「您是否同意,在『高放射性核廢料最終處置場』啟用前,不得提出或執行新建、續建、擴建或延役核電廠之計畫?」全國性公民投票案聽證會紀錄

時 間:中華民國 108 年 5 月 10 日 (星期五) 上午 10 時 — 11 時 5 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:

周志宏委員

領銜人:

蔡中岳先生

領銜人之代理人:

崔愫欣女士、謝蓓宜女士、洪申翰先生

領銜人之輔佐人:

陳雅晶女士

學者專家:

劉繼蔚律師、涂予尹助理教授、高仁川助理教授、高銘志副教授

經濟部:

胡文中主任、陳品光管理師

行政院原子能委員會:

徐源鴻組長、龔繼康科長

中央選舉委員會職員:

莊國祥主任秘書、謝美玲處長、賴錦珖處長、蔡金誥副處長、王明德高級分析師、馬意婷專員、黃宗馥專員

## 司儀:

- 2 現在報告聽證會應行注意事項:
  - 一、出席者須經主持人同意,始得發言。
  - 二、禁止吸煙、飲食,並應將行動電話關閉或靜音。
  - 三、對於發言者之意見,應避免鼓掌或鼓譟。
  - 四、他人發言時,不得加以干擾或提出質疑。
  - 五、發言時應針對議題,不得為人身攻擊。
  - 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 問題者,再為重複發言。
  - 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。經許可錄音、錄影或照相者,應於媒體專區為之。

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。 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 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。

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 等事項。

## 主持人周志宏委員:

各位參與這一次聽證會的朋友,我是中選會委員周志宏,今天由我來負責主持這一次的聽證會。首先介紹今天出席的提案人蔡中岳先生。接下來,我也介紹一下這一次聽證會邀請的與會專家學者,第一位是劉繼蔚律師,第二位是淡江大學公行系涂予尹助理教授,第三位是臺北大學高仁川助理教授,第四位是清華大學科技法律研究所高銘志副教授。接下來介紹機關代表,第一位是經濟部國營會胡文中主任,第二位是行政院原能會徐源鴻組長。

接下來,我就進行今天程序的說明。提案人、與會的專家學者、各位機關代表,還有在場的各位女士、先生,大家好。提案人蔡中岳先生在108年4月2日有提出「您是否同意,在『高放射性核廢料最終處置場』啟用前,不得提出或執行新建、續建、擴建或延役核電廠之計畫?」的一個公投案,本會多數委員開會認為應該有必要依公投法第10條第3項的規定來舉行聽證會。

非常感謝大家能夠撥冗參加今天的聽證會,今天聽證會的議題主要有三點:第一點,本案究竟是創制案或複決案?第二點,本案提案內容是否不能瞭解其提案真意?第三點,本案是否為一案一事項?

為了使聽證程序能夠順暢地進行,請各位發言者及在場人員能夠配合剛剛我們司儀所宣布的這些注意事項。

今天的聽證會時間分配大概如下:提案人的領銜人或其委任代理人陳述

意見合計 15 分鐘;學者專家及機關代表陳述意見合計為 40 分鐘,發言順序依序為學者專家、機關代表,各發言時間是 5 分鐘;出席者可以發問跟答覆,時間有 30 分鐘。

接下來,我們開始正式今天的程序。首先,請提案的領銜人蔡中岳先生或委任代理人。請問有委任代理人嗎?

領銜人蔡中岳先生:

發言都是我先發言,我有委任代理人,但沒有發言。

8 主持人周志宏委員:

請蔡中岳先生發言,時間15分鐘。

10 領銜人蔡中岳先生:

主席、在座各位委員還有機關代表,大家好。我是全國廢核行動平台的代表,也就是「您是否同意,在『高放射性核廢料最終處置場』啟用前,不得提出或執行新建、續建、擴建或延役核電廠之計畫?」的領銜人蔡中岳。也先跟大家說明一下,因為公投法的規定,我們其實是一個團隊,我們覺得是需要做這樣子的公投,但我們團隊需要選出一個人作代表,所以我作為代表的領銜人。一般在媒體上面可能會常常看到全國廢核行動平台提出的公投案,今天我是作為代表,跟大家稍微說明一下。

首先想要先跟大家說一下,我們為什麼要提出這個公投案。我相信大家應該或多或少對核廢料有一定的認識,一般分低階跟高階的核廢料,低階核廢料多半是指受到輻射污染的時候,實際上會碰到像核電廠的衣物、工具、廢液或者是殘渣等等,大概需要 100 年的時間,可以使得它的輻射值回到環境背景值,臺灣目前除了蘭嶼在 1996 年之前放了很多的低階核廢料,將近10 萬桶,剩下的低階核廢料都在三座核電廠內,就是核一、核二、核三。但低階核廢料並不是本案提的高放射性核廢料,因為高放射性核廢料是我們講的高階核廢料,一般是說什麼?是說核電廠內使用過的核子燃料棒,它可能具有高輻射、高熱量,必須經過隔離到上百萬年,才能使得輻射值降到所謂的環境背景值,也就是環境安全值。現況下,臺灣有將近2萬束的高階核廢料這些燃料棒都放在核電廠內,核一跟核二廠大概都已經發生了用過的核子燃料棒放不下的窘境。

臺灣使用核能將近40年的時間,但是核廢料處理的難題經過40年的時間,其實沒有太顯著的改變。舉例來說好了,在2011年的時候,其實當時擔任原能會核管處的陳宜彬處長在媒體訪問的時候曾經說過,核一廠原本設計放高階核廢料的燃料棒的燃料池有20年容許量,但現況下,就是像現在這個時候,大概裝了40年,有超過1倍的燃料棒是放在本來設計只有20年池子裡面。原因是什麼呢?當時陳宜彬處長是說,原因是因為興建當時的國際

環境鼓勵廢棄的燃料棒再處理,才設計預計可以放 20 年,希望以後就可以 找到處理的方法,所以不夠 40 年燃料棒的冷卻池容量。但是因為後來國際 上對於核燃料再循環的技術跟成本都出現更多的不確定性跟阻力,就沒有如 核一廠預期的,原本放 20 年之後,接下來就有地方,可以找到一個最終處 置的方法,所以後來越放越密,問題跟風險越來越大。

