

低放射性廢棄物最終處置設施候選場址地方公投之研究

期末報告

主持人：湯京平 教授

共同主持人：蔡瑄庭 助理教授

共同主持人：范玫芳 助理教授

研究助理：王志強

池俞萱

邱崇原

林震洋

張志豪

黃雅莊

Kim, Youngchan (金榮燦)

國立政治大學 地方政府研究中心

本研究受行政院研究發展考核委員會補助

2009年6月30日

目錄

壹、前言.....	1
一、宗旨與目標.....	1
二、研究背景與相關研究之檢討.....	2
三、研究方法與預期結果.....	9
貳、場址條例的立法過程分析.....	13
一、低放射性廢棄物最終處置設施場址之選址法制化歷史背景...	13
二、過去低放射性廢棄物處理未竟之兩大課題.....	17
三、「低放射性廢棄物最終處置設施場址設置條例」法制化過程...	21
四、「低放射性廢棄物最終處置設施場址設置條例」之執行課題...	29
參、跨國案例與台灣地方公投的經驗.....	34
一、南韓核廢貯存場址公投.....	35
二、公投的國內經驗：高雄教師會公投案例.....	44
三、南韓與台灣公投制度的對照與經驗啟示.....	58
肆、地方政治生態調查.....	64
一、屏東縣牡丹鄉.....	65
二、台東縣達仁鄉.....	70
三、澎湖縣望安鄉.....	80
四、民間主要反核運動團體的觀點.....	100
五、加強利害關係人的雙向溝通與對話.....	104
六、公民論壇於選址作業之應用.....	106
伍、「低放射性廢棄物最終處置設施場址設置條例」相關法律問題之研究.....	114
一、背景分析與問題提出.....	114
二、我國放射性廢棄物處置政策與場址設置條例之基本原則.....	119
三、場址設置條例與原住民族基本法的關係.....	124
四、場址設置條例第 11 條公投機制之檢討.....	130
五、其他.....	134
陸、政策建議與結論.....	137
一、研究發現.....	137
二、對選址公投執行的政策建議.....	142
三、制度的體檢與建議.....	145
四、結語.....	149
柒、參考文獻.....	150
捌、附件.....	154
一、高雄市小班制公投得票統計與分佈.....	154
二、高雄市小班制公投大事記.....	155

三、立法過程分析受訪者代碼表	156
四、高雄小班制公投案例受訪者代碼表.....	157
五、地方政治生態調查受訪者代碼表.....	157
六、屏東縣牡丹鄉地理區位圖.....	159

圖表目錄

表 2.1 低放射性廢棄物最終處置設施場址設置條例立法過程事件表	27
表 3.1 比較前九次的選址和特別法通過之後.....	39
表 3.2 南韓選址公投選舉結果.....	42
表 3.3 慶州能夠得到的回饋和好處.....	43
表 3.4 反對票比例與公投所需贊成票.....	47
圖 6.1 韓國民眾對於核能相關議題的態度變遷.....	140
表 6.1 不同制度改革方案的比較.....	149

低放射性廢棄物最終處置設施候選場址地方公投之研究

期末報告

摘要

我國放射性廢棄物（俗稱核廢料）處理在「低放射性廢棄物最終處置設施場址設置條例」（以下簡稱「場址條例」）通過、引進公投機制之後，進入一個新的時代。以往被質疑為黑箱作業的選址流程，現在則可能因為公投的實施，而給予地方居民參與決策的正式管道，透過民主參與來強化爭議性決策的正當性。居民參與誠為解決鄰避設施爭議的重要原則，但粗糙的公投過程，同樣可能成為政治人物操弄民粹的利器，因此值得針對公投操作進行規劃性的研究。此外，我國甫頒訂「場址條例」，以往未有地方公投的實施經驗，故選址過程所涉及之不同法律體系間的競合關係，也尚待釐清。因此本研究透過法條解析、跨國比較研究、以及地方政治生態等面向的調查，為順利完成具公信力的高品質地方公投，提供細部制度規劃與實施策略的政策建議，不但解決選址的爭議，也為我國審議式民主的實施，樹立典範。

壹、前言

一、宗旨與目標

我國「低放射性廢棄物最終處置設施」的選址，經歷多年的努力，遭遇許多困難，一直難謂順暢。除了地方居民激烈抗爭之外，缺乏相關法令依據也是重要因素之一。在行政院原子能委員會（簡稱原能會）的努力下，立法院於 2006 年通過〈低放射性廢棄物最終處置設施場址設置條例〉（簡稱「場址條例」），堪稱選址決策的重要里程碑。而該條例明文規定，未來「低放射性廢棄物最終處置設施」的選址，應於場址所在地縣（市）辦理地方性公民投票，並經公民投票同意者，始得列為候選場址。公投程序的引入，實不啻為選址任務投下震撼彈。從正面來看，公投機制提供公民參與的管道，可以強化決策的正當性，並因此可能得以弭平來自基層的反彈聲浪，控制所謂的「鄰避症候群」。然而，公民投票法本身在台灣是一個相當新的法規，運作上仍在制度磨合的階段，而地方性公民投票更是未曾被任何縣市政府舉辦過的全新措施。即便過去曾有全國性公投的經驗，也可能因為政客的私心操弄，而淪為影響選舉結果的政治工具，讓公投的公正意象受到干擾。公投之於鄰避設施選址，載舟抑或覆舟，仍是未定之數。

此間，公投機制的引入有其正面的意義。利害關係人（stakeholders）共同參與公共事務的管理與決策，以及公民社會、私部門與國家共同承擔責任並建立伙伴關係（partnership），已成為當代「治理」（governance）的重要基礎（UNDP, 1997）。例如，歐盟針對許多歐洲國家歷經風險管制正當性的危機，公眾對於食品風險（例如狂牛症、口蹄疫、美加施打賀爾蒙的牛肉進口爭議）與醫療安全的質疑，以及政府過度依賴專家建議的批判，提出了歐洲治理白皮書（White Paper on European Governance），確立「善治」（good governance）的原則，其中強調在政策過程中每一階段須更

具開放性與擴大參與 (CEC, 2001)。不少歐洲國家 (例如英國、比利時、瑞典與斯洛維尼亞)，在放射性廢棄物長遠管理與處置的政策發展上，亦呈現類似的模式。這些國家都曾遭遇地方反對放射性廢棄物最終處置場潛在場址的勘查等設置流程，最後促成新的途徑—建立利害關係人 (特別是環境非政府組織) 可以接受的對話並協商程序。在國際層次主政者也積極推動此一途徑，例如經濟合作發展組織 (OECD) 之下的歐洲核能署 (Nuclear Energy Agency)，成立了利害關係人信心論壇 (Forum on Stakeholder Confidence)，促進了各國在處理放射性廢棄物社會面的經驗交流，並探究如何與公眾有效對話，設法加強決策過程的公眾信心。

從公益的角度來看，由於台灣核電廠已然設置並且運轉，放射性廢棄物以及其他低放射性廢棄物存在亦為既存事實，為這些棘手的廢棄物找到能被接受的貯存空間，遂可被視為重要的公共利益，需要主事者努力促成。緣此，公投不應被視為單純的終端決定機制，而應將公投之前的公共對話工程—包括資訊釋出、信任感的培養，以及善意的溝通以建立共識、化解疑慮，並以配套的方式推動，俾透過合理的制度設計與流程規劃，讓公投機制更具理性溝通論述的性質，也更符合審議民主 (deliberative democracy) 的理想。本研究的目標，就在於透過學術分析，為公投及其之前的審議溝通過程，提供具體可行的配套方案。

二、研究背景與相關研究之檢討

台灣在處理地放射性廢棄物最終處置的問題上，已然歷經超過 15 年的努力。作為「場址條例」規定之主辦機關經濟部所指定之選址作業者，台電公司早於 1993 年即成立「候選場址評選委員會」，並於 1993 年 8 月自台灣本島與各離島地區共選出 30 個候選區域，不過，最終仍因合格候選場址之地方民選首長撤回同意而告終。隨後，台電公司曾選定烏坵鄉小

坵嶼為優先調查候選場址；又於 2002 年 10 月選定台東大武、達仁鄉、屏東牡丹鄉及離島澎湖望安鄉之東吉嶼等四個可能替代候選場址。隨著 2002 年 5 月蘭嶼鄉民包圍貯存場後，行政院於 2002 年 12 月將「低放射性廢棄物最終處置設施場址選定條例」草案函請立法院審議並於 2006 年 5 月公布施行。於此同時，台電公司依場址設置條例修正「低放射性廢棄物最終處置計畫」，並由原能會於 2007 年 4 月完成審查核定。其中對處置設施的選址與興建已有具體的時程規劃：2011 年提報行政院核定場址，2016 年底前展開處置作業。此外，依場址條例及選址計畫之作業時程，經濟部應於 2007 年 12 月底前公告潛在場址，2008 年選出建議候選場址並辦理公投，2011 年提報行政院核定場址，2016 年展開處置作業。惟經濟部為避免潛在場址之票選結果在選舉期間（2008 年 1 月 12 日立委選舉及 3 月 22 日總統大選）被模糊主題焦點，另考量實務上對擬提報之潛在場址個數與票選作業尚有不同意見，因而暫緩選址小組票選潛在場址作業。¹

在避開敏感的政治時程後，經濟部選址小組於 2008 年 8 月 19 日召開第 8 次委員會議，會中經委員以「絕對多數決」票選出「台東縣達仁鄉、屏東縣牡丹鄉及澎湖縣望安鄉」等 3 個場址為潛在場址，並於 97 年 8 月 29 日公告。經濟部選址小組於 98 年 2 月 20 日第 11 次委員會議就「屏東縣牡丹鄉」、「台東縣達仁鄉」及「澎湖縣望安鄉」等 3 個「潛在場址」，票選出「台東縣達仁鄉」及「澎湖縣望安鄉」等 2 個場址為「建議候選場址」，並於 98 年 3 月 3 日向經濟部提報「建議候選場址遴選報告」，並建議上開「建議候選場址」。經濟部旋即依據場址條例第九條規定，將該報告公開上網及陳列或揭示於建議候選場址所在地之適當地點 30 日（自 98 年 3 月 18 日起至 4 月 16 日止），期間共計收到各界意見 140 件，刻正會商主管機關及相關機關中，將依法逐項答復各界意見及採納情形後，再核定

¹ 請參考行政院原子能委員會放射性物料管理局（2008）：1-4。

「建議候選場址」並辦理公投。²

由於低放射性廢棄物最終處理設施具備諸多特性，導致選址過程受到相當大的阻礙，舉世皆然，因此多年來國際學界已經累積十分可觀的討論，值得參考。茲詳述如下：

(一) 最終處置設施之鄰避屬性

「低放射性廢棄物」或俗稱的「放射性廢棄物」的最終貯存設施，是一種典型且強度極高的「鄰避」設施(Not-in-my-backyard 或 NIMBY facility) 或不受地方歡迎的土地利用方式 (Locally Unwanted Land Uses, LULUs)，不論國內外，同樣都受到地方民眾的激烈抗爭，因此尋址的過程格外艱辛。鄰避設施因為具備下列屬性而成為棘手的政治問題：

1. 失衡的利益分配結構：

鄰避設施具有高度成本或利益集中化的特點，即設施一旦興建，將使少數政策關係人 (stakeholders) 負擔絕大部份之成本，而利益則為多數人分享 (丘昌泰，2007)。因成本負擔陣營的組成份子較單純，但利益涉入程度卻較深，並且其相對剝奪感較高，故根據奧爾森 (Olson, 1965) 的集體行動的邏輯，這群成本負擔者，將會有較強的動機，較高的組織能量來杯葛該項設施。此時，要克服這些異議團體的持續杯葛，必然相當不容易。

2. 高度群眾動員的潛能：

鄰避抗爭因為地緣關係，其動員遠比其他社會運動強。除了上述具體利益的驅使及受害者意識而有更強的參與動機，地方民眾身為成本負擔者容易透過地方既有的社會網絡來進行動員。相對於其他社會運動，這類動員有較強的社會壓力，對不參與抗爭的鄉親 (free-rider)，有相當程度的制

² 資料來源：行政院原子能委員會。

裁力。在這樣的壓力下，更容易將議題激化，而導致衝突的升高與極端化。

3. 跨域管理及府際協調之需求：

鄰避衝突往往涉及跨領域的污染威脅，有效的管理層級可能不在特定的地方政府，而風險分配以及補償利益所牽涉的利益團體亦可能不限於地方性草根團體，可能還有全國性的環保組織，因此有效的衝突管理，常常需要跨越不同的行政區，也需要政府間垂直與水平的合作。

4. 高度不確定性導致政治操弄的可能性大增：

鄰避設施也因為涉及高風險性與不確定性，使衝突的協調更為棘手。許多鄰避抗爭的對象是涉及化學污染或核輻射的威脅，因為這類環境威脅涉及機率估算的問題，公害與該設施的科學因果的不確性，及各種傳播因素可能造成民眾對相同的條件有著不同的風險的評估。這些不確定的成分容易被政治人物操弄以追求自身利益（如勝選），隨著資訊壟斷、證據曲解、謠言叢生導致協商與談判過程變數與困難度大增。

5. 資訊不對稱與信賴缺乏導致協商不易：

若把協商過程比擬成一種交易，而協商的目的則是達成交易，則該交易容易因資訊不對稱的問題導致失敗。掌握知識的一方通常容易在交易中取得優勢。但如果有任何一方認為資訊被不公平地掌控在對方手上，則會傾向於退出交易。因此，資訊流通與交換更是塑造良好的協商情境與互信基礎，進而增加兩造協議達成的重要元素（丘昌泰，2007）。如何在資訊的掌控及釋出間作精準的拿捏，以謀取有力的談判地位，同時營造互信互利的協商氣氛，成為鄰避衝突中兩難的課題。

（二）最終處置設施的高度政治敏感性

相較於其他鄰避設施，低放射性廢棄物最終處置設施更因為屬於一種

比較極端的鄰避設施而導致其政治敏感度更高：

1. 高風險導致補償機制不易發揮效果：

風險在經濟學的概念裡，是「發生機率」與「後果嚴重性」的乘積。除了前述發生機率的判定往往因為政治操弄而缺乏共識外，當鄰避設施的後果涉及生命安全及健康的議題時，由於生命無價，一般民眾多半不願意拿自己的健康來換取財務上的報酬，因此選址協商中以補償金為談判籌碼這類有力工具常常失靈。同時，後果的嚴重性也往往不是精準理性的科學概念，而是一種社會建構的過程。對於未知的情境，社會成員會透過蒐集訊息、傳遞並詮釋訊息（同時因為不精確及缺乏根據的詮釋而造成謠言的散佈）等過程，來定義該情境，並透過意見領導者的權威性意見來為該想像的情境定調。此間，地方政治菁英因為具有綿密的社會網絡以及長期被地方民眾信賴的領導地位，或許還加上操控媒體的能力，遂成為建構該設施後果意象的關鍵人物。這些菁英的態度雖然可能也有意識型態的成分，但主要還是以實質利益為主，因此地方政治菁英之間的利益分配是否能夠彼此滿意的結果，影響地方民眾對於設施的接受度至深。

2. 環境正義與風險分配的考量：

除了上述以實質利益為考量的行動者，鄰避設施也常不乏以意識型態為動員能量的環保團體，如國內外長期反對核電設施、倡導非核家園的反核團體。這些團體的主要訴求是環境風險與成本在社會成員間與不同世代間的分配正義問題。如前所述，鄰避設施最重要的工具往往是補償。設置者為求降低成本，必然會尋求「最低抗拒」(least resistance) 的選址策略，亦即，對於越偏遠窮困的社區，同樣的財務補償對其產生的邊際效用越大，因此誘惑力越大，越容易接受該設施，因此被選中，最後造成這些原本已經窮困的地方，還要擔負更高的風險。此外，許多鄰避設施有成本/

利益在不同世代間的分配效果，如核電設施在這個世代產生經濟效益，但其場址被（永久）污染後，造成日後世代無法利用該土地資源的成本。然而，日後世代在現今政治體系中並沒有足夠的利益代表管道（如投票權或立法的代言者），因此這樣的成本轉嫁可被視為不正義的政策行徑。許多環保團體因此以這些政策弱勢者的利益代表自居，杯葛選址的行動。

（三）新興民主體制的獨特困境

除了上述各國都會面臨的選址障礙，我國還因為正值政治民主發展尚未成熟的階段而有獨特的困境：首先是市民與政府之間缺乏互信的機制。威權體制下的政府通常不必太重視政府的可信賴度（credibility），不信守承諾的執政者並不一定會受到人民的制裁，尚未具備權利意識的人民對於政府施政的要求也不高。但人民被民主化啟蒙之後，政府與官僚體制的改革步調往往未敷民眾所望，導致抗爭事件層出不窮，民眾對於政府的承諾不敢驟信。這樣的信賴真空狀態對於在面臨鄰避協商時影響特別深刻：民眾無法信任設施設置者會履行其承諾，也不敢相信政府擔保的作用，協商破裂似為必然的結果。

其次，在鄰避選址中涉及的爭議，往往源於各自生產或解讀資訊，因此，具備公信力與權威性的資訊來源成為化解爭端的必要條件。而我國所經歷的民主化過程中，不論是政府的技術部門，還是學術單位，都常因為涉入政治紛爭而減損其公信力，無法發揮功能。而西方國家常在此間扮演重要角色的民間團體與第三部門機構，則常因為反對立場過於鮮明以及專業能力不足，而尚未培養出民眾對其之信賴感。

此外，正值民主改革的我國也明顯缺乏解決爭端的制度承載能力（institutional capacity）。此一能力通常包括政治面向的市民會議以及公民陪審團等審議式民主的制度設計，以促進民眾對於該議題的討論與理解之

後，則進行具法律效果的意思表示，如公民投票。此間應有合理的步驟來維護程序正義，詳盡的補償機制協商以追求實質的分配正義，以及縝密的運作計畫以維護社會成員的參與權力與和諧的協商過程（黃錦堂，2006）。當這些程序遭受質疑，也要有具備專業能力的司法單位予以權威性的仲裁或裁決。我國的場址條例以及公投法的立法可望適度填補這方面的制度空缺，但是否能順利運作，仍待相關制度的協調運作。

（四）公投作為解決困境方案的利弊

公民直接參與的機制，已在近年被西方民主國家應用在高科技政策的爭辯決議上。如瑞士於一九九八年六月以公民投票的方式，否決了政府為限制基因科技研究所提出的「基因保護提案」(Gene Protection Initiative)。這一參與機制最大的問題，如前所述，就是如何保障參與的品質—如何透過相關的制度安排，使參與門檻甚高的科技政策，能被連操作錄放影機都有困難的民眾瞭解、討論、進而議決，而仍能保障此一決策從程序到結果的效率與正義。雖然這類直接民主的決策方式在鄰避政策的應用方面仍有很大的技術障礙（例如，如何決定誰能投票甚至是否每票等值、如何消除資訊失衡的問題等爭議），但在民主價值普遍被接受的情況下，此無疑是最具適法性的終極爭議解決模式（Rowe and Frewer, 2000），值得深入討論與分析。而我國在反核四運動中曾由地方政府舉辦過「公民投票」，但未受到中央政府的承認，而不具決策效力。

將公民投票引進選址過程，並作為關鍵性的篩選機制，似可為以往的鄰避僵局帶來轉機，但也無可避免地面臨可觀的挑戰。誠如許多學者所相信，除非政府想以強硬的手法排除鄰避抗爭，如威權時代的作法，否則解決鄰避僵局的基本原則，無非是由下而上地發起協商過程（丘昌泰，2007），從引入議題開始，提供良好的誘因吸引志願者參與協商，並讓志

願者在協商中彼此產生某種競爭的關係，來創造有利於協商成功的情境。如果公民投票就是由民眾參與並表達認同協商成果與否的決策機制，則該機制被賦予法律基礎之後，必定能夠減少日後的紛爭，為協商成功奠定穩固的基礎。然而，公民投票此一決策機制必然也會成為政策行動者最關鍵的決戰點。這種機制惡名昭彰的地方是其民粹的本質：富於政治技巧的菁英特別容易以擅動群眾情緒或操弄資訊的技巧，以遂行其政治目的。面對龐大的利益，不難想像政治人物必然有充分的動機攫取該利益或阻撓政治對手取得該利益而導致勢力分佈失衡。因此在實施公投之前，及早導入理性政策論述的流程，擴大其影響，俾降低民眾參與時激情、非理性的成分，堪稱在設計配套制度時的核心任務。

三、研究方法與預期結果

(一) 研究方法

1. 深入訪談

本研究首先將採取政策個案研究法中的深入訪談法進行調查。前四部分的研究主題其實不乏豐富的網路及書面資料—包括會議記錄、公報、媒體報導，乃至於民間團體及其他學者完成的研究與報告，因此本研究將先整理這些資料形成論述架構，刻畫出案例的具體輪廓。在此階段，不但要搜集具有歷史縱深的案例細節，以深厚的描述掌握決策進行情境脈絡，俾充分理解決策者的行動邏輯，也透過比較分析的方式，對照呈現出該行動者之決策行為在學理與實務方面的合理性。其次，根據以上論述架構，本研究也將透過深度訪談的方法，對行動者的利益、動機以及所處之情境結構，進行田野調查。這部分蒐集的資料可分為三類。第一類是表徵性資料 (presentational data)：透過正式的訪談或非正式的聊天取得受訪者對於事

件的單純主觀陳述；第二類是操作性資料（operational data）：透過與受訪者相處及觀察受訪者的活動，而獲得之言語對話以外的重要資訊；第三類為詮釋性資料（interpretative data）：透過與受訪者重複、辯證性的互動以理解受訪者行動背後的意圖與特定情境脈絡下其行動的意義。

訪談對象的選取，第一波將鎖定曾經報導或研究過相關議題的書面資料提供者，俾廣泛蒐集熟悉內情人士的名單與相關內幕資訊。第二波將根據名單進行正式且大規模的訪談與田野調查，釐清案例細節的因果關係。經過前述努力，讓案情相對明朗，研究者對案例有相當的把握之後，將進行第三波訪談，以關鍵的決策當事人為目標，針對最核心的論點與最隱諱的內情進行探測。這類受訪者因為利益涉入甚深，通常不願接受訪談，即便接受，也不願意透露有效的資訊，較習慣以虛假的說辭回應。因此，為防止一擊不中而錯失良機，應該等到研究者對於案情有充分掌握、容易辨別說辭可信度之後，才進行這類重要的訪談。

2. 專家座談

對於場址條例以及相關適用法律的分析，本研究擬邀請相關的專家學者分批進行座談，以近似焦點團體的方式，引導其針對某些比較關鍵性的問題，尤其是關於審議式民主的實施規範，以及法律條文分析釋疑，與裁量權大小、解釋權所屬的部分，集思廣益，提供專業諮詢意見，為順利舉辦地方場址公投的流程設計，進行腦力激盪。

（二）預期結果

根據上述五項研究重點，本研究在計畫書上設定的預期獲致之成果如下：

1. 根據跨國案例比較與法律體系的競合分析，得以為選址地方公投的實施

細節及運作方式，提出具體規劃建議。

2. 根據地方政治生態分析以及反核運動調查，得以為導入地方公投以及公投之前的審議式民主參與，提出策略性建議，實施的時機與搭配進行的活動，以順利推動。
3. 根據以上各重點的研究成果，得以紀錄我國以地方公投為主軸的審議式民主推動歷程，作為日後研究以該制度化解其他鄰避抗爭的基礎。

貳、場址條例的立法過程分析

「低放射性廢棄物最終處置設施場址設置條例」已於 2006 年 4 月由立法院通過，並於同年 5 月由總統頒佈施行，此條例的制定，是為克服台灣低放射性廢棄物最終處置困境；同時也成為本次選址工作的核心法律依據。本法從草擬到完成三讀，經過複雜的政治協商與妥協，因此與原先的立法意圖及規劃，有相當顯著的差異，因此將影響該法令的實際可行性。要在第一次應用該法之前預測實施可能發生的問題，並規劃運作流程，首先必須瞭解此一差異。由於原先理想的規劃，應該已設定場址條例與其他相關法規（公投法、原住民基本法、地方制度法、財政收支劃分法、環境影響評估法等）之間的搭配與適用優先性，作配套設計，因此還原設計原貌、比較與立法結果的差異，並探求造成差異的緣由，一方面有助於釐清法規之間的衝突與問題所在，另一方面，也有助於理解在既有政治生態下，政治人物對於選址過程的企圖與關切焦點。這些利益結構與行動誘因的分析，將有助於地方公投操作細節與策略的規劃，讓選址公投得以順利實施。

以下處理「場址條例」制定的政治過程與政治爭議，我們認為，過往政府處理低放射性廢棄物的經驗，影響著後續立法的推進。區分為四個部分，第一部分詳述此條例制定前的歷史背景，了解台灣低放射性廢料的貯存問題與過去選址作業歷程，第二部分探討過去低放射性廢棄物處理未竟之兩大課題，第三部分則探討此條例法制化過程中的政治過程和協調經過、立法原則和精神，第四部分則探討條例通過後之執行困境。

一、低放射性廢棄物最終處置設施場址之選址法制化歷史背景

(一) 蘭嶼放射性廢棄物抗爭與遷移承諾

為了因應蘭嶼貯存場即將貯滿的窘境，原能會於 1991 年完成「我國未來推動低放射性廢料最終處置之策略流程與規畫建議方案」。當時核一、核二廠正在興建大型倉庫，分別預計在 1992 年 12 月、1991 年 6 月完工啟用，此方案也提出將於 1996 年選定最終處置場址，預計 2002 年啟動的時間表。台電因而開始尋覓其他替代貯存的最終處置場。

台電一方面採俄國、中國大陸、國內三路同時並進的境內外最終處置場址探詢作業，並在國內評選五個候選場址，分別進行細部探勘工作。³ 另一方面，也計畫在核一、二廠內興建廢料倉庫，以及蘭嶼貯存場區內一空地增建六座壕溝塊，作為 2002 年最終處置計畫未實施前的低放射性廢料貯存之用。不過，增建計畫受到蘭嶼當地居民的強烈反對，台電遂於 1995 年表示，低放射性廢棄物在 2002 後不再運往蘭嶼貯存場，並將加快最終處置場建設，讓低放射性廢棄物運離蘭嶼。⁴ 但這樣的宣示並無化解當地抗爭，1996 年 4 月 27 日台電「電光一號」運送最後一批低放射性廢棄物至蘭嶼時，仍遭到當地居民的圍堵抗議，迫使船隻無法進港卸貨，原船返回核電廠。同年 5 月，台北縣萬里鄉的核二廠所在地也發生居民要求停止核二廠新放射性廢棄物貯存場使用的抗爭。

(二)「低放射性廢料最終場址徵選作業要點」的擬定

預定於 1996 年公告場址的時間壓力，以及地方抗爭與貯放空間不足的雙重壓力下，經濟部為使核廢場址評選能夠順利進行，於 1994 年修改相

³ 財團法人核能資訊中心，<http://www.nicenter.org.tw/modules/smartfaq/category.php?categoryid=4&start=10>，查閱時間：2009/05/30。

⁴ 訪談記錄 20081201。

關辦法，以提高回饋金額度，增加地方政府的決定權範圍，並強調直接回饋居民，增加接受評選的誘因。另一方面，原能會將最終處置場址的選擇，從主動尋找改為被動接受地方申請原則，責成台電公布回饋辦法及符合條件的卅個區域，讓有意爭取回饋的地方政府主動申請（聯合報，1995）。1996年4月，台電擬定「低放射性廢料最終場址徵選作業要點」，在同年8月由經濟部核定通過。根據甄選辦法，有意願提供場址的鄉（鎮、區、市）可主動向台電申請，或由台電主動接洽徵求地方意願，回饋總金額高達三十二億元，預定年底選定場址，2002年底前完工。

根據作業要點，徵選對象為各地的鄉、鎮、區、或市，徵選作業程序分為三階段：一、徵選階段：有意願提供低放射性廢棄物最終處置場的鄉（鎮、區、市）公所向台電提出設置處置場的同意書，台電組成專案小組，依原子能委員會所訂的九項準則評估，初步評估合格的場址所在地之鄉（鎮、區、市）可獲得五千萬元的「同意金」，並由台電與地方溝通、安排地方代表及地主參觀國內外核能相關設施，初評不合格的候選場址仍可獲得「感謝金」一百萬元。二、勘查階段：專案小組在初步評估合格的候選場址中，選出數個較佳的地點進行地質、環境等現場勘查，接受勘查的場址所在地鄉（鎮、區、市）可獲得一億元。三、陳報階段：台電場址勘查結果陳報主管機關核定最終處置場的場址，奉准後即提供五千萬元的補助給管轄縣（市）政府，供執行相關溝通、協調工作。

（三）選址作業受挫與修改評選辦法

巨額補償的經濟誘因促使許多鄉鎮市自願提出同意書，其中明確表態同意有連江縣莒光鄉、澎湖縣望安鄉、與花蓮縣萬榮鄉，皆不諱言經濟因素為最大考量。不過，上述三個鄉鎮雖有鄉公所與代表會聯手同意，其上級機關如連江縣政府、澎湖縣政府、花蓮縣政府，卻立即聲明不能認同，

上下級政府對立狀態十分明顯。此外，同意之鄉鎮市首長與民意代表，亦面臨來自地方居民的壓力，其中又以澎湖望安鄉的抗爭最為劇烈，最後乃全數撤回同意書。台電依僅存的九個鄉鎮市進行評選，於1996年12月31日公布五個合格場址名單：(1)連江縣莒光鄉、(2)台東縣達仁鄉、(3)台東縣金峰鄉、(4)屏東縣牡丹鄉、(5)花蓮縣富里鄉，但立即受到來自各方的壓力。牡丹鄉長表示民意是作為最後接受與否的最大考量，台東縣政府與縣議會，以及花蓮縣政府，都明白表示反對立場。原本唯一支持的馬祖莒光鄉，則因很多鄉民誤以為每戶能領到一千萬元回饋金而支持，在釐清回饋金用法後，轉向反對最終處置場的設立。為避免選址作業紛爭影響1997年縣市長選舉選情，同年3月五鄉全數撤回同意書後，選擇場址又回到原點。

選址作業受挫，原能會再度表示，台電須於1997年決定國內低放射性廢料處置場場址，如果充分溝通後，仍有反對聲音，政府不排除動用公權力（聯合報，1997）。為在預定時程內完成選址作業，台電轉向軍方尋求協助，並另尋無人島，降低民眾抗爭所帶來的困難。也為能在彭佳嶼或小蘭嶼等無人島設置放射性廢棄物處置場，台電修改「低放射性放射性廢棄物最終處置場評選辦法」，將被動接受地方政府申請參加「徵選」的方式，改為主動「評選」，也就是台電自行評選適合設置放射性廢棄物最終處置場的地點，再由地方政府協助變更地目，興建放射性廢棄物最終處置場。

但此計畫在以反核為訴求的民進黨獲得同年縣市長選舉的十二席次後，政治難度增高，如規劃中的基隆彭佳嶼與屏東牡丹鄉等，皆因位在民進黨執政縣市而增生困難。不過，同時間的境外處置方案，因北韓未能達成合約要求，使台電仍積極部署「境內優先」政策，以台東縣達仁鄉為主

要徵評選場址，並在與軍方接觸後，開始了烏坵的探勘程序。

（四）冀望公開透明的法制化程序突破選址困境

2000 年的總統大選，由反核訴求的民進黨籍候選人陳水扁當選，核廢處置的壓力仍持續增高。蘭嶼貯存場的低放射性廢棄物要於 2002 年遷移的承諾面臨跳票危機；原能會也以事涉兩岸關係為由，保留在小坵嶼興建最終處置場；⁵ 而暫存於核電廠內的低放射性廢棄物，也遭受來自當地政府的壓力。2002 年 6 月，台電計畫在核三廠內興建新低放射性廢料倉庫，屏東縣政府表示不核發建築許可。同年 7 月，興建中的核一、核二電廠低放射性廢棄物貯存倉庫的安全性，遭居民強烈質疑，台北縣政府並要求台電把放射性廢棄物清運遷離北縣。⁶

台電終止小坵計畫的第二階段環評後，同時在境外處置全面受阻下，計畫改以在核一、二、三核電廠內，各興建一座擁有四萬桶容量的低放射性廢料臨時貯存場。此事立刻引發萬里、金山、石門、三芝等四鄉鄉長、代表的抗議，台北縣金山鄉更爆發大規模的民眾抗議事件，他們提出六項訴求，包括要求台電明訂放射性廢棄物限期遷離時間表；反對核電廠內新建各型放射性廢棄物貯存場，要求新建放射性廢棄物倉庫即時停工；開闢核安專用疏散道路；要求居民有核電廠建設、安全和基金的監督實權；要求台電比照核四，補償核一、核二和核三建廠基金；以及要求台電說明低放射性廢料最終處置場徵選作業要點。

就在遷移蘭嶼貯存場廢料的承諾面臨跳票、境外處置管道封閉、核電廠內暫時貯存設施可行性不明、小坵選址的停擺，與地方政府的持續抗議之壓力下，行政院決定核廢選址朝向法制化的方向發展。行政院原子能委

⁵ 訪談記錄 20090518。

⁶ 環境資訊中心，<http://e-info.org.tw/taxonomy/term/19652>，查閱時間：2009/05/30。

員會於 2002 年 11 月 15 日提出「低放射性廢棄物最終處置設施場址選定條例」草案，前政務委員葉俊榮說明，條例精神在於確保場址選擇過程的公開參與，讓主辦機關有一定程序依循，確保選出適合的場址。選址採取雙軌制：除行政機關依法定程序選定場址，縣市政府若對設置最終處置場有意願，也可提出資料，進入選址程序（聯合報，2002）。原子能委員會表示，國內放射性廢棄物最終處置問題所以延宕，主因是缺乏法源，政府無法以公權力排除地方民眾抗爭（林秀姿，2002：14），政府必須要秉持公開、透明、尊嚴的程序，從法律面著手建立制度，避免選址問題重蹈覆轍。

二、過去低放射性廢棄物處理未竟之兩大課題

基於以上的歷史陳述，可知過去政府低放射性廢棄物處理未竟的課題，主要包括了放射性廢棄物的「境外處置」與烏坵低放射性廢料最終處置場址開發計畫。相關爭議雖然告一段落，但政策決定卻仍保持某個程度的開放性，為未來選址作業的進行投下一些變數。

（一）低放射性廢棄物的境外處置

1986 年民進黨立法委員張俊雄針對行政院原子能委員會規劃在蘭嶼設置「核能公園」，以及核一廠用過燃料貯存池將儲滿的情況，提出質詢並且要求訂立核子廢料政策法案，以作為處理放射性廢棄物依循準則（立法院公報，1986）。1991 年原能會發佈「原子能應用發展方針」指示：「除在國內尋覓處置場址外，並應積極尋求在國外處置及區域性合作之可能性。」放射性廢棄物的處置方式，一直存有境內處置與境外處置，兩種不同的思考方向。

在境外處置部分，台電曾與北韓、俄羅斯、馬紹爾、中國等國接洽商

談委外處理事宜，但卻多遭制肘。例如 1997 年台電與北韓簽訂放射性廢棄物合作協議書，北韓政府亦核發輸入許可。卻因遭到來自美國、南韓及中國方面的壓力，迫使外交部介入關切。由於北韓法規與台灣有所差異，在原能會未發出輸出許可下，合約迄今無法履行。此外，台電亦於 1995 年與俄羅斯科技中心簽訂合作意願書，先運送約五千桶低放射性廢棄物到俄羅斯進行處置。但因台俄無外交關係，無法進行官方合約簽訂，且囿於俄羅斯環保法令之限制，未能取得俄方輸入低放射性廢棄物的許可。另一方面，台電亦曾考慮運送至中國進行埋藏。台電和中國核工業集團公司經由核能科技交流活動，洽商核能技術合作事宜，雙方並達成台電公司低放射性廢料送大陸處置的共識，並於 2000 年 1 月 17 日簽定核能技術合作意向書，進行有關低放射性廢料處置案的意見交換（行政院蘭嶼貯存場遷場推動委員會，2002）。但隨後政黨輪替，兩岸局勢漸趨緊張，核廢處置問題牽涉兩岸關係及運送過程的安全性，因而無疾而終。

綜觀低放射性廢棄物的境外委託處置的相關案件，台電經過許多努力卻仍處於原地踏步階段，可見境外處置的困難性極高。其困難不在於技術面因素，而是在於國際環境因素：包括國際環保組織壓力、台灣的國際外交處境與地位。此外，由於放射性廢棄物的委託處置，屬於為期甚長的合作計畫，合約履行的穩定性相當重要。如簽約國對於處理核能的原則是否會變動（如俄羅斯立法禁止進口核能廢棄物）、簽約的處理費用是否能永久保障等，皆是台灣考慮放射性廢棄物境外處置的重要因素。依據行政院所發佈「放射性廢料管理方針」（1997 年 9 月修正）中，第二章第八點提出政策指示：「放射性廢料之最終處置，採境內、境外並重原則，積極推動；不論境外是否可行，仍應在境內覓妥處置場址備用。」前原委會主委歐陽敏盛更表示，低放射性廢棄物以「境內處理」為優先考慮（自由時報，2006）。

即使困難重重，台電「低放射性廢棄物最終處置計畫書」（台電核能後端營運處，2004）中的「替代方案」未排除「境外處置」的選項。計畫書中提到：「台電公司已和大陸權責機構建立交流管道，並簽定合作意願書，就有關低放射性廢棄物處置案與對方交換意見，將視兩岸情勢發展，持續推動本計畫」、「台電公司將續與俄方保持聯繫，在獲得俄羅斯政府輸入許可及我國輸出許可後方可執行」、「台電公司仍持續與北韓方面協商溝通，雙方均有繼續推動本案之意願；惟目前雙方尚未就合約延長事宜簽訂協議。」（台電核能後端營運處，2004：10-12）。而現任行政院原子能委員會主委蔡春鴻，於2008年6月9日接受立法院質詢時，提及在境外有意願接受且能力處理的前提下，樂意將低放射性廢棄物送至境外（中央社，2008）。

綜合上述資訊，原能會保留「境外處置」的可能性，透露出「在國內選擇最終處置場並不是非做不可、只是選項之一」的訊息，讓處置政策維持策略性的模糊。如此雖然增加了低放射性廢棄物的處理彈性與選項，卻也使爭論了20餘年的核能廢棄物處置問題更加複雜。在邏輯上，處置政策可能是境內處置，可能是境外處置，也可能是兩者同時採用。除非低放射性廢棄物的量大到某種經濟規模，且在成本方面也有足夠的財力可以應付，⁷ 否則兩者兼採的可能性不大。在二擇一的政策原則之下，境內與境外處置就形成一種利益嚴重衝突的零合賽局（zero-sum game）關係：不是我出局，就是你犧牲。這種零合賽局的特色是讓利益涉入的雙方，都有充分的動機竭盡所能地破壞對方成局的可能。這種掣肘的力量，隨著涉及利益的增大，誘使更高層政治勢力的介入，而更為可觀。

