

「您是否同意中油第三天然氣接收站遷離桃園大潭藻礁海岸及海域？」全國性公民投票案聽證會紀錄

時間：中華民國 109 年 9 月 17 日（星期四）下午 2 時 30 分—4 時 15 分

地點：中央聯合辦公大樓 10 樓會議室（臺北市徐州路 5 號 10 樓）

主持人：

黃秀端委員

領銜人：

潘忠政先生

領銜人之代理人：

張譽尹律師、陳憲政律師、蔡雅溼律師

領銜人之輔佐人：

何宗勳先生

學者專家：

吳明孝教授、高銘志教授、許玉秀前大法官、涂予尹教授

內政部：

林秉勳組長、許嘉玲專員

經濟部：

曾文生政務次長、吳志偉組長、邵屏華組長、林瑋浩科長

行政院環境保護署：

陳彥男科長

行政院農業委員會：

黃群策組長、吳兆揚科長、王中原專員

海洋委員會：

黃向文署長、許明雄專員、陳耀森專員

桃園市政府：

林立昌處長、盧永樂科長、游慧玲科長、黃敏慈股長、鄧雅蕙助理

台灣中油股份有限公司：

李皇章副執行長、黃志堅副處長、李荃和律師

客家委員會：

林九安技士

中央選舉委員會職員：

莊國祥主任秘書、謝美玲處長、高美莉處長、賴錦珖處長、唐效鈞科
長、黃宗馥專員、馬意婷專員、葉芷欣專員、張乃文專員、張凱棣科
員、劉尚瑋科員

1 司儀：

2 現在報告聽證會應行注意事項：

3 一、出席者須經主持人同意，始得發言。

4 二、禁止吸煙、飲食，並應將行動電話關閉或靜音。

5 三、對於發言者之意見，應避免鼓掌或鼓譟。

6 四、他人發言時，不得加以干擾或提出質疑。

7 五、發言時應針對議題，不得為人身攻擊。

8 六、為免延滯聽證程序進行，不得就主持人已處置或已明白告知為同一
9 問題者，再為重複發言。

10 七、未經主持人許可，不得於聽證進行中進行錄音、錄影或照相。經許
11 可錄音、錄影或照相者，應於媒體專區為之。

12 八、有違反前項各款之情事者，主持人得命其退場或為其他必要之處置。

13 九、每位發言請依所分配時間，在結束前 30 秒會按鈴一聲提醒，發言
14 時間結束時會按鈴兩聲，應即停止發言。發言時請靠近麥克風，以利收音。

15 聽證會開始，請主持人介紹聽證程序人員並說明案由、發言順序、時間
16 等事項。

17 主持人黃秀端委員：

18 提案人還有各位與會的專家學者、各機關的代表，大家好。

19 在開始之前，我先介紹一下我們今天的來賓。我們今天當事人是潘忠政
20 先生；然後，義守大學公共政策與管理學系吳明孝教授、清華大學科技法律
21 所高銘志教授，許大法官還沒來，淡江大學公共行政學系涂予尹教授；還有
22 內政部代表，經濟部代表還沒有來，中油代表、行政院農委會代表、行政院
23 環保署代表、海洋委員會代表、桃園市政府代表。

24 我們今天要討論的是提案人潘忠政先生在 109 年 7 月 7 日所提的「您是
25 否同意中油第三天然氣接收站遷離桃園大潭藻礁海岸及海域？」全國性公民
26 投票案，本會多數委員認為應依公投法第 10 條第 4 項規定舉行聽證會。

27 所以，今天非常感謝大家能夠參加今天的聽證會。今天聽證會其實主要
28 有五點議題，第一個就是說，本案係全國性或地方性之公民投票？因為它牽

1 涉到桃園，到底是全國性，還是地方性的？第二，本案是否逾越權力分立的原則，而屬適格之公民投票案？第三，本案是否為重大政策複決案？因為提案人提出是重大政策複決案。第四是本案是否為一案一事項？第五，本案是否提案內容不能瞭解其真意？六是其他事項。這是我們今天要討論的主題，所以就請大家能夠 follow 今天這樣的一個主題。

6 為了使整個聽證程序順暢進行，請發言者及在場人員能夠配合剛剛司儀所宣布的這樣一個注意事項。

8 我們今天聽證會整個時間的配當是，提案人之領銜人或其委任代理人陳述意見是 15 分鐘；學者專家、機構代表的話，整個是 55 分鐘，可是每個人發言是 5 分鐘，發言順序就依學者專家、機關代表；出席者問答的時間總共是 30 分鐘，可是每個人還是一樣 5 分鐘為限。

12 這樣應該沒有問題吧？

13 許大法官來了。因為我們剛剛已經介紹了所有人，這是許玉秀大法官。

14 我們現在就請我們的提案領銜人潘先生來陳述意見，今天是 15 分鐘，請。

16 領銜人潘忠政先生：

17 謝謝，我請我的三位代理人來陳述說明。

18 領銜人之代理人蔡雅滢律師：

19 首先，就第一題的話，我方是認為說，本案公民投票案是屬於一個全國性的公民投票案。

21 第一個，它是屬於公投法第 2 條的重大政策的複決，性質是屬於全國性公民投票。

23 第二點的話，憲法第 107 條的第 5 款跟第 8 款，電政以及國營經濟事業都是屬於中央立法並執行的事項，中油公司顯然是屬於國營事業。電政的部分的話，我們也認為本案雖然說是天然氣接收站，但事實上它跟電政是有關的。

27 相關的資料我們可以看到，經濟部國營會的年報裡面也有提到說，興建三接是可以供應台電大潭電廠，而且行政院也核定說，要在桃園興建觀塘工業區跟專用港。其次的話，行政院跟經濟部事實上也都針對中油三接就有提到它是為了燃氣發電所需。經濟部的網站，重大政策、推動能源轉型裡面，它所提到的政策，也就是增氣政策的部分，它的配套措施就是興建第三天然氣接收站。能源局的全國電力資源供需報告裡面，針對未來電力供給規劃的部分也特別提到說，興建第三天然氣接收站。所以，從這些相關的資料可以很清楚地看到，三接它不但是跟電政非常地密切相關，而且它也是行政院跟經濟部核定的一個政策。

1 其次的話，憲法第 111 條，「事務有全國一致之性質者屬於中央」。過
2 去在 102 年宜蘭縣環保聯盟曾經發起一個核四的地方公投，當時行政院主張
3 說，這是涉及到能源、涉及到電力供應，所以它認為這不應該是地方性公投
4 的事項，認為應該是全國性公投的事項。這個案子後來有經過訴願，法院也
5 是引用憲法第 107 條第 7 款跟第 8 款，以及憲法第 111 條，認為是屬於中
6 央。雖然我們認為是兩種都可以，地方跟全國性都應該有機會表達意見，但
7 顯然過去的見解認為是全國性的一個事項，我們認為本案應該採取相同的見
8 解。

9 第四點的話，就是說我們認為自然保育它並不是專屬於地方的，中央事
10 實上有非常多的權責。在文化資產保存法的第 4 條，它其實有規定中央，中
11 央也有主管單位；第 81 條，其實也有全國性的國定自然地景，而且要報經
12 中央主管機關審查；甚至第 110 也有講到說，如果地方主管怠於作為的話，
13 行政院跟中央主管機關可以限期作為，甚至代行處理，顯然中央是有一定的
14 權責。野生動物保育法的第 2 條也有中央主管機關的規劃；甚至第 10 條保
15 護區的劃設也是要層報中央主管機關；甚至中央主管機關如果認為有緊急跟
16 必要，也可以進行劃定保護區。海岸管理法第 3 條也有中央主管機關內政部；
17 它的第 8 條，中央主管機關也可以訂定整體海岸管理計畫；第 10 條，一級
18 海岸保護區是由中央目的事業主管機關擬訂；第 25 條，如果要在二級海岸
19 保護區以外的地方開發的話，是要中央主管機關來審核。內政部，也就是我
20 們的中央單位，依照海岸管理法所公告的整體海岸管理計畫，就本案所爭執
21 的所在地的藻礁，它事實上也把它列為保護標的，所以政府自己中央機關都
22 認定這邊應該要被保護。

23 再來是地方的保育主管機關它曾經發文主張說，應該要把這個地方的保
24 育層級提升到國定，然後建議說由農委會來劃設。而且我們曾經也向內政部
25 去申請劃設保護區，當時內政部的回文是說，行政院在 107 年 12 月 19 日的
26 時候，有召開天然氣接收站協調會議，當時有討論到劃保護區是由海委會來
27 擔任專職機關。

28 所以，從這些相關證據，不管是說從電政的角度、國營事業的角度，或
29 是保育的角度，顯然這個案子都是應該屬於全國性的公民投票案。

30 第二題的部分，逾越權力分立應該不是法定駁回的事由，而且本案也沒
31 有任何逾越權力分立的一個情形。

32 首先，公投法的第 10 條第 4 項，它就中選會可以駁回的事由事實上有
33 很明確的規定，那裡面並沒有提到逾越權力分立。

34 其次，在中選會的那個函文裡面所提到的大法官解釋釋字第 645 號解
35 釋，它事實上是講兩個部分，一個是立法院剝奪行政院人事權的部分，另外

1 一個部分是立法院除了立法權之外，是不是還有公投的發動權。顯然這兩個
2 跟我們目前的狀況事實上完全不相干，我們認為沒有援引的必要。

3 第三點的話，就是說雖然聲請人目前就相關的 19 個行政處分提起多個
4 行政訴訟，但是並沒有任何一個訴訟是直接針對本案的公投主文所提起的訴
5 訟。而且法院它所審查的，事實上是針對相關行政處分的一個合法性，而我
6 們本件公投所針對的則是一個政策。而且不管法院的結果，如果我們不用公
7 投把它消解掉，事實上將來它還是有可能再一直作出新的處分來，然後沒有
8 辦法達成我們最終保育的目的。

9 第四點的話，公投的制度，它本身是補足代議民主的一個不足之處。我
10 們也知道說，訴訟中事實上並沒有去禁止行政機關去變更它的政策，也沒有
11 禁止立法機關去修法，所以我們認為不應該說因為有相關的訴訟，然後人民
12 就不能去發動公投，去要求政府變更它的政策。因為人民的訴訟權是憲法第
13 16 條所保障的權利，而人民的複決權也是憲法第 17 條保障的權利，而憲法
14 第 2 條的主權在民也應該要被落實，所以我們認為不能說因為有相關的訴訟
15 就禁止我們去提起公投。

16 第五點的話，在過去的公投裡面，有同性婚姻相關的訴訟在進行中，還
17 有深澳電廠相關的訴願在進行中，中選會並沒有因為這樣而去禁止人民就相
18 關的事項去交付公投，所以我們認為本案從平等原則的角度，也不應該做不
19 一樣的解釋。

20 第六點的話，中選會的職掌只是協助人民去完成一個公投的提案，並不
21 是決定最終公投的結果，所以我們認為說，中選會它的行政權跟法院司法權
22 事實上在這個案子裡面是不可能衝突，也不可能違反權力分立的一個狀
23 況。

24 領銜人之代理人陳憲政律師：

25 有關本件第三個議題，我們認為本件是屬於重大政策的一個複決權。

26 所謂重大政策的一個複決，在最高行政法院 105 判字 127 號判決就已經
27 有明顯提到，它是說公民藉由投票對於進行中的一個政策行使最終的一個決
28 定權，換句話說，它就是對既存的一個政策決定是否要繼續地存續、廢止或
29 者是否決的制度，重大政策的一個提案複決，必然是對於反對已經通過的一
30 個重大政策來做一個進行。

