

國內能源基本法立法的必要性說明

楊珍鈴、胡瑋元

核能研究所-能源經濟及策略研究中心

2015/10

建置一套能源法律體系是一國能源制度健全和完善的目標，台灣能源供給98%以上仰賴進口，且化石能源依存度高，亟需制定一部兼具全面性能源戰略和政策導向的能源基本法。本文在分析目前國內能源相關法律體系現況基礎[1]，期能為我國《能源基本法》之討論提出幾點拙見供各界參考指正。

一、我們需要《能源基本法》嗎？

依據官方資料顯示，這個構想最初見於 2009 年全國能源會議的結論，惟據高銘志教授指出[2]，我國已有《能源管理法》(2009 修訂)、《再生能源發展條例》(2009)、《天然氣事業法》(2011)等能源專法明確訂定管制範圍、目的事業主管機關等事項，實在無須疊床架屋增設《能源基本法》，因此行政院在 2012 年指示暫緩推動《永續能源基本法》。時至今日，能源治理環境已與昔日大不相同，國內有能源安全與電源供應不足的隱憂，外有國際氣候變遷協議的承諾壓力與潛在風險，此時更值得重新思考《能源基本法》可以帶來哪些功能。

目前我國是透過《能源管理法》授權目的事業主管機關（經濟部）以行

政命令(行政計畫)的方式擬訂〈能源發展綱領〉¹，此類利用既有的能源管理法授權行政機關擬訂能源發展計畫，確實避免重新立法的曠日廢時，為行政機關保留專業自主權的行政空間外，同時也保留了日後修訂能源發展計畫的彈性。但就行政法學理而言，行政計畫屬行政機關的內部規則，僅對行政機關有事實上之拘束力，對於立法機關、行政機關或人民欠缺積極之法律效果，且過程中缺乏實際利益關係人所認同代表的參與及形成社會共識之機制，容易埋下未來抗爭不斷的遠因。再者，雖然《能源管理法》是我國能源法的濫觴，但其聚焦在能源事業的營運管制面向，僅依賴管制性立法恐不足以應付面對日益複雜的新興能源技術、環境及經濟等議題。能源既為一國發展之根基，必須有長遠的規劃，能源計畫的時空範圍也必須跨越政黨輪替的循環週期。因此，以政策性立法《能源基本法》補足目前我國能源憲法的空缺，藉以為國家能源計畫確立中長期的發展原則，實乃擘劃國家能源政策首要之事。職是之故，在新舊環境議題交錯而益趨複雜的當代，《能源基本法》不能僅定位在管制規範，而需扮演更重要的角色，也就是政策性立法，同時作為長期能源發展政策之母法。

二、《能源基本法》的一般態樣

一般認為基本法應涵蓋抽象與具體的兩個基本構面，茲分敘如下[3]：

(一) 抽象行為準則

¹ 我國《能源管理法》最早公布於1980年，第一次修法是1992年，最近一次（第四次）修法是2009年。

1. 法律與政策原則

此類基本法的立法目的通常很抽象、概括 (general) 但目標特定，如台灣 2002 年環境基本法之立法目的結合永續發展和環境保護兩者；日本 2002 年的能源政策基本法立法目的載明「安全性」、「穩定供應」、「提升經濟效率性」、「符合環保要求」的政策基本方針，較為限縮且具體，也更強調 3E 目標的重要性。

2. 不同行為主體之責任

能源、氣候變遷與環境議題由於規模複雜，往往需要龐大的資金及權責分配，當由中央政府主導規劃較為適當。比方說日本 2002 年《能源政策基本法》，規定中央政府負有依能源政策基本方針，綜合確定和履行能源供需政策措施的義務，地方政府和能源業者則負有配合執行中央政策措施的義務。另 2008 年日本《地球暖化對策推進法》，明文要求「中央政府」主導並規劃及執行全面性的全球暖化對策，且中央政府應協助地方政府、企業與個人，制定因應氣候變遷計畫；韓國 2010 年《低碳綠色成長基本法》亦要求中央政府必須要協助地方政府採取措施。