因此，從境內處置選址執行者的角度來看，上開雙管齊下的低放射性廢棄物處置政策，可能為其製造許多無謂的敵人，而且會直接從上層影響

⁷ 除了低放射性廢棄物，當然還有更棘手的高放射性廢棄物需要處理。

其任務的執行。這種敵對的政治力量可能滲入政策制訂的過程，製造無謂的門檻讓選址的進行更加坎坷，⁸ 也可能在選址執行者克服萬難幾乎達成使命的關頭，直接從上層否決該成果。⁹ 這種政治上的不確定性，讓基層政策執行者的努力可能付諸流水，對於基層政策執行者的士氣，可能產生重大的打擊。因此，此一雙元主義政策，在解決低放射性廢棄物貯存設施選址問題上，是否利多於弊，值得進一步審慎評估。

（二）小坵低放射性廢棄物最終處置場址開發計畫之影響

如前所述，台電於 1997 年接觸軍方，並修正「低放射性廢棄物最終處置場評選辦法」，在評選作業採「符合候選場址條件」、「預期環境影響較小」、「預期社會接受度較高之原則，並以人口稀少地區為重要考量」，以及「面積一平方公里以下的無人離島地區」等原則辦理。最後考量人口稀少與預期社會接受度較高之原則，選擇烏坵鄉小坵嶼為優先調查候選場址（台電核能後端營運處，2004）。

台電在 2000 年 10 月向環保署提報「小坵低放射性廢料最終處置場址開發計畫環境影響說明書」，並於 2001 年 6 月向經濟部提報「小坵低放射性廢料最終處置場開發計畫投資可行性研究報告」。依照環保署審查結論，台電必須進行第二階段環境影響評估作業，以及經濟部審查意見修訂可行性研究報告，於此，環保署於 2001 年 12 月 18 日召開會議，討論小坵案第二階段環評作業內容。在環評書中，台電提以小坵為最終處置場，另選出澎湖縣東吉嶼、基隆市彭佳嶼、台東縣蘭嶼鄉小蘭嶼等三處替代場址以供備選。另一方面，台電於 2002 年 7 月，將投資可行性研究報告修正版與環境影響評估報告書陳報經濟部，以進行後續現場勘查、聽證會等

⁸ 主張境外處置的政治力量是否在「低放射性廢棄物最終處置場址設置條例」的立法過程中積極運作，並非本研究的重點，但理論上其應有充分的動機提高選址的條件與門檻，讓選址無法順利進行，以增加境外處置的需求與正當性。

⁹ 如小坵處置場，執行者雖千辛萬苦地與居民達成協議，卻因為上層的政治理由而遭到擱置。

事宜（台電核能後端營運處，2004），但小坵計畫的第二階段環評最後並未進行。

小坵的選址與勘查，係依照「低放射性廢料最終場址徵選作業要點」處理，但過程中遭遇許多困難，最後全案被擱置，至今懸而未決。根據台電的報告指出，場址的選擇在考量安全貯存原則與技術層次上均屬可行，一切程序也都依法進行（台電核能後端營運處，2004）。在2006年5月24日，經濟部依據選址條例組成「選址小組」，仍再次將小坵納入評選名單中。惟在2008年8月19日，選出台東達仁、屏東牡丹與澎湖望安為「潛在場址」，小坵終未獲選為潛在場址。

小坵選址的擱置，涉及兩岸問題。在1990年代國民黨執政時期，小坵嶼最終處置場計畫進行原本頗為順利，但1998年台電剛開始進行烏坵場址的環評時，中國大陸即公開表示，在烏坵建碼頭是軍事挑釁的行為。接著中國在烏坵附近舉行多次火砲射擊演習，使得台電相關的探勘、觀測、評估工作斷斷續續。2000年的政黨輪替，原能會即對此計畫開始持反對態度。原能會前主委歐陽敏盛曾公開宣示，小坵嶼地理位置相當接近中國大陸，目前國際間沒有任何一座放射性廢棄物處置場設在國界附近，原能會擔心如在小坵嶼設場，會有引起國際爭端、國際環保團體抗議及兩岸關係緊張之虞（自由時報，2002）。2008年國民黨重新取得政權，對於民進黨政府在國防安全以及兩岸關係緊張時的諸多考量，可能會有不同的思維，小坵作為最終核廢處置場的潛力也增加。不過因為並未入選為潛在場址，這接下來的選址程序程序中可能性已被排除。

三、「低放射性廢棄物最終處置設施場址設置條例」法制化過程

「低放射性廢棄物最終處置設施場址設置條例」之立法精神，主要著

重在場址安全、遴選程序、資訊透明、公眾參與、地方回饋、及政府決策等相關事項，其中資訊透明和公眾參與更是法案推動過程中的重要考量。民眾的參與、支持與肯定，是低放射性廢棄物最終處置設施興建的重要根基，因此立法過程針對民眾參與的部分經過多番考量，將公眾參與的精神融入整個條例中。然而，從整個階段的發展來看，場址條例其中最關鍵的地方，乃公投之相關規定。在整個立法過程中經歷許多波折和妥協，從沒有地方公投到反對公投，再從反對性公投到強制性公投（贊同性公投），這樣的過程已非當初立法者所能預見。而後來的場址設置條例最終版本，也和一開始設計的草案大不相同。

（一）法案進程序

「低放射性廢棄物最終處置設施場址設置條例」從 2002 年 9 月原能會將最早期的草案送到行政院開始，到 2006 年 5 月 24 日公布了最終版本止，共經歷了近四個年頭。整個過程主要分成三個階段：立法初始至第五屆立委任期結束、第六屆立委任期開始至 2005 年底、2006 年初至立法完成。其中更經歷了朝野協商、立委任期結束立法院屆期不續審等事件，版本幾經修改協調，才完成目前全文共二十一條的最終版本。

第一階段自 2002 年 9 月開始，原能會向行政院陳報「低放射性廢棄物最終處置設施場址『選定』條例」草案，經行政院院會審查通過後，同年 12 月 11 日函送立法院審議。經過立法院第五屆第 2 會期第 14 次院會會議一讀後，交付「科技及資訊委員會暨經濟及能源委員會」審理。2003 年 4 月到 6 月間，科技及資訊委員會暨經濟及能源委員會召開三次聯席審查會議，除保留後來改變最多之第七條及第十一條待朝野協商外，其餘草案條文修正通過。第五屆立法委員隨即就第七條（回饋方案）與第十一條

(公民投票機制) 保留條文進行四次朝野協商，¹⁰ 雖在 2005 年 1 月 18 日完成協商，各黨團同意簽署排入 2005 年 1 月 21 日院會審查議程，但院會當日卻因總預算案問題使其後所有法案受阻，因而未能完成立法程序。¹¹ 由於第五屆立法委員任期即將結束，無法完成立法的法案，依據立法院屆期不續審的規定，只能等到第六屆立法委員就任後重新提出。

第二階段始於第六屆立法委員 2005 年 2 月 1 日就任後。條例草案在第五屆立法委員任期結束後又送回行政院。在法案再度送進立法院審議之前，原能會依據第五屆立法委員完成協商簽署之草案條文，並參照公投法與原住民族基本法之規定，以及處置計畫執行現況之需要，邀集經濟部國營會與台電公司，重新檢討修正草案，增列了第十條第 5 項：「候選場址座落於原住民族地區者，應先徵得該地區內之原住民族同意」及第 6 項「本條例施行前，未辦理地方性公民投票通過之候選場址，應依前四項規定辦理」，並於 2005 年 2 月 5 日提報行政院審議。¹² 2005 年 4 月 12 日行政院林逢慶政務委員邀集相關部會及行政院法規會，召開了第一次審查會。這次的審查會中，行政院法規會針對第十條第 4 項關於地方公投的規定，有了三項建議。¹³ 根據法規會的建議，原能會於 2005 年 5 月 12 日舉行的行

¹⁰ 在此一階段的立法過程中，最後的協商版本已和原先的草案有許多不同，原始設計的草案中沒有放入的地方公投，已經在聯席會議的修正下加入第十條。此外，被送朝野協商的第七條和第十一條條文，後來在第七條方面改變甚多，主要是因為修改後的條文將回饋對象、回饋項目以及回饋方式等相關事項皆做了清楚規定，並不是針對條文本身有了重大方向的修改。不過第十一條經過朝野協商後的版本增加了第十一條第二款，也將公民投票納入，只是用在自願提出申請的所在地區，為提出申請的縣市提供更明確的民意基礎限制。

¹¹ 訪談資料 20090518。

¹² 這一重新檢討修改的版本變更朝野協商版本的條文有：第四條（進行文字修正，主要意向沒有改變）、第十條、第十四條（依協商意旨做些微修正）、第十五條（整併第十七條）、第十七條（原第十八條，依土地取得實際作業狀況需要進行修正）、第十九條（新增條文，依處置計畫執行經費編列情況配合增訂）。其中第十條修改增加的部分較為關鍵，從增加的部分可以看出，此版本放入了原住民基本法的規定考量，並對地方公投的使用時機再做了更明確的界定。

¹³ 2005 年 4 月 12 日，行政院林逢慶政務委員邀集相關部會及行政院法規會，召開了第一次審查會。這次的審查會中，行政院法規會針對第十條第四項關於地方公投的規定，有了以下建議：(1) 公投法已完成立法並公布施行，有關公投事項，應依公投法規定辦理，個別法律不宜另訂規定，以避免法律疊床架屋。

(2) 條例草案對辦理本項地方性公投之程序與公投結果，規定並不明確，雖部份引用公投法，但與公投法之嚴謹規定仍有所差異，可能造成公投法之例外適用規定。

政院第二次審查會時，表達同意刪除之前草案中相關的地方性公投之規定，並且在第二次審查會中修正通過。修正通過的版本於同年6月16日函送立法院。立法院於2005年9月13日召開之第六屆第2會期第1次院會，決議將行政院函送版本付委討論（立法院公報，2005）。2005年11月24日立法院第六屆第2會期科技及資訊暨經濟及能源委員會聯席審查此一版本的草案，卻因人數不足流會，因此到這階段，提案未能有結果。

接著場址條例進入了最後的階段，95年1月4日立法院召開了第六屆第2會期科技及資訊暨經濟及能源委員會的第一次聯席會議，會議中民進黨鄭運鵬委員對行政院提出版本中刪除具指標意義之公投條款表達不滿。之後鄭運鵬立委等31人提出「低放射性廢棄物最終處置設施場址設置條例草案」案，經提第六屆第3會期第3次院會報告後付委；國民黨黃健庭立委等47人也提出「低放射性廢棄物最終處置設施場址設置條例草案」案，經提第六屆第2會期第19次會議報告後付委。隨後在第六屆第3會期的「科技及資訊、經濟及能源兩委員會第一次聯席會議」中，決議併案審查三個版本（立法院公報，2006b）；最後在2006年4月28日第六屆第3會期第11次院會通過三讀，完成立法（立法院公報，2006c）。

（二）法案爭議焦點

1. 公民投票機制的引進

與2002年行政院提出的版本相較，新的條例在以下幾個條文上大幅修改，包括第四條有關設置場址的排除地區條件、第五條選址委員會的成員組成、第七條有關回饋金的使用方式、第十條候選場址的選定程序與加入公民投票、第十一條有關縣市政府自願設置的程序，以及第二十條為確

(3) 行政院若於特定法律中明定公投事項，將成為「通案政策」，對後續有關爭議性設施的興建（例如水庫），將產生骨牌效應，地方屆時引用本條例，以地方公投結果要求政府據以辦理，恐對政府施政造成困擾。

保先前選址程序的進度與成果的排除適用條文。在第五屆第3會期的三次委員會中，針對第四條行政院版本原擬由主管機關訂定場址的符合條件，在立委孫國華、黃健庭等要求下，以及原委會提出相關資料之後，將設置場址的禁置準則增列到條文中。關於選址委員會組成的第五條，也在孫國華、王鍾渝等要求下，加入由學術或研究單位推派代表組成。其中最受爭議的則屬第七條與第十一條。第七條有關回饋金的使用，在行政院版本中原本規定由主管機關定之，另擬回饋準則草案，但在立委龐建國等提議下，保留由朝野協商決定。至於第十條有關候選場址的公告以及民意表述等，引發許多討論，而有關縣市政府自願設置程序之第十一條，因牽涉到反對民意的處理問題而被一併討論。在行政院版本中，原本設計主管機關參酌各方意見後公告，以避免少數反對阻擋程序進行。不過立委黃健庭、卓伯源根據歷來選址引起民意反彈為由，質疑此條文設計罔顧多數反對民意，只要台電與地方政府達成協議即可，因此提議，將公民投票機制納入第十一條條文。但因提案當時公民投票法尚未施行，¹⁴ 且涉及朝野對公民投票法的爭議，本條文因而也被保留至朝野協商。

2. 重大政策與公投機制的爭議

第五屆立法委員舉行的最後一次院會，因受總預算案的延宕而使其後法案受阻，未能在該屆完成立法。又因第五屆會期即將結束，基於屆期不續審規定，草案又退回至行政院。原能會之後參照第五屆委員會審查意見與朝野協商結果，重新修改版本，並依原住民族基本法第31條規定，¹⁵ 在草案第十條中增列「候選場址座落於原住民族地區者，應先徵得該地區內之原住民族同意」，於2005年2月提報至行政院。在跨部會的協調中法規會認為認為，若於特定法律中明定公投事項，恐成為「通案政策」，對後

¹⁴ 公民投票法於2003年12月31日公布實施。提案當時為2003年6月2日。

¹⁵ 原住民族基本法於2005年2月5日公布實施，該法第31條明訂：「政府不得違反原住民族意願，在原住民族地區內存放有害物質」。

續有關爭議性設施的興建（例如水庫），會產生骨牌效應，地方屆時引用此條例，以地方公投結果要求政府據以辦理，將對政府施政造成困擾。

這次法規會的建議相當關鍵，也是導致第六屆重新提案的條例沒有放入公投法相關規定的主因，因為一來行政院不希望另設公投規定造成法律的疊床架屋；二來行政院不希望公投法的特殊規定，造成未來爭議性設施興建阻力的通案政策。因此原能會於 2005 年 5 月 12 日舉行的行政院第二次審查會，便依據此法規會建議，表達同意刪除之前草案中相關的地方性公投之規定，並且在第二次審查會中修正通過。這兩次的審查會針對場址設置條例的修正結果，成為最後 2005 年 6 月 16 日函送立法院審議的版本，其中取消了公民投票的相關規定，同年 6 月函送立法院審議。¹⁶

2005 年 11 月 24 日立法院第六屆第 2 會期科技及資訊暨經濟及能源委員會聯席審查此一版本的草案，卻因人數不足流會。不過在開會前兩天，原能會拜訪了科技及資訊暨經濟及能源兩委員會之委員說明立法背景，其中台東出身的國民黨黃健庭委員提出了反對性公投的意見，認為第十四條環評審查的部分，若所在地居民依公民投票提出反對者，主管機關就必須通過公投才能核定最終處置設施場址。另外考量國外的作法，希望在選出候選場址時即辦理地方公投，才不至於等到行政院做出決策才遭地方以公投結果反對的衝突情況，避免中央和地方的直接對立。但因為隔日的審查會流會，因此這個提案未有結果。

3. 贊同性公投與反對性公投之爭議

在第六屆第 2 會期科技及資訊委員會暨經濟及能源委員會第一次聯席會議中（立法院公報，2006a），立委鄭運鵬針對條文中刪去公投規定提出

¹⁶ 相關資料取自原能會「950109 選址條例草案修正經過補充說明」檔案。

質疑。¹⁷ 立委高金素梅也提出原住民族基本法第 31 條規定與公投法，在場址設置問題上競合關係的質疑。因此在委員的要求下，原能會表示會再修正提出第五屆立法委員審查且經朝野協商通過的版本。此外在此次聯席會議中，王塗發委員也針對公眾參與的部分提出建議，認為應將聽證和公投納入條例，不該讓選址小組全部由專家學者組成，再次強調了公眾參與的精神。於是隨後 2006 年 1 月 18 日，原能會邀請經濟部國營會以及台電公司，共同協商鄭運鵬委員和黃健庭委員提出的相關條文。

由於行政院在修訂草案版本中刪除公投規定，第六屆第 3 會期科技及資訊委員會暨經濟及能源委員會第一次聯席會議中（立法院公報，2006b），立委鄭運鵬與黃健庭分別提出各自的版本進行審查。黃健庭版本以第五屆朝野協商後的版本為基礎；而鄭運鵬版本的特殊之處在於「將反對性的公投規定改為贊同性的公投」，也就是必須由地方公投同意之後，方可進行設置。鄭運鵬表示，反對性的公投，是由反對方進行提案與民意串連，強制性公投比反對公投適合，有兩個主要的目的，第一個是化暗為明；第二個是反客為主。以往居民對建設有爭議時，政府主要以溝通的方式處理，但很多情況是建設完成後，才引起當地區民的抗爭，浪費許多不必要的社會成本。若選擇強制性公投，讓居民可以參與，並且讓需要回饋金或建設的不同縣市或鄉鎮一起良性競爭，讓支持這項建設的居民去聲援和拉票，才可避免選定後的爭議。會中王塗發委員也支持鄭運鵬委員提出的版本，認為不應該害怕公投，否則最後還是會引起抗爭。在此等氛圍下，公投幾乎成為必然的選擇，而在執政黨立委所提出的贊同性公投甚至比黃健庭首先提出的反對性公投更進一步的情況下，黃健庭轉而支持鄭運鵬版本，朝野間的共識也很快地形成。加上行政機關背負通過法案的龐大責任

¹⁷ 檢視該次聯席審查會議記錄，立委鄭運鵬強調上一屆已達成朝野協商的版本為何被更換掉，尤其上屆朝野協商的 17 位代表中，有 15、16 位都連任了，認為立法院朝野協商的結果沒受到尊重，而且重要的公投條款遭到刪改，讓鄭運鵬感到非常不滿，因此希望再行修正。

下，經過協商審議修正通過草案裡第十一條變成強制性公投，並且第十條也加入聽證的要求，這也成為至今看到的最終版本（整個立法流程請參見表 2.1）。

表 2.1 低放射性廢棄物最終處置設施場址設置條例立法過程事件表

時間	事件
2002.9	原能會將選址條例草案送行政院，經行政院院會審查通過
2002.12.11	送立法院審議
2003.4~92.6	立法院第五屆科技及資訊委員會暨經濟及能源委員會召開三次聯席審查會議，除保留第七條及第十一條待朝野協商外，修正通過草案條文
2003.12~94.1.18	立法院第五屆委員就保留的第七條和第十一條條文進行四次朝野協商
2003.12.31	公布公民投票法之規定
2005.1.20	朝野完成協商，排入 94.1.21 院會議程
2005.1.21	沒有完成立法程序，立法院屆期不續審
2005.2.5	原能會依據第五屆協商簽署之條文，並參照公投法與原住民基本法之規定，重新檢討修正完成條例草案提報行政院審議
2005.4.12	相關部會及行政院法規會召開第一次審查會，針對公民投票部分提出三項建議
2005.5.12	行政院第二次審查會，通過同意刪除相關「地方性公投」之規定
2005.6.16	行政院函請立法院審議
2005.11.22~23	國民黨黃健庭委員提出第十四條修正動議（反對性公投）
2005.11.24	立法院第六屆第二會期科技及資訊暨經濟及能源委員會聯席審查，因人數不足流會
2006.1.4	立法院第六屆第二會期科技及資訊暨經濟及能源委員會第一次聯席會議，鄭運鵬委員對行政院提出版本中刪除具指標意義之公投條款表達不滿。會後鄭運鵬委員和黃健庭委員各提出其提案條文，再行協商。（鄭運鵬委員希望加入強制性公投，黃健庭委員希望加入反對性公投）
2006.1.18	原能會邀請經濟部國營會及台電公司協商兩位委員相關條文
2006.3.29	立法院第六屆第三會期科技及資訊暨經濟及能源委員會第一次聯席會議，審議修正通過草案（成為強制性公投，此為最終版本）

2006.5.24

公布全文二十一條（同 95.3.29 通過的草案）

資料來源：本研究整理

四、「低放射性廢棄物最終處置設施場址設置條例」之執行課題

2006 年「低放射性廢棄物最終處置設施場址條例」通過後，至今（2009 年 6 月）已依照法定流程，執行至「公告建議候選場址遴選報告」，依據場址條例第九條，進行場址遴選報告公開上網與陳列三十天（3 月 18 日至 4 月 16 日）並接受各界意見。公告截止共收到各界意見 140 件，待彙整分類後會商主辦機關及相關機關逐項答覆意見採納情形，再行核定建議候選場址。

如同前述，場址條例經過兩屆期的立法院審議，過程中政治爭議非常大。除了有環保反核聲浪，也包含對於原住民的保護、標的場址居民的意見表達以及補償機制等問題的關切。在這樣爭議性甚大的情況下，能順利通過以解決急迫性甚高的實際問題，主管機關與立法委員的努力應予以肯定。然而，倉促通過的法案往往具有顯著的妥協色彩，不但可能與其他法律產生衝突而有優先適用的問題，也可能因為缺乏操作面的細部設計而導致政策執行機關在實踐上的困擾。以下就執行面的相關課題，作進一步分析。

（一）「公告建議候選場址」的核定程序不明確

目前執行階段為「公告建議候選場址遴選報告」並收集各界意見，以供答覆與採納。此階段係依場址條例第九條規定辦理。¹⁸ 在此同時，若有縣市提出自願場址，依照場址條例第十條規定，¹⁹ 經過選址小組審核評估

¹⁸ 條例第九條：「選址小組應於潛在場址公告之日起六個月內，向主辦機關提出建議候選場址遴選報告，並建議二個以上建議候選場址。主辦機關應於收到前項建議候選場址遴選報告之日起十五日內，將該報告公開上網並陳列或揭示於建議候選場址所在地之適當地點三十日。機關、個人、法人或團體，得於陳列或揭示期間內以書面載明姓名或名稱及地址，向主辦機關提出意見。」

¹⁹ 條例第十條：「縣（市）政府自願於轄區內設置處置設施者，應經該縣（市）議會及鄉（鎮、

後，可報請主辦機關「優先核定」為建議候選場址。然而在場址條例中並無對「核定」的相關程序加以說明。「核定」之執行是否有需遵循之相關規定？其執行程序為何？是否有核定期限限制？主辦機關是否可以不予核定？上述問題並無法在條例中尋求解決之道。

場址條例中，除核定之外，所有程序皆有期間限制。不過核定公告後，依第十一條規定，必需在 30 日內辦理公投。不設限核定期程卻限制核定公告後的程序，提供了此間行政解釋以及政治操作的灰色地帶。例如，可能與地方選舉產生糾葛，或承受政治壓力，致使長時間擱置此一核定公告，導致選址程序中止。此外，主辦機關是否能夠不予核定選址小組依專業所做出之「建議候選場址遴選報告」，也是另一個需面對的法律不確定問題。

（二）公投規定模糊所致的執行困難處

場址條例第十一條中規定，²⁰ 核定公告期滿後，需於 30 日內辦理公投。但依各縣市選舉委員會之選務工作程序表可發現，從編造、清核投票權人名冊、選務人員訓練、乃至投開票等選務工作，至少需 75 日進行籌備運作。場址條例公投爰用公民投票法之相關規定，但可能忽略規定之時程不足以進行公投作業各項準備，因為依照公投法第十八條規定，中央選舉委員會須於公民投票日的 28 日前，針對各公投相關資訊進行公告，包括公民投票案投票日期、投票起止時間、公民投票案之編號、主文、理由書等，而上述工作尚不包括與地方政府、民間進行協調之所需時間，遑論

市)民代表會議決通過，並經公告設置計畫及舉行聽證後，於潛在場址公告之日起四個月內，以書面檢具相關資料，向主辦機關提出申請。前項申請，經主辦機關交由選址小組審查符合第四條規定者，得優先核定為建議候選場址，並公告之。」

²⁰ 條例第十一條：「本法第九條、第十條核定建議候選場址之公告，應於期間屆滿後三十日內該場址所在地縣(市)辦理地方性公民投票，不受公民投票法第二條之限制。經公民投票同意者，得為候選場址。前項之候選場址有二個以上者，由主辦機關決定之。第一項地方性公民投票之公聽會及投票程序，準用公民投票法之規定辦理。第一項之場址公民投票應同日辦理，辦理公民投票所需經費由主辦機關編列預算。選定之建議候選場址所進行之地方性公民投票，其結果、罰則與行政爭訟事項依照公民投票法相關規定辦理。」

核定後可能需要更多民意溝通各種相關會議的準備。僅選務工作及相關規定來看，場址條例第十一條所規定之公告期滿後 30 日內辦理公投，就難以滿足現實準備之需求。

另一方面，場址條例第九條規定選址小組需向主辦機關建議兩個以上的建議候選場址。若此兩個建議候選場址位於不同縣市，則依場址條例第十一條規定，兩地需於同日辦理公投。但依公投法第三條規定地方性公民投票之主管機關為直轄市政府、縣(市)政府，公投法第二十六條也規定，地方公投案需向直轄市、縣市政府提出，以及公投法第二十九條規定公民投票案提案、連署應附具文件、查核程序及公聽會之舉辦，由直轄市、縣(市)以自治條例定之。從公投法各項規定來看，辦理地方公投時，地方縣市政府扮演關鍵角色，但場址條例中卻無條文規定要求縣市政府據以辦理。此外，場址條例中僅規定主辦機關需編列辦理公民投票所需經費，但無明訂由何機關(單位)向縣市政府提出公投案，致使提案人不明確，而且是否需依照連署相關規定提出合乎公投法第二十七條所規定之人數的連署人名冊。上述疑慮可能在未來法條執行中引發爭議。

此外，在場址條例第十二條中提及回饋金的分配計算方式，處置設施場址所在地鄉(鎮、市)不低於百分之四十。處置設施場址鄰近鄉(鎮、市)合計不低於百分之三十；無鄰近鄉(鎮、市)者，處置設施場址所在地鄉(鎮、市)及縣(市)各增加百分之十五。處置設施場址所在地縣(市)不低於百分之二十。此一計算概念，乃是以類似於「同心圓」的劃分方法作為分配計算。然而現行地方公投之規定，是以縣市為投票單位，此為「轄區」劃分之概念。兩種不同的範圍劃分概念，將導致「涵蓋間隙」的出現。首先即舉行公投的縣市，將有部分鄉(鎮、市)不在能夠分配回饋金的範圍之內，而無法獲得回饋金卻猶有公民投票權之鄉(鎮、市)，將可能據此對於縣市政府乃至主辦機關進行政治要價脅迫，乃至反動員。其次，屬

不同縣市之鄰近鄉鎮，在現行制度下，雖無投票權但卻可獲得回饋金，可能加深無法獲得回饋金但卻有公民投票權之鄉（鎮、市）的不公平感。第三，場址條例規定僅鄰近鄉鎮能獲得回饋金。對於若鄰近鄉鎮處於不同縣市中，在主管縣市政府無法獲得回饋金的情況下，可能導致該鄉鎮與其所屬之縣市政府在回饋金使用問題上的衝突，引起政治風波。上述場址條例中不夠周延的規定與不清楚的配套措施，可能引發未來大眾對於核廢選址公開公平性的質疑。

（三）公投與環評程序之疑慮

場址條例顯示，在選址程序中經過公投通過選出候選場址後，需依照條例第十三條向環保署提出環境說明書，再行兩階段環境影響評估審查。但此一程序安排可能增加選址成本與不確定性。依序說明如下。

首先，公投程序與環境影響評估，兩者屬不同邏輯之運作。公投為探求地方民意取向，並在民主制度精神下爭取地方民意支持與正當性之方式；而環境影響評估則屬評估環境安全與維護之專業考量，在永續發展的精神與原則下，應在過程中優先考量環境安全。即在環境安全無虞之前提下，再進行公投以徵詢民意。此一程序方能彰顯重視環保優先之價值。

若從成本考量來看，公投屬投入與動員成本較高，且在過程中充滿變動與不確定性。相對於此，環境影響評估之審核標準乃屬相對穩定之狀態，可預測性高且投入成本較低。如果在投入大規模成本辦理公投後，卻在更嚴格的兩階段環評程序中遭到駁回，則公投程序必須重新啟動，提高選址作業之不確定性。

另一方面，從歷次選址經驗來看，台電在低放射性廢棄物選址一事上，在地方累積一些負面印象，因此在籌辦公投的過程中，需要經過多方說明與說服，除使民眾瞭解核電相關知識外，也須逐步獲得地方信任。由

於選址作業尚未有成功案例，法案規定之模糊地帶亦提升不確定感，公投之後的環評安排，也可能成為後續政治角力的另一個場域。

參、跨國案例與台灣地方公投的經驗

希望順利推動選址的地方公投，卻又缺乏相關經驗，最直接的辦法不外乎參考其他國家的制度設計以及實施經驗，畢竟低放射性廢棄物各國都有，且有害廢棄物跨國運送受到國際公約的限制，故為各國都必須面對的問題。尤其是美日法等先進國家，一方面因依賴核電甚深而處理放射性廢棄物的壓力甚大，另一方面其對於人權、環境權的重視也讓這些國家必須有縝密的選址過程。但此間更值得重視的案例無疑是韓國。韓國在許多地方和我國非常類似，例如，同樣剛經歷民主化的過程，經濟發展的水準相當，發展的策略相似，同時也共同受到儒家文化的薰陶因而政治文化雷同之處甚多，更重要的是，其剛透過公民投票的方式，順利完成延宕多年的最終貯存場選址任務，與我國在制度設計，似有非常大的相似程度。因此，韓國制度設計的細節，引發的策略行動，以及實施過程中所產生的問題，都能對我國選址制度的運作，提供珍貴的參考資訊。然而，選址之類的政策制度，必須架設在其他基礎政治制度之上，同時其運作也將受到在地政治生態的影響。因此，對於韓國案例的調查，將不僅止於制度介紹，同時必須包括制度間互動分析以及行動策略分析，俾提供完整的參照資訊。

本研究已經完成南韓選址過程的初步報告，除了仰賴已出版的學術作品和技術報告，以及以英文發表的相關資訊。亦企圖跨越語言的障礙，聘請熟諳韓文的韓國助理協助蒐集當地的二手資訊，包括韓國的報章雜誌以及當地的文獻，企圖更加深入事件原委，了解各個行為者間錯綜複雜的互動情節。另一方面，由於在本研究進行的過程中，我國在公投法實行後第一例的地方公投－高雄教師會「25人小班制」公投，也在2008年11月15日舉辦。本研究團隊亦前往高雄蒐集相關資料並進行田野調查，一方面可以與南韓的經驗相互對照比較，另一方面也可以評估現行的公投規範對

於選址過程可能帶來的窒礙之處，以及可能的回應策略。

一、南韓核廢貯存場址公投

(一) 簡介

南韓是世界上用電量排名第十名的國家，20 座核電廠共提供國內 40% 的用電量，南韓政府並預計在 2035 年將核能發電的比例提升至 60%。²¹ 從 1970 年代第一部核能機組「古里一號」(Gori 1) 開始運轉後，南韓陸續有 19 部核能電廠加入運作，另外還有八部尚在興建中或是規畫興建中。

在處理放射性廢棄物的方式上，由於暫時貯存場的空間將在 2008 年陸續存滿，尋找合適的最終處置場址，成了迫切卻也棘手的問題。從 1986 年開始直到 2005 年，20 年間南韓政府嘗試了九次的選址，卻都遭遇來自地方政府和民眾的激烈反對，最後皆功敗垂成。然而，隨著南韓政府改變策略，並在 2005 年 3 月「低放射性廢棄處置場支援特別法(簡稱特別法)」完成立法後，首度引進了贊同式公投的設計，並允許地方政府自行申請成為場址。「特別法」帶來了奇蹟式地逆轉，將低放射性廢棄物處置從遭遇民眾激烈抗爭的棘手問題轉而成為數個地方政府間競相爭取的情況，四個舉辦公投的地方贊同率竟高達 70%-90%。最終的投票結果，慶州以接近 90% 的贊成率，打敗另外三個城市，不但為當地帶來龐大的回饋金和地方投資，也總算化解了延宕 20 年的選址問題。

(二) 選址過程

1. 二十年的失敗經驗

在南韓的選址經驗中，起初中央政府採取專業技術和管理的途徑，透

²¹ 請參考 <http://world-nuclear.org/info/inf81.html>，查閱時間：2009/2/12。

過內部的討論和調查，希望尋找最佳的方案。然而這些透過專業決策選址的方案，都因為遭遇地方的「鄰避情結」(Not In My Backyard, NIMBY)和激烈抗爭而紛紛失敗。儘管南韓政府不斷的調整策略，不但納入回饋金的設計，並以地方發展計劃希望爭取地方政府的支持；或者尋求學術界的專業判斷以及公開徵詢民眾的意見；乃至讓地方政府或是在地社區自願申請，著眼於先在當地匯集足夠的共識。然而最後都無法獲致滿意的結果，選址計劃一拖就是二十年。以下即概要地描述九次失敗的經驗：

(1) 第一次選址 (1986~89)

第一次的選址係根據「南韓能源研究中心」(Korea Atomic Energy Research Institute)的研究報告，其中認為有 89 個地點適合作為放射性廢棄物的貯存場。在經過嚴密的篩選下，Uljin、Youngdeok、Youngil 這三個地區成了候選場址，就在官方持續對於這三個地點進行環境和地理因素的評估時，激烈的抗爭讓南韓政府只能停止這項計劃。儘管當時政府試圖提出回饋金之類的措施，並開始著手經營公共關係，第一次的選址計劃仍然在 1989 年 3 月嘎然而止 (Choi, 1998: 53)。

(2) 第二次選址 (1990~91)

經歷了第一次的失敗，南韓政府意識到必須提供地方政府足夠的利益，以化解地方的反對聲浪。第二次的選址過程於是提出了四個地方政府做為選擇，分別是：Anmyeon-island、Buan、Youngguang 和 Aphae-island。其中，南韓政府發現座落於 Chunchengnam 省的 Anmyeon 島由於亟需發展地方經濟，而將其選定為最終處置場址 (Yang, 2007: 477)。由於獲得了地方政府熱烈回應，相較於第一次的選址，看似機會大增。然而，整個協商過程卻只存在中央政府和地方政府之間，廣泛的公眾卻被隔絕於相關資訊之外。直到計劃公開發佈後，1990 年 11 月，超過 10,000 名憤怒的民眾走

上街頭，要求立刻終止該計劃，整個抗爭行動採取非常激烈的手段，包括攻擊警察和官員，以及焚燒警察局。混亂的場面和嚴峻的形勢讓當局在幾場緊急會議下，只能宣佈取消整個計劃（Choi, 1998: 53-54）。

(3) 第三次選址 (1991-93)

經過了前兩次的失敗，南韓政府在推動選址計劃時納入了更多的策略，首先，它規劃了眾多地方發展計劃，將提供給獲選場址當地以繁榮地方經濟。其次，則是開放政策過程，公開地徵詢市民的意見以尋求廣泛民眾的認可和支持。第三，新的決策過程同時納入了各個研究單位和大學，以獲取專業的建議。新的方案於是匯集以上三個管道，從這三個方式的交集中產生了六個候選場址。然而，政府策略性的調整以及新的決策過程並沒有改變結果，這六個場址同樣遭致了嚴重的抗爭而以失敗收場。

(4) 第四次選址(1993~94)

到了 1994 年，政府通過新的選址法案，將選址過程完整的規範，並納入地方政府自願徵選的機制。儘管有三個地方政府因此申請成為處置場址，卻依然難敵內部的反對聲浪（Choi, 1998: 54-56）。

(5) 第五次選址 (1994~95)

面對前四次的失敗，南韓政府將失敗的原因歸咎於同時考慮數個可能場址時，這些地方民眾特殊的「鄰避情結」：「既然有別的選擇，當然不要在我家後院」。第五次的選址於是從先前的調查選出十個地點，再經過密集的討論選出 Kulup-Island 作為唯一的候選場址（Yang, 2007: 477）。換言之，由於之前開放政策過程並且尋求公共意見的措施，依然無法收拾民眾的抗爭情緒，南韓政府在第五次的選址反其道而行，再次透過專業決策的方式，並選出唯一的方案，希望能夠一舉過關。然而看似審慎且專業的決

策過程，卻被市民團體（civil group）發現 Kulup-island 的地理位置有嚴重的問題，無法作為放射性廢棄物的貯存地點。儘管起初政府強硬的否認，並強力壓制反對的力量，頗有強度關山的態勢，但隨著證據和資訊不斷被暴露出來，當局也只能黯然撤回該選址計劃。不但又再次宣告失敗，更嚴重的是，至此政府的信用嚴重遭致懷疑，民眾對於政府的不信任到達極點（Choi, 1998: 56-57）。

（6）第六次到第九次選址（2000~2004）

很顯然，選址的問題陷入的膠著，民眾失去了對政府的信任，而政府也再屢次的挫敗中顯得無能為力。到了 1997 年，南韓政府將選址的責任從原先「科學技術部」及其所屬的「原子能研究所」（Korea Atomic Energy Research Institute, 簡稱 KAERI）轉移至工商能源部及「韓國水力核能電力公司」（Korea Electric Power Corporation）。有鑑於市民團體以及社區意識的抬頭，2000 年的選址計劃徵求社區主動自願成為候選場址，也爭取了七個基層社區參與，例如擁有 44% 市民支持的 Younggwang。但這七個基層社區的設址計劃，卻也全部被所屬的地方政府所否決。這一次，當中央直接訴諸地方民眾的接受時，地方政府卻又扮演了抗拒和反對的力量。南韓政府面對一個極為尷尬的處境，看似無法同時滿足地方政府、市民團體、在地社區的利益，而一旦其中的一方面反對，就可能推翻整個計劃。從 2003 到 2004 的第七次到第九次選址計劃，儘管歷經了更為細膩的考量和更完整的環境影響評估，依然在地方政府的反對或是當地民眾的抗爭中畫下句點（Kim, 2008: 56-58）。

（三）特別法和公投制度

在歷經二十年不斷的衝突和試驗，2005 年南韓政府捲土重來，在制度上，首度引進了公投的設計，希望透過直接將決策權賦予人民，而降低決

策過程中民眾的諸多疑慮和抗拒，同時也用更為民主和透明的方式，匯聚民意（Kim, 2006: 94-96）。其次，2005年3月「低放射性廢棄處置場支援特別法（簡稱特別法）」完成立法，除了將前述公投的機制放入決策過程，特別法也明確區分「低放射性」廢棄物與「高放射性」放射性廢棄物，排除在最終處置場放置使用過的核子燃料，以免除民眾的疑慮（Kim, 2005: 301-302）。此外，特別法也規範了完整的回饋程序和方案，提供地方政府發展經濟，並進而促使地方政府競相爭取設置貯存場於當地。