31 本案我們認為它是屬於重大政策，主要有下面幾個依據：第一個，從經
32 濟部國營事業委員會的一個年報，它其實裡面就已經有提及說，關於觀塘工
33 業區以及專用港設置這樣的一個第三天然氣接收站的計畫。另外，在 105 年
34 9 月 17 日行政院的一個新聞稿，以及 107 年 10 月 12 日的經濟部新聞稿，分
35 別都有提到針對燃氣發電的部分，必須要加速地完成第三天然氣接收站。另

1 外，在經濟部的一個網頁，有一個標題是「重大政策」的標題，下標是「推
2 動能源轉型」的部分，裡面也提及中油公司正積極進行第三天然氣接收站
3 的一個計畫。最後是有關 107 年版本的全國電力資源供需報告，它在第 11 頁
4 也有明確地去說明說，在第三天然氣接收站等相關配套措施能源如期完成
5 下，經濟部已經規劃 108 年至 114 年發電機組的一個藍圖；有關於新擴建
6 的一個天然氣接收站，指的就是中油第三接收站的部分。所以，從這些的一個
7 內容我們可以知道，中油第三天然氣接收站蓋在大潭藻礁的這個地方，事實
8 上它是經過行政院核定，而且由經濟部積極推動的一個政策。所以，我們認
9 為這樣的一個是屬於中央的權責，而且是跟能源相關的重大政策。

10 本案的一個公投，它複決的對象就是我們剛剛所說明的，它是針對政府
11 為了確保燃氣發電所需的這樣一個興建計畫，我們認為這個部分是可以作為
12 重大政策來複決的標的。

13 議題四的部分，本案是否為一案一事項？有關公投法的部分，第 9 條第
14 8 項有說明說，公民投票提出，必須以一案一事項為限。本件公投其實在
15 主旨的部分，我覺得已經是相當地明確，它的主旨是說「中油第三天然氣接收
16 站遷離桃園大潭藻礁海岸及海域」，其實這裡面有一個重點是「遷離」這個，
17 我們主要是強調「遷離」的這一個部分。至於保護藻礁的這個部分，事實上
18 遷離之後，保護藻礁只是它的一個目的。另外，有關於海岸及海域的一個定
19 義，這個部分我們等一下會在議題五的部分去作說明。因此，我們認為事實
20 上有關於本件的一個提案是屬於一案一事項，並沒有超過公投法的一個範
21 圍。

22 領銜人之代理人張譽尹律師：

23 接下來，我針對議題五的部分來跟各位作說明。

24 議題五的內容是，本案是否提案內容不能瞭解提案爭議？領銜人這邊的
25 答覆是，本案提案內容十分清楚明瞭，顯無不能瞭解提案真意的情形。

26 理由的第一點，本公投案的主文是「您是否同意中油第三天然氣接收站
27 遷離桃園大潭藻礁海岸及海域？」這樣的語意相當清楚明確，一般人都可以
28 輕易地理解其真意，當無公投法第 4 條第 3 項第 5 款駁回事由的情形。

29 理由第二點，公投主文跟公投理由書的內容相符，並沒有矛盾。

30 這個部分我們要引用一則最高行政法院 103 年判字 637 號的判決，這個
31 判決是針對當時有一個您是否同意政府去簽 ECFA 這個公投的議題。當時中
32 選會是認為提案的主文跟提案的內容矛盾，以至於不能瞭解其提案真意，而
33 駁回該項公投。經由領銜人向行政法院提起訴訟，最高行政法院的判決認為
34 說，如果是提案的理由書寫的是程序性公投地，但是公投的主文卻要求投票
35 人做實質性公投，有這樣子相互矛盾而導致投票人沒有辦法瞭解提案真意的

1 時候，就是屬於公投法的無法瞭解提案真意的情形而予以駁回，維持了中選
2 會原來的處分。

3 當時在 ECFA 那件案子的時候，公投的主文是要求投票人是否同意，但
4 是公投的理由卻是一直都在強調政府在程序上面是不可以做這件事情，所以
5 有無法瞭解提案真意的情形。我們看一下本案的主文跟理由有沒有這樣的情
6 況，本案的主文是「您是否同意中油第三天然氣接收站遷離桃園大潭藻礁海
7 岸及海域？」就實質上是屬於重大政策的複決的公投，本案的公投理由書則
8 提出了這個重大政策複決公投的九大支持公投主文的實質理由，這九大理由
9 包括藻礁保育、能源轉型、氣候變遷、文化保存、公共安全、國防安全、國
10 際形象、法治落實及深化民主等九大理由，從主文跟理由看起來，並沒有矛
11 盾的情況。

12 第三個理由，如果覺得所謂的海岸及海域可能範圍不是很好劃定、不是
13 很好界定的話，也可以在公投理由書進行補充，使其更加完善，可以讓投票
14 人藉由閱讀理由書來瞭解主文所描述的海岸以及海域。公投法第 10 條第 5
15 項規定，中選會負有協助領銜人進行必要補正的法定義務，所以如果中選會
16 仍然認為提案內容有不明確的地方，應該協助提案領銜人在公投理由書裡面
17 加以補充。

18 我們這邊可以提出一個補充的建議，就是在理由書的前言的最後一段加
19 上一段文字，「前述的海岸及海域係指北起觀音溪出海口、南至新屋溪出海
20 口的海岸，以及由上述海岸的最低潮線往外平行延伸 5 公里的海域」。為什
21 麼我們會提出這樣子的理由書的建議文字呢？最主要有三項補充資料：第
22 一項補充資料是國立臺大理學院海洋研究所林尚瑩的碩士論文，他這邊有提
23 到在側掃聲納影像中的右側區域幾乎為藻礁地形，向海延伸的範圍至少 5 公
24 里，這個是有一個論文這樣子記載。第二個部分則是有關於我國的海岸管理
25 法第 2 條，對於海岸的定義，則是平均高潮線往海洋延伸 30 公尺等深線，
26 或平均高潮線往海洋 3 海浬涵蓋的海域，取其距離較長者為界。第三個補充
27 資料則是從我國相關的環說書、評估書的圖示來看，從觀音溪到新屋溪的海
28 岸及海域就是大潭藻礁的海岸及海域。

29 以上。

30 主持人黃秀端委員：

31 不好意思！時間到。

32 我們接下來就請與會的學者專家來發言，先請義守大學吳教授。我按順
33 序來，好不好？5 分鐘。

34 義守大學公共政策與管理學系吳明孝教授：

35 主席還有在座領銜提案人的團體、還有政府機關、還有各位先進，大家

1 好，我是義守大學吳明孝。針對今天鑑定的部分，我這邊謹供以下意見給大家
2 參考。

3 首先，第一個部分就是有關本案是否屬於全國性公民投票或地方性公民
4 投票，我這邊的看法是認為，其實如果根據目前現在相關的資料，以本案其
5 他涉及到是天然氣的輸入跟發電的國家能源政策，所以這個是屬於電業的部
6 分。此外，還有能源管理法涉及到有關能源進口這個部分，也是屬於目前中
7 央主管機關所處理的。所以，這個是屬於國家的一個重大政策，應該其實是
8 沒有爭議。

9 包括在海域的保育這部分，的確它有可能涉及到地方制度法第 18 條，
10 還有文化資產保護法有關自然地景，因為這個在各個法律部分是屬於地方自
11 治團體它可以作成一個權限。不過，我這邊大概補充一個觀點就是說，其實
12 國家重大政策跟地方自治事項在公民投票並不一定能夠互斥，也不是說全國
13 性一致的就一定只能全國性，因為我們在地方公民投票裡面限定的是地方自
14 治事項，所以也就是說其實這邊我要表達的是說，事實上它是一個具有全國
15 性公民投票，是在能源政策，但並不等於它排除了在地方自治事項裡面就其
16 他的部分也可能涉及到公民投票。所以，這邊的話，我想先做第一個補充。

17 第二個部分的話，這個有沒有逾越權力分立原則而屬於適格的公投案？
18 我想這個，其實我的結論是沒有。主要原因是因為司法審查的制度跟功能，
19 其實它不是在政策的形成跟決定，它主要是在這個政策進入到法律體制發生
20 法律的效力，但這個過程它的合法性，也就是說，司法權主要是針對法律的
21 解釋跟適用。所以，其實本案就算它可能涉及到其他目前正在法院進行的爭
22 訟，不過我們如果就以環評的這個案子來講好了，它也只是涉及到這個政策
23 裡面的一部，而且也不是全部。另外一個部分來講的話，這個案子的主文，
24 其實它就是屬於政策的問題，它並不是要求特定的個案法院應該怎麼樣去作
25 成判決，所以如果這個公投的主文它並沒有那個意思，它也就沒有去侵害司
26 法權這樣的一個問題。所以，這個第二個爭點大概是這樣。

27 第三個的話，它是不是一個重大政策複決案？這邊其實延續剛剛第一個
28 議題的部分，我這邊就大概再補充一下，就是說在 2018 年 10 月 8 日的環評
29 會，那個是討論這樣一個開發案，不過另外我補充一個 2015 年 8 月 17 日國
30 發會有針對這個投資計畫的預算去進行審議。雖然中油公司在形式上是屬於
31 私法人，但它是國營企業，它所有的投資計畫基本上都是屬於國家要另外再
32 循法定程序去編列預算跟核定，所以我想這個部分不會因為形式上它是一個
33 私法人，它就不是一個國家的重大政策，我想其實說它不是國家政策，這個
34 是有點挑戰我們的認知。所以，我想這個部分應該其實也沒有太大的爭議，
35 它當然是屬於重大政策的一個部分。當然它也是屬於複決案，因為這個很清

1 楚的是從環評到預算編列，現在都正在執行中，所以它事實上就是希望去做
2 否決的動作，這個是最高行政法院 105 年判字 127 號的意旨。

3 接下來，本案是不是一案一事項的部分，從文義解釋上來講，我這邊的
4 看法是說，它的表達是反對中油第三天然氣接收站興建在桃園大潭藻礁海岸
5 及海域，或是已經興建中或興建完畢應停止興建，並移出桃園大潭藻礁，所
6 以其實它的這個範圍應該就是在這個部分沒有爭議。當然可能提案理由會談
7 到其他的一些補充，不過因為它並不是公投效力所及的範圍。所以，主要在
8 主文的部分是不是一個案子？也就是說，我就只是要你遷離，而不是還要保
9 育其他的，這邊其實沒有提到這個部分，我覺得也是屬於一案一事項。

10 最後一個部分，就是有關提案的內容部分，因為時間上的關係，我這邊
11 大概是希望看能不能再做個補正，就是說其實這樣的一個提案主文它到底是
12 不是可以操作，這邊一個最大爭議是說，同意中油第三天然氣接收站遷離桃
13 園大潭藻礁的海岸跟海域，它遷離的那個點要從哪邊遷離？還是說，其實是
14 主張我反對它在現址繼續興建？因為在文義的解釋上，同意遷離並不等於反
15 對興建，因為你可能也是同意興建，但是只要不是在這邊，再蓋到其他地方。
16 另外一個，可能會有一些反對者會主張說，因為目前的案子是縮小到 37 公
17 頃，是不是已經在藻礁範圍之外？這個部分其實是不是也請提案領銜人內容
18 再做一個補正的說明？

