

# 第三章

## 「指向國家核心的社會運動」之一：反核四抗爭運動

### 一、反核四潮流的初現與擴張

#### 3.1.1 核能發電恐慌與國民黨威權後期的政治危機

事實上，核能發電的安全問題一直充滿了爭議，但在戒嚴體制之下，思想、言論自由的封閉，導致需許多民眾可能連核能是否存在安全問題都不甚清楚；即便是反對核能發電政策，人民亦無法以任何的方式影響國家既定的政策。早在一九五七年英國中部的溫絲爾凱(Winscale)電廠即發生商業用核能電廠的第一起事故。(陳建志，2005：35-36)一九七九年三月二十八日，美國發生「三哩島核電廠<sup>81</sup>」的輻射外洩事件，同年核一廠完工並進行商業運轉；一九八六年四月二十六日蘇聯「車諾比核電廠」發生了至今全球最嚴重的核能災變<sup>82</sup>，當時台灣已經興建核一廠至核三廠，共三座核能電廠，並已同步商業運轉。

一九八三年，立法院通過核四徵地預算；一九八四年十一月九日，經

<sup>81</sup> 一九七九年三月二十八日凌晨四點半，美國賓州三哩島(Three-Miles Island)核能發電廠 95 萬千瓦水堆電站二號反應爐主水泵停轉，輔助水泵按照預設的程序啓動，但是由於輔助迴路中一道閘門在此前的例行檢修中沒有按規定打開，導致輔助迴路沒有正常啓動，二迴路冷卻水沒有按照程序進入蒸汽發生器，熱量在堆心聚集，堆心壓力上升。堆心壓力的上升導致減壓閥開啓，冷卻水流出，由於發生機械故障，在堆心壓力回覆正常值後堆心冷卻水繼續注入減壓水槽，造成減壓水槽水滿外溢。一迴路冷卻水大量排出造成堆心溫度上升，待運行人員發現問題所在的時候，堆心燃料的百分之四十七已經融毀併發生泄漏，系統發出了放射性物質泄漏的警報，但由於當時警報蜂起，核泄漏的警報並未引起運行人員的注意，甚至現時無人能夠回憶起這個警報。直到當天晚上八點，二號堆一二迴路均恢復正常運轉，但運行人員始終沒有察覺堆心的損壞和放射性物質的泄漏。此後，賓州州長出於安全考慮於三月三十日疏散了核能發電廠五英里範圍內的學齡前兒童和孕婦，並下令對事故堆心進行檢查。檢查中才發現堆心嚴重損壞約二十噸二氧化鈾堆積在壓力槽底部，大量放射性物質堆積在圍阻體，少部分放射性物質泄漏到周圍環境中。

資料來源：維基百科(<http://zh.wikipedia.org/wiki/>)

<sup>82</sup> 一九八六年四月二十六日凌晨一點二十三分，在烏克蘭基輔州普里皮亞特發生，是歷史上最嚴重的核能發電廠意外事故。由於車諾比(Чорнобильська)發電廠沒有保護掩體，導致受到核輻射塵污染的雲層飄往前蘇聯西部的部分地區、西歐、東歐、斯堪地那維亞半島、不列顛群島和北美東部部分地區。此外，在烏克蘭、白俄羅斯及俄羅斯境內遭受到嚴重的核污染，超過 336,000 名的居民被迫撤離。依據前蘇聯的官方報告，約百分之六十受到輻射塵污染的地區皆位於白俄羅斯境內，但根據二〇〇六年的TORCH報告指出，半數的輻射塵都落在前述的三個前蘇聯國家以外。這次災難所釋放出的輻射線劑量是投在廣島的原子彈的四百倍以上。

資料來源：維基百科(<http://zh.wikipedia.org/wiki/>)

濟部完成審核核四廠投資計畫，總投資約新台幣一千八百七十億元，預定一九九四年完工，是政府歷年來最大的投資案，已經引起輿論譁然<sup>83</sup>。(許振華，2001：77-79) 然而，國際接連發生核能電廠的重大事故，加上台灣核電廠也發生多起運轉異常以及工安意外事故<sup>84</sup>，使台灣內部也開始重新省思核能安全的議題。三哩島事件爆發後，台灣的專家學者開始率先發表反核的文章，一九八五年三月，清大教授黃提源說服他的立委朋友王清連在立法院提出質詢，要求暫緩興建核四廠。當時共計有五十五位國民黨籍立法委員以及六位黨外立委同聲響應，連署提案要求行政部門暫緩興建核四，形成黨內外一致的輿論壓力。

同年四月，當時僅有的三家電視台(台視、中視、華視)，皆與消基會等五個公益團體舉行了「消費大眾看核四廠」座談會，邀請反核學者專家與台電與原能會官員同台辯論核能安全問題，透過大眾媒體的傳播，將核能安全的議題延伸至普羅大眾，這也是「反核四運動」的最開端。(何明修，2006：44-45) 同年五月，當時的行政院長俞國華對核四案裁示「在疑慮未澄清前不必急於動工<sup>85</sup>」，成功的暫時擱置核四興建。然而，在戒嚴體制的監控之下，反核四運動的組織能力被壓抑，也無從與國家建立社會關係，因此只能以此種型態的策略表達反核的意識。

根據Winckler(1984)的分析，一九八〇年初期台灣已進入「軟性威權主義時期」，軟性威權主義是國民黨戒嚴體制衰退的結果，而無法面對新興的社會局勢，但軟性威權主義不意味政治自由化與民主化的開始。一九七七年的「中壢事件<sup>86</sup>」以及一九七九年的「美麗島事件<sup>87</sup>」國民黨的強行鎮

<sup>83</sup> 核四預算案通過審核後，監察委員周哲宇在監院總檢討會中表示：儘管核四廠不符經濟效益，但興設計畫仍獲國營事業委員會通過，並定明年一月施工。以該廠預算一千八百億元核算，國人平均每人要分擔一萬元的成本；因此，還不如將此費用移為興建高速鐵路或捷運系統，更能福國利民。周哲宇指出，目前全世界有三百多座核能電廠在運轉，但停工的亦達一百多座，停工率偏高，且以美國幅員之廣尚且只有六十個核電廠，而台電卻宣稱要繼續興建，監院有必要組成專案小組深入了解原因，並邀請徐立德和陳蘭皋到院說明。(資料來源：聯合報 1984-12-20，三版)

<sup>84</sup> 一九七八年十月，核一廠嚴重外洩輻射氣體，經一個月搶修始獲改善；一九八二年一月，核一廠員工歐萬居在反應爐修護工程中摔傷，感染大量輻射污染，三天後死亡。一九八四年十月核三廠三名冷卻水進出口潛水清潔工工作後數日發病死亡。一九八五年七月，核三廠一號機發生大火，停機一年兩個月進行修復。一九八六年三月，核一廠二號機為了打破世界紀錄連續運轉四百一十八天，造成長達五十六天的廠外連續空浮事件。(黃德源，2002：223)

<sup>85</sup> 行政院長俞國華宣布核四廠暫緩動工，並不是放棄興設計劃，而是要先與社會各界溝通，希望大家瞭解核能發電的必要性與安全性，故不能撤回核四預算。(資料來源：聯合報 1985-05-09，三版。)

<sup>86</sup> 一九七七年台灣的統一五項地方公職選舉(縣市長、縣市議員、台灣省議員、台北市議員與鄉鎮市長)，中國國民黨提名調查局出身的歐憲瑜參選桃園縣長，省議員許信良也有意參選桃園縣長，但因「黨紀考核記錄不佳」，未獲國民黨提名而自行宣佈參選，同年十月國民黨便開除許信良黨籍。十一月十九日投票日當天，桃園縣中壢市第二一三號投開票所(中壢國小)監選主任范姜新林被證人邱奕彬等人指稱涉嫌舞弊做票，其他地方國民黨舞弊的消息也不斷傳來，而警察未積極處理，反將監票主任帶走保護起來。消息傳出，引起市民憤怒，許信良的選務中心聽到消息後，

壓，引發國民黨一九八〇年代以後的一波政治危機。

首先，一九八〇年與一九八一年的兩次選舉「黨外勢力<sup>88</sup>」並沒有受到中壢事件與美麗島事件的影響，反而維持了百分之二十至百分之三十的支持度，成為國民黨一黨專政下的一個組織化競爭者。另外，國民黨政府對於中壢事件與美麗島事件的鎮壓，也並未壓抑潛在的社會運動持續發生，社會運動的種類與數量反而日益增多，並有「政治化」的趨勢。最後，「十信案<sup>89</sup>」與「江南案<sup>90</sup>」等醜聞的爆發、以及國民黨內部權力繼承的問題也都間接印證了一九八〇年代後，國民黨威權統治所面臨的政治危機。

對於社會運動本身而言，由於威權政治以及戒嚴體制對社會的箝制，國民黨相當壓制來自於社會自主性的組織與動員。在此種情況下，所有的社會運動皆面對一種敵視的政治結構，因此即使社會運動的目標不是挑戰國家，卻會因為國家的鎮壓而使社會運動政治化。張茂桂(1990)也認為，

---

請選民都到警局「關切」相關消息，而警局方面始終未有一個明確的主張，一萬多名市民憤而包圍中壢市警察分局。在中央大學學生江文國受槍擊殞命，以及張治平死亡之後，憤怒的群眾搗毀並放火燒了警察局及警車。最後許信良以二十二萬票勝過中國國民黨提名的歐憲瑜，當選桃園縣長，事件漸告平息。資料來源：維基百科(<http://zh.wikipedia.org/wiki/>)

<sup>87</sup> 一九七九年八月「美麗島雜誌」創刊，在台灣各地設立分社與服務處並進行群眾演講。呂秀蓮回憶到：「美麗島雜誌不只是黨外政論雜誌，也是為了建立一個沒有黨名的政黨。」同年十二月十日美麗島雜誌社舉辦國際人權紀念日活動，但並未向執行戒嚴令的治安單位申請許可，國民黨展開鎮壓，並形成大規模警民衝突。美麗島事件導致政府對黨外人士的拘捕，共有八人被以叛亂罪提起公訴，三十七人被移送司法機關。資料來源：維基百科(<http://zh.wikipedia.org/wiki/>)

<sup>88</sup> 「黨外」主要由一九八三年組成的「黨外公職人員公共政策研究會」（簡稱：公政會）、「黨外編輯作家聯誼會」（簡稱：編聯會）、若干注重實質利益的地方派系、以及特定宗教勢力，等四股勢力組成，不過以公政會以及編聯會的勢力最大。（鞠海濤，2006：40-41）

<sup>89</sup> 一九八二年蔡萬春之子蔡辰洲當選立法委員，結合增額立委，與劉松藩、王金平、洪玉欽、謝生富、李宗仁、李友吉、林聯輝、蔡勝邦、吳梓及蕭瑞徵等立法委員組成「十三兄弟」派系，經常邀請財經官員，而且向官方遊說「合作社理、監事可無限制連選連任」與「信託公司可承辦銀行業務」等。蔡辰洲也將大量資金投入房地產事業。一九八三年，財政部進行一般金融事務檢查時，發現台北十信有不正常貸款現象，因此派員進駐輔導，並給予警告。一九八三年初，台北十信又發生不良放款出現跳升現象，經過財政部派員進駐輔導一年之後，台北十信的不正常放款現象確有改善，因此財政部未採取更嚴厲措施。一九八四年十月，財政部駐台北十信人員表示，台北十信庫存現金有偏低之趨勢；財政部督促台北十信限期改善，然而情況並無好轉。一九八五年二月九日，由於台北十信放款總額占存款總額之比率高達 102%，顯示台北十信已無放款能力；財政部為保障存戶合法權益，穩定金融秩序，明令台北十信停止營業三天，並由合作金庫暫為接管，嚴加清查整頓。台北十信在主管機關的督導下，舉行臨時社員大會，在一九八五年二月十八日起委託合作金庫代管，蔡辰洲也因利用人頭貸款、串通其部屬或假冒他人名義貸款等違反《票據法》之刑責被捕。一九八七年蕭瑞徵因錢財糾紛被人暗殺。十信案的爆發嚴重傷害台灣存戶的信心，台北十信各分社都受到嚴重的擠兌。資料來源：維基百科(<http://zh.wikipedia.org/wiki/>)

<sup>90</sup> 劉宜良，記者、作家，原為中華民國情報人員，筆名「江南」。一九八四年七月，當時國民黨情報系統發現劉宜良私下為大陸收集情報，為一雙面間諜，故實施家法給予制裁，由情報局長汪希苓經人介紹認識竹聯幫幫主陳啓禮，派竹聯幫幫眾赴美國舊金山德里市暗殺了劉宜良。之後美國派FBI前往台灣關切，才得知劉宜良亦為美國FBI線民，為一三面間諜。崔蓉芝堅稱：劉宜良因著《蔣經國傳》且即將動手寫《吳國楨傳》，而被蔣孝武指使情治單位派人所殺害。江南案讓蔣經國除了是一個威權者也，成為了獨裁者。資料來源：維基百科(<http://zh.wikipedia.org/wiki/>)

社會運動的組織初期，由於資源的需要，很容易政治化，在戒嚴時期社會裡比較具有政治意識和網路資源的人，通常是政治反對運動的成員，當社會運動崛起時需要的領導與組織人才，這些政治反對運動者，自然就匯入了其他社會運動的議題之中。另外，政治反對勢力以及其次級團體急於發展其群眾基礎，例如在農民以及工人中取得領導地位，以取得這些潛在社會運動其中的領導地位，政黨以及社運組織相互競爭與聯合，即造成社會運動的分化與擴大。而這個「社會運動政治化」的形成背景，也充斥於即將組織化的反核四抗爭運動之中，特別是國民黨政權爲了避免政權崩潰的危機，開始逐步展開自由化以及接續民主化的調整過程中，社運組織與民進黨即展開密切的策略結盟和資源整合，進而衝撞體制。爲了改造惡質的政治生態，民進黨唯有透過社會運動，才能打破國民黨地方派系的網絡，經由議題聯盟重組台灣的選民結構，爲了改造惡質的政治文化，民進黨唯有透過社會運動，才能提升黨員和選民的民主素質，經由教育啓蒙改造台灣的政治文化(郭正亮，1998：245)。

### 3.1.2 政治自由化初期的反核四抗爭運動

台灣正式展開民主化結構性的轉變之前，先進行了「政治自由化」(political liberalization)的鬆綁，「自由化」是指涉解除以往的政治禁忌，恢復被凍結的若干權利(O'Donnell and Schmitter，1986：7-8)。吳介民(1990：47)認爲，國民黨自由化政策的發動，表徵了國民黨威權統治集團，開始放鬆對自主性動員以及民間組織的嚴密控制。反過來看，自力救濟之持續增加的社會壓力，也對國民黨的社會控制產升滴水穿石的鬆動效果。另一方面，Huntington 對於第三波民主化成因分析中的「大幅度經濟發展」條件，也符合台灣政治自由化初期所面臨的情境。由此可見，威權後期的國民黨政權已經認知到：政治上的威權凌駕、經濟上的持續發展不能代表威權統治的正當性、以及長久以來社會的高度壓抑，三者在此階段已經對國民黨造成極大的壓力。因此國家爲了避免統治危機，先行進行政治自由化的調整。