這些就是我們過去面對核廢料的態度,以為以後可能可以處理,但從核一廠的設計只有 20 年的燃料池,到現況下塞了 40 年的燃料棒,就很清楚地知道這是沒有辦法處理。這個狀況是以為以後可以處理,但現在是不能處理的,誰設計的呢?一定是 40 年前的人設計的,但這就是核廢料處置一個很大的問題,這個爛攤子不見得是當時設計的人必須要負擔的,而是現在的你我要共同承擔、以後未來的人民要共同承擔,所以我們提出這個公投的目的非常清楚,認為我們要負責任使用核能,前提就先面對核廢料。

面對核廢料這件事情,其實我們過去做了非常多努力,全國廢核行動平台在 2013 年成立,我們希望促成非核家園,但同時也覺得不管是不是支持核能發電,我們都應該要來好好地面對核廢料。過去幾年,大家都知道有反核遊行、廢核遊行,都是我們來作主辦的,我們一直都有「面對核廢」這個訴求,不是只是高喊核廢料無解,更希望的是政府還有主張使用核電的人必須要負起責任,因為核廢目前碰到的挫折跟不負責任,對於跟我們一起遊行的當地居民或是蘭嶼部落的族人都非常沉重,我們覺得只有面對核廢才能找到解決之道。

除了遊行之外,2013年其實我們還促成了行政院推動跟啟動「民間與官方核廢處置協商平台」,這個是由當時行政院長江宜樺所主持的高層級會議,一年內有4次會議,但1年後因為沒有進展,最後會議破局。我們有做過一些行政系統的努力,希望來解決核廢料的問題,但後來官方的這些會議沒有辦法承諾,也沒辦法多做一些努力,所以我們後來積極地舉辦民間的核廢座談,包含在2016年我們邀請了北海岸、臺東、蘭嶼、屏東這些直接跟核廢料有相關的地方的人來作一些討論,而且我們大概作了7、8場的討論,由下而上用審議式的方式,針對核廢處置應該具備的條件,跟核廢處置的機制還有程序作過非常多的討論,也得出了一些共識,比如說核廢的資訊應該公開並且做到完整、獨立跟普及,也檢討現有的核廢料處置機制嚴重權責不清、核工專業壟斷,缺乏部會橫向聯繫合作,以及制度內始終缺乏監督制衡效能的問題。

我講這麼多,看起來好像很冗長,就講說「你們這些反核團體又是自己 講自己的話。」我剛剛講的,其實不是我們在作廢核的主張這麼單純而已, 而是我們過去其實做了非常多的努力,不管是從官方、從民間,希望來積極

地面對核廢料的困難跟問題,這些東西其實是想要來回應今天中選會提出的 三個爭點。

第一點提到是不是一個創制性的東西,我看說明裡面主要是認為我們現在提出的主張跟現行的政策主張是一致,但我們認為不是一致的。為什麼呢?因為現況下的政府提出的核電政策叫做「非核家園」,我們的公投主張叫做「核廢負責」,這兩個概念是不太一樣。比如說今年初的時候,因為之前公投的結果,政府提出了能源政策說明,大概是說核一、核二、核三因為法令、作業時程、核廢選址的困難不延役使用,核四廠因為還沒有蓋完,可能還要支付很昂貴的費用,還需要 N 加 6 到 7 年——N 是政治因素,6 到 7 年是技術因素——才可能正式可以發電,不符合成本效益,所以繼續封存。這是政府對於核電的能源政策,但政府沒有說死,比如說未來是不是還可能有核五、核六或新的核電廠要來作新建?但我們的公投就非常清楚,我們認為在高階核廢料找到最終處置場並且啟用前,這些新的核電廠是不得新建的,這跟政府政策沒有說的是不一樣。

再來,剛剛其實也都說得很清楚我們過去對於核廢政策做過多少的努力,但現況下的政策其實並沒有任何的積極應對,甚至到今天此時此刻有2萬東高階燃料棒放在核電廠裡面,連高階核廢料的選址條例、相關法制規則都沒有,這是現況下的核廢政策,如果政府是積極面對的話,這些東西應該要有,可是現況下是沒有的。記得一開始我們說核一廠燃料池爆滿就是因為覺得20年後可以處理,過去的不負責任讓今天核廢料的處置始終是擱置的,如果本項公投能夠順利地通過,它就會促使執政者必須要積極面對核廢料的處理,更促使想要使用核能的朋友或者是掌權的人,也都必須更積極地面對核廢料的問題。

這件事情跟現有「非核家園」政策是不一樣的,因為我們的公投叫做「核廢負責」,國家目前能源政策方向疏漏、缺乏的,其實就是核廢相關的政策,我們希望臺灣社會必須積極地討論核廢的處置,讓我們邁向一個負責任的社會,所以這應該是一個創制性的公投,我們認為是沒有疑義的。如果公投通過,權責機關必須要依這樣的原則來更新能源政策,也就是必須更積極處理核廢,而我們過去所做的民間論壇、所做的努力,這些事情我們提出了非常多的建議,都是在促使政府可以積極來做,但就是政府沒有的,所以如果說這個是跟現行的政策主張一致,我們認為是不一致的。

第二點是有關於理由書的內容,提到我們理由書的內容跟主文之間的關係,我們認為我們的理由書內容是在清楚說明現有的核廢政策跟國際現況,範疇較為寬廣,但不是不能清楚反映主文的內容。在中選會提供的聽證資料當中,有舉一個例子說「如地質條件不適合推動核四」,但我認真看我們的