同時，南韓政府展現了更高的誠意，詳述該政策的迫切性和安全性，並從過去「封閉」(exclusive)的決策方式轉向「吸納」(inclusive)的模式，邀請當地的團體聽取簡報，並清楚說明；也在過程中廣泛地和當地政府、在地社區以及市民團體充分交換意見，不再強勢主導場址的決定（Kim, 2006: 101-102）。

表 3.1 比較前九次的選址和特別法通過之後

	前九次	特別法之後的選址
決策過程	封閉和隔絕，採取專業決策模式	開放和吸納，包括地方政府和市民團體、當地社區都廣泛參與
和社會的關係	缺乏良好的公共關係，以及關於能源政策的教育和宣導	主動向公眾公開選址和決策過程，並希望獲得社會關心
政府心態和策略	威權式的，希望由上而下主導，或者收買地方政經勢力	民主式的，開放決策過程並釋出更多資訊，希望贏得民眾認同
補償措施	模糊不清	清楚規範

民眾態度	缺乏資訊，充滿不信任	擁有更多資訊 (informed) 亦更信任政府
------	------------	--------------------------

資料來源：本研究整理

除了制度上和政府的轉變，政治社會的氣氛亦有別於過去二十年，也使得民眾的態度逐漸轉變。首先，當時南韓在幾年快速的經濟成長後呈現停滯，不但經濟成長率低迷，失業人口也逐年增加，許多民眾非常渴望政府發展經濟的計劃以及大量公共投資。隨著 2006 年地方政府的改選逼近，爭取貯存場的設置對於許多亟待發展的地方而言極具吸引力 (Kim, 2005: 298-299)。

「慶州」(Kyung Ju) 是一個擁有悠久歷史的中型城市，約有 280,000 人口，因為它的歷史資源，成了著名的旅遊景點，也成了城市經濟的主要來源。然而正因為歷史和文化的特徵，使得慶州在發展地方經濟上受到許多的限制，例如不允許大規模的工業投資等，也使得它相較於臨近快速發展的城市而言發展遲緩，連帶的使得當地的居民心態上顯得不平衡。

在這個背景下，慶州政府一直致力於爭取地方投資計劃，例如過去的數年中，分別爭取過“Race Court” (賽馬場) 計劃和 “National Taekwondo Park” (跆拳道公園) 計劃，但最終都沒有爭取到，這也使得當地無論是地方政府或是民意，都希望能夠在其他的計劃中能夠勝出。²² 另外一個關鍵因素在於，事實上慶州當地以及鄰近的地區，本身即有數個核能發電廠，如前所述，在找到永久貯存場之前只能將放射性廢棄物暫時貯存於廠內。因此對於民眾而言，長期和核電廠共處的經驗一方面他們對於放射性廢棄物擁有更充足且完整的認知，而不至於過度的畏懼或恐慌；另一方面，與

²² 請參考 http://article.joins.com/article/article.asp?Total_ID=3118222，查閱時間：2009/2/12。

其讓放射性廢棄物貯存於核電廠內，還不如將低放廢棄物妥善放置於最終貯存場，對於當地民眾而言，在汙染威脅並沒有增加的情況下，還獲得了地方經濟發展的契機。²³

在「特別法」提供繁榮地方經濟的願景下，許多城市不再像之前一般抗拒，甚至許多地方政府主動希望能將處置場設在該處，並且都獲得當地居民的支持。慶州首先提出了申請，隨後競爭的態勢逐漸形成，另外三個城市，包括「群山」(Gunsan)、「盈德」(Yeongdeok)、和「浦項」(Pohang)也爭相提出申請。

在慶州內部，正反雙方的勢力逐漸匯集，贊成的一方主要包括地方政府官員、地方企業和地方組織，特別是「國策事業推進團」，這個由市議會所領導，囊括超過 90 個地方社區組織的團體，成功的整合了支持的力量。另一方面，反對者的組成則主要是當地一些文化工作者和環保運動者，以及少數的一些社區組織 (Kim, 2005: 303)。

由於公投制度的引進，而且形成四個城市間的競爭：得票率最高的地區將成為處置場的場址。在慶州，對於贊成的陣營而言，自然需要爭取最多民眾的支持，以衝高贊成者的比例，於是它們印製手冊、張貼文宣、進行許多宣傳活動。主要的訴求即是讓民眾了解，當地所爭取的，是低放射性廢棄物的處置場，這並不會對他們的健康，或是居住環境帶來太多威脅，是相對安全的設施。當地的四所大學以及研究單位，也都提出贊成的意見；此外，地方的媒體也紛紛響應，因此無論是政界還是產業，或是相對獨立於政經勢力之外的學術界和媒體界，都站在贊成的一方，也凝聚了慶州極力爭取的態勢。另一方面，反對陣營也找到著力點，只要能夠鼓動

²³ 當然，正因為慶州當地擁有悠久的歷史文化遺產，設置最終儲置場同樣引發許多訴求文化或環境保育的市民團體反對，事實上類似的反對聲浪同樣存在於 2005 年選址過程中的四個地方，然而卻不再對於民眾的抉擇產生如此大的作用。這當中的原委，值得更進一步了解。

反對的民眾出門投票，以降低贊成的比例，即便反對者可能是少數，卻可能因為贊成比例不若其他地區而無法通過。換言之，這些組織努力的目標皆聚焦在擁有決定權的民眾身上，不但希望自身的主張能夠贏得民眾的認可，亦皆極力的宣傳以及動員市民前往投票（Kim, 2005: 302-309）。²⁴

最終的投票結果，慶州以接近 90% 的贊成率，打敗另外三個城市，它們的贊成率從 67% 到 84%，而除了浦項之外，每個城市的投票率皆有 70% 以上（參見表 3.2 所示）。而贏得選址的慶州有什麼好處呢？2007 年底，位於慶州的第一個放射性廢棄物處置場的工程進度不到 20% 的時候，半數的政府回饋金（1500 億韓元）已經交給了地方政府，²⁵ 除此之外還包括 55 個地方發展計劃、每年補助處置作業費，以及按照特別法規定的，將 KHNP 的總部搬遷至慶州，並承諾引進質子加速工業，投資地方科技和工業發展，如表 3.3 所示。

表 3.2 南韓選址公投選舉結果

項目	慶州	群山	盈德	浦項
合格選民	208,607	196,960	37,536	374,697
投票人數	147,636	138,192	30,107	178,586
通訊投票	70,521	65,336	9,523	63,851
在籍投票	77,115	72,856	20,584	114,735
投票率	70.8%	70.2%	80.2%	47.7%
贊成率	89.5%	84.4%	79.3%	67.5%
調整後的贊成率 （贊成票/合格選民）	63.4%	59.2%	63.6%	32.2%
調整後的投票率 （在籍投票/合格選民）	37.0%	37.0%	54.8%	30.6%

資料來源：本研究根據物管局（2008）選舉資料重新計算

²⁴ 但反對者的意見，在慶州當地並沒有獲得太多的支持。

²⁵ 請參考 <http://www.donga.com/fbin/output?n=200811190084>，查閱時間：2009/2/12。

表 3.3 慶州能夠得到的回饋和好處

一、政府的特別回饋（3000 億韓元，約 100 億台幣）
二、KHNP 的總部搬遷至慶州，並承諾引進質子加速工業，投資地方科技和工業發展
三、55 個地方發展計劃（3 兆韓元 / 約 1000 億台幣）
四、處置場運作時期依據運入的廢棄物量，每年補助地方約 85 億韓元（約 2 億 5 千萬台幣）的處置作業費。

（四）南韓成功經驗的意涵

公民投票是在傳統的選舉政治或是利益團體政治之外，由人民行使直接民主的新潮流，也引發了國內外學界對於「審議式民主」(deliberative democracy) 以及直接民主的諸多辯論。對於政府或是代議士制度而言，公投往往都是不受歡迎的，因為這意味著他們部分的職權受到剝奪，甚至擔心公投的結果，是否違反掌權者的意志。然而，南韓在處置低放射性廢棄物的選址過程中，非常有趣的，卻呈現出相反的結果，原本受到民眾「鄰避情結」所排斥的處置設施，卻在公投制度的引進下，帶來城市和人民競相爭取的「迎避效應」(Yes In My Backyard, YIMBY)：原本處於猜忌而缺乏溝通機制的政府和人民，在公投的公開和民主程序中，尋求共識，甚至達成政府二十年來的政策目標。而在過去往往難以獲得共識的市民團體、在地社區、地方政府和中央政府，卻也在公投的過程中，獲致難以置信的共同利益以及行動。

姑且不論宏觀的政經情勢改變以及民眾態度的差異，公投制度的引進至少有幾個正面的意義：首先，公投提供了明確的決策規則和表達渠道，過去的決策方式不斷的變動，也缺乏一個清楚的決策機制或是共同認可的制度規範。當中央政府以為可以透過專業的評估達成理性的決策時，它無法評估民眾的反對究竟會有多大的影響力甚至是破壞力；同樣的，當地方政府結合了當地龐大的政經勢力，一方面獲得了一定比例居民的支持，而

企圖和中央政府合作時，它也忽略了少數的市民團體，就可能以揭發弊案的方式，提供充分的證據，直接訴求輿論，並迫使政府屈服。另一方面，民眾也因為缺乏適當且明確的表達渠道，而容易陷於恐慌的情緒中，層出不窮的社會抗爭於是在過去二十年的選址爭議中屢見不鮮。而公投將這些混亂的場面一一制度化，市民團體、地方政府、以及在地社區爭取的場域（甚至是尋租，rent seeking 的對象）從中央政府一端，轉移到民眾這一端。更進一步說，公投讓選址從這些行為者之間的利益分配和爭奪，轉為他們共同競爭民眾的態度。

其次，與此相關的是，透過這些行為者紛紛向民眾進行宣傳和說服的過程，民眾獲得更多的資訊，也對於低放射廢棄物有更多的了解，不再陷入恐慌或是情緒之中，而能夠理性的思索或討論。此間中央政府並不需要做太多的宣傳，一來在過去的經驗中，政府並不容易獲得民眾信任；再者，當中央政府必須獨自擔負宣傳的任務，而又必須面對各種團體的質疑時，它往往不堪負擔如此龐大的宣傳和動員成本，或者無力回應種種質疑而傾向於隱藏資訊，無論如何，皆不利於民眾的接納和支持。然而一旦讓這些組織爭相訴求民眾，等於是把宣傳和動員的成本轉嫁到這些組織上，而這些組織在當地所分別擁有的人脈或資源，也充分地發揮了中央政府所不及的能力。

二、公投的國內經驗：高雄教師會公投案例

儘管南韓的例子十分貼近同樣面臨低放處置和公投挑戰的我國現況，然而，由於兩者公投制度本身仍有相當程度的差異，以下則探討我國舉辦公投的經驗，以了解在現行公投法的制度規範下，舉辦公投可能產生哪些制度後果。自我國公民投票法自 2003 年 12 月 31 日公布施行以來，2007 年底高雄市首度舉行第一次的地方性公民投票。這場地方公投係由高雄市

教師會所發起，主張將全市公立國中小班級人數自 99 學年度起減至 25 人（以下簡稱「小班制公投」）。²⁶ 在缺乏社會和媒體足夠的關注之下，開票的結果非常慘淡，只有 5.35%（62,068 人）的投票率，儘管其中同意票的比例高達 91.21%（請參考附件一），卻因為未達「公投法」三十條規定的投票人數須達投票權人總數二分之一的規定，而未能通過。

由於公投法高門檻的規定，加上缺乏足夠的社會關注，「小班制公投」無法過關早在各界預料之中，但投票率之低卻又出乎預料之外。²⁷ 以下的討論首先針對公投法所形成的制度約制和投票率之間的關聯，做初步的分析；第二部分討論行政程序的規範和市政府（市議會）所扮演的角色，如何可能影響公投的程序和結果；第三部分則進一步分析公民投票做為一個開放的機制，如何形成各方（教師會、教改團體、市政府...）利益爭奪和策略互動的場域。希望這樣的發現能夠做為未來建議候選場址公投的參考。

（一）公投法與雙過半門檻的制度分析

1. 雙過半門檻與公投發動策略

根據公投法的規範，公投案要通過必須經歷三個階段，第一個階段是提案（需有 1/1000 的公民連名提案，以最近一次直轄市長、縣市長選舉人總數計算），第二階段公民連署（1/100 的公民，計算法如前），第三個階段才是公民投票，必須有半數的合格選民投票，並且投票者半數支持該議

²⁶ 高雄市地方性公民投票第 1 案完整主文如下：學生班級人數適當的減少，可以增進學生的學習效果。本市公立國民小學一、三、五年級以及國民中學新生的編班，自 96 學年度起，每班不得超過 31 人，以後每學年減少 2 人，至 99 學年度起，每班不得超過 25 人。

²⁷ 根據作者在教師會的訪談，教師會最基本的目標是 10% 的投票率，而認為應該可以達到 20-30% 以上（Dong 訪談記錄，2007 年 11 月 15 日）。在市府內部的討論中，民政局的估計大約也是 10%，但市府內部委託山水民調公司所做的民調也顯示有 40% 的民眾願意前往投票（Lin 訪談記錄，2007 年 11 月 17 日）。

案，該議案才會成立。²⁸

由於投票率必須過半的嚴苛門檻，推動公投案的一方往往必須同時仰賴反對者出門投票，才有可能是公投通過。但另一方面，由於投票率未過半即自動否決，當該議題的潛在支持者未過半時，反對者也毫無誘因參與投票。詳言之，當贊成票小於 50% 時，越多反對者投票，則公投通過所需要的贊成票就越少；如表 3.4 所示，反對票多增加 1%，贊成者就只需要少 1% 的票數即可以通過。以此類推，假若反對的民眾「踴躍」投票，贊成票最少只需要總選民的四分之一（25%+1）就可以通過。因此越多的反對者投票，在一定程度上減少了贊成者所需要的票數，形成反對票「實質贊成」的情形。另一種情況是當贊成票大於 50% 時，公投議案自然通過，反對者無論投不投票（票數從 0% 到 50%-1），對於結果都沒有影響。只有一種情況下，反對票能夠執行「反對」的效果：即當正反兩方都是 50% 時，得到平手的選舉結果。總而言之，當贊成票少於 50% 時，反對者出門投票反而增加了公投通過的機會；當贊成票多於 50% 時，公投案自然通過，反對者的選票毫無影響；只有當贊成和反對各自是 50% 時，反對票才因為迫使雙方平手，而產生阻擋公投通過的效果。²⁹

²⁸ 上述規定詳見「公民投票法」第 27 條、第 30 條相關規定。

²⁹ 然而一旦導入其他的機制，例如多個場址之間彼此競爭時，則可能產生截然不同的制度效應，例如南韓即成功塑造地方政府間的競爭。相關分析請參見後段「三、南韓與台灣公投制度的對照與經驗啟示」。

表 3.4 反對票比例與公投通過所需贊成票

反對票（佔總合格選民%）	公投通過所需要的贊成票（佔總合格選民）	結果
0	50%	通過
1%	49%	通過
2%	48%	通過
⋮	⋮	⋮
25%-1	25%+1	通過
50%	50%	平手
0~50%-1	50%+1	通過

然而，正反雙方恰巧是 50% 的情況，亦即所有的選民都參與投票，且各自有 50% 的選民支持正反兩方，這是一個趨近於 0 的機率。換言之，由於反對票基本上並無法產生反對的效果，對於反對者來說最好的策略即是不要投票。因此我們可以推論，無論公投的議題為何，反對的一方在現行的制度底下都傾向於不要投票。而缺乏反對票的情況下將使得贊成者需達 50%，公投案才能過關，這也是現行公投法所創造的高門檻之所在。另一方面，從議題宣傳的角度而言，議題本身也需要存在一定程度的反對者。當一個議題本身缺乏反對者的時候，贊成的一方需要擔負所有宣傳的責任，不但難以獲得社會或是新聞媒體的關注，也因為難以激起相關討論和效應，必然將大幅增加宣傳的成本。

從公投發動者的角度而言，上述的制度約制使得他們在操作議題上必須至少滿足兩個條件之一：首先，必須是社會中存在高度共識的議題，上述「支持者」過半事實上並不容易，因為合格選民的半數，往往比單一席次的首長選舉當選者的得票數還高。例如，在這次「25 人小班制公投」中，投票率要過半需要 579,684 票（合格選民總數 1,159,368），但現任高雄市長陳菊只以 379,417 票就當選高雄市長。類似的情形也發生在 2004 年的總統大選，在所謂「公投綁大選」的過程中，比總統當選人得票數更高的公

提案，卻依然鎩羽而歸。「雙過半」規定的第一個制度效果是具有自動篩選的機制，社會上高度共識的議題比較可能在公投中過關。

另外一個相互矛盾的條件是，這個議案本身又需要具有張力，亦即存在足夠的話題性甚至是反對勢力，才能夠在兩相競爭之下獲得關注並拉高投票率。幾次全國性的公投議題「討黨產」、「反貪腐」、「強化軍購」即有這個意味。但同時因為缺乏足夠的社會共識，一開始反對者只要打定主意不要隨之起舞就足夠將其否決。相對於此，「25 人小班制公投」卻又因為缺乏「反對者」而陷入一個銅板敲不響的困境。因此後期教師會欲將焦點集中在高雄市政府的行政干擾和刻意打壓，這也終於博得了少數的新聞版面。然而，儘管有助於凝聚內部的同仇敵愾和向心力，卻依然缺乏相互較勁的對象。一個最有趣的現象是，教師會在第二階段連署階段獲得了 60,985 份連署書，還高於投贊成票的 56,375，也只略低於總投票數 62,068，這說明了他們採取的策略並沒有擴充原有的支持者。甚至當作者走訪幾個相關的民間組織時，他們也大多表示沒有參與投票。

2. 公投與投票行為

在反對者的策略相對單純的情況下，對公投的發起者來說最好的辦法仍然是贊成者本身即過半，如此一來只需要有效的動員即能成功。然而即便潛在的支持者屬於社會多數，這仍然牽涉到其他的問題，投票本身需要經過「動員」(mobilization)的過程，投票對於選民而言一來是個「本利計算」(cost-benefit calculation)的理性抉擇，另一方面則牽涉到「集體行動」(collective action)的問題。就前者而言，只有當出門投票的預期效用超過他的成本(返鄉的成本、交通工具、投票耗費的時間、蒐集資訊的成本...)，他才願意投票。西方學界一般用來解釋民眾政治參與的概念：例如「政治效能感」(political efficacy)和「政治賦權」(political

empowerment)，皆指涉民眾政治參與所能發揮的心理效果，例如透過投票幫助他所喜歡的候選人當選，或者因為參與而改變了政策結果等。但當參與公投的效果不清楚，例如支持者儘管投下了贊成票，卻因為未達門檻而毫無效果；甚至是「模糊」(ambiguous)的，例如反對公投的人士參與公投，卻無意間幫助贊成者衝高投票率，在這些情況下民眾即缺乏足夠的誘因參與投票。

其次，選舉必須有足夠的選民同時採取一致的行動才會發生效果，相對而言個別選民的影響力微乎其微。除了前述某些擁有高度政治效能感的選民在參與投票的過程中即能獲得心理上的成就，對於一般個別選民最好的策略即是不行動，而坐享他人行動的結果，當每個人都這麼決定的時候，行動自然不會發生，也就形成典型的「社會困境」(social dilemma)。要突破這個困境，只有當這些選民之間形成某種連結，並透過這些連結形成某種社會規範，因為社會規範的存在而督促著個別選民的投票行為；投票行為並非單憑文宣等資訊所做的決定，更未必是個人的投票意向所決定，而是「鑲嵌」(embedded)在整個社會網絡 (social network) 和社會互動中。³⁰ 簡單來說，這就是為何政黨的組織動員如此重要的原因，例如透過里長或是地方領袖挨家挨戶的催票，甚至台灣選舉中常見的出動遊覽車載去投票。在缺發動員組織的情況下，「小班制公投」除了仰賴前述高度政治參與的自主選民外，就只能依賴教師會本身的動員體系。高雄教師會的動員體系雖號稱有 9000 名會員，所能發散出去的社會網絡看似很可觀，但一來真正積極投入的可能只是各校教師會的主要幹部，其次教師會也缺乏可供分配的資源，以茲動員所需。在台灣大規模的社會運動也往往仰賴政黨動員體系的情況下，教師會企圖發揮如此大的影響力，實在過於

³⁰ 因此相對於透過民意調查評估選情，由於公投缺乏政黨組織動員等因素，作者認為在參考相關民調結果的時候應特別小心。例如小班制公投中，選前由市府內部委託山水民調公司所做的民調顯示有 40% 的民眾願意前往投票，和投票結果的差距頗大 (Lin 訪談記錄，2008 年 11 月 17 日)。

樂觀。事實上教師會的動員體系，基本上已經在公投連署成案時發揮到極致，這或許可以解釋為何正式投票的人數和公投連署的人數相去不遠。³¹

另外一個可能影響投票率的因素在於投開票所的設置，同樣的，投開票所離家的遠近牽涉到選民投票的成本，當投開票所越普遍，投票的成本就越低。但設置投開票所本身卻是選務機關必須支出的成本。根據「公民投票法施行細則」第七條的規定，公民投票所需經費須由地方政府每年編列預算支應，但在無法預計每年是否有公投、有幾場公投的情況下，地方政府也傾向於不編預算。例如「小班制公投」從提案一拖兩年，在不知道公投何時成案的情況下，市政府完全沒有編列預算；更進一步說，就算市政府有意願編，按照高雄市選委會的說法，進入議會審查也不可能通過。³² 因此最後是靠陳菊市長動用第二預備金辦理選舉，而原本只預計設置 145 個投開票所，隨著教師會在第二階段連署展現了一定程度的動員能量後，透過議會的遊說和壓力才使得市政府將投開票所增加至 300 個，但仍和一般大型選舉約 800 個投開票所相去甚遠，也降低選民投票的意願。相對而言，若是我國的公民投票能夠仿效韓國採取「通訊投票」、「網路投票」的作業方式，則可能進一步降低選民投票的成本。但這又牽涉到整體選舉形態的改變，而非單為公投解套，因此難度也不小。

要能夠降低選民參與公投投票的成本，卻又不至於過度增加選務機關的預算編列，造成選務機關消極以待，最好的辦法是將公投和定期選舉合併舉辦。合併舉辦一方面由於民眾只需要「順便」投下公投票，大幅減低投票的成本，也可能大幅提高投票率。另一方面也因為分攤了選務的經費，包括政府單位辦理選舉的行政支出，以及推動議案所需要宣傳和動員的成本。根據估算，以高雄市而言，若要達到一般選舉的 800 個投開票所，

³¹ 根據作者公投投票（2008 年 11 月 15 日）當天的觀察，所訪談到投開票所外面的選民，幾乎都是教師本身、教師的親戚、或者是師範院校的學生。

³² Chen2 訪談記錄，2008 年 11 月 17 日。

辦理一場公投大約需要 2500 萬，「25 人小班制公投」原先市政府只預計花費 1000 萬（145 個投開票所），後在社會壓力下一舉增加到 1500 萬，陳菊市長還額外自掏腰包捐了 10 萬提供做為垃圾車的宣傳布條。然而即便如此，仍離 2500 萬的「標準選舉規模」有一大段距離，高雄教師會亦強烈不滿。假若合併舉辦，至少可以省下 700 萬，無論這樣的估算是否合理，³³ 合併舉辦所能節省的成本，除了有形的行政資源，還包括更多無形的加值效果：例如可能獲得更多媒體的重視、和選舉議題掛勾、參選人和政黨的公開表態、乃至於政黨組織動員系統的挹注等。然而，搭「順風車」的結果，亦有可能意外引進政治力量，例如當民意普遍對於放射性廢棄物有疑慮的情況下，需要回應民意的政治人物看似很難支持放射性廢棄物公投，如此一來結合選舉政治，看似卻會造成政黨和候選人帶頭抵制的效果？這將留待後段討論。

（二）行政程序與地方政府的角色

很顯然在「25 人小班制公投」中，高雄市政府站在反對議案的立場，甚至被教師會質疑違反行政中立，進而向監察院舉發，也提供了選址公投若遭遇地方政府反對時，非常寶貴的參考經驗。市政府的反對立場來自財政情況不允許其接受教師會提出的方案。³⁴ 事實上，公投法雖規定預算案不得成為公投項目，但「小班制公投」本身卻以一般法案的名義變相改變

³³ Chen2 訪談記錄，2008 年 11 月 17 日。Chen2 認為因為公報、選舉人名冊都是分開印製的，開版、招標的成本並不會因為合併舉辦而減少，此外投開票所的人力配置也是分開計算，若是合併舉辦，仍需要多一組人力。作者基本上質疑這樣的說法，似乎是為了這次公投無法合併舉辦開脫所作的說詞。

³⁴ 姑且不論需要額外支出的經費是教育局宣稱的 60 億還是教師會認為的 6 億，25 人小班制將大幅增加高雄市的教育局預算，然而隨著高捷和世運會等大型支出的排擠，教育預算事實上並沒有增加的空間。從操作面的角度而言，迅速減至 25 人所增加的班級數，將牽涉到新建校舍以及強迫轉學的問題，當然另外還包括代課教師增聘的問題，諸如此類的問題都讓市政府和教育局不可能同意教師會的方案。更進一步說，2006 年教師會提出至 2010 年達到每班 25 人的政策時，是以四年為目標估算，然而公投成案又歷經了兩年，這兩年內高雄市教育局持續的減班，公投成立意味著兩年內需要減班至 25 人，教師會也承認當初提出方案時過於草率，也沒想到公投從提案到成案會歷經兩年，以目前只剩下兩年的時間自然不可能達到當初預期的目標。因此他們也表示就算公投過關，他們也不會要求教育局按照方案執行

預算分配，無論是從行政機關乃至地方議會的角度，都不希望見到預算權受到剝奪。

市政府的角色可以從兩個階段分析，首先，在提案和連署階段，市政府有非常充裕的空間可以透過行政程序拖延時程，更因為公投一旦成案，六個月內必須辦理投票，所以市政府只要能夠掌控行政程序，就可以掌控選舉時程，乃至於是否與大選合辦等。例如「小班制公投」自 2006 年 6 月 19 日即提案，卻一直到 08 年 5 月 19 日才成案（請參考附件二，小班制公投大事記），由於成案後六個月並沒有任何大選，小班制公投不但無法如高雄教師會所希望的和 07 年底的立委選舉或是 08 年的總統大選合併舉辦，更落得必須單獨舉辦，因而只有 5% 的投票率。

值得注意的是，高雄市尚且是台灣少數已訂立「公民投票自治條例」（簡稱自治條例）的地方政府，並且在其中清楚地標示時程。然而，許多依然是缺乏規定的，例如公投提案完成後需送行政院核備以及許多公文送簽的過程。另外也有一些爭議，如附件二所顯示的，在教師會所指控的六次違法延宕時程的情況，至少有兩次處於模糊地帶而有所爭議。就算真的違反自治條例的規範，也因為缺乏相應的罰則，而毫無拘束力。退一步說，事實上教師會所指控的行政拖延，就算真的違反自治條例，所相差的天數也非常微小，³⁵ 對於「延宕選舉時程」的影響未必如高雄教師會對外宣傳的大。真正讓小班制公投從提案到成案兩年的關鍵之一，卻是公投法規定地方政府需設「公投審議委員會」（公投法第 37 條），而自治條例則將組成該委員會的權限交由市議會（自治條例第 15 條），也使得原本規定 30 須審查完畢的公投審議委員會，拖了半年才召開。對市議會來說，當時正逢市議會選舉，市議員無心處理「小班制公投」是可以想像的事。但更重

³⁵ 關於冗長的行政程序，高雄市選委會承認，由於這是一個嶄新的業務，基層的民政局或戶政事務所辦事人員十分生疏，因此辦理效率較差（Chen2 訪談記錄，2008 年 11 月 17 日）。當然，這也證明了市政府事實上擁有足夠的權限在行政程序上拖延公投議案的進行。

要的是，採取合議制的市議會，存在比行政體系更為複雜的政治生態和黨派考量，組成「小班制公投」的審議委員會，在市議會似乎怎樣都不會是優先的議程。

其次，在小班制公投跨越了提案和連署的障礙而成案以後，市政府和教師會之間的齟齬不斷增加。持平而論，儘管市政府顯然不希望小班制公投過關，但市政府做為選舉的執行機關，他們也擔負著辦理第一次地方型公投的宣傳和選務責任，特別當執政的政黨本身是長期主張公投的民進黨，過低的投票率事實上不利於市長陳菊的政治形象。假設市府有兩種不同的策略，一是完全冷處理，不積極回應教師會的質疑和挑戰，讓投票率自然降低而過不了關。另外一種可能是積極的反擊教師會，完整地說明市府立場，某種程度提升投票率，卻也塑造反對的力量。市府的策略一開始似乎是前者，例如教師會所指控的，原本答應公辦政見會、公聽會、辯論會的當晚於地方電視台重播，但最後三場只重播了一場，甚至拒絕提供辯論會的影帶。教師會認為公投一旦成案，宣傳和教育人民就成了市政府選委會的任務，也因此認定市政府的做法是冷處理。³⁶

隨著教師會對於市府以及教育局的攻擊越來越強烈，有兩個方面可能的原因使得市政府的立場轉趨強硬。首先來自於教師會的攻擊，教師會的攻擊矛頭指向市政府對於教育經費的剝奪，以及高雄市在教育預算上相對其他縣市的落後情況，使得市政府必須有所回應。第二種可能則是預期小班制公投過不了關的情況下，適當的回應也有助於投票率不要太難看。³⁷

³⁶ 選委會否認跟教師會有當晚重播的協議，而辯論會影帶依據中選會的規定視為機關內部檔案，除非以公文申請，否則不得公布。事實上這方面的爭議很容易演變成各說各話的羅生門。市政府的苦衷在於儘管按照公投法，地方政府每年必須編列公投預算，但在無法預計公投成案的情況下，完全沒有編列預算（案照選委會的說法，編了議會也會有意見，Chen2 訪談記錄，2008年11月17日）。市政府方面的說法是，陳菊市長動用第二預備金辦理選舉，除此之外陳菊市長也以個人名義捐贈十萬，並以政令宣導的方式，在垃圾車上掛布條宣傳公投（Lin 訪談記錄，2008年11月17日）。

³⁷ 所以很有趣的是，選委會的人員也表示在選舉公報上的處理，給予了教師會訴求輿論的著力點，事實上是幫助他們。教育局的角色更為矛盾，他們一方面必須堅守市府立場，抵抗教師會

我們並不知道這些猜測是否正確，但市政府不但由教育局正面迎戰，在選舉公報提出反對意見，在辯論會中代表反方，更由教育局印製文宣，表明市府反對公投過關的態度。甚至在最後的一週內，許多小動作紛紛出籠，包括：在選舉公報上稍做手腳，使得教育局的反對意見看似綜合正反兩方意見之後整理出來的結論；以及教育局行文各校總務處（兩次），甚至將教育局的說明文宣讓每位學生帶回家給家長，可謂正式展開反擊。教師會也表示他們接到許多投訴，例如許多民眾並沒有拿到投票通知單，質疑是民政局利用里長集體旅遊，阻撓這次公投。³⁸

（三）公民投票做為政策行為者的角力場域

根據本研究的田野觀察，小班制公投事實上來自高雄教師希望透過公投，對內凝聚能量和向心力，對外（教育政策領域）則能展現動員實力，以增取未來更大的政策影響力。³⁹ 事實上，教師會擁有極為綿密的組織網絡，例如在高雄它們擁有 9000 個會員，在校內組成教師會，並由各校教師會再選出市級的教師會。市級以外又有各縣市教師會和全國教師會得以相互支援、行動。其次他們的行政人員由各校教師出任，每個人只需要在原校授課四個小時，其餘時間都在教師會上班，換言之，他們的人事成本是由學校，甚至可以說是全民所分攤了。第三，各校的教師會會長固定在週三早上於高雄市教師會開工作會報，這段時間各校不得為這些成員排課。如此堅實的組織和密集的聯繫網絡，使得教師會在整個教育政策的領域中，頗具潛力。這樣的潛力使得教師會不甘於只做為政策的接受者或執行者，例如全國教師會有一個一致的目標在於將教師會由現行人民團體的

對於市府預算的額外需求，但另一方面也樂見教師會將教育議題炒熱，並且向市府施壓，使得教育預算的分配能夠獲得市府的重視（Chen2、Zhang 訪談記錄，2008 年 11 月 17 日）。

³⁸ 對於這個指控，副總幹事並沒有直接否認，他說他並不知道有相關旅遊，但如果有的也很正常。他表示一般選舉公報是交由里幹事發放，如果里的人口較多則裡長也會幫忙發送，沒有收到選舉公報可能是因為民眾不在家，但就算沒拿到一樣可以投票（Chen2 訪談記錄，2008 年 11 月 17 日）。

³⁹ Ren 訪談記錄，2008 年 11 月 15 日。

角色，轉為工會的性質。⁴⁰

然而另一方面，個別的教師在校園中，同時必須受制於他們的上級（由主任和校長代表的校方），以及他們的顧客（家長），為了不要成為校方眼中的異議份子，或者扮演好家長心目中的「好老師」，許多學校的老師們毫無意外的分為傾向教師會以及傾向校方的不同派系。從教師會的角度來看，如何將他們的會員進一步團結起來，不懼來自校方的壓力，或是家長的輿論，即成為它們要進一步發揮影響力最為關鍵的任務。因此教師會一開始就設定以推動公投做為策略，而非尋求傳統上立法遊說或是透過政策網絡內部協商的方式。

1. 公共關係的處理

從小班制公投的經驗來看，由於教師會推動公投的目標之一在於凝聚其會員的向心力，因此選擇「小班制」本身即是對於教師之間最大公約數的精心安排。⁴¹ 這樣初始的策略於是限制了教師會避免任何政治勢力的協助，因為一旦在政治立場上被歸類，它就可能流失部分會員的支持，也就無法達成初衷。因此儘管在二階段連署過關後，教師會展現的動員實力讓一些市議員、立法委員希望投入，教師會卻小心處理和這些政治人物的關係，企圖保持距離。相對於此，教師會則希望獲得社會上一些有改革意向的 NGO 支持，例如婦女團體、環保團體、社區大學；也希望透過「公投」獲得關心民主發展的學界和社會團體的助陣（例如高雄空大、台灣南社等）。確實，在公投投票前，教師會所發送的文宣，有超過 20 個社會團體共同列名，在公投前一晚的晚會更邀請到當紅的歌手蕭敬騰登台演唱。

⁴⁰ 目前高雄教師會仍然以人民團體的身分屬於社會局管轄，而他們希望的是能夠成為工會性質，並由勞工局主管。

⁴¹ 例如高雄教師會一開始提出過一些議題（校長回任和公佈學校財務明細），後來認為小班制一來是長期的教改目標，有社會共識，二來隨著少子化的現象也比較容易達成。將小班制做為公投議題將是教師間共識最高、阻力最小的方案（Ren 訪談記錄，2008 年 11 月 15 日）。

問題是，看似成功的經營了 NGO 的支持，為何無法反映到選票上？首先，NGO 的功能往往在社會輿論和正當性，卻未必有任何選票實力。更重要的是，特別在這個案例中，這些團體可能只是希望掛名以爭取新聞曝光。這些團體的成立目標既然是社會公益，它們需要的是營造良好的社會形象，選舉動員或是凝聚人氣並非它們想做的。因此，空有議題的塑造和正當性，卻沒有組織動員的實力，並不足以在公投中獲得多數民眾的肯定。

另一方面，高雄教師會試圖降低其政治屬性的努力，卻也無助於公投的結果。在缺乏地方政治勢力奧援的情況下，原先因為缺乏反對勢力而造成的宣傳或動員重擔，對於教師會而言顯得更加沉重。如前所述，教師會在連署階段即已用盡它們所有可能的動員能量，在實際投票中，並沒有增加其他的支持者。而「不沾鍋」的動員方式，更引起當地反對黨議會領袖的不滿。⁴² 更吊詭的是，政治勢力的袖手旁觀，並無法真正替教師會帶來「中立」或是「清新」的社會形象。根據作者的田野研究，當地的許多行為者並不相信教師會是真正中立的，反而因為這種刻意營造的形象，引起各方的猜測：「一方認為教師會不尋求自己的協助一定是得到另一方的暗助」，而更加抵制教師會的行動。⁴³

2. 教育領域其他團體的立場

另一方面，同樣令人訝異的是，在這次小班制公投中，所採用的議題—小班制看似是社會共識、是市長陳菊的選舉承諾、更是教育領域的幾個主要行為者（教改團體、家長團體）的長期主張。在公投進行的過程中，這些教育團體為何卻都和市政府教育局站在一塊，共同反對教師會提出的公投案。其過程和意涵值得進一步深究。

⁴² 事實上，高雄市議會國民黨團本有意支持小班制公投，黨團中許多議員並在教師會掛名顧問，然而教師會種種「避嫌」的做法，引起國民黨團的極度不快（Lin 訪談記錄，2008 年 11 月 17 日）。

⁴³ Lin 訪談記錄，2008 年 11 月 17 日。

在高雄市的教育政策場域中，有幾個主要的行為者，包括教育局、教改團體（人本教育基金會，以下簡稱人本）、教師會以及家長團體。教師會以及家長團體都是人本催生的產物，教師會的成員原先和教改團體的同質性非常高，⁴⁴ 他們許多來自教改團體、人權團體甚至本身曾經是人本的成員。然而隨著教師會做為教師的權益的代理人，教師會必須以捍衛教師權益做為終極關懷，也使得他們和教改團體在不適任教師，以及教師免稅等議題上爭鋒相對。家長團體的情況顯得更複雜一些，家長會做為校務基金的提供者，一向具有尋租的特徵，也傾向於和當政者產生某種利益連結。高雄的家長團體在成立之初（稱為「家長聯盟促進會」），當時的市議員黃添財即另組家長協會與之抗衡，後來陳火石先生又成立學生「家長改革協會」（後改稱愛教育家長學校家長聯合會，簡稱愛教育）。家長聯盟促進會的新任理事長林雲蘭女士在接手後，鑒於家長團體已經淪落為承接校園便當生意等利益掛勾，將家長聯盟促進會解散，另成立「心家長協會」（簡稱心家長），並和人本走得比較近。而陳火石先生的愛教育以及黃添財先生的家長協會，則引來教育局以及人本指控承包教育局工程等批評。而這兩個家長團體自然也成為教育局的主要結盟對象和代言人。