林佳龍更加激進的指出，驅動國民黨進行自由化以及民主化的真正關鍵，既非台灣的經濟奇蹟，也不是執政精英的政治信念，而是統治者爲了延續政權生命(regime survival)的理性計算與選擇，蔣經國企圖透過局部的政治改革來維持國民黨的優勢，但又不希望自由化發展成民主化而威脅國民黨的支配地位。(林佳龍，1999：89、119) 也就是說，國民黨並非將自由化作爲一種國家的「霸權計畫」，而是作爲威權政體傾頹時的一種非自願的工具性妥協。

一九八六年四月，蔣經國發表「六項議題的革新計畫」，同年九月二

十八日民主進步黨成立。十月初蔣經國接受華盛頓郵報的發問，宣示解除戒嚴的決心。以上一連串事件，皆可以視為政體轉型的信號。國民黨政府政治自由化的第一步是宣佈一九八七年七月十五日零時，正式解除戒嚴，人民重新擁有集會、結社的自由。解嚴意味著更有利於社會運動的政治環境，抗議者不再面對種種壓制，國家對於結社自由、言論自由、以及遊行自由的解禁項目，可參考下列【表 3-1】。因此，發動抗議的成本與風險也減少許多，可以預期解嚴後社會運動的興盛，事實上等同於一種對於威權政治的清算。

【表 3-1】戒嚴時期所禁止之公民權

項目	法源依據	主要限制內容
結社自由	戒嚴令 非常時期人民組織法 動員戡亂時期公職人員選舉罷免法	最高司令官對與軍事有妨害者，得停止集會結社及遊行請願。 同一性質之團體，一個地區以一個為限。 禁止政治團體成立。
言論自由	戒嚴令 台灣地區戒嚴時期出版物管制法 台灣省戒嚴時期新聞紙雜誌圖書管制法 檢查取締違禁書報雜誌影劇歌曲辦法 台灣地區省縣市文化工作處理要點 台灣地區戒嚴時期出版物管制辦法	違背反共國策、混淆視聽，足以影響民心士氣或危害治安、挑撥政府與人民情感者查禁。 匪酋、匪幹之作品或譯著者，及匪偽之出版品一律查禁。 出版品須事先登記，事後審查。
遊行自由	戒嚴令 國家總動員法 妨害國家總動員處罰暫行條例 違警罰法	最高司令官得停止集會遊行，必要時達解散之。 禁止十人以上未申請之集會。

資料來源：何明修、蕭新煌，2006：76

社會運動想要跳脫出戒嚴時期「自力救濟<sup>91</sup>」這種零散、單一的、非組織化的自發性集體行動，就必須轉化為具有常態性組織的社會運動。解嚴後的一九八七年十一月一日，「台灣環境保護聯盟<sup>92</sup>」(以下簡稱環境保護

<sup>91</sup> 吳介民(1990：79-80)指出，「自力救濟的原型」是一種小團體的集體請願形式，其特質為手段溫和、抗議層次低、政治敏感度低。

<sup>92</sup> 環境保護聯盟的前身是「新環境基金會」，主要透過刊物的發行以推動環保教育，因為路線之

聯盟) 在民進黨的邱義仁、林錫耀和施信民、張國龍教授接觸下宣佈成立<sup>93</sup>，希望透過教授的社會聲望以及在學術界的人脈，結合關心環境保護運動的民進黨人士及其所擁有的民意支持，讓「理念人」與「政治人」兩股力量結合，組成具草根與知識基礎的行動組織，以推動環境保護議題相關的運動。(台灣環境，52：25)環境保護聯盟後續運作，特別是分會組織的擴展方面，與當時黨外陣營中的「編聯會」(新潮流的前身)有密切的關係。新潮流主張「台灣獨立、社會民主、群眾路線」，並認為台灣的社會運動必須政治化，社會運動必須提升至政經體制重建的層次加以反省、定位，社會運動的目標才會實現。但是，政治化的過程不是跳躍的、粗暴的，同時它也是一個學習的歷程。

誠如「環境保護聯盟」官方網站的基本主張：「草根的、知識的、行動的<sup>94</sup>」。政治自由化初期的反核四抗爭運動，在對抗的軸線上呈現的是一個側重「資源動員」的凝聚過程。「台灣環境保護聯盟」的成立，也間接促成了後來的「鹽寮反核自救會」的成立。一九八八年三月六日「鹽寮反核自救會」於貢寮正式成立。鹽寮反核自救會是相當在地化的組織，首任會長連大慶串連貢寮當地血親網絡、政治派系、寺廟管理委員會、以及當地的養殖戶聯誼會等具有實質利害關係的網絡與團體的支持。(翁慧貞、張茂桂，1993：11) 一九八八年三月十二日，鹽寮反核自救會發起第一場反核示威活動，連署簽名表達反對核四興建的立場，並且將台電所贈送的日曆集中並載往鹽寮核四廠預定地的門口焚毀<sup>95</sup>，也讓反核四抗爭運動從「文字反核」轉變到「行動反核」。

為了因應台電成立「核能溝通小組」，並與公共關係公司合作，向民眾宣傳興建核電廠的必要性。一九八九年二月十二日，環境保護聯盟結合主婦聯盟以及新環境基金會等團體，召集了「一九八九反核行動籌備會」，並擬定「一九八九反核行動計畫」，明定「全基層反核組織，達到反核地方化」。一九八九年三月五日，鹽寮反核自救會加入了環境保護聯盟的「東

---

爭，部分人士另外成立環境保護聯盟。(呂宗芬，2003：44 -45)

<sup>93</sup> 「台灣環境保護聯盟」以結合關心臺灣環境人士、推展環境保護運動、維護臺灣生態為宗旨。目前環保聯盟全國有一千多位會員，十三個分會及學術委員會。

<sup>94</sup> 伴隨環盟成立的林耀錫指出，當時公害抗爭到處發生，凌亂、無秩序的抗爭只會造成混亂。為了要讓抗爭形成有意義的環保運動，對政府造成一定壓力，一定要組織起來。一方面讓力量能夠結合，能夠持續；再來則希望加入知識和理念，理念代表對問題的世界觀。以知識作為後盾，透過運動、透過抗爭，參與的幹部才能在這過程中體會、提升本身關懷的層次和範圍，所以當時提出了草根的、知識的、行動的理念。(台灣環境 52，1992 十月號：52)

<sup>95</sup> 台北縣鹽寮地方民眾昨天下午二點在當地仁和宮前廣場舉行反核自救活動，並在鹽寮核四廠焚毀台電公司所致贈給當地民眾的月曆，表明大家反對台電在當地興建核能四廠的決心，希望台電公司慎將行事。據指出，台北縣北部濱海公路鹽寮地方民眾有百分之九十以上鄉民都反對在當地興建核能四廠。資料來源：〈在鹽寮興建核四廠 引起地方民眾反對〉，經濟日報 1988-03-13，三版。

北角分會」，並做出三點重要決議<sup>96</sup>。同年十一月十二日，核一場、核二廠所在的萬里、金山以及石門鄉，也成立了環境保護聯盟的「萬金石分會」。自此，反核四運動從貢寮在地的鹽寮反核自救會，經由環境保護聯盟的串聯，跨出社區型態「自力救濟」的範疇，形成了與北海岸沿線的核一、核二廠相關鄉鎮共同抵制核四廠興建的重要夥伴關係，也踏出反核四運動成爲全國性社會運動的第一步。

一般而言，社運組織與政黨建立「政治交換關係」，是一種弱者改變自己命運的方式，而政黨作爲一個政治權力的競逐者，也需要匯集一定程度的利益，並將其轉化爲穩定的社會支持。特別在國民黨威權時代，往往將一切不屬於國民黨者排外於政治體制之外，更容易使社運與政黨合流。民進黨創黨初期即將反核主張列入「黨綱<sup>97</sup>」以及黨綱的「行動綱領<sup>98</sup>」當中，而民進黨黨綱的形成過程中，基本綱領是「公政會」主導、行動綱領是「編聯會」主導，使得反核不只是針對核四興建案這一個單一政策的立場。張茂桂認爲，一九八九年之後，在與國民黨對抗的過程中，台灣的各種社會運動逐漸和民進黨或者民進黨人士的勢力結合，形成「運動中心化」的趨勢，而台灣的「統獨」問題也在此刻浮出檯面，社會運動面臨被政治吸收，被統獨立場分裂的危機(張茂桂，1994：64)。另外，從資源動員論的角度觀察，當時的民進黨主動成爲了反核四抗爭事件的「議題企業家」，並試圖成爲其利益與策略行使的代理人。

鹽寮反核自救會雖然在環境保護聯盟的協助下成立，初期組織運作上完全獨立自主，甚至在會長等幹部的推選上，能夠超越地方派系的固有格局<sup>99</sup>。(陳建志，2005：55-58) 然而，根據下列【表 3-2】，鹽寮反核自救會會長自一九九五年後，全由民進黨籍的人士擔任會長。事實上，環境保護聯盟與民進黨(特別是新潮流系)的淵源深厚，而鹽寮反核自救會的形成過程中，在知識上，藉由環境保護聯盟學者的啓發；在組織上，一九八五年

<sup>96</sup> 一、組遊覽車隊到台北縣政府，向縣長抗議，並拜訪有意競選下屆台北縣長的準候選人，希望這些人在政見中列明反核；二、透過長老教會，向李登輝總統陳情，表達反核心聲；三、如果台電一定要興建核四廠，貢寮鄉民爲護鄉，將以性命相搏。貢寮鄉民強烈反核，已成立鹽寮反核自救會的組織，東北角分會則是貢寮鄉民結合外在力量，表達反核心聲的另一個民間組織。資料來源：〈環保聯盟東北角分會成立，決議反對核四建廠〉，聯合報 1989-03-06，四版。

<sup>97</sup> 匡正過去破壞生態環境之經濟掛帥政策，確立生態保育及生活品質優先之原則。有關自然資源的開採及利用，化學物品的生產及使用，核電的投資等有關政策，均應先行嚴格評估。

<sup>98</sup> (1)堅決反對新設核能發電廠，積極開發替代核能之能源，在十年內關閉全部現有的核電廠。(2)嚴格加強現有核電廠之安全管制，提高核電工作人員之素質，核電廠產生的廢料撤出蘭嶼，另尋適當地點掩埋。

<sup>99</sup> 貢寮當地的地方派系主要分爲新派以及舊派，鹽寮反核自救會成立時初期的鄉長爲新派的吳清同，對於核四的態度上主要是配合中央興建政策，因此舊派主張反核。但鹽寮反核自救會雖然以舊派人士爲主，但未了避免自救會因爲派系的因素影響動員與發展，在幹部的選任上盡量避免完全由舊派出任，希望將核四議題凝聚爲超越派系之上，全體貢寮鄉民面對的共同議題。

成功擱置核四案的「核電大辯論」發生時，卻未引起切身利害的貢寮當地進一步迴響。直至一九八八年，才藉由環境保護聯盟的協助下開啓草根對抗的風潮。基於此種資源條件的不平等，反核團體在組織抗爭的最初，就選擇了「依賴」民進黨的對抗策略，也使得反核四抗爭運動的初期，就有被「政治化」的疑慮<sup>100</sup>。

然而，民進黨主導的反對運動不是造成國民黨政府轉型，朝向自由化的唯一要素，但它卻是使台灣政治自由化不可或缺的重要因素(王振寰，1989)。基於台灣地區政治結構與歷史生態的特殊性，導致民進黨與國民黨實力懸殊，民進黨必須透過體制外的抗爭行動，藉以突顯其改革的策略，以贏取社會的關注與政治的資源。因此多年來，民進黨策劃之社會運動，不僅鮮明地塑造了其政黨的形象，傳達了其政治理念，更「有目的」的挑戰了主流社會的制度、意識形態與社會意義，直接或間接地提供了重要的社會政治變遷的動力，促成了各類社會運動的勃興(趙雅麗，2001：152)。

【表 3-2】鹽寮反核自救會歷屆會長一覽表

屆次	姓名	任期	黨籍
一	連大慶	1988~1989	無(新派)
二	連大慶	1989~1990	無(新派)
三	江春和	1990~1991	國民黨
四	江春和	1991~1992	國民黨
五	陳慶塘	1992~1993	國民黨
六	陳慶塘	1993~1994	國民黨
七	吳文通	1994~1995	無 <sup>101</sup>
八	林福來	1995~1996	民進黨
九	趙瑞昌	1996~1997	民進黨
十	趙瑞昌	1997~1998	民進黨
十一	陳慶塘	1998~1999	民進黨
十二	陳慶塘	1999~2000	民進黨
十三	陳慶塘	2000~2001	民進黨
十四	陳慶塘	2001~2002	民進黨
十五	吳文通	2002~	民進黨

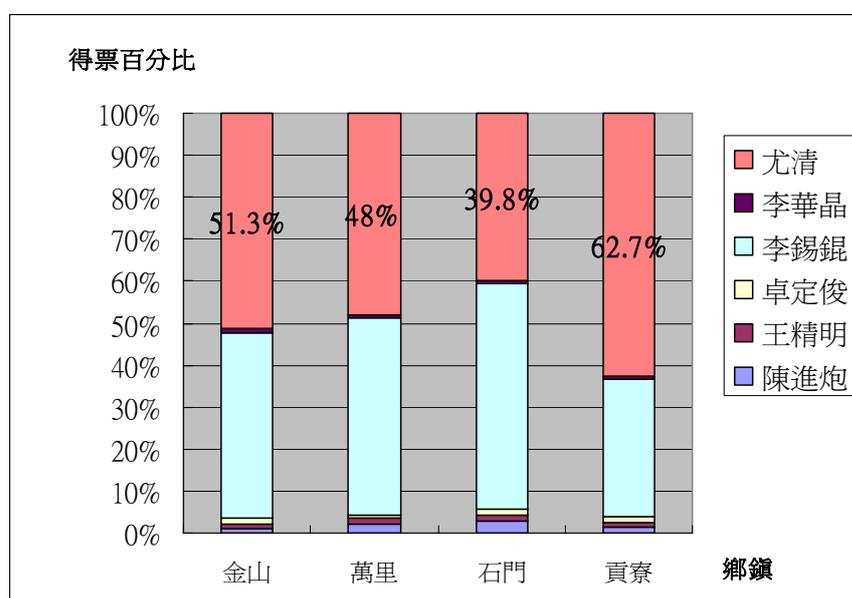
資料來源：節錄自 陳建志，2005：58

<sup>100</sup> 呂宗芬認為，過去長期與民進黨關係密切的反核四運動，之所以無能隨著政黨輪替完成運動目標，乃是因為政治結盟關係無法繼續擴展。民進黨長久壟斷了政治行動者與核四抗爭運動的結盟關係，將折損反核四運動對執政之後的民進黨施壓的力道，使得反核四議題的政治性格逐漸顯明，最後在民進黨執政之後面臨實質上被擱置的命運。(呂宗芬，2003：3)

