

## 調 查 意 見

一、中選會辦理黃士修君領銜提出「您是否同意核四啟封商轉發電？」全國性公投案，按核四「啟封」乃停止現有之封存政策，性質上屬於重大政策之複決，而啟封興建完工後，並不一定能商轉發電，需待原能會確定符合安全管制、審核同意，發給運轉執照後，方能啟動「商轉發電」，因此性質上並非複決，乃屬於重大政策之創制，故該案實質上包含二個政策事項，依公投法第9條第6項之規定，不得合併為一案辦理公投；且實務上該二個政策事項之興辦，相隔時程至少需7至10年以上，另有4項外在因素其時程皆無法確實掌控評估。現階段將該二個政策事項合併為一案辦理公投，其中即包含核四廠興建完工後之核能安全認定，然核安並非可用公投決定，此乃抵觸核子反應器設施管制法第6條第1項強制規定：

(一)核四廠建廠申請、展期申請及行政院宣布停工封存之經過：

1、台電公司前於86年10月16日向原能會提出核四廠建廠執照之申請，原能會針對核四廠建廠執照初次申請，係依原子能法及原子能法施行細則相關規定辦理<sup>1</sup>，而於88年3月17日核發核四廠之建廠執照。台電公司後續分別於93年、98年及102年三度提出核四廠建廠執照之展期申請，原能會鑒於

---

<sup>1</sup> 此後台電公司申請核四廠建廠執照展延，原能會則依據92年公布施行之核子反應器設施管制法及相關子法進行審查，該法及其子法於制定時，已將原子能法涉及核子反應器設施建廠相關要求納入。

該工程相關技術及設計仍維持在原申請建廠執照時通過審查之「初期安全分析報告」範圍內，經認符合法規要求及審查重點後，同意核四廠建廠執照展期申請，相關申請歷程如下表：

申請目的	台電公司申請日期	原能會核發日期	核四廠建照期限
初次申請建廠執照	86.10.16	88.3.17	94.12.31
第一次展期	93.12.24	94.12.23	99.12.31
第二次展期	98.12.21	99.11.8	103.12.15
第三次展期	102.12.10	103.11.26	109.12.31

資料來源：原能會

2、由於核四廠籌建以來，國人對於核能安全之重大疑慮始終無法消除，且地方政府就核污染與核廢料處置等環保議題，亦未能取得共識及解決途徑，而各類民眾陳抗事件更從未曾停歇。為此，行政院前院長江宜樺於103年4月28日召開國際記者會宣布核四停工，據行政院當日主動發布之新聞稿，內容略以：

- (1) 核四停工並非停建，為下一代保留一個選擇權，並儘速召開全國能源會議。
- (2) 核四停工不等於停建，政府並未變更重大政策，而是依據102年2月26日朝野黨團協商結論辦理。
- (3) 國民黨在103年4月24日立法院黨團大會做成決議：「核四完工，通過安檢後，不放置燃料棒、不運轉。日後核四是否運

轉，必須經公投決定。」103年4月27日馬總統召開執政縣市首長會議，達成兩點共識：第一，「核四一號機不施工、只安檢，安檢後封存；核四二號機全部停工。」第二，「儘速召開全國能源會議，以確保未來供電無虞。」

- (4) 政府採取的做法，是希望能夠替下一代保留能源選擇的空間。
- (5) 將來核四如果要繼續運轉，必須先辦理公民投票，在結果尚未出來前，行政部門不會向立法院提出追加預算案。

3、至105年7月29日立法院第9屆第1會期第1次臨時會決議：「核四封存計畫……不可再編列封存預算，105年度啟動研擬廢止核四計畫，106年度起僅以最少經費與人力保管廠區及相關設備，直至核四廢止。」核四遂進入目前資產維護管理階段。

4、其後，107年1月30日立法院第9屆第4會期第1次臨時會決議：「……請經濟部向立法院經濟委員會提供核四轉型及核燃料處理專案報告，並規劃於109年底前全數移出核四燃料棒。」嗣台電公司依照前揭立法院決議，規劃自107年起分3年8批次送回原廠，預計109年底可全數運完。

(二)黃士修君領銜提出「您是否同意核四啟封商轉發電？」公投案及中選會審議辦理經過：

1、黃士修君於108年3月4日向中選會提出全國性公民投票案，其檢具主文「您是否同意核四啟封商轉發電？」(13字)、理由書(1,773字)及提案人名冊正本、影本各1

份。經中選會審核符合公投法第9條第1項至第3項規定；提案人數計3,961人，已達最近一次總統、副總統選舉選舉人總數萬分之一以上（按第14任總統副總統選舉選舉人總數為1,878萬2,991人，本項公投提案人人數應達1,879人以上），亦符合公投法第10條第1項規定，且其主文與理由書意旨尚屬相符。

- 2、另因提案人黃士修君自行定位本項公投案為「重大政策之創制」案，中選會參考經濟部108年2月20日新聞稿說明：「核電延役或重啟確有其客觀事實困難，目前對核電的依賴並不高(107年核電占比僅10.1%)，政府目前正在努力開發低碳燃氣發電，以及再生能源作為未來供電主力，電是大家要用，希望社會各界全力支持太陽光電、風力發電、燃氣機組及天然氣接收站的各項開發計畫如期如質完成，依目前能源政策可同時兼顧降低空污及減少排碳，也可確保未來供電穩定及降低未來電力供給不確定風險，係以不重啟核四為現行政策。」是中選會認為本案究屬重大政策之「創制案」或「複決案」，仍有釐清之必要；另本提案內容是否不能瞭解其提案真意？本案是否為「一案一事項」？本案主文「您是否同意核四啟封商轉發電？」與宋雲飛君107年領銜提出之主文「您是否同意：核四啟用商轉發電？」是否為「同一事項」？爰以上4項疑義，均一併予以提報中選會委員會討論。

- 3、案經中選會108年3月19日第527次委員會審議後決議略以：本項公投案之定性為「重大政策之創制」；提案內容尚無不能瞭解其提案真意之情形；提案既旨在啟封核四並為商轉發電，應認係為「一案一事項」；且本提案與宋雲飛君107年之提案僅1字及1個標點符號之差，應為「同一事項」。又中選會認為本項公投案並無公投法第10條第3項應命補正之事由，無舉行聽證會之必要，故決議：「審查通過，依公投法第10條第4項規定函請戶政機關於15日內查對提案人。」
- 4、108年3月22日中選會函請臺北市文山區戶政事務所辦理提案人名冊查對。108年4月2日臺北市文山區戶政事務所函報提案人名冊查對結果，查對結果符合規定之提案人數計3,536人，已達公民投票法第10條第4項規定之人數以上。108年4月9日中選會函請提案人之領銜人領取連署人名冊格式，並函請立法院、行政院於文到次日起30日內向該會提出機關意見書。同日提案人之領銜人委託陳瑋希女士前來中選會領取本案連署人冊格式，連署日期自108年4月10日起至108年10月9日止。
- 5、108年10月9日提案人之領銜人向中選會提出連署人名冊正、影本各1份。108年10月14日中選會依連署人設籍所在地函請臺北市士林區等238個戶政事務所辦理連署人名冊查對作業。108年12月13日連署人名冊查對結果經中選會第537次委員會議審議

通過，同日公告全國性公民投票案第17案「您是否同意核四啟封商轉發電？」成立。依108年6月21修正施行之公投法第23條第1項規定，本項公投案將俟110年8月第四個星期六舉行公民投票。

(三)核四「啟封」乃停止103年行政院宣佈之封存政策，性質上屬於「重大政策之複決」，而核四目前尚未完工，完工後是否可以安全商轉仍未可知，與「啟封」乃完全不同事項，因此「商轉發電」性質上屬於「重大政策之創制」，故本項公投案實係一提案兩事項，依公投法第9條第6項規定，二個政策事項不得合併為一案辦理公投：

107年1月3日公布施行之公投法第9條第6項規定：「公民投票案之提出，以一案一事項為限。」揆其立法意旨乃為期連署人對於公民投票案，能明確表達其連署意願，並使人民易於理解辨識，以便能投出真正的民意，亦有助於要求權責機關執行必要處置，或由立法制定符合立法原則之法律。

又公投法第2條第2項規定：「全國性公民投票，依憲法規定外，其他適用事項如下：一、法律之複決。二、立法原則之創制。三、重大政策之創制或複決。」按所謂立法原則、重大政策之「創制」，乃公民藉由投票方式，就公民提議之該等事項表示意志，督促政府採取積極作為使其實現，概念上，係從無到有之制度；而所謂法律、重大政策、憲法修正案之「複決」，則係公民藉由投票就其代表機關所通過之法案或進行中之政策，行使最

終決定權，乃就既存之法案或政策決定是否繼續存續（廢止或否決）之制度，是就法律或重大政策提案複決者，必然是反對行將通過或已然通過之法律或重大政策（最高行政法院105年度判字第127號判決意旨參照）。