理由書裡面,其實並沒有這樣的字句,有大概說明核電的現況,比如說核電廠在斷層旁邊,有說明核四廠其他工程上的狀況,並沒有直接說「地質條件不適合推動核四」,有關於地質跟核廢料選址上面,我們在理由書裡面確實有提到「高放射核廢料是各國至今無法解決的難題」,裡面的描述大概有提到高放核廢料的處理,必須存放的地質條件要穩定、母岩深度距離地表 300公尺以上這些規定。這些說明基本上就是國際間在處理高階核廢料處置的現況跟原則,它是一個事實陳述,雖然如此,我們不希望完全沒有任何克服的可能,比如說臺灣有全世界非常優秀的健保制度,但其他國家沒有,所以我的意思就是說,我們確實不能說完全沒有可能有符合高階核廢料處置的機會,確實也有非常多的困難,我們還是希望政府可以盡最大的努力,這是我們認為的負責。所以我剛剛說,我們認為說明的文字是在說明核廢政策跟國際現況,並沒有跟主文之間有太大的衝突。

第三點是有關於一案一事項,我想「高放射性核廢料最終處置場」應該是很清楚的一個概念,大家可能比較覺得是後面的「新建、續建、擴建或延役核電廠」不符合一案一事項,我們認為在邏輯、數學上面,大概是產生核廢料可能的一個聯集。我們其實是不希望在找到核廢料處置場之前產生更多核廢料,產生更多核廢料有可能有不同的方法,我們就用這個聯集的概念,把所謂的新建、續建、續建、延役都認為是一個共同事項的聯集,這個共同事項就是產生更多的核廢料。因為我們很清楚是不希望有更多的核廢料,在找到方法之前,希望大家負責地面對核廢料的態度,所以我們認為後面的「新建、續建、擴建或延役」就是一個聯集的概念,並沒有違反所謂一案一事項的公投原則。

綜上所述,這三點其實是我們這一次在聽證會資料當中看到比較多的爭議,我們所提出高階核廢料的公投,希望臺灣必須要成為一個負責的社會,所以有這個負責的公投。過去政府其實一直都沒有處理核廢料的積極政策,甚至我剛剛說的,說要有權責機構的產生,但是到現在也沒有,高放處置的相關條例、原則到現在也沒有,這就是政府目前現行能源政策當中被刻意地遺忘或者是缺乏的一塊,所以我們認為要有創制性的公投來迫使政府面對。在高階核廢料無法處理前,臺灣應該要做一個負責並且成熟的社會,不要再製造更多的垃圾,應該停止核電作為未來的能源選項,停止任何製造更多核廢料作為能源選項是我們的說明,所以我們選擇用聯集的方式來呈現我們停止核電作為未來能源選項的主文,也符合一案一事項的規定。

我們公投主要的理念是希望不管反核或者擁核,對核能有不同立場的 人,都應該要共同來重視這個萬年核廢的問題,因為核廢料就是現存的,我 們都應該積極地面對跟處理,但如果沒有一些相關原則來作說明的時候,其 實核廢政策就如同我剛剛所說的,現行是很多的缺乏。我們認為社會不應該再虛耗、浪費在核電要或不要的爭議之上,應該先共同產出核廢料負責任這個態度,並且積極產出政策作為一個負責任的方式,認真面對核電帶來的高風險跟昂貴代價,所以我們提出了這樣的公投,希望各位委員能夠參考我們的說明。

有關於今天相關的說明,待會如果有機會的話,可以再跟大家作分享, 謝謝。

8 主持人周志宏委員:

有沒有其他代理人或輔佐人要補充?

10 領銜人蔡中岳先生:

沒有,謝謝。

12 主持人周志宏委員:

13 接下來,我們就先請今天邀請到的學者專家,第一位劉繼蔚律師來發言, 14 5分鐘。

15 劉繼蔚律師:

主席、各位長官還有各位學者專家,大家好。

對於今天聽證會所要釐清的三項事項,我們首先要問的最重要問題是作了這些區別跟釐清之後,在法律上的實益到底是什麼?我們回歸到「實益」這個問題來看今天第一個疑義,本案到底是創制案,還是複決案?我在想,雖然本法第2條第2項第3款規定了全國性公民投票包括重大政策之創制或複決,可是重大政策的創制跟複決在效果上,有沒有任何的差別?首先,我們雖然看到在聽證會的公告裡面有提到最高行政法院的見解,但應該是在本法上次修法前,我們回歸到公民投票法的前身——也就是「創制複決法」——在提出的時候,才可以找到創制、複決的屍體是從哪裡出來的。其實那個時候在91年行政院版的創制複決法草案裡面,就立法理由在第2條明確指出,創制、複決意義為何學說不一,才需要明定、制定修正是創制、決定其存廢叫「複決」,可是如果我們對照同時期另外一個版本,就是趙永清委員版的創制、複決,他卻說制定是創制,修正或廢止屬於複決,所以到底創制跟複決的意義是什麼?其實很難從名目上的解釋去界定範疇。

可是我們反過頭來從界定是創制案或複決案真實的目的其實是要確定該案通過之後的法律效果為何,這是一個很重要的輔助參考,我們如果觀察公民投票法第2條第2項第3款,它的重大政策不分創制、複決,一律由總統或權責機關為實現該公民投票案內容之必要處置,同條第6項也不分創制或複決,就是經創制或複決之重大政策,行政機關於2年內不得變更該創制或複決案內容之施政。實際上在公投效果從來沒有區分重大政策的創制或複

決,我們就要問這時候在問到底是屬於重大政策的創制,還是重大政策的複決,作為這個階段審查的意義何在?難道我們要去審查它的實質內容嗎?我想就目前本法的意旨來講,是沒有這樣的意涵,我們不希望主管機關作深入的實質審查。既然不作實質審查,在結果上又沒有區分的實益,我們為什麼要來辨識它到底是創制案,還是複決案?或者是說,我們辨識成功之後,到底對本案有什麼任何實質的影響?

