

「您是否同意：為避免燃煤發電空污，及不讓數千億核四興建的納稅錢化為烏有，應在 18 個月內啟用核四機組發電，取代『深澳電廠更新擴建計畫』，不受電業法 95-1 條限制，以確保電價穩定、供電無虞、降低碳排？」全國性公民投票案聽證會紀錄

時間：中華民國 107 年 7 月 12 日（星期四）下午 2 時—3 時 3 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：

蔡佳泓委員

領銜人：

宋雲飛先生

領銜人之輔佐人：

李欣芃女士

學者專家：

吳明孝助理教授、王毓正副教授

經濟部：

羅蕙琪副組長、吳國卿副組長、劉鴻漳副處長

行政院環境保護署：

吳正道簡任技正

行政院原子能委員會：

龔繼康科長、徐源鴻組長

法務部：

（未出席，但提供書面資料）

立法院：

（未簽名）

中央選舉委員會職員：

余明賢副秘書長、莊國祥處長、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、黃宗馥專員

【記錄開始】

1 司儀：

2 現在報告聽證應行注意事項：

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、時間等  
16 事項。

17 主持人蔡佳泓委員：

18 謝謝司儀。

19 非常感謝大家參加今天的聽證，今天的聽證會就是為了審議宋雲飛先生  
20 所提「您是否同意：為避免燃煤發電空污，及不讓數千億核四興建的納稅錢  
21 化為烏有，應在 18 個月內啟用核四機組發電，取代『深澳電廠更新擴建計  
22 畫』，不受電業法 95-1 條限制，以確保電價穩定、供電無虞、降低碳排？」  
23 全國性公民投票案。

24 本日聽證議題：一、本案究屬「創制案」或「複決案」？二、本案是否  
25 合於公投法第 2 條第 2 項之規定？三、本案是否提案內容不能瞭解其提案真  
26 意？四、本案是否一案一事項？五、其他事項。

27 為了使整個程序順暢進行，請發言者及在場人員配合遵守剛剛司儀所宣  
28 布的注意事項。

29 今天的聽證時間配當，提案領銜人或其委任代理人陳述意見為 15 分鐘；  
30 學者專家及機關代表陳述意見為 70 分鐘，依序為學者專家、機關代表，各  
31 發言的時間分配為 5 分鐘；出席者發問及答覆，時間為 30 分鐘。

32 如果大家對於今天這個順序沒有意見的話，我先自我介紹，我是今天的  
33 主持人，也是中選會的委員，我叫蔡佳泓。在我左手邊是余副秘書長；接下  
34 來是經濟部的代表羅副組長；接下來是行政院原子能委員會的龔科長；接下  
35 來是行政院環境保護署的吳正道技正；接下來是成功大學法律系的王毓正副

1 教授，以及義守大學公共政策與管理學系的吳明孝助理教授。

2 我們現在就請提案領銜人陳述意見，時間是 15 分鐘，請。

3 領銜人宋雲飛先生：

4 主席還有各位機關的代表，或者是教授、一些專家學者，大家好。

5 針對這個提案，我們後來有收到中選會的公告，告知我們這個提案內容  
6 裡面有幾點疑問，我們內部研究過，也認為確實是可能有不合法令的地方，  
7 所以我們也願意去修改。因為我們在提案之初，就是開始要作提案人連署的  
8 時候有諮詢過中選會，中選會表達在這個時間點沒有辦法跟我們溝通這個題  
9 目的內容或是否有違法這些問題，這個也可以理解，可能來諮詢的人非常多  
10 吧！這個既然是公民投票的話，當然就是為了彌補代議政治的不足，不是每  
11 一個公民都是對法律這麼瞭解，但是當然公民投票就是授權公民去行使他的  
12 權利，所以我還是建議應該要有可以供諮詢的窗口。

13 再來，我們後來案子送進委員會，委員會經過開會以後，對我們這個題  
14 目有一些意見，其實我是認為可以直接跟我們溝通，甚至應該是說，我建議  
15 是在我們把足額的提案人連署書送過來的時候，中選會就可以跟我們這方面  
16 進行溝通，因為沒有任何窗口跟我們溝通到這個題目應該怎麼下、怎麼樣才  
17 比較不違法，所以我覺得應該在這之前。如果溝通完了，我們願意修改、我  
18 們可以修改，其實進入委員會就可以很快通過，結果沒辦法溝通，委員會覺  
19 得不 OK，不 OK 就出公告，我覺得步驟有點跳得太快了。我不明白，從連  
20 署之初，中選會不能幫我們看題目，送案以後也不願意跟我們討論，委員會  
21 有意見也不跟我們討論、溝通，我沒有遇到哪一個窗口願意跟我們討論、溝  
22 通這個題目到底哪裡有問題，所以不討論怎麼知道我們是不是可以接受中選  
23 會或委員會的法律意見？我們真的無從得知。

24 我第一次收到意見就是這一份中選會來的公告，我們既然循公民連署的  
25 步驟在做，應該可以先假設我們是守法的好公民，我們看完這個公告，立刻  
26 就跟中選會這邊溝通，應該也就是委員會完的兩、三天後或三、四天後，我  
27 說我們願意直接補正題目，但是中選會表示聽證會已經召開了，我不知道有  
28 沒有那麼快的速度，三、四天就可以把該召開的人都召集了、都通知了，聽  
29 證會既然決定，勢必召開，所以 6 月 18 日的委員會還是 19 日我忘了，一直  
30 到 7 月 12 日，幾乎等了 20 幾天，一來是耽誤我們後期連署的時間，二來是  
31 今天在這個會議這麼多人，也是各個機關單位，包括副秘書長、包括各個單  
32 位部門的人、包括學者專家，義守大學我想很遠，從那邊跑過來，再來討論  
33 這個題目 O 不 OK，其實我覺得你們只需要一個人跟我們討論就 OK 了，所  
34 以從 4 月份開始連署到今天，我都沒有辦法問一句：「到底我這個題目 OK  
35 不 OK？」我都不能問一句：「我這樣寫行不行？不行，怎樣寫可以？」我

1 只能到今天走到這裡來才能問這些，需要這麼多人來跟我一起開會。這整個  
2 過程中，都不讓我們針對這個題目有爭議的地方或是中選會、委員會認為有  
3 爭議的地方去作任何的討論，我覺得是對提案公民的一種不尊重，所以希望  
4 中選會可以針對這方面的流程作一些調整。

