

# 台灣非核家園運動的回顧與展望

施信民（台灣環境保護聯盟創會會長）

## 一、前言

台灣反核運動發展至今已超過 30 年的歷史，是台灣社會運動重要的一項，對台灣的環境、能源政策以及民主化有著重要的影響。

反核運動反對的是核能發電和核子武器，這兩者是相關的，但在台灣是以前者為主。核能發電雖然是屬於能源議題，但因牽涉核武擴散、災變風險、核廢料處理、龐大資金等問題，所以不是單純的能源議題。

台灣在 1970 年開始興建核一廠。目前運轉中的核電廠共有三座，都是在 1978 年前開始興建。核一、二、三廠分別位於新北市石門區、萬里區和屏東縣恆春鎮，各有兩個核電機組，發電裝置容量總共為 5144 百萬瓦。這三個廠分別在 1978/1979、1981/1983、1984/1985 年開始商轉發電。在 1985 年時，核電在台灣總發電裝置容量的占比為 31.81%，在總發電量的占比為 51.71%。目前(2016 年)核電在總裝置容量的占比降為 10.31%，在總發電量的占比降為 11.99%。

台灣發展核電的原因，一方面起源於台灣本身發展核武的企圖，另一方面是在美國的壓力下採購美國核電設備以平衡台美貿易逆差。台灣發展核武的計畫後來被美國發現而破滅，但美國廠商推銷核電的壓力仍持續存在。因此，反核團體面對的是國內的掌權者以及其背後的國際核電利益集團。

台灣在 1985 年開始出現反對核四興建的聲音。隨著政府核四計畫的推動，台灣人民展開了約 30 年的反核運動。核四廠址位於新北市貢寮區，其興建計畫在 1980 年首度提出，後經多次暫緩，目前的核四廠是 1992 年行政院核定興建的，共有兩個機組，總發電裝置容量為 2700 百萬瓦。

政府發展核電所提出的理由是，核電安全、乾淨、便宜。這些理由隨著核電先進國家核子事故的發生，以及實務經驗的累積，越來越站不住腳，逐漸暴露出其危險、污染、昂貴的本質。

反核團體反核的主要理由是，台灣地狹人稠、地震颱風等天災頻仍，沒有發展核電的自然和社會條件，萬一發生重大核災，將危害廣大人民的生命和財產，甚至導致台灣滅亡；縱使幸運地核電廠正常運轉，其所產生的核廢料也將貽害萬年，成為子孫長遠的負擔。所以，發展核電違反世代正義並危害台灣的永續發展。因此，反核團體倡議政府應採取非核的能源政策，停止興建核四，並將現有核電廠早日除役，使台灣儘早成為非核家園。

台灣的電業是由國營的台灣電力公司所壟斷，核電廠的設置是由行政院核定，由台電興建和營運，台電所需預算由立法院審議通過。反核團體除反對核四計畫的正當性外，亦反對政府獨裁專斷的決策過程，要求人民參與決策的權利。立法院雖是最高民意機構，但長期以來由擁核的政黨--中國國民黨--所把持，在黨意

凌駕民意的情况下，無法反映反核的民意。因此，反核運動的主要團體---台灣環境保護聯盟---倡議以公民投票的直接民主方式來決定核四興建與否，並催生了四次地方性核四公投。民主運動前輩林義雄先生也成立核四公投促進會，環島鼓吹人民作主、核四公投的理念。反核的民主進步黨候選人陳水扁在 2000 年贏得總統選舉，當年 10 月 27 日行政院長張俊雄宣布核四停建，但在立法院擁核立委的強力杯葛下，隔年 2 月 14 日又宣布核四復工續建。如此反覆，使得反核團體大失所望，但仍寄望於核四公投的舉辦，因此持續訴求核四公投。不幸的是，2003 年底立法院通過了嚴苛的公民投票法，禁止行政機關提案公投，並讓人民提案困難重重，核四公投運動因而暫停，轉向訴求修正公投法，反核運動從此陷入低潮。

