

國立政治大學公共行政學系

碩士學位論文

低放射性廢棄物最終處置場選址
之政策工具：多元利害關係人觀點

Low-level Radioactive Waste Final Disposal of the Siting of the
Policy tools: the View of Stakeholders

指導教授：杜文苓 博士

研究生：許文鴻

中華民國一〇一年六月

謝辭

2012年7月30日新聞報紙上聳動的標題—「台灣博碩士破百萬人」，內文指出台灣每年畢業的博碩士超過6萬人。彷彿碩士學歷不再物以稀為貴，近年來社會氛圍也是如此；但對於剛經歷完碩士訓練過程的我來說，覺得這學位文憑並不像報紙所報導那樣地容易取得，因為論文的撰寫過程就像一場長時間的馬拉松；除了寫作者自身的砥礪之外，更關鍵地是身旁周遭師長與好友的協助和鼓勵，這其中包含了實質上的幫助和精神上的慰藉，是集眾人之力方能完成的任務。因此，我格外地用心體認此論文撰寫過成的酸甜苦辣，也由衷地感謝在這路途上所相遇的每一位師長與夥伴。

首先要感謝的是我的指導教授—杜文苓老師。當我茫然地在浩瀚學海之中探索論文研究意識之時，是文苓老師指點我研究方向，並協助我確立研究問題，讓我能順利地寫作論文。然而，論文上的協助僅是文苓老師給予我的其中一部分，更珍貴的是文苓老師啟發了我對社會實務的關懷；在老師的引導之下，我開始逐漸參與公共事務，也在這過程中認識了更多的新朋友，因此而豐富了我的研究所生活。另外，也要感謝黃東益老師的教導。藉由參與東益老師研究計畫的過程中，我從中獲取了許多撰寫論文時所需的經驗與技巧；因此，此本論文的產出有一半的成分皆須歸功於東益老師的教導。除了學術課業之外，東益老師更是關心學生的生活與生涯規劃，讓學生倍感溫馨，而在精神上獲得鼓勵。最後，也要感謝李仲彬老師，是仲彬老師給予學生許多論文寫作方面的寶貴建議，不論是內容的調整，亦或是心理上的建設，皆對我產生莫大幫助。

不得不提起的是八樓研究室的夥伴們，謝謝你們帶我家的溫馨感，讓我在政大研究所生活中找到歸屬感。至今我仍然清楚記得加入研究室第一天在綜院樓下遇到曜竹哥的场景，爾後也承蒙憶萍、忠安、鎰文、琳翔、祺佩、志宏、婷宇、品慧的照顧，讓我能順利的完成論文撰寫，也能同時擁有一個美好的研究所生活回憶。謝謝你們為我所作的一切，很開心能在人生的旅途上與你們相遇。

文鴻 謹上

2012.07.31



摘要

低放射性廢棄物的最終處置是我國目前面臨的棘手公共問題之一，縱使政府於 2006 年制定出「低放射性廢棄物最終處置設施場址設置條例」作為選址依據，但至今選址業務推動仍然窒礙難行。為解構此政策難題，本研究共提出三個研究問題：一、選址草案在立法過程中有什麼爭議？最終選址條例運用哪些政策工具處理低放核廢問題？二、選址條例在執行過程中民眾如何看待選址所遇到的難題？又提出什麼樣的建議方案？三、綜合上述多元利害關係人對於選址條例的意見陳述，顯現出我國的政策過程存在哪些侷限？分析過程中，研究者以 Elmore 所提的四種政策工具為分析架構，探究此四種工具在選址條例中之運用情形與爭議。研究結果發現，最初行政院版選址草案僅運用到強制規範、誘因、能力建立此三種政策工具，最後立委堅持新添入具有系統改變工具概念的地方性公投機制。除此之外，草案於立法審查過程中，另三種工具也發生爭議討論，強制規範概念的選址準則便被批評行政裁量範圍過大、忽略台灣獨特脈絡、缺乏課責機制。誘因概念的回饋金被詬病規劃過於模糊粗糙。能力建立概念的傳遞資訊與回應民意部分，則是在立委要求下明訂對全國民眾公佈資訊與回應提問的方法。將此立法審查爭議對照於民眾所提之意見，發現部分民眾意見其實立委也曾提出要求討論，可惜當時並未被採納，甚至是忽略。由此顯現我國目前代議政治之缺失，即民意代表並無法在政策制定過程全然地反應民意與調和真實社會的多元價值觀，導致所制定之政策與現實社會脫節，無能順利執行。為解決選址爭議，研究者彙整民眾意見提出之建議如下：坦誠公佈處置場與回饋金的負面影響資訊、藉由公正第三方舉辦雙向溝通的討論會、賦予民間組織監督處置場的權力、交代清楚選址條例與原住民基本的衝突關係等，以消弭當地居民的鄰避情結，促進選址政策執行。另外，為彌補現今代議政治之缺失，建議往後於選址政策的修訂或決策過程中，能援引更多元且富創新的途徑獲取廣泛利害關係人之意見，使得選址過程能更臻民主精神，而選址結果也更能被民眾所接受。

關鍵字：政策工具、政策設計、低放射性廢棄物、核廢料、選址條例



目次

第一章 緒論	1
第一節 研究背景.....	1
第二節 研究動機與目的.....	5
第三節 研究問題.....	9
第二章 文獻回顧	11
第一節 低放廢棄物處置場選址相關研究.....	11
第二節 政策工具之理論.....	16
第三節 政策過程中的公民參與.....	23
第三章 研究設計	29
第一節 研究流程與研究範圍.....	29
第二節 研究架構.....	31
第三節 研究方法.....	33
第四章 選址條例立法過程與爭議	41
第一節 強制規範工具設計上之爭議.....	41
第二節 誘因工具設計上之爭議.....	46
第三節 能力培養工具設計上之爭議.....	50
第四節 系統改變工具設計上之爭議.....	56
第五章 選址條例的實踐困境：多元利害關係人的觀點	67
第一節 從核廢何從公民討論會分析選址條例爭議.....	67
第二節 從排灣族反核廢聯盟焦點座談會分析選址條例爭議.....	96
第三節 從中央政府、全國與地方民眾三層次比較分析.....	117

第六章 研究結論與建議	129
第一節 研究結論	129
第二節 研究建議	133
第三節 研究限制	136
參考文獻	137



表次

表 3-1	立法院審議選址條例之會議.....	35
表 3-2	「核廢何從」審議式公民討論會－公民抽選結果.....	36
表 3-3	「核廢何從」審議式公民討論會－電視與談專家名單.....	37
表 4-1	選址草案過程之爭議.....	63
表 4-2	立委與行政官僚之間的分歧意見.....	64
表 4-3	選址條例所運用的政策工具.....	66





圖次

圖 3-1	研究架構圖	31
圖 5-1	專家的答覆激化了民眾對政府的不信任	87
圖 5-2	立委和與會公民針對選址準則缺失所提出的質疑對照圖	118





第一章 緒論

我國的低放射性廢棄物應該安置在哪個地方？此問題近十幾年來時常在台灣社會上引發輿論爭議。最初在政治戒嚴時期，政府在不與地方居民妥善溝通的情況下擅自將低放射性廢棄物放置於蘭嶼。事後經由媒體披露與蘭嶼居民抗議，迫使政府雖承諾重新選擇蘭嶼以外的地方設立低放射廢棄物最終處置場，並且制定「低放射性廢棄物最終處置設施場址設置條例」（以下簡稱為選址條例）以法制化途徑、透明公開與公正地選出場址。然而，目前為止政府所做的努力仍無法消除在地居民的鄰避情結，以致處理低放射性廢棄物之問題一再地拖延。研究者為探究選址條例為何無法順利輔助選址業務進行之原因，因此本論文將以台灣低放射性廢棄最終處置場的選址過程作為關注焦點；在第一章緒論中，首先於研究背景部分略述我國目前處理低放射性廢棄物最終處置場選址之近況與其所遭遇之困境，接著談及為何進行此項研究之動機與目的，最後綜合上述之內容，提出本研究主要之研究問題，以作為貫穿本篇論文之論述主軸。

第一節 研究背景

臺灣自 1970 年代蔣經國總統提出十大建設，緊接著 1980 年代施行十二大建設，目的皆致力於提升我國總體經濟的發展。在這兩個重大且帶有計劃型經濟意味的國家建設之中，皆規劃以核能發電作為能源的供應方式。如今，檢視 2010 年核能發電在我國電源結構中所占的比例，其占了 13%，位居第二，僅次於火力發電；¹由此可知，核能發電在今日台灣電力供應功能上實屬重要環節。另外，原能會於 2009 年委託世新大學民調中心所做的民調顯示，49% 的大台北地區民眾支持核能做為發電的選項之一，而反對民眾占 33%；²由此可見，雖然反核、

¹ 根據「2011 台灣電力公司永續報告書」所提供資料顯示，於 2010 年的電源結構中，所占比例較多的前兩名分別是火力發電與核能發電；火力發電占 64%，核能發電占 13%。

² 2009 年 12 月 28 日，中央廣播電台新聞。

廢核或非核的訴求聲音一直存在於現今社會中，但實際上台灣支持核能發電的民眾卻是比反對者來得多。綜上所述，不論在我國能源政策的規劃藍圖上，或者是台灣民眾的態度上，運用核能做為電力供應的來源，此皆扮演著舉足輕重的關鍵角色。

雖然核能發電在台灣經濟成長過程發揮了相當的影響力，且現今台灣相對多數民眾也支持核能發電，但伴隨核能資源運用而來的卻是處理放射性廢棄物的難題；換言之，自 1988 年爆發蘭嶼居民抗議低放射性廢棄物進駐自己家園以來，政府雖始終承諾會在 2002 年之前將低放射性廢棄物遷出蘭嶼，並妥善處理低放射性廢棄物問題，但如今已過數十年，政府當初的承諾早已跳票，而蘭嶼核廢料問題仍然尚未解決。舊的低放射性廢棄物尚未妥善處理，新的低放射性廢棄物卻一直不斷地被核電廠製造出來；若暫時先撇開核四商轉與否的爭議不論，僅關注於台灣目前營運中的三座核電廠，依照經濟部所公佈資料，最晚除役的核三廠規劃將於 2025 年 5 月除役；換言之，未來數十年核電廠仍然會持續地製造出低放射性廢棄物。由此可知，如何妥善處理低放射性廢棄物將是政府刻不容緩必須立即設法解決的公共問題；當我國選擇了核能發電作為能源供應的方式，同時也必須著手規劃如何處理使用核能發電過程中所產生的低放射性廢棄物。

以目前的科學技術，尚無法立即將使用核能發電所產生之放射性廢棄物的輻射消除，因此只能找一塊適當的空地放置這些放射性廢棄物，並等待數百年、數千年的時間讓放射性廢棄物的輻射自然衰退。回顧我國處理這些低放射性廢棄物的做法，大致上可分為兩類，一類是高放射性核廢料，目前皆貯放在各自的核能發電廠廠區內；另一類是低放射核廢料，最初政府是將其貯置在外島蘭嶼，但於 1988 年被媒體紕漏政府以罐頭工廠名義掩護核廢料貯置場、該場址管理疏失導致輻射汙染外泄和蘭嶼居民遭受放射性廢棄物危害的風險...等新聞，引發蘭嶼居民群起抗議；政府迫於民意壓力，遂於 1996 年 5 月後便不再將低放射性廢棄物

運往蘭嶼貯放，而改將核能發電所產生的低放射性廢棄物貯置在各自核電廠內。除此之外，境外處置將低放射性廢棄物運送至其他國家也是政府規劃的替選方案之一；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。」，台電「低放射性廢棄物最終處置計畫書」也提到：「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）。然而，境外處置的做法容易遭致國際間的非議，例如1997年我國政府曾與北韓洽談放射性廢棄物合作協議，北韓政府亦核發輸入許可，但此舉便引來美國、南韓及中國方面的抗議。且歐盟於2008年的調查資料也顯示，84%受訪者認為自己的放射性廢棄物應該要自己處理，而非轉移到他國家；³換言之，將低放射性廢棄物藉由境外處置的方式處理，恐會遭來國際上的譴責輿論，甚至影響我國在國際上的形象。

綜上所提，將核廢料境外處置雖然可以避免國內居民鄰避情結的難題，但此舉卻容易遭來國際的撻伐，例如聯合國巴塞爾公約（Basel Convention）便倡就地處理有害廢棄物，以減少跨國運送；⁴且目前國際上仍尚未發生將核廢料境外處置的案例。所以今日台灣政府處理低放射性廢棄物的主要做法，仍是在台灣找到一塊適當的空地設立低放射性廢棄物最終處置場，並在妥善管理的情況下，等待數百年、數千年的時間讓低放射性廢棄物的輻射自然衰退；換言之，目前暫時將低放射性廢棄物貯置在核電廠廠區內的做法並非長遠之道，再加上部分蘭嶼

³ Special EUROBAROMETER 297, "ATTITUDES TOWARDS RADIOACTIVE WASTE"

⁴ 1995年通過了巴塞爾公約修訂案（又名巴塞爾禁令），禁止已發展國家向發展中國家輸出有害廢物。巴塞爾公約是有效控制有害物質毒害的重要國際公約，而且具國際法的效力。

居民期待政府制定出低放射性廢棄物處置場選址規則的輿論壓力，與兌現政府於 1995 年答應民眾會將核廢料遷出蘭嶼的承諾，因此政府於 1996 年開始重新著手規劃設立低放射性廢棄物最終處置場。

然而，在我國尋求設立低放射性廢棄物最終處置場土地的過程並不順利，屢遭各地方政府反對。尤其在民選官員選舉的政治敏感期間，選址工作便常處於停擺的狀態，甚至讓選址進程倒退。遂後行政院決定將核廢選址朝向法制化的方向發展，行政院原子能委員會於 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，送交函請立法院審議，期間經過兩屆立委，⁵最後於 2006 年制定出「低放射性廢棄物最終處置設施場址設置條例」作為選址依據。雖然立法院和行政院先後總共花了近四年的時間共同制訂出選址條例，但選址條例的內容仍然存在諸多不適當的設計規劃，因此在選址條例的實際執行過程中屢遭阻礙，導致選址工作陷入僵局無法順利進行。政府為解決此困境，曾試圖去修法，由原子能委員會於 2011 年提出修正草案，但此舉卻引來許多民間團體的撻伐反對，最後原能會撤銷修法的提案。

⁵第五屆（任期從 2002 年 2 月 1 日至 2005 年 1 月 31 日）與第六屆（任期從 2005 年 2 月 1 日至 2008 年 1 月 31 日）。

第二節 研究動機與目的

如何安全妥善地處理低放射性廢棄物是我國政府必須面對的公共問題，但除了尋覓一塊適當貯放低放射性廢棄物的空地之外，如何克服空地周遭居民的鄰避情結？此也是政府必須去處理的另一個難題。現今政府雖然制定出選址條例作為選址作業過程的依據規則，且在選址條例中也設計了許多政策工具以試圖順暢選址業務的推行，例如：給予低放射性廢棄物處置場周遭居民回饋金、規劃公民投票機制和設立選址小組。然而自 2006 年選址條例公佈施行至今 2012 年，已經又過了 5 年的時間，此期間雖然經濟部、原能會和台電皆致力於推行選址的業務，但選址工作的進度仍然躊躇不前，甚至是原地踏步的窘境；而各個候選場址附近居民也出現不小的抵制聲浪，政府在選址條例中所運用的那些政策工具似乎無法幫助削減當地居民的反對和風險疑慮。

回顧 2006 年以前、制定出選址條例之前的相關文獻資料，皆指出立法、設立選址的依據規則是促進選址業務推動的重要工作，例如原子能委員會表示，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；另外，1986 年民進黨立法委員張俊雄針對行政院原子能委員會，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。但如今選址條例已設立，可是選址工作依然無法順利進行。為解答此疑惑，研究者試圖從政策設計與政策執行之間的連結關係切入，檢視在政策設計的過程中規劃了哪些政策工具？Elmore (1987) 指出，政策工具是政府單位用來完成任務的手段。在選址條例中也是設計了許多政策工具以促進選址政策的推行，但為何這些政策工具無法發揮功能、無法幫助政府順利執行選址工作？為探尋此問題的癥結點，研究者試圖從兩方面來著手，一方面藉由立法院公報系統，從立法院的會議紀錄資料來重現當初立法委員與行政官僚討論審議選址條例草案的過程，立委和行政官僚各是以什麼樣的觀點或想法規劃選址條例？如此規劃的用意為

何？另一方面，則是從地方民眾的角度，民眾如何解讀政府所訂定的選址條例？民眾的想像或希望與政府所規劃選址條例的落差？最後，則是從地方官員和台電人員的角度，釐清其如何執行選址工作？與推行選址過程中遭遇哪些困難？

最後，政策工具的種類繁多，例如 Elmore (1987) 主張政策工具可分為以下四種：命令 (mandates)、誘因 (inducements)、能力建立 (capacity-building) 和系統改變 (system-changing)。因此，研究者將試圖依照學理的分類來分析選址條例中運用了哪些類型的政策工具，檢視選址條例是否偏重於哪些類型的政策工具？抑或是忽略了採用哪些類型的政策工具？

綜上所述，利用政策工具觀點分析選址條例主要目的在於探究選址條例無法協助選址業務推行之癥結點。關於本篇論文的研究目的，以下研究者分別從實務與學術目的二方面做說明。

壹、 實務目的

一、 試圖找出選址政策失靈的癥結點，作為往後修正選址條例的參考資料

依照我國現行的能源規劃政策走向，核能發電勢必會一直持續到 2025 年；換言之，在我們尚未妥善處理好過去製造出的核廢料之前，新的核廢料將仍不斷地再被製造出來，這凸顯了核廢料問題的急迫性。如今新製造出的核廢料皆貯放在核電廠區內，而有學者曾指出，低階核廢料並不適合與高階核廢料放在一起。因此，本研究之實務目的在於檢視從 2002 年到 2011 年之間，從選址條例草案立法到選址條例執行，探究此期間決策者與利害關係人對於選址條例的認知差異；藉由比對選址條例立法時決策者的主張與執行過程中利害關係人的批判、訴求，以清楚呈現選址條例設計上的缺失，進而為往後修法提出具可行性的建言與作法，讓選址業務能順利執行。

二、提供往後處理鄰避效應的參考借鏡

低放射性廢棄最終處置場是屬於全國性的鄰避設施爭議，其中所涉及的干擾因素遠勝於地方性的鄰避設施。也由於核廢選址個案是格外棘手的鄰避問題，因此政府除了制定選址條例採用法制化途徑去解決之外，更在選址條例內文中設計了「公民投票」機制，將公民參與法制化；換言之，政府改變原本由上而下的決策方式，改藉由選址條例將設立最終處置場的決策權釋放給在地居民，讓地方居民自行決定是否同意在自家附近設立最終處置場。如此一來提升了選址個案在公共政策上的研究價值，是往後政府在處理鄰避問題時的參考指標。

貳、學術目的

一、採政策工具角度分析核廢選址過程，以豐富此議題在學術上的論述

檢視台灣歷年來所發表與核廢料、低放射性廢棄物相關的文獻，在社會科學領域方面，多數文章皆是從風險認知、原住民權利、環境正義等方向著墨論述。研究者試圖在此既有的研究基礎上，再具體地以政策工具的觀點去分析核廢選址個案；申言之，低放射性廢棄最終處置場實屬典型的鄰避設施，而政策工具的運用目的正在於削減或化解當地居民的鄰避情結，因此研究者藉由政策工具的觀點去探究選址過程中決策者如何去設計政策工具？執行者如何去操作政策工具？反之，政策工具所施行的標的對象（target population）又是如何地看待這些政策工具？以試圖掙脫過去常以風險認知或環境正義的研究框架，並豐富選址個案在學術上的論述。

二、重新檢視「經濟誘因」政策工具的適用性

許多研究政策工具的學者皆指出「誘因」、「經濟回饋」是有效的政策工具，可幫助決策者執行政策，達成政策目標。但在選址個案中，縱使政府已經提出了

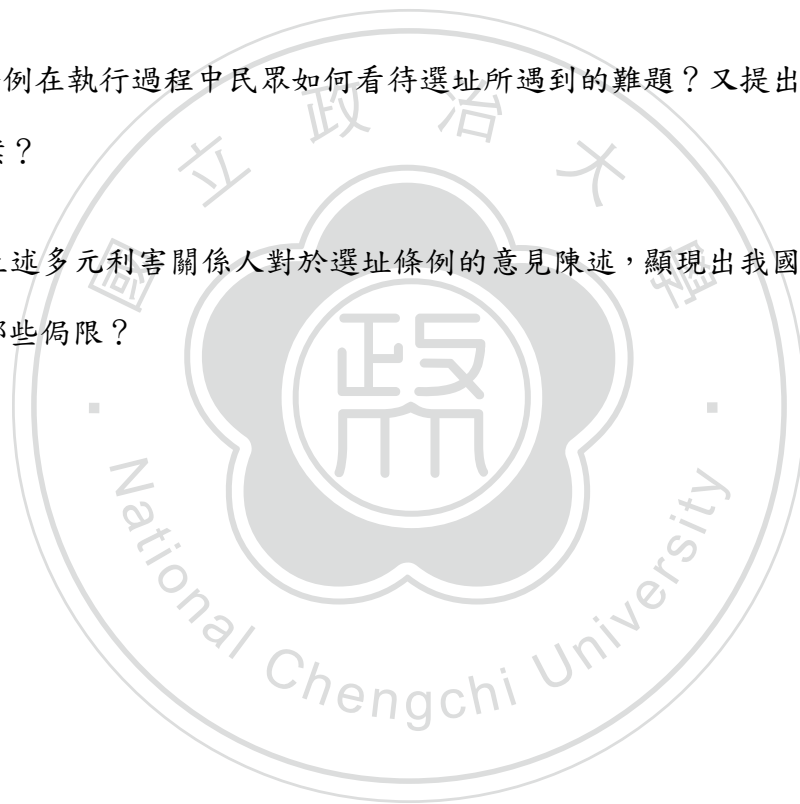
高額回饋金當誘因，但政策的推行仍然不順暢。因此，研究者也將藉由選址個案，以更細緻地探討政策工具的設計與運用。



第三節 研究問題

為了釐清低放射性廢棄物最終處置場選址過程所遭遇的阻礙癥結點，研究者試圖藉由政策工具的觀點來抽絲剝繭分析選址爭議，遂擬提出以下三個研究問題：

- 一、選址草案在立法過程中有什麼爭議？最終選址條例運用哪些政策工具處理低放核廢問題？
- 二、選址條例在執行過程中民眾如何看待選址所遇到的難題？又提出什麼樣的建議方案？
- 三、綜合上述多元利害關係人對於選址條例的意見陳述，顯現出我國的政策過程存在哪些侷限？





第二章 文獻回顧

本篇論文的重心聚焦於運用政策工具的觀點分析低放射性廢棄物最終處置場的選址過程。因此，研究者在針對選址個案作政策分析之前，預先檢閱相關的期刊論文與著作文章。文獻檢閱分別從三方面著手，分別是低放射性廢棄選址議題、政策工具理論與鄰避設施問題之相關研究。首先，在低放射性廢棄物選址議題上，釐清選址過程中遭遇了哪些挫折阻礙，與選址條例在政策設計上存在哪些缺失。接著，在政策工具理論部分，瞭解何謂政策工具理論、政策工具的類型有哪些、政府在挑選與運用政策工具過程中面臨哪些侷限以及影響、哪些因素影響了政策工具的選擇，使得政策工具選擇的過程並無法如古典經濟學家所假定的那般完全理性的考量所有的成本與利益、檢視以政策工具理論分析政策可能有哪些限制。最後，從鄰避問題來檢視選址過程與政策工具之間的連結關係，並且探究有哪些政策工具可有效地解決選址鄰避困境。

第一節 低放廢棄物處置場選址相關研究

由於我國自 1978 年開始運轉金山電廠進行核能發電，隨之而來的是需解決核能發電過程中所產生的放射性廢棄物問題。雖然政府與台電這些年來經過多方的努力，但迄今 2012 年選址問題依然尚未獲得解決。無獨有偶地，設立低放廢棄物處置場之難題並非僅發生在我國，其實國際上許多利用核能之國家皆曾面臨相似問題，因此針對此低放選址難題，不論在實務或學術研究上皆已累積了許多寶貴經驗，以茲供我國作為參考借鏡。⁶以下研究者將分別從學術探討與實務經驗此兩部分探究外國過往選址之情況，詳述如下。

⁶ 核能環保人月刊 148 期指出，設置低放射性廢棄物最終處置場為目前世界上許多國家採用的解決途徑，例如美國、法國、日本、西班牙、瑞典、德國、英國、芬蘭等 34 個國家皆有設立，目前全世界場址共有 79 處。

壹、 低放選址問題的學術性探討

黃東益等（2010）在其研究中曾指出，低放射性廢棄物最終處置議題屬於知識門檻較高之議題，且涉及高科技風險的風險認知問題；因此，為解決目前所遭遇選址難題之困境，必須先瞭解地方居民對低放處置場之科技風險的認知，隨後方能針對風險認知落差進行有效地溝通協調，並建立民間、專家與政府之間的信任關係。依據上述理念想法，黃東益等在 2010 年 2 月到 3 月的期間，針對低放選址議題舉辦「核廢何從」審議式公民討論會，邀集來自全國各縣市的 20 位民眾與政府官員和專家學者進行討論溝通，最後總結向政府提出民眾認為低放選址議題尚待釐清的 9 點問題，希冀政府解答此 9 點疑義，以促進化解當地居民的鄰避情結。⁷

不同於黃東益等從一般民眾角度釐清低放選址困境之癥結點，Darmofal（2005；轉引自黃東益、李仲彬，2012）則是關注於菁英對一般民眾的影響力，指出公民會受到菁英線索（elite cues）的影響，在相關知識程度較低、已存有政策偏好、以及生活經驗影響的情況下，民眾不會輕易認同或相信專家的看法；以致縱使有專家學者的背書保證低放處置場之安全性，單仍無法消弭地方居民的疑慮與化解鄰避情結。與 Darmofal 觀點相似地，Pollock 等學者（1993；轉引自黃東益、李仲彬，2012）指出具有高度技術性與爭議性的核能議題，會受到媒體報導議題的客觀內容、菁英對問題的設定框架、以及個人層次對問題的關注程度等影響。因此，對低放選址議題而言，菁英如何描述問題，透過何種修辭方式試圖影響民眾，也是相當值得深入探究的方向。

為了釐清民眾對於低放選址之意向，除了如上述所提及單純直接從一般民眾

⁷ 「核廢何從」審議式公民討論會所提出的 9 點疑義分別為：一、核廢處置與能源政策的連動性為何？二、核廢處置場選址的主要評選參數為何？三、處置低放核廢有急迫性嗎？現有核能發電廠址是否能成為候選場址？當中會有哪些利弊考量？四、低放射性廢棄物最終處置設施場址設置條例架構與規範之原則。五、如何擴大公民的參與？六、核廢選址的資訊揭露。七、關於核廢選址的回饋金。八、對於處置設施工程設計的期限，及其對健康安全的考量、影響及疑慮。九、關於核廢處置場選址、興建、運轉、封閉與監管時期，應對社會、環境、健康有即時的監測。

著手探詢，抑或間接透過菁英角度來檢視之外，Rothman 與 Lichter (1987) 也指出不同的領導社群、科學家和記者的態度、媒體對核能的報導涵蓋面向、以及公眾對科學家見解的看法等，皆是值得探詢的途徑，因為社群領導者、社會菁英、媒體記者等都是影響或型塑民眾意見的潛在干預者。如此也印證了杜文苓(2011) 針對環境風險與科技決策所提改進之道，主張建構多元方法進行公共決策分析，且在決策中注入審議與批判的創新途徑，取代傳統集權制式的許可路徑。尤其，面對複雜的環境問題，更需要有寬廣的科學視野，提供良好的公民參與制度環境，並重視地方提供的經驗事證，使公民參與成為環境與科技決策中重要的一環，如此方能縮短知識與政策之間的距離，精進國家對於科技與環境政策的治理能力。

綜上所述，藉由多元途徑蒐羅多元利害關係人對於低放選址議題的看法，將有助於選址政策之分析與制定，促進選址難題之化解。因此，研究者除了從一般民眾角度探詢其對低放選址之意見，也嘗試從政治菁英與地方反對社群之角度瞭解其對低放選址的想法。

貳、外國的選址實務經驗

Ash (2011；轉引自黃東益、李仲彬，2012) 在核能政策的研究中發現，每個利害關係人對於風險的偏好排序與其自身對於風險認知有高度的關聯性，因此利害關係人參與政策制定過程亦難以達到共識，尤其當在討論能源偏好時，不同的利害關係人間可能會無法忍受對方所宣稱的風險內涵。針對此衝突，Ash 提出審議的途徑來解決利害關係人間的衝突，若要解決利害關係人間風險認知的落差，必須要探索各別利害關係人信仰、價值之間的關係以及潛在的一致性，而欲達到這個任務則必須透過審議的方法來完成。

Ash 的論述主張，可從成功的瑞典 Oskarshamn 模式與失敗的捷克 RAWRA 經驗獲得佐證與啟發。關於瑞典 Oskarshamn 模式與捷克 RAWRA 經驗詳述如下：

一、瑞典 Oskarshamn 模式

自 1995 年起 Oskarshamn 藉由政治人物、政府機關、產業、公眾和地方間的完全開放，領先發展出一套達成地方接受之模式。此模式不是由中央政府或產業所主導，是由 Oskarshamn 地方政府所提出。Oskarshamn 模式中最重要的觀念就是地方居民與其它利害關係人間的信任關係，Dawson 與 Darst (2006) 指出，選址作業者在進行任何事情前，會與所有團體和個人開會，以建立信任關係。因為他們認為縱使自己擁有全世界最好的技術和概念，但如果大眾不相信你，你根本不會有機會。另外，Oskarshamn 模式也強調完全透明的重要性，地方民眾有知的權力，無論問題的敏感性，政府與產業都要完全回應。最後一項重要的關鍵就是地方政府將決策權力交予地方民眾；申言之，在政府執行計畫前，地方民眾必須要批准此方案，如此致使選址作業者必須非常重視地方的顧慮，在計畫的初期即讓地方居民參與，並持續至整個過程，且保證地方居民的決策權力，讓地方有機會充分了解該計畫，降低了地方民眾對於設施的鄰避效應 (Dawson & Darst, 2006; 轉引自黃東益等, 2010)。

二、捷克 RAWRA 經驗

1997 年捷克通過「核子法」，成立專責單位 RAWRA (Radioactive Waste Repository Authority) 負責管理捷克境內所有核廢，並進一步允許其可在不經地主同意下進行地質探勘。接著，於 2002 年捷克國會通過「核子概念」訂定選址時間表，要在 2015 年將候選場址降到 2 個以內，於 2050 年開始動工，並於 2065 年開始運轉。在「核子概念」立法過程中，政府主管機關雖試圖與大眾溝通與徵詢意見，但都不足夠而且不成功；另外，民眾也不關切政府計畫，政府欠缺運用誘因來引導民眾進行政策參與。由此顯現，「核子概念」的制定過程反映了捷克國會老式官僚作風，僅重視中央政府和專家的角色，卻忽略真正受影響的大眾和地方居民。總而言之，「核子概念」為選址作業種下一失敗種子，一方面缺乏彈

性的時間表使無法有足夠時間與民眾溝通，另一方面開工時間太遙遠於地方經濟沒有立即的幫助，因而缺乏誘因。再加上選址過程黑箱作業，導致地方民眾從媒體得知被選作候選場址後，紛紛透過示威抗議、連署和公投反對設置處置場，因而使 RAWRA 的主管機關捷克工業貿易部宣布選址計畫暫緩五年，也暗示了設置最終處置場不可行，計畫宣告失敗（黃東益等，2010）。

三、綜合比較分析

瑞典 Oskarshamn 模式之所以成功，關鍵因素在於資訊透明公開，並以此作為民眾、政府、專家學者之間信任關係的基石。另一方面，也充分地體現民主政治的精神，將實質決策權力交給地方民眾，並展現出對地方居民能理性決策的信心。反觀捷克 RAWRA 的失敗經驗，癥結點在於選址資訊不透明公開，且選址過程欠缺對民主概念，例如選址作業者可私自進行地質探勘，而無須是先經由地方居民同意。另外，政府欠缺設計制度性途徑以將民意導入決策過程，造成選址過程被詬病黑作業，而失信於民。