毫無疑問的，家長協會和愛教育兩個家長團體和教育局始終站在一塊，也在小班制公投中和教育局聯名擔任反方。另一方面，人本儘管做為體制外的改革者，事實上也和教育局充滿合作的空間。例如教育局在中輟生的輔導方面，大量的仰賴人本提供的社工和親職教育資源，如社工師和心理輔導師。而儘管小班制是人本長期以來主張的政策方向，但人本也因為不適任教師的處理問題上長期和教師會處於爭執，在沒有找到解決不適

⁴⁴ 在拜訪教師會的過程中，本研究也發現教師會成員的屬性，和一般教師的特徵有一定程度的距離。例如幾個靈魂人物：教育政策中心主任仁懷鳴早年即參與教改團體「政鐸學會」，在數年前即辭掉教職，先是在人本任職，後來擔任立委的助理；陳銘彬則來自教權會；組織發展中心主任陳銘燕畢業自政大政治系，也迥異於傳統師範體系的教師來源。另外許多成員也表達了對傳統師範體系教師養成過程的厭惡（高雄教師會 Ren、Dong、Chen1 訪談記錄，2008 年 11 月 15 日）。

任教師的有效辦法之前，他們並不認為迅速降低班級人數是優先的政策，甚至認為降低班級數將圖利這些老師。事實上，一個更重要的因素在於小班制政策將在預算分配上和人本的利益相衝突。人本和教育局合作的「中輟生追蹤輔導」計劃，在今年八月中因為經費不足而結束了。此刻教師會竟然跳出來要求將資源挪到小班制所需要的增班和增聘老師，自然引起人本的強烈反彈。⁴⁵ 在資源分配的歧見和利益衝突之下，人本的反應，甚至不惜和市府站在一塊，也就不難想像了。⁴⁶ 而更耐人尋味的是，事實上整個案件中和教師會明確對立的高雄市教育局，儘管受市政府之託，擔任公投的反方，卻可能是最希望公投過關的。⁴⁷

三、南韓與台灣公投制度的對照與經驗啟示

南韓和教師會的案例皆可能帶給我國在推動選址公投上重要的參考依據。「場址條例」當初設想的依據，即是南韓所採用的公投機制，然而因為制度內容的不同，所產生的制度效果並不一樣，這又可以從小班制公投的實行過程中了解台灣公投制度執行層面的困難。以下即從選舉制度、地方政府角度、平衡 NGOs 和地方菁英的問題、以及政策過程中行為者策略四個層面，分析上述案例的可能啟發。

（一）選舉制度與地方競爭

從上述的分析中可以很清楚的發現，台灣的公投制度的門檻非常高，

⁴⁵ 按照人本的估算，現在高雄市的教育經費約有 80%以上是用在教師的人力經費，假若實行 25 人小班制，將使得教育經費的 90%都花在教師的薪水（Xie 訪談記錄，2007 年 11 月 17 日）。

⁴⁶ 教師會懷疑人本根本是教育局找來打擊教師會的，因為他們無論在辯論會或是任何場合，他們所持的理由和所拿的文宣，都跟教育局一致（Dong 訪談記錄，2007 年 11 月 15 日）。

⁴⁷ 教師會的說法是高雄市教育局在整個高雄市政府當中的角色十分邊陲，只要是教育局往上爭取的預算一定被打回票。目前教育局所採行的「逐步降低班級人數方案」，事實上也來自幾年前高雄市政府教審會中，幾個團體（包括教師會和人本）的合議，才促使該方案過關，根據教師會的說法，教育局仰賴著這些民間團體扮黑臉找議員施壓市政府。而這個看法基本上沒有被教育局否認，他們只表示市政府當然有它通盤的考量，也很感謝這些團體為教育政策所做的努力（高雄市教育局 Zhang 訪談記錄，2007 年 11 月 17 日）。

使得無論怎樣的議題，要在公投過關都顯得非常困難。從選址公投的角度而言，由於社會風氣和民眾對於放射性廢棄物的疑慮，需要獲得過半的潛在支持者，其難度可能又更高。台灣和南韓在公投制度上的差異包括通過門檻（南韓只需要 1/3 的投票率）、有無通訊投票等。而公投法並沒有限制「競爭機制」，將是可以引進、並彌補其他制度限制的有效方案。

若試圖控制制度因素，南韓和我國的差距未必有想像的大。2005 年底南韓舉行的低放射性廢棄物處置場公民投票結果，這個目前被國內相關部門視為成功透過公投決定處置場址的案例，如表 3.2 所示，無論是看投票率或是贊成率，其成就都相當驚人：四個地區有三個的投票率超過 70%，在贊成率方面，最低的浦項也有 67%，最高的慶州更高達 89.5%。然而，考慮到南韓採取「通訊投票」將可能大幅增加投票率，如果我們把通訊投票的比例扣掉（姑且假定若缺乏通訊投票的設計，這些人便不會投票），如表 3.2 倒數第一列所示，盈德卻成為投票率唯一超過 50% 的地區，其餘的投票率剩下 30%~37%。

其次，姑且不考慮通訊投票的影響下，我們再進一步分析這四個地區的「支持者」佔總合格選民的比例，也就是前述贊成者是否能過半的問題。表 3.2 的倒數第二列是計算後的得票比率，依然有三個地區超過 50% 的贊成票，然而數字已經大幅降低，大約落在 60% 左右，而浦項只剩下 32.2%。從這個角度而言，台灣和南韓民眾在低放處置上的態度未必有如此大的差異，但制度卻可能扮演非常關鍵的作用。⁴⁸

⁴⁸ 此外，如此的制度門檻代表著台灣公投制度的設計有高度維護「現狀」(status quo) 的傾向，亦即當需要募集過半的利益，並能夠動員他們投票本身非常困難的情況下，「維持原案」成了最有可能的結果。甚至當公投一旦未通過，三年內不能再提出的情況下；甚至如果是「公共設施之重大政策複決案」經否決，自投票結果公告至該設施啟用後八年內不得重新提出（公投法第 33 條），「原案」甚至可能因此而進一步受到保護。因此就「低放射性廢棄物最終處置設施場址選定條例」的立法過程而言，從起初的「反對性公投」（行政院決定了場址後交付地方複決）到民進黨立委鄭運鵬提出的版本「贊同性公投」（必須透過公投同意才成為候選場址），對於公投結果的影響自然非常巨大，也攸關著公投的成敗。

若要能夠扭轉公投法的嚴苛限制，即必須從前述兩個條件著手：一來形塑社會上對於該議題的認同和共識，其次則是設法塑造一定程度的選舉張力和競爭力道。前者容待後段討論，就後者而言，當反對者很容易透過「拒領、拒投」公投票等冷處理的手段達到效果時，事實上很難形塑選舉競爭乃至於支持者的投票熱情。然而若能夠引入某些競爭的機制，例如南韓的公投過程中，就成功造成慶州、群山、盈德、浦項等幾個地方政府的競爭。城市之間的競爭將帶來另外的制度機制，將公投決戰的關鍵從「通過」與否到「得票率」的高低，一旦能夠成功塑造這種對決的態勢，反對的一方即無法透過拒投公投而成功抵制；相反的在他們必須壓低得票率的情況下，他們必須出門投票—如此一來將提高投票率，也就降低贊成票所需要的票數，如前所述，最低只要 25%的民眾贊成即可過關。

事實上，台灣的選址公投也存在類似的機會。若能夠提高誘因，例如將 10%的彈性分配比例配置給處置場所在鄉鎮或是縣市，相對的則將「鄰近鄉鎮」的定義和範圍擴大：一方面降低單一鄉鎮所得份額；另一方面擴大範圍將可能納入更多同縣的鄉鎮，使得這些鄉鎮同樣受惠，也有利於舉行縣級範圍的公投。其次，則是需要營造出「競爭」的態勢，由於人類行為都有「從眾」的心理，當一個東西受到一部分人歡迎，其他人也會加入競爭；相對的當別人不要，自己也不會想要（在社會學中又稱為「社會助長」效應）。因此時若有任一縣市明顯抗拒最終處置場，非常容易引發連鎖的效應，使得其他縣市也跟著反對。

（二）地方政府角色與可能影響

高雄小班制公投的過程中，市政府站在反對的立場，也被教師會質疑利用行政手段阻撓公投進行。儘管「場址條例」已經規定「選址公投」不受公民投票法第 2 條之限制，即無須先通過連署等程序，但地方政府和議

會的態度，卻依然可能影響公投本身。例如，台東縣議會近日來強烈反對縣政府送到議會審議的「台東縣公民投票法自治條例」，即是透過抵制自治條例通過阻止公投成案，達到反對處置場設在台東的目的。此外，由於市政府將身兼辦理地方公投的選務機關，在選舉公報印製、舉辦辯論會、乃至於發放公報都有可能影響選舉，加上「選罷法」只規範「意圖使人不當選」的相關罰則，由於公投是針對事而非人，「選罷法」是否可以適用仍待釐清，如此一來地方政府更有可能堂而皇之的介入公投。

（三）拉攏地方菁英和非政府組織的矛盾

公投既然是將決定權交付人民決定，公眾的溝通以及爭取各界的支持自然是最重要的任務。許多經驗研究都指出，將協調的焦點以及資源挹注在地方菁英以及具有公信力的社會中介組織，而非直接訴諸民眾或是輿論，將能有效降低交易成本（transaction cost），也較有可能獲得滿意的結果。地方菁英具有前述選舉動員的組織能力，另一方面又是民眾接受資訊和詮釋資訊的來源，越是垂直依附（例如地方派系盛行）的社會關係裡面，這類地方菁英對於民眾的影響就越大。然而另一方面，地方菁英也處於更大範圍的社會脈絡中，例如政黨和全縣、全國範疇，而受到更大社會脈絡的制約。例如當地方菁英本身贊成最終處置場設於該鄉鎮，但全國民眾普遍對放射性廢棄物有疑慮時，他必須同時顧慮全縣民眾的態度，以及所屬政黨的立場，而不敢表態或是轉變立場。例如原先表態支持的台東縣長、達仁鄉長、牡丹鄉長都面臨類似的問題。

因此另一方面，如何形塑輿論的正當性，例如引進公正的第三方（如 NGO）和取得地方菁英支持，是一樣重要的。當有處置設施得到權威性的環保團體認可時，一方面可以吸引自主選民的支持，另一方面有利於社會輿論並使得地方菁英更願意支持或表態。然而問題往往出在這裡的第三方

意識到地方派系的介入，或是前述的政治交換時，他們往往不願意淌這個渾水，而影響自身的社會聲譽。因此，如何同時運作地方政治和拉攏 NGO，因而在組織力量和輿論氛圍上都能夠突破？從上述的討論，顯然缺乏 NGO 的支持時，即便成功贏得地方菁英的支持，這些地方菁英仍可能受制於輿論而撤出；同時，NGO 往往也會對於選址作業和地方政治過於密切，而不願損害自身的社會形象，因而不利於進一步獲得大眾的認同。因此，本研究認為對於 NGO 的拉攏必須先於地方菁英，當低放射最終處置獲得具公信力環保團體的認同時，地方菁英即不需要背負「貪圖回饋金、為害鄉里」的惡名，也更可能歡迎處置場。而兩者之間將有可能呈現正向的循環，也有助於爭取公眾的支持乃至於投票認可。

然而相對而言，作者認為亦不應該了避免社會負面觀感而排斥和地方政治連結。例如教師會的案例所呈現的，因為拒絕政治勢力的結盟，失卻可能挹注動員或宣傳的龐大地方網絡。亦可能因為刻意避開政治人物，而造成有意支持的政治勢力反彈，其他的勢力也因為充滿疑慮，且懷疑另有動機，而加以抵制。這些現象都使得推動公投的一方不但無法獲得當地政治力量的支持，更可能因此被各方抵制，自然不利於公投通過。

（四）多元行為者在公投中的策略

影響公投結果更為關鍵的問題在於各個行為者在公投過程中的利益和目標。許多國際上的比較研究發現，公投往往成為民粹政治操作的工具，或是成為各方政治勢力競逐的場域。因此不能只「天真」(naïve)的認定公投一定和公民意識、直接民主等規範命題有關，更需要重視任何政治行為者試圖利用或是操控這個機制的可能。例如 Morel 研究 22 個西方民主國家從 1940 到 2006 年間的公投，由政府發動 (initiate) 的公投通常具有特定的政治目的 (例如設定選舉議程、獲得權力正當性等)，特別在法

國第五共和的雙首長制下，公投更充滿了「政治操作」(political manipulation)的可能，例如總統透過公投強化個人權力(power-reinforcing, Morel, 2007)。在拉丁美洲的總統制國家中，公投往往是總統和國會之間「水平課責」(horizontal accountability)，亦即相互的制衡，而非人民和政府之間的垂直課責(vertical accountability)。而從公投發動者的角度，公投更做為許多擁有廣大潛在支持者的利益團體增加影響力的工具(Breuer, 2007)。在我國，除了兩次「公投綁大選」，公投本身和選舉競爭的議程設定高度相關；這次高雄「小班制」公投最顯著的特徵，則是成為利益團體政治競奪和發聲的場域。

從高雄小班制公投的經驗可以說明，具有相同政策偏好或是立場的團體，未必就會在公投中採取一致的立場。從這個角度來看，我們認為不同的政治行為者如何看待公投，以及希望從公投過程獲得的利益，將會影響他們在過程中採取的策略。這個發現對於「選址公投」亦有相當重要的意義，當主管機關以及選址作業者在尋求各個地方菁英、政治勢力、乃至於環保團體或社會組織支持時，除了關切在理念上，如何獲得它們的認可與支持；更需要思考與了解它們怎麼看待「選址公投」和「選址」本身，它們如何擬定個人或組織的策略，以及希望在這個過程中得到什麼好處，這些因素更可能會影響它們在公投中最終採取的立場和行動。

肆、地方政治生態調查

所有的制度都必須和既有政治生態互動，和傳統、慣例等非正式制度搭配運作。因此，若希望制度能夠順利運作並發揮預期的效果，則必須先對既有的政治生態有所認識。而本案涉及的公投乃地方公投，因此焦點應放在地方性之政治生態。而台灣的地方政治生態各地或有不同，具備多樣化的特性，因此本案首先需要針對鎖定的潛在場址預先進行縝密的調查分析，一方面設法鑑別其特色，二方面歸納出共同元素，俾作為細部運作規則設計的參考。本研究針對三個潛在場址：台東達仁鄉、屏東的牡丹鄉，以及澎湖的望安鄉進行調查。達仁和牡丹都是山地鄉，所以政治生態必然有部落政治的元素和風貌。部落政治和一般所認識的多元政治有很大的差異，一些意想不到的元素，如宗教以及傳統遺緒對於價值觀乃至於公共事務的決策，常發揮重要影響。而公投可能涉及全縣公投，因此縣級的政治生態也是研究焦點。屏東與澎湖都有比較明顯的地方派系，因此派系政治的影響也必須納入考量。派系不但涉及侍從政治，所以有社會關係與政治忠誠度的元素，也涉及地方菁英對立抗衡的架構以及隨之而來的負面情緒與衝突管理，這些都是導致鄰避徵候群格外複雜棘手的元素。

為了瞭解地方民眾對於選址公投的意向，以及地方政治生態或是社區權力結構可能對於民眾態度的作用，研究團隊在2008年11與12月期間針對台東達仁鄉地方居民（例如：達仁鄉南田村與森永村、太麻里）與主要公民團體行動者（例如：太麻里香蘭部落基督長老教會、東排灣反放射性廢棄物自救會、社區發展協會理事長、部落會議主席）進行訪談。同時，則在十一月中旬左右，透過網路與剪報資料查詢，指認屏東當地對核廢議題曾經公開發表意見之利害相關人與團體，十二月初透過電話初步聯繫，說明研究目的，請求訪談協助，並在十二月下旬前往屏東牡丹，透過滾雪

球方式，與 20 名左右的牡丹鄉民與其他屏東縣民進行不特定主題的談話。澎湖縣的調查則由研究團隊成員在 2009 年 4 月中，透過網路與剪報資料查詢，指認澎湖當地對核廢議題曾經公開發表意見之利害相關人與團體，以及友人推薦、旅居台灣的澎湖人士介紹等方式，藉著電話、電子郵件約訪，透過滾雪球方式與隨機訪問，於五月中前往澎湖進行十天田野訪談，和 30 名左右的澎湖受訪者進行深淺不一的談話。

除了有必要瞭解潛在場址居民對低放射性廢棄物最終處置議題的看法，民間主要反核團體在選址政策推動過程所持的立場、訴求與可能的行動也值得探討。環境非政府組織在放射性廢棄物處理議題為重要的利害關係人，也被視為是公民社會的代言者。因此亦針對全國性與地方性主要反核團體舉行座談／焦點團體討論會，包括台灣環境保護聯盟、綠色公民行動聯盟以及環盟台東分會的重要成員，以瞭解民間主要反核團體對放射性廢棄物選址議題的看法。以下首先探討各地區居民與主要行動者的觀點，接著分析民間主要反核運動團體對於選址公投程序的看法與論述，進而提出加強利害關係人雙向溝通與對話的建議，作為未來推動地方公投之參考。

一、屏東縣牡丹鄉

本研究在屏東縣牡丹鄉初步觀察與訪談結果顯示，地方行政系統、教會組織、傳統部落與家族，以及經濟利益等四股力量，影響居民接受在地成為核廢最終處置場的意願。在地方政治體系影響上，地方行政系統的力量大於傳統的部落頭目與教會，這是因為漢人較早進入牡丹鄉，使得當地比其他排灣族部落更早形成私有土地的概念，而日本殖民與國民政府統治策略，使得地方行政勢力佔有相當的優勢。另一方面，教會系統獨立於行政體系之外，屬於另一股道德勸說力量。

在訪談過程中得知，經濟利益問題為受訪者主要關心重點，除了對於回饋金撥用與分配的疑慮外，許多受訪者更談到經濟利益背後所潛藏的社會文化衝突問題。而雖然一些受訪者肯定實施公民投票是對於民意尊重的表現，但一些鄉民則強調台電的宣傳優勢造成資訊不對等效應，而對公投抱持著懷疑的態度。以下重點摘要我們初步訪談成果：

(一) 回饋金的使用分配資訊不明

田野觀察經驗告訴我們，回饋金的使用分配是地方相當關注的問題，但相關資訊地方上所知不多，只能從過往地方回饋金經驗與謠傳中猜測政府回饋金措施。一些受訪者表達台電利用回饋金利誘地方民眾犧牲自己環境的憤怒 (H1)；也有受訪者表示，各級地方政府搶著分配回饋金，能真正用在一般民眾身上的機會並不多，受訪者 H2 即表示，「回饋金縣政府抽一些，周圍縣市抽一些，牡丹拿不到多少。30~50 億，不會受惠到老百姓」。而回饋金在地方政府的會計帳目中性質難以界定，更可能發生使用上的弊端，一位鄉民從過往中科院也有提撥回饋金的經驗指出，「中科院回饋金、海軍靶場、核廢回饋金的使用，到了鄉公所時，會有科目不明的困難」(T1)。

回饋金的使用與分配尚未明朗，但回饋金所引起的傳聞與謠言，已經造成了地方信任感的弱化與社會關係分裂等負面影響。一些受訪者提到，暫且不論五十億回饋金，地方只要同意探勘即可獲得三千萬元，錢的分配眾說紛紜，謠傳的金額從每戶一百萬到一千萬不等。一位鄉民表示，「有聽說一戶可拿到千萬元...謠言非常危險，會讓人心浮動；有些父母同意探勘，但外地的青年反對而打電話回來」(K3)；也有鄉民表示，「有聽到風聲說一戶可得一百萬的回饋金」(D3)。

(二) 居民對地方行政系統缺乏信任

上述說法反應了地方沒有獲得回饋金相關之明確資訊，也顯示對回饋金進入地方行政系統的不信任。然而，此等不信任也部分來自當地以往的經驗，過去牡丹鄉大型公共建設案，例如中央科學研究院與牡丹水庫，不少地方政治人物在核准建設案之後，卻離開了牡丹鄉，這樣的紀錄影響了鄉民對現任政治人物的信賴感，也影響居民間彼此的信賴。一位鄉民即指出，「前鄉長的哥哥賣土地給國科會中科院，牡丹水庫未經上游居民同意就興建...上一批的鄉代表，通過了中科院的土地，現在都離開了...懷疑現在這一批鄉代表也是一樣的人」(D3)。

其中，中科院用地徵收與此次核廢最終處置場選址，在回饋金問題上有一些類似性。在土地徵收後，中科院已提供當地居民高額的回饋金，有鄉民提到，目前發到地方的回饋金已多到用不完(P1)⁴⁹。如其言屬實，最終處置場的回饋金，還能為地方經濟創造多少邊際效益，則有待進一步的釐清。

(三) 土地徵收補償金額左右鄉民意願

回饋金的撥放與使用，因為牽涉到不同政府層級與發放分配標準不明的影響，相關問題如何影響居民意願仍存有變數。但徵收土地的補償費則因有明確的土地所有權與受益人，而成為左右正反意願的重大原因。我們的訪談中顯示，低放核廢潛在場址的實際位置與相關交通路線的土地，可能因政府的徵收而獲益；但另一方面，核廢的進駐，也有可能造成鄰近地價的下跌，減少遊客與觀光的人潮，這些因素都成為左右鄉民意願的考量。一位鄉民談到支持與反對的人大概呈現五五波：「核廢預定地大約有一百甲的面積。...支持或反對核廢場的人各佔一半一半。那本身是不好

⁴⁹ 受訪者 P1：「中科院今年的回饋金達 600 萬，根本都用不完」。

的東西，大家不歡迎。但我看擔心的人不多，因為徵收之後可以得到大筆的錢」(P1)。

(四) 憂心原住民傳統文化崩解

回饋金作為核廢場址的交換條件，背後蘊含著生活與文化價值的衝突。不只一位受訪者提到當地傳統生活方式受到嚴重威脅，原住民的生活與文化，已經受到各種漢人文化或西方文明的入侵，而公路的開發與商業的興起，迫使原住民到都市工作，如果引進放射性廢棄物，原住民族所重視的人與環境和諧共存，將更被切割為破碎的片段。一位牧師憤怒的表示，「台電出賣原住民的生活環境...過去這是我們傳統領域，輪做游耕，種小米地瓜和打獵，(這裡)有很多小水脈，地下水會被污染」(D3)。幾位受訪的原住民皆認為，傳統部落生活方式崩解，當地人更會依賴都會區的工作，以及外地遊客所帶來的觀光收益，地方的財源如果難以獨立，會對土地所換得的回饋金，更加期待與依賴(S2、D3)。一位村長亦無奈地指出，「在鄉的人，父母親在地無法生活，所以會願意接受；要不然就是到外面謀生」(Y2)。

原住民在核廢場址接受與否的選擇上，面臨著傳統生活文化價值的維護，與經濟生存條件改善之間的複雜情緒，這樣的衝突牽涉到不同文化背景下對金錢觀念與生活態度的差異，相關課題如何在公投前獲得公開討論與釐清的機會，也影響著未來鄉民(尤其是原住民部落)對於回饋金與核廢的接受意願。

(五) 對於公投的想像與疑慮

當地鄉民對於公投的想像，基本上立基在過往的選舉經驗上，比較沒有區辨出代議式民主，與針對議題直接投票兩者間的差異，這也反映出公

民投票在牡丹，與在台灣其他地區一樣，仍是新式而陌生的民主經驗。一些受訪者認為牡丹鄉民較為純樸，很可能順從國家的決策，即如前所述，依循既有行政系統由上而下的影響力，公投可以順利進行；也有鄉民相信民意是左右政治人物的關鍵力量，公民素質決定公投的結果，因此對於公投的品質與過程，抱持更高的關注。受訪者 D2 即認為：

百姓的力量可以左右鄉長、民代的決定。例如『你要是支持核廢，下次就不要想選了。』重點是先讓百姓了解而形成力量。...公投法像是一把利劍，但它結果的好壞，是否淪為替政府背書，決定於公民素質。

但對於積極關注公共事務的鄉民而言，在公投成案後的討論過程中，各方資訊能否對等與透明的呈現，會影響他們對於公投結果的信賴程度。一些鄉民表示，台電在公投成案前已大肆進行宣傳溝通，但這反而造成資訊過於單向片面的負面效果。受訪者 K3 指出，真正的核廢相關資訊缺乏，台電公關卻操作電訪的民調結果，「操作方式例如利用出遊、請吃便當，要求簽名作為回報的...」。

一些受訪者認為，台電努力與地方仕紳維持友好關係，透過人際網絡的遊說獲取民眾支持，但在核廢與能源的相關資訊上，卻疏於教育宣傳。受訪者 D3 即提到，「台電來東源送禮，在颱風季節送手電筒、招待出遊，這像是公投之前的賄賂。也從去年開始補助鄉運、工作室與衛生署的活動」。類似的做法似乎延續傳統侍從政治樁腳的選舉策略，較無助於地方居民對於核廢議題相關公共事務的討論。

(六) 政府應提供更多不同能源發展的選項，並注重環境正義課題

一位台東縣民 (B1) 認為台電與政府相關部門應更重視各種替代性能源資訊的提供，核廢不應成為地方經濟發展的唯一選項。一些人從鄰避的

觀點出發，質疑選址作業，表示應由電力使用者的台北人負擔環境成本，受訪者 Y2 即質問，「為什麼不放到台北鄉鎮，放到貓空纜車山區」。也有人提出使用風力與太陽能，促進社區的電力自主。受訪者 K3 認為站在永續發展的觀點上，分散式再生能源比較符合在地利益，「...我們應該要半年用太陽能，半年用風力發電。」她質疑台電的選址作業不是以環境思考為主，而是以人民好騙與否作為依據。

一位受訪者提到，在原住民的語言與概念中缺乏放射性廢棄物的詞彙，有環保團體學者以「電的大便」解釋。相關訊息若能由台電出資，請具公信力的第三部門收集各方正反意見，並負責編纂呈現，使公民獲得充分知識，在此前提下，公投的價值才能被確保落實。

二、台東縣達仁鄉

第二個部分則來自台東縣達仁鄉的田野調查。根據受訪的當地居民與公民團體對於低放射性廢棄物最終處置設施選址的意見，以下首先就地方政治生態的背景扼要介紹，接著就居民與公民團體所持立場、資訊獲得來源與對現行溝通的看法，以及居民考量因素與關注面向加以說明：

(一) 地方政治生態

台東縣有 7 個原住民族群，將近 8 千位原住民，部落會議在地方公共事務運作上扮演重要的角色。為尊重原住民部落之傳統，以及建立原住民部落自主協商及發展機制，行政院原住民族委員會於 2006 年訂定了《原住民族部落會議實施要點》，作為原住民召開部落會議之依據。實施要點中規定部落會議由選舉出的部落會議主席召集，每三個月召開一次，部落傳統領袖、立法備案的團體代表、宗教領袖及部落內民選人員均為法定出席者。會議議決的事項，包括：(一) 部落公約。(二) 部落各類發展事業

計畫。(三)依原住民基本法與其他基本法規，必須經過原住民同意或徵詢原住民意見之事項。(四)部落公共事務相關事項。部落會議決議的事項對於部落居民及團體發生效力。根據該實施要點，部落會議的權限和位階高於縣政府和鄉公所。達仁鄉鄉公所表示，部落會議決議的事項將直接送交原民會，若和縣政府、鄉公所有關則轉交縣政府和鄉公所，若和中央有關則由原民會和中央協助辦理。

然而部落會議制度尚未法制化，在推動原住民自治權回歸部落面臨實際的衝突。村民大會是法律授權的地方自治職權，若部落會議與村民大會的決議衝突，兩方的決議若呈文原民會或縣內地方政府，產生了部落與村的層級衝突問題。部落人士指出部落會議、村民大會、社區發展協會等疊床架屋功能形成了地方派系糾紛等問題。原民會官員則回應，部落可能與村一樣大，也可能部落範圍大於村或小於村。若是部落與村同大，建議村民大會與部落會議合併召開以達成地方共識。但一個部落內可能不只一個族群，產生的另一個問題則是部落會議如何解決族群衝突，形成地方共識。地方民代憂心部落會議的定位不明，恐怕會成為地方派系不和的另一因素。⁵⁰

台東縣原住民各個部落陸續成立部落會議，各部落會議定期召開並於每年改選部落會議主席一次。在2007年召開過「台東市跨部落會議」，以增加部落間經驗分享與交流。台東縣達仁鄉南田部落在鄉公所的輔導下，於2006年9月首次成立部落會議，由部落頭目、長老、民代、團體、機關、學校召集開會，約百位排灣族村民參加，並選出會議主席。部落會議逐漸由部落自主性的溝通平臺，朝向多元功能面向發展，結合文化、醫療、環境衛生、族群的永續發展等事項設法提昇部落福利。

⁵⁰ 立法院全球資訊網。定位不明部落會議政策遭質疑。
http://www.ly.gov.tw/ly/01_introduce/0103_leg/leg_main/leg_news/leg_news_02.jsp?stage=6&lgno=00142&tablename=cw_LY1000_NEWS&tableid=18181&ItemNO=01030700，查閱時間：2009/05/30。

根據台東縣達仁鄉以及周圍村落的田野調查，多數受訪者指出部落會議在地方事務運作上極具影響力。首先，部落會議結合了原住民傳統社會結構與文化傳統，部落會議的出席人員具代表性，廣泛地涵蓋了部落組成的特殊性（例如：部落頭目、長老或其他傳統領袖、其他部落組織代表、各家／氏族代表等）且每個成員都可以自由參加，對地方公共事務表達意見。受訪的居民指出，部落成員們對部落會議抱持相當大程度的肯定與期望，並普遍表達希望政府更加重視部落會議的決議。部落會議主席通常由部落頭目擔任，然而，有時頭目不見得對特殊公共議題有所了解，地方居民通常會推選適合的人士擔任，故不見得總是頭目擔任會議主席。部落領導階層也有逐漸年輕化的趨勢，市公所在協助部落人才培育方面也扮演重要角色。此外，在部落會議中擔任要員者往往也不會在地方上主要組織中缺席。以南田村為例，村民大會的運作事實上就是以部落會議取代。而部落會議跟社區發展協會的組成人員也大致相同，只是社區發展協會還會邀請非部落的村民進行討論，涵蓋範圍較廣。

教會在原住民部落也具有重要功能，也是部落會議的主要參與成員。台東縣有一些部落主席在公開場合爭取聚會所興建，凸顯聚會所在於部落公共事務的重要性。二十多位來自東排中會及排灣中會中委會，以及台東縣達仁鄉、屏東縣牡丹鄉等地的牧師於2008年8月19日召開反核廢處置場設置協調會，並達成決議以「排灣族反核聯盟」為組織名稱對外進行相關活動。該聯盟是由台灣基督長老教會排灣中會、東排中會所組成，召集人、副召集人以及多位核心幹部皆由教會牧者擔任。為凝聚排灣族原住民反對立場，反核聯盟也於2008年底舉辦「排灣族反核聯盟誓師大會」。排灣族反核聯盟聲明書中指出，將「堅持遵循台灣基督長老教會愛鄉護土之信仰精神，誓以建立『非核家園』為終極目標。」牧師在教會為重要的精神領袖，對會眾具相當的影響力。反放射性廢棄物議題與宗教信仰加以連

結，進一步增強其號召力。教會除了星期日的固定聚會，平日頻繁的活動也使得既有的人際網絡更緊密地維繫。聯盟也透過部落格網站來傳遞訊息給族人並尋求各界支持。除了台東與屏東地區的部落與教會成員，也有不少來自其他教會（例如台南神學院）與民間團體的連署者。前文提到的地方環保團體也與地方教會組織有相當緊密的聯繫。

放射性廢棄物最終處置設施的設置成為台東地區民意代表的關注議題，多位民意代表也在公開場合表達反對立場。以 2009 年 4 月 8 日舉行的公聽會來看，出席的議員涵蓋台東縣 14 個選區中一半以上選區的議員，明確表達反對意見者約佔台東縣 30 位議員的半數，其中包括達仁鄉選區的議員。台東縣議會正副議長也持反對立場，多位議員也表示將在議會阻止公投法通過。縣政府送審的台東縣公民投票自治條例則在日前被議會退回。至於台東縣籍立法委員黃健庭，同時也是縣長參選人，則明確表達希望政府將低放射性廢棄物最終處置場設於境外的要求，呼籲台東縣民可以在公民投票時表達自己意見，並指出一旦公民投票未能通過，最終處置設施就不會設在台東。多位地方民意代表的明確表態涉及選區選民的壓力與對其訴求的回應，以及競選時所建構的地方長遠發展願景，透過媒體的報導與地方人際網絡的傳播，往往又進一步影響其支持者的態度與判斷，或沈默與中間立場的選民。

而在地方派系方面，台東縣地方派系的運作模式有別於國內其他縣市，因台東後開發的特徵，多數民眾屬 1950, 60 年代的三次移民，除二次世界大戰後的外省籍、閩、客移民之外，加上在地的阿美、排灣、魯凱、布農、卑南、雅美六大原住民族群，複雜的族群關係，形成台東複雜的人際關係和網絡聯繫（羅紹平，2007）。

台東地方派系的形成泰半是由選舉競爭所造成，早期地方政壇係以吳

金玉的「吳派」與黃拓榮的「黃派」最具影響力，兩方分別掌握縣府與議會，分庭抗禮。⁵¹ 1985年第十屆縣長選舉，國民黨為免派系坐大，提名不屬黃、吳兩派的國大代表鄭烈競選縣長。在鄭烈擔任兩任縣長後，以原住民身分參選縣長的陳建年跳脫黃、吳兩派，逐漸形成一股地方勢力，而稱為陳派（張昆山、黃政雄，1996：281-287）。其餘的零星勢力還包括台中派（洪桂）、雲林派（許添枝）、台南派（王錫五）、少壯派（鄭烈）等（陳明通，1995）。

90年代以後，隨著經社環境的變遷與政黨政治的發展，全縣性的派系式微，代之而起的是山頭林立。現今台東縣的政壇除了饒穎奇與其女兒饒慶鈴所代表的「饒派」外，幾乎都是新興勢力。在地方上的新興勢力中，若以政黨屬性來區分，又以屬國民黨的地方山頭居多，如現任縣長鄺麗貞及其前夫吳俊立；出身農會系統的前任（2001）縣長徐慶元「徐派」，他於1994年成功當選省議員後，逐漸在地方形成一股新興政治勢力，後加入親民黨並當選縣長。另外還包括現任立委，並積極佈署下屆縣長選舉的黃健庭的「黃派」，⁵² 及屬民進黨籍的前副縣長，曾任高雄、台東地方法院法官的劉權豪為代表（聯合報，2009）。當然，這些地方勢力本身會因為不同的選舉型態或是議題產生合縱連橫。例如在選址公投的運作過程中，吳俊立和鄺麗貞就和鄉鎮級的政治人物大武鄉長李景惠密切往來。而徐慶元、鄺麗貞、和黃健庭、饒慶鈴幾位先後擔任或有意角逐縣長寶座的派系領袖，彼此之間的競爭也非常激烈。

總結來說，部落會議主席、教會牧者以及地方民意代表在地方上有關

⁵¹ 黃派勢力主要集中在台東縣長濱鄉農會、台東市信用合作社、台中縣沙鹿鎮合作社、台灣省蔗農消費合作社、台灣省住宅公用合作社、台中企銀等。黃派先後執政長達16年，成為台東縣政壇最大勢力。吳金玉則曾任第一屆補選縣長與第二屆縣長，吳派的勢力集中在長濱鄉農會、田寮鄉農會、台東市信用合作社、第一銀行與華南銀行等。請參考

http://big51.chinataiwan.org/twzlk/twzhzh/xj/200609/t20060922_302416.htm，查閱時間：2009/5/28。

⁵² 黃派前縣長黃鏡峰之子。

放射性廢棄物最終處置設施設置議題的立場具有相當的影響力。特別是部落會議在地方上是建立部落成員共識的重要平台，被賦予議決地方公共事務的合法權力，也是原住民追求自主及發展的機制。目前各地方之部落會議已有相當的運作成效，並能涵蓋地方上多元背景成員的代表一同對各種重大事項進行討論與決議。當地居民對於參與部落會議的意願以及成果亦多給予肯定。未來致力於選址作業的公眾溝通以及審議式公民參與的推動上，部落會議的關鍵成員將是不可缺漏的重要諮詢對象，可邀請擔任執行委員會的一員，提供公民論壇運作的相關建議（例如核心議題的決定、挑選與會公民小組的方法並確定專家名單），將有助於確保整個過程公開且平衡，並達成具有建設性的辯論。

（二）在地居民與公民團體所持立場

1. 鮮明的反對立場

目前已組織的地方公民團體（例如：東排灣反核廢自救會、安塑村國小老師組成的反放射性廢棄物團體）及接受其資訊的居民，展現了鮮明的反對立場，主要分佈在潛在場址臨近鄉或非潛在場址的其他縣市。他們不僅對選址程序，且對整個核能運作系統表示反對。對於政府及台電有相當強烈的不信任感，並質疑整個選址過程與公投實施的程序，且強烈反對並拒絕參與台電舉辦的相關溝通活動（例如：說明會、參訪行程）。他們積極試圖參與能源政策較為前端的決策，並將資訊傳遞給一般居民且具有號召力。

2. 要求進一步溝通

由於台電公司已舉辦不少溝通活動且與當地居民接觸多年，離潛在場址最近的達仁鄉村民表示有進一步溝通的意願。他們對於潛在場址的設置

有多種因素的考量，態度偏向中立，觀望各方有何進一步的發展再做決定。其中有居民提出須要有更明確的溝通，例如在語言及形式上採較為親近地方居民的說明會、溝通會與公開辯論會等。有居民反映之前的說明會、參訪活動次數不夠，內容不夠清楚，語言也不夠親近民眾，希望有更多的機會去理解爭議。

3. 贊成設置最終處置場

根據受訪的部落會議主席與社區理事長，潛在場址所在的達仁鄉藍田村與村永村的居民多數表示贊成。居民以經濟和發展地方為優先考量，希望爭取回饋金及相關福利措施（例如工作機會、用電、地方建設與醫療福利），他們相信低放放射性廢棄物最終處置場對於地方建設及當地居民的福利有正面助益。也有居民希望實施小範圍或以鄉為單位的公投，以讓選址程序加速進行，以求相關福利措施與預期的地方經濟發展儘早實現。

（二）資訊獲得來源與對現行溝通的看法

當地居民主要透過以下管道獲得有關放射性廢棄物最終處置場設置的相關資訊：

1. 台電溝通小組

台電溝通小組在當地辦許多說明會及溝通活動，包括安排當地居民參訪行程與贊助地方活動（例如運動會、社區會議）等。受訪居民指出日前參訪行程主要是蘭嶼及台中水力發電廠，參訪對象為鄉長及地方行政人員（例如社區發展協會、村里長），有些居民認為溝通成效良好，但也有居民認為台電溝通方式有必要加以改善：

