

調 查 報 告

壹、案由：經濟部暨所屬台灣電力股份有限公司未積極與民營發電業者調降購售電費率，並任由業者以聯合行為抗拒修訂費率，且台電對其轉投資發電業者之監督管理，是否涉有不當等情乙案。

貳、調查意見：

本案經濟部所屬台灣電力股份有限公司(下稱台電公司)受國際燃料價格大幅上漲等影響，自民國(下同)95年度起連年發生虧損，然卻仍以較其自行發電成本為高之價格，收購汽電共生及民營發電業者(Independent power producers, IPP, 相關民營電力公司皆為股份有限公司)之電力，致引起外界質疑；又因政府對於電力負載預測不當，而使台電公司電力系統之實際備用容量率過高，97年至101年均達20%以上，致台電公司部分電力設施閒置；另台電公司與各民營發電業者簽訂購售電費率，因支付固定費率之利率逐年下滑，然台電公司、經濟部與各民營發電業者協商(處)購電費率應隨利率浮動調整時，各民營發電業者疑於所籌組之「台灣民營發電業協進會」(下稱協進會)中，協議共同拒絕調降容量費率，致台電公司長期承擔過高之不合理購電費率。

本院為查明經濟部暨所屬台電公司是否疏於與各民營發電業者積極協商調降購電費率而怠忽職守，爰立案查明，經調閱行政院、經濟部及台電公司相關卷證資料，及於101年11月14日履勘和平電廠、102年1月11日履勘新桃及國光電廠、102年6月5日履勘星元及森霸與星能電力公司並請台灣汽電共生股份有限公司(下稱台汽電公司)列席簡報、102年6月28日履勘星元及星能(彰濱)電廠，並於101年10月23日及10月30日與

12月18日分別約詢經濟部前部長黃營杉及陳瑞隆與尹啟銘，102年2月22日約詢經濟部政務次長梁國新暨所屬能源局及國營事業委員會(下稱能源局、國營會)與台電公司、102年4月15日約詢公平交易委員會(下稱公平會)、102年8月27日約詢經濟部暨所屬能源局與台電公司相關人員，並訪談相關民營發電業者等人員後，業已調查竣事。茲將調查意見臚陳如下：

一、台電公司及經濟部任由9家民營發電業者以聯合行為協議，拒絕調降購電費率，遭公平會鉅額罰鍰，並因含台電公司4家間接轉投資發電業者，致影響台電投資獲利，且由於協商及協處作業執行不力，竟於先行同意發電業者縮短反映燃料成本之時間後，歷經5年10個月始與所有業者完成調降購電費率之修約事宜，徒增台電公司之購電支出及虧損，確有違失。

(一)查台電公司為國內唯一涵蓋發電、輸電、配電之綜合電業，負有供電義務，早期自發電量均可滿足用電量，57年起配合政府開發水資源而陸續躉購公營水庫電廠發電量，並於77年配合政府推廣汽電共生系統政策，躉購汽電共生業者餘電，至80年後因電源開發不易，頻遭民眾抗爭，造成自有供電能力未達政府訂定之備用容量率(當時備用容量率目標值為20%)，台電公司於80至85年間，供電系統之備用容量率僅約4.2%至6.7%，而時有限電之情形。經濟部為穩定供電及預為規劃國內電業自由化環境，於84年辦理第一、第二階段之兩次開放民間設立發電廠，及於88年辦理第三階段(當時稱為「現階段」)開放民間設立發電廠，並皆以20%之備用容量率目標值作為規劃依據，以計算所開放之購電容量；94年10月5日行政院指示將備用

容量率目標值調降為 16% 後，95 年經濟部復辦理第四階段開放民間設立發電廠，因業者之電價競比結果，均未能進入底價，故無獲選業者及容量。又依台電公司與第一、二階段開放設立之各民營發電業者所簽訂之購售電合約第 54 條約定：「本合約自生效日起每滿 5 年或有必要時，由雙方會商檢討修正之。」而該公司與第三階段各發電業者簽訂之購售電合約第 49 條約定：「本合約得經雙方會商檢討同意後以書面修正之。」因此，購售電合約得經雙方會商檢討修正之。經濟部歷年開放民營電力公司並商轉之情形如表一所示：

表一、台電公司開放民營電廠之結果：歷年

容量單位：萬瓩

| 階段 | IPP 名稱 | 燃料 | 機組數 | 裝置容量 | | 簽約日期 | 商轉日期 |
|---------------|--------|----|-----|--------|-----|----------------------------------|----------------------------------|
| | | | | 預計 | 實際 | | |
| 第一階段 | 麥寮汽電 | 煤 | 3 部 | 132 | 180 | 85.12.06 87.10.27 88.12.21 | 88.06.01 88.09.09 89.09.23 |
| | 和平電力 | 煤 | 2 部 | 129.71 | 132 | 87.08.04 | 91.06.01 91.09.06 |
| | 長生電力 | 氣* | 2 部 | 90 | 96 | 86.07.10 | 89.07.24 90.10.30 |
| | 嘉惠電力 | 氣* | 2 部 | 45 | 67 | 88.11.24 | 92.12.15 |
| 第二階段 | 新桃電力 | 氣* | 3 部 | 60 | 60 | 87.06.29 | 91.03.22 |
| 現階段 (第三階段) | 國光電力 | 氣* | 1 部 | 48 | 48 | 89.08.25 | 92.11.03 |
| | 星能電力 | 氣* | 1 部 | 49 | 49 | 89.09.01 | 93.03.29 |
| | 森霸電力 | 氣* | 2 部 | 98 | 98 | 89.09.01 | 93.03.29 |
| | 星元電力 | 氣* | 1 部 | 49 | 49 | 95.09.15 | 98.06.30 |

說明：本表 IPP 以有商轉者為限

氣*：指天然氣

(二)次查近年來國際燃料價格高漲，造成台電公司於 100 年底止，帳上之累計虧損竟高達 1,177 億元，經濟部於 101 年 4 月 12 日宣布「電價合理化」之調漲方案，並於次(13)日核定該公司自 5 月 15 日起調漲電價 29.5%，惟該公司於 4 月 14 日公告調

漲方案後¹，引發諸多民怨，工商團體、民意代表迭有意見，除認為該公司於 97 年至 101 年間之電力系統實際備用容量率均超過 20%（分別為 21.1%、28.1%、23.4%、20.6%、22.7%），致該公司部分電力設施閒置，並質疑該公司以較其自發電力成本為高之價格，收購民營發電廠之電力。查台電公司與各民營發電業者簽訂之費率結構均為「購電費率＝容量費率＋能量費率」，其中容量費率係指反應電廠投資之固定成本（主要為資本費），能量費率則反應變動成本（主要為燃料成本），而反應資本支出之利率卻逐漸下滑；92 年起市場利率水準已大幅降低，台電公司之長期平均資金借款利率，已由 84 年度之 7.54% 降至 96 年度之 2.37%，100 及 101 年度更降至 1.52% 及 1.57%（102 年 1 至 8 月則為 1.55%），五大銀行（臺灣、合作金庫、土地、華南及第一銀行）之新承作資本支出放款平均利率亦由 84 年度之 8.37%，降至 96 年度之 3.04%，100 年度更降至 2.06%，102 年（1 至 8 月）則回升至 2.23%，市場之利率水準確已較簽約當時明顯降低。然台電公司、經濟部與各民營發電業者多次協商（處）購電費率應隨利率浮動調整時，各發電業者卻協議共同拒絕調降容量費率，致台電公司長期承擔過高之不合理購電費率，其情如下：

- 1、93 年 7 月 9 日國光電力公司（以下「電力公司」皆省略）邀請各民營發電業者至該公司聯誼聚會（星元除外），聯誼聚會邀請函略以：「目前主要的發電業者計 8 家，我們相信藉著這樣的組織，

¹「電價合理化」之調漲方案，其後改採三階段調整，總調幅並降為 26.4%，第 1 階段 101 年 6 月 10 日起調漲 10.41%，第 2 階段 102 年 10 月 1 日起調漲 8.49%，第 3 階段將視台電公司改革成效後再決定是否實施。

在購售電合約的兩傘下，彼此並無利益衝突，反而能夠：1. 促使台電更公正執行購售電合約…。我們可以隨意挑選或增加題目作為定期或非定期聚會討論的主題，如燃料價格延遲 1 年反應於電價。」

- 2、93 年 12 月 30 日 8 家發電業者代表於森霸討論燃料價格變動與電價結構等事宜，並獲結論：「各業者均同意應透過集體的力量與訴求，共同向能源局及台電反應，並爭取業者之權益。發函方式建議由各業者共同具名方式…。」94 年 7 月 1 日 8 家業者代表於麥寮聚會，並決議：「各發電業者聯誼會名稱經表決後定為『台灣民營發電業協進會』，…會議輪值決議依商轉日期先後排序。」
- 3、95 年 3 月 17 日輪值之協進會發電業者長生召開協進會 95 年度第 1 次會議，除通過「台灣民營發電業協進會章程」外，並決議：「待『經濟部組成專案小組，重新評估台電向業者購電合約之合理性』有更進一步之動作時，再行研商因應。」6 月 16 日長生再召開協進會 95 年度第 2 次會議，並決議：「由長生儘快擬稿要求與台電商討即時反應天然氣價格於能量費率。」
- 4、95 年 6 月 21 日審計部函請經濟部督促台電公司，就該公司與民營發電業者所訂資金成本率問題，研議重新議約，以維公司權益。10 月 3 日台電公司函復審計部略以，考量目前部分業者因燃料價格飆漲，亦以情勢變更為由，要求修訂燃料成本調整方式，故擬通盤評估後再伺機提出協商。
- 5、95 年 9 月 22 日和平召開協進會 95 年度第 3 次會議討論「政府機關研議檢討台電與各業者購售電合約合理性之因應」之議題時，決議：「合約之

