

公眾及早參與重大開發或建設計畫之擬訂* —— 以法國公共辯論程序為中心

王必芳**

摘 要

重大開發或建設計畫從構想、擬訂到確定，是一個複雜而漫長的過程。如果公眾不僅在計畫許可決定作成之時，且在計畫擬訂過程之中即得以參與其中，當可協力於釐清計畫的適當性、可行性，使計畫能夠適時地獲得修正、甚至暫緩、放棄。此一公眾及早參與之理念，在法國公共辯論程序中具體落實。依本文的研究，公共辯論程序在歷經多次改革後日趨完備，除了及早的舉辦時點外，辯論前的充分準備、辯論中的開放討論、辯論後的忠實彙報，乃至於辯論結果的回應、後續階段的銜接，再加上特設獨立且中立之機關擔保程序的進行，在在確保公眾參與的有效性。本文建議透過修法將此程序的理念和作法融入我國計畫行政程序或環境影響評估程序中，以開放的態度建立起真正的對話平臺。

關鍵字：公眾參與、參與式民主、公共辯論、國家公共辯論委員會、行政程序。

* 投稿日：2020年8月18日；接受刊登日：2021年7月5日。〔責任校對：盧又瑄〕。

作者感謝審查人的寶貴意見，不論是肯定、指教或批評，都是督促前進的力量。有部分審查意見涉及法文文獻理解或法國法掌握之不同，作者未能盡皆採納，一切文責當由作者自負。

** 中央研究院法律學研究所副研究員。

穩定網址：<https://publication.iias.sinica.edu.tw/82619032.pdf>。



目 次

壹、前言	二、公共辯論相關程序的進行
貳、公共辯論的建制與發展	肆、公共辯論的分析與檢討
一、公共辯論的法制化	一、及早參與的比較法觀察
二、公共辯論法制的演進	二、公共辯論的挑戰與回應
參、公共辯論的組織與程序	伍、結論
一、國家公共辯論委員會的角色	

壹、前言

即便是以追求公共利益為目的，不論是鐵路、公路、機場、港口等交通基礎設施，或是各種能源發電廠、廢棄物處理廠、水利設施、高壓電輸送設施……等之開發或建設計畫，因為影響層面廣大且涉及各種利益衝突，經常在申請計畫許可之時、甚至還在規劃階段，即招致民眾關切並引發各種抗爭行動，導致計畫懸而未決，或縱使通過亦難以順利執行。面對此一困境，民主國家多朝強化公眾參與計畫行政程序的方向尋求解方，我國亦然。為了保障人民權益和強化決策正當性，行政程序法、環境影響評估法、乃至於一些專業計畫法律¹中，均有資訊公開和公眾參與之規定，只是目前這些規範顯然未能滿足人民對於有效參與的期待，更遑論化解計畫所引發的衝突。對於現行計畫程序相關法制中公眾參與機制的缺失，各界已有許多討論和建議²，其中有關參與時點的問題，值得特別注意。

1 例如大眾捷運法第10條第2項要求主管機關或民間在辦理大眾捷運系統規劃時，應召開公聽會，公開徵求意見。

2 參見「伍」。

不同於一般行政行為的作成，重大開發或建設計畫從構想、擬訂到確定，通常是一個複雜而漫長的過程，如果直到確定計畫之決定作成前的最後階段才提供參與管道，即令人民可以藉此充分地表達意見和進行討論，惟此時計畫的適當性已無法挑戰，且其重要的內容大致底定，公眾參與所能發揮的影響力大打折扣、甚至可能流於形式。相反地，如果能讓公眾從程序的前端，亦即，在計畫主體擬訂計畫的過程中即得以參與，當可協力於釐清計畫的必要性、可行性並形成計畫的方針和內容，不僅有助於提前化解不必要的衝突、進而減輕後續階段的負擔，亦可提昇計畫的品質和接受度、強化最終決定的正當性。此一「公眾及早參與」(early public participation)之理念(以下全文粗體皆為作者所加)，不僅明定於1998年聯合國歐洲經濟委員會主導下在丹麥的奧爾胡斯(Aarhus)簽署的「環境事務之近用資訊、公眾參與決定過程以及近用司法公約」(以下稱「奧爾胡斯公約」)³以及歐盟相關指令當中，且為德國聯邦行政程序法新增第25條第3項採納⁴，更在法國發揚光大。

自1980年代以來，法國為因應重大開發或建設計畫所引發的衝突，先是容許公眾在「公共調查」(enquête publique)程序中表達意見。公共調查是在行政機關作成計畫許可決定前舉辦，不論是舉辦的時間點或是程序的進行和參與的效力，均與我國行政程序法中作成行政處分或確定計劃裁決所舉行之聽證程序相近。然而，正因為公共調查是在計畫整個決定過程的末端才舉辦，飽受太晚舉辦、流於形式的批評，法國遂於1990年代初起，致力於發展公眾及早參與之程序，其中最受矚目的要屬「公共辯論」(débat public)。公共

3 Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement; Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters. 此公約的重要內容，詳見「貳、二、(一)」。

4 詳見「肆、一、(二)」。

辯論的適用對象是對社經層面或環境或國土規劃有重大影響之具全國性利益的開發或建設計畫（projets d'aménagement ou d'équipement）。針對這些計畫，公私部門的業者（maître d'ouvrage：相當於我國所稱之計畫主體）在進行初步研究評估後、提出計畫許可申請前，應（或得）向特別設立的「國家公共辯論委員會」（Commission nationale du débat public, CNDP）提交相關資料；在此一中立和獨立之專責委員會的監督和主持下，全體民眾皆得針對計畫的適當性（opportunité）、目標和特徵進行辯論，而辯論的內容和結果將成為業者在作成是否續行及如何續行計畫之決定時的參考。不同於公共調查或我國法上的聽證，公共辯論是在整個決定過程的上游處、針對計畫的適當性或可行性所進行的事前討論，一方面，讓公眾及早取得資訊和交換意見，另一方面，使業者獲得闡明和啟發以決定計畫的後續。在重大開發或建設計畫的決定過程中，公共辯論並不在取代公共調查，而是與公共調查構成了前後接續的兩個公眾參與管道。

在法國，國家公共辯論委員會掌理下的公共辯論程序，已經成為地方自治團體的楷模，例如，巴黎市在2010年即設立「巴黎公共辯論委員會」（Commission parisienne du débat public），穩定地邀請巴黎居民針對諸多計畫或方案表達意見和參與辯論，例如都市計畫之地方規劃、巴黎左岸之開發活動、重大都市更新計畫等⁵。此外，公共辯論亦受到鄰近國家的關注，例如，義大利曾派人參觀在尼斯所舉行的公共辯論、西班牙巴斯克人曾參加波爾多——西班牙鐵路線計畫的辯論⁶。2016年5月，時任國家公共辯論委員會副主席的Jacques Archimbaud先生，亦曾受邀來臺分享法國公共辯論的經

5 Cf. CONSEIL D'ÉTAT, *Rapport public 2011: Consulter autrement, participer effectivement*, Paris, La Documentation française, 2011, pp. 155-156.

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

驗，並引發一些回響⁷。法國歷經20年實踐而逐漸發展成熟的公共辯論程序，不僅極具特色，且高度法制化，可謂是公眾及早參與機制中的先驅，值得我們在完善重大開發或建設計畫程序中之公眾參與機制時作為參考。以下先探討公共辯論的形成、其組織和程序，再對此一機制進行分析和檢討，最後作成總結並對我國修法提出初步的想法。

貳、公共辯論的建制與發展

法國並沒有諮詢行政的傳統，唯一例外是一個與徵收法共存的諮詢程序，稱為公共調查。在1980年代，為因應重大開發或建設計畫所引發的抗爭行動，法國首先修法容許公眾在作成計畫許可決定前的公共調查程序中表達意見。到了1990年代初，衝突越演越烈，顯示既有的參與管道並不足夠。為了在非常艱難的環境下，仍得以續行國家的基礎建設計畫，一個在決定過程上游處的新參與管道——公共辯論——應運而生，期能藉以疏通民眾的抗爭行動。由此可知，公共辯論的建制並非源自於一個自願性的、尋求民主擴充的政治選擇，而是為了拿回主導權，不惜向系統性反抗讓步所作出的回應⁸。相較於此一務實的起源，公共辯論後續的改革和鞏固，則與——特別是在環境領域上——參與式民主的發展以及公眾參與權的上揚有關，而這無疑是國際文本推波助瀾的結果。

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

8 Cf. SUBRA (P.), *À quoi et à qui sert le débat public?*, *Hérodote*, 2003, n° 110, pp. 151-152.

一、公共辯論的法制化

公共調查自1983年起成為開發或建設計畫決定過程中的核心參與程序、之後持續構成精進和改革的對象。然而，公共調查是在計畫許可決定即將作成、難以從根本上質疑先前選擇的時刻才舉辦，此一過遲的時點飽受批評，因而促成了公共辯論的創設。

(一) 公共調查的改革

在法國行政法上，公共調查是人民參與行政行動最古早的方式。20世紀下半葉以後，隨著行政關係的轉型，公共調查的適用範圍逐步擴充且其相關制度日趨完善，成為行政程序中主要的公眾參與管道。

1. 行政關係的轉型

在傳統的法國公法上，人民在面對政治權力和行政權力時是處於兩種不同的地位：面對前者，是積極的「公民」(citoyen)；面對後者，是消極的「受治理者」(administré)。公民之觀念指稱政治上的個人，其是政治權力之特殊組織形式——亦即民主政治——的核心行動者以及正當性來源。相反地，受治理者之觀念則連結到與行政機關的從屬關係，由於行政權力的職能是適用法律，而法律是主權者意志的表達，因此，對於與主權者意志不可分離的行政決定，人民僅是受治理者、臣民(sujet)，因而被排除於與其自身有關之行政行為以外⁹。

換言之，法國的行政傳統是以「(行政)決定之作成無事前諮詢」(l'édiction de décisions sans consultation préalable)為特點：在

⁹ Cf. CHAMPEIL-DESPLATS (V.), La citoyenneté administrative, in GONOD (P.), MELLERAY (F.), YOLKA (P.) (dir.), *Traité de droit administratif*, t. II, Paris, Dalloz, 2011, p. 398 et p. 404.

行政關係中，行政機關是以對抗私益的公益防衛者或是相互競爭之私益的仲裁者自居，其自認應與受治理者保持必要的距離和高度以維護其獨立性，以及最終而言，透過行政決定來確保公益的表達¹⁰。至於受治理者，在行政行為之制定和實施中是缺席的，只能事後就已經發生的違法或所遭受的侵害，向行政法院提起撤銷或賠償訴訟。由此不難理解，在法國，相對於行政訴訟程序很早即開始發達，非訟性質的行政程序（*procédure administrative non contentieuse*）長期以來不受重視；受治理者被視為是行政機關的潛在請求人而不是夥伴，其權利由行政法院而不是行政機關來加以保護¹¹。

然而，隨著時代的變遷，當行政部門越來越涉入社會生活，其無法再從與人民保持距離中取得正當性，相反地，其必須完善資訊、強化事前分析之品質、並增強與社會團體溝通的能力。在學界朝向「諮詢行政」（*administration consultative*）進行反思的引領下¹²，諮詢的實務在1960年代末至1970年代初開始普及，且從1970年代末起陸續落實為旨在確保近用資訊、強化行政透明以及有利於公民形象出現的法律，特別是1978年個人資料處理法¹³、1978年近用行政文件法¹⁴、1979年行政行為附理由暨行政關係改善法¹⁵、1979年檔案法¹⁶、2000年行政關係中之公民權利法¹⁷……等¹⁸。而

10 CONSEIL D'ÉTAT, *op. cit.*, p. 19.

11 Cf. TRUCHET (D.), *Droit administratif*, 4^e éd., Paris, PUF, 2011, p. 144.

12 Cf. CONSEIL D'ÉTAT, *op. cit.*, pp. 14-15.

13 Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

14 Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 concernant l'accès du public aux documents administratifs.

15 Loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public.

16 Loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 sur les archives.

17 Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration.

18 CONSEIL D'ÉTAT, *op. cit.*, pp. 19-20.

2015年公眾與行政機關關係法典¹⁹（以下簡稱「行政關係法典」）進一步將原先分散在各個法律、命令及判例中的重要法則集結起來，這部堪稱法國「行政程序法典」²⁰的第1部第3篇特別針對「行政決定之公眾參加」分別規範了網路公開諮詢、諮詢性行政委員會、公共調查、公眾參與地方決定等4類參與形式，其中公共調查是最早、最重要的參與管道。

2. 公共調查的演進

如前所述，公共調查是法國最早的諮詢程序，此一程序由1810年3月8日法律²¹所設立，目的在於保障與徵收計畫相關之不動產所有權人，使其得藉此伸張權益。1833年7月7日法律進一步確立徵收必須經過「公共效用之宣告」（*déclaration d'utilité publique*），並規定在此宣告之前應先進行調查，以收集利害關係人對於相關活動之公共效用的意見，稱為「公共效用之調查」（*enquête d'utilité publique*）²²。在一個多世紀中，公共調查雖歷經一些改革，但大致停留在此一調合公共效用要求與私有財產保護的狀態²³。

19 Ordonnance n° 2015-1341 du 23 octobre 2015 relative aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration.

20 Cf. VIALETES (M.) et BARROIS DE SARIGNY (C.), *La fabrique d'un code, RFDA*, 2016, n° 1, p. 4.

21 Loi du 8 mars 1810.

22 Cf. Loi du 7 juillet 1833. 值得一提的是，在徵收領域上，相對於我國使用「公用」和「公益」之概念，法國徵收法典和民法典第545條則使用「公共效用」之概念。同樣帶有公益之意，但法國法上有不同的用詞，例如，1789年人權宣言第17條使用「公共所需」（*nécessité publique*）、1830年憲章第9條使用「公共利益」（*intérêt public*）。這些用詞有時會被混用，但並非總是可以相互替換，特別是當最高行政法院在運用「本益分析方法」（*méthode du bilan*）時，會權衡一方面各種私益和公益（*intérêts privés/publics*），另一方面公共效用（如CE Ass., 20 octobre 1972, *Société civile Sainte Marie de l'assomption*, Rec. p. 657）。

23 Cf. DELAUNAY (B.), *De l'enquête publique au débat public – La consultation des personnes intéressées, JCP A*, 2011, 2073.

惟自1970年代起，環境保護和公眾參與亦成為人民或社團所防衛的集體價值；面對開發或建設活動所引發的爭議，侷限於財產保護的公共效用調查顯然不足以回應這些新要求。1976年命令和指令²⁴首度將社運界的某些訴求納入考量，但成果十分有限，要等到1983年公共調查民主化和環境保護法（以下簡稱1983年法律）²⁵才擴大公共調查的適用範圍和目的：依此法第1條第1項之規定，「當公法人或私法人所執行之開發、建物或工程之施作，基於這些活動的性質、內容或基於相關區域之特徵而有影響環境之虞時，應依本法之規定先行進行公共調查」；同法第2條第1項規定公共調查旨在「通知公眾以及收集其判斷、建議和反提案……以容許主管機關掌握其所需資訊之所有要素」，且明示「當依法應作成環境影響報告（étude d'impact）²⁶時」，此程序是「在作成此報告之後進行」。自此，公共調查成為行政民主化和環境保護的重要工具：對於有影響環境之虞的開發或建設活動，主管機關在作成許可之前，應先進行公共調查，且當開發單位依法應作成環境影響評估報告時，此報告將納入調查資料（dossier d'enquête）中而成為公眾可以取得、並表示意見的資訊²⁷。

24 Décret n° 76-432 et directive du 14 mai 1976.

25 Loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement, dite Bouchardeau.

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

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

雖然進步是顯著的，但應注意的是，在1983年法律定義下的公共調查，只是為了通知公眾、使行政機關掌握公眾的意見，因此，離真正的公眾參與程序仍有一段距離。是在20多年後，為了回應國內各界的呼聲以及滿足國際公約的要求（參見「貳、二、（一）」），2010年全國環境動員法（以下簡稱2010年法律）²⁸才修正公共調查的目的：「在作成……有影響環境之虞的決定時，公共調查旨在確保公眾的資訊和參與以及第三人利益受到考量。業者和主管機關在作成決定時，應考量在調查期間所收集到的觀察和提案」。依據新規定，環境調查的目的包括公眾參與，且在調查過程中公眾所發表的意見應獲得考量。到了2015年，前引「行政關係法典」即仿此規定而將依法在作成行政決定時進行之公共調查界定為「確保公眾的資訊和參與以及第三人利益受到考量。主管機關在作成決定前，應考量在調查中所收集的觀察和提案」²⁹。

公共調查從一開始僅與徵收程序相關，逐步擴充適用範圍且完善其程序規定。目前公共調查共有三種類型，分別受到三個法典的支配：當涉及到「有影響環境之虞」之活動時，前述相關規定隨著2000年起的法典化運動已被整合到環境法典之中³⁰；當涉及到公共效用宣告前之調查，則受到徵收法典的支配，但如果公共效用宣告是針對「有影響環境之虞」的活動時，公共調查適用環境法典之規定³¹；至於既不屬於徵收法典又不屬於環境法典所規範之調查，則受到行政關係法典的支配³²。雖然細部規定略有不同，這三種公共調查有許多共同點：除了都是讓公眾（在涉及環境調查和行政關係法典之調查時）或利害關係人（在公共效用調查時）可以在決定作

28 Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement dite «Grenelle II».

29 CRPA, art. L. 134-2.

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

31 C. expr., art. L. 110-1.

32 CRPA, art. L. 134-1.

成之前獲悉計畫或活動的相關資訊並提出其觀察外，都有獨立和公正之調查委員（*commissaire enquêteur*）或調查委員會（*commission d'enquête*）的介入。

調查委員或調查委員會是由地方行政法院院長（在涉及環境調查和公共效用調查時）或內政部派任之省長³³（在涉及行政關係法典之調查時）從合格名單中指派，負責在與計畫或活動相關的市鎮上主持調查程序；調查委員或調查委員會擁有引導調查的廣泛權力，包括檢視公示方式、指派專家、實地造訪、接見業者和相關人士、聽取利害關係人意見、組織集會、與公眾交換意見……等³⁴；在調查結束後，調查委員或委員會須撰寫一份報告，並提出附理由之結論（*conclusions*），指出其贊成、有條件贊成或不贊成該計畫或活動；主管機關在作成決定時應參考調查委員或調查委員會之意見，雖不受拘束，但在不遵循的情形下應附具理由；調查報告和結論本身不是行政決定，因此不能爭訟，但針對公共調查的組織條件和進行方式，則可以就可能發生的違法向行政法院提起訴訟。最後，應注意的是，調查的相關費用（特別是調查委員或調查委員會的津貼），是由提出計畫或活動之負責人來承擔³⁵。由上述說明可知，法國的公共調查似乎融合了我國行政程序法上的職權調查和聽證程序，且在制度安排上有許多獨特之處。

（二）公共辯論的創設

儘管經歷多次改革，但公共調查是在決定過程的終端才舉辦，無法免除過遲的批評³⁶。此一先天的缺陷，再加上1990年代民眾抗

33 在法國，省長（*préfets*）是內政部的高級官員，代表政府確保地方自治團體之行政部門的良好和合法運作。

34 *C. env.*, art. L. 123-13.

