

核四爭議與公民投票

陳鈺雄、蘇彥圖、孫千蕙 / 新世紀文教基金會助理研究員

公民投票具有輔佐代議民主的功能，當社會面對爭議性極高的議題或者憲政秩序陷入僵局無法正常運作時，為避免將所有決策權力集中於一機關或一人手中，乃透過公民投票以表達大多數人民意見的方式，彌補任何機關行使權力時所可能產生的缺陷，不啻為現今解決台灣憲政亂象的一劑強心針。

一、前言

從去年10月至今年2月，台灣社會最關注的焦點，無疑是核四停建案所引起的一連串風暴。就憲政層次而言，核四風暴最重要的意義，在於突顯我國目前的法制對於行政與立法權意見不合時的僵局，欠缺民主法治先進國家所具有的健全解決機制，以致於當出現少數執政以及國會裏三黨不過半的局面時，無力及早化解僵局以減少國家力量的內耗。因此，在爭議過程中，以賴士葆委員為首的五十五位立法委員，曾提案要求儘早制定「公共政策複決權行使法」，以人民公投的方式，解決核四爭議及未來因少數執政所可能出現的重大政策爭議。在政院退讓後，也曾研議在年底立委選舉時，一併舉行「諮詢性公民投票」，或請立法院儘速審議以制訂具有法拘束力的公民投票制度。因此，「公民投票」這個常被污名化為「達成台獨的手段」的爭議話題，又隨著核四風暴而成為台灣政壇的議題。

雖然在大法官會議作成第520號解釋

後，憲政僵局的部分由於政院退讓宣布續建核四而得以化解，但核能政策的部分由於在這段期間未能成為政治人物關注的焦點，一般民眾也仍然欠缺對核能政策的重要性及嚴重性的了解，以致於許多人對於應否續建核四，往往只從「停建會導致違約賠償」、「已通過之預算案應否繼續執行」、「缺電會影響經濟發展」等其他無關核能政策的角度出發，台灣人民仍然沒有機會好好了解核能發展對於自身權益的影響並參與政策的決定。

應不應該興建第四座核能發電廠的問題，在台灣已是懸宕了將近二十年的重大政策爭議。因為不論是核准設廠的行政程序抑或是預算審議的政治過程，我們先前的決策機制都未能廣納多元意見進行理性的溝通與思辯，而是以科技專業的名義乃至於多數暴力的議事策略，便粗率地作出興建核四的政策決定。雖然許多人認為台灣已為核四案付出太多社會成本，希望此項爭議就此拍板定案，但在今年3月19日核三廠爆發二十多年來最嚴重的核能危機，戳破了「核電絕對安全」的神話後，相信在

核四廠興建完工之前，來自台灣民間，要求以更公平、開放、民主的方式來解決核四爭議的聲浪，必將愈演愈烈，更難止息。

因此，是否應儘速制定公投法，以及是否讓核四問題透過公投來解決，是值得進一步詳細探究的問題。本基金會有鑑於此，在董事長陳隆志教授的指導下，由陳誌雄、蘇彥圖、孫千蕙三位助理研究員完成了此份研究報告，以供各界參考。

在這篇研究報告中，我們首先反省方才落幕的核四憲政爭議，以說明目前的法制尚不足以防止或解決未來類似爭議的發生。其次，我們指出現階段制定公投法制的急迫性，並檢討公民投票的法律保留問題，以了解萬一立法院遲遲不願制定公投法時，有無舉行公投的可能。最後，雖然制定公投法制的目的並非在為核四爭議翻案，但由於民主先進國家對核能政策進行公投者不乏其例，且可預期未來對核能政策的爭議仍無可避免，因此我們也比較、分析過去各國進行過的核電公投案例，以嘗試對未來台灣可能出現的「核電公投」，提出具體的願景與建議。畢竟，惟有從既往的政治挫敗中記取教訓，並對未來的政治發展做更為週延的思考與規劃，我們才能夠走出目前動盪紛擾的政治困局，讓台灣社會在政黨輪替後，確實有所提昇、確實有所進步。

二、核四風暴過後的省思

針對行政院決定停建核四所引發的憲政爭議，大法官在2001年1月15日做出了歷史性的第520號解釋。大法官基本上在這號解釋中作了三個判斷：(1)在合乎法定條件限制的情況下，應容認主管機關得依何目的性之政策考量，為預算執行與否之

決斷；(2)本件爭議因另涉及國家重要政策之變更，本於行政院對立法院負責之憲法意旨，行政院就其所為之政策決定，尚負有向立法院報告並備質詢之義務，立法院就此亦不得拒絕；(3)本件爭議於補行上揭程序後，相關機關均應本於「憲法忠誠」之義務與信念，依憲法現有機制選擇適當途徑解決政治僵局。

本號解釋重新開啟了中斷許久之行政 / 立法的制度溝通以及朝野協商機制，讓核四案引發的政治爭議得以回歸憲政體制內討論。然一旦論及本號解釋意旨究竟為何？——尤其是「行政院停建核四之決議有無『違憲』」及「政治責任如何歸屬」等問題，學者、媒體乃至不同政黨卻各擁迥異的詮釋與表述，莫怪乎指摘大法官說理不明之聲雜沓四起。然論其實際，這種「一個解釋各自表述」的現象，是否因論者恣意的斷章取義，以做成有利於己的詮釋有以致之？抑或本號解釋文之用字遣詞已模糊到足以容任各種歧異的解讀？當核四事件所引發的政治風暴逐漸平息，我們又該如何看待這次憲政爭議的歷史意義？這些問題便是我們在此所要反省與檢討的。

1. 「一個解釋，各自表述」？

如果只看釋字520號的解釋文以及解釋理由，則我們確實可以發現其中有一些文字表述是比較模糊的，容易引起誤解與爭議，而且也不容易判斷本號解釋的結論究竟是合憲抑或違憲的問題。但是如果進一步比較對照協同意見書與不同意見書，我們就可以澄清許多疑惑，對解釋意旨有比較確切的掌握。