(二) 具體行為準則

1. 特殊行政組織之建立

能源議題往往牽連甚廣，實屬跨部會之事務，必須橫向聯繫各級政府部門，此時即需要設立「特別行政機關」處理此類議題。特別行政機關層級之設定，通常位於一般部會之上，或是直接隸屬於部會首長或總統之下。例如日本依據《地

球溫暖化對策推進法》(1998 年通過)，於 2008 年將地球暖化對策推進總部設於各省部之上²，由內閣總理擔任本部長，並由內閣官房長官、環境大臣與經濟產業大臣擔任副本部長，其中環境省於日本氣候變遷之相關議題中扮演重要的角色[4]；韓國於 2009 年，韓國在總統辦公室下成立「綠色成長委員會」，是執行綠色政策的主責機關。地方各級政府也成立相同的委員會，並由各單位指派一位「綠色成長企劃官」，負責與其他單位協調的工作。2010 年 12 月，韓國國會通過《低碳綠色成長基本法》草案，成為推動綠色成長的法源基礎。

2. 整體性計畫包裹之研擬

處理複雜的能源議題，除了需要上位指導原則也需要明確的執行計畫，這幾乎係所有基本法案都強調的重點。例如日本 2002 年《能源政策基本法》即要求政府須擬定〈能源基本計畫〉，韓國 2010 年《低碳綠色成長基本法》規定行政部門須擬定〈國家低碳綠色成長策略〉、〈因應氣候變遷基本計畫〉、〈能源基本計畫〉、〈永續發展基本計畫〉。

三、國際上能源法的制度基礎

綜觀世界各國能源立法的狀況均有所差異，其立法模式和完備程度亦有所不同。第一種模式是美國的「法典式」立法模式，如美國 2005 年的《能源政策法》(Energy Policy Act of 2005)雖然名稱為能源「政策法」，而事實上則集美國能源立

²日本《地球溫暖化對策推進法》在中央（內閣）設置地球暖化對策推進本部，職司地球暖化對策計畫案的作成及實施，並採取跨部會決策的模式。但本法也特別強調中央應和地方合作，特別的是，地方的都道府縣知事及指定都市的首長可以委託「地球暖化防止活動推進員」，從事氣候變遷教育宣導、調查人民日常生活節能減碳措施、提供建言，以及對中央及地方政府施政為必要的幫助等工作。

法之大成，其內容廣泛而具體，幾乎涵蓋美國能源領域各方面，被視為美國能源法典。第二種立法模式是「通則式」立法模式，例如韓國《能源法》、德國《能源經濟法》等³，都是採用這種立法模式。第三種立法模式是「政策式」立法模式，即只規定能源策略和規劃、目標、措施、基本的政策手段與程序等，用以作為國家能源策略和能源政策的法律基礎，例如日本《能源政策基本法》[5]。由此可見，上述常見的能源基本法並未規劃未來能源配比或特定能源偏好入法，而是針對能源政策的方向與原則進行綱要性的明文規定，定期盱衡國內外情勢，以維持能源發展策略的彈性[6]。

鑒於日韓與台灣均屬東亞的孤島型國家，與我國能源發展條件相近，且法律體系均屬大陸法系，故日韓兩國的能源基本法立法經驗，值得作為我國借鑑，茲簡述如下：

日本 2002 年通過的《能源政策基本法》只有十四條原則性的規範，主要分成五個部分。第一部分明訂日本能源政策的發展原則與目標：確保能源穩定供應、兼顧環境保護與市場原則、促進能源市場的自由化；第二部分規範國內各級政府機關（中央與地方）、企業與民眾的責任，並揭櫫彼此相互合作的原則；第三部分，最為重要的是該法第十二條規定政府必須提出〈能源基本計畫〉，內容必須涵蓋長期能源供需的基本策略、能源技術的研究開發，以及其他相關的配套措施。依規定政府每三年進行滾動式檢討，定期檢視能源局勢的變化及能源管理措施的