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

36 BÉTAILLE (J.), *La contribution du droit aux effets de la participation du public: de la prise en considération des résultats de la participation*, *Revue juridique de*

爭的升級，使得及早參與機制的創設成為迫切的需求。

1. 創設的背景

如前所述，法國自1970年代起即發生開發活動的衝突，也因此通過了1983年法律；在此時期，各界對於開發的必要性（特別是針對高速公路的建設和國家能源獨立性的確保）以及由國家來決定建設政策的正當性仍具有共識，相關計畫尚能推行。但到了1990年前後，隨著人和土地的關係改變、人民的教育程度提高、國家及其代表人（公務員、技術人員及民意代表）宣稱何為「好的開發」之正當性被徹底質疑，開發計畫再度引爆土地利用的衝突，抗爭不斷上揚且普及化³⁷。不同於以往，反對者學會了掌握各種行動手段（從和平示威、使用政治或媒體的媒介、到工地的突襲隊行動），且運用策略進行經年累月的法律游擊戰（例如，數百名同情的支持者購買基礎建設路線上的小塊土地以使得徵收變得複雜和緩慢、向行政法院爭議公共效用之宣告、向歐盟法院主張違反歐盟指令或國際條約……等）。自此，不論開發者是誰，計畫的進行因為部分相關人口的反對而日益受阻，且此反對的有效性日益增強，越來越能達到計畫的實質修改（例如，路線的改變、用隧道等替代方式來通過、對抗噪音的機制等），甚至在某些情形下阻止其實施。不論結果如何，這些衝突都大大地延誤了計畫的實施，特別是當涉及重大基礎建設計畫時，由於計畫本身的孕育期間就很長，再加上數年以上的衝突，不僅對開發者造成災難性的後果，也對社會造成嚴重的社經損失³⁸。

l'environnement, 2010/2, vol. 35, p. 207; JAMAY (F.), Principe de participation, in *Encyclopédie du JurisClasseur, LexisNexis*, 2016, Fasc. 2440, n° 194.

37 SUBRA (P.), À quoi et à qui sert le débat public?, *op. cit.*, pp. 153-156.

38 *Id.* p. 151.

面對層出不窮的衝突和抗爭，開發計畫的根本問題不再是其在技術上或財政上的可行性，而是政治上的可行性，亦即，社會可接受度。在此新背景下，應該如何演進計畫擬訂的實務？應該對建設的方法和內容作何種讓步？應該以何種程度的商議作為代價來繼續國家的建設？這些問題成為國家和大型公營事業的嚴峻挑戰³⁹。在地中海高速鐵路線（TGV Méditerranée）開發計畫的衝突事件中，反對者在古典抗爭手段（請願、示威、向民意代表和政府質問等）之外，發展出的一些補充性的集體行動形式，成為日後公共辯論程序法制化的起源。在此事件中，針對國家鐵路公司（SNCF）提出的地中海高速鐵路線開發計畫，陳抗團體主張自己有能力可以提出一些未被業者所考量的問題（例如，地區接通和高速鐵路的關聯、使路線接合景色、保護沿線居民等），其自行組織論壇，邀請不同的要角平等地討論他們的提案和業者的計畫。這些社團要求程序和決定的透明，在1990-1995年的6年之間與國家鐵路公司一起舉辦了無數場的公共集會，並促使當時的交通部長Jean-Louis Bianco，在啟動公共調查程序之前，設立了一個獨立的專家團隊來評估國家鐵路公司所提出的資料⁴⁰。

這個事件讓人領悟到，國家不能再使用強制力而忽略抗爭的衝擊，相反地，必須盡可能在衝突尚未凝聚且未導致杯葛的情況之前，先找到平息的方法，才能避免國土開發政策的癱瘓。Bianco部長從中記取以下教訓：（1）應在計畫決定過程的足夠上游處開放公眾參與，以使公眾可以對決定產生影響；（2）應設置舉辦辯論的第

39 SUBRA (P.), Ce que le débat public nous dit du territoire et de son aménagement, *Géocarrefour*, 2006, vol. 81/4, n° 5 à 9.

40 FOURNIAU (J.-M.), Débat public, in CASILLO (I.), BARBIER (R.), BLONDIAUX (L.), CHATEAURAYNAUD (F.), FOURNIAU (J.-M.), LEFEBVRE (R.), NEVEU (C.), SALLES (D.) (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013, <http://www.dicopart.fr/en/dico/debat-public> (dernière visite le 7 août 2020); FOURNIAU (J.-M.), L'institutionnalisation du débat public, *Revue Projet*, 2007/2, n° 297, pp. 13-21.

三人，以便在一個專業和權力不對稱的情況下能保障對話的可能性；(3) 應平衡對話，不讓業者享有專業的獨占權；並在1992年底頒布了一個有關全國重大基礎建設計畫指引之行政通令⁴¹，針對重大的鐵路、公路、水路等交通建設計畫的重大目標和經社利益，在盡可能的上游處、在公共調查之前、在反對者還不能向行政法院爭議公共效用宣告之前，舉辦公共辯論，以化解衝突⁴²。

2. 公共辯論的立法

經由1992年行政通令的創設和實驗，並參考1993年一份針對1983年法律之實施所提交給環境部長的檢討報告（以下簡稱Bouchardeau報告）⁴³，立法者於1995年通過了強化環境保護法（以下簡稱1995年法律）⁴⁴，正式將公共辯論引進法律當中。該法第2條第1項規定：「在無損於1983年公共調查民主化和環境保護法以及都市計畫法典第L. 300-2條之規定下，由國家、地方自治團體、公務機構和混合經濟公司所提出之具全國利益之重大公共開發活動，如呈現出社經層面之重大利弊得失（forts enjeux socio-économiques）或對於環境有顯著衝擊（impacts significatifs sur l'environnement），得針對計畫之目的和主要特徵，在其擬訂之階段中舉辦公共辯論」；此外，立法者還從加拿大魁北克的「環境公聽局」（Bureau d'audiences publiques sur l'environnement；Office of public environment hearings）取得靈感⁴⁵，而於第2條第2項創設了「國家公共辯論委員會」，就施行細則所列類別之全國性開發或建設計

41 Circulaire Bianco n° 92-71 du 15 décembre 1992 relative à la conduite des grands projets nationaux d'infrastructures.

42 Cf. SUBRA (P.), Ce que le débat public nous dit du territoire et de son aménagement, *op. cit.*, n° 5 à 9; FOURNIAU (J.-M.), Débat public, *op. cit.*

43 Le rapport sur l'évaluation de la mise en œuvre de loi de Madame Huguette Bouchardeau remis en décembre 1993 au ministre de l'environnement Michel Barnier.

44 Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement dite «loi Barnier».

45 Cf. CONSEIL D'ÉTAT, *op. cit.*, p. 147.

劃，專責監督其擬訂過程中公眾參與之遵循。如同1992年Bianco部長發布之行政通令，1995年法律基於效率之考量未賦予委員會任何地位；雖然Bouchardeau報告中強調設置一個常設且獨立於行政機關和業者之機構的必要性，且獲得環境部高級官員的支持，但此建議最終未被環境部和國會採納，而選擇透過法院成員的組成來保障委員會的獨立性⁴⁶。

自此，公共辯論程序成為重大開發或建設計畫決定過程的一部分，與公共調查構成相區別和接續的兩個主要的公眾參與管道。相對於公共調查等古典的諮詢程序而言，公共辯論具有以下創新之處：首先，進行的時刻：諮詢是在開發決定的上游、在計畫方針尚未確定的期間進行；其次，舉辦的條件：程序是在一個特別設立之專責委員會的掌理下進行；最後，程序的參與者：為了聽取「公民的聲音」，參與者的圈子超出利益團體的代表而觸及最廣泛的公眾⁴⁷。另應注意者，不同於公共調查委員或委員會須表明其是否贊成計畫或活動，國家公共辯論委員會僅針對辯論的舉辦和論據的內容提交一份總結報告，而不對計畫的實體發表意見。

上述特點構成公共辯論程序的奠基原則，自1995年確立後就再也沒有變動過。然而，在此草創時期，公共辯論仍具有一些缺失，主要包括：（1）法律僅規定負責計畫的部長和環境部長可以聯合向國家公共辯論委員會提出請求，另外，地方自治團體部長、20名眾議員或20名參議員、與計畫土地相關之地區議會以及合格社團也可

46 Cf. FOURNIAU (J.-M.), La portée de l'institutionnalisation du débat public, in La portée de la concertation (programme de recherche : concertation, décision et environnement, réponse à l'appel à propositions 2008, Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement), vol. I, p. 132 (note 31), <http://concertation.hypotheses.org/files/2013/01/Partie-2-Volume-1.pdf> (dernière visite le 7 août 2020).

47 Cf. CHEVALLIER (J.), Le débat public à l'épreuve. Le projet d'aéroport Notre-Dame des Landes, *AJDA*, 2013, n° 14, p. 780.

以自由提出，但沒有強制提出請求的規定：(2) 法律僅明示針對計畫的目標和特徵進行辯論，而未提及可以對於計畫的適當性進行辯論；(3) 法律並未課予國家或業者必須對於辯論結果作出回應⁴⁸。

二、公共辯論法制的演進

因為制度本身的缺陷以及人力財力的單薄，國家公共辯論委員會自1997年9月正式掛牌運作到2002年為止，僅針對6個計畫舉辦公共辯論⁴⁹，令人懷疑此一程序的角色和意義。此外，幾次舉辦公共辯論的經驗亦指出國家公共辯論委員會在面對大企業主、地方民意代表以及政府時之獨立性問題⁵⁰。所幸自2002年起，法國為了符合國際法上有關公眾參與之規定，不僅大力改革公共調查（如「貳、一、(一) 2.」所述），且將公共辯論轉變為一個有效的及早參與機制。

(一) 國際環境法的影響

國際環境法無疑是提倡參與式民主和公民身分概念的先驅，其中前言已提及之奧爾胡斯公約，對於法國在環境領域中公眾參與原則的建立、乃至於公共辯論法制的演進產生深遠的影響。

1. 奧爾胡斯公約的宗旨和支柱

1992年在巴西所舉辦的聯合國環境和發展會議中作成「里約環

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

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

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

境和發展宣言」⁵¹，此一宣言特別肯定了「處理環境問題最好的方式就是確保所有相關公民在適合層級上的參與」。受到里約宣言的啟發，1998年在聯合國歐洲經濟委員會的主導下，39個國家簽署了奧爾胡斯公約，此公約於2001年10月正式生效，目前有包括法國、德國和歐盟在內共47個會員，其中多數為歐洲國家，其餘為中亞國家。奧爾胡斯公約堪稱環境事務的國際人權公約，其第1條指出：「為了保護現在和未來世代的每個人有權生活在一個能確保其健康和福祉的環境，締約國應依據本公約之規定，保障近用環境資訊、公眾參與決定過程以及近用司法之權利」。從公約的完整名稱以及第1條所揭示之宗旨可知，「資訊請求」、「公眾參與」和「近用司法」構成了公約的三大支柱。這三大支柱之間交互影響、無法分割：倘若未能確保資訊的近用、無法透過司法來主張權利，就不可能有效行使公眾參與之權利⁵²。

依據歐洲經濟委員會2014年出版的「奧爾胡斯公約適用指南」⁵³，與本文直接相關之公眾參與支柱所欲達成的目標有三。一、讓有權機關運用公眾的能量：政府在其決定過程中應全面地考量與環境有關之因素，就此，公眾得協助行政機關取得正確的、細部的和及時的資訊。二、讓公眾參與可以全然地發揮其角色：已有無數例子證實，公眾參與有助於揭發一些未預見或隱藏的要素而避免掉代價高昂的錯誤；且即便在公眾參與後，起初的提案未被深層修改，但公眾在決定過程中積極和有效的參與仍有助於最終決定成功地付諸實施，相反地，純然形式上的公眾參與（亦即在定案後才

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

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

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

舉行)，因為過程之正當性受到爭議，連帶會破壞決定實施成功的機會。三、讓行政機關真正地傾聽公眾的意見並受到這些意見的影響：在公眾的觀點和決定的內容之間應達成較佳的相關性，使公眾的貢獻可以確實影響到決定的內容本身。

2. 奧爾胡斯公約對於公眾參與的要求

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

首先，針對某些特定活動之決定，公約第6條的規定非常詳細。第1項明示在針對某些活動作成許可決定時，應適用本條之規定。這些活動分成兩大類，一是公約附件 I 所列之開發或建設活動，這些活動依其性質或符合一定規模而被視為可能對環境產生重大效果⁵⁴；另一是不在附件 I 所列，但可能對環境產生重大效果之活動，由締約國在個案中界定是否落入第6條的適用範圍。第2項是有關通知條件：當影響環境之決定過程啟動時，應在過程的開端，以有效方式且在適當時間內，依情形透過公告或個別地通知相關公

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

眾。第3項是合理期間的遵守：對於公眾參與程序的不同階段，應明定合理期間以保留相當時間來通知公眾，並使公眾在整個環境決定過程有效地準備和參與作成決定之工作。第4項是有關公眾及早參與：此項英文版和法文版的用字不盡相同，英文版使用「及早的（或早期的）公眾參與」（early public participation），法文版則明確指出「公眾從程序之開端開始參與」（la participation du public commence au début de la procédure），但無論如何，都是指在所有選項仍是開放或可能之時的參與⁵⁵。第5項鼓勵直接對話：當有必要時，應鼓勵任何想要提出許可申請之人找出相關公眾、通知相關公眾其想提出之申請的標的、以及在提出申請前著手與相關公眾討論此一主題。第6項是資訊的查閱：行政機關應容許相關公眾查閱對決定過程呈現利益的所有資訊。第7項是觀察或意見的提出：公眾得透過書面、或是在申請人出席之公聽會（audition； public hearing）或公共調查（enquête publique； inquiry）中，依適合之方式提出其認為適切的所有觀察、資訊、分析或意見。第8項是參與結果的考量：行政機關在作成決定時，應妥適地（dûment）考量公眾參與程序之結果。第9項是最終決定的告知：一旦行政機關作成決定，應立即依適當的程序通知公眾，並附上作成該決定的理由和考量。第10項要求行政機關在重新檢視或更新第1項所列活動行使之條件時，依情形準用本條第2至9條之規定⁵⁶。

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

55 有關此項的規定和內涵，詳見「肆、一、（一）」。

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

標，指定可以參與之公眾。第4句是針對環境政策，僅要求締約國盡其所能賦予公眾有參與環境相關政策之擬訂的可能性。

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

綜觀這三個條文，第6條的要求最高、最為明確，其課予締約國確保在某些開發或建設活動的決定過程中，應有高度的、受到法律足夠保障的公眾參與；相反地，為了滿足第7和8條之義務，締約國則擁有較大的判斷餘地，特別是當涉及到政策和法令草案時。然而，無論涉及何種公部門之行為，公約都要求公眾參與至少要具備：有效的通知、適當的資訊、適合的程序以及對公眾參與結果的必然考量⁵⁷；當涉及決定以及綱領、方案時，都應滿足公眾及早參與之要求。另應注意者，為了實踐公約中有關公眾參與之規定，歐洲共同體2003年公眾參與指令修正1985年環境影響評估指令⁵⁸，幾乎完整地導入公約第6條和第7條之規定，僅排除不具強制性質的第6條第5項（直接對話機制）、第7條第4句（環境政策）以及第8條（行政命令／一般性規範），且限定會員國在2005年6月25日前內國法化⁵⁹。

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

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

59 王毓正（註52），頁83-84。

(二) 公共辯論的鞏固

在奧爾胡斯公約的架構下，「公眾參與」與「近用資訊」是密切關聯，但相互獨立的兩個支柱。惟在法國法上，作為環境法上一般原則的「參與原則」(principe de participation)，在前引1995年法律第1條正式引進之初，則是被定義成「每個人都應可以近用包括危險物質和活動在內之環境資訊」⁶⁰，換言之，著重在環境資訊的取得。為了批准和履行奧爾胡斯公約，法國必須演進「參與」的觀點且設置適當的法律機制，以使得對環境有重大影響之開發活動、乃至於綱領和方案能符合公約第6條第3、4、8項之要求。為此，法國積極調適其內國法，在確立參與原則內涵的同時⁶¹，增設新的或調整既有的參與管道，其中公共辯論程序的改革更被視為是滿足公約義務不可或缺的一環。

首先，在批准公約的前一天，立法者通過了2002年2月27日在地民主法（以下簡稱2002年法律）⁶²，一方面將參與原則的內涵擴充為「每個人都可以近用包括危險物質和活動在內之環境資訊，以及公眾加入對環境或國土規劃有重大影響之計畫的擬訂過程」，另一方面，填補公共辯論於1995年設立時的部分缺失，包括：將國家公共辯論委員會轉型為「獨立行政機關」(autorité administrative indépendante) 以確保其獨立性⁶³，並擴大其職權；明訂符合施行細

60 當時納入鄉村法典 (C. rural, art. L 200-1)、之後整合到環境法典 (C. env., art. L. 110-1)。

61 以下有關參與原則內涵的演進，cf. JAMAY (F.), Principe de participation, *op. cit.*, n° 66 et s.; JAMAY (F.), La loi du 27 décembre 2012 relative à la mise en oeuvre du principe de participation du public: une ambition limitée, *JCP A*, 2013, 2137; DELAUNAY (B.), La réforme de la participation du public, *AJDA*, 2013, n° 6, p. 350; ZARKA (J.-C.), La réforme du dialogue environnemental, *JCP A*, 2016, 2271.

