

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院、經濟部及台灣電力股份有限公司

。

貳、案由：台灣電力股份有限公司(下稱台電公司)經營離島用電造成虧損部分，行政院對此補助政策反覆不一，實屬違法並損及民股權益，經濟部復未以電業主管機關立場，積極協助改善營運虧損；台電公司配合政府政策辦理用電優惠之成本，迄未獲相關主管部會編列預算支應，且現行優惠方式亦間有逾越法令意旨；經濟部所定「經濟部所屬事業經營績效獎金實施要點」衡量指標多與盈餘連結，儘管台電公司連年虧損，卻得以透過政策因素申算機制來保障其獨占利潤，以支領最高額獎金，顯難以適切反應公司經營績效，外界亦垢病不斷；台電公司自民國(下同)95年度起連年發生虧損，固然主因係燃料成本受國際能源價格上漲及發購電結構轉劣而大幅增加所致，截至101年5月底累積虧損高達新臺幣1,799億餘元，惟該公司寬濫粗算績效獎金、耗費鉅資購置土地卻未依計畫興設或另行活化、變電所暨線路完成時程未能銜接、外包人力審核及管考流於形式、近年燃煤採購單價卻未降反升等效能不彰情事，復未正視員工人力嚴重老化、冗員過多及職務結構配置不均等危機，詎一再以電價長期未反映增支成本為由，未確實檢討

各項成本費用支出及經營績效等情，均核有重大違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

台灣電力股份有限公司(下稱台電公司)自民國(下同)95年度起連年發生虧損，截至101年5月底累積虧損高達新臺幣(下同)1,799億餘元，經本院調查確有下列違失：

一、台電公司配合政府政策經營離島用電，造成經營虧損部分，行政院對此補助政策反覆不一，實屬違法並損及民股權益，經濟部復未以電業主管機關立場，積極協助改善營運虧損，均屬失當：

(一)依100年6月22日修正公布之「離島建設條例」第14條規定：「離島用水、用電，比照臺灣本島平均費率收取，其營運單位因依該項費率收費致產生之合理虧損，由中央目的事業主管機關審核後，編列預算撥補之。」(89年4月5日制定公布亦同)據台電公司統計截至100年度止，經營離島用電累積虧損計483億餘元，約占同期間待填補累積虧損1,177億餘元之41%，該公司雖曾於90年8月17日將89年4月5日至89年12月間經營離島地區，因用電比照臺灣本島平均費率收取而發生虧損計20億餘元，陳請主管機關經濟部依法補助。經該部陳轉行政院90年10月3日台90忠授三字第07678號函核復撥補原則略以，鑑於台電公司為獨占經營之國營事業，雖配合政府政策經營離島地區用電供應業務，惟該公司歷年整體營運結果尚有盈餘，且國營事業預算亦屬中央政府預算之一環，為避免一方面由經濟部編列預算補貼，另一方面相對增加公司繳庫數，徒然虛增中央

政府總預算歲入歲出數額，有關經營離島電業所產生之虧損，仍請該公司自行吸收。其後該公司每年循例陳請經濟部撥補，嗣因該公司89年至94年間尚獲有盈餘，皆獲該部援引行政院函示，責請其自行吸收。經查該公司係法人組織，依公司法及國營事業機構營業盈餘解庫注意事項等規定，所獲盈餘需適時分配股利予各股東，茲以該公司89年至94年間經營離島虧損191億餘元遲未獲主管機關審核及撥補情形觀之，除損及該公司多數公股股東(占比約96.92%至97.17%)權益外，亦連帶影響少數民股股東(占比約2.83%至3.08%)權益；另經濟合作暨發展組織(Organization for Economic Cooperation and Development 簡稱OECD)亦曾主張，公司治理之架構應以保障股東權益為重心，對股東待遇應符合衡平原則。顯示行政院所稱不僅違反離島建設條例之規定，亦已忽視台電公司係法人組織之經營個體及少數投資人(民股)權益，而僅就多數投資人(公股)立場論之，實欠公允。