直到 2011 年 3 月 11 日日本福島核電廠因地震和海嘯而發生重大核災，反核運動才再度興起，並引發了更為龐大的社會力量。反核團體除要求核四立即停建外，也再度推動核四公投。2013 年 2 月行政院長江宜樺表示將由立法院國民黨團提案舉辦全國性核四停建公投，此舉企圖利用公投法高投票率門檻的規定，為核四續建背書，因而引起反核團體的反對。核四政策在 2014 年 4 月因林義雄先生禁食要求核四停建而有了關鍵性的變化，4 月 28 日行政院長江宜樺宣布核四將停工封存。反核運動因而取得了階段性的成果。

本文依據筆者個人長期以來的參與經歷和觀察，對反核運動作一回顧，時間範圍從 1985 年至 2017 年，並展望其未來發展。(筆者在 1992 年的反核文宣開始使用「非核家園」一詞，並將「非核家園運動」等同於「反核運動」)

## 二、回顧

### 1. 運動興起時期 (1985-1989)

台灣反核運動是在 1985 年興起。台灣在 1970 年代陸續興建核一二三廠，核電廠從 1978 年開始陸續商業運轉。1979 年 3 月 28 日美國三哩島核電意外事件引發國際反核電運動，但在威權統治之下的台灣只有出現少數學者的反核聲音，直到 1985 年政府欲興建「核四」，才引起許多學界人士的反對，而其預算也因立法委員反對未能通過而暫緩興建。其後因 1986 年 4 月 26 日前蘇聯車諾比核電廠爆炸的重大意外事件，使得反核電的聲浪愈來愈大，並且逐漸草根化。

在 1985 至 1988 年這段時間也是台灣反公害運動和環境保護運動快速興起的時期，重要的環保團體紛紛成立。反核四的學界人士組成「新環境雜誌社」，於 1986 年開始發行刊物；後來促成了「新環境基金會」和「主婦聯盟基金會」的成立(1987 年 9 月)。以「知識的、草根的、行動的」組織屬性自我定位的「台灣環境保護聯盟」(環保聯盟)於 1987 年 11 月成立，許多教授身份的成員積極參與各項地方民眾的環保抗爭，並在各地結合地方環保人士成立分會。環保聯盟在貢寮地區(核四所在地)成立了東北角分會(又稱鹽寮反核自救會)，在萬里、金山、石門地區(核一、核二所在地)成立了萬金石分會(現稱北海岸分會)。以結合環運

幹部為主的「台灣綠色和平組織」也在 1988 年初成立。在這段期間，許多大專學生組織「調查團」或「工作隊」，走出校園，下鄉關懷，並在校園內成立環保社團。

環保和反核運動在 1987 年 7 月，政府解除戒嚴令的前後數年內，被視為挑戰政府公權力的力量，而受到來自政府的打壓。但當時也正是台灣追求民主化、本土化的「黨外運動」興起的時代。當時環保和反核運動的參與者，除了地方受害居民外，大多是民主運動的支持者，環保和反核運動也因而與民主運動互為支援，前者豐富了後者的內涵，後者增加了前者的力量。黨外人士在 1986 年 9 月成立「民主進步黨」，便將環保和反核主張列為黨綱。黨外編聯會成員並在當年 10 月 10 日到台電大樓抗議核電政策。

反核電的學者在 1987 年開始到核電廠所在地和核四預定地宣揚反核理念。環保聯盟成立後將反核列為工作重點，於 1988 年初邀集環保、政治、宗教、婦女、原住民等團體擬定「反核行動計畫」，發表「反核宣言」。當年 2 月，蘭嶼原住民舉辦該島首次遊行—「驅除惡靈」，反對核廢料場之設置；4 月底環保聯盟於台北市首次舉辦反核禁食靜坐(台電大樓前)和反核遊行，並公佈 500 位大學教授反核連署名單。西德綠黨國會議員也來台聲援，反核運動開始與國際反核運動結合。

## 2. 運動蓬勃時期 (1990-2001)

1990 年，郝柏村出任行政院長，積極推動核四，但反核力量也隨之壯大；1991 年 5 月之反核遊行人數達到 2 萬人。

1991 年 9 月底原能會強行通過核四之環境影響評估，因而引發 10 月 3 日貢寮鄉核四預定地警民衝突的不幸事件。

1992 年 2 月行政院同意核四復工，並要求立法院解凍預算，環保聯盟從 5 月中旬開始在立法院門口舉辦「反核四、飢餓 24」靜坐活動，直到預算在 6 月被解凍；從此之後，立法院成為反核四的重要戰場。1993 年 6 月立法院國、民兩黨因重審核四預算解凍案而發生嚴重肢體衝突。