(1)法定預算的執行決策

就立法院已通過之預算（在本案中為核四總預算）是否有法律上之拘束力，從而

行政院負有作為義務，不能怠予執行之問題，迭有論述肯認預算之拘束效力，認為立法院既已通過核四總預算之編列，行政院即有興建核四之義務。但是520號解釋就此採取否定見解，認為法定預算僅具有授權行政院為執行之規範效力，尚不能由其中推導出執行義務的要求。蓋在預算決策之形成確定階段，行政部門享有預算案之提出權、立法部門則享有其審議權；而在預算執行階段，行政部門享有預算執行權、立法部門則享有監督權。（憲法特為此種區分設計，即著眼於權力分立的要求。）今若將法定預算乃至預算法制上之相關規定，解為具有課予行政部門以執行義務之規範效力，無異於是混淆行政權與立法權間的權限分際，不僅將無法明確界定政策形成之責任歸屬，而且亦將使預算之執行失去彈性，無法滿足行政權的機動需求。執行法定預算既是行政權的核心領域，行政機關執行與否自有一定的形成空間；行政院後來變更施政計劃，引起預算執行變動，若無違反實體法律的強制規定，即為行政院的固有職權。換言之，在合乎法定條件限制的情況下，應容認主管機關得依合目的性之政策考量，為預算執行與否之決斷。

(2) 政策變更與立法院的參與

於確定法定預算對於行政院之預算執行僅有授權其支用上限之規範效力後，大法官在520號解釋中，特別提醒我們：政黨輪替促成政策變更，實為民主政治的常態；解釋理由書便曾提及：「總統候選人於競選時提出政見，獲選民支持而當選，自得推行其競選時之承諾，從而總統經由其任命之行政院院長，變更先前存在，與其政見未洽之施政方針或政策，毋迺政黨

政治之常態。惟無論執政黨更替或行政院改組，任何施政方針或重要政策之改變仍應遵循憲法秩序所賴以維繫之權力制衡設計，以及法律所定之相關程序。」

大法官雖然將涉及重大政策變更的預算執行決策，與一般預算執行的調整變動有所區隔，從而特別創設了「向立法院為報告」的程序義務；可是這樣的安排，並不表示行政院所為停止預算執行的政策決定，需要得到立法院的同意。在野黨一再堅稱說：「本號解釋中大法官認為本件爭議所涉政策決斷，係屬憲法第六十三條所定之『重要事項』，故其應經立法院之議決同意。」但這樣的見解顯然並非大法官的本意，而且與憲法學理亦有不合。大法官蘇俊雄在其協同意見書中便指出：「從體系解釋之觀點而言，憲法第六十三條所定之『國家其他重要事項』，應係指其他憲法規範授權、或法律規範保留予立法院為議決之事項，惟有如此，其所為決議方有規範效力可言；我國憲法學通說更強調，立法院此種重要事項議決權，仍須受權力分立原則之約制，不得侵及其他機關之決策權限。準此，本案系爭之停止預算執行決策，既屬行政院之權責，且亦尚未就後續之處理問題提出預算案或法律案於立法院，立法院尚不得逕依憲法第六十三條之規定即取得此項政策變更之主導權」。解釋文最後亦僅要求行政院應該要向立法院「補行報告」，並且備質詢，並未出現其所為決定應得立法院同意之用語。

不過，「基於代議民主政治的理念以及我國憲政體制上的權限制衡機制，行政院必須就其所為政策決定對立法院負起政治責任；行政院對於政策之形成確定因而並無壟斷性之決策高權，而必須接受立法院

之監督制衡，藉責任政治之運作而與代議機關共同對國民負責。尤其，本件爭議所涉停止興建核四廠之決議，關係重大而複雜，其後續處理尚需龐大經費支出，倘若立法院並不支持此項政策，而對相關之預算案拒絕授權，則此項停建核四之政策宣示，殆無執行可能性可言；故本件重大政策變更，遠非行政院自行決議停止執行相關預算即可蹴成，尚需積極尋求立法院之支持，始有落實之可能。」（引自蘇大法官協同意見）就此而言，立法院就此等重大政策，還是具有一定之參與決策形成的權限可以藉由質詢、不信任投票等方式追究政治責任，抑可透過立法或預算審議等方式參與政策事項之具體形成。

(3) 憲政僵局的解決

在釐清了核四政策爭議的憲政法理之後，大法官也進一步指出了解決憲政僵局的可能途徑，並要求政治部門應本於憲法忠誠的信念，認真溝通協商，不可再惡鬥與杯葛。至於進行協商時，應該遵循的程序為何呢？大法官認為修憲既已刪除憲法第五十七條第二款，故在此應以增修條文第三條第二項第三款架構行政院與立法院間之互動對話機制。從而，於行政院完成報告程序後，若立法院對行政院作為決策做成反對決議，「應視決議之內容」，選擇適當途徑解決憲政僵局。換言之，立法院此際之決議並無當然的拘束力，而為行政院長自行判斷選擇之政治責任問題。

2. 核四事件之憲政意義的再反省

從權力分立的整體架構來說，大法官520號解釋可說是再次確定我國行政與立法兩院是「對等分立，各有所司」，而不是像內閣制國家一樣的行政權完全從屬於立法權。我們可以看出大法官努力區別

「憲法效力」與「政治效果」的不同。行政院本於職權所為之決定固然不違憲也有效，但如面臨立法院多數的反對，那就應該也只好交由政治互動來解決政治責任歸屬（例如朝野協商、倒閣、辭職）。

520號解釋以憲政溝通程序以及行政立法共同參與決策形成的觀念，解決權限上對立爭議的方法，也深值我們注意。如何讓重大政策決定以及憲政僵局的解決，都能夠進行廣泛的溝通對話，以思辯民代替政黨惡鬥——這更是我們在核四事件暫告落幕後應該好好反省檢討的課題。

三、為何應儘速制定公投法制

就在行政院迫於政治現實而宣布續建核四之際，為了讓這項政策爭議獲得較為公正的解決，行政院同時釋出了擬在年底就此舉辦「諮詢性公民投票」的訊息；反對興建核四廠的民間人士，也因為不滿人民的意見在整個爭議過程中從未受到重視，所以在2月24日數萬人的大遊行中，再次高喊「給我公投」的訴求，要求政府在年底立法委員改選時一起舉辦核電議題的公民投票，讓人民有表達意見的機會。發展至此，公民投票法制化的問題，又再度受到人們的關注重視。