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

63 值得一提的，在2002年修法前，一份政府委託、由Nicole Questiaux主持並經 Conseil d'Etat於1999年11月25日通過的研究報告 (*L'utilité publique aujourd'hui*, Paris, La Documentation française, 1999)，在公約的啟發下，除提倡公共效用之

則所訂標準或門檻之重大開發或建設計畫，必須向國家公共辯論委員會提出請求；將組織公共辯論的可能性從公計畫擴大到私人計畫、且從計畫擴大到一般選項（options générales）⁶⁴；除了計畫的目標和主要特徵外，將計畫的適當性（opportunité）明列於辯論的標的、且是第一個標的；在辯論結束後，業者應對於計畫的後續作成對外公布之決定，以免公共辯論淪為空談和不確定。

到了2005年，「環境憲章」（Charte de l'environnement）經由修憲納入憲法前言，環境憲章第7條所宣告之參與原則（「在法律所定條件和限制下，任何人都有權近用公部門所持有之環境資訊，以及參與對環境有影響之公決定（décisions publiques）的作成」），自此取得憲法效力⁶⁵。惟條文中所稱之「公決定」的意涵和射程範圍不無疑義，為了將公約第8條內國法化，前引2010年法律明示環境憲章第7條之參與原則適用於行政命令且明定其適用之條件和限制，除此之外，為了落實公眾參與環境事務之憲法和公約要求，此法一方面大幅改革公共調查，另一方面，完善公共辯論機制，不僅修正國家公共辯論委員會的組成，且明定將具全國利益的政策、綱領和方案提交公共辯論的可能性、國家公共辯論委員會可以對於建議性商議指派「擔保人」（garant）、公共辯論結束後之商議方式等。

有鑑於憲法委員會的決定⁶⁶以及為了更符合公約要求，2012年公眾參與原則施行法⁶⁷分別將「資訊權原則」（principe du droit à

改革外，亦提議國家公共辯論委員會朝向獨立機構之方向演進，以擔保公共辯論的良好進行。

64 一般選項是指環境或國土規劃方面的政策、綱領等，如放射性廢棄物的管理、運輸政策、奈米科技等即是以此名義舉辦公共辯論。

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

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

67 Loi n° 2012-1460 du 27 décembre 2012 relative à la mise en oeuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement.

l'information) 定義為「任何人有權近用公部門所持有之環境資訊」、將「參與原則」定義為「任何人應被告知對環境有影響之決定的草案以容許其提出意見，而主管機關應考量這些意見」。自此，參與原則與資訊權原則清楚分家，且納入了公約所要求的重要要素，亦即通知、提出意見、對參與結果的考量。

到了2016年，為了進一步明確化參與權的要求，資訊公開和公眾參與程序之改革律令（以下簡稱2016年律令）⁶⁸——後經2018年3月2日法律修正批准⁶⁹——，明示公眾參與對環境有影響之決定，其目標為：改善公決定之品質和有助於其民主正當性、確保目前和未來世代保有健康的環境、促使公眾注意且教育公眾環境保護、改善和多樣化環境資訊；此外，列舉公眾的參與權利包括：近用容許有效參與之適切資訊、請求依法定條件來實施參與程序、擁有提出評論和建議的合理期間、被告知其所提出之評論和建議如何在許可或核可決定中受到考量。此外，此律令再度擴大國家公共辯論委員會的權限並強化其角色，主要的改革包括：全國性綱領和方案強制向國家公共辯論委員會提出請求；政府就公共政策改革計畫（*projet de réforme relatif à une politique publique*）提出請求的可能性；公民就重大計畫以及公共政策改革提出請求的可能性；協調機制的創設；獨立之補充性鑑定的發展；擔保人之全國名單的建立和管理。

在歷經數次修法後，原先效能不彰的公共辯論程序，地位日益鞏固。應注意的是，隨著2000年開始編製環境法典（*Code de l'environnement*），上述有關參與原則的定義、參與的目標和內容、

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

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

以及國家公共辯論委員會和公共辯論程序之相關規定及其修正，陸續被整合到環境法典第L. 110-1條、第L. 120-1條、以及第L. 121-1條以下。將公共辯論相關規定納入環境法典中，並非沒有受到爭議，畢竟此一程序的適用對象並不侷限在對環境有衝擊之活動上。誠如出身行政法院、曾任國家公共辯論委員會成員的Paul Vialatte所指出的，相關規定置於行政程序法典中較為合適⁷⁰。惟法國在編製行政程序法典上遭遇諸多困難，直到2015年才通過前引之行政關係法典，或許基此理由，此一原應屬權宜之計的安排，之後未再更動。

參、公共辯論的組織與程序

從現行環境法典章節的安排順序和具體規定可知，在重大開發或建設計畫之決定過程中，公眾參與計畫之擬訂、環境評估(évaluation environnementale)、公眾參與決定，分屬三個不同程序⁷¹。居中的環境評估，雖有向環境機關和地方自治團體諮詢意見之規定，但無公眾參與之明文。公眾參與計畫之擬訂，一般稱為「上游的參與」(participation «amont」)，是在提出計畫許可申請之前進行，又分為二個階段：一是在計畫之初，在所有假設仍有可能、計畫之適當性可以討論的階段，公共辯論和事前商議(concertation préalable)屬之；另一是在公共辯論(或事前商議)結束到公共調查開啟之間，又稱為「後商議」(concertation-post)

70 VIALATTE (P.), *op. cit.*, § 4.

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

階段，公眾參與是在擔保人的守護下進行。公眾參與決定，一般稱為「下游的參與」(participation «aval»)，是在許可與否之決定作成之前進行，公共調查屬之⁷²。

本文所關注的公共辯論，其主要目標在於通知公眾計畫相關資訊、讓公眾對計畫表達意見、使業者獲得闡明和啟發；目的則是民主化、正當化最終決定：就算此決定不必然會被所有人接受，但因為所有人都可以表達意見且被聽見而成為可接受的⁷³。公共辯論在組織上和程序上都極具特色，但如前（詳見「貳」）所述，其自1995年法律創設起，經歷多次改革，目前的適用範圍已超出計畫而及於綱領、方案和政策，且與其他階段的公眾參與之間建立起關聯性，為便於讀者完整掌握此一機制，以下將以較為全面的方式說明國家公共辯論委員會的角色以及公共辯論相關程序的進行。

一、國家公共辯論委員會的角色

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

(一) 地位與組成

國家公共辯論委員會創設的目的是針對重大開發或建設計畫舉辦公共辯論。為了維護公共辯論的客觀性和品質，如何確保國家公共辯論委員會的獨立性成為制度設計上的重點。此獨立性同時透過委員會的組成、地位以及財務管理之自主性來予以確保。

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

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

首先，國家公共辯論委員會是合議機關，由25名成員組成，任期5年（或遞補至原任期屆滿），得連任1次；委員會設主席和2名副主席，副主席男女各一，全體成員的組成亦須遵守男女數目均等之原則⁷⁴。主席和副主席由總統任命⁷⁵，其餘22名成員的資格和任命方式如下：1名國民議會議員和1名參議員，分別由國民議會主席和參議院主席任命；6名地方民意代表，由總統依相關民意代表之代表性社團的提名來任命；1名最高行政法院成員，由最高行政法院（Conseil d'Etat）大會選任；1名最高法院成員，由最高法院（Cour de cassation）大會選任；1名審計法院成員，由審計法院（Cour des comptes）大會選任；1名地方行政法院和上訴行政法院之成員，由總統依地方行政法院和上訴行政法院上級委員會之提名來任命；2名經認可之全國性環保團體之代表，由總理依環境部長之提名來任命；2名消費者和使用者之代表，由總理分別依經濟部長和交通部長之提名來任命；2名合格人士，其中1名曾從事公共調查委員之職務，由總理分別依工業部長和建設部長之提名來任命；2名受薪者工會組織代表，和2名企業或商會代表，由總理分別依最具代表性之職業組織之提名來任命⁷⁶。從成立至今，國家公共辯論委員會的組成人數和來源雖有所變動，但自始即包括國會議員和地方民意代表、上位司法官、社團和公民社會的代表等三大類成員；來自四面八方多元組成的目的在於確保委員會的獨立性，特別是面對行政機關和業者時的獨立性⁷⁷。

此外且特別是，2002年法律將國家公共辯論委員會轉型成獨立行政機關⁷⁸，此一特殊地位容許委員會得以同時獨立於政府、地方

74 C. env., art. L. 121-3.

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

76 C. env., art. L. 121-3.

77 CNDP, *Rapport annuel 2016*, *op. cit.*, pp. 8-9.

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

自治團體、民意代表、業者以及所有的關係人。在法國法上，獨立行政機關是新類型的國家機關，被置於傳統行政結構之外，完全獨立於公權力，後者不能對其下達命令、甚至提出建議，亦無權將其成員撤職。此類型的機關不臣服於上級機關，因此擁有很大的自主性，負責確保一些很基本，但政府不想直接介入之部門的管制，主要涉及經濟活動的管制以及公民權利的保護，國家公共辯論委員會屬於後者，負責確保公眾參與權之行使。立法者賦予委員會此一地位的目的是要奠定其作為公共辯論之公正不偏、透明和真誠之擔保人的機構正當性。自此，當有案件提出時，其不再需要如過去般促請相關部會表達意見⁷⁹。

最後，國家公共辯論委員會依法擁有審計和財政自主以及自己的局處。其運作所需之經費，由總理提案，編列於國家總預算⁸⁰。國家公共辯論委員會成員中只有主席和副主席是專職且支薪，其餘成員為無給職，僅支領出席等費用⁸¹。此外，為舉辦公共辯論所組成之特別委員會委員以及舉辦事前諮商所指派之擔保人（詳見「參、二、(一) 1.」），其津貼和旅費、以及公共辯論過程中補充鑑定的費用，亦由國家公共辯論委員會負擔，藉此確保相關人員的獨立性。至於舉辦公共辯論的其他費用，則由業者負擔（詳見「參、二、(一) 2.」）。

(二) 權限與使命

國家公共辯論委員會是以中立第三人的身分舉辦公共辯論，其應遵守和體現獨立、中立、透明、平等對待或同等對待 (*équivalence de traitement*)、論證 (*argumentation*) 等基本價值⁸²，

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

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

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

82 CNDP, *une entité indépendante*, <https://www.debatpublic.fr/son-role> (dernière visite le 7 août 2020).

特別是在任何情勢下都不得對提交之計畫的實體發表意見⁸³。惟隨著公共辯論程序適用範圍的擴充和完善，以及公民資訊和參與權的確立，國家公共辯論委員會的權限不斷擴充，不但舉辦公共辯論的標的超出重大開發或建設計畫且確保公眾參與的時間拉長，且還被賦予舉辦公共辯論以外的一般使命。此處先概述其權限，其中涉及公共辯論之部分，將於「參、二」再為詳述。

首先，針對符合特定標準之具全國利益之開發或建設計畫、以及2010年法律所擴及的全國層級之綱領或方案，國家公共辯論委員會：(1) 確保公眾之參與：監督公眾可以參與其擬訂過程⁸⁴，此一過程是指從進入先期研究評估（*études préliminaires*）開始，直到公共調查開啟為止的整個擬訂階段⁸⁵；(2) 決定舉辦公共辯論：倘若認為有必要舉辦公共辯論⁸⁶，則舉辦之且將其主持帶動（*animation*）交付給一個為此個案所組成的特別委員會⁸⁷；(3) 決定舉辦事前商議：倘若認為沒有必要舉辦公共辯論，得決定舉辦程序較為簡化的事前商議，並將之交付給業者或負責之公法人負責，且指派一名擔保人負責監督其良好進行⁸⁸；(4) 提供諮詢：在整個擬訂期間，依主管機關和業者之請求，對於有關公眾參與之任何問題，提供諮詢⁸⁹；(5) 在公共辯論或事前商議結束後，指派一名擔保人負責監督公眾的良好知情和參與，直到公共調查開啟⁹⁰；(6) 確保公眾獲悉資訊：監督公眾在計畫的施作階段直到設備和工程的驗收，以及綱領和方案在通過或核准前，在良好條件下獲悉資訊⁹¹。此外，還

83 C. env., art. L. 121-1, II, al. 5.

84 C. env., art. L. 121-1, I, al. 1^{er} et 2.

85 C. env., art. L. 121-1, I, al. 4.

86 C. env., art. L. 121-1, I, al. 3.

87 C. env., art. L. 121-9.

88 *Id.*

89 C. env., art. L. 121-1, II, al. 3.

90 C. env., art. L. 121-14.

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

應提及的是，2016年律令新增公共政策改革計畫，國家公共辯論委員會在此等案件提出後，必須舉辦公共辯論。

其次，涉及一般性的使命，國家公共辯論委員會：(1) 建立和管理一份擔保人的全國性名單⁹²：擔保人的主要任務是監督事前商議的良好進行、資訊的品質、真實性和可理解性、以及公眾可以發問且提出意見和提案⁹³，國家公共辯論委員會負責培訓擔保人，且得將違背中立和公正等義務的擔保人從名單中註銷⁹⁴；(2) 提倡公眾參與：發布一般性或方法論的意見和建議，以促進和發展公眾參與⁹⁵，例如，為了因應「黃背心」(Gilets Jaunes) 示威而於2019年1月15日至3月15日舉行的全國大辯論 (Le grand débat national)，國家公共辯論委員會即是依法國總理之請求，對於大辯論的原則和工具提出建議⁹⁶；(3) 進行調解 (conciliation)：對於在自然環境所進行之興建工程或土地資源開發之計畫，在可能發生衝突或糾紛的情形下，國家公共辯論委員會得依相關當事人 (業者、經認可之相關社團……) 的共同請求，進行調解，以促成當事人之間重啟對話且對決定過程中公眾參與之方式達成合意⁹⁷。

二、公共辯論相關程序的進行

公共辯論程序主要是建立在一個二階的制度設計上：首先是由常設的國家公共辯論委員會來決定是否應舉辦公共辯論；接下來再就應舉辦公共辯論的個別計畫，組成臨時的「公共辯論特別委員會」(Commission particulière du débat public：以下簡稱「特別委員

92 C. env., art. L. 121-1-1, I.

93 C. env., art.L. 121-1-1, III.

94 C. env., art. L. 121-1-1, I.

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

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

97 C. env., art. L. 121-2.

會」)，負責公共辯論的具體安排和引導⁹⁸。此外，在公共辯論結束後，法律還對後續階段加以規範，以確保公眾參與的結果能獲得考量。本文將相關的各個步驟區分成此三大階段來加以說明。

（一）公共辯論的前置階段

國家公共辯論委員會擁有舉辦公共辯論的決定權，但不能主動有所作為，而是處於有如法院般之消極被動的地位，由業者、行政機關或其他具合格條件者向其提出舉辦公共辯論之請求⁹⁹。如前已述，可以舉辦公共辯論的標的先從公法人提出之重大開發或建設計畫擴大到私人提出之計畫，之後又納入重大綱領和方案、公共政策改革計畫¹⁰⁰，以下一併介紹後二者的請求條件，再說明公共辯論案的審查與決定。

1. 針對重大開發或建設計畫提出之請求

當國家、地方自治團體、公務機構或私人開始構思一個重大開發或建設計畫的可行性時，應在進行初步思考、適當性研究評估及其他先期研究評估後，公布計畫的目標和基本特徵¹⁰¹。倘若這些計畫是呈現出社經層面重大利弊得失或是對於環境或國土規劃有顯著衝擊之具全國性利益的計畫，由國家公共辯論委員會負責監督其擬訂過程中公眾參與的遵守¹⁰²。這些開發或建設計畫涉及各式各樣的

98 Cf. SUBRA (P.), Ce que le débat public nous dit du territoire et de son aménagement, *op. cit.*, n° 2.

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

100 應指出的是，環境法典明白將都市計畫文件和都市計畫法典所列之提交強制商議的某些計畫、以及適用特殊公共辯論程序的大巴黎公共運輸總綱要 (schéma d'ensemble du réseau de transport public du Grand Paris)，排除於國家公共辯論委員會職掌下之公共辯論程序的適用範圍 (C. env., art. L. 121-8, V)。

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

102 C. env., art. L. 121-1, I.

活動類型，包括交通基礎建設、能源部門設施、或是有關工業、科學、觀光或運動等建設。對於這些開發或建設計畫，業者依情形應或得向國家公共辯論委員會提出請求。

首先，強制提出請求之計畫。當開發或建設計畫的性質、技術特徵、或在擬訂階段所得估算之預期成本，符合施行細則所訂標準或超出其所訂定門檻時，業者應在計畫公布的2個月內向國家公共辯論委員會提出請求。對於這些強制提出請求之非常重大的計畫——一般而言，計畫成本高於3億歐元——，業者應向國家公共辯論委員會提交一份資料，描述計畫的目標和主要特徵、社經層面的利弊得失、預估的成本、對環境或國土規劃可能產生的顯著衝擊、不同之替代解決方法（包括不實施計畫）的描述¹⁰³。

其次，任意提出請求之計畫。對於相同活動類型，其預期成本低於強制提出請求所適用之門檻，但符合施行細則所訂技術標準或超出其所訂門檻之計畫——一般而言，計畫成本介於1.5億歐元至3億歐元之間——，則由業者對外公布計畫並指出其是否向國家公共辯論委員會提出請求，而在決定不提出的情形下，明確指出其承諾進行的商議方式，並通知國家公共辯論委員會。對於這些任意提出請求之計畫，在2016年修法後，不滿業者所提公眾參與方式的第三人（1萬名居住在法國之成年的歐盟會員國國民、10名國會議員、相關土地上的地方議會或具開發權限之鎮際合作性質的公務機關、或是經認可之全國性社團），得在計畫公開之日起2個月內，附具理由向國家公共辯論委員會提出請求。在此情形下，業者必須向國家公共辯論委員會提交一份符合強制提出請求所要求的資料¹⁰⁴。

103 C. env., art. L. 121-8, I.

104 C. env., art. L. 121-8, II.

環境法典表列出向國家公共辯論委員會強制和任意提出請求之計畫如下¹⁰⁵：

活動類型 (C. env., art. L. 121-8)	強制提出請求之 門檻和標準 (未含稅之總金額) (C. env., art. L. 121-8, I)	任意提出請求之門檻和標準 (未含稅之總金額) (C. env., art. L. 121-8, II)
a) 高速公路、快速道路或雙向4線道之道路之開闢或拓寬	計畫成本高於3億歐元 或計畫長度大於40公里	計畫成本高於1.5億歐元 或計畫長度大於20公里
b) 2或3線道既有道路之拓寬為雙向4線道以上之道路		
c) 鐵道線之開闢		
d) 水路之開闢或是既有運河大規模之擴充		
2. 機場跑道之基礎設施之設置或擴充	A類機場且計畫成本高於1億歐元	A類機場且計畫成本高於3,500萬歐元
3. 港口基礎設施之設置或擴充	計畫成本高於1.5億歐元 或計畫面積大過200公頃	計畫成本高於7,500萬歐元 或計畫面積大過100公頃
4. 電纜之設置	大於或等於400kV之高壓線且長度大於10公里	大於或等於200kV之高壓線且空中長度大於15公里
5. 天然瓦斯之類、或碳氫化合物或化學產品之運送管線之設置	運送管線之直徑大於或等於60公分且長度大於200公里	運送管線之直徑大於或等於60公分且長度大於或等於100公里
6. 刪除	刪除	刪除
7. 基礎核能設施之設置	投資成本大於3億歐元	投資成本大於1.5億歐元
8. 水力發電之水壩或儲水水壩之建設	容量大於2,000萬立方公尺	容量大於1千萬立方公尺
9. 從非航道之河流水域中輸送水	輸送量大於或等於每秒1立方公尺	輸送量大於或等於每秒0.5立方公尺

