月 24 日至 3 月 28 日，有效樣本數為 1,481。其研究結果發現，在應然面有近 69.2%的臺灣民眾「認為政府應該公開說明政策的制定過程與結果，不能以國家利益為理由而拒絕」；而支持與不支持議會制衡之機構課責觀的民眾則分別為 48.8%及 43.3%；在社會課責的媒體監督與社會團體參與政策制定的面向上，有 60.3%的民眾認同媒體能有效監督政府施政，另有 68.7%的民眾認為社會團體參與有助於政府公共政策制定。在實然面，有過半（54.4%）民眾對於政府政策說明的落實持負面評價；在議會制衡方面，持正、負面評價的民眾則分別有 44.6%與 49.7%；而社會課責的部分相較於前兩項課責的落實，則有相對較高的評價，50.2%的民眾同意媒體監督政府施政的效果，而在社會團體對於政府政策制定的影響力方面更有高達 72%的民眾認同。

量在地社會的認知與期待。鑑此，本研究架提出三個環環相扣的提問，以引領本研究方向：

- 一、各界對各級都委會功能及職責的認知與期待為何？之中是否有落差？
- 二、現行機制所創造的都委會課責系統效果為何？可否有效促使都委會達成各界認知與期待的功能與職責？
- 三、都市計畫專業者對於各面向課責型式的認同程度為何？是否有共識？

為回答上述提問，本研究採混合方法（mixed methods），包括深度訪談法、文本分析法、以及專家問卷調查法。深度訪談的部分，本研究採半結構性訪談方式進行，目的在蒐集都委會功能的認知並瞭解實際運作情況。本研究共訪談 14 位受訪者，包括（一）擔任過都委會委員或幕僚行政人員的公務員（代號 G），共五位；（二）擔任過都委會委員的都市計畫相關專業學者（代號 S），共四位；（三）公民團體代表（代號 C），共四位；及（四）一位都市計畫實務經驗豐富的專家（代號 I）。訪談內容主要分為背景經驗說明、所認知的都委會功能、都委會與其他權益關係人的關係、現行制度與執行情形等四面向進行。

文本分析的資料內容包括 2014 年 1 月到 2016 年 9 月，網路新聞平臺蘋果日報即時新聞有關都市計畫委員會審議的 63 則新聞、以及前述 14 份深度訪談內容。考量深度訪談的前述限制，本研究輔以新聞資料分析，以增強分析資料之代表性。新聞資料擷取自蘋果新聞原因有二：一為蘋果新聞資料公開，內容可供大眾閱讀；二為蘋果新聞自 2014 年初與 9 家獨立媒體合作，刊登「上下游市集」、「新頭殼」、「苦勞網」、「公民行動影音紀錄資料庫」、「環境資訊中心」、「民報」、「科學月刊」、「NPOst」，多元的新聞內容除專職記者的報導外，也包含了以民間、弱勢、個人角度撰寫的內容。也因此本研究設定 2014 年 1 月為資料蒐集的起點，而 2016 年 9 月為本研究收斂資料內容開始著手分析之時。

專家問卷調查的部分，目的在瞭解專業者對於各類課責型式的認同程度與傾向。為維持問卷結果的客觀性，問卷調查對象包含熟稔都市計畫專

業知識及豐富經驗的產業界、公務機關及學界專家³。為使問卷結果能夠回饋、融入到現有都委會審議機制中，本研究將政治課責、行政課責、專業課責與社會課責的概念，對應到現有機制下的各角色單位作為選項（詳如表 1），並在課責時間點、影響程度關係列出不同的選擇。評定方式為 1-10 分之間，共 10 個等級，其評分尺度 1 分代表「非常不認同」；4 分代表「不認同」；5-6 分代表「普通或無特別感受」；7 分代表「認同」；10 分代表「非常認同」，分數越高則表示越認同，另外也設計新增題項一欄供受訪者增列其他項目。

表 1 各類課責概念對應於現行機制下可能的課責主體列表

項目	現有機制下可能的課責主體
政治課責	地方層級為地方議會；中央層級為立法院。
行政課責	地方層級為地方首長或副首長、秘書長或副秘書長、主管業務機關首長、有關業務機關首長；中央層級為總統或副總統、內政部部長、副部長或次長、內政部主管業務機關首長、行政院有關業務機關首長等。
專業課責	相關專業團體，如都市計畫技師公會等。
社會課責	中華民國公民、人民團體等，以辦理公開展覽、說明會或記者會等方式進行。

資料來源：本研究。

專家問卷的投遞與回收時間為 2016 年 6 月至 7 月，期間研究者透過電話或電子郵件方式確認問卷是否有異，並針對尚未回覆問卷之專家進行兩次的催繳叮嚀，最後結果問卷回收率 73%，經判定有效問卷為 20 份，有效率為 91%。問卷寄出及回收情形詳表 2，有效問卷回收之受訪者列表詳附錄一。

³ 產業界專業人士的選擇以規劃工程顧問公司中有參與都委會豐富經驗的中高階主管或都市計畫技師公會中的理事為主；公務機關以具有實際參與都委會審議相關業務之機關／單位主管為主；學術專業者以擔任過中央都委會委員且也擔任過地方都委會委員之大學教師為主。

表 2 問卷寄出及回收情形統計表

項目	寄出問卷份數	回收問卷份數	有效問卷份數	有效問卷受訪者平均年資
產業界	10	8	7	19 年
公務機關	10	8	8	19 年
學術界	10	6	5	29 年
總計	30	22	20	--

資料來源：本研究。

為描繪都市計畫實務界如何認知都委會理想的課責關係，本研究進行專家問卷調查，並將回收的 20 份有效問卷進行兩部分分析。首先，針對各受訪專家分別就專案小組與都委會的政治課責、行政課責、專業課責與社會課責等向度所給予可接受認同程度之最大值與最小值，以雙三角模糊函數計算，檢驗判斷專家的意見是否達成共識及求得共識值。其次，考量無共識值不代表沒有類似的傾向，故配合盒狀圖呈現各受訪專家分別就專案小組與都委會的理想課責關係的認同程度值之最小值、下四分位數、中位數、上四分位數、最大值、平均值、四分位間距在各課責向度的分布，以瞭解專家意見在各課責關係中的分散情形與傾向。

肆、各界對都委會職責的認知與期待的落差

本節根據網路新聞平臺蘋果日報即時新聞 2014 年 1 月到 2016 年 9 月有關都市計畫委員會審議的 63 則新聞，以及本研究深度訪談內容進行分析，以梳理各界對都委會職責的認知與期待。針對新聞報導的部分發現（詳表 3），「審議」為都委會的職責是眾所認知的，除了對審議程序是否公開透明的高度關心外，對於都委會如何行使審議職責的認知，不論是政府部門針對民間質疑的回應，或抗爭團體對都委會的呼籲與批評中均透露都委會應秉持「專業」審議的認知與期待，而政府部門較為強調各階段法

定的審議「程序」與對都委會審議結果的「尊重」；民間團體代表與學者則較強調都委會應「客觀」、「中立」，嚴格檢視計畫案，不應為計畫案「護航」，成為「橡皮圖章」。另有 4 則新聞提到民間對都委會委員職責的呼籲，包括「專業」、「良知」與「中立」，與上述民間對都委會行使審議職責的認知與期待，相呼應。

表 3 新聞內容有關都委會職責之新聞主旨與內容關鍵字列表

新聞主旨與內容關鍵字詞組	共有幾則新聞出現此關鍵字詞組（則） ^註
專業（審查）	8
程序	11
尊重（都委會決議）、都委會職責、一切是都委會決議	5
把關、監督	2
客觀、中立、秉公、公正、獨立、第三方	6
橡皮圖章、背書、護航	6
黑箱、開放、透明、公開、民眾參與	17

註：總計有相關意涵之關鍵字出現在不同新聞的次數，若關鍵字出現在同一報導，則不重複計算。

資料來源：本研究整理。

另就深度訪談結果可知，超過半數的受訪者均提到都委會與委員應本「專業」審議，其中多位受訪者亦指出都委會與委員具有獨立性，如受訪者 G2 提到：

委員是一個獨立行使的人，妳來都委會，目的就是不要受到人家干擾的前提下，提出自己多元文化的價值判斷。因為都市計畫是一種公共政策，它是透過各個學科的專家學者提出他們專業領域的多元價值，達到這個案子的公共利益最大，獲得綜整性決定。

受訪者 G10 也提到：

其實它（都委會）是獨立的一個特定單位，因為都市計畫法賦予它責任，它必須要審議，所有的都市計畫變更不是一個首長在縣政府體系裡面（可以任意操作）。如果沒有召開縣都委會，他（首長）

可以把這個土地就變更嗎？不行，所以它（都委會）某種程度是代替一個機關在監督。

但亦有受訪者提到身為機關代表的委員是有行政包袱，須遵循首長意志，因此法令才規定都委會委員機關代表的組成不能超過二分之一，以期仰賴專家委員與熱心公益人士的參與來平衡觀點，維持都委會的公信力（受訪者 G9 與 G10）。

然而，雖然依「都市計畫法」第 74 條與「各級都市計畫委員會組織規程」（以下簡稱組織規程）第 2 條規定，都委會之執掌主要為審議與研究都市計畫，但各級都委會委員的實際職責究竟是「審議」還是「諮詢」，部分受訪者有不同的認知，而此認知差異對都委會職責的實質內涵有不小的影響。如主要擔任地方都委會專家委員的 S9 提到：

都委會已經算是比較強烈的合議制，即便是這樣，首長還是扮演決定性的角色。在都委會裡面，理論上是要大家同意的…但是主席扮演一種共識決的收納。好啦，其實地方首長原本就有對所有事情的決定權，且他應該要對所有的決策做負責。所有的委員都是以諮詢為主，當然，到都委會有某種程度的決定權，但是最後的總決定權還是在主席身上。不同縣市文化，每個主席扮演的角色是不盡相同。