<sup>101</sup> 吳文通於一九九八年加入民進黨。

### 3.1.3 地方政黨輪替的政治機會與外部策略

一九八九年年底的「三合一選舉」(縣市長選舉、縣市議員、及增額立委)，環境保護聯盟舉行「擁核就讓他落選<sup>102</sup>」活動；鹽寮核四自救會的鄉民賣力替公開反核的民進黨籍候選人尤清助選。根據下列【圖 3-1】，尤清在貢寮獲得高達百分之六十二點七的選票，可見貢寮的反核四運動已經迅速的實質轉化為對民進黨籍候選人的選票支持，尤清也洗刷了第十屆台北縣長選舉的挫敗，當選第十一屆台北縣長，並終結了國民黨四十年的地方執政。這是反核四抗爭運動寄望於政治人物的開始，也是反核四抗爭運動首次經由地方首長「政黨輪替」的方式，進一步昇華的抗爭策略的層次。



【圖 3-1】一九八九年縣市長選舉環境保護聯盟所屬反核組織區域投票結果分析。資料來源：台北縣選委會，作者自行繪圖。

在此次縣市長選舉中，民進黨共囊括六席，而這些環保旗幟鮮明的民進黨籍縣市長，將可能使原本即已受阻的諸項重大經濟建設計畫，面臨持續停擺的命運<sup>103</sup>。計畫興建於台北縣貢寮鄉的核四廠，將首先面臨首位民

<sup>102</sup> 反核團體也正在準備「一九八九年反核行動」，按照反核組織籌備會通過的工作計畫，包括：邀請經濟部長、經建會主任委員等高層人士參加的全國性大辯論、發表正面的反核宣言、製作反核手冊、印發反核標誌、舉行大規模反核抗議示威、邀請國際反核人士來台活動、支援地方性反核活動，以及發起在年底選舉時「擁核的就讓他落選活動」。(資料來源：〈核能爭論的平議與建議〉，1989-02-16，經濟日報二版)

<sup>103</sup> 除了台北縣的尤清外，游錫堃當選此屆宜蘭縣長，更明白的說明了六輕與蘇澳火力發電廠的未來命運。游錫堃早在競選期間的政見發表中，即已明白的拒絕六輕，同時在這場選舉中成功的將六輕與宜蘭的噩夢換上等號，如今獲得執政權，必然會以其行政力量，來阻止六輕在利澤設廠。同樣的國民黨企盼興建的蘇澳火力發電廠，恐怕也要因游錫堃當選，持續受到反對。另外，規劃中的彰濱綜合工業區，也因周清玉當選彰化縣長，而投下變數。(資料來源：〈新科民進黨籍縣市長環保旗幟鮮明，重大經建計畫可能持續停擺〉1989-12-04，經濟日報二版)

進黨籍台北縣長的杯葛。核四已停工四年多，因此國民黨一直伺機興建，由於反核四是民進黨中央的立場。因此，這項停擺多年的重大經建計畫，如今除了須排除當地民眾的阻力外，還須面對地方政黨輪替後，新科台北縣長在行政過程中的杯葛。對於反核四抗爭運動而言，地方政黨輪替也代表新的政治機會出現。

事實上，一九八九年當選台北縣長的尤清，早已有多次質疑國民黨核電政策的紀錄。早在一九八五年一月，當時為監察委員的尤清就針對核四機組採購提出質疑<sup>104</sup>，並與多位監察委員聯合，要求經濟部及台電暫停核四廠計畫，重新檢討投資效益、安全性及對生態的影響，否則將嚴究失職責任。一九八五年七月，核三廠第一部機組發生起火意外，尤清即以監察委員的身分南下勘查火場，並要求以儀器檢測是否有輻射外洩之情事<sup>105</sup>，足見尤清對於核能發電議題的關切。尤清當選縣長後，也確實展現反核的誠意，聘請反核之父張國龍擔任機要秘書，負責策動反核行動，反核四抗爭運動正式的和地方政府建立了社會關係，開始由草根組織抗爭轉變為有名目的「中央與地方之爭」。

尤清希望藉由地方首長的行政資源，配合地方自治的權限，以創造反核四抗爭運動的策略操作空間。一九九〇年一月，尤清甫上任台北縣長，即趁著立法院經濟、內政聯席委員會邀請經濟部、經建會與環保署相關首長報告核四廠環境影響評估問題時，拜訪立法院<sup>106</sup>。除了遊說支持反對興建核四外，也同時指出，由於核四廠用地徵後未在一年內按原訂計畫進行使用，他將以土地徵收機關身份，援引「土地法第二百九十條<sup>107</sup>」之規定，依法公告由原地主買回；另外，核四廠區的現存地上建物，並未取得台北縣政府核發的建築執照，台北縣政府將逕行依法執行「拆屋還地」(呂宗芬，2004：54)。若經濟部與台電不宣布核四停建，尤清將執行上述兩項法律。

---

<sup>104</sup> 尤清指出，核子反應器訂單已經停了多年，但台電買的機組卻無任何價格反映；尤委員同時指出，發展核能發電，重要的是配合建立我國的核能工業，但是國內核人才不願留在台電，國內也無核能工業，興建電廠只是國外顧問公司獲利，此時並無發展核能發電必要。(資料來源：〈監院堅決反對核能四廠，指摘台電作法先斬後奏〉1985-01-30，聯合報三版)

<sup>105</sup> 到屏東縣恆春鎮調查台電核能三廠第一部機組起火原因及損失的監察委員尤清，昨天再度勘察了火場，有關人員用儀器偵測，仍然證實沒有輻射線外洩。尤清曾訪問了恆春鎮長及當地民意代表等，做為調查此案的參考。尤清昨天再度前往台電核三廠，在原子能委員會技術人員陪同下，二度到火場下面勘察，並使用儀器偵測有無輻射線外洩，經偵測結果仍無問題。(資料來源：〈監委再勘核三火場，證實沒有輻射外洩〉1985-07-11，聯合報三版)

<sup>106</sup> 資料來源：〈不請自來，尤清破例到立院報告。六點宣言，將對經部採法律行動。〉1990-01-14，經濟日報頭版。

<sup>107</sup> 土地法第二百九十條：「徵收私有土地後，不依核准計畫使用，或於徵收完畢一年後不實行使用者，其原土地人所有人得照原徵收計畫價格收回土地。」

針對尤清基於土地法第二百九十條的主張，台電隨即表示<sup>108</sup>，一九八九年十二月已修訂土地法之部分條文，設定申請照徵收價格收回土地的期限為「五年」內，並且為了防範土地所有人未了消極抵制建設而要求照價買回土地，土地法百九十一條增列：「如一年內為依徵收計畫使用的原因，可歸責於原土地所有權人或使用人者，原土地所有權人不得申請收回。」另外，關於未取得北縣府核發建築執照的疑慮<sup>109</sup>，台電指出核四廠乃是「特種建築」，並援引建築法第九十八條之規定：「特種建築得經行政院之許可，不適用本法全部或一部之規定。」主張台北縣政府並無管轄權。

另一方面，若核四的環境評估未通過，行政當局將撤銷核四計畫<sup>110</sup>，這也成為反核四運動的一個策略空間。依照「環境影響評估法」的規定，地方首長是當然環評委員之一，尤清也試圖運用職權影響環境評估的審查，構成另一個阻擾核四興建程序的策略。面對原能會召開的核四環評審查委員會，首先，尤清堅持環評委員會增聘七位專家以平衡反核委員的數量<sup>111</sup>。另外，由於依照環評法之規定，核四環評會最終的審查結果必須在四分之三委員出席的情況下才能做成，由於審查意見分歧，反核委員也透過以「退席」的方式杯葛。在第三次審查會結束後，原能會主委即公開宣稱：「若在反核委員的杯葛下，無法獲得共識並提出結論，將另擇真正的專家。」到了第四次審查時，主席即宣佈不再開會，而另請一批學者完成環評報告，並做出「有條件通過環評<sup>112</sup>」的結論。自此開始了「環評各說各話」的階段，台北縣政府隨後也組成「台北縣核四環境影響評估小組」，針對台電所提出的環評報告進行審查，並舉辦「重審核四環境評估報告」公聽會，結論當然是「核四不建為妙」。然而，當時的經濟部長蕭萬長指出「原能會審核通過就定案，不需要任何單位或團體的再評估<sup>113</sup>」，中央政府態度之強硬，可見一斑。

除此之外，為了對抗台電的校園政策宣導，台北縣政府也從教育面著手，與環保聯盟合作規劃「核害巡迴演講」，在一九九一年三月一日至六

<sup>108</sup> 資料來源：〈尤清拆屋還地計畫，專家認為於法無據〉1990-01-14，聯合報二版。

<sup>109</sup> 資料來源：〈台電辦妥核四建照，官員認不需經北縣府許可〉1990-01-13，聯合晚報三版。

<sup>110</sup> 行政院長郝柏村在立法院表示，「核四」、「六輕」若經評估為不能做，當然就不能做，但行政院有一定的決策程序，不是他說不做就不做。(資料來源：〈台電辦妥核四建照，官員認不需經北縣府許可〉1991-03-23，經濟日報二版)

<sup>111</sup> 資料來源：〈核四評委名單，塵埃落定。尤清建議的七名審查委員有四人上榜。〉1991-03-14，聯合晚報四版。

<sup>112</sup> 原能會送交經濟部的環評審查報告指出，若台電依審查報告所述，達到「六項大眾關切的原則性改善」以及「四十一項技術性改善」，即可有條件通過環評。(呂宗芬，2004：57)

<sup>113</sup> 經濟部長蕭萬長於立法院堅定地表示，有關核四廠安全部分的環境影響評估報告，目前正在原子能委員會審核，一旦審核通過就算正式定案，不需要其他任何單位或團體的再評估。(資料來源：〈核四 原委會審核通過就定案，蕭萬長：不需要任何單位或團體的再評估〉1991-03-15，聯合報六版)

日，培訓台北縣核害巡迴演講教師共四十名，並在台北縣的中小學舉辦共一百二十場的反核說明會(陳建志，2005：67)。在此種「地方對抗中央」的氛圍之下，一九九〇年十一月，台北縣議會在國民黨籍議員占絕大多數多數<sup>114</sup>的情況下，依然通過反對興建核四廠的決議。一九九一年三月，更通過將在台北縣內舉行公民投票，決定核四廠是否在台北縣興建的決議<sup>115</sup>。然而行政院長郝柏村卻表示：「科學問題不宜以政治方式解決<sup>116</sup>」，並且當時由於公投於法無據，中央也不予配合辦理選務工作而延宕<sup>117</sup>。

自尤清上任台北縣長，即不斷的藉由縣長的權限與縣政府的公權力，對核四的施工進行阻擾，使得中央政府與台電也為此不斷的在法令的解釋上與縣政府周旋。雖然尤清所採取的諸多行政上的杯葛策略仍無法達成停止興建核四的期盼。然而，對於貢寮當地而言，尤清的作為不像之前國民黨籍的縣長官僚化的配合中央，而每一次的工程抵制行動其實都讓反核四運動者懷有一次停建的機會，並讓反核四抗爭運動持續動員而不中斷。這使得反核四抗爭運動能維持高昂的士氣，但無形之中也引導反核四抗爭運動朝向激進化的方向發展，而埋下了日後更激烈衝突的導火線。

而若從本文所關切的「策略-關係」面向，觀察政治自由化時期台北縣長尤清對抗核四興建的外部策略。首先，地方政黨輪替所產生的政治機會，讓核四政策在國家體制中首度出現「內部分化」的現象，若能擴大這個分化的板塊，就能創造出更多的策略空間。另外，在與代表國家機器的郝柏村內閣策略鬥爭的過程中，也形塑了下一個階段反核四抗爭運動的策略機會與策略限制。郝柏村鐵腕處理和經濟建設相關之社會運動，在官方片面通過核四環評後，迅速與立法院的國民黨籍立委配合通過核四預算的解凍，而核四預算的解凍並不會因為郝柏村之後的下台而失效，核四預算也成為反核四抗爭運動當下必須面對的一個棘手的問題。然而，郝柏村的下台使台灣由自由化進入民主化的階段，本階段反核組織與台北縣政府結盟的成功經驗，致使反核四運動結合民進黨滲透至國會。

---

<sup>114</sup> 這一屆的台北縣議會，共有六十五位國民黨籍縣議員，只有四位民進黨籍縣議員。

<sup>115</sup> 資料來源：〈北縣議會通過暑期舉行建廠公民票決〉1991-03-13，經濟日報二版。

<sup>116</sup> 郝柏村表示，經濟建設上的問題，是科學問題，不宜用政治方式解決，如此做只會徒然增加困擾，而且一般民眾沒有專業上的認知，也缺乏專業性的判斷，若使用公民投票，核四廠、發電廠、焚化爐等一定都建不成。(資料來源：〈公民投票處理六輕？郝院長：科學問題不宜以政治方式解決〉1991-03-16 聯合報二版)

<sup>117</sup> 若要合併與國大代表選舉一起舉行公民投票，首先議會這一關在預算上就不容易通過，中央選委會更不會同意公民投票與國大代表選舉混在一起進行。(資料來源：〈核四公民投票 想搭國大選舉便車〉1991-03-23，聯合晚報十版)

## 二、民主化潮流下的反核四抗爭運動

前及所述，我們已經探討了政治解嚴後，台灣進入了自由化時期的政治結後變遷，以及該時期反核四抗爭運動的策略發展。接下來，我們首先要探討台灣如何由自由化進展至確立以民主化做為國家「霸權計畫」的新國家建構過程，並接續探討民主化潮流之下反核四抗爭運動的結構限制與策略型貌。隨者一九九二年立法院的全面改選終結了「萬年國會」、隨後一九九四年的「省市長選舉」一九九六年的「總統直選」等「奠基性選舉」的常態化，透過政黨政治以及選舉民意的運作，國家與社會關係出現制度化的民主管道，體制內的「國會遊說」也成為社會運動的主流策略，反核人士的想法是「既然核四預算是由立法院通過，那麼若能形成立法院多數通過停建核四的法案，即是處理核四問題最根本而又具有正當性的途徑。」

### 3.2.1 台灣從政治自由化進入政治民主化道路的銜接(articulate)過程

蔣經國生前即宣佈解嚴，讓台灣邁入自由化的階段，次年(一九八八年一月十三日)蔣經國猝逝，卻沒有任何留下獨裁者權力繼承的任何明確指示。或許蔣經國也沒料到他會如此快速的辭世，而尚未展開佈局；或許蔣經國生前即認為，政治權力可以經由憲法等制度化的管道順利繼承。藉由歷史事實的回溯，國民黨選擇了後者，國家機器由當時的副總統李登輝根據憲法<sup>118</sup>繼任總統；無副主席職位的國民黨也喊出「鞏固領導中心」，推舉李登輝為代理黨主席。然而，經過了四十年威權時代的權力建構，當時的國民黨已是國家機器、政黨、軍隊的龐大複合體。在這個權力的大染缸中，李登輝的繼任無疑預告了國民黨內部未來檯面下暗潮洶湧的權力鬥爭，國民黨也開始了政黨內部分化，而體現於國民黨內保守傾向之「非主流派」，與國民黨內改革傾向，以李登輝為代表之「主流派」的權力與路線之爭。

在國民黨內，李登輝的代理總統任期即將結束，國民黨內展開第八屆總統、副總統人選的角逐，主流派與非主流派的權力鬥爭爆發了「二月政爭」。一九九〇年二月中國國民黨臨時中全會，非主流派推出林洋港與陳履安搭檔正副總統，希望得到黨內正式提名，後來卻在爭論起立或是票選的運作之下宣告失敗。三月初，李登輝與黨內「八大老」<sup>119</sup>會面，李登輝於其執政回憶錄中指出：「黨內八大老對於安定政局無具體建議，而台灣民主化的推動若由「八老治國」開始，豈不成為國際笑話？！」(鄒景雯，

