

# 「為改善空氣污染，減少由火力電廠所排放 PM2.5 對國民健康之危害，你是否贊成逐年降低火力發電廠發電量？」全國性公民投票案聽證會紀錄

時間：中華民國 107 年 5 月 8 日（星期二）上午 9 時—10 時 40 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：

林瓊珠委員

領銜人：

盧秀燕女士

領銜人之代理人：

葉慶元律師、林怡蒼律師、黃心華先生、張一民先生、陳篩遐女士

學者專家：

王毓正副教授、劉如慧副教授、吳育昇副執行長、吳威志教授

行政院環境保護署：

吳正道簡任技正

經濟部：

翁素真組長、游翔瑋科長

中央選舉委員會職員：

余明賢副秘書長、莊國祥處長、高美莉處長、賴錦珖處長、蔡金誥  
專門委員、唐效鈞科長、方凌貞專員、柯孟君專員、馬意婷專員

【記錄開始】

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，請主持人介紹出席聽證人員並說明案由、發言順序、時間  
16 等事項。

17 主持人林瓊珠委員：

18 大家早，我是今天的主持人林瓊珠。提案人、與會的專家學者、先生、  
19 女士，大家好。提案人盧秀燕女士在 107 年 4 月 3 日所提「為改善空氣污染，  
20 減少由火力電廠所排放 PM2.5 對國民健康之危害，你是否贊成逐年降低火力  
21 發電廠發電量？」本會多數委員認為應依公投法第 10 條第 3 項規定舉行聽  
22 證會。

23 非常感謝大家能夠參加今天的聽證會，今天聽證會的議題主要有二點：  
24 第一點，本案究竟是屬於「複決案」或「創制案」？第二點，本案的提案內  
25 容是否不能瞭解其提案真意？

26 我接下來先介紹今天與會的提案人之領銜人、代理人，還有專家學者、  
27 各機關代表。首先，先介紹提案人之領銜人盧秀燕女士，提案人之領銜人代  
28 理人林怡蒼律師、黃心華先生、張一民先生、陳篩遐女士。接下來是專家代  
29 表：第一位是國立成功大學法律系副教授王毓正老師；國立臺北大學公共行  
30 政暨政策學系副教授劉如慧老師；第三位是中國國民黨中央政策委員會副執  
31 行長吳育昇先生；第四位是雲林科技大學科技法律研究所教授吳威志老師。  
32 接下來是機關代表：第一位是行政院環境保護署吳正道簡任技正；第二位代  
33 表是經濟部翁素真組長；第三位是游翔璋科長。

34 為了使聽證程序能夠順利進行，請發言者及在場人員能夠配合遵守剛剛

1 司儀所宣布的注意事項。

2 今天的聽證會時間配當，提案人之領銜人或其委任代理人陳述意見為 15  
3 分鐘；學者專家跟機關代表陳述意見為 40 分鐘，發言順序依序為學者專家、  
4 機關代表，各發言者的時間分配為 5 分鐘；出席者發問及答覆，時間為 30 分  
5 鐘。

6 首先就進入第一階段出席者陳述意見 45 分鐘。我現在請提案之領銜人  
7 或其委任代理人陳述意見，時間 15 分鐘，謝謝。

8 領銜人盧秀燕女士：

9 主席、各位出席聽證會的專家學者、行政機關代表，以及在電腦前觀看  
10 直播的網友們，大家好。

11 台灣近年來空氣品質惡化，而政府部門沒有辦法有效解決空污問題，讓  
12 台灣的民眾感到十分焦慮和不安，必須透過公投來表達意見。世界衛生組織  
13 (WHO) 最新的報告指出，全球有高達 9 成的人口曝露在危險的空污環境當  
14 中，這些惡劣的空氣品質，可能會導致人體遭受癌症、心血管疾病的危險。  
15 根據 WHO 的正式報告，日前才發布，每年有 700 萬人因為呼吸有毒等級的  
16 髒空氣，導致健康惡化，甚至加速死亡。根據我國衛福部的統計，國內包括  
17 肺癌、肝癌患者有逐年上升的趨勢，這都跟空氣的污染有關係，尤其是懸浮  
18 PM2.5 微粒，空氣污染物是肺癌和肝癌的危險因子。2013 年世界衛生組織  
19 (WHO) 經過長期研究，把 PM2.5 列為第一級的致癌物質。

20 此外，根據我國國衛院本土的研究——注意！國衛院是政府的公共衛生  
21 組織——吸收 PM2.5 也與罹患肝癌、肺癌有關。因為火力發電廠火力全開，  
22 導致台灣空污嚴重，政府如果要控制並減少空氣污染，就必須控制並減少  
23 PM2.5 的主要排放源——火力發電廠。我剛才所引述的這份報告，就是國衛  
24 院的本土研究，PM2.5 與肝癌有關，中南部告急，區域性的污染。為什麼不  
25 是全台灣，而是中南部？因為我們這邊有一個最大的火力發電廠，所以空污  
26 急需控制。這是政府的官方報告。

27 尤其台中龍井區的火力發電廠，不只是台灣最大，是全世界第二大的燃  
28 煤發電廠，它的巨大是全世界第二大，大家可以想像，每天用來發電的生煤  
29 使用量高達 5 萬 7,000 公噸，每天碳排放達到 14 萬公噸，光是戶外堆煤場就  
30 有 68 個足球場那麼大。自從台中火力發電廠開始運轉之後，我們台中的鄉  
31 親就飽受空氣污染之苦，以往台中鄉親最驕傲的就是好山、好水、好人才、  
32 好空氣，每次以前到台中，我們就說：「台中到了，空氣真好，這是台北人  
33 沒有的，南部人所缺乏的。」但是這幾年以來，因為民進黨的能源政策錯誤，  
34 導致我們台中火力發電廠火力全開，必須來彌補北部電力的不足，以至於現  
35 在每天被灰濛濛的霧霾所掩蓋。為了民進黨全面倚靠火力發電的用肺發電政

1 策，台中的學童甚至失去了在戶外活動的權利，因為現在只要上運動課程的  
2 話，只要亮有色的旗子出來，我們的孩子就必須停止上運動課。

3 台中空污嚴重的情形一點都不誇張，這是我們日常生活每天會碰到的，  
4 這就是台中火力發電廠四個大煙囪，不是只有火力發電廠呈現這種現象，整  
5 個大台中地區，甚至到南投、彰化，都是每天這樣子霧濛濛。也歡迎大家任  
6 意上網去 google 或者是 FB 就可以看到，台中鄉親經常把拍攝空污當作他們  
7 日常生活的悲情，這個原因最主要就是政府能源政策的錯誤。

8 根據政府的能源政策，在 2025 年發電的能源結構當中，燃氣要占 50%、  
9 燃煤占 30%、再生能源占 20%。換句話說，火力發電將成長到 8 成，未來  
10 台灣地區不只是中南部，甚至北部地區要蓋深澳電廠，我們的火力發電將成  
11 長到 8 成，不只是我們全國的民眾，在場的包括主席、學者專家、政府代表，  
12 或者是各方的代表，都會籠罩在像我們中部地區現在的空氣品質當中，所以  
13 我們主張火力發電的比例必須要逐年降低。

14 我再作一個口頭的形容，每到了中秋節，政府總是呼籲我們民眾不要燒  
15 炭烤肉，因為燒炭烤肉會製造空污，更嚴重的是燒炭烤肉會讓你致癌，如果  
16 光一天的烤肉都會有致癌之虞的話，那麼我們中南部的民眾一年 365 天當  
17 中，每天都用燃煤在發電，用燃煤發電製造大量的空污，我們每天就生活在  
18 這樣的烏煙瘴氣當中，大家可想而知。

19 因此，為了要求政府解決因為火力發電、燃煤、燃氣等等所製造一個烏  
20 煙瘴氣、可能致癌的空氣品質生活環境當中，所以我們要求政府的能源政策  
21 一定要減少火力發電的比重，應該要逐年降低減少 PM2.5，減少人民生活危  
22 險之虞。

23 在新版的公投法修正通過之後，提案門檻大為降低，廢除公投審議委員  
24 會，主管機關也已經由行政院改為中央選舉委員會，體現憲法賦予民眾參政  
25 權以及直接的民權。台灣有許多問題，希望能夠藉由公投體現民意，尤其空  
26 污問題更是超黨派、不分藍綠的議題，呼吸是基本人權，每個人都有權利生  
27 活在良好品質、良好空氣環境當中，我們拒絕空污，政府應該要改善空污，  
28 希望中選會讓改善全台空氣品質的公投能夠順利成案。公投是體現直接民權  
29 的方式，希望中選會能夠秉持公正的態度，協助此公投案能夠順利通過。

30 關於此次聽證會需要討論的兩個議題說明，接下來將請我的代理人葉慶  
31 元律師來為大家發言釐清，謝謝大家。

32 領銜人之代理人葉慶元律師：

33 主席、盧委員、學者專家、機關同仁代表，大家早安、大家好。今天還  
34 是很榮幸能夠再來到中選會，這次是針對反空污的公投來作說明，

35 今天大會要求我們說明的事項有兩點：第一個，本案到底是複決案，還

1 是創制案？另外一個部分，本案提案內容是否不能瞭解其提案真意？

2 就到底是創制案還是複決案的部分，我想本案其實非常清楚，它是一個  
3 重大政策的創制，因為目前我國針對於火力發電的配重並沒有一個確定的政  
4 策，如果我們真的來看蔡政府的能源政策的話，實際上火力發電也就是燃煤  
5 跟燃氣合計的比例是逐年上升。在這樣的狀況之下，我們看到的情況就正如  
6 剛剛盧委員所說，人民現在開玩笑說自己是用肺發電，空氣污染的狀況越來  
7 越嚴重，光在 2017 年我們的燃煤比重就達到 46.6%、燃氣是 34.6%，所以  
8 加起來其實已經超過了 80%，那是一個非常危險的趨勢，對於環境的影響也  
9 非常重。系爭提案希望政府逐年降低火力發電的比重，其實就是跟現狀相反  
10 的重大政策的創制，所以我想這個部分其實非常清楚。

11 針對第二個問題，到底我們這樣的提案是不是不能瞭解其真意？我想能  
12 不能瞭解其真意，應該是社會一般人看到這個提案能不能瞭解它的目的是什  
13 麼、意義是什麼。我們提案的內容其實很清楚，「為改善空氣污染，減少由  
14 火力電廠所排放 PM2.5 對國民健康之危害，你是否贊成逐年降低火力發電廠  
15 發電量？」坦白說，我其實不太理解這樣的提案有什麼客觀上不能瞭解其真  
16 意的。

17 我們看到大會的指正是說，如果沒有敘明每年火力發電量應降低之比重  
18 範圍為何，未來如獲同意通過，可能使權責機關難以就實現公投案內容為必  
19 要之處置，我們覺得大會的這個指教可能有一點點本末倒置。因為所謂的公  
20 投是直接民權的行使，不管是行政或是立法機關，其實應該是要尊重公投的  
21 結果，並且依據公投的結果去為必要之處置。現在反過來，大會似乎是要  
22 求人民在行使直接民權的時候，就要去幫行政機關想到要怎麼實踐這個政策，  
23 我們覺得這個其實是客觀上做不到的，因為只有實際上在操作的行政機關有  
24 辦法去定出這個比例來，如果我們透過直接民權的手段，直接把比例定下來，  
25 每年降低 5%、每年降低 10%，客觀上完全做不到的話，我想對於台電也好、  
26 對於經濟部能源局也好，這個反而會形成更大的負擔，我想到時候大會可能  
27 要垂詢的又變成是：「你們所要求的公投提案內容是否客觀不能，所以形成  
28 自始無效之法律行為？」所以我們今天這個提案在客觀上語意有沒有不明？  
29 沒有，我們要求的是逐年降低。至於逐年降低、每年降低比例多少，我們尊  
30 重的是政府機關的專業。我們希望政府不要偏廢，不要為了實踐蔡英文總統  
31 這個不可能實現「非核家園」的夢想，拿全民的肺、拿國民的健康來作負擔。

32 其實大家都知道，現今的政府在之前競選的時候講得很清楚，她說台灣  
33 沒有缺電的問題，最近蔡總統又說只是電力調度，真的只是電力調度嗎？如  
34 果只是電力調度，為什麼又要再去蓋新的火力發電廠？為什麼要去日本租借  
35 火力發電廠的機組回到台灣？其實電力不足的這個事情，賴院長跟蔡總統

1 都非常清楚。我們的提案內容也很清楚，就是希望糾正政府這種急就章的做法，  
2 拿燃煤發電、拿增加 PM2.5 的火力發電方式、犧牲國民健康的發電方法  
3 要作改變、要逐年降低。

4 當然如果大會認為這個客觀上已經非常具體明確的公投主文還是有修  
5 正的必要，我們也依照大會的建議，可以把它改為「為改善空氣污染，減少  
6 由火力電廠所排放 PM2.5 對國民健康之危害，你是否贊成『政府為必要之處  
7 置，』逐年降低火力發電廠發電量？」

8 謝謝。

9 主持人林瓊珠委員：

10 謝謝提案人之領銜人跟提案領銜人之代理人。不好意思！剛剛名單上沒  
11 有葉律師。

12 我們接下來就是進行學者專家發言。我們首先請國立成功大學法律學系  
13 副教授王毓正老師發言，時間 5 分鐘。

14 成功大學法律學系王毓正副教授：

15 主席，還有提案人、還有與會所有先進，大家好。我想針對於中選會所  
16 提出來的兩個問題就直接提出看法。

17 就第一件事情來講，本案到底是一個複決案，還是創制案？我想應該是  
18 沒有涉及到法律或者是立法原則，只有涉及到政策的一個問題。也就是說，  
19 到底是政策的複決，還是政策的創制？其實剛剛提案人還有葉律師的說法，  
20 我大致上是同意。就火力發電這件事情，如果我們要去談它是政策複決的話，  
21 必須它是一個積極性的決定，我們曾經有一個積極的政策決定說火力就是要  
22 維持這樣，很明顯現在來看並不是這樣，比較積極作決定的反而是在核能跟  
23 再生能源這個部分，所以如果今天這個提案只是針對於「火力發電」這個選  
24 項交給公民來作表態的話，我會比較傾向於我們對火力發電沒有一個機制，  
25 怎麼樣的機制呢？就是去作一個比較積極性的檢討怎麼樣降低，沒有這樣一  
26 個政策，於是我們希望透過公投的方式來創制這樣一個政策。如果從這個角  
27 度來看的話，我個人的意見是覺得確實就如同剛剛葉律師所說的，這應該是  
28 涉及到政策的創制。