¹⁰⁵ C. env., art. R. 121-2. 值得一提的是，2012年命令 (art. 1 du Décret n°2012-615 du 2 mai 2012) 刪除了6之新建輸油管線 (oléoducs)，而將之整併到5之天然瓦斯等等輸送管線。

10. 文化、運動、科學或旅遊之建設	計畫成本（建築物、基礎設施、設備）高於3億歐元	計畫成本（建築物、基礎設施、設備）高於1.5億歐元
11. 工業設備	計畫成本（建築物、基礎設施、設備）高於3億歐元	計畫成本（建築物、基礎設施、設備）高於1.5億歐元

2. 針對綱領和方案提出之請求

除上述重大開發或建設計畫外，應進行環境評估之全國層級的綱領和方案，亦應向國家公共辯論委員會提出請求¹⁰⁶。此處所稱的綱領和方案是指，依法令而由國家、地方自治團體或其集合體以及所屬公務機構所擬訂或通過之綱領（plans）、綱要（schémas）、方案（programmes）和其他規劃性文件（documents de planification）以及其修改¹⁰⁷；環境評估則是由環境關聯報告（rapport sur les incidences environnementales）之擬訂、諮詢之進行、有權通過或核可綱領或方案之機關在作成決定時對此報告和這些諮詢的考量，以及與決定有關之資訊的公布等所組成的過程¹⁰⁸。

環境法典臚列出這些依法應進行環境評估、因而必須向國家公共辯論委員會提出請求的全國性綱領或方案¹⁰⁹，包括：能源法典所規定之「網絡發展十年方案」、「能源多年期規劃」、「生質運用全國策略」；環境法典所規定之「海面或海底盆地之策略性文件」¹¹⁰、「生態繼續性之維護和復原的全國方針」、「防範廢棄物全國綱領」、「預防和管理某些廢棄物類別的全國綱領」、「管理放射性物質和廢棄物之全國性規畫」、「對抗農業硝酸鹽污染水源之全國性行動方

106 C. env., art. L. 121-8, IV, al. 1^{er}.

107 C. env., art. L. 122-4, I, n°1.

108 C. env., art. L. 122-4, I, n°2.

109 C. env., art. R. 121-1-1.

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

案」¹¹¹；森林法典所規定之「森林和樹林全國方案」¹¹²；交通法典所規定之「交通基礎設施全國性綱要」¹¹³。

對於這十多個涉及能源、農業、運輸、廢棄物、海面開發……等各種領域之綱領或方案，負責擬訂綱領或方案的公法人應向國家公共辯論委員會提出一份資料，介紹其目標和主要特徵、社經層面的利弊得失、對環境和國土規劃的顯著衝擊以及不同的替代解決方法¹¹⁴。

3. 針對公共政策改革計畫提出之請求

最後，當政府希望對於一個會對環境或國土規劃產生重大效果的公共政策改革計畫舉辦公共辯論時，得向國家公共辯論委員會提出請求；此外，60名國民議會議員或60名參議員、或是50萬名居住在法國之歐盟成員國成年國民，亦得向國家公共辯論委員會請求針對改革計畫舉辦公共辯論。與改革計畫有關的部長應向國家公共辯論委員會提交一份資料，介紹改革計畫的目標和主要特徵、社經層面的利弊得失、對於環境和國土規劃的顯著衝擊，以及不同的替代解決方法¹¹⁵。

4. 公共辯論案的審查與決定

除了對於公共政策改革計畫之請求必須舉辦公共辯論外¹¹⁶，國家公共辯論委員會對於計畫、綱領或方案之請求，擁有是否舉辦公共辯論的裁量權，即便涉及強制提出請求之情形亦然。國家公共辯論委員會依據以下4個主要標準來評估相關計畫、綱領或方案是否

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

112 C. forestier, art. L. 121-2-2.

113 C. transports, art. L. 1212-1.

114 C. env., art. L. 121-8, IV, al. 2.

115 C. env., art. L. 121-10, al. 1^{er}.

116 C. env., art. L. 121-10, al. 2.

舉辦公共辯論：所影響的土地範圍（亦即，是否涉及全國性利益）、社經層面的利弊得失、對環境的衝擊、對國土規劃的衝擊¹¹⁷。由於這些標準非常廣泛，且沒有優先順序，國家公共辯論委員會因此擁有不可忽略的判斷餘地¹¹⁸。

國家公共辯論委員會應在請求提出後的2個月內作出附理由的決定：若其認為有必要舉辦公共辯論，其舉辦之且將公共辯論的主持帶動交付給一個特別委員會¹¹⁹；若其認為沒有必要舉辦公共辯論，其得決定舉辦事前商議，且將其舉辦交付給業者或負責之公法人並指定一名擔保人；其亦得決定既不舉辦公共辯論也不要求事前商議；倘若未在2個月期限內作出明示決定，將視為不舉辦公共辯論和事前商議¹²⁰。另應注意者，倘若計畫在5年內核定之綱領或方案的擬訂過程中已成為公共辯論的對象，可免除公共辯論或事前商議，但國家公共辯論委員會認為有必要時，仍得以附理由之決定要求舉辦辯論或商議¹²¹。

最後，還應指出的是，依最高行政法院之裁判，國家公共辯論委員會是否舉辦公共辯論之決定，並非行政機關為實現計畫所作決定的準備措施，因此，可以向行政法院提起越權之訴（大致相當於我國的撤銷之訴）¹²²。

117 C. env., art. L. 121-9.

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

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

120 C. env., art. L. 121-9.

121 C. env., art. L. 121-9, n°1.

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

(二) 狹義的公共辯論階段

為了有利於公共辯論的成功舉辦，文本明確地規範各個階段的進程，但對於辯論的方式，則規定得十分簡潔，留給公共辯論本身一個相對靈活的框架。這構成公共辯論程序的一大特點¹²³。

1. 公共辯論的籌備

公共辯論的籌備階段為3-6個月。如前所述，當國家公共辯論委員會決定舉辦公共辯論時，其負擔起舉辦的任務，並為此組成一個負責籌備和主持公共辯論的特別委員會。國家公共辯論委員會應在決定舉辦辯論之日起35天內指派特別委員會之主席，並依主席之提名而任命其他委員，全體成員共3至10人。國家公共辯論委員會主席不得擔任特別委員會之主席或委員¹²⁴；在實務上，特別委員會主席通常是由國家公共辯論委員會之其他成員擔任（特別是二名副主席），但亦得是具有開發事務專長以及具備聆聽和商議能力的其他人士；特別委員會其他委員的「招募」則考量到背景的多樣性、經驗的差異及掌握公共辯論原則和法則的能力¹²⁵。全體成員對於業者和參與辯論之當事人都應體現中立和獨立原則，並簽署倫理守則¹²⁶。特別委員會不對計畫之實體發言，其是公共辯論之平衡、正直、忠實和透明之保證人；透過聆聽所有人和確保資訊的散布，監督辯論各階段的良好組織和良好進行¹²⁷。

在公共辯論的籌備期間¹²⁸，應進行資料的研究、與業者的先前作業、背景的分析、與行動者的事前談話、先期工作坊等。業者或

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

124 C. env., art. R.121-7, I.

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

126 C. env., art. L. 121-5.

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

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

負責之公法人應在舉辦公共辯論之決定公布起1個月內，以先前向國家公共辯論委員會提交之資料為基礎，擬訂一份介紹計畫、綱領或方案的綜論文件，此文件將公布在國家公共辯論委員會的網站上；此外，應在前述決定公布之日起6個月內，依據國家公共辯論委員會之指示，擬訂提交辯論的資料¹²⁹。此份「業者資料」(dossier du maître d'ouvrage; DMO)構成基本的資訊要素，國家公共辯論委員會得要求業者或負責之公法人補充此份資料，僅在其認為資料齊全時才能開始辯論¹³⁰。此份資料應說明計畫的沿革、背景、適當性、特徵、社經層面的利弊得失、證立，其目標、其預期成本、其可能的變化類型、以及其可能對環境和國土規劃的顯著衝擊；其包含一些地圖繪製和文件，容許將計畫嵌入其環境予以視覺化；其建立在一些可得查詢的基礎研究上，且陳述可能的替代解決方法；其附上一些技術附件和一份8至10頁概述要點的綜論。特別委員會協助業者擬訂此份資料，亦得鼓勵業者製作錄影帶和多媒體文件，以方便大眾了解其計畫；其亦留意業者所提供之資訊的品質，特別是注意其不至淪為推銷計畫的銷售工具；業者的資料是業者和公眾之間進行建構性交流的必要基礎，其越完整和真誠，辯論越能奠基於健康的基礎上¹³¹。當國家公共辯論委員會認定資料完整有效時，其依據特別委員會的提議或是業者或負責之公法人的提議，訂定和公布辯論的行事曆和舉行方式¹³²。

另可指出的，國家公共辯論委員會在辯論籌備期間即在其入口網頁為各個案件設置一個辯論專區：公眾可以在辯論開始之前，先留下其初步建議或其希望在辯論中優先看到的關鍵主題。此外，國家公共辯論委員會還透過折疊小冊、辯論特刊、報紙插頁、電話、

129 C. env., art. R. 121-7, II.

130 C. env, art. L. 121-11, al. 2.

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

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

信件、電子郵件、展示和接待場所、小站或攤位等方式來向公眾傳遞相關訊息¹³³。

2. 辯論的舉行

辯論的階段為4-6個月。環境法典明定，辯論期間對計畫而言不得超過4個月、對綱領和方案而言不得超過6個月；但國家公共辯論委員會得以附理由之決定延長2個月¹³⁴。從環境法典第L. 121-1條第1項第3款之規定可知，公共辯論應容許對於「計畫之適當性、目標和主要特徵或綱領或方案之目標和主要方針、伴隨而來的各種社經層面的利弊得失、以及其對環境和國土規劃的顯著衝擊」，且於必要時，對於「替代的解決方法，包括計畫的不實施」、乃至於「在辯論……結束後公眾之知情和參與的方式」等議題進行辯論。舉辦公共辯論的費用，由業者負擔，以往特別委員會秘書處人員和資訊人員的薪資是由業者直接支付，但2016年律令創設「協力基金」(fonds de concours)¹³⁵，由業者提供資金，從中支付相關費用，創設基金的用意在於確保在整個公共辯論舉辦過程中特別委員會面對業者時的獨立性¹³⁶。

在辯論期間，所有公民都可以提出自己的意見與業者或負責之公法人一較高下，並向其提問。至於辯論所應遵循的原則和進行的方式，並未受到特別的框架。從舉辦公共辯論的經驗中，國家公共辯論委員會自行建立起公共辯論的三大基本原則：透明、論證及同

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

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

135 C. env., art. L. 121-6, al. 3. 另依R. 121-6-1 之規定，在決定舉辦公共辯論的情形下，國家公共辯論委員會和業者或負責計畫之公法人於決定公布之日起2個月內簽訂資助合約 (convention financière)，特別是訂定公共辯論所預期之花費。在簽定合約時，業者或負責之公法人先注入80%的數額，在公共辯論開動時，再注入15%的數額。

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

等對待，其內涵分述如下¹³⁷。(1) **透明**：針對計畫所提供的資訊應清楚、完整、明確和容易近用；應將說明背景和目標的資料以及證立計畫的研究評估報告等置於公眾手中，以便其對業者的動機和目標形成清楚的理念；相同地，參與者在集會或網路上發言時，應自我介紹，且每次發言都應留下紀錄；委員會作成的彙報應建立在這些紀錄以及公布在其網站的全體言論之上，不採納私下聽到的論據。(2) **論證**：只有經過論證，辯論才能是有智慧、建構性和積極的；表達相同見解的人數並不重要，是論證的重量和力量逐漸構成集體的對話；參與者的演說品質與論據的價值無關，有些人可能在公開場合拙於表達，但對辯論而言，重要的是陳述一些適切和有趣的想法，以擴大討論的基礎、推動討論、助長振奮人心的反思；委員會應留意每個人都擁有適合的方式，可以讓自己的見解被全體的參與者聽到且傳遞下去。(3) **同等對待**：應同等地對待所有表達的觀點；不論參與者的身分（公民、民代、社團、企業、國家部門、年長者或年輕人），都以相同方式鼓勵每個人參與辯論；確保所有人擁有相同的資訊、表達和貢獻方法；方便在辯論中最沒辦法的人（*le moins disposés*），以促成同等對待，並使每個人較佳地察覺所有人的角色、責任份額和論證；在辯論中適用相同的聆聽品質和相同的紀律法則，在彙報中忠實詳述不同的意見。

在每個辯論的架構下，各個特別委員會可以自由地選擇適合的公眾參與管道，以利於各種意見和觀點的表達。其中網站和公共集會（*réunions publiques*）是最主要的工具：透過前者，大眾可以在線上查詢業者提供的資料、閱讀逐字記錄、追蹤交流的意見，且藉由「問題／回覆」來參與辯論；透過後者，公眾可以親身地與業者面對面並直接向其提問¹³⁸。另應注意，在辯論進行中，特別委員會得

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

138 *Id.* p. 33 et s.

依主題，邀請外部參加人出席（*intervenants extérieurs*），例如各種行政機關或獨立委員會，從其權限或分析來釐清相關議題。此外，當公眾質疑業者所提供的資料不完善或不完備時，特別委員會得依請求而要求業者進行補充研究（*étude complémentaire*），或是國家公共辯論委員會得自行或依據特別委員會主席之請求而交付獨立和有能力的專家進行補充鑑定（*expertise complémentaire*）¹³⁹，而當議題較為敏感或業者所提供的鑑定受到公眾爭議時，還可將補充鑑定交付專家團隊來執行。公共辯論是由閉幕集會來終結，在此集會中，業者可以就辯論中所聽到的對立意見和論證，作出一些承諾；因為是當眾宣示，這些承諾具有強烈的實際效力¹⁴⁰。

最後，值得一提的，對於國家公共辯論委員會或是特別委員會為了界定辯論進行之方式、行事曆或條件所作成之措施，不可以提起爭訟，例如，拒絕補充鑑定之請求¹⁴¹、拒絕延後或中止辯論之請求¹⁴²、個別分送辯論相關資訊或是在辯論結束後舉辦一場綜合會議之請求，行政法院都不予受理¹⁴³。

3. 彙報和總結報告的公布

在公共辯論閉幕之日起2個月內，國家公共辯論委員會主席應公布一份有關公共辯論之進行的「彙報」（*compte rendu*），並作成「總結報告」（*bilan*）¹⁴⁴。彙報是由特別委員會主席向國家公共辯論委員會提出，此份文件通常約80-120頁，彙整公共辯論的舉辦要素、重回辯論的重要階段、且仔細說明所觸及之主題和問題；其介

139 C. env., art. 121-1, II, al. 2.

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

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

142 CE 5 avril 2004, ACIP.

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

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

紹兩方所有的論據，同時保持中立、公正和獨立。國家公共辯論委員會主席根據彙報作成總結報告，以幾頁闡明資訊公開和公眾參與的條件、意見交換的品質、辯論的特殊困難，並綜論辯論中所交換的論據和闡明公眾所提出的亮點。這兩份文件盡可能重建辯論期間所表達的觀點以及奠定這些觀點的論據；在任何情形下，其僅涉及到程序之進行，而不對計畫的實體表達立場且不企圖從中推導出結論。相反地，其闡明關鍵要素，容許業者從辯論中萃取教訓，以重建、暫緩、甚至放棄計畫。如果計畫續行，這兩份文件將附入公共調查的資料中，在日後進行公共調查時，由調查委員或委員會來檢視¹⁴⁵。

（三）公共辯論的後續階段

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

1. 業者或負責之公法人的決定

在總結報告公布後3個月內，計畫的業者或是負責擬訂綱領或方案的公法人應透過一個對外公布的行為（acte），決定有關計畫、綱領或方案之續行的原則和條件；且於必要時，明確指出其對於提交公共辯論之計畫、綱領或方案所進行的主要修正；此外，還應指出其為了回應從公共辯論中所汲取之教訓而認為有必要採行的措施；此一行為應送交國家公共辯論委員會，而當業者或負責之公法人是地方自治團體或是跨市鎮合作之公務機關時，還應送交地方議會審議¹⁴⁶。至於公共政策改革計畫，主要相關的部長、國民議會主

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

146 C. env., art. L. 121-13.

席、參議院主席、或負責政策之公法人，應公布自此辯論所汲取之教訓和後續¹⁴⁷。簡言之，在公共辯論後，業者或負責的公法人雖沒有採納辯論結果的義務，但應在公眾所帶來的觀點和批評的基礎上，作成續行、放棄或進行補充研究之決定並公諸於眾。

另應注意者，如同國家公共辯論委員會是否舉辦公共辯論之決定，對於續行計畫之決定，可以在其公布之日起2個月內向行政法院提起越權之訴爭議其合法性¹⁴⁸，例如，提供的資訊不完全或缺乏可靠性，或是完全未考量到公眾所提出的意見¹⁴⁹。然而，為了調和參與式民主的發展以及法安全性和行政效率的要求，立法者明定一旦這些行為——不論是國家公共辯論委員會放棄舉辦公共辯論之決定，或是業者在辯論後決定續行計畫之行為——已經確定，嗣後不能再以辯論具違法瑕疵為由，請求撤銷後續的行為，例如公共效用之宣告或是建造許可¹⁵⁰。

2. 後辯論之商議（與環境評估）

在決定續行計畫、綱領或方案的情形下，業者或負責的公法人將啟動一系列的補充性研究，將計畫、綱領或方案予以細緻化。如前已述，公眾參與應在整個計畫、綱領或方案之擬訂過程中獲得確保，從初期的研究評估開始，一直到公共調查為止，因此，在續行的情形下，將進入到一個稱為「後辯論之商議」（concertation post-débat）的階段，以繼續進行以計畫為中心的通知和商議過程。在此階段中，得組成領航委員會（comité de pilotage）帶領商議及控制計畫的進行、舉辦一些與計畫有關的集會和工作坊。國家公共辯論

147 C. env., art. L. 121-10, al. 3.

148 CE 28 décembre 2005, n° 270801, Assoc. Aquitaine alternative et a.

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

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

委員會指派一名擔保人，負責監督良好的資訊公開和公眾參與，一直到公共調查之開啟為止¹⁵¹。擔保人須彙報其活動，此報告將公諸於眾且附加到公共調查之資料中¹⁵²。

在此同時，還有一個平行進行的環境評估程序：在法國法上，環境評估與公眾參與是分立的程序。不僅是綱領和方案，重大開發或建設計畫通常都對環境或人類健康有顯著影響，必須進行環境評估¹⁵³，以判斷其對於人口和健康、生物多樣性、土地、土壤、水、空氣和氣候、物質財產（*biens matériels*）、文化資產和風景、以及前述因素交互作用等之直接和間接的顯著影響¹⁵⁴。針對計畫的環境評估，是由環境影響報告之擬訂、意見之諮詢、以及相關資訊之審查所組成的過程¹⁵⁵。首先，環境影響報告由業者擬訂，報告的主要內容包括：（1）計畫之地點、構想、規模和相關特徵等資訊、（2）計畫對於環境之可能的顯著影響、（3）計畫之特徵以及為避免、減輕和補償計畫對環境可能的負面顯著影響所打算採取之措施、（4）合理替代方案以及選擇之主要理由、（5）前述各點資訊之非技術性摘要、（6）計畫之特點及可能發生事故之環境要素的補充資訊¹⁵⁶。值得注意的，在擬訂計畫之前或過程中，業者可以就環境影響報告所應提供之資訊的範圍和明確程度，先向有權許可計畫之機關徵詢意見，稱為「範疇界定」（*cadrage préalable*），該機關先向環境機關