<sup>118</sup> 憲法第四十九條：「總統缺位時，由副總統繼任，至總統任期屆滿為止。」

<sup>119</sup> 蔣彥士委請黨內大老對李登輝進行整合的建議，八大老分別為：黃少谷、袁守謙、陳立夫、辜振甫、李國鼎、倪文亞、謝東閔、以及蔣彥士本人。

2001：77)」三月中旬，非主流派再度提出人選，推出林洋港與蔣緯國搭檔，但「八大老」在與李登輝會面後隨即與李煥、郝柏村、蔣緯國、林洋港等四人會面後，林洋港與蔣緯國同意平息政爭、並宣佈退選。李登輝認為，林洋港只是李煥與郝柏村爭權鬥爭的棋子，反撲的保守勢力需要一個虛位的本省籍人士當樣板，不會真把權力交到台灣人手上(鄒景雯，2001：78)。但二月政爭使得林洋港與李登輝關係逐漸生變，也使得林洋港奪得總統大位的企圖心加劇，甚至撂下狠話「徐圖三年之後發展」以及要求李登輝不得再度連任，自此李登輝與林洋港關係決裂。

同時在社會上，一九九〇年三月，也爆發了以「憲政改革」為訴求的「野百合學運<sup>120</sup>」(三月學運)。李登輝承諾將進行廣泛的政治改革。兩個月後，一九九〇年五月，李登輝提名郝柏村為行政院長，並獲得立法通過，由於郝柏村擁有代表舊勢力的軍方身分，引起社會輿論譁然，認為政治改革將遭受阻礙。然而，事後證明李登輝之所以提名郝柏村為行政院長，是為了解除郝柏村在軍中的勢力、並且逼退李煥，這是當時國民黨「主流派」的一石二鳥之計，後世認為事實上這是台灣民主化的一個契機。

一九九〇年七月，李登輝召集朝野各黨派，共同進行「國是會議」，徵求各界意見作為憲政改革參考，配合該年「三月學運」之學生運動的要求，處理第一屆資深中央民意代表問題，以及資深國民大會代表及立法委員退職問題。一九九一年五月，宣佈終止動員戡亂時期，廢止動員戡亂時期臨時條款，並開展第一次修憲，制定憲法增修條文，使各中央民意機關得以換屆改選。經過了國民黨內的權力鬥爭、以及三月學運的社會壓力，才逐漸的使國民黨由政治自由化進入政治民主化的階段，這個結構性的轉變，才真正開啓了台灣的民主化。而李登輝在權力鞏固的過程中，皆以「民主改革」作為重整國家機器以及回應社會的策略，在李登輝任期中台灣也歷經了五次重要的憲法增修，重要憲政工程的包括：對於國民黨威權時代所建構的黨國體制作出一定程度的轉型、深化民主的總統直選、凍省以及雙首長制的憲政體制調整等。

更重要的是，民主化在李登輝主政時期的民主化改革，是國家機器為了達到更穩固的統治效果，企圖更進一步整合國家內部以及國家與社會的關係時，國家核心與領導者所採取的一系列策略與計畫，這在層次上是有別於蔣經國晚年，國民黨舊政權所推行的過度性與工具性之自由化政策，而必須將其視為台灣威權時代結束後，新國家建構的首要國家霸權計畫。

---

<sup>120</sup> 三月學運，發生自一九九〇年三月十六日起至一九九〇年三月二二日結束，又稱台北學運或野百合學運。在該次運動中，人數最多時曾經有將近六千名來自台灣南北各地的大學生，集結在中正紀念堂(今國立台灣民主紀念館)廣場上靜坐抗議，他們提出「解散國民大會」、「廢除臨時條款」、「召開國事會議」、以及「政經改革時間表」等四大訴求。

### 3.2.2 郝柏村主政時期反核四抗爭運動的挫敗

郝柏村主政時期，台灣進入自由化銜接至民主化的換軌階段。憲政上，修憲的列車已經起動，萬年國會將走入歷史；但對於日漸活絡的社會運動而言，郝柏村主政時期是一個「威權反撲」的年代。由於郝柏村接任行政院長後，認為自由化造成了社會亂象，有限度開放的集會遊行法體制被認為過於寬鬆、溫和的抗議處理模式被視為是國家軟弱的表現，因此決定重振公權力，對「無法治的社會開刀」。在行政院治安會報上指示依法嚴辦激進的社會運動部門，包含環保、工運、農運等三類「社運流氓」，由警政機關蒐集資料並列名提管。官方使用流氓一詞，顯然是要故意創造語意模糊的空間，以嚇阻社會運動持續的資源動員，並擴大打擊社會運動的面向。(何明修、蕭新煌，2006：108)

另外，在經濟建設上，由於台灣自由化後經濟秩序「亂象」頻生，加上景氣持續衰退，經建會表示，行政院長郝柏村早在上任之初就已指示經建會研擬新「國家建設六年計畫<sup>121</sup>」(簡稱：六年國建)，一方面配合總統施政任期，一方面也重新凝聚日漸渙散的「經濟信心」。郝柏村比照蔣經國當年的「十大建設」，推出新「六年國建」，包括規劃中的環島高速鐵路網、五大都會區捷運系統建設計畫、第二高速公路、北宜高速公路、深水港都將納入六年經建藍圖之內，至於直至當下推展不順的「第四號核能發電廠」、「中油第五輕油裂解廠」等，也將重起爐灶，蓄勢待發。

在郝柏村的強力宣示下，於一九九〇年九月二十日，出動六千名警力維護，率先順利推動五輕建廠，與環境運動站在同一陣線的民進黨即刻表示反對立場<sup>122</sup>，這對於核四抗爭運動形同是一種殺雞儆猴的作法。接著在十二月宣佈，重大建設如六輕、核四廠與環保衝突是必然的現象，這些重大建設，完全要經科學評估，不宜以政治的觀點來衡量是否民意，而應以信任專家的意見才能代表民意(陳建志，2005：68-71)。一九九一年一月三十日台電提出環境評估報告，而由原能會進行審查。儘管「核四影響環境評估」仍在進行審查中，郝柏村卻在一九九一年二月十二日的年終記者會中再度表明「絕不因少數人非理性反對而叫停，核四一定要建<sup>123</sup>」，此舉讓反核團體批評，環境評估都尚未有結果就做出如此暗示性宣示，政府球員

<sup>121</sup> 資料來源：〈效法十大建設，讓經濟再起飛。年底前推出六年經建計畫。〉1990-07-28 經濟日報二版。

<sup>122</sup> 民進黨中央黨部表示，對五輕宣佈動工，民進黨表示強烈遺憾，對施政滿意度如此高的郝柏村院長，仍缺乏治國施政的總體觀念，產業政策、環保政策，在此次五輕事件中，展現整體規劃的嚴重缺失，重大工程，也仍停留在頭痛醫頭、腳痛醫腳的階段。資料來源：〈民進黨表示強烈遺憾〉1990-09-22，聯合報三版。

<sup>123</sup> 資料來源：〈郝年終記者會政策宣示，絕不因少數人非理性反對而叫停，核四一定要興建〉1991-02-13，經濟日報二版。

兼裁判的作法頗為可議，也促成了「五〇五反核大遊行」<sup>124</sup>。然而，核四的環境評估審查過程遭受台北縣政府的頑強抵制(請參考本文 2.3.3「地方政黨輪替的政治機會與外部策略」)，但一九九一年九月二十四日，原能會卻片面正式宣布「有條件通過核四環頸影響評估報告」，當時媒體報導貢寮是有條件贊成興建核四，台電也發布消息表示貢寮只有十一人反對(翁慧真、張茂桂，1993：12)，官方強渡關山的作法引起反核四團體極大的不滿，醞釀了爆發更大衝突的可能。

原能會公佈有條件通過核四環境影響評估報告的次日，鹽寮核自救會成員即在核四預定地大門口搭了一座「告別核四式場」的棚架，準備進行長期的抗爭。由於警方隨即出面阻止，九月二十七日自救會與瑞芳分局長達成「警方不拆除棚架、自救會不再擴建」的協議(廖彬良，1993：249)，但從事後看來這是警方設下的一個陷阱，企圖羅織反核人士入罪。十月三日凌晨，警方違反協議進行拆除棚架，隨即引起激烈的武力抗爭，民眾林順源開車衝向警察而導致一名員警死亡、十八名員警受傷的意外<sup>125</sup>。「一〇〇三事件」，成為反核四抗爭運動發展至今最大的挫折，社會輿論譴責暴力<sup>126</sup>，案件的追查使貢寮當地陷入白色恐怖的陰影當中，鹽寮當地的反核組織整整過了一年才逐漸恢復運作。(陳建志，2005：73-75)

對於郝柏村為首的國家機器而言，「一〇〇三事件」暫時瓦解了反核四抗爭運動的阻礙<sup>127</sup>。一九九二年一月十日，國營會同意核四復工；一月二十五日，經濟部核准並呈報行政院；二月二十日，行政院院會正式通過核四興建案，核四案在行政部門的程序到此告一段落(呂宗芬，2003：65)。接著也以最快的速度進行核四預算的解凍，五月一日，行政院行文要求立法院解凍核四預算，五月六日國民黨主席李登輝在中常會中指示立法院盡速通過核四預算解凍，並以「黨紀處分」與「年底立委不予提名」作為威脅。六月三日，預算委員會通過恢復已凍結之七十九億元的核四興建預算；七月一日，台電宣佈核四工程正式復工；七月二十三日，核四計畫正式列管為「六年國家重大工程計劃」之一(陳建志，2005：71-72)。

自一九八五年時任行政院長的俞國華宣布「核四在疑慮未澄清前，暫不必急於動工」。七年後，郝柏村以軍人的強勢作風對核四興建做出了明

<sup>124</sup> 一九九一年五月五日，鹽寮反核自救會和環境保護聯盟總會以及一些社運團體舉辦「505 反核大遊行」，約兩萬多民眾走上街頭，貢寮鄉民就有一千多人參加。資料來源：鹽寮反核自救會史實簡介。<http://www.wretch.cc/blog/giyu1323/4672891>

<sup>125</sup> 資料來源：〈鹽寮反核集會駕車撞死警察〉1991-10-03，聯合晚報頭版。

<sup>126</sup> 一〇〇三事件次日，聯合報即以頭版〈反核暴徒衝撞丟汽油彈，保警一死十八傷〉為題，加以譴責。

<sup>127</sup> 高成炎認為，環保運動依然是當今社會運動的主力，也難怪成為執政黨對付的目標。一〇〇三鹽寮事件的重刑幾乎使台灣的社會運動退後了好幾年。(台灣環境，55：12)

確的裁示。但一九九二年底的第二屆立委選舉民進黨版圖的迅速擴張、以及國民黨內主流非主流派鬥爭更加嚴重，郝柏村於一九九三年二月辭去行政院長職位，而郝柏村任期對社會運動的鐵腕處理，致使反核四抗爭運動在接下來的階段更加依賴「國會遊說」的途徑，透過民進黨籍立法委員作為使核四預算案解套的對抗策略。

### 3.2.3 第二屆立委時期的國會結盟與策略轉向

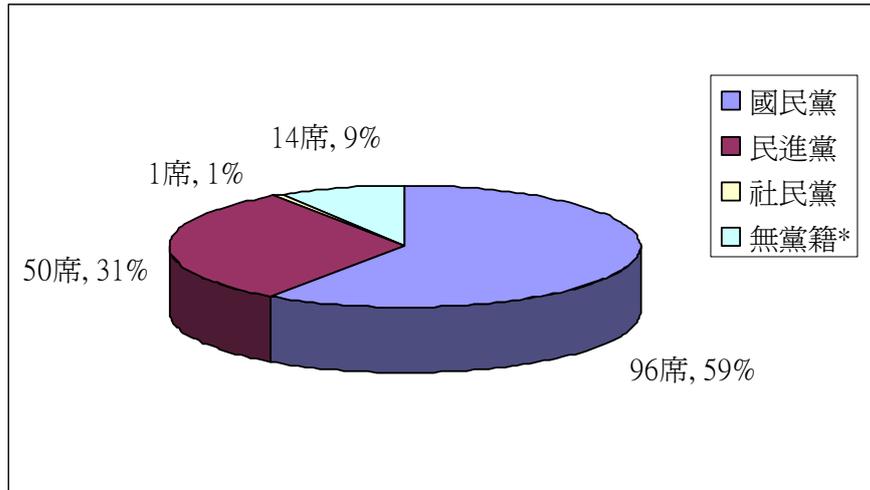
由於郝柏村主政時代一方面透過國家的力量以武力鎮壓社會運動、一方面以最快的速度通過各項國家重大工程的內部行政程序，使核四興建程序進入立法院審查預算。因此，反核四抗爭運動的策略軸線由行政當局轉移至立法部門，特別是掌有核四預算權的立法院。一九九二年的第二屆立法委員選舉結果，持續與各種社運為伍的民進黨席次大幅成長，而國民黨則繼續處於主流派與非主流派的明爭暗鬥之中<sup>128</sup>，並陷入即將分裂的危機當中。

根據【圖 3-2】的統計，第二屆立委選舉選出一百二十五席區域立委以及三十六席全國不分區和僑選立委，總席次一百六十一席。選舉結果，國民黨獲得九十六席(百分之五十九的席次)；民進黨獲得五十席(百分之三十一的席次)；無黨籍獲得十四席(百分之九的席次)；社民黨獲得一席(百分之一的席次)。這次選舉民進黨是進步幅度最大的政黨，從一九八九年第一屆立委選舉的二十一席躍進到五十席，掌握立法院三成一的席次；以李登輝為首的國民黨主流派則兵敗山倒<sup>129</sup>，反觀隸屬非主流派的「新國民黨連線」所推出的二十六位候選人只有一人落選，趙少康甚至獲得全國最高票。

新國民黨連線大勝後，開始轉而批評以李登輝為首的主流派提名策略的錯誤導致敗選，隨後批評李登輝領導下的中國國民黨變質、與民進黨妥協、會出賣中華民國的利益，並且於一九九三年八月正式脫離中國國民黨，成立「新黨」。

<sup>128</sup> 李登輝雖然任命郝柏村為行政院長，但李登輝在立法院內的代言人「集思會」的立委雖然也同為國民黨籍，卻經常與郝柏村對抗。而郝柏村也經常使用憲法上賦予行政院長的副署權與李登輝意見相左。資料來源：維基百科(<http://zh.wikipedia.org>)

<sup>129</sup> 李登輝在立法院的代言人「集思會」，二十五人參選竟有十人落選，龍頭人物黃主文甚至吊車尾當選。(陳建志，2004：82)