19 以上。

20 主持人黃秀端委員：

21 對不起！如果等一下你有要補充，我們討論的時候再來。

22 我們接下來請清華大學科法所的高教授，也是 5 分鐘。

23 清華大學科技法律研究所高銘志教授：

24 主席以及與會的專家、以及領銜人，大家好，我今天也是大概針對領銜
25 人在公投法涉及的五個議題做逐項的說明。

26 第一個議題其實就是涉及說，本件到底是全國性的還是地方性的公投？
27 其實剛剛領銜人也提出了蠻多的佐證資料，我這邊是簡單的補充，就是說有
28 時候在決定是中央或地方事務，一個蠻簡單的判斷標準就是在許可的過程
29 中，有哪些中央的部會 involve 很深。其實我們也可以看到說，中油過去曾
30 經在媒體上主張說，這是一個經過內政部以及環保署同意的開發案件以及開
31 發許可，所以可見這個案件其實它的全國性的性質還蠻明顯的。然後，第二
32 個，其實我覺得可以作為佐證的資料，就是我來當聽證會的委員來了好幾次，
33 可是今天是我第一次遇到在座這排這麼多中央部會的，很多中央的部會，所
34 以從這也證明了、這也間接佐證說，其實這是一個全國性的事務。

35 然後，第二個議題涉及權力分立的部分，其實剛剛領銜人也有提到，釋

1 字第 645 號它要講的比較像是涉及人事決定提案的這個事情，到底能不能當
2 然適用在這件事情是蠻有疑義的，我也相當地贊同。特別是 2018 年蠻多的
3 公投案有些大法官處理，或各種的議題都有在相關的行政機關處理，所以我
4 會覺得說，議題二的部分，其實是不會去侵害到權力分立的問題，甚至有時
5 候公投的議題本身就是要去矯正既有的權力分立，或者說代議民主產生的一
6 些議題。所以，第二題其實我也覺得說，這是一個適格的公投案。

7 第三題，其實涉及說這是不是重大政策的複決案，領銜人其實有引用 105
8 年判字 127 號，裡面的濃縮結果就是反對已然通過之重大政策，所以本案就
9 是完全符合現在這樣的狀況。

10 不過在這個議題裡面，中選會這邊初步的意見其實是有提到說，這到底
11 是中油的政策嗎？還是，是經濟部的政策？剛剛領銜人也提出蠻多說明，其
12 實我們可以看到說，這件事情不只是經濟部的政策，甚至是行政院的政策。
13 然後，另外就是說，這件事情的確是中油提出來的，可是因為中油畢竟在我
14 們國家是一個國營事業，國營事業其實某種程度它跟經濟部的國營會或能源
15 局的監督關係蠻明顯，所以假如說沒有這些重大政策需要配合的話，中油也
16 不會提出這些東西。所以，我會認為說，這件事情應該是屬於經濟部或行政
17 院的重大政策，其實是無誤的。

18 然後，第四點跟第五點，我就綜合一起來談。我覺得就是說，在相關的
19 討論當中，其實會發現到，好像這件事情是不是一案一項，或者是能不能瞭
20 解提案真意，我自己看的感覺，並不是出現在本文本身，而是出現在理由書，
21 因為現在理由書的寫法，讓人家感覺好像你要討論的政策是什麼都要包含。
22 比如說以我自己目前來看，其實第二點這個能源轉型的部分，就好像又要提
23 到「非核」、又要提到「減煤」，那個不是 2018 年已經做過的一些公投了，
24 可是在這裡又提到這些？然後，比如說像第五的公共安全的問題，又好像你
25 是說那邊有很多工廠，會影響到這個公共安全的問題，所以問題好像是出在
26 那些工廠很危險，那些工廠是不是也要遷出那個地方，那你的公投的意思是
27 不是也要包括這些地方？所以，我會覺得說，其實比較大的問題是目前這個
28 理由書想要涵蓋的範圍有點寫得過廣。其實我們要講的，某種程度來講，是
29 那個接收站本身對於生態造成的一些影響，甚至這個接收站它要供氣給台電
30 大潭沒錯，可是這一塊是不是可以切開？這一塊也都可以思考。所以，其實
31 四跟五假如說能夠在理由書的部分做一些修正，我是認為可以的。

32 然後，另外，第五個部分其實就變成說，目前的範圍因為已經開始施工
33 了，整個計畫都核定了，至少我們可以確定它要遷出原來現在施工的那個地
34 方，所以是可得確定的。只是剛剛領銜人認為說，在理由書納入，我會覺得
35 說，假如為了明確性，為什麼不妨在主文裡面直接寫？

1 謝謝。

2 主持人黃秀端委員：

3 好，謝謝。

4 我們接下來請許大法官，也是 5 分鐘。

5 前司法院大法官許玉秀：

6 主席、各位先進，我想我主要應該是針對權力分立這一點吧！第 645 號
7 解釋，大家前面也已經都解釋、都說明了，大法官甚至不認為立法院立法權
8 發動公投是違反權力分立原則的，主張違反的是我，最主要就是因為我認為
9 立法權不能夠片面地去做重大的政策，它是跟行政院要互動，要互相共同決
10 定的。但即便是這樣，也跟本案沒有關係，因為本案並不是在討論這樣的問
11 題。

12 不過，我想會有這個問題是因為可能想到說，萬一這個訴訟認為中油的
13 這些處分都是合法的，然後中選會也准許公投，這樣會不會發生權力衝突的
14 問題？我想這也應該沒有問題，為什麼？因為就算是提案人敗訴，假設是這
15 樣，也只表示在法院這些處分做決定的時候，它是針對形式的審查，基本上
16 也是審查說，例如環評有好幾個項目，環評是不是符合形式要件。法院在專
17 業上沒有能力替這樣的環評是不是沒有問題背書的，就這一點來說，本案提
18 案人在談的，是實體上是不是會破壞環境的實體問題，所以法院沒有能力對
19 這個部分做決定，換句話說，這個部分不會有決定的。中選會的立場呢？中
20 選會不是能夠決定公投的結果如何的，中選會也不過就是在幫助人民、在協
21 助人民完成一個公投事項，所以這兩個並沒有權力互相衝突的問題。因此，
22 這裡透過第 645 號來談權力分立是扯得太遠了一點。

23 那麼，其次我想……這樣已經過了 3 分鐘。有一個在這裡面沒有問的，
24 但是我非常想要說的，因為我在第 645 號的意見書非常地明白認為，行政機
25 關也就是所謂的原來的公投審議委員會，根本不應該有這樣一個委員會來審
26 查人民的公投提案，這是對人民公投權利的限制。我知道在上一次的修法過
27 程，有人主張說，當然應該要審查，至少要做違憲審查，但是做低密度的審
28 查，我不太聽得懂他的「低密度」是什麼意思。但是我在想，所謂的審查，
29 對我來說，就是形式審查，只能做形式的審查，而不能做實體的審查。

30 而形式審查是到什麼地步呢？如果他的「低密度」跟我的「低密度」意
31 思一樣的話，那就是違憲是最基本的。比方說現在我們知道通姦罪除罪了，
32 大法官認為通姦違憲，已經作成這樣一個解釋，但是有人說我們要來弄個公
33 投，通姦還是應該要加以處罰、要入罪，這很明顯的就跟大法官已經作成的
34 解釋不一致，這個根本不需要去看為什麼，他裡面的理由到底哪一種主張是
35 對，這個不需要審查！但是你只要看到這一點就可以說，這個就不能夠准，

1 否則一定發生衝突。

2 因為公投不是民意，公投做了，就要有拘束力，而你讓兩個有拘束力的
3 同時存在，本身就是不可以。所以，如果當初 2018 年對於反同能夠去成立，
4 它絕對也不能夠說同婚是合憲的，也一定不是這樣，而是說可不可以在民法
5 規定，它一定會繞著路走，不會直接，這種叫做「形式審查」。

6 至於跟現行的法律規定不一致，這一點基本上不太需要考慮，為什麼？
7 因為不是要改變現行的法律，就不用去尋求公投的途徑了。如果說跟憲法的
8 規定不一致，這也未必不行，只是看你怎麼去陳述。例如說我們的國家叫「中
9 華民國」，我如果要提一個公投是說，我們來修憲，把國號改掉，好不好？
10 這樣就不是跟憲法不一致。以這個例子為例，就是說這個並沒有什麼不可以
11 的。

12 主持人黃秀端委員：

13 好，謝謝。

14 我們接下來請淡江大學涂教授。

15 淡江大學公共行政學系涂予尹教授：

16 主席、各位先進，大家好。其實我今天有準備大概 4、5,000 字的發言稿，
17 如果幕僚認為說，需要也適合的話，會後我會再提供。以下針對這五個議題，
18 逐一發表我的意見。

19 首先，針對議題一的部分，就是這個案子應該是屬於全國性或地方性公
20 投，我的結論跟剛剛前面幾位先進的表達一樣，我認為它是一個全國性的公
21 投。

22 因為參照公民投票法還有地方制度法的意旨，最主要要區分全國性或地
23 方性的公投，關鍵應該是在於說，本案公投系爭標的到底是涉及到中央事項
24 或地方自治事項而定。參考地方制度法第 2 條第 2 款以及憲法第 107 條跟第
25 110 條的規定，我們可以知道說，中央或是地方的事項最主要的一個劃分應
26 該是在於說，到底這個標的本身、事務本身是由中央立法並執行，或者是由
27 地方自治團體立法性執行，也就是立法或決策的權限所在。

28 我歸納有關於本案所涉及到的第三天然氣接收站的場址擇定的問題，可
29 能它背後的背景是涉及到藻礁的保育。那麼有關於藻礁的保育，它大概最主
30 要的一個理由，或是說它的正當性，可能包括了氣候變遷、包括了文化保存，
31 還有包括了國防安全，這三個是我個人認為比較關鍵重要的事項。其中氣候
32 變遷的部分，可能分別該當在憲法第 107 條第 5 款所謂的電政，或者是第 1
33 款所涉的外交，因為氣候變遷可能會跟外交事務有關，另外就是國際貿易的
34 政策，或者是涉外的財政經濟事項等等，這些莫不屬於是中央立法並執行的
35 事項；文化保存或國防安全，也是基於相同的一個意旨。我認為說，從憲法

1 的規定本身，其實就可以作出這樣一個界定，因此它應該是屬於一個中央事
2 項，這個事項應該是屬於全國性的公民投票。

3 有關於第二個議題，是不是違反所謂的權力分立原則這個議題，也是跟
4 剛剛幾位先進的意見相同。

5 首先，第一點，釋字第 645 號解釋的標的，主要有兩個：第一個是針對
6 說，立法院來發動公民投票，這樣子有沒有違反權力分立的原則？第二個是
7 有關於說，舊的公民投票法裡面，有關於公投審議委員會它的委員資格的一
8 個設定，立法院的設定有沒有侵害到行政權的問題？可是我們今天主管機關
9 所垂詢的這個議題是針對說，這個公投案的發動同時已經有系爭相關的幾個
10 個案繫屬在法院之中，彼此之間是不是有抵觸權力分立？我認為說，這個在
11 標的的選擇上其實是不相關，所以不應該來援用第 645 號解釋。