1994 年 5 月 22 日在台北縣長尤清支持下，貢寮鄉舉辦「核四公民投票」，結果反對核四者高達 96%。5 月 29 日的反核遊行人數高達三萬人。但 7 月 12 日在反核人士的抗議下，立法院通過了核四 8 年預算。為了抗議擁核立委，反核團體在 1994 年 6 月底發起罷免台北縣和台北市擁核立委的運動，但因立法院修改選舉罷免法，使得罷免案雖進入投票階段但未能成功。當年 11 月 27 日北縣府於罷免立委案投票時，同時舉辦核四公投，結果反核四者有 89%。

另外，民主運動前輩林義雄先生於 1994 年 7 月 12 日發起「核四公投、十萬簽名」禁食活動，接著在 9 月中旬成立「核四公投促進會」，並舉辦歷時一個多月的環島「千里苦行」，宣揚「人民做主、核四公投」的理念(1997 和 2002 年舉辦第 2、3 次「全國苦行」)。

1995年9月亞洲各國反核團體在台北舉辦第三屆「非核亞洲論壇」會議(2002、2005、2010、2014年亦在台灣舉辦)，反對核電工業集團向亞洲推銷核電，並抗議法國和中國核子試爆。

1996年3月23日台北市政府舉辦核四公投，結果反核四者有54%（1998年12月5日宜蘭縣政府亦舉辦核四公投，結果反核四者64%）；而立法院也在5月24日通過了「廢止核電」的決議案，不過後來(10月18日)被行政院覆議而撤銷。核四的反應爐和汽輪發電機都由日本廠商承包，所以日本反核及消費者團體發起抵制日商產品運動，台灣的反核人士也多次赴日本抗議。

1997年1月中旬，台電與北韓簽訂密約，擬將低強度核廢料送往北韓永久貯存，結果引起南韓政府以及各國環保團體的強烈抗議，南韓環保人士亦來台向台電抗議。而台灣本地的最終貯存場雖在巨額回饋金的誘因下，仍受到可能場址（如烏坵、澎湖、達仁等地）民眾的排斥，至今仍無去處。

為了因應國際管制二氧化碳排放措施（京都議定書），1998年5月政府召開「全國能源會議」，環保聯盟於該會議之前也舉辦「民間能源會議」；核電議題是兩個會議的主要焦點。在全國會議中反對繼續發展核電者居多數，使得行政院長蕭萬長作出以下結論：「我們不認為擴大核能發電是解決二氧化碳排放問題的答案，在確保核能安全及廢料妥適處理的條件下，核能作為最後的選擇。」

2000年民進黨陳水扁贏得總統選舉(3月18日)後，針對核四興建問題，環保團體發起遊行(5月13日)，要求廢核四。行政院交由經濟部長林信義邀請學者專家舉辦「核四再評估會議」(6月16日-9月15日)後，決定停建，由行政院長張俊雄於10月27日宣佈。但核四停建無法獲得國民黨等在野黨籍立委居多數的立法院同意，引發強烈杯葛和憲政爭議，行政院遂將停建案送請大法官釋憲。11月21日環保團體發起「非核家園、安居台灣」遊行，支持政府停建核四，反對在野聯盟罷免總統，約數萬人參加。

大法官520號釋憲文發佈(2001年1月15日)後，立法院讓行政院長到立法院報告停建案(1月30日)，但隨後以134對70票通過核四立即復工續建之決議(1月31日)。在此期間環保團體亦至立法院靜坐監督，反對立法院支持核四續建。後來陳總統決定向立法院妥協，因此行政院長張俊雄與立法院長王金平簽署協議書，並於次日宣佈核四復工續建(2月14日)。此一核四停建爭議唯一的成果是，朝野政黨得到了「非核家園」為終極目標的共識。

核四復工續建宣佈後，環保團體發起遊行(2月24日)，要求政府舉辦核四公投，但並未即時得到政府正面的回應。

核四續建對反核人士造成嚴重打擊。主張反核四的民進黨成為執政黨後竟然無法落實其主張，這使許多人灰心氣餒。經此挫折後，反核運動進入低迷時期。

### 3.運動低迷時期 (2002-2010)

行政院為了推動非核家園政策，先是設置宣導委員會，後來提昇層級設置「行

政院非核家園推動委員會」(2002年9月13日)。非核家園目標也進一步法制化，2002年底通過的「環境基本法」第23條規定：政府應訂定化計畫，逐步達成非核家園目標。行政院並在2003年6月27日舉辦「全國非核家園大會」。