綜上所述，不論是瑞典的成功模式，抑或捷克的失敗經驗，皆可作為我國目前低放選址作業的參考借鏡。尤其，我國選址過程也曾被媒體披露非經地方居民同意而私下擅自進行地質探勘，也曾因選址過程不透明公開而被詬病黑箱作業。⁸如此之選址負面現象皆與捷克之情形如出一轍，實須引以捷克選址失敗經驗為鑑而自我警惕，並學習瑞典成功經驗，改變過往舊官僚心態而導入具備民主精神的選址流程，讓選址過程能充分體現民意，致使民眾信服於選址結果。

⁸ 2012年4月18日，中國時報。

第二節 政策工具之理論

針對目前我國低放處置場選址之問題，研究者發現政府其實運用了相當多的機制以促進選址工作的落實，例如：公民投票、發放回饋金、成立選址小組...等。倘若經由公共政策分析的角度檢視政府這一系列的選址活動設計，從一開始認定政策問題，並確認政策目標後，接著要考量的是：需應用哪些政策手段，才能使得耗費成本最小，產出效益最大？而這裡的手段若以政策設計的術語來講，指的就是政策工具（丘昌泰，1995）。也誠如 Linder 與 Peters（1998）所說的，政府做為干預者，有賴於運用各式各樣的政策工具，以實現其所希冀達成的政策目標；對照於選址個案上，政府作為選址條例的政策制定者，其運用了多樣的政策工具，例如：通過公民投票表決、發放回饋金與設立選址小組...等，目的皆在於為我國的低放射性廢棄物找到一個最終處置場址之預定目標。由此可知，政策工具觀點的用意在於將那些原本等待解決的公共問題轉變為可操作化的步驟措施。

再進一步深究政策工具觀點，當確認公共問題癥結，並設計提出解決問題的政策工具後，接著，政策工具執行的效果好壞，成敗關鍵因素取決於政策本身的特質、政策本身的條件、政策本身以外的條件配合（林水波、張世賢，1999）。換言之，選址過程中，政策工具執行結果會受到政策議題的性質、多種政策工具彼此間、環境脈絡特徵與標的團體之影響（Bagchus, 1998）。因此，早在設計與選擇政策工具的過程中，便需將上述因素做充分考量。

壹、 政策工具的定義

Woodside(1998)指出政策工具是指政府可以用來實現某種政治目標的手段；Salamon(2002b)提出政策工具最基本的定義為「解決公共問題所有行動的集合」；Hoogerwerf 將政策工具定義為「工具為行動者潛在可以用來實現一個或多個目標的所有東西」；Ringeling 則認為，工具為所有政策活動的集合，其展現出關注於

影響與治理社會過程的特徵 (Bruijn & Hufen, 1998)。Elmore (1987) 指出，政策工具是政府單位用來完成任務的手段。Bruijn 與 Hufen (1998) 的整理指出，政策工具指的是用來影響目標團體接受政策的工具。

對於政策工具的研究，我們將關注重心聚焦於政策工具的執行與政策產出和政策效果之間的關係 (Bruijn & Hufen, 1998)；也就是說，政策工具理論的觀點與政策實務上是緊密相關連的，從實際政府的實際決策作為來觀察，他們通常也是以工具的角度在思考問題。因此，工具導向的觀點，可以做為學術理論與實務政策執行的一個橋樑。而工具途徑亦可提供啟蒙的功能，因為政策工具選擇的過程即為揭示政策具體內容的過程，其並將政策理解為由一系列的工具所組合而成，提供政府決策者得以有目的性的安排影響社會運作的方式。在很多的情形下，雖然環境脈絡變數帶來很重大的影響，但工具論的觀點，提供我們關注於政策工具本身的一個視角，因此政策工具的知識和理論的發展之重要性自然是不容忽視的 (Bruijn & Hufen, 1998)。順帶一提，1980 年代便曾有學者將政策失靈歸咎於對政策工具知識的缺乏，因此欲解決政策失靈的問題，有賴於對政策工具理論的研究，並將此理論轉變為實際公共政策過程中可運用的工具 (Bruijn & Hufen, 1998)。

貳、 政策工具的類型

政策工具觀點的核心假定在於，不同的政策問題建構了不同類型的政策活動，並同時產生了不同的政策效果 (Bruijn & Hufen, 1998)；Linder 與 Peters (1998) 也指出，每一種不同的政策工具都有其不同的效果並展現不同的特徵；由此可知，隨著社會多元進程發展，延伸出的政策工具類型也同樣多元而繁雜，且不同的公共問題性質需視情況而運用不同的政策工具，其連帶引發的執行效果也會有差異。尤其，當今政府面對前所未有的複雜社會經濟環境，政府已經無法再單獨依靠公部門自身力量去解決龐雜的公共問題或為提供人民滿意的服務；因此，實際上公

共問題的解決，極需仰賴政府與私部門或非營利組織第三部門等進行多重層級的共同合作，以至於公共政策上的運作便發展出更多元的政策工具（Salamon, 2002a）。

在政策工具種類多元而繁雜的情況下，為了幫助決策者能對症下藥替公共問題找到適當的政策工具，許多學者便著手將政策工具分類。O'Hare（1989）指出將政府作為分類有四個好處：一、讓政策規劃者更有效率與效能地篩選出適當的政策工具。二、對學者與分析人員來說，在討論過程中，使用一致的詞彙與定義較為方便省力。三、此分類表的架構讓人一目了然。四、為政策分析與管理策略提供了有用的架構。總而言之，分類政策工具可協助政策制定者進行有效的政策分析，避免第三類型錯誤的發生。

在政策工具的學術研究上，甚多學者提出政策工具的分類主張。然而，卻始終無法有「最終的」分類形成；各種政策工具的分類都無法達到完全的窮盡與互斥（Bruijn & Hufen, 1998）。因此，研究者針對選址個案的特性，從多種的分類方式中，挑選了三種分類方式，各自分別是由 Elmore（1987）、Bruijn 與 Hufen（1998）與李永展（1998）所提出，並綜合彙整後，作為分析選址個案的研究架構。

Elmore（1987）認為政策工具可分為以下四種：強制規範（mandates）、誘因（inducements）、能力建立（capacity-building）和系統改變（system-changing），分述如下：

1. 強制規範（mandates）

是指政府部門憑藉著合法權威，制定相關法規、命令、辦法或措施，對標的人口作合理的規範，以達到政策服從的預期效果。然而，命令通常使得施壓者與標的人口之間處於對抗關係。另一個問題則是命令的標準、罰則與執行的程度選擇，設定高標準可能會使順從成本（compliance cost）高於違反成本（avoidance

cost)，因而導致標的團體的順從意願下降，違反的機會提高。

2. 誘因 (inducements)

是指提供標的人口作為某種行動之報酬，以鼓勵其協助達成政策預定目標。此種策略之所以被採用，通常是標的團體已具有能力，但需要被引導或激發，以發揮較佳的政策效果。

3. 能力培養 (capacity-building)

指的是透過人力資源、物質設備的投資，以及教育、訓練或學習的提供，培養標的人口相關知識與技能，以落實政策的理念。在政策執行過程中之所以採用此種策略，往往是因為標的人口執行能力不足或缺乏，必須透過一系列的學習，方能有利於政策的執行。能力建立代表著對未來回報的期待，但由於未來的回報是不確定的、無法掌控的、不能測量的，因此對政策制定者來說，他們通常更重視短期可見到效果的產出。但是未來的政策成效受能力建立的影響很大，因此「能力培養」的最大問題在於如何確保短期的投資能夠帶來未來的長期效益。

4. 系統改變 (system-changing)

意指政府部門將公權力轉移至其他標的團體，以改變現有的制度和權力資源的分配情況。此一策略的假定是認為現有的機構及誘因無法產生預期的結果，因而必須將機關組織的運作機制重新做調整規劃。當然，新制度的興起，也會伴隨著命令、誘因和能力培養等方面的新問題。

除了上述 Elmore 所主張的分類之外，Bruijn 與 Hufen (1998) 也指出，政策工具的分類大致可分為三類，分別為：管制 (regulation)、經濟誘因 (finance incentives) 和訊息傳遞 (information transfer)。另外，李永展 (1998) 針對政策工具與鄰避情結之間關係，提出三種有效管理鄰避情結的政策工具，分別是：風

險減輕方案、經濟誘因與民眾參與。其中管制與經濟誘因的概念是上述三位學者皆有提到的概念，唯獨較特別之處在於，Bruijn 與 Hufen 指出訊息傳遞

(information transfer) 的概念，意指透過傳達訊息與溝通，以達到影響目標人口的目的。其與管制方案不同處在於訊息傳遞並不具備強制性。尤其在近年來，資訊傳遞的重要性日益增加，逐漸取代基於國家權力的政策工具，不再是強制力引導政策的走向，而是說服的力量成為重要的因素。另外，李永展提到民眾參與概念，意指藉著讓民眾與行政官僚及專業人士的溝通機會，讓雙方表達各自的立場與看法。且民眾參與的時機與參與程度是影響鄰避設施的設置或更新是否會被接受的重要因素。民眾參與的主要方式又可分為提供資訊、問卷調查或民意訪談、召開公聽會、協商這四種。

參、 影響政策制定者對於政策工具選擇的因素

各式各樣不同的政策工具一起組成了一個工具箱，政策制定者透過對於所需效果和環境的仔細考察，在這個工具箱中做理性的挑選；然而，Bagchus (1998) 指出，對政策工具做自由的挑選是不可能的，因為某項公共服務或公部門會依據過去經驗，以致限制了從不同政策具加以挑選的可能性。關於此，Veld (1998) 更具體地論述到，政策工具的應用至少會受到二個機制的制約：政策效果遞減法則 (the law of diminishing effectiveness) 與政策累積法則 (the law of policy accumulation)。前者意指政策工具的效果會隨著時間的推移而減少，因為利害關係人會學習如何對付此政策工具；後者指政策制定者傾向以同樣方式做出回應，無論政策工具的有效與否。綜上所述，政策工具的選擇常常都基於慣性思維、傳統或依據過去經驗的猜測，在某些領域的政策制定者，往往會習慣運用特定政策工具來執行政策，僅僅有一些具有主導性地位的標準被列入決策的判斷依據，而排除了針對全面可供選擇之政策工具進行全方位機會成本方面的評估 (Peters & Nispen, 1998)。

另外，Peters 與 Nispen（1998）也指出，選擇政策工具的過程中需考量政策環境的複雜性；因為社會現實中是有多項政策同時間進行，並且產生交互作用。換言之，面對某一政策問題，政府往往也無法僅使用一項最佳的政策工具去加以解決，因為政策工具無法被視為一單獨孤立的實體加以評估，它仍必須考量執行環境的政治脈絡，並考慮其他既存的政策工具，與之相互協調以避免新的工具與原有的政策發生衝突。

除此之外，Peters 與 Nispen（1998）也提到，過往談論政策工具選擇的文獻當中存在著一種技術官僚的傾向，將政策工具的選擇視為解決特定政策問題的技術，並假定經濟因素的重要性遠超乎政治上的考量；然而實際上，政治上的因素相較於某一政策工具的直接成本或效率，更有可能決定此一工具的成功或失敗；換言之，成本不一定能阻止一項工具發揮其功效，但政治因素卻能妨礙某一政策之實施，因此對於某一政策工具之最根本的評斷可能總是政治性的。Salamon（2002c）也指出，政策工具的選擇往往被視為是政治性的，因為除了技術上的考量以外，它還涉及價值的選擇。因此釐清有哪些持有不同理念之行動者參與政策制定的過程，以及他們的哪些行動對於政策制定帶來顯著的影響，皆有助於瞭解政策工具是如何被選擇（吳念霖，2010）。

最後，政策行動者的行為與決策都是植基於原有的社會關係與背景脈絡當中，這些社會關係會轉而影響政策工具的選擇，申言之，當某個政策工具會危及精心打造的社會關係時，此選項將不容易被列入政策備選方案，也就是說，只有當政策工具維繫或支持政策行動者之間既存之社會關係的時候，此政策選項才會被認為是合適的，而此原有社會關係的持續，即成為政策的目的本身（Bagchus, 1998）。亦即當某一政策工具愈是能夠有助於維持現有的政策網絡，此種工具在政策形成的過程中愈是有可能被遴選出來（Bressers, 1998）。由於各種理由，想要基於個別行動者的特徵來預測政策形成的過程是十分困難的，所以結構與文化面向都會

影響政策工具的選擇，因此最好將政策領域視為一整體，關注傳統、政策趨勢、國際要求與現有政策工具實施的結構與經驗等（Bressers, 1998）。

肆、 政策工具觀點之侷限

雖然政策工具的思考觀點可協助我們更有效地分析政策，選擇出適切的政策工具以達成政策目標。然而，工具論的角度還是有其侷限性，Bruijn 與 Hufen(1998) 指出政策工具觀的兩個盲點：(一)雖然大家對於某些政策工具的分類達到共識，但始終都無法有「最終的」分類形成，所有對於政策工具的分類都不可能達到完全的窮盡與互斥，因為沒有任何一種工具是靜態不變的，而一些非正式的工具亦沒有被包含在內。(二)現有對政策工具的研究是片面的，此理論狹隘的關注於政策工具的應用，而對於政策環境的複雜性沒有做充分的考量，過度的考量政策「目的上」的特徵，反而忽視了具體行動或行為模式的重要性。工具性的視野，將現實簡化為「目標-手段」的因果關係。與 Bruijn 的批評論點相似地，Nispen 與 Ringeling (1998) 也指出數點政策工具運用於政策分析上的限制：(一)工具類型學的理论基礎與分類原則仍不夠堅強。(二)目前有關政策工具研究成果狹隘，只能算是單面理論 (one-sided theory)，無法突顯政策的複雜性特徵。(三)以手段與目標關係作為選擇政策工具的標準，容易流於機械式的思考。(四)早期政策工具過於強調完全與政治脫鉤的中立性，不符合實際現象。(五)以效果作為政策工具的唯一尺度窄化了政策選擇的考量標準，有時政策制定者仍必須考量其他重要的目標價值，如公平、正義、安全、仁愛等，這些目標之間很難用效果去衡量。

第三節 政策過程中的公民參與

除了上一節從微觀的角度，以政策工具觀點分析選址條例所選用的工具與政策設計之外，本篇論文也嘗試由宏觀角度，探究選址條例其政策制定過程與政策執行之間的連結關係，檢視選址條例在政策制定的過程中是否欠缺考量了某些因素，或遺漏了哪些決策步驟，而使得選址政策無法順利推動。

政策間隙(policy gap)的概念說明了目前選址條例的窘境，依照吳定(2009)對政策間隙所作的定義，意旨政府機關的決策未能符合民眾期望，而此癥結導因於政策問題的認定結果與當事人實際需求之間產生了間隙。申言之，目前選址業務推動受挫的原因之一，在於決策者與標的團體對於選址條例的認知存在政策間隙，選址條例的內容設計並無法符合標的團體的期望。因此，唯有重新界定政策問題，使得標的團體實際所關心之問題能獲得解答，方能促使選址政策的執行順利。

但該如何做才能正確地界定出政策問題？許多學者主張藉由公民和政府共同參與決策的制定過程，以確保政府的政策產出能符合民眾的需求(Drysek, 1990)。例如 Young (2002) 主張，讓所有公民都能夠自由與平等地在決策過程中扮演有效而積極的角色，並設法與決策者達成共識，使其意見可以確實影響決策結果，而最後產生一個囊括多元觀點的決策。Solitare (2005) 也提出「有意義參與」(meaningful participation) 的概念，主張賦予公民能力、資源、以及明確的認知，並透過適當的參與管道讓民眾表達需求，且使其融入決策結果，此方能確保政策的產出符合公民實質上的需求。

從上述學者的主張中，可歸納出公民參與的兩個重要元素，一則是賦予民眾參與討論政策制定過程所需的能力，另一則是開闢適當的管道與平台讓民眾與決策者可以公開討論政策問題，並且民眾的意見可對政策制定產生影響力。唯有確

實地具備此兩項元素，方能真正落實有意義的公民參與。但李翠萍（2010）也指出，在環境不正義的普遍現象下，很多嚴重的環境污染個案發生在社會或經濟弱勢族群生活之地區，而這些受污染區居民大都不擅於參與公共事務，因此增加了公民參與的困難度，也較容易出現名不符實的公民參與。對照於選址個案，綜觀目前的潛在場址或是建議候選場址多位於原住民生活區域和外島地區，這些地區的居民多是相對弱勢的社群，因此如何真正落實公民參與概念，以降低受政策影響之標的團體與政策制定者之間的政策間隙，將是本篇論文討論的另一焦點問題。

由於選址個案涉及台灣原住民生活家園蒙受低放射性廢棄物污染的威脅，因此以下研究者將結合環境正義的概念來探討選址個案其政策制定過程中的兩個重要元素，一則是在政策制定過程中，政府如何提供適當的管道與平台讓民眾與決策者可以共同公開地討論政策問題，另一則是，政府如何設法提升民眾參與討論政策制定過程所需的能力。

壹、 民眾參與政策過程的方式

關於公民參與的方式，泛指在政策過程中，於程序上運用各種制度或模式，提供公民參與之管道已進行公共事務之討論。民眾可參與的政策過程包括政策形成、執行，與一般的行政決策（Chandler & Plano, 1988）。參與的方式除了採取間接表達的投票之外，還可以透過投書、請願、遊說、示威抗議、民意調查、公聽會和協調會等直接表達的方式來呈現對政策的看法（余致力，2002）。

為釐清眾多的公民參與方式，Arnstein（1969）依據公民參與的「影響力」程度，系統性地建立出「公民參與階梯」（A Ladder of Citizen Participation）的概念。公民參與階梯將公民參與層次區分「無參與」（Nonparticipation）、「形式參與」（Tokenism）以及「公民權力」（Citizen Power）三個層次；從「無參與」到

「公民權力」一連串的階梯中，其顯示的意義在於民眾從一開始的處於被動狀態，逐漸變成位居主動的角色。Arnstein (1969) 認為公民參與是民眾的基本權利，是一種權利再分配，藉由公民參與可使得目前被忽略或被排除的多元民眾意見在未來能有計畫性地被納入決策過程。由此可知，僅由政府單方提供資訊給民眾或單方聆聽民眾意見的「無參與」和「形式參與」並不符合 Arnstein 理想的公民參與方式。對此現象，林水波 (2007) 也曾提及，多數國家的政治體系之運作大略以國家為中心，其中公民參與之情事，容易流於背書或形式上的性質，此將影響公民參與的態度，此破壞性經驗將影響公民參與之態度，故政治體系必須重視參與之作用，進而設置多元化參與機制以利教育公民。換言之，理想的公民參與方式是要於「公民權力」的層次上，讓公民與決策者針對公共問題進行磋商，使得民眾與決策之間的多元紛歧意見能計劃性地納入決策過程。

貳、 提供民眾政策參與的資訊與能力

關於實際落實公民參與概念的要件，除了上述指出政府必須建構出民眾與政府之間的對話平台之外，民眾要能夠有意義地參與環境決策，還需要具備相關的專業知識與訊息，因為唯有如此，居民個人的獨立思考與專業判斷才能融入決策參與過程，降低人云亦云或團體盲思的影響，避免民眾在民主參與的假象之下被動員卻不自知 (李翠萍，2010)。McGurty (2007) 也主張政府應該幫助居民從科學與技術的觀點瞭解政策議題，並且讓民眾可基於科學理論與數據與政府對談，而不再只是扮演情緒性反對者的角色。

從環境正義著名案例華倫郡個案中，⁹環保署環境正義辦公室為了加強當地居民對於環境汙染與環境矯治各種知識的瞭解，便與當地非營利組織進行合作，共同教育當地居民，協助居民瞭解有毒物質的特性與處理方法，以及各種與整治

⁹ 美國北卡羅納州 (North Carolina) 華倫郡 (Warren County) 多氯聯苯 (polychlorinated biphenyl, PCB) 掩埋場抗議事件在 20 世紀 80 年代初期轟動全美，促使美國聯邦政府開始針對種族、經濟程度與環境汙染三個變量的相關性進行研究。

相關的新技術。再加上政府對於民眾所提出之意見和疑問給予正面回應，因此逐漸累積了民眾對於政府的信任，也有助於政府與當地居民之間的溝通與合作；對於居民與政府之間的互動而言，有相當正面的影響（李翠萍，2009）。

然而，政策制定者在政策制定過程中，往往依據個人對問題的認知，建立不同的資訊處理模式。基於不同的認知與評價，常出現：1.保留重要訊息 2.模糊訊息焦點 3.公佈片段訊息 4.扭曲訊息內容 5.選擇性接受外來的資訊（Edwards, III, 1978）。尤其當知識牽涉到權力或利益分配，難免會受到外在環境，特別是來自政策利害關係人的壓力而遭致扭曲（Wagemans, 1990）。因此在這樣的況下，關注爭議性公共議題的民眾便無法取得正確的知識與資訊，進而使得民眾與決策者無法進行有效的政策溝通。申言之，資訊類政策工具是其他政策工具的先行工具（林水波，2003），政府必須妥善運用資訊類型政策工具，確保資訊公開透明，讓標的團體確實瞭解政策問題，並利用資訊傳遞解答民眾的疑惑；誠如 Stone（1997）所說，資訊政策工具對於許多政策行銷與政策執行扮演重要的功能，許多政策問題的產生起因於民眾對於相關資訊的缺乏或認知錯誤，資訊工具運用有助於協助人民對於政策問題的認知，使得政策的推動更為順暢。

小結

面對政策脈絡的複雜性和不確定性，預期運用單一制度性架構達成政策目標，係不夠實際且不夠周全的；亦即不論司法、市場、政治性途徑等等，皆可視為新治理架構中的一環，必須在政策設計時納入審慎思考，而任一種機制各皆有其功能與不足之處，沒有任何一種政策制度或工具擁有絕對的優勢，而是應該針對不同的政策議題與環境，結合不同的策略性制度工具與社會公民團體，共赴事功（蔡允棟，2002）。環境脈絡特徵、政策工具、政策議題與標的團體皆為影響政策工具選擇的核心要素（Bagchus, 1998）。綜上所述，決策者習慣、社會環境脈絡、其他政策工具之影響、標的團體、政治性、結構與文化面、經濟與技術面皆是可

能會影響政策工具選擇的因素。因此研究者將運用這些概念，對照於選址個案，去探尋在立法院制定選址條例的會議上，決策者是如何考量與制定選址條例？哪些因素影響了他們的選擇？另一方面，秉持不同理念或價值觀的利害關係人在選址議題上如何詮釋選址條例所運用的政策工具？研究者希冀藉由決策者與其他利害關係人之想法的兩相對比，用以探究政府決策者在選取政策工具過程中是否忽略考量所些因素？或是基於習慣與過去經驗而設計出不適切之政策工具？因此導致與其他利害關係人所期望運用的政策工具不同，最終使得政府所採用的政策工具無法發揮效果。





第三章 研究設計

第一節 研究流程與研究範圍

壹、 發現問題與選定研究主題

核能發電向來是一個具爭議性的話題，不論是國際上或國內總時常有人倡導反核的論述主張，或發起反核的抗議遊行。然而，核能發電畢竟是一個牽涉範圍廣泛的複雜問題，包含了科學技術、經濟面向、能源政策、國防問題...等，所以很難讓一般民眾在短時間內或用簡單的方法就可釐清核能發電的優劣好壞而作出支持或反對的表態。縱使如此，核能發電的風險仍隱約威脅著全球人類的健康生命，目前尚無人可拍胸脯保證核能發電不會對人體的健康造成危害風險，因此核能發電相關政策依然是一個重要的研究議題；雖然無法立即論定核能發電的好壞，但我們仍可從核能發電所涉及的各個相關面向著手進行探索研究，以逐漸地拼湊出核能發電對人類影響的全面貌。

研究者最初是起因於對核能發電議題的興趣，而參與「核能設施安全認知與核能政策發展」研究案，和「低放射性廢棄物最終處置公民參與之研究」研究案。或許是剛好同時涉入兩個與核能發電相關的議題，在兩邊交互對照之下，因此讓研究者發掘了許多被一般人所忽視的低放射性廢棄物處理實際現況，且看見選址條例在落實過程中所顯現其政策設計上的瑕疵。為了釐清與交代清楚我國目前處理低放射性廢棄物的狀況，因此研究者選定低放射性廢棄物最終處置場選址議題作為本篇論文的研究主題。

貳、 確立研究觀點與選定研究方法

走上法制化的低放射性廢棄物最終處置場選址業務，政府立法制定出選址條例作為選址過程的指引依據。在選址條例的內文中，設計了許多機制用以幫助促

進選址業務的進行。研究者注意到，「許多協助機制共同組合而成」是選址條例的特徵之一。研究者便從學術著作中，搜尋以此概念相符的理論，而「政策工具」理論的觀點剛好與此切合；換言之，引用政策分析的術語來描述選址過程即是，政府運用了多樣的政策工具以促進選址政策目標的達成；選址條例中設計用以幫助選址業務落實的機制即是政策工具。因此，研究者將引用政策工具的觀點建立起本篇論文的分析架構，作為分析選址議題的主軸。

在研究方法上，由於研究者希冀能於本篇論文中呈現多元利害關係人對於目前選址過程的看法、不同政策工具之間可能產生的交互影響、阻礙選址業務進度的可能原因，所以規劃採用質性研究方法來論述分析選址議題。另外，分析資料的性質是屬次級資料；研究者分別藉由兩個方法取得分析的次級資料，一則是藉由立法院議事暨公報管理系統，另一則是來自於黃東益教授的「參與低放射性廢棄物最終處置議題與公民參與之研究」研究案。

參、 研究範圍

本篇論文主要關注選址條例的制定與多元利害關係人對於選址條例的期望落差，因此將研究的時間範圍設定在選址條例草案提出的 2002 年至 2011 年原能會題出選址條例修正草案此段期間。在此段時間，又將其細分出兩個部分，分別是 2002 年至 2006 年的選址條例立法期間，與 2006 至 2011 年的選址條例施行期間。在前者選址條例立法期間，將探究選址條例政策的擬定與立法的政治過程，有什麼爭議？從爭議到條例的拍板定案，最終版本運用什麼樣的政策工具處理低放核廢問題？而後者選址條例執行期間，將探究多元利害關係人詮釋選址條例看法意見之間的落差；尤其關注於 2010 年舉辦「核廢何從」公民審議討論會，參與此會議之公民在學習低放射性廢棄物相關知識後進行理性溝通討論，並作出結論意見提交給原能會參考。因此研究者將格外關注原能會於 2011 年所提的選址條例修正草案是否有呼應於「核廢何從」公民審議討論會所給的建議。

第二節 研究架構

本篇論文的研究主題為低放射性廢棄物最終處置場選址之議題探討，其中政府為了敦促選址業務能順利進行而立法制定的選址條例是分析此個案的重要焦點。在選址條例的內文中，政策制定者設計了許多機制用以協助選址業務的推動。因此，研究者試圖以政策工具的觀點來分析這些機制彼此之間的交互影響關係，與其對選址工作所造成的正面幫助效果，抑或甚至可能會是負面阻礙選址業務進行的潛在威脅。為解答上述這些研究問題，本篇論文已於第二章中，針對政策工具的相關研究作了初步地文獻回顧，並綜合整理了學者對政策工具之分類與影響政策工具選擇之因素後，形塑出本篇論文的研究架構，如圖 3-1。

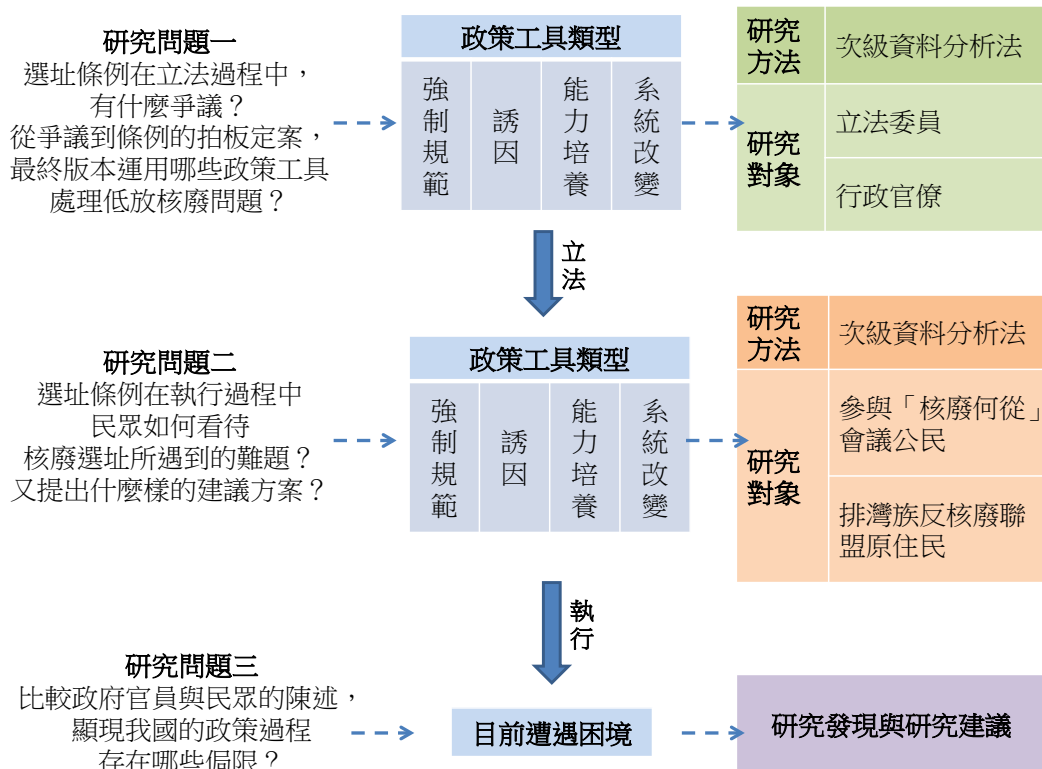


圖 3-1 研究架構圖

關於政策工具的分類，研究者引用 Elmore (1987) 的分類主張，分別從命令強制、誘因、能力培養與系統改變此四種類型來區分選址條例中所設計的政策工具。命令強制與誘因此兩類政策工具是多數學者皆有提及的論點，也是政府習慣運用的政策工具，因此研究者將會特別去關注強制命令與誘因此兩類政策工具在選址個案上所發揮的效用。另外，能力培養則是近年來學術界極力倡導，主張藉由提升公民參與公共事務的能力可敦促社會發展的更好。例如在政策工具的分類上，Bruijn 與 Hufen (1998) 提出「訊息傳遞」，而李永展 (1998) 也提出「民眾參與」的政策工具類型，這兩項政策工具的性質皆與 Elmore 所提「能力培養」的概念相似。因此，研究者也將引用 Bruijn 與李永展的論述作為「能力培養」此類政策工具的補強論述。最後，在系統改變的部分，誠如丘昌泰 (2007) 所提及，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。有鑑於此，研究者將彙整多元利害關係人的意見用以瞭解選址過程中由下而上地發起協商的情況。

接著，從影響政策工具選擇之因素中去分析政策制定者如何設計與選擇政策工具。研究者彙整多位學者的見解主張，將其歸納出六種影響因素，分別是決策者習慣、環境脈絡、標的團體、其他政策工具、政治性、技術與經濟。政策設計是一系列的連鎖考量，從政策設計邏輯公式 $PD=E(O,T,A,S)+L(t,r,a)$ 可瞭解，¹⁰ 政策設計過程中同時考量了結果、標的團體、執行機構與法令之間的連鎖關係 (丘昌泰, 2004)；換言之，政策工具的選擇是會受到其他因素的影響而受牽連改變。因此，選址條例中所選擇的政策工具同樣受限於當今環境脈絡、標的團體、其他項政策工具...等之影響；而運用不同的政策工具連帶地也會引發不同的政策效果。

¹⁰ 政策設計邏輯公式 $PD=E(O,T,A,S)+L(t,r,a)$ ，E 代表四項政策設計的要素 (Elements)，該要素當中包含結果 (Outcome)、標的團體 (Target groups)、執行機構 (Agency) 與法令 (Statute)；L 代表三種不同的連鎖 (Linkages)，該連鎖包括工具 (tools)、規則 (regulation) 與假設 (assumption)。

第三節 研究方法

研究者為了探究選址過程中多元利害關係人對於選址作業的看法、不同政策工具之間可能產生的交互影響、阻礙選址業務進度的可能原因，所以規劃採用質性研究方法來論述分析選址議題。Padgett (2000) 主張質性研究強調「內在特殊性 (emic)」，重視個人差異，主張研究者應從受訪者主觀的「活生生經驗」(lived experience) 之中創造屬於其獨特的意義。因此，研究者也將藉由數份多元利害關係人陳述選址意見的次級資料作為分析內容。