12 第二個就是說，就算是回到這個案件本身，我也去看了一下提案人或是
13 藻礁保育團體所發動的幾個繫屬中的個案，我數一數有 6 個左右，大概都是
14 針對環評、環說，或者是訴願，包括是撤銷或廢止、或停止執行，都是這樣
15 子的一個標的，也就是說，它是針對非常地具體、特定的行政處分本身。不
16 過本件公投案針對的是政策，就是重大政策的複決，所以一個是政策，是抽
17 象的、一般性的，一個是具體的、特定的行政處分，兩個之間並不相關，標
18 的並沒有抵觸。

19 第三個是說，貴會其實也有處理過類似的個案，當時並沒有認為說違反
20 權力分立，就是在民國 107 年、2018 年的時候，游信義先生曾經有提起說，
21 你是否認為民法的婚姻應該限於一男一女來締結這樣子一個公投提案。當時
22 我看到貴會的資料顯示是，107 年 1 月 24 日提案送進來，4 月份的時候開聽
23 證會，不過我另外查到說，原告呂欣潔還有陳凌兩位有提起一個有關於同性
24 要依照民法以及戶籍法來辦理結婚登記的案件，當時是在 107 年 1 月 4 日在
25 臺北高等行政法院作成判決。如果照這個時序推斷的話，就是在游信義先生
26 提起公投案的時候，這個案件可能正好是它的上訴期限前後，至少在游信義
27 先生的案件進行聽證會的時候，這個案子一定是繫屬在最高行政法院裡面，
28 所以當時我們並沒有因為有相關個案繫屬在法院就認為說，這樣子違反了權
29 力分立，我們就不應該在這個案子裡面採取一個不同的標準。

30 第三個就是有關於本案是否屬於重大政策的公投，我的看法也一樣，就
31 是說因為本案畢竟涉及到有關於經濟部的事項，畢竟中油公司是國家百分之
32 百持股的一個公司，依照國營事業法第 18 條的規定，它相關的年度營業計
33 畫必須要先經過主管機關也就是經濟部的一個審議通過核定，剛剛諸位也有
34 提到說，包括經濟部、包括行政院、包括國發會針對它的預算或是計畫都有
35 經過核定。所以，種種的因素綜合起來的話，它是屬於一個中央的重大政策，

1 應該沒有疑問。

2 剩下有機會的話，待會再補充，謝謝。

3 主持人黃秀端委員：

4 OK，好。

5 現在 4 位學者專家都已經發言完畢，我們接下來請機關代表。我們首先
6 先請內政部的林組長，也是 5 分鐘，請。

7 內政部林秉勳組長：

8 主席、各位先進，內政部所以要來參加聽證，先就涉及到內政部的法規，
9 還有本案依法提出申請由內政部許可的處理過程跟大家作報告。至於這個提
10 案公投後續的處理，我們就尊重中選會跟今天聽證會的結果。

11 跟內政部相關的，因為中油公司提出第三接收站的開發申請，它是依區
12 域計畫法跟依海岸管理法這兩部法規，分別都有要開發利用的行為都需要提
13 出申請經過許可才可以去進行，這個在 108 年 3 月跟 108 年 4 月分別都有經
14 過審議許可。

15 我要說明一下，在這個更早之前，在民國 92 年，其實第三接收站的前
16 身是 92 年經過經濟部依促進產業升級條例，這是一個經濟部的開發工業區
17 的法規，它依促進產業升級條例報編，也經過內政部區域計畫委員會依區域
18 計畫法第 15 條之 1 的規定受理審議通過，在 92 年 5 月 19 日已經許可，這
19 個許可的內容包括工業區的開發，它的案名叫做「觀塘工業區」，觀塘工業
20 區外面還有一個專用港，其實都在 92 年的許可函內容裡面。所以，在還沒
21 有第三接收站之前，已經依工業主管機關的促進產業升級條例、依土地使用
22 主管機關的區域計畫法的規定，它是一個合法的、可以去進行開挖使用的工
23 業區。

24 所以，在這樣的前提之下，應該是 106 年中油公司才開始又跟內政部來
25 提出申請，它提出申請是要變更原來的工業區跟工業專用港的計畫；它在 107
26 年的時候提出觀塘工業區開發計畫的變更案，也提出含工業港細部計畫的變
27 更案，分別由內政部受理；經過區域計畫法的規定，由區域計畫委員會審議
28 通過，在 108 年 4 月 23 日發給許可。就是它依區域計畫法經過審議許可的
29 工業區，經過再變更，再變更案也經過審議通過的案件，所以大概涉及到區
30 域計畫法的部分是這樣。

31 另外一個是根據海岸管理法，因為海岸管理法第 25 條也有提到，在海
32 岸地區的特定區位，他要來申請開發，在一定規模以上，這類案件是屬於要
33 申請開發經過許可才可以去進行，它也依海岸管理法提出申請。

34 這個案子有分兩個階段，一個是工業區要申請變更，工業區的部分，我
35 們當時審議是有條件地通過，當時的通過條件是因為它有一部分的工業專用

1 港的環評審查還有細部計畫都還沒有提出，環評審查其實各界比較關注，它
2 還有一些討論沒有定的內容，所以第一次在海審會條件通過的，就是只針對
3 沒有爭議的、它已經填築完成的 5 公頃，還有聯外道路，可以去開發使用。
4 第二次跟海岸管理法的主管機關提出申請，是環境影響評估已經審查通過，
5 它提了一個迴避替代的修正案，大幅地調整它的整個規劃配置，經過環評通
6 過以後，它再向內政部根據海岸法成立的海岸管理審議會提出申請，經過審
7 議以後也通過，所以在 108 年 3 月 26 日發給許可。

8 所以，這兩個在內政部受理審議通過的案件，當時這兩個許可的條件我
9 們綜整一下，有幾個理由：

10 第一個是，它是依區域計畫法第 15 條之 1、依海岸管理法第 25 條申請
11 許可的案件，這個中油的第三接收站已經依環境影響評估法通過提出迴避替
12 代方案，縮小開發規模，從原來的 54 公頃，跟內政部申請是……抱歉！94.5
13 公頃縮小為 24.5 公頃，而且把原來大面積要填築的，都改成用棧橋而且比較
14 外海的填築計畫案，中油也承諾它會避開藻礁所在的 G1、G2、G3，讓這些
15 藻礁的區域維持現況不開發，這是中油的承諾也是核准的事項。

16 第二個是，因為當時陳情的團體是有主張說，它有珍貴的資源，要劃保
17 護區，所以我們有附帶一個決議是說，假設後面依法劃設保護區以後，中油
18 願意承諾要剔除後來公告實施這個保護區的範圍。

19 所以，在這兩個條件之下，我們內政部的區委會跟海委會都同意它可以
20 來進行後續的審議。

21 主持人黃秀端委員：

22 對不起！我們時間到了。

23 內政部：

24 謝謝，以上的報告。

25 如果有需要的話，我們內政部再來作說明。

26 主持人黃秀端委員：

27 好。

28 我們接下來請經濟部代表曾政務次長來發言，也是 5 分鐘。

29 經濟部曾文生政務次長：

30 主席還有各位委員，大家午安。

31 我想這一個公投案的狀況是這個樣子，就字面上來講，它討論的不是天
32 然氣政策，它討論的是一個選位置的問題。我覺得在這一問題上面，因為
33 選址的部分在程序上是中油公司做選址的工作，可不可以讓中油公司先來
34 談，然後等一下我們進一步會補充中央政府就是經濟部作為主管機關來講，
35 我們就整個政策的看法是如何？可以這樣嗎？

1 主持人黃秀端委員：

2 好，中油。

3 台灣中油股份有限公司李荃和律師：

4 主席、各位先進好，我們這邊中油的立場是這樣，就是說環保當然非常
5 重要，只是說它變成一個公投案，我們講得如果白話一點是說，假如它真的
6 可以提案，最後也過關了，需要中油做什麼，或者是不是應該中油去執行？
7 所以，我們對於這個公投是否能夠成案、是否合法，其實會有幾個疑慮，希
8 望可以就教各位來參考。

9 剛剛幾位老師都有提到權力分立的問題，認為無違權力分立。我這邊也
10 非常贊同許玉秀大法官說到的，這跟第 645 號解釋沒有關係，但是我這邊還
11 是會認為說，雖然不是以第 645 號解釋來談權力分立，公投到底有沒有權力
12 分立的疑慮，也就是公投有沒有可能做這樣的審查？從公投修法後的第 1 條
13 第 2 項，我認為這個條文其實可以作為公投原則上是做形式審查，但是應該
14 還是有一點點實質審查的空間，只是這個實質審查的範圍可能大家可以再討
15 論，包含到可能是一個結構性的弱勢等等。

16 今天是提到說權力分立的問題，我想提出兩個問題，從中油的立場來看，
17 第一個是效力的問題，第二個是對象的問題。所謂的效力，剛剛我也非常同
18 意老師們有提到說，這其實是針對政策，而不是針對正在進行中的案件，包
19 含到處分或環評、或判決的結果，可是如果今天這個公投的結論跟判決的結
20 果是某程度的重疊呢？因為現在是一個選址的問題，選址當然會經過像是環
21 評，或是環評會是選址、場地選定最主要關鍵。我們也同意說，法院可能是
22 沒有太實質的能力可以知道說這到底對環境有多少的破壞，不過相對的，我
23 們也可以去問說，民眾是不是更適合或更專業？我相信法院不是這個問題的
24 專業，民眾可能也不一定是，但是他一定有政策參與的空間，這個我們也同
25 意。

26 可是回到剛剛的問題是說，如果今天這個投的結果，它其實就完全會跟
27 法院判決認定環評過或是不過，也就是可以蓋在這邊還是不蓋在這邊，有高
28 度的重疊，政策的投票最後也是要去執行，所以提出權力分立的問題，應該
29 是在這個角度上去想說，會不會未來任何這種環評通過或是不通過，或是對
30 環評通過的，都藉由一個政策性的公投？因為所有的處分或所有的判決最後
31 其實都可以用政策的敘述句來敘述，就是說我其實只是在投政策，可是投完
32 的結果會不會跟判決的結論是抵觸的或衝突的？當然我們並沒有認為說，司
33 法判決一定是最大，都不能去推翻，只是說適不適合在這個競逐過程，都可
34 以用公投來展現？

35 這個時候就是要提到了剛剛其實提案人也有講到的兩個案件，我們認為

1 如果再做更細膩的觀察，確實過往很多的公投案有訴訟案件在進行中，中選
2 會也沒有說不能投。可是就以同婚這個案例來說，它其實是立法原則的創制，
3 也就是說，到底在民法裡頭還是要去專法，就是說民法有沒有限於一男一女，
4 最後就影響到第 748 號解釋之後，適用專法，還是可以直接去修民法，所以
5 它當然是在修法層次，不是政策層次。不僅僅是政策層次，所以它對判決不
6 會有影響是因為它投得過跟投不過，其實法條就該修或該制定，或該怎麼去
7 落實，審理中的案件本來就會受到影響，它並不是針對說，當時有兩個人要
8 去作結婚登記，把它抽象化成政策是可以還是不行。