- (二)又截至100年底止，該公司累積待填補虧損計1,177億餘元，據該公司統計95至100年度止之經營離島用電虧損金額291億餘元，其中95至99年度之經營離島用電虧損金額236億餘元部分，雖經該公司循例陳請經濟部撥補，惟皆獲該部以行政院未同意編列預算補貼，據行政院97年8月28日院授主忠三字第0970004618號函示略以，台電公司係屬獨占經營之國營事業，負有社會責任及政策任務，有關該公司經營離島供電所產生之合理虧損，仍請在不影響民股股東權益下，由該公司自行吸收等由，婉拒撥補。按行政院為彌補台電公司經營離島用電虧損，

已於89年4月5日公布施行之離島建設條例研訂撥補法源，惟自條例公布後迄今，無論該公司經營有無盈餘，行政院皆責請其應自行吸收，除有違該條例規定應由電業主管機關撥補之意旨外，亦不無加重該公司營運成本負擔，洵有欠當。

(三)復查行政院曾於96年10月11日及97年8月28日函示經濟部略以，請貴部本中央電業主管機關立場，對該公司之經營管理善盡督導之責，詳加審核分析該公司經營離島供電業務相關資產、人力配置及成本費用與虧損之合理性，並提出具體建議意見，協助該公司改善財務狀況，提升整體經營效率，增益事業盈餘，以減輕政府財政負擔。經經濟部於98年7月間邀集專家學者等赴澎湖、金門等地區，進行供電業務實地查證，責請台電公司應改善澎湖尖山電廠機組效能不彰、備品庫存過高、應研議離島地區組織整併並精簡調整人力結構之可行性，及積極處理活化舊有廠區資產以增裕收入等，期降低虧損。相關檢討情形，經濟部復於99年11月18日陳復行政院，並說明近年來台電公司發生虧損係因國際原物料價格上升，電價未能充分反映成本，且其經營離島供電虧損已造成其重大財務負擔等，陳情行政院同意編列預算予以撥補。獲行政院99年12月20日核復略以，台電公司資產報酬率不佳，惟未提出具體因應措施，另非燃料項目^{註1}占離島售電成本結構之大宗，近年來未見改善，請督導該公司檢討處理經營離島供電之合理虧損是否確實合理、有無不經濟支出等，並未詳加評估分析，宜請予以釐清。顯示

註1：非燃料項目係指折舊、修護費、用人費及其他等，平均每年約 31 億餘元，占售電成本之 50.62%。

近年台電公司經營離島用電虧損雖主係因燃料成本上漲、收入不敷成本所致，惟其非屬燃料成本上漲、資產報酬率不佳等問題，迭經行政院認定尚有諸多待改善空間，責請經濟部應本電業主管機關立場督導台電公司檢討處置，惟歷經多年仍未獲行政院認同其處理成效，甚至認定台電公司並未有具體因應改善虧損之措施，至為明灼。基上，行政院一再推拖未同意經濟部編列預算撥補台電公司經營離島用電虧損，實屬違法並損及民股權益，經濟部復未以電業主管機關立場，積極協助改善營運虧損，均屬失當。

二、台電公司配合政府政策辦理用電優惠之成本，迄未獲相關主管部會編列預算支應，且現行優惠方式亦間有逾越法令意旨，加重公司經營負擔及惡化財務虧損，難謂允當：

- (一)依98年度全國能源會議紀錄列載略以，能源價格應合理反映成本，非能源政策性任務之負擔由相關主管機關編列預算支應。立法院復於審議97及98年度總預算附屬單位預算及綜計表(營業部分)，作成決議略以，經濟部應就台電公司現行優惠用電政策適時提出檢討其優惠之合理性，或協調相關主管機關編列預算撥補，教育用電優惠建議給予台電公司政策補貼，避免影響該公司權益，台電公司自身已不堪虧損，卻仍需提供現役軍人每月用電500度以下5折計收應分3年逐步取消優惠。據該公司統計近95至100年度間，依軍人及其家屬優待條例、農業發展條例、離島建設條例、電業法等規定，對軍眷、學校、農業、蘭嶼地區自用住宅、公用自來水、電

化鐵路及公用路燈等用電給予優惠部分，除軍眷電價優惠自99年度起由國防部編列公務預算撥補外，其餘均由該公司負擔，金額計301億餘元(未含已於前述經營離島用電虧損中計入之蘭嶼住宅用電部分)，經濟部及相關部會迄未編列公務預算撥補，亦未能積極檢討優惠用電政策之合理性，確屬不妥。