151 C. env., art. L. 121-1-14.

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

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

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

155 C. env., art. L. 122-1, III, al. 1^{er}.

156 C. env., art. L. 122-3, II, 2^o.

(Autorité environnementale)¹⁵⁷和相關地方自治團體諮詢後出具意見¹⁵⁸。其次，包括環境影響報告在內的計畫書以及許可申請書將移送到環境機關以及與計畫有關的地方自治團體，向其諮詢意見；地方自治團體的意見公布在有權許可計畫之機關的網站上，而環境機關應對於評估的品質以及活動是否妥善考量到環境因素等表示意見，業者須以書面回覆之；業者最遲在公共調查開啟之前，透過電子管道讓公眾掌握環境影響報告以及其對環境機關意見的回覆。最後，有權許可計畫之機關對於環境影響報告以及在諮詢架構下所收到的全體資訊進行審查¹⁵⁹。

3. 公共調查的舉辦

在業者提交重大計畫之許可申請後，或是在綱領和方案通過或同意之最終階段前，公眾還可透過公共調查參與最終決定之作成¹⁶⁰。公共調查最遲應在公共辯論之彙報和總結報告公布後8年內舉辦，否則必須重新向國家公共辯論委員會提出請求¹⁶¹。公共調查由有權作成許可或同意之決定的機關來開啟和組織¹⁶²。調查委員或調查委員會由地方行政法院院長選任，負責在計畫相關的市鎮上引導公共調查，對公眾而言，這構成獲悉資訊和對計畫表達意見的新場合¹⁶³。如前所提及的，不論是公共辯論的彙報和總結報告、後辯論商議擔保人的報告、或是環境影響報告、綱領或方案的環境關聯報告、環境機關的意見、業者對於環境機關的答覆等，都會放入公

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

158 C. env., art. R. 122-4.

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

160 Cf. C. env., art. L123-1-A.

161 C. env., art. L. 121-12.

162 C. env., art. L. 123-3.

163 參見「貳、一、(一)、2.」。

共調查的資料中，作為向公眾諮詢意見的基礎¹⁶⁴。公共調查的期間不得低於30天。在調查結束後起算30日內，調查委員或調查委員會應對於受調查之計畫、綱領或方案，撰寫一份報告且提出附理由之結論。不同於公共辯論，調查委員或調查委員會應向主管機關出具贊成或不贊成之意見，主管機關的決定雖不受此意見之拘束，但在未遵循其意見的情形下應說明理由¹⁶⁵。

肆、公共辯論的分析與檢討

在法國，公共辯論與公共調查構成重大開發或建設計畫之決定過程中的兩個接續的公眾參與管道。如前所述（「貳、二、」），公共辯論在上個世紀末的創設只是為了因應計畫所引發的衝突和彌補公共調查過遲的缺陷，是到了本世紀初以後，受到奧爾胡斯公約的影響，才進行「量和質的跳躍」而從疏通抗爭的工具轉型為一個參與式民主的程序、甚至要進展成一種受到倡議的模式（*modèle promotionnel*）¹⁶⁶。法國各界普遍認為，公共辯論是滿足奧爾胡斯公約有關公眾及早參與之要求的二不法門，惟究竟公約對於及早參與的具體要求為何、其他締約國又如何落實這些要求，值得進行比較法上的觀察。此外，作為公眾參與機制之一環，公共辯論還具有一些組織上和程序上的特點，這些特點在制度面或實踐上並非沒有招致批評或質疑，也因此促進一些反思和改善，亦可作為借鑑。

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

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

166 Cf. BERTRAND (T.) et MARGUIN (J.), La notion de participation à l'aune de la protection de l'environnement et de la procédure de débat public, *Revue juridique de l'environnement*, 2017/3, vol. 42, p. 457.

一、及早參與的比較法觀察

針對可能對環境產生重大影響的開發或建設活動，奧爾胡斯公約第6條第4項要求「從程序開端開始」或「及早」的公眾參與，此項的具體規定為：締約國應使「公眾於程序之開端開始參與，亦即，當所有的選項和解決方法仍有可能且公眾可以發揮真實影響力之時」(…la participation du public commence au début de la procédure, c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence)¹⁶⁷。為了履行公約義務，歐盟前引1985年指令——經2003年指令修改後——第6條第4項亦規定，會員國應使相關公眾「於程序的初期階段 (à un stade précoce de la procédure) ……可以有效參與」，且「有權在許可決定作成之前，當所有選項仍可考慮時，向主管機關提出觀察和意見」¹⁶⁸。

為了滿足公約第6條第4項「所有選項仍是開放或可能」之要求，法國在2002年修法時將「計畫之適當性」列為公共辯論的標的，容許公眾得就實現計畫的必要性和可行性進行討論¹⁶⁹。法國各界普遍認為公共辯論是法國法上唯一滿足公眾及早參與之國際義務

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

168 法文版：À un stade précoce de la procédure, le public concerné se voit donner des possibilités effectives de participer au processus décisionnel en matière d'environnement visé à l'article 2, paragraphe 2, et, à cet effet, il est habilité à adresser des observations et des avis, lorsque toutes les options sont envisageables, à l'autorité ou aux autorités compétentes avant que la décision concernant la demande d'autorisation ne soit prise. 英文版亦略有不同：The public concerned shall be given early and effective opportunities to participate in the environmental decision-making procedures referred to in Article 2(2) and shall, for that purpose, be entitled to express comments and opinions when all options are open to the competent authority or authorities before the decision on the request for development consent is taken.

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

的程序，惟是否果真如此，值得進一步探究。此外，德國和法國一樣，同屬奧爾胡斯公約和歐盟的會員國，德國法上雖沒有像法國公共辯論程序一般高度制度化且由專責機構負責的及早參與機制，但聯邦行政程序法於2013年新增訂第25條第3項「及早公眾參與」(frühe Öffentlichkeitsbeteiligung)之程序，與法國公共辯論程序所追求的目標一致，可作為比較觀察的對象。

(一) 奧爾胡斯公約的要求

自2005年履約報告起，法國都將公共辯論相關法令列為適用公約第6條第4項所採行之主要措施，而在2005年履約報告中更是唯一措施¹⁷⁰，由此可見，對當時的法國政府而言，公共辯論是唯一符合公約及早參與之要求者。然而，在2009年，公約的「履約審查委員會」(Comité d'examen du respect des dispositions de la convention, CERDC)¹⁷¹卻肯定公共調查程序已符合公約此一要求。

1. 公約第6條第4項及早參與的判準

奧爾胡斯公約第6條第4項明定「從程序開端開始」或「及早」的公眾參與。然而，究竟應如何認定，並非沒有疑義，就此，前引2014年公約適用指南從履約審查委員會歷年作成的結論中歸納出如下的指引或方針，供各締約國履行公約的參照¹⁷²。

170 在2005年履約報告 (rapport national d'exécution) 中，法國另在第6條第5項之適用上，提及事前商議；2008年和2011年履約報告針對第6條第4項提及公共辯論和事前商議，針對第6條第5項亦提及事前商議；2014年和2017年履約報告未分項述明，只針對整個第6條，提及公共辯論、事前商議和公共調查。以上報告，參見UNECE, <https://www.unece.org/env/pp/reports.html> (last visited Aug. 7, 2020).

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

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

首先，所謂「程序的開端」，如同條文本身所示，是指「所有選項仍是可能」且「公眾可以發揮真實影響力」。申言之，行政機關並非不能對於將要作成的決定採取立場或是作成預備性的決定，但仍應處於收集和處理資訊的階段，而公眾應具有說服其修改立場或意見的可能性。即便尚未正式作成任何決定，但如果行政機關所採取之措施可能會減少可使用之選項，也可能違反公約第6條。例如，在未安排公眾參與的情形下，行政機關與私企業締結協議而排除某些選項¹⁷³。

其次，針對複雜的決定過程，可歸納為以下幾點：

(1) 對於包括數個階段和一些平行程序之大規模活動，公眾參與的有效性得不僅取決於決定過程中某一個階段的公眾有效參與，而是取決於公眾不僅一次的參與¹⁷⁴。換言之，在要求一系列許可的複雜決定過程中，為了發揮真實影響力，公眾應可以參與行政機關所作成之可能對環境有重大效果之初步或次要決定的每個階段。

(2) 「從程序開端開始的公眾參與」不僅適用於整串的決定過程，且適用於整串中的每個決定，因此，舉凡應有公眾參與的任何程序，公眾都應可以從程序開端開始參與¹⁷⁵。

(3) 不需要在決定過程的每個階段都重新檢視每個選項。「所有選項仍是可能的」優先被理解為「在決定過程的每個階段，都在公眾參與下對於一些選項進行辯論和選擇，在後階段中只討論前階段所選擇的選項」。考量到國家的個別需求和決定過程的標的，各締約國對於每個階段中所檢視的選項，擁有一些裁量餘地¹⁷⁶。

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

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

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

176 *Id.*

(4) 較後階段有規定公眾參與，不能彌補較早階段沒有公眾參與。例如，相關活動之所在地點已經擇定而公眾沒有機會發聲，即便在決定過程的後續階段中有參與之規定，仍不能被視為滿足第6條第4項之要求。這在明定應進行完整的環境影響評估的情形下，亦是如此，因為只就此一階段規定公眾參與，會將公眾的貢獻限縮在如何減輕設施對於環境之衝擊的問題上，而阻礙公眾以任何方式影響在該場址上建造發電廠與否之決定¹⁷⁷。相同地，針對技法選擇 (choix technologiques) 之決定，倘若在公眾可以參與的階段中，已經不太可能接受某些技法的選擇，這也會與公約不相容¹⁷⁸。

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

最後，值得注意的是，公約並未就是否以及如何實施環境影響評估進行規範，只要求締約國在依內國法實施環境影響評估時，應適用公約第6條之規定 (公約附件1第20點)¹⁷⁹。在公眾參與的相關規定中，「從程序開端開始參與」之義務與環境影響評估程序特別相關，有些締約國規定在範疇界定 (étude de champ; scoping) 階段、甚至在篩選 (vérification préliminaire; screening) 的先期階段中，即必須有公眾參與。由於公約沒有明示，且各國進行環境影響評估的步驟有很大的分歧，因此，履約審查委員會表示難以明確指

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

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

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

出環境影響評估應從哪個階段遵守公眾參與¹⁸⁰，不過，其肯定「容許在範疇界定階段之公眾參與」的立法，確保了環境影響評估決定過程中的公眾及早參與¹⁸¹。

2. 法國參與機制的檢視

不僅2005年履約報告，法國學界普遍認為，對於重大開發或建設計畫，只有在決定過程的開頭就由公共辯論前導，才能滿足國際法上的義務，而公共調查是在計畫的基本軸線已經確定的後端階段才舉辦，不足以單獨保障公眾的有效參與¹⁸²。然而，履約審查委員會在其首度對法國適用公約作出的宣告中，卻給出不同的答案。

在有關Fos-sur-Mer焚化爐興建案¹⁸³中，某城鎮合作組織CUMPM (communauté urbaine Marseille-Provence-Métropole) 計畫建興包括一座具有每年焚化45萬噸家庭廢棄物能力之焚化爐在內的廢棄物處理中心。2003年12月20日，CUMPM通過決議，選擇了處理家庭廢棄物的方法（焚化）以及設施的所在地點（Fos-sur-Mer的一塊土地上）。2004年9月28日，環保團體向國家公共辯論委員會提出請求，要求就此計畫舉辦公共辯論，而國家公共辯論委員會在其2004年12月1日決定¹⁸⁴中雖肯定舉辦辯論的正當性和必要性，但駁回請求，理由是系爭計畫的建物和基礎設施之預期成本低於當時施行細則針對「工業設備」計畫所要求之150萬歐元之提出請求的門檻；此決定經提起訴願、行政訴訟均遭駁回¹⁸⁵。2005年8月30日，

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

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

182 Cf. BÉTAILLE (J.), Le droit français de la participation du public face à la convention d'Aarhus, *AJDA*, 2010, n° 37, p. 2086.

183 Conclusions relatives à la communication ACCC/C/2007/22 (France) du CERDC du 3 juillet 2009.

184 Décision de la CNDP du 1^{er} décembre 2004.

185 最高行政法院在2005年12月28日判決中肯定CNDP的決定，且針對違反公約的主張指出：公約第6條第2和第3項並不意涵著應舉辦公共辯論，公共辯論僅是

公告舉辦公共調查，2005年9月19日至11月3日進行公共調查，2005年12月7日調查委員會提交報告，2006年1月12日省長參酌調查之結論發給垃圾焚化處理或儲存設施之開發許可，對此決定，有三個訴訟提起，但未成功。2006年3月20日，省長核發焚化爐之建造執照，對此，又有訴訟提起，亦未成功。2007年12月三個社團轉向公約的履約審查委員會申告法國未遵守包括第6條第4項在內的義務¹⁸⁶。

針對此案，履約審查委員會在2009年7月3日通過的結論中，駁回了所有有關法國違反公約的主張，從而肯定了法國對其國際義務的遵守。其中與公約第6條第4項有關的部分，綜合說明如下。

首先，針對公共辯論。申告團體的主要論點為：系爭計畫屬於公約第6條第1項之活動，依同條第2項和第4項，公眾應知情且受邀參與相關決定中所包含的選擇，特別是處理方式和地點，但CUMPM在2003年12月20日決議中卻自行決定了廢棄物處理計畫的原則和特徵；在法國相關法律中，公共辯論是該計畫決定過程中此一階段唯一可以確保公眾參與的程序，卻因為法國沒有正確地將公約第6條第1項內國法化¹⁸⁷以致系爭計畫未達向CNDP提出請求的門檻而遭到駁回，使得公眾被剝奪從程序開端開始的參與；簡言之，不論是2003年CUMPM決議的作成缺乏公共辯論，或是2004年CNDP駁回公共辯論的舉辦，都違反公約¹⁸⁸。對於此等主張，履約審查委員會並未直接回應，僅簡短地指出，「本會將不檢視向CNDP提出之程

確保公眾在有用時間內知情和參與的可能程序之一；第6條第4項的規定亦同，且無論如何，此規定僅創設公約締約國之間的義務，而未在內國法秩序中產生直接效應（CE 28 décembre 2005, Syndicat d'agglomération nouvelle Ouest-Provence）。

186 Communication ACCC/C/2007/22。申告團體主張法國違反公約第3條第1項、第6條第1、2、3、4、5、8項、第9條第2和第5項所課予之義務。

187 在法國，家庭垃圾處理廠被視為工業設備，在2010年修法以前，提出請求的門檻僅考量建物和基礎設施的成本，而不包含通常占計畫總成本最大宗的設備費。

188 Communication ACCC/C/2007/22, § 3.

序本身在其適用的情形下是否滿足公約之規定。理由是……在此案中，相關締約國是否遵守規定並不取決於此一參與程序」¹⁸⁹。言下之意，公共辯論並非滿足第6條第4項之要求所必要者¹⁹⁰。

其次，針對公共調查。申告團體指出，在2006年開發許可決定作成前所舉辦的公共調查不能彌補公眾在決定過程中的參與不足，因為相關計畫的決定過程是從2003年開始建議，且其根本特徵在2003年12月就已定案，而公眾直到計畫的最終階段、在不可能選擇其他處理方式和其他設置地點的時刻才被諮詢，根本無法阻止或修改CUMPM單方構思的計畫；又，即使僅考量申請開發許可之審查程序，公共調查也未確保公眾從此一程序的開端即被告知，對於如此大規模和重大技術性的計畫，公眾根本無法在很短的時間內有效地準備和參與相關工作¹⁹¹。針對此等主張，履約審查委員會首先指出，只有省長所作成之開發許可決定相當於公約第6條所稱之特別活動之許可決定，惟仍應注意CUMPM決議等行為是否可能會限制最終決定之選項範圍；針對本案，依據法國法，省長在發給或拒絕許可時，原則上不受任何先前決定所拘束，但這並不足夠，因為「縱然有權發給許可之機關擁有拒絕許可之可能性，但若在實務上從未發生或很難發生，則在此階段不是所有的選項都是可能的」；如此宣示似乎朝向未遵守公約第6條第4項之結論邁進，但法國當局提出一個數據獲得履約審查委員會的青睞：每年約有50個開發許可的申請被省長拒絕，履約審查委員會並未探究這些拒絕在總體申請案件中所占的比例（其實僅占許可數字的1%）、是否實際上歸因於考量到公眾參與的結果，便據此認定在此階段所有選項和解決方法仍是可能的，換言之，公共調查符合公約第6條第4項的要求¹⁹²。

189 Conclusions relatives à la communication ACCC/C/2007/22 (France), § 29.

190 針對此點的評釋，BÉTAILLE (J.), *Le droit français de la participation du public face à la convention d'Aarhus*, *op. cit.*, p. 2086.

191 Communication ACCC/C/2007/22, § 5.

192 Conclusions relatives à la communication ACCC/C/2007/22 (France), §§ 35-39. 針

綜上，履約審查委員會認為，對於遵守及早參與義務而言，一方面，公共辯論的舉辦不是必要的，另一方面，公共調查程序滿足此一要求¹⁹³。不論是涉及公共辯論或公共調查，履約審查委員會的判斷都與法國學說的立場大相逕庭，似乎也與其自身一貫的見解有所扞格¹⁹⁴。對此，有法國學者惋惜履約審查委員會錯失了將公共辯論這般在決定上游之公眾參與程序樹立為歐洲標準的機會，但也推測其可能是考量到公約的統一適用而不希望課予新興的民主締約國太高的要求¹⁹⁵。

（二）德國法的相關規定

德國比法國晚5年於2007年1月批准奧爾胡斯公約。經查，自2008年履約報告以來，德國都在適用公約第6條第1項的相關法令中指出：當涉及重大的基礎建設計畫時，聯邦行政程序法第73條針對計畫確定裁決程序訂有嚴密的聽證程序；此外，聯邦環境影響評估法在開發許可程序中亦有關於公眾諮詢（public consultation）的規定。至於公約第6條第4項的部分，則指出：依據德國法，公眾諮詢程序最遲應在有權機關認為計畫之申請文件完備時開始；對於應進行環境影響評估之計畫，公眾可以參與範疇界定會議（scoping meeting）。到了近期的2014年和2017年履約報告，則另將聯邦行政程序法於2013年新增的第25條第3項「及早公眾參與」程序，列入

對此點的批評，*cf.* BÉTAILLE (J.), *Le droit français de la participation du public face à la convention d'Aarhus, op. cit.*, p. 2088.