而且我們如果舉另外一個更重要的實例,就是目前已經通過提案在連署中的黃士修先生運轉核四這個提案,以本案聽證會公告的疑義內容,政策方向好像是以不運轉核四為目前的現有政策,運轉核四與不運轉核四明顯是完全相反牴觸的提案內容,照理說應該是重大政策的複決,但是提案人自行定義該案為重大政策的創制,而主管機關對此也沒有任何意見,到底歸屬於創制或複決既然沒有法律上區分的實益,並不是本案需要特別處理的問題。因為院版沒有就重大政策有創制的部分,如果我們就趙永清版在講創制或複決的時候,關於重大政策的決定,既可以創制也可以複決,所以我們可以知道在重大政策的創制或複決,它只是一個名項上的差異,但並沒有實際上法律效果的區分,至少就目前的公民投票法而言,所以我們認為可以尊重提案人自行的定義,作為重大政策的創制,並沒有說一定要區分是創制案或複決案而不能安放的情形,否則可能會造成本案的實質審查。

至於就提案內容是否不能明瞭其真意,如果回歸實益的角度來看,關鍵在於公投主文未來在執行上,到底有沒有困難的地方?就本件的公投主文,它是一個單純的條件,就像上廁所要有馬桶、製造垃圾要先有垃圾場,這個前提條件是非常清楚明確的,當然就沒有所謂的不能明瞭提案真意。既然只是一個條件,當然也是一案一事項,所以並沒有本會所提出的任何疑慮。

謝謝各位。

## 主持人周志宏委員:

好,謝謝劉律師。

接下來,我們請淡江大學公共行政學系助理教授涂予尹先生發言,時間 5分鐘。

#### 淡江大學公共行政學系涂予尹助理教授:

主席、提案人還有各位與會先進,大家好。以下只針對貴會所事先預擬的三項可能爭論議題,分別依序來作報告。

第一項議題有關於本案到底是重大政策的創制或複決,我的意見傾向於 附和剛剛劉繼蔚律師所提到的一個想法,也就是說,雖然貴會在整理這個爭 點的時候,似乎並沒有明確認為本案到底是法律還是重大政策的創制,但我 認為站在目前公投法第30條第1項第1款、第2款的比較以及第3項、第

4項的比較上,如果今天是屬於法律案的話,區分法律的創制跟複決固然有其意義,因為複決很明確在第 30 條第 1 項第 1 款有提到,經複決的法律或自治條例自公告之日起算至第三日失其效力,創制並沒有這樣子一個相應的效力。所以在法律的層次,如果是一個法律案的話,創制或複決區分是有意義的,可是重大政策的創制或複決在區分上,卻沒有像法律案的區分一樣有區分不同法律效果,既然沒有不同法律效果的話,界定到底是重大政策的創制或重大政策的複決,其實就變成是徒勞無功,在法律上是沒有太多的實益可言。

有關於議題二的部分,針對本案到底是不是有涉及到無法明確瞭解其真意這樣的一個疑問,看起來貴會主管機關似乎是認為因為提案人在提案理由裡面有提到不贊成核能政策,所以這樣子的一個想法是不是跟本案主文核廢政策看起來是以核能為前提有所衝突或是矛盾,但我目前初步認為在政策或層次上,能源政策跟核能政策或核廢政策其實是屬於可以切割的各個部分,縱使政策上要走向「非核家園」,也就是目前政府的一個政策,但是「非核家園」這樣一個政策對於核廢料應該要怎麼樣來作處理,並沒有辦法完全涵蓋到核廢料處理的部分。也就是說,有關於核廢料應該如何處理,還是需要有非常具體的一個政策規劃,我們不會因為政策上要走向非核,核廢自己就可以找到終局解決的一個方案。

再其次就是依照目前中央政府行政機關的組織架構,我們也可以發現到有關於能源政策和核廢政策,其實是由經濟部或經濟部能源局以及行政院原能會分別來作執掌,從今天貴會所邀請到的相關機關代表,我們也可以發現到來列席發言的是原能會長官,並不是經濟部或經濟部能源局長官,表示貴會在決定哪些是相關機關的時候,其實也已經有意識到能源政策跟核廢政策是不同的,今天提案人至少在我目前看到提案主文以及提案理由書裡面針對的是屬於核廢政策的部分。應該是說,站在如果不挑戰目前政府能源——包括核能——政策這樣的一個前提之下,對於核廢政策該如何處理,希望能夠提出重大政策的創制。

另外,第三項是有關於貴會提到本案是否符合或是否違背第9條第6項所謂一案一事項的規定,我看到貴會的討論是在提案主文裡面有提到「不得提出或執行新建、續建或延役核電廠之計畫」,似乎是認為「提出或執行」分別有兩種可能性,「新建、續建、擴建或延役」就有四種可能性,二乘以四是等於8,是不是有這樣子的一個想法?我不太清楚是不是貴會有這樣子的一個疑慮,不過我個人的一個解讀,因為畢竟是公投案,除非有明確違反法律規定的情形,否則我會傾向於儘可能尊重提案人的意旨。我看到提案人的主文跟理由書裡面似乎認為不管是新建、續建、擴建或延役的提出

或執行,不管是八種裡面哪一種,都應該要以高放射性核廢料最終處置場的 啟用作為前提或共通要件,本案公投事項既然是以這樣子一個共通要件作為 重大政策的創制,應該就沒有違反所謂一案一事項之虞。

謝謝。

主持人周志宏委員:

好,謝謝。

接下來,我們請臺北大學法律學系助理教授高仁川發言,時間5分鐘。臺北大學法律學系高仁川助理教授:

主席、各位委員、學者專家、提案人,還有相關機關的長官,大家好。 關於今天的公投提案:

首先就議題一的部分,本人贊同本案屬於重大政策之創制,理由確實如中選會來函的說明,重大政策有無的劃分,未必涇渭分明,與法律案的有無,能清楚劃分是有區別的,不應該執著於創制或複決的劃分,作為駁回本件公投提案的理由。

其次,即使本案似乎與現行政策方向一致,個人認為仍不妨礙本案可定 位為重大政策的創制案。理由在於經濟部的新聞稿說明,定位上偏低,政策 如果以新聞稿說明的方式來呈現,它法律上的拘束力應該比較弱,並無法與 行政計畫或者是向行政院乃至國會提出法律草案相比擬。況且本案涉及國家 未來施政的重大事項,透過本公投提案,再行探求、確認全國民眾對本案主 文的態度、立場,這個意義顯然有別於相關部會的新聞稿說明。尤其總統與 國會在明年即將改選,行政權與立法院生態、結構均有變動可能性的考量之 下,更應賦予民眾對此重大議題有表達意見,形成共識的機會。