- (二)復依電業法第65條規定：「電業供給自來水、電車、電鐵路等公用事業及各級公私立學校…用電，其收費應低於普通電價，但以不低於供電成本為準。前項收費辦法，由中央主管機關定之。」台電公司於100年5月5日曾以「目前營運呈虧損，電價已低於供電成本」為由，建請經濟部能源局於研訂「優惠電價收費辦法」草案中，將自來水、電車、電鐵路及學校用電回復按普通電價計費。嗣經濟部能源局於100年7月29日開會研商結果略以，100年度普通電價可能低於供電成本，如「優惠電價收費辦法」發布施行後，將造成現行享有優惠電價之用戶無法再予優惠，為避免造成立即衝擊，實施日期將由該局法務室研議另行明訂或有無可採取之法制作業等。詎台電公司100年度續發生稅前虧損432億餘元，平均每度售電成本2.8225元高於售電價格2.6001元，仍需循例辦理自來水、電車、電鐵路等公用事業及學校用電等優惠措施(分別給予7折、85折或採第一段最低單價計費等方式收費)，顯有違電業法第65條規定「收費應低於普通電價，但以不低於供電成本為準」意旨。另有關公用路燈用電之優惠部分，亦有類此逾越法令意旨之處，查現行電價表對公用路燈用電之收費，如以100年度常用之包

燈電價為例，其普通電燈電價100瓦以下每燈每月102.3元，惟公用路燈包燈電價為43.8元，已低於普通電燈電價之半51.15元(102.3元*50%)，顯有違電業法第66條：「電業供給公用路燈用電，其收費率應低於普通電價。但以不低於普通電燈價之半為準。」之規定。

(三)綜上，現行電業法雖已明訂學校用電等部分優惠措施之處理原則，惟囿於相關配套計費辦法迄未獲主管機關建立，或政府為穩定物價、減少衝擊等，全數由台電公司負擔，未補助相關政策成本，顯失之公平，實屬不妥。

三、經濟部所定「經濟部所屬事業經營績效獎金實施要點」有關績效獎金之衡量指標多與盈餘連結，然而台電公司為獨占事業，儘管連年虧損，卻得以透過政策因素申算機制來保障其獨占利潤，以支領最高額獎金，顯難以適切反應公司經營績效，外界亦垢病不斷，確有未洽：

(一)經濟部為促進所屬事業企業化經營及激勵事業人員工作潛能，提高生產力，發揮整體經營績效，於77年間訂定「經濟部所屬事業經營績效獎金實施要點」(77年12月29日台77人政肆48266號函核定自78年度起施行，下稱「績效獎金要點」)，並於80年、92年及96年間3次修正相關內容，依「績效獎金要點」規定，各事業當年度經營績效獎金，包括「考核獎金」及「績效獎金」兩部分，其總額以不超過4.6個月薪給為限，其中績效獎金以不超過本機構2.6個月薪給總額為限。當年度審定決算無盈餘或虧損之事業，不發給績效獎金；但事業當年度無盈餘

或虧損係受重大政策因素之影響，並經申算該影響金額後可為盈餘者，仍得按該要點核算發給績效獎金。各事業應於年度結束後，提報影響年度決算盈餘之政策因素項目，經審議後，再由各事業按獲同意認列之政策因素項目申算年度盈餘，並依規定從嚴核算當年度績效獎金總額，報經各事業董事會核定按訂頒之「核發績效獎金應行注意事項」等規定考核績效核發員工績效獎金。