壹、研究對象與次級資料內容

本研究的目的是在於探究多元利害關係人對於選址條例之意見，並藉由比較多元利害關係人的意見差異以突顯彼此之間的價值觀差異。另外，為突顯不同社群民眾的價值觀差異，因此在利害關係人的挑選過程中，研究者特別選取涉及選址政策不同層次的社群作對照比較，分別是選址政策制定的行政官僚與立法委員、關心選址議題的社會公民、受選址政策直接影響的達仁鄉反核廢原住民此四者，而對應的次級資料分別是立法院會議逐字稿紀錄、「核廢何從」審議式公民討論會逐字稿紀錄、台東安朔村排灣族反核廢聯盟焦點座談會的逐字稿紀錄。關於次級資料內容簡介如下：

一、立法院會議記錄

「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 (湯京平，2009)。研究者為了探究當初選址條例草案在立

法院的議事內容，規劃藉由立法院議事暨公報管理系統取得當時的會議紀錄。將利用此系統以「低放射性廢棄物」為搜尋關鍵字，且將時間範圍設定於 2002 年 12 月至 2006 年 5 月選址條例立法的期間，共搜尋到五筆會議紀錄，如下表 3-1 所示。



表 3-1 立法院審議選址條例之會議

序號	開會日期	會議名稱
1	2003 年 4 月 24 日	立法院第 5 屆第 3 會期科技及資訊、經濟及能源兩委員會第 2 次 聯席會議紀錄
2	2003 年 5 月 15 日	立法院第 5 屆第 3 會期科技及資訊、經濟及能源兩委員會第 3 次 聯席會議紀錄
3	2003 年 6 月 2 日	立法院第 5 屆第 3 會期科技及資訊、經濟及能源兩委員會第 4 次 聯席會議紀錄
4	2006 年 1 月 4 日	立法院第 6 屆第 2 會期科技及資訊、經濟及能源兩委員會第 1 次 聯席會議紀錄
5	2006 年 3 月 29 日	立法院第 6 屆第 3 會期科技及資訊、經濟及能源兩委員會第 1 次 聯席會議紀錄

二、「核廢何從」審議式公民討論會逐字稿紀錄

「核廢何從」審議式公民討論會的舉辦時間在 2010 年 2 月 27 日至 28 日、3 月 13 日至 14 日，共為期四天。透過參與公民理性知情的議題討論，讓議題能充分被討論以形成共識問題，並且藉由專家回應共識問題的電視轉播，讓社會大眾能對於低放選址的議題有更多的認識與瞭解。

與會公民共有 25 位，是以分層隨機抽樣方式（stratified random sampling）從所有報名之公民當中抽選出，設定之抽樣層次包含性別、年齡層、教育程度、戶籍地區、原住民身份五項抽樣層次，如表 3-1。此公民會議藉由一系列的活動安排，從專家授課賦予與會者足夠的討論資訊與知識，¹¹公民初步討論與形成問

¹¹ 授課主題：一、什麼是公民審議討論會，二、低放射性廢棄物與最終處置場簡介，三、低放選址背景介紹，四、低放場址的社會經濟議題，五、低放場址的環境議題，六、低放場址的健康議題。

題焦點，到形成電視討論會共識提問，並且在電視討論會上邀請專家（表 3-2）和與會公民進行雙向的意見交流溝通。

表 3-2 「核廢何從」審議式公民討論會－公民抽選結果

		期望名額	實際名額	差距
性別	男	13	13	0
	女	12	12	0
年齡	16~39 歲	12	12	0
	40~59 歲	9	10	1
	60 歲以上	4	3	-1
教育程度	國中以下	5	4	-1
	高中	7	6	-1
	大專以上	13	15	2
戶籍地	北區	12	13	1
	中區	2	2	0
	南區	6	5	-1
	東區（及離島）	5	5	0
	原住民	1	1	

資料來源：黃東益等（2010）

表 3-3 「核廢何從」審議式公民討論會－電視與談專家名單

專家的定位	專家姓名	現職
主管機關代表	黃慶村	原子能委員會物料管理局局長
主辦機關委推代表	李忠正	台灣電力公司公眾服務處低放射性廢棄物 最終處置場選址督導組主任
核能專業	李敏	國立清華大學工程與系統科學系系主任
生態環境專業	鄭先祐	國立台南大學生物科技學系教授
環保團體	康世昊	綠色公民行動聯盟理事長
生態團體	朱增宏	台灣動物社會研究會執行長

資料來源：黃東益等（2010）

「核廢何從」審議式公民會議的主要目的在於提供一個平台給民眾，讓民眾有機會參與公共政策的討論，而其討論的前提是建立在民眾對於議題多元資訊的充分取得，並在一個公開的討論環境下，進行理性的對話，且將最後的討論結論報告送交相關政府單位做為往後推行選址作業的參考資料。有鑑於此，此次會議的對話紀錄將非常具有參考價值。所以研究者規劃藉由此次會議的逐字稿紀錄來探究一般民眾針對選址議題所提出的意見，和其與專家學者之間的對話內容，用以瞭解一般民眾與專家學者之間在選址議題上存在著什麼樣的認知落差，並試圖探究阻撓選址業務進行的癥結點。

三、安朔村排灣族反核廢聯盟焦點座談會

選址業務執行者為求降低成本，必然會尋求「最低抗拒」(least resistance)的選址策略，因此越偏遠窮困與弱勢社群的社區越容易被選中；原住民生活部落

與偏遠的離島便時常出現在選擇場址的替選方案名單上。其中最受矚目的即是台東地區的原住民生活空間，凡舉最初的蘭嶼，後來曾經考量大武鄉，到目前最新的潛在場址達仁鄉南田村，選址決策者的規劃始終在原住民生活區域打轉。然而，選址條例的設計是否有充分考量到原住民此特殊的標的團體？此問題不無疑問。研究者藉由參與「低放射性廢棄物最終處置議題與公民參與之研究」研究案之機會，出席於2011年10月29日在台東縣安朔村所舉辦排灣族反核廢聯盟的焦點座談會。座談會上除研究案同仁之外，其他七位與會者皆是居住在台東縣安朔村的排灣族反核廢聯盟成員。藉此實際走往低放射性廢棄物最終處置場潛在場址鄰近的原住民社區，從中瞭解當地居民的生活現況，感受原住民部落文化，並從焦點座談會上當地居民的發言意見中，搜取原住民對於選址條例之不同於漢人思維的主張。

貳、 次級資料代碼設定

在確立研究對象與所採用的次級資料之後，研究者接著對各筆資料進行代碼設定，以利於後面政策分析過程的釐清資訊與論述說明。另外，由於三筆次級資料的類型不盡相同；如立法院會議紀錄已經公開資料，所以沒有隱私問題，但「核廢何從」討論會與排灣族反核廢聯盟焦點座談的會議紀錄，仍顧忌與會者的隱私，遂研究者將對與會者匿名編碼。關於上述三筆次級資料的代碼設定詳述如下：

首先，關於立法院會議紀錄，由於研究者取得的資料共有五筆，所以研究者依序將其代碼編為A、B、C、D、E，如下表3-4所示。接著，在該筆資料編碼的後面加上頁碼，如(A, p.85)。另外，由於此五筆立法院會議紀錄已是公開資料，因此研究者便不再對與會者進行匿名編碼，而直接於分析論述中稱呼與會者的名諱。

接著，關於「核廢何從」討論會，此會議的與會者共包含了21位公民與12

位專家學者，公民代碼為 F，專家學者代碼為 G，如下表 3-4 所示。同樣也於與會者代碼的後面附上此份次級資料的頁碼，如（F03，p.23）。

最後，關於排灣族反核廢聯盟焦點座談會，與會原住民共有 8 位，代碼為 H，如下表 3-4 所示。同樣也於與會者代碼的後面附上此份次級資料的頁碼，如（H06，p.8）。



表 3-4 次級資料的代碼設定

類別	項目名稱	編碼			
第一類資料	立法院會議紀錄	立法院第 5 屆第 3 會期科技及資訊、經濟及能源兩委員會第 2 次聯席會議紀錄 (A)			
		立法院第 5 屆第 3 會期科技及資訊、經濟及能源兩委員會第 3 次聯席會議紀錄 (B)			
		立法院第 5 屆第 3 會期科技及資訊、經濟及能源兩委員會第 4 次聯席會議紀錄 (C)			
		立法院第 6 屆第 2 會期科技及資訊、經濟及能源兩委員會第 1 次聯席會議紀錄 (D)			
		立法院第 6 屆第 3 會期科技及資訊、經濟及能源兩委員會第 1 次聯席會議紀錄 (E)			
第二類資料	核廢何從 討論會紀錄	與會 公民	F01	F08	F15
			F02	F09	F16
			F03	F10	F17
			F04	F11	F18
			F05	F12	F19
			F06	F13	F20
			F07	F14	F21
		與會 專家	G01	G05	G09
			G02	G06	G10
			G03	G07	G11
			G04	G08	G12
第三類資料	排灣族反核廢聯盟 焦點座談會紀錄	與會	H1	H5	
			H2	H6	
		原住民	H3	H7	
			H4	H8	

第四章 選址條例立法過程與爭議

研究者為釐清選址條例究竟運用了哪些政策工具概念，因此藉由立法院會議紀錄，從中瞭解選址草案審查過程中，行政官僚與立法委員其各自的想法主張；並彙整行政官僚與立法委員之間在哪些議題上發生意見衝突。

本文引用政策工具概念分析立法院會議紀錄，因此以下將探討各種類型的政策工具在選址草案中被運用的情形。在政策工具的分類方法上，研究者嘗試引用Elmore所提之概念，各別從強制規範、誘因、能力建立、系統改變等四方向，論述選址條例草案如何規劃運用這四種政策工具。接著，更進一步探究這些政策工具的設計過程中，行政官僚與立委之間發生哪些爭議，並試圖呈現立法委員與行政官僚設計這些政策工具背後的想法，藉此釐清法條之所以如此擬定之目的，也突顯出政策制定者彼此間想法上的差異。

第一節 強制規範工具設計上之爭議

根據Elmore對「強制規範 (mandates)」所作的定義，意指政府部門憑藉著合法權威，制定相關法規、命令、辦法或措施，對標的人口作合理的規範，以達到政策服從的預期效果。由此可知，政府為了確保政策目標之達成，將會制定出一系列標準，並強制要求受規範之標的團體必須遵守；倘若標地人口不順服，則將遭受處罰。

在由行政官僚所草擬的行政院版草案中，其運用了許多具「強制規範」特性之政策工具，然而其中部分法條的設計並不周延，以致在立法院審核選址草案過程中引來立委之質疑與批判。於本文中，研究者主要探討的是法條第四條關於處置設施場址所在地區之限制，因為該法條牽涉到選址之標準，此實為選址過程之關鍵，因此在第五屆與第六屆立委皆引發熱烈討論。

研究者根據立委的意見，歸納出選址草案在強制規範工具設計上之缺失，分別是：(一) 行政官僚希冀藉由選址條例的授權，讓自己在執行選址政策過程中能有較大的行政裁量空間。(二) 過於仰賴外國資料，而忽略台灣獨特的環境脈絡。(三) 缺乏課責機制，尚無明確規範違反選址條例規定時須負什麼責任。詳細情況分述如下：

壹、 行政裁量範圍過大

強制規範類型之政策工具在設計上本應該規範明確，使受影響之標的人口有清晰的準則可遵守。然而，選址草案部分強制規範類型政策工具的規範並不明確。例如第四條規定：「低放射性廢棄物最終處置設施場址，應符合地質、水文、生態、資源、文化資產保護及低人口密度等要求；其準則，由主管機關定之。」從這個法條當中，民眾並無法獲知選址的標準究竟為何，因為準則是由主管機關另定之，並沒呈現在選址條例中。因此，便有立委批評行政院版草案所擬「...其準則，由主管機關定之。」此規則過於粗糙。

主席：.....條文中的「.....其準則，由主管機關定之」的語句實在太過粗糙。(B, p. 48)

鄭委員余鎮：這樣就不叫準則了，既然是依法律定之，所以符合地質等相關法規應一一明列出來.....。(B, p. 48)

強制規範類型政策工具目的在於規範標的人口之行為，以利政策目標之達成，但草案第四條呈現出的卻是規則之外另有規則，使得受政策影響之標的人口無所適從。另外，「.....其準則，由主管機關定之。」其實另外暗指，藉由選址條例的授權，使得行政官僚可自行用運行政裁量權訂定選址準則；換言之，政策執行

者將可以法律為後盾，引用公權力強制執行選址工作，以促使盡快完成選址業務，達成政策目標。反觀受選址條例影響的標的人口卻無法從法條中尋得依循標準，以致如何在法律上為自己的權益爭取保障，顯得手足無措。因此，行政官僚這樣的企圖並不被立委所接受，立委反倒嚴厲要求行政官僚必須在法條中將選址準則說明清楚。

黃委員健庭：那你們應將這些法規一一列明，本席無法接受條文中「由主管機關定之」的規定。(B, p. 48)

鄭委員余鎮：條例草案精神要規範在此條文中，如果要以主管機關來訂之的話等於我們是全權授權你們來處理。(B, p. 46)

孫委員國華：準則對於老百姓來講是最重要的。如今你要立法院授權你們主管機關訂之，...立法院無法讓你們空白授權，以後任由你們隨便訂。(B, p. 45)

從前面的分析論述，顯現行政官僚希冀藉由立法的授權，使其在選址過程中能有法律作為後盾依據。反觀，回顧 2006 年以前，制定出選址條例之前的相關文獻資料，議陳過去選址業務無法順利推展的問題出在於缺乏法律指引。然而規範如此模糊之法律條文，並不符合時任政務委員葉俊榮所主張讓選址程序問題應更公開、透明之原則；¹²換言之，行政院版草案僅是利用「法律」作為包裝外衣，但實際作法仍無改變。所幸在立委把關下，其表明不願為此含混法律作背書，不會輕易授權行政官僚自行訂定規範準則，並要求經濟部與原能會清楚地條列出選址準則。

¹² 時任行政院政務委員葉俊榮在立法院第五屆第三會期科技及資訊、經濟及能源兩委員會第三次聯席會議上指出，「決選址程序問題，讓其更公開、透明」。詳見立法院會議紀錄：LCIDC01_923201_00002。

貳、 忽略台灣獨特脈絡

承上所述，在立委的要求下，經濟部與原能會提出了選址準則。¹³然而此過程，再次暴露行政官僚擬訂選址草案之缺失；其所訂定之安全與環保規範準則僅是單純引用外國文獻資料，卻忽略了台灣獨特環境、社會脈絡與國情之差異，欠缺將外國資料轉換成能適用於台灣之準則。

吳局長瑞堯：主席、各位委員。事實上，原子能委員會擬訂的修正條款，主要是參照IAEA（國際原子能總署）所訂的安全準則而來，在委員手中應該有我們提供的對照表。（B，p. 61）

孫委員國華：我們現在審查的是中華民國的法律，所以你不要提到IAEA.....我們現在考量的應該是自己國家的情形，例如你們就沒有提出「遠離水庫」的定規.....你們說什麼「水文條件複雜」，實在讓人不明白它的意思。（B，p. 61）

與此相關，特別值得一提的是涉及與原住民議題之討論。綜觀政府所提出潛在場址所在地區，許多皆位於原著民的生活領域，例如屏東縣牡丹鄉、台東縣大武鄉與達仁鄉、花蓮縣萬榮鄉與富里鄉...等。然而，在選址草案中，對原住民之考量配套措施卻付之闕如。

高委員金素梅：我們現在看到的場址，有一半以上是原住民的地區，所以我必須在這裡為我的鄉民爭取權益。（B，p. 98）

¹³ 在立委要求下，原能會重新將選址準則修改為：「低放射性廢棄物最終處置設施場址，應符合下列規定：一、避免位於活動斷層及其他足以影響處置設施安全之地區。二、避免位於地質化學條件不利於有效抑制放射性核種污染擴散，並可能危及處置設施之地區。三、避免位於地表水文條件及地下水文條件可能危及處置設施之地區。四、避免位於已知地質或水文條件複雜，無法確實評估之地區。五、避免位於已知或經政府公告之生態保護區。六、避免位於已知重要天然資源或經政府公告為國家資源之地區。七、避免位於已知或經政府公告之史蹟保護區。八、避免位於高人口密度及具開發潛力之地區。」

高委員金素梅：...專家學者不如原住民了解原住民地區的環境生態，既然要分兩階段進行環境影響評估的話，就應該參考當地居民意見。(B, p. 91)

然而，從會議紀錄可得知，關於選址業務涉及原住民之問題，立法委員彼此間存在想法差異，有些立委主張應正視原住民屬於社會弱勢族群，其生活地區較易被規劃為處置場之問題，因此提議應多加考量選址條例之於原住民傳統文化的適用性；反之，有些立委則認為選址條例並非專門為原住民量身制定，尚有其他篩選條件，所以不需特別去規範與原住民相關之事務。另外，行政官僚認為原住民基本法已於 2005 年 2 月立法通過，因此原住民議題已有專法規範，為避免法規疊床架屋，便捨棄再將涉及原住民事務納入選址條例中。

主席：我們現在只是在審查法案而已，並沒有指明要選在大武嘛！有誰說要在大武？這個條例又不是特別為原住民制定的，到時候選址還有很多條件。(B, p. 98)

蘇副主任委員獻章：.....有委員認為原住民有原住民基本法的規範，.....為免疊床架屋.....我們原能會就表示同意刪除.....場址不能選在原住民地區的條文。(E, p. 248)

雖然行政官僚指出與原住民相關的事務已經另外由原住民基本法所規範，然而對於若選址條例與原住民基本法之規定相互衝突時該如何處理之問題，行政官僚並無法交待清楚。再加上有立委認為選址條例並非是專指要設在原住民生活地區，會另有其他篩選條件，並無需特別考量原住民問題，以致最後此爭議無疾而終。

綜上所述，行政官僚於選址草案的擬定過程中忽略考量台灣獨特的社會、文

化、環境等脈絡，僅單純引用外國資料，以致所草擬之選址準則無法因應台灣獨特環境與社會情境而因地制宜。所幸在立委的審查下發現此缺失，遂即時要求行政官僚修正條文敘述以符合台灣國情。縱使如此，選址條例仍無正視原住民問題；選址草案審查會議上雖有立委呼籲應加強重視原住民問題，因為原住民傳統生活習性與漢人文化存在差異，所以適用於漢人的法律規範不見得能在原住民發揮良好用作而不產生反效果。此提議可望稍彌補選址條例忽略台灣獨特脈絡與價值觀單一之問題，但最後仍在其他立委有異議的情況下無疾而終。

參、 缺乏課責機制

選址條例最初是規劃藉由各個步驟以協助完成選址工作，如政務委員葉俊榮提及：「在程序的建制上，八個階段都非常明確，而且有不可逆的特性，即既然往前走了一個階段，這時就不能再回頭了。(B, p. 32)」然而，條例中並沒明確指出違反規定所需負的責任。

孫委員國華：……法條中規定了應於十五日、二個月、三個月、六個月等期限之內完成一些程序，如果無法達成要怎麼辦？要把你們抓起來嗎？還是要你們下台？到底是什麼意思，你要解釋清楚。(A, p. 92)

選址條例雖然運用了許多強制規範性政策工具，但卻未提及倘若執行政策者怠於執行或成效不彰時需接受何種之處罰。所以選址條例整體之規範嚴格上只能算是「勸戒」，而無強制之效果。

第二節 誘因工具設計上之爭議

根據 Elmore (1987) 對「誘因 (inducements)」所作的定義，意指提供標的人口作為某種行動之報酬，以鼓勵其協助達成政策預定目標。此種策略之所以被

採用，通常是標的團體已具有能力，但需要被引導或激發，以發揮較佳的政策效果。另外，李永展(1998)也曾提出以誘因類型政策工具來解決鄰避問題之論述，並且將誘因劃分成經濟誘因與實物誘因此兩類。然而在選址草案審查過程中，許多行政官僚與立委將此兩者統稱為「回饋」而混為一談，預等待選址草案審查通過，甚至是確立最終處置場址地點後再行由相關機關擬訂回饋之細則。

陳次長瑞隆：.....在回饋準則中並未明定回饋額度，主要是因為將來選定的場址情況都不同，.....如果現在訂定標準，將來實際執行恐怕還是會有其困難。(B, p.70)

陳總經理貴明：.....因現在並不知道最後到底會發生在哪個縣，所以我們主張因地制宜。.....反正總數就是 50 億。(E, p. 268)

最初行政院版草案第七條規定：「為推動低放射性廢棄物最終處置設施選址工作，經營者應辦理回饋協商事宜；回饋之對象、項目及方式等事項之準則，由主辦機關定之。」由此可之，行政官僚對於選址草案中的回饋金規劃也是給予自己相當廣泛的裁量空間；除了尚未於選址草案中明訂回饋對象、方式、項目之外，也無公佈總體回饋金額。鑒於行政官僚含混地規範回饋金，此作法恐將會形成往後爭端的亂源，因此不論於第五屆或第六屆皆有立委要求經濟部應將回饋的對象、項目及方式規範清楚。

孫委員國華：.....回饋的問題常常讓地方政府吵翻天，目前後端基金有一千二百七十億元，請問回饋要給多少錢？不能說回饋對象、項目、方式全部由中央主管機關定之，到時是十億還是二百億？隨便定，那還要我們立法委員幹什麼？所以本席建議把準則的內容向縣市長、鄉鎮市長講清楚，不要什麼都由主管機關定之。(B, p. 70)

龐委員建國：……希望以更明確的方式訂定在法條中，不要再由行政機關以行政命令的方式處理，以避免隨時調整的狀況，也就是為了回饋機制能夠法制化、明確化……。

(C, p. 339)

王委員塗發：……無可否認的，是否明確規定，各有利弊得失，但現在若不加以規定，之後再訂定回饋機制，一旦有人不滿意，公投出來的結果可能會產生更多的問題，所以，本席主張現在就規定周延一點。(E, p. 268)

再者，除了回饋金的分配爭議之外，回饋金的運用方式也是討論焦點。回饋金在運用上大略可分為兩類，一則是金錢回饋，直接給付金錢或是提供稅賦減免；另一則是實物回饋，即以實物回饋之方式對鄰避設施附近居民進行補償，例如興建公園、游泳池等公共設施供民眾使用（李永展，1998）。就前者而言，行政官僚與立委之間已有共識，認為回饋金不適合直接以金錢方式發放給當地居民，頂多給予稅賦減免，例如電費等。然而對於後者，部分立委卻頗有意見，主張不應該再由縣市政府掌權將大比例的回饋金花費在興建公共設施，而是改由當地居民自行籌組規劃回饋金運用於各種項目之比例，且尤其要以回應當地居民之需求與照顧鄰避設施受害者為主。

高委員金素梅：……關於回饋金的部分，目前的情況是你們把絕大部分的回饋金交由縣市政府去運用，在地居民的意見永遠無法向上反映，因此，本席希望在第 14 條或是第 11 條明文規定，這些錢不是只由縣市政府、縣議會決定如何分配，而是當地居民在一定的共識下，讓這些錢真的回饋到居民身上，因為絕大部分首長都會把這些錢用在樁腳或是所謂的基礎建設上，真正回饋到受害居民身上的其實是少之又少。據了解，回饋金的用途有健康檢查、醫療檢查、獎助學金、社會福利、基層建設等，本席認為，你們應將各項目訂出回饋金的比例，而且這是危害人民生命的東西，所以回饋金應該絕大比例是放在這些受害居民上，而不是那些基礎建設上，尤其當家中主要經濟支助者罹患癌症時，這些家庭就像是失能一般，因此，如果這些回饋金大部分是用於基礎建設上的話，則上述的家庭就沒有人來照顧了。本席建議，70% 的回饋金要用於居民的身體健康上，如果罹癌了，你們就要依其每年的收入比例來補助這些家庭，

本席是有聽到基層這一方面的聲音，包括回饋金濫用、無法真正用於居民身上等，基本上，如果這些回饋金絕大多數都是用於造橋、鋪路等地方基礎建設上的話，則這對在地居民來說是很不公平的。(D, p. 416)

檢視其他鄰避案例，政府回饋項目也大多集中在公共設施之興建，其理由為，回饋金應以公共利益為著眼點，公共設施是「公共性」的表徵，凡公共設施開放民眾使用，可促進地方建設之齊備，提高當地生活品質；地方民眾所提各項回饋要求不能脫離「公共性」的價值要求。但民眾認為軟體之建設比硬體之建設更重要，提出之軟體建設方案又以顧慮身體健康、生活品質等成分居多(蘇瑞祥, 2009)。由此顯見，民眾與政府之間對於如何運用回饋金的想法分歧，也更證明政府應該針對回饋金運用之問題與民眾協商討論，而非僅由地方首長或少數民意代表作成決策。

最終，由於回饋金牽涉到廣泛的利益分配問題，導致在草案審查的公開場合上，立委彼此之間唇槍舌戰，各有其各自主張，無法形成共識。龐建國委員便明確點出：「……第七條的問題講坦白一點就是利益如何分配的問題，這個問題一定要朝野協商凝聚共識才能處理。(C, p. 338)」因此，回饋金議題雖先後經歷過數次朝野協商，然而朝野協商後所通過之條文仍然規劃地語焉不詳，¹⁴只是稍微調整回饋金分配的對象與比例，但對於該如何運用之規劃仍付之闕如；換言之，朝野協商過程中並未採納先前許多立委要求將回饋對象、方式、項目明訂清楚之建議，僅就回饋金分配比例作廣泛規範。

¹⁴ 關於回饋金，朝野協商後的條文為：「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。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。回饋金之分配及使用辦法，由主辦機關另定之。」與最早條文差別在於明定回饋金總額 50 億，其實規範得仍不清楚。最後勉強在立委力陳要求下，多加明定領回饋金之對象與金而比例，但仍無討論回饋金如何運用。

第三節 能力培養工具設計上之爭議

根據 Elmore (1987) 對「能力培養 (capacity-building)」所作的定義，意指透過人力資源、物質設備的投資，以及教育、訓練或學習的提供，培養標的人口相關知識與技能，以落實政策的理念。在政策執行過程中之所以採用此種策略，往往是因為標的人口執行能力不足或缺乏，必須透過一系列的學習，方能有利於政策的執行。與此概念相類似地，Bruijn 與 Hufen (1998) 提出訊息傳遞 (information transfer) 的概念，意指透過傳達訊息與溝通，以達到影響目標人口的目的。其與管制方案不同之處在於訊息傳遞並不具備強制性。尤其在近年來，資訊傳遞的重要性日益增加，逐漸取代基於國家權力的政策工具，不再是強制力引導政策的走向，而是說服的力量成為重要的因素 (丘昌泰，2004)。

壹、 傳遞資訊

關於選址資訊如何傳遞給民眾此問題，在草案審查會議上仍然掀起一番論戰。尤其是關於建議候選場址遴選報告之公佈，行政院版草案最初僅規劃「.....將該報告陳列或揭示於建議候選場址所在地之適當地點三十日.....」。¹⁵此舉遭致許多立委的質疑與批評。

張委員昌財：.....但是就因為現在的法條有漏洞，所以變成很好處理，只要把公告貼在市政府的某個角落，也沒有人看到，等到時間一到手續就完成，但是這樣的作法，對老百姓的權益來說的確是有待斟酌？ (B, p. 77)

就此資訊傳遞問題，行政官僚與立委之間有著不同考量。行政官僚認為在技

¹⁵ 行政院於 2002 年所提選址草案第十條第二款：「主辦機關應於收到前項候選場址遴選報告之日起十五日內，將該報告陳列或揭示於建議候選場址所在地之適當地點三十日，並於陳列或揭示期間舉行公開說明會。」

術上要將專業複雜且厚重的報告書傳遞給民眾是件困難的事情，即使費了這番功夫，效果也不見得良好，因此所致保守行事。然而，有些立委設想的是如何避免資訊落差；如何讓都市與鄉下、建議候選場址所在地、其他地區民眾皆能同時檢閱建議候選場址遴選報告，並向政府提出意見。

陳次長瑞隆：將來的候選場址以及遴選報告都會很厚，所以若是上網或刊登公報會有問題，所以是否可以改為上網或刊登摘要？（B，p. 76）

黃委員德福：像這種正式的東西，應該要刊登政府公報並公開上網。（B，p. 76）

李委員桐豪：國外政府的網站，也都有好幾百頁的資料，所以（將建議候選場址遴選報告上網公佈）應該沒有什麼問題。（B，p. 76）

除了建議候選場址遴選報告公佈之外，對於選址條例第六條第三款論及選址進度之公佈，¹⁶但選址進度該如何公佈？立委之間也發生爭論意見。由於在行政院版本草案中並無清楚地規範選址經營者該如公佈選址進度相關資料，因此黃健庭與鄭運鵬在其各自的提案中，分別對此問題加以詳細研擬。然而，兩立委之間的想法仍稍有分歧。鄭委員委員認為只須經由在網路上公布即可，但黃委員建議除了網路之外，也仍需在報紙上公佈，因為考量到數位落差的問題，尤其目前潛在場址皆位於人口稀少的偏鄉，所以應該格外留意當地居民可能不習慣或無法使用網路之問題。

¹⁶ 2002年行政院版草案第六條第三款：「經營者應按季公開低放射性廢棄物最終處置設施場址調查進度等相關資料。」

鄭委員運鵬：……本席的版本是用「網站」，黃委員健庭等提案條文是用「網站或其他新聞紙」，行政院版與朝野協商版則是都沒有寫。本席建議用網站就好了，因為新聞紙沒有人看，而網站可以不分區域，在全世界都能上網。(E, p. 258)

黃委員健庭：主席、各位列席官員、各位同仁。光是在網站公布相關資料，本席認為有點問題，因為在鄉下地方，不要說沒有上網，甚至連電腦都沒有，他們習慣性從報紙得到相關資訊，假如行政方面沒有困難，本席建議報紙也應做一下公告，較為周延。(E, p. 260)

後來最終版本是採納鄭運鵬委員的提案，僅於網路上公佈選址進度，而捨棄報紙途徑。¹⁷立委的理由是，其認為現在已很少人在看報紙，因此不必再多此一舉，改由往後在地方進行溝通時會再加強對居民傳達選址資訊。如此以來便忽視潛在場址多位於偏離城市之人口稀少地區的實際現象，以致在城鄉數位落差的情況下，真正受選址政策影響之潛在場址居民可能無法從網路獲取選址資訊，而無法滿足其知的權利。

貳、 回應民眾

除了公佈與傳遞訊息給民眾，讓民眾瞭解選址進度與場址遴選報告內容之外，選址草案仍授予民眾可針對選址事務提出意見的權利；行政院版草案中共有兩條涉及民眾可以反應意見之規定，分別是第八條關於選址計劃與第十條關於建議候選場址遴選報告，其皆規定：「……機關、個人、法人或團體，得於……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。¹⁸」然而，針對民眾所提的意見與疑問，行政官僚該如何處理與回應？行政官僚與立法委員之間因考量不

¹⁷ 2006年最終定案版本第六條第二款：「選址作業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。」

¹⁸ 選址條例第九條所涉及的是關於建議候選場址鄰選報告之公佈、民眾提出意見、主辦機關回應民眾意見。其中所稱的主辦機關是指經濟部。

同而產生想法分歧。部分立委主張賦予民意實質上的法律上之效力，以確保民意能獲得尊重與妥善回應。

卓委員伯源：……雖然本條例訂有徵詢民意的規定，但是並沒有賦予法律上的效力，請問民眾如果不同意的話要如何處理？（B，p. 83）

龐委員建國：……原先通過的條文中有「參酌」二字，這兩個字究竟要如何解釋？因為參酌只是參考的意思，也許完全不會獲得尊重，既然如此，不如將參酌二字給予明確的定義，……。¹⁹（C，p. 341）

張委員昌財：……本席認為民眾除了可以反映意見外，其意見應該也要產生一定的結果，否則這個條文就形同具文了。（B，p. 78）

黃委員健庭：……民眾即使有表達意見也沒有實質上的法律效力，請問制定這些條文有用嗎？……。（B，p. 80）

尤有甚者，部分立委鑒於過去爭議性公共問題之所以引發民眾激烈抗爭，其癥結點往往出在行政官僚忽略於政策制定階段即事先調和社會上紛歧多元的意見，導致反對民眾在政策執行過程中掀起更激烈的反彈與抗爭。因此主張在選址過程中即應要立刻回應與調解反對民眾的意見，以防範往後於最終處置場興建過程引發更激烈的民眾反抗。

¹⁹ 行政院版草案第八條第三款：「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。」
行政院版草案第十條第三款：「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，於前項陳列或揭示期間屆滿二個月內核定候選場址，並公告之。」

鄭委員余鎮：第十條第三項提及，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，於前項陳列或揭示期間屆滿二個月內核定候選場址，並公告之。此處有涉及人民的權益問題，因為所做的決定究竟是根據甚麼？主管機關對於個人或機關所提的意見又應如何處理？是否應該給予明確的答復，如果沒有答復，等於大家都被蒙在鼓裡，如此一來，可能會造成抗爭。（B，p. 76）