9 至於深澳電廠案，我認為跟這個案子其實可能會比較接近一些些。不過
10 其實深澳電廠案當時的那個提案方式是寫說，「您是否同意確立『停止新建、
11 擴建任何燃煤發電廠或發電機組』，然後寫個括號「(包括深澳電廠擴建)」，
12 所以其實它的這個提問句並不是一個純粹的地點選定。當然我們知道說，今
13 天如果要對藻礁的問題作討論，一定是跟地方選址、選定會有關係，只是我
14 們仍舊會質疑一個問題是說，它的效力如果跟法院現在在審理的環評會有重
15 疊，對於又是中油，中油確實不是行政機關，雖然剛剛幾位老師都有提到百
16 分之百受到國家持有，這個我們知道，可是它畢竟還是一個法人，所以中油
17 到底有沒有辦法作為投得過或不過實際上去執行的這個對象？

18 所以，這大概是我們對於是不是會違反權力分立認為可能用效力的觀
19 點，也就是它的結論會不會跟判決有高度的重疊跟對象的觀點，就是中油適
20 不適合是這個政策被投的一個決定者所提出的一些基本意見。

21 主持人黃秀端委員：

22 好，謝謝。

23 我們回到曾次長。

24 經濟部曾文生政務次長：

25 謝謝主席、謝謝各位委員，我簡單說明一下我們對這一個公投案的看法。

26 人民會做最後的決定，作為行政機關，我們一定是尊重，就是說人們作
27 為一個重大的政策的決定者，但是在這一個題目上面，我們不免會有一些疑
28 惑。重點是這個樣子，就是之前公投提出來的幾個有關的事項，它原則是：
29 第一個，它要求你逐年減少火力，這是政策；另外一個事情是，它告訴你
30 不要再興建燃煤電廠，這個是政策。但在這一次的這個提案裡面，我們遇到
31 比較有意思的事情是，原則上在我的理解，這一個案子是支持臺灣轉型往天然
32 氣的方向走的，但是不要蓋在觀塘。

33 意思是說，它告訴你，政府你永遠有機會做得更好，你如果選擇一個適
34 當的地點，我們是支持的。我們會面對到一個問題，就是說政府永遠可以
35 做得更好這樣子的一個選擇，如果是擺在可能是鄰避設施……因為這個是天然

1 氣接收站，未來也有可能是其他類似電廠等等的一些設備，如果它是一個鄰
2 避設施，我們的主張是永遠政府都有機會做得更好，你只要選擇別的地方我
3 都支持，這樣子的一個案子是不是可以成為一個公投案？這樣子會不會違反
4 自利防堵的一些原則？我覺得這是我們在思考的。

5 就是就政府來講，我們在推動能源轉型的政策，我們在改變我們的能源
6 結構，我們一定會有一些汰舊換新的過程，我們也需要增加天然氣的接收站，
7 這些事情都在做，但如果我們的選擇是原則我們都同意，只要不是蓋在哪些
8 地方就好，這樣子的一個公投方式放在其他的能源建設上面，是不是可以形
9 成一個提案？這是我們最顧慮的。就一個經濟建設推動跟能源建設推動的部
10 會來講，我們擔憂的是這樣子的問題如果可以反覆地來公投，政策未來的推
11 動上面，是不是一個可以持續進行的工作？這是我們最擔憂的問題。

12 當然我們會尊重委員會的決定，我們只是把這個問題在它整個公投的提
13 案上面最後表現出來的其實不是政策，是選擇位置，而選擇位置如果遇到了
14 鄰避設施的時候，包括未來可能有焚化爐的建設，地方政府也可能推焚化爐
15 的建設，等等相關的建設如果出現的時候，我們要怎麼樣來面對這樣子的問
16 題？這是我們的顧慮。

17 我覺得說，作為主管機關，前面的程序的合法性如果都沒有建立的話，
18 我們沒有辦法走入開發階段。剛剛內政部的代表有說明了它的程序合法性，
19 我想程序合法性這一個部分我們都已經完成，現在最後的一件事，就是政策
20 聽起來也同意改成天然氣，但只要不要在這個已經就好，這樣子的一個公投
21 如果都可以持續地推動，未來我們會面對多少這樣子的公投？我想作為主要
22 的主管機關，我們會憂慮的是這樣子的問題。

23 主持人黃秀端委員：

24 好，謝謝。

25 我們接下來請行政院環保署陳科長。

26 行政院環境保護署陳彥男科長：

27 主席、各位與會的委員，大家午安。公投法的主管機關是中選會，我們
28 環保署原則是尊重中選會以及這次聽證會的一個決定。

29 就這一次的聽證會，聽證議題二，本案是否逾越權力分立的原則而屬適
30 格的一個公投案，有提到本案提案領銜人跟環保署就相關環評處分訴訟中，
31 這一種訴訟案件得否為公民投票的一個標的，有釐清必要的一個情況。環保
32 署的意見如下：

33 依照公投法的規定，若屬於全國性的公投，其適用標的，除了依照憲法
34 規定舉行公投者外，必須屬於抽象性、一般性的一個法律、立法原則跟重大
35 政策有關的創制或複決。也就是說，如果是屬於具體性的規範，例如行政機

1 關的行政處分、法院的判決，是否可以作為全國性的公投適用的標的，其實
2 有它的疑義。

3 依照公投案的一個提案內容，涉及的一個前提事實是已經有環評審查通
4 過的審查結論、觀塘工業港的環境現況差異分析及對策檢討報告、觀塘工業
5 區環評報告書藻礁生態系的因應對策、環境影響差異分析報告等環評書件審
6 核修正通過的這些環評處分，以及經濟部核發的一個開發許可處分，目前都
7 已經在執行中，應該是屬於已經作成的具體規範及其執行的事項，而不是屬
8 於抽象性、一般性的一個事件，提案人雖然是以重大正的複決為提案，但是
9 依照公投法第 2 條第 2 項的規定，於法似乎沒有那麼符合。

10 另外，提案人等以法律上利害關係人的地位對於我剛剛所提到的這些相
11 關的環評處分，分別訴請程序再開的課予義務訴訟、撤銷審查結論的訴訟，
12 以及最近又再度提出的處分停止執行之訴，目前都在行政法院的一審或上訴
13 審審理中，訴訟程序都還沒有終結，解釋上應該認為本公投案以前開的一個
14 公投內容，似乎不符合公投法規定的所謂全國性公投要件。

15 另外，公投案主文所附的一個理由書裡面，有提到環評的相關事項，我
16 們再做一個補充說明。

17 環保署在 107 年 10 月 8 日召開環境影響評估審查委員會第 340 次的會
18 議，該次會議討論桃園市觀塘工業區工業專用港環境影響說明書環境現況差
19 異分析及對策檢討報告、桃園市觀塘工業區工業專用港環境影響說明書環境
20 影響差異分析報告、桃園縣觀塘工業區開發計畫環境影響評估報告書藻礁生
21 態系因應對策，以及桃園縣觀塘工業區開發計畫環境影響評估報告書環境影
22 響差異分析報告等四案，經過與會的環評委員跟相關機關表示意見，而且審
23 酌了未與會環評委員的書面意見之後，四案經過表決審查通過。

24 觀塘工業區跟工業專用港等兩案，都是屬於民國 88 年到 89 年之間已經
25 通過的環評審查的案件，是因為我們環保署重視本案開發對於環境現況可能
26 造成的影響，例如大潭藻礁生態系等，所以要求觀塘工業港要依照審查結論
27 來提出環境現況差異分析及對策檢討報告送審。綜整我們後續審查過程中所
28 關切的議題，包括環評委員、專家學者、民間團體大多聚焦於藻礁、柴山多
29 杯孔珊瑚以及海域生態系的保護，因此在這一個共同保護的標的下，陸續依
30 照環評法納入相關的案件來併審，而且經過我們署裡面的環評委員會作成相
31 關的決議，包括：

32 依照環評法第 18 條來命開發單位提出觀塘工業區因應對策，就工業區
33 範圍的藻礁生態系來研擬保育對策的要求，該因應對策對於生態保育是具有
34 正面的一個助益的。

35 第二點是工業區的開發單位基於迴避對現況調查發現有殼狀珊瑚藻覆

1 蓋以及柴山多杯孔珊瑚分布的區域，開發面積從 232 公頃縮減到 23 公頃，
2 LNG 儲槽從 9 座減少為 2 座，而且不施作北堤，而且用棧橋來作連接，來提
3 升變更之後的一個沿岸流海水自然交換的程度。

4 第三個，工業港的一個碼頭海堤長度從 2,860 公尺所較為 1,688 公尺，
5 僅保留 1 座 LNG 的碼頭，跟 1 座的備用碼頭，刪除其他的 8 座碼頭，南防
6 波堤從 800 公尺縮減為 450 公尺，原本的碼頭後線用地面積從 31 公頃縮減
7 為 21 公頃，而且不設置原本位在觀新藻礁保護區的 3 道突堤，而且把防波
8 堤跟碼頭位置向外海評議 20 公尺以上，來減低港灣開發對沿岸流的影響程
9 度。

10 基於上述這一些觀塘工業區跟工業港案的一個退縮開發行為的變更，以
11 及因應對策的執行，它已經避開了現況調查發現有殼狀珊瑚藻覆蓋以及柴山
12 多杯孔珊瑚的分布區域，而且可以降低港灣開發對沿岸流海水自然交換等影
13 響程度。

14 所以，我們環評委員會基於變更後的環境影響程度，其實相較於原本環
15 評內容明顯降低，是屬於對環境友善的規劃，才會決議審核修正通過，並沒
16 有理由書所稱的法治未落實而且環評過程受到政治決定影響大的這種情形
17 發生。

18 以上說明。

19 主持人黃秀端委員：

20 好，謝謝。

21 我們接下來請農委會。是黃處長組長嗎？

22 行政院農業委員會黃群策組長：

23 組長。

24 主持人黃秀端委員：

25 好，請。

26 行政院農業委員會黃群策組長：

27 主席謝謝，各位大家今天好，我們農委會今天對於聽證會五個議題其實
28 沒有其他的意見跟補充說明，會尊重今天委員會的決定，以上。

29 主持人黃秀端委員：

30 OK，好。

31 我們接下來請海洋委員會黃署長。

32 海洋委員會黃向文署長：

33 主席、各位與會代表，大家好，這邊是海洋委員會。

34 我想海洋委員會就之前提到關於野生動物保育法還有文化資產保存法
35 相關的海洋跟海域保護的部分，在中央跟地方的職權上有明確的分工，我們

1 跟桃園市政府也有進行合作。

2 至於今天的五個聽證議題的部分，我想就尊重中選會的決定，謝謝。

3 主持人黃秀端委員：

4 好，謝謝。

5 我們接下來就請桃園市政府代表。

6 桃園市政府林立昌處長：

7 謝謝主席，以及各位學者專家，還有領銜人，桃園市政府的意見如下：

8 其實觀塘這次天然氣接收站的這個議題，因為它涉及到天然氣的發電，
9 跟整個電政的業務，在本體上屬於國家能源政策，還是屬於中央的權責，所
10 以說它不是屬於桃園市政府的地方能夠辦理的權責。因此，未來有關興建地
11 點的選擇，本府就尊重中央主管機關的決定。

12 現在本府所能做的，就是監督中油公司在第三天然氣接收站的一個施工
13 期間，能夠落實各項環境保育，跟施工的一個防護措施。如果有違反環評的
14 相關規定的話，我們就依照環評法的規定相關辦理。

