

台灣非核家園推動法之推動現況與展望

高銘志

國立清華大學-科技法律研究所副教授

2016/03

壹、 非核家園推動法之進展

每年春天，均是重要反核盛會「反核大遊行」之舉辦時機。過去幾年在遊行後，針對核電議題，均有重要突破。如，2012年3月初，民進黨提出支持二零二五非核家園之非核家園推動法草案；前年（2014年），在反核大遊行後，出現核四封存之主張（把核四蓋完，但不商轉），而開始推動核四封存機制；去年（2015年），亦在遊行後，立法院教育及文化委員會於4月8日審議非核家園推動法相關草案，整部法案最關鍵，牽涉到核四無法復工、一二三廠也不能延役的第四條，獲委員會表決通過。（參見：<http://e-info.org.tw/node/106488>）

惟2016年初，立法院已重新改選，依屆期不連續原則，相關法案須重新提出，而蔡英文女士於1月當選總統後，迄今（2016年3月4日）民進黨與蔡英文，均未公開表示，宣布將非核家園推動法列為優先法案。迄今，其能源議題焦點，主要鎖定在電業法與再生能源發展條例之修法方向。但這並不表示，新總統在五二〇就職後，不會重新啟動其歷年來選舉主張之二〇二五非核家園之政策與法案。故在此關鍵時點，分析此議題主張，便有其必要性與重要性。

貳、非核家園推動法之核心訴求

除了民進黨版非核家園推動法草案外，另有其他四個版本的推動法草案，在前一立法院會期，進入審議程序，包括：行政院版－能源安全及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。各版本草案處理之議題，不外乎三面向：

- 一、 與核電發展直接相關之議題，包括：既有三座核電廠六部機組之命運，特別是涉及是否延役之議題；核四廠，則著重在其是否商轉之議題。
- 二、 間接與核電相關之議題上，主要涉及核電廠運轉過程當中之核能安全標準（如耐震與抗海嘯標準等）、放射性廢棄物處置、損害賠償責任等。
- 三、 處理核電廠當真如期除役後，替代能源之發展，如再生能源與智慧電網等議題。

若聚焦在最核心的兩個版本之比較（政院版與民進黨版），可發現到兩版本大同小異。主要之不同，是在核電廠延役、正常除役、興建中核電廠之運轉議題，不盡相同，其餘大多類似。

政策法規 概念內涵	行政院版	民進黨版
維持核四續建	?	?
核四不運轉	?	V
總體能源供需	V	V
再生能源發展	V	V
處理既有核一-三電廠之存廢	X	V
核能安全	V	V
輻射防護	V	V
反核武發展或擴散	X	X
核後端（核廢料）	V	V
未來新核電機組（核五或既有廠區 機組新建）	?	V(禁止)
既有機組之延長運轉	?	V（禁止）

若以整體法規架構，可以發現到民進黨版草案與政院版之不同，主要呈現在其針對核電設施本身的議題外，則是額外備有相關法規之檢討條款。

	行政院版	民進黨版
立法目的	第一條	第一條
基本推動事項	第三條	第二條
基本原則	第二條	第三條
新建核電廠禁止	（第九條非核家園評估機制之評估因子，但只有建立評估機制，沒有具體時程） （第十條：評估之組織機制） 第十一條，資訊公開與民眾參與機制 第十三條永續能源與能源安全之教育	第四條第一項
既有核電機組延役		第四條第二項
興建中核電廠之禁止營運		第四條第一項
既有核電廠正常除役		第五條
減低衝擊之整體能源配套措施	第四條、第五條、第六條、第七條（相關能源政策之配套措施，內容較民進黨版為廣）	第六條（聚焦在：再生能源發展、智慧電網）
放射性物料管制、核能安全、核子事故、核能安全、國際組織參與	第八條、第十二條	第七條、第八條、第九條、第十條
相關法規檢討條款	無	第十一條

而在上述議題當中，可預見，未來討論核心焦點，即若未來民進黨黨團重新提出於 2015 年 4 月通過之核心條文第四條（「自本法施行之日起，依原子能法及核子反應器設施管制法申請供發電用核子反應器之建廠及使用執照，應不予核准。領有前項執照到期者，不再展延。」），其相關條文，若未來在新立法院會期三讀通過後，則是否可如期推動達成二〇二五非核家園之推動目標之爭議？

讀者想必納悶，何以本文會喚起這樣的問題？法條本身不是寫得非常清楚：前段不針對核子反應器發放使用執照，便代表核四沒有商轉之空間；而不發放建廠執照，則不會有新核電廠核五、六之空間；而後段執照到期不再展延之規定，則代表核一二三的六部機組，沒有延役的空間。