經查行政院前於103年4月28日宣布核四封存，在安檢完成後，不放置燃料棒、不運轉，日後啟用核四必須經公投決定。依照上揭最高行政法院之判決意旨，核四「啟封」性質上屬於「重大政策之複決」公投；而核四兩部機組均未完工，且施工進度不一，故所謂「商轉發電」係於核四後續興建完成後，另一階段之獨立事項，性質上屬於「重大政策之創制」。質言之，「啟封」是停止此前行政院「封存」的決策，屬於「複決」概念；而「商轉發電」則是從無到有，屬於「創制」概念，故本案實係一提案兩事項，亦即實質上包含二個政策事項：「啟封」與「商轉發電」，依公投法第9條第6項規定，二個政策事項不得合併為一案辦理公投。

(四)核四「啟封」與「商轉發電」二個政策事項之興辦，就實務上而言，可預估時程之各種工程、測試、審查...，相隔時程至少需7年至10年以上，此外尚有4項外在因素其時程皆無法掌控估算，現階段將該二個政策事項合併為一案辦理公投，業已牴觸核子反應器設施管制法強制規定。

另據經濟部查復，外界對核四重啟過於樂觀，政府思考核四是否重啟是採歸零思考，除了重視重啟的工程可能性外，因安全

的課題窒礙重重且難以突破，才是核四重啟困難的關鍵。其重啟要徑工作包括下列4項外在因素，其個別時程難估算且無法掌控(費時N年):(1)與奇異公司重啟合約談判困難。(2)安全數位儀控系統面臨汰舊更新與備品取得困難。(3)廠址地質需重新調查確認是否符合建廠耐震設計需求？或可辦理耐震補強續建？(4)預算送立院審查、工程施作需向地方政府申請水保、原能會審查重啟計畫與核准建照等多項無法掌控之外部不確定因素。若核四廠1號機重啟，除上述4項外在因素無法掌控(N年)外，其餘可掌控技術面工項至少需7年：包括福島安全強化工程及已拆卸設備回裝與試運轉測試(4年)、機組啟動測試(1年)、原能會針對各項測試及申請的審查(2年)。

然據原能會謝曉星主委表示，上述時程至少需10年以上。由上述權責機關之說明可知，核四「啟封」與「商轉發電」二項政策事項，不僅相隔時程至少需7至10年以上，且尚有4項外在因素無法掌控，尤其地方政府對於核廢料儲存廠址拒不辦理公投，導致核廢料迄今仍儲存蘭嶼，而無法遷出，致核四可否「啟封」更屬遙遙無期。

申言之，核四任何一部機組果能興建完工，依核子反應器設施管制法第6條第1項規定：「核子反應器設施興建完成後，非經主管機關審核其終期安全分析報告、興建期間之檢查改善結果及系統功能試驗合格，不得裝填核子燃料。裝填核子燃料後，非經主管



機關審核其功率試驗合格，並發給運轉執照，不得正式運轉。」亦即縱使核四任何一部機組能興建完成，原能會與台電公司仍須依此攸關人民生命財產的核能安全的強制規定辦理。唯有原能會通過終期安全分析報告、興建期間之檢查改善結果及系統功能試驗合格，經裝填核子燃料審核其功率試驗亦獲合格，依法有權發給運轉執照時，才有可能透過重大政策之創制性公投，再次由人民決定是否讓核四機組「正式運轉」（即提案人所稱「商轉發電」）是以，現階段依法不宜將核四「啟封」與「商轉發電」二個政策事項合併為一案辦理公投。除非立法院將上述核能安全把關機制之法條予以廢止，否則，本項公投即已牴觸上開核子反應器設施管制法強制規定。

- (五) 綜上所述，按核四「啟封」乃停止現有之封存政策，性質上屬於重大政策之複決，而啟封興建完工後，並不一定能商轉發電，需待原能會確定符合安全管制、審核同意，發給運轉執照後，方能啟動「商轉發電」，因此性質上屬於重大政策之創制，故該案實質上包含二個政策事項，依公投法第9條第6項之規定，不得合併為一案辦理公投；且實務上該二個政策事項之興辦，相隔時程至少需7-10年以上，另有4項外在因素無法確實掌控。現階段將該二個政策事項合併為一案辦理公投，其中即包含核四廠興建完工後之核能安全認定，然核安並非可用公投決定，此乃牴觸核子反應器設施管制法第6條第1項強制規

定。

二、有關重大政策之創制如經通過，係由權責機關為實現該公民投票內容之必要處置，權責機關既為法律之執行者，自當依法行政，於法的規範下具體落實。故重大政策創制案有無違反法律強制規定，導致權責機關無法實現該公民投票案內容，自應列為聽證議題予以釐清。惟查本項公投提案人之理由書所載事項，中選會係於通過公投案「成立」決議後方行文相關機關，今業由經濟部查復多處與事實不符，並經該部評估核四重啟並不可行。另據原能會網站公開資訊顯示，核四1號機系統功能試驗尚未完成，核四2號機更未進入測試階段，足徵本項公投案理由書稱核四已通過系統試運轉測試，亦顯非事實。

本項公投案中選會未主動上網搜尋瞭解並函請經濟部、原能會等權責機關查復說明，致中選會委員於資訊不足或錯誤資訊下，並未要求提案人補正或依公投法第10條舉行聽證會，即對該公投案做成決議。是本項公投案通過後，會否因違反相關法律強制規定，致權責機關無法為實現該公投案內容之必要處置，殊堪可慮。

基此，本項公投案中選會允應舉辦聽證會，邀集各權責機關、相關領域專家學者及利害關係人(包括緊急應變計畫區內民眾及代表)共同檢視釐清，並請領銜人就提案之主文及理由書為適切之補正，再交付公民投票，始為正辦。惟該會委員會逕以宋雲飛領銜提出之公投案其主文與本提案之主文僅一字一標點

符號之差，完全無視兩案理由書實質內容存在極大差異與錯誤，亦無視宋案聽證會並未邀請任何利害關係人等疏失，即率爾決議本項公投案不需舉辦聽證，漠視地方心聲與利害關係人之權益，不利於我國直接民主之正向推展，實有怠忽之咎：

- (一)我國公投法之公投，其效力等同一般法律，故一般均將「重大政策創制案有無違反法律強制規定」列為應舉行聽證會之事項：

按107年1月3日修正施行之公投法第10條第3項規定，公投提案有以下4種情形之一，應先舉行聽證會：1.提案非第2條規定之全國性公民投票適用事項。2.提案有第32條規定之情事（2年內就同一事項重行提出）。3.提案內容不能瞭解其提案真意。4.非一案一事項（同法第9條第6項）。按「聽證」係於行政程序法作一般規範，而公投法另就公投提案聽證作特別審查程序之規定，故上開4種情形，依公投法第10條第3項規定，係「應」辦理聽證會之事項，上開以外事項，自仍得依行政程序法之規定舉行聽證，固不待言。又我國公投法之公投，其效力等同一般法律，故一般均將「重大政策創制案有無違反法律強制規定？」列為應舉行聽證會之事項。

又「所謂立法原則、重大政策之『創制』，乃公民藉由投票方式，就公民提議之該等事項表示意志，督促政府採取積極作為使其實現，概念上，係從無到有之制度。所謂法律、重大政策、憲法修正案之『複決』，係指公民藉由投票就其代表機關所通過之法案或進行

中之政策，行使最終決定權，乃就既存之法案或政策決定是否繼續存續（廢止或否決）之制度，是就法律或重大政策提案複決者，必然是反對行將通過或已然通過之法律或重大政策。」（臺北高等行政法院103年度訴字第1559號判決參照）是重大政策之創制如經通過，係由權責機關為實現該公民投票內容之必要處置，權責機關既為法之執行者，自當依法行政，於法的規範下具體落實，自無在違反法律強制規定下進行之理。如有違法疑慮，則應提立法原則之創制公投而非重大政策之創複公投，此屬公投是否適格問題，自當列為聽證議題予以釐清。

（二）公投法第30條第1項第3款規定：「有關重大政策者，應由總統或權責機關為實現該公民投票案內容之必要處置。」中選會亦曾列為應舉行聽證會之事項：

- 1、林德福君107年4月24日所提「為國民健康，降低燃煤發電引發之空氣污染以及碳排放，您是否同意確立『停止新建、擴建任何燃煤發電廠或發電機組（包括深澳電廠擴建）』之能源政策？」全國性公民投票案，中選會於107年5月24日（星期四）上午9時30分至11時30分辦理聽證時，即將之列為聽證議題。其緣由為深澳燃煤發電廠之擴建計畫，係以新型燃煤發電廠（高功率低汙染）取代舊有燃煤發電廠，以較少數量之新型燃煤發電廠取代現有多數老舊燃煤發電廠，逐年降低燃煤發電比例，並預計於2025年達到燃煤發電占比30%之政

