

核四公投的虛與實—誰會在停建公投案進退失據？

（載於《台灣法學》，第225期，頁93-97，2013年）

邱文聰

中央研究院法律學研究所副研究員

針對核四公投相關的問題，我先就核四能否公投、應否公投回答，再談門檻設計的制度及其問題的關鍵。

關於核能或核四的爭議，是否適合透過民主方式解決，或者如同以往政府所主張，因為這只是個專業的問題，所以應透過專家來解決而非交由大眾投票？這個提問或許可用一個比擬來加以說明：我們可以用投票解決地球繞著太陽轉或是太陽繞地球轉這樣的爭議嗎？我們大概會很理所當然地認為，怎麼可能以投票決定客觀事實的對錯。核四爭議，或說核能爭議，有一大部分牽涉所謂的安全，反核一方也就經常提出一種說法：怎麼可以用公投決定核四的命運，不安全的核四不可能因為公投就變得安全。同樣地，擁核的行政院雖也已表達願意將核四交付公投，但強調在公投前，會先以專業確認是否安全：若核四不安全，根本不需交付公投，只有在確認安全的前提下，才需要舉行公投。有趣的是，一旦將核能的安全理解為常民不能參與的純技術專業問題，只能由專家來決定，反核者其實也與擁核者一樣，把單一組問題刻意切割成「技術」與「政治」兩個面向，進而將技術問題的決定權專屬地交給專家，人民頂多只能在專家的決定基礎上，做出政治上的價值決斷。因此，雖然執政者現在願意將核四交付公投，的確已有別於過去的立場，至少願意承認核四議題有一部份可交由人民決定，但所釋放的空間其實有限。而反核者，卻在不經意中承接「技術」與「政治」的二分，以至於一樣也將「安全」與「民主」二者對立。

我們與其談論如何正確地切割技術與政治二者的範疇，不如跳脫此二分法，重新看待核四公投的議題：核四公投所要決定的既非「核四是否安全」的技術事實爭議，也不僅只是在核四安全無虞的前提下，進行民眾對於核能的主觀價值偏好調查；核四公投毋寧是交由公民決定「是否接受政府與台電對核四的安全宣稱，以及隱含在此一安全宣稱與利害權衡背後的一整套價值設定」。

只有在這樣的理解下，公民才能夠進一步追問，政府與台電所宣稱的核能安全內涵到底是甚麼？涉及哪些層面的利益？首先，這必然會牽涉官方專家與非官方或民間專家之間的不同意見；背後的關鍵點之一在於專業的可信賴性與正當性問題，也就是專家所講的事實是否可靠，可否接受檢驗。我們會看到民間專家對核安提出與官方專家不同的見解，這是一個屬於專家對專家的內在爭辯。當然專業問題還涉及更前提的另一個問題，如何界定「專業」，到底誰算專業？在核安議題上，只有核工算專業？或者其他技術與利害相關者也具備談論此問題的資格？許多時候，核工專家宣稱其才擁有發言權，但事實上，很多其他領域的專家甚至常民，對於核能的安全性問題也能提出切中的分析。在這些問題之外，核安還牽涉其他更複雜的，包括未知風險與不確定性、商業利益甚至是最近曾被提起的美台關係，這些都使安全標準的選擇與最後的判定，無可避免地和風險承受及利害權衡的價值選擇，緊密相關。

就以核廢料的處理為例來說明，法國過去很長一段時間在討論，到底該用深埋法，也就是埋到深層的地層下，或做表層儲存，儲存在地表上。這牽涉核廢料的半衰期，有些比較短，有些則是幾百幾千甚至幾萬年。面對極長期的核廢料，就算信賴專家所提出的掩埋方法，也仍然牽涉特定社會組織與制度的安排，比如：需要定期測試是否外洩，以提供持續的監督與管理。問題是，我們有辦法確保人