【圖 3-2】一九九二年第二屆立法委員政黨席次統計表。

資料來源：中選會網站，作者自行繪圖。

\*其中有七席是國民黨自行參選當選。

民進黨的大幅成長，有部分必須歸功於民進黨社會支持基礎中的反核四運動。在第二屆立委選前，環盟即召開第六屆會員代表大會，聲稱一九九二年是「台灣環境運動備受打擊的一年」，並呼籲「即將到來的年底立委選舉，攸關台灣人民的福祉及台灣環境。但望全體會員大力贊助本聯盟參選會員，或深具環保理念的候選人；極力使擁核者和環境殺手落選(台灣環境，53：55)。」而貢寮當地的環盟東北角分會則舉行「讓擁核的落選、反核的當選」車隊遊行(台灣環境，54：40)。反核團體所採用的此種策略並非第一次採用，早在尤清競選台北縣長時，反核團體也竭其所能的替尤清助選，可見「一〇〇三事件」、以及核四預算解凍後，在地反核團體又把反核的希望寄託在民進黨的立委諸公身上。而第二屆立委選舉結果環盟東北角分會所支持的民進黨區域候選人，包括盧修一、陳婉真、黃煌雄、周伯倫等也全數當選，這又讓反核四抗爭運動出現一線生機。鹽寮自救會隨即發表聲明：「我們熱烈歡迎民進黨立委加入我們反核的行列。首先，我們認為，唯有強而有力的反對勢力介入，才足以遏止台灣黨獨大的政治生態體系繼續惡化。另外，我們的立場是堅決反核、永不妥協。最後，一九九二年國民黨的解凍預算是對台灣兩千萬人民的公然羞辱，任何有良知、有理性的台灣人，孰能忍受？為了洗刷這種開民主倒車的恥辱，我們迫切希望新科立委在試啼聲中先打響第一炮，把核四預算做永久的凍結。」(台灣環境，55：36)

一九九三年二月，第二屆立委就職後，三月五日由陳婉真等四十一人即提案，要求全面檢討能源政策，並就核四建廠提請公決(廖彬良，1993：17)。三月二十六日，貢寮動員六百位民眾在立法院外抗議，而立法院內翁

金珠、謝長廷、陳婉真等五十四位立委要求重審核四預算案，主席王金平裁示交經濟、預算、內政三委員會併同一九九四年度預算處理。而後又舉辦了「五三〇<sup>130</sup>」大遊行、以及推動學者組成「立法院遊說團<sup>131</sup>」（台灣環境，60：21）。簡言之，反核四團體在第二屆立委任期之初的策略是希望在立法院內外施壓、對立委軟硬兼施。然而，六月二十三日的投票日不僅爆發激烈的流血衝突<sup>132</sup>，並且最終也以三十六比二十三票，一票棄權，否決了重審預算解凍案。隨後，國民黨畏懼逐年編列的核四預算年年都會遭遇強大的阻力，因此決定將核四未來八年的預算，共一千一百二十五億元一次編足，並一次通過(台灣環境，57：16)。一九九四年七月十二日，國民黨無懼場外數千名貢寮鄉民的壓力、以及立法院內民進黨籍立委的議事阻擾，表決通過核四千億預算<sup>133</sup>。

藉由下【表 3-3】，我們回顧一九九三年的「核四預算重審案」，至一九九四年的「核四八年預算案」這一年間，是反核四運動開展以來手段最激烈、活動也最頻繁的時期。反核四抗爭運動在持續立法院延燒，只要立法院有核四預算的相關提案或表決，貢寮鄉民絕對以最密集的動員、以及不惜流血衝突的方式聲援立法院內為其發聲的民進黨立委。

<sup>130</sup> 大約五千名民眾，在台北街頭跨越了反核團體設置，做為核電象徵的「恐怖之門」，表達他們對核能的恐懼和反核的決心。這項由台灣環保聯盟發起的一年一度反核大遊行，在推派代表分別向總統府和行政院遞送請願書後，和平落幕。不過，遊行落幕，也為立法院的核四預算攻防戰揭開序幕。去年六月在立法院強行通過的核四預算解凍案，將在下個月重新討論，民進黨立委聲稱將反對到底，並暗示已掌握不少國民黨籍立委的反對票。資料來源：〈反核遊行和平落幕，約五千人走上台北街頭，表達恐核心理。〉1993-05-31 聯合報頭版。

<sup>131</sup> 一九九三年六月四日，反核四教授團成員包括台大數學系陳武勇、楊宏章；台大海研所楊肇岳；海洋大學航技系廖中山；輔大數學系何清人等五人與國民黨黨鞭廖福本與立法院副院長王金平會面(台灣環境，60：21)。

<sup>132</sup> 立法院預算、國防、經濟、內政四委員會聯席會議，六月二十三日下午在朝野立委肢體衝突和反核民眾現場抗爭的混亂中，以記名表決三十六票對廿三票，反對重審民進黨立委翁金珠等人所提核四預算再凍結案。在表決時，由於未徹底執行清場，隔離抗爭民眾，部分反核民眾衝進會場，與參與票決的國民黨立委周書府、詹裕仁和施台生毆鬥。朝野立委也因為搶票動作，導致施台生和民進黨立委黃昭輝大打出手。黃昭輝在衝突中倒地，額頭撞及發言台基座尖角，當場血流滿面，送台大醫院急救。資料來源：〈再凍結核四預算案昨遭否決，立院聯席會記名表決 36：23，民眾立委打成一團，黃昭輝等至少六人送醫。〉1993-06-23，聯合報頭版。

<sup>133</sup> 議場內在民進黨立委抗爭下，國民黨以強行表決，在場一百四十六位立委中，先後獲得七十九位和八十四位立委的贊成票數，難脫在野反核立委的糾纏，通過包括核四預算一千一百廿五億元在內的八十四年度國營事業預算案，完成二、三讀立法程序。相對於議場中朝野立委火爆的對陣，立法院外警力和抗爭群眾之間，上下午過程中卻發生多次暴力衝突的場面。一部分反核民眾下午甚至衝向總統府抗議，與憲警混亂衝突中，有人向警方丟擲機油彈和汽油彈。至少有十餘位民眾和憲警為核四預算受傷流血。主席劉松藩宣布處理台電核四預算時，民進黨立委群起抗議，表示台電預算違法，衝上主席台抗爭。國民黨立委洪濬哲、陳朝容、林錫山和曾振農等人結成人牆保護劉松藩，民進黨立委朱星羽、陳光復、蘇嘉全等人則往前推擠拉扯阻止劉松藩進行表決。主席台下，眾多民進黨立委拿起墨汁包、預算書、議事資料猛往主席台和表決器上砸。資料來源：〈場內議事火爆，場外流血衝突。核四預算立院三讀過關。〉1994-07-13，聯合報頭版。

【表 3-3】一九九三年至一九九四年貢寮動員反核四統計

日期	事由	動員人數
1993/3/26	到立法院請願，要求「停止核四招標、撤銷核四計畫」	六百人
1993/5/30	參與「五三〇」反核大遊行	數百人
1993/6/21	監督重審預算解凍案聯席委員會審查	七、八百人
1993/6/23	監督重審預算解凍案聯席委員會審查	六百多人
1993/7/9	監督重審預算解凍案全院審查	六百人
1994/4/28	向立法院請願，要求撤銷核四計畫	六百人
1994/5/29	參與「五二九」全國反核大遊行	二千人
1994/6/23	監督聯席委員會審查核四八年預算	五百人
1994/6/30	監督全院聯席審查核四八年預算	數百人
1994/7/12	監督核四八年預算二、三讀	五百人

資料來源：陳建志，2005：92。

然而，當反核四抗爭運動的策略場域指向體制內的立法院時，這個策略即相當程度的受到「政黨比例」這個結構性因素所限制。每逢重大議題的投票國民黨團一定會祭出黨紀，因此國民黨籍立委也無從選擇，而淪為政黨對立的橡皮圖章。此外，反核團體也意識到了，與民進黨在立法院試圖以推動法案的策略，雖然可以將社運努力的成果在法律層面鞏固下來。然而在法案化的過程中，社運團體很容易被吸納入體制，失去批判性、運動性、與主體性，成為民進黨的「次級團體」。而以民進黨做為社運在立法院的代理人，逐漸使得社運的人力資源轉轉移至立法院國會辦公室，而逐漸流失（台灣環境，55：16）。第二屆立委任期的第一年任期中，反核四抗爭運動在立法院就遭受連續的挫敗，不但沒有使核四環評重新審查、還讓核四未來八年的預算一口氣通過，因而產生強烈的挫折感。這個挫折感讓反核四抗爭運動重新思考到民主政治運作所存在之「多數暴政」問題，在民主化才剛起步的台灣，更顯的嚴重。以反核四抗爭運動的經驗而言，多數暴政之形成，顯然是指向國會代議制度與政黨體制二者的運作。因此，反核策略轉向至「罷免」以及「公投」。

當國民黨提案一口氣編列核四未來八年的預算，以避免「夜長夢多」時，一九九四年六月二十六日，環保聯盟即開始於立法院展開連署罷免北縣選區林志嘉、洪秀柱、詹裕仁、韓國瑜等四位國民黨籍「擁核立委」；

六月三十日即連署完成罷免四位擁核立委的第一階段「提議名冊」，七月十二日立法院通過核四八年預算案後，隨即七月十五日即將反核名冊送交中選會，其中四千零九十六名提議人中有半數以上是貢寮鄉民。緊接著九月二十二日完成超過五萬人的第二階段「罷免案成案連署」，台北縣中選會在十月七日宣布罷免案成立，十一月四日公告。並於十二月二十七日進行罷免投票。於此同時，台北市也完成多位立委的罷免提議案（陳建志，2005：95-96、呂宗芬，2003：107-108）。根據【表 3-4】投票結果並非是反對罷免人數高於贊成罷免人數，而是「總票率」未達「選罷法八十三條」所規定之門檻<sup>134</sup>。

【表 3-4】台北縣罷免「擁核立委」投票結果

	林志嘉	洪秀柱	韓國瑜	詹裕仁
同意罷免票數 A	367,476	367,323	377,822	377,642
不同意罷免票數 B	65,301	65,545	555,41	55,254
有效票數 C=A+B	432,797	432,908	433,363	432,896
無效票數 D	10,191	10,079	960	100,97
投票人數 E=C+D	442,988	442,987	443,023	442,993
總公民人數	2,074,387			
通過門檻(新法)	1,037,194			
通過門檻(舊法)	691,463			
總投票率	21.36%			

資料來源：修正自 陳正隆，1995：111

反核四抗爭運動爲了擺脫核四議題「地方化」的困境，以及師法日本透過公投機制成功抗拒核能電廠的經驗。一九九四年的反核運動顯然已經將主要的外部策略指向「核四公投」(林碧堯，1994：7-9)。「罷免擁核立委」以及「促進核四公投」，則帶領反核四抗爭運動走出立法院內的失敗，反核幹部形容這是個「柳暗花明又一村」的過程，顯示反核士氣依舊高漲。歷經十年的反核四抗爭運動雖然仍未成功，但也造就了在地化民主深耕的成果。長期從事反核運動，但並非貢寮人的廖彬良，於競選貢寮鄉長期間開出了「當選後即舉辦核四公民投票」的政見，以此結合貢寮在地反核意

<sup>134</sup> 關於罷免成立人數，選罷法八十三條：「選區選舉人總數三分之一投票，同意票多於不同意票爲通過。」但擁核立委罷免案提出後，國民黨立即動員修法選罷法八十三條爲：「選區選舉人總數二分之一投票，同意票多於不同意票爲通過。」希望提高罷免成立門檻，新黨認爲此次罷免案應該仍適用舊法規範，但依舊沒有通過未修正前罷免案三分之一的門檻。

識。雖然廖彬良最後敗選，但勝選的趙國棟也履行了廖彬良的政見。

一九九四年五月二十二日，台北縣長尤清撥款補助部份經費，貢寮鄉公所舉辦「是否同意核四廠在貢寮鄉興建」的住民公投，五成八四的投票率中，有百分之九十六點二的人反對興建核四(鄭淑麗，1994a：6)，亦見核四議題早已深耕貢寮，並試圖以「公投」這種「先進的民主程序」尋求轉圜。同年十一月，台北縣政府亦與立委罷免案同時合併舉辦「核四公投」<sup>135</sup>，總投票率為百分之十八點四五，有效票中有百分之八十八點五五表示反對興建核四。另外，陳水扁也於一九九四年當選台北市長後，於一九九六年三月二十三日，在台北市舉辦核四公民投票，投票率五成八，投票結果百分之五十一點五表示反對興建核四、百分之四十四點五表示贊成興建核四，為全國性核四公投再往前邁進一步<sup>136</sup>(台灣環境，1996：41)。

然而，由於中央法規「公投法」於法無憑，這些區域的公投結果都只能作為政策諮詢性的建議，因而不具法律上效力與強制力，但卻成為了反核四抗爭運動在立法院連續挫敗後，爭取自主性與自我延續的行動策略。

### 3.2.4 第三屆立委時期的政治機會與核四覆議案

新黨原為國民黨內一九九〇年成立的次級團體「新國民黨連線」，屬於國民黨非主流派，一九九三年二月十一日舉辦「請問總統先生」問政說明會中<sup>137</sup>，正式與李登輝決裂。一九九三年八月十日，新黨脫國民黨成立；一九九四年與朱高正為首的中華社會民主黨合併；新黨自稱是「中國有史以來第一個以國會為中心，以民意為導向，以選舉為手段的民主政黨」。

新黨成立後，首先投入一九九四年省縣市長選舉，代表新黨參選台北市長的趙少康雖然敗給陳水扁而落選，但新黨一舉取得十一席的市議員席次。新黨次年也投入一九九五年第三屆立法委員選舉，根據下方圖【3-3】的統計，第三屆立委選舉的結果，民進黨微幅成長百分之二的席次比率，新黨則自國民黨手中獲得了二十一席(百分之十三)的國會席次，成為迅速崛起的新興政黨。新黨的出現，使立法院的結構由「一黨獨大」轉變為「三

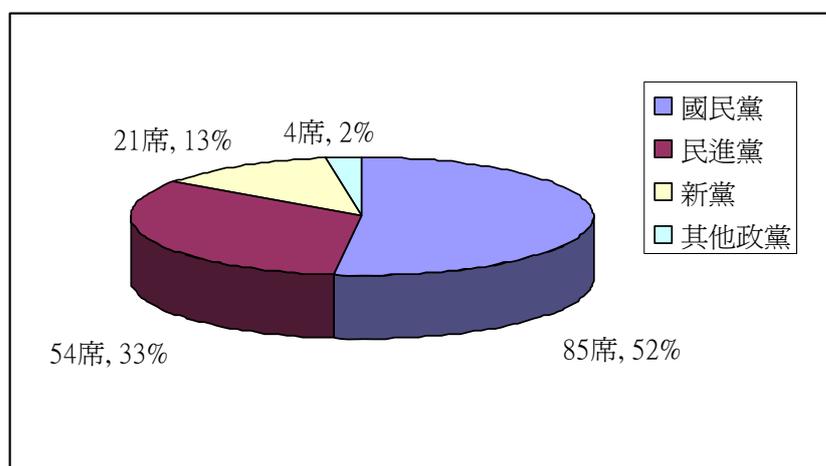
<sup>135</sup> 資料來源：〈北縣核四公投，投票率僅 18.45%〉1994-11-28，經濟日報頭版。