（1）溝通內容：受訪居民認為過於偏向單向正面資訊傳遞與宣導，使居

民接受既定的政策與規定，而缺乏雙向資訊的辯論。有許多口號式的傳播且溝通方式過於教條化，影響居民對台電溝通的信任，覺得台電對放射性廢棄物最終處置場以及核電廠隱惡揚善，有可能只是為了合理化政策而進行宣導，非有效的溝通。

- (2) **溝通對象：**受訪居民指出台電溝通的對象主要是地方行政人員，重視鄉里長等職位，而忽略一般居民。許多居民不僅無法參加參訪行程，且對於說明會的內容及相關資訊不甚了解。溝通對象以行政區域劃分為基礎，而忽略地方原有的部落文化特殊性及家族領袖所扮演的重要角色。
- (3) **溝通的主辦單位：**受訪居民指出說明會及參訪活動的經費提供者是台電公司—已有預設立場，而非中立組織。居民表示期盼能有更中立的團體加入溝通的過程，例如原住民電視台或民間團體等，促進更多元及客觀的資訊交流。

2. 地方公民團體

地方公民團體（例如：環保團體、教會、社區發展協會、部落會議）針對放射性廢棄物最終處置場設置的問題會進行資訊及意見交流，並將資訊傳遞給當地居民，對居民在選址問題上的判斷與決定有所影響。這些地方團體將許多從國際媒體或學術研究上獲得的放射性廢棄物資訊傳遞給地方居民，以不同的角度與框架來看放射性廢棄物選址的問題：

- (1) **核能發電的一個環節：**受訪的環保團體與教會牧師傾向將放射性廢棄物最終處置場設置視為是核能運作系統的一環，並傳遞地方居民有關核能的風險資訊，對核能的安全性與政策提出疑意，認為不應再使用核能，也不信任台電的技術能力。放射性廢棄物最終處置場被視為

是具潛在風險，並質疑場址條例與公投的正當性，認為是沒有納入公民意見的決策，乃呼籲居民重視其風險問題，並且反對設址或參與任何選址程序。

(2) **經濟議題**：社區發展協會及部落會議等團體的受訪者表示核能及放射性廢棄物最終處置場具有某種程度的風險，但更關注貯存場可能帶來地方經濟的發展，期望台電或是政府能有更具體及更優惠的地方福利措施，加強地方建設，促進觀光發展，並保證回饋金的妥善使用。

(3) **族群議題**：受訪的當地居民指出目前三個潛在場址涵蓋了兩個原住民鄉，質疑選址流程似乎欺負沒有政治實力的原住民。對一些部落族人來說，傳統部落領域具有不可侵犯性，場址牽涉現有行政區及未來禁制區的規劃，是搶奪原住民生存的土地，且不尊重原住民歷史文化認同的傳統領域。此外，也牽涉城鄉差距與公平性的問題，有居民認為都市用電相較當地用電比例懸殊，風險卻要偏遠鄉區的居民承擔有欠公平性。

3. 媒體

許多受訪居民表示有線電視及報紙是獲得資訊的主要管道。他們透過媒體得知蘭嶼與貢寮等地區曾有抗爭活動，以及車諾比核能災變與核能營運的相關報導，而對放射性廢棄物最終處置的設置產生安全性的疑慮。尤其蘭嶼經驗最能引起居民關注，因為地理位置相近且居民同樣以原住民為主，且目前潛在場址的居民也會與蘭嶼居民聯繫並交換意見。媒體被認為立場較為中立且較具公信力。媒體所報導的實際案例讓居民印象深刻而產生某種程度的影響，居民也期盼媒體能平衡資訊的報導，並舉辦公開的辯論會。

(三) 公民考量因素與關注面向

1. 政策推動的目的與地方權益

在地居民對於推動選址公投的目的性、動機與假定有所疑問，包括選址流程、公投程序、回饋金及相關程序與措施是由誰決定？由誰進行溝通？誰可以從中獲得利益？誰將要承擔風險？其中的利害影響引起居民廣泛地針對派系及不同立場的討論。不少居民傾向認為台電及政府的立場是半強迫他們接受選址，他們的發聲及政策決定權可能無法受到重視，而選址公投的推行是為了達到政策目的。有居民提出「為什麼不設在別的地方？」的問題，傾向認為政策推動缺乏尊重地方意見及居民權益的考量。此外，以往的負面經驗以及偏遠地區的地方建設嚴重不足，使得居民對於政府如何處理原住民事務不抱持信心，認為地方的權益無法受到重視。

2. 風險的強度與性質

有受訪居民與環保團體提出低放射性廢棄物最終處置場具有「龐大風險」的概略說法，認為最終處置設施與核電廠一樣會造成大規模，且具不可回復性的傷害，並提及車諾比核災事件、蘭嶼放射性廢棄物貯存桶鏽蝕與附近居民病變增加。在時間上，有居民特別提及未來可能發生的風險，擔憂未來的新生兒畸胎增加，以及居民罹癌率會上升，影響原住民族群的存續。居民的風險認知也牽涉空間與距離因素，有族人擔心原住民的土地權被侵犯，以及鄰近鄉會受到放射性廢棄物運輸過程汙染。此外，也有居民提到核三廠就在附近，多設置一個放射性廢棄物處置場，風險的強度也不會有差異。儘管不少居民對於核能展現高度的風險認知，但認為目前不得不尋求解決放射性廢棄物處理的問題，而且政策已進行到末端，公民無法影響或帶來較大的政策改變，轉而關注補償與相關福利等資源如何分配等議題。也有居民認為兩個潛在場址的空間相當接近，設置在台東達仁鄉或

屏東牡丹鄉的風險強度是一樣的，因而關注於回饋金的爭取。

居民對放射性廢棄物最終處置的接受度與風險認知牽涉自願性的問題。受訪居民指出他們並無參與在核能政策前端與選址決策的機會，且選址流程的資訊不夠透明，而顧慮場址條例及公投的進行將受到政府及台電的支配。不少居民認為所接受的風險是非自願性的，也造成他們的反抗。此外，風險的分配問題也牽涉對回饋金的看法。居民意見因地區分佈而有不同，位在潛在場址村落的居民普遍是經濟狀況較差的一群，認為回饋金能帶來地方及個人生計立即的改善，或是用在觀光建設以解決地方產業沒落的問題。鄰近鄉鎮由於地方產業發展較穩定，居民更重視地方環境及族群的永續發展，而不願承擔未來可能的風險。

3. 技術與未來監督

有部分參加過台電說明會及參訪行程的受訪居民表示對日本的技術很有信心，也相信台電能夠做到一樣的技術，但是對未來的風險防範與監督仍有疑慮。也有部分居民擔心台電沒有足夠的技術能力控制風險。有居民因獲得有關蘭嶼經驗以及與國外曾發生的災變與民眾抵制的負面資訊而對台電的處置技術產生質疑。

三、澎湖縣望安鄉

(一) 澎湖縣背景概況

1. 自然資源、社經背景與發展想像

澎湖有漫長的史前文化，考古學家在七美鄉發現四千五百年前聚落遺址，顯示古老的澎湖可能具有豐富的森林生態系。廣大的潮間帶因為被北方季風削切，多分佈在島嶼的北岸，這裡也是移民最早的據點，許多「某

某寮」的地名，即反應出季節性捕撈所形成的聚落。日本政府時期開始造林政策，但因為人砍伐過度，風大而造林困難，使得目前島上森林植被較少。

日本政府所推動的漁業近代化發展，使漁業取代農業成為澎湖的經濟發展重心；但隨著海洋資源日漸枯竭，晚近的觀光業則替換了漁業的地位。1991年時澎湖的產業結構，仍以漁業最為重要，提供全縣16%的產值以及29%的就業機會，近年來則轉為以第三級產業為主的經濟結構（蔡明惠，2007：67）。傳統的澎湖生活文化，是向大海取得生活所需的各種資源，民眾生活與大自然緊密結合，例如以咾咕石（珊瑚礁塊）搭築房屋或石牆。在澎湖鄉下地區，仍有交換與分享的傳統，例如在農作與魚貨之間作交換，或轉送給外地的子女。

目前在澎湖長住者約有五、六萬人，設籍者達九萬多人；馬公市有五萬五千餘，湖西鄉一萬四千多，白沙九千多，西嶼七千多，望安約三千，七美約兩千人。馬公市中心區的都市化程度高，相較於馬公郊區與其他五個鄉，呈現出明顯的差距。一般的教育情況是在各個鄉或島嶼受教到國中畢業，之後到馬公讀高中或高職，畢業之後前往台灣讀大學或就業。許多工商政治人物是從澎湖水產職校畢業；而進入學術領域者，則多出自馬公高中或前身為高雄海專澎湖分部的澎湖科技大學。

從傳統邁向現代生活的過程中，澎湖在電力、水源、交通與垃圾處理等方面的各種生活成本都比台灣本島來得高，例如每一度水價成本原為十元，但只賣2、3元，將垃圾以海運送到高雄焚燒的額外運費，這些經費多由中央政府提供補貼。但因為中央對各縣市政府自籌財源的期待，也使得澎湖面臨尋求財務自主的課題。

在以經濟發展為主體的思維中，澎湖未來的觀光旅遊，已是大多數人

接受的方向，也是縣政府的施政主軸。澎湖在地質景觀上的特殊性，海鳥、海龜等豐富的海洋自然生態，以及珍貴的文化聚落等，都是重要的觀光資源；而於 2009 年 1 月間在離島建設條例內所通過、對於離島興建觀光賭場的相關規範，也使澎湖增加另一項潛在的觀光特點。

在這些不同特色主題的觀光取向中，存在許多分歧的想像與交錯的關係，例如對大眾與小眾旅遊的期待和規劃、觀光人數與生態環境承載力的競合，博奕建設對社會風俗的影響，以及經濟建設與文化保存的衝突等。

2. 地方政治生態

由於澎湖縣特殊的政治環境系絡，儘管戰後台灣及澎湖皆同步實施地方自治，但至解嚴前，軍人仍得以長期掌握縣府資源，使得地方派系只能被侷限在省議員與縣議員選舉中角逐競爭。隨著解嚴後，權力爭奪核心方逐漸由民意機構轉向行政系統的縣長權力之爭（蔡明惠，2002：116）。澎湖的早期派系分別是以省議員郭石頭所領導的「南派」，主要勢力為馬公市第二信用合作社。另一則為高順賢、鄭大洽為首的「北派」，早期勢力集中在馬公市第一、二信用合作社、澎湖區漁會、台灣省合作社聯合社等。東（許）派係從南派分裂出來的小派系，創始人是南派的許記盛。⁵³ 西（藍）派則與北派關係密切，主要為鄭大洽、林長禮為核心的一股勢力，勢力範圍集中在澎湖區漁會與馬公市第一信用合作社。早期由於缺少縣長職位所擁有的資源分配權，使得派系難以維持穩固的體系，以致當派系成員「個別利益」大於派系「集體利益」時，便容易使得派系進行分裂與重組（蔡明惠，2002：128）。

這也使得澎湖縣的派系政治和台灣本島大異其趣。吾人所熟知的「雙

⁵³ 許紀盛原屬「南派」，後因與同屬「南派」的鄭春滿角逐 1958 年的漁會理事長，而出走至「北派」。隨後 1965 年漁會理事長改選，許紀盛與鄭春滿等「南派」勢力重整為「東（許）派」，以對抗由「北派」轉變為「西（藍）派」的林長禮（蔡明惠，2002：128）。

派系主義」和金字塔的派系結構在澎湖並不明顯。相反的，起出澎湖的派系即以山頭政治和彼此的合縱連橫為基本的運作模式。隨著這些地方派系的創始者如郭石頭、高順賢、鄭大洽等相繼去世，早期派系勢力衰落，力量不再。

澎湖近年的政治生態亦已發生重大改變，目前較有實力的地方派系是許素葉與王乾同領導的許素葉派。許素葉是澎湖縣一位政壇老將，曾任西鄉農會總幹事，後長期任省議員。她曾與北派關係密切，後又曾一度成為南派重要人物，力量壯大後便自成一係，直到目前仍是地方政壇一位有影響力的人物。⁵⁴ 派系的發展也轉變為新興派系山頭林立，主要的山頭人物有由國民黨離開、現任無黨籍立委林炳坤、⁵⁵ 國民黨籍的現任縣長王乾發、馬公市長蘇崑雄為政壇上的要角，其中又以林炳坤的政治實力最為雄厚。其中王乾發和林炳坤之間尚有結盟的關係，也成為左右澎湖政壇最為主要的力量。

此外，民進黨在澎湖縣勢力迅速成長，不但 1993 年即由高植澎取得縣長職位並順利連任，近年每次縣長選舉，與國民黨的選票差距亦不大。然而，在縣議會與鄉鎮市長選舉中，民進黨力量相結較弱。在縣議會選舉中，只在 2002 年有 1 人當選；在鄉鎮市長選舉中，民進黨只在第十四屆取得 1 席，即許麗音當選馬公市市長，即獲得了縣治市的執政權，但許麗音後退出民進黨參選縣長失敗，民進黨尚未有基層的執政權。⁵⁶

在望安鄉的部分，望安鄉向來屬縣議員葉明縣與前鄉長許龍富兩大巨

⁵⁴ 請參考 http://big51.chinataiwan.org/twzlk/twzhzh/xj/200609/t20060922_302423.htm，查閱時間：2009/5/28。

⁵⁵ 同時擁有藍綠選民的支持，曾在 2005 年縣長選舉中公開支持王乾發，與馬公市長候選人蘇崑雄。

⁵⁶ 從 90 年代以來的重大選舉得票率看，民進黨勢力上升迅速。在 1992 年立法委員選舉中，民進黨的得票率為 10.5%；1994 年省市長選舉的得票率為 35.3%，省議員選舉得票率為 43.6%；1997 年與 2001 年縣長選舉得票率分別為 42.3%與 36.3%；2000 年總統選舉得票率為 36.8%，顯示民進黨在澎湖縣的得票率在 36%與 44%之間，有 1.5 萬票左右的實力。請參考 http://big51.chinataiwan.org/twzlk/twzhzh/xj/200609/t20060922_302423.htm，查閱時間：2009/5/28。

頭長期派系之爭。惟在 2005 年的三合一選舉中，葉明縣推出其弟葉忠入與欲連任鄉長的許龍富競爭，結果由葉忠入勝出。葉忠入在入主鄉公所後，展開對許龍富的清算，瓦解許龍富的殘存勢力。許龍富被指控挪用工程款，使得望安鄉公所負債三千多萬元，並在官司中敗訴（中國時報，2006）。

蔡明惠（2007）在「澎湖的政治生態」一書中，對澎湖政治生態做了系統的分析。指出因為經歷長期的軍事管制，使得地方派系較無發展的空間，僅以縣議會作為競爭的場域；在軍事管制解除後，各派系競爭政治資源的場域更轉向縣政府，經歷了「北派」與「南派」、「東派」與「西派」對立局面的演變，進入多元派系競爭的階段。但由於國民黨仍掌握軍方原有的支持系統，以現任澎湖籍立委林炳坤為主的「霖派」，在 1990 年代獲得國民黨主流派的支持，而形成一元化的地方政治生態模式地方派系（蔡明惠，2007：157、231）。

澎湖位處台海的中央，軍事地位重要，至今仍有許多軍事用地遍布澎湖各處。隨著觀光成為主要的發展方向，派系也轉變為以政商關係為主的結合模式，隨著選舉的時程，利益與政治資源的變化，派系不斷結合與分離。

在訪談過程中，許多受訪者舉出些過往案例，顯示縣民對地方、中央政府，甚至在彼此之間存在不信任的關係。例如：在望安鄉曾有計畫建設通往一座通往將軍嶼的望將大橋，但花費七億元的結果卻只完成兩座橋墩，讓受訪者 F08 質疑鄉長、縣議員、縣政府與包商之間彼此勾結，一些觀光業者也認為中央政府的交通部公路局沒有做好監督責任；而在馬公市花大筆經費投放許多的消波塊，爾後又為了親水目的而重新敲除；前縣長賴峰偉以國際競賽標準池的規格興建游泳池，之後因為民眾嫌太深而回填到 1 點五米的深度；前縣長在報章上談論教育力、快樂度等軟性指標，現

任縣長則以悲情的訴求，表示澎湖漁業資源不夠，觀光資源不夠，所以要發展博奕。這些經驗也都反應出許多受訪者對縣政府決策反覆的不信任。

而這幾年最熱門的博奕議題，同樣出現民眾對於中央與地方政府的質疑，受訪者 A06 認為澎湖被當成是賭場設置試驗中的白老鼠，隨著漁業資源枯竭以及賭場設置而產生的魚價上漲問題，卻沒被重視與處理。受訪者 A02 也對縣政府的行政中立表達懷疑，認為博奕公投發起人縣議員利用同儕壓力而找公務人員來連署。

社會信任的基礎除了過往經驗外，也和資訊的取得有關，對於公共事務的決策，青壯年不論在台灣或澎湖，獲取資訊與自我判斷的能力比較強；留在澎湖、尤其是鄉村地區的中老年居民，則習慣由地方頭人與政府來作決定，他們往往隨著春夏季觀光人潮的來臨，在口耳相傳之間得到大量的新消息。

3. 望安鄉概況

澎湖縣在整體的能源結構上，除了以柴油為燃料的火力發電廠以外，也利用風力作為電力來源，前經濟部長所規劃的風力擴增供電到台灣的計畫，也陸續在進行。目前有八支風力發電，每支供電 600 千瓦，總計 4800 千瓦，尖山火力發電供電量則為 12 萬千瓦。望安鄉每年的用電量約在冬季的 560 和夏季的 1200 千瓦之間，也以柴油作為燃料。

望安鄉與七美鄉同屬澎湖縣內的離島，前者由八個主要島嶼所組成，後者只有一個，所以相同的經費到了望安鄉，被分散到不同島嶼，使得整體建設成果不如七美鄉完整。

全鄉的設籍人口約有四千多名，實住約一千或一千五。望安鄉公所的人員包含臨時人員在內，大約有三十~四十名，鄉代表有七位。鄉裡有婦女協會，社區發展協會等組織。經濟上以觀光為主，居民的生活有特定週

期，每年 5~10 月觀光季在島上，東北季風來時，則大多會轉往馬公市或高雄市。

在東吉嶼部分，剪報資料中表示該島轄控大陸出入台灣海運門戶，自古就是台澎海運貿易轉運站，過去繁華時期曾有「小上海」美稱，居民達三千餘人。近年因謀生困難，人口外流嚴重（中國時報，2009）。從訪談中得知，目前約有三百多人設籍，實際居住和往返遷徙的居民共約 17 位，再加上燈塔海巡等人員共約 30~32 位。

東吉嶼穩定的玄武岩，曾被高鐵公司評選作為興建高鐵的預備建材。在民 97 年 8 月 29 日，東吉被公告為低放廢棄物的三個潛在場址之一，縣政府在同年 9 月 23 日將東吉嶼公告為「南海玄武岩自然保留區」；而民 98 年 3 月 18 日經濟部再將東吉公告為兩個建議候選場址之一，縣政府也於同年 3 月 22 日，再次擴大玄武岩自然保留區的範圍。⁵⁷

（二）居民對低放射性廢棄物的了解與態度

1. 了解不足但認為無益觀光

許多受訪者表示對於高放與低放廢料的差異並不清楚，對低放廢料的觀感不好，所持反對的理由，是基於對子孫的考量，對人體健康影響的顧慮、或無助於觀光等。例如世居在望安鄉、經營早餐店的婦人 F04 表示「那東西會污染，影響後代子孫。」；曾經長期帶團到澎湖旅遊，目前在望安鄉公所任職 F02 則說「博奕可促進觀光業.....但核廢不會有助於觀光，像蘭嶼設置之後觀光客減少，我都不去了。」

擁有物理學背景的國小教師 A05 也指出核能的專業知識門檻高，民眾不易了解：「台電雖然一直在說，但多少人能了解要打問號。那不是容

⁵⁷ 拒絕核廢 澎湖擴大保留區範圍，<http://e-info.org.tw/taxonomy/term/29167>，查閱時間：2009/3/22。

易了解的議題，一般新聞算是以國中生知識為程度，要了解核廢有其困難。」

針對多數受訪者並不清楚遴選報告陳列的事情，服務於台電公司澎湖區處的受訪者 P03 表示「因為澎湖縣長反對，拒收公文，原應展示在各地點，目前了解是澎湖應該沒有收文收件，只能在網路上看到。」此外也有受訪者表示自己的資訊來源主要是澎湖日報與澎湖時報，並認為澎湖人這件事對很陌生。擔任生態解說員的 A06 表示「台電曾到望安宣導。我是退休人員還有上網看電視，一般人不太可能了解多少。」

觀光休閒事業學系的學者 A09 指出：低放能否與觀光結合，應是澎湖能否接受低放的重要的考量。「重點不是在回饋金的分配比例，而是它的使用方式，能不能對澎湖的觀光造成加分。觀光是縣政府目前規劃的發展方向。博奕找觀光學者開會很多次。但核廢的事情一直還沒來找過，這個計畫是第一次。……澎湖很多人已經不談回饋金，例如在海淡廠的例子中，被環保團體訓練，居民們談的是家鄉的發展。……東吉屬於澎湖的觀光資產，關鍵在於核廢能不能使其加分，而不是回饋金的分配比重，它的用途與方向才更重要，它可以增加哪些效益，例如對觀光教育老人福利的改善。」

當被問及這些作為是否屬於政府的職責，A09 表示「如果台電要敦親睦鄰，也是可以提出建議，規劃小島觀光如何與核廢搭配……甚至台電的員工旅遊應該就可以到澎湖來進行。」

2. 環境正義與扣合發展的不同想像

對於該如何處理低放廢料，有受訪者主張依環境正義的原則，應由使用者自行處理。而「如果那沒有危險，就放在台電辦公室大樓、總統府、台北就好了」這類的說法也數次出現在訪談中。

對於澎湖沒有享受核能電力的好處，沒有義務承擔低放廢棄物的說法，台電職員 P03 表示「台電目前在澎湖每年虧損幾十億，這些費用也都由台電支應，澎湖人不能說完全與核能發電沒有關係。」

望安鄉鄉長曾於報章上表示反對低放的立場，也拒絕由鄉公所職員代為回答本次的研究訪談。但在與鄉代表的訪談中，可發現因為選舉而產生的對立態度，以及東吉、望安與澎湖之間對於低放設置的不同看法。

曾參與東吉反核自救會，目前擔任鄉民代表的受訪者 F06 表達了反對低放但支持辦理公投的態度：「我個人是反對的。但作為代表，以東吉村民的意見為依歸……。博奕我是贊成的，澎湖再差也是這樣。縣府有太多錢需要靠中央補助。博奕有可能成功，不好也差不多就這樣了。只要有配套，管制措施做好；有人才會有錢。自救會目前作為聯誼會，等台電真的來，再轉型為自救性質，到時會多嚴重抗爭還不知道。」

該名鄉代表也提及東吉嶼發展的方向與困境，並且不贊同縣府將東吉劃設為自然保護區的作法。其認為東吉嶼的交通不方便，是阻礙東吉獲得外界資源（如醫療、物資等）與發展的關鍵因素。設置保護區，只是更加重東吉嶼既有的限制。

「縣政府把那裡劃設成保護區，是很消極的作法，現在的自然保護區應該轉為觀光區。那裡並非無人島，劃成保護區之後很難發展觀光，對東吉人是有受損的，影響以後的觀光。現在規定一天只能 60 個人登島，對東吉產生類似綠蠵龜保護區對望安的影響。這對東吉人是不公平的，應該以其他方式來進行，不然至少有但書，例如核廢解決後取消保護區。」

「東吉的交通不夠便利，醫療資源也不夠。要放核廢已經很不公平，劃設成保護區又更罪加一等。東吉一定要有交通船，否則喊來喊去都是假的，像鄉長那樣。現在東吉都沒交通船，只有台南過去的釣魚船。東吉靠

近安平與高雄，像是一座孤兒島，大家都不關心。例如鄉長答應要跑高雄六趟的船也食言。讓那裡變成孤島，對台電更容易……鄉長用交通封殺東吉，不處理交通，變成是在幫助台電，這是值得懷疑的。縣政府戶政單位也不准戶籍遷入東吉，但應該是要讓那裡來往的人多，才讓台電更不容易取得東吉。」

(三) 台電的做法與居民的觀感

從望安鄉代表和望安發電廠廠長 P01 的訪談中相互對照可得知，目前台電公司總部與澎湖區處的溝通小組，透過望安發電廠的人際網絡，以小眾飯局的方式對低放選址一事進行說明，進行過十多場飯局，參與者大約一百多人。不過，廠長預期日後要繼續找人來與會更加困難，因為望安居民仍有排拒的心態：「望安以前完全不能進來，防衛心態很強，不聽就是不聽。相對的，馬公人的態度比較開放。說明會從 3/19 開始進行，五月原本要去將軍嶼，但有人放話，後來就取消了。想聽的人也會害怕被貼上標籤。」

有意參選鄉長選舉的鄉代表 F08，則表達了因為參與飯局而被傳為受賄的氣憤與無奈：「(我)沒有收台電的好處，這樣傳言的人全家死光光。有一起吃飯是有的。鄉長和縣議員污辱我，一起和台電的人吃飯，被傳成接受賄賂。蔡廠長服務很好，很用心服務望安。民意代表和各機關互動良好，也是應該的。因為我年底要選鄉長所以被攻擊。」

而在澎湖本島進行宣導說明的台電職員 P02 則表示「……屏東縣九十多萬人，要辦理說明會並不容易。澎湖大約 90 多個村里，已經在八十幾個村里舉辦過了。」長期關心澎湖文化保存的攝影工作者 A01 則表示「以前有去過台電的說明會，2007、2008 年都有，但像是走馬看花，不清楚有那些人參與，也有去到東吉，但今年在本島則沒有說明會的印象。」

參與博奕規劃等公部門計畫較多的觀光休閒學者 A09 指出台電太偏重技術思維導向，缺乏社會問題的了解。相較於技術本位之事，台電缺乏對於地方的深入溝通與瞭解當地居民的看法。因而建議「應該納入更多社會科學的研究，例如花三千萬在地質調查，也應該花三千萬或三百萬在民意調查。台電作為國營事業，似乎包裝有問題，沒有達成地方的需求。台電、台水都是國營事業，委託學術單位，重視社會科學的面向，是進步的方向。對照於台水的海水淡化廠新廠建設計畫，台水還委託負責興建的美商公司要做民意調查，而且是大面積全鄉的調查。台電應該也同樣做得到。台電應該把社會科學研究作為長期的部門，才能改變現在沒有觸及地方核心的情況。社區的問題很繁複。早期的技術思維或只考慮到錢，都是不足夠的。例如台電比鄉公所更有能力幫助地方，像是大學或研究所學費免費，但可能覺得這很麻煩而丟給縣政府。」

此外，他也提到台電並無積極思考核廢與澎湖原本觀光產業的扣合問題：「台電在把東吉轉為旅遊建設，以及禍遺子孫這兩種未來的可能方向中，應該是有哪邊出了問題，使得它的規劃不符合民眾的需要。不只是法律層面，更是深層的社會面向。核廢對各項措施有何加分？應先假設它為好的東西。最好的例子是衛生署，做到技術與社會科學的結合。……台電太重視地質調查等科學面向，民意與行銷訪視應該並重。要思考人民對於他這企業的信賴感。」

另一位受訪者 A07 則指出，台電的選址作法自相矛盾，「台電的選址作法，讓人覺得低放很危險，因為都選離人很遠的地方，危險感是台電塑造出來的。若不危險，可列出幾百個地點來選擇。……我並不了解它的危險程度，台南的居民也同樣了解不多；但台電的作法，選在人少的地方，讓人感覺它很危險，假如先放總統府，證明那安全無虞，那其他地方也就不會有激烈的反對。現在的作法卻是，先讓人聞核色變，然後再努力去消

毒說明。」

此外，他認為當地居民的資訊取得有許多困難。地方（尤其是年紀大的居民）對於低放廢棄物的認識並不多。此係因台電目前的宣傳並不多，「在園遊會會有些攤位，作節能的推廣，這些折頁文宣並沒看過，若夾在報中應該不能算是宣傳說明。」⁵⁸ 因為一些馬公以外的居民，只依賴電視當地頻道來獲得資訊，而目前台電公司主要以各種文宣進行宣傳，還沒有用到電視頻道來進行。

A07 也提到台電運用日本青森縣的案例與東吉做比較，缺乏取信於人的基礎，尤其在人口情況的差異上：「雖說青森有發展觀光的案例，但東吉的人口已經外移，也沒有當地居民可以雇用。……東吉常住人口十多人，已經外流完畢，再吸引人過去也沒有必要，連村長也不住在東吉，發放消費卷時也到馬公等地去發放。」受訪者 G03 同樣也對台電所舉出的青森縣案例，持保留的態度「青森的實際情況也應該被揭露，不能只聽台電的說法。」

若從整體能源政策的角度來看待低放處理與核能電業，除了依賴外國進口能源的選擇之外，生長於馬公、在望安鄉經營民宿達二十年的受訪者 F03 表示：「應該是無污染的能源政策，才是永續之道。如何處理低放有賴專家。如果那是安全的就放在核一廠上，那裡洞很深，很大很夠放。澎湖應該可利用風力和太陽能，還有潮差發電，海潮比風力更穩定。澎湖潮差接近三公尺高。望將大橋旁邊的流速有接近三海浬。望安島和將軍嶼形成自然的水壩，漲退潮時會有東北與西南的固定流向。」

進一步再追問這是台電或地方政府的責任，F03 表示潮汐發電應該是台電要做的。國小教師 A05 也表示台電應負更多的責任「核廢不是這環境

⁵⁸ 訪問者從台電澎湖區處所得到的三、四份文宣品，「澎湖海澎湖風」、「低放選址從投開始」、「日本青森變觀光勝地」等。

所產生的東西，台電在規劃電廠時就應該想到要如何處理廢料。」

(四) 博奕公投案例

1. 背景與縣政府態度

民國九十八年一月間立法院通過的離島建設條例第 10-2 條，對於離島設置觀光賭場做了規範，是澎湖目前最受注目的公共議題，由於賭場興建與低放選址兩案都須經過地方公投，因此對博奕一案進行了解。

針對博奕公投案目前的進度，澎湖縣選委會表示：博奕相關事務地方政府尚未送到選委會，還在民政局。而縣政府民政局則說明：「博奕一案由副議長以個人身份發起。提案與連署階段約兩個月左右。之後送交民政局作為政府的對口單位，再轉審查委員會，之後送交行政院，再回到地方選舉委員會來辦理。」

主管博奕業務的縣政府旅遊局職員 G06 則對低放與博奕作了比較分析「一般人對核廢的印象不好，有根深蒂固的壞印象，不希望它放在我家，對博奕也是如此，兩個都是鄰避性設施，但核廢又比博奕更嚴重。一般人認為那傷害人體，沒辦法接受與信任。」

縣府認為博奕設施的鄰避效應比較低，因為對博奕賭場有較多元的看法，「除了認為它涉及賭博而有鄰避的反感，另一種角度則是將它結合觀光發展。而許多縣民經過政府的說明之後，可以轉變原有的態度。」(G06)

對於縣政府宣導博奕是否有違反行政中立的疑慮，G06 表示這屬於政府的責任，「……這是政策宣導說明，現在中央也政策通過，法案已經明朗，由離島建設條例規範，要經過地方公投通過……使民眾知情而參與的公投才具公信力。」此案反映出地方政府的態度與決策，對於公投事務的推動結果極具影響力。

2. 民間對博奕賭場的看法

服務於台電公司、反對設置賭場的受訪者 P03 則說明了反對博奕的幾個原因：「壹、目前開放兩張許可證可離島，未來如果真有好處其他地方也爭取，台灣也設置特區，那原本在澎湖賭場就業的勞工又要失業了。貳、博奕的各種情況都取決於別人，充滿變數，例如：1.每個觀光客要花 5000 元以上，公投通過了未必有投資者，2.有了投資者交通不一定能負擔，3.人來了也不一定去賭博，4.賭博所得的稅收能否真得回到地方。」

擔任國小教師的 A05 也表示「把可能性全都放在一個賭場上，是很危險的。單一產業的比重過高，是一種警訊。」；此外還有物價上漲的隱憂「蓋了以後便宜的海產就吃不到了。以後在馬公也買不起房子，例如陸客來了之後，物價會大幅波動。」（A06）；東吉村的鄉民代表 F06 則提到「博奕由旅遊局主推，但該局並沒有特別多人，這也是讓人擔心反對的地方，人那麼少卻管這麼大的計畫。」；曾在桃園任教，五年前回到澎湖經營民宿的受訪者 A02 表示「澎湖有很好的小眾旅遊潛力，一般旅行團的行程太過緊湊。生態與賭場相衝突，這也是公部門應該要去做資源整合的工作。賭場進來，會讓人們對澎湖的想像也會變得不同，改變遊客的焦點。讓賭客變多，觀光客變少，是和小眾旅遊非常不同的方向，彼此相互競爭作為旅遊的主軸。」

服務於縣政府的受訪者 G05 簡要分析了對於博奕的正反支持情況「目前對於博奕的正反雙方，大約分成兩種方向：退休的軍公教多為反對；一般普羅大眾比較會支持。」在縣府不同單位的 G03 則認為「賭場正反可能各半，但錢一旦下去，比例會有變化。大致可說老年人通常反對，認為賭博不好；但聽了政府的說法可能會改變。中壯年尤其是做生意，經商的人大多贊成。青年則以反對居多。」

除了憂慮賭場興建之後的影響之外，受訪者 A02 甚至認為這樣的決策可能只是為了工程建設中的利益：「馬政府已通過三百多億的博奕相關公共工程建設預算。有種流行的說法是，澎湖人包括政治人物也知道賭場做不起來，可能政治人物、政府自己也不認為那會成功；但因為有公共工程，多少可獲得些好處，例如挖海沙。」

博奕作為觀光的发展方向，引起澎湖人的不同爭辯，卻也在這樣的激盪下，激發青年關心家鄉的熱情，受訪者 A01 表示「今年看到青年團結，串連關心家鄉的事務。因反賭而凝聚是很好的現象。」

3. 博奕與核廢的比較

除了前述 G06 從鄰避的角度來比較兩者以外，服務於台電的 P03 則指出「相較於未知程度高的博奕，低放的五十億回饋金則是變數較少的，……博奕與核廢未必衝突，因為核廢的回饋金可以作更多地方建設，對博奕也是種激勵，兩者可以相輔相成。」

若以兩害相權取其輕的角度而言，有些受訪者寧願接受低放而非賭場「接受低放與博奕，兩者都是沒生產力的事業。博奕會造成經濟上的吞噬效應，還有人心的變化，更危險。」（A05）；「相較之下，核廢的危害比較明確，也知道該如何防範。而博奕的損害範圍不明，例如可能讓人家破人亡，涉及人，變數多，更令人擔心，例如賭輸之後的行為會如何。」（A07）

在比較推展博奕與低放兩者的經驗上，受訪者 A09 指出「博奕相對的技術門檻低，以『先公投、再招商、再環評』的方式來進行，相對所花的成本比較低。」進而認為低放選址也應該優先進行民意的溝通與確認，再進行各種工程作業。受訪者 A07 則比較低放與博奕的相關資訊，表示博奕政策的空洞：「我有從網路下載低放選址報告來看，低放選址計畫相對

比博奕完整很多。政府的博奕說帖，只有十幾頁，扣除重複的內容，真正大約只有五六頁。」經營民宿的 A02 則比較了低放與博奕公投中相似點「核廢案例中的澎湖對東吉，類似賭場案例中的台灣對澎湖，這兩組關係相似，都把不想要的壞東西由多數人來替少數人決定。」

(五) 地方對低放公投的看法

於訪談過程中，研究人員以電話探詢縣政府之相關負責單位為何，府方秘書表示轉向農漁局詢問，農漁局受訪之技正 G08 於電話中表示對此議題並不了解，也不屬其業務範圍「我不了解這議題，那是國家政策，地方不便發表太多意見。我本身不便做發表。」而直接前往縣議會議事課詢問所得的建議，是向建設局與環保局接洽。

環保局受訪者 G09 表示「目前沒有獲得相關的資訊，相關計畫應該還在台電，沒有到縣政府。……縣府內目前沒有對口的單位。」而建設局的受訪者，則提供縣政府回應建議候選場址遴選報告的書面意見影本，其內容針對「第三章第一節/3-25 頁/第 15-20 行」表達縣府已將東吉嶼劃定為暫訂自然地景，若改變或破壞其自然狀態者，將屬違法行為，且自然地景不符合設置條例第四條之規定，建請經濟部排除東吉之相關公告。明確顯示此一中央政策並未進入縣政府的運作規劃中，也間接佐證報章中縣長拒絕辦理公投的消息。

1. 肯定公投的價值，但所得資訊不足

我們在訪談過程中發現，許多受訪者肯定公投，反對設置低放的東吉村鄉代表 F06，對於公投本身則持贊成的態度，也提到了與縣長溝通的經驗「我贊成公投，讓它投出來。……我跟縣長有談過，他也知道沒辦公投是違法的。所以應該要辦了讓大家投反對。」

不過，也對相關資訊不足感到疑慮。例如在台灣擔任大學教授、逢年

過節返回澎湖的 A08 表示：對低放公投的相關資訊不足，例如 50 億是否一次領取？後續是否有其他回饋金？澎湖目前的歲收狀況，放射性廢棄物量體目前產生的速度...等，因而難以做出判斷。也無法判斷目前回饋金分配方式的好壞。

澎湖地方平面媒體工作者 B03 表示「一定要經過公投，但有個問題是如果都沒有通過，要放在哪裡。一定要找個地方放，但它到底好不好，我相信一般人也不知道。縣長的態度是反對到底，但一般人搞不清楚，民眾仍是反對的多。」

對照於博奕已經成為縣政府的政策方向，可看出地方政府的立場態度，會深切影響公民所獲得的資訊與判斷。

大多數受訪者認為若舉辦低放公投，則通過的可能性並不高，例如鄉代表 F06 表示「這是立法院通過的，沒法改變。澎湖人口有九萬，縣長投票率約六七成，實住人口約四五萬，不可能有過半的人去投票。」

受訪者 A01 的認為「回來投票成本高，不一定買得到機票。支持採用通訊投票。全縣公投應算合理的範圍。不覺得選舉和公投差異很大，選舉都會有買票、關說、人情的事情。預期公投結果會是反對的，老人家也大多反對。」而望安鄉居民 F03 也表示：「公投與選舉本來應該不同，但既得利益的人會出來把它們綁在一起。」

2. 公投的背景：澎湖公民社會概況

就整體澎湖社會的公民發展來看，A08 指出「澎湖多少有點民智未開，政治人物的影響最大，環保團體也有一點影響力，宗教方面慈濟的影響力不小。現任的澎湖無黨籍立委林炳坤被稱為『澎湖王』。」；從事澎湖社區營造的 A03 從不同角度說明類似情況「澎湖的社造比台灣慢五年，分別開始於 89 與 94。在台灣可舉辦多種集會活動，這裡需要走到各村里，