5 現在我們針對這個公告已經有擬出另外修正後的題目，我到今天現在才  
6 能來問是不是符合法令、是不是可以，這邊有兩個，所以可能各位機關代表  
7 或是各位學者今天準備的跟我們要討論的不盡然一樣，因為我們已經修改  
8 了，其實不需要有很多的爭執。我從兩個方面來吧！如果從立法原則的創  
9 制，我可不可以去公投一個法條？題目是這樣子的，「您是否同意：立法要  
10 求核四應啟用商轉，本條並不受電業法 95 條第 1 項限制。」我想有很多立  
11 法的條文去要求執行一些事情的時候，其實後面也會附帶不受哪一個條文的  
12 限制，而不受哪個條文限制應該不算是一事兩例，我覺得應該是針對這一件  
13 事去作討論的一個立法原則。

14 （發送新修主文之書面文件）上面這個題目是我們希望的，下面這個是  
15 退而求其次的，如果第一個沒有違反法令，是可以作為公投的題目，我們會  
16 選擇第一個。我也不說明了，大家可以直接看得到，這就是我們的意見，各  
17 位機關代表或是各位學者也希望惠賜你們的意見，我們希望可以把這件事儘  
18 快地推進，謝謝大家。

19 主持人蔡佳泓委員：

20 好的，謝謝提案領銜人的說明。

21 不曉得輔佐人有沒有要利用這個時間？

22 領銜人之輔佐人李欣芄女士：

23 （搖頭）

24 主持人蔡佳泓委員：

25 沒有嗎？好。

26 我想大家都看到提案領銜人這個新的提案主文，其實有一些行政程序還  
27 是要處理，不過我們還是先請我們邀請到的學者專家、機關代表就本案或者  
28 是剛剛提案領銜人提出來的這個條文提供寶貴意見。是不是可以先請吳明孝  
29 老師發言？時間 5 分鐘，稍微延長也沒關係。

30 義守大學公共政策與管理學系吳明孝助理教授：

31 好，謝謝主席。

32 在座中選會的各位委員、各位長官，還有經濟部、原能會、環保署，還  
33 有其他相關機關的同仁、提案人，大家好。因為突然發這張新的，我們是被  
34 突襲，所以我還是先聲明，我目前書面這份鑑定意見是根據原來之前給我們的  
35 資料來作一個討論的基礎，當然如果還有一些時間，我可能也只能很簡單

1 表達，也是僅供參考。

2 本來在中選會所提供的議題一、二、三、四的部分，我個人認為其實議  
3 題一跟議題四是一樣的、議題二跟議題三是一樣的，所以我大概簡單說明一  
4 下。

5 首先，就議題一跟議題四，其實在我意見裡面的第二個部分，我這邊有  
6 一個主要的意見是說，這個部分到底是一個法律的複決案，還是一個政策的  
7 複決案？其實我是採最寬鬆的標準。創制、複決是不是一定對現有政策？這  
8 個部分是儘可能採取寬鬆的認定，不過是法律案還是政策複決案還是有一些  
9 區分，所以如果從這個部分來講，以原來的主題——當然錯字我們就直接  
10 改，「燃煤」是「煤」，不是「媒」——裡面我們去作分析的話，其實主要  
11 會涉及到幾個面向：第一個面向是關於「18個月內啟用核四機組發電」；另  
12 外一個是「取代『深澳電廠更新擴建計畫』」；另外一個是「不受電業法 95-1  
13 條限制」。

14 的確這邊我有一個疑問就是說，所謂的「不受電業法 95-1 條限制」，  
15 提案人的真意是什麼？我現在不是說它可以或不可以。第一個部分是電業法  
16 沒有第 95 條之 1，因為這是公文書，所以實際上面並沒有電業法第 95 條之  
17 1 這個條文，當然我們如果採取最善意解釋的話，是不是「第 95 條第 1 項」？  
18 是第 95 條第 1 項的話，當然這部分也會涉及到一個問題，如果它是一個法  
19 律的複決案，是否是要複決電業法第 95 條第 1 項？簡單來講，我們現在希  
20 望釐清提案人真意，如果它是一個政策複決案當然沒有問題，但是如果它是一  
21 個法律的複決案，是不是希望詢問人民是否同意核能發電設備應於中華民  
22 國 114 年以前全部停止運轉的這一條規範？所謂不受這個限制是說，這一條  
23 是要用複決的方式把它給廢除掉、失其效力？還是說，一般在法律解釋上，  
24 不受這個限制也有一個可能性是但書？也就是說，不受這個條文的限制是原  
25 則要受這個限制，但例外排除掉。所以我想問提案人的真意是說，如果是不  
26 受第 95 條第 1 項的限制，是不是指核四就不受這個限制，但核一、核二、  
27 核三就是停止運轉？到那個時間。

28 應該說，第一個，還不確定它是不是一個法律複決案，所以這個真意希  
29 望提案人能夠再釐清一下。第二個，如果它是一個法律的複決案，法律是希  
30 望全部否決，還是附但書？其實在原來的主文裡面會有這個疑慮，這個部分  
31 可以再作釐清。

32 接下來，議題二跟議題三的部分，其實就是有關提案內容，假設退步來  
33 講，我們認為這個不是法律複決案，是一個政策好了，在原來的主文裡面，  
34 現在是涉及到一個問題，因為它是連在一起，「應在 18 個月內啟用核四機  
35 組發電，取代『深澳電廠更新擴建計畫』」，但是啟動核四發電跟取代深澳

1 電廠計畫其實是兩件事情，所以這邊也會有個疑義。

2 我這邊是有作個整理，如果按照原來的主文，它現在的問題就是說，前  
3 面可能是同意啟動核四，但光「取代」這個有點不太明確，所以我們用最善  
4 意解釋，他的真意就是「否決」，不同意這個擴廠計畫。假設是採這個看法  
5 的話，這個命題可能在公民投票的理解上會有四種組合：同意核四、同意否  
6 決深澳擴建；不同意核四，也否決深澳擴建；一個同意、一個不同意；一個  
7 不同意、一個同意。但是因為我們的公投只有「同意」跟「不同意」，所  
8 以我就不知道到時候投出來……應該這樣講，投出來會有個結果，可是問題  
9 是說，投票的人有些可能是贊成核四，但反對深澳，或兩個都反對，或兩個  
10 都贊成，可是這個投票沒有辦法這樣呈現出來，所以我想這個部分能不能請  
11 提案人再去釐清？