- (二)依「績效獎金要點」規定，所稱「重大政策因素」係指：(1)為配合政府穩定物價政策，致無法反映成本，調整產品售價。(2)配合專屬該事業政策任務之法令規定，致成本增加部分。(3)為配合政府政策，從事國內外投資以致虧損。然而上開重大政策因素之認定存在相當主觀之認定與彈性空間，且僅考量因配合政策導致之成本增支部分，然而收入部分卻僅扣除出售土地盈餘，漏未考量扣除其他相對應之收入、或非公司或員工本身貢獻所得之收入部分，例如：向民營發電業者購電成本高於售價部分得列為政策因素，卻未扣除投資台灣汽電共生(股)公司之收益(100年度計2.8億元，台汽電公司並轉投資部分民營發電業者)，另過去因歷史背景或政策要求投資台灣證券交易所之收益亦未扣除(100年度計2.6千萬元)。況且售價無法反映成本部分，尚可區分國際燃料價格上漲、採購成本過高、原物料投入無效率之浪費、營運效率不彰、產能限制及配置、營運風險等因素，惟未予區分一概可申算排除，亦造成台電公司之績效考核並無開源節流之誘因。此外，上開要點仍是以考評行政機關之方式考核，且因配合「執行重大政策」造成之盈餘減少等事

項可以排除，顯然難以釐清經營績效之責任歸屬，申算後之績效獎金與公司經營實績關聯度極低，進而造成外界以為台電鉅額虧損，員工卻領高額經營績效獎金，致外界詬病不斷之情形。

- (三)另依上開「績效獎金要點」規定，考核獎金係「各事業當年度工作考成列甲等者，其考核獎金總額以不超過本機構2個月薪給總額為限。各事業當年度工作考成列乙等以下(含乙等)者：1、工作考成成績未滿80分，但在75分以上者，其考核獎金總額以不超過本機構1.8個月薪給總額為限。2、工作考成成績未滿75分者，其考核獎金總額以不超過本機構1個月薪給總額為限。」甲等及乙等僅差0.2個月，其鑑別度顯然過低、考核結果差異甚小。上開要點所定考核及績效獎金顯有重疊之處，實質上皆與盈餘、營收等財務績效聯結，事業僅達成一項目標，便可領取兩份獎勵，此種情形造成兩者性質混淆、功能重疊、導致國營事業重複領取獎金之疑慮並遭致社會大眾誤解，難以全然發揮激勵效果。
- (四)按台電公司在市場具獨占性，缺乏競爭對手，易導致經營效率之低落；更因兼負政策性任務，無法由市場機制調整價格，經營彈性受限甚至虧損，因此亦無法釐清營運績效及責任，致使其績效評估難有客觀之標準。再者，既無市場機制約束，僅自我比較每年效益改善之意義甚小，實應以國際間經營績效顯著之電力事業(特別是已民營化者)為標竿，方能看出其不足。惟綜觀該公司績效獎金之衡量指標卻多與盈餘連結，復因負有政策任務，其營運成果之責任不全屬事業單位，故設立政策因素申算機制

作為調整，但經政策申算後之盈餘調整幅度不低，如台電公司98年影響盈餘政策因素總計為580億8,846萬餘元，99年為703億210萬餘元，100年為1,049億4,726萬元，因此，儘管連年虧損，但經過政策性因素申算機制之調整後，均能轉虧為盈。換言之，無論實際虧損為何，均能透過政策申算機制來保障其獨占利潤，以支領最高額獎金，顯難以適切反應公司經營績效，外界亦詬病不斷，確有未洽。

四、台電公司長年發生虧損，卻寬濫粗算影響盈餘之政策因素，致近年績效獎金仍按上限或接近上限列支，顯非合理妥適，而經濟部審議僅徒具形式，因循敷衍，實有怠失：

(一)依「績效獎金實施要點」規定，台電公司係以本年度總盈餘、「勞動成本占營業支出比率」、「勞動生產力進步比率」三項相乘之公式作為計算績效獎金數額，所列入之參數僅營業收入、營業支出及決算用人費用等數據，該公司雖於98年至100年分別虧損13億餘元、181億餘元及432億餘元，惟績效獎金仍按上限2.6個月發放或接近2.6個月列支(全數或幾近全數認定為經營效能及員工貢獻度)。

(二)惟查台電公司99及100年度提報受重大政策因素影響金額，實有寬濫粗糙，未盡合理妥適之情事如下：

1、有關「配合政府穩定物價政策，燃料上漲未能足額反映電價所減少之電費收入影響數」乙項，據經濟部稱，基於該公司98年度認列基礎之「電價燃料條款機制」，未能完整呈現台電公司售電