<sup>136</sup> 資料來源：〈核四公投投票率過半〉1996-03-24，經濟日報四版。

<sup>137</sup> 民國八十二年二月十一日，「新國民黨連線」在追求黨內民主和改革不被接受下，於國父紀念館舉辦「請問總統先生」問政說明會，吸引了爆滿的群眾支持，也奠定了連線成員的改革決心和步伐。三月十四日，連線成員跨越濁水溪，在高雄中學舉辦問政說明會，遭被煽動的民眾暴力鬧場，即為「三一四高雄暴力事件」，參與活動的連線成員在九死一生中逃過劫難，至此對幸災樂禍的國民黨中央心態了然於胸，更認清了國民黨高層和民進黨間曖昧和相互為用的關係。

資料來源：新黨網站(<http://www.np.org.tw>)

黨實質不過半<sup>138</sup>」，在朝在野立委席次相當，造成國會生態大幅轉變，最明顯之處即為程序委員會的組成由十位執政黨立委以及十位在野黨立委(民進黨加上新黨)組成。申言之，國民黨對於各項法案之審議已經無法如同過去掌握絕對多數的優勢主導地位，國民黨政府在立法院所建構的「核四防火牆」顯然已經被突破。



【圖 3-3】一九九五年第三屆立法委員政黨席次統計表。  
資料來源：中選會網站，作者自行繪圖。

事實上，第三屆立委結構性的改變又給了反核四抗爭運動一個相當程度的激勵，反核團體與民進黨認為，只要能以既有的民進黨基礎並結合新黨的板塊，就能以過半的優勢進行廢建核四的相關立法。在歷史的經驗上，在第二屆立委任期中的兩次核四重要議案表決過程中，新黨與國民黨並非處於同一陣線，「核四預算重審案」新國民黨連線表示將投下反對票<sup>139</sup>、「核四八年預算案」新黨八位立委全部投下反對票<sup>140</sup>。另外，新黨的政策白皮書中，第十五項「環境保護政策綱領」中的第十六條指出「在核電廠安全無法確保以核能廢料無法獲得最終妥善處理前，應停止一切新核能發電機組織興建」(新黨，1995：112)，此也初步確立了新黨反核的立場。

自一九九二年六月，立法院同意核四預算解凍以來，反核四抗爭運動的策略目標就圍繞在「撤銷核四計畫案」、或「凍結核四預算」這兩項攻防，第第二屆立委期間兩次的挫敗，讓核四持續進行興建的進度，並將於一九九六年五月二十四，進行核四廠主工程(核反應爐)的決標，一旦確定

<sup>138</sup> 就席次比例而言，國民黨勉強過半，但這是投票制度所產生的「超額席次」。事實上國民黨的得票率只有 46.06%；民進黨得票率為 33.17%；新黨得票率為 12.95%。

<sup>139</sup> 此時新國民黨連線尚未脫離國民黨，而「核四預算重審案」的投票結果也只有趙少康一人投下反對票，其餘四位新國民黨連線立委都依據母黨「國民黨」的指示，投下贊成票。

<sup>140</sup> 此時新黨已經脫離國民黨獨立，由「執政黨」轉變為「在野黨」並且作為獨立的在野黨必須善盡監督政府的義務。因此，發表「要電不要核」的聲明，並投票反對核四八年預算案。

核四興建即勢在必行。於是環保聯盟會長高成炎即積極遊說立法院，希望能透過立法院的運作，以延緩決標作業。(呂宗芬，2003：90) 五月二十一日，趁著程序委員會主席由顏錦福擔任主席，民進黨籍立委張俊宏、翁金珠等五十三位立委提案「針對行政院持續興建核能發電廠，造成人民生命嚴重威脅乙事，深不為然。援依憲法第五十七條第二款之規定，提案移請行政院就上開眾議政策作如下變更：立刻廢止所有核能電廠之興建計畫，刻正進行之建廠工程即應停工善後，並停止動支任何相關預算且繳回國庫。」並逕付二讀通過，排入五月二十四日的院會議程中。(立法院公報，85卷27期：29-48)

五月二十四日立法院表決當天，環保聯盟等環保團體和台北縣政府、貢寮鄉公所，共動員五、六百名民眾到立法院外施壓，高舉「擁核立委，人民公敵」旗幟，若哪一個立委跑票，就是人民公敵。另外，民進黨立委也利用舉行公聽會的機會，「偷渡」五十位民眾到議場外就近監督<sup>141</sup>。表決結果，由於部分國民黨地方立委倒戈，最後以七十六票贊成、五十三票反對、一票棄權，通過「廢核案」，其中新黨的二十一票全員到齊<sup>142</sup>，反核四抗爭運動終於成功突破立法院內的結構限制。然而，行政院方面則表示，核四廠計畫是政府長期審慎評估，決定的重大經濟政策，為確保我國經濟持續發展，維護國家信譽和民眾福祉，核四計畫確有必要，應予繼續推動，行政院應及時提出覆議案，維持政府重大政策的一貫性<sup>143</sup>。將依照憲法第五十七條同款<sup>144</sup>之規定，經總統核可，將於六月十二日移請立法院覆議。反核四抗爭運動如今已演變成為一場憲政風暴，顯現出反核四抗爭運動「指向國家核心」的社運性格。

然而，根據憲法第五十七條第三款之部分規定：「覆議時，如經出席立法晚員三分之二維持原案，行政院長應即接受該決議或辭職。」也就是說，只要掌握三分之一以上的立委同意行政院所提出之覆議案，就可以否決立法院原提案<sup>145</sup>。在野黨明白，一旦核四覆議案只要排入院會議程，就形同通過。因此，當行政院提出核四覆議案後，在野黨極力阻止覆議排入議程，直至第一會期結束都未將核四覆議案宅入立法院的議程當中。直至

<sup>141</sup> 資料來源：〈立法院外，反核民眾施壓〉1996-05-24，聯合晚報二版。

<sup>142</sup> 新黨立法院黨團召集人郁慕明強調，新黨一貫反核立場不會有階段性的落差，並且也透過黨團決議，要求黨團成員一制支持反核，並嚴禁投下反對票。(資料來源：〈郝龍斌歸隊，新黨一制反核〉1996-05-24，聯合報二版)

<sup>143</sup> 資料來源：〈廢建核廠案，政院提覆議〉1996-06-06，聯合報頭版。

<sup>144</sup> 憲法第五十七條第二款之規定：「立法院對於行政院之重要政策不贊同時，得以決議移請行政院變更之，行政院對於立法院的決議，得經總統核可，移請立法院覆議。」

<sup>145</sup> 此項規定有違反民主原則之嫌，超過半數通過的法案卻可以因為覆議案而被三分之一的少數推翻。因此，一九九七年的修憲即上修為二分之一，但「行政院廢核覆議案」所提出的時間尚未完成修憲，因此適用三分之一門檻的憲法本文規定。

十月八日，國民黨動員表決通過<sup>146</sup>，將行政院送交立法院之「廢止核能電廠興建計畫覆議案」付委，並決議於十月十五、十七兩日召開全院委員會；十月十八日進行核四覆議案的表決，也引來反核聯盟的同聲譴責<sup>147</sup>，在覆議案表決前夕，反核團體也同樣做出大動作，希望給行政院以及國民黨立委更大的社會壓力。十月十四日貢寮鄉民強行「進駐核四預定地二十四小時<sup>148</sup>」、十月十七日晚上反核學生聯盟，在立法院外參與「萬人燭光守夜活動<sup>149</sup>」都在覆議案表決前夕引發社會關注。

十月十七日，立法院三黨協商同意於次日進行核四覆議案的投票。十月十八日投票當日，由於民進黨籍立委受到反核團體的壓力，在場內進行抗議，新黨則以「反對核四案受民間團體牽制」以及「理性問政」的自許之下不參與肢體拉扯的戰局。然而，覆議案票當日民進黨以及新黨皆以「領票，但不投票」的消極方式妥協，最後核四覆議案以八十三票通過<sup>150</sup>。

核四覆議案通過後，環盟認為覆議案只要三分之一以上的立委同意即可否決以二分之一多數決議通過的決議案，是不民主、不公平、行政權獨大的制度。行政當局違逆人民意思，否決廢核決議，雖然使反核運動的成果落空，但無法改變反核潮流(施信民 1996, 12-13)。因此，台灣反核行動聯盟在〈對立法院通過廢核覆議案的聲明〉一文中指出，未來將循公民投票，以直接民主的機制讓台灣成為非核家園(台灣環境, 92: 18)。另外，反核組織也重新檢討一九九二年第二屆立委，至一九九六年核四覆議案的挫敗，這四年期間與民進黨合作的「議會路線策略」。並且隨後發表了「告別議會，就地抗爭」一文，指出「核四覆議案在野黨國民黨和解套招，對於近年來的國會遊說能達成反核的路線應該覺醒，更紮實的草根組織、更

---

<sup>146</sup> 由於在野黨立委的杯葛，主席王金平最後裁示表決國民黨立委曾永權所提「停止討論，逕付表決」案，引發激烈肢體衝突，但最後還是在混亂中完成表決，通過國民黨的提案。資料來源：〈核四覆議案闖過立院首關〉1996-10-09，聯合報頭版。

<sup>147</sup> 資料來源：〈反核聯盟譴責國民黨〉1996-10-09，聯合報三版。

<sup>148</sup> 一九九六年十月十四日，數百名貢寮鄉民不畏風雨手持「你不驚我死，我也不驚你無命」「強行動工，生死相見」布條，於下午三點到達核四預定地大門口宣示成立反核義勇軍，作為抗議對政府一意孤行的強硬宣誓；隨後義勇軍隊伍在回程突然繞入核四廠址側門，直衝廠區以表達最大的憤怒，並插上反核標語和自救會會旗，表明核四預定地為貢寮人的鄉土和主權，要鴨霸台電撤出貢寮。(資料來源-台灣環保聯盟網站：鹽寮反核四紀實。)

<sup>149</sup> 北部各大專院校學在一九九六年十月十七日晚上七點，集結在立法院前，反對核四覆議案通過；現場並宣讀「學生反核宣言」，表達核四興建對「世代不公」的立場。輔大、東吳、世新、文化、中興、台大、政大等校學生，將在立法院前守夜，抗議核四場廠興建。學生們認為，核電場廠所帶來的核廢料、核爆恐懼，將威脅後代子孫，少數人無權決定這種對環境造成極大傷害的破壞。學生們指出，立法院在今年 5 月 24 日已通過「廢止核電廠興建」的決議，但行政院竟提出覆議案表決，企圖推翻立院原有的決議；政府這種漠視民意的作法，實已違背憲法精神，將使台灣民主淪亡。因此，在為民主守夜的過程中，學生頭綁白布條、手拿白蠟燭，哀悼民主的淪落，並表示未來子孫將不承認覆議案這種藐視民意的惡法。(資料來源-台灣環保聯盟網站：鹽寮反核四紀實)

<sup>150</sup> 資料來源：〈83：0 立院半數通過核四覆議案〉1996-10-19，聯合報頭版。

多隊核能的教育與討論、擴大反核的連結面等等，是要繼續做的。不應將反核的希望與累積的社會力都放在政治層面上，變成政治人物的籌碼，而應該是利用反核這樣的一個議題，去做一種民主的討論、辯論、反省與組織，以擴大人民對核能的認識，使得是否需要核能發電，變成真正由人民來決定的事，而不是由少數政客、代表來決定的」(台灣環境，92：35)。反核四組織認為，民進黨將核四覆議案排入立院議程的妥協動作，而讓過民黨有行使否決的機會，是爲了要在「國家發展會議」中換取有利於民進黨未來「邁向執政」的修憲方向。

事實上，反核組織在核四覆議案後對民進黨的控訴，某種程度也反映了民進黨在民主化過程中產生的質變。民進黨成立之初，即秉持群眾路線與公職掛帥的二元路線，民進黨第一任社運部負責人即指出：「作爲政治的反對勢力我們追求的，不只是各種社會運動的蓬勃發展，而是期待社會運動的參與者，最後能體悟問題的根本來源在於政治改革，進而將各種形形色色的社會運動，匯成政治運動的支流，形成巨大的民主運動波浪，徹底改革社會體制」(謝長廷，1987：13)；另外，早在一九八九年張俊宏出版《到執政之路》一書，就提出「地方包圍中央」的策略；新潮流系的邱意仁也試圖切割民進黨與社會運動之關係，指出「民進黨和社運團體應該互相尊重不同繳色定位，重新界定彼此的政治功能，才能維持雙方分進合擊的良性互動。民進黨的角色，主要是推動體制內的政策辯論和立法監督。社運團體的角色，主要是展開體制外的媒體造勢和民眾動員。」顯然，民進黨是政治性格濃厚的政黨(郭正亮，1998：244-245)。

郭正亮也指出，民進黨建黨以來，始終面臨政治發展上的兩難：「爲了邁向執政，民進黨必須投入選舉，適應環境，反映民意；爲了改造政治，民進黨必須開展運動，克服環境，領導民意。」兩者是一個如同天平的關係，非常困難達成等量的均衡。而民進黨和社運團體的互動，基本上是從並肩作戰的同志關係轉變爲互相疏離的尷尬關係。一九八六至一九九一的民主轉型階段<sup>151</sup>，民進黨和社運團體始終緊密合作，爲了共同開拓更寬廣的政治空間而奮鬥。但隨著民進黨在一九九二年改採「選舉總路線」<sup>152</sup>後，民進黨與社運團體的角色區別，以及由此衍生的利益分歧與策略分歧，就逐漸表面化。而民進黨和社運關係分道揚鑣雙方都難辭其咎，民進黨組織發展的失敗，使不少民進黨精英沉迷於高層政治，逐漸脫離基層民眾，和社運團體疏遠；社運團體並未隨民主改革而有所轉型，不少社運幹部仍然動輒訴諸反體制的運動思考，不但欠缺理性的策略思考，而且還常標舉道德掛帥或理念至上，導致政治衝突難有轉圜的餘地(郭正亮，1998：241-243)。

<sup>151</sup> 事實上，一九八六至一九九一年應指自由化時期而尚未進入民主化時期的階段。

<sup>152</sup> 民進黨選舉總路線的勝利首次表現於一九九四年陳水扁贏得台北市長的選舉。

### 三、重返國家核心：政黨輪替後的反核四抗爭運動

自一九九六年十月「核四覆議案」的挫敗，反核團體發表〈告別議會，就地抗爭〉的宣言後，即重回貢寮當地進行「在地監督與抗爭」。其中包括「出水口土地變更案<sup>153</sup>」以及「漁業權的徵收<sup>154</sup>」，都造成核四路上基礎工程以及海上工程延宕，並透過「搶救凱達格蘭遺址」以及「監察院的陳情」等方式在行政程序上阻擾核四興建上。因而成功擱置了核四建廠執照的發放作業，使得核四建廠執照直至一九九九年三月才正式發放給台電，而核四興建與否的議題，又即將面臨隨即到來兩千年總統大選的機會與挑戰。

#### 3.3.1 兩千年總統大選的政治機會與結構限制

兩千年台灣舉行了第十屆的正副總統選舉，同時也是第二次民選總統選舉，並且完成了和平政黨輪替的民主化重要里程碑。競選期間，民進黨籍正副總統候選人陳水扁以及呂秀蓮就頻頻對反核四的群眾擠眉弄眼。陳水扁甫民進黨提名獲提名即強調：「在他的新中間路線中，環保與生態是重要的議題，而核一、二、四電廠破壞北海岸、東北角美麗的山水美景，只要他當選總統，反核四運動才有新希望<sup>155</sup>。」呂秀蓮在選前也指出「如果不是民進黨反對核四廠設立，以國民黨一意孤行，核四廠早就蓋完了，所以貢寮鄉民應該感念民進黨，讓這次總統大選民進黨的得票率衝破九成。並且已經想出比核能發電更進步、更安全的方法，就是引進液態天然氣進口發電，不但可以一舉解決北台灣的用電問題，而且可以做多用途運用。呂秀蓮說，她當選後將反對核四，以解決核能危機<sup>156</sup>。」