核四復工後，環保團體繼續訴求「核四公投」；陳水扁總統終於在「全國非核家園大會」回應此訴求，他宣布將在下屆總統大選或之前舉辦核四公投。但立法院在2003年11月27日通過「公民投票法」，禁止行政機關提出公投案，使得行政院無法主動舉辦核四公投，只能經由人民提案。而該法也對人民提案設置重重障礙，除了極高的提案和連署門檻(各需千分之五和百分之五以上選舉人總數之連署)外，行政院公投審議委員會可以任意封殺執政者所不喜歡的提案。因此，反核團體開始訴求修正此一「鳥籠公投法」。

反核運動雖一再遭逢挫折，但反核團體仍持續宣揚反核理念並監督核四之興建，如舉辦綠色能源和非核家園宣講、寧裸不核、非核亞洲論壇、反對核四追加預算、搶救鹽寮福隆沙灘等活動。

2008年國民黨馬英九當選總統後，停止「非核家園政策」。馬政府提出的「永續能源發展綱領」將核能列為「低碳能源」的選項，擬大力擴張核電(現有核電廠機組延役和增設機組)。在2009年4月15-16日行政院舉辦的「全國能源會議」和4月12日環保團體舉辦的「民間能源會議」上，核電發展仍是主要爭議議題。

隨著核四工程的進行，2010年一號機進入試運轉階段。試運轉分為未裝填核燃料和裝填核燃料兩階段，後一階段就是進行真正的核能發電的試運轉，在此階段就有可能產生核災，同時設備就會被輻射污染，若將來決定要廢除核四，就要耗費龐大拆除經費。為了反對裝填核燃料試運轉，2010年非核亞洲論壇在台灣舉辦，來自亞洲各國的與會者並赴新北市市長候選人總部和立法院表達主張，但核能議題並未成為新北市市長選舉的焦點。

在反核運動低迷不振的時候，日本卻發生了重大核災，使得整個情勢改觀。

#### 4.運動再起時期 (2011-2017)

2011年3月11日日本東北地區發生大地震和大海嘯，日本福島第一核電廠因而發生了重大災變，4個機組爆炸，輻射物質大量外洩，引起全球震驚，包括台灣。環保團體舉辦了320「我愛台灣、不要核災」遊行、429「包圍台電」24小時靜坐、430「廢核」遊行、611「全台反核行動」等活動，要求政府立即廢除核四、核一二三儘快除役，使台灣早日成為非核家園。8月環保聯盟針對新北市發起核四裝填核燃料試運轉公投提案連署。12月11日環保團體赴各黨總統候選人競選總部，要求總統候選人對非核政策表態。國民黨馬英九主張核四續建、核一二三不延役，民進黨蔡英文則主張2025前達到非核家園。

可惜的是，2012年1月14日的總統和立委選舉，擁核的國民黨贏得了總統和立法院多數席次。面對擁核的執政者，3月11日環保團體舉辦「告別核電遊行」，爭取反核民意。為保障地方居民對核能設施的參與決定權利，環保聯盟要

求立法院於「核子反應器設施管制法」增訂逃命圈公投條款。6月24日宜蘭人文基金會舉辦「民間國是論壇」，討論核能議題。

2013年2月25日行政院長江宜樺表示，將由立法院國民黨黨團提案舉辦全國性核四停建公投，此舉企圖利用公投法高投票率門檻的規定，為核四續建背書，因而引起反核團體的反對。3月3日環保聯盟北海岸分會於金山舉辦反核遊行。3月9日環保團體舉辦「廢核大遊行」，台北、台中、高雄、台東同時舉行，全台約有20萬人參加。4月26日立法院國民黨黨團之「核四停建不得運轉」公投提案逕付二讀後，台灣反核行動聯盟舉行「519終結核電大遊行」，要求立法院直接決議核四停建。環保聯盟於5月19日至30日在立院門口舉辦「反核四、飢餓24」靜坐，監督立法院，並進行全國性核四裝填燃料棒試運轉公投提案連署；8月2日至5日立法院臨時會期間亦至立法院監督，阻止了立法院核四公投案的表決。10月10日一些反核團體展開了百萬人廢核四環島接力行腳，台灣反核行動聯盟則舉辦雙十反核四活動，在立法院前升起反核旗。