12 是不是主席還有一點時間？因為突然提了這個。

13 主持人蔡佳泓委員：

14 沒關係。

15 義守大學公共政策與管理學系吳明孝助理教授：

16 因為現場提案人才提出新的版本，如果按照我剛剛講的原來鑑定意見裡  
17 面的標準來看這個部分的話，一樣第一個部分還是有這個問題，「不受電業  
18 法 95 條第 1 項限制」，它到底是不是要否決這個法律？還是說，它是但書？  
19 第二個，我想這個就很清楚，「重大政策之複決」、「核四啟用商轉發電」，  
20 基本上我採最寬鬆的標準，我是認為可以，但是有些採嚴格標準是說，要現  
21 存的才可以去複決，核四又不是現存的，可能是不能複決，這個部分可能會  
22 有其他的學者有這個意見。

23 我想這個部分就僅供參考，以上。

24 主持人蔡佳泓委員：

25 好，謝謝。

26 吳老師，你最後就是說，核四還沒有蓋好，所以沒有啟用？剛剛最後說  
27 「現存」的是？

28 義守大學公共政策與管理學系吳明孝助理教授：

29 在原來中選會的公告資料裡面，行政院有個判決是說，現存的才能複  
30 決，不存在是不能複決，但是有一個更寬鬆的講法，人民提的就叫「創制」，  
31 或是說人民提的就是「複決」，就是說沒有採取那麼嚴格的看法。假設我們  
32 採取最寬鬆的，透過公民投票方式來表達人民意志的話，以「重大政策之複  
33 決」的「核四啟用商轉發電」，這個部分我個人認為是清楚，就不討論核四  
34 到底現在在不在，而是核四這個政策該怎麼走，它是有一個具體方向，我個  
35 人認為這是可以的，以上。

1 主持人蔡佳泓委員：

2 好，謝謝吳老師的寶貴意見。

3 我們接下來請王老師發言，時間也是5分鐘，謝謝。

4 成功大學法律學系王毓正副教授：

5 主席還有今天的提案人，還有其他與會的先進、專家，大家好。我就把  
6 握時間以新的提案內容來看比較明確的部分先來作一個意見的表達。

7 針對於這張紙本資料下面的這個，把它定位為一個重大政策的複決，而  
8 它的主文內容就是「您是否同意：核四啟用商轉發電。」目前不管是在政策  
9 面上面，或者乃至於在立法院用議決的方式來明確作這樣一個政策的態度，  
10 就是說核四不再商轉，就這樣一個現狀來看，確實這樣子的一個主文應該是  
11 被定性為重大政策複決，我對於這個部分是沒有意見。

12 至於提案人有提到第一志願是希望上面這一個選項，也就是定義為立法  
13 原則之創制，主文內容是「您是否同意：立法要求核四應啟用商轉，本條並  
14 不受電業法95條第1項限制。」在立場上跟剛剛吳教授差不多，我這邊稍  
15 微再作一些補充說明。這個會不會有涉及到「立法要求核四應啟用商轉」這  
16 邊是一個訴求，這個訴求跟下面所謂的「本條並不受電業法95條第1項限  
17 制」並不必然一定會同時實現？如果是兩個不同的訴求，公投投票人在意向  
18 的表達上面，並不是兩個一併同意或兩個一併反對，可能是任選一個，這個  
19 就會凸顯出一件事情，也就是我們公民投票法裡面特別強調一案一事項的精  
20 神，就會抵觸了這樣的精神。我們希望一案一事項，很明確讓公投投票人可  
21 以針對這個事項在意向上面就是同意跟反對，而不會在這個主文裡面部分同  
22 意、部分反對，我們並沒有這樣的選項，而且這會造成公投這樣的制度在行  
23 使上面產生混淆，所以這個部分可能要先釐清。

24 再來就是說，核四要不要來啟動商轉？這件事情即便同意，到底是要用  
25 立法的方式，還是政策決定？後面實踐的方法或許有不不一樣，但是在意向  
26 上面到底要不要支持重新啟動這個部分是很明確，相對來講的話，「本條不受  
27 電業法95條第1項限制」，這邊確實解釋上有兩種可能性，到底是要把第  
28 95條第1項整個刪除掉，還是並沒有要刪除，只是加一個但書？如果是把它  
29 廢除掉的話，這個時候可能就變成是一個複決，因為對於已經通過的這樣子  
30 一個法律條文透過公投認為不要了，變成是一個複決；或者是說，這樣子  
31 的一個原則並不反對，但是我們覺得這個條文應該要有但書？在解釋上面、在  
32 邏輯上面，是有存在這樣一個創制的空間，因為我並不反對它的原則，但是  
33 我們是不是應該要針對特殊的情況開一個例外？所以在這種情況之下，就會  
34 導致於這樣子一個主文的後半段，到底是一個立法的複決，還是立法原則的  
35 創制？我想這個地方可能會有這樣一個爭議，也會導致於今天公投投票人到

1 底怎麼樣去理解投反對還贊成，標的清不清楚這個地方可能會受到影響，我  
2 想在主文這部分還是有修正的必要。

3 最後，我再補充說明一下，因為這樣子的一個修正之後，不管是第一志  
4 願或第二志願，相對於中選會之前提供給我們的分析意見來看，有些就變得  
5 不存在，但是有些疑慮仍然存在。在我之前所參加的聽證當中，比較少看到  
6 連結到憲法第 129 條，進一步再連結到公投法，再進一步連結到公政公約第  
7 25 條第 2 款，起碼就我以前參加的場次是沒有看到，不管怎麼樣，這邊彷彿  
8 要得出就是說，主文不應該有誤導，我當然是覺得不應該有誤導，可是不能  
9 有暗示或誘導，這部分我是比較不清楚，而且相對來講，這邊有提到所謂不  
10 能暗示、不能誘導就是要讓主文維持中立性格，我在想像上很難有中立性  
11 格，因為他有一定的訴求，他希望影響選民站在某一個立場上面去支持某一  
12 個立場。今天提案人修正之後，彷彿仍然會有這樣的一個問題存在，如果要  
13 用這樣的問題希望他去作修正的話，可能在要求理論基礎的論述上面，我建  
14 議應該要再嚴謹一點，因為他剩下 30 天去作修正，這部分會影響到提案人  
15 進一步的權利。