府能源政策目標。本公投案果若通過，新型燃煤發電廠或發電機組無法建造或擴建，現有舊型燃煤發電廠無法淘汰，加上再生能源尚未成熟，國人對核能發電廠反彈聲浪亦巨大，則權責機關應如何依公投法第30條第1項第3款為必要之處置，以確保全國各地工業或民生用電穩定，故將之列為聽證議題。

2、賴士葆君107年4月18日所提「您是否同意建立重大政策—政府啟動對日談判時，不應以開放進口受核災影響之日本福島及其周邊五縣市之食品為條件？」全國性公民投票案、另曾銘宗君107年4月25日所提「你是否同意建立重大政策—為改善空氣汙染，減少由火力發電廠所排放PM2.5對國民健康之危害，政府應將火力發電量占比，逐年減少直至火力發電量占比低於60%為止？」兩件全國性公民投票案，中選會亦曾將權責機關應如何依公投法第30條第1項第3款為必要之處置，列為聽證議題。

3、基上，我國公投法之公投之效力既等同一般法律，故重大政策創制案如有違反法律強制規定，致權責機關無法為實現該公民投票案內容之必要處置之疑慮時，自應透過聽證會之程序予以澄清，並由領銜人就提案之主文及理由書為必要之補正，始再交付公民投票，方屬正辦。

(三)本項公投案之理由書所載事項，不僅多處與事實不符，且權責機關倘公投案通過後，是否因違反法律強制規定，致無法為實現該公

投案內容之必要處置，而有待商榷之處甚多：

查中選會第527次委員會審議時徒以：

「宋雲飛領銜提出之公投案業曾舉行聽證，並經補正釐清相關爭點，補正後之主文與黃案所提主文只有一字一標點符號之差，過往宋案經補正後既已合於下一階段戶所查對要件，黃案主文意旨與其既無差異，自無為相異處理之必要。」故決議依公投法第10條第4項規定，將黃案逕付下一階段之查對。惟查，宋雲飛領銜提出之公投案經補正後之主文與黃案所提主文固僅有一字一標點符號之差，然參照兩提案之理由書則有極大之差異。按公投案之「主文」囿於字數受限，如欲瞭解公投案通過後，是否因涉及違反法律強制規定，致無法為實現該公投內容之必要處置之虞，仍應從提案之理由書實質內容加以檢視，始能有效釐清；況本項公投案之理由書所載事項，業由經濟部查復多處與事實不符，且經評估核四重啟並不可行，分敘如下：

1、黃士修君公投提案之理由書所載，經濟部業已澄復多處與事實不符：

(1) 核廢料是假議題

公投提案理由書稱：

「蘇貞昌院長以核廢料無法處理為由，全面封殺核電。……美國的核廢處理技術，連放射性更高的軍用核廢料都能處理，怎可以說核電廠廢料都無法處理，顯然在核四案上故意做誤導。……使用過核燃料97%仍是可利用的能源，未來300年內，如果有需要，可以將核廢料

拿出來做再處理，作為新世紀的主要能源供應。」

※經濟部澄復：

用過核燃料再處理費用昂貴且萃取製成的MOX(Mixed Oxide Fuel，鈾鈾混合核燃料)，燃料製造費用較全新的傳統核燃料高出許多，不符經濟效益，現已少有國家採用。用過核燃料再處理後體積雖可降至原用過核子燃料的20%~25%，但仍有高低放射性廢棄物需運回國內處理，還是要面對最終處置的難題。

(2) 核四重啟不需6年

〈1〉 公投提案理由書稱：

蘇貞昌院長宣稱，核四重啟必須6至7年。前核四廠長王伯輝投書媒體反駁，當時給院長講稿的人，一定是為了「反核的政策」量身打造的。只要有決心，二年內可以放燃料發電，三年內做完熱測試就可以商轉。

※經濟部澄復：

政府除了重視核四重啟的工程可能性外，對安全的課題困難重重難以突破，才是核四重啟困難的關鍵。重啟工作包括下列4項外在因素，其個別時程難估算且無法掌控(N年)：1. 與奇異公司重啟合約談判困難。2. 安全數位儀控系統面臨汰舊更新與備品取得困難。3. 廠址地質需重新調查確認是否符合建廠耐震設計需求？或可辦理

耐震補強續建。4. 預算送立院審查、工程施作需向地方政府申請水保、原能會審查重啟計畫與核准建照等多項無法掌控之外部不確定因素。除上述4項外在因素無法掌控(N年)外,其餘可掌控技術面工項至少需7年:可掌握之工程項目包括福島安全強化工程及已拆卸設備回裝與試運轉測試(4年)、機組啟動測試(1年)、原能會針對各項測試及申請的審查(2年)。

〈2〉 公投提案理由書稱：

核四燃料棒大多數都還在廠區，送往美國的少數燃料棒，也隨時可以運回。至於台電與美國GE公司的修約，取決於雙方誠意和商譽，若政策是啟動核四，很快有結果。

※經濟部澄復：

《1》 外運依據及必要性：燃料外運係依據立法院107年決議「……請經濟部向立法院經濟委員會提供核四轉型及核燃料處理專案報告，並規劃於109年底前全數移出核四燃料棒。」辦理，依燃料原廠家建議，燃料已超過保固期，且屬客製化產品，無法移作他用，故需運回原廠處理。

《2》 規劃3年運回原廠：配合原廠裝運燃料之特殊容器數目有限，需分8批次送回原廠，目前已送出4批次，預計109年底全數運完。



《3》燃料並非核四重啟關鍵：台電公司務實盤點核四若重啟，至少需7+N年，燃料並非核四重啟關鍵，立法院未有新決議前，仍將繼續辦理燃料外運。

〈3〉公投提案理由書稱：

核電廠初發執照是40年，核一二三廠原始儀控設計為類比系統，都可以抽胎換骨為數位儀控，全新的核四廠皆採用數位設計，國內外皆可做商業級和核能級產品檢證，怎麼可能有找不到備品的問題？

※經濟部澄復：

《1》核四儀控系統採用數位儀控設計，該等設備出廠近20年，其部分設備之模組卡片已停產，如欲再採購相關備品組件，則需再洽原設備供應廠家，另尋替換之零組件並重新設計其模組卡片，以重新執行相關驗證測試。有關核能同級品檢證部分，核四需依循原能會84年1月27日核備之「龍門計畫核島區設備採用核能同級品零組件之立場」辦理，亦即核四計畫安全相關設備不允許使用商業級檢證零組件，除非廠家能提出該安全級零組件來源已無法取得之充分證據，及舉證所提商業檢證之零組件其品質及性能均等同或更高於原來組件。

《2》另依原能會於97年10月23日修正

(97)會核字第0970017212號公布修正「核能同級品零組件檢證作業及檢證認可管理辦法」，明定除第五條之一規定核子燃料組零件、控制棒組件、反應爐冷卻水壓力邊界組件，不得採用核能同級品零組件外，其餘需經報准後方可使用，並依此辦法第4條之規定向國內外合格廠商採購同級品零組件或委託執行檢證作業並接受主管機關之檢查，故以上均需逐案向原能會申請使用核能同級品許可，經審查同意後，個案才能進行採購或依檢證程序進行檢證成為核能同級品。

《3》依台電各核廠統計資料，核一廠儀控系統，23個安全系統僅2個改為數位系統、34個非安全系統僅14個改為數位系統；核二廠儀控系統，22個安全系統僅5個改為數位系統、48個非安全系統僅27個改為數位系統；核三廠儀控系統，20個安全系統僅2個改為數位系統、57個非安全系統僅17個改為數位系統。

(3) 核四活動斷層謊言

〈1〉 公投提案理由書稱：

反核人士宣稱，核四有活動斷層，違反美國NRC法規，其中又以台大地質系教授陳文山為首。然而，根據中央地質調查所《核能電廠的區域地質概況》，核四地質區未發現活動

斷層，最近的活動斷層為山腳斷層，遠在35公里之外。廠址周遭的澳底斷層、貢寮斷層、枋腳斷層與屈尺斷層等，80萬年以來，已不屬於活動斷層。

〈2〉經濟部澄復：

《1》原能會於103~105年以核安角度平行檢視「核四地質調查安全評估報告」並提出安全評估報告，要求台電公司須調查海域線型性質及與陸域斷層(含S斷層)關連性，並補充海域調查所發現諸線型構造與歷史地震關聯性，以及判釋線型8或海域線性與過去在此一區域所發生地震海嘯的關係。

《2》台電公司後續相關調查工作，因核四封存而暫停執行。經送請地調所彙整近年國內各單位調查資料審議，該所於108年9月2日召開之「核四廠區附近海域地質資料討論會」中，始判定局部斷層之間相連與部分斷層具有活動性。

〈3〉另，本院108年10月31日亦曾提案糾正台電公司、經濟部（派查文號：1070800529），略以：

《1》台電公司雖於55年、57年、69年調查評估核四廠(龍門電廠)廠址8公里(5英哩)範圍內之主要斷層，包括屈尺斷層、澳底斷層、雙溪斷層、貢寮斷層、枋腳斷層及蚊子坑斷層等，尚非美國核能管制委員會