顯示，都委會主席扮演都委會最後審議結果的決定性角色。此外，若都委會委員認定首長才是需要對都委會審議結果負責任的人，那理所當然，都委會委員扮演諮詢的角色遠重於審議。只是，首長真的能為都委會的決議負全部的責任嗎？民眾是否也如此認為呢？這部分顯然與上述新聞內容分析的結果有極大落差，但也的確代表了某些專家委員的認知，因此使得都委會與委員的職責產生灰色地帶，責任難以歸屬，產生如受訪者 C2 所述的窘境：

沒有人要負責啊！縣長走了換人了，那些公務人員也換人了，而且公務人員敢負責嗎？他們不敢負責任，誰負責？...雖然是（都市計畫）委員會決定，委員會就推啊！那個是縣政府在執行的，我們只是審查而已，它過了我不負責啊！

換言之，若都委會的專家委員認知其主要角色實為諮詢，雖會本著其專業，客觀的提供意見，但認定最後結果應由主席決定，由首長負責；而身為機關代表的委員，有行政包袱，應遵循首長意志，那都委會審議結果又如何達到民眾所期待的「客觀」、「中立」呢？而各級都市計畫案的法定審議程序與都委會委員機關代表的組成不能超過二分之一的法令規定，意義又何在呢？這些究竟是顯示都委會審議程序的制度設計邏輯本身就與民眾的期待有著極大落差，或者只是個別委員的認知差異或制度設計不完備所造成的灰色地帶呢？為釐清上述問題，本研究接下來將審視現行都委會審查制度形成的課責關係，並搭配深度訪談結果做進一步的分析。

伍、現行都委會審查制度構成的課責關係

一、現行法令制度形塑之各級都委會的課責關係

都委會係依「都市計畫法」第 74 條授權設置，負責都市計畫審議及研究事項，而提出擬定或變更都市計畫之地方主管業務單位，需至其所在地方政府的都委會說明解釋其計畫內容，並接受都委會審議結果，其中亦包括私部門透過主管業務單位提出之變更都市計畫案。意即各級都委會為課責主體，主管業務單位有關擬定或變更都市計畫需受各級都委會的行政課責。且依同法第 20 條規定，所有都市計畫之主要計畫⁴均需由內政部核定，即各級政府所提之都市計畫主要計畫擬定或變更，最終均需送至內政部都委會審議，受內政部都委會的行政課責（詳圖 1 所示）。換言之，若由鄉（鎮、市）公所所提之鄉街計畫需經三級三審，由直轄市、縣（市）政府所提之市（鎮）計畫或特定區計畫則需經二級二審。

⁴ 都市計畫分主要計畫與細部計畫，主要計畫為擬定細部計畫之準則，細部計畫為實施都市計畫的依據。因主要計畫內容對細部計畫內容有決定性影響，因此在此以主要計畫審議為研究分析重點。

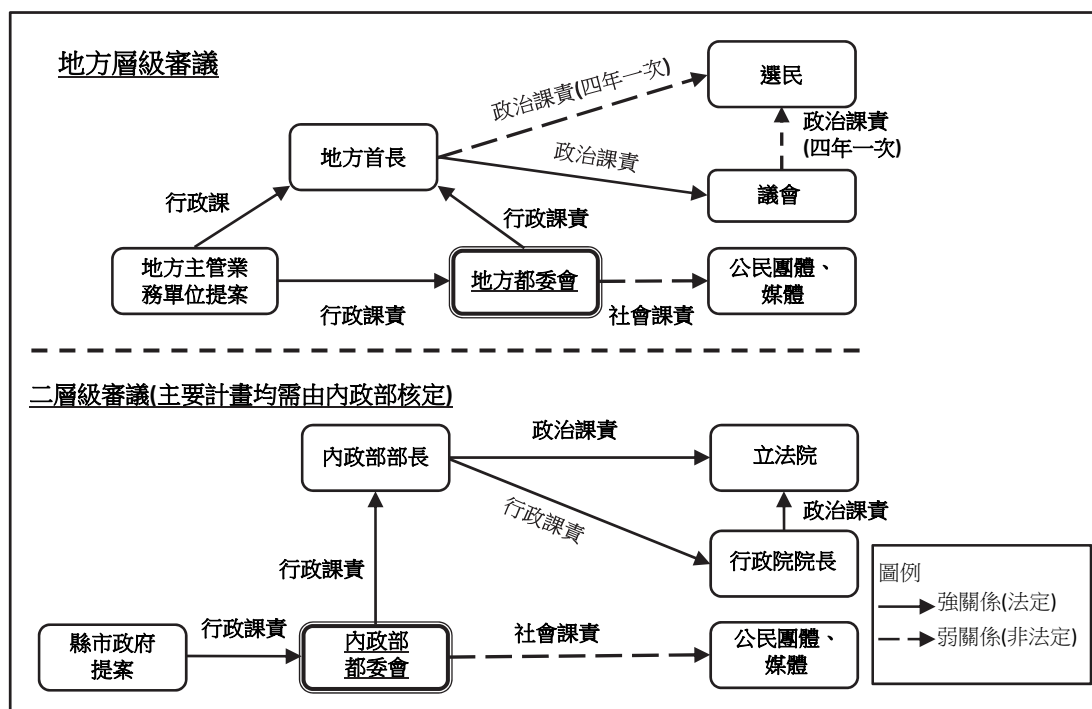


圖 1 現行地方層級及二層級都委會審查制度的課責關係

資料來源：本研究依都市計畫法、各級都市計畫委員會組織規程等相關法律規定整理繪製。

另就都委會組織而言，依組織規程第 3 條規定，除授權直轄市都委會，得視業務實際需要，置專任人員，並自定編制表外，其他各級都委會所需的工作人員由各該機關主管都市計畫作業單位派員兼任之。因此，目前除臺北市都委會係依臺北市府組織自治條例第 6 條設置，為臺北市府的一級機關，可對外行文外，其餘各級都委會均為主管機關之內部單位⁵，不具獨立編制與獨立預算。但不論是屬機關還是內部單位，各級都委會均為直接受到主管機關首長的行政監督，內政部都委會為內政部長，直轄市、縣（市）政府都委會為其市長或縣長，鄉（鎮、市）都委會為其鄉長、鎮長或市長。雖然依組織規程第 4 條規定，都委會委員組成必須包括主管業務或有關業務機關代表、具有專門學術經驗之專家及熱

⁵ 因中央行政機關組織基準法之施行，內政部都委會為內政部依該法第 28 條規定所設置的任務編組，其餘地方層級之都委會目前除臺北市都委會外均依各級都市計畫委員會組織規程設置。

心公益人士四類，且機關代表總合不得超過委員總人數二分之一⁶，但所有委員均由所屬機關首長派聘，而同法第 6 條亦規定委員期滿得續聘，但每次任期僅為一年，專家委員或熱心公益人士最多可連續續聘三次，此制度設計讓都委會外聘的專家委員或公益人士每年均可直接感受到受主管機關首長的行政課責。

依法都委會主任委員由各級首長兼任，而在直轄市、縣（市）政府，得指派副首長或主管業務機關首長擔任之，因此許多受訪者均提及，首長的意志與風格將影響委員是否有實質參與行使審議與做決定的權力，或僅為提供意見諮詢的角色，在越地方級的都委會審查越是如此，顯示首長對都委會行政課責的效力，在越地方層級的都委會越大。如受訪者 S8 提到：

通常鄉鎮首長會很強力主導，尤其是他關心的案子，所以在鄉鎮層級當都委的時候，到那個非常強的干擾的情境…縣市級就好很多，一般就看主委的作風，有些縣市首長就是站第一，有些縣市首長比較普遍的是交由副市長來當都委會的主席…有些他們是對都委會是比較多的尊重，所以真正落實合議制的精神…部分的就不是，像縣市級的委員會很清楚的會看到痕跡，就是這個案子一看就知道首長交辦，今天要過！所以你討論如果是屬於比較多意見的委員，他就不會讓你講太多，就會控制一點發言，這種情況也很普遍。…都委會基本上是合議制，合議制的結果其實有相當大的由主席做最後的決定，所以你說（委員會）要怎麼負責這個問題…我覺得我不知道該怎麼會比較合理。

社會課責部分雖然現行法令制度並無相關規定，但因臺灣媒體與社會團體的蓬勃發展，在某些情況的確能發揮實際的效果。不過，越是地方層級，可能因較不受到媒體重視，使得社會課責的效果越弱。擔任過各級都委會專家委員的 S7 提及：

地方縣市就是縣市首長說的算，像是縣市公所這麼多，委員有哪幾個是知道都市計畫的，都不知道啊！他送出來就是隨便說說就過了！

⁶ 依組織規程第 4 條第 4 項規定，內政部都市計畫委員會不在此限。

特別是鄉鎮公所的都市計畫，是很難去想像的！到縣市、到縣市，媒體比較多的，會比較多的質疑。

綜言之，依現行的制度設計，各級地方政府的都委會受其所屬地方政府首長直接的行政課責，使得首長風格與意志可以使都委會委員對其職責的認知與行使，以及審議結果產生極大的影響，若缺乏媒體的監督與質疑，都委會甚至可能成為「橡皮圖章」。不過即便如此，因地方政府所提主要計畫均需送上級政府都委會審議，受其行政課責，所以都市計畫最終內容似乎非地方首長得以完全掌控。然而，都委會多層級審議的制度，真的可以讓審議結果達到如民眾所期待的「客觀」、「中立」嗎？以下將進一步探討之。

二、內政部都委會審議制度的運作

承前述，雖然都委會審議的制度設計讓地方首長的確有能力干預地方都委會審議結果，但仍需送內政部都委會審議，其審議結果對都市計畫主要計畫擬定或變更內容有決定性影響，因此本研究在此著重於受訪者參與內政部都委會審議的經驗以為歸納討論，發現目前的審議制度的確賦予內政部部长極高的權力與操作審議結果的空間，因此審議的計畫是否為內政部部长或其上級機關首長所支持，將成為內政部都委會審議是否可以免於外在壓力，保持客觀、中立的關鍵因素。茲由共識決與合議制形成的灰色地帶，以及委員派聘的邏輯兩面向深入討論之。