16 以上，謝謝。

17 主持人蔡佳泓委員：

18 好，謝謝王教授。

19 我想再請問一下，您認為現在新的版本「您是否同意：核四啟用商轉發  
20 電。」這個還是有暗示或是違反公政公約的問題嗎？還是說，就不存在了？

21 成功大學法律學系王毓正副教授：

22 我補充說明一下，我們對於誤導跟誘導這件事情可能要先弄清楚，所有  
23 的選舉不管是選人、選事都有一定誘導的作用，否則就不需要去作宣傳了，  
24 對不對？可是誤導這個就已經是一個比較屬於 negative 的評價了，我們不能  
25 說誘導就是負面，但是誤導的話，在字面上起碼可以理解是用不正確的事實  
26 讓人產生錯誤的一個理解。因為在中選會之前所提供的資料裡面，比較沒有  
27 清楚去說明原本提案的主文裡面到底哪些地方是有誤導的，相對來講，反而  
28 去指謫它不夠客觀，可是任何一個提案本來就是主觀。

29 所謂中立，我剛才提到，這個也是很難想像，今天提案不就是有一定的  
30 立場？充其量只是在於說，支持這個立場、支持這個訴求，希望選民站在我  
31 這樣子立場的一個內容是否是錯誤的，特別是明顯錯誤，這部分應該要先指  
32 出。單純只是說這樣不客觀、不中立，提案人主觀覺得很客觀、很中立，我  
33 想欠缺客觀的標準去指謫。

34 我要重申的就是說，今天提案人修正完之後的主文，如果按照原本的意  
35 見，仍然有這樣子被指謫的一個空間，可是在指謫別人之前，可能自己在論



1 述上面的標準要再客觀、具體一點比較妥當。

2 以上。

3 主持人蔡佳泓委員：

4 好，謝謝王老師的寶貴意見。

5 我們接下來就依序請經濟部的代表，也就是羅副組長發言。

6 經濟部羅蕙琪副組長：

7 主席、各位委員，我先自我介紹，我是經濟部能源局電力組副組長羅蕙  
8 琪，今天謹代表經濟部針對宋先生的提案表示一些意見。今天同時來的還包  
9 括了國營會的副組長，他是主政於台電公司的一些經營管理，稍後如果有必  
10 要的話，也可以請他作補充；還有台電公司的代表，因為您所提的案子跟台  
11 電公司核四的部分有相關的關聯，台電公司今天是劉副處長，稍後他也可以  
12 再針對您提的可能比較技術層次的部分作補充。

13 因為今天是聽證會，按照中選會的規定，他有四個提案，跟目的事業主  
14 管機關比較有關的就是提案的真意是什麼，所以後來您提的，不管是立法原  
15 則的創制，或是重大政策的複決，可能跟今天是比較不一樣的主題，我們如  
16 果有空再稍後作補充，就針對您原來的提案作以下的補充。

17 提案的主文就目的事業主管機關來說，它的真意比較不明確，一眼看下  
18 去大概有四個含義：第一個就是避免燃煤發電的空污；第二個就是 18 個月  
19 之內核四機組要發電；第三個是要核能取代深澳；第四個是要不適用電業法  
20 第 95 條之 1 這樣的一個限制。在目的事業主管機關就有四個目的，所以就  
21 中選會的主文明確規範可以再作修正。

22 經濟部針對這樣的主文有兩個小小的建議：第一個，您剛剛所說 18 個  
23 月之內啟用核四機組的部分，台電公司經過詳細的初步評估，不管在啟用之  
24 後的行政程序，或是強化工程的改善，還有原能會要作一些程序的審查跟機  
25 組的測試，這樣子就超過 18 個月。第二個，您剛剛說是不是不適用電業法  
26 第 95 條之 1？剛剛老師也說，電業法其實沒有第 95 條之 1，它是第 95 條第  
27 1 項，就是核能設備必須要在中華民國 114 年之前全部停止運轉，其實這  
28 是一個「非核家園」的目標。

29 經濟部也要在這邊表達一下，其實「非核家園」的目標是一個全民的共  
30 識，不管是從 91 年環境基本法就提出來，105 年執政當局再提出一個能源轉  
31 型，「非核家園」都是共識，核四的不啟封、不運轉的前提是大家的一個初  
32 步共識，所以才會在 106 年 1 月 26 日電業法修正完的第 95 條列入了「非核  
33 家園」的期程。其實 106 年到現在大概才 1 年多，經濟部就主管機關的立場，  
34 實在是認為這樣子一個提案需要有考慮的空間。

35 以上是經濟部的簡單說明，謝謝。

1 主持人蔡佳泓委員：

2 好，謝謝。

3 如果其他的專家學者還要補充的話，待會還有時間，我們就先讓各機關  
4 代表有個發言的機會。

5 我們接下來請行政院環保署的吳正道技正，謝謝。

6 行政院環境保護署吳正道簡任技正：

7 主席、各位先進，大家好。我是環保署空保處代表，我姓吳。

8 針對今天的議案，大概簡單一個報告，分成兩部分：第一部分就是剛剛  
9 所提的新提案，它的內容可能跟我們環保署的主管業務已經沒有直接相關  
10 了，所以有關這一塊，我們署不表示意見。第二部分是針對原來提案這塊，  
11 我們也作一點說明。

12 提案的一個前提就是說，為避免燃煤發電造成空污，所以才有後續啟用  
13 核四、取代深澳電廠這一塊。針對這一塊，我們作一個補充說明，有關於提  
14 案一是否創制或複決、提案二是不是符合公民投票法第2條第2項，還有議  
15 題四是否一案一事項，我們的意見跟剛剛幾位差不多，就不再重複來說明，  
16 只針對提案三，本案提案內容是否不能瞭解其提案真意這一塊來作點補充說  
17 明。

18 我們國家已經有一個能源政策，就是在2025年要達成20、30、50潔淨  
19 能源發電結構的目標，也就是再生能源配比為20%、天然氣發電占比50%，  
20 燃煤發電將由2016年的40%逐漸降到30%。在這個能源政策下面，我們環  
21 保署已經跟經濟部合作來積極推動空污的改善，提升發電廠空污設備的效  
22 能，並逐步電廠的汰舊換新，所以到了2025年的時候，經由能源轉型以後，  
23 空污將由目前的量可以降到35%以上。我要說的就是說，燃煤電廠還是繼  
24 續存在，燃氣發電有增加百分比，整個國家的發電雖然還是在成長，但是空  
25 污經由污染防制設備的改善、經過電廠的汰舊換新以後，整個污染物是可以  
26 降低的，並不是燃煤就一定會產生空污的現象。

27 我們大概補充這樣的一個說明。

28 主持人蔡佳泓委員：

29 好，謝謝吳技正的發言。

30 接下來，我們就請原能會的龔科長提供意見。

31 行政院原子能委員會龔繼康科長：

32 主席、提案人宋先生、各位學者專家，還有各位長官、先進，大家好。  
33 我是原子能委員會核能管制處的簡任技正兼科長龔繼康，今天我們原能會出  
34 席的除了我以外，還有放射性物料管理局的徐源鴻組長。