至於本案如果通過,權責機關應如何實現公投案內容的必要處置?本人認為公投法第30條第1項第3款並未將總統或權責機關的行政裁量權限縮到零,但總統或權責機關也不得毫無作為,甚至採取與公投結果相矛盾的措施。可能的作法或許包括由行政院或立法院作成決議,或者是由總統指示權責機關研擬與公投結果相一致的立法草案或計畫,分階段設計有關高放射性核廢料最終處置的必要措施並加以執行。

關於議題二,首先,本人並不認為本案有違反公投法第 10 條第 2 項第 1 款或第 4 款的情形,而且一般來說,無論是哪一種公投提案,它本身的目的既然是在透過公投探求多數民眾的意見,則似乎難以避免主文議題的設定本身就內含某種立場。因此,提案內文必須從主文跟提案理由書來加以觀察,提案文字的客觀與中立性,僅能透過公投理由書在有限的字數限制之下,提供更充分、完整而可信的資訊,儘可能地避免偏頗或誤導的疑慮。

其次,本人綜觀主文跟理由書之後,並不認為主文跟理由書有明顯矛盾

之處,理由書只是在說明、強調高放射性核廢料的處置與核能電廠的新建、續建、擴增或延役,應該合併加以思考,共同納入政府決策的應考量因素。原因在於核能使用有其科學技術上之特殊因素,基於世代責任跟安全性的顧慮,不宜將兩者割裂對待處理。就此,我個人也曾經寫過一些文章在學術期刊上發表過相關意見,時間關係,我就不再贅述。

比較值得國人關切的,恐怕是如何避免不同的公投提案,主文有某種程度的對立性、衝突,假使經過公投,卻又都通過之後,彼此產生結果上的矛盾,該如何處理的問題?換言之,在公投的事前審查程序,似乎中選會不能針對公投提案內容進行實質審查,否則恐引發類似過去公投審議委員會的爭議;而公投之後,總統或權責機關又該如何因應兩個或者更多命題對立的公投結果?這個難題似乎是當前我國公投運作的重要挑戰之一。

關於議題三,本案是否為一案一事項的疑義,藉由法律解釋方法來看,不應拘泥於文義,而應探求其真意,以及是否符合明確性。來函說明所說,似乎僅僅偏重於文句的斷句、切割解釋,而忽略該句的整體意義。而從本公投提案主文以觀,是在強調高放射性核廢料最終處置的問題,跟核電廠新建、續建、擴建或延役計畫,在政策上的先後關聯性應加以確立,所以本人認為本案應屬一案一事項,並無疑義。

以上淺見敬供貴會、相關機關與提案人參考,謝謝。

主持人周志宏委員:

好,謝謝高教授的發言。

接下來,我們請清華大學科技法律研究所副教授高銘志先生發言,時間 5分鐘。

清華大學科技法律研究所高銘志副教授:

主席、各機關代表、專家以及提案人,大家好。我有準備一份簡報,所以大家可以轉頭看一下,基本上我也是針對今天這個公投主題提供一些自己的淺見。

就這一個公投案所要處理的議題,在一開始,我覺得有必要釐清的是涉 及兩個或兩個以上法律所主管的不同事項,比如說就擴建、停建核電廠部分, 比較是涉及核子反應器設施管制法為主的一個法律,另外在高放最終處置場 址,其實是放射性物料管理法的部分,這樣的一個差異也會引發後續在探討 是立法原則的創制或者政策的創制,其實是有蠻大不同的地方。

第一個爭議,主要是涉及本案到底是創制案或複決案?假如是涉及法律的話,當然就是涉及未來相關的許可不再發放,或者相關的預算不再編列或執行;假如是涉及政策的話,變成比較是從政府的角度或台電的角度看,禁止有任何作為的這個方向。

 就這三個議題來勾選的過程當中,其實目前中選會初步評估報告主要的 疑義是在於說,這到底是不是重大政策的創制?因為現在不是從無到有,而 且也不是一個複決,所以感覺起來目前領銜人所提出的比較像是說,未來是 不是要去修改所有核子反應器設施管制法相關法律作配套,以至於未來在高 放場址沒有選定之前,前面的許可都不可以發放,會不會是這個意思?我想 要作一個釐清。

假如領銜人堅持是在重大政策的創制之下的話,其實也可以有某種解釋的空間,因為目前主要政府的所有施政作為跟提案人所訴求的方向是一致的,唯一的不同就是在下面這個紅色框框裡面寫的,政府是沒有任何條件下就不去執行後續的動作,難道領銜人是想要把這個條件限縮到只有高放最終處置場啟用前的這個條件嗎?假如是這個觀點的話,其實是適合把它列為政策創制的部分。

至於是否難以理解真意的部分,大家可以看一下目的上面,其實目前公 投領銜人所提供的目的不是很清楚,比如說到底是要避免新的核廢料產生, 還是應避免持續產生,還是低放的問題?因為在主文裡面一直提到核廢料, 就變成為什麼在這個案子裡面不處理低放核廢料並不是非常清楚。

另外,在相關的文字上面,大家可以發現到裡面所有的文字其實都跟法條的用語不一樣,比如說法條只有「高放射性廢棄物」,可是這裡是用「高放射性核廢料」;在法律裡面,通常用的是「興建完成」或「運轉」,可是目前在主文裡面用的是「啟用前」。

麻煩的是誰不得?這一個公投其實有一個不得的主體,到底是誰?是政府不得、台電不得?還是未來台電切分之後,發電公司不得,還是控股公司不得?還是未來公民投票,甚至公民投票不得再提起?這個其實都是有爭議的。