193 此外，履約審查委員會還進一步檢視公共調查程序是否滿足第6條的其他要求而判定：滿足第2項要求，因為足夠早地（調查開啟前15天）和足夠廣泛地（舉辦公共調查之資訊公布在兩個地方報紙、省政府網站、且張貼在3個鎮）通知公眾；符合第3項，因為公眾有合理期間（6個星期）查閱文件和準備參與公共調查；符合第7項，因為公眾可以在45天內提出書面或口頭意見。*Cf.* *Conclusions relatives à la communication ACCC/C/2007/22 (France)*, §§ 41-45.

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

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

適用公約第6條第4項所採行的措施¹⁹⁶。德國的「及早公眾參與」與法國的公共辯論（及事前商議）都是在計畫申請提出之前舉行，應可作為比較觀察的對象。惟應先敘明者，囿於個人能力，以下德國法的部分借重中文文獻，至於德國法與公約、法國法的比較分析則侷限於條文之規定。

1. 聯邦行政程序法第25條第3項之規定

依國內學者的研究¹⁹⁷，是為了回應在2010年初爆發的大規模群眾抗爭行動（特別是斯圖加特中央車站改建案之系列爭訟與抗爭）以及因此所引發之重新檢視公眾參與機制的呼聲，德國國會在2013年通過「改善公眾參與及統合計畫確定程序法」¹⁹⁸，在聯邦行政程序法中納入「及早公眾參與」（frühe Öffentlichkeitsbeteiligung）程序之一般性規定，因此新增的第25條第3項規定如下：「行政機關應致力使計畫主體於規劃對大多數第三人利益非僅生不甚重要影響之計畫時，提早告知受影響公眾該等計畫之目的、用以實現計畫之措施及計畫可能產生之影響。及早公眾參與應盡可能已於申請提出前舉行之。應給予相關公眾陳述意見及商議之機會。於申請提出前所進行之及早公眾參與其結論至遲應隨同申請之提出，此外應立即通知相關公眾及行政機關。相關公眾已依其他法規而於申請提出前進行參與者，不適用第1句之規定。其他法規所定之參與權利不受影響」。

依立法理由，此項所稱之計畫，並不限於須依聯邦行政程序法第72條以下規定進行計畫確定程序，尤其並不限於對於國土具有重大意義之大型基礎建設計畫，還包括其他可能對於直接鄰近範圍以

196 以上履約報告，參見UNECE, <https://www.unece.org/env/pp/reports.html> (last visited Aug. 7, 2020).

197 此項之立法緣由和條文的中譯，引自陳信安，計畫行政程序中之公眾參與——以德國法制為中心，輔仁法學，50期，頁331-333（2015年）。

198 Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren.

外區域造成影響之計畫，例如污染防治法中須經許可之設施建設計畫案，如發電廠建設計畫案等。至於此項的規範功能，立法理由明確指出：對於因各該計劃基本構想所生之衝突，最好能於計畫細部內容尚未最終確定而仍有形構可能性，且計畫主體尚未以強硬態度刁難實質討論之階段進行；透過在計畫之早期規劃階段進行及早公眾參與程序，一方面可使規劃中之計畫及早為公眾所知悉，藉此改善決定程序之透明度，同時有助於避免或消弭衝突，繼而提升計畫之接受度，另一方面，亦可減輕後續計畫確定與許可程序之負擔，並進而降低向法院訴請撤銷主管機關決定之可能性¹⁹⁹。

聯邦行政程序法新增第25條第3項不僅在規範功能上，在名稱上（稱為「及早公眾參與」）以及條文中所明示公眾參與的時點上（「盡可能於申請前」，亦即，在尚未確定計畫內容之所有具體細節，且仍屬開放之規劃階段）²⁰⁰，皆與公約第6條第4項相呼應。然細看第25條第3項的內容可發現，此項所課予與主管機關之義務，與其說是確保公眾及早參與，無寧著重在促成業者與公眾進行商議，如無誤解，本文以為，此一新程序似乎與公約第6條第5項有關開發許可申請人與公眾之直接對話機制更加貼近²⁰¹。蓋公約第6條第5項規定：「當有必要時，各締約國應鼓勵任何打算提出許可申請之人找出相關公眾、通知（相關公眾）其欲提出之申請標的、以及在提出申請前着手與（相關公眾）進行討論」。此項規定不具強制性質，僅是建議締約國鼓勵計畫申請人更加地涉入到公眾參與的過程中，而在提出申請前即與相關公眾進行直接對話，藉此解消彼此之間的誤會並將衝突降到最低，簡言之，使計畫申請人擔負起與公眾溝通的部分責任²⁰²。

199 詳參陳信安（註197），頁331-335。

200 陳信安（註197），頁336。

201 德國歷年履約報告在第6條第5項下都只列出IMPEL project Informal Resolution of Environmental Conflicts by Neighbourhood Dialogue.

202 Cf. COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE DES NATIONS UNIES, *op. cit.*, pp. 146-147.

2. 德法兩國機制之比較

當然，不論是公約第6條第5項或是聯邦行政程序法第25條第3項，「在提出申請前」之時點的設定亦體現「及早」參與之理念。只是，依據目前聯邦行政程序法第25條第3項的規定，能否有效發揮及早參與所預期之效果，值得注意。如同有些德國學者所指出的，此一條項在課予主管機關致力義務的同時，並未課予計畫主體相應之遵循義務，此外，條文亦未明示程序進行的方式，換言之，計畫主體對於是否及如何進行及早公眾參與程序，享有極大的決定空間；在此等條件下，計畫主體是否願意付出額外的財力和和人力來與公眾商議，本有疑問，縱使願意，能否維持中立立場並持開放態度，亦成問題；有學者甚至認為，此等立法純粹只是宣示性立法，不僅限縮行政程序法適用上的有效性，同時也混淆計畫主體與主導程序進行之主管機關各自所應承擔的程序責任²⁰³。

法國履約報告向來將事前商議列為公約第6條第5項之適用，有時亦將事前商議與公共辯論並列為同條第4項之適用²⁰⁴。如前已提及的，對於提交公共辯論之案件，當國家公共辯論委員會認為沒有必要舉辦公共辯論時，得決定舉辦事前商議，並將其舉辦交付給業者。由此可知，事前商議如同公共辯論一般，都屬於公眾及早參與程序的一環，主要是因為計畫所造成的影響較小，無庸由國家公共辯論委員會主導，但又有讓公眾及早知情和參與之必要，故交付業者進行。相對於公共辯論而言，事前商議是一個簡化和快速許多的參與程序²⁰⁵：業者依循法定時程，根據國家公共辯論委員會所核定之諮商方式和議程，在國家公共辯論委員會所指派之擔保人的監督

203 有關德國學者的分析，詳見陳信安（註197），頁348-350。

204 參見同前註170。

205 準備階段：公共辯論3-6個月／事前商議1-2個月；辯論階段：公共辯論4-6個月／事前商議15天-3個月；作成報告：公共辯論2個月／事前商議1個月；業者回應，公共辯論3個月／事前商議2個月。Cf. CNDP, *Nous saisir*, <https://www.debatpublic.fr/comment-saisir-cndp> (dernière visite le 7 août 2020).

下，與公眾進行商議；在商議結束後，由擔保人作成總結報告，對外公布並向國家公共辯論委員備案，此份報告將附在作成許可決定前所舉辦之公共調查的資料中²⁰⁶。此一事前商議程序的真正主角亦是業者與公眾，但相對於德國聯邦行政程序法第25條第3項之程序而言，在是否以及如何進行參與程序上有較為明確和周全的安排，似足以避開上述德國學者對於引進此等程序的部分質疑。

二、公共辯論的挑戰與回應

公共辯論是屬於重大開發或建設計畫擬訂階段的程序，容許每個人獲悉仍在研擬階段的計畫，且讓所有感到相關的個人或團體都能表達意見並向業者質問計畫的適當性、特徵和目標。換言之，公共辯論既不是民意調查，也不是公民複決²⁰⁷，而是計畫實施與否之決定過程中一個對話及闡明分歧意見和敏感之處的重要時刻，且一旦續行計畫，公共辯論中所提出的論據和問題有助於豐富計畫、演進計畫、並使計畫較佳地調適於其所處的社會和環境背景²⁰⁸。依據其官方網站上的訊息，國家公共辯論委員會從設置至今，總共受理350個以上的請求案，且已在法國各處、針對各類型的活動，舉辦過95次的公共辯論以及在其掌理下進行250個以上的事前商議²⁰⁹。在看似成功的外表下，公共辯論機制並非未曾受到、且持續受到一些質疑和挑戰，也因此促發了一些制度面或實務面的檢討和改進。本文將相關討論歸納為三大方面來說明。

206 Cf. CNDP, *CNDP 2002-2012: Le cahier de méthodologie*, op. cit., p. 50 et s.

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

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

209 CNDP, *CNDP, une entité indépendante*, <https://www.debatpublic.fr/son-role> (dernière visite le 7 août 2020).

又依據國家公共辯論委員會2016年度報告（CNDP, *Rapport annuel 2016*, op. cit., p. 31），自2002年以來，國家公共辯論委員會總共收到173個請求案件，其中85件進行公共辯論、51件建議性商議、6個方法支援之請求，其餘列入無後續。依主題來劃分，交通占最大宗（103件），工業建設次之（48件），之後依序是能源（28件）、港口（19件）、文化和運動設施（12件）、航道（8件）、廢棄物（7件）、機場（4件）及其他。

(一) 國家公共辯論委員會的爭議

法國公共辯論機制的特點之一在於相關程序是在一個專責機構的掌理下進行。此一名為國家公共辯論委員會的機構，在一開始就被設定為中立第三人的角色，這特別表現在其組成方式、被動請求、不對計畫實體發表意見。到了2002年，在奧爾胡斯公約的政治驅力下，立法者在承認公眾參與本身——如同提交辯論之計畫一般——亦構成公共利益的同時，將國家公共辯論委員會從一般的行政委員會轉型成保障公眾參與權的獨立行政機關²¹⁰。受到此一新地位的加持，國家公共辯論委員會取得作為公共辯論之擔保人的機構正當性，不僅與業者和公眾、也與政府機關之間保持相同的距離，以確保公共辯論（而不是計畫）的成功。

在成為確保公眾參與權的獨立機關後，國家公共辯論委員會的權限不斷擴充，其預算亦相應地提高。依據2002-2012年回顧報告，國家公共辯論委員會在2008-2012年的年度總預算約在190萬到240萬歐元之間，總支出在90萬到200萬歐元之間²¹¹。在2013年後，依各年年度報告，總預算和總支出多在200萬歐元上下，到了2017年以後，總預算提高到300多萬歐元。權限和預算的不斷擴充和提高，應該可以視為是對於此一機構的肯定和信任。國家公共辯論委員會在運行上所表現出的中立性和獨立性似乎未受質疑，且其制度設計上的部分缺失亦經由歷年來的修法而獲得改善（例如公眾提出請求的可能性），然而，此一機關的性質、單獨設立的必要性及其角色，仍引發一些爭論。

1. 獨立機關的性質

將國家公共辯論委員會定位為獨立行政機關，旨在強化其在行

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

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

政上和財務上的自主性，但不同於其他獨立行政機關，國家公共辯論委員會並未被賦予規範或管制之權力以及制裁之權力，而僅具有作成決定及發布一般性意見和建議之權限，因此，不乏質疑此一地位的聲浪。特別是在獨立行政機關地位法²¹²制定之時，參議院在一讀審查時原欲將之排除於獨立行政機關之名單外，但國民議會審查時將之納入；至二讀時，參議院再次將之剔除，最後是在政府的支持下，國民議會重新將之納入名單。對於此一險遭取消獨立機關地位的過程，國家公共辯論委員會十分關切，並在2016年度報告中特別指出其符合該地位法的根本規定，包括：主席之任命經國會議員投票、遵守嚴格的倫理守則、向國會議員提交年度活動報告；且強調其作成有關公眾參與方式之決定（亦即，是否舉辦公共辯論或事前商議之決定，這些決定公布於官方公報且可以提起行政訴訟，自2002年以來，9個裁判結果都是有利於委員會）、擁有任命之權力（對於特別委員會成員和商議之擔保人）且自2016年8月起負責建立擔保人之全國名單（自2016年9月起面試了440名候選人），最後，扮演著管制衝突（*régulation des conflits*）之角色，因為其從擬訂計畫、綱領或方案之上游即安排公眾之參與²¹³。

2. 單獨設立機關的必要性

面對傳統行政機關的慣習、僵硬和敵對狀態，設立一個創新和可靠的獨立行政機關來處理公眾參與之事務，符合民意的期待²¹⁴。然而，不乏論者批評設立過多的獨立行政機關造成了國家機關的零碎化和程序的複雜化，進而主張機構之間的合併。例如，在2010年，一份國民議會報告即以減少獨立行政機關之名，提議將國家公共辯論委員會整合到另一個獨立行政機關：負責人權事務的「權

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

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

214 VIALATTE (P.), *op. cit.*, § 5.

利防衛官」(Défenseur des droits)²¹⁵；2012年，國民議會議員 Bertrand Pancher依總統之要求作成的一份報告，提議將國家公共辯論委員會整合到國家永續發展局²¹⁶；2013年，法學者Yves Jégouzo受法務部委託所主持的研究報告倡議將既存的單位統合起來，設立一個結合科學評估、資訊和參與之使命的獨立行政機關²¹⁷。2019年，國家公共辯論委員會提議將自己與環境機關予以合併，以便在同一個獨立機關內部集結致力於公眾參與和環境評估的兩個單位，一方面，確保參與公共辯論的公眾能近用環境資訊，另一方面簡化業者在環境評估上請求意見的條件²¹⁸。然而，誠如生態轉型部長於2019年底回覆參議員有關重組國家公共辯論委員會和環境機關之提問²¹⁹所指出的：一個是負責公眾參與而不對計畫發表意見之機關，另一個是負責對計畫之環境影響發表專業意見之機關，將兩個扮演互補但不同角色的機關融合到同一實體中，可能會造成「利益衝突」的情形，值得對使命之間的相容性問題進行深入分析²²⁰。

3. 機關的角色

有關國家公共辯論委員會的角色，有兩極的批評，一是認為應

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

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

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

218 CNDP, *Une nouvelle ambition – pour la démocratie environnementale*, juin 2019, pp. 9-12, https://www.debatpublic.fr/sites/cndp.portail/files/documents/cndp_democratie-envir_v2.pdf.

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

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

賦予其更積極的角色，另一是否定其存在的價值。首先，作為中立的第三人，國家公共辯論委員會是依據公眾所提出的論據來闡明計畫可行性的條件，而不對其適當性採取立場。有論者即立基於國家公共辯論委員會——不同於公共調查委員或委員會——在總結辯論上不給予意見，批評公共辯論的虛幻無用；然也有研究指出，國家公共辯論委員會的經驗見證了，自外於計畫容許其不臣服於各方行動者的壓力，得以使計畫被忽略的面向經由討論而呈現，進而建構出集體的智慧²²¹。其次，在公共辯論從疏通抗爭轉型為參與式民主的程序後，國家公共辯論委員會的自我定位亦有所轉變，對其而言，負責管理參與事務之機構的角色並不是解決衝突，而是讓人看見衝突的本質和理由，且因此容許決定者從此資訊出發作成最佳決定²²²。然而，有國會議員批評國家公共辯論委員會是一個「無效率且代價高的偽參與式民主機構」，提案予以廢除，提案理由指出：這些年來國家公共辯論委員會無力於化解重大論戰，例如，有關興建大西部新機場之計畫（*projet de nouvel aéroport de Nantes – Notre-Dame-des-Landes*），在舉辦公共辯論後，爭論仍持續了15年，導致國家最後放棄計畫，又如，有關設置海上風力發電場區之計畫（*projet de Parc éolien en mer entre Dieppe et le Tréport*），公共辯論雖已闡明了周邊全體居民和團體的激烈反對，但仍未能阻止計畫的續行；此一機構在2018年的預算高達350萬歐元，卻無法讓公民可以掌控與其環境有關之計畫，因此，應廢除「國家公共辯論委員會所代表的民主詭計」，並反思如何使法國各轄區內部具備有效的辯論工具²²³。其實，此類意見所反對的是整個公共辯論程序，對這類批

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

222 CNDP, *Une nouvelle ambition – pour la démocratie environnementale*, *op. cit.*, p. 7.

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

評者而言，上游的參與不僅應容許單純地放棄計畫，且應優先考量有權管理其轄區土地開發之地方議會和機構的意見。

（二）誰來、如何參與公共辯論？

傳統的參與程序是建立在篩選原則（*principe de sélectivité*）之上，行政機關透過承認或核可之程序，篩選出其認為具代表性的對話者來進行諮詢、商議或協商。這些程序的近用，取決於行動者所能動員的資源、組織的程度、以及屈從於集體遊戲的能力，因此，強大的、有組織的和合作的團體有最佳的機會被看到和聽到²²⁴。相反地，公共辯論程序則是建立在開放之辯論（*débat ouvert*）的理念上²²⁵，不僅辯論的參與者是未經事前定性或界定的一般公眾，且國家公共辯論委員會是以哈伯馬斯意義下的審議（*délibération*）——亦即，論據的理性交換——來構思公共辯論，並透過資訊之透明、參與者觀點之均等、交換之論證等原則的建立，試圖接近此一典範²²⁶。當然，理念與實踐之間不免產生落差，為了補救這些落差，國家公共辯論委員會力圖改善近用資訊和對話溝通的方式。

1. 理念與實踐之間的落差

有一些研究指出，公共辯論的理念與實踐之間有些落差。首先，雖然公共辯論的參與情形比公共調查要來得踴躍許多，但相對於其所投入的金錢和人力物力而言，卻經常不如預期。在許多辯論中，各類紙本文件的發送達數萬、甚至數十萬份，然而，實際參與

224 CHEVALLIER (J.), *Délibération et participation*, in CONSEIL D'ÉTAT, *Rapport public 2011: Consulter autrement, participer effectivement* pp. 197-198.

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

226 GUIHENEUF (P.-Y.), *Note de lecture de l'ouvrage: REVEL (M.), BLATRIX (C.), BLONDIAUX (L.), FOURNIAU (J.-M.), HÉRIARD DUBREUIL (B.), LEFEBVRE (R.) (dir.), Le débat public, une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, 2007, http://www.citego.org/bdf_fiche-document-401_fr.html (dernière visite le 7 août 2020).