「核能電廠地震與地質選址準則」所規定之能動斷層。然90年代國內學術界已發現，臺灣北部區域的大地構造為拉張構造環境，正斷層即為活動斷層，台電公司卻長期忽略這些陸域斷層以及向海域延伸的可能性，致未能及時發現並評估海域斷層對核能電廠的影響。福島核災後，立法院決議要求核能電廠進行地質總體檢，經濟部及台電公司遂於102年及103年共計以2,500萬餘元經費完成相關地質調查，惟該等地質調查報告既引用經濟部中央地質調查所98年報告的附圖，報告中並載明核四廠外海存在一條長約90公里的活動正斷層，此事實攸關核四廠安全甚鉅，卻未全面進行深入調查及討論，核有違失。

《2》核四廠在申請建廠前已發現兩反應爐間存在有「低速帶」，廠區內有許多不連續剪裂結果或擾動帶，雖經中華民國地質學會調查結果認為對地質穩定度沒有太大的影響，然於建廠期間又發現剪裂密集帶，台電公司對此本質上為斷層之地質弱帶不僅未進一步深入探查，反而於報告中將這些斷層以「低速帶」、「S構造」等名詞模糊稱之，且於地基開挖時未特別注意地質情形，逕以混凝土回填，顯有

混淆視聽及規避審查之嫌，實有未當。

《3》台電公司委外辦理地質調查顯未將調查所得之原始資料建檔保留，致屬於國家資產的寶貴原始資料四散於委外單位手中，最後甚至不知所終，對日後的研究或監督皆極為不利。此外，台電公司未能參酌評估既有的調查資料，一再重複調查仍無法補足闕漏資料，其委外地質調查程序及資訊整合、保存作業明顯不夠嚴謹，亟待建立專業的委外調查標準作業程序(SOP)。

《4》台電公司辦理核四廠如此重大工程，卻未依工程慣例在開挖面做完整地質測繪，導致開工後仍爭議不斷；該公司雖具備地質專業人才，卻分散各處室，恐難發揮地質專業能力，均有待改善。

## 2、核四重啟據經濟部最終評估並不可行：

中選會於108年4月9日來函請行政院就本案提案人所提公投案提出意見書，經行政院秘書長轉請經濟部會同環保署及原能會研擬意見書。經濟部嗣將意見書於108年4月26日函送行政院秘書長，行政院秘書長於108年5月9日函送中選會，內容重點以：經重新評估檢討核四重啟的可行性，重啟面臨與原承攬商GEH公司談判修約、數位儀控汰換更新困難等瓶頸需突破，克服瓶頸(N年)後至少還要6~7年重啟工作流

程，包括辦理福島安全強化工程、拆卸設備回裝並完成測試、機組熱測試等工作需要4~5年，此外還需確認核四廠地質條件安全無虞及面臨核廢料處置問題迄今無法取得社會共識等，爰評估結果核四重啟並不可行。

(四)據原能會網站公開資訊顯示，核四1號機系統功能試驗尚未完成，至核四2號機更未進入測試階段，益徵公投理由書稱核四已通過系統試運轉測試，顯非事實：

- 1、本項公投案領銜人黃士修君所提理由書之第1段「它和他的們故事」第3小段稱：「2014年，核四通過系統試運轉測試，拼裝車謠言不攻自破。……」惟經本院查詢原能會網站「龍門電廠1號機燃料裝填前應完成事項清單」第38項之「系統功能試驗報告（試運轉測試）」之「龍門電廠1號機系統功能試驗報告提送日期及原能會審查情形」<sup>2</sup>顯示（詳附件），相關審查事項多達187項次，其中已提送報告數178項，已同意報告數155項，亦即仍有多達32個項次未提送報告或未獲原能會同意，包含「高壓爐心灌水系統」、「安全系統邏輯控制」、「反應爐壓力槽系統洩漏測試」、「緊要多工傳輸系統」、「反應器保護系統」、「緊要交流電力系統」、「緊急柴油發電機系統」、「C4匯流排(DIV. III)喪失電源測試及之後發

<sup>2</sup>

[https://www.aec.gov.tw/share/file/regulation/-tMmqpmSBzWEyHJ6ZSnZw\\_.pdf](https://www.aec.gov.tw/share/file/regulation/-tMmqpmSBzWEyHJ6ZSnZw_.pdf)  
f（瀏覽日期：109年7月5日）

生冷卻水流失事故測試及5個有關「消防系統」事項，上開攸關運作安全之測試事項均停留於「停止審查」狀態。是以，核四一號機之系統功能測試（試運轉測試）根本尚未完成，至核四二號機更未進入測試階段。此益徵本項公投案領銜人黃士修君所提理由書稱2014年核四通過系統試運轉測試等情，顯非事實。對此一早已公布於原能會網站之公開資訊，且稍經上網閱覽即可明晰之事項，中選會未能主動搜尋瞭解並函請原能會適時對外澄清說明，以釐清爭點並協助提案人之領銜人進行必要之補正，並導致民眾無法獲得核四現況之正確資訊。

2、再者，核四廠任何一部機組果能興建完工，尚應依核子反應器設施管制法第6條第1項規定，由主管機關審核其終期安全分析報告、興建期間之檢查改善結果及系統功能試驗合格，不得裝填核子燃料。裝填核子燃料後，非經主管機關審核其功率試驗合格，並發給運轉執照，不得正式運轉，已如前述。故本案公投經濟部及台電公司是否因受限於核子反應器設施管制法強制規定，致無法為實現該公投案內容之必要處置，是有待檢視之處甚多，中選會自應舉辦聽證會予以釐清，而非任由該公投提案交付公投，再由權責機關於核四重啟後，因無法通過相關法律強制規定，導致相關重啟興建之鉅額公帑再次虛擲耗費。

(五)宋雲飛所提公投案雖辦理聽證會，然並未通

知任何利害關係人，而本項公投案因中選會未辦理聽證，故亦未通知具有高度利害關係之核四緊急應變計畫區內民眾代表與會，漠視地方心聲與利害關係人之權益：

- 1、依修正前公民投票法第10條第3項規定，公民投票提案非第2條規定之全國性公民投票適用事項、違反第32條2年內不得就同一事項重行提出之規定、提案內容不能瞭解其提案真意或違反第9條第6項公民投票案之提出以一案一事項為限之規定，主管機關命補正前應先舉行聽證會，以釐清相關爭點並協助提案人進行必要之補正。為使全國性公民投票案之聽證進程序有所遵循，參據行政程序法第54條至第66條之聽證規定，訂定全國性公民投票聽證作業要點。

按聽證之目的，係在提供全國性公民投票案提案人之領銜人及利害關係人陳述意見、提出證據及發問之機會，以釐清相關爭點並協助提案人之領銜人進行必要之補正（第2點）。中選會舉行聽證前，依行政程序法第55條所定應載事項，以書面通知提案人之領銜人、已知之利害關係人及其他受邀出席者，並應於該會公佈欄及網站公告（第4點）。為使聽證順利進行，必要時，中選會得於聽證期日前，通知提案人之領銜人及已知之利害關係人，就下列事項舉行預備聽證：（一）議定聽證程序之進行。（二）釐清爭點。（三）提出有關文書及證據。（四）其他與聽證有關之事項。



預備聽證之進行，應作成紀錄（第5點）。

2、按核子事故緊急應變法第2條第5款規定之「緊急應變計畫區」：係指核子事故發生時，必須實施緊急應變計畫及即時採取民眾防護措施之區域。申言之，核電廠發生事故時，可能造成影響的區域，因事故的型態和大小而異，然而越靠近核電廠的民眾可能受到輻射污染的風險越高，因此基於風險管理的理念，與「防災重於救災、離災優於防災」的原則，平時就應在核電廠鄰近劃定一區域預作應變的規劃與準備，當萬一事故發生時，才能即時採取有效的民眾防護措施，此區域即所謂「緊急應變計畫區」。查原能會參考日本福島核電廠事故，以及考量與核一、核二、核三廠緊急應變計畫區之一致性，核定核四廠由5公里擴大為8公里。該會並依據核子事故緊急應變法第13條及該法施行細則第3條規定，以102年4月12日會技字第1020005837號公告龍門核電廠（即核四廠）緊急應變計畫區範圍內約8公里範圍之村（里）行政區（包含新北市貢寮區11個里、雙溪區10個里及宜蘭縣頭城鎮2個里）。從而，緊急應變計畫區內民眾之生命、身體及財產之安全，如核四一旦不幸發生事故，其所受之影響與危害最為重大，乃本項公投案最為明確之利害關係人，自不待言。

