

非核家園推動政策及法制 二十年回顧與展望*

高銘志**

壹、前言

貳、非核家園核心概念之政策法制推動

- 一、既有核電廠之命運
- 二、興建中核電廠之處理機制
- 三、新建核電廠之議題

參、非核家園的附隨概念之政策法制推動

- 一、核能安全、輻射防護
- 二、核後端、核廢料議題之處理
- 三、總體能源供需、再生能源發展之議題
- 四、反核武發展或擴散

肆、結論

* 本論文之完成，感謝科技部計畫之贊助，計畫編號為：109-2410-H-007 -038 -MY2, 111-NU -E-007 -002 -NU；本論文曾發表於2020年10月23日（五）至24日（六）舉辦之「清華科法二十：新時代的法理反思與法制建構研討會」。

** 國立清華大學科技法律研究所教授。



壹、前言

自 2000 年臺灣首度政黨輪替後，開始推動非核家園政策，迄今已經邁向了第二個十年。歷年來在非核政策措施上，雖推動緩急不同，但仍持續朝向非核家園邁進。始於陳水扁先生擔任總統期間，於 2000 年底啟動核四再評估後¹，開啟第一任期內之非核家園推動工作，如 2002 年 9 月行政院非核家園推動委員會之設置²；行政院非核家園具體行動方案之核定³；2003 年全國非核家園大會之舉辦⁴。即便 2008 年政黨再輪替，向來被描述為較具擁核色彩之馬英九先生於八年總統任內，於日本 2011 年 311 福島震災後，提出穩健減核、非核家園之新能源政策⁵，也強調自己目前在推動的能源政策方向符合「非核家園」之方向。後續更於 2014 年在面臨核電爭議後，提出「核四一號機安檢後封存，二號機停工」之知名核四封存事件，讓核四進入了停止興建之封存狀態迄今⁶。2016 年面臨臺灣

1 反核發小站，核四再評估——2000/11/06，<https://www.taiwanwatch.org.tw/issue/nuclear/news/NUKE4-09.htm>，最後瀏覽日：2022/06/29。

2 施信民，台灣非核家園運動的回顧與展望，<https://www.tepu.org.tw/wp-content/uploads/2019/03/%E5%8F%B0%E7%81%A3%E9%9D%9E%E6%A0%B8%E5%AE%B6%E5%9C%92%E9%81%8B%E5%8B%95%E7%9A%84%E5%9B%9E%E9%A1%A7%E8%88%87%E5%B1%95%E6%9C%9B%E7%92%B0%E7%9B%9F%E6%96%BD%E4%BF%A1%E6%B0%91%E5%89%B5%E6%9C%83%E6%9C%83%E9%95%B7-1.pdf>，最後瀏覽日：2022/06/29。

3 行政院，行政院第二八五七次院會決議，<https://www.ey.gov.tw/Page/4EC2394BE4EE9DD0/22df9d89-513a-4b40-882e-873d5120882b>，最後瀏覽日：2022/07/21。

4 總統府，總統參加「全國非核家園大會」開幕儀式，<https://www.president.gov.tw/NEWS/173>，最後瀏覽日：2022/06/29。

5 「馬英九總統上午在總統府召開『能源政策』記者會，……願景為：『確保核安、穩健減核、打造綠能低碳環境、逐步邁向非核家園』」，參見：總統府，總統召開「能源政策」記者會，<https://www.president.gov.tw/NEWS/16016>，最後瀏覽日：2022/06/29。

6 自由時報電子報，封存核四 馬英九：為下一代保留選擇權，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/996408>，最後瀏覽日：2022/06/29。

第三次政黨輪替及首度完全政黨輪替之下，蔡英文女士於就職演說宣示就任後五天，經濟部隨即於 2016 年 5 月 25 日發布之新能源政策中，除強調能源轉型之議題外，亦同時勾勒出 2025 非核家園之願景方向⁷。近期政策推動之重點，在於 2018 年 7 月 4 日將第一批核四燃料棒秘密運回美國後，啟動之「事實上」廢核程序⁸。雖於 2018 年底以核養綠公投後，589 萬對 401 萬民意贊成刪除 2017 年電業法第 95 條第 1 項核能發電設備應於 2025 年以前，全部停止運轉之條文規範後，政府的政策上，似乎並未停止非核家園之推動。於 2019 年 7 月初台電核一廠已經進入除役狀態⁹；核二廠一號機也於 2021 年底除役；其他機組預期也將陸續除役。而蔡英文總統也於 2020 年第二次連任的就職演說，宣示 2025 非核家園的目標，故核四廠在政策規劃上，也是預計不運轉¹⁰。故可說政策措施上，持續有措施陸續推動。

然而在非核法制上，卻呈現出「先快後緩」，甚至是停止、消失（?!）的現象！首先，在 2001 年立法院朝野的非核家園共識下，開始推動的核能電廠提前除役條例草案¹¹立法。後續，在 2002 年在環境基本法中，納入「政府應訂定計畫，逐步達成非核家園目標」之規範，並同時審議非核家園推動法草案¹²。嗣後於 2011 年福

7 經濟部，新能源政策，<https://www.go-moea.tw/download/%E6%96%B0%E8%83%BD%E6%BA%90%E6%94%BF%E7%AD%96.pdf>，最後瀏覽日：2022/06/29。

8 環境資訊中心，核四第一批燃料棒入貨櫃 基隆港吊運貨輪出港，<https://e-info.org.tw/node/212571>，最後瀏覽日：2022/06/30。

