

公民投票、環評制度與重大開發案的設置

丘昌泰教授

國立台北大學公共行政暨政策學系

研究問題的提出

- 澎湖率引進公投機制，作為EIA的先決條件，這種作法到底會對今後重大開發計畫產生何種影響？
- 民眾是否有能力決定重大開發案議題？
- 是否經過公民投票同意的重大開發案就可以順利化解所有的環境爭議？
- 如果公民投票無法化解環境爭議，則我們未來的出路在哪裡？

EIA源於1970美國環境政策法

- 自1970年美國政府頒佈具有「美國環境憲法」之稱的國家環境政策法（National Environmental Policy Act of 1970, 簡稱NEPA）提出環評制度以來，環境影響評估已被視為解決開發行為場址設置衝突的有力工具。
- 國家環境政策法的前言指出：「宣示國家政策，以促進人類與環境間之豐饒且令人愉悅之和諧；努力提倡防止或減少對環境與天體生命之傷害，並增進人類之健康與福祉。」

- 全國性的重大開發案之場址設置，如核能設施、高速公路、大型開發區等，由於該議題很容易被政治人物操作成為全國性的政治議題焦點，贊成與反對的「政策立場」很容易演變成為「政黨立場」或「道德立場」之爭，使得EIA無法發揮弭平爭議，有效地化解環境衝突的效果。
- 在環評制度之前，引進公民投票的機制似乎成為執政當局化解環境爭議的「最愛」，2009年9月26日舉行的澎湖博奕公投就開創了這樣的先例。

我國環評制度之歷史發展

- 1983年10月13日行政院第一八五四次院會決議：「今後政府重大經建計劃、開發觀光資源計劃，以及民間興建可能污染環境之大型工廠時，均應事先做好環境影響評估工作，再行報請核准辦理，並由衛生署納入方案。」此可謂我國推動環境影響評估制度的濫觴。

- 1985年10月17日公佈「加強推動環境影響評估方案」，選擇台中火力第一、第二號機發電計劃、北部區域第二高速公路計劃，及木柵垃圾焚化爐工程等三件開發計劃，由衛生署邀集有關機關及學者專家組成審核小組，「試辦」環境影響評估報告審核之工作。

- 民眾參與環保政策的聲浪日漸高漲，行政院遂於1987年頒佈「現階段環境保護政策綱領」，第三章第八節將「加強環境影響評估工作」列為當時我國政府施政的主要項目。
- 1991年4月17日行政院核定「加強推動環境影響評估後續方案」，環境影響評估制度的運作經驗更為豐富。

- 1994年12月31日，通過《環境影響評估法》，過去一直處於「行政命令」位階的環評制度終於取得「法律」位階，成為強勢性的環保法律；該法共計四章三十二條，立法宗旨為「為預防及減輕開發行為對環境造成不良影響，藉以達成環境保護之目的」。
- 1995年10月25日公佈《環境影響評估法施行細則》，共計五十三條。
- 1999年12月22日、2002年6月12日、2003年1月8日修正部份條文，使我國的環評制度更臻完善。

EIA過程與民眾參與

- 許多重大開發案件的設置固然基於多數民意同意的案件，基於民主政治「多數決」的原則，少數本應有服從多數之義務，然而，在台灣社會中，少數的利害關係人往往基於「**住民自決**」的法理依據，採取比較激烈的抗爭手段，博得社會輿論的同情，並且視為正當，使得重大開發案件的推動陷入進退維谷的困境。

- 環保學界對於環評制度中民眾參與之問題與困境相當關切，實務界則始終持著「牧民」心態，輕視環評過程中民眾參與的重要性，以致於形同具文，毫無實質意義。
- 環評報告中有關社會民意的調查大都相當草率，不符合社會科學調查方法的報告比比皆是，更何況環評委員大都是自然科學背景出身，對於這個問題也往往「睜一隻眼，閉一隻眼」，以至於當地民眾意向調查並未受到應有的重視，而不得不以自力救濟的方式表達他們對環評報告的不滿。