變更影響合約兩造甚鉅，宜密切觀察動向，必要時再洽相關單位協調。」

- 6、95年12月5日燃氣發電業者於國光電廠召開「燃料成本費率調整機制」研討會議，有關「燃料成本費率調整機制應不包括台電大潭用氣」之議題，決議：「1.所有發電業者同意採取一致行動；2.請台汽電蔡主任連絡律師，完成向經濟部要求協調解決之函稿；3.懇請台汽電林董事長出面安排與經濟部長召開高層協調會議。」另有關「燃料成本費率調整機制」之議題，則決議：「請台汽電蔡主任連絡律師提供法律諮詢或意見。」
- 7、96年3月23日新桃召開協進會96年度第1次臨時會議，星能提出「有關購售電合約燃料成本費率即時反應之爭議，律師所提情事變更、誠信原則及違反公平交易等項，台電並無明顯違反之情形，加上經本公司高層與台電高層交換意見，台電面臨虧損狀態，如同意恐有圖利廠商之嫌，建議不妨朝訂定落日條款的方向思考。」之臨時動議，並經決議：「本案暫緩推動。」
- 8、96年4月20日新桃召開協進會96年度第1次臨時會議時(星元參加本次會議，9家發電業者與會)，討論議題一略以：「96年5月3日能源局將召開購售電合約涉及天然氣價格調整機制等問題協調會，推派森霸董事長代表各業者簡報說明，並委請律師出席，費用由7家燃氣業者分攤。」5月3日能源局即召開會議，並決議於96年底前完成研究並與業者協商。6月29日台電公司委託財團法人台灣經濟研究院(下稱台經院)進行建立「民營發電業者購電價格隨利率浮動調整機制之研究」。

- 9、96年8月17日國光召開協進會96年度第3次臨時會議，其議題一「購電費率調整機制建議方案」決議：「國光負責製作計算公式文字說明後，作為與台電協商之依據；8月20日會中台電若提出不同意見時，各業者於會中不作任何回應，或將台電意見帶回討論，或日後轉向經濟部繼續爭取。」8月20日及8月23日台電公司召開「燃氣業者燃料成本費率調整方式」協商會議，並決議就業者所提方案進行檢討試算及繼續協商等事項。9月11日台電公司再召開協商會議，並決議請經濟部進行協處。
- 10、96年10月29日經濟部召開「購售電合約燃料成本費率調整機制協處會議」，協處結果：「有關購售電合約燃料成本費率調整機制，合約雙方已合意改按中油公司公告之發電用天然氣平均熱值成本即時調整，並合意自96年10月9日起實施，且不溯及既往。」
- 11、96年12月底台經院提出研究報告之結論建議略以：「…縮短燃料成本反映時間對既設民營發電業者較有利；納入利率調整機制對台電較有利，…建議針對既設民營發電業者，合約可將此二項修正一併討論配套執行，不宜單獨納入其中任一項。」
- 12、97年3月14日及4月29日台電公司召開「燃煤發電業者燃料成本費率調整機制溝通協商會議」，並決議未來應就影響購電費率之各項因素繼續協商，並同意燃煤民營電廠之燃料成本調整自97年5月12日起實施，落差1年半調整為落差1年。期間3月24日嘉惠召開協進會97年度第1次會議，麥寮提出臨時動議表示：「燃煤成

本及時反應問題正與台電協商中，台電要求將利率及備用容量率列入協商範圍，請燃氣廠提供經驗及看法。」新桃則回應：「如台電要求協商，則可要求全面檢討購售電合約不合理之內容。」

1 3、97年8月21日森霸召開協進會97年度第1次臨時會議，其會議主題：「針對台電通知9月4日召開『購電費率隨利率浮動調整機制』協商會議之會前會」之討論內容包括：「若台電欲以所訂之單一公式套用在各業者作為長期之計費方式，顯有不公及不合理」、「影響資本費率之因素很多，只挑利率並不公平」、「如調整容量費率，也須一併調整能量費率」、「礙難同意調整，不排除進行法律訴訟」、「建議有外資投資之公司，由外資人員參與台電會議，表達外資之疑慮與意見」、「建議台電公布其定價計算資料」、「對於台電要求先行提供書面意見，建議各業者各自回函，並提供其他業者參考」等事項。

1 4、97年9月4日台電公司召開第1次「購電費率隨利率浮動調整機制」協商會議，其會議結論：「請業者進一步瞭解研究單位所擬之購電費率隨利率浮動調整機制，並提供意見。」9月30日森霸召開協進會97年度第3次會議，並獲「暫不回應台電9月4日初次召開協商會議紀錄之函文」、「各業者皆不同意台電調整資本費率之前提下，宜繼續朝調整資本費率不符合約精神之方向努力，避免進入實質性公式合理與否之討論」、「提供整理相關議題題庫，以利各業者分工合作，將議題複雜化予以拖延甚或取消該議題」、「若將來發展至必須談公式之階段，則各業者宜朝目前實際運作方面有哪些不符合約或合約不合理

之處，予以提列，一併討論為宜」、「據側面瞭解，能源局目前之態度為希望繼續商談該議題」等結論。

- 1 5、97年10月9日及12月3日台電公司召開第2、第3次「購電費率隨利率浮動調整機制」協商會議，其會議結論略以：「請各業者於會後2個月內共同提出資本費率調整機制建議方案，俾便後續協商。」12月30日森霸召開協進會97年度第4次會議，針對台電公司召開之第3次協商會議進行討論，並獲「於無法接受不合理之議題下，擬不提任何新的計算公式方案」、「宜秉熱誠回應來函，拉長時間，持續溝通為宜」、「若有必要，可考量共同協請律師探討因應擬稿」等結論。98年3月31日星能召開協進會98年度第1次會議，再針對台電公司召開之第3次協商會議進行後續討論，亦獲上開結論。
- 1 6、98年4月13日及4月17日星能召開協進會98年度第2、第3次會議，以因應能源局即將召開之協處會議，並決議：「採較寬廣方式提出意見，希望能源局能退回再行協商。」
- 1 7、98年4月29日能源局召開「購售電合約建立購電費率隨利率浮動調整機制」第1次協處會議，並決議：「請業者自行委託研究機構進行研究，並於半年內提出建議方案等事項。」
- 1 8、98年5月21日、5月25日、6月12日、6月24日星能召開協進會98年度第4、5、6、7次會議，邀請財團法人台灣綜合研究院(下稱台綜院)及麥肯錫(McKinsey)諮詢公司進行簡報，並決議委託研究機構所需費用由各業者平均分攤(6月18日星能另召開委外研究單位計畫書期初審查

會)。

- 19、98年7月16日、7月30日、8月11日麥寮召開協進會98年度第8、9、10次會議，達成委託研究費用之分攤方式，並預計99年2月方能提出建議方案(8月26日及9月22日麥寮另召開委託台綜院進行購售電合約研究計畫案之討論會議)。10月7日麥寮即函文能源局表示，預計於99年2月提出建議方案。12月29日麥寮召開協進會98年度第12次會議，並決議委託台綜院及麥肯錫諮詢公司辦理購電費率研究案，又星元獲准加入協進會。
- 20、99年2月10日長生召開協進會99年度第1次會議，9家發電業者代表除聽取台綜院及麥肯錫諮詢公司簡報外，又提出臨時動議並決議：「1. 由長生作東宴請各業者高階主管，對購電費率案相關事宜做討論與策略協商，並斟酌是否推派代表先行與台電或能源局進行溝通。2. 有關是否應於2月底前知會能源局目前進度部分，同意目前階段採被動式，不主動與能源局聯繫有關事宜，以爭取較多時間籌辦相關事宜。」
- 21、99年3月11日長生召開協進會99年度第2次會議，經9家發電業者討論後達成：「國光蒐集審計部相關資訊，以協助業者與審計部溝通事宜」、「麥寮聯繫台電主辦副總經理，會面日期時間確認後，派代表同往台電對副總解釋，對台綜院及麥肯錫研究結果，業者擬對台電進行簡報說明」、「至台電進行簡報說明前、後，長生對能源局作禮貌性告知，並詢問能源局擬進行正式簡報時間」等決議。
- 22、99年4月27日長生召開協進會99年度第3次

會議，除聽取台綜院及麥肯錫諮詢公司簡報外，星能董事長於會中提出「審計部認為台電得依情事變更原則提出修約要求，惟利率變化並非不可預期，不足以構成情事變更」、「目前態勢看來似可維持現狀，惟台電仍有其壓力存在」、「9家業者的狀況各自不同，能否有一致做法仍未知」等觀點與業者分享。另森霸董事長則提出「台綜院與麥肯錫公司之報告，均已得出台經院公式不可行之結論，針對台經院公式的缺點，應加以反駁」、「能量費率即時反映應與本案(容量費率隨利率調降)脫鉤，可試算若未實施能量費率即時反映之差異」等意見。

23、99年12月3日和平於能源局附近之咖啡廳召開「購電費率隨利率浮動調整機制」會議，有關業者委託研究機構之兩份研究報告轉送台電公司後，台電已函請經濟部要求調處，其會議結論：「俟收到能源局函後見招拆招，目前不作任何接洽。」12月23日和平再次召開會議，各業者均同意：「以拖延策略回應，各業者可於台電所提供之意見單內回應：意見已在所送之研究報告內，台電若有意見可提出來。」

24、100年1月4日台電公司召開第4次「購電費率隨利率浮動調整機制」協商會議(距前次第3次協商會議已2年1個月)，因業者仍堅持其所委託研究機構之研究結論，台電會後將彙整業者意見，並報請經濟部調處。1月7日9家發電業者於能源局附近之咖啡廳召開臨時會，並達成「向能源局爭取業者委託研究機構與台電及其委辦研究機構台經院共同檢討、溝通、說明的機會」及「每家業者提供5題Q&A，以作為題庫，

俾供內、外部參考及回應」等結論。

25、100年3月24日新桃召開協進會100年度第1次會議，針對台電公司於1月4日決議函請經濟部進行調處之議題決議：「由各業者分別推派代表組成工作團隊，另擇日討論條理化、層次化、邏輯化，…至於法理部分，則請各業者自行諮詢法務。」

26、100年4月11日能源局召開第2次「購售電合約建立購電費率隨利率浮動調整機制」協處會議，其結論略以：「對於購售電合約中增訂利率浮動調整之機制，係屬合約雙方於私法上權利義務之事項，如台電與業者就此爭議，仍未能協調解決，建議雙方可依購售電合約中所訂爭議解決方式，交付仲裁或訴請司法機關判定。」6月12日新桃召開協進會100年度第2次會議，針對能源局協處未果，請各業者密切注意台電動向，如有新訊息，應儘速分享其他業者，謀求因應對策。

27、101年4月12日經濟部宣布「電價合理化」之調漲方案，4月13日核定台電公司自5月15日起調漲電價29.5%，因而引發諸多民怨及工商團體、民意代表迭有意見。

