

從法律面探討我國核能問題

楊珍鈴、胡瑋元

核能研究所-能源經濟及策略研究中心

2013/06

我國近年能源決策的演繹，可從 2000 年後不時佔據各大媒體焦點的「核電存廢」過程看出相當的端倪（參見圖 1）。台灣的能源政策在此時此刻應是這十數年來距離「非核家園」最為聚焦的一次，不僅核四正式停工封存、乾貯場設施水土保持計畫審查遲遲未能通過、最終處置場址遍尋不著、高階核廢料境外處理預算凍結、甚至連既有電廠申請延役也充滿高度變數。

儘管《能源發展綱領》內文明示其為「國家能源發展之上位綱要原則」，但其法位階僅屬行政計畫層次，導致以行政計畫的層次來規劃我國能源政策。究其實，行政計畫具有隨環境調整的彈性、也能避開立法機關的冗長審議與衝突。但其法律之地位遠不及通過立法院三讀的《環境基本法》，也相對缺乏法律最重要的安定性。這也解釋了台灣對核能的存廢從體制外的喧騰抗爭，最終仍必須回歸體制內的合法化的程序——「立法」。

時間回溯到今年 4 月 8 日，立法院教育文化委員會通過了《非核家園推動法草案》初審，此法案有異於《環境基本法》第 23 條「政府應推動計畫，逐步達到非核家園」，只宣示對非核家園的追求。非核家園推動法草案最為關鍵的爭議在於第 1 條就明定 2025 年要達成非核家園目標，第 4 條更規範未來核一、二、

三不准再延役。此制定確實將非核家園的時程更明確地法制化，但非核家園的實現，除了依靠消極禁制的政策，尚需更多積極建設的政策安排，諸如促進電價合理化政策、電源開發方案的執行等等的配套子法為依循，方能穩健地實踐非核家園的目標。

此外，目前非核家園推動法草案的審議進度，僅止於通過委員會初審，未來還需經過二審、黨團協商、三審等繁冗的審議過程。鑒於法案未來充滿不確定性，眼前又有 2016 年立委、總統大選的重大變數，依據立院法案「屆期不連續[1]」的原則，非核家園推動法將於何時取得明確的法律定位，仍是未定之天。姑且不論法條審議過程中的政治角力，若仔細檢視行政院、各黨團所提的非核家園推動法草案版本，即可發現當中有不少條文規定事項已見諸《原子能法》、《核子反應器設施管制法》、《核子損害賠償法》、《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》等既存的核能專法當中。其中針對該法草案第 4 條、第 5 條、第 7 條、第 8 條及第 9 條等款，除了法律體系上的疊床架屋外，更有可能發生同屬法律之位階，而其條文相互競合的爭議。

僅以民進黨團版本的第 4 條為例，該條文第一項謂「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」，第二項規定「領有前項執照到期者不再展延」，顯見其欲以「新法優於舊法」的適用原則阻卻未來核能發展的立法目的。惟依《原子能法》的規定，

我國原子能委員會當屬原子能的主管機關，無論是核電廠的興建、延役乃至除役，都應尊重法律授權原能會本於專業及公益考量所行使的行政裁量權。再者，我國核一廠已根據《核子反應設施管制法》提出延役申請，設若此刻通過非核家園推動法將會否定延役申請合法性，在法理上可能構成侵害廠商的信賴利益，有違反信賴保護原則之疑慮。

回歸各方初衷，無論是《能源發展綱領》、《環境基本法》或《非核家園推動法草案》，均以基於最大化社會絕大多數人的福利為宗旨，其立意皆屬良善。但政策的推動，除了合法化的過程外，尚需政策執行的相互配合方能發揮政策綜效。因此，我國不應僅執著於架構性的政策立法，並且要注意避免通過形如多頭馬車的政策法案。首要之務應當是專注於具體配套政策的落實，如優先推動能源稅立法通過等。因為唯有積極制定能源法源依據，方能強化我國能源政策體質，迎向未來的諸多挑戰。

我國能源政策演進

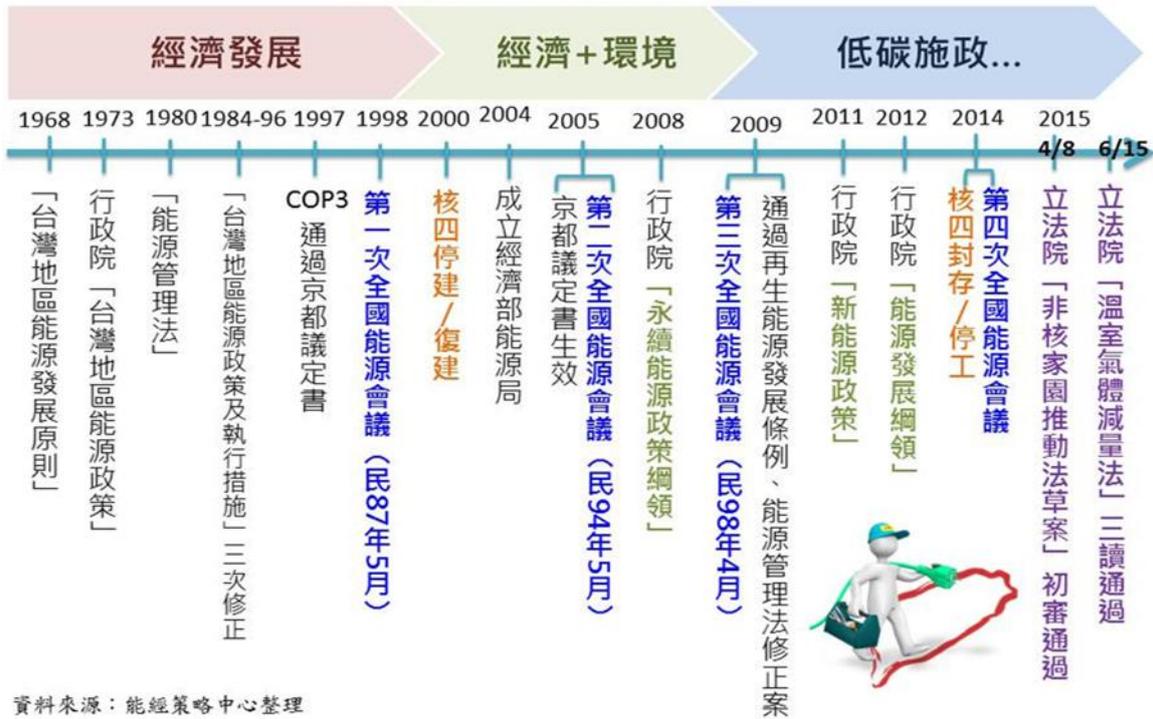


圖 1 我國能源政策演進

附註

[1] 意即倘若該法案未及於今年底前完成三讀立法，下屆會期需重啟立法程序。