15 以上是桃園市政府的說明。

16 主持人黃秀端委員：

17 好，謝謝。

18 所有的出席者都已經陳述意見了，我們接下來就進入下一階段時間，也
19 就是答詢的時間。我們就開放答詢，有沒有要先？

20 前司法院大法官許玉秀：

21 剛才經濟部的代表提到說，政策這樣子，只是說政府怎麼樣做得更好，
22 似乎把它導向說，我們現在要談的是一個政策如何執行的問題，如果這個案
23 子擋掉了，將來要做別的開發，我想你的意思大概是這樣，是不是又要來一
24 次公投？如果是這樣的話，我會覺得說，這個假設是建立在你對於過去的理解，
25 而不是對於未來的。對未來的想像，其實是不切實際的。怎麼說？因為
26 根據內政部的說明，這個工業區的核准是 92 年、2003 年就已經決定了，如
27 果你是這樣子想的話，這個就是既定了，不做這個，我們還可以做別的。現
28 在的問題不是這樣，是眼下你做了這個決定，說要當接收站，但是它涉及到
29 整個藻礁的保育問題，把這件事情排除，並不是說這裡就是愛做什麼做什麼，
30 其實它也等於就是說，將來政府……因為當初設這個工業區的時候，應該還
31 沒有人去發現藻礁的問題，是現在、後來問題才發現的，政府已經知道說有
32 這樣問題的時候，它就要做一個抉擇，藻礁如果是無論如何它的觀光價值或
33 是它的什麼價值很高的話，是要以那個為優先的。

34 當這一個中油的接收站公投通過，就是說這是不可以，把它否定了之後，
35 政府不可以自己愛做什麼就做什麼的，政府就是必須要跟人民去討論。已經

1 告訴你有這樣子的顧慮了，你就應該去討論，而不可能說，還有一個我們再
2 來公投一次，再來哪一次，你就要做一個更徹底的決定，然後要做一個更公
3 開的、更廣泛的諮詢來做一個決策，這樣才對。而不是說，反正它是工業區，
4 我現在就不要改，以後弄了不成，再來開發另外一種工業區，哪一種你們就
5 再來一次，我想這不是一個人民期待做事情的方法，我也不認為國家應該認
6 為它這樣做是對的。第一個，所以，我認為你的假設是不存在的。

7 第二個，關於中油的代表，我希望能夠聽清楚一點，因為所謂的效力的
8 問題、有權力分立的問題，其實我覺得那裡聽得很模糊，不是非常地清楚。
9 這個涉及到……因為我必須說，對於雙方的訴訟裡面的具體訴訟事件是什
10 麼，我不是完全很清楚，這是不是一定會造成兩邊的衝突？依我剛剛的想法
11 就是中選會的行政權，現在所謂的權力分立是中選會的問題，對不對？中選
12 會萬一准了，做了一個決定是造成互相衝突的，但是中選會做的決定沒有
13 啊！中選會只是協助人民行使他的公投權而已，並不是去對那個公投最後的
14 正確與否、它的結論做一個決定，中選會在這上面沒有做任何的決定，並沒
15 有做任何的決定，所以這裡並沒有所謂的它的權力跟另外一個國家權力機關
16 的權力互相衝突的問題。

17 領銜人之輔佐人何宗勳先生：

18 台灣公民參與協會理事長何宗勳。

19 第一個，本案是因為總統有兩個承諾，一個是 2025 年非核家園的時候，
20 天然氣要達到 50%，總統也到藻礁的現址說「藻礁永存」，所以政府部門一
21 直用這兩個來作為衝突，其實完全是沒有衝突，因為能源的調整是可以透過
22 分流或多元的方式來處理的。但是本案因為過度的政治因素介入，整個開發
23 的過程沒有公民參與，資訊不公開、不透明，同時輕忽環保，以至於在開發
24 之後，又造成了污染，造成瀕危物種的一個損失，所以這個案子走了 3 年多
25 到現在，人民唯一可以保護環境自救只有公投一途，別無他法。所以，我認
26 為本案是非常符合公投法第 2 條第 2 項第 3 款的重大政策之創制跟複決。

27 透過民眾來決定環保跟經濟孰輕孰重，我覺得這個也是化解總統自己的
28 承諾的矛盾最好的方式。

29 另外一個，鄰避設施。既然是鄰避設施，就要改善它，剛剛次長有提到，
30 以我現在在關注的，我們過去的動物收容所是又臭又髒，都是在垃圾場的旁
31 邊，都是沒有人要去，但是政府政策改變，現在收容所變成是教育園區跟生
32 命園區，像最近新竹花了 5,000 萬，總統也去看過，台北現在收容所要花 6
33 億，所以鄰避設施並不是不能夠改變、不是不能夠優化，而是施政者有沒有
34 心、有沒有創意。

35 所以，我覺得本案絕對不能夠實質審查，而且我呼應法官講的要形式審

1 查，應該要讓人民有機會去表達這個意見。尤其我投入四場離島的博弈公投，
2 最後人民都會作出重大的決定來決定要不要設賭場，可是最後人民的選擇都
3 是對的。

4 主持人黃秀端委員：

5 好，謝謝。

6 淡江大學公共行政學系涂予尹教授：

7 主席，我的疑問也是針對剛剛經濟部，還有中油的代表，或是環保署代
8 表，有關於權力分立的部分。

9 首先就是說，不太清楚經濟部或中油代表針對權力分立的違反，到底具
10 體指涉的是怎樣的一個內容。我會有這樣子一個疑問最主要是因為說，目前
11 我們今天聽證會所討論的只是說，這個公投提案是不是違反了公投法的規
12 定，要不要讓它進入下一個階段的公投法所規定的相關程序，還沒有到它具
13 體的成案。

14 就算是這個公投最後成案、就算是這個公投最後也投票，最後公投真的
15 成立了，就如同投票主文獲得了公民投票所規定最低門檻的支持，成為一個
16 正式的議案，依照公投法第 30 條第 1 項第 3 款的規定，有關於重大政策
17 的一個複決，它的法律效果也只是應由總統或權責機關為實現該公民投票案內
18 容之必要處置。也就是說，剛剛中油代表或經濟部代表、或環保署代表都似
19 乎非常地關心說，目前領銜人以及相關保育人士所提起的幾個訴訟，訴訟的
20 個案結果會不會因為本案成案就受到影響，但是這個還距離非常、非常多的
21 門檻，非常、非常地遠，英文法上叫做「Moot」，就是還沒有成為實際的爭
22 論，還不應該成為一個實際的焦點，只是存在於想像。

23 如果說第 30 條第 1 項第 3 款所謂的「必要處置」來講的話，意思就是
24 說，就算今天這個公投主文通過了，也只是說總統以及相關權責機關應該要
25 就三接要遷離桃園大潭藻礁海岸及海域做必要的處置而已。也就是說，它或
26 許是要退到最後面、最嚴重，也許對於經濟部或中油代表認為最嚴重的結果
27 是要去遷離現址，要去撤銷或是廢止原本的行政處分，撤銷或廢止還是要回
28 到行政程序法以及相關法律的規定，看看它是不是符合撤銷或廢止的要件。

29 那麼如果說今天在相關的主管機關都還沒有去針對到最後要作撤銷或
30 廢止是否必要性作過相關討論的話，在現階段，在公投還沒有成案的這時候
31 就做相關懷疑，是不是所謂的 Moot、是不是還沒有到達實際上有爭論的一個
32 階段，而不適宜去作為阻擋系爭公投案進入下一階段的一個主要的理由？我
33 也比較想聽到說，就是看看是不是在座幾位經濟部、環保署以及中油代表針
34 對這樣子一個權力分立的疑義能夠做進一步的說明跟討論，謝謝。

35 主持人黃秀端委員：

1 剛剛三個問題都有針對經濟部，我們請經濟部來回答一下，好不好？

2 經濟部曾文生政務次長：

3 首先，我要跟許大法官澄清一下，我的假設不是您說在同一個地點反覆
4 地作選擇、做公投這件事。其實我看了公投法，我們來之前有討論，就因為
5 公投有很多討論的是抽象的價值原則跟政策，所以我只能就這個東西來提。

6 我提的原則很清楚，我的講法是說，假設如果是其他的例如焚化爐等等
7 的一些，如果你討論的只是地址，這種事情來不斷地發生公投，會是什麼樣
8 的狀況？我只是請大家來想。這是第一件事情。

9 第二件事情，前面提到說，包含過程的不透明等等的一些事，坦白說，
10 如果行政程序是違反法令的，就是司法權要去管的事，簡單說就是這樣。如
11 果我們作出任何的行政處分有瑕疵，其實都在訴訟當中，現在也都是如此。
12 所以，剛才何理事長提到的問題，我就簡單回答，你擔心的問題如果是這個，
13 其實就權力分立的原則，應該是回到行政訴訟上面來作解決。

14 至於提到說，這一個題目是不是環保跟經濟誰輕誰重的價值選擇，我要
15 說的問題是這個樣子，就是說這整個案子在討論的過程裡面，其實最後就是
16 政府作選擇，我當然有必要跟社會大眾說，我們有太多的選擇是在兩害相權
17 取其輕的狀況下。在談到藻礁這一個問題，當然是從頭到尾在它之前通過環
18 評的時候沒有這一個議題，在這一次做環差的時候增加了這一個議題，政府
19 作出了相應的做法，就是原來的開發範圍我們縮減到幾乎剩下原來的 1/10。
20 就是已經知道它是藻礁範圍，在那個岸上的，我們沒有依照原來的開發計
21 畫去開發，而是重新做了一個計畫迴避，這也是剛才環保署的同仁提到的事，
22 政府做了必要的迴避措施，這是我們有做的。

23 我之所以會講說，在這樣子的題目上面，政府有太多的能源政策或是工
24 業政策有可能真的遇到兩害相權取其輕的選擇，這樣子的題目要公投，我基
25 本上在剛一開始就表明，我們一定是接受人民最後的選擇，但我只是要說，
26 有太多重要的建設很可能它有一定程度的鄰避性，如果鄰避性的設施全部都
27 可以拿來公投，那會是一個什麼樣的狀況？我覺得這個是我剛才表達最主要
28 的意旨。

29 主持人黃秀端委員：

30 好，謝謝。

31 義守大學公共政策與管理學系吳明孝教授：

32 主席還有各位委員，大家好。

33 我想我就不針對藻礁這個議題本身的論點部分來作討論，其實如果回到
34 這個主題，我們主要還是在討論公投本案是否能夠成立，因為這邊不是環評
35 會，也不是行政法院，所以這個我想就不用再多提。但是我這邊主要要跟大

1 家分享，跟在學理上面其實是要澄清，幾個我覺得會比較容易混淆的概念。

2 基本上政策的公投跟法律的決定，其實它是兩個不同層次的事情，所以
3 其實剛剛包括中油代表一直在講說，假設公投結果跟行政訴訟不一樣，怎麼
4 辦？其實這個講法是不精確的。也就是說，假設今天所有的環評跟處分的確
5 都是合法的，但它在政治決定上不代表不能被改變，因為它就是一個政治決
6 定。

7 而且一般而言的話，在行政訴訟來說，司法權是對立的雙方，比如說現
8 在法律系統裡面就是有爭議，一方是政府，一方的話，可能就是提出反對意
9 見或認為有違法的人，沒有錯，最後在法律系統裡面去認為它並沒有違法的
10 問題。但是如果政治的決定，假設我今天透過公民投票的方式產生了新的政
11 治決定，其實它的決定什麼？就是代表政府的那一方，你要服從政治決定。
12 當然如果你不去處理這個政治決定，人民再作出新的政治決定就是什麼？就
13 是選舉。