29 就第二點來講的話，我想這個用意是好的。空氣品質改善，乃至於我們  
30 這幾年非常擔心 PM2.5 的問題來看的話，確實這個是立意良善，但是我這邊  
31 還是有一些建議。與其是中選會針對於這個題意不夠清楚來提出疑問，還不  
32 如這樣子說，是來幫公民問這樣一個問題，因為我自己在看的時候，嘗試以  
33 公民的角度來看，所謂「逐年」到底要檢討到什麼時候？而且這會產生一種  
34 情況，假設真的是逐年去下降，假如我們真的非常本事，1 年 5%，10 年 50  
35 %，說到這邊，大家覺得有可能嗎？所以「逐年」到底是要到什麼時候？逐

1 年可能是每年，但是每年到什麼時候？如果通過了之後，會產生一定的拘束  
2 力，會不會導致事實上不可能？這是第一個。

3 第二個，剛剛葉律師提到比例的問題，我再看一下中選會的資料是說比  
4 重範圍，「比例」跟「比重範圍」兩者到底是不是劃上等號？這部分我想是  
5 有探討空間。不管是比例，還是比重範圍，政策都會有政策目標，我想提案  
6 人提這個案子會希望這個政策目標是訂在什麼樣的一個情況。再加上剛剛提  
7 到「逐年」的話，逐年是沒有期限的，沒有辦法一直逐年下去，到底你的目  
8 標在什麼地方？火力發電跟PM2.5，縱使現在有一些研究報告，但是它不是  
9 就一定終極把因果關係給釐清了。

10 一來，「逐年」沒有期限；二來，沒有目標。以後如果因果關係產生了一  
11 些比較重大改變的情況之下，我們仍然要逐年檢討火力發電，而錯失真正  
12 解決PM2.5問題的話，這個是不是提案人的本意？今天雖然是學者專家，但  
13 是我也是從公民角度來提出這樣的疑問。

14 謝謝。

15 主持人林瓊珠委員：

16 謝謝王老師。

17 我們接下來請國立臺北大學公共行政暨政策學系劉如慧副教授發言，時  
18 間5分鐘。

19 臺北大學公共行政暨政策學系劉如慧副教授：

20 主席、提案人跟代理人、各位專家學者、各位機關代表及同仁，大家好。  
21 今天很高興能夠來參加這個聽證會，這個提案內容真的是反映很多中南部國  
22 人的一些憂慮，事實上我中南部很多朋友近年來也都有這樣的一個感受，好  
23 像空氣品質變得比較糟。我想這個提案的原意真的是很好，確實是目前需要  
24 憂慮的一個問題。

25 今天我們所要討論的兩個主要內容，第一個是本案是複決，還是創制  
26 案？首先，我也贊成本案是涉及政策，而不是法律或立法政策，這個應該是  
27 很清楚。其次，剛剛代理人說本案是創制案，這跟我們資料好像不太一樣，  
28 資料上是勾選複決，不過我想代理人現在意思應該是把它定位在一個創制  
29 案。這個題目乍看之下，我原本也傾向於它是創制案，因為我也認為在原來  
30 政府的政策目標裡面，比較側重在「非核家園」，就是淘汰核能跟提高再生  
31 能源配比這個部分，對於火力發電的這個部分比較沒有著墨，所以這樣來看  
32 的話，本案如果強調的是火力發電配比要逐年降低，看起來是創制。

33 不過我後來仔細再看了一些相關的資料，誠如剛剛葉律師也有提到的，  
34 我看能源局就去年的統計資料——不過我這個資料來源是臺大風險社會與  
35 政策研究中心的資訊整理，如果有錯的話，可能等一下請經濟部能源局代表

1 指正——去年（2017年）燃氣是34.7%、燃煤是46.8%、燃油是4.5%，這  
2 個都是火力發電，所以全部加起來其實已經達到86%。我看提案理由書提  
3 到，政府2025年的能源配比，燃煤要到30%、天然氣50%，所以加起來  
4 80%，而過渡時期是倒過來，燃煤50%、天然氣30%，所以都是80%，提  
5 案人認為這樣子火力發電比例可能是太重了。不過如果我們對照去年比數的  
6 話，去年已經達到86%，如果政府的目標是2025年80%，2107到2025就  
7 是8年，在8年間勢必要逐年降低，才有辦法在2025年達到80%，而過渡  
8 時期設定的也是80%。所以從這個數據來看的話，雖然施政目標沒有明講，  
9 但是從趨勢來看，火力發電未來勢必會逐年降低，不然如何在2025年達到  
10 80%？事實上80%這個目標是已經降低了，已經逐年降低才有辦法達成。

11 所以如果是這樣子來看的話，依據這次會議資料，法院判決就複決跟創  
12 制有定義；如果是複決的話，要反對行將通過或已然通過的重大政策。因此  
13 如果跟目前設定的政策趨勢一致，是不是就沒有反對的情形？所以本案是不  
14 是複決當然可能就有疑義。那麼本案是不是創制呢？因為創制必須是從無到  
15 有，但從目前的趨勢來看的話，未來勢必會逐年降低，算不算是從無到有？  
16 這個我覺得也有待討論。

17 至於第二個議題，能不能明瞭提案的真意？我的看法比較傾向於提案人  
18 的意思是尊重行政機關，所以我反而不覺得有很大的問題，因為就只說是逐  
19 年降低，至於怎麼做呢？就由行政機關來處理。只是說這看起來很容易達成，  
20 因為每年降0.001%、0.0001%都算降低，這樣一來，我就會覺得這個題目可  
21 能宣示意義大於實質意義。

22 以上說明，謝謝。

23 主持人林瓊珠委員：

24 好，謝謝劉老師。

25 我們接下來請中國國民黨中央政策委員會副執行長吳育昇先生發言，時  
26 間5分鐘。

27 中國國民黨中央政策委員會吳育昇副執行長：

28 主席、各位列席機關代表跟學者專家、提案人，我認為這個問題本身是  
29 一個直接反映台灣社會全國民眾恐懼的總和，儘管剛剛提案人盧秀燕女士有  
30 特別談到台中的問題，台中火力發電廠是一個最強烈的指標，可是實際上去  
31 查全國PM2.5最嚴重肆虐的地方反而是台南跟高雄。最近又因為環保署通過  
32 了深澳火力發電廠本身的興建案不用環評，所以更使得這個問題直接延燒到  
33 北台灣，不僅是新北市，台北市、宜蘭、基隆、新竹、桃園全部波及，所以  
34 今天這個公投案的本身，出發點可能是從中火開始，但是已經變成一個恐懼  
35 的總和。公投法在今年修正通過之後，我認為在重大政策議題當中，是最直



1 接反映人民需求的，所以就這點來講，我作第一個訴求。

2 第二個敘明的是說，在比重的分配當中，火力的發電已經超過 81%，剛  
3 剛劉教授特別所談到的觀點，我有想到這個問題，可是因為我們的天然氣目  
4 前所有興建安全部卡死。換句話說，它根本上不去，就算從現在 34.6%要上  
5 到 2025 年的 50%，以目前來講，已經絕不可能、一定跳票。核能的發電又  
6 已經被壓縮到 8.3%以下，而且未來只會少不會多，因為這是執政的民進黨  
7 政府的國家政策，所以在這種情況之下，火力發電尤其以燃煤發電去年占  
8 46.6%，這個比重一定會在客觀事實無可取代用電需求的情況之下逐年增加，  
9 剛好凸顯出來今天這個提案的正當性。目前窮究所有客觀的方法，我們都知  
10 道離岸風力根本緩不濟補不上來，其他的燃油也是火力發電，天然氣根本就  
11 沒有辦法，可見燃煤的發電一定會從 46.6%變相被迫逆向成長，這個跟 2025  
12 年的國家政策基本上當然是背道而馳，可是我們陳述的是一個客觀事實，所  
13 以人民在這種情況之下提出一個公投案，要求逐年火力下降，這是符合公投  
14 法，也符合民意的需求，我覺得這是一個很重要的指標。

15 第三個，我手上的一個資料是我去健保署查出來的，2016 年我們全國死  
16 於肺癌跟慢性下呼吸疾病的民眾有 1 萬 5,000 人，健保署統計花費國家健保  
17 署的預算 292 億。換句話說，這個資源的消耗、國家經費的支出，還不包括  
18 死亡家屬家人所付出的相對成本。所以我們說節能減碳不僅是一個口號，減  
19 碳不僅是世界趨勢，更是環保的理念，可是在民進黨政府上台這兩年來，減  
20 碳變成一個笑話或變成一個反諷的話，說用肺發電，這是民眾的反諷，用愛  
21 發電是民進黨政府在遊行的時候提出來的，更加相形是一個諷刺，因為蔡英  
22 文總統上任之前一再強調不會缺電，現在上任之後明白表達會缺電，不僅中  
23 火火力發電廠 10 部機組滿載全部發電，還進一步要把從 2008 年馬總統上任  
24 以來已經廢除 10 年的深澳電廠進行重建，以這樣一個邏輯來看的話，今天  
25 這個公投的議題變成一個無可取代的正當性，也反映了民眾的需求，所以我  
26 認為這個議題的本身跟藍綠、跟政治立場沒有關係。

27 我要再度重申公投法第 10 條，中選會舉行聽證會是釐清相關爭議並協  
28 助提案人進行必要的補正，兩位學者專家剛剛所提的，包含我個人所提的，  
29 我覺得都要釐清，而且是要協助提案人作補正。公投審議委員會的歷史已經  
30 成為過去，剛好我知道吳威志教授是末代公投審議委員會的委員，所以我有  
31 感而發，我希望今天中選會是要幫助這個提案通過，讓舉國的民眾去表達一  
32 個政策意向，協助政府來釐清未來政策的一個導向，這個導向是已經不可逆  
33 的，如果我們不作這樣公投意志的表達，顯然燃煤的發電量必然是逆向成長，  
34 到 2025 年之前沒有辦法變成理想型的 30%，所以就這樣一個結果來講的話，  
35 我覺得這個公投本身是充分且必要，我希望可以在作一個修正之後，讓它能

1 夠合法通過。

2 謝謝。

3 主持人林瓊珠委員：

4 好，謝謝吳副執行長。

5 我們接下來就請國立雲林科技大學科技法律研究所吳威志教授發言，時  
6 間 5 分鐘。

7 雲林科技大學科技法律研究所吳威志教授：

8 主持人，以及各位學者專家，大家好。我非常佩服提案人針對反空污這  
9 樣一個重大政策的公投提案。

10 我剛好來自雲林，正好昨天晚上看到臺大公衛學院院長所寫的一篇文章，  
11 他說碳排放量影響到呼吸道的疾病，其中雲林縣是就醫量最多的地區，  
12 而且死亡率最高的是在南投。所以在這樣的一個情況，其實它是不是一個重  
13 大政策，或者是它的比例應該降低到多少，我覺得這都是非常重要。尤其我  
14 們看到《天下雜誌》也說了，未來 10 年高污染的火力電廠是無法除役，而且  
15 污染會越來越嚴重。到底要降低多少呢？我們看一下肝癌，它說 PM2.5 每增  
16 加 13.1 微克，風險提高 22%，所以只要有降低就可以減少風險；包含了肺  
17 腺癌，PM2.5 濃度每增加 5 微克，風險就增加 55%，所以只要有這樣一個火  
18 力發電廠仍然存在，事實上就會有這樣風險的提高。

19 接下來，我必須要說明，重大政策是屬於行政機關不願明確立法，既然  
20 是針對重大政策的一個公投，事實上不應該拘泥在創制跟複決，包含條文上  
21 面也是說重大政策的創制或複決，所以我們只要肯定它是重大政策，它就符  
22 合了公投的一個要件。當然我也同意吳副執行長說的，最多是補正的一個問  
23 題。

24 接下來，他特別談到我是最末代的公投審議委員，我必須說，過去公投  
25 審議委員會是類似把關的角色，實質審查對公投案是一個傷害，所以曾經很  
26 多人說是一個「烏龍公投」。過去申請了 17 件裡面，只有 6 件產生公投，6  
27 件裡面還有 2 件是總統提案，顯然阻止公投的情況非常多。這也就是為什麼  
28 立法院要把公投審議委員會廢掉，交由中選會來主管，因為中選會只是程序  
29 上來探討這樣一個公投的案子，包含我們看到了公投法第 3 條，雖然它把主  
30 管機關叫做「中選會」，但是第 1 項說它是指揮監督選務；再來，第 3 項有  
31 說是辦理公投投票調用相關人員。最重要的是第三章的職權，講的是公投的  
32 程序——注意！是公投程序，是把中選會界定在公投的程序——所以我們看  
33 到第 9 條，最主要是要審查超過字數、連署審查作業，再來比較特別的就是，  
34 它是不是一案一事項。我們看到第 10 條也特別說了，要審查是不是非全國  
35 性公投，我們看到這個案子就是一個全國性的公投，因為空污是整個台灣全

1 部都有的；再來，你要審查 2 年之內是不是有重提，當然沒有；另外，比較  
2 特別的是，提案內容不能瞭解其提案的真意？注意！能不能瞭解不是我們說  
3 能不能瞭解，它是用一般通常認知的能力，也就是讓人民來選擇，而不是政  
4 府機關的選擇，所以內容是不是應該明確具體可行？對不起！只有在行政程  
5 序法第 5 條才告訴政府官員的行政行為，應該內容是明確的，但是並沒有告  
6 訴人民，因為人民是可以來作公投的選擇，你要給他這樣的一個機會，所以  
7 你不能在沒有規定的情況當中就代替人民來作這樣的決定。再加上，我認為  
8 第 10 條第 3 項特別講聽證會，它是釐清相關的爭點並協助補正，我們看到  
9 「協助」這兩個字，你去翻開所有的行政程序法，「協助」這兩個字只有在  
10 第 165 條的行政指導上面有，它說這樣的一個協助是不具有法律上強制力的  
11 方法，不得據此對相對人為不利的處置，所以我們只能作相關的補正、作相  
12 關的指導，但是卻不能夠把這個案子作駁回。