村里的人識字能力較差，而留在澎湖的老一輩人，也需要文字能力做為公民素質的基礎。」

A08 提到或許應考慮以不同加權值的方式，納入全國的意見，同時確保公投的公平性；而在公投之前舉辦類似公民會議模式的說明會，應可得到更充分的資訊交換與共識。

A02 則提到縣民依賴政府習慣，「都市地區與鄉下地方思維不同，鄉下很多事情不了解，比較純樸，因此一方面是大多接受政府的判斷，另一方面是比較難自己做判斷與自治。」；當地學者 A09 也提出類似觀點以及多元意見的重要性「政策提出之後，由學者以比較客觀的立場分析優劣，之後再進行公投。反方意見尤為重要，因為政策往往會流於迷思，認為政策就是好的。讓反對的意見也有被聽見的管道，讓人有更多元的觀點。台電也一樣應該接受不同意見。」

3. 回饋金分配的想像與疑慮

對於回饋金的需求與評價，成為高度依賴中央補助的澎湖一重要考量背景。A05 表示「澎湖縣有 70%的預算、幾乎全部公務人員的薪水都由中央補助，本身稅收只有幾億而已。」；縣政府財政局的說法是「縣政府歲入大約六、七十億，主要來自中央的一般補助款。離島補助款只佔約兩億，並非以孳息方式提撥，地方政府必須提報計畫來申請。」

在中央政府期待各縣市自籌財源的財政背景下，博奕的收益成為一個被期待的選項，目前顯然更優先於低放回饋金。A09 提到過往的案例「尖山電廠的回饋金被拿去蓋廟，因為居民正反雙方僵持不下。雖然目前對於使用方式仍有分歧，但業主應該也可對『使用方式與管理』有所方案……回饋金的問題不只在於金額是多少，更是它的分配與決策機制是如何。」

受訪者 F06 則對回饋金分配結果表示疑慮「那只是給鄉公所的建設基

金，說鄉民為了前而遷戶籍，是不公平的說法。也可能是為了反對而遷戶籍。最主要是會由鄉長拿到，不知道他是否真的反對。好處都是鄉長在拿。最好是境外處置。」

此外也有受訪者表示完全拒絕接受回饋金的態度。如 A08「有回饋金也一樣不要，那是在賄賂。如果是好東西為什麼還需要回饋金。」；A05 則表示「回饋金不在我的考量內。對台電來說，五十億只是很小的金額，後續每年的回饋金幾億也是小數目。回饋金如果發給個人，那很多人會同意，但發給政府作公共建設的話，沒幾個人會同意，只有政府會。環保團體就是單純的不要接受，縣長或政治人物有可能是在比較五十億五百億的高低。」；從事餐飲業的婦人 C04 則表示「我想那跟子孫的未來比起來，是不夠的」

除了拒絕與有條件接受之外，另一種回應則是不信任，例如媒體工作者 B03 表示「回饋金說是對地方好，但講歸講，並沒有具體的內容。」；較熟悉選址條例的台電職員 P03 則認為目前的回饋金分配方式並不公平「回饋金分配若有 55%到望安鄉，是不公平的，未來每桶每年的回饋金由望安鄉獨得也是一樣。因為東吉距離望安約 20 海浬，距七美 23，距馬公 30，距台南 40 多。這些距離差不多。若以 20%給望安，70%給澎湖其他鄉鎮平分則比較合理。」

4. 對場址條例的看法

多數受訪者對低放並不清楚，對場址條例的了解更有限，但仍有少數受訪者表達一些看法，例如 A06 認為要更了解選址小組的成員組成標準是什麼。

而對縣政府與經濟部之間行政爭議的看法，受訪者 A05 對此的判斷是：「核廢的事情由台電、經濟部負責，縣政府把東吉劃設成玄武岩自然

保留區之後，就給經濟部和農委會雙方去喬。」

有意於年底參選鄉長的鄉民代表 F08 則認為經濟部的公告時機點並不適當，他表示「經濟部公告的太早，應該在選舉之後在公告，效果比較好，會有民代轉為支持。」

對於場址條例的相關規範，學者 A09 指出，縣政府的不配合，不應只以地方政府以行政力量來阻擋的中央政府觀點來看待，更應重視地方政府的不配合有來自民意的壓力。而參與博奕公投較深的經驗也使 A09 更具體建議低放選址也要及早納入民意，「公投的目的應該是以此來消解環評之後的抗爭。未來不可能不納入公投，那會再引發很大的爭議。公投是不能再取消的進展方向，但問題是要放在程序中的哪一個時間點。應該先與民意有充分溝通再進行科學調查，才不會浪費資源。……發起人是誰，這是很大的疑問。」

A09 並從休閒事業需要地方先取得共識的原則來檢視低放選址一事，對於台電的選址與宣傳作為，提出了批評與建議：「台電的思維並沒有從地方出發，技術問題與社會調查的比重要調整。例如台電未曾講過核廢對於觀光的衝擊會如何。」；也對場址條例的修改提出意見「公投是否要提前，技術調查則移到公投之後。公投一定要，只是在哪個階段放入。程序上可以再改進，例如改以『先公投後選址』的原則，調整民意被納入的時機以及科技投入的時點，畢竟地質調查應該也花很高的成本。我看到這件事的第一個問題是為什麼要在前置調查花那麼多錢？現在的社會情況，雖然經過調查，但之後地方民意不同意也是沒用。」

（六）小結

回饋金作為一種「政治資源」，其使用與分配方式在無先例可循情況下充滿變數。對於回饋金與低放廢棄物這兩個主體間的正反評價相互拉

拒，可能決定了「政治資源」與「鄰避效益」兩種屬性間的定位。

設置觀光賭場所帶來的 500 億預期收益和低放最終處置場的 50 億回饋金，對於澎湖的發展而言都是項資源，但兩者也同樣具有負面隱憂，例如對社會道德的衝擊以及對健康的風險，這些都需要更多的公共討論與更縝密的社會思考。目前發展來看，因為博奕與澎湖既有的觀光發展方向有密切的結合想像，成為縣政府的主要發展策略選項，而核廢議題在縣府消極抵制下沒有排進地方建設的政策議程。

從整體來看，澎湖的經濟依賴中央政府甚深，地方針對觀光發展為主軸的發展方向已有共識，但過往的公共工程案例，使得民間對於政府有浪費資源而不信任的態度。以博奕發展而言，雖與地方觀光論述做某一程度連結，仍有相當的不確定性，公民社會也有許多批判的聲音；相較之下，台電的宣傳論述中較脫離地方關心的社會發展脈絡，輔以地方政府的反對態度，尚未能在地方引起大規模的注意與動員。地方如要實施公民投票，需要有更多的溝通與討論，廣納各方意見，例如運用審議民主會議，共同思索澎湖未來的發展方向，以及現今公共建設方案跟地方可能的扣合。利用博奕與低放所帶來的公投契機，成為提升澎湖公民素質的機會。

四、民間主要反核運動團體的觀點

根據受訪的主要民間反核團體意見，以下分別從選址條例程序正當性問題、公投的程序、資訊公開透明化、風險辯論的焦點進一步說明：

(一) 場址條例程序正當性問題

反核團體對於選址小組如何選出三個潛在場址的過程有所質疑，認為不公開且缺乏民間團體的參與。此外，反核團體針對場址條例中公投通過之後，候選場址進行一二階段環評程序提出疑義。他們指出一旦地方性公

投通過，環評過程面臨人民與政治壓力，環評委員可能承受地方的壓力是否能抗拒地方民意以及政府期盼儘快完成選址作業的立場。反核團體提出環評程序若在公投之前比較合適，認為環評法規定的說明會與公聽會的過程，有助於居民在獲得更多資訊之後才去決定公投的立場。環評是否能在公投通過後，專業與公正地進行，是反核團體認為必須考慮之處。

（二）公投的程序

反核團體建議將公投舉行的時程延後，主張經過長時間詳細的，複雜的公開討論與說明，讓人民全盤瞭解後，才進行公投。受訪者主張參考其他國家的作法，經過長時間一連串的討論後才舉行公投，若只有半年或一年是不夠的，一個議題的醞釀至少要花個三、四年，讓民眾充分理解與思考。否則沒有給居民有充分了解的機會，會讓人質疑公投只是讓政府將欲推動事務合理化的一個過程。

公投題目的設計也成為反核團體關注的問題。受訪的反核團體認為台灣過去舉辦的公投或是民調所設計的題目並不周延，必須考量公民是否看得懂公投題目，或問題設計有沒有誘導答題方向，讓公民以為只有此一選項而無其他選擇。此外，反核團體也提出公投票的權重問題，主張放射性廢棄物最終處置場所在村落在公投選票上應加重其權值，然後再慢慢擴散出去這一個縣，然後再擴散出去全國。亦即，影響層面越深的民眾，其公投票的權值或比重和外圍的居民是不一樣的，這也是反核團體在提倡反核四公投時所討論的議題，他們強調利益與危害風險分配涉及不對等的問題，而認為公投舉行時必須要注意到此問題。

（三）資訊公開透明化

民間反核環保團體主張加強資訊公開與透明化，並質疑公開討論的機

制不足，認為潛在場址的原住民可能對於放射性廢棄物最終處置場會帶來什麼影響未能獲得充分資訊，原住民部落所得到的資訊偏向正面的經濟利益，特別是五十億的回饋金。公民「知的權利」成為反核團體論述的焦點，強調政府相關決策的制定過程必須公開讓人民知道，例如：潛在場址是如何產生的？評估與開會討論的內容為何？決定是怎麼作的？哪些人參與？有沒有利益衝突？參與的人是否具公正性等問題。他們同時指出「資訊不對等」的問題，反核陣營相較於台電所擁有的資源非常有限，故希望政府能提供相對等的資源讓民間團體能進行公投前公開的資訊揭露。反核團體也設法在人力、資源與財力上動員試圖將多元資訊傳遞給民眾。

（四）選址/風險辯論的焦點

Renn 與 Levine (1991) 認為科技爭議/風險溝通與辯論牽涉以下三個分析層次：(一) 實際證據與科學發現；(二) 個人與制度的判斷以及過去相關經驗；(三) 個人的價值與生活方式 (lifestyles)。第一個層次的辯論焦點在於科技議題以及不具專業知識的常民 (lay public) 所能瞭解的實際資訊。但辯論往往不侷限於技術的考量，而將焦點轉移到風險與利益的分配以及該計畫或解決方案的社會與經濟面之妥適性。這又帶入到第二個層次是有關個人的與制度的判斷與經驗。在此層次，「溝通與對話的活動」以及「社會需求的開放性」是提升對制度的信賴之兩項重要因素。第三個層次的溝通則必須藉由開放性的對話並邀請民眾參與決策過程，以尋求或建立在風險管理上的共享意義或共同立足點。Drevenšek (2005) 強調決策者、溝通者與專家必須考量這三個層次的影響因素、關注焦點與正當性可能受到的挑戰。

反核團體對於場址條例以及程序所關注的議題同時呈現了以上三個辯論層次：

1. 對台電所提供的科技資訊與安全性有所疑慮：受訪者認為放射性廢棄物最終處置場具有風險並質疑：「既然他（台電）說是這麼的安全，這麼不會汙染環境的話，那為什麼又要千里迢迢跑到原住民部落呢？」他們對放射性廢棄物最終處置場安全性的看法實際上連結到其對台電管理核電廠的判斷、蘭嶼放射性廢棄物貯存歷程的記憶以及反核能立場，同時凸顯信任的問題。例如另一受訪者呼應：「我也對台電的經營是完全沒有信心，今天你把它放到原住民部落或是都沒有人的地方，是不是就很容易讓台電內部的人去那邊上下其手？那邊一旦有外洩或汙染的事件發生的時候，知道的時候可能已經是很嚴重的時候了。」
2. 風險與利益的分配成為反核團體論述的焦點：受訪者對於回饋金所代表的意涵提出質疑：「假如一個好東西要送給你，還需要送錢給你嗎？要花那們多錢送給你，這個東西一定是很壞的東西... 這個東西五十億，它遠遠超過五十億啊。基本上是一個收買，這等於買掉你整個，斷送你整個地方的生存。」回饋金如何使用與分配也成為關注的焦點。受訪的反核團體根據其過去對其他開發案的印象，認為回饋金可能會用在公共建設或土地徵收上，質疑公共工程的建設也是為了方便放射性廢棄物的運送，同時可能讓承包工程的業者與少數人獲利，而當地原住民所能獲得的卻非常有限。
3. 「環境正義」與「世代正義」等價值主張也成為反核團體論述的主軸：受訪者指出目前的潛在場址在以前都被曾提過，現在又被選到了，卻無法得知遴選所依據的指標為何，而認為牽涉「最小反抗原則」：「可能在原住民鄉鎮人民不懂得爭取自己的權利，如果這個東西這麼好，為什麼要放在人家很弱勢的地方去？」反核團體認為最終處置場是複雜的議題，若要那些相對社經地位比較弱勢的人，在一年或短時間內試著去了解並作出決定，是非常不合理。

五、加強利害關係人的雙向溝通與對話

科技使用與發展若過於強調技術層面與法律途徑的風險管理，往往無法獲得公眾對技術以及管制機構的信任。審議式公民參與已被視為是改善公眾對傳統風險衝突解決方式缺乏信任的途徑，能讓參與者學習到問題爭議、增進關鍵行動者之間的對話與相互理解，且有助於產生問題解決行動方案與未來政策執行策略的共識（Holmes and Scoones, 2000；Rowe and Frewer, 2000）。

以英國放射性廢棄物管理為例，在 1997 年以前放射性廢棄物管理的政策制定過程是由科學專家所主導，對話也侷限於政府、放射性廢棄物管理公司、管制者以及其他具有技術專業知識的利害關係人。公眾參與是非常有限的或不被重視，此時傾向對公民參與科技爭議採取「欠缺模式」（deficit model），亦即公眾對於科技的理解被視為是欠缺與不足的，參與的目的是為了教育並確保公眾理解且「相信科學家」。由於放射性廢棄物深地層處置方案在 1997 年受到地方強烈反對，迫使英國尋求長遠放射性廢棄物管理的解決之道並致力於參與過程的突破。之後推動一系列由政府機關補助民間團體與學界舉辦的利害關係人參與實務，包括 1999 年全國性放射性廢棄物公民會議的舉辦、2001 年公民陪審團的召開以及公民與專家的工作坊與焦點團體、2002 年專業利害關係人的工作坊、共識建立以及公眾焦點團體等（Chilvers, 2005: 238-241）。

隨著歐美國家持續在有爭議的政策議題上推動審議式公民參與（例如：公民會議、公民陪審團、焦點團體、審慎思辯民調、願景工作坊），台灣在 2002 年針對全民健保的改革舉行了第一次的公民會議。審議式民主的理念也逐漸受到各界的矚目並獲得較高的接受度。隨著許多民間團體與學術社群參與其中，一般民眾的參與意願也日趨提高（Chen, 2005）。

不少民間團體對審議式民主實務抱持高度興趣與期待，並將公民會議視為是一項溝通的管道，例如受訪的反核團體指出：「可以當作是喚起人們認知的途徑。要辦公民會議也不錯啊，就是不同的管道，讓大家一起來討論。」至於是否能引起更多公眾的關注，反核團體認為媒體的報導扮演重要角色。

審議式公民參與機制或公共論壇的推動，須考量到公眾對參與機制的「接受度」(acceptance)以及適切的「過程」。公民對參與機制「接受度」的評估指標包括：代表性、獨立性、早期參與、政策影響與透明化。「過程」的評估指標包括資源的可接近性、參與性質與範圍的清楚說明、與政策過程的連結，以及成本效能 (Rowe and Frewer, 2000)。由於一場公民會議參與的公民大約 20 人左右，受訪的環保團體考量公民會議的代表性問題，認為是否可透過舉行多次來改善此問題，並對於結論能否受到政府重視提出疑問：「這牽涉到公民會議參與的人的範圍有多廣，結論有多少作用。如果只是大家網路上報名，那就可能參與的年齡層限於某些人。還是說舉行公民會議是不是要比較多次，不是只有一次，才會有代表性？結論的效力有沒有用處。」這顯示反核團體不僅關注公民會議等參與機制的舉行過程，同時也期待公民在論壇中表達的意見能受到政府重視或參考。審議式的公民參與機制設計目的在促進政府、業界、民間團體、學界與公眾的正向連結。公共審議或論壇可以是公投的前置過程，在推動與操作上可針對不同形式加以調整或綜合發展創新模式，例如審議式民調結合公民會議。

總結來說，不少當地居民與公民團體與受訪的全國性與地方性民間團體都展現對台電以及政府的不信任感。未來選址推動過程須加強加利害關係人之間的對話與相互理解，並妥善回應以下居民的訴求與顧慮：

1. 選址程序的說明與建立多元觀點公開對話的平台：民間團體與居民認為選址程序的資訊不夠公開、平衡，不知道目前三個潛在場址是誰做的決定？決定的因素是什麼？因而期盼未來選址過程中有正反雙方意見的辯論及公開溝通，並能增加實質的公民參與而非單向的宣導。
2. 溝通方式有待改善：居民指出現有的溝通不夠公開直接、台電舉辦的參訪活動只有台電提供的資訊，而沒有中立或反對的資訊，有欠公允，且較忽略與鄰近鄉民的溝通。居民認為說明會在形式上、語言上都不夠親近民眾且不易理解，呈現專家專業術語的判定，地方人士發言機會非常有限。
3. 完善的公投前置準備與設計：不少受訪的居民與民間團體對於公投的實施在法制上與經驗上抱持疑慮，表示須有更多時間及更完整的準備工作，並確定公投的流程與效力，才能進行公投。同時，居民認為過去政策推行過程常常忽略少數人的聲音，對於少數人權利保障不足，影響居民對於選址政策的接受度。因此，制度設計須能增進公眾與民間團體對公投的信任，且能考量少數人的權利。
4. 考量地區文化特殊性：行政程序與地方事務推動是以行政區域為劃分標準，但原住民生活與家族、部落、歷史文化、傳統領域密不可分，使得不少當地居民對於選址政策的推動與公投的實施有所排斥且不夠了解，未來進行溝通須納入更貼近當地民眾生活文化的考量。

六、公民論壇於選址作業之應用

以往許多具爭議性與高度專業的公共議題，民眾儘管有說明會與諮詢性公投等公共參與管道，但常常缺乏機會獲得全面且詳實的背景知識與相關資訊，或在高度的對立情緒中遽下判斷，無法了解其他不同社會位置之

成員的想法。審議式公民參與模式的推動即是讓公民在獲得充分資訊並與其他公民深度討論之後，審慎地判斷並一同尋求共善。台灣在 2002 年針對全民健保議題首次舉辦公論壇，擷取了公民會議與審慎思辯民調的原理與精神，主要目的是讓與會者在獲得完整資訊與充分討論機會後，試圖尋求共識性的見解以供決策參考。

根據台灣過去審議式公民參與的操作經驗，公共審議具有提升政策知能以及偏好轉化的效果。以針對二代健保召開的審慎思辯民調為例，269 位參與者在參與公共討論後，對全民健保的瞭解程度普遍提升，在測試健保知能的 7 個題目中，參與前平均答對率為 2.8 題，參與後則增加到 3.7 題。也有近九成的與會者表示願意參加後續的公民討論活動，在公共事務參與的興趣與意願上有所提升。此外，在公共討論之後，與會者對於社會互助的態度也有轉變（林國明、陳東升，2005）。同樣地，以 2008 年 6 月舉辦的基因改造食品公民會議為例，20 位與會者中有 16 人表示參加完後使其更加瞭解基因改造食品的相關議題。參加完會議後其答題正確率也從 75% 提高為 85%。公共討論也帶來政策立場的轉化效果。有 35%（7 位）成員表示「參加會議後立場只改變了一小部分」，20%（4 位）表示「參加會議後大部分立場均已改變」。

針對選址作業舉辦公論壇，有助於增進地方居民對放射性廢棄物以及選址議題的瞭解，讓不同的認知、理性與價值進行對話，以尋求公共利益，並將有助於提升公民政策知能或帶來偏好轉變。此外，透過媒體有關公民論壇的報導，也具訊息溝通與教育效果。以下進一步說明公民論壇之操作以及在選址作業應用上須考量的事項：

（一）公民論壇之進行方式

公民論壇議題不宜過於複雜與艱澀，議題選定也須考量時間的安排。

在招募民眾上考量代表性的問題，抽出的樣本分佈須符合母體的特性分佈。以 2002 舉辦的「全民健保保費制度變革」公民論壇為例，是以全國性抽樣的方式抽選村里，之後再透過村里長聯絡並邀請民眾來參加，每村邀請一至兩位。參與者除了里長推薦外，還有第一波招募參與者推薦，另有兩位由其他人際網絡推薦以補各縣市不足部份。主辦單位特別製作說明信函說明會議的辦理緣由與進行方式，以及出席費用與交通費的補助，以展現主辦單位對論壇的重視。以下進一步介紹公民論壇的操作步驟：

1. 議題說明與介紹

由專家對議題加以說明與介紹。授課的講師必須客觀且持平地將多元觀點予以介紹。在會議之前，主辦單位會先將議題手冊（亦稱可閱讀資料）寄發給與會者。可閱讀資料旨在讓與會者對討論議題能有清楚的認識與瞭解，文字必須淺白易懂且篇幅不宜冗長，在會議舉辦前兩週左右即先寄發給與會者參考。

2. 團體討論

公民對該議題在經由閱讀可閱讀資料以及專家的說明後，在計畫執行團隊所訓練的專業會議主持人協助下，分組進行討論，並提出該組的共同問題。團體討論必須鼓勵與會者踴躍發言，並凝聚共識。公民論壇除了提出與會者共識意見，針對無法達成共識的議題則呈現多數意見與少數意見。

3. 專家答詢

專家名單是經由執行單位規劃小組的討論後，由工作人員與專家學者聯繫，確定最後名單。由主辦單位剔除不同公民小組重複的問題，由各小組對專家進行提問，並由專家（包括學者、民意代表、政府官員

等) 答覆。

4. 團體初步結論

公民在聽取專家的回答以及其他組的問題後，對議題有更深入認識與思考，進而形成初步結論。

5. 綜和討論提出結論

小組提出該組對於該議題之結論，進而凝聚該組對於該議題之共識。

公民論壇的執行事項也包括前測與後測問卷設計以及深度訪談。主要目的是了解與會者對公民論壇的看法、態度與政策偏好是否轉變、對該議題的知能是否提升，進而評估公民論壇之成效。會議舉辦前先瞭解與會者對該議題的意見與政策偏好、對該議題的知能、政治效能感以及對參與論壇的看法。參加完公民論壇後，再進一步讓與會公民填寫後測問卷，會後亦可選取部份與會者進行深度訪談，以獲得更多豐富資訊補強結構式問卷之不足（例如公民與專家以及其他公民間的互動以及立場轉化的關鍵因素）。

(二) 公民論壇於選址作業應用上之考量事項

為了讓地方居民對放射性廢棄物有充分認識，在低放射性廢棄物處置設施候選場址舉行地方公投之前舉辦公民論壇，將可提供未來公投施行以及放射性廢棄物長遠管理之政策建議，以下為公民論壇推動上須考量的相關事宜：

1. 討論議題

議題的擬定為會議進行的關鍵，整個會議議程、可閱讀資料的撰寫、專家答詢和團體討論皆是依據主題進行。前文已呈現地方居民與公民團體

主要關注的層面與核心問題，公民論壇針對居民關注的放射性廢棄物管理來擬定討論議題，例如放射性廢棄物長遠的監督與管理、台電與地方的關係、回饋金等。事實上，公投也可以成為討論議題，例如公投的舉辦時機、進行方式與相關規則。公投在環境爭議中常被當作是抗爭的手段或是爭議解決的方式。環境公投的舉行被視為是使地方人民思考派系與人情以外的問題，能站在社區居民的立場，共同為集體決策結果負責（何明修，2007）。公民論壇中對於公投的討論，有助於讓公民瞭解公投的精義，提升其透過公投表達意志的意願。

2. 招募與挑選與會者

審議式公民參與模式推動必須考量的重要問題即是：「誰來參與？」若僅從主動報名的公民中抽選與會者，常受到外界質疑代表性的問題，例如有些公民可能沒有獲得會議相關消息、假日並無空閒參加、特定族群（例如：身心障礙人士、弱勢團體、少數族群）的聲音未能充分表達出來。前述全民健保保費制度變革的全國性公民論壇，是以全國性抽樣的方式抽選村里，之後再透過村里長聯絡並邀請民眾參加。至於低放射性廢棄物處置設施候選場址舉行公民論壇屬地方性質，有必要更多考量地方的特性。由於低放射性廢棄物處置設施議題爭議性較大，參與者恐怕不宜由里長來推薦，以免公民參與機會的公平性受到外界質疑。選址議題的公民論壇可考慮採分層隨機抽樣，適時納入部落組成與分佈的特性，讓公民組成具有多元異質性。

不少公民會議、願景工作坊等在執行時面臨招募上的困難。儘管議題與公民自身相關，但參與時間往往橫跨兩個星期的週末，影響商家與居民的參與意願。公民論壇也可能面臨抽選出的公民參與意願不高的問題。因此須設法增加民眾參與誘因，除了提供出席與交通費用補助，也有必要加

強事前的宣傳，增加居民對公民論壇的認識。此外，也可開放一定的名額讓有參與熱情的民眾自由報名。

民眾的參與意願也受到其政治效能感的影響，換言之，民眾所感受到此一公民論壇的召開以及自身的參與是否能帶來什麼改變，以及結果是否受到政府重視，都會影響其參與意願。根據黃東益（2008）針對 2002 至 2008 年間 10 場公民會議的相關承辦與協辦人員的調查，將政府部門處理公民會議的結論歸納以下五種：參採、可以推行但須修正、做出回應、避重就輕地做處理、沒有處理。審議式公民參與模式的閉幕式（或是公民小組公佈結論報告）模式會邀請主管機關到場致詞並頒發感謝狀給與會者，同時也有邀請媒體記者出席。通常相關機關的出席代表多能給予公民意見正面回應。主管機關能否將公民論壇的意見回饋到日後政務推動上，對日後居民參與類似溝通平台的意願以及有關單位與地方的互動關係也可能有所影響。

3. 議題手冊／可閱讀資料以及專家對談

可閱讀資料並不侷限於文字的論述，以 2009 年台北縣政府水利局委託台灣環境行動網協會舉辦的「中港大排規劃與使用願景工作坊」為例，舉辦單位透過通學步道影帶放映來傳達訊息並增進民眾的問題意識，同時也基於參與式規劃的原理安排社區實地勘查，以增進居民與在地環境的互動臨場感。就過去相當多的審議式民主操作內涵來說，是非常創新的作法。針對放射性廢棄物的議題，須避免艱澀與陌生的詞彙，代之以淺白易懂的文字、生動的圖像或影片以及其他國家的實際情況呈現。

專家對談的部分，所邀請的對象須對放射性廢棄物議題有長期研究的專家且能涵蓋不同的專長領域（例如：核工專家、經濟學者、社會團體、專精公投程序與選址流程的法律學者），提供公民基本知識背景。專家的

人選須經過由成員背景多元化的執行委員會認可。由於會議的主體在於「公民」，因此，必須特別留意到以親民、容易理解、口語化的方式提供的資訊並帶入議題的關鍵部份。

4. 團體討論

團體討論放射性廢棄物與公投議題討論時，須避免公民論壇的進行方式讓與會者感到陌生與不自在。除了鼓勵與會者踴躍發言外，也須因應當地居民表達公共事務的習慣方式，採更多元化的議題討論形式。例如會議主持人可以考慮由在地人擔任，且能夠以原住民話和與會者溝通。

5. 媒體宣傳與訊息傳播

媒體在審議式公民參與模式在訊息傳遞以及社會教育的功能上扮演重要角色。新聞媒體除了宣傳公民論壇相關活動訊息，同時透過公民論壇的實況轉播以及日後重播，將公民會議過程與結論公開，如此可引起地方上更多的討論且具訊息溝通與教育效果。除了特別是當地原住民較常收看的原住民電視台，原住民或社區發展網站也是重要的訊息傳播管道。公民論壇舉行的當天，主辦單位通常會設置觀察室，讓沒有抽選到的公民也有機會在現場掌握會議進行實況。在觀察室收看公民論壇的民眾也可以透過人際網絡將公民論壇討論的情形與獲得的資訊傳遞出去。除了在閉幕式邀請記者出席，亦可設法透過相關傳播媒體或網站，將公民論壇的過程與結論傳遞給更多居民知悉。

審議式公民參與模式創造出一個資訊公開透明、平等且友善的對話氛圍，讓立場對立的地方居民以及公民團體導入一個新的溝通與正向連結中。過去台灣的實際操作經驗也顯示這些公民參與模式往往有助於提升公民對爭議性政策知能、增進其參與公共事務的能力，並能帶來政策立場的

轉化。儘管審議式公民參與的模式難免有所侷限，但對於公共事務的參與確實具有啟發的作用並對深化民主有所貢獻。放射性廢棄物最終處置設施選址作業廣泛地牽涉經濟、地方發展、城鄉差距與生態維護等層面爭議，有必要在地方公投實施前採行合適的審議式參與形式以強化公眾溝通，在操作程序與內容上可以依據地方特殊性而彈性調整或綜合過去經驗發展創新模式，公民論壇是未來可以嘗試努力的方向。

伍、「低放射性廢棄物最終處置設施場址設置條例」相關法律問題之研究

一、背景分析與問題提出

緣中華民國（下同）91年12月25日公布之「放射性物料管理法」第4條規定：「……三、放射性廢棄物：指具有放射性或受放射性物質污染之廢棄物，包括備供最終處置之用過核子燃料。……五、最終處置：指放射性廢棄物之永久隔離。」同法第21條規定：「放射性廢棄物處理、貯存或最終處置及其設施之運轉、設計與安全要求及其他應遵行事項之安全管理規則，由主管機關定之。」95年5月24日經總統公布之「低放射性廢棄物最終處置設施場址設置條例」（下稱「場址設置條例」）於草案總說明中即指出，低放射性廢棄物最終處置之關鍵，應在於慎選場址。基於維護國民健康與安全、環境與生態保護意旨，場址之擇定為放射性廢棄物質之安全掩埋與健全管理之關鍵，因此選址前置程序之場址特性調查、安全評估與設施健全管理為選址前提要件，至於鄰近居民之風險溝通、遵行其他相關政策與法規等量能建制(capacity building)因素，包括環保禁制規定、土地利用規劃、場址規定、選址程序、資訊透明、地方回饋、協商溝通及政府決策等，均為推動最終處置計畫順遂與否之關鍵。職是，制定「場址設置條例」之主要目的，厥為提供相關機關得據此順利推動低放射性廢棄物最終處置之選址工作期能徹底解決我國低放射性廢棄物問題。準此，「場址設置條例」第1條即明定本條例之立法目的為：「為選定低放射性廢棄物最終處置設施（以下簡稱處置設施）場址，並符合安全及環境保護之要求，特制定本條例。」由此可見，低放射性廢棄物最終處置措施能否順利完成，關鍵在於能否妥適選定最終處置設施場址。

就規範面而言，對於最終處置場址之選定程序，「場址設置條例」係採取「雙軌制」之立法模式。所謂「雙軌制」，具體而言包括：

（一）選址小組主導

場址設置條例第 5 條第 1 項規定：「主辦機關應自本條例施行之日起三個月內，設處置設施場址選擇小組（以下簡稱選址小組），依本條例規定執行處置設施之選址工作。」第 7 條規定：「選址小組應於組成之日起六個月內，擬訂處置設施選址計畫，提報主辦機關（第 1 項）。……第一項選址計畫，主辦機關應會商主管機關及相關機關，並參酌機關、個人、法人或團體所提意見後，於前項公告期間屆滿二個月內核定之（第 3 項）。」第 8 條規定：「選址小組應於選址計畫經主辦機關核定之日起六個月內，提報主辦機關公告潛在場址。」第 9 條並規定：「選址小組應於潛在場址公告之日起六個月內，向主辦機關提出建議候選場址遴選報告，並建議二個以上建議候選場址（第 1 項）。」

（二）地方縣市政府自願設置

若有縣市政府自願於其轄區內設置最終處置場址者，依本條例第 10 條規定：「縣（市）政府自願於轄區內設置處置設施者，應經該縣（市）議會及鄉（鎮、市）民代表會議決通過，並經公告設置計畫及舉行聽證後，於潛在場址公告之日起四個月內，以書面檢具相關資料，向主辦機關提出申請（第 1 項）。前項申請，經主辦機關交由選址小組審查符合第四條規定者，得優先核定為建議候選場址，並公告之（第 2 項）。」

惟不論是由選址小組主導，或係地方縣市政府自願設置最終處置場址，「場址設置條例」第 11 條第 1 項均明文規定：「本法第九條、第十條核定建議候選場址之公告，應於期間屆滿後三十日內該場址所在地縣（市）

辦理地方性公民投票，不受公民投票法第二條之限制。經公民投票同意者，得為候選場址。」據此，由選址小組選定之候選場址或地方自願設置處置設施之地點，均須經過「地方性公民投票」同意始能成為候選場址，質言之，通過地方性公民投票乃是潛在場址成為候選場址以及最終處置場址之法定積極必要條件。

然查前揭，「場址設置條例」第 11 條之規定，其於 94 年 2 月「低放射性廢棄物最終處置設施場址選定條例草案」時期送立法院審議時，原本經過第五屆委員會審查及朝野協商修正通過之條文為第 10 條：「選址委員會應於潛在場址公布之日起六個月內，向主辦機關提出候選場址遴選報告，並建議候選場址（第 1 項）。……第二項之候選場址遴選報告公開上網並陳列揭示於建議候選場址所在地縣（市）期間屆滿前，經候選場址所在地縣（市）設籍居民依公民投票法提案反對者，該縣（市）政府須依公民投票法辦理地方性公民投票通過，始得核定為候選場址。辦理本項公民投票所需經費由主辦機關編列預算（第 4 項）。」由此所示，原本場址選定條例草案的設計，是將公民投票作為候選場址所在地之居民表示反對之手段（所謂『反對性公投』），亦即，候選場址所在地之居民必須先依公民投票法（下稱：「公投法」）相關規定提案表示反對並經直接表達通過，縣市政府始須再依公投法辦理地方性公投，並於通過後始得核定為候選場址。相較於現行「場址設置條例」第 11 條第 1 項將通過地方性公投明定為候選場址之法定積極要件，前述場址選定條例草案之規定，毋寧是將地方性公投作為縣市政府「平衡」當地居民直接表達反對意見之手段。若進一步將兩者相互比較，可以明顯看出：前述草案的設計機制無疑是對主辦機關絕對有利。蓋以過去台灣曾經舉辦的幾次公民投票經驗可以發現，現行公投法第 30 條規定公民投票結果通過的「超高門檻」從未被達成。換言之，倘若依草案的規定，候選場址所在地的居民想要以公民投票提案並

通過來表達其反對設置的意見，幾近於「不可能的任務」。

反之，現行「場址設置條例」第 11 條的規定之效果，則是將達成上述「不可能任務」之重擔，轉嫁予主辦機關（實際上是台電公司）身上。倘若回顧台灣自公投法自 95 年 7 月 1 日施行迄今可以發現：全國性公投之爭議不斷，地方性公投截至目前也僅有高雄市於 97 年 11 月 15 日為市立國中小學是否採行小班制而舉辦過一次。高雄市全市 115 萬 9368 位投票權人，僅 6 萬 2028 人投票，投票率百分之 5 點 35，雖然投「同意」票者高達 5 萬 6375 人，但投票率未過半而遭否決。以此等與高雄市全市住民密切相關之教育事項作為地方性公投之議題，投票率尚且不及百分之 6，則以現行公投法第 30 條之「投票人數須達投票權人總數二分之一以上；且有效投票數超過二分之一同意」超高門檻作為設置最終處置設施場址之積極要件。其困難性不言可喻。

前揭「選址過程與問題分析」報告也指出，未來選址可能面臨之關鍵問題，應在於建議候選場址之地方性公投，須有全縣（市）50%的民眾參與投票，以及 50%的同意，始能決定候選場址。為解決選址之問題，該報告除建議行政院應成立「低放射性廢棄物最終處置選址推動委員會」，經由「選址推動委員會」整合各部會資源，以配合地方發展需要研擬政策優惠措施，藉以爭取地方政府與民眾之支持，同時加強宣導以提升民眾認同之外，其並具體建議，鑑於我國依現行場址設置條例及公投法等相關法令規定，以及民眾對鄰避設施之一般性偏見，獲得符合法定人數參與選址公投殊屬難事，更遑論通過之人數門檻要求。斧底抽薪之法，應可考慮檢討修法以利安全場址之順利產生、鼓勵民眾積極參與公投，並將公投範圍限於處置設施所在鄉鎮及其鄰接鄉鎮（行政院原子能委員會放射性物料管理局，2008：4-5）。

綜前所述，為設置低放射性廢棄物最終處置設施候選場址而辦理地方性公投時，可能面臨的法律問題乃是以本條例如何適用公民投票法及其相關法規為中心，具體而言，包括：

1. 現行公民投票法第 8 條第 1 項規定之「提案人」與「連署人」，於辦理最終處置設施候選場址之地方性公投時應如何認定？公民投票法第 30 條規定之公民投票通過結果之「投票人數」與「有效投票數」有無其他認定標準？
2. 場址設置條例並未明文規範辦理地方公投之「執行機關」究為主辦機關或為該地方縣市政府？有認為，「場址設置條例」應係現行公民投票法之特別法，基於特別法優先適用原則，該項地方公投應由主辦機關自行或委託地方政府辦理。惟就選務工作執行面而言，若地方政府不配合，經濟部自行辦理地方公投勢必面臨相當困難。
3. 依場址設置條例第 9 條規定，主辦機關經濟部公開「建議候選場址遴選報告」後，個人、機關、團體均得提出意見。對此，主辦機關應會商主管機關及相關機關，針對機關、個人、法人或團體所提意見，彙整意見來源及內容，並逐項答復意見採納情形。然由於處理各界意見及溝通說明所需作業期程，需視意見之多寡及其內容而定，場址設置條例對於經濟部核定公告建議候選場址之作業期程，並無明確規定，此點恐將有礙於後續地方公投舉辦時，選址作業單位無法對各界妥切溝通說明之弊。
4. 依場址設置條例第 3 條第 5 款對於「建議候選場址」定義為：「指由選址計畫選出之潛在場址或縣（市）自願提出申請經審查通過者，遴選二個以上並經主辦機關核定及公告之場址。」；第 9 條第 1 項規定「選址小組應向經濟部建議 2 個以上建議候選場址」；另條例第 11 條第 3 項