各種集會者最多只有幾千人次，而上網諮詢較多，可達近萬到數萬筆，但真正提供回饋者，仍屬有限²²⁷。

其次，理想中的公共辯論是客觀和去利害關係的辯論，所有參與者的目標是對於計畫集體地尋求公共利益²²⁸。然而，如同在公共調查時一般，公共辯論的參與者特別是由受牽連的公民（citoyens «impliqués»）所組成，很少有受到純粹公民利益（intérêt purement civique）所驅動的「普通公民」（citoyens «ordinaires»）²²⁹。換言之，反對者、特別是計畫的周邊居民是主要的參與者，經常以公共辯論作為對抗計畫的工具，系統性地透過額外研究評估、補充鑑定、請求延期、訴訟等手段，拖延程序、或將程序複雜化²³⁰。

此外，即便須遵守「均等原則」，但在公共辯論中亦可觀察到古典參與程序中行動者的階層化。有些職業或類別的人特別頻繁地參與，例如，有開發和環境專長的技術員或工程師、教師、相關社團之負責人、退休公務員、法律人……等。辯論優先被特定職業或類別的參與者所掌握，一般公民面對這些知悉問題的行動者、有組織的團體、擁有知識的職業人員和專家，無可避免地居於劣勢²³¹。

最後，有些辯論如同預期般地進行（認真的公共集會、睿智和互相包容的行動者、開明的業者），但有些辯論較為激烈（如攻擊性的態度、街頭示威、阻撓公共集會）或是異常安靜（遭到反對者杯葛）²³²，這特別是發生在核能領域，如何促成擁核者和反核者之間的溝通，成為嚴峻的挑戰。例如，針對2003年提出之興建國際熱

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

228 VIALATTE (P.), *op. cit.*, § 25.

229 DELAUNAY (B.), De l'enquête publique au débat public – La consultation des personnes intéressées, *op. cit.*, n° 54.

230 VIALATTE (P.), *op. cit.*, § 28.

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

232 VIALATTE (P.), *op. cit.*, § 12.

核融合實驗反應爐研究中心之計畫 (projet de centre de recherche sur la fusion nucléaire ITER à Cadarache)，由於此計畫是經過艱難的國際協商、已難以逆轉的計畫，在2006年1月16日至5月6日所舉辦的公共辯論十分喧鬧，示威者一開始圍堵公共集會的會場，後來才重啟對話²³³；又針對2012年提出之興建放射性廢料貯存工業中心之計畫 (projet CIGEO d'enfouissement de déchets radioactifs à Bure)，因為預計舉行的14場公共集會均遭杯葛而取消，原訂在2013年5月15日至10月15日舉辦的公共辯論被迫延長2個月，且為因應此一情勢，改採網路上的互動辯論、組織公民會議等替代方式²³⁴。

2. 近用資訊和對話溝通方式的改善

為了補救上述的參與不足、不平等以及溝通困難，國家公共辯論委員會不斷精進或開發各種近用資訊和對話溝通的方式。在今天，網路成為提供資訊和對話所不可或缺的媒介。如前已提及的(「參、二」)，國家公共辯論委員會的入口網站針對各個計畫規劃公共辯論專區，作為：舉辦辯論的資訊來源(如公共集會的日期、時間、地點等)；散布辯論文件的管道(業者的資料、補充的研究評估、行動者的觀點等)；眾多文件的歸檔空間；事前諮詢的工具(容許在辯論開始前收集公眾的問題和期待，和找到其希望優先觸及的關鍵問題和主題)；表達和交換的空間(「問題與回覆」之欄位容許公眾對計畫或辯論本身提出問題和表達觀點)；有些集會的轉播處(讓不克前來的公眾可以跟隨會議的進行且提出問題)²³⁵。值得一提的是，專區中特設一個名為「貢獻」(contribution)的欄位，讓行動者(主要是有組織的團體)可以對整個計畫提出特別完備、經過論證且附上資料的觀點，為此，行動者應先將相關文件寄給特

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

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

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

別委員會，由後者檢視是否放入欄位；此外，針對論證品質良好的「貢獻」，特別委員會得擇取而製作成「行動者手冊」(cahier d'acteur)，上線且分送公眾。「貢獻」和「行動者手冊」提供行動者廣泛散布其論據的可能性，讓行動者擁有與業者對等的表達方法，使得各種意見能獲得平等對待、不同觀點能快速和有效地呈現；有些辯論引發數十、甚至數百個「貢獻」和「行動者手冊」²³⁶。

除了網路外，國家公共辯論委員會的實務指出，與業者和行政機關面對面、直接對質，仍是辯論固有的方式，缺此，參與者無法檢視其所表達的依戀、集體的感，亦無法組成公眾²³⁷。為了滿足不同需求，國家公共辯論委員會發展各種集會類型，主要包括：一般集會（用以標記辯論的不同階段，如開幕、閉幕、階段的連接等，以增加辯論的能見度）、公聽會（讓特別委員會和業者了解行動者的分歧立場，以安排辯論的結構和找到參與圓桌的人士；給予公眾主動權，且藉此區別專家和業者的不同立場）、鄰近地區集會（完整和深入地向最憂心計畫的民眾介紹計畫，並提供給地理上相關的民眾辯論計畫的機會）、主題式公共圓桌（容許逐步且依序地觸及辯論的重大主題；經常是就計畫所造成的主要衝擊交換意見；此場合讓專家和民眾之間可以進行深入的辯論）。一般而言，每個公共辯論包含十來場公共集會，特別委員會依計畫主題和相關地區來決定適合的集會規格²³⁸。

最後，應特別指出的，公共辯論的順利進行取決於特別委員會的主持引導。除了強化人才的招募和培訓外，國家公共辯論委員會

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

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

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

於2004年即編製一些方法手冊（*cahiers méthodologiques*），提供特別委員會處理公共辯論之構思、實施和工具的方法。這些手冊很快地超出內部使用，而分送給業者、公共辯論中的與談者和參與者、教授、研究者和學生。2007年再版時納入先前的實務教訓²³⁹。2013年第3版則增補內容且集結成一份「方法論手冊」（*Cahier de méthodologie*），對於公共辯論的基本原則和法則（特別委員會主席的任命、成員的選擇、應遵守的倫理守則、特別委員會的運作、成員的獨立性和中立性、辯論基本原則、辯論標的的界定……）、公共辯論的準備（秘書長的選任、在地辦公處所的設置、與業者聯繫、認識場址所在、定義辯論的範疇、會見行動者、作成行事曆、選擇集會的地點時間、準備相關資訊……）、公共辯論的進行（各種參與管道、辯論的開啟、各種集會的舉辦以及補充研究和補充、辯論的結束、如何在辯論中適當地協助業者……）、乃至於辯論之彙報和總結報告的製作等，都有詳細的說明和指引，有助於所有相關或有興趣的個人或團體較佳地認識辯論的原則、準備和進行²⁴⁰。如同此一新版手冊出版當時國家公共辯論委員會主席所言，遵守這些簡單而務實之原則，固然無法保證每次的辯論都能成功，卻容許捉住成功的所有機會²⁴¹。

（三）公共辯論的成本與效果

除了國家公共辯論委員會的人事和運作費用外，公共辯論的舉辦亦須付出額外的時間和金錢。正是基此考量，此一加重程序並非毫無限制地適用於全體的開發或建設計畫，相反地，必須是符合一定標準和門檻的「重大」計畫才有適用餘地²⁴²。此外，並非每個向

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

240 CNDP, *CNDP 2002-2012: Le cahier de méthodologie*, *op. cit.*, pp. 11-70.

241 *Id.* p. 5.

242 DELAUNAY (B.), *De l'enquête publique au débat public – La consultation des personnes intéressées*, *op. cit.*, n° 50; CONSEIL D'ÉTAT, *op. cit.*, p. 154.

國家公共辯論委員會提出請求的計畫，都會歷經公共辯論；無論涉及強制或任意提出請求之計畫，國家公共辯論委員會對於舉辦公共辯論的適當與否都保有判斷權力，當其認為業者在提出請求前其實已作出決定或是已與公眾取得共識而沒有辯論的必要，或是舉辦事前商議即足以滿足公眾參與之要求時，得決定不舉辦公共辯論。依據2002年至2012年回顧報告的統計，在2002年至2012年之間，平均每年約有15件開發和建設計畫向國家公共辯論委員會提出請求²⁴³，其中49%決定舉辦公共辯論，27%舉辦事前商議，18%無後續，5%不受理，1%未宣告²⁴⁴，簡言之，舉辦公共辯論的案件占總請求案件的1/2。即便有雙重的過篩機制，公共辯論仍被批評是一個高成本、卻對計畫影響有限的沉重程序。

1. 高成本的程序

首先，在時間方面，公共辯論是重大計畫決定過程冗長的原因之一。為了控制公共辯論程序的進行，文本明確地課予各個階段的進程，如果從向國家公共辯論委員會提出請求之日起算，依序包括：2個月作出舉辦公共辯論之決定、3至6個月的前階準備工作、4至6個月的嚴格意義的公共辯論、辯論結束後2個月內彙報和總結報告的公布、總結報告公布後3個月內業者作成決定，總計最多可達19個月，可謂相當漫長的程序。但這是文本的規定，在現實中，公共辯論可能耗費更多的時間，例如，前已提及之興建大西部新機場之計畫，因為在辯論中發生質疑而須進行補充鑑定，從2001年1月到2003年10月，用掉將近3年時間²⁴⁵。

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

244 *Id.* p. 68.

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

其次，在金錢方面，公共辯論是一個昂貴的程序。公共辯論的花費可以分成兩部分，一是準備和舉辦公共辯論之物資費用（特別委員會運作之物質支出、資訊服務方面的成本、溝通費用等），由業者負擔；另一是特別委員會成員之津貼和旅費以及補充鑑定之費用，由國家公共辯論委員會負擔。依據2002-2012年回顧報告的統計，由業者負擔之準備和舉行辯論之費用，平均每個辯論約81萬歐元，而當涉及較大規模或較重要的計畫時，可能超出100萬歐元、甚至到250萬歐元；至於國家公共辯論委員會直接支付之費用，每個辯論平均大約5萬4千歐元，依是否有補充鑑定以及其重要性而有變化。簡言之，加總起來，每個公共辯論的平均花費約86萬歐元²⁴⁶。

有業者因而批評此一程序增加額外負擔、導致決定過程延誤或計畫癱瘓，也曾有建設部長質疑「積極公民」的發展成本，並提議消除無用的程序和改善公共辯論²⁴⁷。其實，當初針對重大計畫創設公共辯論程序的理由，除了回應公民的訴求外，正是為求節約時間、金錢和精力，以及減少耗費時間、金錢和精力之訴訟案件的增生²⁴⁸。因此，對於高成本的批評，不乏學者指出，從決定的快速來判斷公共辯論的績效顯得白費力氣，因為快速作成決定不保證就有效率，可能會在缺乏深思熟慮下產生負面後果；相反地，在決定過程上游舉辦公共辯論有助於提前發現問題，且透過對話避免計畫被不滿的民眾以各種手段無盡拖延²⁴⁹。此外，在金錢花費方面，有學

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

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

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

249 RUI (S.), *op. cit.*, pp. 98-99.

者援引|2002-2012年回顧報告的統計數字指出，相較於計畫平均預期成本9億2千萬歐元而言，每個公共辯論平均花費86萬歐元，其實只占其中的0.1%²⁵⁰，倘若公共辯論能改善計畫或是提高社會可接受度，這筆花費可以視為是好的投資²⁵¹。

2. 有限的法律效果

不同於公共調查程序，位居上游審議時刻的公共辯論在本質上即與計畫之最終決定階段脫勾：公共辯論所引進的是一個針對計畫之適當性、可行性的事前討論階段，其提供資訊給決定者、而不拘束決定者；在公共辯論之後，不僅國家公共辯論委員會不對計畫的實質內容採取立場，公共辯論的結果對於業者續行計畫與否之決定亦不具直接的法律效果、對於行政機關准否計畫之最終決定的影響則更加薄弱。換言之，公共辯論並未導致決定權力的移轉或分享²⁵²。不乏論者指出，此一程序的侷限即在於：無法從辯論中得出可以拘束決定的法律效果，至多只能轉變之或延遲之，以致於其具體影響和射程範圍充滿變數²⁵³。

如前已提及的（「貳、二、（一）」），奧爾胡斯公約第6條第8項要求行政機關在作成決定時應「妥適地考量」公眾參與程序之結果，有學者即基此質疑法國法上包括公共辯論在內的參與機制能否滿足此一要求²⁵⁴。其實，依據履約審查委員會的見解，所謂「妥適地考量」，並未強制主管機關應接受所有收到的意見並據此修改其決定；第6條第8項並不意味著公眾對於決定具有否決權，特別是，

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

251 VIALATTE (P.), *op. cit.*, § 23.

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

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

254 *Id.* n° 263.

不能將此規定解釋為周邊居民之地方共同體對於計畫之命運有最終決定權，或是必須獲得其同意；主管機關才是決定的最終負責者，但決定應奠立在其所擁有的所有資訊之上（包括所收集到的意見），且應指出其基於何種理由而拒絕某一意見²⁵⁵。換言之，公約並不要求決定的內容必須受到參與結果的拘束，但為了確保其有效性，參與必須具備一些間接效果，否則，等於被剝奪所有的射程範圍和可信度²⁵⁶。

針對公共辯論程序，1995年法律原只規定國家公共辯論委員會應公布彙報和作成總結報告，並交由調查委員或委員會使用。2002年法律則在公共辯論和業者決定之間建立起明示的相關性，要求業者應在辯論後公布其續行計畫與否之決定以及續行的方式和可能對計畫進行的修正。2010年法律更進一步要求業者應在其決定中明確指出其「為了回應從公共辯論中所獲取之教訓而認為有必要採行之措施」。這些規定強化了公共辯論本身與其後續的關連性，展現出立法者較佳考量公眾意見的意志²⁵⁷。在目前的規範下，即便業者仍保有選擇的自由，但無法從公共辯論中毫髮無傷地離開；其被責令說明且證立其選項、論證其選擇、且不能無視其對話者的反應²⁵⁸。

國家公共辯論委員會認為，公共辯論的實際影響力可以透過業者決定的方向和內容來加以度量²⁵⁹。依據2002-2012年回顧報告的

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

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

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

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

259 CNDP, *CNDP 2002-2012: La pratique du débat public*, *op. cit.*, pp. 112-113. 另可指出的，為了確定公共辯論是否回應公民和機構的期待，國家公共辯論委員會曾委託學者建立客觀的評估機制，以便系統性地對未來所有公共辯論的品質和效果進行評估（Cf. ANTOINE (S.), *L'évaluation des débats publics*, 2016, hal-01503029）。不過，至今似乎尚未正式付諸實施。

統計，在2003年至2012年之間，針對61個舉辦公共辯論之計畫，在業者決定所作出的選擇中（同一決定中可能出現數個選項）：11個維持原先計畫；25個選擇了一個提交辯論或是在辯論中出現的選項；30個修改或補充計畫；6個暫緩或放棄計畫²⁶⁰；簡言之，在公共辯論後，大多數的計畫被修改、暫緩或放棄。另外，在2018年，為了評估辯論的射程範圍、有效性以及其對於決定所生的效果，國家公共辯論委員針對91個舉辦公共辯論之計畫進行分析，觀察點放在辯論閉幕後5個月（亦即業者作出決定的期限），其中：0個計畫續行而無任何修正；59個修正計畫的特徵和／或目標（其中半數以上進行補充研究、10多個選擇了一個在辯論中出現的替代選項、10多個修改了一個業者提交辯論的選項、一個選擇了一個業者提交但非其偏好的選項）；29個計畫轉向（依其目標和特徵續行，但計畫的引導方式有轉向，如進行商議等）；3個計畫被放棄²⁶¹；簡言之，91個計畫都被修正、轉向或放棄。對國家公共辯論委員而言，從這些數據可以肯定公共辯論達到了轉變計畫、且因此豐富和改善相關決定的目標²⁶²。

最後，值得一提的，有許多作者樂於對公共辯論機制作出「超出決定之外」的解讀，而聚焦於辯論實務之「看不見的」或「潛伏的」效果：例如，改正業者的習慣、促成社運界的動員、重啟對話的空間、引領「辯論文化」的建構²⁶³。歷經20多年的改善和鞏固，公共辯論不一定能有效化解衝突、也不總是能影響決定，卻是討論和交換意見的理想平臺：在今天，公共辯論不僅在重大開發或建設

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

261 CNDP, *Une nouvelle ambition – pour la démocratie environnementale, op. cit.*, pp. 5-6.

262 *Id.*, p.6.

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

計畫的決定過程中扮演重要角色，也在公共行動的其他領域中占有一席之地，成為某種「重大改革之準備的必要象徵」²⁶⁴。

伍、結論

在法國，行政關係在近半個世紀中產生了巨大的變化，人民從消極的「受治理者」轉變成積極的「公民」，不僅參與原則在環境領域中被樹立且提昇至憲法位階，且行政程序中的公眾參與機制不斷被檢討和創新。作為重大開發或建設計畫決定過程中公眾參與機制的一環，公共辯論的建制並不是用來取代計畫許可程序中原有的參與管道，而是考量到過遲的參與難以發揮作用，因而超前部署，讓公眾在業者還在擬訂計畫的階段中即得以參與其中，協力於釐清計畫的必要性、可行性或修正其重要的方向和內容。依據學者Jean-Michel Fourniau的分析，法國模式的公共辯論具有以下特點：1.在決定過程的上游針對計畫的適當性進行辯論：因為是針對適當性的辯論，參與者與相關機關得立於平等之地位，對計畫的一般選項進行討論；2.辯論是開放給所有想參與之人，不經由某個機關事先訂定參與者之資格；3.由第三人來擔保公眾參與，其彙報辯論而不對計畫發表意見：國家公共辯論委員會的地位使其成員得以司法官的立場自居，並獲承認其中立性和獨立性；4.從辯論經驗中推導出資訊的透明、參與者的等值、交換的論證、問題的窮盡、答案的多元性等辯論法則，這些法則以及複核鑑定（*contre-expertise*）的可能性使得辯論越辯越明，且是取得公眾信任所必要；5.業者在辯論結束後對於續行計畫與否以及後續將採行的必要措施作出決定²⁶⁵。

264 CHEVALLIER (J.), Le débat public en question, in AMIRANTE (D.), BAYEL (M.), BOSSION DE CHAZOURNES (L.), BOY (L.) (dir.), *Pour un droit commun de l'environnement – Mélanges en l'honneur de Michel Prieur*, Paris, Dalloz, 2007, p. 493.