惟查，107年7月12日中選會舉辦宋雲飛君所提全國性公民投票案聽證前，並未通知任何利害關係人（包括緊急應變計畫

區內民眾及代表)參與聽證，以致該區民眾皆無法藉此陳述意見、提出證據及發問，致地方對核四重啟發電之意見無法有效傳達予中選會委員知悉，不但嚴重漠視地方心聲與利害關係人之權益，亦使聽證會提供予中選會委員之訊息周全性不足，導致委員會在資訊不周全之狀況下，對該公投案做成決議，顯有未洽。

- 3、再以，目前中選會之委員大多以法政背景出身，並無核能、機電相關專業，對於攸關核能安全與國家能源政策之核四公投案，該會全體委員理應全程參與聽證，虛心聽取專學者意見及利害關係人之心聲，透過直接參與聽證程序獲得心證，始能據以做出正確之准駁決定。惟中選會對於本件黃士修君之公投提案，逕以該案與宋雲飛君領銜提出之公投案，其主文與本提案之主文僅一字一標點符號之差，完全無視兩案理由書實質內容之極大差異與錯誤，即率爾決議本案不需舉辦理聽證，核有怠職之咎。

(五)綜據上述，有關公民投票提案非第2條規定之全國性公民投票適用事項、2年內就同一事項重行提出、提案內容不能瞭解其提案真意及非一案一事項者，依107年1月3日修正施行之公投法第10條第3項規定，係「應」辦理聽證會之事項，惟上開以外事項，仍得依行政程序法之規定舉行聽證。又重大政策之創制如經通過，係由權責機關為實現該公民投票內容之必要處置，權責機關既為法律之執行

者，自當依法行政，於法的規範下具體落實。故重大政策創制案有無違反法律強制規定，導致權責機關無法為實現該公民投票案內容之必要處置時，自應列為聽證議題予以釐清。查本項公投案之理由書所載事項，經濟部業已查復多處與事實不符，並經該部評估核四重啟並不可行。另原能會網站公開資訊顯示，核四1號機系統功能試驗尚未完成，至核四2號機更未進入測試階段，足徵本項公投案理由書稱核四已通過系統試運轉測試，亦顯非事實。

本項公投案中選會未能主動搜尋瞭解並函請經濟部、原能會查復說明，致中選會委員於資訊不足或錯誤資訊下，並未要求提案人補正或依公投法第10條舉行聽證會，即對該公投案做成決議。然本項公投案通過後，會否因違反相關法律強制規定，致權責機關無法為實現該公投案內容之必要處置，殊堪可慮。

基此，本項公投案中選會允應舉辦聽證會，邀集各權責機關、相關領域專家學者及利害關係人(包括緊急應變計畫區內民眾及代表)共同檢視釐清，並請領銜人就提案之主文及理由書為適切之補正，再交付公民投票，始為正辦。惟該會委員會逕以宋雲飛領銜提出之公投案其主文與本提案之主文僅一字一標點符號之差，完全無視兩案理由書實質內容存在極大差異與錯誤，以及宋案聽證會並未邀請任何利害關係人等疏失，即率爾決議本項公投案不需舉辦理聽證，漠視地方

心聲與利害關係人之權益，不利於我國直接民主之正向推展，實有怠忽之咎。

三、政府辦理每一全國性公民投票案，各階段作業共需投入人力超過22萬人，總經費亦高達10億元以上，是中選會允宜善盡主管機關依法把關之責，審慎過濾公投提案後再行辦理後續程序，以善用國家有限資源；又本項公投中選會幕僚單位先行就提案人之提案進行必要之查證，即可將查知之事實提報該會委員參考運用，進而要求提案人為必要之補（修）正，並依公投法第10條辦理聽證，藉以提供全國投票權人正確資訊，據以審慎行使公投權利；亦可使公投提案經由補正程序更具可行性與正當性，此較之政府投入大量人力、經費辦理連署及投票作業後，卻因與法律強制規範抵觸而無法執行，顯然更具成本效益，亦能避免衍生民怨與爭議；惟中選會率認公投案之理由書部分非屬法定審查範疇，並執尚未定讞之個案判決，主張爾後所有公投案理由書內容之真偽，該會均不予過問，經核此種見解並不符人民期待與國家整體利益，亦有失職之虞：

(一)政府辦理每一全國性公民投票案，從提案階段、聽證階段、連署階段至投票階段，總計投入人力超過22萬人，總經費亦需10億元以上：

1、提案階段

(1) 人力：

提案受理主要由中選會綜合規劃處12人負責，受理後原則上以送交臺北市或新北市其中一個戶政事務所辦理提案

人名冊查對作業；倘提案人名冊數量太多，則酌增數個戶政事務所共同辦理查對作業。至於各戶政事務所投入之人力，因事涉各戶所內部作業之指派分工，爰該會無法予以估算。

(2) 經費：

提案階段所需經費主要為支付戶政事務所的查對費用，原則上每查對1人發給2元整，倘查明提案人名冊有偽造情事予以刪除者，每人除前項者外，加發查對費3元，爰各案所需經費視所送之提案人名冊數量之多寡而定。以黃士修領銜提出「您是否同意核四啟封商轉發電？」全國性公民投票案為例，經臺北市文山區戶政事務所查對回報之結果統計，查對之提案人數計有3,900人，其中有偽造情事者1人，爰本案提案階段所支付之經費共計7,803元。

2、聽證階段

(1) 聽證會委外直播部分：107年度共辦理30場聽證會委外直播，核銷經費共計1,219,200元，108年度統計至6月28日止共辦理8場次聽證會委外直播，核銷經費共計378,750元。

(2) 時間、人力及經費成本：

- 〈1〉時間：每場次所需時間約為90分鐘。
- 〈2〉人力：除委外直播廠商及速記人員外，中選會作業同仁約為20人。
- 〈3〉經費（委外直播費用如前所述）
  - 《1》速記人員：以時計酬，每小時2,000

元，不滿1小時以1小時計，實際費用以該場次聽證時間而定。

《2》聽證主持人：以時計酬，每半小時1,500元，不滿半小時以半小時計，實際費用以該場次聽證時間而定。

《3》專家學者出席費：每位每場2,500元。

### 3、連署階段

#### (1) 人力：

連署受理主要人力除中選會60位全體人員外，另外僱用10名臨時工協助連署人名冊的搬運及拆封郵箱工作，受理後依據連署人設籍所在地，交由郵局寄送至全省238個戶政事務所共同辦理連署人名冊查對作業。至於各戶政事務所投入之人力，因事涉各戶所內部作業之指派分工，爰該會無法予以估算。

#### (2) 經費：

連署階段所需經費包括僱用臨時工費、郵寄費及查對費等3項，如下：

〈1〉僱用臨時工費：每人每天2,000元，10人共計2萬元整。

〈2〉郵寄費：包括從中選會至寄全省238個戶政事務所之快遞郵寄費，以及由全省238個戶政事務所寄回該會承租之中華郵政深坑倉儲地點之快遞郵寄費等2項費用，各案郵寄費用，會因連署人名冊之多寡而不同。

〈3〉查對費：原則上每查對1人發給2元

整，倘查明連署人名冊有偽造情事予以刪除者，每人除前項者外，加發查對費3元，爰各案所需經費視所送之連署人名冊數量之多寡而定。

- (3) 以黃士修領銜提出「您是否同意核四啟封商轉發電？」全國性公民投票案為例，中選會受理連署人名冊時僱用10名臨時工，每人2,000元，共計支付2萬元整；本案連署人名冊約37萬5千多份，郵寄費用依郵局請報請付款之費用總計13萬8,264元整；連署人名冊查對費，經請各直轄市、縣(市)選舉委員會協助彙整各該行政區之戶政事務所該會應予支付之查對費，案經彙整統計後查對費共計支付76萬3,356元整。爰本案連署階段，所需經費合計為92萬1,620元整。

#### 4、投票階段

全國性公民投票案成案後，辦理投票所需人力及經費，以全國共設置1萬8,000個投開票所，每1投開票所以12.5位工作人員估算，約需22萬5,000位投開票所工作人員，所需經費約為9億4,608萬4千元。另有關電腦計票作業、公投意見發表會、公投宣導及編製公報等所需經費約為9,003萬5千元，共計10億3,611萬9千元。

- (二)本項公投中選會如先行就提案人之主文及理由書進行必要查證並舉辦聽證會，允可將查知之事實提報該會委員參考運用，進而要求提案人為必要之補(修)正，藉以提供全國投票權人正確資訊，審慎行使公投權利：