由於預期立法院在年底改選之後，可能還是三黨不過半的局面，為了避免未來再有朝野僵局出現時缺乏化解的機制，各界於是提出建議，希望立法院能加速審查公民投票相關法案。但在野黨提出質疑，擔心一旦公投法通過後，執政黨又會藉著公投的方式來為核四問題翻案，因此拒絕將公民投票法列入優先審查法案。一些反對建立公民投票制度的政治人物，也以公投制度會破壞代議決策機制、公投結果容易

被利益團體操縱而犧牲少數權利、破壞政府的政策持續性、造成立法怠惰並扭曲立法程序、弱化政黨功能、若以獨統問題作為公投標的則會引起兩岸關係緊張、人民的素質還不夠、現階段實施公民投票會導致社會動盪經濟不安等理由，持續反對公民投票法的制定。這些反對意見似是而非，但因為瀰漫在報章媒體，值得一一加以檢討。

1. 建立公投法制的正當性與必要性

首先我們必須指出，避免核四再翻案，根本就不足以作為立法院不制定公民投票法的理由。立法院作為全國最高立法機關，其決策考量應針對通案為之，不得針對具體個案進行決策，以符合憲法揭示之平等原則，以及行政與立法之間的權限劃分。核四廠是否興建只是落實國家整體核能政策之執行問題，立法院本來就不應對此表示意見，而公民投票法係建立人民行使憲法賦予之創制複決權的重要制度，其立法內容之考量更應以通案為依歸，不能為了核四的具體個案問題，因事立法，而刻意對人民的基本權利作不必要的限制。或許制定公民投票法之後，確實有使核四翻案的可能，但這是人民的權利。不同政黨不能為了自己對核四問題的立場，而刻意地遲延公投法的制定，或對公投的標的刻意加以限縮。

其次，公民投票具有輔佐代議民主的功能，而非傷害代議制度、弱化政黨功能或破壞政府政策持續性。當代各民主先進國家的憲政秩序，無不採取「權力分立」作為分配國家權力的基本原則，其原因即在於相信人絕非素質完美，更不可能全知全能，因此不將所有權力集中於一機關或一人手中，而採取分散權力彼此制衡的方式，以彌補任何機關行使權力時所可能產

生的缺陷，並對於各機關的權力範圍及行使方式有所限制，以避免某一機關的權限特別肥大而難以制衡。雖然代議制度及行政機關的組織及運作方式有其優點，但無可否認地，就我國行憲以來的運作狀況而言，其並非百分之百的完美，甚至可說由於政黨利益及個人私利的作祟，我國的政府及議會不受人民尊敬、信賴的程度，已到了「信任危機」的地步。不過，我們並未因此即要求廢除代議制度、行政機關及政黨政治。相反地，根據先進國家實施公民投票的實證經驗，當議會或政府知道某項議案未來將會交由人民公投時，反而會更加小心謹慎地進行法案的審議或政策的研擬，所以其決策的品質反而會大幅提昇，絕不至於有趕在國會會期結束前一天，挑燈夜戰在全體立委呵睡連連的情況下一口氣連續通過數十項法案以趕業績的怪現象。由此可見，公投制度有輔佐、健全代議政治的功效。雖然公投制度並非百分之百地完美，但我們尚不能因為其不完美就否定了這個制度的正面價值。透過對標的、要件、程序等問題小心謹慎地加以規範，並且由大法官對於公投結果的合憲性確實把關審查，我們毋寧已可以將公民投票所可能出現的負面效果減少到最小程度。

至於認為人民的素質尚不充分、目前實施公民投票將引發獨統爭議造成政治或經濟的動蕩、推動公投是一種「民粹主義」等說法，則純粹是混淆視聽、侮辱人民的言論。憲法既明定人民有創制複決的基本權利，國會即有制定法律以使人民得以行使這些參政權的義務。憲法並沒有「人民必須具有相當程度的識別能力才能行使創制複決權」之類的限制規定，也沒有授權民意代表去審查人民的參政能力，立法者

絕對不得以此為理由作為怠惰立法的藉口。一般民眾的所學或許不如一些高級知識分子，但對於何種政策對自己有利或不利，絕對有充分的智慧來作決定。美國的文盲比率遠比台灣為高，但在許多州幾乎每次公職人員選舉都會伴隨數項公民投票一併舉行，而無人敢主張人民能力不足以進行這些判斷。一些民意代表或政府官員的學歷、才識或許高於一般人民水準，但基於政黨立場、個人利益的考慮，其在從事公共決策時，還是可能無法抱持公正立場，而有所偏私。事實上，不信任政府、議會、司法及專家之公正性的心態，正普遍瀰漫台灣。這種現象，唯有透過直接民主的方式，讓人民有權直接對關係自己權益的重大決策進行具有法拘束力或實質政治影響力的意見表達，才有可能獲得化解。也唯有如此，專業性及公正性不足的專家決策、議會的立法怠惰、政府的錯誤決策以及造成法院草率結案的司法制度，這些種種台灣客會的積弊，才有獲得徹底解決的可能性。

2. 公民投票與法律保留

建立公民投票制度的正當性及必要性，已如上述。但雖然目前各界已提出七、八個版本的公民投票法草案，且行憲至今已號稱長達五十多年，可是我國人民一直沒有行使創制複決權的機會；更可議的是，立法院迄今猶遲遲不願審議公民投票法，也拒絕將公民投票法列入優先審查法案。到底公民投票機制的運作是不是一定要有法律的規範？在立法院違背憲法的託付，遲遲不願建立公投法制的情況下，行政部門以及各級的地方自治團體，又是否可以先行舉辦公民投票呢？從公法學理的觀點來說，如果我們要回答這些問題，我們就

必須釐清公民投票有無法律保留原則之適用的問題。

就地方性事項的公民投票而言，現行憲法第一二三條規定已經明文承認各縣、市人民可以就地方性法規行使創制、複決權利。而我國在1998年公佈施行的地方制度法第十六條第二款亦明白規定，地方自治團體居民對地方自治事項有創制、複決之權。因此憲法及地方制度法賦予地方自治團體居民有一定的公民投票權，這是無庸置疑的。有問題者，是憲法第一二三條規定縣民須「依法律」行使創制複決權，而根據憲法第一七〇條，憲法條文中所謂的「法律」係指經立法院通過、總統公布的法律。於是當立法院尚未立法就創制、複決權的行使範圍、程序、強制公投事項等具體要件及效果作出規範之前，有些人便主張基於「法律保留」原則，地方自治團體不得逕行舉辦公民投票。

