



## 核電與燃電的抉擇：從公投案爭議回顧台灣能源課題

2021. 04. 20

梁豐綺（本聯盟智庫兼職研究員、台灣大學政治研究所）

上週（2021年4月12日），面對來勢洶洶的「重啟核四」、「反萊豬」、「公投綁大選」、及「珍愛藻礁」公投案，民進黨拍板決定行政院及其立法院黨團皆不提公投對案。對此，總統蔡英文也表示：公投並非作戰，而是政府跟人民溝通的機會。值得注意的是，除了「重啟核四」明顯直接涉及能源議題，在圍繞「珍愛藻礁」的討論中亦可見所謂「偷渡核電議題」的疑慮，乃至開發與保育間的價值取舍。是以，在表面的政黨角力外，我們還能從這些公投案的爭議之中，觀察其所折射出的台灣能源課題。有鑒於此，本文將梳理近幾十年來台灣能源發展的脈絡，以期能使大眾對當前有關核電與燃電的抉擇有更深入的認識。

能源議題從來都與經濟發展的政策目標是息息相關，特別是進入到1970年代，台灣開始發展重化工業，能源的供應無虞更成為政府的重要事項。蔣經國政府在這個時期為應對當時的石油危機所發起的「十大建設」，其中便有一項重大工程是發展核電：核一、核二、核三分別於1978年、1981年、及1984年先後竣工。然而，蘇聯在1986年發生的嚴重核事故「車諾比事件」卻激起了台灣社會對於興建核四廠、以至擴大使用核電的反彈聲浪。事實上，儘管核能具備了降低發電成本、供電基本穩定、不會產生溫室氣體等優勢，其有關安全性的疑慮、及核廢料處置的問題仍備受爭議——也因此，時至今日，兩大政黨雖均以提高綠能供電佔比作為遠程目標，但在綠能技術成熟前，仍存在是否保留核電的分歧。

儘管台灣於1990年代步入後工業社會，70年代時因擔憂受制於石油而選擇發展核電的背景仍一如既往——台灣是天然資源匱乏的海島。正因為台灣缺乏資源，產生能源所需的資源必須仰賴進口，而進口便需要作為接收站的基礎建設，例如位於高雄永安港的「第一天然氣接收站」（1990年啟用）便是進口天然氣並將之輸送至燃氣發電廠的關鍵樞紐。此外，由於（1）新北貢寮的核四及宜蘭蘇澳的火力發電廠之興建皆因當地居民的抗爭而受阻，（2）燃氣發電的潛力隨著環保意識抬頭逐漸受政府重視，（3）永安接收站供應吃緊，因此，為搭配大潭燃氣發電廠而預定興建天然氣接收站的觀塘案，在1993年被擱置（因大潭海岸的海象不理想，預估每年可使用天數過低）後在1995年又重啟。

儘管如此，作為核電（以核四為代表）替代方案的燃氣發電（以觀塘案為代表）之進展亦非一帆風順。雖然標舉「反核」的陳水扁於 2000 年就任總統，但當時的立法院仍以國民黨籍立委佔多數，且通過了核四興建預算案，陳水扁政府宣布不予執行的決策最終引發了憲政爭議。另一方面，陳水扁政府出自「以乾淨能源取代核能」之願景而大力推動的觀塘案，也因為原本已投入資金積極佈局的東鼎公司在搶標階段卻輸給了中油，中油和東鼎無法就觀塘案開發經營權取得共識，觀塘工業區遂於 2004 年全面停工。觀塘案停擺之後，中油隨即選址台中港興建「第二天然氣接收站」（2009 年啟用），從而透過「南氣北送」暫時解決了 2006 年投入商轉的大潭電廠之供氣問題。

觀塘案在 2004 年停工後，直至 2015 年方再度重啟，在此期間，核四的興建則在馬英九 2008 年上任後便開始得到執行。可是，2011 年「三一地震」所引發的「福島第一核電廠事故」，卻使核四興建議題乃至核電本身再次受到關注。這樣的情勢迫使馬英九政府宣布商轉中的核一、核二、核三將不再延役，並封存核四（核四安檢後，將不放置燃料棒、不運轉，且未來若要啟用核四，必須經由公投決定）。與此同時，為了「穩健減核」，馬英九政府也計畫擴大大潭電廠的機組，並提高天然氣進口量。2014 年，經濟部敲定由中油併購東鼎公司以取得觀塘案的開發經營權；2015 年，行政院核定「第三液化天然氣接收站」計畫——當前議論所使用的「觀塘三接」便是因此得名。

2016 年，蔡英文上台，並提出「2025 非核家園」的目標：2025 年燃氣發電的比例從目前的 36% 提高至 50%。不過，2018 年公投綁大選之下由擁核團體所領銜的「以核養綠」公投案大獲全勝，迫使《電業法》中的「2025 非核家園條款」遭到廢除。如今，不僅出於擁核立場的「重啟核四」乘勝追擊，基於生態保育的「珍愛藻礁」也對燃氣發電的規劃發出了質疑。雪上加霜的是，美中貿易戰和疫情時代所帶來的全球供應鏈重組、台商回流、以及台灣半導體產業之前途似錦，更在用電需求上增添了不少壓力。總之，能源議題也是發展議題，而發展議題還必須考量環保（或謂永續發展）。無論是選擇核電或燃電，脈絡化地理解歷史與當前的情勢皆其必要性。公投不該是簡單的是非題，而是複雜的申論題。

參考資料：

林庭葦、張宸邦，2021，〈三問藻礁爭議：藻礁究竟是什麼？如何成為藍綠對決戰場的？〉，端傳媒，<https://theinitium.com/article/20210304-taiwan-algae-referendum/>。（以上言論不代表本會任何立場，目的只是希望引導大家交流討論，也竭誠歡迎回饋：[star89037@gmail.com](mailto:star89037@gmail.com)）



(以上言論不代表本會任何立場，目的只是希望引導大家交流討論，也竭誠歡迎回饋：star89037@gmail.com)