另外,在這個主文裡面使用到的「核電廠」用語,其實跟一般在法條裡面用的「核子反應器設施」用語非常地不一樣,也因為這樣的不同,會引發在未來進行八個排列組合的時候,產生一個爭議。比如說未來這個案子雖然過了,可是是繼續新建核子反應器設施,不是新建一個廠,是新建設施而已,就變成這個是會產生八個很大的爭議,所以我們可以發現到主文的文字論述其實蠻多模糊之處。

至於這個案子是否為一事一案,我會認為假如定位成是法律部分的話, 其實會涉及很多條文的修訂,好像很多事。假如定位為政策,其實是比較可 以模稜兩可,弄成是一事,可是還是有一些爭議。

另外,還有一些爭議,比如說公投效力的問題,因為最後高放的啟用其實是很長久的事情,可是過去向來公投效力只有2年的經濟部見解,未來這

個部分怎麼處理也會有爭議,所以最後就變成考量中選會的意見。其實我最後提出一個建議,這個是可以定位成重大政策的創制,可是要更釜底抽薪解決高低放這些場址取得運轉執照前,所有核子設施應該停止運轉,就不會跟 既有的做法矛盾。

謝謝。

## 主持人周志宏委員:

好,謝謝。

接下來,我們請經濟部代表國營會胡主任來發言,5分鐘。

#### 經濟部胡文中主任:

針對中選會今天提的三件事情,經濟部大概彙整過一些相關單位,我們謹就第一項對於是重大政策的創制或複決來提出說明。核能的使用本來就是電力供應的一部分,它是涉及到國家整體能源的配比,到底要不要繼續使用核能當然是國家一個重大政策,所以對於重大政策這個部分,就經濟部的立場來說,是沒有任何疑慮的。但是它到底究竟是創制或複決?從環境基本法的角度來看,不管有沒有明定時間,就是在環境基本法明定了「非核家園」,「非核家園」就是一個非常具體的政策目標,也是一個法定的政策目標,不管是經濟部或所有的政府機關,只要這個法沒有修正之前,它就是一個既定的政策,是必須要去執行的。為了執行這個政策,當然還有一些相關的規定,行政院現在也成立了「永續發展委員會」,把「非核家園」非常獨特的、國際上都沒有的「SDGs」定在永續發展目標當中,也提出了很多核心的具體目標,基本上就是依法要推動核電廠的除役、處理核廢料,推動高放射性廢棄物最終處置的法制作業,加強一些核安,所以在 SDGs 定為國家目標的狀況下,執行「非核家園」這個政策也是目前非常確定的。

不管再怎麼樣子,就目前來看,原能會所定的一些雖然不一定是法律,但是法規上的命令,對於核電廠的除役有非常明確的規定,到此為止只有核三是有可能去申請延役的,但是在「非核家園」這個狀況下面,就是從既有的政策看起來,也不會去推動核三的延役。所以整個看起來,不管今天所提到的新建或者是延役等等,在現行政策上都是沒有任何違背的,我們認為既然完全都是按照現行的政策在提,它就不應該是一個重大政策的創制,當然也就不是複決。

針對第二項的部分,我們要說明的就是說,這個主文其實看得很清楚是「您是否同意」,基本上前提是同意在一個條件、狀況下面,不得去做另外一個事情,所以對一些去參與公投的人,事實上就會有不同的解讀。換言之,變成是一個附條件式的新建,所以我投同意票下去的時候,我是同意這個東西一旦設置完成就可以去新建底下的一些東西,就是可以去新建所有的核子

設備,它變成是一個附條件式的,會讓投票的人產生這樣子的誤解,本文是「不得」,但是它可能就會變成是一個附條件式的同意。

所有反對使用核電的人,提到許多理由,都是說老舊的核電廠不好、臺灣的地質狀況不好,可是如果變成附條件式同意的時候,就又必須面對高放的設置一旦完成了以後,核電廠可以延役、可以新建等等。這當中又提到很多理由,就是核電廠不安全、核電廠會產生更多的核廢料,而且變成倒過來是在一個循環,那個循環就是高放的廢棄場成立以後,就可以新建、延役等等,結果它的結果是產生更多高放廢棄物,必須要再找個新的高放廢棄物處置場,經濟部在考慮這個造成理由跟提案、跟最後結果會產生一個混淆的狀況。

至於第三項,對於是不是一案一事項,因為核子設施的繼續使用,基本 上都涉及到核能的使用,所以不管今天提出來的是延役、新建等等,經濟部 也會認為是一案一事項。

最後要去說明的,我要再次的強調,不管現在法規有沒有非常明定的時間,也不管它是不是只是一個單純的政策,就目前行政院原能會所核備的「用過核子燃料最終處置計畫書」,它是一個政府的文件,處置書上面是明訂了144年就要啟用高放的最終處置。換言之,這個的前提就變成144年以後,是不是就可以繼續使用核能電廠?所以我要再次的強調。

基本上就是三件報告,謝謝。

主持人周志宏委員:

接下來,我們請行政院原子能委員會代表發言,時間5分鐘。

行政院原子能委員會徐源鴻組長:

原能會徐源鴻發言,原能會就像剛剛經濟部講的,我們是一個獨立的核能安全管制機關,負責的就是核能電廠安全營運的監督,所以對於能源的使用,原能會沒有置喙的餘地,這是經濟部要負責的部分。原能會對這個公投案是尊重,我們沒有意見,因為公投案涉及了三個事項,原能會非所長,所以這部分我們不提說明。

至於第二項,有關設置高放廢料處置設施,這個在物管法規定得很清楚 是台電公司的法定義務,場址作業也是經濟部跟台電公司必須要去辦理的, 在辦理的過程中,當然是要尊重地方民眾跟地方政府的意願,我們也一直在 闡述公正的組織體、公開參與的程序跟參照客觀的標準三個原則來進行,在 推動選址的過程中,當然要跟地方民眾、跟地方政府協商,取得同意支持。

也感謝各位引用到很多資料,原能會為核能安全主管機關,當已經制定了處置安全管制的法規跟場址的規範,尤其高放的部分都已經制定完成,所以這個是可以供未來經濟部跟台電公司作為選址的客觀基礎。

以上。

1 2

3

4

5 6

7

8

10

12

13

14

15

16

17

18

19

20

21

22

23

24

25

26

2728

29

30

31

32

33

34

35

主持人周志宏委員:

好,謝謝各位與會專家學者還有機關代表的發言。

接下來,我們開放發問跟答覆。先請提案的領銜人蔡中岳先生,或你的代理人或其他輔助人,有沒有需要向現場的專家學者或機關代表提問?