而兩千年總統大選的投票日前夕，五組候選人馬的競爭已達白熱化階段，此時民進黨總統候選人陳水扁更加密集的對反核團體招手。三月七日，距離總統大選十一天，總統候選人陳水扁簽署承諾書「立即終止核四廠興建，將核四廠區包含鹽寮灣，變更為台灣歷史文化和生物科學園區，

<sup>153</sup> 一九九七年，貢寮居民發現台電欲將「東北角海岸風景特定區」的部分地目變更為「核四廠進出水口土地及碼頭廠區」，由於土地所有權非台電所有，更位於東北角風景區現規劃開發的公園用地，而台電在未變更地目前就逕行動工，明顯違法，引起貢寮居民向台電、省都委會、以及內政部都委會抗議施壓。最後，內政部都委會專案小組於一九九九年一月十二日否決台電土地變更案，而台電改採「潛盾」的方式興建核四出水口碼頭。(陳建志，2005：140-144)

<sup>154</sup> 核四的興建除了土地的徵收、還包括海上「漁業權」的徵收，一九九七年貢寮鄉魚會理監事改選，鹽寮反核自救會的成員大勝，因此藉由漁會的管道向漁民宣傳反核四的理由與重要性，並領導漁民杯葛漁業權的徵收。最後，省漁業局強制撤銷貢寮海上的漁業權。(陳建志，2005：148-151)

<sup>155</sup> 資料來源：〈阿扁提名首日訪北縣三鄉鎮獲熱情歡迎〉1999-07-12，聯合報A2版。

<sup>156</sup> 資料來源：〈呂秀蓮：多虧民進黨 核四還沒蓋完〉2000-03-10，聯合報A2版。

以替世世代子孫保留東北角海域自然資源為先」。三月八日，距離總統大選十天，總統候選人陳水扁在「環保團體對新任總統環境施政的共同要求」中允諾撤銷核四。三月十一日，距離總統大選七天，總統陳水扁於公辦政見會會場外再度承諾當選後撤銷核四興建計畫，並簽署同意撤銷核四的承諾書。

很明顯的，民進黨將「廢建核四」內化為競選總統的政見與承諾，希望能重新拾回一九九六年核四覆議案通過後出走的反核四社會基礎。面臨國民黨連戰與宋楚瑜的分裂，在五組候選人、三強鼎立的激烈競爭之下，最後由民進黨的陳水扁以百分之三十九點三的選票，當選中華民國第十任總統。而在核四的所在地台北縣貢寮鄉，陳水扁獲得了百分之五十一點二的壓倒性勝利<sup>157</sup>，證明了貢寮當地依然認為民進黨籍的陳水扁當選後能為核四解套。由於反核四抗爭運動一直以來存在一個「無形障礙」，即「在對抗核四的經驗中，與行政部門的交手幾乎從未勝利，而只能藉由國會或走上街頭旁敲側擊。」因此，若能成功達成「政黨輪替」便能釜底抽薪，在獲得行政權的假定下，即可能讓反核四抗爭運動跨越這個無形的障礙。

兩千年三月十八日陳水扁當選總統後，至五月二十日正式上任期間，壓抑已久的反核四聲浪就已如火如荼的展開。民進黨主席林義雄對民進黨總統當選人高分貝喊話，要求「上任後執行民進黨黨綱停建核四，新政府應執行黨的政策，如果無法執行，總統應向民進黨說明理由，並要求黨修改黨綱；如果行政院長或部會首長不經過這個程序硬要執行，民進黨會要求予以免職<sup>158</sup>。」而甫當選總統的陳水扁則低調回應：「政黨聲音不能抵觸人民聲音，相信可在經濟成長和環境保護之間找到平衡點<sup>159</sup>。」另外，面對五月十三日的反核大遊行，遊行隊伍高喊「母親台灣，不要核電」，並在最前方高舉陳水扁在總統大選前所簽署的撤銷核四承諾書，要求陳水扁實踐競選承諾<sup>160</sup>，遊行總指揮高成炎說，他們要求陳水扁五二〇就職後下令核四工程馬上停工，以靜待新政府的再評估。陳水扁也僅表示「核四興建與否，必須經過總成本精算<sup>161</sup>。」然而，陳水扁對於上任後對兌現核四政見支票的保留態度，一般相信是為了要營造「全民政府，政治和解」的朝野氣氛，另一方面也是為了建構新政府與資本家的良好關係。

政黨輪替以後，反核四抗爭運動出現前所未有的政治機會，因為他們

<sup>157</sup> 宋楚瑜在貢寮獲得 26.44%的選票；連戰更只有獲得 21.09%的選票。資料來源：中選會選舉資料庫(<http://210.69.23.140/cec/cehead.asp>)

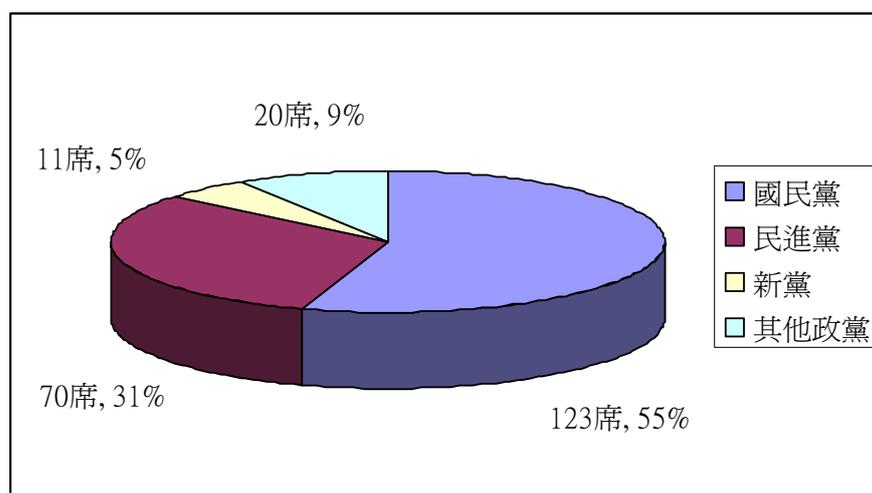
<sup>158</sup> 資料來源：〈林義雄：新政府應執行反核黨綱〉2000-05-04，聯合報A3版。

<sup>159</sup> 資料來源：〈核四建不建？扁：政黨聲音不能抵觸人民聲音〉2000-05-04，聯合晚報A2版。

<sup>160</sup> 資料來源：〈手持陳水扁簽署的撤銷核四承諾書，向總統府前進。反核遊行促扁就職後下令核四停工〉2000-05-14，聯合晚報A3版。

<sup>161</sup> 資料來源：〈陳水扁：核四建否？須經總成本精算〉2000-05-10，聯合報A2版。

長期以來與民進黨的合作與親近的社會關係，有助於「反核四」的議題被整合進入決策核心。因此，所有反核的政治勢力爲了把握政黨輪替這一個前所未有的政治機會，開始對民進黨政府展開遊說與施壓，其中包括民間反核組織、民進黨立院黨團、以林義雄爲主的民進黨中央、立法院跨黨派的永續發展促進會、台北縣政府、以及若干反核的監察委員(何明修，2002：106-107)。而扁政府內閣的組成方面，也任用了反核學者林俊義爲環保署長，似乎也對了政黨輪替後的核四政策走向做出暗示。然而現實上，剛贏得總統大選的民進黨政府仍存在許多的外在結構限制。首先，在選舉制度的設計之下，陳水扁並非以「絕對多數」當選總統，而是以相對多數勝出的「少數總統」。宋楚瑜則以不到百分之三的選票差距(約三十一萬)落敗<sup>162</sup>，社會輿論開始出現「陳水扁的當選是基於國民黨的分裂」以及「若採取法國兩輪投票制，宋楚瑜將會當選」的說法，可見國民黨以及宋楚瑜的支持者對於陳水扁都是採取敵對的態度。再者，「新政府」所面對的是「舊民意」的制肘，當時的立法院生態是一九九八年所選出的「第四屆立法委員」，根據【圖 3-4】的統計，國民黨掌握一百二十三席依舊是國會第一大黨，而民進黨只有七十席，雖然兩千年四月七日親民黨立院黨團成立，共有十七名立委從國民黨脫離，成爲立院第三大黨團<sup>163</sup>。但國民黨依舊是國會第一大黨，行政首長與國會多數分屬不同政黨的「分治政府」成爲了政黨輪替後國家機器結構的重要特徵。



【圖 3-4】一九九八年第四屆立法委員政黨席次統計表。

資料來源：中選會網站，作者自行繪圖。

\*二〇〇〇年四月七日親民黨脫離國民黨成立，共有十七名立委。

<sup>162</sup> 兩千年總統大選，陳水扁得票爲四百九十七萬七千七百三十七票(39.30%)；宋楚瑜得票爲四百六十六萬四千九百七十二票(36.84)；連戰得票爲二百九十二萬五千五百一十三票(23.10%)。資料來源：中選會選舉資料庫(<http://210.69.23.140/cec/cehead.asp>)

<sup>163</sup> 資料來源：〈親民黨立院黨團昨天成立，目前成員十七人。邱創良任總召，唐飛到場致賀，王金平未出席。〉2000-04-08，聯合報A4版。

爲了緩和「少數總統」以及「分治政府」的脆弱性，陳水扁總統仿效法國左右共治體制，任命了唐飛爲行政院長形成「扁唐體制」。唐飛對核四廢建與否的態度爲：「應交給國會決定，行政院僅爲執行機關<sup>164</sup>。」而將核四這個燙山芋丟給了國家制高點的總統以及立法院處理。

### 3.3.2 民進黨政府的策略選擇與核四再評估

在理論的部分，我們曾經提及「國家系統是策略之所在」這個重要的概念，國家可以被分析爲一個「策略選擇」與「策略鬥爭」的系統，此系統的結構與運作方式對某些政治策略較爲開放、有利，一個既定的國家形式或一個既定的體制，對某些社會力量是較容易進入的。因此，民進黨政府上台後對於反核四抗爭運動具有兩個前所未見的意義。首先，由於民進黨政府並未採行「聯合政府」的政府組成方式，所以即便陳水扁僅以不到四成的選票支持當選總統，而且在民進黨在國會也屈居第二大政黨，但是國家機器中的行政體系部份仍然是由民進黨政府所主導，因此民進黨政府對於核四續建或停建的「策略選擇」即直接主導了反核四運動的走向。再者，由於民進黨本身的意識形態、社會基礎都與「反核四」具有密切的關係。因此，相對於國民黨政府使用各種手段極力抗拒反核四抗爭運動在國家機器內發揮可能的影響力，民進黨政府的上台，有助於「反核四」進入國家核心決策體系中，並且被排入民進黨政府必須急迫處理的議程當中。

在憲政制度的設計之上，行政權往往具有主動、主導的地位，立法權與司法權通常只行使監督、審核、以及仲裁等輔助性質的權力。因此，爲了達成反核四的目的，在徵詢過反核組織、民進黨中央、民進黨籍地方政府首長、民進黨籍立法委員等主要曾經參與反核的各方勢力後，事實上民進黨政府當時具有以下若干「口袋策略」(何明修，2002：107-110)。

策略一：在核四預定地改設置其他類型的發電廠。

策略二：以行政裁量權拖延核四工程興建。

策略三：透過監察院體系調查核四弊案。

策略四：推動公民投票終止核四興建。

策略五、在立法院推動廢核議案。

上述這些「口袋策略」都是歷經十餘年的反核四抗爭運動過程中曾經使用過或思考過的外部策略。在歷史經驗的分析上，由「策略一」至「策

---

<sup>164</sup> 對於核四爭議，唐飛強調，核四到底是終止還是繼續，「決定權在立法院，不在行政院」；「如果在行政院會議討論，我會堅持個人理念」。(資料來源，〈唐飛：可被動接受退出政黨活動〉2000-04-01，聯合報A3版)

略五」困難度是遞增的，所涉及的結構限制也越大。不過除了「策略五」備受國會生態限制，在第四屆立委任期結束前，都無法改變民進黨在立法院的弱勢。事實上，「策略一」到「策略四」都是民進黨執政初期可以透過行政權的高度執行的，而這四個策略本質上彼此並互相不排斥，甚至可以經由同步推動而產生「縱效」。

然而，當時以總統為首的決策核心強調「核四建或不建，不是總統或少數人下結論就行，而必須要更客觀、更精確、更周延的重新評估。如果結論是「不改變」，必須要溝通、說服反核民眾，如果結論是「改變」，也要溝通、說服主張續建核四的人」。而陳水扁總統本身的立場是「反核」但未預設「廢核」的政策結論(陳水扁，2001：156-157)。申言之，民進黨政府似乎不採取上述這些既有的「口袋策略」，等同於繞過了其他政府部門制度化的途徑，而試圖以總統的高度直接採取一種「由行政權主導，重新對核四進行評估」的新創策略。這是「反核四」過去從未使用過的策略，因為在此之前，民進黨在國家機器活動的場域只侷限於地方政府以及立法部門，如今民進黨政府試圖操控剛剛接手的國家機器中樞做為處理核四政策存廢的手段，而「核四再評估委員會」即擔負核四續建或核四停建的重大責任。

二〇〇〇年六月十六日，由經濟部組成「核四再評估委員會」，共有十八位委員組成，包含六名中央政府與地方政府代表、五名反核專家學者、五名擁核專家學者、四名政黨代表，決定未來將從產業政策、能源政策、核廢料處理與替代方案等「社會總成本」概念著手，擬定核四存廢評估報告。從委員的組成分析，民進黨政府試圖將「核四再評估委員會」定調為「國家官方背書」且具有「公平性」、「專業性」與「政治代表性」的諮詢評估委員會。然而，政黨代表委員中，國民黨以核四不需要再評估為由未派代表參加，親民黨也以不願介入核四決策為由，未派代表出席也讓「核四再評估委員會」的正當性與政黨代表性打了折扣<sup>165</sup>，國民黨與親民黨的缺席顯然是基於敗選後對於新政府的消極杯葛。經濟部長林信義也表示，「核四再評估委員會」會進行廣泛的意見交換後，決定把核能的資訊以正確、完整、公開、透明的方式對外公開，會議的內容除了全文上網之外，也協調公共電視進行全程轉播的工作。而「核四再評估委員會」未來三個月將每周召開一次會議進行密集討論評估，預定在九月底前完成再評估，將評估意見轉呈行政院，由行政院決定是否要續建核四(呂宗芬，2003：123)。

---

<sup>165</sup> 資料來源：〈核四再評估首會 意見分歧〉2000-06-17，聯合報A4版、〈經部舉行核四再評估委員會〉2000-06-17，經濟日報A6版。