如果單純從傳統法釋義學的觀點來看，這項看法是有一定的道理的。憲法之所以規定縣民實施創制複決權應依法律為之，其理由無非在於公民投票之標的有時涉及中央或其他自治團體、或為求各縣之公民投票程序一律平等、或為明確規範哪些事項應強制經過公投程序等等考量，故有此規定。換句話說，制憲者雖然肯認、授予地方自治團體住民以創制複決的參政權，但也委託立法者進一步形塑相關法制的具體規範，所以此等權利的內涵及其行使方式，還必須取決於法律規範的具體設計。問題是，這種傳統的法釋義學見解，對於立法者遲遲不願依憲法意旨制定公投法制的問題，根本就束手無策，無法回應人民對於公民投票的殷切期望。有些論者因而主張地方制度法的簡略規定，已經滿足了

法律保留的憲法要求，所以地方自治團體已可依該法之授權，進一步規劃、舉辦有關其自治事項的公民投票。我們也認為，在法制未備的情況下，應該權宜性地容許地方自治團體以其議會通過的自治規章來規劃運作有關其自治事項的公民投票；如果不能據此建構具有規範效力的地方住民創制、複決法制，地方自治團體至少也可以先行規劃辦理諮詢性質的公民投票。

1990年的大法官釋字第259號解釋，或許可以作為我們上述主張的推理佐證。當時，立法院遲遲不制定直轄市自治之法律，而憲法第一百十八條卻明定「直轄市之自治，以法律定之。」於是便產生在立法院立法之前，直轄市可否實施自治之問題。當時，各直轄市各級組織及實施地方自治事項，都是係據中央行政機關頒布之行政命令，並非憲法上所稱之法律，而大法官會議面對此種情況，作出兩點重要判斷：(1)為貫徹憲法實施地方自治之意旨，立法院應該斟酌當前實際狀況，制定直轄市自治之法律；(2)在法律尚未制定前，現行由中央頒行之法規，應繼續有效。由上述解釋的相同推論可知，縣民在縣自治範圍內所得行使之創制複決權，原則上固須以法律加以規範；但如果法律遲遲不制定，以位階較低之法規為依據來進行創制複決程序也是可以被允許的！

至於全國性的公民投票，由於對代議民主的憲政秩序會造成相當大的衝擊，所以一般公法學界的看法多認為其必須滿足比較嚴格的制度條件，亦即需要受到「憲法保留」以及「法律保留」的雙重規範確認，才有可能在法秩序之內實施。不過，公民投票有很多種制度類型；其中，針對重大政治議題、議決結果不具有法拘束力

的諮詢性公民投票（consultative or advisory referendum），是否也一定要有法律保留原則的適用？這基本上就還有相當之爭論。有的學者認為，這種公投型式並不同於一般法秩序內的公投型式，基本上是為了解決少數重大的政治爭議問題才去探尋人民意向的；由於它是超法律層次的高度政治運作，所以根本就沒有法律保留的問題。也有學者認為，當政府想要調整其政策與人民意志一致時，法律保留不應該構成障礙；所以諮詢性公民投票只需要以單純政府決議作為基礎，便可發動實施。不過，多數歐陸法系的學者似乎還是比較贊同法律保留原則就此仍有適用餘地的看法；因為要不要發動諮詢性公投、如何因應其公投結果等問題，本身就具有高度的政治爭議性而且關係重大的公共事務，惟有事先加以規範才能化解不必要的爭議。

對於這個問題，我們基於維護憲政運作秩序的考量，原則上也贊同將諮詢性的公民投票納入公投法制的規範；不過，為了有效解決迫切的重大政治爭議，政府在沒有事先規範的情況下發動諮詢性的公民投票，應該還是可被容許的政治運作。只是政府在這種情況下發動諮詢性公投時，必須格外謹慎小心，不但不可以侵犯到其他國家機關的權限事項（亦即只能針對屬於其權限範圍內之事務發動公投），而且也必須儘量尋求各權力部門與各主要政黨間的基本共識，避免因公投機制的運作而引發更多的政治爭議。

雖然在欠缺國會立法的情形下仍有進行公民投票的可能，但不論如何，權宜之計終非長久之策。法制的建立，還是公民投票能否在台灣生根發展的最重要關鍵。我們衷心懇求立法諸公們，別再以似是而非

的理由怠慢於憲法的莊嚴託付，更別以一黨之私背離人民的殷切期望。「給我公投，其餘免談」！

四、「核電公投」的具體設計

作為一項關係到環境正義、經濟發展以及人民生命安危的重大議題，核能利用的決策，其實有相當大的部分，是科技專業所不能回答的價值選擇問題；在多元的民主社會中，這種價值間的衝突與抉擇，也絕非少數政治菁英的專利。在既有的代議政治過程無法進行理性思辯，而行政程序又漠視民眾參與的情況下，我國迄今所作出的核電利用決策，毋寧都欠缺足以服眾的民主正當性基礎；引入公民投票的機制來解決這項典型的風險決策所面臨到的爭議問題，因此絕對是一項正當有力的訴求。不過，公民投票的運用並不是一件簡單的事情，除了必須仰仗政治、經濟、社會、文化等多方條件的配合外，我們顯然也需要合理的制度設計以及妥當的運用策略，才能夠確保公民投票發揮理性而正當的決策功能。就此而言，要想適切地解決當前我們所面臨到的核電決策爭議，單僅提出「訴諸公民投票」的理想是不夠的；我們還必須審慎規劃相關的制度與策略，並且提出合理而且可行的方案，才能夠擔保擬議中的「核電公投」，確實是在解決問題而非製造問題。

那麼，即將排入政治議程的「核電公投」，究竟應該如何啟動與進行？又是要讓民眾票決什麼樣的議題呢？這些構成公投提案的基本內涵、並對公投成敗有著深遠影響的細部問題，固然有相當部分是取決於日後公民投票法的制度設計，但是核電問題本身所具有的特殊性與複雜性，毋