- 《環境影響評估法》第七條、第十二條的公共參與機制相當完善，已可比美西方環保先進國家的環評法制，
- 然雖充分反映出民主精神，由於立場各異，舉行公聽會時，利害關係人往往陷入「各自表述」的困境，無法妥協出彼此都能接受的共識，特別是較具「敏感性」的大型經建計畫案件，若有民眾群起抗爭，加上政治人物的推波助瀾，整個環評機制立刻陷入政策癱瘓（policy paralysis）的地步，動彈不得。
- 這種泛政治化現象，使得環評機制的「專業性」被「政治性」所取代，「政治判斷」乃取代「專業知識」成為評判環評案件能否順利過關的關鍵因素。

環保運動、住民自決與公民投票

- 民族自決投票（plebiscite）：國家前途的投票。
- 住民自決投票：公民投票，爭議性公共政策的投票。
- 在台灣環保運動發展歷程中，「環保公投」是從「住民自決」運動逐漸發展而來的。
- 環保公投運動：以2004.12.31公投法為法源的公投。
- 住民自決運動：並無公民投票法根據，只是住民為了呈現當地住民的意識而發動的投票運動，往往不被執政當局所接納，自決投票結果亦無實質的法律效果。

住民自決運動

- 1986年的鹿港居民反杜邦運動：住民自決運動的濫觴
- 1994年的貢寮鄉民反核四運動：貢寮鄉舉辦台灣第一次的住民自決投票，在58.4%投票率中，約有96.45%民眾反對核四廠。
- 1994年台北縣的反核四公投，18.6%投票率中約有87.5%民眾反對核四廠，且愈靠近貢寮鄉的鄉鎮市，則反核比例愈高。
- 1994年的台中港四鄉鎮反拜耳運動；
- 1996年台北市的反核四公投，58.7%投票率中有51.5%民眾反對。
- 1998年宜蘭縣的反核四公投，44.4%投票率中有63.9%民眾反對核四廠。

- 2003年9月13日的坪林鄉舉行「是否開放北宜高速公路坪林行車控制中心為一般交流道」的諮詢性公投，最後投票率為64.27%，其中九成七投票者贊成此提案，意即多數坪林居民贊成把原來作為「行車控制中心」的交流道更動為一般交流道。

- 2003.12月7日高雄小港區里民舉行反對設置感染性醫療廢棄物焚化爐公民投票，投票率為六成一，反對設置者佔九成七，要求市長謝長廷信守不核發使用執照等承諾。

環保公投

- 以公投法為法源依據的案例，無疑地是剛舉行過的澎湖博奕公投，2009年1月23日立法院以71票對26票於通過《離島建設條例》博奕條款之修正案，第十條之二謂：
- 「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。」
- 並無投票人數的最低門檻限制，換言之，只要三個人投票，勝負結果就完全底定，可見制法者的心態其實是混的心裡。

公投法有嚴格的門檻規定

- **提案人數門檻**：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。
- **連署人數門檻**：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。
- **通過與否人數門檻**：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。
- 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。

澎湖博奕的民調與公投結果比較

		反對	支持
民意調查	98/9/18 TVBS民調	49% (女性 53%)	38%
公民投票	98/9/26	56%(17359)	44%(13397)

低放射性廢棄物最終處置設施場址 設置的公投

- 2006.4.28立法通過《低放射性廢棄物最終處置設施場址設置條例》，地方公投的項目僅限於「低放射性廢棄物最終處置場的設施」，依第三條係指「除備供最終處置之用過核子燃料或其經再處理所產生之萃取殘餘物以外之放射性廢棄物。」
- 1.選址小組先公告兩個以上的「建議潛在場址」；
- 2.由各縣(市)自願提出申請，再由選址小組審查。

- 3.遴選二個以上並經主辦機關核定及公告之場址，然後經當地縣（市）公民投票同意之建議候選場址。

- 第十一條：「核定建議候選場址之公告，應於期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列預算。選定之建議候選場址與行政爭訟事項依地方性公民投票法相關規定辦理。」

專家決策與民主公投的吊詭

- 民主公投與專家決策是一體的兩面，在公共決策過程中各自扮演了不同角色，當然亦在需不同的知識系統，這訂的是基本態度。
- 無論是專家與民眾都具有表達自己意見的權力，並且深信其有能適切的表達，並不因為專家或民眾的身份而有差異。
- 民主公投所要作的決定是「大方向選擇」的問題，運用了大方向，則生活經驗者須了不同的技術與專家與民眾分別擔當了不同的角色與功能。