14 所以，2018 它是一個最典型的狀況，其實我們都……當然這個也不用去
15 特別出櫃，我不是說特別埋那個部分，但是你就會發現說，它就是一個政治
16 系統，它一定要去做。所以，法律上面的一個決定，其實它是那個層次，除
17 非這上升到說，今天這個公投是已經踩到基本人權侵害的違憲程度，否則的
18 話，其實公民投票本身是一個政治系統的發動。

19 應該這樣講，就是說如果是在法律上面爭議的話，那就是在法庭上面解
20 決。但是如果說到底這個鄰避 O 不 OK，它的利大於弊，還是弊大於利，包
21 括能源政策跟生態保育該怎麼樣去找到一個平衡點，那就是在政治系統裡面
22 去作處理。

23 政治系統其中一個是公民投票的過程，當然另外一部分其實就是輿論，
24 當然最核心的就是選舉。也就是說，現在所有政策背後的政治力是因為 2020
25 的選舉，有些人現在在這個位置，有些人現在在主導這個政策，因為它正當
26 性是來自這邊，可是如果有新的政治決定出來，搞不好那些決定政策的人位
27 置都沒有了，那個政策就會改變了。

28 所以，我要澄清一下說，其實它跟權力分立的一個區分是在這裡，並不
29 是說法院做了一個決定。而且法院基本上是涉及個案決定，但是政策的整個
30 範圍還有許多空間，所以政治某種程度會是門藝術的原因也在這邊，它也必
31 須要尋求妥協跟共識的原因也在這裡。所以，也不能說我今天只要拿到一個
32 合法的勝訴判決，我就一定是踩到底，其實我想這是一個誤解。

33 我這邊先提出一個學理上面的說明，以上。

34 清華大學科技法律研究所高銘志教授：

35 剛剛蠻多機關代表雖然說在講這個案件本身，可是我覺得蠻多討論其實

1 是跟公投法第 2 條所提到的幾個字是非常有關係的，就是所謂我們今天在公
2 投法第 2 條的全國性公投「重大政策」這四個字到底要怎麼解讀。比如說剛
3 剛曾次長其實就有提到說，這個就是一個個案、鄰避設施、處分也都給了；
4 剛剛中油代表其實也有提到說，在過去的 2018 年的公投案裡面，勉強只有
5 一個案子提到深澳電廠特別的一個案子本身來談。假如以這些代表的說法，
6 我們就可以發現，本案其實就不是一個政策，剛剛環保署代表也有隱含類似
7 的意思。

8 比如說像我們一般在環保領域，其實在談政策、環評跟個案計畫、環評
9 之間的差距，我們有用一個方法叫做「Thünen Ring」，就是會從 Policy、整
10 體方案 Plan Program，接著到 Project。在這一個公投案涉及的標的，其實就
11 是 Project 的東西，它已經是一個第三接收站的場址，我們不要在那個地方，
12 是有點 Project，已經到 Project 這個東西。我覺得剛剛的討論其實蠻有意義
13 的，所以就變成說，假如站在單從公投法第 2 條這個「政策」，的確本案好
14 像不是政策，可是因為多了「重大」這兩個字，以及一些過去的做法，可能
15 在解釋上或許會不太一樣。

16 比如說我這邊舉幾個例子，今天我們投的對象，假如說領銜人發起的是
17 說，我們不要在苑里那個地方蓋那幾支有爭議的風機，我就會覺得在這件事
18 本身，它就是一個 Project level 的東西，它不會到重大政策的層級。至於本
19 案，我會認為說，是可以拉高到重大政策層級，雖然它只是一個 Project。

20 同樣的，因為在這個案子裡面，你可以看到說，在政策形成的過程當中，
21 其實就變成政府非常把它優先地強調，以至於最後它才在 Project 的層級呈
22 現本案計畫。所以我覺得說，因為這樣的聯繫，或許我們公投法在解釋「重
23 大政策」這幾個字，可能會跟環評或環工那邊在解釋所謂的政策這個關聯
24 性是不是要脫鉤，中選會這邊可以做一些思考。

25 當然我最後舉幾個例子，剛剛好像大家最後都沒討論到最近的案子，就
26 是大家好像都提到大概 2018，因為後來公投的適用就比較少。可是我這邊舉
27 一個例子就是說，或許領銜人可以參考，「核四啟封」就是一個 Project，可
28 是它又重大，而且中選會已經通過了，所以就變成說，或許這個部分其實
29 是有蠻多可以思考第 2 條「重大政策」到底是什麼的地方。

30 謝謝各位。

31 領銜人潘忠政先生：

32 我是提案領銜人，容我做個說明跟回應。

33 我們今天會提出這個公投案，其實主要就是要保護這一個值得保護的環
34 境。這個要保護的環境，其實它有很多的法規，包括像文資法，它是特別法。

35 我們都知道古蹟如果在你的工程進行中，不管你是多重大的工程，你碰

1 到了古蹟，你要先進行審議，之後看看怎麼做。如果審議確定它是古蹟，你
2 就必須要保留，你的工程可能要去改別的方式來進行。

3 我們今天發現到的藻礁，就是透過文資法自然地景，要想讓它保護下來，
4 可是從 2015 年開始，我們向地方政府、向中央政府不斷地申請，這樣的過
5 程都沒有得到正面的回應，他們不斷地推託、踢皮球，然後到 2017 年開始
6 進入環評。我們發現到這樣的過程裡面有很多的謊言，比如說我們今天還聽
7 到開發單位表示說，這一個案子工業區已經從什麼 230 公頃縮小到剩下現在
8 的 23 公頃，好像是已經避開藻礁了。不對！這個案子的環評，真正審的不
9 是觀塘工業區，而是審觀塘工業專用港。

10 觀塘工業區是 232 公頃，是當年馬英九時代就已經有的改變，也就是最
11 早李登輝總統的時代是 230 公頃左右，到馬英九時代，2016 年小英總統還沒
12 有上任的時候已經跟我講，改為 77 公頃左右的案子，現在縮小到剩下 23 公
13 頃，這個都是工業區，而不是工業專用港。我要特別強調，不是工業專用港，
14 因為工業專用港 900 多公頃沒有什麼大的改變。

15 這一個案子審的是工業專用港下面會造成藻礁、珊瑚礁的破壞，所以環
16 評的專案小組在 2018 年 7 月 3 日把這個案子退回去。為什麼退回去？工業
17 港的開發就是會對藻礁跟珊瑚礁的生態造成嚴重破壞，所以退回。可是退回
18 了之後，3 個月以後，這個案子通過了。這整個過程，報紙、媒體都有敘述。

19 我們會強調在這樣的過程，包括現在強力的施工，它都嚴重地破壞我們
20 的法紀，也就是它應該是要由保育單位按照法令，至少要啟動審議，他們連
21 啟動都不啟動，然後中央推給地方，地方就裝蒜，又再踢回給中央。到現在，
22 連啟動審議這個過程都沒有做！我們發現到這個國家非常危險，我們覺得我
23 們很重要的國寶級的地景要被摧毀，所以我們決定把這一個送由全國人民來
24 公決，這是我們提起這個公投的真正用意。

25 我們說實在話，公投只是個手段，我們的目標是要這個國家的體制永續
26 地發展得到真正的確保，謝謝。

27 主持人黃秀端委員：

28 好，謝謝。

29 經濟部曾文生政務次長：

30 不好意思！我一定要說一件事。這是一個正式的委員會，如果我們被指
31 控說謊，我是希望證據明確一點。我覺得這一個案子就經濟部來講，我們也
32 投入很多心力，包括迴避等等，還有一些過程，還有包含這整個推動裡面。
33 我跟我的同仁對這件事情其實是步步為營，但是我們一再地被講說謊，尤其
34 在這種公眾的場合，我覺得這一點我們不能接受。這是第一件事。

35 第二件事，也不能夠說誰跟你講了什麼東西，說它原來是 230 改成 77，

1 或如何、如何、如何，我覺得這個事情，坦白講，就是如果這是一個公投案，
2 我們的討論過程要有一些根據，我們是希望有這些根據。

3 至於領銜人提到的，就是這個案子包含藻礁等等，這些都是提案人或者
4 是主張人希望透過法律程序取得這一塊空間的法律地位，而這個法律地位到
5 目前為止尚未取得，我想說這個是現在的法律現況。我還是要再說一次，今
6 天我們在這邊討論是這個是不是一個適合公投投票的案子，對中選會來講，
7 中選會要作出這個決定，我們僅就法理的部分提出一些想法。

8 至於說剛才高老師提到的，容我再簡單地說一下，就是它是一個重大政
9 策或計畫，這兩個層次確實是我們這次整個討論裡面最主要要論述的事。我
10 們覺得說，這個提案，它是個選址、它是個計畫，它被標定的對象是一個計
11 畫，正好它提案的公司、開發單位是個國營事業。假設它不是個國營事業，
12 那它會是一個什麼樣的狀況？因為未來會有這些公共建設或者鄰避設施是
13 採取 BOT 等等的方式去執行，取得開發權的如果不是公營事業，那在這樣
14 子的一個法律層次裡面，它如果是可以公民投票的，那它影響的範圍會有多
15 大？這個是我們要去面對的。

16 但我們也同意最後就是政治系統要解決這一個問題，經濟部絕對同意這
17 件事，尤其我是政務官，我也一定同意這樣子的事務，我只是要說，我們做
18 了這樣的選擇，接下來後會有多少問題我們必須面對？我只是提出來，讓大
19 家一起在這個過程裡面來想。

20 主持人黃秀端委員：

21 好，謝謝。

22 領銜人之代理人蔡雅滢律師：

23 可以補充嗎？我想要補充一下 Policy。

24 因為這個案子是第三天然氣接收站，它是有兩個開發案，一個是工業區，
25 另外是工業港，過去政府一直在對外強調工業區，卻忽視了工業港的部分。
26 因為工業港在環評的時候，就是在退回之後，其實它後來的規模是完全都沒
27 有縮減，只有工業區縮小，但是政府常常在講工業區，所以我想要補充。

28 我們認為說，政府如果要讓人民瞭解的話，應該要知道這整個開發案、
29 這整個第三天然氣接收站到現在為止，事實上它即使是在變更之後，它還是
30 蓋在藻礁上，因為在桃園外海 5 公里的範圍其實都是藻礁。所以，雖然說工
31 業區的部分縮小，但並不是說這個開發案就已經沒有在藻礁上，事實上不管
32 它的棧橋也好，它的工業港填海造地的部分也好，或者是它的那些防波堤也
33 好，全部都還在藻礁上。而且因為它有一個平行的海堤，過去很多學者專家
34 一直在強調，那些海洋生物的生命週期很多是要游出去再游回來，當你的平
35 行海堤建下去，牠的生命週期就被阻斷了，所以一定會造成很嚴重的一些死

1 亡。可是政府過去只強調工業區的縮小，卻沒有去提醒到說工業港是完全沒
2 有變，所以我只想對潘老師講的做一些補充。

3 剛剛其實內政部也有說 G1、G2 不開發，可是我們知道它那麼靠近生態
4 敏感區，在今年 3 月的時候，中油也因為一個意外事件，然後它船舶拖得不
5 當，事實上也是造成 G1、G2 0.58 公頃一個非常大面積的破壞，所以它選這
6 地方對生態就是有一個很大的問題。