35 我想首先謝謝提案人，提案人剛剛一開始的時候已經作了一個蠻清楚的

1 說明。站在原子能委員會這邊，我們主要的業務是負責監督核能電廠的安全  
2 全，所以我們對於宋先生這個提案的話，包括您剛剛新提的創制或是複決  
3 案，我們並沒有預設的立場。

4 另外，有關於目前龍門電廠的情況，也就是核四廠，目前核四的情況是  
5 在 106 年的時候，台電公司已經把它重新定義了，它現在已經不是在封存的  
6 狀態，進入一個叫做「資產維護管理計畫」。根據 106 年台電公司提出的資  
7 產維護管理計畫，目前台電公司主要的考量是以保有未來資產設備的最大價  
8 值為主要的工作重點，原子能委員會是負責核能電廠的安全監督，所以我們  
9 是在確保機組安全的情況之下。至於它會不會來發電、來供電，這個部分因  
10 為不是我們主管的責任業務，所以我們並沒有預設的立場。

11 以上簡單的說明。

12 主持人蔡佳泓委員：

13 好，謝謝原委會代表的說明。

14 法務部有來函表示不出席，僅提供書面意見，請各位參考桌上的附件。

15 我們現在就進到出席者發問及答覆這個程序，原則上這個部分有 30 分  
16 鐘，提案領銜人、學者專家、機關代表都可以提出發問，請受詢問者答覆。  
17 當然我們還是希望透過這個程序可以更清楚公投的主文應該要怎麼擬，比較  
18 合乎公投法的規定。

19 我想我就徵求現場各位，不管是領銜人、專家學者或機關代表，有沒有  
20 什麼要詢問的地方？

21 領銜人宋雲飛先生：

22 大家好，我這邊作一些回應跟詢問。

23 剛才王教授所提到中立性格這件事情，我覺得確實所有題目都做不到中  
24 立性格，如果是中立性格，就是意思是說，包括我這個提案人，就算連署通  
25 過了，走到投票所的時候，我都應該「同意」跟「不同意」不知道怎麼蓋，  
26 因為是中立性格。往後我相信也有很多公投的提案，我想中選會要作一些思  
27 考，包括題目要作一些說明，其實法條上都有希望針對公投提案作最寬鬆的  
28 管理，而不是用嚴格的方式去約束，幫助人民的公投提案可以順利通過或順  
29 利進行，所以王教授這個說法，我其實是挺認同的。

30 另外一個，剛才吳教授有提到，我的第一志願「本條並不受電業法 95  
31 條第 1 項限制」，這個可能是我們的誤繕，既然是放在這個後面，我想應該  
32 是但書，不是要廢除這個條文，因為如果廢除這個條文就不用說不受限制  
33 了，表示第 95 條第 1 項是在約束著其他的核能發電，我只是說核四啟用商  
34 轉以後不受這個條文的限制。

35 我想請教一下王教授或吳教授，或是相關對於法律瞭解的專家學者或是

1 機關單位的人士，在我們現行的法律上，是不是有很多的條文其實是會有附  
2 帶像這樣的但書？就是這個條文已經跟另外其他的法條有相牴觸，或是可能  
3 會受到其他法條的約束，後面補上了不受某一條法律的限制？不管是憲法或  
4 是現行的法律。

5 主持人蔡佳泓委員：

6 不曉得王教授還是吳教授可以幫忙回答？

7 成功大學法律學系王毓正副教授：

8 我先簡單回答，這應該是很普遍的，就是為了求周全，不是全然適用或  
9 全然不適用，總是會留一點原則之外的但書，但書是比較屬於例外的情況，  
10 例外就會比較嚴格來適用。

11 大概是這樣子，以上說明，謝謝。

12 領銜人宋雲飛先生：

13 我想再請教一下，既然有很多的法律是有普遍這樣但書的這種情況，我  
14 想知道我們這樣的公投題目是不是應該是屬於一案一事項的範圍內？

15 主持人蔡佳泓委員：

16 再請王老師，還是吳老師可不可以？

17 義守大學公共政策與管理學系吳明孝助理教授：

18 我想一下。

19 成功大學法律學系王毓正副教授：

20 是不是方便剛剛的問題再補充說明一次？

21 領銜人宋雲飛先生：

22 既然王教授剛才說這是非常普遍的一個立法方式，現行很多法律也都有  
23 這樣的但書條件，為求周全，避免掉兩個法條互相矛盾，所以會有這樣的立  
24 法。如果立法院能夠立出這樣的法，公民投票當然也能公投出這樣的條文，  
25 因為我如果把下面這個拿掉，可能這個條文就會跟「非核家園」的條文相牴  
26 觸，對不對？因為這個條件「啟用商轉」，它是法律，那個也是法律，這兩  
27 個是同一個位階的，其實就會相牴觸。我相信有很多這樣案例的法條也是因  
28 為怕相牴觸，所以加上了但書，我覺得這就是一案一事項，這是我的意見，  
29 我想聽聽其他學者專家的意見。

30 主持人蔡佳泓委員：

31 吳老師或是王老師？

32 義守大學公共政策與管理學系吳明孝助理教授：

33 主席還有各位同仁、各位先進，大家好。

34 首先，在法律上面會有但書，這個部分其實是沒有爭議，一個但書的規  
35 定應該要明確，比如說原則是禁止的，或原則應該要這樣，但例外可以不要

1 這樣，一般比較嚴謹的立法方式是有明確的條件，這是一種立法方式，是在  
2 同一部法律。其實我個人是比較不喜歡的，但是實務上面非常常見，就是用  
3 特別法優先於普通法的方式去排除，這個部分有時候會造成混亂，所謂的混  
4 亂就是說，在有些法規裡面可能是個普通法，但是不去改普通法，又另外立  
5 一大堆法律去排除普通法。為什麼在法院裡面會有非常多的爭議？其實就是  
6 發生這種情況。

7 如果根據我前面這兩個講的，第一個部分是說，這邊的立法是要去改電  
8 業法，還是要另外再制定一部特別法？或在電業法以外的另外一部法律去創  
9 制一個新的法律來排除電業法第 95 條的問題？這是第一個我覺得的疑問。