9 工商時報，台電核一廠今獲除役許可 全台首座核電廠 16 日邁入除役，<https://ctee.com.tw/livenews/aj/ctee/a20190712150136>，最後瀏覽日：2022/06/30。

10 中央社新聞，蔡英文總統就職演說全文 <https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202005205005.aspx>，最後瀏覽日：2022/06/30。

11 目前網路上已無法取得相關草案全文資訊，僅可由新聞瞭解草案名稱。參見：大紀元，核一核二廠提前除役 電價恐將調漲，<https://www.epochtimes.com/b5/2/1/16/n164313.htm>，最後瀏覽日：2022/07/21。

12 目前立法院系統及網路上已經找不到任何此版本非核家園推動法草案的全文資訊，若欲瞭解此版本草案，請參見：李建良，「非核家園」理念的實踐機制與憲法課題德



島震災後，在 2015 年共有五個版本的非核家園推動法草案於立法院審議中，可說是非核家園法制化動作的黃金時期¹³。然而近期除於 2017 年電業法通過後之電業法第 95 條 2025 年核電廠應完全停止運轉，遭後續以核養綠公投案廢棄之外，幾無探討非核家園之單行立法。或近期勉強僅有《行政院國家永續發展委員會非核家園推動專案小組》之設置與組織法制有關¹⁴；或 2018 年、2019 年公投法修訂後，引發之「以核養綠」之刪除電業法第 95 條第 1 項之中華民國史上第一個立法複決案¹⁵，及目前在行政爭訟程序中涉及核一二三延役之核能減煤公投案¹⁶，及於 2021 年 12 月之重啟核四公投案¹⁷。但既然無後續非核家園專法之推動，也引發本文之疑問，究竟非核家園法治何去何從？

若從文獻回顧來看，可看到在研究非核家園之法制上，呈現出相對罕見之現象。在 2000 年至 2008 年主要之文獻為非核家園大會舉辦後之數篇投稿於台灣本土法學雜誌之論文後¹⁸，接下來便是筆者學成歸國後，發表之論文。筆者歷年來曾參與 2000 年與 2008 年後非核家園推動法制之發展（包括，參與 2001 年核能電廠提前除役

國經驗的觀察與啟示，台灣法學雜誌，53 期，2003 年，頁 111-134。

13 行政院版——能源安全及非核家園推動法草案；民進黨團——非核家園推動法草案；台聯黨團——非核家園推動法草案；親民黨團——零核電家園推動法草案；陳其邁等 21 人版——非核家園施行條例草案。

14 行政院國家永續發展委員會非核家園推動專案小組運作要點，2017/03/06。

15 中央社，以核養綠公投過關 立院三讀廢 2025 非核家園條文，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201905075002.aspx>，最後瀏覽日：2022/06/30。

16 中央社新聞，核能減煤公投中選會駁回 廖彥朋將提行政訴訟，<https://www.cna.com.tw/news/aip/201905210308.aspx>，最後瀏覽日：2022/06/30。

17 中央社新聞，重啟核四公投中選會審定連署人數達成案門檻，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201912100372.aspx>，最後瀏覽日：2022/06/30。

18 葉俊榮，邁向非核家園之路，台灣本土法學雜誌，54 期，2004 年，頁 17-21；李建良，前揭註 12；陳春生，放射性廢棄物最終處置與非核家園，台灣本土法學雜誌，53 期，2003 年，頁 135-147；戴秀雄，非核家園時代之核子災害損害賠償制度建構，台灣本土法學雜誌，53 期，2003 年，頁 148-167。

條例、2001 年非核家園推動法草案，及行政院版能源安全及非核家園推動法草案）之立法工作，甚至也研析當時世界主要非核國家之政策¹⁹，故對於非核家園之政策法制議題甚為熟稔。歷年來於法學期刊²⁰或網路媒體²¹談論相關非核家園之議題，其中於 2013 年於臺灣環境與土地法學雜誌發表之論文中，嘗試將非核家園之不同具體議題概念化，並整理 2000 年至 2008 年間非核家園政策與法制之概念內涵。筆者希望在這非核家園推動逾二十年之際，在此基礎上，更新相關資訊，並再度回顧臺灣與外國非核家園政策法制推動之進展，並提出相關建言，期許喚起各界對於非核家園法制化之重視。

-
- 19 參見，經濟部能源局委辦計畫，全面檢討與修正能源政策暨辦理相關推動事宜之研究，2004 年，計畫編號：93-A0103。
- 20 高銘志，從能源政策角度切入談核電與非核家園之政策規劃，台灣法學雜誌，192 期，2012 年，頁 66-70；高銘志，再訪非核家園之內涵在我國歷年來相關政策與法制之變遷：兼論環境基本法非核家園條款引發之爭議，台灣環境與土地法學雜誌，7 期，2013 年，頁 102-130。
- 21 風傳媒，高銘志觀點：呼籲陳其邁，儘速完善非核家園法制建設，<https://www.storm.mg/article/1463302>，最後瀏覽日：2022/06/30；風傳媒，高銘志觀點：經濟部恐龍官僚摧毀非核家園能源轉型願景，<https://www.storm.mg/article/371826?page=1>，最後瀏覽日：2022/06/30；風傳媒，高銘志觀點：口是心非的民進黨，政府力挺「以核養綠」的鐵證，<https://www.storm.mg/article/475100?page=4>，最後瀏覽日：2022/06/30；風傳媒，高銘志觀點：以核養綠公投揭穿電業法非核家園大騙局，<https://www.storm.mg/article/697450?page=2>，最後瀏覽日：2022/06/30。