7 內政部剛剛也有說，當初他們在審查的時候也有說，如果將來依法劃設
8 保護區會把它剔除，表示說剔除這件事情事實上過去政府就有承諾，如果這
9 邊該保護，他們會改變，並不是說等到公投投。他們自己有承諾，誰該要保
10 護，他們會把它剔除。但我們的痛苦是在於，我們大概在 105 年 8 月 17 日
11 就已經依照文資法去提報指定自然地景，結果 105 年 8 月到現在已經過了 5
12 年多，政府連進入審議程序都沒有。

13 一個案子提了 5 年多，連審議程序都沒有，然後它告訴我們說，如果審
14 議通過，將來變成保護區，我們會把它依法剔除，可是你 5 年多都不去審理，
15 我們當然只能來找中選會、我們只能來提出公投。因為我們知道政府照它的
16 這種說法，它並不是沒有能力去做其他的替代方法，不管它要節約能源也好，
17 要選其他更好的地方也好，我們不去干涉它要怎麼去做，但是它是做得到，
18 它承諾的事情根本就沒有要去進行。保護區從來不開啟審議，要如何依法劃
19 設？又何時才要剔除？

20 台灣中油股份有限公司李荃和律師：

21 謝謝剛剛幾位老師都有提到我們所主張的問題，因為中油其實是這個案
22 件最後投的結果的利害關係人，所以我們當然會關心一個問題是說，它跟我
23 們現在正在進行的、跟未來會不會有什麼樣變化？我舉個例，現在的提案是
24 「您是否同意中油第三天然氣接收站遷離桃園大潭藻礁海岸及海域？」跟現
25 在提案是說「您是否同意中油第三天然氣接收站都要遠離藻礁？」我們認為
26 這是兩個不同的層次，當然這其實就跟剛剛高老師講的一樣，就是怎麼樣的
27 政策是屬於政策或具體化變成個案。

28 再容我舉一個可能可以找到很多推翻理由的例子，但是我想要用來比
29 喻。比如說今天如果我們是投一個「你是否同意未來要往廢死的方向走？」
30 這個絕對是一個政策或立法原則創制，它當然會影響到進行中的案件，比如
31 說正在審理或者是已經定罪的。當然我也知道這會涉及到基本權的問題，我
32 們先撇開這個不談。

33 可是這個提案，就是說「你是否同意廢死？」跟「你是否同意暫緩死刑
34 的執行？」跟「你是否同意某個人他的死刑必須要停止？」這個意義是不
35 一樣的。我們要講的是說，會不會其實這個案件有這個界限在？我們再看一

1 次那個提案，「您是否同意中油」，所以它有對象的問題，這個對象就是剛
2 剛也有提到說，中油是有辦法被公投的嗎？是不是因為它百分百持股就因此
3 可以被公投？如果這個說法可以成立，滑坡效應可以下去，其實所有的私人
4 組織都會有主管機關，主管機關都可以介入，這樣會不會變成他們都是投的
5 對象？

6 它有一個行為的主體；「天然氣接收站」，而且是第三天然氣，它有一
7 個客體設施很明確；「遷離」，也就是它有一個明確的動詞，也就是作為；
8 同時，它的範圍跟效果是「桃園大潭藻礁」。所以，就是它已經很具體。這
9 個具體，剛剛許老師有問到說，它跟現在審理中的案件的連結性是什麼？就
10 是說現在目前正在審的，有些訴訟中、上訴中，其實都有提到環評，環評裡
11 頭，對於這個地點設置是有在審理中，所以我們想說的是說，我們知道這次
12 提的是重大政策，可是會不會以後所有這種訴訟，而且是一個個案的，都可
13 以把它包裝成政策？

14 我也十分同意剛剛吳教授有提到，就是說政策跟法律的執行不一樣。比
15 如說現在政策投下去之後，行政機關也可以撤銷、廢止，塗老師也有說，這
16 個我們也都知道，可是跟一個個案它那麼地具體，這其實是我們提出的，因
17 為之後可能影響的是中油這邊，所以我們當然也是希望知道說，提案如果不
18 夠明確會不符合公投法。這裡確實還是有不明確的地方，剛剛提案人自己有
19 提到說，這個幾公里要不要寫出來，我們也不知道該怎麼遷離，如果這個案
20 有過。

21 相反的，可是它太具體了，它太具體到會不會其實可能不是一個重大政
22 策或純粹政策的討論？我現在的這個討論是以中選會提到的提案二，先預設
23 這是一個權力分立的問題，當然是不是權力分立問題，我覺得再討論下去也
24 是會開花，所以我先聚焦到這邊。我知道說，這並不是第 645 號解釋的情況，
25 只是我們想要問的是說，把直接民主的公投也當成是民主競爭、競逐的一個
26 方式之一，所以人民適不適合都用公投的方式，去對於其實已經具體在審理
27 中的案件結果尚未可知的情況來公投？這其實是我們剛剛提出的問題。

28 最後再多提一點，吳教授有提到說，所以政府確實要對政策投與否要做
29 決定，沒有做好，當然也可以透過選票。這個我百分百同意，但同樣的問題，
30 我其實也再多提一個，就是說會不會涉及到多數決的界限？也就是說，大家
31 都很重視環保，我知道提案人可能覺得中油公司沒有，只是大家對於環保的
32 理解或程度可能是不一樣的，只是它適不適合都用投票的方式去替代掉已經
33 有環評的？不是我們認為說，一個合法的處分或許就一直握著不放，可是
34 它真的適合用這種公投案來決定嗎？這是我們其實想要提出來的。

35 謝謝。

1 主持人黃秀端委員：

2 還有其他意見嗎？因為我們其實時間已經到了。

3 義守大學公共政策與管理學系吳明孝教授：

4 我做最後的補充。

5 主持人黃秀端委員：

6 好。

7 義守大學公共政策與管理學系吳明孝教授：

8 主席、各位先進，大家好。

9 針對剛剛中油提的問題，我大概做幾點回應：

10 第一個部分，有關多數決的界限，其實基本上多數決的界限是在保護少
11 數、保護弱勢。但是相對來講，我是沒有想像說，現在主導政策的是一個少
12 數跟弱勢，會被送去集中營，所以其實基本上這個部分可能對於多數決界限
13 有一些誤會。

14 第二個部分，我再繼續解釋一下，當然這邊有談到對象是中油，可能客
15 體是第三天然氣，不過其實還是要回歸到公投法第 30 條。因為公投過不過
16 還是未知數，搞不好多數政策認為發財比較重要、能源穩定比較重要，可能
17 藻礁要被犧牲，其實提案方他們也必須冒這個風險。

18 但是我們回歸到制度的運作，還是回到公投法第 30 條，假設公投通過
19 之後，那就是總統跟權責機關為必要處理，所以為必要處理的話，這邊就衍
20 生到比如說行政機關它的法律要去作修訂，或是它的處分可能因為公益的變
21 更而必須要進行什麼？廢止的動作。回到行政程序法的部分，假設今天這個
22 對象是人民，他因為信賴政府，就像 BOT 這個狀況一樣，政府就必須去作
23 補償，所以其實這個制度基本上都 OK。我想說它並不會有假設今天中油是
24 國營事業，所以被犧牲，其實是不會。

25 假設今天是私營的 BOT，BOT 契約就是因為發生了一個公益的重大變
26 更，所以就透過 BOT 契約裡面的補償方式去作處理，這個不管是在行政程
27 序法，或是在其他的法理上面，其實都會有。所以，這個當然也提醒在政府
28 部門決策者，他可能必須要去認真地評估所有的公共政策是不是要怎麼樣審
29 慎去做決定，而不是說只是可能希望透過某種程序的免過，但是他可能遭到
30 民意的反撲，這個部分會給政府部門一個很重要的慎思的動作。

31 就算是一個 BOT，它是民間，可是這個部分其實民間因為這樣一個政治
32 決定的改變，所以它可能被廢止掉，你要去補償。其實我們舉一個簡潔的例
33 子來講，台東的美麗灣這個部分，美麗灣跟臺東縣政府，臺東縣政府當時它
34 的這個政策，它現在就是要付出很大的代價，那個還是因為環評的關係喔！
35 所以，我是說，這個部分其實應該是可以做一個說明。

1 以上。

2 前司法院大法官許玉秀：

3 關於中油代表最後講的一個，法院有案子在處理，其實我覺得很容易回
4 答，訴訟標的和公投標的是不一樣的標的！就是這樣。它做它的決定，它所
5 決定的事情，跟這個公投所要決定的事情，是不一樣的事情，所以沒有衝突。

6 至於把它壓低到說，這是一個政策執行的問題，還是這是一個政策的問
7 題，我會這樣說，從經濟部的角度是我的能源政策已定，我怎麼樣執行的問
8 題。但是我很遺憾的，環保署在這一件事情上面的看法，好像是缺了主體地
9 位，從環保的角度來說，它就是政策的問題，它是整個國家如何設定我們的
10 環保政策的問題，我們到現在沒有一個整體環保政策，而環保和經濟一點都
11 不衝突，環境是可以創造出經濟的，這是我的看法。

12 主持人黃秀端委員：

13 環保署要回應嗎？

14 行政院環境保護署陳彥男科長：

15 （回絕）

16 主持人黃秀端委員：

17 因為我們答詢時間早就超過 30 分，就最後一個發言，好不好？

18 領銜人之代理人張譽尹律師：

19 我想要舉一個例子，就是深澳電廠的這個例子。

20 深澳電廠本身是一個燃煤電廠，它是個案，它也是影響到國家的煤、電、
21 再生能源、能源配比的問題。在深澳電廠通過環差的時候，環境現況差異分
22 析，也是有一個行政處分，也是有一個行政訴訟，還在訴願程序當中。

23 大家應該印象很深刻，就是我們前院長賴清德宣布深澳我們就不做了，
24 所以這個有影響到什麼個案嗎？個案還在告耶！但是政策的部分，他就說這
25 個不做了。然後，還把民國 97 年還是 99 年就通過的環評審查結論，也都還
26 不是訴訟標的，就直接把它廢止掉，深澳電廠就此走入歷史。

27 我想要舉的這個例子，是呼應剛才許大法官說的，訴訟標的跟這個公投
28 標的完全不一樣，訴訟標的在個案，本案的處理是在處理政策。

29 這個政策，剛剛經濟部的次長也講到，會不會好像已經到個案的部分？
30 我也認為說不會。為什麼？因為這個天然氣接收站它本身除了是供應大潭電
31 廠的需求之外，它另外還肩負了一個很重要的任務是跟全國燃氣都有關的，
32 就是它會降低現在我們國家燃氣儲槽還有輸配管的設備使用率。針對這個部
33 分，這個是天然氣接收站在政策面上面肩負的一個很重要的任務，所以確實
34 它會有一個個案跟政策之間流動的界限，但是針對這個任務本身明顯的特質
35 來講，它確實也是一個重大的政策。

1 以上。

2 主持人黃秀端委員：

3 今天非常感謝各位，領銜人還有所有的專家學者，以及各機關代表，謝
4 謝大家的發言，我們這次聽證會就到此結束。

5 依照行政程序法第 64 條第 4 項規定，本次聽證會的紀錄指定於 109 年
6 9 月 24 日也就是星期四下午 2 時到 5 點在中選會的閱覽室供陳述或發問人
7 閱覽，並簽名或蓋章。這個就是跟大家宣布。

8 我們今天就到此為止，謝謝各位，謝謝！

9 司儀：

10 聽證程序終結，散會。

11 < 以下空白 >