10 第二個，可能比較大的問題是說，公民投票可以要求創制法律，所以這  
11 個沒有問題，但是法律有一個立法上面的界限是叫「個案立法的禁止」。所  
12 謂個案立法的禁止就是說，原則上法律是一個通案，能不能制定一個法規，  
13 其實那個法規就個案決定，這個部分會不會涉及到立法權去侵害行政權的問  
14 題？這個是我再仔細斟酌之後再想到的一些點，所以如果以這兩個來講，最  
15 後這個是非常簡單的，「您是否同意：核四啟用商轉發電。」它就是一個政  
16 策，基本上政策並不是要求制定一個特定的法條，但是一旦政策通過，行政、  
17 立法可能就必須要往這個方向去前進。但是第一個的話，「立法要求核四應  
18 啟用商轉」，我現在是在想這個問題，假設真的公投過了，法律要怎麼改？  
19 要去修什麼法律？第一個，是修電業法嗎？這個好像有點怪。第二個，要去  
20 修原能會主管的法律嗎？好像也怪。還是要制定一個所謂的核四電廠特別條  
21 例？但是你會發現整個適用就只有核四這個個案而已，它並不是一個普遍適  
22 用的規範，所以在權力分立上面會有立法的限制就是個案立法的禁止。

23 舉個例子來講，比如說卸任總統副總統禮遇條例，它是一個通案，只要  
24 當過總統、副總統就享有這個禮遇，假設某個黨現在在野了，另外一個黨執  
25 政了，就去改某某前任總統不適用，直接定在法條，這個就叫做「個案立法」，  
26 就會違憲。一般比較少注意到這個問題，其實當時三一九真相調查條例某個  
27 部分逼近，但不完全是，在憲法上面的原則是權力分立。也就是說，我們可  
28 以透過公民投票去實現人民多數希望主張的政策，但是在手段上，可能還是  
29 不能要求立法權去制定一個違憲的法律，所以我的結論才會認為說，其實第  
30 四個是很單純，就是一個政策的創制，這是 OK 的，但是如果是一個立法原  
31 則的創制的话，至少目前我想到的問題是：首先，到底是要電業法裡面的立  
32 法，還是電業法以外其他法律的立法？這個部分當然是一個比較技術性的問  
33 題。第二個比較嚴肅的是說，會不會構成針對個案的立法，讓行政權完全沒  
34 有執行空間？也就是說，立法是指抽象或通案的權利，個案的執行是行政  
35 權，權力分立來講的話，立法權不能越俎代庖。

1 這個部分是我提供的，供參考，謝謝。

2 主持人蔡佳泓委員：

3 好，謝謝吳老師跟王老師的寶貴意見……

4 領銜人宋雲飛先生：

5 不知道王老師有沒有什麼意見？我想聽一下。

6 主持人蔡佳泓委員：

7 我想最後再請王老師。

8 成功大學法律學系王毓正副教授：

9 OK，不然我最後再表達一些意見。

10 公投法修正之後，變成進入到一個比較新的階段，怎麼樣讓這個公投法  
11 儘量能夠真的是把公投的權利還給人民？在拿捏上面，我覺得也是很努力，  
12 而且從一個純粹的准駁機關，現在不只是准駁，甚至儘量輔導讓一個公投能  
13 夠成案，這件事情我覺得是非常努力。不過在公投法這樣子一個修正之後，  
14 我們在這段時間運作可能也發現有一些問題是公投法未來應該要去作一些  
15 修正的，所以在還沒有修正之前，我們可能面臨一些情況就是在程序上面作  
16 決定，大家都有意見，可是問題是我們仍然只能依照目前的公投法來處理。  
17 不滿意，但是必須要依照公投法來處理，所以在這個原則之下，今天要去要  
18 求修正主文的部分，確實也是只能夠依照第 10 條第 2 項各款去作要求，而  
19 且提案人只有 30 天、補正只有一次，我再重申一下，特別是我們認為不夠  
20 客觀或不夠中立，或乃至於有誘導，那一把尺如果沒有拿出來的話，他被退  
21 一次就完蛋了，這是我們公投法的用意嗎？我想這個應該要去思考一下。

22 再來，固然一個提案裡面會隱藏著跟現行法律有所牴觸，不過這不就是  
23 我們要去作法律複決的用意嗎？所以即便跟現行法有所牴觸，這不就是我們  
24 剛好要透過公投要去實現的人民意志嗎？當然我們覺得比較有爭議的就是  
25 說，可是如果跟憲法有所牴觸呢？在現行公投法，我看到中選會很努力想要  
26 從第 2 條第 2 項序文裡面提到的憲法作連結，要求主文修正到合憲，這部分  
27 當然可以去做，但是要怎麼樣明確去作要求？我想這個必須要去考慮。但是  
28 這邊會經常遇到一個問題，什麼問題呢？就是我們要去釐清的時候，所謂釐  
29 清或者是要讓它能夠沒有產生誤導這件事情，就如同在今天中選會所提供的  
30 資料裡面第 5 頁（3）的上面這一段，我們要去要求他去作一些修改或是我  
31 們要求他要維持中立性，這個就是依照公投法第 17 條、第 18 條、第 21 條  
32 這些規定足以證明，我個人認為這些引出來的結果剛好是相反的，怎麼樣說  
33 呢？因為這些都是在成案之後，透過辯論、透過政策說理，讓選民在投票之  
34 前獲得更多的資訊，怎麼會是把連署之後要做的事情提前到聽證這個程序，  
35 進一步甚至成為要去修改主文的要求？我想這個地方可能會有程序先後上

1 面的一個問題，如果這樣操作是會比較好的話，但是我們還是仍然要依照目  
2 前現行法；如果現行法沒有修正的話，恐怕也不太適宜把這一些比較屬於事  
3 實釐清或者政策辯論這樣的東西放在聽證會，進一步去要求提案人要去修改  
4 主文。

5 以上，謝謝。

6 主持人蔡佳泓委員：

7 好，謝謝王老師的寶貴意見。

8 我們這個程序……

9 領銜人宋雲飛先生：

10 我還有意見。

11 主持人蔡佳泓委員：

12 好。

13 領銜人宋雲飛先生：

14 還有時間嘛？

15 主持人蔡佳泓委員：

16 對，還有時間。

17 領銜人宋雲飛先生：

18 我想詢問一下經濟部，辯證一個問題，因為您剛剛說到「非核家園」是  
19 全民共識，如果我們這個核四公投結果 49 比 51 通過了，核四可以啟動，您  
20 認為這是全民共識，還是少數服從多數，最後決定啟用？您覺得是屬於哪一  
21 種？

