

澄社評論 2018-12-10

多數人真的寧要核能也反空污嗎？

邱文聰／中央研究院法律學研究所副研究員

公民投票是一個國家的公民對公共政策的集體價值決定。現行《公投法》更賦予公投結果於一定期間內具有價值鎖定的法律拘束力。然而一如法律的意義須透過法律解釋予以確認，公投結果也一樣有待解釋。但解釋終究不能咬文嚼字刻意耍賴，也不能望文生義過度解讀。「反空污」與「以核養綠」兩案公投通過的意義，都必須被放置在公投效力期限的制度框架中，小心予以界定。

若不考慮公投效力的期限問題，「平均每年至少降低 1%火力發電量」的「反空污」方法，雖可讓火力發電量佔比在 2025 年減為 79.2%，讓空污量較今年少 6.8%。但以目前核能除役與替代能源的發展進程，「反空污」到 2022 年起就會出現供電缺口。火力發電若不分燃煤與燃氣均只減不增，替代能源又尚未能補足供電缺口，在多重限制下，「反空污」與主張廢除《電業法》2025 年非核期限的「以核養綠」案雙雙通過的結果，似乎意味台灣多數民意在「非核家園」與「反空污」二者間，選擇後者。

自行衍生民意擁核

只不過，若為了減肥而下決心逐餐減量 1%，卻未區分該減的食物，以致長時間下來雖稍微瘦身，蛋白質卻嚴重攝取不足時，為免肌力不足的方法，似乎只剩下以號稱低卡的能量棒全面代替正餐，但這真的代表即使能量棒中的高果糖可能使三酸甘油酯上升而增加心臟病風險，我們也仍會在所不惜選擇減肥嗎？

事實上，「反空污」與「非核」從未在這次公投中正面對決。「移除非核 2025 年期限」，雖可能出於擁核民意，也可能只想讓非核進程有更多彈性。在公投主文欠缺擁核或廢核的明文對比下，只有江湖訟師才會在主文要求廢除《電業法》的非核期限外，自行衍生出多數民意擁核的結論。

而「逐年降低火力發電」案無條件追求「反空污」的結果，似乎與「非核家園」存在無從解消的緊張關係，但公投主文從未要求公民必須在接受空污和接受核能二者間擇一取捨，則公民投下同意「反空污」一票時，能說就是放棄「非核」？更大的問題在於，上述「反空污」與「非核家園」間的價值衝突與能源規劃的兩難情境，相當程度是刻意忽略公投通過之效力其實有法定期限，所製造的假議題。

《公投法》第 30 條第 5 項與第 6 項規定，「經複決廢止之法律，立法機關於 2 年內不得再制定相同之法律」、「經創制之重大政策，行政機關於 2 年內不得變

更該創制案內容之施政」。公投通過的效力期限主要著眼於民意可能隨時間改變。

又受限於一案一事項與全有或全無的投票規則，公投一般也無法如立法程序，在提案中附加考慮相對周詳的條件或擬定完整配套。從而即使公投有價值鎖定效力，終究不應毫無期限地架空立法與行政權。「反空污」案在未細緻區分燃煤與燃氣發電對空污的不同影響下，自始剝奪了以空污危害遠低於燃煤的燃氣發電，取代燃煤和核能的選項。

因此，在「反空污」公投通過後 2 年內，行政機關固然受到「每年至少降低 1% 火力發電」的嚴格拘束，並不意味 2 年後，不能以當時存在的科技，在至少同樣滿足「反空污」要求的前提下，為供電需求找到最佳的出路。同樣地，立法機關固然在「以核養綠」公投通過後 2 年內，不能再以立院多數制定 2025 年非核期限的法律，也並不意味 2 年後，不能重新審視能源科技與產業發展的實際狀況，做出更符合當時民意的決定。

法定效力只有 2 年

事實上，在公投通過之效力限於 2 年的情況下，若第 3 年起已有無須犧牲供電，卻優於每年火力發電降 1% 之減污效果的「非核」發電手段，使 2025 年的減污率超過 6.8% 時，豈有繼續自絕於該等發電方法的必要與正當性？

公投通過後法定的 2 年效力，既已解除了不顧實際減污成效、只求無限期減量火力發電所造成的虛假供電困境，就不要再讓「寧要核能，也拒空污」的論調，假多數公民之名繼續攪和了。

<https://tw.appledaily.com/headline/daily/20181210/38202017/>