28、101年5月8日台電公司召開「第三階段民營電廠購電費率協商事宜」會議(第5次協商會議)，各業者均反對調降購電費率，國光表示該公司有內、外資股東，修約須先徵得董事會的同意；星能表示台汽電董事及經理人需面對股東之質疑，台汽電投資之4家業者董事及經理人需面對國內、外國股東之壓力，如無正當理由，意圖為特定股東之利益，而同意修約致損害公司本身之利益，恐遭股東質疑違反公司法第23條規定，須對公

司所受損害負民事賠償責任，另亦涉及刑法第 342 條背信罪之刑責；森霸表示修改購電費率應提報公司董事會決議通過始得為之，並說明違反上開法令之規定，且依證券交易法第 171 條規定，尚有加重背信罪之適用；星元表示原則上與星能之意見類似，並說明違反上開法令之規定；台電則表示若未達成共識，經濟部將會介入調處，並擬提議交付仲裁。

29、101 年 5 月 17 日台電公司再召開「第三階段民營電廠購電費率協商事宜」會議(第 6 次協商會議)，各業者對於台電所提「業者超過合理利潤部分應回饋全民」之方案，將攜回研究。5 月 22 日台電公司又召開「第三階段民營電廠購電費率協商事宜」會議(第 7 次協商會議)，台電表示為避免齊頭式平等及缺乏激勵誘因，前次會議所提之「發電業者超過合理利潤(如資產報酬率 ROA 超過 3%²)部分應回饋全民」之方案，修正為「超過合理利潤(如 ROA 超過 3%)部分，60%回饋全民，其餘 40%歸業者所有」；業者表示將陳報高階主管或董監事會議進行討論後再回應等意見。

30、101 年 5 月 28 日台電公司新事業開發室內部簽陳副總經理略以：台汽電公司將於 5 月 29 日召開「轉投資民營電力公司與台電之購售電合約事宜」董監座談會，陳請指示公股代表應表達之意見略以：業務處意見，修約乃一家公司之正常商業行為，並無公司法第 23 條(未盡善良管理人之

²台電公司引據行政院 92 年 9 月 10 日訂頒之「國營事業最適資產規模考核原則」附表一「國營事業最適資產規模參考指標與區間」所列台電公司 ROA \geq 3%之參考指標，研提 ROA 利潤分享方案與 IPP 進行協商。

注意義務)及刑法第 342 條(背信罪)之適用；法律事務室意見，本公司派兼台汽電之董事，就程序面詳予表達意見即可，且無迴避之必要。經副總經理指示：建議公股代表可依相關部門意見，參與討論。

3 1、101 年 5 月 30 日嘉惠召開協進會 101 年度第 2 次會議，討論「台電要求業者修約增訂 ROA 大於 3%之盈餘 60%回饋政府」等議題，並達成：「請各有外資之業者，以外資身份去函政府部門關切」、「由嘉惠與麥寮就近先行與能源局電力組瞭解其意向，再通知各業者採取一致動作，並分別去函表達立場」、「森霸邀請各業者決策高層主管至該公司研商媒體溝通與因應等相關事宜」等結論。

3 2、101 年 5 月 31 日台電公司召開「第三階段民營電廠購電費率協商事宜」會議(第 8 次協商會議)，各業者仍未能與台電達成修約共識，國光並於會中表示：「台汽電公司除反對之外，亦正式發函國光，就購電費率調降協商乙事，嚴正表達關切，要求在董事會有結論前應謹慎應對。台汽電為台電轉投資公司，如何說服台汽電，請台電努力。」

3 3、101 年 6 月 5 日嘉惠邀請各業者召開「媒體公關與因應座談會」，其綜合討論意見略以：「透過媒體公關的運作報導，反制扭轉社會大眾的觀念印象…。請媒體公關蒐集各種扭曲事實、不當偏激的言論報導及蒐集台電等相關資料，研擬必要回應說辭；推選 2-3 人準備參加來賓談話性節目。」

3 4、101 年 6 月 12 日本院通過彈劾台電公司前董事長及前總經理等，認為其於任職期間，迄未與民營發電業者完成調降利率之協商作業，增加台電

購電支出，未善盡維護政府權益之責，怠忽職守。並於6月22日糾正台電公司及經濟部未視國內近年實際備用容量率均逾目標值及市場利率大幅降低之實，卻仍以高價收購汽電共生及民營電廠之電力，且漠視行政院已調降備用容量率，竟核准民營電力業者申設電廠，徒增購電支出等情。

- 3 5、101年6月19日台電公司與麥寮、和平、長生、嘉惠、新桃分別召開「第一、二階段民營電廠購電費率協商事宜」會議（第9、10、11、12、13次協商會議），亦未達成修約共識。
- 3 6、101年6月25日能源局召開「台電公司與第三階段民營電廠購電費率協處會議」（第3次協處會議），其結論略以：「請民營業者儘速參酌台電建議之處理方式，將部分超過合理利潤經由台電回饋於全民，另如有修正建議亦請儘速提出與台電協商。」能源局復於6月28日召開「台電公司與第三階段民營電廠購電費率協處會議」（第4次協處會議），其結論略以：「業者於會中表示，有關研提建議方案，須先向各該公司之董事會報告。業者如不同意台電所提方案，原則上請於1星期內提出建議方案。」
- 3 7、101年6月29日森霸、星能、星元由各該公司董事長於台汽電公司會議室，分別召開第五屆第一次董事會、第五屆第一次董事會、第三屆第一次董事會，經出席董事投票結果，皆反對台電公司所提之修約方案（分別為7票反對及2票贊成、6票反對及2票贊成、8票反對及0票贊成），惟贊成與台電公司繼續協商。
- 3 8、101年7月18日嘉惠召開協進會101年度第4次會議，有關「經濟部要求各業者協商購電費率

後續因應方案」之議題，其結論：「1. 目前台電與台汽電公司不定時舉行會議(非正式)進行討論，過程中如有所進展，台汽電會告知各業者。2. 目前尚未接獲通知協商之業者，亦進行各項協商之準備，有任何訊息也告知各業者。」

39、101年7月20日能源局召開「台電公司與第三階段民營電廠購電費率協處會議」(第5次協處會議)，其結論：「要求各業者於2週內召開董事會討論協處方案。」7月25日及8月7日台電公司再分別與長生及新桃召開「購售電合約修約協商事宜」會議(第14、15次協商會議)，皆未能有共識。

40、101年8月9日台汽電公司委託之法律事務所提出法律意見略以：「台電法人代表董事於本議案有具體、直接利害關係，故於台汽電召開董事會決議本修約案時，應依公司法第206及第178條規定，迴避參與表決；若未迴避參與台汽電董事會之表決，則該董事會決議之效力，應係自始、當然、確定無效；且業者與台電簽署修約而損及台汽電利益時，民事部分，台汽電得依公司法第23條第1項及第193條規定，向台電法人代表董事請求損害賠償；刑事部分，如致台汽電損害達500萬元以上者，台電法人代表董事恐觸犯證券交易法第171條第1項第2、第3款犯罪之虞。」

41、101年8月23日台汽電公司召開第八屆第六次董事會議(董事會紀錄皆須陳核台電公司)，各董事發言內容包括：「建議以不損及股東利益下，以多發電及時間換空間延長年限方式行之」、「於合乎法令之情形下，配合政府同意與台電之合約調整，但如違法之下進行，本席即以退席抗議表

達反對立場」、「公司有其社會責任，如何找出主管機關及雙方之平衡點，儘速落幕為方向」、「協處之態度應以公平合理角度行之，而非一方先設定某一數字之立場」、「希在雙方遵從合約之精神下來議約，如不成再由經濟部協調，再不成則交付仲裁或交司法解決」等意見。

- 4 2、101 年 9 月 26 日能源局召開「台電公司與第三階段民營電廠購電費率協處會議」（第 6 次協處會議），其結論：「經多次協調，僅台電同意接受協處方案，爰停止購電費率爭議之協處，並請雙方依據購售電合約對於爭議解決之約定條款，儘速處理爭議事項。」至此，經濟部停止購電費率爭議之協處作業。
- 4 3、101 年 10 月 2 日公平會立案調查 9 家發電業者是否涉及「公平交易法」第 14 條規定之聯合行為禁制等情。
- 4 4、101 年 10 月 3 日森霸召開協進會 101 年度第 3 次聯繫會議，其結論：「能源局要求提供各業者之貸款利率(敏感數據)，各業者大部分為公開發行公司，建議依各公司公開資料及自行決定提報利率回函能源局。」
- 4 5、101 年 10 月 11 日立法院經濟委員會作成刪減台電公司 101 年度購入電力預算之決議，包含：國光、星能、森霸、星元等 4 家業者之購電預算(346 億餘萬元)刪除 70 億元，新桃(91 億餘萬元)及嘉惠(88 億餘萬元)則各刪 10%。同(11)日台電公司向臺灣臺北地方法院對國光、星能及森霸提起訴訟；另經濟部亦陳報行政院核定同意改派第三階段 4 家電力公司之董事長。
- 4 6、101 年 10 月 19 日台汽電公司召開 101 年第二

次臨時董事會，有關與台電公司協商調整售電電費率之報告案，經理部門補充報告表示近期各業者所發生之不正常現象包括：「1. 政府相關部門對各轉投資電廠進行密集的電業查核。2. 台電對電廠實施不規則電力調度，致使能源浪費損失增加 10%，發電效率由 51% 下降至 40 餘%。3. 立法院對本公司投資之 4 家電力公司購電預算中，指定刪減 70 億元，預算經刪減後，如台電向 4 家業者購電預算不足時，從今日起至年底可能不再調度發電，將對 4 家業者造成極大損失。4. 台電函請各業者，將支付電費方式由現金匯款改為支票付款，據口頭告知，該支票可能為 3 個月期票，果為如此，將造成業者營運資金缺口。5. 台電已來函表示針對本項修約爭議，擬對星能、森霸、國光等電力公司提起訴訟。」董事會並決議：「請各電力公司繼續與台電協商，並彙整各電力公司作整體影響評估及董監事責任風險分析報告提報董事會。」

47、101 年 10 月 24 日台電公司分別與長生、新桃、嘉惠召開「購售電合約修約協商事宜」(第 16、17、18 次協商會議)會議，台電請業者就所提之 ROA 及資本費隨利率浮動調整(利息減省)方案，向決策層級報告，並儘速將結果回復台電。