13 所以在這樣的一個情況當中，我認為無論是主文內容的矛盾，或適用事  
14 項不夠明確，都應該交由人民來選擇，謝謝。

15 主持人林瓊珠委員：

16 謝謝吳老師的發言。

17 我們接下來請行政院環境保護署代表發言。

18 行政院環境保護署吳正道簡任技正：

19 主席，還有各位先進，大家好。行政院環境保護署代表，針對今天討論  
20 的兩個議題作一下我們看法的說明。

21 第一個，究屬複決案或創制案？我們的看法跟剛剛幾位專家的看法是差  
22 不多，因為據我們的瞭解，目前國家能源政策將把目標定在西元 2025 年達  
23 成 20、30、50 潔淨能源發電結構。也就是說，再生能源的發電占比將增加為  
24 20%，天然氣發電占比增加為 50%，燃煤發電占比將由目前 2016 年的 45%，  
25 逐漸降低至 30%。也就是說，現行的能源政策已經在逐年降低火力發電廠的  
26 發電量，而增加再生能源的發電占比，所以這個政策目標跟今天的提案是一  
27 樣的。

28 如果通過公民投票，它是屬於創制或複決，可能就會有認定的一個疑慮。  
29 就像剛剛幾位所講，如果是屬於複決案，大概就會被否決，否決就等於反對  
30 逐年降低火力發電的一個目標；如果是創制案，是從無到有，但是目前政府  
31 機關已經在執行當中。所以這個案子是屬於創制或複決？大概尚有很大的疑  
32 義，可能要作謹慎的認定，這是我們對議題一的想法。

33 議題二，是否不能瞭解其提案真意？據我們瞭解火力發電廠的空氣污染  
34 排放，我們目前已經跟經濟部合作，進行電力盤查，要求台電公司到 2025 年  
35 逐一盤點發電廠，包括深澳電廠在內，所有新增跟除役發電廠的發電量，我

1 們都有透過盤整。我們的主要方式就是透過將燃煤電廠改為燃氣電廠為主，  
2 而燃煤電廠也要逐步淘汰為發電效率較高的超超臨界機組，提升空氣污染防治  
3 制的效率，所以我們有估算我們的火力發電廠的實際發電量，將由 2017 年  
4 的 1,521 億度，增加到 2025 年的 1,600 餘億度，大概 8 年的時間會增加 100  
5 億度左右，但是整體的空氣污染量將由 2017 年 10 萬公噸，降低到 2025 年  
6 的 6 萬 5,000 公噸，大概污染排放量會降低 35%。也就是說，雖然火力發電  
7 廠的發電量是增加的，但是空氣污染物排放量是減少的，所以如果我們朝著  
8 這個目標來做，我們相信整個污染量是會降低的。

9 這個提案的真意是代表反對火力發電廠發電，禁止新的電廠出來，停止  
10 老舊電廠汰換，如果是這樣的話，有可能反而影響到空氣污染的減量，所以  
11 對於提案真意可能必須要更釐清。如果反對火力發電機組汰舊換新的話，有  
12 可能反而影響到空氣污染的減量效益。

13 以上報告。

14 主持人林瓊珠委員：

15 好，謝謝吳正道技正。

16 我們接下來請經濟部代表發言，時間 5 分鐘，謝謝。

17 經濟部翁素真組長：

18 主席、盧委員，以及各位委員、代表，大家好。經濟部代表發言，針對  
19 各位所關心火力電廠的議題，經濟部將說明我們能源政策規劃的一個現狀。

20 首先，考量我們能源 98% 仰賴進口，而且我們國家的電網是獨立電網，  
21 如果缺電的時候是沒有外援的，所以在能源或是電力供需，是要滿足民生跟  
22 產業的需求，尤其是電氣的部分沒有辦法大量儲存，基本上所有電廠要 ready  
23 去提供每一天所需要的用電。所以政府在能源轉型這樣一個規劃下，有兩個  
24 目標，一個是「非核家園」，一個是再生能源，為了確保電力穩定供應，火  
25 力電廠在未來的定位上，仍是我們國家電力結構上重要而穩定的發電方式。  
26 目前火力電廠，剛剛劉教授有提到的數字，將近 86% 含燃油、燃煤、天然氣，  
27 我們未來的方向，到 2025 年，20% 的再生能源搭配 80% 的火力發電來作供  
28 應規劃。

29 我們知道火力電廠為主的話，主要是燃煤跟燃氣，其中燃氣發電比較傳  
30 統的燃煤發電在排碳或者空污都是相對之低，在確保電力穩定還有天然氣配  
31 套措施，我們會盡力去完成，所以我們在兼顧的是減排又減碳這樣一個能源  
32 政策規劃下，以燃氣發電占比逐步提高到 50%、燃煤發電占比降低到 30%  
33 這樣的能源配比作為努力目標。

34 目前為了降低火力發電的空污跟碳排放部分，政府已經積極規劃並確切  
35 執行各項空污的防制措施，剛剛環保署代表也有特別提到政府一體的空污防

1 制計畫，務必有效達成空污防制的效果。在短期上，我們會透過線上的監測  
2 去監測電廠的空污排放，也會確保電廠空污的排放都符合環保的排放標準；  
3 同時也會配合在區域空污品質嚴重惡化的時候，在不影響電力穩定供應的前  
4 提下，我們會進行燃煤發電的降載，藉以降低區域性空污排放的濃度。長期  
5 在推動上，剛剛有提到 2025 年這樣一個目標，空污會有大幅的一個改善，  
6 剛剛環保署代表也有提到，台電總體空污排放量會降低 35% 這樣一個效果。  
7 我們會要求所有新設電廠都採最佳可行的效率，基本上這些電廠包括燃煤會  
8 採超超臨界、燃氣會採複循環機組，效益都會比既有的電廠更提高，相對會  
9 減少空污的排放。除此之外，我們也會持續更新老舊火力電廠，考量各項重  
10 大投資案的電能需求，在確保民生跟產業的用電需求穩定下，我們會妥善評  
11 估未來 2025 年整體電力需求的發展趨勢，規劃低碳能源發展的路徑。

12 我們知道擁有乾淨的空氣品質跟環境是全民所期待跟樂見的，經濟部身  
13 為全國能源的主管機關，針對各界關切的空污議題，我們會以減少排碳也同  
14 時降低空污的方向來努力，也積極規劃跟推動能源轉型的各項措施，落實相  
15 關防制設備跟製程改善、更新，規劃將燃煤比重持續下降，因為考量空污的  
16 問題不只是電廠要作改善，包括季節變化或者區域都會有影響，還有其他因  
17 素的影響，環保署整體的空污防制計畫有作這樣總體的改善，也有相關跨部  
18 會的規劃。因此，在未來電力供需包括民生需求、產業發展所需要，能源規  
19 劃是要兼顧環境保護，也要兼顧電力穩定供應下，我們認為現行政策跟提案  
20 方向是一致的，建請提案人支持現行的能源轉型政策。

21 以上說明。

22 主持人林瓊珠委員：

23 謝謝翁素真組長。

24 我們接下來有 30 分鐘的時間是進行出席者包括提案領銜人、提案領銜  
25 人之委任代理人、學者專家、機關代表的發問跟答覆。不曉得有沒有出席者  
26 想要答覆？

27 領銜人盧秀燕女士：

28 我是這項公投案的領銜人盧秀燕，第二次發言。

29 第一個，從剛才聽證過程當中，吳威志教授因為是法律系教授，他特別  
30 提點了我們新的公投法，中選會沒有內容實質審查的權利，只能就程序或者  
31 形式上是否達成，這樣一個公投案就應該通過，所以老實講，我不太清楚我  
32 們為什麼必須就剛才經濟部所提的，我們必須要支持現在政府的能源政策，  
33 或者是環保署所說的，他們如何改善來進行論辯。我覺得我們只要就我們所  
34 提出來的這個公投，在第一階段是否有符合形式上的要件就應該通過，這是  
35 新的公投法的立法意旨。因為公投法修法的時候，我就在現場，而且我也是

1 新的公投法的提案人，以及當時在現場處理這個法案的立法委員，所以我對  
2 於現在中選會進行到實質的內容不太理解，為什麼違反修法的意旨？我建議  
3 中選會應該要就這個事情向社會大眾說明。從新的公投法通過以來，我聽過  
4 幾場公投內容的審議內容都荒腔走板，我建議中選會好好瞭解立法院新的公  
5 投法修法意旨，以及權利義務只能到什麼地方。

6 第二個，新的公投法最主要的內容是讓人民意見作表達，至於如何執行，  
7 應由未來的政府機關去處理，在公投通過以後。因為人民把他的納稅錢交給  
8 政府，政府有權、有人、有預算，所以它可以去執行，人民沒有必要告訴政  
9 府說，我提的這個公投案要如何執行。剛才有些人提到這個東西將來如何執  
10 行、可不可能達成，那是政府的事情，因為人民已經把錢交給政府，政府可  
11 以聘請公務人員、學者專家，政府也有公權力可以來進行，所以沒有權利反  
12 問人民提出這項案子要如何執行，因為人民只要投公投案表達意見，但是最  
13 大的門檻是這個公投能不能獲得人民意見的通過，如果人民意見一旦通過的  
14 話，政府就必須執行，政府有權、有錢、有人可以執行。

15 第三個，其實因為今天的聽證會應該只就形式上的要件來進行討論，有  
16 沒有達到第一階段的人數、程序上是不是符合，是應該就這些形式要件來進  
17 行審查，而不應該就內容實質探討。不過剛才就機關代表所提的一些東西，  
18 我實在是忍不住要代表人民去回應。

19 質疑提案人包括我以及這次參與連署的 2 萬多人，火電廠如果一直蓋，  
20 空污還是可以降低，PM2.5 也減少，我不曉得有沒有看到網友針對政府這個  
21 論述所作的回應？網友說：「科學家說：『屎跟尿經過淨化以後也可以吃。』  
22 但是人民拒絕吃淨化過的屎跟尿。」同樣的，人民有權利透過公投表達對於  
23 火力發電這項能源政策的厭惡跟拒絕，唯一的門檻是當這項公投提案提出來  
24 要行使投票的那天，這項公投案有沒有獲得通過、有沒有得到人民的共鳴，  
25 而不應該就實質的內容加以論辯。這個就是網友的回答，我想也相當程度代  
26 表一般人民對於現在政府對於火力發電廠一直蓋、空污會減少這樣的一個論  
27 述的有趣但是也表示憤恨的回應，就是剛才我講的科學家論述。

28 我再次強調，今天我們進行的聽證，根據新的公投法的修法意旨，我們  
29 應該只就它的形式要件來進行審查，而不能夠就它實質的內容是否可以執行  
30 進行論辯，所以我希望現在的中選會確實執行、依法執行新的公投法的修法  
31 意旨，而不要違法。

32 謝謝。

33 領銜人之代理人葉慶元律師：

34 主席、各位與會的學者專家、委員，還有各位同仁，大家好。我想大概  
35 簡單回應一下剛剛幾位學者專家還有政府機關所作的說明。

1 我首先還是要感謝王老師，也同意我們這個是重大政策的創制。至於王  
2 老師說，會不會連續 20 年每年降 5%，最後降到 0？我想公投法本身就有  
3 說，重大政策基本上是有 2 年的限制，2 年之內政府不能變更其重大政策，  
4 所以沒有 20 年降 5%，最後變成 0 的這個問題。但是還是謝謝王老師的提  
5 醒，所以我想王老師可能是多慮了。

6 至於劉老師說，到底是不是重大政策、是不是跟現況相反？還有經濟部  
7 跟環保署都有強調，現在本來就是要逐年降低，我覺得這邊其實有一個應然  
8 面跟實然面的問題，主觀上看起來政府似乎有這樣想，可是並沒有真的作成  
9 這個重大政策的宣示，從來政府沒有正式告訴民眾要逐年降低火力發電。這  
10 個重大政策的形成會有什麼效果？是要逼政府每年要採取具體的作為去降  
11 低火力發電的比例。我們現在看到最明顯的就是，政府如果真的要降低火力  
12 發電，為什麼要蓋深澳電廠？我覺得環保署也很可愛，說難道我們要阻止汰  
13 舊換新嗎？如同盧委員所說，我覺得難以理解。今天我們來，是針對公投的  
14 題意有沒有不能瞭解其真意這件事來作探討，怎麼會好像政府反過來扣帽  
15 子，提案主文跟理由說明裡面從來沒有說政府不可以汰舊換新，事實上汰舊  
16 換新會不會妨礙降低比例？不會，如果有一個新的機組，同時停掉舊的機組，  
17 整體是下降的，這怎麼會阻止汰舊換新呢？我覺得這樣看起來不是一個合理  
18 討論問題的方式。

19 剛剛王老師也有問到，PM2.5 跟國民健康的關聯性到底如何，其實吳育  
20 昇委員就已經有回應了，風傳媒之前也早就有報導〈空污殺手超乎想像！一  
21 年奪 1.5 萬人命〉。我剛剛也特別再查了一下，2016 年也就是 105 年，健保  
22 花費是 292 億，最新的統計還沒有出來，也就是去年的統計沒有出來，所以  
23 其實國民健康，乃至於醫療的費用，花在 PM2.5 所造成的耗費是非常巨大的，  
24 這是一個非常具體而明確的問題。

25 剛剛經濟部還講一件事，我覺得也很可愛，經濟部的代表說，燃煤發電  
26 會降載，如果今天空氣污染太嚴重的話。現在電都不夠了，怎麼降載呢？現  
27 在才 5 月初，幾乎每天用電都在拉警報了，到時候每天電都不夠，現在我們  
28 不敢說限電，實際上已經在逼著用電大戶所有工廠要降低用電量，到時候哪  
29 來的空間讓你去降載呢？我覺得政府機關如果真的要進入實體討論的話，請  
30 不要拿這種在用電尖峰時間……尤其是馬上進入夏季，根本幾乎沒有餘裕的  
31 狀況下講這樣的話，我覺得只會讓人民更加地憤怒。我們其實都理解經濟部  
32 非常辛苦，要實踐民進黨急就章的「非核家園」，根本是幾乎沒有辦法，什  
33 麼電都要拿出來用，請不要講這些實際上看起來畫一個大餅說會降載，但是  
34 做不到的事情，因為我們大家都知道是沒有辦法。