黃委員健庭：上次我們有意見，是因為擔心所謂公告以及聽取民眾意見的部分流於形式，例如，若有明確的反對意見，是否就不能辦理？這部分就完全沒有提及要如何處理？目前抗爭會一波一波的出來，我們在法上若未定出適當的處理方式，這種情況就會愈來愈嚴重，如今立法院若背書讓這個法通過，依法行事的結果，就是讓民眾沒有申訴的管道；在此情況下，民眾未來所爆發的抗爭，就是所要付出的社會成本……。（C，p. 341）

為充分地解決此問題，黃健庭等立委提出動議要求將公投機制納入選址條例中。公投機制的引進，一方面是將候選場址最後的決定交由地方縣市的民眾自行決定，另一方面同時也希冀依循公投法的規範，於投票前依照行政程序法的規定辦理聽證會，讓民眾在聽證會上的發言獲得法律上之保障，²⁰迫使行政官僚重視反對民眾之意見，而非再以「參酌」的模糊形式回應民意。

反觀行政官僚在此議題上之態度，由於其受迫職責壓力，要求需盡快在短時間內完成選址任務，²¹因此並不希望為了調和「少數」異議份子或反對團體的反對意見與質疑而拖延到選址工作的進程；反倒是希望能藉助選址條例賦予強制執行的公權力，以利排除「少數」異議份子的阻擾。

陳次長瑞隆：……第十條還具有強制的精神，否則只要一、二個人反對，整個程序就走不下去了。由於程序上是規定由主辦機關會同主管機關及相關機關，針對民眾提

²⁰ 行政程序法於第 54 條至第 66 條明確規定聽證程序。

²¹ 2003 年時任總統陳水扁為兌現競選期間之承諾與信口應允蘭嶼居民將會在 2003 年底前處理好低放射性廢棄物問題，致使相關行政單位疲於奔命。資料來源：立法院第五屆第三會期科技及資訊、經濟及能源兩委員會第二次聯席會議紀錄，LCIDC01_922601_00002。

出的意見去認定是否可以採納或是否可行，因此，我們認為必須授權行政機關這樣的權力，否則行政機關將會做不下去。(B, p. 79)

孫委員國華：本席認為，行政院在第十條中所要表達的意思，並不是要在民眾有意見之後達成共識，而是將候選場址公布後，民眾如果有意見，主管機關在參酌之後就直接公布，所以本條主要是訂定應有的程序，並且希望我們給予公權力。(B, p. 78)

最後，在立委的要求下，選址草案第九條「……參酌機關、個人、法人或團體所提意見……」修改成「……彙整意見來源及內容，並逐項答復意見採納情形。」從原本任由行政官僚自由心證，修改成須向民眾說明意見採納情形。縱使如此，民眾與政府之間仍然無法進行雙向溝通，因為民眾的意見尚未受到法律上實質之保障，政府依然可以消極處理異議民眾之訴求。有鑒於此，立委再三地要求應要將公投機制納入選址條例，且加入聽證之機制；藉由法律上制度性的保障民眾之意見，以迫使行政官僚積極的回應民眾訴求。很可惜，最後聽證機制只運用在選址條例第十條，當地方政府自願於轄區內設置處置場的情況。而更重要的第十一條關於地方性公投之程序卻捨棄了聽證，僅採用公聽會。公聽會的舉辦程序並不如聽證會嚴謹，也不須遵守行政程序法的規定；更關鍵地，民眾在公聽會上的發言並無法受到法律的保障，致使行政官僚可能消極地敷衍民眾提問，而無法充分滿足民眾知的權利。

綜上所述，顯現行政官僚與立委對於回應民意之問題在想法上的落差；行政官僚從 2002 年提出第一版草案，經過立委審查後要求添入聽證與公投機制，然而到 2006 年第二版草案，草案上依然不見「聽證」與「公投」字眼。由此隱約中可見行政官僚不願積極調和社會上分歧之想法與考量多元價值，僅是想利用單方面的資訊傳遞以說服民眾接受最終處置場。所幸，部分立委意識到民眾選址意見之衝突乃源自於想法、認知與價值觀之分歧，而此分歧落差須仰賴雙向溝通來

修補；換言之，藉由意見分歧雙方的不斷對話討論，以促進一般民眾對於低放射性廢棄物的認識，也幫助政府與科學技術人員瞭解民眾對於處置場的風險疑慮。在選址個案上，選址條例第九條要求相關單位針對民眾意見逐條回應、第十條規定舉辦聽證確保民眾意見具法律效力，以迫使相關行政單位正面答覆民眾的質疑問題。此兩者具有能力建立工具之性質，皆可促進民眾對於選址議題之瞭解。然而非常可惜地，最關鍵的第十一條關於地方性公投程序卻捨棄了聽證，其僅採用公聽會。公聽會的舉辦程序並不如聽證會嚴謹，也不須遵守行政程序法的規定；更關鍵地，民眾在公聽會上的發言並無法受到法律的保障，致使行政官僚可能消極地敷衍民眾提問，而無法充分滿足民眾知的權利。由此顯見，選址條例於能力建立工具方面的運用仍有待精進修正補強，須將聽證也納入第十一條地方性公投的程序之中，讓能力建立工具的運用更加周延。

第四節 系統改變工具設計上之爭議

根據 Elmore (1987) 對「系統改變 (system-changing)」所作之定義，意指政府部門將公權力轉移至其他標的團體，以改變現有的制度和權力資源的分配情況。此一策略的假定是認為現有的機構及誘因無法產生預期的結果，因而必須將機關組織的運作機制重新做調整規劃。當然，新制度的興起，也會伴隨著命令、誘因和能力培養等方面的新問題。

在選址草案的審查過程中，兩項涉及系統改變的議題引發立委與行政官僚之間的爭論。一則是交由誰來執行選址工作較適任？選址條例施行之前，選址工作主要是由台灣電力公司負責執行；然而，在選址草案審查過程中，便有立委主張並非一定得交由台電執行，只要符合篩選標準的組織即可應徵擔任選址工作的經營者。另一則是確立候選場址的決策權交由誰來決定較適合？在選址條例施行前，候選場址的決策權掌握在行政官僚經濟部的手中，然而在選址草案審查過程中，即有立委提出不一樣的想法，有部分立委主張應交由地方民意機關決定是否願意

成為候選場址；另也有立委主張應藉由地方公民投票讓地方民眾自行決定是否願意讓自己生活的家園成為候選場址。兩項議題在草案審查過程中皆引發熱烈討論，但最終正式選址條例僅採用公民投票機制，而選址工作經營者則維持原樣。其中兩議題在審查會議上討論情況，分別簡述如下。

壹、 執行選址的組織

長久以來，低放射性廢棄物最終處置場的選址工作即由台灣電力公司負責執行。綜觀選址條例施行以前之選址歷程，台電的執行成效不佳，始終無法達成選址目標。但有能力執行選址工作的組織，或許不單只有台電可勝任，例如核能研究也有瞭解低放射廢棄物之專長，日本負責選址的組織也非電力公司。²²因此，便有立委主張選址工作並不一定得指定台電來執行；換言之，選址條例應該要設計公開選定選址工作經營者之標準，讓有心執行此任務的組織前來應徵。

陳次長瑞隆：我想本條文中的「經營者」事實上只負責第六條及第七條規範的項目，將來建造完成之後真正營運的未必是這個經營者，至於其組織型態，我們並無特別要求，台電可以，核能研究所應該也可以。(B, p. 67)

張委員昌財：第六條基本上的爭議在於到底要不要指定台電來做……。本席認為法條還是規定公開選定較好，如果台電確實有這樣的能力，而且是唯一有能力的公司，公開評選之後還會是台電，但是如果法條讓人一看就知道是台電，這樣可能不太好。我看本條還是保留再作斟酌較好。(B, p. 69)

然而，除少數立委提及應公開應徵選址經營者之外，許多立委間的討論皆是

如何研擬法條使得內定台電的行為不會過於明目張膽，但卻又可以達到嚇阻，甚

²² 雖然孫委員國華：「主委這樣講不對，你這樣講好像台電如果不是經營者，就會亂製造廢料，日本的經營者都不是電力公司……」(b,67)，但關於「日本的經營者都不是電力公司」此說法尚有疑義待考證。

至是排除其他人想應徵選址經營者之企圖心；換言之，內定由台電執行選址工作此似乎是部分立委之間心照不宣的事實。

王委員鍾渝：……處理國內低放射性廢棄物是台電的責任，因為台電是最大的產出者，這項工作絕對是辛苦的工作，可是辛苦的工作也絕不表示不會有人想參與，所以我們還是希望台電來做，以便受國會的監督，而法條上又不能明定，所以本席才建議規定以主要的產出者作為經營者，也就是暗示是台電，這樣可避免行政單位受到其他想參與這項工作的人或團體施壓，本席是基於這個考量建議的。(B, p. 69)

貳、 授予決策的權力

在選址條例施行前，候選場址的決定權掌握在行政官僚經濟部與當地縣市政府的手中，然而在選址草案審查過程中，即有立委提出不一樣的主張，認為僅由少數政府官員作出的決定並無法整合當地居民所有的意見，使得政府的決策與民眾所想的有偏差；申言之，當政府在選址過程中刻意壓抑某些反對訴求或忽略多元價值觀之主張，則往後恐再重蹈蘭嶼覆轍，致使政府面臨民眾抗議之壓力，因為選址過程雖有法律依據，但其依然沒能調和分歧衝突之民意。有鑒於此，將決策權回歸於民眾，直接訴諸於民意，讓民眾藉由公投來自行決定最終處置場的去留，如此方能一勞永逸解決選址難題之爭端。

黃委員健庭：……是不是只要地方政府同意，就可以馬上列入候選場址？民眾的意見是不是都沒有用？是不是只要縣市長同意就可以搞定？少數人可以決定這麼重大的事情嗎？日後我們勢必會看到民眾流血抗爭，因為你們在決定過程中根本沒有給他們表達意見的機會嘛！……。(B, p. 80)

黃委員健庭：……本席認為在選址過程中一定要讓民眾有充分表達意見的機會，因此，採取公民投票方式才是一勞永逸的解決方式。(C, p. 349)

縱使如此，草案審查會議上依然存在許多質疑或反對將公民投票機制納入選址條例之中的意見。立委們所提出質疑大致上可分為兩個方向，一則是公投機制在 2004 年以前尚缺乏法源依據，因此當第五屆立委於 2003 審查選址草案時，便有許多立委質疑選址議題地方性公投的法律效力，認為沒有公投之必要。另一則是，當公投法於 2004 年 1 月 2 日起正式實施，第六屆立委於 2006 年重新審查選址草案時，行政官僚便指稱已有公投法專門規範，為避免疊床架屋，所以不在選址條例另外多擬地方性公投之條文。

邱委員創進：公民投票沒有法源的依據……在缺乏法源依據的情況下，這項規定是不可行的。(C, p. 351)

蘇副主任委員獻章：認為原住民有原住民基本法的規範，而且也有公投法了，為免疊床架屋，所以……刪除地方性公投，及場址不能選在原住民地區的條文。(E, p. 248)

另外，由於公投是屬較前衛的民主概念，因此有許多人擔心公投機制成為效法對象，往後若每一項公共問題都要訴諸於公投才能決定的話，那將會阻撓行政官僚執行政策，而屬於代議政治機關的立法院也將會失去作用。

陳次長瑞隆：立法是希望能從法律中取得授權，有了授權後才能執行。如果沒有授權，或是修改後不具效力，那就形同回到過去，不知何時可以找到最終處置場。(B, p. 86)

孫委員國華：……在這個條例中放入公民投票的規定影響實在太深遠了，因為其他縣市可能會要求比照辦理，本席認為我們不應將焦點放在公民投票上……。(C, p. 346)

鄭委員美蘭：……公投沒有做好完善的設計和配套措施的話，一但無限上綱，任何案子都要用公投解決，整個立法和行政體系都會癱瘓，所有代議機關都可以取消了，整個國家都變成瘋人窩。(C, p. 359)

由於公投機制涉及系統改變政策工具之概念，因此誠如 Elmore 所言，系統改變工具勢必將機關組織的運作機制重新做調整規劃，而新制度的興起，也會伴隨著命令、誘因和能力建立等方面的新問題。審查會議上，立委著墨較多的是在能力建立方面；申言之，由於公投法的規定，進行公投前須舉辦聽證會，協助民眾瞭解選址議題，並且調和認知差異，讓投票者有能力作出適當的抉擇判斷。除此之外，所以許多立委也從執行技術上的角度質疑公民投票規範的周延性。關於此，大致上可分從兩方面探討，一則是公投範圍與風險範圍之間的契合關係，另一則是平衡每一張選票的影響力。

關於公投範圍與風險範圍之間的契合問題，由於行政區的劃分並不會完全符合處置場的風險涵蓋範圍，因此目前規劃以行政區作為公投之範圍，此作法並不能完全代表受風險危害民眾之整體意見。

邱委員創進：……如果害怕輻射，應以方圓加權的方式來計算傷害的程度，而不是以住在哪一鄉鎮的行政概念來計算，因為所在地只是一個行政區的概念，這與輻射並沒有什麼關係，輻射應與距離遠近的承受量有關……。(C, p. 346)

廖委員風德：……如果以行政區來進行投票的話，恐怕會有問題。在宜蘭有一種現象，一個鄉鎮往往會把垃圾場設置在與另外一個鄉鎮相連的交界處，此時另外一個鄉鎮就會有意見。所以本席以為，場址三十公里範圍，或二十公里範圍相關鄉鎮都可以納入。(C, p. 355)

王委員鍾渝：……其實放射性廢棄物的危險性和地形有關，如果是放置在低凹處，即

便有放射性的危險，因為地形之故，連帶所可能的影響範圍會比較小。因此在選擇場址時，地形很重要，如果是在山坳處，那就針對該山坳所可能影響的居民做意見表達，不過這不一定非得叫全民公投。(C, p. 352)

另一方面，平衡每張選票影響力之問題，倘若建議候選場址所在鄉鎮之人口稀少，與該縣的人口數相差懸殊，那麼該如何平衡每張選票之影響力？申言之，假使建議候選場址所在鄉鎮居民的意見與全縣市的民眾意見相反，那在一人一票、票票等值的情況下，鄉鎮居民的選票影響力自然不敵全縣民眾之意見。因此，有立委鑒於過往經驗，呼籲應合理的加權建議候選場址所在鄉鎮居民選票之影響力。

陳委員朝龍：.....本席支持採用直接的公民投票方式，而且採用加權規定也是合理的，因為當地居民通常都會反對設置可能造成污染的設施，所以我們應該依照距離設施的遠近訂出合理的加權比例.....。(C, p. 350)

小結—選址條例草案中具爭議之議題

綜合而言，以下研究者將歸結上述分析，分別從兩方面解答第一個研究題，一則是，選址條例擬定與立法的政治過程有什麼爭議？另一則是，從爭議到條例的拍板定案，最終版本運用什麼樣的工具處理低放射性廢棄物問題？

壹、 選址草案過程之爭議

研究者根據對立法院會議記錄所作的次級資料分析，歸納出選址草案立法審查過程之爭議數點如下表 4-1 與表 4-2 所示。標記「✓」，代表立委所提議的概念完全被採納。標記「△」，代表僅部分被採納，但選址條例的設計仍不夠周延。

標記「x」，代表立委所提議的想法並無被採納運用於選址條例中。更進一步的
詳細分析如下所述。



表 4-1 選址草案過程之爭議

工具類型	立委之提議	被採納之情形
強制規範	要求修改行政院版草案第四條「……由主管機關定之」空白授權部分，且明確定義清楚選址準則。	△
	要求正視原住民地區容易被納為建議候選場址之事實，所以選址條例牽涉到原住民事務之規範，應特別考量對於原住民之適用性。	×
	要求明定清楚違反選址條例規定之課責機制。	×
誘因	要求將回饋的對象、項目及方式等事項之準則訂定清楚。	△
能力建立	要求明定清楚傳遞資訊之方式，設法避免資訊落差，使每個人都能取得選址資訊。	△
	對於民眾所反應之意見，行政官僚不該只是消極地「參酌」，而是應賦予法律上實質效力，並積極地回應，以調和分歧之意見。	△
系統改變	不該內定台電為執行選址政策之經營者；反之，應明定執行選址政策所需具備之能力與條件，並公開甄選。	×
	主張藉由地方性公投讓當地居民自行決定是否成為候選場址，捨棄以往僅由經濟部 and 地方政府等少數人就可決定候選場址之決策模式。	✓
	地方性公投制度之設計應考量公投範圍與風險範圍的契合關係。	×
	加權建議候選場址所在鄉鎮之選票。	×

表 4-2 立委與行政官僚之間的分歧意見

		立 委	行 政 官 僚
爭 議 議 題	強制 規範	特別考量對於原住民之適用性	已有原住民基本法規範
	誘因	回饋的對象、項目及方式等事項之準則 必須明定清楚	尚未確認場址，因此無法因地制宜規劃
	能力	將建議候選遴選場址報告書刊登於網 路和報紙	建議候選遴選場址報告書頁數繁重，難 以刊登全文於網路和報紙
	建立	積極地回應民意	耗費時間，窒礙難行

在強制規範政策工具設計上之缺失，分別是：(一) 行政官僚希冀藉由選址條例的授權，讓自己在執行選址政策過程中能有較大的行政裁量空間。(二) 過於仰賴外國資料，而忽略台灣獨特的環境脈絡。(三) 違反選址條例規定之行為缺乏課責機制的約束。其中前一、二點也是主要爭議之所在，討論的是行政院版草案第四條關於選址之準則。最初該條文以「……其準則，由主管機關定之。」行政官僚希冀藉由選址條例的立法授權，使其在選址過程中能以法律為後盾，運用行政裁量權。然而，部分立委力陳選址準則乃關係到候選場址居民的權益，當地居民一定會提出質疑：「為什麼是在我家後院？」倘若選址條例無法向居民交代清楚緣由，則恐會被民眾批評選址過程不公正，民眾自然不會心悅誠服選址結果。最終在立委要求下，原能會提出數項選址準則。然而，這些準則仍被批評僅單純習自外國資料，卻忽略因地制宜考量台灣的獨特環境與社會脈絡。尤其目前許多潛在場址多位於原住民生活地區，但選址條例並未特別說明其與原住民基本法之間該如何折衝協調。雖有立委力陳原住民問題的重要性，但由於立委彼此之間有歧異，遂最終條例仍無釐清與原住民基本法之間的矛盾關係，也無考量選址條例對於原住民地區的適用性。最後，關於課責機制，部分立委批評在缺乏課責機制的情況下，致使行政官僚可自由心證的執行選址條例，甚至違反條例的規範也不會受到處罰。如此強制規範工具的效力將大打折扣，對政策執行者的約束力

有限權。但最終，對於訂定課責機制的要求並無被採納。

在誘因工具方面，在選址條例中涉及誘因者為回饋金與土地徵收此兩方面，然而引起廣泛討論的是回饋金問題，因此本文僅先探討回饋金爭議。行政院版草案之規劃：「……回饋之對象、項目及方式等事項之準則，由主辦機關定之。」這樣語焉不詳的法條再度遭致立委批評，要求將回饋對象、項目、方式。由於回饋金涉及利益分配，因此經過數次朝野協商。但協商後的條文依舊語焉不詳，²³最後勉強在立委力陳要求下，多加明定領回饋金之對象與金而比例，但仍無討論回饋金如何運用。

在能力建立方面，本文分別從「傳遞資訊」與「回應民意」此兩方面分析。涉及傳遞資訊與回應民意的法條為第六條、第七條、第九條、第十條。資訊傳遞的主要爭議在於提供資訊的方式，回應民意的爭議在於是否賦予民意具法律效力之保障。雖然這兩方面在立委的批評與糾正之後有稍作修改，但仍然力有未逮。一方面，建議候選場址的遴選報告書僅公佈在網路上，卻捨棄報紙途徑，如此作法在城鄉之間的數位落差情況下，恐扼殺鄉下地區民眾取得選址資訊的機會。另一方面，聽證機制僅運用於地方政府申請自願成為建議後選場址的情況下，然而最重要的地方性公投程序中卻只採用公聽會，如此將無法使民意獲得法律保障，恐讓行政官僚可自由心證地參酌部分民意，而非全面積極地調和反對民意。²⁴

在系統改變方面，選址條例草案涉及系統改變概念的有兩項法條，一則是第六條關於選址工作的經營者，另一則是第十一條是候選場址的決策權。但最後定

²³ 關於回饋金，朝野協商後的條文為：「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。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。回饋金之分配及使用辦法，由主辦機關另定之。」與最早條文差別在於明定回饋金總額 50 億，其實仍無詳細規劃回饋金的對象、項目、方式。

²⁴ 選址條例第十條第一項：「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。」

選址條例第十一條第三項：「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。」

案被採納的僅只第十一條，其將原本屬經濟部的決策權，經由地方性公投轉給當地居民自行決定。

總之，地方性公投被採納已確定，此意謂著除了上述強制規範、誘因、能力建立此三種政策工具之外，選址條例也採用了系統改變工具。根據 Elmore(1998) 的說法，系統改變工具的使用會牽動其他政策工具的改變。然而，對照於選址個案，許多立委也提議修正不適當之規劃，可惜被採納立法的有限。

貳、 選址條例所運用的政策工具

研究者依據 Elmore 的政策工具類型分析選址條例，原本選址草案僅使用強制規範、誘因、能力建立此三項工具，在經過立委審查修正後，增添入帶有系統改變工具概念之地方性公投機制。關於本文所分析選址條例條文與各項政策工具的對應情形，分別如下表 4-3 所示：

表 4-3 選址條例所運用的政策工具

工具類型	法條編號	法條內容		
強制規範	第 4 條	選址準則之規範		
誘因	第 12 條	回饋金之規劃		
能力建立	第 6 條第 2 款	傳遞資訊	政府向民眾提供選址相關資訊	
	第 7 條第 2 款前段			
	第 9 條第 2 款前段			
	第 7 條第 2 款後段	回應民意	根據政府所提供之選址資訊，向政府提出意見。	
	第 9 條第 2 款後段			
	第 7 條第 3 款			參酌民眾意見
	第 9 條第 3 款			逐項答復民眾意見採納情形
第 10 條	辦理聽證			
系統改變	第 11 條	辦理地方性公民投票		

第五章 選址條例的實踐困境：多元利害關係人的觀點

選址條例從 2006 年立法通過開始施行，迄今 2012 年，這 6 年來選址過程屢遭挫折，選址條例所設計之政策工具並無法有效消弭地方居民的鄰避情結，也無法說服全國民眾選址過程的公正性。研究者為釐清選址條例所運用之政策工具為何無法有效發揮效用，分別從全國民眾與地方居民此兩個層次各別去探究選址條例失靈之原因。在全國民眾層次上，主要是採用「核廢何從」公民討論會議紀錄作為分析資料，從中瞭解一般民眾所指陳選址條例之缺失。另外，在地方居民層次上，主要是運用安朔村排灣族反核廢聯盟焦點座談會議紀錄，從中瞭解建議候選場址當地反對居民之所以持反對意見的想法。

第一節 從核廢何從公民討論會分析選址條例爭議

1980 年代蘭嶼居民抗議政府在不清楚告知的情況下擅自將低放射廢棄物放置在其家園，順著當時台灣社會政治民主化社會運動的高漲氣氛，蘭嶼反核廢料運動成功迫使政府承諾將低放射性廢棄物撤出島嶼。遂政府於 1990 年即開始另外尋覓設立低放射性廢棄物最終處置場的地點，負責執行的是台灣電力公司，其先後經歷十餘年的時間，其努力仍是徒勞無獲。當時政府歸結選址不利的癥結點在於選址業務欠缺法律的依據（林秀姿，2002），遂於 2006 年催生了選址條例。但選址條例的施行並無因此消弭民眾的鄰避情結，選址工作的進程依然受阻。為瞭解民眾對於選址問題之意見與協助利害關係人針對選址問題進行對話，黃東益教授與其團隊於 2010 年舉辦「核廢何從—低放選址電視公民討論會」，前後共歷經 4 天時間，25 位與會公民先經過專家授課瞭解選址議題後，再與相關行政官僚、台電職員和專家進行討論對話；由與會公民向專家提出問質疑問，專家針對民眾的疑問作回答，雙方進行雙向的溝通對會。針對與會公民與專家的質疑提問與建議主張，研究者將於本章節中運用政策工具的角度加以分析；以 Elmore

所提政策工具的四種類型：強制規範、誘因、能力建立與系統改變去分析民眾對於選址條例之質疑與意見，檢視選址條例之設計與民眾期望上的落差，最後並彙整出與會公民所提的改善建議。

壹、 強制規範

強制規範帶有強制性(coerciveness)，意指政策工具為鼓勵或妨礙某項活動，限制個人或團體行為 (Salamon, 2002b)。選址條例於第四條中規定四種不得設置處置場的地區和其他法律所不允許開發的地區；易言之，政府利用選址條例第四條設立了選址準則，限制政策執行者不能於某些地方興建處置場，以確保處置設施之安全。然而，政府所設立的選址準則似乎不符合某些民眾的期待，所以許多與會公民仍然不斷提出有關選址準則之疑問。

就是核廢場址的主要參數為何？所有公民不知道你怎麼去選的。(F17, p. 60)

台電顧問公司評選的標準是怎樣？這個標準一出來，後面的監督可行機制是怎樣？(F6, p. 52)

核廢料儲存場可以在哪些地方？我覺得要提供專家那個標準放在那個地方，不要讓人家誤會偏偏在我們這個地方。(F13, p. 57)

由此可推知，與會公民對於選址條例第四條法條設計的適當性仍抱持著許多質疑。因此，雖政府已經明訂了四種不可設立處置場的條件，但與會公民仍持續追問選址準則為何，希冀政府相關單位能給予明確的答覆為什麼是這四種限制標準，而非其他標準。尤有甚者，有些與會公民質疑選址準則的訂定並不適切。關

於與會公民所提出的質疑，大致上又可分兩部分來檢視，一則是認為選址準則的訂定有缺漏，並無法完全地將所有爭議納入考量。

問題就是評選的標準就是有爭議.....整個選址小組到最後的決策都有一些變數是不在這個條文裡面，所以這些爭議，剛剛提到這些爭議，什麼時候發生這些爭議？這些選址小組的成員他們內部討論的時候，對於像斷層那些的討論有沒有一些什麼樣的爭議？這些我們看不到。(G5, p. 77)

另一則是選址條例所規範的選址準則是否與其他法律相衝突。例如選址條例第四條規定場址之設置不得位於高人口密度之地區，在經過這樣的選址準則篩選後，使得許多潛在場址皆位於原住民生活地區。因此便有與會公民質疑這樣違反原住民基本法第三十一條之規定，²⁵希望與會專家能解釋清楚選址準則與原住民基本法之間的衝突關係。

我想請教專家一下，在核放廢料處置場的選址條例當中，為什麼它是以低人口密度，還有偏遠地區來做選擇條件？像有些選址地區，像台東，他其實是低密度人口地區，且他人口組成的居民大多都是原住民，然後我們就想說這樣會不會有一點違背原住民基本法第三十一條？也就是說，政府不應該違背原住民的意願，在其居住地放置有害的物質，這一套法令相抵觸。(F20, p. 81)

接著，同樣是對第四條關於「高人口密度之地區」的質疑，與會公民指出人口密度低之地方，反倒可能是生物豐富的山林土地。此說法批評政府在制定政策時僅單方地考量人的問題，卻忽略針對生態、文化等多元面向作周延討論；申言之，目前選址條例如此之擬定，反應出政府思考的單一價值觀，其並無法涵蓋真

²⁵ 原住民基本法第三十一條：「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。」

實社會的多元價值觀，以致所制定政策常與社會脫節。²⁶

我想低人口密度它並不代表說它是低生物密度，它人口少並不代表猴子就少、猩猩就少、小鳥就少，所以我覺得設置條例第四條第四款，它說不得設於高密度人口地區，這是一條惡法，因為它侵害了其他生物生存的權利，它只照顧了人類生存的權利。(F14, p. 82)

與會專家對上述兩項與會公民所提之質疑作出回應，首先，表示選址準則並無與原住民基本法相衝突，一切皆是依法執行。另外，關於政府決策的價值觀過於單一的問題，其表示確保安全是相關單位在擬定選址條例時的主要考量，²⁷所以並沒特別考慮到對族群或地域的偏見。但其也承認當初僅關注於技術層面的考量，而忽略社會層面與其他非技術性之問題。

這個條例有沒有和原住民基本法第三十一條衝突，事實上是沒有的……原住民基本法第三十一條所規定的，我們必須去遵守，我們現在也決定遵守……。(G01, p. 81)

在選址條例擬定，在制訂的時候，並沒有考慮到族群、對地域的歧視或偏見，是以容易確保安全為主要考量……。(G01, p. 81)

對於選址準則與原住民基本法的衝突問題，與會專家似乎沒有解釋的很清楚，僅說政府會遵守原住民基本法，但為何實際上建議候選場址達仁鄉仍是位於原住民生活地區？與會專家並無引用實際的狀況回答。縱使如此，與會專家確點出了

²⁶ 與會公民提出疑問：「……如果單純只有人口密度來考慮，會不會有點問題？(F11, p. 15)」專家（給予的回答是：「……一方面是土地便宜……人口少的地方阻力比較小土地也比較便宜。(G08, p. 16)」

²⁷ 選址條例所涉及的相關單位，一個是主辦機關經濟部，另一個是主管機關原能會。

另一個問題的癥結，其認為目前的選址政策僅關注於技術層面的考量，而忽略會社層面與其他非技術性之問題。「技術型」政策設計固然有利於解決「科學技術」問題：如環境污染設備的設置、焚化廠功能的提昇等，但絕對無法解決政策設計過程中所衍生出的「人文社會」問題。過分迷信技術型的政策設計，必將使得環保政策陷入進退維谷的運作困境（蘇瑞祥，2009）。

藉由上述與會公民所提出之質疑，顯現選址條例第四條關於選址準則的訂定是存在著兩個問題，一則是無法清楚交代選址準則與原住民基本法之間的衝突問題；另一則是，目前的選址條例僅關注於技術層面的考量，而忽略會社層面與其他非技術性之問題。申言之，現今選址準則的設計仍有些問題尚待解決，以化解民眾對於法律彼此相衝突與忽略社會層面問題之質疑。否則貿然持續依據有問題的選址準則進行選址，其所篩選出的處置場址依然無法被民眾所接受，而重蹈蘭嶼經驗的覆轍。誠如 Bruijn 和 Hufen（1998）所言，近年來不再是強制力引導政策的走向，而是說服的力量成為重要的因素。

貳、 誘因

在選址條例中，誘因工具運用被規劃在法條第十二條的回饋金機制。合理的回饋是解決民眾抗爭最根本的法則，如果能夠解決此一問題，使之確實發揮回饋的效果，則地方民意必將成為環保基層建設的助力而非阻力（蘇瑞祥，2009）。基於此，回饋金是我國政府常用來解決鄰避問題的手段之一。然而，在選址個案上卻不見得奏效；縱使回饋金額不斷提升到目前法律規定的五十億，依然無法協助達成選址政策目標。為探究誘因工具回饋金為何無法在選址個案上發揮效用的問題癥結，研究者歸納與會公民之提問，試從三個面向再審度回饋金機制的問題，分別是：一、為什麼會有回饋金，二、回饋金的運用方式，三、回饋金對地方的影響，分述如下。

一、為什麼會有回饋金

關於回饋金議題，從與會公民的討論中可發現，其所疑惑的問題之一是「為什麼會有回饋金？」有與會者提出質疑：若低放射性廢棄物如政府所宣稱可以安全處置，而不會影響到居民健康，那為何還要給該地區回饋金？另外，也有與會者批評政府是利用回饋金以換取當地居民同意設置最終處置場。

我想提問當初為什麼要把回饋金放進來？(F05, p. 53)

我們不是都說他沒有安全上的問題，核廢料處置場沒有安全上的問題，那為什麼我們還需要回饋金去讓民眾覺得安心呢？這些邏輯上很怪的地方 (G05, p. 93)

回饋金的機制.....政府不要讓人覺得，我要有這個（最終處置場）才換到這個（回饋金）(F05, p. 28)

針對與會公民所提的回饋金疑問，與會專家並不認為回饋金的用意是在收買當地居民，而是一種常態現象，因為很多鄰避設施的設置過程中皆有運用回饋金機制作為手段。且認為回饋金機制在法律上有其正當性，因為這是經過立法院朝野協商後立法的結果。