22 經濟部羅蕙琪副組長：

23 您剛剛的假設性議題可能要考慮一下是講立法的創制案，還是在講重大  
24 政策的複決案，可能有不同的意義，我是先簡單說明一下您剛剛提出來立法  
25 原則創制案這個主文的部分，給您一個小小意見。

26 我看完這個主文的內容，它是已經很精簡了，真意也比較精確，可是按  
27 照公投法，立法原則的創制其實還是要修法，而且在一定期間之內完成修  
28 法，剛剛老師講，不管是要修什麼法，都是要修法。假設您這個議題跟電業  
29 法第 95 條第 1 項排除適用關係，會有兩種可能產生：一般核能電廠在慣例  
30 是用 40 年，所以您的意思是說，不管在何年何月何日開始運轉就是要不適  
31 用，因為電業法第 95 條的意思是說，114 年之後就不可以有核能機組，換言  
32 之，這是特殊條款，就是可以有，在 2025 年之前核四就商轉，但持續 40 年，  
33 這是一種情境；另外一種情境就是在 2025 年之後，還是可以啟用商轉。

34 給您小小的建議，謝謝。

35 領銜人宋雲飛先生：

1 我說明一下，我剛剛這個問題的意思是說，即便公投通過了 51 比 49，  
2 哪怕 60 比 40，其實都只是少數服從多數的一個多數決，這不叫「全民共識」。  
3 全民公投都不叫「全民共識」的話，我建議政府各單位的長官，核四是經過  
4 立法院表決通過預算去興建的，而且幾度追加，包括國、民兩黨執政的時候，  
5 都繼續去追加編列預算，這個難道不是全民共識嗎？但是最後在立法院經過  
6 立法的表決以後，通過一個「非核家園」的法案，這個全民共識就被新的全  
7 民共識推翻，當然我覺得這其實是多數決，而且後面這個推翻了前面這個，  
8 其實也可能會有後面的公投或是法律、或是未來另外一群人執政的時候再把  
9 這個共識推翻，所以我建議政府部門的各長官，你們不是政治人物，只是領  
10 人民納稅錢的公務員，我想按照民主國家的精神，其實這個不叫「全民共識」。

11 以上。

12 主持人蔡佳泓委員：

13 好，謝謝羅副組長的發言。

14 其實我們在這邊不是要去爭辦法條、政策到底是多數決或是共識決，不  
15 過我想剛剛主管機關發言是蠻可以參考的，因為電業法有一些年的限制，跟  
16 未來主文的擬訂還是可以思考一下。

17 不曉得還有沒有學者專家或者是提案領銜人、機關代表要發言的？沒有  
18 的話，我們是不是就可以進到下一個程序？我們今天的聽證程序就到這邊結  
19 束。

20 依照行政程序法第 64 條第 4 項規定，這一次的聽證紀錄將於 107 年 7  
21 月 19 日（星期四）上午 9 點到 12 點在中央選舉委員會閱覽室供陳述或發問  
22 人閱覽，並簽名或蓋章。

