

調 查 報 告

壹、案由：我國「再生能源發展條例」自 98 年 7 月 8 日公布實施以來，迄未通過任何 1 件外界申請案；相關部門有無落實執行法令及貫徹節能省碳目標，認有深入瞭解之必要乙案。

貳、調查意見：

案經本院於民國（下同）99 年 12 月 24 日聽取太陽光電發電系統業者意見，另於 100 年 2 月 9 日至屏東縣佳冬鄉、林邊鄉履勘「養水種電」設施，且於 3 月 9 日約詢經濟部能源局人員、4 月 22 日約詢經濟部次長、5 月 12 日約詢行政院前政務委員梁啟源後，全案業已調查竣事，茲臚述調查意見如下：

一、經濟部 99 年 4 月 30 日修訂發布施行之「再生能源發電設備設置管理辦法」，容許業者申請再生能源發電設備經認定後由簽約至完工，期程可長達 2.5 年時間，且簽約後連續躉購 20 年，完全無視太陽能發電裝置建設期程短及光電產品價格急速下滑之特性，致辦法施行不及半年，即發現業者申設量失控、延後完工，以求厚利，造成全民電費負擔將巨額增加等嚴重問題，始倉促修正躉購費率及其計算公式，引發廠商抗爭，顯示該部規劃太陽光電之躉購政策及設置管理辦法，有嚴重瑕疵，核有不當：

（一）為推廣再生能源利用，增進能源多元化，改善環境品質，帶動相關產業及增進國家永續發展，經濟部依據再生能源發展條例第 9 條之規定邀集相關各部會、學者專家、團體組成委員會，審定再生能源發電設備生產電能之躉購費率及其計算公式，而於 99 年 1 月 25 日以經能字第 09904600390 號公告訂定「中華民國九十九年度再生能源電能躉購費率及

其計算公式」。

- (二)按「中華民國九十九年度再生能源電能躉購費率及其計算公式」規定，再生能源電能躉購費率，自 98 年 7 月 10 日起至 99 年 12 月 31 日止與電業簽訂購售電契約之再生能源發電設備設置者，其設備於 98 年 7 月 10 日以前未運轉且未曾與電業簽訂購售電契約，其電能按該公告之附表 2 費率躉購 20 年。
- (三)查該公告附表二之規定，10 瓩以上至 500 瓩太陽光電，電能躉購費率每度 12.9722 元，較火力發電成本每度 2.19 元高出許多，且必須負擔連續躉購 20 年之經費，俟行政院發現將造成財政沉重負擔後，乃著手修正相關規定，致引發爭議；本院於 100 年 5 月 10 日約詢行政院前政務委員梁啟源時，其所提書面說明資料指出：「依據『再生能源發展條例』，經濟部是主管部會，此份公告不必經過行政院，只要由經濟部公告即可」、「當時因為未有政策調整之討論，因而此份文件在公告前並未送行政院，本人也未先知悉相關內容」，因此其並未參與該躉購費率及其計算公式之訂定與審查。
- (四)然該躉購費率及其計算公式訂定之後，行政院前政務委員梁啟源擔任「新能源推動委員會」召集人，發現太陽光電電能躉購費率每度 12.9722 元，估計申請設置總量將超過 1,800 MW，且連續收購 20 年，全民額外電費負擔總額將超過 4,300 億元，認為相關制度面確有修正必要，因此於 99 年 9 月 1 日第 7 次政務會談提出：「太陽光電發展之隱憂及其因應對策」，行政院吳院長提示為避免太陽光電申設量失控，應妥慎檢討太陽光電示範獎勵之相關法規措施。基此，經濟部乃著手進行修正相關規定。
- (五)經濟部為使鼓勵再生能源政策得以順利推行，於 99