- 1、續前述，每一公投案從提案階段、聽證階段、連署階段至投票階段，勞師動眾、所費不貲，中選會本於主管機關職責，為妥善運用國家有限資源，故應對於每一項公投提案依法過濾把關。按本項公投中選會幕僚人員先行就提案人之主文及理由書進行基礎、必要之查證動作，諸如提案理由書稱：「儀控設備的零件備品問題，則是經濟部以政治考量，竟採用民進黨顧問楊木火散布多年的謠言。」然楊木火先生並非民進黨顧問；另理由書稱：「反核人士宣稱，核四有活動斷層，違反美國NRC法規，其中又以台大地質系教授陳文山為首。然而，根據中央地質調查所《核能電廠的區域地質概況》，核四地質區未發現活動斷層，最近的活動斷層為山腳斷層，遠在35公里之外。廠址周遭的澳底斷層、貢寮斷層、枋腳斷層與屈尺斷層等，80萬年以來，已不屬於活動斷層。」此一理由書所載不惟與事實不符，且似涉及污衊陳文山教授之專業判斷。對於上開理由書顯而易見之謬誤，中選會幕僚單位如向當事人稍經查證，即可將查知之事實提報該會委員，進而要求提案人為必要之補（修）正，藉以提供全國投票權人正確資訊，藉以審慎行使公投權利。
- 2、經查，宋雲飛領銜提出公投案之原主文為「您是否同意：為避免燃媒（應為『煤』字之誤繕）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？」後經中選會舉行聽證會，並經2度決議函請領銜人於法定時間補正，後經補正主文為：「您是否同意：核四啟用商轉發電？」始審查通過。此與黃士修提案「您是否同意核四啟封商轉發電」公投案之主文固相當近似，惟二者理由書則多所不同，中選會徒以宋雲飛領銜提出之公投案既已舉行聽證，即逕決議黃士修所提公投案無舉行聽證之必要，然至始至終未曾針對黃君所提理由書內容之真偽進行查證，並透過召開聽證加以釐清。難謂無跳躍決策之嫌，不利於民眾對於本項攸關核安之重大公投案內涵之瞭解。

- 3、又設如本項公投能舉行聽證會，即可請提案人與反方關係人相互詰問答詢，並現場接受中選會委員提問，當能適時釐清事實真相，如非事實或語意不清，則可由提案人會後補正，如無法補正則予以駁回提案。而無須貿然成案後，再函請相關行政機關提出意見書，連同提案人錯誤之理由書一併刊載於政府公報，其程序顯然先後倒置。況政府耗費鉅額公帑刊登提案人不正確之資訊於公報中，再挨家挨戶送達，外觀上足使一般民眾誤認提案人理由書既經刊登於政府編印之公報，殆已由主管機關查證核實，致生錯誤判斷，甚而質疑中選會公報之公信性，凡此，均非政府落實

直接民主精神之本意。

(三)中選會如能進行必要查證作為並舉辦聽證會，可使公投提案經由補正程序更具可行性與正當性，此較之政府投入大量人力、經費辦理連署及公民投票後，卻因與法律強制規範抵觸而無法執行，顯然極具成本效益，並能避免衍生民怨與爭議：

更甚者，前已述及本項公投案通過後，依公投法第30條第1項第3款規定，應由總統或權責機關為實現該公民投票案內容之必要處置，然因核四啟封後權責機關仍需依核子反應器設施管制法第6條第1項規定辦理。倘核四重啟經上開運轉整備程序後，卻未能通過主管機關審核，未獲發運轉執照，致不得正式運轉，即與公投主文發生抵觸，而核子反應器設施管制法為強制規定，該安全評估機制不可能為公投結果所取代，該公投之結果終將無法執行。如此，勢必陷權責機關於進退維谷之窘境，政府徒然花費大量人力與經費辦理公投，反而招致支持核四重啟商轉之民眾質疑政府落實公投結果之決心，致嚴重戕害政府威信。

本案調查過程，中選會堅稱係依公投法第10條規定之法定審查事項進行審核，至於理由書所述內容與事實不符或係可受公評之事項，乃提案人之領銜人應自行負責部分，則尚非該會所得置喙云云。然有鑑於核四公投案具有高度的專業科技屬性，一般公民不易理解及分辨提案人所持理由是否正確可行；尤其是本案提案人與反核團體之看法兩

極，本項公投案如能舉行聽證會，經充分討論溝通後，再補正為各界均可認同且符合法律規範之公投主文與理由書文字，應能有效避免各種可能爭議之發生。

何況舉辦聽證所需投入之人力與經費，較其後連署及投票階段遠遠為少，亦即政府花費大量人力與鉅資完成公投後，卻與法律強制規範抵觸而無法執行，其所產生之鉅大浪費與民怨，益徵中選會如能進行必要查證作為並舉辦聽證會，應極具成本效益，可使公投提案經由補正程序更具可行性與正當性，此一正面果效，殊值政府正視運用。

(四)中選會率認公投案之理由書部分非屬法定審查範疇，並執上揭臺北高等行政法院判決、尚未定讞之個案，主張爾後所有公投案理由書內容之真偽，該會均將不予過問，此種見解非特不符人民期待與國家整體利益，亦有失職之虞：

中選會另稱：「有關公投案理由書部分，以公投法並未授該會得本諸職權審核其內容之權限，況往例該會曾有就理由書所述與事實不符而命當事人修正，但經法院判決認該會所為尚非適法之案例(臺北高等行政法院107年度訴字第755號判決參照)。故理由書部分因無法定審查事由，自無召開聽證會，藉以釐清之法律依據。」惟公投法未明定中選會得本諸職權審核公投理由書之權限，該會即不得過問理由書內容之真偽，此種法律之解釋方式難謂允當。又前揭判決中選會敗訴後已提起上訴，刻由最高行政法院審理中，

故本件僅係高等行政法院之判決，最終之判決結果仍未確定。

經查，司法院為強化終審法院統一法律見解的功能，推動建立大法庭制度，嗣最高行政法院「大法庭」制度已於108年7月4日正式上路，大法庭制度實施後，以往判例選編及決議制度也一併廢除。大法庭最重要的功能在於統一法律見解，為使法律問題之各種見解得以充分溝通交流、強化當事人之聽審權，以及增加司法之透明度，用昭司法公信。依據行政法院組織法第15條之10規定，大法庭之裁定對提案庭提交之案件有拘束力。亦即大法庭裁定後，提案庭就該提交案件，應依據大法庭裁定所表示的法律見解，作成本案終局裁判。大法庭就提案之法律爭議作成之裁定，明定對提案庭提交之案件有拘束力，提案庭必須依照大法庭裁定之法律見解作出該案的終局判決（行政法院組織法第15條之10參照）。此規定為「大法庭制度」運作之關鍵核心，由於法律規範提案庭有遵守大法庭裁定之義務，而非僅是辦案的參考，法官依法審判的結果，該提交案件的裁判結果即受大法庭裁定所拘束。

又法庭制度透過對於個案的拘束力以及歧異見解的提案義務，構建成縱向以及橫向的拘束效力，達成統一法律見解的目的。參照行政法院組織法第15條之2第1項之「法定提案義務」，提案庭依據大法庭裁定之法律見解作出確定之終局裁判，成為最高行政法院之「先前裁判」，各審判庭對於受理之案件，

除非擬對於採取大法庭裁定見解之先前裁判表示不同之法律見解，再次開啟徵詢、向大法庭提案等程序，否則應採取與先前裁判相同之見解，此項機制確保了最高行政法院各庭之間（橫向）法律見解之一致性。透過審級制度，下級審法院對於該項統一之法律見解，亦應遵循，由此達成縱向法律見解之統一。

詎中選會執上揭臺北高等行政法院判決，遽謂該會不得審核公提案之理由書內容及其真偽，顯有待商榷。蓋該案既仍繫屬最高行政法院審理中，尚未確定，爾後縱經判決確定，因每一公提案之案情互異，個案所涉事實與法律見解之爭執，亦多所出入，如該案未經提案並由最高行政法院大法庭就提案之法律爭議作成之裁定前，其法律見解對於其他案件並無實質之拘束力。按公提案之舉辦將花費鉅額納稅款項並需動員大量人力，已如前述，中選會實不宜以「辦理公投機器」畫地自限，而應思考如何扮演落實公投良法美意之推手，積極促進我國直接民主之正向發展。惟該會徒以公提案之理由書部分非屬法定審查範疇，並執上揭臺北高等行政法院之個案判決，主張爾後所有公提案理由書內容之真偽，該會均將不予過問，此見解不符人民期待與國家整體利益。

(五) 綜上，政府辦理每一全國性公民投票案，從提案階段、聽證階段、連署階段至投票階段，總計投入人力超過22萬人，總經費亦需10億元以上，可謂勞師動眾、所費不貲，是中選

會允宜善盡主管機關依法把關之責，經審慎過濾公投提案後再辦理後續相關程序，以摶節國家有限資源；又本項公投中選會幕僚單位如能就提案人之主文及理由書進行基礎、必要之查證，即可將查知之事實提報該會委員參考運用，進而要求提案人為必要之補（修）正，藉以提供全國投票權人正確資訊，審慎行使公投權利；復為防杜政府耗費鉅額公帑刊登提案人不正確之資訊於公報中，外觀上易使一般民眾對誤認提案人理由書既經刊登於政府編印之公報，應已由主管機關查證屬實，致生錯誤判斷，甚而質疑中選會公報之公信性。是以，中選會如經進行必要查證作為並舉辦聽證會，可使公投提案經由補正程序更具可行性與正當性，此較之政府投入大量人力、經費辦理連署及公民投票後，卻因與法律強制規範抵觸而無法執行，顯然更具成本效益，亦能有效避免衍生民怨與爭議。惟查，中選會率認公投案之理由書部分非屬法定審查範疇，並執尚未定讞之個案，主張爾後所有公投案理由書內容之真偽，該會均將不予過問，此種見解不惟不符人民期待與國家整體利益，亦有失職之虞。