類所提供的社會制度，真的可以穩定而持續地在幾千幾萬年間管理所儲存核廢料的安全？這其中還牽涉有多少資源可供配置，或者我們要選擇甚樣的生活型態等問題。

在上述這些意義下，「安全」與「民主」即非對立。透過真正的民主參與，過去隱藏在安全問題背後的諸多價值設定才能被一一檢視，與價值決定有關的其他事實基礎也才能被發覺與看見。更何況，核四爭議當然也與能源方案、經濟發展與資源分配等有關。因此，透過民主，由主權者直接參與解決包括核能安全在內的核四爭議，毋寧是適當的。杯葛民主，其實說不過去。

但是何以目前以公投方式解決核四問題，在進步中卻隱含著弔詭性，使得以民主解決核四爭議的正當性出現疑慮呢？換言之，即使同意核四可透過民主制度解決，依照現行的《公民投票法》所規劃與允許的直接民主實踐，是否真的有辦法體現主權者的意志，以解決交雜著技術與政治的核四爭議？接下來我將開始討論《公民投票法》裡頭的門檻制度，以及門檻的問題。

現在的《公民投票法》，被稱為叫鳥籠公投法，鳥籠公投的原因在於，設定了50% 投票率的門檻，投票率必須達到 50%，同時投票者要超過半數以上支持公投案，公投才會通過。我們可能要問，當初為何設立這樣的門檻，支持投票率門檻的規範性理由會是甚麼。

大體上有兩個主要理由。第一，是避免社會上的實際偏好，因為低投票率而無法正確呈現。第二，是避免公投制度遭到少數扭曲，因為投票需要投入精神時間等成本，少數可能利用大多數人不願意或無力投入成本的現象而獲利，一旦只有少數人支持的議案，也能在低投票率的情況下通過公投，無疑是以少數偏好決

定全體的公共政策。

這兩個理由表面上合理，但背後是否真的具有正當性，我們需要進一步檢驗。首先，為了正確呈現實際偏好而設置投票率的門檻，是否反而因為太維護現狀而妨礙新偏好的呈現？第二，設置投票率門檻的兩個理由可能都忽略民主制度除了讓爭議的雙方藉由民主制度取得暫時協議的功能外，另一個重要功能就是提供機會讓少數人可以繼續挑戰暫時協議的結論，以便在下一回合的民主決定中翻盤。現在的情況看來好像是已經決定的事情，幾乎無法透過民主機制再使事情能有所動搖。民主不是一個狀態，不是一勞永逸，不是決定後就不能改變，透過民主制度，少數者可以不斷地針對已經被決定的事情，再次要求多數人重新思考過去決定的適當性，是否有改變的可能。例如通姦罪、同性婚姻等，都是典型例子，原來已經被決定的事情，透過民主制度提供的各種可能性，提供重新思考的機會。公投裡若設定太高的門檻，反而阻礙這種可能性。這是針對設定投票率門檻的規範目的，所提出的質疑。

但即使不從規範目的質疑投票率門檻的正當性，我們仍然可以質疑投票率門檻的手段，對於達成其宣稱的規範目的，是否合適與有效。世界各國中，的確不只台灣設有所謂的「投票率門檻」，也就是 participation quorum，比率除了 50% 外，有些設定在比較低的投票率，包括 40%、30%、25%，其實這個數字的高低並非僅是恣意的選擇，而具有一定的意義，這等一下會進一步說明。另外，也有些國家的公投設計了 approval quorum，即「同意門檻」。所謂「同意門檻」是不論投票率的高低，支持議案的人必須達到全部有選舉權的人的一定比例以上，例如50%的同意門檻即意謂投贊成票的人至少要比全部選舉權人數的 50% 以上，公投才通過，瑞典就是採取無投票率門檻，但有同意門檻50%的限制。台灣的公投法目前只有投票率門檻而未設有同意門檻。

由於投票率與實際偏好存在差異，實際偏好可能因為投票率高低而無法在投票結果上被呈現出來，因此設定門檻當初的理由之一就是要避免實際偏好在低投票率下被扭曲。但問題是，門檻的設置真的能保障實際偏好不被扭曲的這個目標嗎？或者門檻其實就是造成低投票率的原因，反而扭曲了實際偏好？