價量與燃料成本結構(亦即未包括：因用電成長所產生之發購電結構差異、核燃料及超級柴油等價格變動、時間差異所增加資金成本等)，爰經工作小組及審議委員會檢視討論，同意以 99 年每度售電燃料成本(1.5839 元)與「電價燃料條款機制」基期之每度售電燃料成本(1.4337 元)之價差(約 0.15 元)，乘計 99 售電量(1,933 億度)之金額認列 290.4 億元；100 年度尚未審議完成，惟亦依上開原則提報 558.6 億元。惟上開公式係以 99 或 100 年及 98 年每度售電燃料成本之價差乘計 99 或 100 年度售電量提報為政策性因素，而其售電燃料成本，係以全部投入燃料成本除以售電量作為計算，亦即以平均成本概念扣除價差(以發購電量為計算基礎)後算得結構差分別計 250.3 億元、313.3 億元，顯過於粗糙，不符成本會計原理，若經依標準成本制差異分析計算之組合差異(因發電結構配比改變所造成之差異，意義同台電公司所謂「結構差」)，99、100 年度應為 247.7 億元、270.2 億元，台電公司顯然寬濫列支分別計 2.6 億、43.1 億元。

- 2、另關於「吸收天然氣購電之售電成本高於售電價格之虧損」乙項，99、100 年度分別計 185.5 億、214.4 億元，台電公司申算此項雖扣除與前項重複計算影響數分別計 23.4 億、47.8 億元，惟依標準成本制差異分析計算向民營燃氣電廠購電之價格差異及組合差異合計數應分別為 24.8 億、87.8 億元，顯然台電公司未扣除之重複計算影響數分別計有 1.4 億、40 億元；另本項有關購電價格部分，案經本院調查結果，存有台電公司與民

營發電業者簽約後，市場利率水準已明顯降低，經濟部及台電公司卻未依審計部(95年6月21日)及台灣經濟研究院委託研究之意見，將利率變動納入燃料成本調整機制討論等，致99、100年度分別增加購電支出13.1億、13.8億元，本院業於101年6月22日提案糾正經濟部、能源局及台電公司，並於同年月12日提案彈劾該公司前董事長陳○○、前總經理涂○○、現任總經理李○○等3人，該公司卻仍列為政策性因素以申算員工發放績效獎金。

- 3、依「績效獎金實施要點」規定，所稱「重大政策因素」係指：(1)為配合政府穩定物價政策，致無法反映成本，調整產品售價。(2)配合專屬該事業政策任務之法令規定，致成本增加部分。(3)為配合政府政策，從事國內外投資以致虧損。惟查台電公司100年度所提報政策因素項目中，捐贈或分攤經費項目、「短期促進就業措施」辦理勞務性人力外包作業支出、提前結算之久任獎金補償、古蹟及歷史建築管理維護相關經費支出、配合台塑石化工安總體檢影響調度所增支成本、配合100年經濟部經建特展「台電公司館」展覽相關經費、因應日本福島核災行政院原委會要求執行核能電廠安全總體檢、調派人力支援經濟部等機關，增加公司用人成本、與地方政府合作植樹減碳計畫等，實為該公司應負擔之企業責任及成本，亦與規定之「重大政策因素」之定義及範圍未盡相符。

(三)揆以台電公司所提報影響99年度決算盈餘政策因

素項目計14項，金額計744億餘元，經經濟部審議同意認列4項、有條件認列9項，金額計703億餘元，大多僅是決算審定後調整原估算內容，並未對實質計算方式及金額嚴謹核算或查證之，審議流於形式，任由台電公司寬濫粗算，致不符成本會計原理，有重複或浮報計17億元，倘100年度仍因循敷衍，草率審議之，其重複或浮報金額將高達96.9億元，尚另有極具爭議或與規定未盡相符之項目。基上，台電公司長年發生虧損，卻寬濫粗算影響盈餘政策因素，致近年績效獎金仍按上限或接近上限列支，顯非合理妥適，而經濟部審議卻徒具形式，因循敷衍，實有怠失。