四、108年公投法之修正，各界反映過度偏重技術性、細節性之規定，對於該法機制不足的實質問題，未能對症下藥。爰為避免公投提案浮濫及假資訊充斥，反而不利公民投票之正向發展，行政院及中選會未來於公投法修正時，允宜慎重思考要求提案人應擔保提案內容之正確性，如違反可予以處以罰鍰並命改善，拒不

改善者可撤銷該公投提案；賦予主管機關更明確的查核權責及建構相應之查核機制；明定每一公投案均須舉行聽證，中選會一定比例委員應全程參加，並確保提案人、利害關係人(或其代表)及其他第三人之參與權，亦應細緻化聽證程序之進行，使與會者明白其權利義務，並清楚告知相關權責機關需盡責就政策及法令詳實說明公投結果所可能產生之影響；增訂課以主管機關就公投提案更積極的說明義務，對於公投通過後之效益與影響，需提出詳細的評估分析報告；此外，中選會亦宜廣泛蒐研辦理公民投票歷史悠久且卓然有成之國家(地區)之立法例，以作為未來公投法修法之參考運用：

- (一)九合一大選後，公投法經立法院做出局部修正，並於108年6月21日公布施行，該法第10條第3項規定：「經審核有下列情事之一者，應敘明理由，通知提案人之領銜人於三十日內補正，並以一次為限，屆期未補正或經補正仍不符規定者予以駁回：一、提案非第二條規定之全國性公民投票適用事項。二、提案違反前條第四項所定辦法之規定(主文與理由書之文字用詞、字數計算、語法及其他相關事項之辦法)。三、提案不合第一條第二項(公民投票涉及原住民族權利者，不得違反原住民族基本法之規定)或前條第八項(非一案一事項)規定。四、提案有第三十二條規定之情事(2年內就同一事項重行提出)。五、提案內容不能瞭解其提案真意。」同條第4項規定：「主管機關依前項規定命補正

者，應先舉行聽證會，釐清相關爭點並協助提案人之領銜人進行必要之補正。」亦即僅增加該條第3項第2、第3款前段的兩種情形才需舉辦聽證，是本次修法是否足以因應「核四公投案」此類高度專業屬性的提案？據本院諮詢專家學者意見表示：「去年修法修不夠完整，過度偏重技術性細節規定，對於機制不足的實質問題，反未對症下藥。公投過程不能倉促行之，各國公投實施後所發生問題，臺灣在1124這次公投全部發生，像是假訊息傳播、不可以公投的案件進行公投，都發生了。公投與立法不同，立法者會考量各方利益，也會給行政機關彈性；公投則完全沒有，只要通過就該實踐。公投是要彌補間接民主的弊病，但不是取代直接民主。公投修法應重視合憲性控制、有關機關參與、人民被充分告知、禁止反對方濫用資力或推銷假訊息等。公投案通過後，如果公投違憲，需要大法官進行控制，至於如何執行公投，則由行政部門決定。」

(二)承上，行政院及全國性公民投票之主管機關未來於公投法修正時宜慎重思考以下事項：

- 1、公投提案人應擔保提案內容（包含公投主文及理由書）之正確性，亦即應思考是否課予提案人誠實說明提案內容之義務，並禁止誇大不實的宣傳，如違反可處以罰鍰並命改善，拒不改善者可撤銷該公投提案：

107年1月3日修正施行之公投法，一改過去所謂「鳥籠公投」的制約，大幅度降低公投案提案、連署及通過之門檻，該法



條第1項規定(提案人數):「第二條第二項各款之事項,公民投票案提案人人數,應達提案時最近一次總統、副總統選舉選舉人總數萬分之一以上。」第12條第1項規定(連署人數):「第二條第二項各款之事項,連署人數應達提案時最近一次總統、副總統選舉選舉人總數百分之一點五以上。」第29條第1項規定(通過人數):「公民投票案投票結果,有效同意票數多於不同意票,且有效同意票達投票權人總額四分之一以上者,即為通過。」因而導致1124公投提案大幅增加,即可證明。

爰為避免公投提案浮濫及假資訊充斥,反而不利公民投票之正向發展。政府允宜思考立法要求公投提案人應擔保公投提案內容之正確性,亦即課予提案人誠實說明提案內容之義務。惟目前中選會僅就提案內容是否得以瞭解其真意為法定審查事項,其餘事項該會認為應由提案人之領銜人自行負責,亦即該會認為提案人理由書所述內容與事實不符,尚非該會審查範圍之列。此種見解似已無法肆應當前情勢之發展,尤其核四公投提案攸關人民生命財產的安全與國家能源政策發展,且具有高度科技專業,一般民眾不易分辨提案人所持理由是否正確,而現行作法一任提案人以錯誤不實之資訊混淆民眾視聽,提案人無須善盡應有之基本查證責任,只要在形式上符合現行公投法之要求,該提案即可成立並交付公投,而此公投案通過後權

責機關可能無法執行，亦即國家將為辦理此無效之公投而仍需付出鉅大代價，主管機關應以負責任的態度正視並處理此一嚴肅課題。

2、賦予主管機關（中選會）更明確的公投提案查核權責，並建立可執行的查核機制：

在賦予中選會更多更明確的公投提案查核權責方面，如查核是否符合公投基本屬性（是重大政策或立法原則的創制？重大政策或法律案的複決？此涉及政府後續有無需要做必要處置）、重大政策創制案有無違反法律強制規定等審查事項。前述提案人既有誠實說明提案內容之義務，並禁止誇大不實的宣傳，則中選會亦應有相應且可執行的查核機制，方能具體落實執行查核與處罰的規範。

以本項公投為例，核四需啟封係複決推翻江宜樺前行政院長宣布之封存政策；但核四封存前並非已經處於正式運轉狀況，事實上啟封後尚無法直接商轉發電，仍需購料繼續興建，縱使核四後續啟封興建完成，還需經終期安全分析報告審查與試運轉合格，原能會方可發給執照正式運轉。據原能會主委謝曉星108年3月14日於立法院教育及文化委員會答詢時表示：「現階段要重啟核四保守預估至少需10年。」故而，本屬一案二事項。質言之，中選會不應通過一案二事項，卻因該會未能善盡把關職責，肇致原可避免的無謂社會動員，竟因而持續加深對立。對此，中選會

如向提案人或其他關係人進行查證，並請相關主管機關表示意見，即可提供該會全體委員知悉正確資訊，由其決定為後續必要之處置，進而要求提案人為必要之補（修）正，並提供全國投票權人正確資訊，藉以審慎行使公投權利，並能反映真正之民意。

3、公投攸關重大公共利益，由於聽證會兼具公眾教示功能，為廣納各方意見方式，形成對於公投提案之一定理解，故應明訂每案均須舉行聽證會：

按美國行政程序法中之聽證，依學者之觀點，可分為「審訊型之聽證」及「辯明型之聽證」兩大類，前者乃謂雙方當事人提出證據及反證，經相互盤詰，而由審理之行政司法機關依照紀錄而作決定之意旨；後者則謂當事人得在公眾會議，陳述主張、提出意見，以供主管機關制定法規或決定行政措施之抉擇之意。我國行政程序法目前有行政處分、法規命令及行政計畫等三大類型之聽證，與美制聽證之制尚難比擬。公投法所為聽證係就人民參與政事之標的予以確認，雖有行政處分性質，但兼具形成公眾論壇，使人民得與參與與聞之目的，似屬「辯明型之聽證」性質。因此每場聽證均設置旁聽區及進行網路線上直播，會後亦將會議全程內容及相關紀錄放置中選會官網之公投專區，期使一般民眾能瞭解公投提案內涵及聽證會中各方立場，然而對於不諳電腦之數位弱勢民眾

恐造成資訊不平等現象。

此故，我國公投案聽證之對象除中選會委員之外，尚兼及一般民眾，即聽證是否具有一定之公眾教示功能，以使外界更清楚公投提案之內涵以及各方立場。本於公投攸關重大公共利益之故，允應採廣納意見之方式，形成對於公投提案之一定理解，故每案中選會均應舉行聽證會，本案諮詢學者專家甚至建議，全國性公投案可考慮增訂至少分區舉辦3場公開且可直播之聽證會，以增進全國民眾之知情權。