35 回過頭來，我們到底跟現狀相不相反？當然相反，因為現狀雖然有一個

1 看起來遙遠的政策目標，包括在「2025 非核家園」底下打算有一個配重比，  
2 但是並沒有具體地宣示要降低火力發電，所以當然跟現狀不同。這個是不是  
3 創制？當然就是，因為是從無到有。我其實也看不出來政府有什麼好阻擋這  
4 件事的，既然政府覺得這件事也打算要這樣做，確立這個重大政策有什麼不  
5 好呢？我其實比較擔心的是，為了可能少部分委員或是某些人的想法，硬要  
6 把這個公投案擋下來，這樣到底是好，還是不好？看到最近大會通過的一些  
7 公投提案，我們反而覺得很好奇，這樣的公投提案為什麼可以直接過？比如  
8 說紀政小姐領銜提出的我國應以「台灣」名義重新參加奧運，這個有客觀上  
9 的任何可行性嗎？沒有，可是大會連問都不問，直接讓它通過進入第二階段。  
10 反而是我們這個提案，我看不出來客觀上有任何的爭議，我想今天每一個人  
11 來都說完全知道要談什麼，有沒有客觀上不能瞭解其真意？沒有。

12 容我講得比較重一點，從上一次來反核食到這個案子，我真的覺得有雞  
13 蛋裡挑骨頭的感覺。我覺得回到吳威志教授講的話，這個是中選會，不是公  
14 投審議委員會，中選會的工作是協助領銜人補正，我們這個提案我不知道有  
15 誰聽不懂，如果中選會覺得這麼明確的公投主文還是不夠明確、不能瞭解其  
16 真意的話，麻煩中選會的官員告訴我們要怎麼修正，我們願意遵照大會的指  
17 導來進行必要的修正，而不是不斷地在實體或是程序上面來找麻煩，我想這  
18 個不是公民投票法修正的真意。

19 坦白說，林委員也很清楚，林委員真的是又柔和，學養也很好，風度也  
20 很好，可是我覺得他們每次把你推到第一線來，我對您感覺到非常不值。

21 就這樣，謝謝。

22 主持人林瓊珠委員：

23 謝謝。

24 不知道在場的學者專家、機關代表有沒有要發言的？

25 成功大學法律學系王毓正副教授：

26 非常感謝葉律師針對我剛剛的意見提出回應，我想或許是我多慮了，因  
27 為我以為你們逐年是不只2年而已，原來是我考慮太多了，原來只是想要綁  
28 2年，如果真的是這樣……

29 領銜人之代理人葉慶元律師：

30 公投法的效力是2年，我們當然希望一直降低，但是之後政府不理我們，  
31 法律沒有強制力。

32 成功大學法律學系王毓正副教授：

33 我是針對你們的提案，我想你們應該會覺得這是一個好的提案，應該是  
34 可以長久下去，所以這個地方真的是我過慮了。

35 第二個問題，當然我也覺得不應該進入實質審查，現在變成只是一個形



1 式上的問題，到底它是政策複決，還是創制？因為不能不去說清楚就繼續走  
2 下去，我想重點在這個地方。至於說逐年降低跟解決 PM2.5 這個問題，說實  
3 在是實質審查，已經開始 run 後續行程的時候，都可以再作政策辯論。

4 我剛剛提到的部分可能被誤解，這是科學認知的問題，其實到目前為止  
5 並沒有很明確說火力發電跟 PM2.5 之間的因果關係，事實上它是一個還在研  
6 究的議題。

7 領銜人盧秀燕女士：

8 對不起！你現在已經進入實質討論了。你今天只要作第一階段的任務執  
9 行，請不要就 PM2.5 到底跟火力發電……

10 成功大學法律學系王毓正副教授：

11 沒有。

12 領銜人盧秀燕女士：

13 你已經進入實質了，所以請你停止這樣的討論。

14 成功大學法律學系王毓正副教授：

15 是因為剛剛葉律師提到我剛剛的論述是有問題的，事實上並非是如此，  
16 這個部分我想我必須要指正，針對我的部分有跳躍去理解。

17 還是回到原本的案子，我個人認為說，只要釐清的話，當然這是非常樂  
18 見其成，這是公民意志的表達。我個人是認為說，它是一個政策的創制，劉  
19 教授某程度好像認為是個複決……

20 臺北大學公共行政暨政策學系劉如慧副教授：

21 我不是。

22 成功大學法律學系王毓正副教授：

23 這是一個問題，我想我們還是回歸到這邊，我只是作這樣的補充說明，  
24 謝謝。

25 主持人林瓊珠委員：

26 謝謝王老師。

27 領銜人之代理人葉慶元律師：

28 補充一句話，對不起！

29 我覺得其實這個很好玩，如果政府未來有一個大方向是一致的，就不構  
30 成一個新的政策的話，其實賴清德院長告訴我們，他是一個務實的台獨工作  
31 者，政府的政策一向就是要台灣正名，我看不出來紀政女士的以「台灣」名  
32 義重返奧會跟政府的政策有什麼相反，這個到底是政策的複決，還是創制？  
33 為什麼大會針對這個提案沒有找她來問一問呢？我覺得不要這樣玩弄人民  
34 的感情。當你們覺得有一個提案到年底跟投票放在一起，可能對民進黨的選  
35 情有妨礙的時候，就把我們找來問說：「請問你是創制，還是複決呢？」「跟

1 政府的政策有什麼相違反呢？」到底是方的，還是圓的？尖的，還是扁的？  
2 只要感覺跟大院的執政黨立場相近的提案，通通問都不問就直接過關，這樣  
3 有沒有違反政黨平等原則？我想人民心中有一把尺。

4 謝謝。

5 主持人林瓊珠委員：

6 謝謝葉律師。

7 經濟部翁素真組長：

8 針對葉律師提到的幾個問題，大概再補充說明一下。

9 整個能源轉型政策是有明確的宣示，在 105 年的時候，經濟部就開過記  
10 者會。今年 5 月 4 日，院長在立法院能源政策專案報告的書面報告上面都有  
11 這些明確的數據，麻煩去看一下，應該是有明確的宣示。

12 至於燃煤的定位，在那一個 5 月 4 日的專案質詢，也都有很清楚的論述，  
13 這一部分我們是作這樣的補充說明。

14 至於為什麼要蓋燃煤電廠？在那一天 5 月 4 日也有人提出這樣的質疑，  
15 我想能源安全、電力安全是國家的安全，能源絕對是確保國家安全重要的一  
16 個元素。

17 至於燃煤電廠的汰舊換新，以及區域性的需要，或者是有些客觀條件沒  
18 辦法去滿足的時候，作這樣的安排、配置的話，我想在賴院長 5 月 4 日立法  
19 院的質詢會議上面已經有明確的說明，我就不再補充說明。

20 領銜人盧秀燕女士：

21 主席，請你就第一階段該做的事情……這個已經進行實質的政策論辯  
22 了，你要發揮你主席的職權跟能力，政府聘請你當主席，你要就第一階段該  
23 進行的法律程序來進行，如果不當的發言，跟這個無關的，不要浪費大家的  
24 時間。你要發揮你主席的一個能量，政府聘請你，沒有找別人當主席，是因  
25 為信任你的主持能力，跟你對法律的認知，如果你對新的公投法不清楚，回  
26 去再看清楚一下，這個東西已經進入到替政府在辯護實質內容的審查，不是  
27 今天我們第一階段該做的事情，謝謝。

28 主持人林瓊珠委員：

29 好，謝謝。

30 雲林科技大學科技法律研究所吳威志教授：

31 針對程序上我必須說：一方面，我非常佩服盧委員在立法院相關提案或  
32 者是相關參與的表決；二方面，不得不責怪立法院，因為立法院把公投的門  
33 檻降低得非常低，所以使得中選會非常為難，因為目前好像收到 16 案已經  
34 通過了 8 案，將來年底投公投票會非常多，可是這不是你們的問題，你們仍  
35 然還是要進程序上的瞭解。

1 程序的規定，公投法第 9 條、第 10 條是非常重要的重點。我們看到第 9  
2 條裡面，你們是審查有沒有超過字數、有沒有不予刊登、有沒有連署跟提案  
3 作業的問題，你們要去查對，也包含了有沒有一案一事項，我跟各位報告，  
4 這個案子全部符合第 9 條的規定。接下來，我們再看第 10 條相關的規定，  
5 是不是非全國性的公投？跟各位講，反空污是全國性的議題，而且所提案的  
6 也是全國各個連署的部分，所以絕對是符合第 10 條。第 10 條第 2 項第 3 款，  
7 2 年內有沒有重提？它也沒有這個問題。接下來，最大的問題，我想應該是  
8 提案內容不能瞭解其提案的真意，各位去看，除非提案的內容有誤導、有錯  
9 誤不能瞭解其真意，當然才有進入到第 10 條第 3 項，為什麼？這就是聽證  
10 會的主要功能，它是釐清相關爭點。注意！爭點上面有沒有釐清才是我們的  
11 責任。接下來，釐清相關爭點的後面直接劃上來叫做「並協助當事人進行必  
12 要之補正」，所以聽證會是在釐清爭點來作必要之補正。我剛才已經說了，  
13 協助的部分在行政指導裡面，其實是不能不利於相對人的，至少就以現案為  
14 主。所以以這樣一個狀況來說的話，在程序上，以我專家學者的觀念，我認  
15 為這個案子已經符合了第 9 條、第 10 條程序上的規定。

16 以上是我再一次的一個發言，謝謝。

17 領銜人之代理人葉慶元律師：

18 兩件事情簡單講一下：

19 剛剛經濟部代表也好、劉老師也好、環保署也好，政府一貫的政策就是  
20 要降低火力發電的比例，實際上在 2016 年的時候是 82% 的火力發電，到了  
21 2017 年是 86%。換言之，政府有政策要降低逐年火力發電跟實際上的作為  
22 是相反的，這就是我剛剛說的，請不要再告訴我們政府有一個政策是逐年下  
23 降，所以我們就跟現狀相同。不是的，現狀就不是這個狀況，現狀是逐年在  
24 增加的。

25 另外，我手邊有立法院第 9 屆第 5 會期行政院向立法院提出的能源政策  
26 專案報告，對不起！我把它從頭翻到尾，也許我眼睛比較拙，我看不到經濟  
27 部代表所謂的「逐年降低火力發電量」這幾個字，我也看不到有「逐年降低  
28 火力發電裝置比重」這幾個字，我不知道經濟部剛剛代表說已經向立法院報  
29 告講得很清楚有這個政策所從何來？我手邊有這個報告，歡迎經濟部拿去看  
30 一下，我想大家既然在這邊討論，要依照事實。

31 我想就講到這裡為止，謝謝。

32 主持人林瓊珠委員：

33 謝謝。

34 中國國民黨中央政策委員會吳育昇副執行長：

35 我一直用比較正向的觀點，因為我已經是第二次來列席，跟葉律師一樣。

1 包含環保署跟經濟部的意見，我也從正面的觀點來看這個問題，我認為環保  
2 署跟經濟部的觀點，不能夠作為在否定這個公投案能不能成立的依據，只能  
3 說是在釐清或補正的過程當中，協助中選會來幫助提案人在釐清事實裡面的  
4 用字遣詞。我覺得提案人今天已經有善盡釐清，而且作必要文字的補正跟修  
5 正。

6 剛剛從劉教授、王教授還有吳教授的觀點來看，他們對這個提案本身沒  
7 有根本性的否決。我要再一次重申，連空污這個議題或反空污這個議題都不  
8 能在今年成為全國公投選項的話，對台灣社會民意的傷害有多大？是不是第  
9 一次公投法大修正，廢除了公投審議委員會之後，反而變成一個很大的諷  
10 刺？難道中選會要變相成一個公投審議委員會嗎？

11 而且我再一次強調，我上次也強調過這個觀點，公投只有在選舉年的時  
12 候，也就是「公投綁大選」是合法且正當，提高人民的參與，選舉選人、公  
13 投選事，選人又選事是節省國家資源、符合民主進階，完成公投法的修正的  
14 最重要一個歷史意義。

15 我是前立的立法委員，盧秀燕委員是現任立法委員，不管從過去到現在，  
16 公投法在立法院重大的辯論當中，朝野黨派沒有人反對今天所形塑成這樣的  
17 內容跟依據，所以我想在所有目前公投的議項、媒體所報導的項目當中，這  
18 個議題跟核食能不能進口的議題，我認為是對民生舉足輕重的關鍵性最重  
19 要，我也希望從正向的觀點來看這個議題。我尊重經濟部跟環保署的意見，  
20 可是我認為這個不能作為一個內容來否定掉這個提案的根本。

21 以上，謝謝。

22 主持人林瓊珠委員：

23 謝謝吳副執行長。

24 再請問一下，在座所有出席者有沒有要發問跟答覆的？如果沒有的  
25 話……

26 領銜人盧秀燕女士：

27 對不起！我再補充一點。

28 因為我不想遭遇到郝龍斌先生在提反核食公投所遭遇的命運，當我們今  
29 天在進行這一場聽證會的同時，郝龍斌先生就他的反核食公投被中選會要求  
30 補正，他已經搞了兩、三次了，正在開記者會。他覺得中選會變成內容實質  
31 審查的太上皇，凌駕在新公投法之上，所以正在開記者會。

32 因為郝副主席很可能對於整個新公投法的內容不太瞭解，所以才會遭受  
33 這個委屈。我就是這個新公投法的提案人之一，也是修法者，所以我對這個  
34 內容跟程序相當瞭解。所以我想請教今天在場出席的聽證所有正反方，各方  
35 的代表有沒有對我領銜的這個內容實質要件或者提案文有要補正的？請現

1 在表示意見。如果有不清楚、不明白的地方，我願意在現在說明，我不願意  
2 像郝龍斌先生所提的反核食公投遭到背後暗算。

3 據他跟我描述，他在這邊聽證的時候，現場大家都沒意見，出去以後，  
4 再行文給他，說對他的內文有意見，叫他要不斷地補正。他辦了聽證會以後，  
5 現在又叫他補正，當場現場大家都悶不吭聲，好像理解了、也接受了，也表  
6 示對他的內容有所瞭解，或者對他的形式要件沒有意見，結果卻背後暗算，  
7 再去文給他叫他補正，對他的內容有意見，所以他今天早上就召開這個記者  
8 會，對於這樣的一個聽證程序大表不滿。

9 今天既然我們花了國家的預算，也用了大家的時間，今天有這麼多的各  
10 方代表、公務人員，我們用了人民納稅錢的水電、擴音器、冷氣機，在這個  
11 地方討論空污，請問對於這個內容、對於這個主文要旨有沒有有意見的，或  
12 者認為應該補正的，或對於連署的形式要件覺得不符合的？請現在提出說  
13 明，讓我可以答覆跟解釋、跟釐清。