48、101 年 11 月 8 日、11 月 9 日、11 月 12 日、11 月 13 日台電公司與國光、星能、森霸、星元、長生、新桃、嘉惠召開 6 次「購售電合約修約協商事宜」會議(第 19-24 次協商會議)，台電請業者儘速研議能源局之協處方案及台電所提資本費隨利率浮動調整(利息減省)方案等內容，其中 11 月 13 日台電所提方案為：(1)資本費隨利率浮

動調整：以各業者 100 年貸款餘額、依合約剩餘年限進行攤提；至於利差部分，考慮業者實際貸款水準，起始值採台電 88 年平均利率（星元採 94 年五大銀行新承做「資本支出貸款」放款利率），浮動調整指標採五大銀行新承做「資本支出貸款」放款利率；(2)增加容量因數：超過容量因數 40% 以上之計費方式僅支付燃料費用（星元為能量費率扣減「變動運維費及協助金」）。

49、101 年 11 月 19 日星能委請之法律事務所提出法律意見略以：「星能應台電要求評估修改合約，於合理範圍內調降電價，應有極大之合理空間不構成刑法、公司法及證交法之違反。」11 月 20 日森霸及星元與台汽電委請之法律事務所提出法律意見略以：「如森霸董事認為贊成協處方案雖可能影響公司獲利，惟可免除公司立即陷入經營困境之危險，未必不符合公司之最大利益，似可援引『經營判斷法則』作為主張董事應免負證券交易法特別背信罪及刑事背信罪責之依據。」及「星元董事應不至於僅因決議與台電合意修正購電合約，即可能涉有刑事上背信罪責。如事業被命停止聯合行為卻仍不停止，事業與行為人（董事）更可能涉有公平交易法上之刑事責任。」與「台電法人代表董事似無須於台汽電董事會議決時，迴避參與討論與表決。」又森霸委請之法學教授提出法律意見略以：「購售電合屬於長期性合約，利率的調降，非締約當初所得預料者，顯然已構成情事變更，並不違反誠信原則。調降電價短期似乎會影響股東權益，但其實是善盡權利主體對於權利社會化之責任，也符合公司長期發展之利益。調降電價，符合情事變更與誠信原

則，正是忠實執行業務並盡善良管理人之注意義務之表現，應不違反公司法之規定而須負損害賠償責任。」11月22日台汽電委請之法律事務所(101年8月9日曾提出「台電法人代表董事於台汽電召開董事會決議本修約案時，應迴避參與表決」之意見)提出法律意見略以：「台汽電董事參與董事會決議，並作成決議要求台汽電法人代表董事於電力公司董事會投票贊成協處方案者，若公司負責人為經營行為當時若具備『經營判斷法則』，則可推定其具善良管理人之注意義務，尚無庸對公司及股東負損害賠償責任。」至此，各方之法律意見皆認為發電業者配合台電調降購電費率，並無違反公司法或有民、刑事等責任。

50、101年11月19日上午台汽電公司召開101年第三次臨時董事會，出席董事共12席，對於台電公司要求協商修改購售電合約降低其購電費率乙事，9席贊成、3席反對，授權由台汽電派任至轉投資事業之董監事於董事會討論時，支持同意修約。當日下午星元、森霸、星能亦分別召開臨時董事會，對於與台電協商降低購電費率方案之表決結果各為：5席贊成及4席反對、6席贊成及3席反對、6席贊成及3席反對，皆准予通過同意依協商方案辦理修約；國光則於11月28日召開臨時董事會，9席董事全數贊成，亦通過同意辦理修約。至此，第三階段之4家民營發電業者皆同意辦理修約。

(三)次查台電公司於101年11月28日至102年8月14日間，計召開38次購電費率協商會議(第25至第62次協商會議)，期間公平會於102年3月15日完成公處字第102035號處分書，認為9家民營發電

業者違反「公平交易法」第 14 條之規定，以聯合行為約束各業者與台電公司調整購售電價格，而對 9 家業者共裁罰 63.2 億元。至 102 年 8 月 28 日各階段之 9 家民營發電業者，皆已與台電公司完成調整購售電價格之修約作業，台電公司預估每年平均可減少購電支出約 15.4 億元，合約存續期間共可減少購電支出約 249 億元，詳如表二所示：

表二、台電公司可減少之購電資本費與容量因素支出：與 IPP 修約

單位：億元

| IPP | 完成修約日期 ^a | 減少購電支出 | | | | | |
|-----|---------------------|--------|------|------|--------|-------|------|
| | | 每年(平均) | | | 合約存續期間 | | |
| | | 容量因數 | 資本費 | 合計 | 容量因數 | 資本費 | 合計 |
| 國光 | 102.1.28 | 1.8 | 1.0 | 2.8 | 30.9 | 16.9 | 47.8 |
| 星能 | 102.1.28 | 1.2 | 1.0 | 2.2 | 20.2 | 17.0 | 37.2 |
| 森霸 | 102.1.28 | 1.9 | 1.7 | 3.6 | 32.0 | 29.0 | 61.0 |
| 星元 | 102.3.6 | 0.3 | 0.2 | 0.5 | 5.9 | 3.4 | 9.3 |
| 長生 | 102.3.13 | — | 1.1 | 1.1 | — | 16.0 | 16.0 |
| 新桃 | 102.6.21 | — | 0.9 | 0.9 | — | 13.2 | 13.2 |
| 嘉惠 | 102.7.30 | — | 0.8 | 0.8 | — | 13.9 | 13.9 |
| 麥寮 | 102.8.23 | — | 1.7 | 1.7 | — | 21.9 | 21.9 |
| 和平 | 102.8.28 | — | 1.8 | 1.8 | — | 28.8 | 28.8 |
| 合計 | — | 5.2 | 10.2 | 15.4 | 89.0 | 160.1 | 249 |

a.修約生效日回溯自 101.12.1

註：

- 1.容量因數部分，僅適用第三階段之 4 家業者。台電公司調度超過容量因數(40%)時，增購電力之計價以業者實際支付之燃料費用原則。本表數據(可減省之購電支出)將隨燃料成本變動及系統需要而調整。
- 2.資本費部分，適用所有 9 家業者，係指資本費隨利率浮動調整，台電所能減省之購電支出。本表數據係按 100 年五大銀行新承做(資本支出)放款利率(2.069%)預估，未來如有變動，表列數據將隨變動。

(四)再查台電公司與經濟部能源局計召開 62 次協商會議及 6 次協處會議，然於 97 年 9 月(台電公司第 1 次協處會議)至 101 年 12 月(第 38 次協處會議)

期間，台電公司與部能源局計召開 38 次協商會議及 6 次協處會議，而各民營發電業者出席協商或協處會議之代表，亦多曾出席協進會聚會之代表，且自 97 年下半年以來，協進會依序由森霸、星能、麥寮、長生、和平、新桃、國光、嘉惠、森霸電力公司每半年更換輪值擔任召集人。101 年 9 月 27 日立法院經濟委員會針對台電公司與各民營發電業者協議換約破局乙事，質詢經濟部及台電公司，並要求公平會調查 9 家業者有無聯合壟斷行為，經公平會立案調查並彙整 97 年 8 月至 101 年 10 月 3 日止所掌握協進會召集 27 次聚會之討論議題、聚會地點、會議時間及出席名單後，發現其中 21 次聚會之討論主題與購電費率有關，此即公平會認定各民營發電業者意思聯絡之聯合行為起迄日及相關事證。公平會認為 9 家發電業者以各參與協進會之代表，出席參加歷次台電公司或能源局召開之協商或協處會議等方式，彼此交換意見及分工，以達成拒絕調降購電費率之目的，顯以意思聯絡方式，約束各業者與台電公司自由調整價格，且足以影響發電市場之市場功能，為「公平交易法」稱之聯合行為。公平會爰依「公平交易法」第 41 條第 2 項，得對違法事業處上一會計年度銷售金額百分之十以下罰鍰，經該會考量各業者之市場地位、危害市場程度、已為損害之補救措施、營業額等因素斟酌罰鍰額度外，同時對於配合提供較完整資料或陳述內容有利於案情突破者，依配合程度減輕罰鍰，於 102 年 3 月 15 日完成公處字第 102035 號處分書，9 家業者之總罰鍰金額高達 63.2 億元(麥寮、和平、長生、新桃、森霸、星能、國光、嘉惠、星元各遭罰 18.5、13.5、6.4、5.8、5.3、4.3、4.1、4、1.3

億元)，創下公平會對於單一聯合行為案件罰鍰總額之最高紀錄。9 家業者除向公平會申請分期繳納罰鍰(5 年分 60 期)外，並向行政院提起訴願；102 年 9 月 16 日行政院訴願審議委員會決定：「原處分關於訴願人罰鍰部分撤銷，由原處分機關於 2 個月內另為適法之處分。」該訴願審議委員會主要認為公平會未說明基本數額何以依 99 年至 101 年銷售金額 30% 計算、所稱未調降容量費率致台電公司損失金額並無具體數據可稽、僅計算受處分業者之法定最高裁罰上限即逕依固定百分比裁處鉅額罰鍰、未論明相同可責性行為卻差別論罰之具體理由等，本件訴願為部分有理由，部分無理由，而撤銷公平會關於 9 家業者之罰鍰，並由公平會於 2 個月內另為適法之處分。經公平會於 102 年 11 月 5 日重為適法處分，總計併處 60 億 5,000 萬元罰鍰(所有民營電廠各酌減 3,000 萬罰鍰)。

- (五) 又本院計掌握民營發電業者成立協進會後之 43 次聚會會議資料(95 年 3 月 17 日通過協進會章程，並召開協進會第 1 次會議)，前開各民營發電業者代表於協進會所召開之歷次會議中，其出席代表包含：「台電副總經理轉任之星能董事長、台汽電副總經理兼任之星能總經理、台汽電總經理兼任之森霸董事長、台電電源開發處副處長轉任之森霸總經理、曾任台電總經理及董事長與台汽電公司獨立董事轉任之星元董事長，以及由台汽電人員兼任其轉投資發電業者之經理及主任」等人員與會。而經濟部、台電公司所召開之協處或協商會議，其主持人為能源局局長或台電公司總經理、副總經理與業務處處長等，而與會人員又多有上開協進會人員。台電公司表示：「協進會自 97 年起，約召開 70 多次