（一）共識決與合議制形成的灰色地帶

雖然依組織規程第 9 條規定，「都市計畫委員會審議及討論之案件，應依會議方式進行，非有過半數以上委員之出席不得開會，並有出席委員過半數之同意始得決議，可否同數時，由主席裁決。」但實際操作上，都委會審議係以合議制尋求共識，而非以表決的方式進行，因此主席扮演綜整委員意見與做決議的角色。其實際運作過程，如受訪者 S6 所提：

所有的決議都是要在我這邊叫大會，（內政部）都委會的大會，因為前面會有很多的東西是小組會去處理，那簡單的案子或者是小組處理完的才會送大會去討論，或者是有爭議小組覺得無法去處理就會送大會阿！那大會是一個共識決，如果大部分委員都不反對的話，那個案子就過了，所以就是到大會去。當然也有可能我跟其它的委員有不同的意見，但那個就是大多數人的一個共識，那大多數的人跟我的意見都是不一樣的，當然就是尊重大部分的人。…大會是一個共識決…沒有用過投票…那真正有意見不同意還通過的，那個機率很低啦！…我記得我有碰過有一個委員他很堅持，說要把他不同意的意見寫在會議紀錄裡…那種爭議性很大的（案子）是特例，但是在一般的案子裡面，我覺得我就是一個學校的老師，事實上我沒有這麼大的壓力，利害團體跟我都沒有任何的關係，所以我就秉持學校裡面所學的規劃原理和理論，照法規規範（審議）。

也就是說，內政部都委會審議時委員通常會秉持專業提出意見，並基於合議制的精神，尊重多數委員的意見，若有一定比例的委員覺得不宜，則主席會退回專案小組討論。不過，的確也有極少數具爭議的「特例」會讓委員承受外在壓力，或者會讓主席在有委員不同意的意見時，仍強行做決議，此時，亦僅有極為少數的委員會拒以力爭或要求將不同意的意見寫在會議紀錄裡。然而，正因為是合議制，只要出了委員會就表示是共同決議，而委員的審議過程並不公開⁷，且公布的會議紀錄僅有決議內容，不含委員出席紀錄，某種程度，這樣的制度設計，的確造成了一般公眾無法追究責任歸屬的灰色地帶，雖然審議過程不公開的目的係保障委員不被外力干擾，維持其獨立審議的空間，但這是不是也給了主席對內操作的空間呢？此部分將在最後與都委會委員派聘邏輯合併探討。

⁷ 依內政部都市計畫委員會會議及會場管理要點第五點，內政部都委會大會會議進行委員討論前，各級民意代表、發言或旁聽之居民、居民代表或相關團體等均應離開會場或旁聽區（室）。

（二）都委會委員派聘邏輯

所有都委會委員均由所屬機關首長派聘，且每次任期僅為一年，專家委員或熱心公益人士最多可連續續聘三次，因此難免有人質疑，留任率與回任率高的專家委員，多是服膺官方的政策方向，如受訪者 C1 即認為：

留任率就是可以一次一直留任三年或者四年，然後接下來停一年又回任。那留任率跟回任率很高的（委員），你去看（他們在）都市計畫委員會的發言內容是什麼？很可能就是言不及義，要不然就是服膺官方的政策方向，因為這會被偏愛嘛。

受訪者 S7 則提及：

內政部在挑這些人的時候也要去問耶，有點像給人插股。他在挑這些委員，一般承辦他都不會亂搞，內政部都是好的公務人員，不會像地方政府可能就有暗通款曲…他看到不合理就會想說，怎麼會沒有人講，所以他就會去找一些會放炮的人，也會找一些公平、不偏頗的立場。但是有時候太多，長官受不了，每個案子到他手裡通通給他放炮了，那我們行政壓力就很大啊！所以他要有一個平衡…，最後是看部長怎麼取捨。…楊（委員）會被拿掉就是葉世文那時候，他把他好幾個案子都擋下來，所以就把他拿掉！

受訪者 G2 也提及：

（內政部都委會）主席通常因為部長會議很多，像是區委、國發委員會等等，所以內政部長會指派官員擔任主席，通常內政部都委會都是政務次長。相關機關委員通常是司長，以前一定要委員參加，但後來改可以派代表出席。因為人數不容易到齊，所以改規定主管業務機關代表以及相關業務機關代表可以指派代表出席。這是部長的權力，機關代表大部分是固定的，像是內政部營建署署長、交通部運輸研究所所長、內政部地政司司長、財政部國有財產署組長等，也有其他單位在爭取成為委員，像是教育部等等，但是我們沒有採納。專家學者就是我們從各個大學的都市計畫、建築等領域去寫名

單，再由部長去勾選，反正現 520 後換部長，會有一批被換掉，因為部長會選自己認識的人，因為這是部長權力。但也有的是老師推薦的或是立委推薦的。講來講去就是部長一個人決定的啦！

換言之，都委會委員的派聘雖然會有許多考量，但主要還是掌握在部長的手上，的確使得部長有透過委員派聘操作都委會審議的空間。此外，雖然近年內政部都委會委員組成，非機關代表的委員均比機關代表多一名，但依組織規程第 7 條規定，身為機關代表的委員因故不能親自出席時，得指派代表出席，使得民眾質疑，非機關代表的專家委員或熱心公益人士委員未必每次開會均出席，因此政府機關代表為實質多數，可掌控都委會（徐世榮，2014）。而機關代表難免有其行政包袱，這部分擔任內政部主管業務單位代表委員 G9 也提及：

專家我們一般來講就是把學者專家我們比較視為他沒有色彩嘛！對不對！就是比較沒有政黨的色彩或者是比較沒有包袱拉！妳學者，我學校不會跟妳講說妳這個案子一定要讓它過不讓它過嘛！那行政機關委員來講的話，相對來講，可能會有說配合行政上面的一個需要的一個要求，可能會比較有拉！所以它如果說把這個（專家比例規定大於）二分之一，相對的就是也是一種宣示，就是我這個是沒有負擔的人比較多，所以他們是從比較公正的去看的。

然而，雖然近年內政部都委會委員組成，非機關代表的委員均比機關代表多一名，但依組織規程第 4 條第 4 項規定，內政部都市計畫委員會不在此限。亦即，在法律層面上，部長握有極大的權限能決定委員的組成，甚至是非機關代表委員的比例。

三、小結

本節梳理現行法令制度形塑之各級都委會的課責關係與行政部門執行都委會審議制度的操作空間發現，透過委員派聘的權力與合議制的執行，加上不透明的審議過程，現行各級都委會委員組織規程賦予都市計畫各級主管機關首長極大的操作空間去影響所屬層級之都委會審議，此與前

節歸納各界對都委會應秉持專業、客觀、中立的期待與認知有著極大的落差，此認知落差也恰好成為行政官僚回應民眾質疑的藉口，把決議的責任推向實際上無權也難以歸咎責任的都委會。無權係因首長風格與意志可決定審議的結果，難以歸咎責任則是因為合議制代表著所有審議結果都是共同決議。

就社會課責部分而言，雖然現行都市計畫法自 1964 年發布以來，並無相關民眾參與規定的調整，但臺灣自解嚴後，公民社會已逐步成熟，因臺灣媒體與社會團體的蓬勃發展，已形構成不同的制度環境，因此即使各級都市計畫委員會組織有關委員派聘的相關規定，在 1996 年後並無更改，但社會課責的功能日益彰顯，事實上已逐步造成都委會審議的課責系統的改變。不過，目前並無任何法令依據可要求政府公開審議過程與各委員發言內容的紀錄⁸，一般民眾難以得知實際審議情形，因此主要還是仰賴媒體報導監督，而由訪談中得知，越是地方層級，可能因地方無較具組織性的公民團體，或較不受到媒體重視等內、外在因素，使得社會課責的效果越弱。

雖然現行多層級審查的制度設計，讓所有主要計畫擬定或變更最終均需送內政部都委會審議，且內政部都委會某種程度可與地方政治保持一定距離，維持較為客觀、中立的審議，為都市計畫做最後的把關。然而，現行制度設計給予部長委員派聘極大的裁量權與操作都委會審議的空間，即使只有極少部分的特例會讓內政部都委會委員承受壓力，影響其客觀中立性，但這些特例，卻也彰顯了制度設計的不完備，因此即使首長表示會尊重委員會審議結果，仍無法避免民眾對於都委會公信力的質疑，因為制度設計的結果，首長的確有能力透過委員派聘干預都委會審議。而在臺灣民眾殷切期盼政府部門的政策透明度與回應性提升的社會氛圍（蕭怡靖，2013），以及過去媒體與相關研究（如陳東升，1995；王振寰，1996）所揭露之金權政治的印象下，可以理解為何民眾對目前制度設計給予首長的裁量空間有過大的疑慮，因此對制度產生不信任。

以課責的角度觀之，如何防範公權力的濫用，讓政府的決策與行動能回應公民的期待，為制度設計的重點。而目前都委會審議制度的困境，便

⁸ 參法律字第 0090047712 號函與臺內營字第 0910081445 號函說明。

在於其制度設計與執行無法讓民眾相信此機制可有效的讓都委會審議能秉持專業、客觀、中立，因此如何調整該制度設計與執行，應為政府與都市計畫實務界所重視，以確保都市計畫的正當性。然而，課責具累積性，過度的課責將使得實務操作過於複雜、過於政治性、充滿不確定，使得政策決定與行政服務上缺乏效率 (Bovens, 2007)。因此除民眾的期待外，亦需將實務界的經驗與認知納入考量，以助於權衡。鑑此，下節將針對 20 位有都市計畫實務經驗之產、官、學人士之專家問卷結果進行分析，釐清實務界對於都委會理想課責關係的認知，探討實務界本身與民間的共識與落差，或可成為後續政府調整都委會審查的制度設計與執行的討論基礎。