年 4 月 30 日以經能字第 09904602570 號訂定「再生能源發電設備設置管理辦法」，依該辦法第 8 條規定：「第二型及第三型再生能源發電設備申請人，自再生能源發電設備經認定之日起一年內，應依本條例第八條規定，向經營電力網之電業申請併聯審查及完成簽約。…第三型再生能源發電設備申請人與經營電力網之電業簽約之日起一年內，應完成第三型再生能源發電設備之設置及併聯，並向中央主管機關申請完工證明。…第二項及第三項規定事項未能於期限內完成者，得於屆期前三個月內敘明理由，向中央主管機關申請展延，每次展延期間以六個月為限。…」，至於所稱之第二型再生能源發電設備係：「指依電業法規定，設置容量在五百瓩以上並利用再生能源發電之自用發電設備。」所稱之第三型再生能源發電設備係：「指依本條例第五條規定，裝置容量不及五百瓩並利用再生能源發電之自用發電設備」。由此可知，業者申請再生能源發電設備經認定後 1 年內必須和台電簽約，簽約後 1 年內完工，屆期無法完工，可申請展延 6 個月，合計廠商自認定為再生能源發電設備迄完工，有 2.5 年時間。本案自 97 年 4 月開始接受申請迄同年 12 月 17 日止，經濟部同意備查之太陽光電設置案即達 1014 件，容量 150MW。惟本院於 100 年 5 月 10 日約詢行政院前政務委員梁啟源時，其所提書面說明資料指出：「…太陽光電設置時程一般不用 3 個月…到 99 年 11 月只完工 5MW，顯示確有廠商拖延完工期程以等待太陽光電成本的再度降低…」，此凸顯躉購費率、計算公式、約定完工時間等事項之間相互影響而衍生之不合理現象。

(六)綜上可知，行政院前政務委員梁啟源雖未參與「中

華民國九十九年度再生能源電能躉購費率及其計算公式」之訂定與審查，然經濟部訂定之「再生能源發電設備設置管理辦法」，容許業者申請再生能源發電設備經認定後 1 年內和台電簽約，簽約後 1 年內完工，屆期無法完工，可申請展延 6 個月，合計有長達 2.5 年時間，且簽約後以簽約時價格連續躉購 20 年，完全忽略光電產品價格急遽下滑之特性，致該辦法訂定後不及半年，行政院前政務委員梁啟源即發現業界申請失控、延後完工以求厚利、以及全民未來將負擔巨額電費等嚴重問題，乃於 99 年 9 月 1 日第 7 次政務會談提出：「太陽光電發展之隱憂及其因應對策」後，經濟部即著手修正躉購費率及其計算公式，引發部分廠商抗爭，顯示經濟部規劃太陽光電之躉購政策、設置管理辦法，有嚴重瑕疵，核有不當。

二、經濟部 99 年 1 月 25 日公告訂定之「中華民國 99 年度再生能源電能躉購費率及其計算公式」可追溯至 98 年 7 月 10 日迄 99 年 12 月 31 日間完成簽約者皆按當時公告之躉購費率辦理，造成依 100 年公告費率並於當年完工業者之費率遠低於依 99 年公告費率且 100 年或 101 年上半年始完工之不公平、不合理現象，經濟部未能及早預見，顯有未盡職責之失：

(一)依經濟部 99 年 1 月 25 日經能字第 09904600390 號公告訂定之「中華民國 99 年度再生能源電能躉購費率及其計算公式」：「再生能源電能躉購費率，自中華民國 98 年 7 月 10 日起至中華民國 99 年 12 月 31 日止與電業簽訂購售電契約之再生能源發電設備設置者，其設備於中華民國 98 年 7 月 10 日以前未運轉且未曾與電業簽訂購售電契約，其電能按附表 2 費率躉購 20 年。」，意即前開公告規定以