14 謝謝。

15 主持人林瓊珠委員：

16 請問在場的所有出席者，還有沒有要詢問或答覆的？

17 經濟部翁素真組長：

18 針對盧委員提案的理由書裡面的說明第二點第二段，有關「蔡政府未實  
19 現 2025 年非核家園之政見，根據經濟部規劃的能源配比」這部分的文字，  
20 「在過渡期間則燃煤高達 50%」的這個數字，基本上我們配合環保署的階段  
21 管制目標有規劃那樣的一個配比，到 2020 年的時候的配比，燃煤不是 50%，  
22 所以這部分的數字……

23 領銜人盧秀燕女士：

24 對不起！主席，這個我就直接答覆。

25 有兩次，第一次是在衛環委員會李應元答覆我的，第二個是賴清德院長  
26 在去年底行政院總質詢當中答覆我並證實的，他們承認 2018 年到 2020 年會  
27 增加，而且不但在立法院有公報，在盧秀燕的臉書當中，我也有把這兩段的  
28 質詢，一個是在委員會質詢，一個是在行政院總質詢，這兩位首長親口證實  
29 的內容剪接 po 在我的 FB 上，全文在立法院影音公報裡面都有。換句話說，  
30 行政院既然要派同仁出來，用了納稅人的錢，應該要把所有的內容搞清楚；  
31 如果不清楚，現在就可以上網看我的 FB。如果不行，也可以進到立法院的公  
32 報影音裡面，調出盧秀燕質詢行政院長賴清德以及環保署長李應元；否則，  
33 最簡單的方式，請 google，當時也有平面媒體報導。

34 謝謝。

35 主持人林瓊珠委員：

1 因為時間已經走到應該要結束了，所以本次聽證程序到此結束。

2 依行政程序法第 64 條第 4 項規定，本次聽證紀錄指定於 107 年 5 月 14  
3 日（星期一）上午 9 點到 12 點在中央選舉委員會閱覽室供陳述或發問人閱  
4 覽，並簽名或蓋章。

5 司儀：

6 聽證程序終結，散會。

7 <以下空白>

## 陳述意見書

領銜人兼  
陳述人

盧秀燕

詳卷

代理人

葉慶元律師

林怡蒼律師

臺北市大安區敦化南路

二段77號16樓

(02) 2703-3366

為接獲 貴會前揭來函通知，謹提呈陳述意見事：

一、覆 貴會民國(下同)107年4月25日中選法字第1073550257號函。

二、緣陳述人所提「改善全台空氣品質」全國性公民投票案，前接獲 貴會上揭函文通知，就所詢議題乙節，茲謹陳述如下：

(一) 議題一：本案究屬「複決案」或「創制案」？

1. 按行政院環境保護署環管處於106年11月15日於「能源轉型 減污減碳」記者會中所述：「推估火力發電廠實際發電量將由2017年約1,512億度，增加至2025年約1,600餘億度，……也就是火力發電量是增加的。」(陳證1)另據今年台電公司網站簡介：「裝置容量部分，現階段台電系統仍以火力發電為主，再逐漸發展再生能源發電，並搭配水力發電與核能發電為輔，來滿足民生與工商業發展所需的電源，目前火力發電機組之裝置容量約占台電系統70.1%。」(陳證2)足見現行政府之能源政策係以火力發電為主，並逐年增加火力發電之發電量，合先敘明。

2. 次按，「公投法第2條第2項列舉全國性公民投票適用事項，所謂立法原則、重大政策之『創制』，乃公民藉由投票方式，就公民提議之該等事項表示意志，督促政府採取

積極作為使其實現，概念上，係從無到有之制度；而所謂法律、重大政策、憲法修正案之『複決』，則係公民藉由投票就其代表機關所通過之法案或進行之政策，行使最終決定權，乃就既存之法案或政策決定是否繼續存續（廢止或否決）之制度，是就法律或重大政策提案複決者，必然是反對行將通過或已然通過之法律或重大政策。」最高行政法院 105 年度判字第 127 號判決意旨參照(附件一)。

3. 查觀諸本次公投主文為：「為改善空氣汙染，減少由火力發電廠所排放之 PM2.5 對國民健康之危害，你是否贊成逐年降低火力發電廠發電量。」審其文意，並非反對政府現行之能源政策或將行之政策，而係督促政府改採取積極作為，逐年降低火力發電廠發電量，實現從無（逐年增加火力發電量）到有（逐年降低火力發電量）之新能源政策，固然有否定現行政策之情事，然目的上仍是創制一新政策，要求政府提出具體作為，逐年降低火力發電量。故依上開實務見解，本次公投提案性質應屬「創制」無訛。

(二) 議題二：本案提案內容是否不能瞭解其提案真意？

1. 按「依據憲法主權在民之原則，為確保國民直接民權之行使，特制定本法。本法未規定者，適用其他法律之規定。」公民投票法第 1 條第 1 項定有明文。而所謂直接民權即為人民直接參與表達國家意志的民權。內涵並以選舉，罷免，創制，複決等四種公民投票，讓人民清楚表達民意後，作為政府施政的依據。
2. 次按，「公民投票案經通過者，各該選舉委員會應於投票完畢七日內公告公民投票結果，並依下列方式處理：……三、有關重大政策者，應由總統或權責機關為實現該公民投票案內容之必要處置。」公民投票法第 30 條第 1 項第



3 款定有明文。故於公民投票案通過後，基於人民已行使直接民權，法令即要求總統或權責機關，應予實現該公民投票案內容，為必要之處置，以落實賦予公民投票、行使直接民權之內涵目的。

3. 貴會前揭來函固謂：「然因降低火力發電量亦涉及電量供需平衡之相關問題，如未敘明每年火力發電量應降低之比重範圍為何，本案將如獲全民投票同意通過，可能使權責機關難以就實現公投案內容為必要之處置」云云；然查，觀諸本次領銜人所提之公投案主文內容：「為改善空氣汙染，減少由火力發電廠所排放之 PM2.5 對國民健康之危害，你是否贊成逐年降低火力發電廠發電量？」可稽，領銜人並未具體敘明應降低之比重為何，自係顧及權衡公民投票行使直接民權與擬訂政策具體施行之界線，質言之，公民創制政策，必不等同於代政府行政部門研擬政策，且自公投法新修正迄今，貴會基於形式審查及輔佐領銜人辦理公投案之角色，除人民提案有形式上、客觀上無從履行之提案外，當無如修法前審議委員會具體審議權限。而本次公投主文既非令公民於投票時有難以理解之情形，自無要求領銜人提出落實公投案之必要處置之內容(包含持續時間、降低火力發電量之數量及比重或供電來源等問題)；或遑論如為督促政府採取積極作為以實現重大政策，公民尚須就政策施行之策略與專業細節提出具體內容，以公民所能運用之資源與資訊而言，為免過苛、不切實際，且難以達成公民投票確保國民就重大政策行使直接民權之目的。
4. 故依前揭法文意旨，自係要求總統或權責機關就公民行使直接民權後，應負有具體落實通過後之公投主文內容義

務，而非變相要求人民或領銜人有代總統或權責機關提出必要之處置。從而，審視本次領銜人所提之公投案主文，如具體提出每年火力發電量應降低之比重範圍為何，毋令係侷限或致令權責機關無從審視電量供需平衡之相關問題，乃有致令本次公投案通過後，政策窒礙難行之虞；故領銜人提案之內容並無不能瞭解其提案真意，應請明鑑

5. 末者，如 貴會仍有疑義，領銜人亦遵 貴會旨意，將本次公投案主文補正為：「為改善空氣汙染，減少由火力發電廠所排放之 PM2.5 對國民健康之危害，你是否贊成政府為必要之處置，逐年降低火力發電廠發電量。」，以符公民投票法第 30 條第 1 項第 3 款之意旨。

三、綜上所陳，尚請 貴會鑒核。

此 致

中央選舉委員會

【附件】

附件一：最高行政法院 105 年度判字第 127 號判決影本乙份。

【證物】

陳證 1：行政院環境保護署環管處網頁資料乙份。

陳證 2：台灣電力公司網頁資料乙份。

陳述人：盧秀燕

代理人：葉慶元律師

林怡蒼律師



中 華 民 國 1 0 7 年 5 月 8 日

## 最高行政法院 裁判書 -- 行政類

裁判字號：最高行政法院 105 年度 判 字第 127 號行政判決

裁判日期：105.03.31

裁判案由：公民投票法

裁判全文：

最高行政法院判決

105年度判字第127號

上訴人 高成炎

訴訟代理人 詹順貴 律師

簡凱倫 律師

被上訴人 行政院

代表人 張善政

上列當事人間公民投票法事件，上訴人對於中華民國104年6月3日臺北高等行政法院103年度訴字第1559號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

- 一、上訴人於民國103年7月11日以其自身為「你是否同意新北市台電公司核能四廠進行裝填核燃料棒試運轉？」全國性公民投票案（下稱系爭公投提案）提案人之領銜人，檢具公民投票案主文、理由書及提案人正本、影本名冊各1份，向中央選舉委員會（下稱中選會）提出上開公民投票提案。中選會依公民投票法（下稱公投法）第14條第1項第1款、第2款規定進行審查，經該會第453次委員會議審議，未有公投法第14條第1項第1款及第2款規定之情事，並以103年7月16日中選綜字第1033050123號函報被上訴人，經被上訴人審核後，以103年7月28日院臺綜字第1030141938號函送請被上訴人所設公投審議委員會（下稱公審會）認定。案經公審會103年8月7日舉行聽證會，並於103年8月22日第20次委員會議決議，認定不合規定，以103年8月22日公投審字第1033550168號函（下稱公審會103年8月22日函）送被上訴人，被上訴人因以同年月28日院臺綜字第1030050642號函（下稱原處分）檢附公審會103年8月22日函，通知上訴人：系爭公投提案業經公審會第20次委員會議決議認定不合於規定，爰依公投法第14條第3項規定予以駁回。上訴人不服，提起行政訴訟，為原審判決駁回，而提起本件上訴。
- 二、上訴人起訴主張略以：（一）系爭提案理由書已載明「裝填核燃料棒試運轉是核四廠正式商業運轉前的關鍵性步驟。核子反應爐裝填核燃料棒試運轉發電，就會有輻射污染產生以及發生重大核能災變的風險」，「如果裝填核燃料棒試運轉後再決定要廢除核四的話，核四廠的機組也會全部變為高輻射污染的核廢料」，乃攸關人民財產及生命安全的重大政策

，由此即可知提案主文「你是否同意新北市台電公司核能四廠進行裝填核燃料棒試運轉？」所指涉者即為核四廠正式商業運轉前的中間關鍵程序事項，亦即裝填核燃料棒試運轉之測試階段。提案內容明確，並無公投法第14條第1項第4款所規定「提案內容相互矛盾或顯有錯誤，致不能瞭解其提案真意者」之情形。原處分之認定顯有違反前述解釋法則、一般公認之價值判斷標準、法律概念與事實關係間涵攝錯誤、悖於公投法立法目的、不當箝制人民行使創制、複決權之違法。

（二）公審會之決議文以「不能明瞭其提案真意」作為駁回本公投提案之唯一理由，惟對於該指摘，聽證會議與會專家學者證詞均已事先完整說明、闡釋在案，證明公審會進行決議根本未斟酌、考量聽證會之證詞；縱使公審會不採納前開證詞，其亦未將不採納之理由載明於決議書中，導致人民根本無從得知其究有無依法斟酌聽證會證詞（尤其係涉及要件事實判斷之證詞），以及斟酌後得心證之理由為何，原處分亦違反行政程序法第96條、第108條及本院101年度判字第514號判決意旨。（三）提案真意是否能瞭解，僅屬提案文字本身之判讀問題，其與核四廠目前是否封存不能運轉，或本提案是否係以不存在事項作為公投標的，根本毫無因果關連。公審會所謂「目前核四廠業經封存不能運轉，故本提案係就不存在之事項作為公投標的」云云，其「真意」無非係採取經濟部代表於本公投案聽證會議上所表達之見解，亦即認為複決公投僅是「針對政府已經進行或『已存在』的重要政策所為的公投案，希望藉由公投結果來否決政府已採取的重要政策」，因此在現階段核四裝填燃料絕非政府已進行或已存在的政策，自然也就沒有否決政府政策可言。惟「複決公投」（referendum）應為「憲法的修改、法律的創制或是中央或地方政府之重大政策」做最後決定的公民投票，公投法並無規定「複決公投」僅能站在「否決」政府政策的立場上才能提出，亦無規定僅能以政府某一「積極作為之決策」為複決標的；蓋從公投法第31條第3款規範本旨可知，公投複決權行使之目的在於敦促「權責機關應為實現公民投票結果內容之必要處置」，故無論政府係「決策」應執行或不執行某項重大政策，均得以為之為複決標的，而政府均應按公投結果為一定作為或不作為之處置。以本案而言，推動核四廠完成裝填核燃料棒試運轉、至終並完成正式商業運轉向來係被上訴人及經濟部之既定政策立場，僅因林義雄先生禁食行動而引起龐大輿論共鳴之情況下，被上訴人方才被迫宣布自明年起暫時封存核四廠3年，封存經費高達新臺幣40億元，此「以40億元暫時性封存核四廠」決策本身，即屬典型之「重大政策」。將來以「你是否同意新北市台電公司核能四廠進行裝填核燃料棒試運轉？」為題進行重大政策複決之公民投票，如投票結果為通過「同意」，即表示人民贊成核能四廠應進行裝填核燃料棒試運轉，此時政府即應積極執行、推動該重大政策（例如停止封存狀態，予以啟封）；如投票結果通過者為「不同意」，即表示人民不贊同核能四廠進行裝填核燃料棒試運轉，此時政府即應為必要處置，包括不等暫時