³德國能源經濟法係指德國聯邦法律，是德國能源法體系中的基本法，主要針對電力和天然氣市場進行規範。

合理性，並視情況調整〈能源基本計畫〉的推動策略⁴；第四部分強調日本政府透過國際合作，促進世界能源供需穩定與保護環境的義務；最後，第五部分要求日本政府應致力於能源知識的教育，努力完善能源合理利用觀念的形成和能源相關知識的普及所必要的各項措施，透過一切機會深化對能源的理解和關心。

韓國於 2011 修訂《能源法》，其第一條立法目的強調制定與執行能源政策與能源相關計畫，實踐穩定、效率而友善環境的能源供需結構。同時亦賦予政府發展能源技術義務，中央政府每十年制定長期的〈能源技術發展計畫〉，地方政府須配合《綠色成長基本法》第四十一條的目標，至少五年就需制定〈地方制定地方能源計畫〉[7]。

四、「基本法」作為政策性立法的限制與功能

《能源基本法》或許可以胃納各界對我國能源發展的期待，但抽象空泛的法條內容在實際應用時，仍有執行上的限制。從我國《環境基本法》的立法經驗來看，第 23 條關於「非核家園」的要求鮮少被援引作為論述的堅強依據，也經常被視為是一種政策宣示而已⁵，如此使得《環境基本法》淪為一部宣示倫理與道德的法律。然而，葉俊榮教授認為基本法作為一部政策性立法，不是沒有規範效果，法律規範之效力一方面來自於法律本身由立法者訂定的民主正當性，此外也來自於法律受到社會重視、援用和論辯。如果法律未受到人們的重視與運用，就

⁴ 日本於 2014 年 4 月發布〈能源基本計畫〉中，將核能定位為重要的基載電源，並將努力推動核電廠重新運轉。

⁵ 《環境基本法》第 23 條「政府應訂定計畫，逐步達成非核家園目標；並應加強核能安全管理、輻射防護、放射性物料管理及環境輻射偵測，確保民眾生活避免輻射危害。」，但該條文中未如《非核家園推動法》草案以 2025 年為期限要求廢核。

無法發揮其法效性[8]。

究其實，政策性立法從來不是具體的政策執行工具，故以欠缺執行力否定基本法的必要性恐失公允⁶。國際上目前僅見於東亞國家發展出這種揉合政策與法律的「基本法」形式，這種特殊的立法形式可說是東亞發展型國家中，特別強調國家政府角色的緣故，有別於西方國家多將法律定位於管制措施，東亞國家發展出政策性立法的形式，透過國會授權以強化行政部門的指導角色。因此，**政策性立法（基本法）毋寧是將重大政策以法律明文定之的立法形式，其積極功能在於讓重大政策得以跨越政黨輪替的周期性不穩定，以確保政策得以廣續執行。**

環視我國有關能源治理的法律規範，除了有追求非核家園的《環境基本法》，還有嚴格減碳目標的《溫室氣體減量及管理法》⁷。另外，〈能源發展綱領〉中僅宣示「安全、效率、潔淨」為能源政策目標，以其行政計畫的法律位階恐不足以與非核家園與減碳目標競合，而呈現出我國能源決策多頭馬車的治理困境[9]。本文以為基於「法治國原則」以及「新法優於舊法」的適用原則，建置一套《能源基本法》作為我國能源憲法，以確定能源決策的根本法源，或許是未來能源基本法可能的建置方向。

⁶ 政策性立法不僅是體系上的總則性法律，而是相對於管制立法而言。管制性立法係針對個別議題進行規範，有明確的主管機關、規範範圍、管制目的及相對應的管制工具或手段等。相較於管制性立法是以特定的管制事項為範疇，政策性立法並非鎖定於單一的管制領域或管制事項，而是規範整體的政策方向、原則與基礎制度。如果只將基本法視為一種靜態總則或綱要，一味滿足於法律體系的靜態網絡，則是過份低估了政策性立法應有的功能。一般認為，政策立法可發揮以下功能[5]：