寧也需要我們在制度上與策略上，做出適當的回應與安排。在具體設計「核電公投」的議題與方式時，我們因此不僅需要進行「制度取向」的研究，而且也必須從事「議題取向」的思考；只有兼顧到這兩個面向的課題，我們才有可能為日後的「核電公投」，提出比較完整的規劃方案。鑑於許多的國家或地區，都曾經針對核電政策上的爭議問題，舉辦過大大小小的公民投票，為人類社會累積了豐富的實踐經驗；本文以下的討論，乃嘗試運用比較研究的方法，對「核電公投」的若干主要問題以及可能模式，進行初步的評估與建議。這項研究策略，雖然還不足以形成詳盡完整的政策規劃，但或許可以稍稍填補國內相關研究的空白，也應該能夠協助我們對於日後可能舉行的「核電公投」，儘早形成比較具體的認識與想像。

1. 豐富的「核電公投」案例

如果我們觀察歐美民主國家自1970年代以來就各種政治議題實施公民投票的經驗，則針對核電議題舉辦公民投票的案例，無疑在其中佔有相當顯著的比例，從而也備受比較政治研究的重視。換言之，許多曾經發展核能發電的先進國家，都曾經先後遭遇到擁核／反核的重大政策爭議，而且也在代議政治體系無法解決政治紛歧或者無法積極回應人民要求的情況下，將相關的爭議訴諸直接民主的裁判。這股「核電公投」的風潮，雖然在時間上以及地域上仍有相當之侷限，尚未形成如國際法上之「人民自決」那樣具有普遍意義的全球發展；可是隨著「風險社會」的襲捲而來，這些經驗絕對是全球社會的重要資產，就人類社會因應處理環境議題的作法而言，深具意義與啟示。由於國內迄

今的文獻討論就此僅有零星簡略的介紹，我們在此或許可以先就這些「核電公投」的案例，進行系統性的概觀與整理。

如果我們首先針對「全國性的公民投票」進行考察，則至少就有奧地利（1978）、義大利（1987）、瑞典（1980）以及瑞士（1979 / 1984 / 1990）等四個國家，曾經針對核電議題先後舉辦過六次的全國性公民投票（參見表一的說明）。這

些案例都發生在歐陸先進國家，時序則集中在1980年代前後，反映出當時歐洲國家對於核電利用政策的反省與思辯。尤其值得注意的是，瑞典在1980年時所舉辦的「核電公投」，其型態正是目前我國行政院所研議採行的「諮詢性公民投票」；而奧地利政府在1978年時發動「核電公投」的政治背景，亦與我國當前核電政策的爭議情形相當類似。

表一：歐陸國家針對核電議題舉辦全國性公民投票的案例

國家	時間	公投型態	議題內容	投票結果 (贊成比例)	備 註
奧地利	1978	由政府發動 / 法律案之複決	同意發展核能發電。	未通過 (49.5%)	公投後另制定法律要求新設核電廠須獲國會2/3多數或公民投票同意方得興建。
義大利	1987	由人民發動 / 廢止型 (abrogative) 複決	有三項議題與核電相關： 1) 廢止原子能法。 2) 廢止核電廠補助法。 3) 廢止與外國的核能合作關係。	通過 1) 80.6% 2) 79.7% 3) 71.8%	
瑞典	1980	由政府發動 / 諮詢性公投 / 政策票決	核能政策；有三個方案： 1) 擁核案。 2) 折衷案。 3) 反核案。	無一案獲過半數之支持 1) 18.9% 2) 39.1% 3) 38.7%	於公投後另確定於2010年以前逐年關閉既有核電廠之核能政策
瑞士	1979	由人民發動 / 憲法修正案的創制	反對核能電廠之設置。	未通過 (48.8%)	
	1984		終止原子能之發展。	未通過 (45.0%)	
	1990		有兩個相關提案： 1) 10年內暫停新建核電廠。 2) 停止使用核能。	1)獲得通過 1) 54.6% 2) 39.6%	

資料來源：Butler and Ranney,1994:110-129,266-284；Suksi,1993:226-228。

至於在大西洋另一岸的美國，儘管在聯邦政府的層級並沒有公民投票的建制，可

是在州的層級，公民投票的運作卻是相當活絡的；事實上，「核電公投」的風潮，最早便是在1970年代發端自美國的加州。根據本文粗略的搜尋與統計，單是在美國，至少就有亞利桑那、加州、科羅拉多、愛達荷、緬因、麻薩諸塞、密蘇里、蒙他拿、俄亥俄、奧勒岡、南達柯他及華盛頓等十二個州，曾經針對核電政策的爭

議問題，先後舉辦過多達二十四次的全州性（state-wide）公民投票（參見表二的說明）。跟瑞士的案例一樣，這些在美國各州曾經舉辦過的「核電公投」，其制度型態均是屬於由人民所發動的「創制」（initiative）；而反核人士的積極推動，則是促成這些「核電公投」的主要動力。

表二：美國各州針對核電議題舉辦公民投票的案例

州 名	時 間	公投型態	議題內容	投票結果 (贊成比例)
亞利桑那州	1976	直接創制	核能設施須經州議會同意。	未通過 (30%)
加 州	1972	直接創制	淨化環境法案 (內含5年內禁建核電廠之規定)。	未通過 (35.3%)
	1976	直接創制	核電廠創制法案 / 規範重點：a)除非取消或放棄核能事故賠償上限，否則現有核電廠須於1年後降低發電量；b)要求州議會於1979年時議決有關核能安全及核廢料處理之議案，且除非該案獲2/3多數通過，否則原有核電廠須逐年降低發電量直至關廠，亦不得興建新的核電廠。	未通過 (32.5%)
科羅拉多州	1976	直接創制	要求任何核電廠之興建或調整，事先須獲州議會各院2/3多數之同意。	未通過 (-)
愛達荷州	1982	直接創制	規範利用核能發電之法案 (內容取向上是支持核能發電的)。	通過 (55%)
緬因州	1980	間接創制	禁止核能發電。	未通過 (41%)
	1982	間接創制	五年內終止核能發電。	未通過 (44%)
州 名	時 間	公投型態	議題內容	投票結果 (贊成比例)
緬因州 (續)	1985	間接創制	低放射性廢料之處理計畫須經公民投票同意。	通過 (50.3%)
	1987	間接創制	1988年7月後關閉會產生過多核廢料之核電廠。	通過 (59%)
麻薩諸塞州	1982	間接創制	限制核廢料之處理以及核能發電。	通過 (67%)
	1988	間接創制	禁止會產生核廢料之發電廠。	未通過 (32%)