會議，期間確實並未知悉民營業者之聯合行為或掌握相關事證。102年3月發函針對於97年8月至101年10月間派(兼)任台汽電公司之各董事進行調查，依各董事回復結果，對於前項公平會所述之聯合行為並未知悉。又依台汽電公司回復之初步調查結果，台汽電公司雖知悉該協進會之存在，惟各相關人員參加協進會活動或會議之內容，若未影響公司權益，尚無需向台汽電公司報告。」又台電公司請台汽電公司公股代表蔡董事長委請獨立董事及監察人與法律事務所調查結果摘要如次：「台汽電公司部分人員雖因兼任森霸、星能、星元及國光等民營電廠之董事、監察人或經理人等7人曾參與協進會，並與民營發電業者就資本費率調整案交換意見，惟該等人員並未正式向台汽電公司或董事會報告協進會決議等事。協進會於102年間並未再行集會，且經公平會認定民營電廠間之聯合行為並為裁罰後，森霸等4家民營發電業者已停止參與協進會之會議。」台電公司負責協商修約之承辦主管於本院約詢時陳稱：「從101年8月媒體報導後，才知道協進會有在開會之聯合行為；以前是略有聽聞各業者有固定在聚會。」又該公司法務單位之主管則稱：「台電同仁可能私下有聽到業者有在聚會。台汽電公司請律師事務所提出法律意見，曾提出有背信罪之嫌，讓台汽電董事有所顧忌，但台電認為這是私契約，不認為有背信等民、刑事責任，所以台電又請其他律師事務所提出另外的法律意見。」台汽電公司董事長表示：「本人是第一個以留資停薪方式到台汽電服務在台電人員；101年5月起台電談到要調資本費率，本人才知道在98年之前曾協商要調整購售電費率。合約如果雙方合議是可以修

的，因經理人顧及圖利單方面而有責任，所以修約協商僵在那裡。」顯見台電公司確知各民營發電業者已有固定聚會之情事，而台汽電公司董事長竟表示到任時並不知台電公司與民營發電業者正協商調整購售電合約之資本費率。

(六)綜上，經濟部為因應 80 年起，台電公司電力系統備用容量率偏低且電源開發不易之窘境，而於 84 年及 88 年分別辦理三階段之開放民間設立發電廠，並有 9 家發電業者完成興設 779 萬瓩裝置容量之發電機組，並與台電公司約定購售電合約得經雙方會商檢討修正。然 92 年起市場利率水準已大幅降低，96 年度之借款利率僅約為 84 年度之 1/3，惟經濟部與台電公司除未積極與民營發電業者完成利率浮動調整之協商(處)，且順應業者之要求及漠視 96 年 12 月研究單位建議應併同討論配套執行之建議，即先行同意業者縮短燃料成本反映時間(燃氣業者於 96 年 10 月 29 日同意、燃煤業者於 97 年 4 月 29 日同意)，錯失併同協商之良機外，並放任各發電業者於 94 年 7 月即已規劃籌組協進會，至 101 年 12 月底計約召開 70 次聚會，並於聚會中達成：「採一致作為向台電公司及經濟部爭取縮短燃料成本反映時間、拒絕調降購電費率」等共識，對於拒絕調降購電費率更採：「由外資表達疑慮與意見、避免進入實質性之公式討論、將議題複雜化予以拖延甚或取消該議題、拉長時間持續溝通、共同協請律師因應擬稿、暫不回應函文或不主動聯繫有關事宜之拖延策略、各業者分別推派代表組成工作團隊、訊息儘速分享其他業者、各業者採取一致動作」等協議並分工執行，各發電業者因而遭公平會鉅額裁罰，惟於上開協進會聚會期間，台電公司與經濟

部能源局計召開 38 次協商會議及 6 次協處會議，而各發電業者之出席代表，亦多為出席協進會之代表；又於 101 年 4 月政府決定調漲電價，而引發諸多民怨及工商團體、民意代表之反對意見，6 月本院對台電公司前董事長、前總經理迄未與發電業者完成調降利率之協商作業及該公司提出彈劾與糾正案，立法院更於 10 月 11 日刪除台電公司部分購電預算後，該公司始與業者較積極召開協商會議（101 年 10 月 24 日至 102 年 8 月 14 日間，計召開 46 次協商會議），兼採非規律調度及改以支票付款等手段，經濟部並核定改派第三階段 4 家電力公司之董事長，且經濟部所屬國營事業直接或間接轉投資之國光、星能、星元、森霸等 4 家電力公司及台汽電公司所委託之法律事務所於 11 月 19 日至 11 月 22 日間提出「修約調降購電費率應不構成刑法及公司法與證券交易法之違法、可援引經營判斷法則作為主張董事應免負背信罪及損害賠償之責、台電法人代表董事似無須於台汽電董事會議決時迴避參與討論與表決」等法律意見，反駁台汽電公司委託之法律事務所於 8 月 9 日提出之「台電法人代表董事於台汽電召開董事會決議本修約案時，應迴避參與表決」等法律意見，經台汽電公司於 101 年 11 月 19 日臨時董事會通過同意協商方案辦理修約後，迄 102 年 3 月 6 日國光、星能、星元與森霸等電力公司始完成修約，又至 8 月 28 日其他發電業者亦皆完成修約，台電公司預估每年平均可減少購電支出約 15.4 億元。台電公司及經濟部對於辦理調降購電費率修約事宜之協商及協處作業，執行不力，且任由各民營發電業者聯合抵制，顯未能善盡管理責任，爭取台電公司最大利益，以維護政府權

益，徒增台電公司之虧損與購電支出，確有違失。

二、經濟部及台電公司對其轉投資之台汽電公司、再轉投資之民營電力公司，具有實質控制權，且應知台電公司與各該發電業者協商調降購電費率，因事涉合約修改，並對公司營運將產生重大影響，須報經各該董事會同意後始能辦理，卻未積極督促公股代表將調降購電費率等事宜列入董事會討論，並請各公股代表支持，致台電再轉投資之民營電力公司歷經 4 年 6 個月之協商及協處，始完成調降購電費率之修約作業，顯難辭管理失當之責。

(一)依「經濟部所屬事業民營化後公股股權管理要點」第 2 點規定，經濟部為管理公股股權，由國營會負責辦理…提供公股管理及公股代表職責之相關法令規定，並適時轉達經濟部意見等。同法第 11 點規定，經濟部投資其他民營事業之公股股權管理準用本要點之規定。又據「中央政府營業及非營業基金參加民營事業管理要點」第 7 點規定，公股代表對於投資民營事業處理締結、變更或終止關於出租全部營業，委託經營或與他人經常共同經營之契約等，應在民營事業會商或會議有所決定前，備具有關資料，加註意見，由參加投資之基金先期報請主管機關核示。前項重大事項，應依主管機關或參加投資之基金之指示，於會商或會議時向投資之民營事業提出主張，並於事後將會商或會議結果由參加投資之基金報請主管機關備查。另依「台汽電公司轉投資事業管理辦法」第 6.2.2 條規定：「…轉投資事業之董事會…提案事項…，經董事長核示後，由派任之各該轉投資事業股權代表人…據以執行。」

(二)按公司法第 369-1、第 369-2 及第 369-3 條規定，

公司獨立存在而相互間具有控制與從屬關係之公司為關係企業，又公司持有他公司有表決權之股份或出資額，超過他公司已發行有表決權之股份總數或資本總額半數者為控制公司，而該他公司為從屬公司；公司直接或間接控制他公司之人事、財務或業務經營者亦為控制公司，而該他公司為從屬公司；公司與他公司之執行業務股東或董事有半數以上相同者推定為有控制與從屬關係。與本案有關之台汽電公司及其轉投資民營電力公司之股權等情摘述如下：

- 1、台汽電公司：於 81 年由經濟部主導，結合台電等公司集資共同成立台汽電公司，其董事會由 13 位董事組成(包括 3 席獨立董事)，由台電公司持有其轉投資事業台汽電公司之 27.66% 股份，為最大股東，並指派 6 名法人代表擔任董事，且由其中 1 位擔任董事長。又台電公司派任台汽電公司之董事均為一般董事，惟於 100 年 4 月台汽電公司第 8 屆董事會改選時，由台電公司所提名之 2 席獨立董事候選人，皆獲當選，嗣於 101 年 1 月其中 1 席獨立董事辭任，同年 4 月補選時，台電公司提名之獨立董事候選人亦獲當選(曾任台電公司總經理、董事長及星能、星元電力公司董事長)。而台汽電公司主要轉投資事業為國光、星能、森霸、星元等民營電力公司，其盈餘大部分來自該 4 家民營電廠之轉投資收益。近 10 年台電公司對於台汽電公司持股比例及股權代表席次之情形如表三。

表三、台電公司對台汽電公司之持股比例及股權代表席次：近 10 年

| 期間 | 台電持股 | 股權代表席次占比 |
|----|------|----------|
|----|------|----------|

| | 比例(%)a | (台電席次/台汽電總席次) | | | | |
|------------------|--------|---------------|-----|------|------|-----|
| | | 一般董事 | 董事長 | 獨立董事 | 小計 | 監察人 |
| 91.6.29~92.6.19 | 30.55 | 5/14 | 1/1 | 0/0 | 6/15 | 1/3 |
| 92.6.19~94.6.29 | 33.95 | 5/14 | 1/1 | 0/2 | 6/17 | 1/4 |
| 94.6.30~97.6.29 | 28.58 | 4/10 | 1/1 | 0/2 | 5/13 | 1/3 |
| 97.6.30~100.6.29 | 26.84 | 4/9 | 1/1 | 0/3 | 5/13 | 0/3 |
| 100.6.30~102.10 | 27.58 | 5/9 | 1/1 | 0/3 | 6/13 | 0/3 |

a. 本表台電持股比例，係指台汽電董事會改選時台電所持有之股份比例

註：台汽電公司第8屆董事會改選時(100.4)，台電公司提名2席獨立董事，均獲當選

2、經濟部所屬國營事業轉投資之民營電力公司：

- (1) 台電公司轉投資之台汽電公司再轉投資國光、星能、森霸、星元等電力公司，其持股比例分別為 35%、35%、32.5%、33.67%，其董事會分別由 9 位董事組成，台汽電公司除於星元電力公司指派 4 名代表擔任董事外，其他 3 家電力公司皆各指派 3 名代表擔任董事，其中森霸、星能、星元等 3 家電力公司董事長，均由台汽電公司法人代表擔任。
- (2) 台灣糖業股份有限公司(下稱台糖公司)各持有星能、森霸電力公司 20% 股份，並各指派 2 名代表擔任該 2 家電力公司董事。
- (3) 台灣中油股份有限公司(下稱中油公司)持有國光電力公司 45% 股份，並指派 4 名代表擔任董事，並由其中 1 人擔任董事長。
- (4) 台汽電公司董事長係由台電公司法人代表擔任，且台汽電公司及國光、星能、星元與森霸等 4 家電力公司之董事長人選，須報經濟部核定。基此，經濟部所屬台電公司、中油公司及台糖公司等國營事業，以直接投資或間接投資方式，合計持有國光、星能、森霸與星元等電力公司之 80%、55%、52.5%、33.67% 之持