它（回饋金）已經經過立法程序，經過朝野的討論後，已經訂在法律裡面，為什麼他會做這樣的考慮？如果說它是一個收買的手段，我相信沒有人敢放在裡面。那為什麼會有這樣的歷史背景，要這樣的考慮？因為我們在國內，其實有很多的設施，包括我們的機場、焚化爐、掩埋場，很多類似的設施，甚至是水庫，都有這樣的手段，然後它的著眼點是希望一個國家能夠確保這個地區可以共榮共存。(G02, p. 91)

絕不可以拿回饋金作為一個誘使大家接受，或是收買的手段，我想這個部分我們倒是可以盡量去努力，最起碼不要有這樣的誤導。(G02, p. 94)

另一方面，與會專家也認為回饋金並非潛在場址地區居民所考量的優先選項；當地居民並不會為了回饋金而接受鄰避設施，反而安全性才是居民抉擇的關鍵因素。但有與會公民並不認同這樣的說法，反倒其覺得回饋金將會對公投結果產生影響力，因為在資源較稀少的地區，當地居民可能為了獲取回饋金而妥協接受處置場。

其實民眾對於一個處置場的接受，第一個前提還是要它安全性要被得到被認同...因為回饋這樣的因素改變他的選擇取向，其實這樣的比例非常的低 (G02, p. 91)

其實回饋金其實會對公投的結果，它是會產生影響的一個因素，而且它很有可能造成原本資源就比較少的地區，產生依賴的效應。(F05, p. 90)

從與會專家的答覆內容可得知，其對於誘因工具回饋金的規劃犯了兩個弊病，一則是回饋金的運用是基於過往解決鄰避情結的習慣手段，其便忽略考量回饋金在選址個案的適用性 (Veld, 1998)；另一則是，由於政策工具彼此間會產生交互關係，然而其疏忽於探討誘因工具回饋金與系統改變工具公投此兩者之間的交互影響 (Peters & Nispen, 1998)。

歸結而言，與會公民之所以會質問「為什麼會有回饋金？」，主要是質疑「倘若鄰避設施安全無風險，那為什麼還須給回饋金」的矛盾邏輯。其實大家皆心知肚明回饋金之給予乃是因為鄰避設施可能會對當地居民的健康與生態環境造成危害，但政府或相關單位始終不願鬆口坦承說明回饋金與處置場風險之間的關係，

僅答覆說回饋金是選址條例的規定，甚至宣稱回饋金不會影響居民於公投時的判斷抉擇。在政府始終不願坦白的情況，民眾與政府之間的雞同鴨講溝通實無法幫助解決選址爭議，反對者依然無法被政府說服。

二、回饋金的運用方式

關於回饋金之運用，經濟部於 2011 年新修正「核能發電後端營運基金放射性廢棄物貯存回饋要點」作為規範準則，²⁸其中第六條載明回饋金之運用範圍：「接受回饋之直轄市、縣政府及鄉（鎮、區）公所，其回饋金之收支應透過各該政府之預、決算辦理，其運用範圍如下：（一）地方公共建設之規劃、興建、維修與營運。（二）各該直轄市、縣及鄉（鎮、區）居民配合節能減碳措施補助事項。²⁹（三）其他經預算程序核可辦理有利於興建放射性廢棄物貯存設施之事項。」由此可知，回饋金主要是運用於地方的公共建設和電費補助，³⁰且是將規劃回饋金的權利授權給接受回饋之直轄市、縣政府及鄉（鎮、區）公所。根據與會專家的說法，台電或經濟部對於地方政府如何運用回饋金並無置喙餘地，其僅能勸導地方政府妥善使用回饋金。另一方面，地方管理回饋金的是鄉鎮公所代表會，這些民意代表是當地居民自行選出來的，因此他們如何運用回饋金應該有他們的理由與考量，台電與經濟部並不會去干涉。

按照法律規定，這個錢是地方的錢，我們沒有任何人可以決定他們怎麼用，所以我們只能藉由不斷的溝通、對話，希望把他們推向一個比較健康、比較對的方向去做，我想這當然各位的監督跟各位的參與，一定可以讓他走向比較好的方向。（G02, p. 92）

回饋金的管理跟分配。我剛剛一直想錢，錢要怎麼撥下去？鄉公所的管理機制是，如果亂七八糟怎麼辦？每個人都有他的道理，我不能推翻制度又要他的道理？他們是由

²⁸ 中華民國 100 年 1 月 3 日經營字第 09900188820 號令修正發布全文 8 點。

²⁹ 2008 年版本是寫：「各該縣（鄉、鎮）居民用電補助。」

³⁰ 當選址草案在立法院審查時，即有立委主張回饋金不應大比例地運用於地方公共建設。

鄉民鄉親自己選成立一個代表。(G02, p. 19)

如果錢沒有好好用的話，像蚊子館。……有了這個錢以後我們也不希望是拿來濫用。我們想提出來給地方參考。那是地方的，所以我們沒有權利告訴他該怎麼用。(G02, p. 17)

綜合上述之談話內容，可見經濟部台電僅負責給回饋金，但他們並不管地方政府如何花用此筆錢。因此，回饋金在缺乏法律周延規劃的情況下，回饋金僅能由當地政府、縣議會或鄉鎮代表會少數人自由心證的規劃運用，並無法確保回饋金是運用於民眾真正的需求上。

三、回饋金對地方的影響

鄰避設施所產生的效益為廣大地區的使用者共享，但其產生的負面影響卻需由設施附近的民眾負擔，而在補償措施或回饋制度不健全的地區，更突顯其不公平性（李永展，1998）。上述提及「核能發電後端營運基金放射性廢棄物貯存回饋要點」對於回饋金運用之規範並不周延，在尚未建立起健全回饋金運用制度的情況下，與會公民自然地對回饋金手段提出質疑，批評回饋金恐破壞地方和諧。

破壞和諧的不是對地方的贊助兒是吸引人去靠攏，那是金錢墮落的例子，與會專家G0說他參加兩百多場的宣導會，但我要說他是灑了兩百多場來辦活動（F20, p. 54）

因此，有與會者主張政府應該先去調查清楚於鄰避設施周遭地區發放回饋金對當地造成什麼樣的影響，尤其是蘭嶼地區，並且將此資訊公佈讓民眾瞭解後，再來討論最終處置場的回饋金機制。

我們如果看台電自己公布的這些選址手冊裡面，其實看不到在講這個部分（回饋金）對台灣的衝擊方面他們自己的評估，沒有！也就是說，簡單來講，如果離我們最近的，關核廢料的這個部分的話，蘭嶼的衝擊是什麼？沒有這方面的調查（G05，p. 92）

必須要談清楚，回饋金會不會是使得我們國家去迴避了當地這些被選到的地方，原來就是就業非常貧弱的地方，然後他們就業結構上的弱勢，造成他們必須接受，而使得這個國家原來的政策是，這個部分施政是迴避的。（G05，p. 92）

有鑒於欠缺良好規劃的回饋金制度將對地方造成負面影響，所以有些與會公民便反思是否在選址過程中捨棄回饋金手段。由此顯示，雖然回饋金常被用來當作促進政策執行的誘因工具，然而欠缺良好規劃的回饋金機制並無法化阻力為助力，反而成為政策執行的絆腳石。

在台東的經驗，回饋金是一個很大的致命傷，拿掉的話才能回歸最原本。（F19，p. 67）

藉由上面之論述可以瞭解，選址條例對回饋金之規劃是粗糙的，一切授權地方政府自行規劃運用。然而，丘昌泰（1995）指出，雖然不少鄰避情結的訴求都與環境污染有關，但最後總是以「錢」來收場的，因此金錢才是最大的公害，這暴露了金錢的問題使得當前環境糾紛問題更加複雜，難以解決；與會公民也依其經驗指出，失當的回饋金規劃破壞當地社會和諧，形成地方亂源。這與官方宣稱，回饋金目的在確保當地繁榮發展之論述相違背；事實上，經濟部只管提供回饋金，但並無責任也無權預干預地方政府如何運用此筆金錢。政府此種放縱回饋金濫用而不設法矯正之態度，令反對者更堅定其反核廢之決心；換言之，失當的回饋金規劃不但無法化解居民的鄰避情結，反而更陷選址問題於窘境。為解決回饋金所

引發之問題，與會公民提出兩項建議，一則是捨棄回饋金機制，回歸到原本無誘因的情況下討論是否接受最終處置場；另一則是，政府展開回饋金的調查工作，評估回饋金對當地所造成之影響，尤其是蘭嶼部分，並將調查結果公開，與民眾共同檢討、重新規劃回饋金機制。

參、 能力培養

一、傳遞資訊

Bruijn 與 Hufen (1998) 指出訊息傳遞 (information transfer) 的概念，意指透過傳達訊息與溝通，以達到影響目標人口的目的。

(一) 透明化的資訊

首先，就單方面的傳遞資訊而言，無論是與會專家或是與會公民皆強調資訊必須透明化，政府應該將所有的資訊公開而不能有所隱瞞。資訊透明化一方面將問題公諸於世使民眾能監督政府的所作所為，另一方面是為讓民眾瞭解實情狀況後對政府產生信任。

一個地方越透明、越看得到的話你就會相信他。(G08, p. 16)

如果有數字的話，每天公佈嘛！我們就不會反彈了。(F13, p. 52)

當你要面對的時候，很多訊息要公開。像今天李主任講了，那很多資訊過去，會累積很多不信任。如果有一個更透明的機制的時候，說不定好的 (G09, p. 24)

資訊！我們講的武器平等原則，你有了資訊，你要通通告訴我，而且要讓每個人都知

道，你要有足夠的時間告訴我（G06，p. 85）

在資訊透明化議題上，與會公民也提及應該公開的資訊內容。大致上可分為兩類，一類是低放射性廢棄物之相關資訊，另一類是關於回饋金。之所以會提及這些資訊，主要原因是與會公民擔心這兩樣東西進駐於地方，若管理不慎，將會對地方居民產生危害。誠如丘昌泰（1995）所言，不健全的回饋制度將突顯當地的不公平性，成為繼鄰避設施後第二個禍害。

首先就低放射性廢棄物方面，與會公民認為政府應清楚告知民眾低放射性廢棄物中究竟包含哪些化學物質，且這些物質對人體可能會產生什麼危害。另外，就蘭嶼貯存場而言，目前政府運用哪些監測標準以確保貯存場不會對附近居民產生危害。

今天我們聽專家的分析報告，核廢料有好幾種物質在裡面，應該要做一個公佈，具體化數據化出來。（F13，p. 27）

溝通的問題，請政府清清楚楚公佈他參考的依據，來檢視現在蘭嶼那個儲存場（F06，p. 28）

另一方面是回饋金的資訊公開，誠如先前所討論，回饋金機制若規劃不當，輕則造成地方財政資源的浪費，嚴重則引發利益爭端破壞社會和諧。因此與會公民也主張回饋金的資訊應該透明化，例如公開回饋金的規劃過程讓居民參與，使居民瞭解金錢的流向，不再由少數的地方政治菁英決策回饋金運用方式，而是讓居民的需求也能被採納實現，且需評估回饋金對地方的影響和衝擊，以確保回饋金不會對當地造成負面影響。

台電跟國家有沒有透明化，他們影響在哪裡這些理由沒有提出來給這些人知道，只會用五十億補償給那些地方的人，但不是給他們拿，附近鄉公所也可以拿，到不如說用透明化的方式，我想這是最好的方法……（F09，p. 57）

與會公民常引蘭嶼暫時貯存場的例子來檢視最終處置場的規劃，檢視的內容不外乎兩大方向，一則是關於的放射性廢棄物對當地居民產生的健康風險影響，另一則是回饋金帶給當地的衝擊。呼籲政府在遴選最終處置場址過程中，應先研究與檢討蘭嶼的狀況後，坦誠地回應民眾對蘭嶼問題之質疑，接著再以蘭嶼經驗為借鏡來周延規劃最終處置場，如此方能取信於大眾。

除了必須公開的資訊內容之外，與會公民也考慮到需將資訊傳遞給哪些人。在最初的行政院版草案中，建議候選場址遴選報告書僅公佈在建議候選場址所在地，並無對全國民眾公開。³¹然而此舉並不符合與會公民之期待，因為其認為選址問題關係到全國民眾，所以訊息不僅只是傳遞給潛在場址地區居民，而是應該對全國民眾公開。

我覺得資訊公開不只是當地，而是全民。所有的議題都跟我們相關。（F05，p. 28）

由此可知，目前正前政府在資訊公開的作業上仍不符合民眾期望；與會公民質疑政府並未將資訊透明公開。其理由有兩點，一則是尚未向大眾交代說明低放射性廢棄物會對人體造成什麼危害；另一則是回饋金對當地社會之影響。尤其是

³¹ 後來經由立委的糾正，改以網路方式公佈，以方便全國民眾皆可查閱。其間雖有立委建議此訊息應該也需連同公佈在報紙上，以幫助無上網習慣知民眾取得此訊息。但當時以兩個理由被拒絕，一則是公佈在報只有技術上之困難，且報紙沒人看；另一則是會在與當地居民溝過程中加強宣導，所以無需再公佈於報紙。然而此舉的確會損害沒上網習慣且沒居住在建議候選場址地區之民眾取得此分訊息的權益。

後者，關於公開回饋金資訊的議題並未在立法審查時被討論，是制定選址條例時所忽略考量的問題。除了上述關於資訊公開內容之外，與會公民也論及資訊公開之方式，提醒政府不應僅只將選址資訊傳遞給當地居民，而是要對全國民眾公佈；因為選址議題是全國性問題，與每個國民皆息息相關，所以大眾皆有權利瞭解選址資訊，並檢視監督選址政策之執行。

(二) 正負面的資訊

與會公民指出，政府在傳遞訊息的過程中總是報喜不報憂；僅宣傳正面的訊息，而隱藏負面資訊，此舉並無法完全取得民眾之信任。換言之，與會公民難以接受低放射性廢棄物對人無害之片面說法，反倒是希望政府能坦誠公佈低放射性廢棄物所可能產生的負面影響，而非僅單方面釋放出對設場有利的資訊。

像是核廢料產生的後遺症，讓民眾知道核廢料放在你家後面安不安全這就很重要，不要畫一些大餅，我覺得這樣很不恰當 (F09, p. 34)

應該要公告整個核廢對人民的危險是什麼，你一開始就要講清楚。(F05, p. 59)

國外的資料是否過於美化或簡化 (G09, p. 22)

有與會專家更清楚地說明到，政府僅偏頗地提供正面訊息，這樣並無法幫助民眾作抉擇判斷。其實，民眾皆清楚低放射性廢棄物會對人體會場生負面影響，而最終處置場的設立更是迫使地方要承擔數百年的輻射風險，但政府卻始終不願意坦誠說明最終處置場可能會引發哪些負面問題，僅信誓旦旦宣稱會嚴密監控處置場安全與避重就輕宣傳回饋金的好處。政府如此之作法不但不能減輕民眾對處

置場之疑慮，反倒加深民眾對政府的不信任。Covello (1989) 指出，政府部門風險溝通的最大問題是欠缺信任與信心；因此，如何傾聽民眾的聲音，承認錯誤，以建立良好的信任文化是有效溝通的關鍵。

資訊的公開必須要像科學的精神，必須保持正反兩面，實驗組跟對照組，而不是只是部分的真實，告訴我們說只有好的一面，壞的一面都沒有，所以我覺得是一個完整的資訊，然後提供給大家，才有辦法相互瞭解，做一個比較好的決策 (G04, p. 96)

民主的精神應該是必需要經過充分的溝通與討論，去瞭解到核電的好或壞，帶來什麼樣的問題，到底對我們是不是好，.....同的專家可能有不同的看法，特別是不同的背景他所考慮的重點也不一樣，專家所談的內容應該只是給公民當作參考，大家瞭解不同專家的想法之後，公民來做一個決定，這是我的看法。(G04, p. 75)

我覺得有關單位跟政府應該要資訊透明，讓老百姓知道資訊利弊，才能有個共識。(F16, p. 33)

由此可知，民眾所想要的資訊並非是政府美化過的不實資料，而是政府應坦白說明處置場可能造成的風險危害，且讓民眾能有機會與政府、專家共同討論因應對策；申言之，透過傳遞真實的資訊讓民眾能掌握自身狀況，且讓其能共同參與商討解決辦法。如此方能讓民眾真正瞭解選址政策之用意，說服民眾協助政策之執行。

(三) 可溝通的語言

除了將資訊透明化公開之外，在資訊傳遞過程中政府仍需設法使用民眾可理解的語言和其溝通，協助民眾跨越專業知識的門檻，以瞭解問題的原委始末；換言之，在訊息傳給民眾之前，政府需適當地將專業術語、名詞或概念等專換成一

般民眾容易理解的形式。否則，縱使政府有心將資訊透明化公開讓民眾檢視，但成篇的專業術語和符號公式將阻礙常民的學習與瞭解，在這樣情況下，民眾依然無法瞭解政府公佈的資訊，而政府在資訊公開上的成效也會大打折扣。其實，民眾不是不願相信政府或是刻意反對政府的決策，而是希望政府坦承地將問題交代清楚，並盡可能地提供豐富資訊，使其有能力在支持或反對之間作抉擇判斷；換言之，民眾想要瞭解更多資訊以具備能力抉擇是否接受鄰避設施的進駐，所以希望政府能為其說明清楚問題的原委。

溝通方面很差，要做什麼沒有溝通.....再來就是一般的在地人為什麼會反對，可能是不瞭解，當然大家也不瞭解。專家必須用民眾瞭解的話溝通清楚，讓大家在做決定的時候說清楚講明白，讓大家看得到。(F13, p. 15)

我們如果真的要資訊公開化，那專家都是專家術語，像是山有順向坡逆向坡，就算他寫了，我們也不懂阿，所以要資訊公開也要盡量說清楚不要用太多專業術語 (G02, p 34)

(四) 有差距的認知

除了上述資訊透明化公開、強調負面訊息的告知、消弭專家與常民之間的語言隔閡之外，另一個重點在於意識到民眾與政府之間的認知落差；換句話說，民眾關心的問題可能與政府所想的不一樣。因此，即使政府自認為資訊皆已經公開，並且也以常民語言向民眾說明鄰避設施可能造成的負面影響；然而，若這些資訊並不是民眾所關切的重點，則政府的努力仍無法受到民眾的肯定。

我們從公民的提問我們可以看到公民心目中的資訊好像不太一樣.....你說的資訊跟公民所說的資訊是有一大段距離，問題是在這裡.....所以你真正的希望促進對話，你

的資訊公開必須做得徹底、做得好。(G06, p. 88)

公告的方式，接受端和公告端是不是有很好的認知.....。(G01, p. 84)

我們也發現說有時候這樣資訊的提供，我們是不是夠負責任？因為有很多東西，像文宣、文字資料，不見得你看的認知都瞭解；那老百姓的關切我們是不是都能夠真正的瞭解他們關切點在哪裡 (G02, p. 88)

從會議討論內容可知，顯然與會專家所給予的答覆資訊並不全然是與會公民所想瞭解的。由此也印證雙向溝通的重要性；當民眾拋出的問題無法獲得政府給予滿意的答覆時，即可再次與政府進行問題質疑與確認，直至民眾可接受政府所給予的答覆為止。否則，在單向溝通情況下，政府與民眾之間雞同鴨講，如此並無助於各方認知落差的消弭。

(五) 經過彙整的資訊

最後，關於資訊的傳遞，會議上也討論到某些技術性問題，例如資訊公開網站的經營管理。選址條例規定經濟部必須在其設置之網站公佈與選址相關之訊息，³²所以網路是經濟部向民眾傳遞訊息的重要管道。與會專家便提及，由於選址條例牽涉層面廣泛，涉及放射性廢棄物管理政策、環境政策、原住民政策、土地政策...等，連帶引發各種法律之間的競合問題，因此須進行整合。然而，這些法規散見於各個部會，因此經濟部規劃於未來將這些散落的相關法規聚合在專屬網站上向大眾公佈，以解答民眾質疑各種安全標準之規範與選址條例是否和其他

³² 選址條例第六條第二款：「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。」

我們經濟部的網站的這個部分，本來法令規定它每一季要公開什麼資訊.....未來還有環境影響評估的程序，還有安全分析的程序，他有涉及不同的單位，有環保署、有原能會、甚至有原民會等等，本來所有的法令是散見在各個部會，未來講我們是把這些連結都抓在一塊，讓大家比較容易一窺全貌，這個部分我想可以.....我們可以努力來做。(G02, p. 87)

誠如 Miller (1992) 所指出，公共議題具有跨部門的特質，因此要如何整合存在於各部門的相關議題是一道考驗。所以經濟部希冀藉由網站將相關法規彙整以解答民眾疑惑，但黃朝盟 (2003) 也指出，我國現今多數機關仍是各自獨立，欠缺跨機關的網路應用平台，且主要的功能是單向傳播，因此欲真正達到網際網路互動式便民服務，尚存許多努力的空間。回頭檢視選址條例，在此問題上最受民眾詬病的即是選址條例與原住民基本法的衝突問題，政府始終無法向質疑民眾交代清楚兩法律之間的衝突關係，因此往後政府若以網站將提供資訊解答民眾疑惑，如此單向傳播的功能雖可解答部分爭議性低的問題，但如與原住民基本法這樣具爭議性的衝突，則恐無法勝任，而仍需要意見紛歧雙方互動式討論，方能調和認知差異。

二、回應民眾

能力建立政策工具，除了單方向的為民眾傳遞資訊之外，尤其重要的與民眾進行雙向的互動溝通。這其中涉及到公民參與的概念，誠如李永展 (1998) 便將民眾參與視為解決鄰避情結的政策工具之一，其意指藉著讓民眾與行政官僚及專業人士的溝通機會，讓雙方表達各自的立場與看法，且民眾參與的時機與參與程度是影響鄰避設施的設置或更新是否會被接受的重要因素。申言之，在政策循

³³ 例如民眾詬病選址條例有違背原住民基本法第三十一條之嫌疑。

環的每一個過程，即將利用制度設計讓民眾能有參與政策過程之機會，以確保政策符合民眾的期待，且民眾在參與公共政策的過程中，會提升其對公共事務之瞭解，並培養其公民之德行。

「核廢何從」討論會與會專家便提及，造成目前選址困境的原因之一在於公民參與的不足，因為只有靠資訊透明化，其消弭民眾鄰避情結的效果並不明顯，所以更重要的關鍵因素在於促進民眾在選址過程中的政策參與。

全世界已經有建了七十九座最終處置場在運轉，我們台灣在選址還碰到困難，有些國家部分的地區去爭取處置場的建造，爭取到了他還要去遊行、慶祝，為什麼我們台灣會面臨這麼困難的局面呢？我認為是溝通不足，或者是公民的參與不足所造成。(G01, p. 84)

然而，除了政策參與之外，還有一項關鍵要素在於政府必須回應民眾的提問或意見。與會專家反應，由於選址爭議歷時已久，所以過去民眾與反對團體已向政府所提出許多質疑問題，其中不乏良好的忠告建議，但目前仍未收到相關單位的回覆。或者，先前政府針對民眾意見所給予之承諾，現今改善的狀況為何？相關單位仍無回提出具體改善成果。由此顯示，重點在於政府必須給予民眾意見一個可讓其接受的答覆，甚至是針對難解的衝突意見開啟一個雙向互動的對話平台，以確實回應民意；否則，政府對民眾所反應之意見耳聰不聞或敷衍了事，那麼縱使有選址條例作為執行依據，其爭議依然會持續存在。

在三月十七號，經濟部把報告公布上網，這個報告還包括當初的一些。當時受到各地，一件贊成，三十七件反對。很可惜，到現在我們都還沒有看到答覆。很多提問沒有給民眾公開的說明跟答覆，是很可惜的。(G09, p. 20)

我不是針對每個題目，我是覺得大家都很細膩在看題目，想把它做好，但是其他機構裡面，其實我們也有做過要求，只是他們給我承諾，但是沒有做好，所以在這樣的邏輯裡面，我們有給他好的問題，但是落實部分？我建議的提問可能就是以前做的事情可能要有個檢討，以前那些資訊包括核廢料的處理和運輸，以前有承諾做的那未來怎樣？（G09，p. 68）

特別值得一提的是，當政府回應民眾的質疑或意見時，其過程需再進行更細緻地規劃安排，否則恐怕會弄巧成拙招致反效果。關於此，研究者從與會公民的討論內容中歸納出三項民眾對於政府回應所期待的方式，分別是（一）可接受的答覆、（二）雙向的對話、（三）意見具法效力。詳述如下：

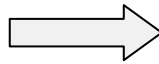
（一）可接受的答覆

從上述與會專家的談話中可知，在選址個案上，政府也意識到與民眾溝通、回應民眾意見或疑問的重要性，因此政府開始試圖與民眾進行溝通、回覆民眾意見，甚至是舉辦公聽會促進公民參與和培養民眾監測鄰避設施之能力。

上述是一個正面的例子，與會公民也認同行政官僚之回應；然而，民眾並不全然願意接受政府所給與之答覆。如研究者所整理圖 4-1 所示，在核廢何從的會議討論過程中可發現，與會專家的回應說詞並不全然為與會公民所接受，有時甚至激化了與會公民對於政府的不信任。例如秘雕魚與車諾堡事件是一般民眾對於核能發電的負面印象，但與會專家卻將秘雕魚歸咎於夏季高溫使然，撇清與核能發電之關係，也否認車諾比事件的嚴重性，這樣的答覆容易引起民眾的反感。另外，也有與會專家宣稱罹患癌症機率與居住距離核電廠此兩者之間無相關，且會有醫師專為核電廠周遭居民作身體健康檢查。但居住在核電廠附近的與會公民卻表示並沒醫生為其診療之經驗。

專家答覆

- 有人會有疑慮，會不會畸形魚。環保署有做過調查，那都是在夏天，溫度都比較高。（G10，p. 38）
- 被誇大的車諾堡事故，當時死亡的大都是打火英雄。在事故十年二十年後才有幾位死亡。整個汙染地區包括，有數千名得到甲狀腺炎？我們找了世界...中心，告訴我們，比自然再多出的部分，也影響人類很少。沒有那麼可怕。（G11，p. 44）



與會公民感想

- 這幾天我對台電同仁的感想，我的感想是他們跟我們的落差很大。比如昨天的同仁把回饋金，今天早上講到秘雕魚，剛剛講到被誇大的車諾比。我覺得很有問題。調整空間滿大的。（F06，p. 46）
- 像今天那個先生（G11）就是一個資本家的說客，如果台電這種人員的輕率，是國家的危機，我們做為一個台灣的公民我們應該可以決定它該不該在這個位置上。（F19，p. 52）

- 癌症自然發生的機率，比輻射來得高。跟社會經濟有關，跟有沒有住在核電廠附近沒有關係。沒有明顯健康衝擊。（G11，p. 44）



- 關於與會專家 G11 講義裡面，居民對台電沒有疑慮，我有問題。我三個地方都住過，可是我從來沒看過醫生為我健康檢查，我目前還住在哪邊，我們沒有享受過那些關心，而且還都是專家背書的。（F21，p. 47）

圖 5-1 專家的答覆激化了民眾對政府的不信任

由上圖可知，政府回應民眾質疑之答覆必須更加地謹慎，否則恐破壞雙方之間信任關係。輻射會對人體造成危害是不爭之事實，所以不論是核電廠或是低放射性廢棄處置場，只要稍微管理不慎，其輻射便會傷害民眾健康。然而，政府始終不願坦承這些設施對居民造成的負面影響。政府如此作法與態度並無法消弭居民的鄰避情結，因此與會專家向政府呼籲：

我們要去承認這個事實之後，才能夠放下身段，而不是再將話說的很漂亮.....我們先需要放下身段，先去承認說我們過去的確只宣傳了一部份的片面資訊.....(G05, p. 92)

(二) 雙向的對話

與會公民表示目前在選址議題上並沒有一個意見交流的空間，這使得社會上多元分歧的價值觀無法進行調和；申言之，選址條例僅反應出技術考量的單一價值觀，但現實社會是多元價值觀並行的情況，因此選址條例的單一價值觀會與實際社會上其他價值觀發生衝突，使得選址條例無法順利的游刃於現實社會情境，無能解決選址問題。對於目前選址條例忽略價值觀衝突而造成的窘境，解決之道在於，政府須開闢民間與官方的意見交流空間，這個空間可以同時匯入現實社會各種多元的價值觀，供大眾一起討論彼此紛歧的想法理念。更重要的是，在這意見的交流空間中，政府必須適時地針對公民的提問與意見給與可接受的答覆。

這個條例裡面並沒有讓我們有不同價值觀去對話的地方 (G06, p. 83)

真正的專家是誰？他的立場？最好的方法就是正反兩方同時進入，對等，不然像昨天兩邊差別那麼大，一個有武器，一個沒有 (F19, p. 56)

要有審議性，就是要有對話.....如果政府真正願意把公民參與做到這樣子的話，那絕對不會是你說的，我們請一兩個代表來平行監測就可以，從立法，從這個法例一開始，擬草案是不是就有公民參與？.....你都已經決定了之後，才讓我來討論一下，才讓公民參與管理，這不叫做公民參與，所以我說這個法是非常低度的程序正義。(G06, p. 85)

正如與會公民所特別強調的，其實提供多元價值觀雙向對話的平台早在政策制定階段就應該開啟，而非如選址條例在政策執行遭受阻礙之後再回頭來檢討政策的制定。但亡羊補牢猶未晚也，趁現在處置場尚未動工之前，政府與民眾依然能透過審議的雙向溝通修正選址條例，並尋找大眾都可接受的適當場址，以避免再重蹈蘭嶼覆轍。

（三）意見具法律效力

最終處置場爭議由來已久，所以過去民眾已經給予政府相當多建議，某些問題當時政府也承諾將改善，但承諾與實際落實之間仍有差異；甚至僅是口頭上承諾，卻並沒具體改善行動。然而，在民意欠缺法律上實質之保障情況下，對於行政官僚此種敷衍民眾意見的作法，民眾也無可奈何。易言之，惟有在法律的保障下，方能迫使政府以積極之態度調和民眾與政府、民眾與民眾之間多元而紛歧之意見。因為這些社會上彼此衝突的價值主張倘若無適時地協調，僅是以欺騙、收買、抑制...等消極手段處理，那其終究會遭致更強烈的衝突反抗。

公民參與的幾個要素，第一個就是程序必須法制化.....如果今天我們公民審議要有效果，也必須法制化，否則我們講了半天，你說你的、我說我的，他回去之後照樣做他的決策，是沒有用的。（G06，p. 85）

總而言之，能力建立工具目的乃在於提升民眾之能力，以促成政策目標之達成；套用於選址個案上，選址條例運用資訊傳遞與回應民眾疑問提升民眾對於選址相關資訊的瞭解，以化解民眾對於處置設施的疑慮與鄰避情結，達成設立最終處置場之目標。然而，綜合與會公民之論述可得知，目前選址條例上所運用能力建立工具仍未達到民眾的期望，例如政府仍然未向大眾坦誠低放射性廢棄物的危

害風險，分歧衝突的多元價值觀之間仍欠缺雙向溝通討論的平台。更重要地，民意並未被賦予法律的保障，以致無法受到相關政府單位的尊重與妥善回應。在這些負面因素的作用之下，選址條例的運作依然無法消弭地方居民的鄰避情結。因此，政府當務之急是改善上述與會公民所提的缺失，加強能力建立工具，以符合大眾期望。

肆、 系統改變

系統改變(system-changing)，意指政府部門將公權力轉移至其他標的團體，以改變現有的制度和權力資源的分配情況(Elmore, 1987)。研究者根據此定義檢視與會公民提出的意見中哪些符合系統改變工具之概念，結果發現有三項意見與系統改變相類似，分別是一、賦予監督權，二、授予決策權，三、提高決策層級。其中僅關於授予決策權力的公投機制有被納入選址條例之中，另外賦予監督權與提高決策層級此兩者尚未被選址條例所運用。詳細分析如下所述。

一、賦予監督權

在選址條例規定，選址工作的主辦單位是經濟部，而主關機關則是原能會；申言之，選址工作主要是由經濟部委託台電執行，而原能會其下屬物管局則是負責監督台電的執行成效與確保最終處置場的選址過程符合放射性廢棄物的管理標準。表面上看似周延的制度設計，然而在台灣目前的社會脈絡下卻無法順利運作，也不符合民眾之期待。深究其原因，大略上可分別從兩個源頭釐清，一則是台電過往負面新聞在民眾的記憶中立下不良印象，以至現今民眾不信任台電的所作所為。另一則是原能會過往發展歷程帶給民眾錯誤認知，誤認為原能會是發展與支持核能的組織，但其實現今原能會的主要職責是監督核能相關設施之安全。因此，在民眾不信任台電與誤解原能會的情況下，原本制度設計之運作誠實難以讓當地居民卸下反抗的鄰避情結。黃懿慧(1994)便曾指出，受信任的機構，可