密蘇里州	1980	直接創制	除非獲得聯邦政府核准的核廢料處置場已經在運作，否則州境內的核電廠必須停止營運。	未通過 (-)
蒙他拿州	1976	直接創制	任何依法取得執照的核子設施，仍須經州議會之同意方得興建或運作。	未通過 (-)
	1978	直接創制	核電廠及核廢料處理均須經公民投票同意。	通過 (65%)
俄亥俄州	1976	直接創制	核電廠及相關設施的安全問題須經州議會之聽證以及同意。	未通過 (-)
奧勒岡州	1976	直接創制	規範有關興建核電廠須經的同意程序。	未通過 (-)
	1980	直接創制	新核電廠之興建須經公民投票同意。	通過 (53%)
	1986	直接創制	關於核廢料永久儲置場的規範。	未通過 (-)
	1990	直接創制	於其符合標準前，禁止Trojan核電廠之運轉。	未通過 (-)
	1992	直接創制	於其符合標準前，禁止Trojan核電廠之運轉。	未通過 (-)
關閉Trojan核電廠之相關規範。			未通過 (-)	
南達柯他州	1980	間接創制	鈾礦、核廢料以及核電廠均須經公民投票同意。	未通過 (-)
	1984	間接創制	低放射性廢料之處理計畫須經公民投票同意。	通過 (64%)
華盛頓州	1976	直接創制	未來新設之核電廠必須合乎若干條件並獲州議會2/3多數之同意始得設立。	未通過 (-)
	1980	直接創制	禁止外地之核廢料進入州境。	通過但被法院宣告無效 (75%)

投票結果欄位中之(-)表示無確切統計數字。

資料來源：Schmidt, 1989:63-95, 287-294；I & R Institute Historical Database <<http://www.iandrinstute.org/>> (visited Mar. 7, 2001)。

除此之外，我們還可以發現，在國外若干核電廠的預定地或者所在地，也曾經針對特定核電廠的興建或者存廢問題，舉辦過限定於地方自治團體之行政區域內的小規模公民投票。例如美國加州的Kern郡，就曾在1978年時，針對擬在當地設置核電廠的南加州公用事業計畫，舉辦過全郡的

(county-wide) 公民投票；而日本新潟縣的卷町，也曾經在1996年時，以「是否同意東北電力公司在當地設置核電廠」為題，舉辦過地方自治團體的住民投票。我國台北縣貢寮鄉在1994年時舉辦的「核四公投」，顯然也是屬於這種類型的「核電公投」；只是當Kern郡以及卷町的核電廠

興建計畫皆因當地住民的多數反對而宣告放棄時，貢寮鄉親們的公投結果，卻被以「無法源依據」為由束之高閣，所以他們還是得要走上街頭，繼續控訴粗暴的核電決策。

經由上述的觀察與整理，我們至少可以確定：在「核電公投」的道路上，台灣絕對不會是孤單的！當人們發現到世界上已經有這麼多的國家或地區以公民投票決定核電政策問題時，論證責任毋寧已經轉移到反對「核電公投」的人士身上；如果他們並不能就台灣不需要或者不應該舉辦「核電公投」的主張，提出有力的論據證明，則我們根本就不用再費力討論「要不要」舉辦公投的問題。不過，「核電公投」並不會因此即水到渠成。「何時」以及「如何」公投的問題，顯然都還需要我們再做進一步的評估與設計。

2. 基本課題與比較經驗的啟示

考察上述這些外國案例，目的並不只是為了尋求支持「核電公投」的論據；我們還希望從中汲取到相關的經驗與智慧，俾使日後有關「核電公投」的政策規劃能夠更為週延。要對這麼多不同的案例進行詳盡的比較分析，當然會是一項艱鉅的學術工程；我們以下所做的討論，因此只能算是一個初步的嘗試。

(1) 公民投票的層級與規模：全國或者地方？

作為一項公共事務的決策機制，公民投票的層級與規模，基本上是取決於所要議決之事務的性質。一個僅與特定地方之住民相關的公共事務，當然只有該地方的公民有權投票決定；但是倘若提案內容事涉全國性或廣域性的議題，公民投票就必須在國家或者大區域的層次進行，讓相關的

公民都有投票決定的機會。問題是，在現實的世界中，要確切界定一個公共事務的影響範圍及其權限分派的秩序，往往並不容易——一個理應是地方性的議題，可能會有深遠的外部效應；一個全國性的公共政策，也有可能對特定地方的住民帶來強烈的衝擊。關於核能利用的政策決定，顯然就面臨到了這種權限分配的難題；因為不論是個別核能設施的興建營運，抑或是整體核能事業的規劃或管制，都勢必會對特定地區的住民造成強烈的衝擊，可是它們所帶來的環境風險以及經濟效益，卻也都是全面性的。由於事涉決策理性而且會對公投議題的命運產生重大影響，有關「核電公投」之層級與規模的決定，可說一直都是最受我國各界關切的問題。許宗力教授便曾嘗試運用「權利／反射利益」的區分思惟，解決這種公投區域的劃設問題；而內政部也曾考慮在公投法的草案中納入「關係地域加權計票」的制度，試圖據以調和這種公共設施決策上的利害衝突。

雖然比較經驗中有關「核電公投」的層級安排方式，未必就是理論上最為妥適的作法，不過它們看待、界定核電議題的思惟以及據此運作公民投票的經驗，應該還是有值得借鏡的地方。從歐陸國家以及美國各州的「核電公投」經驗中，我們就不難發現，它們全部都是屬於全國性、廣域性的公民投票，既未排除與核電設施無直接地緣關係之人民的參與議決，也並未加重特定地區人民的表決權數。而它們所要議決的課題，雖然絕大多數是有關整體核能事業的政策方針或法制規範問題，但也有少數案例是針對特定核能設施的存廢問題。如果我們試著去理解這種公投層級安