封存滿3年，即應從事必要之拆除及善後工作。（四）公審會對於系爭公投提案舉行聽證時，邀請經濟部、台灣電力股份有限公司（下稱台電公司）、被上訴人原子能委員會（下稱原能會）等列席，若單純是為使相關單位充分瞭解提案內容、初衷與理由，或依行政程序法第61條規定於聽證時接受提問，固無不可。但公審會卻讓本為政府政策推動者，亦即人民監督對象的經濟部、台電公司、原能會等，在未接受提問下，即以當事人姿態於聽證程序反向質疑提案內容的適法性，明目張膽居於人民提案之對立（對造）面，極力抨擊本公投提案之適法性，藉此阻撓公投案之推行，而完全無視於系爭公投案已至少有12餘萬提案人之民意基礎，本件聽證程序明顯悖於公投法第1條、第13條、第31條第3款之立法意旨，而有重大瑕疵等語，求為判決撤銷原處分、被上訴人應就上訴人為領銜人所提出之全國性公民投票提案作成准許之行政處分。

三、被上訴人則以：（一）依司法院釋字第645號解釋理由書可知，審議委員會就系爭公投提案之決定，應認具有高度之判斷餘地，法院對其決策自應為相當之尊重，降低對其決策之司法審查密度。（二）系爭公投提案主文為「你是否同意新北市台電公司核能四廠進行裝填核燃料棒試運轉？」係採正面表述命題，惟其理由書卻僅載有反對之內容，主文與理由書互相矛盾，致公民為同意或不同意之投票，無從確知其投同意票係贊成或反對「裝填核燃料棒試運轉」，此於103年8月7日舉行之聽證會中已有參加者提出質疑。且系爭公投提案主文所稱「試運轉」，似為核子反應器設施管制法及核子反應器設施運轉執照申請審核辦法之規定所稱之起動測試，屬建廠施工、施工後測試、系統功能試驗、裝填燃料、起動測試等一系列工程作業之一環；惟起動測試結果是否符合相關法規要求，決定核四廠可否依法申請運轉執照，亦涉及其是否停止運轉不核發執照之終局事項。系爭公投提案主文使用「試運轉」一詞，恐使公民產生不同解讀，致無法得知其究係意欲就終局事項或中間程序事項，作為公民投票事項之標的，無從瞭解其提案真意。被上訴人已於103年4月28日宣布，核四一號機不施工、只安檢，安檢後封存；核四二號機全部停工，且未來啟封前必須經過公民投票，並經再次安全確認後才會裝填燃料。是現階段「裝填核燃料」並非政府已進行或已存在之所謂「政策」，複決標的已不存在。系爭公投提案係就不存在之事項作為公投標的，致無法瞭解其提案真意，即便付諸公民投票，公民亦無從確知其投票標的內容。（三）公投法並未規定公審會應依聽證紀錄作成處分，本案公審會已斟酌聽證會之結果，並依論理及經驗法則作成決定，符合行政程序法第43條、第108條之規定。至行政程序法第96條第1項規範目的旨在使人民得以瞭解行政機關作成行政處分之法規根據、事實認定及裁量之斟酌等因素，以判斷行政處分是否合法妥當，及對其提起行政救濟可以獲得救濟之機會。所謂理由，是指行政機關獲致結論之原因，理由說明是行政機關作成決定之重要事實及法律原因。對於理由

之敘述，不須鉅細靡遺，乃只須寫出使當事人得以知悉獲致結論之理由何在。上訴人指稱公審會作成決議時完全未斟酌全部聽證之結果、未記載不採納上訴人意見之理由，係有重大瑕疵，均與事實不符。（四）公審會為充分聽取各方對系爭公投提案之意見，俾為作成決定之參據，乃依行政程序法第55條第1項規定，公告舉行聽證，於聽證之主要程序部分明定出席者陳述意見之順序，並可經主持人之同意提出、接受發問及答復，上開程序均為上訴人所知悉且於聽證會中亦未提出異議。而藉由聽證程序，可使上訴人與涉及主管各項業務之行政機關，彼此陳述意見加以闡明，是相關行政機關與國營事業單位出席聽證，實屬必要，發言內容亦均載明聽證紀錄中，均屬適法等語，資為抗辯，求為判決駁回上訴人之訴。

- 四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：（一）經查，上訴人以其為系爭公投提案之領銜人，於103年7月11日向中選會提出系爭公投提案，經該會依公投法第14條第1項第1款、第2款規定進行審查，認未有公投法第14條第1項第1款及第2款規定之情事，函報被上訴人，被上訴人審核後，再函送公審會，經公審會公告於同年8月7日舉行聽證，邀請上訴人、學者專家及政府機關、利害關係人台電公司出席，議題包括系爭公投提案是否合於公投法第2條第2項規定等，該會再於同年8月22日召開第20次委員會議，經以記名投票表決結果，認定系爭公投提案不合於規定。核公審會為充分聽取各方對系爭公投提案之意見，俾為作成決定之參據，公告舉行聽證，於聽證之主要程序部分明定出席者陳述意見之順序，並可經主持人之同意提出、接受發問及答復，上開程序均為上訴人所知悉且於聽證會中未提出異議，無違公投聽證作業要點相關規定及公投法第1條規定之立法目的，且與公投法第13條、第31條第3款等規定無關。上訴人以該聽證程序出席之政府機關及台電公司質疑提案內容之適法性，即謂該聽證程序違反公投法第1條、第13條、第31條第3款等之立法意旨云云，已無可取。（二）按核子反應器設施管制法第2條第1款、第3條、第6條第1項之規定，台電公司興建核四廠，須經主管機關即原能會審核其終期安全分析報告、興建期間之檢查改善結果及系統功能試驗合格，始得裝填核子燃料；裝填核子燃料後，須經主管機關審核其功率試驗合格，並發給運轉執照後，方得正式運轉。查上訴人係依公投法第2條第2項第3款規定，以「新北市台電公司核能四廠進行裝填核燃料棒試運轉」為重大政策，提出複決案。而依上訴人言詞辯論意旨狀之說明、上訴人於聽證會中所述及於提案理由所載內容可知，上訴人係以核能四廠興建環節中之進行裝填核燃料棒試運轉乃重大政策，為阻止該核燃料棒之裝填，爰藉由系爭公投提案複決，亦堪認定。（三）公投法第2條第2項列舉全國性公民投票適用事項，所謂立法原則、重大政策之「創制」，乃公民藉由投票方式，就公民提議之該等事項表示意志，督促政府採取積極作為使其實現，概念上，係從無到有之制度；而所謂法律、重大政策、憲法修正案之「複

決」，則係公民藉由投票就其代表機關所通過之法案或進行中之政策，行使最終決定權，乃就既存之法案或政策決定是否繼續存續（廢止或否決）之制度，是就法律或重大政策提案複決者，必然是反對行將通過或已然通過之法律或重大政策。查被上訴人為化解國人對核能四廠之疑慮，並替下一代保留能源選擇空間，已於103年4月28日宣布，核能四廠一號機不施工、只安檢，安檢後封存；核能四廠二號機全部停工，且未來啟封前必須經過公民投票，經再次安全確認後才會裝填燃料；且經原能會於104年1月29日備查「龍門（核四）電廠停工/封存計畫」，核四廠預計於104年7月起封存。是現階段「裝填核燃料」並非政府已進行或已存在之所謂「政策」，且依上訴人及經濟部核四辦主任吳玉珍於103年8月7日公審會舉行之聽證會中之分別陳稱可知核能四廠上述封存、停工之事實，復為上訴人所不爭。是於公審會103年8月22日召開第20次會議審核系爭公投提案時，原推動核能四廠興建之政策已然改變，核能四廠之興建處於停工狀態，迄至原審法院言詞辯論終結時，仍維持此狀態，則上訴人依公投法第2條第2項第3款規定，以核能四廠裝填核燃料棒試運轉為重大政策，為複決該政策，而提出系爭公投提案，顯然不符該條款所指重大政策之複決要件，自非全國性公民投票適用事項。被上訴人依公投法第14條第3項規定，以原處分載明系爭公投提案經公審會認定不合規定為由，予以駁回，洵屬適法有據。上訴人主張無論政府係「決策」應執行或不執行某項重大政策，均得以之為複決標的，乃將重大政策之複決與創制混為一談，無視公投法制度目的係在確保國民主權而提供人民對重大政策表達意見之管道，倘人民意見與政府現行政策一致，殊無再藉由公民投票肯定民意之必要；且與上訴人以核能四廠進行裝填核燃料棒試運轉為重大政策，提出系爭公投提案，旨在複決該重大政策，俾停止核能四廠進行裝填核燃料棒試運轉之本意顯然有違，已非為改變現狀，而試圖透過公民投票表達民意，乃徒以辦理公民投票為目的，提起本件訴訟，而悖離公民複決之制度目的，尚非可採。（四）另按公審會之組織係置於行政院內，並非獨立之行政機關，對外係以被上訴人名義作成行政處分（司法院釋字第645號解釋理由書意旨參照）。故原處分係由被上訴人作成而非公審會。查被上訴人於原處分書面已記載其處分理由、法令依據，並將公審會103年8月22日函併同原處分送達上訴人，該公審會函說明有關核四廠業經封存乙節，復經參與聽證之上訴人、經濟部於會中表述，是被上訴人陳稱公審會業經斟酌上述聽證會之結果，而為上開決議，並非無據。從而，原處分之作成，難認有何違反行政程序法第96條、第108條規定情事。又觀之公投法及依該法第35條第3項規定訂定之行政院公民投票審議委員會審議規則（下稱公投審議規則）規定，均未規範公審會應就其決議作成決議書或應依聽證紀錄作成處分；而公投審議規則第8條規定委員會議紀錄應記載事項，有關討論事項部分，亦僅要求記載案由及決議。上訴人主張公審會作成決議時，完全未斟酌全部聽證之結果，

且對於有利於提案通過之聽證證詞未予採納，亦未將不採納之理由載明於決議書中，顯違反行政程序法第96條、第108條云云，亦無足取。至公審會103年8月22日函中，就系爭公投提案不符全國性公民投票適用事項之認定，雖漏未援引公投法第2條第2項第3款規定，惟不影響公審會就此決議之本質與結果，且經被上訴人於訴訟中予以補充，上訴人就此亦已為充分之攻擊防禦，無礙其程序權之保障，尚無得執此而謂原處分具撤銷事由。又公審會上開函說明有關係爭公投提案不符公投法第14條第1項第4款規定部分，縱如上訴人主張系爭公投提案並無公審會所認主文與理由矛盾等，致不能瞭解其提案真意情形，亦無改於系爭公投提案有前述不符公投法第2條第2項第3款規定之事實，公審會認定不合規定，仍無不合；被上訴人據而為原處分，於法乃屬無違。因將原處分予以維持，駁回上訴人之訴。

五、上訴人上訴主張略以：（一）原判決認為公投法第2條第2項所謂重大政策之複決，必然是反對行將通過或已通過之重大政策，並以此作為駁回上訴人於原審之訴之理由，原判決顯已違反公投法第31條第3款、第14條第1項及本院101年度判字第514號判決意旨，且其見解乃增加公投法所無之限制，從而妨礙人民行使憲法所保障複決權之權利，已違反法律保留原則。（二）公審會作成決議時完全未斟酌全部聽證之結果，且對於有利於提案通過之聽證證詞亦完全未敘述其不採納之理由，原判決予以維持，顯違反行政程序法第96條、第108條及本院101年度判字第514號、103年度判字第66號等判決意旨，且依原審卷內證據已足顯示公審會並未審酌聽證結果，原判決竟在完全欠缺相關證據下而為相反之事實認定，亦有認定事實不憑證據之違法。

六、本院查：

（一）、按憲法第17條規定：「人民有選舉、罷免、創制、複決之權。」其中關於人民創制、複決權乃屬於直接民主制下，人民直接針對政策、法律表達意見，據以影響或支配政權運作之手段。再憲法第136條且規定：「創制、複決兩權之行使，以法律定之。」俾將此基本權具體化，並設定必要程序，資以行使。立法機關因而在不改變我國憲政體制主要採代議民主之前提下，依上開規定意旨，於92年12月31日訂定公投法，提供人民對重大政策等直接表達意見之管道，參與國家意志之形成，落實人民創制、複決權之行使，而補強代議民主之不足及制衡權力專擅。再按公投法第2條第1項、第2項、第4項、第5項規定：「（第1項）本法所稱公民投票，包括全國性及地方性公民投票。（第2項）全國性公民投票適用事項如下：一、法律之複決。二、立法原則之創制。三、重大政策之創制或複決。四、憲法修正案之複決。……（第4項）預算、租稅、投資、薪俸及人事事項不得作為公民投票之提案。（第5項）公民投票事項之認定，由公民投票審議委員會……為之。」第14條第1項、第2項、第3項規定：「（第1項）主管機關於收到公民投票提案，經審查有下列情事之一者，應於15日內予以駁回：一、提案不合第9條規定



者。二、提案人有第11條第2項規定之情事或未簽名、蓋章，經刪除後致提案人數不足者。三、提案有第33條規定之情事者。四、提案內容相互矛盾或顯有錯誤，致不能瞭解其提案真意者。（第2項）公民投票案經審查無前項各款情事者，主管機關應將該提案送請各該審議委員會認定，該審議委員會應於30日內將認定結果通知主管機關。（第3項）公民投票案經前項審議委員會認定不合規定者，主管機關應予駁回……」第31條第3款規定：「公民投票案經通過者，各該選舉委員會應於投票完畢7日內公告公民投票結果，並依下列方式處理：……三、有關重大政策者，應由權責機關為實現該公民投票案內容之必要處置。」從而人民提出公投提案，旨在貫徹憲法第2條主權在民及第17條保障人民之創制權及複決權，立法機關依上開憲法規定制訂公投法，乃在提供人民直接表達意見之途徑，以協助人民行使上述基本權。公投法第2條第2項列舉全國性公民投票適用事項，所謂立法原則、重大政策之「創制」，乃公民藉由投票方式，就公民提議之該等事項表示意志，督促政府採取積極作為使其實現，概念上，係從無到有之制度；而所謂法律、重大政策、憲法修正案之「複決」，則係公民藉由投票就其代表機關所通過之法案或進行中之政策，行使最終決定權，乃就既存之法案或政策決定是否繼續存續（廢止或否決）之制度，是就法律或重大政策提案複決者，必然是反對行將通過或已然通過之法律或重大政策。