- 4、公投聽證除中選會一定比例委員應全程參與外，應確保提案人(或其代表)、利害關係人、其他第三人之參與權，並採行其他廣納意見之方式辦理；亦須細緻化聽證程序之進行，使相關權責機關得以詳實說明公投結果所可能產生之影響，將聽證之功能最大化：

本項公投案中選會未辦理聽證之理由乃宋雲飛案已舉辦過，然查宋案之聽證中選會全體委員僅主持聽證之委員一人全程參與，其他委員皆無人與會參與爭點釐清及討論，導致聽證功能大減，殊為不宜。

次按聽證之目的，係在提供全國性公民投票案提案人之領銜人及利害關係人陳述意見、提出證據及發問之機會，以釐清相關爭點並協助提案人之領銜人進行必要之補正。本於公投攸關民眾重大公共利益之故，允應採廣納意見之方式，形成對於公投提案之一定理解，故除了每案均應舉

行聽證會，且中選會一定比例委員應全程參與外，尚應確保提案人、利害關係人及其他第三人之參與權，並採行其他廣納意見之方式。基此，當事人以外之人民、機關或團體，認其與公民投票提案有關聯性，允宜放寬許其經主管機關許可參與聽證會，或於所定期間內提出具參考價值之專業意見與資料，以供各界參考。

另查本項公投未舉辦聽證的理由，中選會表示「該會受理公投案以來，僅有領銜人宋雲飛與黃士修所提公投案名稱及性質相似，該會委員會審議時，考量宋雲飛領銜提出之公投案既已舉行聽證，並經補正釐清相關爭點，基於相似案件應以同一標準審認之理，爰該會第527次委員會決議，黃士修所提公投案無舉行聽證之必要。」然查，宋雲飛之提案係於107年7月12日舉辦聽證會，據該次聽證會紀錄顯示，攸關全國核安職責之原能會與會代表似僅被動接受主持人要求發言一次，內容略以：「……站在原能會這邊，我們主要的業務是負責監督核能電廠的安全，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案，我們並沒有預設立場。……根據106年台電公司提出的資產維護管理計畫，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值為主要的工作重點，原能會是負責核能電廠的安全監督，所以我們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，

這個部分因為不是我們主管的責任業務，所以我們並沒有預設的立場。」

原能會於約詢時表示，基於行政單位互相尊重的考量，加以該原能會代表並未了解公投案聽證會之意義，因此並未就公投通過後台電公司應如何依法申請復工，以及與「核子反應器設施管制法」可能發生抵觸之各種情狀，主動表示意見、詳予闡析，致未能適時提供與會人士及社會各界有關本項公投至關重要之相關資訊。原能會表示，未來定會改進。因之，如何更細緻化聽證會程序之進行，使與會者明白其權利義務，並清楚告知與會之權責機關需盡責就政策及相關法律詳實說明，均有待進一步研議。

- 5、公投法應增訂課以相關目的事業主管機關就公投提案更積極的說明義務，對於公投通過後之效益與影響，需提出詳細的評估分析報告：

依108年6月21日修正施行之公投法第10條第8項規定，提案合於本法規定者，主管機關應依該提案性質分別函請相關立法機關及行政機關於收受該函文後45日內提出意見書，內容並應敘明通過或不通過之法律效果；屆期未提出者，視為放棄。意見書以2千字為限，超過字數者，其超過部分，不予公告及刊登公報。上開修正條款不僅將政府機關提出意見書之期限由原定之「30日內」放寬為「45日內」，且條文中亦已明定課予相關立法機關及行政機關對

於已通過提案之公民投票案，應積極說明公投通過或不通過之法律效益與影響。

惟本案諮詢專家學者建議，為落實「有充分資訊權、方得行使真正國民意志」之直接民主宗旨，公投法尚應增訂課以相關目的事業主管機關就公投提案更積極的說明義務，對於公投通過後之效益與影響，亦需提出詳細的評估分析報告，特別是針對核四公投此類有高度科技、核安風險的政策，應課予主管機關充足時間撰寫影響評估報告書的責任。

公投案主管機關於前項期間，亦應就各項公民投票案，籌建資訊彙整與公開平台，供公眾有效取得上開評估報告等有關資訊。主管機關並應以公費在全國性無線電視頻道提供時段，供正反意見支持代表進行公共對話，以取代形式化、偏向單向灌輸性質之數場電視辯論，使社會大眾正確完整瞭解公投事項的內涵，從而審慎行使其公投之權利，以體現真正的民意。此外，為使民眾不致受到不正確資訊之誤導，行政院、原能會、經濟部及台電公司平時即應運用各種媒體管道，積極闡述政府推動綠色能源永續發展之政策目標，持續宣導核災之嚴重性與遞延性，深植國民核安意識與防護觀念，當亦有助於全體公民於本項公投案投票時審慎行使個人權力。

(三)中選會允宜蒐整研究瑞士、德國、義大利、美國加州等舉辦公民投票歷史悠久且卓然有

成之國家（地區）之立法例，以作為未來公投法修法之參考運用，茲例示如下：

1、有關公投案主文之效力？有無拘束行政機關之效力？

中選會復稱，按各國公投法例均屬「法案創複」或「重大議題創複」二類，前者則須作完整創複法案條文內容，並據內容另作成標題及摘要，公投票上僅出現「標題」或「摘要」。「重大議題創複」其主文洵無一致性法則，投票效力亦依各國公投制度而異，似難以作一致性比擬。

2、有關公投案聽證及宣導辦理方式？

中選會復稱，各國大體均於行政程序法規中予以規範，是相關資料僅查得瑞士對公投案之宣導非常徹底，為了便利大眾了解公投案件內容，甚至使用卡通以及手語的方式讓民眾了解公投提案，其餘各國尚乏資料可稽。

3、有關公投聽證是否擴大辦理？

中選會復稱，按公投法修正後人民發動之公投案其提案、連署及投票門檻均大幅降低，且每場公投聽證均有現場直播，以致實務上已有非誠摯提案而僅為選舉議題設定或個人造勢之現象，故是否擴大辦理聽證等節，因非現行法規範所及，爰將之錄案作為日後修法或辦理之參考。至各國立法例及相關資料或礙於語文障礙，尚乏完整蒐集。

4、有關主管機關（幕僚單位）如何進行基礎、必要之查證作為，以使投票權人均能獲得



正確資訊，據以審慎判斷進行投票？

中選會復稱，該會僅蒐集瑞士、德國等國家（地區）有關公投提案有關容許或排除事項審核情形，但主管機關幕僚單位如何進行相關查證作為方面，則未見說明。

5、公投主管機關除靜態的公民投票案意見書及在全國性無線電視頻道發表意見或進行辯論外，是否尚有其他更有效的宣導方式？

中選會復稱，該會相關規劃作為計有：1. 舉辦全國性公投意見發表會。2. 編印全國性公投案公報。3. 製作公民投票公報電子書。4. 持續充實該會網站「公民投票專區」內容。5. 規劃透過多元媒體，宣導投票日期及投票時應注意事項，使民眾可順利完成投票。惟該會表示尚未針對瑞士、德國、義大利、美國加州等國之立法例進行研究，未來俟需求就相關議題進一步研究。

(四)綜承前述，108年公投法之修正，各界反映過度偏重技術性、細節性之規定，對於該法機制不足的實質問題，未能對症下藥。爰為避免公投提案浮濫及假資訊充斥，反而不利公民投票之正向發展，行政院及中選會未來於公投法修正時，允宜慎重思考公投提案人應擔保公投提案內容(包含公投主文及理由書)之正確性，亦即研議是否課予提案人誠實說明提案內容之義務，禁止誇大不實的宣傳，如違反可處以罰鍰並命改善，拒不改善者可撤銷該公投提案；研究賦予主管機關更明確

的公投提案審查權責，建立可執行的查核機制；由於公投攸關重大公共利益，聽證會兼具公眾教示功能，為廣納各方意見方式，形成對於公投提案之一定理解，故應明訂每案均須舉行聽證會；且中選會**一定比例**委員應全程參與外，須確保提案人(或其代表)、利害關係人、其他第三人之參與權，並採行其他廣納意見之方式辦理；亦應細緻化聽證程序之進行，使與會者明白其權利義務，清楚告知相關權責機關需盡責就政策及法令詳實說明公投結果所可能產生之影響；課以主管機關就公投提案更積極的說明義務，對於公投通過後之效益與影響，需提出詳細的評估分析報告；此外，中選會亦宜廣泛蒐研辦理公民投票歷史悠久且卓然有成之國家(地區)之立法例，以作為未來公投法修法之參考運用。

貳、處理辦法：

- 一、調查意見函請行政院參考，並轉請中央選舉委員會檢討改進見復。
- 二、調查意見函請行政院轉請經濟部、行政院原子能委員會、台灣電力股份有限公司參考辦理見復。
- 三、調查意見函復陳訴人。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請內政及少數民族、財政及經濟委員會聯席會議處理。

調查委員：田秋堃、趙永清、楊芳玲