簽約日之公告費率作為躉購費率，簽訂電能購售電契約即保障可適用一定費率進行電能躉售 20 年。

- (二)然因 99 年度太陽光電設置成本持續下降、施工期較短且躉購費率相對較高等特性，原以簽約日之公告費率作為躉購費率之規定，將造成設置者越延後設置越具利潤之情形，經濟部為修正不合理之規定，又恐引起業界反彈，乃於 99 年 12 月 6 日向行政院建議採取「99 年因應方案定案前已與台電公司簽訂購售電契約者，依原合約繼續執行」，惟本院於 100 年 5 月 10 日約詢行政院前政務委員梁啟源時，其所提書面說明資料指出：「如果經濟部原建議獲採納，則在 99 年簽約者可以依 99 年費率但在 100 年或 101 年上半年完工，而其所獲得之 99 年費率，遠高於在 100 年及 101 年簽約且當年完工業者的費率（例如 99 年 100kW 至 500kW 的太陽光電系統公告之費率為 12.9722 元/度，較 100 年公告之費率 8.824 元/度高了 47%），造成很嚴重的不公平現象」。
- (三)至於行政院面臨上開問題時，所持之立場，據行政院前政務委員梁啟源於 100 年 5 月 10 日接受本院約詢時，所提書面說明資料指出：「行政院立場為：政策上倘為避免因時間點適用爭議致生困擾，似宜採一致性之處理原則；而針對個別投資人認為因信賴利益保護原則致投資人實質損失，則委由經濟部依個案情況妥處」。
- (四)綜上可知，本案經濟部於 99 年 1 月 25 日以經能字第 09904600390 號公告訂定「中華民國九十九年度再生能源電能躉購費率及其計算公式」時，將適用範圍追溯至 98 年 7 月 10 日迄 99 年 12 月 31 日間完成與台電簽約者皆按當時公告之躉購費率（即：

太陽光電電能躉購費率每度 12.9722 元) 辦理，造成依 100 年公告費率 (8.824 元/度) 並於當年完工業者之費率，遠低於依 99 年公告費率且 100 年或 101 年上半年始完工者之不公平、不合理現象，經濟部未能及早預見，顯有未盡職責之失。

三、經濟部於 99 年 12 月 17 日公告修正 99 年 1 月 25 日所訂之「中華民國再生能源電能躉購費率及其計算公式」時，事先既未與業者協商，又未預擬配套措施，違反誠信原則，致生抗爭，損及政府形象，該部行政欠缺嚴謹，難辭其咎：

(一)我國自主能源比率僅 1%，比率甚低，99%能源多仰賴外國進口，為推廣再生能源利用，增進能源多元化，改善環境品質，帶動相關產業及增進國家永續發展，經濟部依「再生能源發展條例(98 年 7 月 8 日制定)」於 99 年 1 月 25 日以經能字第 09904600390 號公告訂定「中華民國九十九年度再生能源電能躉購費率及其計算公式」，上開公告揭示：「再生能源電能躉購費率，自中華民國 98 年 7 月 10 日起至中華民國 99 年 12 月 31 日止與電業簽訂購售電契約之再生能源發電設備設置者，其設備於中華民國 98 年 7 月 10 日以前未運轉且未曾與電業簽訂購售電契約，其電能按附表 2 費率躉購 20 年」，意即前開公告規定係以「簽約日」之公告費率作為躉購費率。

(二)按該公告附表 2 所訂太陽能光電躉購費率為，1 瓩以上至 10 瓩電能躉購費率為每度 11.1883 元，10 瓩以上至 500 瓩電能躉購費率為每度 12.9722 元，500 瓩以上電能躉購費率為每度 11.1190 元，由於條件優渥，吸引眾多業者申請設置，據經濟部統計顯示，截至 99 年 12 月 17 日止，該部同意備查之太陽