以降低民眾的疑慮；反之，則加重民眾的恐慌。民眾由於對機構的不信任，因而產生安全上的質疑，進而採取反對態度。為解決此僵局，與會公民建議政府應該在監督機制的設計上導入公民參與，藉由民間的環保組織和政府共同監督鄰避設施之運作。

最好就是民間成立監督單位，不然發生事情都是我們受害。(F09, p. 49)

如果台電可以先公開一些他們可以公開的資料的話，我覺得環保團體是可以監督他們的，那他們可以成為一個合作關係，這樣對這個議題比較有所幫助 (F20, p. 31)

如何進行監測？還有品管可不可以提出一個完整監測流程圖，讓民間、環保團體和執行機關參與監督工作 (F20, p. 57)

尤有甚者，有些與會公民更是主張藉由公正第三方來監督，並公佈監測資料，以獲取民眾之信賴與認同。因為長時間以來，環保組織與政府之間已形塑出某種緊張、甚至是對立關係，以致兩造所公佈之資訊皆難以使大眾信服。因此，與會公民提議引進公正第三方，期待第三方在無包袱的情況下提供客觀資料。

我都是想要知道精確的數據，那來源的話不要由單面的政府或台電提供，要讓民間來.....不要由原能會來公布，而是讓第三團體公布資料。(F11, p. 31)

我覺得台電的人給的數據都是美化過的，他有點斷章取義，所以我比較在乎第三者監督的問題，還有對當地民眾的保障。(F03, p. 51)

我先提一點，第三方驗證，我相信那些單位都有認證，不過想請政府單位再請其他有認證單位來對資料做驗證，我們會對資料更確信，這點我想我們可以去爭取，這是一個方法，我不能一拿到資料就說我不相信，然後就沒有解決方案了。(F17, p. 35)

在施工期間由第三方公正團體及環保團體是有依環境影響評估所提計畫做施工，這必須跟計畫一樣 (F17, p. 59)

有鑒於以往由政府單一力量來監督已無法取信於大眾，因此與會的原能會人員表示，目前原能會正在規劃民間的平行監測機制；申言之，政府藉由對有興趣參與監督之民眾進行相關知識的輔導與訓練，協助其跨越專業知識門檻，並籌組民間的監督團體，使民眾有能立自主監測鄰避設施之安全狀況。如此以來，便可解決民眾過往因不瞭解而產生的不信任問題。民眾便有能力判斷政府所提供的訊息是否正確。

我們也考慮到，光資訊透明，有時候沒辦法發生效果，因為它是單方面的動作，我們認為要參與，要由民眾來參與，所以現在原能會，我們物管局正在推動，希望建立所謂由民間來平行監測這個事情，那這個講起來很多，我們也希望熱心的朋友或是團體，主動來跟我聯絡，我們就會跟您聯絡，然後希望透過民間的平行監測，我們會去輔導，給你訓練，教你怎麼去做取樣，然後到最後成立民間的團體，自己去做環境輻射的監測，我想我們這樣做應該會對促進瞭解，給民眾瞭解真實的情況。(G01, p. 85)

我們希望來推動平行監測，這是什麼？就是說由民間自己來取樣、分析，然後來和我們的國家設定的輻射監測中心的結果來做比對，這個剛才有提到說方法正不正確？我們會提供相關的訓練來協助。(G01, p. 95)

二、授予決策權

當初在選址條例的立法過程中，究竟是否納入地方性公民投機制之問題在立

法院吵得沸沸揚揚，因為這涉及權利的讓與；易言之，原本決定在哪裡設址是經濟部的決策權力，如今在臺灣民主發展的浪潮下，決策權藉由地方性公投讓與給地方居民自行決定。然而，在「核廢何從」討論會上，並無與會者再對地方性公投的可行性提出質疑；反倒是，更進一步地討論公投在執行上應注意的許多細節規劃。

大家要去承擔，像這樣的問題應該是要去公投，也就是要讓公民共同討論、共同決定，而不是由少數幾個所謂的政府的代表，或是決策人員去決定，因為它是一個大家共同要去承擔的一個問題。(G04, p. 75)

確定納入公民投票機制後，緊接著需要一系列的配套措施以促進公民投票之結果是有意義的。在立法過程中，關於公投的配套措施鮮少被討論；縱使有人提議，但最終被採納的情況也是極少。然而，在「核廢何從」討論會上，這方面的議題卻是與會公民關注的焦點之一。研究者將其歸納出兩項主軸，一則是投票機制的設計，另一則是投票前的前置作業。

(一) 投票機制設計

投票結果是否具有意義或代表性？此問題涉及到投票制度之設計。以南韓的選址經驗為例，其啟用了「不在籍投票」機制，協助無法在投票當日返回戶籍地者執行投票之權利。與會公民也有提出此概念，因為倘若進行公投的建議候選場址位於原住民鄉鎮，則原住民往往為了謀生而離鄉背井外出工作，所以不在籍投票機制的規劃誠實對原住民之權利保障非常重要，同時也牽動公投結果。

除了上述不在籍投票機制之考量，另有與會公民提出將票值加權的想法。由於建議候選場址所在地之鄉鎮可能人口稀少，因此在等值一人一票的情況下進行以縣為範圍之公投，則投票結果恐對鄰避設施所在地居民不公平；所以主張對鄰

避設施所在之選票進行加權，以示公平。

一般選舉五六成投票率就算，但常常這些鄉鎮去操作，只要百分之十的人不要去投票，他就失敗的。他去策動、就會失敗了。所以題條例的辦法可能要做些修正...如果當地很希望這個設施，但他的票很少，比如一個鄉很歡迎，但到了市就把它否決掉了。怎麼樣讓當地的人，如果當地人有要求的話，應該把權重加深。(G08, p. 15)

(二) 投票前置作業

關於投票前的前置作業，其實這議題與前面所提的能力建立政策工具相關，因為同樣是涉及到資訊傳遞與溝通對話之問題。為了使公投結果能有意義，則投票者需在正負面資訊暢通，且有能力進行優缺折衝抉擇的情況下執行投票行為；否則，投票者恐容易受有心人士蠱惑與煽動而盲目投票，成為民粹下的犧牲者。因此，與會公民主張公投前應有些程序必須進行，例如聽證會、公聽會...等提供民眾、政府、台電等多方的對話溝通平台，以促進資訊公開，協助民眾瞭解選址議題。

那個聽證跟公聽會是在這個法裡面是相當程度被排除的，所以最後只剩下公投而已，但是只有公投，你前面需要過程，你的資訊不充分、不平等、不對等，對話不充分、不對等。(G06, p. 82)

三、提高決策層級

最後，關於政府的決策層級，與會公民是從較宏觀的視野檢視選址問題，認為選址問題之源頭為我國的能源政策，因為倘若國家仍持續運用核能作為供應能源之方式，那麼低放射性廢棄物數量也將繼續增加，導致民眾遭受低放射性廢棄

威脅之風險往上提升。因此部分與會公民呼籲政府不應把低放射性廢棄物問題與能源政策拆開各自規劃；反之，應提高決策層級，由政府從上位政策作統籌規劃。另一方面，與會公民質疑經濟部與原能會的職權是否有能力勝任監督之工作，尤其在往後中央政府組織改組之後，原能會在中央組織中的層級可能會下降，而選址條例的主辦和主管機關接歸屬經濟部，³⁴在如此情況下將更加深監督之困難。綜合上述理由，與會公民呼籲政府應提升選址政策的決策層級，並與能源政策共同規劃。

我有一個疑問，就是原能會現在有多大的權責，如果有一天它消失了或是併掉了，那這樣要有怎樣的單位才可以來管理，像是韓國是在總統府，那台灣是在行政院底下，那它能做多少事情？還是要不要讓它更高一點？（F05，p. 33）

.....第二點是國家層級，因為現在主管單位是經濟部，所以我覺得把它拉高是有必要性的，還有後端營運基金其實也是經濟部在負責，所以我是覺得把它拉高，跳脫經濟部的層級可能會比較周延（G07，p. 64）

³⁴ 原能會於 2011 年 1 月 28 日公佈「低放射性廢棄物最終處置設施場址設置條例修正草案總說明」，其中提及「因應政府組織改造明確相關權責」，指出「選址相關主管權責將移由經濟部接續辦理，以及合併主辦機關應辦事項，修正主管機關為經濟部。」
http://www.aec.gov.tw/www/upload/headline_file/201130134856.pdf

第二節 從排灣族反核廢聯盟焦點座談會分析選址條例爭議

從 1990 年代，台電開始進行最終處置場的選址作業，原住民生活地區在候選場址的名單中總是榜上有名，甚至在 2009 年時曾被列為建議候選場址，距離成為候選場址就只差通過地方性公投的臨門一腳。然而，原住民傳統文化與漢人文化之間存在差異，因此欠缺原住民傳統文化考量的選址條例是否適用於原住民生活地區不無疑問；申言之，部分立委在選址草案審查時即力陳應詳加考量原住民獨特的文化脈絡，可惜當時此建議並未被採納，也沒引起立委們的關注討論，所以 2006 年開始實施的選址條例並未特別去考量於原住民生活地區的適用性。遂後在 2010 年舉辦的「核廢何從」討論會，便有與會公民提出選址條例與原住民基本法之間互相衝突的質疑，而與會專家也尚未解釋清楚兩法律之間的關係。有鑑於此，研究者規劃於本章節中，藉由排灣族反核廢聯盟焦點座談會的討論內容去分析原住民對目前選址條例之看法。另外，在分析架構上，研究者仍承襲前兩節的作法，從強制規範、誘因、能力建立、系統改變此四個政策工具面向分析會議的討論內容，最後彙整出原住民對目前選址條例之質疑與建議改進之道。

壹、 強制規範

在強制規範工具方面，研究者主要關注焦點是選址條例第四條，關於選址準則之規範。此部分也是最為民眾所詬病侵犯原住民生活權利，因為在如此的選址準則篩選之下，除離島之外，多數潛在場址皆位於原住民生活地區。對於強制規範工具之缺失，以下研究者分別從：一、單一價值觀的選址準則，二、選擇性執行的法律規範，三、失當政策下的犧牲，者此三部分詳加論述如下：

一、 單一價值觀的選址準則

檢視選址條例第四條第一項所規範的選址準則，其中前三款主要是確保自然因素不會影響處置設施安全，第四、五款分別是處置設施場址不得位於高人口密

度之地區與依法不得開發之地區。³⁵訂定如此的選址準則引起許多爭議；有立委便針對前三款批評，指陳法律應該是保障人民的生命與財產，但該法條卻是在保護處置設施。³⁶另外，關於第四款人口密度爭議，「核廢何從」討論會上便有許多與會公民質疑政府既然宣稱可確保處置設施安全，但為何還需考慮人口密度問題，禁止其設立在高人口密度地區。最後，第五項所提「依法不得開發之地區」，也被民眾批評規範過於含混以致無法清楚交代選址準則與原住民基本法之間的矛盾問題。

無獨有偶，居住在人口低密度地區的原住民也從不一樣角度質疑選址準則的公平性，主張低放射性廢棄的處置應該依照用電比例分配；申言之，用電比例較高地區的民眾在其享受政策利益之餘，自然應自行承擔高比例的低放射性廢棄物，而非將這些政策負擔轉嫁給別人；反之，由用電比例極低的低人口密度地區民眾承擔全台灣百分之百的低放射性廢棄物，此作法實在是不合理也不公平。

台灣總人口兩千三百萬，臺東縣只有二十三萬，佔全台人口百分之一；一百個台灣人，只有一個台東人。台電自己的用電調查統計數據喔，全台灣的用電比例，臺東縣只佔百分之零點四五。零點四五，比人口比率還低喔，不到百分之一的一半喔。可是這個政府卻要把全國百之百的核廢料送到這裡來，請問我們將心比心啦，公平嗎？應該要照用電比例嘛，哪個縣是用電比例最高就放哪裡去啊。台東只佔零點四五叭，我們接受。其他得就看哪個縣市用最多就放哪裡，第一個是高雄市，第二個是台北市，請他們兩個市長出來跟大家承諾我們願意接受，願意分擔核廢料。(H6, p. 20)

由此顯示，選址條例尚未整合社會上各種多元分歧的意見，民眾對於選址準

³⁵ 選址條例第四條第一項：「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。」

³⁶ 孫委員國華：「……我們的精神就是『不要讓放射性廢棄物場址影響到老百姓生命財產的安全與環境』，但你們講的都是『避免影響設施的安全』！」資料來源：立法院公報第九十二卷第三十二期委員會紀錄。

則各自有各自的想法。因此，政府雖強制規範處置設施場址必須符合這些選址準則，然而由於民眾對選址準則的擬定充滿質疑，以致無法信服運用這些標準去篩選處置設施場址，遂使得選址政策處於窒礙難行之窘境。

二、選擇性執行的法律規範

除了上述所提及用電比例的考量之外，另一項受與會者詬病的是政府執行法律與政策具有不公正的選擇性；申言之，政府長期以來用山坡保育地等法規禁止當地居民從事土地開發的行為，使得力圖振興當地經濟的居民一再受挫，而無法改善貧困生活。然而，如今政府卻要在向來宣稱是山坡保育地禁止開發的地方設立具有輻射污染風險的處置場，政府這樣的舉動讓居民感到相當不公平。與會者質疑，政府是有意要刁難當地居民自力發展經濟之行為，以迫使居民接受設立處置場。

我原本跟朋友都講好了要設酒廠，然後要雇用在地的二十個員工，但政府說這是山坡保育地不能設酒廠，這明明就是平原啊！這裡什麼都不能開發！達仁鄉連這個平原都不能開發，那我們到底要怎麼存活下去？（H6，p. 23）

核廢料為什麼要來這裡開發？為什麼這裡可以來？但朋友要來開酒廠卻不能來？法律都把我们掐死了！他已經把你掐死了！然後就說「這裡有核廢料回饋金喔要不要？」你接受就放掉讓你活下去！把我們當什麼？（H6，p. 23）

三、失當政策下的犧牲者

不論是在立法院的選址草案審查會議上，或者是「核廢何從」討論會上，皆有與會者提起制定政策時須考量原住民文化與漢人文化之間的差異。在排灣族反核廢聯盟焦點座談會上，與會原住民更是娓娓道出其生活在錯誤政策下困苦生活。由於過往政策是以漢人的價值觀所制定，在漢人價值觀與原住民價值觀無法磨合

的情況下，失當的政策不但無法保障原住民的生活，反而迫使其生活每況愈下。

(一) 傳統生活方式遭破壞

原住民傳統上是狩獵民族，其食物的來源主要是藉由在山林中狩獵，而非如漢人一般仰賴農耕，因此山林是其獲取食物的來源。然而，在先後經過日本與國民政府統治之後，原始山林被收歸為國有，再加上現代政府對自然生態的保護政策，狩獵行為受到法律的禁止，使得原住民無法再自由進出山林覓食，甚至原本是狩獵的英雄，但在法律的不當規範下，其竟變成竊取國有財產的小偷。

原住民本來就是狩獵的民族，所以我們的傳統是以獵場來劃分。我們不是農業民族，我們是狩獵、採集、漁撈、農耕並行；我們的傳統領域是以獵場做劃分。(H6, p. 22)

就獵人來講，打獵就變成小偷。在傳統社會，獵人是英雄耶，但在法律下面他變成小偷！……這樣就要關要罰啊，一罰不少錢耶，一關不是一兩年耶。(H6, p. 22)

現在連鐵夾子都禁止使用了！你獵人要吃什麼？要拿什麼養孩子了？抓到會被罰。捕獸夾啦，你用的話會被抓去關啦！(H6, p. 25)

縱使政府允許原住民保有某部分的私人土地，然而這樣的作法依然無法保障原住民的生活。原因有二，一則是可供耕作的土地過於狹小，以致無法養活全家老小；另一則是，雖擁有大片山林土地，但這些土地在法律規範下不能狩獵、不能開墾、也不能向銀行貸款，所以對原住民生活的改善並無幫助。

土地私有制後，每個人土地又被限縮，限縮到無法養活一個家庭，無法靠以前農作的

方式來養活一個家庭，種種無力的國家政策和法令等於是慢慢把我們掐死、勒死，我們根本沒有生存空間。(H6, p. 22)

原住民若是要辦所謂的低收入戶，申請政府的補助，審查之後就發現你有好幾甲地，所謂的好幾甲地是山頂那些，不能耕作，而且沒有道路到那邊，你土地的市值超過幾百萬，這樣就沒辦法申請過，甚至我們拿這些土地拿去農會貸款，貸款二三十萬，政府也不准，你既然政府認定土地市值是三五百萬，那可以賣政府嗎？既然有這個公告價值，你賣給政府，政府又不要。(H1, p. 25)

從上述與會原住民的陳述可得知，由於政府制定政策時忽略考量原住民價值觀與地方脈絡，以致政策不但無法改善原住民生活，反而使其生活更加困苦。政府禁止原住民在山林中狩獵或自由運用山林資源，使其與山林之間的關係逐漸疏遠。然而，山林資源是原住民賴以維生的食物來源，政府失當的政策抹煞了原住民傳統覓食的方式，但卻又欠缺給予原住民適當的協助以適應新的生活環境，以致原住民難以向上求生。

原住民有一個問題，就是覓食的能力慢慢衰弱，除了靠祖先傳統在土地上覓食的能力慢慢衰弱，靠文明覓食的能力也沒有適時地建立起來；意思是傳統快要保不住了，然後又跟不上文明的腳步，現在我們的處境就是處於很矛盾、很掙扎的。(H6, p. 25)

原住民會那麼沒有發展，那麼貧窮，都是有歷史因素的。不瞭解的人都會說我們懶惰，但是沒想過起頭就不平等了，資源就不平等了，資源都被掠奪一空了，怎麼說我們懶惰咧？因為沒有給我機會啊！（H6, p. 22）

（二）改進之道—尊重原住民文化脈絡

為化解目前失當政策對原住民的傷害，與會者建議應該歸還原屬於原住民賴

以生活的山林土地，讓部分跟不上現代科技文明的原住民能至少還能仰賴傳統生活方式謀生。然而，在選址個案中，處置場的設立是對原住民山林土地的進一步破壞。處置場進駐後，居民不能再自由地進出山林，一切皆籠罩在禁區管制與輻射威脅當中。與會者不相信政府承諾處置場將會帶來就業機會與地區發展之說詞，因為這是以漢人價值觀思考原住民問題的錯誤判斷；反之，將迫使更多原住民離鄉背井到城市工作，人口的流失牽動了文化的消逝，也造成的更多的政策犧牲者。

應該要先歸還我們的傳統領域啦，讓我們重新找回祖先以前跟土地親密連結的關係，為什麼以前的老人家沒有那麼多文憑卻可以在土地上自給自足？那是因為我們有土地所有權、土地自主權。但此刻我們的土地都被政權霸佔了，美好肥沃都被霸佔了，只剩下這些懸崖峭壁分給我們做保留地，又限制我們使用的方法。真的我們很難靠祖傳的智慧生活下去，當我們想要靠祖先的方法生活下去的時候，卻被這個國家的法律視為不良分子一樣地對待。那我們又想要追求現代文明科技作法的時候，去求建設發展，又受限到法令的限制，土地不能這樣用，不能那樣用。那這樣土地好像只能放核廢料，是不是？政府的意思好像就是這樣嗎？你們的土地都不能作別的用途，只能放核廢料。(H6, p. 24)

經由原住民的親口陳述，印證欠缺考量原住民脈絡的政策，其不但無法有效達成政策目標，更迫害了原住民的傳統生活方式，甚至是生存權利。有鑒於此，制定政策過程中，針對原住民文化脈絡作特別的考量實有其必要性，盡量避免用漢人價值觀去思考原住民問題。

應該這個法令要看地方啦！要針對地方啦！可以針對台東市的漢人啦！.....我們實在是難以遵守。他們用罵的說你們原住民最不守法，真的沒有考慮到當地的脈絡啦！(H1, p. 26)

貳、 誘因

在誘因工具方面，研究者於本章節中主要聚焦於選址條例第十二條，關於回饋金機制之設計。回饋金涉及到金錢的概念，然而原住民文化與漢人文化對於金錢價值的認知有差異，因此誘因工具以回饋金作為手段是否適用於原住民生活地區不無疑問。再加上部分立委於選址草案審查時便批評回饋金的規劃過於模糊粗糙，且「核廢何從」討論會上的公民也擔心不健全的回饋金機制將造成地方社會的混亂，如此論述皆意指目前回饋金的機制尚不夠周延。因此，以下研究者將從與會者對回饋金之論述歸納出三個面向去討論原住民地區的回饋金問題，分別是一、回饋金之用意，二、回饋金之影響，三、對回饋機制之建議，詳述如下。

一、回饋金之用意

「核廢何從」討論會的與會專家曾表示，回饋金之用意在於確保當地能夠繁榮發展。³⁷然而，當地居民認為政府長期以來始終不重視他們，因此對於政府所宣稱處置場的建設與回饋金將可促進當地經濟繁榮發展之說詞並不願採信，反倒覺得處置場是大家避之唯恐不及所以才會淪落設置在當地。申言之，就算政府一直不願鬆口承認是因為低放射性廢棄物會對人體產生危害所以發放回饋金，但居民仍清楚知道其是有害之物。

如果說這東西沒有毒，回饋金撥多了點，你今天核能發電廠為什麼不就地處理呢？何必弄到這邊呢？如果是沒毒的話，就原地點處理就好了啊！你既然有這麼多回饋金，你說北部的人會讓給我們東部嗎？這是不可能的事情！所以這是別人不要的東西才來這邊。...如果沒毒，就地在發電廠處理就好了啊！放在蘭嶼好好的就好了啊！幹嘛遷回來？為什麼蘭嶼那麼一點點他們就堅決反對？何況把這些東西拿到本島來，對不對？由此可見，這個東西就是別人不要的、人家害怕的東西嘛！（H8，p. 6）

³⁷ G02：「它（回饋金）已經經過立法程序，經過朝野的討論後，已經訂在法律裡面……它的著眼點是希望一個國家能夠確保這個地區可以共榮共存。」。資料來源：核廢何從討論會紀錄。

與會者認為，政府掌握當地居民生活貧苦此把柄，便用回饋金作為設立處置場的議價籌碼，用利誘、疏通...等手段迫使居民接受有毒物質。縱使有些居民心知肚明設立處置場是會對健康造成危害，但由於生活困苦，所以很難抵擋回饋金的誘惑。另外，也有與會者覺得政府這樣的作法相當不道德，彷彿就像黑道大哥以毒品餵養小弟，一方面引誘居民逐漸養成對回饋金之依賴，另一方面也散播處置場不會影響居民健康與生活的不實資訊控制族人思想。

用錢來疏通我們，我們這邊老百姓貧苦.....用這種金錢的做法誘惑、軟化這些人心靈，其實這些人心裡都會怕怕的。(H8, p. 6)

黑社會大哥怎麼養小弟的，現在台電到各部落就是在給我們賄絡、餵毒品，就是在奴化族人的思想，慢慢給你餵毒，控制你的思想。(H6, p. 17)

二、回饋金之影響

與會者憂心回饋金將會為當地延伸出更多的負面問題，因為縱使目前回饋金尚未發放，但就眼前台電於台東縣鼓吹支持設立處置場的補助行為觀察，其已造成地方的紛爭。有鑑於如此的負面影響，讓與會者質疑台電僅是利用金錢賄絡地方居民，但卻不負責任地為事先妥善評估考量這些回饋金將會對當地造成什麼樣的影響，便貿然地發放回饋金；易言之，經濟部與台電草率規劃回饋金機制的作法，致使與會者憂心回饋金會陷地方社會於更多紛爭之中。

台電現在是用金錢收買每一個地方、每一個部落。比如社區辦活動，台電補助多少錢；只要辦活動，台電就給你多少錢，收買我們居民的心。其實你們綜合這邊的討論結果就知道，台電這些傷害、這些害處，他根本也搞不清楚；傷害有多大他根本也不知道，更遑論是回饋金的問題。(H1, p. 8)

台電除了沒告知居民回饋金可能造成的正負面影響之外，其也沒讓所有居民都瞭解回饋金的運用方式。如此，居民可能在對回饋金有錯誤認知的情況之下，而於思考支持或反對處置場時作出錯誤之抉擇。例如，南田村居民便曾誤認回饋金是發放給個人。

他們是異想天開，以為回饋金是給個人，自己可以得到多少錢，還傳說一家算人口數，一口多少錢；還說舊的房子就不住，賣一賣離開這個地方。有居民是這樣想的，有這種想法，但其實是他們真的不瞭解。(H1, p. 12)

其實，類似這樣的誤解過去就曾有跡可循，例如 1997 年時，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（湯京平，2009）。有此前車之鑑，經濟部更應謹慎的規劃回饋金機制，同時與能力建立工具輔助搭配，利用資訊傳遞協助民眾瞭解回饋金使用的對象、項目與方法。

三、對回饋金機制之建議

綜上所述，有鑑於政府規劃回饋金態度的草率與不健全回饋金制度對地方之傷害，因此與會者提出許多回饋金機制的改善建議。研究者將此些建議彙整如下三點：（一）刪除回饋金機制，（二）適當的補助對象，（三）由補助對象自行規劃回饋金，詳述如下。

首先，擔心居民在貧苦的生活下，金錢誘惑將會混淆其關注處置設施安全性之焦點，所以與會者主張在選址過程中應避談回饋金，隔絕回饋金對貧苦居民之誘惑。另一方面，拒絕討論回饋金議題，此也象徵居民堅定反對設立處置場之決

心。因為與會者認為討論回饋金等於是表示尚有妥協空間，所以其以拒談回饋金之作法，表達堅決反對設立處置場之訴求；易言之，解決回饋金爭議問題在與會者看來，最好的方法就是直接刪除回饋金機制，一切回歸本質單純地討論當地設立處置場的適當與否，等確立場址地點之後再來規劃回饋金。

就不得以的話才講到回饋金，我們現在堅決反對，我們現在不談回饋金。到時候政府用行政命令、用政治性行政命令強制的話，那我們就沒辦法了……將來若是政府堅持一定要做……到時候回饋金對地方的福利才會浮上來。若你今天就談這個，不就代表我們今天就投降了，我們是堅決反對就對了。(H8, p. 7)

接著，等到場址的地點確立之後，與會者主張回饋金應該專給處置場址所在地之居民，而非連距離處置場遙遠的地區也可以領回饋金；換言之，回饋金的發放範圍應該要符合處置場的風險影響範圍，不受處置場風險影響者沒理由可以拿回饋金。其實，這問題牽涉到處置場的風險範圍涵蓋區域，由於政府目前並無明確地劃分出處置場的風險影響範圍，再加上台東縣造型狹長的行政區劃分，使得位於最南邊的建議候選場址所在地達仁鄉南田村距離最北邊的長濱鄉將近 150 公里，因此便讓達仁鄉居民質疑北方地區的受害程度，所以主張其不應領回饋金。

台東縣那麼大……我們住在安朔、達仁、南田這一帶，包括大武鄉，我們這個地區前後沒有十公里，你的經費給我們台東縣政府；我聽到說拿五十萬，給我們達仁鄉公所三十萬。我說他們有甚麼資格？受害的是我們，台東縣政府拿甚麼？台東市距離到這裡已經有五十公里啦！（H7, p. 1）

我就是再問，你們縣政府拿這個錢是甚麼意思？你們公投成功了，你們在那邊會受到什麼傷害嗎？……為什麼台東縣要向達仁鄉來分錢？這是什麼意思？（H7, p. 1）

最後，除了上述規範回饋金的適用對象僅限於受處置場風險影響地區之外，也主張不應由鄉公所領回饋金並作統籌規劃，因為回饋金恐怕會至被地方首長中飽私囊，而無法妥善地運用回饋金照顧居民。本文於上一節中曾提及，目前地方政府回饋金的規劃是由地方首長與民意代表等少數決策，因此在缺乏健全回饋金制度情況下，回饋金之運用恐怕與民眾的期待有落差。³⁸因此回饋金的規劃仍須有適當的配套措施，以將居民期望納入共同考量。

政府強制要核廢料在這裡做，那錢要給我們南田、森永、安朔、南興、大武最起碼照顧。這是沒有超過十公里的地方，你要照顧這邊，而不是放在鄉公所。……鄉長一個一個來，錢一個一個放，乾脆都放你們口袋就好了啊，不需要放在我們老百姓那邊。
(H7, p. 1)

除了選址條例法定上的誘因，尚有其他間接的誘因。例如：政府為說服居民接受處置設施，除在選址條例規定給予回饋金之外，也於法條之外構築一幅繁榮當地經濟的願景藍圖吸引當地居民接受處置場，宣稱處置場的興建過程便可為當地帶來許多工作機會，並且會專門為當地居民保留部分職缺。然而，這樣的承諾卻遭致居民的懷疑，尤其這是法條之外的承諾，因此並無受到法律保障。

不可能啦！很難啦！你們到現在還不瞭解，現在大致上都機械化，所以不可能多請幾個員工啦！我跟政府做過中央山脈的工程，我們都是做苦工的人啦！現在放核廢料的東西幾乎都機械化，是能僱用幾個人？那都是騙人的啦！而且沒有讀書怎麼可能會進

³⁸ 經濟部於 2011 年新修正「核能發電後端營運基金放射性廢棄物貯存回饋要點」作為規範準則，其中第六條載明回饋金之運用範圍：「接受回饋之直轄市、縣政府及鄉（鎮、區）公所，其回饋金之收支應透過各該政府之預、決算辦理，其運用範圍如下：（一）地方公共建設之規劃、興建、維修與營運。（二）各該直轄市、縣及鄉（鎮、區）居民配合節能減碳措施補助事項。（三）其他經預算程序核可辦理有利於興建放射性廢棄物貯存設施之事項。」回饋金除用於電費補助之外，其他多用於公共建設。這樣的回饋金規劃實與民眾的期望有落差。

去工作啊！你說要靠勞力，那也是靠不到我們啊！工程外包也都是有班底、有組織啊！我們什麼都沒有，也沒有重機械，連掃廁所的清潔工機會也沒有啦！（H4，p. 13）

而且到現在為止，他們沒有確切的數字出來，出缺什麼都沒有數字，沒有白紙黑字，沒有任何的保證。（H1，p. 13）

參、 能力建立

誠如前一、二節於「能力建立」段落中所提及，選址條例為促進民眾瞭解選址議題和於公投時可有能力作抉擇判斷，所以運用某些能力建立工具，例如傳遞資訊與回應民眾意見等手段協助民眾瞭解選址的標準、選址的程序、選址的進度...等。然而，從焦點座談會可窺見到，選址政策的規劃與實際落實之間有落差，例如建議候選場址地區的居民依然不清楚選址的程序。研究者為了有系統性地瞭解能力建立工具在原住民地區適用上的問題，以下將試從三方面探究實際與理想上的落差，分別為一、居民對選址問題的疑慮，二、當地目前缺乏溝通管道，三、目前台電作法的缺失。最後，再彙整出居民的建議訴求。

一、居民對選址問題的疑慮

選址條例分別於第 7 條、第 8 條與第 10 條規劃對民眾傳遞資訊與回應民眾意見，立委也在審查選址草案時要求經營者於選址過程中要加強與地方居民的宣導。³⁹然而，焦點座談會的討論內容卻顯示與會者或地方居民仍對選址議題有許多的質疑，甚至是誤解。以下研究者彙整與會者所提出的三個選址疑慮問題，分別為（一）擔心處置場無限地擴大，（二）毫不知情經營者如何作業，（三）部分居民誤解選址規則，詳述如下。

（一）擔心處置場無限地擴大

³⁹ 鄭委員運鵬：……本席建議，在公眾溝通及公眾關係的作業上，加強對地方無法取得網路的民眾進行宣導……。資料來源：立法院第 6 屆第 3 會期科技及資訊、經濟及能源兩委員會第 1 次聯席會議紀錄。

由於處置場就像是一座垃圾掩埋場，特別的是這些垃圾是具有輻射，但同樣地，跟一般垃圾相同，垃圾只有進沒有出。因此，居民便擔心這座具有輻射的垃圾場會不會接收越來越多垃圾之後便繼續往外擴展，以致失控侵犯到周遭居民的生活。

核電廠跟核廢料，核電廠年限到的話，它就會淘汰，但核廢料是一種東西它會越來越大越，今天是一甲，明年是兩甲，只有進，沒有出；核電廠時間到會關，但是核廢料不是，它是幾百甲的。我們想到這個就是擔心，像在這邊可能它會影響大家的生活。

(H8, p. 8)

關於處置場究竟需多大的土地面積，此問題立委也曾質詢過，顯示不論立委或民眾皆會有許多同樣的疑慮。然而不同的是，立委可依職權迫使行政官僚回答，但當地居民的疑問卻求助無門。