股比例，並掌控該等公司 7/9、5/9、5/9、4/9 之董事席次，且森霸、星能、星元電力公司董事長均由台汽電公司法人代表擔任，國光電力公司董事長則由中油公司法人代表擔任。爰經濟部所屬國營事業轉投資前揭電力公司之持股比例及股權代表席次情形如表四。

表四、經濟部所屬國營事業轉投資電力公司之持股比例及股權代表席次

更新日期：102.10.9

| 電力公司名稱 | 國營事業名稱 | 轉投資方式 | 期間 | 持股比例 (%) | 股權代表席次占比 | |
|--------|---|-------------------|----------|----------|--|---|
| | | | | | 董事 | 監察人 |
| 國光 | 台電 | 間接投資 ^a | 100.1 迄今 | 35 | 3/9 | 1/3 ^b |
| | 中油 | 直接投資 | 90 年迄今 | 45 | 4/9 | 1/3 ^b |
| | 小計 | | | 80 | 7/9 | 2/3 |
| | 關西電力公司 | | | 20 | | |
| | 合計 | | | 100 | | |
| 星能 | 台電 | 間接投資 ^a | 94.1 迄今 | 35 | 1/9(94.1~95.6) 4/9(95.6~97.10) 3/9(97.10 迄今) | 0/2 |
| | 台糖 | 直接投資 | 90.6 迄今 | 20 | 2/9 | 1/2(90.6~98.6) 0/2(98.6 迄今) ^b |
| | 小計 | | | 55 | 3/9(94.1~95.6) 6/9(95.6~97.10) 5/9(97.10 迄今) | 1/2(90.6~98.6) 0/2(98.6 迄今) |
| | 東京電力公司(19.5%)、中華開發工銀(10%)、兆豐商銀(10%)、住友商事株式會社(5.5%) | | | 45 | | |
| | 合計 | | | 100 | | |
| 森霸 | 台電 | 間接投資 ^a | 95.6 迄今 | 32.50 | 4/9(95.6~99.12) 3/9(99.12 迄今) | 0/3 |
| | 台糖 | 直接投資 | 90.6 迄今 | 20 | 2/9 | 1/3(90.6~98.6) 0/3(98.6 迄今) ^b |
| | 小計 | | | 52.5 | 6/9(95.6~99.12) 5/9(99.12 迄今) | 1/3(90.6~98.6) 0/3(98.6 迄今) |
| | 東京電力公司(19.5%)、中華開發工銀(10%)、兆豐商銀(10%)、住友商事株式會社(5.5%)、大亞電線電纜公司(2.5%) | | | 47.5 | | |
| | 合計 | | | 100 | | |
| 星元 | 台電 | 間接投資 ^a | 95.8 迄今 | 33.67 | 3/9(95.8-98.6) | 0/2 |

| 電力公司名稱 | 國營事業名稱 | 轉投資方式 | 期間 | 持股比例(%) | 股權代表席次占比 | |
|--------|--------|--|----|---------|--------------|-----|
| | | | | | 董事 | 監察人 |
| | | | | | 4/9(98.6-迄今) | |
| | | 東京電力公司(22.73%)、中華開發工銀(20%)、兆豐商銀(10%)、國泰人壽(9%)、住友商事株式會社(4.6%) | | 66.33 | | |
| | | 合計 | | 100 | | |

a.本表台電之間接投資，均由台汽電投資

b.台糖 98.6 依證券交易法「董監分流」之規定選擇保有 2 席董事，國光電力公司非屬公開發行公司，無須依該法辦理「董監分流」

3、又台汽電公司於 89 年 3 月 2 日召開之「第四屆第四次董事暨監察人聯席會」提出「擬轉投資星能及森霸公司天然氣發電廠」之提案，會中說明：

「...初步規劃董事 11 席及監察人 3 席，本公司於星能及森霸將可望獲得董事 3 席及監察人 1 席之席位，當可有效掌控經營權。」該公司再於 94 年 12 月 20 日召開之「第六屆第三次董事會」提出「擬轉投資星元電力公司」之提案，會中說明：「...星元董監席次初步規劃董事 9 席、監察人 2 席，台汽電於星元將可望獲得董事 3 席及監察人 1 席之席位，並爰星能/森霸之例，將要求各股東同意第一屆董事會由台汽電指派擔任董事長，以有效掌握經營權。」

4、另星能、星元、森霸等 3 家電力公司與台汽電公司簽有「人力服務合約書」，其第 2 條約定，調派單位(台汽電公司)得在其人力條件許可下，調派人員至用人單位(該 3 家電力公司)服務；又第 4 條約定，員工經正式指派兼任用人單位之職務，其服務費給付數額得由調派/用人單位雙方協商議定之。然該 3 家電力公司之董事長及總經理，係由台汽電公司調派代表兼任，財務經理及行政、

法務、人事等營運主要職位，亦由台汽電公司人員以人力服務合約方式兼任，該3家電力公司除電廠內之運轉維護人員外，幾無自有之管理人員，且該3家電力公司與台汽電公司共用台北市內湖區瑞光路之同一樓層辦公。該3家電力公司與台電公司協商調降購電費率時，主要係由台汽電公司兼任之總經理、財務部經理及企業部經理等代表與台電公司協商，又據訴：協商結論並向台汽電公司董事長會報，事後副知台汽電公司派於該3家電力公司之法人董事代表及董事長。

- (三)查經濟部及台電公司於民營發電業者同意未來繼續協商調降購電費率(利率)之前提下，於96年10月29日及97年4月29日先行同意燃氣及燃煤燃料成本調整機制之變更，嗣於97年9月起陸續與各民營發電業者協商購電費率之調降，其中第三階段國光、星能、星元及森霸等4家電力公司，係由經濟部所屬中油公司或台電公司透過台汽電公司再轉投資，依前述(二)說明，經濟部及台電公司對第三階段4家民營發電業者及台汽電公司具有實質控制權，應知購電費率之調降，事涉合約之修改並對各該公司營運情形將產生重大影響，須報經各該民營電力公司董事會同意後始能修約，且依前述(二)說明，各該民營電力公司法人代表比例，台電公司轉投資之台汽公司同意與否，為最重要關鍵因素。惟經濟部及台電公司卻均未積極要求台汽電公司公股代表促請各該電力公司，將修約調降購電費率納入董事會討論表決，亦未積極要求其支持調降購電費率事宜，迨至政府於101年4月間決定調漲電價，各界針對政府轉投資之第三階段4家民營電力公司，亦不同意調降購電費率，提出諸多批評，及本院亦對台電公司遲未完成購電費率之調降，於

101年6月12日及22日提出彈劾及糾正後，經濟部遲至101年6月29日始函請前述4家電力公司公股代表支持購電費率調降事宜，肇致國光電力公司於101年6月7日召開第4屆第10次董事會議，星能、森霸等電力公司於101年6月29日分別召開「第五屆第一次董事會」，中油、台糖公司法人代表均同意台電公司所提方案，而台電公司轉投資之台汽電公司法人卻不同意，僅同意繼續與台電公司協商之現象。又台汽電公司嗣因第三階段4家電力公司之購售電合約修約事宜，將對台汽電公司獲利造成重大影響，且於董事會報告中，各董事意見分歧，台汽電公司爰依公司法第202條規定(公司業務之執行，除本法或章程規定應按股東會決議事項外，均應由董事會決議行之)，以提案方式送請董事會審議決議後，始交由其派任前述4家電力公司董事執行，惟台汽電公司法人代表仍遲未將調降購電費率之議題列入董事會討論，亦導致國光電力公司於101年7月11日召開之「第四屆第一次臨時董事會」時，中油公司代表同意修約調降購電費率，而台汽電公司代表卻表示：「在台汽電公司股東會董事會未授權前，台汽電代表無法同意此案，但同意國光電力公司與台電公司繼續協商。」之窘境。

(四)次查經濟部(能源局)於101年7月20日召開「台電公司與第三階段民營電廠購電費率第3次協處事宜」會議，有關協處方案之後續作為，台電公司及民營電力業者同意經濟部要求業者於2週內召開董事會討論協處方案，業者對此期程亦未反對，並承諾將協處方案交付董事會討論。經濟部雖於101年7月23日函請公股代表必須將該協處方案提送董事會並予以支持，惟台汽電公司法人代表不僅仍持續

未依經濟部(能源局)召開協處會議之決議，於期限2週內列入董事會討論，卻延遲至101年8月22日始將協處方案列入「第八屆第六次董事會」討論，且討論形式僅為報告案，並無是否接受協處方案之具體決議，致各該民營電力公司仍無法達成調降購電費率之共識；又前述協處會議中，經濟部法規委員會已表示：「公司法所稱『利益迴避』，應依案情進行個案分析後，始可判定適用與否，並非如民營電力業者所言只要涉及台電公司之利益，台電公司所派之董事代表就全盤適用『利益迴避』，而不能參與董事會之表決。」惟台汽電公司於前揭董事會會議中，仍有其他董事提出「台電法人董事代表人於表決時應行利益迴避，而以維護公司之利益而言，要獲通過調降電價之提議，恐無法經台電以外董事同意」，台電公司法人代表與列席人員，亦均未表明「無利益迴避」之看法。又台汽電公司董事長於本院約詢時表示：「台電及經濟部於101年時，有正式公文要求公股代表要支持政府政策修約，但之前政府有無要求，本人不知情。」台電公司負責協商修約之承辦主管則稱：「97年間召開協商會議時，民營電力業者是不同意修約的，台電當時是委由台經院提出購電費率之建議公式，之後再請業者也提出公式，當時是由能源局負責協處，但並未函請各公股代表要支持調降購電費率。」顯見台電公司及經濟部至101年6月後，始正式要求公股代表須支持政府政策推動修約。以上，顯示經濟部及台電公司並未積極辦理調降購電費率之相關作業，亦未善盡監督管理轉投資事業之責。