光電設置案 1014 件，容量 150MW。

(三)然因太陽光電設置成本明顯下降，經濟部考量 99 年度太陽光電躉購費率係以折現率 5.25%進行訂價，而 99 年第 3 季開始太陽光電公共工程陸續開標，該部經檢討實際決標平均設置成本估算，太陽光電設置成本降幅介於 14.3%至 23.4%間，已超出原規劃之合理利潤，加以該部認為：「我國原以簽約日之公告費率作為躉購費率，與其他類別再生能源比較，太陽光電期初設置成本持續下降、施工期較短且躉購費率相對較高等特性，將造成設置者越延後設置越具利潤之情形」，乃於 99 年 12 月 17 日以經能字第 09904608970 號公告修正「中華民國九十九年度再生能源電能躉購費率及其計算公式」，該修正公告之重點為：「設備未曾獲經濟部能源局提供設備補助，且於中華民國 99 年 12 月 31 日前完工者，其電能按附表 2 費率躉購 20 年；但自中華民國 100 年 1 月 1 日起完工者，其電能按完工當年公告費率躉購 20 年」，亦即經濟部將原本以「簽約日」之費率躉購太陽能之政策，調整為以「完工日」之公告費率作為躉購太陽光電電能之依據，並於 100 年 3 月 2 日以經能字第 10004601130 號公告「中華民國 100 年度再生能源電能躉購費率及其計算公式」，依據該公式，太陽光電躉購費率為每度 7.33 元至 10.32 元，較 99 年度調降 29%至 34%。

(四)由於經濟部公函皆明白指出簽約起 1 年內完工，而部分合約係於 99 年 12 月 6 日簽訂，依規定 1 年內完工之日期為 100 年 12 月 5 日，然經濟部未待廠商施工滿 1 年，即將收購太陽能之費率由「簽約日」，調整為「完工日」，使得部分業者必須適用 100 年較低之躉購費率（約較 99 年降價 29%至 34%），

致引發太陽能光電業者反彈與抗爭。

(五)按民法第 153 條第 1 項規定：「當事人互相表示意思一致者，無論其為明示或默示，契約即為成立。」同法第 154 條第 1 項、第 227-2 條第 1 項分別規定：「契約之要約人，因要約而受拘束」、「契約成立後，情事變更，非當時所得預料，而依其原有效果顯失公平者，當事人得聲請法院增、減其給付或變更其他原有之效果。」本案太陽光電業者既然已向台電公司申請併聯及完成簽約，雙方自應本於誠實信用之原則確實履行契約。

(六)惟經濟部事前既未與業者協商，又未預擬配套措施，即於 99 年 12 月 17 日以經能字第 09904608970 號公告修正「中華民國 99 年度再生能源電能躉購費率及其計算公式」，並於 100 年 3 月 2 日以經能字第 10004601130 號公告「中華民國 100 年度再生能源電能躉購費率及其計算公式」引發業者反彈與抗爭，顯然違反誠信原則，損及政府形象，該部行政欠缺嚴謹，難辭其咎。

四、經濟部於 99 年 12 月 17 日公告修正「中華民國再生能源電能躉購費率及其計算公式」時，未考慮太陽光電設置必需之時程，預先給予業者合理之緩衝時間，致引發抗爭後，方於立法院之決議下，給予業者延長 2 個月之完工時間，顯見行政考量欠周，失職之咎甚明：

(一)經濟部於 99 年 12 月 17 日以經能字第 09904608970 號公告修正「中華民國九十九年度再生能源電能躉購費率及其計算公式」，明定已和台電簽約之業者，必須於 99 年 12 月 31 日前完工，方能適用 99 年簽約時之躉購費率，否則將適用於完工日之躉購費率，由於時間過於短促，引發業者反彈和抗爭。

(二)由於爭議不斷，立法院經濟委員會於99年12月27日召開「再生能源之政策方向、決策流程及執行情形」專案報告時，做成「主決議」給予法律調適期，該部並依據行政院99年12月28日、99年12月30日、99年12月31日及100年1月3日研商太陽光電相關事宜會議紀要之結論及裁示，考量行政法之信賴保護原則，給予99年12月17日公告修正前已簽約之業者2個月之法律緩衝期，亦即能於100年2月28日前完工運轉併聯提供電能者，適用99年公告費率，方使爭議減少。

(三)按本院於100年5月10日約詢行政院前政務委員梁啟源時，其所提書面說明資料指出：「…太陽光電設置時程一般不用3個月…」，此為主管能源事務之經濟部所明知，自應於公告修正「中華民國九十九年度再生能源電能躉購費率及其計算公式」時，一併給予廠商合理之緩衝期，然該部未究及此，顯見行政考量欠周，失職之咎甚明。