陸、實務界對於都委會理想課責關係的共識與落差

根據回收的 20 份有效問卷結果進行雙三角模糊函數計算後發現（詳附錄二），專案小組應有的理想課責關係中，在直轄市、縣（市）都委會及內政部都委會兩層級，全體專家在各項目均沒有達成共識。此沒有共識的情況，也發生在內政部都委會應有的理想課責關係中。而在地方都委會應有的課責部分，全體專家在兩個項目上有共識，分別為（一）共識值 5.88 為普通認同都委會應受到專業組織的課責；（二）共識值 4.94 為普通不認同都委會應受到人民團體的課責，亦即普通認同地方都委會決議後至送件到內政部都委會審議前，其決議應向專業組織報告，接受其建議，但普通不認同其決議應向人民團體說明，獲得認同。以上結果顯示，對都市計畫實務界而言，對於都委會專案小組或都委會的課責主體，在可授受範圍方面，除上述兩項目外，普遍來說並無法求得共識值，且上述兩項目的共識值對於認同或不認同的傾向亦難稱顯著。但此計算結果並無法得知專家意見對各課責關係認同程度值的分散情形與傾向，因此以盒狀圖進一步探討之（盒狀圖項目代號代表之問題請參附錄二）。

由圖 2、圖 3 可知，不論在直轄市、縣（市）都委會及內政部都委會，75%以上的受訪專家對於政治課責的認同度均低於 5，偏向不認同，這或

許與臺灣較不信任立法院制衡的社會氛圍（蕭怡靖，2013）與過去研究與媒體揭露之金權政治（陳東升，1995；王振寰，1996）的印象有關。而行政課責方面，全體專家對於都委會應受各級都委會直屬行政首長與主管都市計畫業務機關首長的行政課責展現高度認同，75%以上高於 6。此與現行都委會審議制度及組織歸程的制度安排，呈現極高的一致性。可知，規劃實務界對於目前都委會有關政治課責與行政課責的制度安排，有著高度的認同，較難有大幅度調整。

專業課責的部分，全體專家的認同程度值較為分散。而就社會課責而言，圖 2 與圖 3 顯示，全體專家除對各級專案小組或都委會決議內容「應辦理公開展覽及說明會，確認無其他人民陳情」這個項目幾乎偏向認同外，對於其他社會課責形式，如向人民團體說明或召開記者會接受提問及評判等均偏向不認同。若針對此項目，再將產、官、學人士的問卷結果細分如表 4 所示，可知公部門對於各級都委會決議後應辦理公展說明的認同度較分歧，而學界與產業界人士則普遍認同之。可知，雖然目前都市計畫法第 19 條規定，「該管政府都市計畫委員會審議修正，或經內政部指示修正者，免再公開展覽及舉行說明會」，但實務界普遍認同各級都委會審議修正內容應再辦理公開展覽及說明會，確認無其他人民陳情的處置方式。

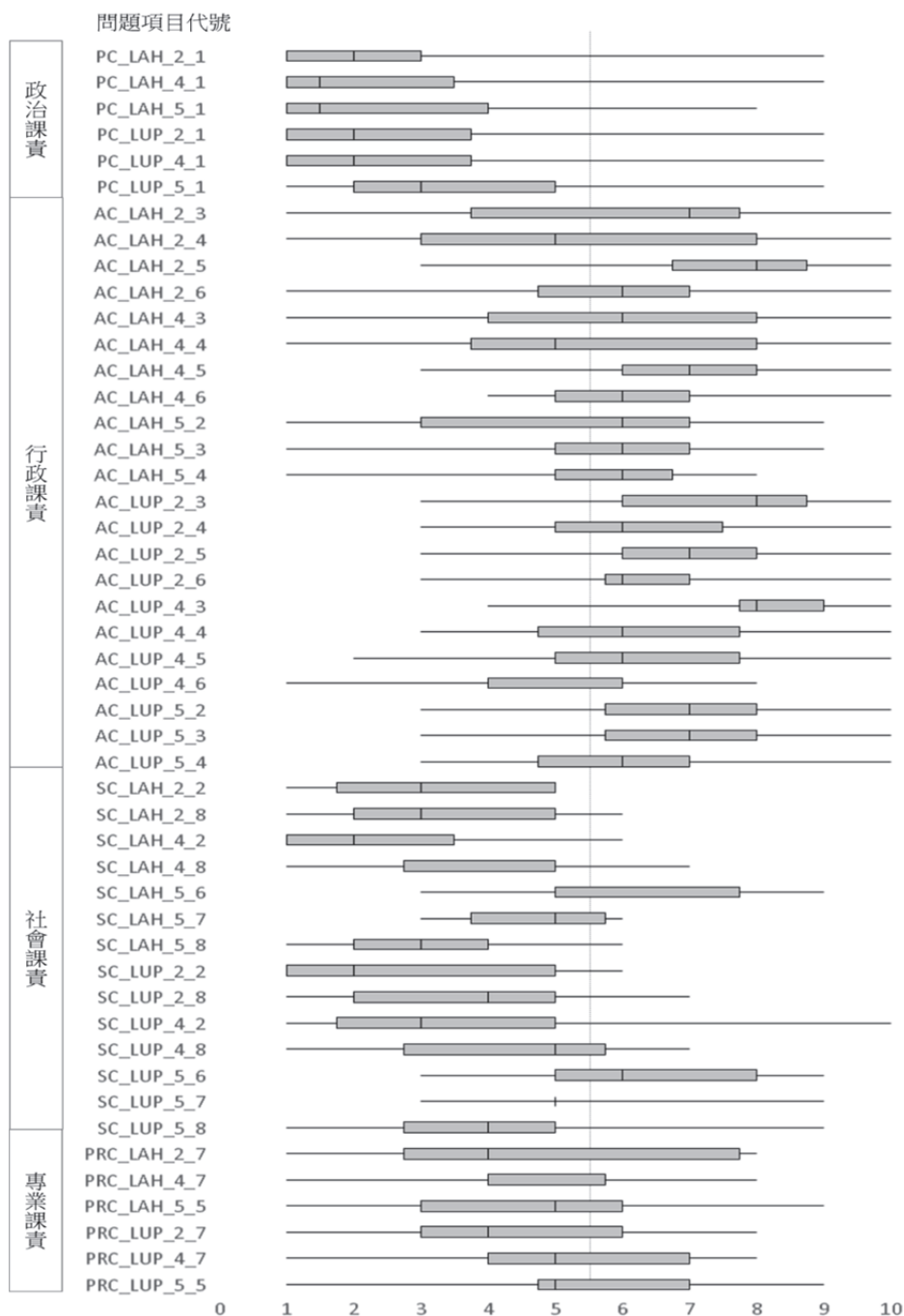


圖 2 專家對地方都委會理想課責關係認同值之盒狀圖

註：項目代號 PC 代表政治課責、AC 代表行政課責、SC 代表社會課責、PROC 代表專業課責、LAH 代表地方都委會專案小組審查、LUP 代表地方都委會審查，各代號代表之問題詳附錄二。
資料來源：本研究。

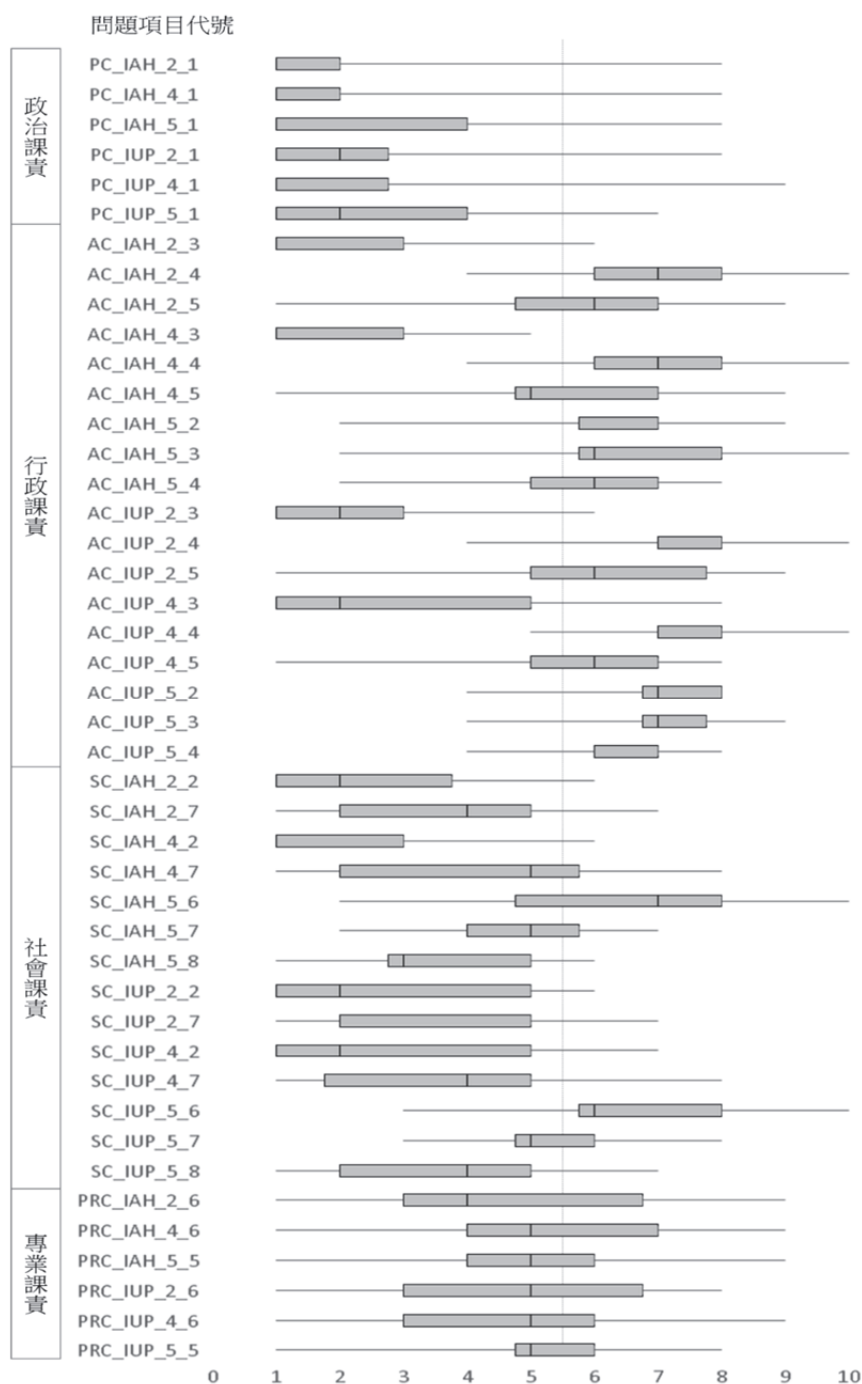


圖 3 專家對內政部都委會理想課責關係認同值之盒狀圖

註：項目代號 PC 代表政治課責、AC 代表行政課責、SC 代表社會課責、PROC 代表專業課責、IAH 代表內政部都委會專案小組審查、IUP 代表內政部都委會審查，各代號代表之問題詳附錄二。
資料來源：本研究。