2014年3月18日晚上，反對與中國簽訂服務貿易協議的學生佔領了立法院議場，引發長達24天的太陽花學生運動。學生於4月10日退出議場後不久，4月15日民主前輩林義雄先生發表〈落實民主，停建核四〉聲明，表示將自4月22日起開始禁食(在義光教會)，呼籲人民採取各種積極有力的方法，敦促政府順應反核民意，停建核四。對此舉，民進黨蘇貞昌主席拜訪反核團體、台北市和新北市市長，尋求支持，並拜會江宜樺院長和馬英九總統，要求停建核四和降低公投門檻。反核團體則舉辦「人民作主、停建核四」立院監督靜坐、「還權於民、停建核四」凱道集會、包圍立法院、佔領忠孝西路等活動。4月27日傍晚國民黨文傳會主任表示核四一號機安檢後將封存、二號機將停工。28日早上江宜樺院長表示，停工不是停建、是否裝填燃料棒試運轉將留待未來公投決定。這是行政院首度明白宣告核四停工。事情發展至此，林義雄先生認為「停建核四」已不是議題，遂在4月30日於台大醫院宣布結束禁食行動。

但核四議題並不就此停住。環保聯盟推動的核四裝填燃料棒公投提案於太陽花學運和林先生禁食期間獲得了熱烈的響應，連署人數遽增，超過比法定人數9萬2千人更多的人數。7月11日環保聯盟送交中選會12萬2千份提案人名冊。但此公投案於8月22日被行政院公投審議委員會駁回，顯見執政的國民黨害怕人民以公投廢止核四；這也證明了該黨立院黨團所提之核四停建公投，是企圖利用公投法的缺失為核四續建背書。隨後環保聯盟將本案向行政法院提出訴願，2016年3月31日遭最高行政法院駁回，確定無法成案。

可喜的是，2016年1月16日的總統和立委選舉，主張非核家園的民進黨贏得了總統和立法院多數席次。2017年1月電業法修法納入2025年達成非核家園目標的條文：核能發電設備應於中華民國一百十四年以前，全部停止運轉(第95條)。非核家園運動至此取得了具體明確的成果。

### 三、展望

台灣反核運動的主要議題是反核四，2014 年 4 月 28 日行政院宣布核四停工封存，可說是反核運動取得了階段性的成果，此成果在 2017 年 1 月電業法寫入 2025 非核家園的目標時程後，進一步得到確保。接下來，如何落實非核家園能源政策，順利達成非核家園目標，將是反核團體和民進黨政府要繼續著力的工作。

在非核家園能源政策下，現有運轉中的核一、二、三廠之延役和核四之啟封，其可能性極微，但在過渡到非核能源結構的過程中，延役和核四啟封的聲音一定會存在。

現有老舊核電廠之安全性以及其除役規劃、核四廠之處理、蘭嶼核廢料貯存場之處理、核廢料之處理處置等，將是未來運動關注的焦點。

要落實非核家園能源政策，能源轉型是我們要面對的挑戰。原本台電的電力規劃必須依照非核家園政策而改變並重新規劃，而新的發電裝置之設置需要時間，若無法及時供電，將造成電力吃緊的現象，而引發對政策的質疑與不滿。

能源轉型的主要工作是推動再生能源的開發和節約能源措施的採行，並以天然氣發電做為替代核電的過渡電源，以使能源結構轉型為非核、低碳的結構。再生能源的開發和節約能源措施的施行也將有助於能源自主性的提升、溫室氣體的減排，以及綠色能源產業的發展。當然，為了促進能源轉型，電業法等相關法令和制度的制定或修正必須要加快腳步。

打造台灣為非核家園的理念從提出至今已逾 30 年，台灣是否能順利如期達到零核電的非核家園目標，將有賴於我們的努力。

不過，不管何時達到零核電，核電廠所產生的核廢料將繼續伴隨著台灣人民，如何處理這些毒性長達數百年至數十萬年的放射性毒物，將是繼續困擾後代子孫的問題。

2017/10/18