(二) 毫不知情經營者如何作業

除了對處置場設施本身的質疑之外，居民也質疑場址的篩選過程，其並不曉得政府為何會選擇在此地設立處置場，也不明白篩選過程中的選址準則為何，甚至連要如何公投也搞不清楚。由此顯示，能力建立工具實際上並沒發揮效用，因為與會者仍然對選址的作業過程充滿疑問，無法瞭解自己的家園是基於什麼理由或篩選標準而被列為建議候選場址。

我也曾經待過南田，擔任部落的村里幹事，我也在公部門上班，但當時台電是怎麼民意訪談調查？這些我不太清楚，包括怎麼作業，我們自己也是一問三不知。至於南田那邊的居民……為什麼要設立低放射性處置場他們也不知道；他們說，台電就是一直灌輸他們回饋金、甚至可以開發地方、到時候這些核廢料場有工作機會以部落居民為優先...等，但公投他們也搞不清楚。(H1, p. 8)

從來沒有參與過，怎麼選址？怎麼選到這裡？當初有牡丹、達仁、南田、花蓮，到最後剩三個地方，到最後怎麼會在這達仁南田這個場址我們就不得而知了？(H1, p. 12)

(三) 部分居民誤解選址規則

與會者對於選址問題的疑慮，除了擔心處置場無限地擴大與毫不知情經營者如何作業之外，更令與會者憂心的是民眾對選址規則的誤解。例如對於回饋金的運用方式，部分居民便誤解回饋金是發放給個人，但事實上回饋金除部分補助居民電費之外，其他皆用於興建公共設施，或有利於鄰避設施興建之事項，並非是發放給個人。然而，這樣的誤解便可能影響選址的結果；易言之，居民可能在誤以為高額回饋金是發放給個人的情況下，轉而同意興建處置場。由此顯示，在選址個案上，能力建立工具並未能確保資訊正確地傳遞給標的團體。而這正是與會者所憂心，因為他們擔心部分居民在對選址議題有所誤解的情下，貿然作出支持或反對處置場的錯誤抉擇。

他們是異想天開，以為回饋金是給個人，自己可以得到多少錢，還傳說一家算人口數，一口多少錢；還說舊的房子就不住，賣一賣離開這個地方。有居民是這樣想的，有這種想法，但其實是他們真的不瞭解。(H1, p. 12)

二、當地目前缺乏溝通管道

能力建立工具除了單向的提供資訊，更重要地是藉由溝通解答民眾疑問。然而，部落中除了台電所舉辦的說明會之外，似乎沒有其他溝通的平台。更令人憂心地，選址議題在當地居民之間似乎是一個禁忌的話題；由於選址議題的敏感性與爭議性，再加上居民彼此間想法的差異，使得居民並不會在公開場合談論選址議題，以避免破壞人際和諧。原本，部落會議是提供部落族人商討部落事務之溝通平台，但在選址議題上卻無法發揮效用，居民避免在部落會議上討論選址議題。

由此顯現出，縱使選址問題將劇烈與深遠地對當地造成影響，然而卻無法在部落會議上進行討論，如此實在是非常弔詭之現象。

村民會議.....沒有討論到核廢料啦，討論到其他的；討論建設，什麼壞掉了。我們都是像座談會那樣，大家來討論.....但我們沒有討論核廢料。(H7, p. 3)

我們就是偶遇碰面，或者是閒談交換意見，沒有所謂大家集中一起針對這個議題討論開會。(H1, p. 9)

深究其原因，選址議題在當地已受到操弄，部落會議的議程已受到控制，任何不利處置場設立的議題並不會在會議上討論。此實際現象與選址條例所寓意之精神有明顯落差，選址條例目的在於藉由公開、公正的情況下，遴選出大家都可接受的場址。然而，就目前達仁鄉的情況看來，縱使是與選址議題最切身相關的當地居民，其彼此間討論溝通的機制或平台仍已受到剝奪，更遑論居民與政府之間的溝通討論。

政令宣導啦，我們都沒辦法講話，甚至連部落議會都在幫他們政令宣導了。部落議會就是讓部落族人發聲的管道，有交流的機會，但他現在變成上對下，用殖民統治的作法。(H6, p. 17)

三、目前台電作法的缺失

選址條例第六條規定，選址作業者應負責執行選址過程的公眾溝通，所以目前關於選址過程中的傳遞資訊與回應民眾意見等工作，實際上主要是由台電在負責執行。然而，經由前面論述可知，地方居民仍然對選址議題充滿許多質疑與不瞭解，也指陳目前地方缺乏可交流不同意見的管道與平台，顯現出與會者並不滿

意台電執行公眾溝通的成效。以下研究者根據與會原住民的陳述，歸納出下面兩項台電執行公眾溝通工作時的缺失，分別為（一）忽略傾聽民眾的心聲，與（二）自吹自擂處置場優點，詳述如下。

（一）忽略傾聽民眾的心聲

除了上述提及選址議題在達仁鄉受到控制操弄之外，再深究資訊傳遞受阻的其他原因，居民另指出台電向來只重視地方菁英，而忽略平民百姓。甚至，當反對民眾群起抗議找上台電，要求台電說明清楚為何選在當地設場，卻被拒於千里之外，而無法獲得溝通陳情之機會；申言之，關於選址議題在地方的溝通討論，僅限於地方菁英與台電之間，⁴⁰當地方菁英與台電之間達成協議之後，其便宣稱多數地方民眾皆支持處置場的進駐，然而事實上地方菁英的意見並無法全然反應民眾之意見。

台電每一次來，就找村長、找鄉長、找議員、找大尾的；老百姓他不看在眼裡。（H7，p. 3）

南田部落，放核廢料的地方，我們會在這邊集結，但是人家不理我們……不要說動不動台電就去找鄉長、找縣長……他們都不接納、不讓我們進去。（H7，p. 11）

總而言之，在台電忽略基層民眾的聲音和欠缺與反對居民互動的情況下，一方面台電無法真正消弭民眾對於處置設施的鄰避情結；另一方面，反對居民也無法瞭解政府在當地設處置場之理由。

（二）自吹自擂處置場優點

⁴⁰ 此處所提地方菁英，意指南田村長、達仁鄉長、台東縣議員與縣府相關單位主管。

最受與會者詬病的問題，在於選址過程中僅只有台電單方面宣傳設立處置場之好處，其挾帶豐沛資源大勢壓境般地於整個台東縣進行鼓吹支持設立處置場，然而達仁鄉在地持反對意見的原住民卻無相當的資源和發聲管道與台電相抗衡；如此結果，顯現台東縣的選址議題相關活動大多是由台電所舉辦，且一面倒皆是宣傳設立處置場之好處，缺乏其他多元觀點的意見聲音。然而，處置場的設立將伴隨輻射風險的產生，其關係到附近周遭居民的生活與健康，所以許多民眾所期待的，是希望政府與台電能提供更多資訊告知處置場將帶來的負面問題與因應配套措施，而非僅限於目前台電所釋放出的正面資訊。

反核就是要宣導核廢料對人體對地方的害處，這個宣導不夠。現在電力公司就是宣導核廢料沒有害處。回饋金多，當然大家會喜歡。但問題就是說要怎麼宣導呢？(H8, p. 9)

我們政府現在沒有反核的說明會，只有台電說明它的好處而已啦，我們都只能被恐嚇啦。(H2, p. 14)

我們原民會也沒有在協助我們反核的資訊，比如說核廢料的影響。不要說是叫我們反核，但應該要跟我們說，要跟我們宣導，說核廢料對我們怎樣。(H6, p. 17)

關於上述現象，突顯了意見倡導的公平性問題。與會者表示，因為台電擁有豐沛的經費與資源供其大肆宣傳處置場好處，然而反對團體卻無相當的資源與發聲管道向大眾說明其反對核廢的理由與低放射性廢棄物對人體的威脅。如此情況下，便會有民眾聽信台電的片面說法，而誤解反對團體的反對是忽視公共利益，出於自利與情緒性的鄰避情結。

政府應該要有公平的宣導方式，不然都是幫助台電去講他們的好處，都是政府在講啊，用行政命令強制我們在這！（H6，p. 17）

四、反核廢者的訴求與建議

經由上述分析，可得之目前政府或台電在運用能力建立工具時，實際作法與原本選址條例標明公開和公正的理念有些落差，其尚未徹底地讓每位居民真正瞭解選址議題，也並未讓反對社群有公平的機會與資源去倡導他們的反對理由。所幸，亡羊補牢猶未晚也，當與會者在指陳政府或台電的所作所為缺失，同時其也提出許多建議改善之道，希冀能扭轉目前資訊傳遞受阻礙或不公平現象。以下研究者歸納與會者之建議為兩方向，一則為協助反對者倡導反核廢理念，另一則為獨立公正第三方主持討論會。

（一）協助反對者倡導反核廢理念

因此反對團體主張，在選址的過程中，政府應給予支持與反對雙方相同的資源宣傳其各自理念，以平衡各種不同意見的發聲機會。否則，僅只有台電單方避重就輕地宣傳處置場優點，卻忽略告知民眾處置場優點背後所同時伴隨而來的負面影響，這樣的作法不但沒有盡到告知的義務，對不同訴求的民眾來說也是相當不公平。其實，反對團體訴求的是一個可以公開討論的平台，改善過往只有台電唱獨角戲的現象，轉變成讓支持與反對的雙方皆能在公開活動上倡導各自的想法主張，讓民眾能聽到更多元的聲音與不同的思考面向，幫助民眾在公投抉擇時有能力作更周詳的考量。如此，公投後的結果，也較能為反對社群民眾所接受。

我們就是把訊息跟老百姓講比較薄弱，如果像台電那樣比較有組織去宣導給老百姓瞭解核廢料的害處，這樣老百姓才知道核廢料對人體、對地方的害處，才會怕。今天就是說，台電比較強勢一直宣導他的好處，因為他們是政府機關，經濟部叫他們去做的，所以他們有經費。但反對者沒有經費，都是自發的，都是靠自己的……我們辦一個聯盟要去反核，但我們沒有經費，不像台電會贊助錢，我們沒有經濟能力，就是小蝦米

對抗大鯨魚。(H7, p. 10)

希望我們可以介入，資源跟機會分配給我們.....以同樣的，台電可以講好處，但是我們反核的立場一樣，公部門應該也要給資源給我們，我們可以請學者專家來說明，兩方面來說明。(H6, p. 14)

贊成跟反對的人就各自辦說明會，這樣就是可以讓部落形成意見。如果有這樣的資源，也會去組成這樣的說明會，像台電那樣組織遊說團隊，去各鄉！去各鎮！.....反核跟擁核，我們有我們的想法，他們有他們的想法，大家都在一個場合把話講清楚。不能說台電都是找鄉長或縣長去國外、去旅行、去花錢啊，然後跟大家洗腦，政府跟大家洗腦。我覺得要公平公正大家來.....。(H1, p. 14)

(二) 獨立公正第三方主持討論會

為了改善長期以來總是只由台電單方面宣傳設置處置設施好處的情況，與會者建議政府應該給予反對者適當的資源，讓正反雙方的論述皆可同等地獲得大眾關注。除此之外，與會者也有鑑於台電與反對者之間已經演變成對立的狀態，單方所舉辦的說明會皆難以取信於彼此或大眾，因此提出藉由獨立公正第三方來主持說明會之建議。在此會議上，由公正第三方平衡地邀請台電代表與反對方代表一同出席，讓兩種分歧的主張可同時呈現在大眾面前。如此方可避免過往說明會嚴重傾向任何一方之現象，且於公投前夕，大眾也可在同時接收到兩方說詞、思考更周詳後作出較適當的抉擇判斷。

說明會應該要改成正反兩面的意見要同時並列，不要只有在講核廢料的回饋金有多好有多好。希望政府在辦說明會的時候，請不要只由台電來承辦，應該邀請公正的第三個單位、公正的第三者來承辦，讓政府的、兩面的意見在公開的場合暢所欲言。甚至舉辦公開的辯論會，我們都很歡迎.....。(H6, p. 17)

另外，關於誰適合擔任獨立公正第三方的人選？與會者表示學術單位與媒體此兩者皆是其心目中理想的對象。然而，與會者也特別補充強調須留意上述兩者之傾向，若有明顯偏向支持或反對任何一方者，則不符合公正第三方之人選，以避免爭議。

我們能講，大家互相很祥和的去瞭解，例如學術單位或媒體，像是公視……但有些媒體也是要看啊，有的會偏喔，要找公正的媒體。(H8, p. 18)

肆、 系統改變

在系統改變工具方面，與會原住民主要著墨的焦點在於公投的範圍。由於目前地方性公投的規劃是以行政區劃分為公投範圍，以建議候選場址所在地縣(市)辦理地方性公民投票；易言之，以建議候選場址台東縣達仁鄉為例，其公投的範圍就是台東縣。但這樣公投範圍卻與處置場的風險涵蓋範圍不同，因此與會原住民便質疑這樣的地方性公投規劃不夠周延，公投結果難以讓人信服。尤其台東縣的行政區劃成長條形，最南與最北相差 170 公里，而處置場預計興建在最南端與屏東縣交接的南田鄉。在此情況下，遠在 150 公里外的台東縣長濱鄉具有公投民認為這樣的公投範圍非常不公平，呼籲政府應該改以處置場的風險涵蓋範圍作為規劃公投範圍的參考基準，例如以處置場周遭方圓 30、50 或數公里內為公投範圍，如此才能確保所有潛在受風險影響者皆能藉由公投表達自己的意見。

原訂他的選址條例公投區域是以行政單位，就是縣，是以縣為單位辦理公投……把公投範圍又縮小到達仁鄉的話，不公平的問題還是存在，這種做法是非常不專業、非常粗糙……不管是全縣或全鄉都不合公平正義，因為真正要符合公平正義，你要算距離，所以真正的公投區域，應該是以核廢料儲存場為圓心，半徑五十公里，這五十公里範圍裡面所有的村落才可納入公投的範圍。因為公投法有很大的缺失……你核廢場設在南田，但是遠在一百五十里的成功或關山還有投票權，可以決定你的生死、你的生命，這公平嗎？但近在十公里以內，牡丹和獅子鄉的族人卻沒有權利決定他們自己的未

來.....跨縣市的部分，屏東縣族人就沒有權利決定，我們的認為是以核廢料貯存場為圓心，讓所有影響範圍內的人來決定。(H6, p. 16)

政府還要這樣辦公投，那就永遠就不要蓋了啦，因為連帶周遭鄉鎮的人也可以公投這樣不合理。我現在講不好聽的話，就算是核三廠爆炸，不會波及到成功、關山、富里那邊，那邊距離核三廠有一兩百公里遠了。他們投票時不會考慮到我們的死活啊，所以我講公投就是幾公里的人來處理就好了。(H7, p. 1)

為確保公投結果能使大眾心悅誠服，除了考量公投範圍必須符合風險範圍之外，與會原住民仍主張須健全規劃公投前的許多配套措施，這些配套措施正如前段能力建立工具部分所提及的，須給予正確與詳盡的選址相關資訊，以協助民眾在公投時可有能力獨立作抉擇判斷，而不會受有心人士的煽動影響。另一方面，也須給持反對意見者足夠的資源，以宣傳其反對的主張訴求；否則，僅只有台電單方片面的宣傳處置場設置好處，而絕口不提負面影響。如此的資訊宣傳也同樣會影響公投結果，有失公平。

以現在這個狀況，第一資訊不對等，第二權力不對等，第三資源不對等，這三個不對等情形下，誰能相信公投是符合公平正義的。公投在政府運作下，開票出來的結果真的是符合公平的嗎？因為他們現在無所不用其極，用國家所有的資源傾全力在壓制我們、壓榨我們，我們根本連反抗的力量都沒有的時候，這個公投投下去會是怎麼樣的結果，答案不用去想！(H6, p. 16)

第三節 從中央政府、全國與地方民眾三層次比較分析

為更突顯中央政府、全國民眾與地方居民此三種不同層次社群對於選址條例的期望差異，研究者規劃於本章節綜合上述三筆次級資料之分析，並以表格的方式同時呈現出此三種社群（包含四種利害關係人）的衝突與爭議之意見。

壹、 強制規範

在強制規範政策工具的運用上，本研究主要聚焦於選址條例第四條關於選址準則之設計，因為此部分不論是在立法院的審查過程或者在「核廢何從」公民討論會上皆引起與會者的關注討論。

回顧當初立法院審查該法條時，立委便批評以「低放射性廢棄物最終處置設施場址，應符合地質、水文、生態、資源、文化資產保護及低人口密度等要求；其準則，由主管機關定之。」這樣的草擬法條過於粗糙，恐藉法律之名而強制執行，因此要求行政官僚應再具體地規範選址準則。最後，行政官僚引用IAEA的規範重新訂定選址準則。⁴¹然而在此修正過程中，該法條仍被立委批評僅單純引用外國資料，而無針對台灣的獨特環境脈絡作考量。綜合上述兩項立委所批評選址草案之缺失，皆顯示出行政官僚無法妥善擬訂選址準則，以致往後在政策執行過程中遭受民眾質疑選址準則有失偏頗。

若將立委和與會公民所提出的質疑相互對照，顯現出兩者具有前後的因果關係；申言之，由於行政官僚於選址條例中並無周延地規定選址準則，準則皆是由主管機關會商相關機關定之，授予自己過大的行政裁量空間，以致所制定出的選

⁴¹ 在立委要求下，原能會重新將選址準則修改為：「低放射性廢棄物最終處置設施場址，應符合下列規定：一、避免位於活動斷層及其他足以影響處置設施安全之地區。二、避免位於地質化學條件不利於有效抑制放射性核種污染擴散，並可能危及處置設施之地區。三、避免位於地表水文條件及地下水文條件可能危及處置設施之地區。四、避免位於已知地質或水文條件複雜，無法確實評估之地區。五、避免位於已知或經政府公告之生態保護區。六、避免位於已知重要天然資源或經政府公告為國家資源之地區。七、避免位於已知或經政府公告之史蹟保護區。八、避免位於高人口密度及具開發潛力之地區。」

址準則模糊不清，使民眾無法充分瞭解選址的標準究竟為何。另一方面，選址準則的設計是引自於外國資料，且偏向於技術層面，卻忽略此準則適用於台灣獨特環境脈絡的可行性，導致存在於台灣社會的多元價值無法在選址過程中納入考量，進而使在政策執行過程中引發更多的爭端。

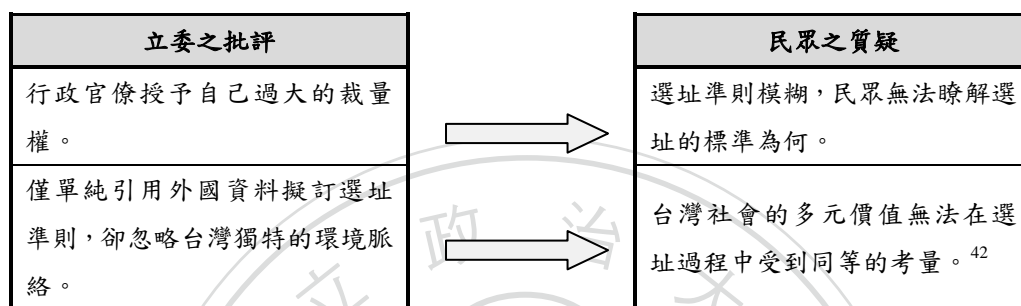


圖 5-2 立委和與會公民針對選址準則缺失所提出的質疑對照圖

綜上所述，可知立委在審查選址草案第四條時，即針對法條語意不清的地方，要求行政官僚重新訂定清楚，可惜最終定案的法條仍無法符合民眾之期待。以「人口密集」問題之爭論為例，立委雖曾提出處置場為何要設置在低人口密度之質疑，但最終仍在解釋不清情況下讓立法通過。對照於核廢何從與會公民之論述，其更清楚地點出行政官僚是出自於「人類中心主義」制定選址條例，忽略其他價值面向的討論。例如「人數稀少」之地區，相對而言卻是「生物豐富」之地區，但選址條例上卻無論及生態層面之價值。更遑論環境正義、世代正義...等不同價值觀之討論，也是付之闕如。

雖然選址條例訂定了許多標準與要求，但並無載明負責執行的行政官僚或台電若沒符合此標準或要求將會遭受何種處罰；換言之，原本選址條例運用了許多強制規範政策工具要求標的團體於選址過程中應遵守此標準與程序，以促進選址過程之順利；但在缺乏課責機制的情況下，實際上並無法發揮強制規範之效果，

⁴² 例如原住民生活地區容易被列為潛在場址，但政策制定者卻刻意忽略此實際現象，以致選址條例中並未特別為原住民設計配套措施。

充其量只能算是一種勸戒。

貳、 誘因

本文所探討的誘因工具主要是聚焦於選址條例第十二條的回饋金機制，回饋金是常用來解決鄰避情結的政策工具（李永展，1998），因此選址條例也承襲過往經驗使用回饋金作為誘因工具，⁴³以消弭建議候選場址附近居民的鄰避情結。然而，不同利害關人卻對於回饋金的效用或運用方式抱持著不同的看法。

從第一節的選址草案審查討論內容可知，由於回饋金涉及利益分配的問題，因此經過數次的朝野協商之後，僅定訂出總金額 50 億的規範，而至於回饋金所運用的對象、方式、項目仍是由主辦機關定之，依然無明確的規劃。經濟部的理由是，由於場址尚未確立，因此無法因地制宜制定詳細的回饋金機制。然而，部分立委鑒於模糊的回饋金機制將會形成地方亂源，也會影響公投結果，因此極力要求一定要在選址條例上將回饋金機制訂定清楚。遂最後於選址條例中，定訂出可領回饋金的地區與其各自的金額比例。

選址條例雖在立法院經過立委的把關後，將原本模糊的回饋金機制修正地稍微具體一點，明確地規範了領回饋金的地區與金額。然而，如此的回饋金機制距離民眾的期望仍有很大的落差。研究者從民眾的意見中歸納出其對回饋金的三項訴求：一、政府須清楚地向民眾交代回饋金的用意。二、須事先評估回饋金對地方的衝擊影響，尤其是以蘭嶼的經驗作為借鏡，並且將此份評估資料向大眾公佈。三、領回饋金的地區必須是處置場危害風險所涵蓋的範圍。將此三訴求對照於選址條例，發現目前的選址條例並無法滿足民眾之訴求。尤其是關於回饋金分配對象的訴求，更是與選址條例的規劃產生衝突；以建議候選場址台東縣達仁鄉為例，民眾主張回饋金的發放對象應該是處置場址鄰近幾十公里範圍內的鄉鎮，但選址

⁴³ G02：「……在國內，其實有很多的設施，包括我們的機場、焚化爐、掩埋場，很多類似的設施，甚至是水庫，都有這樣的手段（回饋金）……。」

條例的規定尚包含整個台東縣，台東縣內距離處置場達仁鄉最遠者可相差 150 公里，所以民眾認為回饋金發給整個台東縣實不合理。

尤有甚者，不健全的回饋金機制是除了鄰避設施之外，另一個對地方造成禍害的來源（丘昌泰，1995）。因此，仍有民眾主張應該捨棄回饋金機制，免除金錢對地方居民的誘惑，將選址的焦點聚焦於討論選擇場址的安全與公平性問題。

參、 能力建立

在選址個案，能力建立工具主要是幫助民眾瞭解選址議題，尤其是針對建議候選場址地區的區民，協助其在公投時可有能力作抉擇判斷。誠如杜文苓與李翰林（2011）所指出，為回應當代民主潮流，促使政府資訊公開，以協助公民跨過專業與資訊門檻，瞭解政策背後爭議，已成為當今重要公共治理課題。因此研究者從兩方面來分析選址條例上所運用的能力建立工具，一則是傳遞資訊，釐清如何傳遞資訊？與傳遞了哪些資訊？另一則是回應民意，選址條例中賦予民眾提出意見與疑問的權利，那麼相關單位該如何去回應或處理民眾所提之意見與疑問？關於傳遞資訊與回應民意，研究者歸納了四種利害關係人對此兩議題的主張。

一、傳遞資訊

關於傳遞資訊，研究者從如何傳遞？與傳遞哪些資訊？兩方面去作分析，發現立委與一般民眾、行政官僚所著墨的焦點不同。立委所關注的焦點在於如何傳遞選址資訊給民眾，起因於當初選址草案並無規劃用什麼方法公佈資訊，所以立委要求行政官僚應將資訊公佈方式說明清楚。

然而，除了資訊傳遞的方式，民眾所更在意的是資訊的內容。研究者歸納了民眾對資訊內容的期望如下三點：一、確認所公佈的資訊是民眾所想瞭解的。二、據實說明低放射性廢棄物與回饋金對當地的負面影響，而非僅宣傳優點的部分。三、政府仍需設法使用民眾可理解的語言和其溝通，協助民眾跨越專業知識的門

檻。由此顯現，民眾覺得目前政府所公佈的資訊並非是其所想瞭解的；申言之，民眾較在意的是低放射性廢棄物與回饋金所造成的負面影響評估，但政府卻僅單方面的宣導設立處置場與回饋金的好處，因此政府在資訊公開上的作為自然無法讓民眾感到滿意。另一方面，由於選址議題涉及專業知識，因此民眾希望政府能專業術語轉換成民眾可理解的語言，協助民眾跨越專業門檻瞭解選址議題。誠如杜文苓（2011）所提醒，如果沒有檢視論述背後的邏輯連結與未解的價值和被隱沒的風險，以及語言選擇、形式與呈現的意涵，將無從理解被簡化的風險課題，實踐真正的風險對話與溝通。

另外，行政官僚也提及資訊的彙整。由於選址政策涉及核能、環保、原住民...等多方的法律規範，其與選址條例之間的競合結果如何？這也是民眾所想瞭解的問題。因此，行政官僚承諾將會在經濟部網站上將所涉及法律規範作彙整，協助民眾一窺全貌，瞭解選址條例與各項法律規範之間的交互關係，也解答部分民眾對於選址條例與原住民基本法此兩者相互衝突的質疑。

最後，特別值得一提的是原住民的主張，其認為資訊不應僅由政府單方面來傳遞，因為政府往往只公佈正面的訊息，而有意無意地忽略宣導負面影響，所以原住民主張政府應該贊助反對團體去進行反對訴求的倡導，以平衡支持與反對雙方的聲音，促進選址過程的公平性。尤有甚者，有鑒於台電與反對者之間長期對立關係，導致其任一方的說法皆難以取信大眾，因此主張藉由獨立公正第三方來舉辦討論會，讓雙方彼此皆有倡導各自理念的機會，也促進大眾對選址爭議問題的瞭解。

二、回應民意

能力建立工具的另一焦點在於回應民意。行政院版選址草案授權民眾可針對選址問題提出意見或疑問，但卻沒有規範相關單位該如何回應民眾的意見。然而，倘若行政官僚無妥善調和這些反對意見或解答質疑，則反對意見恐於往後將形成

激烈的抗爭。有鑒於此，立委要求應賦予民意法律上的保障，迫使相關機關能積極的回應民意與解答民眾的質疑，以調和分歧意見，促進達成選址目標。

關於回應民意，民眾的想法與立委較相似，皆希望能透過法律來保障民眾的意見，並且利用聽證會、公聽會...等雙向溝通的平台促進分歧意見調和。另外，特別值得一提的是原住民的主張，其認為政府只注重地方菁英的意見，而忽略基層民眾的心聲，地方菁英的意見並無法全然的代表地方居民的想法。

肆、系統改變

系統改變 (system-changing) 意指政府部門將公權力轉移至其他標的團體，以改變現有的制度和權力資源的分配情況 (Elmore, 1987)。研究者藉由選址草案審查會議、「核廢何從」討論會、排灣族反核廢聯盟焦點座談會三筆會議紀錄經次級資料分析後獲知，四種利害關係人皆廣泛地談論到系統改變工具的運用，歸納出下列四種面向：一、決策權，二、監督權，三、決策層級，四、場址業務經營權。

一、決策權

首先，主要被討論最頻繁的是決策權，即決定將建議候選場址轉變為候選場址的決策權力。此概念最初是於 2003 年選址草案審查時由立委提出，當時台灣適逢第一次政黨輪替，許多民主制度的概念被提出，例如當時執政黨民進黨便在立法院如火如荼地推動公投法，在這樣的氣氛下便有立委提議將地方性公投機制納入選址條例之中，將原本只由經濟部和地方政府等少數人就可決定候選場址的決策權力，改由處置場附近居民經由地方性公投決定。雖然行政官僚似乎有點抵抗公投機制，但最終仍在立委的要求下立法通過。當時除了討論是否採用公投機制之外，部分立委也論及到了公投機制的細節設計，例如地方性公投制度之設計必須考量公投範圍與風險範圍的契合關係、加權建議候選場址所在鄉鎮之選票以

解決處置場所在鄉鎮人口不敵全縣市人數的問題...等。然而，後面這些設計細節並沒被採納。如今，若將這些提議與民眾意見相對照，可發現兩者的契合度很高；易言之，當初立委的提議與民眾的考量是相符合的，可惜並未被採納。

關於公投，除了上述論及的問題之外，民眾仍針對目前地方性公投的缺失提出改善方法，例如重視公投的前置作業、採用不在籍投票機制...等，這些是當初立委與行政官僚在審查選址草案時尚未論及的問題。尤其是關於公投的前置作業更是民眾關注的焦點，民眾呼籲政府應該在公投前多舉辦聽證會或公聽會，以協助民眾瞭解選址議題，讓其在公投時有能力獨立判斷抉擇；申言之，在採用系統改變工具之後，其他運用的工具也會隨之改變；於選址個案上，當政府採用了公投機制之後，也應當隨之搭配上能力建立工具，以提升民眾對議題的瞭解與決策判斷力。

二、監督權

由於低放射性廢棄最終處置場涉及到科技風險的問題，其所產生的輻射會對當地居民、環境生態...造成危害風險，所以需有機制去監督處置場的運作是否符合安全標準。這些監督工作過往是由原能會與環保署負責，然而在反對民眾對政府信心有所質疑的情況下，政府所提供的安全監督數據難以取信於大眾，因此有民眾提出第三者監督的概念，希望政府賦予民間團體監督的權力，讓民眾能自己來督促處置場的運作安全。

在此概念上，立委並無著墨，但行政官僚有提出相類似的概念，即經由原能會的協助，輔導訓練民眾對輻射的監測，以解決反對民眾不信任政府所提供資訊的困境。由此也顯示，運用系統改變工具授予民眾監督權力同時也須搭配上能力建立工具，使民眾有能力監督。誠如 McGurty (2007) 所言，政府應該幫助居民從科學與技術的觀點瞭解政策議題，並且讓民眾可基於科學理論與數據與政府對談，而不再只是扮演情緒性反對者的角色。然而，行政官僚的主張較偏向僅止於

能力建立工具，即協助民眾建立起偵測輻射問題的能力，但並未授予民眾的監督行為具有法律上的實質影響力，因此與民眾主張之間仍有落差。另外，杜文苓（2011）也曾提醒，倚賴科學舉證能力與研究資源，在不同行動者之間的不對稱關係，將會使地方民眾與環保團體在風險論辯中往往處於劣勢地位。

三、場址業務經營權與提升決策層級

在系統改變工具方面，除了上述決策權與監督權之外，尚有利害關係人提及場址業務經營權與提升決策層級。首先，場址業務經營權的概念是由立委在審查選址草案時提出，立委質疑為什麼遴選場址的工作非得要交由台灣電力公司擔任經營者不可？且千方百計利用選址條文的設計將其他有意經營此業務的人排除。因此，部分立委主張只要合乎標準者即可參與甄選，而非用暗示指定由台電擔任選址業務經營者。然而，此建議最終仍未被採納；選址條例施行後，民眾也未對此規劃提出質疑。

最後，提升決策層級的建議是由民眾所提出，主張目前選址政策的決策權是由經濟部所管轄，應該要提升為行政院或總統府層級。其理由有二，一則是往後中央行政組織改組之後，質疑原能會是否尚有能監督選址政策。另一則是，選址政策實繫於上位的能源政策相互連動，因此選址政策必須與能源政策作統一規劃考量。

小結－現行制度運作結果與民眾期望之間的落差

藉由上述比較中央政府、全國民眾、地方居民此三種不同層次的社群，顯現出多元利害關係人之間的想法落差，甚至是價值觀的不同。以下研究者將進一步援引學術上的論述，分析此三種層次在目前政策過程中運作的缺失，並探求改進之道。