表 4 依產、官、學專家問卷分類呈現盒狀圖

都委會層級	問卷問題	盒狀圖
直轄市、縣（市）都委會	專案小組審議後至大會前，專案小組審查結果應辦理公開展覽及說明會，確認無其他人民陳情內容。（SC_LAH_5_6）	學者 公部門 產業界 0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10
	都委會決議後送至內政部都委會前，地方都委會決議結果應辦理公開展覽及說明會，確認無其他人民陳情內容。（SC_LUP_5_6）	學者 公部門 產業界 0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10
內政部都委會	專案小組審議後至大會前，專案小組審查結果應辦理公開展覽及說明會，確認無其他人民陳情內容。（SC_IAH_5_6）	學者 公部門 產業界 0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10
	都委會決議後送至地方政府發布實施之前，內政部都委會決議結果應辦理公開展覽及說明會，確認無其他人民陳情內容。（SC_IUP_5_6）	學者 公部門 產業界 0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

資料來源：本研究。

另就委員會組成方面，在直轄市、縣（市）層級，除首長或副首長、主管業務機關首長外，全體專家對於成員應包括相關專業人士具有高度共識，共識值為 8.48；在內政部層級，全體專家對於成員應包括相關專業人士亦達成共識，且共識值高達 8.47，傾向「相當認同」。可知，全體專家對於都委會委員應具備專業性有高度認同。

由上述專家問卷的分析結果可知，雖然全體專家對於都委會專案小組或都委會的課責主體，在可接授範圍方面普遍來說並無法求得共識值，但由盒狀圖可知，規劃實務界對於目前都委會有關政治課責與行政課責，以及應由相關專業人士擔任都委會委員的制度安排，有著高度的認同，亦即

都委會不應受議會或立法機關的政治課責，但應受直屬行政首長與都市計畫主管業務機關首長的行政課責，秉持專業審議。而社會課責的部分，可能基於行政效能的考量，全體專家則普遍認同各級都委會審議修正內容應再辦理公開展覽及說明會，確認無其他人民陳情的處置方式，但對於其他社會課責形式則偏向不認同，亦未提出其他可能型式。

然而，根據本研究透過相關報導與深度訪談的文本分析結果可知，臺灣民眾對於社會課責有高度的渴望，亦期待政府政策決策應能公開透明並具回應性，此部分呈現了規劃實務界與民間認知與期待的落差，亦說明了都委會審議機制設計在現今社會的主要矛盾點。

柒、結論與建議

課責為提供公共治理正當性、防範公權力的濫用、確保政府作為符合公民期待的重要機制。各級都委會審議為使都市計畫合乎正當法律程序之重要行政規制程序之一，都委會被賦予了裁量權與判斷餘地，對都市計畫的實質規劃內容有決定性的權力，因此民眾期待各級都委會審議應秉持專業、客觀、中立，實非過分的要求。然而，本研究發現現行都委會組織規程與審議制度偏重行政課責的設計，賦予都市計畫各級主管機關首長極大的裁量空間去影響所屬層級之都委會審議，越是地方層級，都委會的角色越可能從審議弱化為諮詢，甚至是橡皮圖章。雖然在越高層級的都委會越受公民團體與媒體關注，產生社會課責效果，且目前臺灣都市計畫多層級審查制度，某種程度亦可節制地方首長的操作。但也因為臺灣近年公民社會逐漸成形，民眾對於社會課責日漸仰賴，對於政府政策的透明度與回應性亦有高度期盼，因此目前制度設計給予首長的裁量空間，不免使得民眾對於都委會審議的公信力產生質疑，進而提出改革要求。但另一方面，從專家問卷的結果某種程度可判斷，規劃實務界人士對於現行都委會組織規程與行政課責關係的高度認同，且對於其他面向的課責關係接受度較低或缺乏共識，預期將造成都委會組織規程與審議制度改革的困境。

鑑此，本研究認為相關制度的全面改革非一蹴可幾，需透過各界進行長期的溝通與討論，才得以建立共識。雖然如此，仍可從課責與共同代理人的觀點出發，參考本研究進行專家問卷調查結果中較有共識的部分，以及國內其他相關委員會的制度設計，循序漸進制度化都委會多重課責主體的結構，或許不失為一務實的作法。因此建議應強化各層級都委會的專業課責與社會課責，同時弱化行政課責關係，讓都市計畫擬定或變更審議程序可直接受社會的監督，強化拘束力，縮小行政主管機關首長的裁量空間，以助於維持都委會審議的專業、客觀、中立。

短期內有關強化專業課責與社會課責關係的作為，建議可將專家問卷中具有較高認同的部分進行都市計畫法之調整。專業課責的部分為加入地方都委會決議後至送件到內政部都委會審議前，其決議應向專業組織報告，接受其建議之規定。社會課責的部分則為刪除都市計畫法第 19 條有關「該管政府都市計畫委員會審議修正，或經內政部指示修正者，免再公開展覽及舉行說明會」之規定外，並明定有關地方都委會決議後送至內政部都委會前，地方都委會決議結果應辦理公開展覽及說明會，確認無其他人民陳情內容；以及內政部都委會決議後送至地方政府發布實施之前，內政部都委會決議結果應辦理公開展覽及說明會，確認無其他人民陳情內容之條文內容。

至於弱化行政課責關係的部分，2017 年頒定的《內政部國土計畫審議會設置要點》第四點即明定專家學者、民間團體代表，合計不得少於委員總數二分之一，且近年內政部都委會委員組成，非機關代表的委員均比機關代表多一名，可知此為趨勢，因此將「各級都市計畫委員會組織規程」中有關內政部都委會組成比例限制的排除條款刪除應為可行，藉此限縮部長的裁量空間，減少民眾的疑慮。此外，有鑑於各項分析結果均顯示各界對於都委會委員應具備專業性有高度認同，因此委員派聘亦可朝建立都委會專家學者委員資格與建立公開遴選制度的方向努力，並可考慮延長委員聘期，藉此限縮各級都市計畫主管機關首長的權限，落實多層級審查之公正性，讓都委會的功能運作更符合社會期待。

在提升社會課責的部分長期而言則建議，可考慮從提升民眾的資訊近用與參與審議的權力著手，包括會議資料公開、開放民眾列席旁聽及直播

大會討論過程、公開含有委員討論過程的會議紀錄等，此均曾被部分較具爭議性的都委會審議操作過，如 2015 年 5 月 14 日臺南市都委會會議有關「變更臺南市主要計畫（配合臺南市區鐵路地下化計畫）」之討論即以直播方式公開，但至今相關開放作法未明定於法律中，判斷其可能原因為部份專業者對此開放性作法有不同程度的疑慮，因本研究訪談過程中得知中央及地方行政有關業務單位主管均曾提及讓民眾列席旁聽可能對都委會委員討論產生干擾或影響委員人身安全等，且亦有專家委員表示，雖然認同審議過程的公開透明，但也認為這將影響專家當委員的意願。因此雖然審議過程的公開透明將有效提升社會課責，且也可提升都委會的專業課責，因為民間許多學者專家，亦可透過此公開資訊，對都委會審議過程進行審視，提供建議，而都委會委員因知道其發言內容會被公開被大眾與其他專家審視，也會更對自身的發言內容負責。但之中的利弊權衡，及具體實施方式，仍有賴各界共識的建立。未來研究建議可擴大進行德爾菲專家問卷調查，針對都市計畫產、官、學界及公民團體代表，透過至少兩至三次反覆往來的專家匿名書面討論，逐步建立共識。

最後，本研究對於都委會課責關係的描繪係將都委會視為一共同主體來探討，主要係考量都委會審議現行實務操作採合議制，即最後結論為整體都委會委員的決議。但也因此恐有忽略各都委會委員立場的差異，以及個別委員背後可能的其他代理關係與課責的情形，然而地方層級之都委會組成，除機關委員外，在不同時空背景下多有所差異，實難一一細觀，此為本研究之限制，在此敘明。