我們看到報紙報導，中研院院長翁啟惠於立法院接受立委質詢，被問及是否支持核四，翁院長的基本立場是不支持核四，因為台灣尚無能力妥善處理核廢料，核廢料無法妥善處理前，不支持核四；被問及公投，會不會投票，翁院長卻回答可能不會投票，在資訊還不是很清楚的情況下不會去投票。我們可以看到翁院長的立場是支持廢核但不會投票，實際偏好不見得有辦法自投票結果呈現，所以剛才問高投票率門檻的手段是否有辦法達成引導大家投票，以避免低投票率扭曲實際偏好的目的呢？設定高投票率的門檻原來是為了確保公投結果具有民主正當性，但實際上有辦法達成嗎？

以台灣過去的幾屆總統大選為例，幾屆的投票率都介於七成到八成之間，最高是兩千年的 80.69%，最低是去年 74.38%，超過八成的是 2000 年與 2004 年的選舉，投票率比較高的這兩屆，能夠顯現是在兩組或多組競賽中差距比較少的狀況，換句話說，越競爭的選戰會激發出越高的投票率，差距越大的選戰，則投票率會降低。

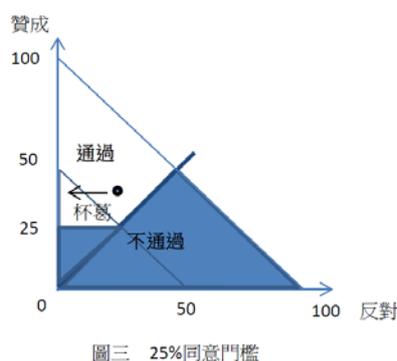
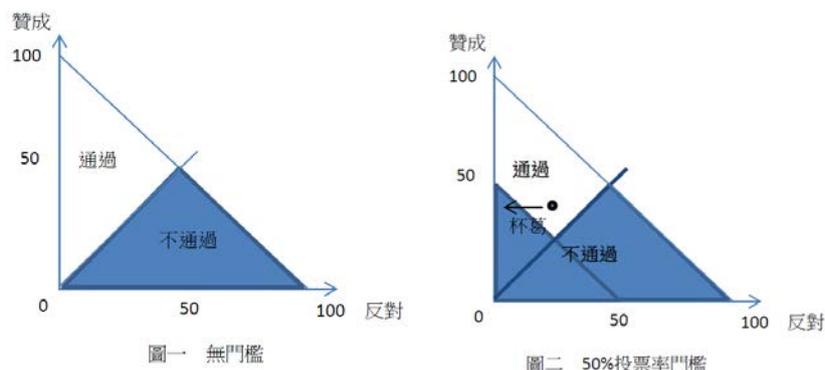
進一步來看最近一連串的民調，核四公投的支持度與投票率會有多高，民眾大多數支持廢核，五成以上至將近七成支持停建或者廢核；反對停建或者支持繼續興建，大概低於四成。但以目前所公佈的北市民調來看，預估大概 70% 的人會投票。我們可以做個模擬預估，倘若實際支持反核的人數占投票權人總數的比

例大約 50% 至 66%，如果支持者百分之百都去投票，最高就能取下 66% 的票，一旦考慮了投票率，最低可能就只有百分之三十幾，不到百分之四十的得票，因此，反核在公投的實際投票中，能拿到的票數會從百分之三十幾至百分之六十幾都有可能；反之，投票權人總數中擁核的百分之四十，若全部都去投票，呈現的得票率為百分之四十，但也可能沒有人投票，因為採取杯葛手段。這個杯葛手段是要進一步論及的問題。