排背後的想法，則其最主要的考量，或許便是因為核能設施所引發的環境風險（例如核子事故以及核廢料的處置難題）是全面性、普遍性的，並不僅侷限在特定區域，所以認為應該儘量讓每一個承擔風險的人，都能夠參與這個風險決策。倘若這個推論是正確的，則一個全國性的「核電公投」毋寧會與一個地方性的「核電公投」，有著不同的意義與功能：前者基本上是意在追求「風險決策的民主化」，而後者則在「促使少數權益於決策過程中獲得尊重」。有關「核電公投」之層級與規模的決定，因此會是一道「選擇題」而不是「是非題」；而且即便這兩種公投所探尋出來的民意可能存有落差甚至衝突，其間恐怕也並沒有孰先孰後的絕對道理。

(2) 公民投票的型式選擇

作為直接民主的表現形式，公民投票其實涵括了相當多樣的制度類型。從有關公民投票制度的比較研究中，我們就不難發現，舉凡訴諸公投的強制性或任意性、啟動公投的機制與程序、公投提案的性質與限制、乃至於公投結果的效力問題，法制上或政治上都可能做不同的設計或安排；公民投票之所以會存有不同的制度類型，基本上便是導源自這些制度結構上的種種差異。雖然不同的分類標準會推導出不同的類型區分，而不同分類間的排列組合又可以形成更加細緻的類型描述，但是就內國法秩序下的公民投票而言，「創制」、「複決」以及「諮詢性的政策票決」這三種公投型式，仍是比較法上較為普遍的建制，而且它們通常也分別連結、組合了特定的制度因素。例如「諮詢性的公民投票」，通常是由政府所發動的、所要議決的是重大的政治議題、而其票決結

果並不具有法的拘束力；至於「創制」型的公民投票，則必然是由人民主動提出的、通常會要求提案內容必須具備法案的形式、而票決結果一般均會具有法效性。除了運作模式上的差異以外，不同型式的公民投票在功能表現與政治意涵上，毋寧也不盡相同：由政府啟動的「諮詢性公民投票」，往往就被賦予仲裁、解決重大政治紛歧的任務；而由人民提案創制法律的公投機制，則可以救濟立法怠惰，或者讓不受主流政黨重視的議題能夠進入政治議程。

在「憲法保留」以及「法律保留」的規範理念下，有關公民投票之程序與效力等制度型式上的問題，往往必須取決於法制規範的態度及其具體設計；比方說，如果人民想要透過公民投票去創制或者複決一個法規的話，就只有當法秩序容許並且創造了相關的制度環境時，這個願望才有實現的可能。不過對於「諮詢性公民投票」或者「政策票決」這種政治性格強烈的公投型式而言，其是否也必須受到法規範之約束控制的問題，基本上就還有爭辯的餘地。許多論者認為「諮詢性公投」的運作關係重大，因此應有法律保留原則的適用；但是也有論者認為它是非常態的高度政治運作，所以並沒有事先予以規範的必要。不過，就算沒有法制規範的限制，一個成功的「諮詢性公投」所需要的政治條件——行政／立法部門間或主要政黨間的高度共識——恐怕仍是相當嚴苛的。

由於關係到不同的法制結構以及不同的政治背景，有關「核電公投」的型式問題，在比較經驗中並沒有什麼標準答案。不過，如果就政治功能、制度條件以及運作成本的理論分析而言，「諮詢性的公民

投票」應該會是最適於用來解決我國當前核電政策爭議的公投型式。這種作法是有前例可循的：瑞典政府在1980年時，便是在法制沒有事先規範的情況下，就核電政策舉辦「諮詢性的公民投票」，並從而成功地化解了其當時之聯合政府內的各政黨在核電政策上的重大政治紛歧。然而，如果執政黨與在野聯盟就此並無法達成共識，則這個方案的政治前景恐怕將會是相當黯淡的；如果行政部門在未獲國會支持的情況下仍決定逕自發動諮詢性公投，更勢必會引爆劇烈的合法性與正當性危機。可是，這並不意謂著擬議中的「核電公投」因此就必然會胎死腹中。倘若政府能夠積極履行建立公投法制的立法任務，讓人民得以行使憲法所賦予的創制、複決權，則「核電公投」終會有實現的一天。事實上，瑞士以及美國各州的「核電公投」案例，幾乎都是環保人士努力運作「創制」這項公投型式的成果；這些訴求直接民主的議題政治運作經驗，應當也是值得我們參考的。

(3) 公投議題的選擇與設計

我們已大略討論了該如何安排、進行「核電公投」的制度與策略問題，為日後可能的「核電公投」描繪出了初步的輪廓。我們接下來還需要進一步檢討評估可能交付公投之議案的具體內容，為先前勾勒的輪廓注入色彩，才能夠交出一份比較完整的規劃藍圖。

顧名思義，「核電公投」是要將核電政策上的爭議問題訴諸公民投票來決定的。不過，我們所要議決的究竟是整體性的核電政策方向還是特定核能設施的存廢問題？提案是要以政策方案還是以法規原則的形式呈現？這些問題都還需要我們做

出具體的選擇決定。要決定公投議題的對象與形式，其實並不會特別棘手，因為它們相當程度上是取決於我們先前已經討論過的公投型式問題。例如在諮詢性公民投票的場合，公投議案就可以是政策方案的選擇；為了有效解決當前我們所面臨到的政治紛歧與僵局，將公投議案直接聚焦於備受爭議的核四存廢問題，也未嘗不是一種合理可行的作法。可是如果「核電公投」是以人民創制的型式進行的話，則法制上就很有可能會要求公投提案必須具備法案的形式，以避免創制提案流於浮濫；如果提案內容只擬針對特定核能設施的存廢問題，可能還會面臨到「措施性法律」的合憲性爭議。不過，這並不表示一個規範整體核能事業的創制議案不能解決當前我們所面臨到的核四爭議問題；畢竟，一個抽象的規範命題，還是會對相關的具體個案產生作用的。