壹、中央政府層次

在政策過程前端的政策制定階段，目前主要是先由行政官僚負責規劃政策，之後再由立法委員審查通過立法。然而，從上述的分析可知，在如此的政策規劃制度情況下，由於其中欠缺民眾的參與，致使不論行政官僚抑或立法委員皆無法充分回應民眾的需求。首先，行政官僚制定選址政策的考量多是技術或經濟效率價值觀為導向，在單一技術性考量的情況下，非技術性的社會、文化...等其他價值被犧牲。誠如 Ascher 等（2010）注意到，公共政策中常用的成本效益分析或專家評量，以衡量經濟效益、公眾偏好以及風險程度為首要，忽略地方社會脈絡與更廣泛公共利益的討論。甚至，Douglas 和 Wildavsky（1982）便曾提及，雖然專家嘗試提供客觀工具評估風險，但往往忽略社會脈絡與價值道德問題，而嘗試將風險在不確定性與猜測操作上簡化，也可能將個人偏見隱沒在不可觀測的計算中。如此行政官僚在技術性導向的思考情況下，恐誤認為科學勝過其他任何知識傳統，而忽略非科學傳統所做出的知識主張，並將外界的抵制歸因於對方的資訊錯誤或不理性（杜文苓，2011）。

政策制定過程的另一個要角—立法委員，其雖然可反應稍微呈現多元的價值觀，制衡行政官僚的偏失，但少數的民意代表仍無法反應真實的社會樣貌；更令人憂心地，國會殿堂其實是各方利益角逐的舞台，因此許多弱勢社群的利益往往被忽略或犧牲，由此也顯現出現今代議政治的不足。誠如李仲彬與黃東益（2011）所指陳，代議民主制度所能堅持的大多只停留在程序民主價值的追求，期待透過全民平等參與，以及多數決的機制來達到實質民主所期盼之所有受政策影響者都能有相同的待遇。然而，代議政治多數決的機制常會因為操弄、未深思熟慮、參與誘因等問題導致少數人的權益被犧牲，或至少數願意參與的人決定影響大多數人公共事務之情形。

貳、全國民眾層次

接著，在政策過程的後端，選址政策執行過程中，平民百姓是直接受政策影響的標的人口。然而，選址個案除了在政策制定過程忽略納入多元利害關係人的意見之外，甚至在政策執行過程中行政部門依然欠缺提供整合民眾分歧意見的溝通平台；申言之，行政官僚總是迴避舉辦能賦予民意法律保障的聽證會，卻便宜行事只辦公聽會或說明會，且這些會議往往流於單一意見陳述的政策宣導，而無法匯聚多元價值觀點。誠如杜文苓（2011）所指出，大眾雖然會對政府的風險管理模式提出質疑，但這些涉及倫理與地方社會議題卻常被排除於溝通的議程之外。如此企圖以單一價值觀解決複雜的環境社會問題，將有獨斷化與專業狹化的問題，因而導致公眾對於科學的主導、支配以及政策機制的「不信任」（Yynne, 2001；杜文苓，2010）。除此之外，紀駿傑與王俊秀（1998）也從環境正義觀點指出，不論是透過實質正義或程序正義的原則來檢視，社會上的強勢團體均無法自圓於將污染物棄置於最弱勢、且最沒有能力應付污染問題的人們的家園之作法；易言之，如今政府以非完全公開透明的程序方式遴選出弱勢社群生活地區為建議候選場址，其作法是違背環境正義。

參、地方居民層次

在目前的選址準則執行下，原住民總是首當其衝。然而，選址條例的設計並未有特別考量到原住民的文化脈絡問題。如此彰顯出政策制定上的缺失，誠如 Bruijn 與 Hufen（1998）指出，決策者對於政策環境的複雜性沒有作充分的考量，過度的考量政策目的上的特徵，反而忽視了具體行動或行為模式的重要性；申言之，除上述提及選址條例忽略考量原住民與漢人價值觀差異之外，於地方脈絡中，其實達仁鄉原住民對國家政策主張有相當程度的信服，對設立處置場是好是壞的資訊無從判斷，因此政府運用部落長期對國家政策的順服，以及依賴政府對弱勢者的補貼，運用教會、地方政治生態讓族人失去對政策檢視的機會（靳菱菱，

2010)。

另外，對於山林土地的規劃，政府的政策規劃與原住民生活型態之間也存在落差。原住民仰賴土地以及土地上的各種資源作為生存的依據，其認為土地是提供生命意義、歷史、傳說、宗教、祭儀等部落文化、族群認同與凝聚力的來源，離開土地與土地上的樹木、作物、花草、溪流、山岳等這些孕育原住民文化的自然環境泉源，原住民便失去了與大自然界連結為一體的憑據，而原住民也就不再繼續成為原住民（盧道杰，2006）；然而，政府長期以來卻將達仁鄉原住民生活的山林土地劃歸為山林保育的而禁止開發，甚至是禁止狩獵，因而逐漸剝奪原住民與土地的連結關係，也壓制了狩獵文化在原住民社會的重要角色（戴興盛等，2011）。尤有甚者，建設處置場何嘗不是一件重大的開發案，所以如此矛盾的國家政策加深了當地原住民對政府的不信任與受迫害之感受。低放射性廢棄物所引發風險將促使政府對當地山林土地作更嚴密管制，無形的輻射風險也於無形之中限縮原住民對山林土地的運用。

總結而言，目前的政策制定制度並無法反應真實社會的多元價值觀，導致所制定出的政策無法調和分歧的各種價值取向；在行政官僚以單一經濟效率價值觀為導向的政策制定過程中，難以用經濟數字計算的社會、文化、生態環境...等價值觀往往被忽略與犧牲。過往政府可能以強制執行達成政策目標，然而在台灣邁入民主化的進程後，部分民眾與受選址政策直接影響的原住民起身捍衛自己的價值觀念，並表達其受忽視的心聲。因此，倘若政府無法調和選址議題上的價值觀衝突困境，貿然推行有瑕疵的選址政策而設立處置場，則居民的鄰避情結仍會持續抗爭。由此顯示，選址政策不僅限於專業的技術問題，更涉及環境治理的政治過程。有鑒於此，研究者援引杜文苓（2011）針對環境風險與科技決策所提改進之道，主張建構多元方法進行公共決策分析，且在決策中注入審議與批判的創新途徑，取代傳統集權制式的許可路徑。尤其，面對複雜的環境問題，更需要有寬

廣的科學視野，提供良好的公民參與制度環境，並重視地方提供的經驗事證，使公民參與成為環境與科技決策中重要的一環，如此方能縮短知識與政策之間的距離，精進國家對於科技與環境政策的治理能力。另外，Dryzek（2000；轉引自李仲彬、黃東益，2010）也提倡透過充分、公平有效的參與、意見表達與理性溝通，讓所有的公共政策都是經由公民的公共審議過程而產生，目的為解決傳統決策流程過於獨斷、缺乏民主價值等弊病，建構一個更有效率，更符合民主價值的政策決策模型。綜上所述，在政策循環的各個階段中，藉由政策工具適當地導入公民參與機制，尤其是地方居民與政策犧牲者之參與政策，方能確保政策符合民眾期待，也使政策決策方式更臻民主理念。



第六章 研究結論與建議

為了探究我國目前選址政策制定過程的缺失與窒礙難行的癥結問題，研究者計劃採用三種不同層次的次級資料進行對照比較分析。此層次上的差異展現於利害關係人涉入選址政策的程度，首先，藉由立法院會議紀錄，探究選址條例草案的立法審查討論內容，瞭解政策制定者立法委員與行政官僚之所以如此訂定選址條例的想法主張。接著，藉由「核廢何從」討論會會議紀錄，瞭解選址條例公佈後，關心選址議題的公民對其之意見。最後，引用排灣族反核廢聯盟焦點座談會內容，以更深入探究與選址政策切身相關的原住民，其是如何依其不同漢人的價值觀與實際經驗指陳選址條例之缺失與改進之道。研究者希冀藉由此三種不同層次的次級資料進行對照比較分析，以探究此三種社群民眾思考選址議題的價值觀差異。另外，為了能系統性的分析選址條例，研究者於全文的分析中，皆以 Elmore 所提的四種政策工具：強制規範、誘因、能力建立、系統改變，作為分析架構，分別去探討選址條例對於各項政策工具的運用情況，與其解決選址個案鄰避情結之結果。遂以下研究者將依據上述分析作歸納結論，並提出實務上與學術上的建議。

第一節 研究結論

本研究預計達成兩個研究目的，一則是從實務角度，瞭解選址條例無法順利化解地方居民鄰避情結之原因；另一則是從學術角度，探究政策工具運用於選址個案的適用性。研究者在經由次級資料分析後發現，選址條例其實已充分地運用到 Elmore 所提的四種政策工具概念；易言之，選址條例分別運用了強制規範、誘因、能力建立、系統改變此四種政策工具去解決選址個案上的鄰避問題。然而，政策制定者在選址條例的政策設計上仍有許多疏忽，例如忽略了各項政策工具彼此之間的交互影響關係、政策工具適用的標的對象、環境脈絡考量...等。但其實

這些癥結問題，立委於選址草案審查時皆有提出要求注意，可惜後來並未被採納，由此也顯現出代議政治在政策制定過程上的缺失。

綜合前一章之分析，以下研究者將從二個部分作歸納結論，一則是選址條例在設計上之缺失，另一則是選址條例在政策過程之侷限。詳述如下：

壹、從政策工具觀點檢討選址政策的缺失

關於選址政策設計上的缺失，研究者主要是根據上一章所分析作彙整，因此仍規劃從四種政策工具的方向去陳述選址條例之缺失。唯須特別強調的是，雖然研究者將選址條例拆解成四種政策工具面向以方便分析釐清選址條例的缺失，但實際上政策工具之間仍是環環相扣，彼此交互影響。

一、行政裁量過大，忽略地方脈絡

在強制規範工具方面，本文主要關注探討的是選址條例第四條，其規範數點選址時應遵守的選址準則。然而，行政官僚藉由模糊的法律規範授予自身過大的行政裁量，以致無法向大眾交代清楚選址準則為何。另外，其所訂定出了選址準則也僅關注於技術層面的考量，而忽略社會、文化、生態...等其他非技術性的問題。由此顯示，行政官僚思考的單一價值觀，其並無法涵蓋真實社會的多元價值觀；再加上立法過程中，少數政治菁英也並無法代表全體大眾的分歧意見，遂最終制定出的選址準則與社會脫節，難以說服大眾運用這些標準去篩選處置設施場址，致使選址政策處於窒礙難行之窘境。

另一方面，選址條例雖明定許多規範要求政策執行者依法執行，以確保選址作業符合公開與公正的原則。然而，在缺乏課責與監督機制的情況下，民眾對失職或違法的政策執行者並無可奈何。以致強制規範的效果並無法彰顯，充其量只能算是勸戒。

二、回饋交代不清，誘因變成阻力

在誘因工具方面，本文主要關注的是選址條例第十二條關於回饋金之規劃。起先經濟部基於處置場址尚未確定的原因，所以無法因地制宜擬定詳細的回饋金規劃，最後在部分立委強力要求下，才勉強訂定出回饋金的使用對象與金額比例。如此草率的回饋機制，暴露了兩個問題，一則是政府無法向大眾交代清楚回饋金的意涵，遂被部分民眾解讀為賄絡、收買手段。更糟的是，政府不願承認回饋金與處置場危害風險此兩者間之關係，導致回饋金無法真正受益到遭風險危害的居民。另一則是不健全的回饋金機制將成為地方的弊端亂源。在上述兩種負面因素影響下，遂使得部分居民無法被高額回饋金所吸引，甚至要求捨棄回饋金。

三、單向資訊傳遞，缺乏雙向溝通

在能力建立工具方面，選址條例於第六條、第七條、第九條、第十條分別規劃傳遞選址資訊給大眾與回應民眾之意見。然而，目前這些規範僅徒具形式，卻無法真正有效讓民眾瞭解選址議題與解答民眾的質疑。

（一）傳遞資訊

關於資訊種類，民眾期望瞭解的資訊並不只有低放射性廢棄物，其也想知道回饋金的影響，但選址條例的規劃並無規劃公佈回饋金資訊。另外，對於反對團體來說，相較於正面資訊，其更在意的是可能會影響民眾生命安全與危害生態環境的負面資訊。一言以蔽之，政府所公佈的資訊，可能並非是民眾所想瞭解的，因此並無法讓民眾感受到政府坦白公開資訊的誠意。

（二）回應民意

台電進行公眾溝通僅限於地方菁英，卻忽略一般民眾的意見。另外，地方僅由台電宣傳設立處置場好處的說明會，卻少有反對團體宣傳其反對理由的說明

會。尤有甚者，理想的政府與民眾溝通過程應賦予民眾意見受法律保障，以確保相關行政單位會確實地回應民眾意見，例如選條例第十條所規範的聽證；然而，從 2006 年開始施行選址條例至今，經濟部與台電從未辦理聽證會。⁴⁴從立法院的會議紀錄可得知，經濟部對於充分調和反對意見的作法是抱持著抵抗的態度，其認為選址條例應該授予行政機關強制執行的權力，否則遷就部分反對異議，那麼選址進程將會受到耽擱而無法順利執行。由此顯現，行政官僚是以經濟效率價值觀為導向，而有意無意地忽略或犧牲其他價值考量。

四、缺乏系統配套，工具鬆散失效

在系統改變方面，選址條例涉及系統改變概念的是第十一條是地方性公投機制。但起先行政院於 2003 年與 2006 年所提的兩個選址草案中，皆並未使用系統改變工具，最後是在立委強烈要求賦予民意具備法律效力的情況下，於選址條例中新添入地方性公投機制，將原本屬於經濟部的候選場址決策權轉移給建議候選場址所在地之居民。如此的改變，照理應牽動其他政策工具的改變，以輔助系統改變工具之執行，然而選址條例卻欠缺這方面考量，誘因與能力建立工具皆無配合公投機制作修正設計，致使公投無能順利發揮作用。

貳、選址政策制定過程的缺失

比較三種不同層次的社群，顯現出多元利害關係人之間的想法落差，甚至是價值觀的不同。首先，在政策過程的前端，行政官僚制定選址政策的考量多是技術或經濟效率價值觀為導向，在單一技術性考量的情況下，非技術性的社會、文化...等其他價值被犧牲。而立法委員雖然可反應稍微呈現多元的價值觀，制衡行政官僚的偏失，但少數的民意代表仍無法反應真實的社會樣貌；更令人憂心地，

⁴⁴ 聽證機制只運用在選址條例第十條，當地方政府自願於轄區內設置處置設的情況。然而更重要的第十一條關於地方性公投之程序卻捨棄了聽證，僅採用公聽會。公聽會的舉辦程序並不如聽證會嚴謹，也不須遵守行政程序法的規定；更關鍵地，民眾在公聽會上的發言並無法受到法律的保障，致使行政官僚可能消極地敷衍民眾提問，而無法充分回應民意。

國會殿堂其實是各方利益角逐的舞台，因此許多弱勢社群的利益往往被忽略或犧牲，由此也顯現出現今代議政治的不足。

接著，在政策過程的後端，選址政策執行過程中，平民百姓是直接受政策影響的標的人口，尤其在目前的選址準則執行下，原住民總是首當其衝。然而，選址條例的設計並未有特別考量到原住民的文化脈絡問題，甚至在政策執行過程中行政官僚依然欠缺提供整合分歧意見的溝通平台。

由此顯現，目前不論是政策制定過程或是政策執行過程皆無法反應真實社會的多元價值觀，導致所制定出的政策無法調和分歧的各種價值取向；在行政官僚以單一經濟效率價值觀為導向的政策制定過程中，難以用經濟數字計算的社會、文化、生態環境...等價值觀往往被忽略與犧牲。當政策執行受挫時，行政官僚在經濟效率價值觀的主導下，選擇捨棄瞭解反對者訴求與忽略調和反對意見，將反對者的抵制歸因於對方的資訊錯誤或不理性。過往政府可能以強制執行達成政策目標，然而在台灣邁入民主化的進程後，部分民眾與受選址政策直接影響的原住民起身捍衛自己的價值觀念，並表達其受忽視的心聲。因此，倘若政府無法調和選址議題上的價值觀衝突困境，貿然推行有瑕疵的選址政策而設立處置場，則居民的鄰避情結仍會持續抗爭。

第二節 研究建議

承續第一節的書寫脈絡，於研究建議的部分，研究者仍規劃從選址政策的改進建議與政策制定過程的改進建議此兩部份作論述，以求能針對上節所論及之政策問題依次提供改進建議。

壹、 從實務角度論述改進建議

一、考量多元價值，補強課責機制

選址準則的考量必須要能涵蓋真實社會的多元價值觀，經由多元價值觀彼此折衝協調後產出的候選場址方能使大眾心悅誠服接受。另外，須有適當的課責與監督機制來約束政策執行者，以加強選址準則的強制規範效力；一方面迫使執行者交代清楚建議候選場址是如何透過選址準則篩選出來，另一方面也督促執行者依照選址程序完成選址任務。

二、危害折成回饋，回饋符合民意

修正「核能發電後端營運基金放射性廢棄物貯存回饋要點」，確保回饋金能真正受益於遭放射性廢棄物風險危害的居民。另外，將規劃回饋金的權利開放給受風險影響地區之居民參與，而非僅由縣政府、縣議會、鄉鎮長等少數人規劃。綜合上述兩點，其共同的目的皆在於讓回饋金能真正地照料受風險危害的民眾，以彌補其犧牲。由此可知，單一的誘因工具並無法達成政策目標，需適時地搭配上能力建立工具，提供標的人口回饋金資訊，並且將其意見納入回饋金規劃。

三、提供完善資訊，提升抉擇能力

在傳遞資訊方面，政府須坦誠公佈低放射性廢棄物與回饋金所可能產生的負面影響，而非僅單方面釋放出對設場有利的資訊。另外，經濟部應規劃將這些散落的相關法規聚合在專屬網站上向大眾公佈，⁴⁵以解答民眾質疑各種安全標準之規範與選址條例是否和其他法律相衝突之問題。在回應民意方面，為了平衡支持與反對宣傳其各自理念的機會，政府應協助弱勢且資源欠缺的反核廢團體，讓其也可有機會與資源向大眾說明反對理由。另外，也可藉由獨立公正第三方來主持討論會，且公平的邀請支持與反對的雙方共同台討論，以促進民眾對選址議題之瞭解，甚至協助支持與反對雙方彼此態度之調和。

⁴⁵ 由於選址政策涉及地質、環保、原住民…等相關法規之規範，在這些法規同時相互作用之下，彼此之間的競合結果如何，政府須向民眾交代清楚。

四、加強系統配套，搭配互補工具

根據 Elmore (1987) 的說法，系統改變工具的使用會連帶牽動其他工具的修改。因此，在誘因工具方面，當採用了地方性公投機制之後，回饋金的發放範圍應當配合公投的範圍作修正；在能力建立工具方面，於舉辦投票前須再搭配上系列的能力建立工具以培養民眾投票時的判斷抉擇能力。

貳、從學術角度論述改進建議

為矯正以單一價值觀制定政策的缺失與補強現代議政治的不足，設法促進公民的政策參與是目前的趨勢；誠如 Douglas (1986) 所言，無論在政策分析的方法論討論上，或是在民主政治的理論討論上，上述問題的答案都正朝著「參與」的方向逐漸聚合。換言之，學界為當代公共行政與公共政策開出的藥方，不約而同地指向公民參與和公民審議（林子倫、陳亮宇，2009）。關於民眾對政策參與的需求，在上述的分析中可找到許多民眾的論述佐證，從最基本地要求政府坦誠公開選址與回饋金資訊，使大眾能檢視政府的作為，到要求政府提供能容納正反面多元意見的溝通平台，甚至是舉辦聽證會，以法律效力迫使政府回應民眾的質疑...等，如此跡象皆顯示民眾對於政策參與的渴望；希冀藉由在政策參與中倡導自身的價值主張，以補強行政官僚以單一價值觀作決策的缺失；申言之，藉由公民參與將可使目前被忽略或被排除的多元民眾意見在未來能有計畫性地被納入決策過程（Arnstein, 1969）。

在公民參與的具體實踐上，杜文苓(2010)指出，促進公民參與的實然作為：包括程序上強化溝通的聽證審議設計，主動提供必要資源協助公民跨越科學專業評估門檻的專家諮詢服務，以及尊重在地經驗知識納入現行評估機制的行政作為。另外，一個開放性的論壇，邀請個人與社區陳述其意見，而這樣的制度設計，也協助受影響的居民發展理解與闡述自身利益的能力，以擺脫技術理性在處理社會

爭議時的主流偏見 (Torgerson, 1986; 杜文苓, 2010), 讓多元的價值觀能同時呈現且互相對話, 最後經由彼此折衝協調而取得共識平衡。否則, 企圖以單一價值觀解決複雜的環境社會問題, 將有獨斷化與專業偏狹化的問題, 因而導致公眾對於科學的主導、支配以及政策機制的不信任 (Wynne, 2001; 杜文苓, 2010), 反倒無利於鄰避問題的解決, 而徒增政策執行的阻力。

回歸到本篇論文的分析主軸政策工具的架構下, 其實公民參與也被視為是促進政策執行、改善鄰避問題的政策工具之一; 李永展 (1998) 在其研究中提到, 藉著讓民眾與行政官僚及專業人士有溝通的機會, 讓雙方表達各自的立場與看法, 且民眾參與的時機與參與程度是影響鄰避設施的設置或更新是否會被接受的重要因素。由此顯示, 公民參與的效益不僅在增進環境治理決策的正當性, 更重要的是, 積極的公民參與可以縮短知識與政策之間的距離, 突破傳統科技理性決策模型的爭議與限制 (Yearley, 2006; 杜文苓, 2010)。因此, 不論是學術的主張, 或是民眾的希求, 皆顯示促進公民的政策參與是解決公共問題的良藥解方; 透過制度性的政策參與, 可將真實社會的多元價值觀輸入決策過程, 以補強行政官僚窄化的單一價值觀與現代議政治的不足, 同時也敦促政策過程的透明公開, 避免產出偏頗不公平的決策。

第三節 研究限制

本篇論文主要是希冀藉由從中央政府、全國民眾、地方居民此三層次比較分析行政官僚、立法委員、一般民眾、在地原住民對於選址政策的差異意見, 因此在分析上的次級資料之選擇依序為: 立法院會議紀錄、「核廢何從」討論會紀錄、排灣族反核廢聯盟焦點座談會紀錄。接著, 在經過上述的分析, 可得知多元利害關係人對於選址議題有不同的想法意見, 但目前的政策制度並無法反應利害關係人多元價值的考量, 以致選址條例所運用的政策工具無法調和或反應利害關係人之間的分歧價值觀, 最終使得選址政策無法順利推行。然而, 在此推論過程中,

研究者恐礙於資料蒐集與政策工具觀點的侷限，而有數項研究限制，依序說明如下：

壹、 無法窮盡互斥分類政策工具

研究者藉由政策工具觀點，從 Elmore 所提的政策工具分類分析選址條例法條，分別從強制規範、誘因、能力建立與系統改變此四項工具探究選址條例的設計與各項工具彼此之間的交互影響關係。然而，政策工具觀點有其先天上的侷限，誠如 Bruijn 與 Hufen (1998) 指出，所有對於政策工具的分類都不可能達到完全的窮盡與互斥。因此，雖可藉由政策工具觀點釐清選址政策的規劃設計，但選址條例中的部分機制仍無法被含括討論；另外，部份政策工具所涉及的範圍又有重疊之嫌疑。

貳、 欠缺考量所有選址條例法條

本篇論文僅聚焦討論選址條例的前十二條法律，尚未談及後半部的另外九條。前十二條主要是規劃如何選出候選場址，後九條則論及候選場址選出後如何進行環境影響評估與土地徵收等問題。因此，目前研究者之作法恐無能以整體之角度探討選址政策設計之周延性；申言之，從政策工具角度分析，在強制規範工具方面，除本文所討論第四條關於選址之準則以外，尚有第十三條要求必須符合環境影響評估之規定；在誘因工具方面，第十五條規定土地徵收之事宜也與回饋相關。然而，由於目前選址進程仍處於候選場址尚未有著落之階段，因此爭論焦點仍在於如何選定候選場址，且當時立法院對選址草案之審查也多著墨於此，所以本文僅先針對前十二條法律作分析。

參、 次級資料代表性欠缺信效度

本研究雖設計經由不同管道瞭解多元利害關係人對於選址議題的想法差異，

並藉由立法前與立法後的意見比較，以突顯我國目前政策制定制度無法考量與調和多元利害關係人價值觀之缺失。但研究者隨後也發現，立法院會議多僅呈現立法委員之意見，而較少行政官僚之論述；另外，「核廢何從」討論會與排灣族反核廢聯盟焦點座談會也多僅展現一般民眾之想法意見，而少有地方利害攸關之政治領袖以及持贊成意見者之對話。因此，針對上述的研究缺失，研究者期以於往後研究再更加著墨於行政官僚與地方持贊成意見民眾之看法，利用更多元的管道獲取利害關係人想法之資料，使研究能更臻於事實的全貌。



參考文獻

- 王毓正(2010)。從奧爾胡斯公約檢視我國環境影響評估法制中民眾參與之規範。
公共行政學報，35，61-117。
- 丘昌泰(1995a)。公共政策：當代政策科學理論之研究。台北：巨流。
- 丘昌泰(1995b)。剖析我國公害糾紛。台北：淑馨出版社。
- 丘昌泰(2004)。公共政策：基礎篇。台北：巨流。
- 杜文苓(2010)。環評決策中公民參與的省思：以中科三期開發爭議為例。**公共行政學報**，35，29-60。
- 杜文苓(2011)。環境風險與科技決策：檢視中科四期環評爭議。**東吳政治學報**，29(2)，57-110。
- 杜文苓、李翰林(2011)。環境資訊公開的民主實踐課題——以霄裡溪光電廢水汙染爭議為例。**台灣民主季刊**，8(2)，59-98。
- 李永展(1998)。鄰避設施衝突管理之研究。**國家臺灣大學建築與城鄉研究學報**，9，33-44。
- 李仲彬、黃東益(2010)。審議式民主在台灣實務推動的定位與價值：從公民會議的經驗分析。**競爭力評論**，14，51-71。
- 李翠萍(2009)。污染區居民如何扭轉環境不正義？美國北卡羅來納州華倫郡多氣聯苯掩埋場個案分析。**美中公共管理**，6，1-9。
- 李翠萍(2010)。褐地重建中的公民參與及政策間隙——以中石化舊台鹼安順廠戴奧辛污染為例。**公共行政學報**，34，123-151。
- 余致力(2002)。民意與公共政策：理論探討與實證研究。台北：五南。
- 林子倫、陳亮宇(2009)。重返民主的政策科學——審議式政策分析概念意涵與途徑之探討。**台灣民主季刊**，6(4)，1-47。
- 林水波、張世賢(1999)。公共政策(三版)。台北：五南。
- 林水波(2007)。公共政策析論。台北，五南。
- 林水波(2007)。釐定公民參與。**國會月刊**，35(8)，26-38。
- 吳定(2009)。公共政策辭典。台北：五南。
- 吳念霖(2010)。台灣5歲兒教育政策議題之研究—政策工具觀。政治大學公共行政研究所碩士論文，未出版。

- 紀駿傑、王俊秀 (1998)。環境正義：原住民與國家公園衝突的分析。山海文化，19，86-104。
- 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。解析鄰避情結與政治。台北：翰蘆。
- 黃懿慧 (1994)。科技風險與環保抗爭—台灣民眾風險認知個案研究。台北：五南。
- 黃東益、杜文苓、范玫芳、林子倫 (2010)。低放射性廢棄物最終處置議題與公民參與之研究。行政院原子能委員會放射性物料管理局委託研究計劃(編號：98FCMA005)，未出版。
- 黃東益、李仲彬 (2012)。核能設施安全認知與核能政策發展。行政院國家科學委員會專題研究計劃(編號：100NUE004001NU)，未出版。
- 湯京平、蔡瑄庭、范玫芳 (2009)。低放射性廢棄物最終處置設施候選場址地方公投之研究。行政院原子能委員會放射性物料管理局委託研究計劃(編號：98FCMA005)，未出版。
- 靳菱菱 (2010)。反核或擁核：審議式民主在原住民部落實踐的思考。台北：台灣大學第二屆發展學年會，未出版。
- 蔡允棟 (2002)。新治理與治理工具選擇：政策設計的層次分析。中國行政評論，11 (2)，47-76。
- 盧道杰 (2006)。社區取向的保育思維—英國與國內幾個個案的比較。生物多樣性：生物多樣性概論篇。台北：台灣大學。
- 戴興盛、莊武龍、林祥偉 (2011)。原住民於何處狩獵？東台灣太魯閣族某村落之實證研究。地理學報，62，49-72。
- 蘇瑞祥 (2009)。選票政治、回饋情結與公共政策之三角難題探討：以環保基層建設為觀察焦點。環境與管理研究，10 (2)，53-68。
- 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。
- Arnstein, S. R. (1969). Ladder of citizen participation. *Journal of the American institute of planners*, 35(4), 216-224.
- Ash, S. J. (2011). Radiation or riots: Risk perception in nuclear power decision making and deliberative approaches to resolving stakeholder conflict. *Politics &*

- Policy*, 39(3),317-344.
- Ascher, W. (2010). *Knowledge and environmental policy: Reimagining the boundaries of science and politics*. Cambridge, MA: the MIT Press.
- Bagchus, R. (1998). The trade-off between appropriateness and fit of policy instruments. In Peters, B.G., K.M.Frans,& K.M.Nispen (Eds.), *Public policy instruments: evaluating the tools of public administration* (pp.46-68). Northampton, Mass.: Edward Elgar Publishing.
- Bruijn, H. A., & A. M. Hufen (1998). A traditional approach to policy instruments. In Peters, B.G., K.M.Frans,& K.M.Nispen (Eds.), *Public policy instruments: evaluating the tools of public administration* (pp.11-32). Northampton, Mass. : Edward Elgar Publishing.
- Covello, V. T., D. B. McCallum, & M. T. Pavlova (1989). *Effective riskcommunication*. New York: Plenum Press.
- Darmofal, D. (2005). Elite cues and citizen disagreement with expert opinion. *Political research quarterly*, 58(3):,381-395.
- Douglas, M. & A. Wildavsky (1982). *Risk and culture: An essay on the selection of technical and environmental dangers*. Berkeley and Los Angeles, CA: University of California Press.
- Drysek, J. (1990). *Discursive democracy: Politics, policy, and political science*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Elmore, R. F. (1987). Instruments and strategy in public policy. *Policy studies review*, 7(1), 174-186.
- Linder, S. H., & B. G. Peters (1998). The study of policy instruments: Four schools of thought. In Peters, B. G., K. M. Frans,& K. M. Nispen (Eds.), *Public policy instruments: Evaluating the tools of public administration* (pp.33-45). Northampton, Mass. : Edward Elgar Publishing.
- O'Hare, M. (1989). A typology of government action, *Journal of policy analysis and management*, 8(4), 670-67.
- Peters, B. G., & K. M. Nispen (1998). Prologue. In Peters, B.G., In Peters, B. G., K. M. Frans, & K. M. Nispen (Eds.), *Public policy instruments: Evaluating the tools of Public administration* (pp.1-8). Northampton, Mass.: Edward Elgar Publishing.
- Pollock, P. H., S. A. Lilie & M. E. Vites (1993). Hard issues, core values and vertical

- constraint: The case of nuclear power. *British journal of political science*, 23(1), 29-50.
- Rothman, S. & S. R. Lichter (1987). Elite ideology and risk perception in nuclear energy policy. *The American political science review*, 81(2), 383-404.
- Salamon, L. M. (2002a). Preface. In L. M. Salamon (Ed.), *The tools of government: A guide to the new governance* (pp.vii-viii). New York: Oxford University Press.
- Salamon, L. M. (2002b). The new governance and the tools of public action: An introduction. In L. M. Salamon (Ed.), *The tools of government: A guide to the new governance* (pp.1-47). New York: Oxford University Press.
- Salamon, L. M. (2002c). The tools approach and the new governance: conclusion and implications. In L. M. Salamon (Ed.), *The tools of government: A guide to the New governance* (pp.600-610). New York: Oxford University Press.
- Solitare, L. (2005). Prerequisite conditions for meaningful participation in brownfields redevelopment. *Journal of environmental planning and management*, 48(6), 917-953.
- Veld, R. J. (1998). The dynamics of policy instruments. In Peters, B. G., K. M. Frans, & K. M. Nispen (Eds.), *Public policy instruments: Evaluating the tools of public administration* (pp.153-166). Northampton, Mass.: Edward Elgar Publishing.
- Woodside, K. B. (1998). The acceptability and visibility of policy instruments. In Peters, B. G., K. M. Frans, & K. M. Nispen (Eds.), *Public policy instruments: Evaluating the tools of public administration* (pp.162-184). Northampton, Mass.: Edward Elgar Publishing.
- Wynne, B. (2001). Creating public alienation: Expert cultures of risk and ethics on GMOs. *Science as Culture*, 10(4): 445-481.