參、不明確的非核家園推動步調

實際上會引發模糊爭議之主因，在於民進黨版非核家園推動法草案第十一條之規範。

表 1、民進黨版非核家園推動法草案第十一條之規定與立法說明

草案條文	立法說明
第十一條 政府應依本法所規定之內容，檢討所主管之法規及行政措施，有不符規定者，應於本法施行二年後完成法規制（訂）定、修正、廢止及行政措施之改進。	本法所牽涉之法律包括： 一、原子能法規部份：原子能法、核子損害賠償法、核子反應器設施管制法、游離幅射防護法、核子事故緊急應變法、低放射性廢棄物最終處置設施場址設置條例、放射性物料管理法。 二、能源管理法、再生能源發展條例、電業法。 三、其它相關法規。

（資料來源：立法院）

由於該條文之存在，讓原本第四條較明確的非核家園推動時程，轉向較不確定。若僅看第十一條的「本文」，其傳達之意旨，似僅是 政府應依據本法，特別是第四條之規定，修改相關的「行政法規」，以配合非核之方向，故僅是政府當中「行政部門」配合新法狀態之「重申」而已。

惟若進一步參酌立法說明，則恐怕另有弦外之音。亦即，第十一條之「政府」，恐有可能包括行政與立法部門。其因在於，系爭十一條，除了要求行政部門修改相關行政命令之配合義務外，似亦有隱含，其必須在二年內提供相關修法法案，

供立法院審議，而立法院審議後，方可讓相關非核措施生效。亦即，第四條並不因本法案通過而立即有凍結建廠執照、運轉執照以及延役執照之法律效果，而是必須等待核子設施管制法之相關條文檢討修正後，才會發生凍結之效果。

肆、中華民國首見之特殊立法模式？

此立法模式，甚為特殊。若欲直接處理核電廠建廠、運轉及延役等執照，以中華民國向來立法慣例，僅需於核子設施管制法當中處理即可，實無需曠日廢時，啟動制訂新法之程序，且甚至可能新法完成後，仍只產生「呼籲」效力，而仍須回過頭來修改相關之作用法，方可達成非核家園之目的。在非基本法當中，也採取此種「迂迴」立法之模式，恐怕乃中華民國相關法案當中首件者，更可見，核電議題之爭議性與複雜性也。本文之目的，僅係點出此點問題，提供社會各界進一步之討論與思考。

伍、推動二〇二五非核家園之捷徑？

其實回歸目前新政府二〇二五非核家園之政策方向，究竟應該要如何才能達成？前揭作法，主要是透過另定新法之方式為之。但實際上，可以發現到，該法所欲達成之目的，其實並無須透過大費周章，制訂一部完整之新法方式為之，而僅需修改「核子反應器設施管制法」第五條與第六條涉及建廠執照與運轉執照之規範即可。這樣在修法程序上，也較為簡易。甚至，若考量二〇二五非核家園概

念之核心內涵（核一二三運轉四十年；核四不商轉），甚至有可能發生第三種方式，「什麼都不做，自然達成二〇二五非核家園」之情況。亦即，只要政府不發給核四運轉執照；針對既有電廠，不發放新的運轉執照，則既有執照的效力，只能到二〇二五年。亦即，這根其他國家（如德國）在推動非核家園之過程中，因有針對既有電廠機組縮短（如，德國二千年初期縮短到三十二年；於二〇一一年新作法，改縮短到三十年），從而需要另訂新法為之之方式，並不相同。亦即，我國並無所謂核能電廠提前除役之問題，原則上（除了核四外），大多機組，都是正常除役。故針對我國這種「正常核電家園」（而非國外是核能電廠提前除役；亦非原先對核電有否定意味之非核家園概念）之狀況下，自然無須特殊之法律機制介入，透過行政權主導，便可以達成其目的！

參考文獻

1. 民主進步黨立法院黨團(2012)，非核家園推動法草案，立法院第8屆第1會期第3次會議議案關係文書，院總第759號，委員提案第12951號。
2. 行政院(2013)，能源安全及非核家園推動法草案，立法院第8屆第3會期第4次會議議案關係文書，院總第759號，政府提案第13529號。
3. 台灣團結聯盟立法院黨團(2013)，非核家園推動法草案，立法院第8屆第3會期第13次會議議案關係文書，院總第759號，政府提案第15060號。
4. 親民黨立法院黨團(2013)，零核電家園推動法草案，立法院第8屆第3會期第11次會議議案關係文書，院總第759號，政府提案第14971號。
5. 陳其邁等21人(2013)，零核電家園推動法草案，立法院第8屆第3會期第12次會議議案關係文書，院總第759號，政府提案第15033號。