規定「第一項之場址公民投票應同日辦理」。據此，有關建議候選場址之個數似應指二處以上，再由主辦機關依地方公投之結果作成最終決定。惟場址設置條例第 10 條第 2 項對經濟部核定公告建議候選場址又規定為「前項申請，經主辦機關交由選址小組審查符合第四條規定者，得優先核定為建議候選場址，並公告之。」及第 11 條第 1 項「本法第九條、第十條核定建議候選場址之公告」，並未對經濟部核定公告建議候選場址之個數有明確規定，不免產生適用上的疑義。

5. 有質疑場址設置條例似有違原住民族基本法第 22 條及第 31 條等規定之虞？此點則涉及場址設置條例第 4 條第 1 項第 5 款之適用問題，質言之，即場址設置條例與原住民族基本法之間的關係。
6. 最後，依場址設置條例第 12 條第 2 項第 2 款有關回饋金分配比率之規定，「處置設施場址鄰近鄉（鎮、市）合計不低於百分之三十；無鄰近鄉（鎮、市）者，處置設施場址所在地鄉（鎮、市）及縣（市）各增加百分之十五。」。其中，「鄰接」應如何認定？涉及日後補償金具體發放之對象與範圍。

由於前述場址設置條例諸問題實涉及國家整體能源及放射性廢棄物政策，故以下擬先簡述我國放射性廢棄物處置政策與相關法規內容，再依序分別針對前述各問題，提出本報告之分析與建議。

二、我國放射性廢棄物處置政策與場址設置條例之基本原則

（一）現行放射性廢棄物處置政策與法規

放射性物料管理法為我國處置放射性廢棄物主要法規依據，自該法規範內容應可見我國放射性廢棄物之處置政策。該法第 1 條明定本法之立法意旨為：管理放射性物料，防止放射性危害，確保民眾安全。第 3 條則界

定放射性物料包括核子原料、核子燃料及放射性廢棄物。此外，同法第 4 條第 3 款定義「放射性廢棄物」為具有放射性或受放射性物質污染之廢棄物，包括備供最終處置之用過核子燃料；同條第 5 款則定義「最終處置」為指放射性廢棄物之永久隔離處置。有關放射性廢棄物之管制規定於本法第 3 章，主要規定如下：

1. 興建

第 17 條第 1 項規定，放射性廢棄物處理、貯存或最終處置設施之興建，應向主管機關提出申請，經審核合於法定事由者並發給建造執照後，始得為之。

2. 運轉

第 18 條規定，放射性廢棄物處理、貯存或最終處置設施興建完成後，非經主管機關核准，並發給運轉執照，不得正式運轉（第 1 項）。前項執照之有效期間，由主管機關定之；期滿需繼續運轉者，應於期限屆滿二年前，向主管機關申請換發執照。未依規定換照者，不得繼續運轉（第 2 項）。

3. 設施之設計修改或設備變更

第 19 條規定，放射性廢棄物處理、貯存或最終處置設施在興建或運轉期間，其設計修改或設備變更，涉及重要安全事項時，非經報請主管機關核准，不得為之（第 1 項）。所謂「重要安全事項」依本條第 2 項規定應準用第 12 條規定，包括運轉技術規範之修改；安全分析報告中未涵蓋之新增安全問題；安全有關設備之變更，且須修改安全分析報告，並經評估後有降低原設計標準之虞者，以及其他經主管機關指定之事項。

4. 經營者之報告義務

第 20 條規定，放射性廢棄物處理、貯存或最終處置設施經營者，應

定期向主管機關提出有關運轉、輻射防護、環境輻射監測、異常或緊急事件及其他經主管機關指定之報告，主管機關應將相關報告公告。

5. 主管機關之檢查權

第 22 條規定，放射性廢棄物處理、貯存或最終處置設施於興建或運轉期間之管制及相關處分事項，準用第 13 條規定。準此，放射性廢棄物處理、貯存或最終處置設施於興建或運轉期間，主管機關得隨時派員檢查，並要求經營者檢送有關資料；其不合規定或有危害公眾健康、安全或環境生態之虞者，應令其限期改善或採行其他必要措施。未於期限內改善或情節重大者，主管機關得命其停止興建、運轉或廢止其執照。

6. 處理或貯存設施永久停止運轉與最終處置設施之封閉

第 23 條規定，放射性廢棄物處理或貯存設施之永久停止運轉，其經營者應擬訂除役計畫，報請主管機關核准後實施。放射性廢棄物最終處置設施之封閉，其經營者應擬訂封閉計畫及監管計畫，報請主管機關核准後實施。

7. 最終處置設施之土地再利用

第 24 條規定，放射性廢棄物最終處置設施之土地再利用或免於監管，其經營者應檢附經環境保護主管機關核准之環境影響評估資料及輻射安全評估報告，報請主管機關核准後實施。

8. 放射性廢棄物之處置

第 25 條規定，放射性廢棄物之輸入、輸出、過境、轉口、運送、廢棄或轉讓，非經主管機關許可，不得為之；其申請許可應備文件、審核程序及其他應遵行事項之辦法，由主管機關另定之（第 1 項）。本條第 2 項並規定，前項運作過程中之管制及相關處分事項，準用第 15 條規定。據

此，前項之運作，應製作完整之料帳紀錄，妥善保存，定期報送主管機關備查。第一項之運作過程中，主管機關得隨時派員檢查，並要求經營者檢送有關資料；其有危害公眾健康、安全或環境生態之虞者，並得停止或限制全部或部分之運作，或命採行必要之措施。主管機關依前項規定為處分時，應以書面敘明理由，通知經營者。但情況急迫時，得先以口頭為之，並於處分後七日內補行送達處分書。

9. 最終處置計畫之推動

第 29 條規定，放射性廢棄物之處理、運送、貯存及最終處置，應由放射性廢棄物產生者自行或委託具有國內、外放射性廢棄物最終處置技術能力或設施之業者處置其廢棄物；產生者應負責減少放射性廢棄物之產生量及其體積。其最終處置計畫應依計畫時程，切實推動。

(二) 場址設置條例之基本原則

1. 安全選址

選址條例第 13 條規定：「處置設施之設置，對環境有重大影響之虞，經選址作業依環境影響評估法第七條第一項規定提出之環境影響說明書，應由主辦機關轉送環境保護主管機關備查後，依環境影響評估法第八條規定進行第二階段環境影響評估。」同法第 14 條規定：「選址業者應於候選場址通過環境影響評估審查後一個月內，檢附環境影響評估相關資料，提報主辦機關核轉行政院核定為處置設施場址後，於處置設施場址所在地之縣（市）政府及鄉（鎮、市）公所公告之。」第 18 條規定：「選址業者執行處置設施相關場址調查作業期間，主管機關應派員檢查，並要求選址業者檢送有關資料，以利後續處置設施設置申請時之安全審查作業。」

2. 公眾參與

選址條例第 11 條規定：「本法第九條、第十條核定建議候選場址之公告，應於期間屆滿後三十日內該場址所在地縣（市）辦理地方性公民投票，不受公民投票法第二條之限制。經公民投票同意者，得為候選場址（第 1 項）。前項之候選場址有二個以上者，由主辦機關決定之（第 2 項）。第一項地方性公民投票之公聽會及投票程序，準用公民投票法之規定辦理（第 3 項）。第一項之場址公民投票應同日辦理，辦理公民投票所需經費由主辦機關編列預算（第 4 項）。選定之建議候選場址所進行之地方性公民投票，其結果、罰則與行政爭訟事項依照公民投票法相關規定辦理（第 5 項）。」

3. 尊嚴回饋

選址條例第 12 條規定：「為推動處置設施選址工作，主辦機關得由核能發電後端營運基金提撥經費作為回饋金（第 1 項）。前項回饋金之總額以行政院核定處置設施場址時之幣值計算，最高不得超過新臺幣五十億元。其回饋金分配比率如下：一、處置設施場址所在地鄉（鎮、市）不低於百分之四十。二、處置設施場址鄰近鄉（鎮、市）合計不低於百分之三十；無鄰近鄉（鎮、市）者，處置設施場址所在地鄉（鎮、市）及縣（市）各增加百分之十五。三、處置設施場址所在地縣（市）不低於百分之二十（第 2 項）。相關使用辦法，由主辦機關另定之（第 3 項）。」

4. 權責相應

選址條例第 2 條規定：「本條例之主管機關為行政院原子能委員會；主辦機關為經濟部。」同法第 5 條規定「主辦機關應自本條例施行之日起三個月內，設處置設施場址選擇小組（以下簡稱選址小組），依本條例規定執行處置設施之選址工作（第 1 項）。前項選址小組成員人數十七人至二十一人，由相關機關代表、專家學者組成，其中專家學者人數不得少於五分之三；小組成員產生方式、任期及小組會議召開、決議方式等設置規

定，由主辦機關擬訂，報請行政院核定（第2項）。」第6條規定：「主辦機關應會商主管機關選定或指定全國主要低放射性廢棄物產出機構為處置設施選址之作業者（以下簡稱選址作業者）（第1項）。選址作業者應提供選址小組有關處置設施選址之資料，並執行場址調查、安全分析、公眾溝通及土地取得等工作，且應於主辦機關設置之網站，按季公開處置設施場址調查進度等相關資料（第2項）。」

三、場址設置條例與原住民族基本法的關係

（一）場址設置條例第4條第1項第5款之規範內容與適用疑義

按場址設置條例第4條規定：「處置設施場址，不得位於下列地區：一、活動斷層或地質條件足以影響處置設施安全之地區。二、地球化學條件不利於有效抑制放射性核種污染擴散，並足以影響處置設施安全之地區。三、地表或地下水文條件足以影響處置設施安全之地區。四、高人口密度之地區。五、其他依法不得開發之地區（第1項）。前項地區之範圍及認定標準，於本條例施行後六個月內，由主管機關會商相關機關定之（第2項）。」茲因本條第1項各款中均規定「足以影響處置設施安全」為禁止設置最終處置場址之要件，然其本屬不確定法律概念，故中央主管機關原能會遂依據本條第2項之授權，訂定「低放射性廢棄物最終處置設施場址禁置地區之範圍及認定標準」（「禁置地區認定標準」）以進一步明確界定其內涵。其中，對於前揭選址條例第4條第1項第5款「其他依法不得開發之地區」，禁置地區認定標準第6條規定：「其範圍及認定標準依各該其他法律之規定」。

由於前述「禁置地區認定標準」第6條並未針對選址條例第4條第1項第5款所定「其他依法不得開發之地區」為具體規範，而係要求於相關機關（構）於適用選址條例時須再參照其他法律之規定，因此，不免發生

因其他法規之規定，致使原本由選址小組依選址條例所選定之潛在場址無從成為建議候選場址之情事。尤有甚者，被選址小組選定為潛在場址所在地之地方政府，倘若基於特定因素意欲抵制者，僅須另行覓得法規依據，即得以此主張該地為「其他依法不得開發之地區」，從而實質上拒斥該地成為候選場址之可能性。此種手段固非違法，惟不僅導致前已進行之處置設施選址作業徒然耗費鉅大之人力物力，亦將妨礙國家整體能源規劃與放射性廢棄物政策之施行，實非妥適。以原住民族基本法為例，該法對於選址條例之影響主要可見於第 21 條第 2 項「政府或法令限制原住民族利用原住民族之土地及自然資源時，應與原住民族或原住民諮商，並取得其同意。」；以及同法第 31 條「政府不得違反原住民族意願，在原住民族地區內存放有害物質」等規定。具體而言，選址小組依處置設施選址計畫選定之潛在場址，倘有位於「原住民族地區」內者，該地之地方政府或人民得否主張，選址主辦機關應先依前述原住民族基本法第 21 條第 2 項之規定，與原住民族或原住民諮商並取得其同意。倘未能取得同意，依同基本法第 31 暨前述禁置地區認定標準第 6 條規定，該地區即應屬選址條例第 4 條第 5 款規定之「其他依法不得開發地區」，從而不得成為建議候選場址？

事實上，前引第 21 條第 2 項及第 31 條之規定，明文要求政府不得於違反原住民族意願之前提下於原住民族地區內存放有害物質，是否與選址條例之整體內容相抵觸，實涉及基於兩相迥異之政策目標所制訂之法規，應如何相容併用之問題。其次，原住民族基本法既係源自於憲法增修條文保障原住民之意旨，自應受其他憲法規範之拘束，如憲法平等原則之要求。故倘若獨厚原住民族之保障，卻忽略其他公益之要求，是否構成所謂優惠性差別待遇(affirmative action)問題，亦應審慎以對。然因此等問題牽涉廣泛，選址條例係專為安全選址而定，涉及原住民與其他弱勢族群保護之法理、各衝突競爭之規範價值衡平，非屬選址條例與公投法主管機關依

職權得進行之政策判斷。因此，本文擬僅分析於適用原住民族基本法與選址條例之際所可能涉及之法律問題，合先敘明。

（二）原住民族基本法之法律屬性界定

按原住民族基本法第 1 條規定：「為保障原住民族基本權利，促進原住民族生存發展，建立共存共榮之族群關係，特制定本法。」加強保障少數族群之權利乃是我國憲法明定之基本國策。據此，憲法增修條文第 10 條第 11 項明定：「國家肯定多元文化，並積極維護發展原住民族語言及文化。」同條第 12 項復明定：「國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參與，並對其教育文化、交通水利、衛生醫療、經濟土地及社會福利事業予以保障扶助並促其發展，其辦法另以法律定之。對於澎湖、金門及馬祖地區人民亦同。」為落實憲法保障原住民族語言、文化、地位、政治參與及生存照顧相關事項，94 年 2 月 5 日公布之原住民族基本法內有多項條文課予政府採取各種具體措施，以達成前述憲法增修條文及原住民族基本法第 1 條之立法意旨。

尊重多元文化與原住民保護，不僅是我國憲法與相關立法一再重申之政策方向，亦屬國際社會積極實踐環境正義之重要目標，而原住民族基本法正是落實我國憲法要求與立法政策之法規範依據。然而，原住民族基本法之本質畢竟為「基本法」，其應係一框架式、原則性之規範，藉以引領國家各部門另定具體法律條文，以落實憲法保障原住民權益之誠命。惟若細究原住民族基本法之內容，卻可見構成要件與法律效果具體明確之「條件式規範」。例如該法第 3 條規定：「行政院為審議、協調本法相關事務，應設置推動委員會，由行政院院長召集之（第 1 項）。前項推動委員會三分之二之委員席次，由原住民族各族按人口比例分配；其組織由行政院定之（第 2 項）。」同法第 18 條復規定「政府應設原住民族綜合發展基金，辦理原住民族經濟發展業務及輔導事業機構；其基金來源，由中央政府循

預算程序之撥款、原住民族土地賠償、補償及收益款、相關法令規定之撥款及其他收入等充之。」均屬適例。

準此，原住民族基本法就應如何定位？乃是釐清此一爭議問題之重要前提。查我國現行基本法計有五種，分別為「環境基本法」、「通訊傳播基本法」、「科學技術基本法」、「原住民族基本法」以及「教育基本法」。學者認為，基本法於前言或立法目的中多揭示基本法意旨、基本理念、基本原則及基本方針、基本計劃之規定，⁵⁹ 從制定目的或實質內容而言，基本法實具有指導、誘導性質。亦即，立法者希望將基本法作為日後制定具體法規之框架，據此以進一步建構達成基本法之理念及基本原則等所必要之法律，而該當法律則須遵守基本法所揭示之意旨、目的及內容，⁶⁰ 此由各基本法中多有「本法施行後，應依本法之規定，修正、廢止或制（訂）定相關法令」之規定，⁶¹ 可見立法者的確有意以各基本法作為該領域之基本規定，並據以於該領域中進一步制定法律。然而，自形式法源之觀點而言，基本法的性質仍係法律，⁶² 從而，基本法與其他法律（包括實施基本法之法律在內）之間尚不具母法與子法之關係，且亦非上下法律位階，故基本法之位階並不高於其他已訂定的法律（顏國樑，2000：11）。準此，原住民族基本法作為落實憲法保障原住民族之基本框架規定，固有其原則性、引導性之地位，然而，其與其他法律之間並非母法子法或上下位階之法律，毋寧是屬於同一法位階之成文法源。

⁵⁹ 如原住民族基本法第1條、教育基本法第1條、環境基本法第1條、科學技術基本法第1條、通訊傳播基本法第1條。

⁶⁰ 如環境基本法之制定，或許可達到建構「環境憲法」的效果，如規定環境利益與其他利益的權衡準則，以作為國家保護環境責任的基礎。另外，環境基本法的制定，亦可將憲法中所揭示環境保護基本國策，予以具體化，並作為制定相關法律的指引（李建良，2000：274）。

⁶¹ 如教育基本法第16條、原住民族基本法第34條、通訊傳播基本法第16條第1項及第2項前段，明定以基本法作為修正實施法律之原則。

⁶² 如科學技術基本法，其性質為法律，而與具有憲法位階之德國基本法不同（蔡明誠，2000：180）。

(三) 原住民族基本法第 22 條第 2 項及第 31 條與選址條例之關係

退一步言，姑且不論基本法之屬性或定位，單就原住民族基本法條文本身觀之，其亦具備諸多不確定法律概念，而於適用時須予以具體解釋與補充。此一特色也會影響適用原住民族基本法與選址條例時之相互關係。如前所述，依原住民族基本法第 21 條第 2 項及第 31 條之規范文義，選址小組所選定之潛在場址倘有位於原住民族地區內者，主辦機關應先與原住民族或原住民諮商並取得其同意，否則即係「違反原住民族意願，在原住民族地區內存放有害物質。」然而，此等規定於具體適用時，恐將發生諸多疑義！具體而言，潛在場址之選定是否該當於「限制原住民族利用原住民族之土地及自然資源」？如是，主辦機關如何與原住民進行「諮商」？如何認定諮商結果已「取得其同意」？就同法第 31 條之規定而言，除了對於原住民之認定會發生相同之問題外，低放射性廢棄物是否為「有害物質」？如何得謂「不得違反原住民族意願」？等等，均涉及具體條文規定內容之解釋適用問題。於此應強調，此等問題實牽涉場址選定之政策，恐怕無法單純就法條文義認定之，而應並訴諸法規之立法目的判斷。

查原住民族基本法第 2 條對於「原住民」、「原住民族」與「原住民族地區」均有明文之立法定義，⁶³ 此種規範模式可見立法者有意將「原住民」、「原住民族」與「原住民族地區」與一般之「民族」與「地區」予以區分，此一立法構想由同法第 5 條及第 19 條等規定亦可推知，⁶⁴ 蓋立法者欲藉由此等規定肯定原住民族之固有權利，並強化對其生存照顧所需事

⁶³ 原住民族基本法第 2 條規定：「本法用詞定義如下：一、原住民族：係指既存於臺灣而為國家管轄內之傳統民族，包括阿美族、泰雅族、排灣族、布農族、卑南族、魯凱族、鄒族、賽夏族、雅美族、邵族、噶瑪蘭族、太魯閣族及其他自認為原住民族並經中央原住民族主管機關報請行政院核定之民族。二、原住民：係指原住民族之個人。三、原住民族地區：係指原住民傳統居住，具有原住民族歷史淵源及文化特色，經中央原住民族主管機關報請行政院核定之地區。……」

⁶⁴ 原住民族基本法第 5 條規定：「國家提供充分資源，每年應寬列預算協助原住民族自治發展（第 1 項）。自治區之自治權限及財政，除本法及自治相關法律另有規定外，準用地方制度法、財政收支劃分法及其他法律有關縣（市）之規定（第 2 項）。」同法第 19 條規定：「原住民得在原住民族地區依法從事下列非營利行為：一、獵捕野生動物。二、採集野生植物及菌類。三、採取礦物、土石。四、利用水資源（第 1 項）。前項各款，以傳統文化、祭儀或自用為限（第 2 項）。」

項之保障。然而，若深究原住民族基本法與選址條例之文義與規範目的，將可發現兩者規範事項並非同一事項；其規範內容實屬大相逕庭，根本不發生相互影響之「競合」現象！就規範文義而言，選址條例第 11 條規定，經公告期間屆滿後 30 日內，建議候選場址所在地縣（市）應辦理地方性公民投票，經公民投票同意者，得為候選場址。亦即，選址條例第 11 條以通過地方性公投作為候選場址之法定要件。進一步言，關於候選場址之地方性公投，公民投票法第 26 第 1 項亦明定地方性公投應向地方縣市政府提出之。換言之，公民投票法所設計之地方性公投，乃是以地方自治團體之直轄市或縣市政府為辦理地方性公投之單位，其並未規範「原住民族地區」得舉辦地方性公投。準此，依選址條例第 11 條規定進行地方性公投之建議候選場址所在地，根本不該當於前開原住民族基本法第 22 條第 2 項及 31 條之「原住民」、「原住民族」與「原住民族地區」之要件。就規範目的而言，原住民族基本法第 1 條已明定其立法目的為：保障原住民族基本權利，促進原住民族生存發展，並建立共存共榮之族群關係。基此，僅以成為低放射性廢棄物最終設施場址之「建議候選場址」，尚待舉行地方性公投以決定是否作為候選場址之前，即謂已該當於第 22 條第 2 項規範之「限制原住民族利用原住民族之土地及自然資源」；以及第 31 條規範之「在原住民族地區內存放有害物質」，從而應排除於候選場址之外，此一觀點不無速斷之嫌，亦有違上開原住民族基本法第 1 條「建立共存共榮之族群關係」之立法意旨。準此，在原住民族基本法未就地方性公投定有特別規定之前，就辦理候選場址之地方性公投而言，同一縣市（地方自治團體）內住民與原住民相同，均須依選址條例及公民投票法相關規定進行。

四、場址設置條例第 11 條公投機制之檢討

(一) 以公投作為決定候選場址之規範內容及適用疑義

如前所述，場址設置條例對於最終處置場址之選定程序採取「雙軌制」模式，一方面由經濟部設置選址小組執行選址工作；另一方面則為地方政府自願設置。惟不論是由選址小組主導或係地方縣市政府自願設置，依場址設置條例第 11 條規定，由選址小組選定之候選場址或地方自願設置處置設施之地點，均須經過「地方性公民投票」同意始能成為候選場址。然而，由於場址設置條例對於此一重大機制規範內容不盡完備，不免造成主辦機關於實際運作時將面臨諸多難以執行之處。依本報告之分析，主辦機關辦理地方性公投時可能面臨的法律問題大致涉及：現行公民投票法第 8 條第 1 項規定之「提案人」與「連署人」，於辦理最終處置設施候選場址之地方性公投時應如何認定？公民投票法第 30 條規定之公民投票通過結果之「投票人數」與「有效投票數」有無其他認定標準？以及地方政府不願配合主辦機關辦理公投時，究應如何因應等問題。

(二) 依場址設置條例辦理地方性公投之提案人與連署人的認定標準

場址設置條例第 11 條規定：「本法第九條、第十條核定建議候選場址之公告，應於期間屆滿後三十日內該場址所在地縣（市）辦理地方性公民投票，不受公民投票法第二條之限制。經公民投票同意者，得為候選場址（第 1 項）。第一項地方性公民投票之公聽會及投票程序，準用公民投票法之規定辦理（第 3 項）。選定之建議候選場址所進行之地方性公民投票，其結果、罰則與行政爭訟事項依照公民投票法相關規定辦理（第 5 項）。」另依現行公民投票法第 2 條規定：「本法所稱公民投票，包括全國性及地方性公民投票（第 1 項）。全國性公民投票適用事項如下：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。四、憲法修正案

之複決（第 2 項）。地方性公民投票適用事項如下：一、地方自治法規之複決。二、地方自治法規立法原則之創制。三、地方自治事項重大政策之創制或複決（第 3 項）。預算、租稅、投資、薪俸及人事事項不得作為公民投票之提案（第 4 項）。公民投票事項之認定，由公民投票審議委員會（以下簡稱審議委員會）為之（第 5 項）。」綜合上開規定，場址設置條例與公民投票法之間的規範關係如下：

1. 主辦機關辦理建議候選場址之地方性公投時，「場址設置條例」第 11 條第 1 項排除公投法第 2 條適用之具體範圍，為公投法第 2 條第 3 項之「地方性公民投票適用事項」，以及同法第 5 項之「公民投票事項之認定，由公民投票審議委員會（以下簡稱審議委員會）為之。」
2. 依場址設置條例第 11 條第 3 項規定：「第一項地方性公民投票之公聽會及投票程序，準用公民投票法之規定辦理。」辦理建議候選場址地方性公投之程序即應「準用」公投法相關規定，包括：第 26 條第 1 項：「公民投票案應分別向直轄市、縣（市）政府提出。」；第 27 條：「公民投票案提案人數，應達提案時最近一次直轄市長、縣（市）長選舉選舉人總數千分之五以上（第 1 項）。公民投票案連署人數，應達提案時最近一次直轄市長、縣（市）長選舉選舉人總數百分之五以上（第 2 項）。」；第 28 條：「公民投票案之公告、公投票之印製、投票權人名冊之編造、公告閱覽、更正、公民投票公報之編印、投票、開票及有效票、無效票之認定，準用第十八條至第二十五條（按：即全國性公投之相關規定）之規定。」以及第 29 條：「公民投票案提案、連署應附具文件、查核程序及公聽會之舉辦，由直轄市、縣（市）以自治條例定之。」等規定。

綜合「場址設置條例」第 11 條第 1 項與第 3 項之規定，以及其所準用之公投法相關規定觀之，不論是由選址小組提出之建議候選場址，或是地方縣市政府自願設置最終處置場址，倘欲辦理建議候選場址之地方性公

投，主辦機關經濟部首先將面臨不符合前述公投法明定之提案人與連署人之要求。蓋此等提案人與連署人之限制，原本即係以公投法第 2 條為前提。質言之，公投之本質原本就是「人民」實踐直接民主制的手段（蔡宗珍，2004：417），公投法第 2 條所規範之全國性公投與地方性公投適用事項，本即以間接民主無法或難以達成之憲法、法律、地方自治條例之複決以及立法原則或重大政策之創制複決等事項為限。

關於前述提案人及連署人認定上有疑義之處，現行場址設置條例第 11 條第 1 項之立法理由指出：「場址之公民投票，雖可依公民投票法連署進行公民投票，但為避免連署之成本浪費，故排除公民投票法第二條之限制，強制進行公民投票。經公民投票同意者，得為候選場址。」故依選址條例第 11 規定辦理地方性公投應不受公民投票法第 2 條之限制，亦即，依場址設置條例辦理地方公民投票時，得排除現行公民投票法第 2 條之限制。準此，則主辦機關得為決定候選場址進行地方性公民投票。惟此種作法如基於司法院大法官釋字第 443 號解釋以降所闡釋之法律保留原則而論，依場址設置條例辦理之地方性公投結果將決定低放射性核廢料處置場址之設置地點，不論對於建議候選場址之住民、該地方縣市之居民，乃至於全國人民而言，應屬涉及重大政治性之「重要事項」，依中央法規標準法第 5 條第 1 項第 4 款規定，「其他重要事項」之應以法律定之者，亦即，應以「法律」作為規範基礎而非僅得主張「立法理由」之內容。職是，仍宜於場址條例中明文規定為妥。

總之，放射性廢棄物之場址設置與擇定，實牽涉國家對於能源與放射性廢棄物處理之整體政策考量，以及場址相關特性等高科技專業判斷，結果竟因高門檻人數之地方公投成為主要之選址障礙，並僅單純於「場址設置條例」第 11 條第 1 項規定排除公投法第 2 條之適用，卻未慮及選址作

業適用公投法應考慮其事項之特殊性，更缺乏其他相關配套規定以提供彈性，不能不認為是一項立法缺漏。

此外，如前述問題 2 所述，因場址設置條例並未明文規範辦理地方公投之「執行機關」為何，易生地方政府藉由消極不配合辦理相關投票作業，甚或不制定地方公民投票法規的方式，達到抵制本條例辦理地方性公投之要求。固有認為，在法解釋上，可將場址設置條例解為公民投票法之特別法，基於特別法優先適用原則，該項地方公投應由主辦機關自行或委託地方政府辦理，地方政府受委託時不得拒絕。惟此一見解終不免有招致過度干預地方自治事項；違反憲法保障地方自治意旨之虞。

準此，本研究認為，正本清源之道，實應考量於場址設置條例中增訂授權條款，並於授權明確性原則之下，配合修正現行第 11 條相關規定，明定主管機關就辦理地方性公投相關事宜得制定實施辦法，取代現行須由各地方政府自行制定公投條例之作法，將辦理公投之主導權回歸主管機關。

（三）最終處置設施候選場址地方性公投投票人數與有效投票數之認定

「場址設置條例」第 11 條第 5 項規定：「選定之建議候選場址所進行之地方性公民投票，其結果、罰則與行政爭訟事項依照公民投票法相關規定辦理。」其中，所謂「公民投票結果」應係指公投法第 30 條「公民投票案投票結果，投票人數達全國、直轄市、縣（市）投票權人總數二分之一以上，且有效投票數超過二分之一同意者，即為通過（第 1 項）。投票人數不足前項規定數額或未有有效投票數超過二分之一同意者，均為否決（第 2 項）。」之規定。如前所述，依過去台灣地區辦理全國性或地方性公投之經驗，從未曾達到此等法定之「投票人數」與「有效投票數」之超高門檻。「場址設置條例」未慮及此點，明定建議候選場址地方性公投

之投票結果「依照」公投法相關規定辦理，無疑將使地方性公投通過之可能性大為降低。

98年1月12日立法院三讀通過之離島建設條例部分修正案，其第10之2條規定：「開放離島設置觀光賭場，應依公民投票法先辦理地方性公民投票，其公民投票案投票結果，應經有效投票數超過二分之一同意，投票人數不受縣(市)投票權人總數二分之一以上之限制。」⁶⁵ 明文排除公投法第30條「投票人數」須達縣市投票權人數二分之一以上之法定比例限制。此一規定應屬未來「場址設置條例」於修法時可參採之方向。

五、其他

(一) 建議候選場址之相關問題

依場址設置條例第9條規定，主辦機關公開「建議候選場址遴選報告」後，主辦機關應會商主管機關及相關機關，針對機關、個人、法人或團體所提意見，彙整意見來源及內容並逐項答復意見採納情形。惟因場址設置條例對於經濟部核定公告建議候選場址之作業期程並無明確規定，不免產生疑義。另外，場址設置條例第3條第5款對於「建議候選場址」定義為：「指由選址計畫選出之潛在場址或縣(市)自願提出申請經審查通過者，遴選二個以上並經主辦機關核定及公告之場址。」；第9條第1項規定「選址小組應向經濟部建議2個以上建議候選場址」；另條例第11條第3項規定「第一項之場址公民投票應同日辦理」。據此，有關建議候選場址之個數似應指二處以上，再由主辦機關依地方公投之結果作成最終決定。惟場址設置條例第10條第2項對經濟部核定公告建議候選場址又規定為「前項申請，經主辦機關交由選址小組審查符合第四條規定者，得優先核定為

⁶⁵ 金門縣政府全球資訊網，<http://www.kinmen.gov.tw/News/News.aspx?DocTag=52168>，查閱時間：2009/01/15。

建議候選場址，並公告之。」及第 11 條第 1 項「本法第九條、第十條核定建議候選場址之公告」，並未對經濟部核定公告建議候選場址之個數有明確規定，質言之，「遴選報告」公開上網或公告後，若經各界提出意見，並確認部分場址未能符合條例規定之場址要求，而僅剩一處建議候選場址，主辦機關得否即據此核定？或應返回遴選作業程序，再行提出 2 個以上建議候選場址之「建議候選場址遴選報告」？

本研究認為，此一問題實涉及設置條例第 9 條第 1 項規定選址小組向主辦機關提出 2 個以上建議候選場址之規定，是否為強制規定？按自第 9 條第 1 項規範之文義而言，「選址小組應於潛在場址公告之日起六個月內，……並建議二個以上建議候選場址。」似屬強制規定。惟因選址條例之立法精神係採「雙軌制」，除選址小組建議候選場址之外，第 10 條另有地方政府得申請為候選場址之規定。據此，選址小組並非絕對必須提出兩個以上之建議候選場址，倘採總計額論，選址小組建議候選場址為其一，地方申請為其二，應無違法之虞，合先敘明。

（二）回饋金相關問題

關於場址設置條例回饋金機制問題，主要在於：依場址設置條例第 12 條第 2 項第 2 款規定，「處置設施場址鄰近鄉（鎮、市）合計不低於百分之三十；無鄰近鄉（鎮、市）者，處置設施場址所在地鄉（鎮、市）及縣（市）各增加百分之十五。」其中，「鄰近」應如何認定？

本研究認為，「回饋金」分配與運用應自回饋金發放目的出發，檢討其分配方式、法定程序、發放功能之確保與流弊之預防。依據過去相關經驗，回饋金機制不僅於其來源、用途、使用方法及程序等層面迭有爭議，實務上亦經常發生住民於領取回饋金後仍採取激烈抗爭，導致回饋金之發放失去意義之情形。修法時實應深刻檢討選址條例採用回饋金之必要性與

可行性，並應思考其他代替手段之可能性（如環境協定），以及建立爭端解決機制。本條所定之回饋金分配比例內容複雜，且係以地方行政區之劃分作為分配比例之計算單位，以致界定場址設置地區之「鄰近」地區之標準模糊，發生爭議。如欲維持回饋金機制，則應修正現行規定：(1)將分配比例簡化，以投票鄉為主，並簽署環境保護協定、或(2)依科學標準認定之核能擴散風險分擔範圍作為回饋金分配單位(3)依據設置場址周圍特定（直徑）範圍內為發放標準。⁶⁶

⁶⁶ 這三點建議是基於公平性的考量，使得對於居民的回饋能夠和他們與場址的距離成比例。這裡必須強調的是，場址設置條例的立法精神為「尊嚴回饋及共存共榮」，即基於地方民眾同意設置低放處置設施所做之回饋，而非地方居民會受害而加以賠償；另「核子損害賠償法」第六條已將處置設施納入規範，若萬一低放處置設施造成地方居民之損害，自可依該法請求賠償。

陸、政策建議與結論

宏觀而言，原子能在國內已被廣泛地應用到醫療、農業、工業、學術研究、以及電力生產，誠為不爭的事實。這些應用所產生的放射性廢棄物，需要被妥適地處置，而迫切性隨著廢棄量的累積而迅速升高。雖然理論上可以責成使用者自行擔負起廢棄物處置的責任，但一方面這些涉及高科技門檻、高風險的廢棄物處置，需要政府透過公權力予以嚴密的監督與管理，二方面這類廢棄物處置設施必然是爭議性非常高的鄰避設施，在選址過程中可能遭受當地居民激烈的抗爭，因此除了技術的複雜性外，還有利益分配與社會正義觀感的政治敏感性，交織成難解的決策習題，對於任何民主政體而言，都是嚴峻的挑戰。

一、研究發現

1. 制度化是重要里程碑

對於剛經歷民主轉型的新興民主國家而言，由於以往政府便宜行事、缺乏誠信的紀錄，⁶⁷ 往往讓民眾對公共政策缺乏信任感，而使這類鄰避爭議更難化解。對於專業性高、不確定性與風險也高的科技性設施，民眾不容易理解與評估所面臨的風險，因此對於這類設施的態度，取決於這類設施所呈現的意象 (image)。在意象管理的理論中，特別值得重視的是所謂的「光環效應」(halo effect)：在人們的認知過程中，人們傾向於把複雜的現象簡化成比較容易處理的意象，而企圖在所呈現的外顯元素中，抓取特別明顯的元素，並據以形成正面或負面的概推效果，省略對於比較隱晦

⁶⁷ 如原住民立委常質疑當初在蘭嶼設置低放貯存場時，即以魚罐頭工廠為說辭，而引發原住民對政府的不信任。

元素的掌握。⁶⁸ 在對於鄰避設施的意象處理中，具戲劇性、容易被掌握的外顯性質或資訊，往往會主宰該特定設施的意象，讓更細緻而精確的資訊被忽略。⁶⁹

尤有甚者，鄰避設施集體意象的形成，是一種社會建構的互動過程，有理性溝通的努力，也有為特定目的（如私人利益）的刻意操弄，還可能基於不同立場與不同角度而對相同現象做不同詮釋；有正式的資訊交換與流通，也有非正式的耳語傳播（謠言），媒體（以及企圖掌握媒體的政經勢力）、激進的民間團體、地方人際網絡的政治菁英、乃至於近年更形活躍的部落格寫手與網民，都可能在形塑「民意」的過程中，扮演積極的角色。這個充滿政治運作的建構物，比較反應掌握資訊管道與群眾心理的權力與能力，而未必是理性溝通的產物。

當標的設施涉及比較高的不確定性（不論是發生事故的機率高低還是事故造成的損害嚴重性不易被認定），上述效應的影響就會大幅膨脹，尤其是以往在封閉的體系中決策，讓候選場址的居民受害者意識高漲，更讓憤怒的情緒淹沒可能的協商與溝通。如果選址作業需要居民同意，如果主辦單位必須提供誘因俾與居民達成協議，則此一過程可被理解成一種「交易」(transaction)，從尋找交易對象開始，到交易過程中的訊息交換，再到交易後的契約履行，這個選址的努力遭逢典型的交易成本過高之問題：交易雙方嚴重缺乏信賴感，除對於資訊可信度的質疑，也擔心主辦者履行契約的誠意。要降低交易成本，最主要的方式除了找到雙方共同信賴的公正第三人來監督交易的執行，就是透過制度的設計來確定每個交易協商的細

⁶⁸ 例如，外貌姣好常會與比較善良、比較聰明等正面意象作概推性的連結。詳見 Sutherland, 2002。

⁶⁹ 例如，在多年前拜耳籌劃台中港投資案（湯京平，1999）以及翔鷺（台商陳由豪）在廈門的石化廠投資案，都因為反對者以印象鮮明的印度 Bhopal 慘劇為訴求，成功地營造投資案高度負面的意象，激發強烈的反對力量。反之，透過成功的意象管理而減少阻力的實力也不少，如台灣許多地方的垃圾焚化爐，透過名家的外觀設計（如新竹焚化廠由貝聿銘設計）、臭味改善、乃至於戴奧辛等污染排放疑慮的成功控管等，近年民眾對於垃圾焚化爐的抗爭似有緩和的趨勢。

節，降低不確定性。這公正的第三人，在西方國家往往就是政府的主管機關，或獨立的司法體系。在我國，這兩者都還不是民眾很能夠信賴的對象，因此長久以來選址受挫實有跡可尋。