我們將任一公投案的支持者與反對者的比率分別從零到一百列下來，以支持者會去投票而反對者通通不去投票作為假設前提來看。支持者的投票率會隨著兩邊差距而有所變化，在最激烈的選戰，五五波的情況，預估投票率可達到百分之八十到九十之間，依次往上與往下遞減，在支持與反對是六十對四十的情況，預估投票率大約下降到七成至八成；支持與反對為七成對三成的情況下，投票率預估大約下降至六成到七成；支持與反對為九成對一成的情況，投票率預估大約只剩下四成至五成。依此，假設反方通通都不去投票，則不論是在投票率最高的五五波選戰($50\% \times 90\% = 45\%$)，或者投票率稍低的六比四選戰($60\% \times 80\% = 48\%$)，甚至是雙方差距懸殊的九比一選戰($90\% \times 50\% = 45\%$)，單靠支持者一方參與投票，很難達投票率過半的門檻，這是門檻造成的杯葛影響。

再以圖示來看，倘若縱軸與橫軸分別代表贊成人口佔投票權總人口比例與反對的人口佔投票權總人口比例，在沒有投票率門檻的情況下，通過與否會沿著一條斜率為1的斜線，區分為斜線上方比較淺色的區塊是會通過的，因為只要是支持超過百分之五十的人，simple majority 的情況，議案就會通過，只有落入斜線下方這個深色區塊，公投才不會過關（如圖一）。倘若依照最近幾次民調的結果預估，核四公投實際投票的結果大概落在會通過的上方區塊，在沒有投票率門檻的情況下，反方大概沒有辦法通過杯葛方式來達到改變投票的結果。反之，百分

之五十投票率門檻的規定將使得通過公投的可能性被限縮，部分原來會通過的變成不會通過（如圖二）。若依照民調預估的核四公投可能實際情況來看，支持者大約達六成上下，反對者大概是介於百分之三十至四十之間，在這區塊裡，反對者可透過杯葛方式，讓本來會通過的議案往左移而落入不通過的這個區塊，杯葛便產生效果。



進一步做個澄清，有些人或許認為，投票率門檻百分之五十，再加上實際投票數的百分之五十公投便會通過，因此門檻其實只有百分之二十五，也就是只要能拿到全體投票權人口中百分之二十五以上的支持，議案就過了，因此目前的這個投票率門檻其實並沒有太高，僅相當於是採用「25%同意門檻」的標準。但依圖三所示，所謂的「25%同意門檻」的制度，與「50%投票率門檻加上相對多數決」相比，前者讓公投通過的可能性多了一個小三角形的區塊。

總結來講，設定投票率門檻會造成「門檻悖論」(quorum paradox)，因為本來

是為了避免低投票率扭曲實際偏好而設定的高投票率門檻，反而提供杯葛的誘因而造就低投票率，最終使得實際偏好被扭曲。歐盟 European Commission for Democracy through Law 有個 Venice Commission，在其有關公民複決的政策指引中（Code of Good Practice on Referendums）就明白反對歐盟會員國為公投設定任何的投票率門檻或者同意門檻。也有學者研究指出，即使真的想藉由設定投票率門檻來刺激公投參與率，其設計方式應該是要設定比所期待之投票率的半數為低的門檻，例如，若認為一個有民主正當性的公投至少要達到百分之六十的投票參與率，則投票率門檻的設定就必須在百分之三十以下；若理想上要有百分之七十的投票參與率，投票率門檻就只能設定在百分之三十五以下；期待達成百分之八十的投票參與率，投票率門檻則只能設定在百分之四十以下，這樣才能藉由投票率的設定激發正反雙方都出來投票。因此一個將投票率門檻設定為百分之五十的《公民投票法》，其實是假民主之名，行反民主之實的策略，因為它不切實際地暗中規定只有百分之百投票率的公民投票，才具有民主正當性，也因此不當地限制了主權者透過公民投票來表達其意志的可能性。

瞭解了目前百分之五十投票率門檻的不合理與反民主之處後，回到核四公投的主題。雖然依目前的公投法要在「法律上」通過停建核四的公投，相當困難，但也並非絕對沒有機會，反核一方還是可以透過極高的參與率（超過百分之八十的投票率）實現停建核四的目的，因此，不變的方法就是繼續動員支持者參與投票。而就算因為投票率門檻的限制最後使得核四公投在「法律上」無法通過，藉由公民投票所展現的主權者意志，仍具有高度政治上的意義。