領銜人蔡中岳先生:

提問嗎?比如說剛剛提出來的東西,一些我們的想法,是不是特別要界定回覆?因為剛剛老師們有提一些意見。

9 主持人周志宏委員:

沒關係,也就算是提問,就是針對發言的專家學者簡單提問。

11 領銜人蔡中岳先生:

剛剛其實有大概提到幾件事情:

第一個,剛剛經濟部有稍微說明一下政府的「非核家園」政策,我的說明當中也提到了「非核家園」政策,但是我一直強調這個公投本身是希望可以作核廢處理,雖然原能會說明現況下是有一些規定,可是我們知道低放有選址條例,是有明定成為法案,高放其實是沒有這些選址條例的,我們認為不夠積極,必須要來作這樣子的處理,所以要提這樣的案子,跟現有的政策,概念上是不太相符的。

第二個,剛剛其實有提到到底是誰不得做,我想這個應該就是政府不得 新建,如果看這個文句的意思,應該蠻清楚的。

其實剛剛有提到是不是要改成「核子反應器」,我相信中選會在去年的公投案當中,題目的困難使得民眾不易理解這件事情常常被批判,所以我們確實在提案的文字上面是選擇用大家比較清楚的方式。因為這不是一個法律的創制案,法律創制案當然要把它寫得清楚一些些,哪一個法條要修正成什麼樣子,但我們認為這是一個政策的創制案,所以概念上面來講,在這個之中要找到一個平衡點不是那麼容易。核電廠裡面一定有核子反應器,其實概念上是蠻清楚的,不會有這個問題。

另外一個部分是指說,這會不會變成是一個附條件式的新建,政府有寫 144年,我相信我們提案的名字不是說政府有作高階核廢規劃就可以來做, 問題是高階核廢最終處置場啟用前,這個「啟用」相對來講是蠻清楚的,比 如說作一個政策規劃,做好了選址,選址距離啟用還有非常長的時間,所以 這個東西是很清楚的。

臺灣社會在反對核能的原因上面,其實還蠻多的,不會只有核廢料而已, 所以縱使這個條件被滿足之後,社會上是不是會有對於核能的一些想法是不 一樣?這件事情有可能不太相同。 這可能不是提問,但是我想先作一些簡單回覆,謝謝。

主持人周志宏委員:

因為我們接下來的發問跟答覆時間是共用,儘量每一個人都提問簡短、答覆簡短。

請問今天出席的專家學者有沒有要向領銜人提問或者是請領銜人答覆的?機關代表有沒有?這個時間是開放給大家提問跟答覆。都沒有?有沒有哪一位要提出詢問?沒有的話,你們有要再繼續答覆的嗎?

#### 領銜人之代理人洪申翰先生:

我想針對經濟部剛剛的說明去回覆。剛剛經濟部很明顯沒有仔細聽提案人在作前面一開始的說明,其實很清楚經濟部在講的都是目前以核電廠什麼時候停機為主的「非核家園」政策,可是領銜人已經很清楚說了,這個案的重點是在於核廢料要負責跟處理的部分,因為有太多過去的紀錄,核廢料的處置沒有積極地處理,或者是錯誤的估計,讓核廢料的問題越擴越大,風險跟問題都增加,所以今天提案的重點是怎麼透過一些其他的方式,讓核廢料必須要有一個比較大的壓力,負責任地處理。這個事情跟經濟部剛剛在敘述的「非核家園」政策,其實恰恰就是兩個邏輯,所以這是一個重大政策的創制,並不是複決。

另外一個事情是說,經濟部剛剛講到我們只列了其中的一個條件,對於其他條件的部分怎麼辦?民主社會本來就會有各種不同的看法,我們今天在討論的是政策的問題,是在政策上面要求要有一個這樣政策的前提,來作為是不是未來持續延長使用核電廠,因為公投法要求一案一事項,所以我們特別把這個前提跟條件拿來,請民眾作一個公共的辯論跟決定、跟決策。其實這是很清楚的事情,跟其他的理由、其他的原因是不太相關的,我們就特別把這一個前提跟條件拿出來,所以我是覺得經濟部應該要仔細聽領銜人剛剛所作的完整說明。

謝謝。

#### 主持人周志宏委員:

請問與會的還有沒有要提出詢問?

#### 清華大學科技法律研究所高銘志副教授:

針對領銜人剛剛回覆我跟經濟部代表的說詞,我簡單地陳述一下自己的立場,其實我們的角色只是單純從中選會要求的,我們幫忙你們把這整個提案內容怎麼樣精緻化,所以我也很努力去看了相關法規,主要就是希望能夠避免最後公投出來的結果會有很多模糊不清楚之處。特別是經濟部代表講的非常有道理,因為一般法律說正面解釋、反向解釋就會引發相關的混淆,我們也只是提供我們的意見給你們參考,當然最後其實還是由中選會委員作獨

立判斷。

我自己的觀點當然就會覺得說,特別是你們一直堅持要用核電廠的話, 其實就公投結果之後,跟法規裡面的反應器設施產生衝突的時候,這個時候 變成會有很多解釋的空間,恐怕也不是你們想要的。

我就再補充一點意見說明,謝謝。

### 經濟部胡文中主任:

我剛剛一直都很仔細在聽提案人的意見,我們也相信他本來的本意是要作核廢負責,我想這個部分沒有任何的疑義,可是看看今天公投的主文,這個主文變成是先設了一個條件,在這個啟用前,它的法律效果是不得興建,大家看到這個的時候——不好意思!這是我個人的意見——根本不會去想到是要核廢負責,這個結果看起來就是不要繼續使用核能,只是前面加了一個條件,所以這個公投就變成是這樣子一個結果,而不是提案人所希望達到的核廢負責。如果是要純粹就核廢負責,我相信以提案人的智慧,一定有一個更好的主文會拿出來,可是這個主文看起來前面是一個條件、後面是它的結果,結果就是不得使用核能。

這就是剛才經濟部的發言,不是我們不瞭解你的本意是要核廢負責,我 想我們很清楚知道你的立場是什麼,但是單單就這個主文看起來,會產生這 樣子的效果,這個效果就變成是各自解讀,投票的人會很難去理解投同意跟 投反對以後,各自的效果會產生什麼結果。

## 主持人周志宏委員:

請問有要再答覆?