(五)綜上，第三階段開放民間投資興建發電廠所獲選之4家民營發電業者，主要均為台電公司透過台汽電

公司轉投資或中油公司轉投資，其中星能、星元、森霸等3家電力公司之董事長及總經理，均由台汽電公司派任代表擔(兼)任，且該3家電力公司與台汽電公司共用同一樓層辦公，台汽電公司直接掌控該3家電力公司之控制經營權及日常營運管理，而台電公司為台汽電公司之最大股東，其董事長係由台電公司派任，另國光電力公司最大股東為中油公司，董事長則由中油公司派任，因此，經濟部及台電公司對台汽電公司及第三階段4家民營發電業者，具有實質控制權。然台電公司先於96年10月29日及97年4月29日先行同意燃氣及燃煤燃料成本調整機制之變更後，於97年9月起開始與民營發電業者協商調降購電費率事宜，經濟部及台電公司應知購電費率之調降，事涉合約修改，並將對各該民營發電業者之營運產生重大影響，須報經各該民營發電業者董事會同意後始能辦理，卻未積極督促公股代表列入董事會討論及支持調降購電費率事宜，延宕3年10個月，迨至政府於101年4月間決定調漲電價，及本院提出彈劾、糾正後，始於101年6月起正式要求公股代表須支持政府政策推動修約，並遲至102年3月6日始與第三階段4家民營電力公司完成修約，經濟部及台電公司顯難辭管理失當之責。

- 三、台電公司向民營發電業者購電，彼此利害衝突，民營發電業者獲利超出外界預期越多，台電所支付之購電費用即更多，而台電之轉投資事業台汽電公司與其再轉投資之森霸、星能、星元及國光等民營電力公司，分別與台電公司簽訂購售電合約，然台電竟以該公司主管財務、轉投資事業之副總經理，採留資停薪方式

擔任具實質影響調降購電費率修約作業之台汽電公司董事長，顯有未當。

(一)按「公務人員服務法」第 14 條之 1 規定：「公務員於其離職後 3 年內，不得擔任與其離職前 5 年職務直接相關之營利事業董事、監察人、經理、執行業務之股東或顧問。」又依銓敘部 85 年 7 月 20 日(85)台中法二字第 1332483 號函示，針對「公務人員服務法」第 14 條之 1 規定之認定標準如下：「1. 離職：包括退休(職)、辭職、資遣、免職、停職及休職等離開原職者。2. 職務直接相關：(1)離職前服務機關為各該營利事業之目的事業主管機關，且其職務對各該營利事業具有監督或管理之權責人員，亦即各該營利事業之目的事業主管機關內各級直接承辦相關業務單位之承辦人員、副主管及主管，暨該機關之幕僚長、副首長及首長；各級地方政府亦同。(2)離職前服務機關與營利事業有營建(承辦本機關或所屬機關之工程)或採購業務關係(包括研訂規格、提出用料申請及實際採買)之承辦人員及其各級主管人員(所稱各級主管人員係指各級直接承辦相關業務單位之副主管及主管，暨該機關幕僚長、副首長及首長)。」另據「經濟部及所屬機關事業機構遴派公民營事業與財團法人董監事及其他重要職務管理要點」第 3 點(辦理遴派管理及考核之作業單位)規定：「1. 所屬事業董事長、總經理、副總經理、董監事及直接投資事業董監事之遴派，由本部國營會簽報部次長核定後，送本部人事處辦理後續事宜；其管理及考核，由本部國營會辦理…。」

(二)查台電公司持有台汽電公司 27.66% 股份，為最大股東，並依「公司法」第 27 條第 2 項規定，指派 6

名法人代表擔任董事，且由其中 1 位擔任台汽電公司董事長；又台汽電公司轉投資森霸、星能、星元、國光等民營電力公司，其持股比例分別為 32.5%、35%、33.67%、35%，除國光電力公司董事長係由中油公司代表擔任外，其餘森霸、星能、星元等 3 家電力公司董事長，均由台汽電公司法人代表擔任。前揭台汽電公司及國光、星能、星元與森霸等電力公司之董事長人選，皆須報經經濟部核定；而台汽電公司(汽電共生之購售電合約)與其轉投資森霸、星能、星元及國光等民營電力公司，則分別與台電公司簽訂有購售電合約關係。又台電公司竟以該公司主管財務處、會計處、新事業開發室(99 年 8 月由新事業開發處更銜為新事業開發室)等單位之副總經理，於 99 年 12 月 20 日以留資停薪之方式，轉任台汽電公司董事長，並於 100 年 7 月 1 日至 101 年 3 月 15 日兼任星能電力公司董事長。因台電公司係屬公營事業，於該公司服務之派用人員均有「公務員服務法」之適用，該公司雖曾於 99 年 8 月 24 日函請銓敘部釋示，該副總經理以留資停薪方式出任台汽電公司董事並擔任董事長，有無違反該法第 14 條之 1 規定；同年 9 月 9 日銓敘部於函復表示，因涉及各專業法規及該高階主管留資停薪前 5 年內，曾服務機關之任職情形，實際業務職掌及內部分工等具體事實認定，宜洽詢該高階主管留資停薪前 5 年內曾服務機關之意見。台電公司卻以該公司購電業務係由業務處及監督業務處之另位副總經理負責為由，即認定無「公務員服務法」第 14 條之 1 所規定「職務直接相關」之情事。惟依「台電公司總管理處辦事細則」第 21 及第 24 條規定，新事業開發室負責辦理轉投資事業之管理

等事項，並設策劃組辦理該項職掌。台電公司主管人員於 102 年 8 月 27 日本院約詢時，亦表示新事業開發室負責督導台汽電公司之業務，新事業開發室則由財務副總經理負責督導。

- (三)再查 101 年 3、4 月間政府決定調漲電價後，即引發民怨，各界紛紛要求檢討台電公司對民營發電業者之購電費率，並質疑台電公司透過台汽電公司再轉投資之前述 4 家民營電力公司，何以拒不配合同意調降購電費率，加以本院曾於 101 年 6 月間針對台電公司迄未與民營發電業者完成調降利率之協商作業，致增加台電公司購電支出等情，而提案彈劾台電公司前董事長及前總經理，並糾正經濟部及台電公司。嗣能源局、台電公司即陸續再與第三階段之 4 家民營電力公司協商購電費率調降，其中台電公司於 101 年 5 月 31 日與國光電力公司召開之「第三階段民營電廠(國光)購電費率協商事宜」會議中，國光電力公司於會中表示略以：「台汽電公司除反對之外，亦正式發函國光，就購電費率調降協商乙事，嚴正表達關切，要求在董事會有結論前應謹慎應對。台汽電為台電轉投資公司，如何說服台汽電，請台電公司努力。」又國光電力公司於同年 6 月 25 日能源局召開之「台電公司與第三階段民營電廠購電費率協處事宜」會議內，亦稱：「請台電公司積極說服台汽電董事及股東。」另能源局再於同年 6 月 28 日召開之「台電公司與第三階段民營電廠購電費率第 2 次協處事宜」會議中，星元電力公司則稱：「星能、森霸及星元公司主要股東台汽電公司係本次協處之關鍵，若台電公司能說服台汽電公司支持方案內容，則 3 家公司皆可達成共識。」又國光、森霸、星能及星元等 4 家電力公司若

需修改購售電合約，依「台汽電公司轉投資事業管理辦法」第 6.2.2 條之規定(轉投資事業之董事會提案事項，應由轉投資管理單位簽報董事長核示後，交由股權代表人據以執行)，應由台汽電公司董事長核可後，派任於前述 4 家電力公司之法人代表，即可於各該電力公司董事會據以執行；惟因購售電合約之修改，對台汽電公司獲利將有重大影響，該公司依規定向其董事會報告時，各董事意見分歧(提出背信及台電公司公股代表應利益迴避等質疑)，爰依「公司法」第 202 條規定(公司業務之執行，除本法或章程規定應由股東會決議事項外，均應由董事會決議行之)，以提案方式送請董事會審議決議後，再交由其派任於該 4 家電力公司董事執行。以上可知台汽電公司對其所轉投資之民營電力公司，是否配合修改購售電合約，確具有實質之影響力，而台汽電公司之最大股東為台電公司，其董事長係由台電公司所派任，卻未能維護台電公司之權益，積極促成該 4 家電力公司配合調降購電費率之修約作業。

- (四)末查本院前就「台電公司高階主管離職後，轉任民營電力或汽電共生公司擔任董事長或總經理等職，渠等在任時雖非擔任與該等業者直接相關之業務主管，然收購業者電力所涉業務繁多，難謂與其在職期間之業務無關，且離職後對台電公司亦具有一定之影響力，經濟部及台電公司放任上開轉任作為，核欠允當」等情事，函請經濟部轉飭所屬台電公司確實檢討改進，嗣經濟部函復略以，為避免社會觀感不佳之情形，該部以 101 年 6 月 26 日經人字第 10103665930 號函規範台電公司人員於屆齡退休前 5 年內及退休後 5 年內，不得遴薦擔任台汽電公司

及其轉投資民營電力公司之董監事或總經理等重要職務，且於任期中年滿 65 歲者應即解任。顯示經濟部於本院函請檢討後，亦認定台電公司員工擔任台汽電公司及其轉投資民營電力公司之董監事或總經理等重要職務，並非妥適。又據 9 家民營電力公司提供之資料顯示，於 99 至 101 年度獲利各為 182 億餘元、112 億餘元及 149 億餘元，總計獲利達 445 億餘元，另依公開資訊觀測站資料，公開發行之麥寮、和平、長生、新桃、星能、森霸等 6 家民營電力公司，於 99 至 101 年度共獲利達 375 億餘元(長生、新桃電力公司於 101 年度起，已非公開發行公司，爰無法統計 101 年度資料)，惟台電公司卻虧損高達 1,538 億餘元，其盈虧情形如表五所示(各年度之盈虧於百萬元以下之金額，係無條件捨去)。

表五、獲利盈虧情形：6 家公開發行民營發電業者與台電公司-99~101 年
單位：百萬元

| 電力公司 | 99 年度 | 100 年度 | 101 年度 | 總計 |
|----------------------|---------|---------|---------|----------|
| 麥寮 | 7,208 | 1,109 | 5,948 | 14,265 |
| 和平 | 5,015 | 2,278 | 3,040 | 10,333 |
| 長生 | 2,082 | 2,356 | - | 4,438 |
| 新桃 | 976 | 761 | - | 1,738 |
| 星能 | 819 | 857 | 602 | 2,278 |
| 森霸 | 1,516 | 1,786 | 1,168 | 4,470 |
| 以上民營 電力公司 盈餘合計 | 17,616 | 9,147 | 10,758 | 37,522 |
| 台電公司 | -35,237 | -43,283 | -75,322 | -153,842 |