從六月十六日到九月十五日，整整三個月的時間「核四再評估會議」共舉行十三次。然而，在這段期間內除了「核四再評估會議」專業性評估與討論以外，民進黨政府沒有推動任何其他策略或政治結盟來協助推動反核，或是另闢反核戰場，在這關鍵性的三個月之中，有能力掌握主動權的新政府卻將時間消磨在「核四再評估會議」中無盡的資料核對、數據比較與立場重申當中（何明修，2006：303）。九月十五日，「核四再評估會議」舉行最後一次會議，由於專業性的討論以及擁核評估委員與反核評估委員雙方立場的堅定，會議中衝突多於共識。歷時三個月的「核四再評估會議」最後十八名評估委員當中九人反對興建核四、六人贊成、三人未表態，並且勉強做出了以下四點「共識」<sup>166</sup>。

共識一：核能電廠的興建，不但是電力供需的議題，且與能源、環保、經濟、社會、政治及國家安全息息相關，爭議難免。

共識二：為支持經濟發展及民生需求，無論核四續建與否，均應規畫合理、穩定且不虞匱乏之電力供應。

共識三：為因應我國自產能源不足，並符合永續發展及國際間之環保趨勢，我國能源政策必須多管齊下，積極推動節約能源及提高能源效率、推廣再生能源之開發與利用、調整產業結構、以及推動電業自由化以提高電業經營效率。

共識四：無論核四是否興建，現有核廢料及未來核能電廠運轉與除役拆廠產生的廢料，均須妥善處置。

「核四再評估會議」結束後，總統府與經濟部已有山雨欲來風滿樓的態勢。「核四再評估會議」次日，二〇〇〇年九月十六日，陳水扁總統即公開表示「我的政見就是反對核四，指興建與否是良心、良知的道德問題不能遺禍子孫<sup>167</sup>」；九月三十日，經濟部長林信義建議行政院，停止興建核四，並取消核一、核二、核三新增六部機組的計畫，於民國一百一十五年達到非核化的目標。另外也提出廢核的替代方案，包括「在北部推動民營電廠，力求區域供電平衡，經濟部將於明年元月公告開放第四階段民營電廠」、「加速完成第三輸電線路工程，以加強輸電系統，使北部電力供應和系統安全更穩定」、「加速電業法修法，推動電業自由化」等供電政策配套措施<sup>168</sup>，唐飛表示「經濟部報告的理由不夠充分，他認為核四應繼續興建，等核四運轉發電五年後，再談其他能源替代方案是否可行，屆時若要廢核

<sup>166</sup> 資料來源：〈核四再評估 最後一次會議衝突多於共識 經部月底提建議〉2000-09-16，聯合報A2版。

<sup>167</sup> 資料來源：〈談核四爭議，陳總統：我的政見就是反對建核四〉2000-09-17，聯合報A3版。

<sup>168</sup> 資料來源：〈經部提報告建議停建核四，估計損失 751 至 903 億，將協助民間發展天然氣發電，民國 115 年非核化。〉2000-10-01，聯合報A1版。

電，也是從核一、核二開始廢，畢竟相較之下核四還是較安全<sup>169</sup>」。然而，雖然正式宣布停建核四已經箭在弦上，但當時民進黨政府並沒有立即宣布核四停建。根據陳水扁總統的回憶錄指出「是希望讓行政院年度總預算先通過，把核四問題和總預算脫鉤，不必急著決定，等年底再說」（陳水扁，2001：137）。

十月三日，唐飛以健康情況為由閃電請辭行政院長，但究其內在因素則可能是「核四再評估」結論傾向停建核四案、經濟部長林信義也建議停建核四、陳水扁總統也已經表態關於核四的政策立場。核四續建與否的決策權，全部落在唐飛身上。行政院也必須面臨立法院在野黨開始以「總預算」展開杯葛的動作，最後國民黨背景的唐飛不願成為宣布停建核四的代罪羔羊因而請辭，成為國民政府遷台以來任期最短行政院長，也結束了為期一百三十七天的「扁唐體制」，隨即由民進黨籍的張俊雄接任行政院長<sup>170</sup>。

### 3.3.3 停建核四引發憲政風暴

姑且不論環境結構的重重限制，民進黨政府以「核四再評估會議」作為核四續建或停建的主要策略，總體而言即存在三個致命的缺點。首先，核四不僅是技術問題、環保問題，同時也是政治問題。當國民黨與親民黨不參加「核四再評估委員會」之政黨代表委員時，即使「核四再評估會議」的政治效力幾乎等同於零，而不被在野的國民黨與親民黨兩黨所承認。再者，「核四再評估會議」最後的共識以及結論並沒有做出核四「應停建」或是「應續建」的明確指示，而又把問題迴向了總統以及行政院長。最後，「核四再評估會議」的訴求一開始是尋求「專業性」的思辯而組成；然而，最後陳水扁總統卻發言認為核四是「良心、良知的道德問題」而又將訴求轉移到了「道德層次的問題」，無形之間也矮化了「核四再評估會議」原本的專業性。而當核四問題附加了宗教層次的道德訴求時，要如何使異教徒低頭，則又形成另一個更為棘手的問題。

在理論部分我們也曾提及，國家是「制定策略的場域」，也是「策略鬥爭的場域」，因此國家機器是制度的複合體，而國家本身並非鐵板一塊，往往是內部分化的。因此，民進黨政府以「核四再評估會議」作為核四續建或停建的策略，必然會遭受到擁核勢力的強烈攻勢。在唐飛還沒請辭之前，在野黨基於立法院席次的優勢，就連續兩次杯葛行政院所提之年度總預算案。國民黨團書記長何智輝直接表態「將總預算案退回程序委員會的另一個理由是核四問題，並強調國民黨力主繼續興建核四，將全力為核四

<sup>169</sup> 資料來源：〈唐飛：經部報告 理由不足 核四應續興建〉2000-10-01，聯合報A1版。

<sup>170</sup> 資料來源：〈唐飛辭職 張俊雄將接閣揆〉2000-10-04，經濟日報A1版。

預算案護航<sup>171</sup>」。顯然，在野陣營的反制中央行政部門的第一波策略是將行政院總預算案與核四案掛鉤，表明「政府若不對核四案明確表態，總預算案就不會過關」。

唐飛請辭後，由張俊雄續任行政院長，但核四爭議的壓力仍然在立法院繼續發酵，陳水扁總統認為「當斷不斷，反受其擾」，陳水扁總統請國安會進行內部評估，國安會建議「要盡快做決定」；另外徵詢民進黨主林義雄，林義雄建議「要速戰速決，趕快宣佈，不要再拖」；最後也徵詢民進黨前主席施明德的意見，施明德也主張「越快宣布越好，他會負責疏通在野三黨，減少衝擊」。最後陳水扁總統與張俊雄做出最後結論，決定當機立斷，直接與在野黨攤牌，爲了避免衝擊股市決定於十月二十七日星期五當天，由行政院長張俊雄宣佈核四停建(陳水扁，2001：157-158)。

雖然陳水扁總統與行政院長早已經謀定停建核四的準備，但爲了使宣佈核四停建後的政治衝擊降到最低程度，行政院總預算依舊卡在立法院過不了、亦尚未正式宣布停建核四前，陳水扁總統密集的約見在野黨領袖「共商國是」。十月十九日，與親民黨主席宋楚瑜進行「扁宋會」，會後達成「朝野攜手、共創雙贏，政黨合作、造福全民」的十六字共識<sup>172</sup>；十月二十一日，與新全委會召集人郝龍斌進行「扁郝會」會後郝龍斌高度肯定這場會談<sup>173</sup>；預定宣布核四停建的十月二十七日上午，陳水扁總統仍與國民黨主席連戰會面，「扁連會」中，連戰提出「國家能源發展條例」草案，期以緩和核四案的爭議；陳總統還展現相當的誠意表示，要參考連戰的建議。不過，在「扁連會」結束後不到半個小時，行政院卻立即宣布停建核四，使「扁連會」中刻意營造的善意倒退至零<sup>174</sup>，陳水扁總統事後表明「此爲巧合，我看到電視畫面，仍然嚇了一跳」(陳水扁，2001：158)。

十月二十七日行政院長張俊雄發表「打造非核家園唯一的選擇」宣言，正式宣布核四停建，並提出停建核四六的大理由，分別爲：一、不建核四、不會缺電。二、推出具體可行的核四替代方案，推動經濟部替代方案的實施；開放民營電廠經營，推動電業自由化，協助排除非理性抗爭。三、核廢料是萬年無解的難題，政府無法處理。四、核災萬一發生，危機處理堪憂，無人可保證核電機組不會發生事故。五、核四合約中止損失低

<sup>171</sup> 資料來源：〈在野黨杯葛 總預算案退回立院程委會〉2000-09-16，經濟日報A4版。

<sup>172</sup> 資料來源：〈陳總統會宋楚瑜，談憲政兩岸財經問題。兩人廣泛交換意見氣氛良好，同意建立未來聯繫及溝通管道。〉2000-10-20，聯合報A1版。

<sup>173</sup> 資料來源：〈扁郝會 扁：交集多 圓桌會議新黨不缺席〉2000-10-21，聯合報A2版。

<sup>174</sup> 資料來源：〈扁連會後不到半小時 政院宣布停建〉2000-10-27，聯合報A4版。

於續建投入成本。六、永續發展台灣經濟，逐漸建立非核家園<sup>175</sup>。

面對在野三黨在立法院的牽制，原本陳水扁總統可以藉由以總統的高度「個個擊破」，如能善加利用在野三黨之間的矛盾，或許核四停建與總預算案掛鉤的問題可以跳脫出零合遊戲的格局。然而，扁連會後行政院直接宣佈停建核四的作法，等同於將總統的誠信掃地，如此冒進的作法也將引來更多來自在野黨的對抗。立法院隨即掀起倒閣的聲浪，親民黨次日即發表嚴正聲明，只要行政院宣布停建核四，就是違法違憲，將立即提案倒閣，並積極尋求其他在野黨對倒閣案的支持；新黨則將等到社會都有共識後，屆時新黨不排除加入倒閣行列<sup>176</sup>。國民黨秘書長林豐正立即抨擊民進黨的作法粗劣，基於國家政局安定和經濟發展考量，國民黨不輕言倒閣，但也不排除在適當時機提出<sup>177</sup>。由於憲法對於倒閣有「玉石俱焚條款」的機制設計<sup>178</sup>，如立法院通過不信任案，行政院長亦可提請總統解散立法院，因此嚇阻了在野陣營以「倒閣」作為反制策略的作法，加上次年即要進行第五屆立法委員選舉，以及面對立院解散後的改選在野陣營也沒有絕對的把握，在「避免國家動盪」的考量下，倒閣成本過高而未被採用。另外，基於總統應負之「政治責任」，國民黨籍立委丁守中也發起罷免總統提案連署，但因尚未具備「公民複決」的法源而窒礙難行<sup>179</sup>。

另外，行政院宣布核四停建，也給了因為國民黨內部權力鬥爭而四分五裂的泛藍陣營一個很好的重新匯集理由。十一月十一日，在野黨三大領導人連戰、宋楚瑜、郝龍斌首次舉行「在野領袖高峰會議」，國民黨主席連戰說「國、親、新三黨本是同根生，都是孫中山的信徒」。親民黨主席宋楚瑜則以「孫中山精神不死，新聯盟共識重生，舍我輩其誰分擔」，期許在野聯盟的合作。新黨全委會召集人郝龍斌則以國父的精神，呼籲三黨今後要建立進一步的合作機制<sup>180</sup>。

至此，「核四停建」已掀起嚴重的朝野對立與憲政風暴，行政院與立法院的信任機制與協商機制已經完全被破壞殆盡。為了化解對立的僵局，必須尋求憲政上「公正第三人」的仲裁，由於總統本身已涉入了這場憲政

<sup>175</sup> 資料來源：〈政院宣布停建核四 朝野緊張升高〉2000-10-28，聯合報A1版。

<sup>176</sup> 資料來源：〈在野黨群起反彈 政治風暴隱然成形〉2000-10-28，經濟日報A2版。

<sup>177</sup> 資料來源：〈國民黨痛斥新政府 不排除倒閣〉2000-10-28，經濟日報A2版。

<sup>178</sup> 中華民國憲法增修條文第三條第三項：「立法院得經全體立法委員三分之一以上連署，對行政院院長提出不信任案。不信任案提出七十二小時後，應於四十八小時內以記名投票表決之。如經全體立法委員二分之一以上贊成，行政院院長應於十日內提出辭職，並得同時呈請總統解散立法院；不信任案如未獲通過，一年內不得對同一行政院院長再提不信任案。」

<sup>179</sup> 中華民國憲法增修條文第二條第九項：「總統、副總統之罷免案，須經全體立法委員四分之一之提議，全體立法委員三分之二之同意後提出，並經中華民國自由地區選舉人總額過半數之投票，有效票過半數同意罷免時，即為通過。」

<sup>180</sup> 資料來源：〈三黨高峰會 批扁踐踏憲政〉2000-11-11，聯合晚報A1版。

風暴，因此行政院與立法院共同向司法官大法官會議申請釋憲。二〇〇一年一月十五日，大法官作成釋字「五二〇號解釋<sup>181</sup>」，其內容大致認定行政院院長或有關部會首長有義務適時向立法院提出報告並備詢，而行政院片面宣佈核四停建，則有違憲法上行政院應對立法院負責之相關規定，因此有程序上之瑕疵，行政院須補行報告與備詢程序。立法院則亦有聽取行政院報告之義務，若行政院提出的政策變更獲得多數立法委員之支持，則可先行停止相關預算之執行；倘若立法院作成反對或其他決議，則應視決議之內容，尋求協商解決方案或根據憲法現有機制，選擇適當途徑以解決僵局。

依據司法院「五二〇號解釋」的指示，二〇〇一年一月三十一日，立法院即召開臨時會，並以一百三十四票對七十票、六票棄權的懸殊比數，決議「本院依大法官會議所作第五二〇號之解釋意旨，再予確認核能四廠預算具有法定預算效力。反對行政院逕予停止核能四廠興建之決定；行政院應繼續執行相關預算，立即復工續建核能四廠<sup>182</sup>。」二月十三日在行政院提出核四復建折衷版本後，由立法院院長王金平與行政院院長張俊雄於晚上七點簽署協議書<sup>183</sup>。二月十四日，行政院院會通過相關預算，院長張俊雄並以「痛苦的抉擇，永遠的堅持」為題發表談話，表示為了政局穩定及經濟發展而作出核四復工的決定<sup>184</sup>。歷時近二十年的反核四抗爭運動藉由民主化的過程，一步一步的從社會團體走入國家邊陲、最後到達國家機器的核心，成功形塑一個「指向國家核心的社會運動」。然而，卻因為民進黨執政後忽略在野勢力可能的反撲，而採取「一人化的決策」。其中也不乏躁進的廢核策略，導致政治機會與社會動員無法成為廢核的契機，最後僅以妥協折衷的「非核家園」收場。

<sup>181</sup> 資料來源：司法院大法官網站 (<http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt>)

<sup>182</sup> 資料來源：〈立院通過決議 要求核四立即復工〉2001-02-01，聯合報A3版。

<sup>183</sup> 資料來源：〈核四確定復工 行政立法兩院院長簽署協議〉2001-02-14，經濟日報A1版。

<sup>184</sup> 資料來源：〈張揆：核四復工 承擔政治責任〉2001-02-14，聯合晚報A1版。