至於公投議案的內容——不論是政策方案的可能選項抑或是法規原則的具體內涵，顯然都需要我們花比較多的心思去設計與規劃；國外舉辦「核電公投」的眾多案例，對於這項問題的討論，尤其能夠提供給我們豐富的經驗與啟示。在比較經驗中，少數的案例是以「同意或者反對／禁止核能發電」這種命題方式表述公投議案的主要內容。這種說法固然簡單明瞭，但也容易使得「核電公投」導向擁核／反核爭議的零和對決，而且無法進而形塑多數人所能接受的基本共識。就公投結果而言，這類的公投提案絕大多數也都無法得到多數投票者的支持，只有義大利在1987年時舉辦的「核電公投」是惟一的例外。相對於此，多數案例中的公投議題內容，均是附加條件、期間或期限的限定命題；

這類的公投議案多半是針對核能設施的興建或營運設定實體上或程序上的條件限制，也有部分的議案是在確立一定期間內或期限後的核電政策原則（例如「10年內暫停核電廠興建計畫」或「5年後終止核能發電」）。從風險決策的觀點而言，這樣的議案設計方式毋寧是比較合乎風險議題的決策理性的；因為在我們無法確切理解風險、控制風險的情況下，條件式或期間性的細膩決策，本身就是一種可以降低決策錯誤風險的避險措施。就政治運作的決策理性來說，這樣的議題設計無疑也有助於緩和擁核／反核爭議的兩極對立情勢，引導對於政策或法制的理性思辯，並從而促成國民共識的形成。有鑑於此，我們在設計日後「核電公投」的具體內容時，亦當朝這個方向進行思考。

(4) 公投是否比較有利於反核者？

「核電公投」的結果，究竟會將一個國家的核電政策帶往什麼方向？是會有利於核電工業的繼續維持？還是會讓我們與「非核家園」的理想更加接近呢？在時空背景、歷史緣由以及影響因素均不相同的情況下，我們其實很難單從比較案例的統計數字，判讀出公投結果會有什麼特定的傾向。對反核人士而言，要想透過公投機制確立反核取向的政策或法制，無疑會是一場硬戰；畢竟，反核議案獲得公投通過的案例，在比較經驗中仍是少數。不過他們大可不必懷憂喪志，因為只要持續努力宣揚理念，其主張終有可能獲得民意的支持——瑞士在1979年、1984年以及1990年先後舉辦三次「核電公投」，而於最後「凍核」成功的經驗，便是最好的示例。對於贊同核能利用的人士來說，「核電公投」的結果毋寧也可能正當化維持核電利

用的政策；但是他們最好也不要因為比較經驗中其獲得勝利的案例比較多便高興得太早——因為許多研究已經指出，擁核派的勝利往往是以高額的遊說支出作為代價的。不論如何，「核電公投」的結果最終仍必須取決於人民的意向；確實維持公投程序的中立性與公正性，讓人民的意志不致受到扭曲或者操控，則是公投法制的重要任務。公民投票對於核電政策的最大影響，因此並非公投結果究竟是擁核還是反核的問題，而是在於決策機制的民主化與正當化！

五、 結論

釋字第520號解釋雖然存在有許多問題值得檢討，但其中所傳達的一個訊息仍是值得我們傾聽與深思的，那就是：當行政權與立法權因為意見的不同導致憲政出現僵局時，爭議的雙方還是應該本著憲法忠誠的信念，努力溝通協調，維持憲政制度的運作。在停建／續建核四的憲政爭議中，或許便是因為我們有太多侷限於權限本位的思考，太少權限間的相互尊重與溝通對話，才會使得政治僵局一發不可收拾，甚至癱瘓了憲政體制的運作。我們殷切盼望行政當局能夠記取這次核四事件的教訓，以更為圓熟的政治溝通擺脫「少數政府」的執政困局；我們也期許在野聯盟走出黨同伐異的政爭思維，別再倨傲地阻撓新政府對台灣社會既有爭議問題的思辯與檢討。

如果說「倒閣→解散國會→國會提前改選」這種直接訴諸民意的憲政僵局解決機制，是「代議民主制度下解決重大政治衝突習見之途徑」（520號解釋理由）；則將具有重大分歧的政策爭議訴諸公民投票

的作法，同樣亦是如此。在風險決策民主化的理念浪潮下，有關核四的存廢爭議乃至我國未來核電政策的取向，無疑更應該傾聽人民的聲音，在更為廣泛的思辯審議程序中作成決定；事實上，國外已有許多的國家或地區舉辦過「核電公投」，其經驗均值得我們借鏡。我們因此高舉雙手贊成以公民投票的機制解決核電政策上的爭議問題。不過，我們也必須指出，「諮詢性的公民投票」雖然是理論評量上較為適切的選項，可是在政治現實上卻也可能會面臨到相當的困難；行政院必須努力尋求立法院以及在野黨派的支持，否則若逕以行政權發動諮詢性公投，恐怕會引發更多的爭議而無助於解決原即相當分歧的核電政策爭議。倘若「諮詢性公民投票」因為政治因素無法舉行，則以「人民創制」型式進行的「核電公投」，仍不失為一個可行的作法；不過這毋寧還有賴於公民投票法制的儘速確立。我們因此要再次提出呼籲，請立法院儘速制定通過公民投票法，

別再讓人民痴痴等待下去！

關於日後「核電公投」之制度上與策略上的具體規劃，除了上段業已提及的公投型式問題外，我們也藉由對比較經驗的分析與檢討，就公投層級安排與公投議題設定等主要問題，做了初步的討論與評估。我們認為，在風險決策民主化的考量下，就核電議題（不論是整體政策法制或特定設施存廢問題）舉辦全國性的公民投票，於理論上尚無扞格之處；不過，要如何調和全國多數民意與設施所在區域民意間的落差甚至衝突，仍是我們在政治上必須因應處理的困難問題。至於公投議題的具體設計，則不論是就風險決策抑或是就政治運作的理性而言，以附加條件、期間或期限的命題架構公投議案內容，無疑都會是比較適當的作法。不論如何，我們所做的討論與分析，均僅是一種拋磚引玉的初步嘗試；「核電公投」的規劃以及實踐，還需要大家共同參與、共同努力！