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

相較於奧爾胡斯公約或是德國聯邦行政程序法有關公眾及早參與之規定而言，公共辯論在歷經多次改革後在制度設計上的明確性和完備性可謂走在先端。除了在時點上是在決定過程的上游而得以協助業者及早修正、甚至暫緩、放棄計畫外，辯論前的充分準備、辯論中的開放討論、辯論後的忠實彙報，乃至於對於辯論結果的回應、與後續階段的銜接等等，再加上特設一個獨立機關來擔保公共辯論（而不是計畫本身）的成功舉辦，在在確保了公眾參與的有效性，且讓計畫主體和許可機關可以從全面的資訊出發，作出最佳的選擇和決定。當然，是否應單獨設立一個獨立機關來確保公眾參與權的實現，不無討論的空間，但由中立第三人來確保公眾參與程序的公正客觀，似乎已是取得民眾信任和提高計畫接受度的必要條件。不容否認的，此一繁複的及早參與程序是以付出額外的時間和金錢作為代價，不過正因如此，只適用在性質上或規模上容易引發嚴重衝突的開發或建設計畫，期能透過公共辯論的成功贏得計畫在未來的成功。從20多年的實踐經驗來看，公共辯論或許不一定能有效化解衝突，至少讓人看清衝突的本質和理由，或許不總是能扭轉最終決定，至少提供一個交換意見的理想平臺，體現了開放參與、公平參與、對話溝通、參與結果之考量等參與式民主的理念。

近年來，我國民眾對於參與重大開發或建設計畫之決定過程的要求益發強烈，其中有關及早參與的呼聲亦越來越高。本文以為，法國公共辯論程序難以複製、也無庸全然仿效，且其部分的制度設計也必須依據各國原有的法制架構、客觀環境或現實需求等差異而加以調整（例如，專責機關的設立、何謂「重大」計畫的認定、時程的控制），但其基本理念：在「中立第三人」確保下「公眾」、「及早」對於計畫之「適當性、目標和主要特徵」進行「辯論」，以及一些實務作法，包括辯論法則的建立、各種參與方式的開發、貢

p. 140; FOURNIAU (J.-M.), *L'institutionnalisation controversée d'un modèle français de débat public*, *op. cit.*, pp. 89-90.

獻欄位和行動者手冊的製作……等，應可以作為我們的參考座標。至於如何將這些理念或作法融入我國法中，本文認為，或可從兩部既有的、與重大開發或建設計畫之行政程序至為相關的法律著手：一是行政程序法，另一是環境影響評估法。

首先，行政程序法。我國行政程序法制定之時，第五章行政計畫原有意參照德國聯邦行政程序法「確定計畫程序」之相關規定²⁶⁶，惟在立法過程中發生爭議²⁶⁷，最後僅通過兩個條文，第163條是行政計畫的定義、第164條是確定計畫程序的適用範圍及相關程序的授權規定²⁶⁸。由此可知，目前行政計畫章的規定十分簡略，且法務部於2000年所擬具的「行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法草案」又因有違反法律保留原則等疑慮而遲未發布，以致於我國至今並不存在行政計畫的基準法，而確定計畫程序的具體規範亦付之闕如。對於行政計畫章的未來，學界有許多討論²⁶⁹，都集中在確定計畫程序，一般認為：此一程序適用於「空間上有重大意義」的開發或建設計畫²⁷⁰，由於這類計畫通常涉及多數不同利益和立場的對立，因此其確定之程序特別重視公開和參與²⁷¹；此外，有別於一般聽證程序著重在調查事實及證據，並讓當事人及利害關係人充

266 德國聯邦行政程序法第72條至第78條。

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

268 行政程序法第164條規定：「行政計畫有關一定地區土地之特定利用或重大公共設施之設置，涉及多數不同利益之人及多數不同行政機關權限者，確定其計畫之裁決，應經公開及聽證程序，並得有集中事權之效果。前項行政計畫之擬訂、確定、修訂及廢棄之程序，由行政院另定之」。

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

270 黃錦堂，德國計畫裁決程序引進我國之研究：我國重大開發案或設廠案許可程序改進之檢討，收於：翁岳生教授祝壽論文集編輯委員會編，當代公法理論：翁岳生教授六秩誕辰祝壽論文集，頁435（1993年）；陳愛娥（註269），頁11。

271 廖義男（註267），頁185。

分表示意見，確定計畫程序之聽證著重在彙報、溝通、討論及協調各種有關擬訂計畫的不同意見，也因此，應有不同的制度設計²⁷²。

針對重大開發或建設計畫程序中公眾參與管道的不足，有學者即主張可以在行政程序法中納入一般性、補充性之計畫確定程序規定，藉此彌補各專業計畫法律中相關規範的缺漏²⁷³，也有學者認為可以啟動行政程序法第164條第2項的「按鈕條款」引進德國計畫確定裁決程序，以因應大型開發行為所生的爭議事件²⁷⁴。

對於本質上或規模上容易引發衝突和抗爭的開發或建設計畫，本文十分贊同在行政程序法行政計畫章（或限縮為「計畫確定程序章」）或在其明確授權下，為計畫決定過程最後階段的「確定其計畫之裁決」，另行設計一套著重於溝通討論、有別於行政程序法第1章第10節的聽證程序，然除此之外，本於行政程序法上「大件大辦、小件小辦」之指導理念²⁷⁵，本文以為，似可藉此修法的時機，同時引進計畫擬訂階段中的公眾參與機制，讓所有關心計畫的民眾或團體可以提前在此一體制內的程序中對於計畫的適當性或重要內容進行討論，協助計畫主體及早發現問題、完善其計畫。

其次，環境影響評估法。重大開發或建設行為往往會對環境產生不良影響，因而必須進行環境影響評估。我國環評程序分為兩個階段：在第一階段，開發單位於規劃開發計畫時，應擬具環境影響說明書簡要說明開發案之性質、場所、目的、內容及可能的環境影

272 廖義男（註267），頁196-197。

273 陳信安（註197），頁354-355。

274 王毓正（註52），頁110。

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

響；之後，經環評審查委員會審查認定「對環境有重大影響之虞」（或是開發單位自願），再進入第二階段環評，作成環境影響評估報告書²⁷⁶。環評相關法令中不乏有關公眾參與之規定²⁷⁷，姑且不論法律保留之問題以及是否符合有效參與之要求，這些參與管道若放置到計畫的整個決定過程來看，應該可以歸類為「及早」或至少是「上游」的參與機制，因為都是在目的事業主管機關進行後階的開發許可程序之前進行。我國和法國在環境影響評估和開發許可的程序安排上有不小的差異，但值得注意的是，在制度設計上，我國的二階環評程序，與法國公共辯論須先由國家公共辯論委員會決定是否舉辦公共辯論、再正式進入狹義的公共辯論程序有共同之處，二者都是以第一階段作為過濾機制，藉此篩選出有必要強化公眾參與的重大開發行為或計畫²⁷⁸。基此，本文以為，法國的公共辯論程序，應可作為我們省思第二階段環評程序中公眾參與機制的參考。

在我國目前環境影響評估法中，最核心的參與機制無疑是在業者提出環境影響評估報告書初稿後、環保主管機關審查前所舉行的

276 環境影響評估法第6至8條、環境影響評估法施行細則第19條。

277 環境影響評估法第9至12條在第二階段環評程序中明定一些參與機制，包括當地居民得於說明會後向開發單位提出意見、居民代表可以參與界定評估範圍、目的事業主管機關於收到評估書初稿後邀請團體及當地居民進行現場勘察並舉行公聽會，且相關記錄須一併送請環評主管機關審查等。環境影響評估法本身對第一階段環評程序並無公眾參與之規定，但相關行政命令要求開發單位於開始進行環境影響評估時，即應公開相關資訊，供民眾、團體及機關表達意見（開發行為環境影響評估作業準則第9條），且在作成環境影響說明書前，應舉行公開會議，並將所蒐集之意見的辦理情形及處理回應編製於說明書（2017年修正之開發行為環境影響評估作業準則第15條）。此外，還容許相關民眾旁聽初審會議、專家會議以及委員會議並發言（行政院環境保護署環境影響評估審查委員會專案小組初審會議作業要點、環境影響評估審查旁聽要點）。

278 有學者以實務運作上極少有進入第二階段環評之開發行為，建議行政院在環境影響評估法未在第一階段環評提供民眾參與之規定或法源依據下，可啟動行政程序法第164條第2項的按鈕條款，引進計畫確定裁決程序（王毓正（註52），頁94以下）。本文肯定第一階段環評中公眾參與的必要性，但認為相關規範無庸且不宜過於嚴密。

「公聽會」。其實，在2003年環境影響評估法修法前，「公聽會」原規定為「聽證會」，是考量到權利保障型的聽證無法滿足「廣泛收集意見，以利後續委員會審查²⁷⁹」之需求，因此予以修正。然而，公聽會的概念內容不清、程序嚴謹度不夠，飽受功能不彰之批評，又有學者建議在環境影響評估法中導入計畫確定程序中聽證程序之精神及法理²⁸⁰。本文贊同環評程序中的參與機制應重在溝通和彙整意見，但進一步認為在賦予公聽會較為嚴密之程序規範的同時，或可採取更加開放的態度，建立起真正的對話平臺，讓更多的民眾或團體（不限於權益受影響者、無庸權利失效的配合）透過多元的管道（各種大小型集會、主題式圓桌會議、網路問答討論）參與討論，力謀不同觀點的客觀呈現（非著重在不同意見及利益之調和）並課予開發單位回應的義務，應更能發揮此一階段公眾參與的功能、且較佳滿足公眾參與的需求。

對於重大開發或建設計畫之公眾及早參與機制的建立，在行政程序法行政計畫章，整章的修法長期處於停滯的狀態下，於環境影響評估法中直接或授權明確化既有的公聽會程序，似乎是較容易達成的目標。當然，理論上，環評程序中的公眾參與無法完全取代計畫行政程序中的公眾參與，因為後一程序所需考量的因素超出環境領域，不過，我國環境影響評估法將環境影響評估界定為「開發行為……對於生活環境、自然環境、社會環境及經濟、文化、生態等可能影響之程度及範圍……」²⁸¹，評估之範圍極其廣泛，因此，如果善加規劃，第二階段環評中的公聽會在某種程度上應可以成為重大開發或建設計畫決定過程中理想的及早參與機制。

279 環境影響評估法施行細則第24之1條。

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

281 環境影響評估法第4條第2款。

參考文獻

1. 中文部分

- 王毓正（2010），從奧爾胡斯公約檢視我國環境影響評估法制中民眾參與之規範，公共行政學報，35期，頁61-117。
- 陳信安（2015），計畫行政程序中之公眾參與——以德國法制為中心，輔仁法學，50期，頁257-362。
- 陳愛娥（計畫主持人）（2011），「行政程序法『行政計畫』章修正之研究：以德國法制及實務之觀察為出發」委託研究案研究成果報告書，臺北：行政院法務部。
- 傅玲靜（2009），由行政程序法之適用論我國環境影響評估審查之法制，中原財經法學，23期，頁37-105。
- 黃錦堂（1993），德國計畫裁決程序引進我國之研究：我國重大開發或設廠案許可程序檢討之改進，收於：翁岳生教授祝壽論文集編輯委員會編，當代公法理論：翁岳生教授六秩誕辰祝壽論文集，頁430-480，臺北：月旦。
- （2002），行政程序法理念與重要釋義問題之研究，收於：翁岳生教授祝壽論文集編輯委員會編，當代公法新論——翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集（中冊），頁373-419，臺北：元照。
- 董保城（2006），行政計畫，收於：翁岳生編，行政法（上冊），3版，頁599-616，臺北：元照。
- 廖義男（2003），計畫確定程序規範之探討——台灣行政程序法立法中爭論之議題，收於：行政法之基本建制，頁175-220，臺北：自版。

2. 外文部分

- Antoine, Stéphanie (2016), *L'évaluation des débats publics*. hal-01503029.
- Bertrand, Thomas et Marguin, Julien (2017), La notion de participation à l'aune de la protection de l'environnement et de la procédure de débat public, *Revue juridique de l'environnement*, 2017/3, vol. 42, pp. 457-493.
- Bétaille, Julien (2010), La contribution du droit aux effets de la participation du public: de la prise en considération des résultats de la participation, *Revue juridique de l'environnement*, 2010/2, vol. 35, pp. 197-217.
- (2010), Le droit français de la participation du public face à la convention d'Aarhus, *AJDA*, n° 37, pp. 2083-2088.
- Centre d'analyse stratégique (2008), *La participation des citoyens et l'action publique*, Paris: La Documentation française.
- Chambat, Pierre et Fourneau, Jean-Michel (2001), Débat public et participation démocratique, in Vallemont, Serge (dir.), *Le débat public: une réforme dans l'État*, pp. 9-37, Paris: LGDJ.
- Champeil-Desplats, Véronique (2011), La citoyenneté administrative, in Gonod, Pascale, Melleray, Fabrice et Yolka, Philippe (dir.), *Traité de droit administratif*, t. II, pp. 397-432, Paris: Dalloz.
- Chevallier, Jacques (2007), Le débat public en question, in Amirante, Domenico, Bayle, Marcel, Boisson de Chazournes, Laurence et Boy, Laurence (dir.), *Pour un droit commun de l'environnement—Mélanges en l'honneur de Michel Prieur*, pp. 489-508, Paris: Dalloz.
- (2011), Délibération et participation, in Conseil d'État, *Rapport public 2011: Consulter autrement, participer effectivement*, pp. 195-205, Paris: La Documentation française.

- (2013), Le débat public à l'épreuve. Le projet d'aéroport Notre-Dame des Landes, AJDA, n° 14, pp. 779-783.
- CNDP (2013), CNDP 2002-2012: La pratique du débat public: évolution et moyens de la Commission nationale, Paris: CNDP.
- CNDP (2013), CNDP 2002-2012: Le cahier de méthodologie, Paris: CNDP.
- CNDP (2017), Rapport annuel 2016, Paris: CNDP.
- CNDP (2018), Rapport annuel 2017, Paris: CNDP.
- CNDP (2019), Rapport annuel 2018, Paris: CNDP.
- CNDP (2019), Une nouvelle ambition – pour la démocratie environnementale, https://www.debatpublic.fr/sites/cndp.portail/files/documents/cndp_democratie-envir_v2.pdf.
- CNDP (2019), *Rapport «Mission d'accompagnement et de conseil pour le Grand débat national»*, https://www.debatpublic.fr/sites/cndp.portail/files/documents/01-rapport-missiongd_ok-1.pdf.
- Commission économique pour l'Europe des Nations unies (2014), La Convention d'Aarhus: Guide d'application, 2^e éd., New York/Genève: Publication des Nations Unies.
- Conseil d'État (2011), Rapport public 2011: Consulter autrement, participer effectivement, Paris: La Documentation française.
- Delaunay, Bénédicte (2011), De l'enquête publique au débat public – La consultation des personnes intéressées, JCP A, 2073.
- (2013), La réforme de la participation du public, AJDA, n° 6, pp. 344-350.
- Fourniau, Jean-Michel (2007), L'institutionnalisation du débat public, *Revue Projet* 2007/2, n° 297, pp. 13-21.
- (2011), L'institutionnalisation controversée d'un modèle français de débat public, *Télescope*, vol. 17, n° 1, pp. 70-93.

- (2013), Débat public, in Casillo, Ilaria, Fourniau, Jean-Michel, Neveu, Catherine, Lefebvre, Remi, Barbier, Rémi, Blondiaux, Loïc, Chateauraynaud, Francis et Salles, Denis (dir.), Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation, Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013, <http://www.dicopart.fr/en/dico/debat-public>.
- (2013), La portée de l'institutionnalisation du débat public, in La portée de la concertation (programme de recherche: concertation, décision et environnement, réponse à l'appel à propositions 2008, Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement), vol. I, pp.115-144. <http://concertation.hypotheses.org/files/2013/01/Partie-2-Volume-1.pdf>.
- Gourgues, Guillaume (2008), Le débat public en France: limites réelles et progressions latentes, Espaces Temps.net, <https://www.espacestems.net/en/articles/le-debat-public-en-france-limites-reelles-et-progressions-latentes/>.
- Guiheneuf, Pierre-Yves (2007), Note de lecture de l'ouvrage: Blatrix, Cécile, Blondiaux, Loïc, Fourniau, Jean-Michel, Lefebvre, Rémi et Revel, Martine (dir.), 2007, Le débat public, une expérience française de démocratie participative, La Découverte, http://www.citego.org/bdf_fiche-document-401_fr.html.
- Hostiou, René (2017), Enquêtes publiques, in Encyclopédie du JurisClasseur, LexisNexis, Fasc. 1020.
- Jamay, Florence (2013), La loi du 27 décembre 2012 relative à la mise en oeuvre du principe de participation du public: une ambition limitée, JCP A, 2137.
- (2016), Principe de participation, in Encyclopédie du JurisClasseur, LexisNexis, Fasc. 2440.

- Ministère de la Justice (2013), Le rapport «Pour la réparation du préjudice écologique», établi par le groupe de travail présidé par le professeur Jégouzo.
- Rui, Sandrine (2008), Débat public et politique des grands projets: la performance délibérative en question, in Centre d'analyse stratégique, La participation des citoyens et l'action publique, pp. 97-111, Paris: La Documentation française.
- Subra, Philippe (2003), À quoi et à qui sert le débat public?, Hérodote, n° 110, pp. 149-170.
- (2006), Ce que le débat public nous dit du territoire et de son aménagement, Géocarrefour, vol. 81/4, pp. 287-298.
- Truchet, Didier (2011), Droit administratif, 4^e éd., Paris: PUF.
- Vialatte, Paul (2007), Dix ans de débat public. Un bilan global positif, Environnement n° 12, Décembre 2007, étude 13.
- Vialettes, Maud et Barrois de Sarigny Cécile, (2016), La fabrique d'un code, RFDA, n° 1, pp. 4-8.
- Zarka, Jean-Claude (2016), La réforme du dialogue environnemental, JCP A, 2271.

On the Institutionalized Public Debate in France

*Pi-Fang Wang**

Abstract

It is a complex and lengthy procedure to initiate, formulate, and finalize an important development or construction project. If the public can participate in projects not only when project approval decisions are about to be made, but also during the project formulation procedure, they can work together to clarify the appropriateness and feasibility of projects. Moreover, projects can be modified, suspended, or abandoned in a timely manner. This concept of early public participation is implemented in the public debate in France. According to this study, the public debate has become more complete after several reforms. The effectiveness of public participation is ensured kicking off the debate at the early stage, adequate preparation before the debate, open discussion during the debate, faithful reporting after the debate, response to the debate results, the connection of the following stages, and the guarantee process by an independent and neutral authority. This study suggests amending the law to incorporate basic concepts and practices of the public debate into the administrative planning procedure or the environmental impact assessment procedure in our country. Nonetheless, we should establish a platform for communication open-mindedly.

KEYWORDS: public participation, participatory democracy, public debate, Commission Nationale du Débat Public, National Commission for Public Debate, administrative procedure.

* Associate Research Professor, Institutum Iurisprudentiae Academia Sinica.