五、林邊、佳冬鄉農民參加「養水種電」專案，因經濟部片面將收購太陽能發電躉購費率由簽約日改為完工日，引起業者反彈和農民恐慌，經濟部曾允諾100年2月15日決定專案處理方案，然再次失信於民，損及政府威信，不無行政延宕之失：

(一)98年8月8日發生莫拉克風災，瞬間暴雨量造成林邊溪五處潰堤，水漫佳冬、林邊等村落，直接侵襲造成養殖業血本無歸，此次災害凸顯該地區產業發展，應符合國土保育功能，斯時「再生能源發展條例」已於98年7月8日制定，屏東縣政府評估災區地理位置為全台日照量最充足地方，若由業者於漁塭裝置高架式及水上浮動型太陽能發電設備，以15kwp設置量而言，暴雨日可達1kwh/day/kwp之發

電量，而晴天更可達 6kwh/day/kwp 之發電量，此可使靠養殖漁業維生之漁民，放棄養殖而不再抽取地下水養魚，漁民之土地可出租太陽能業者發電售予台電，漁民並能被太陽能發電業者僱用而維生，此乃多贏之良策，乃依據經建會 99 年 4 月 28 日及 99 年 5 月 24 日召開「研商屏東縣在地層下陷地區及莫拉克風災產業受損農地發展綠色能源產業事宜」之會議結論辦理「屏東縣養水種電計畫--嚴重地層下陷地區莫拉克風災受創土地國土復育示範區」，該府預估可應用至全國各地層下陷地區產業調整之可行性。

(二) 惟因經濟部於 99 年 12 月 17 日公告修正再生能源電能躉購計算方式，其電能躉購費率由「簽約日」之公告費率修正為「完工日」之公告費率，此一變革將使得該地區未於 99 年 12 月 17 日前簽約且無法於 99 年底完工運轉併聯提供電能之「養水種電」業者造成衝擊，其中主要爭議在於 99 年太陽光電躉購費率為每度電 12.9722 元，100 年調降為每度 8.824 元（500kw 以下），使得投資業者收益下降，相對其提供災區地主之土地租金及勞動收入也減少，本院於 100 年 2 月 9 日至當地履勘時，部分漁民、地主於言詞之間，即表達強烈不滿之情緒。

(三) 經濟部業依行政院指示，對 99 年 12 月 17 日前與台電公司簽訂電能購售電契約之太陽光電發電設備設置者，給予「兩個月」調適期，如於 100 年 2 月 28 日前完工運轉併聯提供電能者，得適用 99 年公告費率。惟部分因措施調整改以「完工日」之公告費率為躉購費率，而導致權益仍受影響者，該部承諾將依個案情況協助處理，另對於莫拉克風災受

災地區太陽光電設置案未能於 99 年底前與台電公司簽訂購售電合約者，總統及行政院已指示經濟部成立協處專案小組。

(四)為進一步解決問題，經濟部及經濟部能源局於 99 年 12 月 27 日至 100 年 1 月 31 日多次赴屏東現勘及拜訪屏東縣政府、廠商與災民，就協處方案進行討論及協商，經濟部並允諾 100 年 2 月 15 日決定投入廠商及補助方案，惟再次失信於民，引發農漁民不滿，乃於 100 年 2 月 22 日率眾北上抗議，經濟部施部長乃向民眾說明，政府將盡速妥善處理本案，一有結果，將立即告知民眾及廠商。

(五)綜上，屏東縣政府辦理「養水種電計畫--嚴重地層下陷地區莫拉克風災受創土地國土復育示範區」，可使林邊、佳冬地區不再抽地下水養魚，又能兼顧農漁民生計，且能提高再生能源比率，然此「養水種電」專案，因經濟部片面將收購太陽能發電躉購費率由簽約日改為完工日，引起業者反彈和農民恐慌，經濟部曾允諾 100 年 2 月 15 日決定專案處理方案，惟屆期仍未定案，再次失信於民，損及政府威信，不無行政延宕之失。