經過多年的努力，我國經歷低放射性廢棄物最終處置設施選址不斷失敗的教訓之後，政府終於在 2006 年通過「低放射性廢棄物最終處設施場址設置條例」，可視為一個政府尋求選址制度化的重大成果。在議題本身的高度爭議性與政壇藍綠對立氣氛明顯的政治情勢中，經過兩年多的折衝，能夠讓法案順利通過，已屬不易。同時，此一法案確立了各選址工作的作業流程與時間，以及補償金分配辦法，給予主辦單位重要法源依據，對於選址工作的推動，應有明顯之助益。

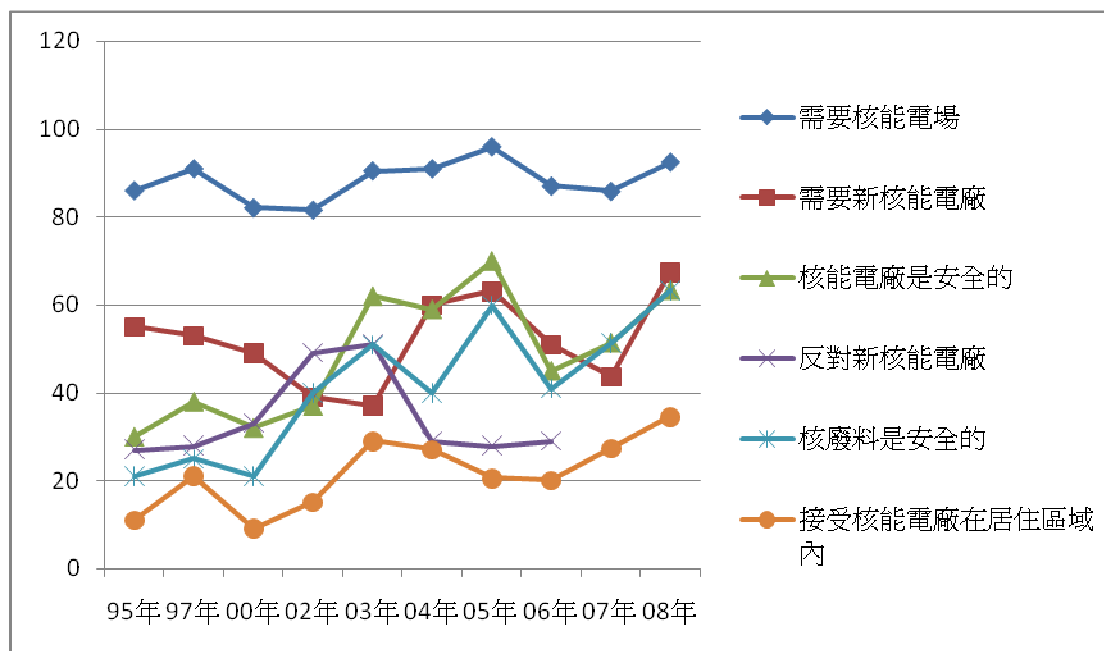
2. 公投與補償機制的搭配

然而，該條例最重要的特色，除了將高放射性廢棄物與低放射性廢棄物分開以降低民眾疑慮之外，毋寧是將公投機制引入選址的決策過程中。增加民眾參與決策機制一直被學界視為破除鄰避症候群的靈藥：公民參與機制下資訊公開的要求與尋求共同可接受方案的協商努力，都是降低居民受害者意識及政策陰謀論的良方、能夠有效減少決策後發生於執行階段的抗爭。在諸多公民參與的機制中，直接訴諸民意的公民投票，雖然耗費最鉅，但一般相信是最符合民主精神的方式。⁷⁰ 弔詭的是，公投如何讓原本嫌惡性的設施，轉而被居民接受？公投本身是中立的工具，它可以表達居民的嫌惡，也可以表達支持，一旦允許「表達」，誓死抗爭的激情就先降溫，故不失為降低衝突的好辦法。要進一步轉變居民嫌惡的態度，關鍵在於補償機制的搭配。換句話說，補償機制必須與公投搭配設計。

⁷⁰ 從環保團體的觀點而言，由於被保護的生態以及未來世代，都在目前的投票體系中不具投票資格，因此公投未必是符合生態正義的民主機制，反而可能是多數暴力（tyranny of majority）的實踐。

從韓國的例子可以看到公投如何巧妙地改變民意。韓國雖然已有 35% 的核能發電比例，核電對韓國人而言可能接受度比較高，但願意讓核電廠設在社區中設置的人口比例，在 2002 年以前仍維持在 10-15% 左右的低檔，即便到 2005 年中「支援特別法」通過、年底實施「選址公投」之際，都還維持在兩成左右。一直到 2006 年地方選舉過後，才快速攀高至 2008 年的三成五左右（請參考圖 6.1 所示）。但對於四個實施公投的城市而言，因公投而引發的討論，卻改變了以往反核團體以「非民主」黑箱決策為訴求動員反對力量的情勢。反之，地方執政者開始提出經濟發展前景的論述，對於補償機制的的作用提出政策想像，將公投的論述主軸，從設施本身的威脅，轉移到比較具備建設性的、對未來發展的創意思象。當然，這部分論述無法由選址單位來執行，必須搭配地方執政者的素質，尤其是對於地方發展的政策論述能力。

圖 6.1 韓國民眾對於核能相關議題的態度變遷



資料來源：Korea Nuclear Energy Foundation

公投一旦搭配具備吸引力的補償機制，再加上其他條件的配合，由鄰避（NIMBY）到迎避（YIMBY）的微妙變化，於 2005 年底的公投前令人驚訝地浮現。具體地分析，整個局勢瞬間從囚徒困境的賽局（the Prisoner's Dilemma Game）轉變成競標賽局（the Bidding Game）：由於制度規定投票結果支持率最高的城市勝出，所以所有參與公投的地方領導人都卯足全力爭取認同，希望衝高支持率。此時，負責選址的工商能源部與水利核能電力公司反而退居二線，讓地方政治領導人代理作戰。

這種從燙手山芋到徵婚繡球的氛圍轉變，到底如何發生，搭配的必要條件為何，其實都還待更詳細的資料與更深入的探討。但可以確定的是，志願參與的社會助長以及外部競爭關係，和超高投票率與支持率的結果有密切關係。本來每個城市內都有反核的雜音，如果每個城市個別投票決定，就是內部同意與反對意見的對抗。這樣的對抗在本質上只是偏好的取捨。但如果好幾個城市同時爭取，就將內部對抗關係轉化為外部的競爭關係。對於韓國人這種好勝的民族而言，這不但是實質利益的爭奪，更攸關面子問題，多少有輸不起的憂慮。而讓政治人物更積極動員原本已經相當密切的在地網絡以參與公投，並積極消弭反對的聲音。

這種地方執政勢力的轉化，堪稱順利選址最核心的關鍵。一旦推動地方公投，從我國高雄教師會的經驗來看，地方政府的角色可謂成事不足，杯葛有餘。即便選址條例排除公投法第二條連署程序的適用，此間仍涉及非常多技術細節，允許地方政府合法地、不留痕跡地影響公投結果，甚至阻撓公投順利進行。⁷¹ 但追根究底，地方政治領袖為何甘冒民意之大不韙，轉而支持設址提案，此間有無明確有效的政策機制（mechanisms），如公投前的公民論壇等政策溝通過程，還是韓國特殊的偶發性發展，目前不

⁷¹ 這一點可以從我國前兩次全國性公投中，反對公投的藍營執政縣市相對於綠營的投票率與支持率，作深入分析。

得而知，也不是本計畫的研究核心問題，希望能規劃新的研究案作進一步探究。⁷²

二、對選址公投執行的政策建議

雖然場址條例以分水嶺的姿態引進了公投機制，甚至讓韓國修改實踐後順利選址，⁷³ 但就目前的法律條文來看，正如許多倉促成型的立法風貌，法條間充滿協商色彩，也留下許多詮釋上的模糊空間與執行上的困難。在與其他法律競爭衝突方面，除本研究的第五章有比較深入的法條分析，主管機關也可以諮詢單位內法制專家，尋求優先適用以及釋法上的專業協助。在法律規範不完備的部分，理論上主管機關也應該被賦予相當的行政裁量空間。在此本研究謹以政治可行性的觀點，針對選址公投的操作，提出建議。

1. 建議候選場址的個數：

根據目前選址的進程，選址主辦機關已完成遴選報告的公告事宜，即將核定建議候選場址。就法律條文而言，設置條例只明訂選址小組必須「建議二個以上建議候選場址」（第九條），主辦機關除將場址遴選報告公開上網並陳列、針對大眾所提意見進行彙整並答覆，並核定建議候選場址，並未指明其核定權限為何，以及是否有核定數目之下限（如二個）。雖然選址小組本於專業的建議應受尊重，但若主辦單位無實際核可權，則公告並博採眾議之程序即流於形式。

雖然根據法律條文的脈絡可推斷，主辦機關僅核定一處場址並無不法，而且就實際操作而言，澎湖縣已將東吉嶼列為玄武岩自然保留區，若

⁷² 一個可能的因素是對核能安全的認知程度。根據統計，從1995到2005的十年間，認為核電廠安全的民眾從三成攀升到七成的顛峰，是個比較顯著的變化。但這個變化是因還是果，目前沒有可靠資料進行分析。

⁷³ 原能會內部資料。

經認定屬「不得開發之地區」，也必須依法排除，但就政治邏輯而言，僅核定一處建議候選場址將墮入以往對抗政治的舊途。如前所述，韓國的選址成功，兩個核心因素，一是志願，二是競爭。兩者都是降低鄰避症候群中受害者心態的重要元素，而競爭更是引導地方輿論把焦點從「設施風險」轉移到「未來發展」的關鍵機制。此間，建議候選場址乃由選址小組提出，志願的精神已蕩然無存，再核定單一建議候選場址，喪失競爭的可能，則與以往全然由上而下的選址作業，差別只在有無公投正式加以否決。若無法在本質上改變選址的鄰避性質，公投實無起死回生、扭轉乾坤的效果。因此，即便核定兩個建議候選場址的風險（如兩者無法同時舉行公投等）不小，但改變囚徒困境賽局成為競標賽局，必然需要核定兩個以上建議候選場址。

2. 地方公投作業的推動

鑑於兩個可能的建議候選場址所屬之地方政府或官員都以各種方式表達不支持處置場在轄區內興建的立場，因此主辦機關一個合理的憂慮即是地方政府拒不配合辦理公投的可能。這個憂慮，隨著台東縣議會拒絕審查「地方公投法」的政治動作表態，威脅顯得更加具體。但就政治現實來評估，這種極端的情形，若有配套措施，在精密的政治計算下，發生的機會並不大。

所謂的配套措施無非是蘿蔔和棍棒。在棍棒方面，場址條例明文規定必須辦理「地方性公民投票」，該法雖無明確罰則，但若有違法之虞，還是會讓公務體系內的承辦官員憂慮所涉及的法律與行政責任。尤其在政黨輪替後監察院重振聲威，理性的地方官員應該不會願意拿自身的前途與利益來作賭注。事實上，地方政府要影響公投結果的合法管道非常多，地方政治人物應該沒有動機用合法以外的抗爭行動來杯葛公投的進行。此外，

拒絕公投即反對民主，若贊成興建處置設施的民意能夠浮現，拒辦公投就讓這部分民眾失去參與決策的機會，不但是政治不正確的決定，也會背負反民主的惡名，因此，理性的政治人物應該沒有動機作這種事。這運作邏輯可以從以往公投綁大選的運作獲得證實。即便藍營執政的縣市政府對於公投綁大選的操作十二萬分不認同，但還是沒有一個主政者敢公然杯葛。

在蘿蔔方面，公投的成本由主辦機關（經濟部）支付，只要主辦機關在預算編列上稍微寬鬆一些，對於財政拮据的地方政府將會提供相當程度的配合誘因。此外對於參選的政治人物而言，公投的選舉比較有發揮創意的作秀空間，因此不管是贊成還是反對，不見得不歡迎這個引發爭議的議題，提高選舉的熱度。⁷⁴

如果地方政府真的拒絕配合，雖然理論上可以由經濟部自行辦理，但實際上從選舉權人造冊、選務人員的動員、投票場地商借、選舉結果開票記票等，都是由地方政府掌控的專業知識，耗費地方龐大的人力物力，絕不是中央部會可以輕言取代的。因此，這似乎不是可行的替代方案。

3. 公投綁地方選舉

與以往公投綁大選的邏輯不太一樣，當時的公投看起來不像是有意義的議題，不太有人會反對，因此顯著的作用是為選舉造勢並催票。場址條例則是有實際爭議的問題，也許不難炒熱，但設定全縣為公投範圍時，則難免有些距離標的設施較遠鄉鎮的選民感覺事不關己，因此投票率會偏低，而要衝破 50% 的投票門檻，不無困難。同時，公投耗費成本甚高，合併地方選舉一起舉辦也有節省成本的重要效果。至於要在縣市長選舉，還是在鄉鎮市長選舉時舉辦，各有利弊。若併年底縣市長選舉一起投票，雖然投票率可能會比較高，但因為場址目前還屬嫌惡性議題，一起舉辦恐

⁷⁴ 對於具備優勢而採取守勢的現任者，可能比較不歡迎這個議題大肆發酵，影響全局。

怕會有迫使縣市長候選人對此議題表態，產生不利效果。反之若併鄉鎮市長選舉，雖然依據以往的經驗，投票率會降低，但透過補償金分配的運用，對選情的衝擊比較小，成功的機會也比較大。

4. 提高公投投票率與協助排除民眾疑慮

除了前述透過綁地方選舉、導入競爭機制等促使公投順利進行的制度性策略外，主管機關和選址操作者仍需面臨非常根本的問題：在於如何在地方上進行溝通，提供更為充分的資訊並以提高民眾參與的意願，因而得以將不理性的鄰避情結，導引至審慎思辨（deliberative）的民主實踐。

本研究肆已說明，能否給予民眾充分的資訊，並且促使地方上熱烈的討論和思辨，是讓公民投票機制能夠順利成為解決鄰避問題的關鍵因素。既然要營造討論的氛圍，「議題」自然不可或缺，其中可以區分成兩個主要的議題：a. 關於低放場址本身的爭議，和 b. 由回饋金帶來的地方發展的想像。關於第一個議題，最好的策略即是開誠佈公地提供民眾各種正反資訊，並給予充分發表意見和討論的機會。從鄰避運動的相關文獻而言，情緒性、非理性的鄰避情結往往來自有限的資訊和因此被操縱的流言、以及有限的表達管道。因此要破除鄰避情結，提供越多中立的、客觀的、被信賴的資訊，以及更充分的表達和回應機制，似乎是不二法門。對於議題，則是將民眾關心的焦點，從敏感的鄰避設施，轉移到地方未來的思考與規劃。從韓國的例子可以看到，當政治人物開始對於補償金的使用與地方未來的論述，成為公投前民眾討論的主要議題，就有可能把鄰避性抗爭轉化「迎臂」性的競爭，讓公投成為凝聚地方意識的工具，提昇民主的素質。

三、制度的體檢與建議

整個場址條例除了有許多個別法條周密性不足，政策執行者在實踐時

已充分體會。為了因應這次選舉公投可能無法產生理想的結果，整套法規已由相關單位研議，冀能盡快修正補充，為下一輪選址作業提供更完整的制度基礎。本研究乃從宏觀的角度，提出一些修改方向的建議。

1. 強化制度中鼓勵志願與競爭的機制

如前所述，韓國成功的經驗，在於候選場址所在的都市志願進入選址的競技場爭取豐厚的補償條件。志願與競爭兩個要素，改變了選址的賽局，讓主辦單位從加害人的身分變成施惠者，最後也創造了非常令人滿意的結果。雖然他們的制度大量參考我們，但我們最後通過的版本，卻非常缺乏這兩個核心機制的制度設計。在我國的選址過程中，先由上而下地以人口密度、自然條件等設定（第四條），篩選出非常有限的潛在場址。這過程當然有技術面嚴謹的安全考量，但這些標準是否有檢討空間？例如，如果核電廠能夠興建，低放處置設施遠比營運中的核電廠安全，似乎也可以把這些地方納入考量—根據韓國的經驗，已有核電廠的地區居民因熟悉核能設施而抗拒性更低。而負責評估的選址小組是否將合格的場址公告周知，積極鼓勵這些地方的政府參與？既有的規定，給予志願者太少時間，太少專業協助，因此也太少機會投入選址的競爭。從韓國的經驗可以得知，志願者的積極投入才是轉變鄰避氛圍、形成競標賽局的關鍵。

2. 降低公投門檻

設置條例的立法過程，曾從反對性公投改成贊成性公投，理由是要避免地方公投否決中央政策的意象。這樣的考量也值得尊重，但卻大幅提高了通過門檻。此外，在引進公投的立法過程中，立委也曾考量過降低門檻的可能，但後來以「既然已有公投法、就準用公投法」，以簡化疊床架屋的複雜規定，也避免日後每個立法都自創一個公投的規定。這樣的考量也許有其道理，但政治效果就是公投案都因為門檻過高而過不了，而失去實

質意義。若參考韓國的制度，可發現其不但沒有過半數投票的高投票率門檻，還提供通訊投票方便旅居外地的公民表達意見。在「離島建設條例」取消了投票率的高門檻而獲得通過後，上述保持一致的原則已被打破，下次修法可以考慮比照。

如果可以排除公投法的適用，則不妨進一步思考鄉鎮市公投的可能。在改制前至少這些單位都還是自治法人。而稍微對公投有認識者都明白，公投範圍設定，就大致決定了公投的結果。公投範圍越小，越容易形成共識，越容易動員，通過公投門檻的能力越強。因此，似乎值得再縮小公投範圍的制度設計上多作考量。

3. 減少制度否決點

綜觀整個場址條例，給人的印象是找碴的法律，而不是解決問題的有效制度。條文中設定了一個又一個否決點（veto-point），讓整個選址決策的政策優先性非常低，執行面困難重重。除了前述設置條件的限制外，即便經過千辛萬苦通過了公民投票的考驗，要經過原住民同意，也要經過所有限制「開發」法令的審查，除了半途殺出的「文化資產保護法」，預期最嚴峻的挑戰當然還是環境影響評估法。這些限制讓投入大量人力物力來進行公民投票的設計顯得相當荒謬。

4. 不同制度改革方案的比較

綜上所述，至少有三個可能的方案能夠降低目前過高的通過門檻：降低公投投票率門檻、改為反對性公投、縮小公投範圍。以下即針對**合理性**、**修法的可行性**和**政治上效果**進行比較分析。

首先就**合理性**而言，三個方案都可以找到各自的立論基礎。就降低公投門檻而言，現行的公投法設立極高的投票率門檻，因有「鳥籠性公投」

之譏，因而似有修改公投法的空間，而在公投法作適度修改前，因應個案之不同狀況而排除適用公投法相關規定，亦非不能考慮，澎湖縣的「離島建設條例」即為先例。改為反對性公投，同樣是一種行使憲法賦予人民進行創制或複決權利的實踐，就民主理論而言，應沒有可以質疑之處。縮小公投範圍事實上是讓決策本身更貼近實際的利害關係人，讓民眾在決策的涉入程度與民眾和場址的距離成比例，也具有理論上的正當性。不過縮小到什麼程度，必須與補償金發放的相關規定配合，理論上受到影響的居民當然才需要以補償金來彰顯共榮的精神，既然共榮，則應該也有發言及投票權，所以必須搭配考量予以修正。

針對**修法可行性**而言，降低公投門檻需要在「選址條例」中，針對公投的相關措施作細緻的規定，避免以「準用」或「適用」公投法的方式處理，計有韓國三分之一投票率及澎湖完全沒有門檻的前例，應該沒有政治可行性的問題。但門檻太低，決策的正當性就容易被質疑，鄰避問題就無法藉此獲得舒緩或解決，應審慎評估。改成反對性公投與縮小公投範圍比較沒有前例，修改的政治困難度會比較高。

最後，就政治效果而言，降低門檻，對於選址順利進行應有助益。根據本研究「參」的討論，不但因為通過的門檻降低而公投成案可能性增加；也有助於提高投票率，而降低動員的成本。然而若論及通過的可能性，此間的關鍵還是在於如何塑造地方政府間的競爭態勢。一旦能解決這個問題，則預期能夠獲致和韓國類似的結果。若改成反對性公投，當初立法時，擔心地方以公投否決中央政策議案的不良意象，也許是值得考量的政治效果。此外，改為反對性公投則是將公投法的嚴苛障礙又推回給反對的一方。單純就通過與否的角度而言，反對的一方要募集如此龐大的動員能量亦非易事。然而不能輕忽的是其後續政治效應：例如，爭辯的主軸又回到「如何反對」而非「如何贊成」，而容易透過渲染蔓延，擴大反彈的力道。

其次，如此一來公投法對於人民公投的限制就會被凸顯，也必然會升高至政治事件。至於縮小公投範圍，同樣比較沒有前例，而且鄉鎮市層級的政府沒有獨立辦理選舉的經驗，除政治可行性較低之外，鄰近鄉鎮市的利益如何被代表也應予以考慮。

表 6.1 不同制度改革方案的比較

	降低公投門檻	改為反對性公投	縮小公投範圍
合理性	較符合公投精神(不應設置過高的進入門檻)。	符合民主政治理論。	在範圍規模 (scale) 上較符合在地居民決策原則。
修法可行性	較易，可比照「離島建設條例」取消投票率限制。	因無前例而難度較高。	因無前例而難度較高。
政治可行性	關鍵在於是否能產生競爭效應。	必須注意政治效應。	鄉鎮層級缺乏辦理選舉經驗；且如何表達鄰近鄉鎮市的利益。

五、結語

這個研究讓參與者對於複雜的內情獲得粗淺的瞭解，也對於此間長期投入選址相關工作的前線戰士、後勤支援者，以及督導者，感到無比的敬意。這是一個壓力很大，挫折感很重的努力過程，但許多人在此間一奮鬥就是數十寒暑。2006年場址條例的通過，展示了一個制度化的成果，通過了一個新的里程碑。它指出正確的方向，富含睿智的想法，這些想法意外地在韓國造就了一個奇蹟，但在國內卻走得舉步維艱。好奇之餘，謹作一些粗淺的分析，一方面提供學界作為進一步探索的起點，更重要的是希望能為這些長期投入政策實踐的英雄，略盡棉薄之力。

參考文獻

- 中央社 (2008),〈蔡春鴻願與中國會談放射性廢棄物處置場〉,2008年6月9日。
- 中國時報 (2006),〈望安鄉所負債累累 面臨查封〉,2006年3月12日。
- 中國時報 (2009),〈核廢貯東吉,澎湖民眾誓死抗爭〉,2009年4月12日。
- 《立法院公報》,1986,75(78)。
- 《立法院公報》,2005,94(44)。
- 《立法院公報》,2006a,95(6)。
- 《立法院公報》,2006b,95(15)。
- 《立法院公報》,2006c,95(23)。
- 丘昌泰 (2007),《鄰避情節與社區治理》,台北:韋伯文化。
- 自由時報 (2002),〈核廢處置,台電放棄烏坵〉,2002年6月12日。
- 自由時報 (2006),〈核廢處置,境內處理為優先〉,2006年6月12日。
- 行政院蘭嶼貯存場遷場推動委員會 (2002),《低放射性廢料基本資料》,台北:行政院蘭嶼貯存場遷場推動委員會。
- 台電核能後端營運處 (2004),《低放射性廢棄物最終處置計畫書》,台北:台電核能後端營運處內部報告。
- 行政院原子能委員會放射性物料管理局 (2008),《低放射性廢棄物最終處置場選址過程與問題分析》,台北:行政院原子能委員會放射性物料管理局內部報告。
- 何明修 (2007),《綠色民主》,台北:群學。
- 李建良 (2000),〈跨世紀的環境政策與法制設計--對於制定「環境基本法」的初步想法〉,《法政學報》,10:271-312。
- 林秀玲 (2002),〈放射性廢棄物己所不欲,將施於誰?〉,《新台灣新聞週刊》,316。

- 林國明、陳東升 (2005), 〈審議民主、科技決策與公共討論〉。《科技、醫療與社會》, 3: 1-49。
- 陳明通 (1995), 《派系統治與台灣政治變遷》, 台北: 月旦。
- 張昆山、黃政雄 (1996), 《地方派系與台灣政治》, 台北: 聯經出版社。
- 湯京平 (1999), 〈鄰避性環境衝突管理的制度與策略—以理性選擇與交易成本理論分析六輕建廠及拜耳投資案〉, 《政治科學論叢》, 10: 355-84。
- 黃東益 (2008), 〈審議過後—從行政部門觀點探討公民會議的政策連結〉, 《東吳政治學報》, 26(4): 59-96。
- 黃錦堂 (2006), 〈我國鄰避性設施設立許可法制之檢討—德國法之比較〉, 丘昌泰等著, 《解析鄰避情節與政治》, 台北: 翰蘆出版社。
- 蔡宗珍 (2004), 《憲法與國家 (一)》, 台北: 元照出版社。
- 蔡明惠 (2007), 《澎湖的政治生態》, 臺北: 洪葉。
- 蔡明誠 (2000), 〈科技基本政策的法制化: 以科技基本法為探討中心〉, 《法政學報》, 10: 180。
- 聯合報 (1995), 〈核廢處理場, 卅個區域候選, 回饋將超過十六億爭取鄉鎮申請〉, 1995年7月25日。
- 聯合報 (1997) 〈放射性廢棄物處置場, 今年須決定〉, 1997年3月16日。
- 聯合報 (2002), 〈核廢最終場選址, 將法制化〉, 2002年11月16日。
- 聯合報 (2009), 〈台東縣長選舉 綠敲定劉櫛豪 藍群雄爭霸〉, 2009年1月16日。
- 顏國樑 (2000), 〈教育基本法的立法過程與立法精神〉, 《教育資料與研究》, 32: 11。
- Breuer, Anita (2007), "Institutions of Direct Democracy and Accountability in Latin America's Presidential Democracies," *Democratization* 14(4): 554-79.
- CEC (Commission of the European Communities) (2001), "European governance: A White Paper." Available at http://europa.eu.int/comm./governance/white_paper /index_en.htm (Feb 12,

2009)

Chen, Dung-sheng (2005), "The Limitations of Deliberative Democracy: Cases of Citizen Conference in Taiwan." Paper presented at International Conference on Deliberative Democracy, Taipei, Taiwan .

Chilvers, Jason (2005), "Democratizing Science in the UK: the Case of Radioactive Waste Management," in Melissa Leach, Ian Scoones and Brain Wynne ed., *Science and Citizens: Globalization and the Challenge of Engagement*, London: Zed Books.

Choi, Yearn Hong (1998), "Conflict Resolution in Selecting the Radioactive Waste Disposal Site," *Environmental Law Association*, 53. (in Korea)

Drevenšek, Mojca (2005), "Negotiation as the Driving Force of Environmental Citizenship," in Andrew Dobson and Angel Valencia Sáiz ed., *Citizenship, Environment, Economy: Claiming Citizenship: Rights, Participation and Accountability*, Routledge: London.

Holmes, Tim, and Ian Scoones (2000), "Participatory Environmental Policy Process: Experiences from North and South," *Institute for Development Studies*, Sussex, University of Sussex.

Kim, Do-hee (2006), "Problems of the Resident Referendum in Implementing Location Policy for Nuclear Waste Disposal Facilities and Its Improvement Plan: A Case Study on Policy Conflict between Ulsan City and Kyeongju City," *Local Government Research*. (in Korea)

Kim, Heung Hoi (2008), *An Application of Collaborative Governance Model in the Radioactive Waste Siting Processes in Buan*, Seoul: Korean Association for Governmental Studies. (in Korea)

Kim, Young-jong (2005), *Policy Network on Deciding the Place for Nuclear Waste: Focused the Inducing Action in Kyoungju Area*, Anseong, Gyeonggi: Korean Association for Policy Sciences, Joongang University. (in Korea)

Morel, Laurence (2007). "The Rise of 'Political Obligatory' Referendums: The 2005 French Referendum in Comparative Perspective," *West European Politics*, 30(5), 1041-1067.

Olson, Mancur (1965), *The Logic of Collective Action*, Cambridge: Harvard

University Press.

Renn, O., and D. Levine (1991), "Credibility and Trust in Risk Communication," In R. E. Kasperson and P. J. Stallen ed., *Communicating Risk to the Public*, Kluwer: Dordrecht, 175-217.

Rowe, Gene, and Lynn J. Frewer (2000), "Public Participation Methods: A Framework for Evaluation," *Science, Technology & Human Values*, 25(1), 3-29.

Stuart Sutherland (2007). *Irrationality: The Enemy Within* Second Edition (First Edition 1994) Pinter & Martin)

UNDP(United Nations Development Programme) (1997), *Governance for Sustainable Human Development*, New York, NY: UNDP.

Yang, Jeong Ho (2007), *The Study on Policy of Selecting The Site of the Nuclear Waste Dump in Pu-an through Protected Values*, Anseong, Gyeonggi: Institute of Public Policy and Administration, Joongang University. (in Korea)

柒、附件

附件一、高雄市小班制公投得票統計與分佈

行政區別	人口數	投票權人數	有效票數 C				無效票數	投票人數	投票人數對投票權人數百分比	投票權人數對人口數百分比	
			同意票	不同意票	合計						
	A	B	C1 票數	百分比 C1/C	C2 票數	百分比 C2/C	C=C1+C2	D	E=C+D	G=E/B	H=B/A
合計	1,522,656	1,159,368	56,375	91.21	5,432	8.79	61,807	261	62,068	5.35	76.14
鹽埕區	28,567	22,817	1,182	91.63	108	8.37	1,290	3	1,293	5.67	79.87
鼓山區	123,597	96,121	3,768	91.50	350	8.50	4,118	17	4,135	4.30	77.77
旗津區	29,813	23,485	988	93.56	68	6.44	1,056	4	1,060	4.51	78.77
左營區	186,755	136,691	6,827	92.43	559	7.57	7,386	25	7,411	5.42	73.19
楠梓區	169,518	124,288	7,184	91.36	679	8.64	7,863	29	7,892	6.35	73.32
三民區	356,725	270,336	13,126	90.00	1,458	10.00	14,584	62	14,646	5.42	75.78
新興區	57,148	45,445	2,139	88.83	269	11.17	2,408	12	2,420	5.33	79.52
前金區	29,768	24,567	1,165	90.87	117	9.13	1,282	6	1,288	5.42	82.53
苓雅區	187,771	147,419	7,390	90.32	792	9.68	8,182	35	8,217	5.57	78.51
前鎮區	200,522	154,246	8,145	92.55	656	7.45	8,801	48	8,849	5.74	76.92
小港區	152,472	113,953	4,461	92.23	376	7.77	4,837	20	4,857	4.26	74.74

資料來源：高雄市選舉委員會

附件二、 高雄市小班制公投大事記

日期	事件	備註*代表超過法定時限
2006年6月19日	教師會完成「主文及理由書」和「提案人名冊」	法定 5464 人，實際送件 5694 人
2006年6月30日	民政局審查完畢	收件後 15 天 (7.4) *完畢
2006年12月13日	高雄市議會召開「審議委員會」通過本案	規定應於審查後 30 天內(8.3)*
2007年1月12日	高雄市政府發文行政院核備	無規定時限
2007年4月9日	行政院核覆	無規定時限
2007年5月4日	民政局交戶政機關查對提案人名冊	法定 15 日(4.23)*
2007年5月7日	民政局送簽市長	
2007年5月23日	市長簽核，要求教師會補件	合格提案書不足 118 人
2007年5月24日	教師會補件 429 份	規定：到 10 天內
2007年6月22日	民政局完成查核	規定:民政局函請戶政機關 15 天內 (6.9)*
2007年6月27日	民政局行文教育局提報「相關意見」(民政局 6.22 發文，教育局 6.27 收文)	
2007年9月28日	教育部提報相關意見給民政局	引用《高雄市公民投票自治條例》，表示須等教育局「3 個月內提報相關意見」 教師會理事長親電民政局蘇麗瓊局長，蘇局長稱「只須簽本局」。
2007年10月5日	民政局簽准，移送選委會	
2007年10月12日	高雄市選委會通知：公投案已完成核定，10 日內至高雄市選委會領取「公民連署書格式」。	規定：選委會收案後 10 日內
2008年1月4日	教師會完成 56043 份公投聯署書	規定:領取連署人名冊格式起 6 個月內(4.12)
2008年1月17日	選委會審查連署人名冊	規定:收件 10 天內(1.14)*
2008年2月25日	高雄市選委會公文通知，「降低班級人數」之公民連署書已完成審查，經剔除不合規定者，尚不足 3848 人。依規定要在文到 15 日	規定:選委會函請戶政機關 30 天內 (2.17) *
選委會 2 月 21 日發文，教師會 2 月 25 日收到文。		不合格的連署書共計 6150 人，其中「選委會審查不合規定者」64 人，「年齡不合規定者」42 人，「居住期間不

	內補足，並以一次為限	合規定者」332人，「姓名、戶籍地址書寫錯誤、不明者」2035人，「未填身份證統一編號或有錯誤、不明者」1033人，「受禁治產宣告者」9人，「重複連署者」2635人。而本會於元月4日送件時為56943人，扣除不合格之6150人，合格的為50786人（而連署門檻則為54634人）。
2008年3月11日	教師會補件10199份	規定:文到15天內
2008年5月19日	戶政機關完成聯署人名冊查對（第二次）	規定:選委會函請戶政機關30天內(4.26)*
2008年5月23日	小班制公投成案	規定：查對完成10天內（5.29）
2008年10月15日	蕭永達議員私辦辯論會。	
2008年11月5日	公辦說明會。	
2008年11月7日	針對教師會推動在「親師聯絡部」上張貼小班公投之貼紙，教育局發函各級學校要求禁止	
2008年11月8日	公辦辯論會。	
2008年11月9日	公辦公聽會。	
2008年11月11日	教育局再度發函各級學校，要求總務處發送教育部局版「小班制公投文宣」	
2008年11月9日—14日	舉行六場公投辯論會	教育局委託空中大學舉辦，依序在中正高中國中部、中山國中、左營國中、光榮國小、明華國中、陽明國小舉行
2008年年11月15日	舉行投票	公告成立後1-6月內(11.23)

資料來源：本研究整理自高雄教師會網頁 <http://www.kta.kh.edu.tw/>

附件三、立法過程分析受訪者代碼表

日期	對象	代碼
2008.12.1	台電專案小組主任	20081201
2009.5.18	原能會副局長	20090518

附件四、高雄小班制公投案例受訪者代碼表

日期	職稱	地點	代碼
08.11.15	高雄教師會教育政策中心主任	高雄教師會	Ren
08.11.15	高雄教師會副理事長	高雄教師會	Dong
08.11.15	高雄教師會組織發展中心主任	高雄教師會	Chen1
08.11.15	義守大學公共行政與管理學系 副教授 小班制公投第一場辯論會提問 人	高雄市某餐廳	Xiao
08.11.17	高雄市市長秘書	高雄市政府	Lin
08.11.17	教育局股長	高雄市政府教育局	Zhang
08.11.17	高雄市選委會副總幹事	高雄市選委會	Chen2
08.11.17	人本基金會高雄分會主任	人本基金會高雄分會	Xie

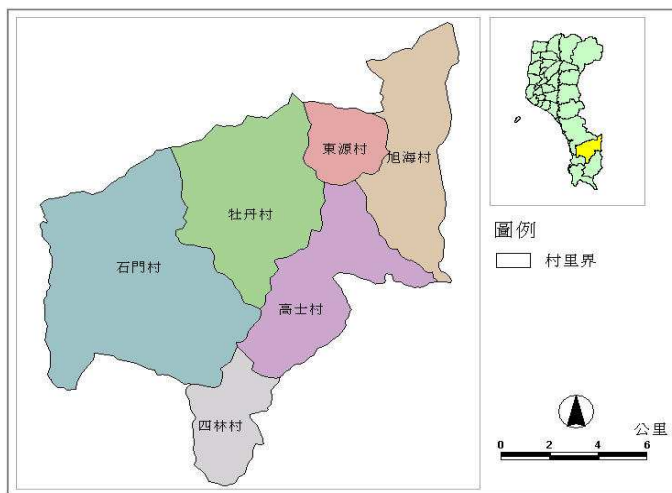
附件五、地方政治生態調查受訪者代碼表

訪談日期	訪談對象來源	代碼
20081221	屏東縣政府官員	H2
20081221	屏東民間社團	H1
20081221	屏東民間社團	D1
20081221	屏東民間社團	D2
20081221	屏東民間社團	H3
20081221	牡丹鄉民	K1
20081221	牡丹鄉民	P1
20081221	牡丹鄉民	K2
20081221	牡丹鄉民	Y1
20081221	牡丹鄉民	K3
20081221	牡丹鄉民	Y2
20081222	牡丹鄉民	D3
20081221	牡丹鄉公所	T1
20081221	牡丹鄉鄰近鄉鎮居民	L1
20081224	牡丹鄉鄰近鄉鎮居民	S3
20081221	全國民間社團	S1
20081221	全國民間社團	L2
20081221	全國民間社團	W1
20081221	全國民間社團	T2
20081223	全國民間社團	G1
20081224	全國民間社團	K5

20081222	台東縣民	D4
20081222	台東縣民	S2
20081223	台東縣民	B1
20081223	台東縣民	P2
20081223	台東縣民	H4
20081223	台東縣民	K4
20081223	台東民間社團	L3
20081223	台東民間社團	L4
20081223	台東民間社團	L5
20081224	高雄民間社團	L6
20090429	大學教師、民間社團	A08
20090505	馬公市餐飲業者	C04
20090506	社區營造組織	A03
20090506	大學教師、民間社團	A07
20090506	台灣電力公司澎湖區處職員	P02
20090506	台灣電力公司澎湖區處職員	P03
20090507	文化工作者	A01
20090507	民宿業者	A02
20090507	縣政府文化局	G03
20090508	湖西鄉餐飲業者	A04
20090508	大學教師、民間社團	A09
20090508	縣政府環保局	G10
20090509	生態解說員、民間社團	A06
20090509	望安鄉公所	F02
20090509	望安鄉民宿業者	F03
20090509	望安鄉居民	F05
20090510	望安鄉居民	F04
20090510	台灣電力公司望安電廠	P01
20090511	望安鄉公所	F01
20090511	望安鄉鄉民代表	F06
20090511	望安鄉鄉民代表	F07
20090511	望安鄉鄉民代表	F08
20090512	馬公市餐飲業者	C03
20090512	縣政府（電話）	G02
20090512	縣政府農漁局（電話）	G08
20090513	國小教師、民間社團	A05
20090513	馬公市餐飲業者	C02

20090513	澎湖縣選委會	G01
20090513	縣政府民政局	G04
20090513	縣政府建設局	G05
20090513	縣政府財政局	G07
20090513	縣議會議事課	G11
20090514	澎湖地區平面媒體（電話）	B03
20090514	縣政府旅遊局	G06
20090514	縣政府環保局	G09

附件六、屏東縣牡丹鄉地理區位圖：



資料來源：牡丹鄉資訊服務網