五、台電公司辦理工程用地之購置，前置調查作業未盡確實，續後對執行中之工程瓶頸，亦未能有效處置，致耗費鉅資購置土地未依計畫興設或另行活化，閒置情形嚴重，殊有不當：

(一)依台電公司房地產管理手冊第2章第2節第1點規定，各單位因業務或工程需要購置土地時，應適時編擬計畫奉核定後編列年度預算，以憑執行；經編列年度購置預算者，依計畫辦理購置及使用。據該公司統計，截至100年9月止，為應發電或輸變電工程需求購置土地，惟因故延宕或未能續予興設者，計322筆土地，面積309.16公頃，帳面價值計241.10億元，其中逾九成九之土地面積閒置長達3年以上，11至20年者，計88筆，面積4.45公頃，帳面價值計12.22億元，20年以上者，計77筆，面積121.93公頃，帳面價值計81.04億元，間有投資計畫可行性研究及環境評估作業未奉核定、明知係屬易遭抗爭之敏

感地段、負載需求評估未盡確實等，惟未獲相關部門正視前，即貿然購置，致購地後終因環評問題迄未獲主管機關審查通過，或迭遭民眾抗爭阻撓施工，或負載需求未如預期延後興設或無興建需求，而未能依原購置目的使用，復對執行瓶頸未能有效處置，致耗費鉅資購置土地長期閒置；且因未建置地上物，無法適用工業用地基本稅率10‰，而須按一般用地稅率累進課徵地價稅，最高稅率等級為55‰(如：100年地價稅6,860萬餘元，其中依一般用地稅率繳納之地價稅計5,354萬餘元)，加重營運負擔，核有欠當，茲摘述抽查概況如次：

- 1、經查該公司於89至91年間向工業局購置「彰化縣鹿港鎮崙尾段0001-0000地號」1筆土地，計151.87公頃，帳面價值96.94億元，擬作為該公司彰濱火力發電廠之廠址。依行政院環境保護署訂定之「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」第29條(火力發電廠興建或添加機組擴建工程，應實施環境影響評估)及經濟部所屬事業固定資產投資專案計畫編審要點第4點(專案計畫應對投資環境、計畫之投入產出，諸如人力、產出市場預測等內外因素作周延審慎之考量，並顧及公害防治、環境等影響。)等規定，該公司允應於購地前衡酌環境影響評估等內外因素，及評估興建計畫之可行性，惟案行政院88年10月6日函示，略以：「台電公司擬...墊款...購買彰化縣濱海工業區崙尾西二區...土地，作為彰濱火力發電計畫廠址並補辦90年度預算一案，...原則同意辦理...至是否興建彰濱火力發電計畫部分，須俟台電公司提供詳細可行性報告循序報核後，再行評

估。」該公司係於91年1月取得土地產權，92年10月始將彰濱火力發電廠投資計畫函送經濟部陳請行政院審議，經行政院93年6月核定，原預計100年1月及7月可完成2部容量各為80萬瓩之燃煤火力發電機組，惟因該計畫環境影響說明書自該公司93年6月18日送經濟部核轉行政院環境保護署(以下稱環保署)審查後，幾經多次爭議、質疑，甚遭環保署環評專案小組於96年4月12日決議：建議不宜開發，經該公司97年5月17日重新評估送審，迄今仍因空氣污染物排放量恐逾環保機關核定之管制總量等諸多疑義待釐清，未獲環保機關認同，無法動工，致耗費96億餘元購置土地閒置已逾10年餘；又相關部門於執行過程中亦迄未就計畫是否續辦之利弊得失，深入檢討妥處，茲據該公司101年5月11日電開字第10105004341號函載述略以：「預估至114年中部供電能力皆高於用電需求，供電無虞。」暨經濟部101年6月29日發布之新聞稿載述：「在不影響供電穩定安全前提下，審慎檢討目前規劃與執行中...計畫，暫緩彰工火力...工程計畫。」顯示該公司於中部供電能力高於用電需求前提下，現階段已考慮暫緩彰濱火力發電工程計畫，然截至100年12月止，因前揭規劃欠周及迄未就計畫存續深入檢討之缺失，已使該計畫除投入前揭96.94億元之購置土地成本外，尚額外投入成本達7.07億元(主要係用人費用、工程顧問費及他項計畫轉入續供工地使用之設備等)，徒增不經濟支出。