(二)、經查上訴人係依公投法第2條第2項第3款規定，以「新北市台電公司核能四廠進行裝填核燃料棒試運轉」為重大政策，提出複決案，而參以上訴人於提案理由所載：「新北市台電公司核能四廠興建已接近完工階段。裝填核燃料棒試運轉是核四廠正式商業運轉前的關鍵性步驟。核子反應爐裝填核燃料棒試運轉發電，就會有輻射污染產生以及發生重大核能災變的風險，而對廣大人民的生命與財產安全造成威脅；如果裝填核燃料棒試運轉後再決定要廢除核四的話，核四廠的機組也會全部變為高輻射污染的核廢料，所以國家必需耗費更為龐大的拆除與處置成本。因此核四廠裝填核燃料棒試運轉是一攸關台灣永續發展的重大政策。基於主權在民的原則，人民有決定核電廠興建、試運轉及運轉等重大政策的權利……」等情。則上訴人係以核能四廠興建環節中之進行裝填核燃料棒試運轉乃重大政策，為阻止該核燃料棒之裝填，藉由系爭公投提案複決，亦堪認定。惟被上訴人為化解國人對核能四廠之疑慮，並替下一代保留能源選擇空間，已於103年4月28日宣布，核能四廠一號機不施工、只安檢，安檢後封存；核能四廠二號機全部停工，且未來啟封前必須經過公民投票，經再次安全確認後才會裝填燃料；且經原能會於104年1月29日備查「龍門（核四）電廠停工/封存計畫」，核四廠預計於104年7月起封存。是現階段「裝填核燃料」並非政府已進行或已存在之所謂「政策」，此為原判決所確定之事實，並為兩造所不爭執。則原判決以公審會103年8月22日召開第20次會議審核系爭公投提案時，原推動核能四廠興建之政

策已然改變，核能四廠之興建處於停工狀態，上訴人依公投法第2條第2項第3款規定，以核能四廠裝填核燃料棒試運轉為重大政策，為複決該政策，而提出系爭公投提案，揆之前開規定及說明，顯然不符該條款所指重大政策之複決要件，自非全國性公民投票適用事項。公審會於其第20次會議，經全體委員過半數出席，出席委員（不包含主任委員）全數認定系爭公投提案不合於規定，並以該會103年8月22日函知被上訴人，函中說明：「……目前核四廠業經封存不運轉，故本提案係就不存在之事項作為公投標的……」被上訴人據而依公投法第14條第3項規定，以原處分載明系爭公投提案經公審會認定不合規定為由，予以駁回，核無不合。再查：1. 上訴人於原審所主張無論政府係「決策」應執行或不執行某項重大政策，均得以之為複決標的，而政府均應按公投結果為一定作為或不作為之處置，固非無據，惟倘人民意見與政府現行政策一致，實無再藉由公民投票肯定民意與現行政策相同之必要，且此非惟與前述論述創制、複決案之性質不同，而有將重大政策之複決與創制混為一談，更增加政府為辦理公民投票之成本支出及全民為參與公民投票之勞費與紛擾，徒造成社會對立與不安，更不符公投法立法之目的，另本件上訴人提案意在阻止核燃料棒之裝填，惟現階段「裝填核燃料」並非政府已進行或已存在之所謂「政策」，更已如前述，是上訴人原所提案之目的已達，現復謂其提案意在由全民對國家政策為複決，惟依其於提案之理由，僅單方表達反對該核燃料棒之裝填之意見，對同意之意見則付予厥如，則如何可由全民參酌該提案理由，作正反面之思考，此適足見該提案有公投法第14條第1項第4款規定之該提案內容互相矛盾，致不能瞭解提案真意之情事，此並為原處分駁回上訴人之理由之一。至原判決固於判決內敘明上訴人於現行政策形成後以核能四廠進行裝填核燃料棒試運轉為重大政策，提出系爭公投提案，旨在複決該重大政策，俾停止核能四廠進行裝填核燃料棒試運轉之本意顯然有違，已非為改變現狀，而徒以辦理公民投票為目的，提起本件訴訟，悖離公民複決之制度目的，而論駁上訴人之主張，惟此無非就原處分所據之理由，所為之旁論，與判決結論無涉，上訴意旨主張原判決該見解業已違背公投法第31條第3款、第14條第1項及本院101年度判字第514號判決之公民投票並不以改變現狀為必要意旨，並有增加公投法所無之限制云云，顯有誤會，自不足採憑。2. 本件原判決業已詳述原處分業於書面記載其處分理由、法令依據，並將公審會103年8月22日函併同原處分送達上訴人，而該公審會函亦說明有關核四廠業經封存乙節，復經參與聽證之上訴人、經濟部於會中表述，是被上訴人陳稱公審會業經斟酌上述聽證會之結果，而為上開決議，並非無據等情甚詳。且參酌本件原處分係以上訴人所提出之本案不符公投法第2條第2項第3款所指重大政策之複決案之要件，且有公投法第14條第1項第4款規定之該提案內容互相矛盾，致不能瞭解提案之真意之情形，而駁回上訴人之提案，尚與聽證會就應否為裝填燃料棒試運轉為正反面陳述之內容無密切

之關聯。從而上訴人上訴主張原判決違背行政程序法第96條、第108條等行政處分應審酌聽證全部結果規定及本院101年度判字第514號、103年度判字第66號等判決，應審酌聽證結果意旨，有認定事實不憑證據之違法云云，自亦不可採。綜上所述，上訴論旨，仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

七、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第98條第1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 105 年 3 月 31 日

最高行政法院第一庭

審判長法官 鍾 耀 光

法官 沈 應 南

法官 黃 淑 玲

法官 林 樹 埔

法官 鄭 小 康

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 105 年 3 月 31 日

書記官 黃 淑 櫻

相關裁判：

[最高行政法院101年度判字第514號行政裁判](#)

[最高行政法院103年度判字第66號行政裁判](#)

[台北高等行政法院103年度訴字第1559號行政裁判](#)

歷審裁判：

歷審裁判查詢中

相關法條：

[中華民國憲法](#)

第2條

中華民國之主權屬於國民全體。

第17條

人民有選舉、罷免、創制及複決之權。

第136條

創制複決兩權之行使，以法律定之。

[行政程序法](#)

第43條

行政機關為處分或其他行政行為，應斟酌全部陳述與調查事實及證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽，並將其決定及理由告知當事人。

第55條

行政機關舉行聽證前，應以書面記載下列事項，並通知當事人及其他已知之利害關係人，必要時並公告之：

- 一、聽證之事由與依據。
- 二、當事人之姓名或名稱及其住居所、事務所或營業所。

- 三、聽證之期日及場所。
- 四、聽證之主要程序。
- 五、當事人得選任代理人。
- 六、當事人依第六十一條所得享有之權利。
- 七、擬進行預備程序者，預備聽證之期日及場所。
- 八、缺席聽證之處理。
- 九、聽證之機關。

依法規之規定，舉行聽證應預先公告者，行政機關應將前項所列各款事項，登載於政府公報或以其他適當方法公告之。

聽證期日及場所之決定，應視事件之性質，預留相當期間，便利當事人或其代理人參與。

#### 第61條

當事人於聽證時，得陳述意見、提出證據，經主持人同意後並得對機關指定之人員、證人、鑑定人、其他當事人或其代理人發問。

#### 第96條

行政處分以書面為之者，應記載下列事項：

- 一、處分相對人之姓名、出生年月日、性別、身分證統一號碼、住居所或其他足資辨別之特徵；如係法人或其他設有管理人或代表人之團體，其名稱、事務所或營業所，及管理人或代表人之姓名、出生年月日、性別、身分證統一號碼、住居所。
- 二、主旨、事實、理由及其法令依據。
- 三、有附款者，附款之內容。
- 四、處分機關及其首長署名、蓋章，該機關有代理人或受任人者，須同時於其下簽名。但以自動機器作成之大量行政處分，得不經署名，以蓋章為之。
- 五、發文字號及年、月、日。
- 六、表明其為行政處分之意旨及不服行政處分之救濟方法、期間及其受理機關。

前項規定於依前條第二項作成之書面，準用之。

#### 第108條

行政機關作成經聽證之行政處分時，除依第四十三條之規定外，並應斟酌全部聽證之結果。但法規明定應依聽證紀錄作成處分者，從其規定。

前項行政處分應以書面為之，並通知當事人。

#### 行政訴訟法

##### 第98條

訴訟費用指裁判費及其他進行訴訟之必要費用，由敗訴之當事人負擔。但為第一百九十八條之判決時，由被告負擔。

起訴，按件徵收裁判費新臺幣四千元。適用簡易訴訟程序之事件，徵收裁判費新臺幣二千元。

##### 第255條

最高行政法院認上訴為無理由者，應為駁回之判決。

原判決依其理由雖屬不當，而依其他理由認為正當者，應以上訴為無理由

。

## 核子反應器設施管制法

### 第2條

本法用詞定義如下：

- 一、核子反應器：指裝填有核子燃料，而能發生可控制之原子核分裂自續連鎖反應之裝置。
- 二、核子反應器設施：指核子反應器與其相關附屬廠房及設備。
- 三、研究用核子反應器：以教學、研究或實驗為主要任務之核子反應器。
- 四、停役：指核子反應器設施計畫性停止運轉達一年以上者。
- 五、除役：指核子反應器設施永久停止運轉後，為使設施及其土地資源能再度供開發利用，所採取之各項措施。
- 六、經營者：指經主管機關核准經營核子反應器設施者。
- 七、禁制區：指緊接核子反應器設施之地區，可確保在其邊界上之人於核子事故發生後二小時內，所接受之輻射劑量小於主管機關規定之限值者。
- 八、低密度人口區：指緊接禁制區之地區，可確保在其邊界上之人於核子事故發生後，所接受之輻射劑量小於主管機關規定之限值者。

### 第3條

本法之主管機關為行政院原子能委員會。

### 第6條

核子反應器設施興建完成後，非經主管機關審核其終期安全分析報告、興建期間之檢查改善結果及系統功能試驗合格，不得裝填核子燃料。裝填核子燃料後，非經主管機關審核其功率試驗合格，並發給運轉執照，不得正式運轉。

前項運轉執照之有效期間最長為四十年，期滿須繼續運轉者，經營者應於主管機關規定之期限內申請換發執照。未依規定換發執照者，不得繼續運轉。

運轉執照之核發及換發，準用前條第一項規定；其中請應備文件、審核程序及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。

## 公民投票法

### 第1條

依據憲法主權在民之原則，為確保國民直接民權之行使，特制定本法。本法未規定者，適用其他法律之規定。

### 第2條

本法所稱公民投票，包括全國性及地方性公民投票。

全國性公民投票適用事項如下：

- 一、法律之複決。
- 二、立法原則之創制。
- 三、重大政策之創制或複決。
- 四、憲法修正案之複決。

地方性公民投票適用事項如下：

- 一、地方自治法規之複決。
- 二、地方自治法規立法原則之創制。
- 三、地方自治事項重大政策之創制或複決。

預算、租稅、投資、薪俸及人事事項不得作為公民投票之提案。

公民投票事項之認定，由公民投票審議委員會（以下簡稱審議委員會）為之。

### 第13條

除依本法規定外，行政機關不得藉用任何形式對各項議題辦理或委託辦理公民投票事項，行政機關對此亦不得動用任何經費及調用各級政府職員。

### 第14條

主管機關於收到公民投票提案，經審查有下列情事之一者，應於十五日內予以駁回：

- 一、提案不合第九條規定者。
- 二、提案人有第十一條第二項規定之情事或未簽名、蓋章，經刪除後致提案人數不足者。
- 三、提案有第三十三條規定之情事者。
- 四、提案內容相互矛盾或顯有錯誤，致不能瞭解其提案真意者。

公民投票案經審查無前項各款情事者，主管機關應將該提案送請各該審議委員會認定，該審議委員會應於三十日內將認定結果通知主管機關。

公民投票案經前項審議委員會認定不合規定者，主管機關應予駁回；合於規定者應函請戶政機關於十五日內查對提案人。

戶政機關應依據戶籍登記資料查對提案人名冊，有下列情事之一者，應予刪除：

- 一、提案人不合第八條規定資格者。
- 二、提案人姓名、戶籍地址書寫錯誤或不明者。
- 三、提案人未填具本人國民身分證統一編號或有錯誤、不明者。
- 四、提案人提案，有偽造情事者。

提案人名冊經查對後，其提案人數不足第十條規定時，主管機關應通知提案人之領銜人於十日內補提，補提後仍不足規定人數或逾期不補提者，該提案應予駁回。

提案合於本法規定者，主管機關應依該提案性質分別函請相關立法機關於收受該函文後六個月及行政機關於收受該函文後三個月內提出意見書；逾期未提出者，視為放棄。意見書以三千字為限，超過字數者，其超過部分，不予公告及刊登公報。主管機關彙集相關機關意見書後，應即移送各該選舉委員會。

主管機關除依前項規定分函相關機關外，應將提案移送各該選舉委員會辦理公民投票事項。

選舉委員會收到提案後，應通知提案人之領銜人於十日內向各該選舉委員會領取連署人名冊格式，自行印製，徵求連署；逾期未領取者，視為放棄連署。

### 第31條

公民投票案經通過者，各該選舉委員會應於投票完畢七日內公告公民投票結果，並依下列方式處理：

- 一、有關法律、自治條例立法原則之創制案，行政院、直轄市政府、縣（市）政府應於三個月內研擬相關之法律、自治條例提案，並送立法院、直轄市議會、縣（市）議會審議。立法院、直轄市議會、縣（市）議會應於下一會期休會前完成審議程序。
- 二、有關法律、自治條例之複決案，原法律或自治條例於公告之日算至第三日起，失其效力。

三、有關重大政策者，應由權責機關為實現該公民投票案內容之必要處置

。

四、有關憲法修正案之公民投票，應依憲法修正程序為之。

---

資料來源：法源資訊股份有限公司 [www.lawbank.com.tw](http://www.lawbank.com.tw)

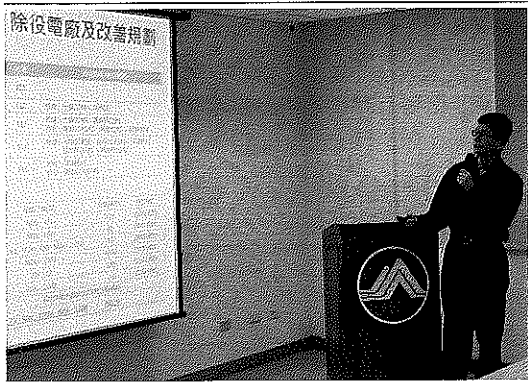
# 環保新聞專區

[新聞發布](#)[爭議訊息澄清專區](#)[熱門議題文摘](#)[環團網站連結](#)[媒體連結](#)[環保新聞訂閱](#)[EPA News Subscription](#)[國際環保新聞週報](#)