23 司儀：

24 聽證程序終結，散會。

25 主持人蔡佳泓委員：

26 謝謝大家，謝謝。

27 < 以下空白 >

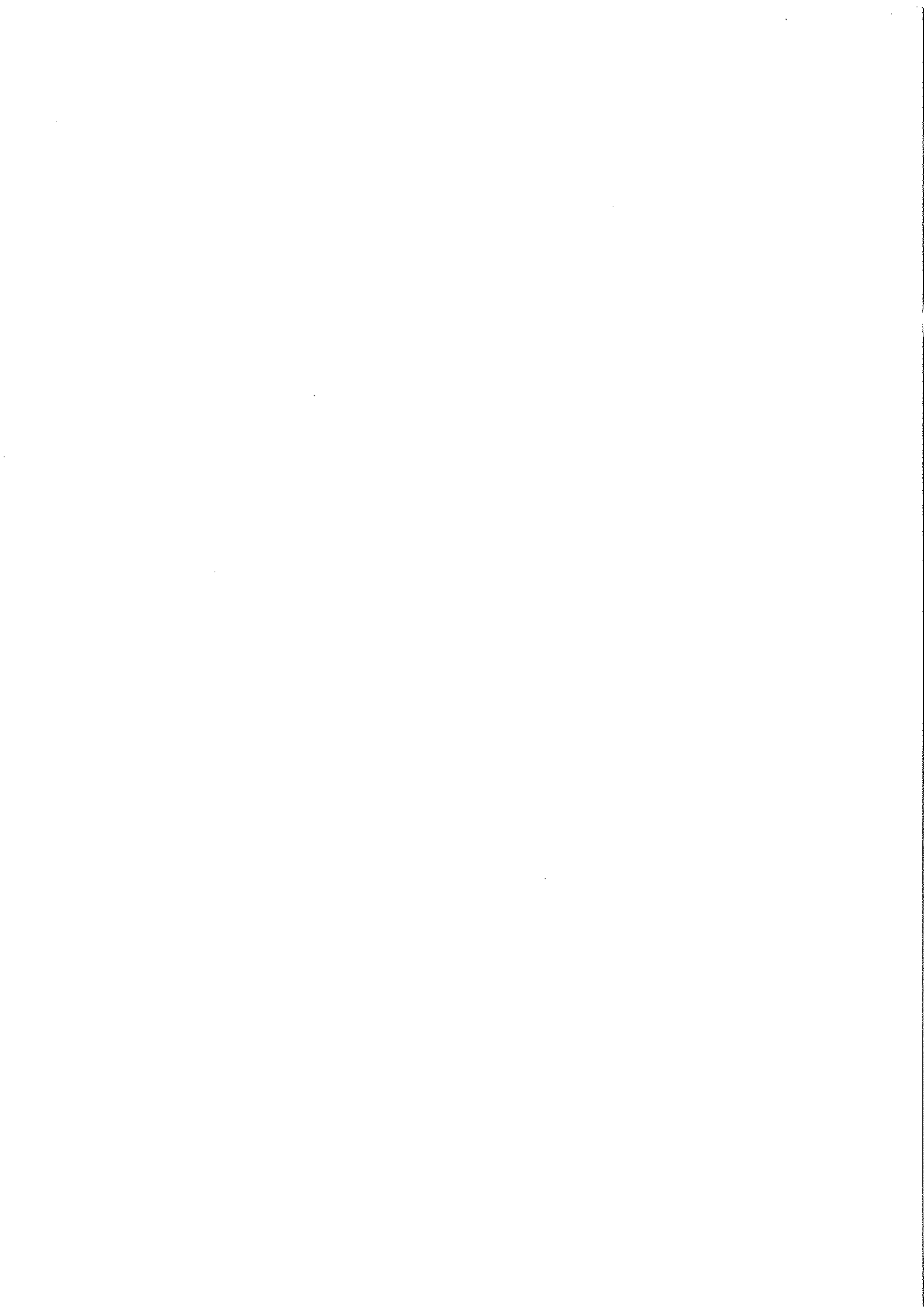


## 立法原則之創制

您是否同意：立法要求核四啟用商轉，  
本條並不受電業法 95 條第 1 項限制。

## 重大政策之複決

您是否同意：核四啟用商轉發電。



檔 號：

保存年限：

## 法務部 函

地址：10048臺北市中正區重慶南路1段  
130號。

電話：02-21910189#2103  
電子信箱：0912@mail.moj.gov.tw

受文者：中央選舉委員會  
發文日期：中華民國107年7月2日  
發文字號：法制字第10702514350號  
速別：普通件  
密等及解密條件或保密期限：  
附件：無

主旨：有關「您是否同意：為避免燃煤發電空污，及不讓數千億核四興建的納稅錢化為烏有，應在18個月內啟用核四機組發電，取代『深澳電廠更新擴建計畫』，不受電業法95-1條限制，以確保電價穩定、供電無虞、降低碳排？」全國性公民投票案之主文是否符合公民與政治權利國際公約之規定一案，本部意見如說明二，請查照。

說明：

- 一、復貴會107年6月22日中選法字第10735504053號函。
- 二、本部意見如下：

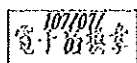
- (一)按公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約（以下簡稱兩公約）施行法第2條至第4條規定：「兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力」；「適用兩公約規定，應參照其立法意旨及兩公約人權事務委員會之解釋」；「各級政府機關行使其職權，應符合兩公約有關人權保障之規定，避免侵害人權，保護人民不受他人侵害，並應積極促進各項人權之實現」，合先敘明。
- (二)為具體落實兩公約之規定，依行政院核定之「人權大步走計畫」參之三（五）規定，各級政府機關應依兩公約施行法第8條檢討所主管之法令及行政措施，就有無不符公約規定，應邀請學者、專家及相關人權團體召開會議審議，

並綜整各界意見，本於權責自行認定。

(三)有關「您是否同意：為避免燃煤發電空污，及不讓數千億核四興建的納稅錢化為烏有，應在18個月內啟用核四機組發電，取代『深澳電廠更新擴建計畫』，不受電業法95-1條限制，以確保電價穩定、供電無虞、降低碳排？」全國性公民投票案之主文部分，依公民投票法第2條所列三款事由，本件公民投票案既非法律之複決，亦非立法原則之創制，至於是否屬重大政策之創制或複決，則請貴會本於職權參酌。另該公投案可能涉及公民與政治權利國際公約(下稱公政公約)第25條所規定「凡屬公民，無分第2條所列之任何區別，不受無理限制，均應有權利及機會：(二)在真正、定期之選舉中投票及被選。選舉權必須普及而平等，選舉應以無記名投票法行之，以保證選民意志之自由表現」及人權事務委員會公布之第25號一般性意見第19點所闡釋「根據第2款選舉必須定期、公平和自由舉行，不脫離確保有效行使投票權的法律架構。有投票權的人必須能自由投任何候選人的票，贊成或反對提交公民投票的任何提案，自由支持或反對政府而不受可能扭曲或限制自由表達投票人意願的任何類型的不當影響或壓力。投票人應該可以獨立形成見解，不受任何類型的暴力或暴力威脅、強迫、引誘或操縱影響」。本案建請貴會在符合相關國際人權公約精神、順應國際人權標準潮流之前提下，參酌前開說明本於權責審認，以保障人民之參政權利。(上開一般性意見可逕至本部人權大步走網站下載<http://www.humanrights.moj.gov.tw/lp.asp?ctNode=30576&CtUnit=1054&BaseDSD=7&mp=200>)。

正本：中央選舉委員會

副本：本部法制司



# 「核四商轉公投案」以核養綠聽證會

## 鑑定意見

吳明孝

義守大學公共政策與管理學系助理教授

一、本案主文係以「你是否同意：為避免燃煤發電空汙，及不讓數千億核四興建的納稅錢化為烏有，應在 18 個月內啟用核四機組發電，取代「深澳電廠更新擴建計畫」，不受電業法 95-1 限制，以確保電價穩定、供電無虞、降低碳排？」，首先敘明。

二、除錯字可逕行更正外，前述主文尚有以下部分疑義，是否得請提案人釐清？

（一）本案自我定性為「重大政策之複決」，但主文提及「不受電業法 95-1 限制」，其與「應在 18 個月內啟用核四機組發電」與「取代「深澳電廠更新擴建計畫」分屬不同之公投標的，是否為電業法第 95-1 條之複決，而為法律之複決案？

（二）此外，電業法並無第 95-1 條規定，最接近之條文可能為第 95 條第 1 項規定「核能發電設備應於中華民國一百十四年以前，全部停止運轉。」因此提案人員原意是否在於要求複決前揭法律之規定應予否決？

（三）就公投主文之解釋，「不受電業法 95-1 限制」在文義解釋上並非否定該條文之規範效力，而係有但書解釋之可能。申言之，提案人之真意是否為所謂「核能發電設備」應排除核四機組，其餘核一至核三機組之核能發電設備仍受規範？

（四）就「應在 18 個月內啟用核四機組發電」之命題陳述，本意見認為尚稱明確並無疑義，但其同時連結「取代深澳電廠更新擴建計畫」，則令人有疑問在於提案人之真意同時要求「取代深澳電廠更新擴建計畫」？暫且不質疑所謂「取代」是否完全等於否決，但對投票人面對該公投主文時，其意志表達在邏輯上的可能組合是：

- 同意「應在 18 個月內啟用核四機組發電」+同意「否決「深澳

電廠更新擴建計畫」

- 不同意「應在 18 個月內啟用核四機組發電」+不同意「否決「深澳電廠更新擴建計畫」
- 同意「應在 18 個月內啟用核四機組發電」+不同意「否決「深澳電廠更新擴建計畫」
- 不同意「應在 18 個月內啟用核四機組發電」+同意「否決「深澳電廠更新擴建計畫」

在公民投票之選票只有同意、不同意選項下，目前公投主文卻可能有上述意見之組合，但無法被精確呈現，則是否能夠精確與真正表達投票人之意志，恐有疑問。

綜上所述，建請提案人釐清修正。