參考文獻

一、中文部分

- 王光旭，2005，〈都市計畫審議機制之制度分析：以臺中市為例〉，《行政暨政策學報》，41：35-80。
- 王振寰，1996，《誰統治台灣？轉型中的國家機器與權力結構》，臺北市：巨流圖書。
- 李人岳，2013，〈苗縣強拆大埔四戶政院：尊重地方權責〉，中時電子報網站：<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20130718003336-260407>，檢索日期：2017年3月14日。
- 何哲欣，2013，〈大埔四戶 江揆：尊重苗縣府依法執行〉，蘋果日報即時新聞網站：<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20130706/220787/>，檢索日期：2017年3月14日。
- 林媛玲，2013，〈內湖慈濟開發案環團要求北市府駁回此案〉，蘋果日報即時新聞網站：<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20131128/300216/>，檢索日期：2017年3月14日。
- 林媛玲，2014，〈北市保護區處理原則遭批「護航慈濟」〉，蘋果日報即時新聞網站：<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20140625/422641/>，檢索日期：2017年3月14日。
- 林森田、洪維廷，2004，〈代理結構與制度執行：以臺灣土地使用分區制度執行為例〉，《公共行政學報》，11：77-107。
- 徐世榮，2014，〈前營建署長收賄有多嚴重〉，蘋果日報網站：<https://tw.appledaily.com/headline/daily/20140604/35871037>，檢索日期：2017年3月14日。
- 郭美瑜，2014，〈廣慈博愛院 7 百老樹恐不保環團抗議〉，蘋果日報即時新聞網站：<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20140227/352017/>，檢索日期：2017年3月14日。
- 郭冠宏，2016，〈土地使用審議組織之委託代理關係分析—以內政部區域計畫委員會為例〉，《土地經濟年刊》，27：1-27。
- 陳東升，1995，《金權城市：地方派系，財團與臺北都會發展的社會學分析》，臺北市：巨流圖書。
- 陳思豪，2014，〈出席鐵道文化節郝龍斌遭搶出賣臺北機廠〉，蘋果日報即時新聞網站：<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20140925/476113/>，檢索日期：2017年3月14日。

- 黃揚明，2014，〈【更新】頂新三重開發案營建署：尚未核定〉，蘋果日報即時新聞網站：<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20141110/503406/>，檢索日期：2017 年 3 月 14 日。
- 蕭怡靖，2013，〈臺灣民眾政治課責觀之初探-認知，評價與影響〉，《臺灣民主季刊》，10（2）：1-32。
- 監察院，2010，《各級政府對都市計畫、都市設計之審議，其審議權限是否符合依法行政原則與適法性專案調查研究報告》，臺北：監察院。
- 臺灣農村陣線，2015，〈「臺知園區」強渡關山、浮濫徵收大埔第二農民抗暴捍衛良田堅守家園〉，苦勞網：<http://www.cooloud.org.tw/node/83384>，檢索日期：2017 年 3 月 14 日。

二、英文部分

- Bovens, M. 2007. "Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework." *European law journal*, 13(4): 447-468.
- Bovens, M. 2010. "Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism." *West European Politics*, 33: 946-967. DOI: <https://doi.org/10.1080/01402382.2010.486119>.
- Dixit, A., G.M. Grossman, and E. Helpman. 1997. "Common Agency and Coordination: General Theory and Application to Government Policy Making." *Journal of Political Economy*, 105(4): 752-769.
- Malena, C., R. Forster, and J. Singh. 2004. "Social Accountability: An introduction to the concept and emerging practice." Social Development Papers No. 76, World Bank. from <http://documents.worldbank.org/curated/en/327691468779445304/Social-accountability-a-n-introduction-to-the-concept-and-emerging-practice>. Retrieved April 19, 2017.
- O'Loughlin, M. 1990. "What is Bureaucratic Accountability and How Can We Measure it?" *Administration and Society*, 22(3): 275-302. DOI: <https://doi.org/10.1177/009539979002200301>.
- Romzek, B. S., and M. J. Dubnick. 1987. "Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy." *Public administration review*, 47(3): 227-238.
- Willems, T., and W. Van Dooren. 2011. "Lost in Diffusion? How Collaborative Arrangements Lead to an Accountability Paradox." *International Review of Administrative Sciences*, 77(3): 505-530.

附錄一：專家問卷有效回收之受訪者列表

序號	代號*	都委會審議中角色
1	G1	曾擔任內政部都委會-有關業務單位主管委員
2	G2	內政部都委會幕僚行政人員
3	G3	任職於臺北市政府都發局承辦都市計畫業務之行政主管
4	G4	任職於臺中市政府都市發展局承辦都市計畫業務之行政主管
5	G5	任職於嘉義縣政府都發處承辦都市計畫業務之行政主管
6	G6	曾任苗栗縣政府承辦都市計畫業務之處室行政主管
7	G7	任職於宜蘭縣政府建設處承辦空間規劃相關業務之行政主管
8	G8	任職於臺東縣政府建設處承辦空間規劃相關業務之行政主管
9	S1	曾擔任內政部及縣市政府都委會之專家委員
10	S2	曾擔任內政部及縣市政府都委會之專家委員
11	S3	曾擔任內政部及縣市政府都委會之專家委員
12	S4	曾擔任內政部及縣市政府都委會之專家委員
13	S5	曾擔任內政部及縣市政府都委會之專家委員
14	I1	曾參與內政部都委會審查之（北部）顧問公司高階主管
15	I2	曾參與內政部都委會審查之（中部）顧問公司高階主管
16	I3	曾參與內政部都委會審查之（中部）顧問公司高階主管
17	I4	曾參與內政部都委會審查之（北部）顧問公司高階主管
18	I5	曾參與內政部都委會審查之（北部）顧問公司高階主管
19	I6	曾參與內政部都委會審查之（北部）顧問公司高階主管
20	I7	曾參與內政部都委會審查之（北部）顧問公司高階主管

註：*受訪者代號起始英文字母 G 為政府行政官員、I 為從事都市計畫相關顧問公司之從業人員、S 為專家學者。

資料來源：本研究。

附錄二：模糊德非法問卷調查結果

一、直轄市、縣（市）都委會課責關係的探討

（一）幕僚行政人員

1. 根據您的專業知識與經驗，以及對社會現況的觀察，您認為理想上直轄市、縣（市）都委會的幕僚行政人員由_____決定。

項目		全體	產業界	公務員	學術界
1	該直轄市、縣（市）議會	無共識	2.82	2.22	無共識
2	該直轄市、縣（市）公民	無共識	無共識	無共識	無共識
3	該直轄市、縣（市）首長或副首長	無共識	無共識	無共識	無共識
4	該直轄市、縣（市）秘書長或副秘書長	無共識	5.81	無共識	無共識
5	該直轄市、縣（市）主管業務機關首長	無共識	無共識	7.24	無共識
6	該直轄市、縣（市）有關業務機關首長共同	無共識	6.07	6.88	6.41
7	相關專業團體	無共識	無共識	無共識	無共識
8	人民團體	無共識	無共識	無共識	無共識

2. 根據您的專業知識與經驗，以及對社會現況的觀察，您認為理想上，直轄市、縣（市）都委會幕僚行政人員初審後至小組／大會審議，幕僚行政人員的初審結果_____。

項目		全體	產業界	公務員	學術界
1	向該直轄市、縣（市）議會報告，並由議會審議通過	無共識	無共識	2.44	無共識
2	向該直轄市、縣（市）首長、副首長或秘書長報告，獲得認同	無共識	無共識	無共識	無共識
3	向該直轄市、縣（市）主管業務機關首長報告，獲得認同	7.18	7.50	7.56	6.58
4	向該直轄市、縣（市）有關業務機關首長報告，獲得認同	無共識	4.77	6.45	無共識
5	向專業組織報告，接受建議	無共識	無共識	無共識	無共識
6	辦理公開展覽及說明會，確認無其他人民陳情內容	無共識	無共識	無共識	6.44
7	向人民團體說明，獲得認同	無共識	無共識	6.37	4.98
8	辦理記者會，接受提問及評判	無共識	無共識	無共識	無共識

(二) 專案小組

1. 根據您的專業知識與經驗，以及對社會現況的觀察，您認為理想上，直轄市、縣（市）都委會專案小組人員包括_____。

項目		全體	產業界	公務員	學術界
1	該直轄市、縣（市）議員	無共識	2.50	無共識	無共識
2	該直轄市、縣（市）首長或副首長	無共識	無共識	無共識	無共識
3	該直轄市、縣（市）秘書長或副秘書長	無共識	無共識	無共識	無共識
4	該直轄市、縣（市）主管業務機關首長	無共識	7.57	無共識	無共識
5	該直轄市、縣（市）有關業務機關首長	無共識	7.00	無共識	無共識
6	相關專業人士	無共識	8.48	無共識	無共識
7	相關專業團體代表	無共識	8.00	無共識	7.03
8	熱心公益人士	無共識	無共識	無共識	6.57
9	人民團體代表	無共識	無共識	5.47	6.51

2. 根據您的專業知識與經驗，以及對社會現況的觀察，您認為理想上，直轄市、縣（市）都委會的專案小組人員由_____決定。

項目		全體	產業界	公務員	學術界	盒狀圖項目代號
1	該直轄市、縣（市）議會	無共識	無共識	1.72	無共識	PC_LAH_2_1
2	該直轄市、縣（市）公民	無共識	無共識	無共識	無共識	SC_LAH_2_2
3	該直轄市、縣（市）首長或副首長	無共識	7.73	無共識	無共識	AC_LAH_2_3
4	該直轄市、縣（市）秘書長或副秘書長	無共識	無共識	無共識	無共識	AC_LAH_2_4
5	該直轄市、縣（市）主管業務機關首長	無共識	無共識	8.40	無共識	AC_LAH_2_5
6	該直轄市、縣（市）有關業務機關首長共同	無共識	無共識	無共識	無共識	AC_LAH_2_6
7	相關專業團體	無共識	無共識	無共識	無共識	PRC_LAH_2_7
8	人民團體	無共識	無共識	無共識	無共識	SC_LAH_2_8

3.根據您的專業知識與經驗，以及對社會現況的觀察，您認為理想上，直轄市、縣（市）都委會專案小組召集人由_____擔任。

項目		全體	產業界	公務員	學術界
1	該直轄市、縣（市）議員	無共識	無共識	2.13	2.34
2	該直轄市、縣（市）首長或副首長	無共識	無共識	無共識	無共識
3	該直轄市、縣（市）秘書長或副秘書長	無共識	無共識	無共識	無共識
4	該直轄市、縣（市）主管業務機關首長	無共識	無共識	無共識	無共識
5	該直轄市、縣（市）有關業務機關首長	無共識	無共識	無共識	無共識
6	相關專業人士	無共識	7.04	6.63	無共識
7	相關專業團體代表	無共識	6.25	無共識	無共識
8	熱心公益人士	無共識	無共識	無共識	無共識
9	人民團體代表	無共識	無共識	無共識	無共識