#### 領銜人蔡中岳先生:

謝謝經濟部跟高老師的回應,因為其實大家都知道一階段有先要跑連署,我們簽了大概兩千多份進來,所以已經有作一些跟民眾溝通的過程。我們這個公投,其實坦白說,要處理的不是單純的擁核、反核,因為我們認為擁核、反核都應該要來處理核廢料,現況下,40年的使用基本上已經有很多核廢料,在簽連署的過程當中,有蠻多比如說是支持核能發電的,他也都認同這樣的說明,所以確實我們很想要處理的就是有關於核廢這件事情的問題,因為我剛剛講的,我們過去做了蠻多努力。

很謝謝兩位給的一些建議,但是我們大體上來講,就是照之前的說法, 雖然剛剛有說有可能因為文字上面造成最後政府在執行的時候,有不同法律 的解讀問題,但是我們之所以提政策創制,不是法律創制,就是希望從政策 的概念來談,確實應該要來處理核廢料的方式,所以很謝謝老師們跟經濟部 的建議,我們今天的回應是這樣子,謝謝。

### 主持人周志宏委員:

1 將來我們委員會開會,會決定如何請領銜人來補正,補正的時候,領銜2 人也可以參酌今天與會學者所有意見,來斟酌看要如何來補正,可以嗎?

3 領銜人蔡中岳先生:

4

5

6

7

8

9

10

11

12

13

14

15

16

17

19

21

23

24

25

26

27

28

29

30

31

32

33

34

35

可以。

主持人周志宏委員:

請問還有沒有要提出詢問?

清華大學科技法律研究所高銘志副教授:

針對領銜人所提出「核廢負責」的觀點,其實我也會有蠻多的疑義,因為以現在主文裡面寫的內容,某種程度就是默認 2025 年核三二號機停機之前可以繼續產生核廢料,針對這些核廢料不需要負責,只有到 2025 年之後的才需要負責,會產生這樣一個實際上操作的結果。假如你們覺得是核廢負責,希望要求政府一定的時點內要完成高放核廢的部分,就像經濟部代表所說的,針對的是高放核廢料本身的話,其實我這邊有一個立法例是可以參考,比如說德國 2017 年的高放選址法裡面就有說,政府要在 2031 還 32 年由國會議決最終處置場址,變成它不是一個政策的創制,而是一個立法原則的提出,要求政府要在某個時程之前完成高放選址的工作,這樣的話,可能更可以直接貼切地呼應所謂「核廢負責」這樣的議題方向,謝謝。

18 主持人周志宏委員:

請問與會學者專家或代表有沒有再提問的?

20 主持人周志宏委員:

與會的學者專家或代表,還有領銜人,有沒有還要再提問的?

22 劉繼蔚律師:

謝謝主席。

不好意思!就我個人的觀點跟角度來看,我認為一個公投案的提案內容 跟真意,我們看主文其實就足夠了,至於它現實上會產生怎麼樣的效果,應 該是提案人當初在規劃這個公投案的時候,他自己要作全面性的評估。至於 公投案本身的提案,提案的目的、提案的效果、提案的內容,我們完全應該 回歸公投提案的主文來加以判斷。

我們從提案主文本身來看,它就是一個條件附在公投主文裡面,至於它是不是會有非核家園的效果?是不是不讓核電廠運轉?或者它是不是蘊有2025年之前還是可以產生高放核廢料?這件事情應該是提案人自己要去評估他的內容有沒有可能產生這種效果,但應該不是作為主管機關到底要不要去調整公投案提案內容或提案主文的依據或依憑。

我現在其實還是想詢問,到底本案究竟有沒有剛才兩位機關代表跟高教授所提出的,有其他政策上的意涵嗎?還是沒有?還是就如同剛剛提案人所

述,只是一個「核廢負責」的概念,至於其他並不在提案人的考量範圍,或 是在本提案要處理的範圍事項之內?

# 領銜人蔡中岳先生:

我想剛剛在最開始說明的時候就說明得蠻清楚,我們希望用這樣的題目,其實是喚起這個社會對於核廢料的關切跟關心,所以確實核廢料的負責這件事情是我們核心關切的東西。關於核能使用的這些問題,確實我們也有我們的立場,我們的提案單位叫做「全國廢核行動平台」,我相信這個東西都相對地清楚了。坦白說,我們就是希望可以好好處理核廢政策,我們對於核電有自己的立場跟主張,但是這件事情並不影響這個題目的提案本身,所以我們還是覺得這樣的題目是符合我們自己想要達成的效果,謝謝。

## 主持人周志宏委員:

好,謝謝。

我們還有一點點時間,大概 16 分鐘左右,有沒有還要再提出詢問或答 覆的?如果沒有的話,我就要結束本次的聽證會。沒有的話,我們今天的聽 證會就到這裡結束。

依照行政程序法第 64 條第 4 項規定,本次聽證紀錄指定,本會指定於 108 年 5 月 14 日(星期二)下午 2 時至 5 時在中央選舉委員會閱覽室供陳述或發問人來閱覽,並且簽名、蓋章確認這個紀錄的內容,就請到時候來協助確認紀錄內容,謝謝大家。

20 司儀:

聽證程序終結, 散會。

22 <以下空白>