- 2、復查該公司台北、新桃、台中、嘉南、高屏及花東等供電區營運處暨輸變電工程處北區、南區施

工處為辦理輸變電工程所需，於82年9月至99年2月間分別購置36處變電所用地，計26.63公頃土地，購價44.28億元，經抽查其規劃購置及因應執行瓶頸之處置過程，核有：(1)前置評估作業未盡周全，選定興設基地地勢坡度過大，致購置後即閒置或無法興設，迄今已逾9至16年，仍未獲相關部門積極處置(如：仰德、坪頂及竿林等3所配電變電所用地)；(2)配電變電所主體結構於施工中，遭921地震毀損，嗣經評估不再重建，惟迄今已逾10餘年，仍未獲相關部門研議後續之處置方案(如：卓蘭配電變電所)；(3)負載預測評估過度樂觀、規劃未盡周全，滋生購地後多年未有負載需求或面積不足配置變電所等窘境，惟仍未獲相關部門積極處置(如：竹圍、進士、頂寮、長濱、保寧、高坪、青埔、富林、泰和、林內、鹽水、褒忠、三城、三芝、香和及武東等16所配電變電所用地，暨和工超高壓變電所用地)；(4)迭遭抗爭阻撓施工，致購置後即閒置，迄今已逾6至11年餘不等，仍未有具體因應方案等(如：松湖及七股等2所超高壓變電所用地，暨大肚、軍功、社口、中庄、南鄉、大里、中埔、東門、燕巢、大崗、馬沙、嘉東及和興等13所配電變電所用地)，相關人員難謂已善盡管理之責。

- 3、未查有關輸變電工程用地未依原購置目的興設問題，按經濟部99年2月22日函轉行政院經濟建設委員會審議台電公司提報之「第七輸變電計畫可行性研究報告及99-100年度執行計畫」結論：「為避免發生土地購置後閒置之情形，請台電公司宜先確認輸變電工程確可推動後，再購置所需土

地...等適當之配套，並將現存閒置土地專案列管，定期檢討。」截至100年9月止，該公司購置1年以上輸變電設施用地迄未使用者，計279筆(土地面積計36.04公頃，購價61.2億元)，與該公司同期間陳報經濟部列管之閒置輸變電設施用地165筆(土地面積約4.65公頃，購價4.4億元)，相差甚遠，計114筆(土地面積約31.39公頃，購價56.79億元，其中107筆土地長達6年以上甚或20年以上)未列入專案列管，其中未能續予辦理之原因，多為遭居民抗爭阻撓施工、負載未如預期、環評未審查通過，尚非短期內能解決，甚有坡度過陡或係屬斷層帶、面積太小不足配置、用地分割位置錯誤等顯無法作為變電所用地者，亟需相關部門加強管制及定期檢討或研議處置方案，惟該公司卻未專案列管改善情形，相關部門顯未正視閒置之嚴重性。

(二)據上，該公司辦理工程用地之購置，間有投資計畫可行性研究及環境評估作業未奉核定、明知係屬易遭抗爭之敏感地段、負載評估未盡確實等問題，惟未獲相關部門正視前，即貿然購置，致鉅額土地購置後終因環評問題迄未獲審查通過，或迭遭民眾抗爭阻撓施工，或負載未如預期延後辦理或無興建需求等，而未依原購置目的利用，亦迄未獲相關部門有效處置，閒置情形嚴重，殊有不當。