4.根據您的專業知識與經驗，以及對社會現況的觀察，您認為理想上，直轄市、縣（市）都委會專案小組召集人由_____決定。

項目		全體	產業界	公務員	學術界	盒狀圖項目代號
1	該直轄市、縣（市）議會	2.31	無共識	2.23	無共識	PC_LAH_4_1
2	該直轄市、縣（市）公民	無共識	2.98	無共識	1.82	SC_LAH_4_2
3	該直轄市、縣（市）首長或副首長	無共識	無共識	無共識	5.59	AC_LAH_4_3
4	該直轄市、縣（市）秘書長或副秘書長	無共識	無共識	無共識	5.66	AC_LAH_4_4
5	該直轄市、縣（市）主管業務機關首長	無共識	無共識	無共識	無共識	AC_LAH_4_5
6	該直轄市、縣（市）有關業務機關首長共同	無共識	無共識	無共識	無共識	AC_LAH_4_6
7	相關專業團體	無共識	無共識	無共識	無共識	PRC_LAH_4_7
8	人民團體	無共識	無共識	無共識	4.09	SC_LAH_4_8

5.根據您的專業知識與經驗，以及對社會現況的觀察，您認為理想上，直轄市、縣（市）都委會專案小組審議後至該都委會大會審議前，專案小組的審議結果_____。

項目		全體	產業界	公務員	學術界	盒狀圖項目代號
1	向該直轄市、縣（市）議會報告，並由議會審議通過	無共識	無共識	無共識	無共識	PC_LAH_5_1
2	向該直轄市、縣（市）首長、副首長或秘書長報告，獲得認同	無共識	1.00	無共識	無共識	AC_LAH_5_2
3	向該直轄市、縣（市）主管業務機關首長報告，獲得認同	無共識	無共識	無共識	無共識	AC_LAH_5_3
4	向該直轄市、縣（市）有關業務機關首長報告，獲得認同	無共識	4.95	無共識	無共識	AC_LAH_5_4
5	向專業組織報告，接受建議	無共識	無共識	無共識	3.46	PRC_LAH_5_5
6	辦理公開展覽及說明會，確認無其他人民陳情內容	無共識	無共識	無共識	無共識	SC_LAH_5_6
7	向人民團體說明，獲得認同	無共識	4.57	無共識	4.34	SC_LAH_5_7
8	辦理記者會，接受提問及評判	無共識	無共識	無共識	2.51	SC_LAH_5_8

（三）都市計畫委員會

1.根據您的專業知識與經驗，以及對社會現況的觀察，您認為理想上，直轄市、縣（市）都委會的委員組成包括_____。

項目		全體	產業界	公務員	學術界
1	該直轄市、縣（市）議員	無共識	無共識	2.39	無共識
2	該直轄市、縣（市）首長或副首長	7.79	7.49	無共識	7.48
3	該直轄市、縣（市）秘書長或副秘書長	無共識	6.33	無共識	無共識
4	該直轄市、縣（市）主管業務機關首長	8.44	7.07	8.69	7.99
5	該直轄市、縣（市）有關業務機關首長	無共識	6.91	無共識	7.16
6	相關專業人士	8.48	8.41	無共識	無共識
7	相關專業團體代表	無共識	7.00	無共識	無共識
8	熱心公益人士	無共識	無共識	無共識	無共識
9	人民團體代表	無共識	無共識	無共識	無共識

2.根據您的專業知識與經驗，以及對社會現況的觀察，您認為理想上，直轄市、縣（市）都委會的委員由_____決定。

項目		全體	產業界	公務員	學術界	盒狀圖項目代號
1	該直轄市、縣（市）議會	2.39	無共識	2.36	無共識	PC_LUP_2_1
2	該直轄市、縣（市）公民	無共識	2.98	無共識	無共識	SC_LUP_2_2
3	該直轄市、縣（市）首長或副首長	無共識	無共識	無共識	無共識	AC_LUP_2_3
4	該直轄市、縣（市）秘書長或副秘書長	無共識	無共識	無共識	無共識	AC_LUP_2_4
5	該直轄市、縣（市）主管業務機關首長	無共識	5.98	無共識	無共識	AC_LUP_2_5
6	該直轄市、縣（市）有關業務機關首長共同	無共識	5.55	無共識	無共識	AC_LUP_2_6
7	相關專業團體	無共識	無共識	無共識	無共識	PRC_LUP_2_7
8	人民團體	無共識	無共識	無共識	無共識	SC_LUP_2_8

3.根據您的專業知識與經驗，以及對社會現況的觀察，您認為理想上，直轄市、縣（市）都委會的主席由_____擔任。

項目		全體	產業界	公務員	學術界
1	該直轄市、縣（市）議員	無共識	2.55	2.33	無共識
2	該直轄市、縣（市）首長或副首長	無共識	7.18	7.80	無共識
3	該直轄市、縣（市）秘書長或副秘書長	無共識	無共識	無共識	無共識
4	該直轄市、縣（市）主管業務機關首長	無共識	5.37	無共識	無共識
5	該直轄市、縣（市）有關業務機關首長	無共識	4.69	無共識	無共識
6	相關專業人士	無共識	無共識	無共識	6.50
7	相關專業團體代表	無共識	5.03	無共識	無共識
8	熱心公益人士	無共識	無共識	無共識	無共識
9	人民團體代表	無共識	無共識	無共識	無共識

4.根據您的專業知識與經驗，以及對社會現況的觀察，您認為理想上，直轄市、縣（市）都委會的主席由_____決定。

項目		全體	產業界	公務員	學術界	盒狀圖項目代號
1	該直轄市、縣（市）議會	2.35	無共識	2.35	無共識	PC_LUP_4_1
2	該直轄市、縣（市）公民	無共識	3.13	無共識	無共識	SC_LUP_4_2
3	該直轄市、縣（市）首長或副首長	無共識	無共識	無共識	無共識	AC_LUP_4_3
4	該直轄市、縣（市）秘書長或副秘書長	無共識	無共識	無共識	無共識	AC_LUP_4_4
5	該直轄市、縣（市）主管業務機關首長	無共識	無共識	無共識	無共識	AC_LUP_4_5
6	該直轄市、縣（市）有關業務機關首長共同	無共識	4.97	無共識	無共識	AC_LUP_4_6
7	相關專業團體	無共識	無共識	無共識	無共識	PRC_LUP_4_7
8	人民團體	無共識	無共識	無共識	無共識	SC_LUP_4_8

5.根據您的專業知識與經驗，以及對社會現況的觀察，您認為理想上，直轄市、縣（市）都委會決議後至內政部都委會行政人員初審前，地方都委會的決議_____。

項目		全體	產業界	公務員	學術界	盒狀圖項目代號
1	向該直轄市、縣（市）議會報告，並由議會審議通過	無共識	無共識	無共識	無共識	PC_LUP_5_1
2	向該直轄市、縣（市）首長、副首長或秘書長報告，獲得認同	無共識	無共識	無共識	7.44	AC_LUP_5_2
3	向該直轄市、縣（市）主管業務機關首長報告，獲得認同	無共識	無共識	無共識	無共識	AC_LUP_5_3
4	向該直轄市、縣（市）有關業務機關首長報告，獲得認同	無共識	無共識	無共識	無共識	AC_LUP_5_4
5	向專業組織報告，接受建議	5.88	6.51	5.42	5.88	PRC_LUP_5_5
6	辦理公開展覽及說明會，確認無其他人民陳情內容	無共識	6.55	無共識	7.40	SC_LUP_5_6
7	向人民團體說明，獲得認同	4.94	4.61	無共識	5.19	SC_LUP_5_7
8	辦理記者會，接受提問及評判	無共識	4.31	無共識	無共識	SC_LUP_5_8

二、內政部都委會課責關係的探討

(一) 幕僚行政人員

1. 根據您的專業知識與經驗，以及對社會現況的觀察，您認為理想上，內政部都委會的幕僚行政人員由_____決定。

項目		全體	產業界	公務員	學術界
1	立法院	1.66	2.76	1.61	1.50
2	中華民國公民	無共識	2.39	無共識	1.50
3	總統或副總統	2.18	2.34	無共識	1.72
4	內政部部長	無共識	無共識	無共識	無共識
5	行政院有關業務機關首長共同	無共識	無共識	無共識	無共識
6	相關專業團體	無共識	無共識	無共識	無共識
7	人民團體	無共識	無共識	無共識	無共識

2. 根據您的專業知識與經驗，以及對社會現況的觀察，您認為理想上，內政部都委會幕僚行政人員初審後至小組／大會審議前，幕僚行政人員的初審結果_____。

項目		全體	產業界	公務員	學術界
1	向立法院報告，並由立法院審議通過	2.22	無共識	2.36	1.50
2	向內政部首長、副首長或次長報告，獲得認同	無共識	無共識	6.43	無共識
3	向內政部主管業務機關首長報告，獲得認同	7.48	6.39	7.48	7.44
4	向內政部有關業務機關首長報告，獲得認同	6.26	無共識	6.55	6.96
5	向專業組織報告，接受建議	無共識	5.52	無共識	4.56
6	辦公開展覽及說明會，確認無其他人民陳情內容	無共識	4.56	無共識	無共識
7	向人民團體說明，獲得認同	無共識	3.44	無共識	無共識
8	辦理記者會，接受提問及評判	無共識	3.08	無共識	無共識