- （一）透過立法或行政作為來具體化國家的政策方向與制度，藉此指引國家的行政與立法部門的施政。
- （二）強化法院在爭議中的角色，如何讓法院在能源議題中有適切的角色，也是政策性立法的重要功能。
- （三）創建足夠的制度基礎，活絡市民社會對能源議題的討論。
- （四）增強全球連結的功能，落實國際規範、國際公約為國內法律規範。

⁷ 立法院於2015年6月15日通過《溫室氣體減量及管理法》，目標到2050年時溫室氣體排放量降至2005年排放量的50%以下。

五、代結語：借鏡日本金字塔型能源法律體系

如前文所述，日本已建立以《能源政策基本法》為指導，能源專門法⁸為主體，相關施行細則⁹為配套的金字塔能源立法體系。該法律體系保證了在宏觀上對能源立法進行指導的同時，各專門領域也能有具體縝密的規範，取得了較好的運作效果。我國目前以行政計畫〈能源發展綱領〉作為能源政策的上位指導原則，係屬行政部門的權宜之計，絕非長治久安之道。

能源政策為一國發展之根本，需要從長計議其穩定性，關於《能源基本法》的思考，不僅是綱領性、宣誓性的條文，更重要的是政策性立法具有維持政策續行的功能。本文主張在現有行政作為及現有法規的基礎上，進行上層立法《能源基本法》，以其為行政部門訂定能源基本計畫（如能源發展綱領）的法源，配合具體落實機制（如計畫行動方案），據以完善我國能源法體系。故制定健全能源發展法制基礎之「能源基本法」，實乃擘劃我國能源政策的首要之務。

⁸ 如日本《電力事業法》、《天然氣事業法》、《原子能基本法》、《能源利用合理化法》等。

⁹ 如日本《電力事業法施行令》、《天然氣事業法施行令》、《促進新能源利用特別措施施行令》等。

參考文獻

1. 楊珍鈴、胡瑋元(2015)，從法律面探討我國核能問題。核能研究所電子月刊報 6 月份能經專欄，參見：<http://192.192.22.9/wordpress/?p=2583>，最後查訪日期：2015 年 10 月 20 日。
2. 高銘志（2011），論日韓台氣候變遷與能源相關基本法之立法架構。中國法學會能源法研究會 2011 年年會，中國大陸：寧夏海悅建國飯店，2011 年 8 月 24～26 日。
3. 高銘志(2013)，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。臺灣環境與土地法學雜誌，2013.09，頁 102-130
4. 辛年豐（2014），日本氣候變遷立法：有關地球溫暖化對策推進之法律。參見台大法學院環境永續政策與法律中心 http://ples.law.ntu.edu.tw/bbs/board.php?bortable=news&wr_id=139，最後查訪日期：2015 年 10 月 20 日。
5. 陳柳欽(2014)，《能源法》的制度性優化。參見：<http://www.chinavalue.net/Biz/Blog/2014-4-10/1028301.aspx>，最後查訪日期：2015 年 10 月 20 日。
6. 杜群、王利（2014），能源政策與法律—國別與制度比較。中國：武漢大學出版社。
7. 范建得（2015），「能源基本法內涵研究—國家能源安全」座談會引言簡報。
8. 葉俊榮(2012)，環境基本法十周年論壇：環境基本法的歷史脈絡與未來展望。參見台大法學院環境永續政策與法律中心 http://ples.law.ntu.edu.tw/bbs/board.php?bo_table=news&wr_id=98，最後查訪日期：2015 年 10 月 20 日。
9. 葉俊榮（2015），氣候變遷治理與法律。台北市：台大出版中心出版。