(五)綜上，經濟部於 84 年起開放民營發電廠之建置，將台電公司未能及時興建之發電容量開放由民間設立，台電公司與民營發電業者彼此間存有利害關

係，民營發電業者獲利超出外界預期越多，就代表台電公司所支付之購電費用更多；而台電公司間接、台汽電公司直接轉投資之國光、森霸、星元及星能等 4 家民營電力公司，對於修改與台電公司購售電合約，因係屬公司之重大事項，須先經台汽電公司董事會通過後，其法人代表始能於該 4 家電力公司，表決同意修改購售電合約，且該民營電力公司亦於台電公司及能源局所召開之協商及協處會議中，表達台電公司應先能說服台汽電公司支持修約，顯示台汽電公司對其轉投資之電力公司，是否配合修改購售電合約，確具有實質影響力；然台電公司明知主管財務、轉投資事業之副總經理，對台汽電公司負有監督與管理之責任，而台汽電公司除與台電公司存有汽電共生之購售電合約關係外，其轉投資之森霸、星能、星元、國光等 4 家民營電力公司，尚與台電公司進行調降購電費率之協商事宜，卻未依銓敘部函示，審慎衡酌該副總經理之實際業務職掌等具體事實，竟以購電業務係由監督業務處之另位副總經理負責為由，即認定無違反「公務員服務法」第 14 條之 1 規定，仍任其以留資停薪方式，派任其擔任具實質影響購售電合約修約作業之台汽電公司董事長，且竟未能維護台電公司之權益，積極促成所轉投資之 4 家民營電力公司，配合調降購電費率之修約協商或協處等作業，顯有未當。

四、台電公司近年雖受國際燃料成本上揚等情，惟電價未隨同調整，致產生鉅額虧損，然因國內電力市場並未完全開放自由競爭，台電尚須負擔輸電、配電及輔助服務、政策性任務等成本，不無增加公司營運成本之虞，而民營發電業者因不需負擔前述成本，而卻仍有

大幅盈餘，行政院允宜在考量國家整體能源政策之下，督促所屬推動國內電業之自由化，俾增加電業競爭與效率，以確實反應供需成本。

(一)查台灣地區電力供應之發電型態分為水力、火力(含燃煤、燃油、天然氣)、核能及再生能源(含風力、太陽能)等，電力自發電廠供應至用戶，尚須經過發電、輸電、配電等過程，然台電公司為國內唯一涵蓋發電、輸電、配電之綜合電業，其供電成本包括：自發電力、購入電力、輸電、配電等成本；其中發電成本包含自發電力成本及購入電力成本，自發電力成本係指各發電廠及主管部門，為發電送至輸電端前所發生之成本，包括燃料、折舊、維護、其他營運費、後端費用、借款利息等成本，購入電力成本則為購買外界電力所支出之款項。另在部分國家在電業自由化之環境下，開放自由競爭之電力市場除提供「電能市場」交易外，尚需針對配合系統負載供需變化，設計一套「輔助服務」機制(如調度、頻率控制、備轉容量、全黑啟動、不平衡電能、無效功率及電壓控制等服務，其中除調度服務項目係由輸電系統之調度單位提供外，其餘則由發電系統提供)³，並由所有參與競價之發電機組分擔此一服務，以滿足系統供電之安全。

³調度服務：調度中心依電力系統需求執行事前之發電機組排程，並進行即時調度運轉。頻率控制：為維持供電系統之穩定與安全，須控制線上機組進行升降載，使發電量與負載接近平衡，以維持系統頻率為定值。備轉容量服務：分為即時備轉容量(熱機)服務及補充備轉容量(熱機+非熱機)服務，前者係為彌補系統發生事故時所需之緊急電力，由尚未滿載且可快速升載之線上機組提供即時所需電力，而後者係在系統發生事故時，以即時備轉容量未能彌補所短缺之電力時，則由尚未滿載且升載速度較慢之線上機組，或可快速啟動之非上線機組提供所需電力。全黑啟動服務，係當輸電系統全部或部分發生全黑(停電)時，全黑啟動機組可自行啟動，提供各區域緊急用電需求，並按加壓路徑，恢復系統供電。不平衡電能服務旨在調整各時段，發電機組之預定發電量與實際值之差額調整。無效功率及電壓控制服務，係為維持電力系統電壓水準之發電機組無效功率控制。

(二)次查目前國內電業尚未自由化，台電公司為國內唯一綜合電業，負有供電安全義務，相關「輔助服務」機制均由該公司系統未滿載之發電機組提供，其成本均納入售電成本。在國內電力市場尚未完全開放自由競爭前，台電公司係依政府能源與電力政策及規定之備用容量率水準，以「整體系統供電成本最低」為原則，進行發電計畫之開發規劃。然電力需求係隨國人作息及氣溫變動而時刻在改變，而於電力須「即產即用，維持供需一致」之前提下，台電公司之電力調度係依據電力負載特性，以經濟調度為原則進行電力調度運轉，亦即配合負載特性準備基載、中載及尖載等各型機組，其中基載機組發電成本最低(如燃煤及核能機組)，為降低整體發電成本，該公司均使其滿載發電；中載機組成本次高(如燃氣及燃油機組)，其發電出力係依負載變動隨時調整，並提供備轉容量；尖載機組成本最高(如氣渦輪機、抽蓄水力及水庫水力機組)，則視當日負載需求，指令其在尖峰用電期間併聯發電或擔任備轉機組。台電公司表示：「未來國內如實施電業自由化，並成立『獨立電力調度中心』及『自由化市場交易機制』，會將備轉容量價值納入該市場機制內，各發電機組應如何分攤備轉容量成本之問題，亦將得以解決，且台電公司輸配線路應提供代輸，發、輸、配電成本應分離；至於輔助服務成本，目前正參考國外電業自由化之案例，研擬列於代輸成本，或由電力調度中心調度時，另列一項產品計收之可行性。」

(三)再查行政院為推動國內電業自由化，於 84 年 9 月將修正後之電業法草案送請立法院審議，至 87 年底，僅逐條審查至第 72 條條文，其中 13 條保留。

又依 88 年 1 月 25 日制定之「立法院職權行使法」第 13 條規定：「每屆立法委員任期屆滿時，除預(決)算案及人員請願案外，尚未議決之議案，下屆不予繼續審議。」因行政院 84 年所提送之電業法修正草案，未能於第 3 屆立法委員任期內完成審議，須再重新送審。嗣行政院分別於 88 年 12 月 27 日、91 年 5 月 6 日、96 年 9 月 26 日及 97 年 2 月 15 日重新研擬修正後電業法草案，分別送立法院審議，然歷經 4 屆立法委員任期，均無法於委員任期屆滿前完成修法程序。又 101 年間經濟部因油電雙漲引發之台電公司經營改善問題，而召開多次會議討論電業自由化之推動方向，能源局依經濟部部長於 101 年 8 月 21 日油電小組第 7 次會議指示，成立「電業自由化規劃小組」，並邀請各界代表及學界專家共研議電業自由化推動方向，依該小組於 101 年 10 月 12 日至 101 年 12 月 21 日召開之 6 次會議，電業自由化規劃方向為：開放發電業設置，並考量允許直供；開放電力網代輸，並成立電力調度中心；不適合開放輸、配電業；成立電業獨立管制機構，負責電業管制及費率審議相關議題等。

(四)又台電公司除政策性任務負擔(如離島營運虧損)及購買汽電共生電力等義務外，且在購入民營電廠之電力後，尚須提供輸電、配電及相關輔助服務成本，始能將電力穩定及安全地供應至用戶端收取電費；又因 92 年至 101 年以來，國際化石燃料價格上漲幅度高達 199%至 309%(石油、煤、天然氣分別上漲 309%、268%、199%)，台電公司因配合政府發展潔淨能源政策，而增加高成本之燃氣發電配比，致使基載機組不足，造成發電燃料及購電成本大幅增加，其成本已占電費收入比重達 7 成，然同

期間平均電價僅增加 26%，自 92 年起該公司獲利即大幅減少，95 年更首度產生虧損，迄今仍持續虧損，截至 101 年度已連續虧損 7 個年度，累計虧損金額高達 2,658 億餘元，經該公司撥用以前年度盈餘及法定公積彌補後，帳上仍有待填補之累積虧損為 1,931 億餘元，台電公司主管人員於本院約詢時陳稱：「民營發電業者效率好、人也用的比台電少，92 年起燃料大幅上漲，所以燃料成本大漲，所以包括台電自發電力及業者的燃料成本，都由台電在吸收，但電價又不能漲價。」又據 9 家民營電力公司提供之資料顯示，於 99 至 101 年度共獲利達 445 億餘元，台電公司卻虧損高達 1,538 億餘元。

(五)綜上，台電公司為國內唯一綜合電業，負有供電安全之義務，在國內電力市場尚未完全自由化之前，該公司尚須負擔輸電、配電、輔助服務與政策性任務等成本，然近 10 年以來，因國際化石燃料價格已上漲約達 2 至 3 倍，該公司售電價格卻僅增加 26%，因其發電燃料及購電成本已占電費收入比重達 7 成，致該公司自 95 年起即開始虧損，99 年至 101 年之 3 年間之虧損金額竟達 1,538 億餘元；反觀台電公司向民營發電業者所購入之電力，因購電費率可配合國際燃料價格漲跌而調整，而不受國際燃料價格大幅上漲之影響，且民營發電業者更不須負擔輸電、配電及輔助服務與政策性任務等成本，因此仍有大幅之盈餘。又電業若自由化後，台電公司或可免除優惠電價等政策性負擔、解除購入汽電共生電力之義務，以及民營發電業者得與台電公司協議解除購售電合約等，惟行政院於 84 年 9 月將電業法草案送請立法院審議後，歷經 4 屆立法委員任期，迄今已五進五出(84、88、91、96 及 97 年)，均無

法於委員任期屆滿前完成修法程序。行政院允宜在考量國家整體能源政策之下，督促所屬推動國內電業之自由化，民營電廠、汽電共生及再生能源等業者，亦可就近直接售電予用戶，以降低線路損失及分散電源，或委由台電公司電力網代輸電力售予用戶，並負擔相關輸電、配電及輔助服務等成本，以透過自由競爭增加電業之競爭與效率，俾能確實反應供需成本。

調查委員：劉委員玉山

吳委員豐山

葉委員耀鵬

馬委員秀如