(二) 專案小組

1. 根據您的專業知識與經驗，以及對社會現況的觀察，您認為理想上，內政部都委會專案小組的人員包括_____。

項目		全體	產業界	公務員	學術界
1	立法委員	2.24	2.09	1.61	無共識
2	總統或副總統	2.12	1.79	無共識	1.50
3	內政部部長	無共識	無共識	無共識	無共識
4	行政院有關業務機關首長	無共識	4.06	無共識	無共識
5	內政部營建署首長	無共識	4.28	無共識	無共識
6	相關專業人士	無共識	7.44	7.46	無共識
7	相關專業團體代表	無共識	7.45	6.57	無共識
8	熱心公益人士	5.68	無共識	5.69	5.61
9	人民團體代表	無共識	無共識	5.49	無共識

2. 根據您的專業知識與經驗，以及對社會現況的觀察，您認為理想上，內政部都委會專案小組的成員由_____決定。

項目		全體	產業界	公務員	學術界	盒狀圖項目代號
1	立法院	2.19	1.99	1.61	無共識	PC_IAH_2_1
2	中華民國公民	無共識	無共識	無共識	無共識	SC_IAH_2_2
3	總統或副總統	無共識	1.94	無共識	無共識	AC_IAH_2_3
4	內政部部長	無共識	5.99	無共識	無共識	AC_IAH_2_4
5	行政院有關業務機關首長共同	無共識	無共識	6.22	無共識	AC_IAH_2_5
6	相關專業團體	無共識	無共識	無共識	無共識	PRC_IAH_2_6
7	人民團體	無共識	無共識	無共識	無共識	SC_IAH_2_7

3.根據您的專業知識與經驗，以及對社會現況的觀察，您認為理想上，內政部都會專案小組召集人由_____擔任。

項目		全體	產業界	公務員	學術界
1	立法委員	2.22	2.15	1.87	1.72
2	總統或副總統	2.10	1.91	2.10	1.50
3	內政部部長	無共識	無共識	無共識	無共識
4	行政院有關業務機關首長	無共識	無共識	無共識	無共識
5	相關專業人士	無共識	7.79	無共識	無共識
6	相關專業團體代表	無共識	6.24	無共識	無共識
7	熱心公益人士	無共識	無共識	無共識	無共識
8	人民團體代表	無共識	無共識	無共識	無共識

4.根據您的專業知識與經驗，以及對社會現況的觀察，您認為理想上，內政部都會專案小組召集人由_____決定。

項目		全體	產業界	公務員	學術界	盒狀圖項目代號
1	立法院	2.14	無共識	1.61	無共識	PC_IAH_4_1
2	中華民國公民	無共識	無共識	2.17	1.72	SC_IAH_4_2
3	總統或副總統	2.22	2.03	無共識	1.72	AC_IAH_4_3
4	內政部部長	無共識	6.30	無共識	無共識	AC_IAH_4_4
5	政院有關業務機關首長共同	無共識	無共識	無共識	無共識	AC_IAH_4_5
6	相關專業團體	無共識	無共識	無共識	無共識	PRC_IAH_4_6
7	人民團體	無共識	無共識	無共識	4.57	SC_IAH_4_7

5.根據您的專業知識與經驗，以及對社會現況的觀察，您認為理想上，內政部都委會專案小組審議後至都委會大會審議前，專案小組的審議結果__。

項目		全體	產業界	公務員	學術界	盒狀圖項目代號
1	向立法院報告，並由立法院審議通過	無共識	無共識	2.32	無共識	PC_I AH_5_1
2	向內政部首長、副首長或次長報告，獲得認同	無共識	5.96	無共識	無共識	AC_I AH_5_2
3	向內政部主管業務機關首長報告，獲得認同	無共識	6.16	無共識	無共識	AC_I AH_5_3
4	向內政部有關業務機關首長報告，獲得認同	無共識	5.91	無共識	無共識	AC_I AH_5_4
5	向專業組織報告，接受建議	無共識	6.14	無共識	5.13	PRC_I AH_5_5
6	辦理公開展覽及說明會，確認無其他人民陳情內容	無共識	無共識	無共識	無共識	SC_I AH_5_6
7	向人民團體說明，獲得認同	無共識	4.87	無共識	4.51	SC_I AH_5_7
8	辦理記者會，接受提問及評判	無共識	無共識	無共識	無共識	SC_I AH_5_8

(三) 都市計畫委員會

1.根據您的專業知識與經驗，以及對社會現況的觀察，您認為理想上，內政部都委會的委員組成包括_____。

項目		全體	產業界	公務員	學術界
1	立法委員	無共識	無共識	無共識	無共識
2	總統或副總統	無共識	1.94	無共識	1.50
3	內政部部长	無共識	6.98	8.54	無共識
4	行政院有關業務機關首長	無共識	7.93	7.38	無共識
5	內政部營建署首長	無共識	無共識	7.89	8.29
6	相關專業人士	8.47	8.80	8.34	無共識
7	相關專業團體代表	無共識	8.38	無共識	無共識
8	熱心公益人士	無共識	無共識	無共識	6.37
9	人民團體代表	無共識	無共識	無共識	無共識

2. 根據您的專業知識與經驗，以及對社會現況的觀察，您認為理想上，內政部都委會的委員由_____決定。

項目		全體	產業界	公務員	學術界	盒狀圖項目代號
1	立法院	2.26	無共識	2.30	無共識	PC_IUP_2_1
2	中華民國公民	無共識	無共識	無共識	無共識	SC_IUP_2_2
3	總統或副總統	無共識	無共識	無共識	1.72	AC_IUP_2_3
4	內政部部長	無共識	6.67	8.30	無共識	AC_IUP_2_4
5	行政院有關業務機關首長共同	無共識	6.55	無共識	無共識	AC_IUP_2_5
6	相關專業團體	無共識	無共識	無共識	無共識	PRC_IUP_2_6
7	人民團體	無共識	無共識	無共識	3.82	SC_IUP_2_7

3. 根據您的專業知識與經驗，以及對社會現況的觀察，您認為理想上，內政部都委會的主席由_____擔任。

項目		全體	產業界	公務員	學術界
1	立法委員	2.28	2.38	1.85	1.72
2	總統或副總統	無共識	無共識	無共識	1.72
3	內政部部長	無共識	7.84	8.37	無共識
4	行政院有關業務機關首長	無共識	6.79	6.55	無共識
5	相關專業人士	無共識	7.31	5.86	無共識
6	相關專業團體代表	無共識	無共識	無共識	無共識
7	熱心公益人士	無共識	無共識	無共識	無共識
8	人民團體代表	無共識	無共識	無共識	無共識

4.根據您的專業知識與經驗，以及對社會現況的觀察，您認為理想上，內政部都委會的主席由_____決定。

項目		全體	產業界	公務員	學術界	盒狀圖項目代號
1	立法院	無共識	無共識	1.74	無共識	PC_IUP_4_1
2	中華民國公民	無共識	無共識	無共識	無共識	SC_IUP_4_2
3	總統或副總統	無共識	無共識	無共識	無共識	AC_IUP_4_3
4	內政部部長	無共識	6.59	8.37	無共識	AC_IUP_4_4
5	行政院有關業務機關首長共同	無共識	5.55	6.41	6.48	AC_IUP_4_5
6	相關專業團體	無共識	無共識	無共識	無共識	PRC_IUP_4_6
7	人民團體	無共識	無共識	無共識	無共識	SC_IUP_4_7

5.根據您的專業知識與經驗，以及對社會現況的觀察，您認為理想上，內政部都委會決議後至地方政府發佈實施前，內政部都委會的決議_____。

項目		全體	產業界	公務員	學術界	盒狀圖項目代號
1	向立法院報告，並由立法院審議通過	無共識	無共識	2.51	無共識	PC_IUP_5_1
2	向內政部首長、副首長或次長報告，獲得認同	無共識	6.02	無共識	7.44	AC_IUP_5_2
3	向內政部主管業務機關首長報告，獲得認同	無共識	無共識	7.10	7.18	AC_IUP_5_3
4	向內政部有關業務機關首長報告，獲得認同	無共識	5.23	無共識	6.60	AC_IUP_5_4
5	向專業組織報告，接受建議	無共識	無共識	5.38	6.21	PRC_IUP_5_5
6	辦理公開展覽及說明會，確認無其他人民陳情內容	無共識	7.00	無共識	無共識	SC_IUP_5_6
7	向人民團體說明，獲得認同	無共識	無共識	無共識	無共識	SC_IUP_5_7
8	辦理記者會，接受提問及評判	無共識	3.83	無共識	無共識	SC_IUP_5_8

Exploring the Institutional Design of Urban Planning Commission Review System in Taiwan from an Accountability Perspective

Wei-Ju Huang* Ying-Yu Chen**

Abstract

Review of Urban Planning Commission (UPC) is a part of the legal process in Taiwan urban planning system. It plays a decisive role to determine the final content of a master or a detail plan. In recent years, however, several controversial urban planning projects have harmed the credibility of the UPC review system. People question the objectivity and impartiality of the UPC. In light of this, this study aims to explore the institutional dilemma of the UPC review system from an accountability perspective. The result shows that the institutional design does give the heads of different levels of government, who are responsible for the urban planning review affairs, considerable jurisdiction to manipulate the review result of UPC. Nevertheless, the result of expert questionnaire survey shows that planning community in Taiwan highly support present institutional design. This situation would make the reform of the institutional arrangement of UPC review system become difficult. Based on the understanding, a more pragmatic way is suggested - to adjust the accountability mechanism and to create a multi-principal structure embedded in the UPC review system. By strengthening social

* Assistant Professor, Department of Urban Planning, National Cheng-Kung University.
E-mail: wjhuang@mail.ncku.edu.tw.

** Master Student, Department of Urban Planning, National Cheng-Kung University.
E-mail: aromafillyu@gmail.com.

accountability and decreasing administrative accountability of the UPC, the jurisdiction of the heads of different levels of government can be reasonably confined and let the operation of UPC in accordance with the expectation of the society.

Key Words: Urban Planning Commission, accountability, multi-principal structure