## 能源轉型 減污減碳

提供單位：行政院環境保護署環管處

發布日期：2017.11.15



「非核家園、穩定供電、空污改善」是國家既定政策方向，政府將策目標。因應西元2025年（以下同）達成20-30-50潔淨能源發電結構20%、天然氣發電占比增加為50%。依經濟部規劃，燃煤發電占比將從至43%，再逐步達標2025年的30%。因燃氣發電的碳排放較燃煤發電約能源、製造、運輸、住商、農業及環境部門的溫室氣體排放管制行動方加上發電效率的提升以及污染防制設備的改善，空污排放量也將逐年漸進

對於火力發電排放的空氣污染，環保署與經濟部合作，要求台電公司各發電機組發電量與各項空氣污染物排放量。依台電公司提供資料顯示為燃氣為主，而燃煤機組亦逐步汰換為發電效率佳的超超臨界機組，並

估火力發電廠實際發電量將由2017年約1,512億度，增加至2025年約1,600餘億度，整體空氣污染物排放量將由201約6萬5千公噸，減量比例約35%，也就是火力發電量是增加的，但空氣污染物排放量是減少的，而且減少的幅度還方式，推動民營電廠空氣污染減量，加速汰換老舊燃煤機組，並提升防制效率。

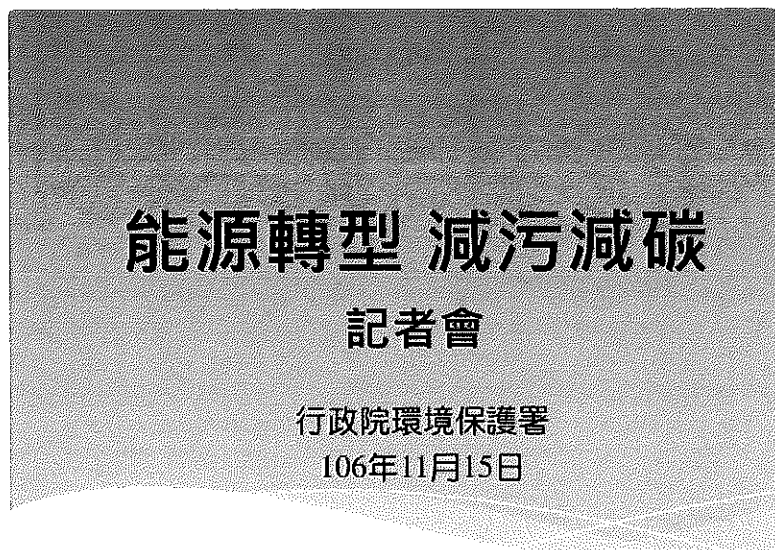
此外，環保署也推動中油及中鋼公司等國營事業優先減量，中鋼公司將於今(2017)年底前增設完成2號燒結爐掛原設備(SCR)，預估硫氧化物年排放量減量幅度約58%；氮氧化物年排放量減量幅度約47%。中油公司製程原導入廢效率不穩定，經配合環保署推動尾氣回收取代重油為燃料之政策，一方面大幅減少廢氣燃燒塔使用頻率及降低揮發燃料費用，以2015年完成廢氣回收處理系統之大林廠為例，每年可減少的燃料費用約10億元，桃園廠及林園廠預言成。環保署並表示後續將檢討實施燃煤電廠及相關使用煤炭工業製程超低排放加嚴管制，再降低排氣中之粒狀物、金屬、SO3氣膠排放量，提升防制成效。

環保署日前公布我國第一期溫室氣體階段管制目標（草案），將採先緩後加速之減碳路徑，設定我國西元202年減量2%，2025年減量10%，這是繼「溫室氣體減量及管理法」明定國家2050年長期減量目標後，首次研訂短程排放係數在新能源政策推動下，將由2016年的0.529公斤CO<sub>2</sub>/度首度降至2020年的0.492公斤CO<sub>2</sub>/度，並努力車進。此外，能源部門將大幅增加太陽光電與風力發電的再生能源設置量及液化天然氣卸收容量；製造部門的能源密43%；運輸部門的公共運輸運量於2030年將較2015年成長20%以上，新車能源效率標準也將持續加嚴；住商部門推動各項節約能源措施；在各部會積極規劃推動節能與減碳行動後，二氧化碳排放情況也將大幅改善，推估未來十



2007年的歷史排放峰值，且2025年溫室氣體排放將較2005年基準年降低10%。

目前政府持續透過多元創能增加供給、靈活調度智慧儲能及積極節能全民參與等三大策略達成「非核家園、穩積極推動空污減量與逐期落實減碳目標，在初期能源轉型過程雖有陣痛期，但相信在跨部會整合推動與全民共同的願景。



1 of 11



[能源轉型 減污減碳](#) from [epaslideshare](#)

點閱數：12198

附加檔案：

- [1061115記者會相片.jpg](#)

[回上頁](#)

如果您有任何問題或建議，請填寫[意見信箱](#)，或至本署[全球資訊網查詢](#)

English 兒童版 永續發展 請輸入關鍵字

網站導覽 RSS訂閱 意見信箱

用戶服務 最新資訊 關於台電 公司治理 資訊揭露 業務公告 規章條 電力生活 徵才資訊



首頁 > 資訊揭露 > 發電資訊 > 火力營運現況與績效

資訊揭露

火力營運現況與績效

詳細目錄

火力發電簡介 火力發電概況

電力供需資訊

各火力發電廠簡介 火力營運指標 環保作為

今日電力資訊

社區互動 未來展望

近期電力資訊

過去電力供需資訊

火力發電概況

電網供電資訊

107.04.27更新

電源開發規劃

火力發電歷年占比

經營資訊

台灣光復初期，係以水力發電為主，民國55年起火力機組裝置容量超過水力，而民國65年為歷年火力發電占比最大的一年；民國60年代歷經石油危機，台電公司遂開始推動核能發電計畫，致火力占比逐年降低。

財務資訊

電價成本

燃煤採購

天然氣採購

經營改善成效

人力資源發展

重要電業經營績效

發電資訊

火力營運現況與績效

核能營運現況與績效

再生能源發電概況

離島小型火力電廠概況

購入電力概況

福島事件後台電因應作為

用戶資訊

電價知識專區

限電知識與資訊

環境資訊

火力電廠環境保護

電磁場

用過核子燃料乾式貯存

蘭嶼貯存場營運現況

環境監測

核一廠除役計畫

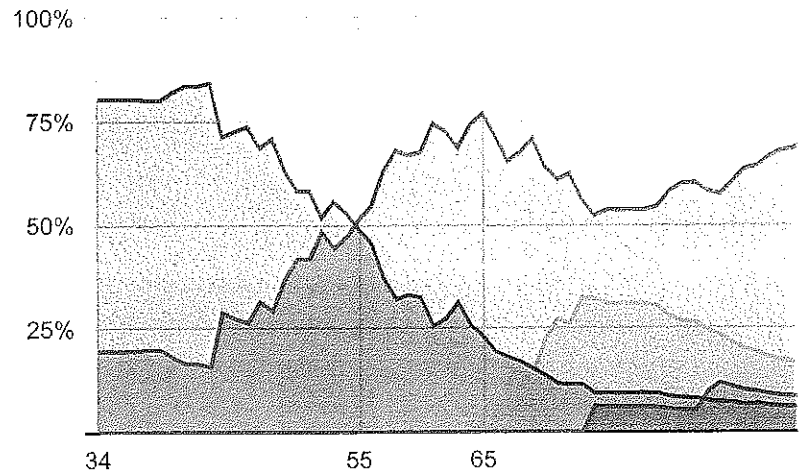
空氣品質改善作為

工程資訊

林口、通霄、大林火力計畫  
進展

動態圖表

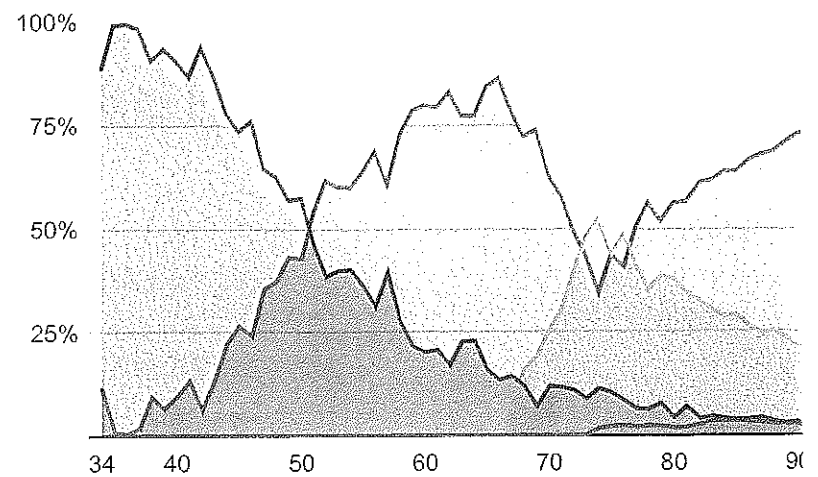
台電系統歷年裝置容量構成比



備註：

- 1. 將滑鼠游標置於圖上，可提示游標所在年份各能源別之數據。
- 2. 再生能源含水力及汽電共生中之垃圾及沼氣。

台電系統歷年發購電量構成比



備註：

- 1. 將滑鼠游標置於圖上，可提示游標所在年份各能源別之數據。
- 2. 再生能源含水力及汽電共生中之垃圾及沼氣。

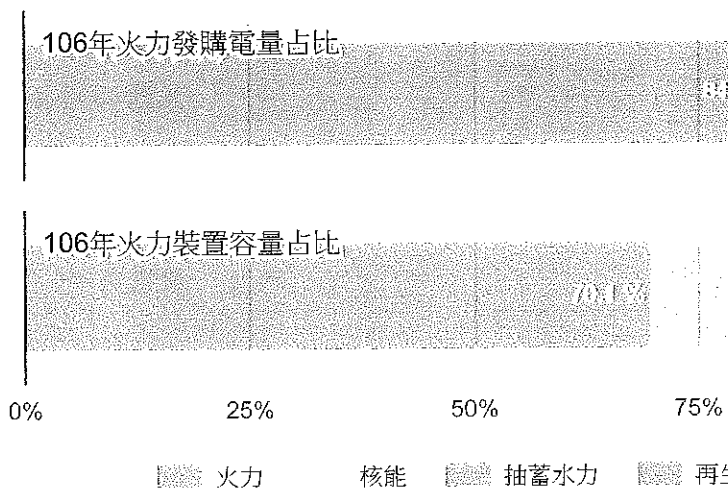
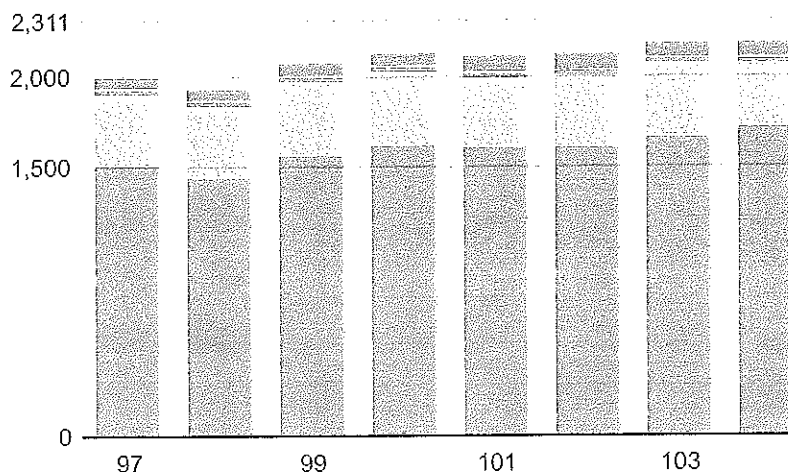
隨著台灣經濟成長，民生工業用電需求增加，以及政府開放發電市場、台中電廠、大潭電廠等大型火力電廠陸續加入系統，火力機組發購電量占比逐年增加，民國106年台電系統火力發電量占比為84.37%，其餘抽蓄水力占1.44%，核能占9.33%，包含慣常水力的再生能源占4.87%。

台電系統目前已逐步增加各種的電源供給方式，如風力發電、太陽能發電等，惟火力發電仍是現階段電力來源最重要的發電方式。

### 近10年火力發電量

民國97年台電系統之發購電量為2,002億度，其中火力發電量為1,526億度，占比76.4%。近年來，隨著經濟成長，用電需求逐年增加，民國106年發購電量為2,311億度，其中火力發電量為1,950億度，占比84.4%。

### 台電系統近十年發購電量



備註：

1. 將滑鼠游標置於圖上可提示游標所在年份各能源別之數據。
2. 將滑鼠游標置於上圖，可切換下圖其他年分。
3. 再生能源含水力及汽電共生中之垃圾及沼氣。

裝置容量部分，現階段台電系統仍以火力發電為主，再逐漸發展再生能源發電，並搭配水力發電與核能發電為輔，來滿足民生與工商業發展所需的電源，目前火力發電機組之裝置容量約佔台電系統70.1%。

友善列印

回上層



分享

用戶服務	最新消息	關於台電	公司治理	資訊揭露	業務公告	規章條款	電力生活館	徵才資訊
網路櫃檯	新聞稿	歷史與發展	股東會	詳細目錄	措施公告	營業規則	用電安全	就業管道簡介
服務據點	即時說明	首長與經營團隊	董事會	電力供需資訊	業務專區	用戶類業者類	省電專區	甄試簡章與試題
表單下載	活動 / 業務快訊	使命、願景與經營理念	相關法規	經營資訊	資訊公開	再生能源類	台電圖書	甄試與招考訊息
電價表	重大政策 / 措施	組織架構	經營實績	發電資訊	報告資料	促協金及睦鄰作業	社群與活動	
		電廠電網分布圖	財務資訊	用戶資訊			台電球隊	
			獨立董事信箱	環境資訊			常見問答	
			股東專區	工程資訊			用電健檢中心	
			電價成本	動態圖表				

隱私權政策 | 政府網站資料開放宣告

地址：臺北市羅斯福路三段242號 郵遞區號：10016 總機：02-23651234

24小時客服專線：1911 (免付費，公共電話除外，通話時間限制5分鐘) 政風檢舉電話：02-23667364