無論公投通過與否，無法阻止民眾繼續抗爭，不過是轉移戰場。

- 公投結果是否足以發揮止爭的效果？未必見得。
- 澎湖公投結束後，博奕聯盟又向其他各縣市政府提案，如綠島、金門或苗栗等。
- 南韓以公投決定核廢料儲存場的選址，固然相當成功，但在台灣的原住民社會中，即使公投過關，難保不繼續展開另一波的新衝突——場址入選者與隔壁未入選者之間的鄰避效應與鄰避衝突，
- 基此，公投機制的引入可以降低民眾的抗議，使得開發案的推動更為順利，這類想法很可能過於樂觀天真。

- 將公投作為環評制度的先決條件，最大的弊病在於：
- 以政治手段解決專業問題，不能堅持「政治的歸政治，專業的歸專業」的中立立場，迫使技術官僚與學者專家直接面對的是政治壓力而非專門技術。
- 無論是住民自決運動或環保公投運動，都相當的在地化與草根性，僅限於鄉鎮市或都會地區的鄰里，而沒有達到縣市層級。
- 反映出高度的防衛性，係出於自利層次的維權行動，尚未見到代表公共價值的新社會運動。

實證調查結果分析

- 丘昌泰（2006a）曾就重大公共設施過程中的專家獨裁與民主公投的弔詭進行田野調查，調查題目為三項：
 - （一）是否曾為民眾舉行廠址選定的公聽會？
 - （二）是否為民眾提供正確且充分的設廠資訊？
 - （三）是否贊成針對鄰避設施進行公民投票？

- 根據問卷調查結果顯示：
- （一）有高達59.2%的民眾沒有聽說過或從未參加設廠公聽會。
- （二）民眾認為廠商提供的資訊是完全沒有、僅有一點或僅有一些的比例，合計84.2%。
- （三）是否贊成以公民投票決定電廠的設置？民眾的意見傾向於肯定支持，高達46.6%的民眾贊成，但亦有38.5%的民眾反對；
- （四）進一步詢問何以不贊成？民眾普遍認為電廠設置本來就是相當專業的事，民眾沒有能力去決定，故不宜以公民投票為之，顯示民眾仍然相當理性。

公民投票的難題

- (一) 公民投票的議題類型：何種議題適合公投？
- (二) 公民投票權的範圍：誰有資格進行投票？
- (三) 公民投票結果的效果問題：公民投票的效果為何？是否願賭服輸？

結論與建議

- 1. 今天多數先進國家非常相信「專家決策」的公信力和權威，公民投票的採行往往被視為決策程序中的「最後防線」，未經專家學者的充分辯論、民眾的認知清楚，不會貿然實施公民投票。

- 2.台灣社會真的已經成熟到足以選票決定公共事務的地步嗎？澎湖發展觀光特色的方法很多，博奕應該只是選項之一，公投並非唯一出路。
- 3.引進公投機制，其實是將決策責任推到地方政府身上，美其名為尊重民意，實際上則是推託責任。

- 4.公投機制引入環評制度，是台灣人民必須保障的基本憲政權利，公投法已經確立了這種權利存在的正當性，然其引進必須謹慎。
- 並不是所有重大開發案都適合公民投票，凡是涉及道德性、倫理性、絕對多數公益性、且有多種選擇方案的重大開發案方可適用公投。

- 5.在實施公民投票之前，仍有很大的空間貫徹環境影響評估法中公共參與的功能，務必使公共參與制度化，其具體作法則為：

- **定位問題**：除參考環評法外，應依行政程序法與政府資訊公開法之相關規定辦理。
- **型態問題**：「聽證制度」而非「政策宣導會」；「以諮詢型聽證為主，以審訊型聽證為輔」。
- **運作問題**：若干有關聽證制度的技術問題，必須加以改善。
- **聽證會效果問題**：聽證會所發表的意見，對於開發單位的拘束效果為何？

報告完畢
感謝聆聽