六、台電公司變電所暨線路完成時程未能銜接、負載未如預期，嚴重影響設施成效之發揮，迄未能有效改善，核有欠當：

(一)據經濟部國營事業委員會98年10月14日審查台電

公司「第七輸變電計畫可行性研究報告(修訂版)及第七輸變電計畫99-100年執行計畫案」會議紀錄載述：「六輸執行檢討『第六輸變電計畫工作項目之成效評分表』中...23所變電所之未辦理完成或待改善原因為『待線路』，顯示因變電所與輸電線路無法依時程同時完成，致該等變電所閒置之情形相當嚴重，請研討改善措施。」嗣台電公司回應：「因輸電線路推動過程受外在因素之影響度較大(例如抗爭、路證核發、道路禁挖等)，致無法依預定時程完工送電...，該公司均積極與道路主管機關協調溝通，並成立專案小組處理抗爭問題...，必要時請上級機關協助解決。」經查該公司截至101年6月止相關變電所與線路工程完成時程銜接情形，核有：1、沙崙、裕農、東港、泰山、光明、大城、九峰等7所配電變電所及福祿、甲仙等2所二次變電所(決標金額計16.89億元)，雖已於92年10月至98年9月間陸續完工，惟相關接引線路遭民眾抗爭阻撓施工或未取得路權等，致該等新建變電所完成迄今已逾2至8年餘，仍無法啓用；2、廣安、玉成、中庄、干城、軍功及公學等6所配電變電所及彰林超高壓變電所，其接引變電所之部分線路，雖已於92年12月至101年4月完工(決標金額計13.54億元)，惟因變電所遭居民抗爭阻撓施工，致線路工程完工後即行閒置，無法加入系統供電；3、九峰及溪湖等2所配電變電所，其接引變電所之部分線路，雖已於93年5月至100年12月完工(決標金額計0.99億元)，惟因部分架空線路塔基用地取得延遲或配電所用地尚未取得，致線路完工後即行閒置，無法加入系統供電，規劃顯有欠周。基上，除肇致投資浪費外，為滿

足電力成長及維持系統安全所需，勢將投入更多經濟資源以為因應，惟仍未獲相關部門妥適處理。

(二)台電公司之電力傳輸從電廠產出電力後，必需於發電廠將電壓升壓為345KV，俾利電力長距離、大容量傳輸；電力傳輸依序至超高壓變電所(以下稱E/S)降壓為161KV，至一次變電所(以下稱P/S)降壓為69KV電壓，再傳至二次變電所(以下稱S/S)降壓為22.8/11.4KV，或傳至一次配電變電所(以下稱D/S)直接將161KV降為22.8/11.4KV，提供至配電用戶使用。據該公司96年4月19日函飭所屬區營業處加速辦理新建變電所饋線取載工程，略以：「各區營業處...遇重大事故時，仍有無法完全轉供情形發生，請務必對配電網路之存在弱點加以檢討與強化，並善加利用新建D/S之CB(斷路器)引出饋線來強化配電網路，提高配電系統供電可靠度。...新建D/S加入系統後應立即施設饋線取載，加入1個月內取載10%以上，3個月內取載25%以上。」又該公司供電單位為紓緩69KV輸電系統供電壓力，均要求新建D/S於加入系統後，整所取載率需達40%。經統計該公司近5年(95年至100年9月止)加入系統之D/S及S/S設施，計有73所，除新桃供電區營運處之五權D/S，甫於100年8月25日加入，刻辦理饋線興設尚未進行取載外，餘變電所於100年尖峰負載之最大利用率低於40%者計有41所^{註2}，占近5年加入D/S及S/S比例達56.94%(41/72)，利用率偏低狀況嚴重，究其因多係負載成長緩慢，區域負載預測之準確性亟待提升，俾發揮設備運用效能。另抽查前揭利用

註2：低於10%者計5所、介於10%至25%者計11所、介於25%至40%者計25所。

率低於25%之D/S設施，各區營業處辦理取載工程情形，發現北北區等8個區營業處，於北資等10所D/S完成後，將逾50%饋線數，甚九成或全數饋線數皆引出，惟該等變電所自完工後加入系統或已連續3年，利用率皆低於25%，顯見相關饋線取載工程之辦理，並未適時衡酌地區之負載，致未能發揮預期之成效，顯有浪費情事。

(三)綜上，該公司變電所暨線路完成時程未能銜接，又區域負載預測失準，或饋線取載工程未適時衡酌負載辦理，致生部分變電所或線路完成後閒置，或利用率偏低等情，嚴重影響設施成效之發揮及資源之有效配置，核有欠當。

七、台電公司未考量業務量覈實配置外包人力，相關審核及管考流於形式，間有未依規定檢討進用、調撥或裁撤等情，實有未妥：

(一)依該公司各單位運用工程顧問公司(以下稱AE)人力支援注意事項第2點規定：「為配合專案計畫工程業務需要，得於自有員工充分運用後仍顯不敷時，運用AE人力支援，並應秉用人成本觀念，確實按工程需要調整人數，切忌浮濫。」經查該公司各工程(龍門、輸變電、核火及營建)系統於100年度運用AE人力支援資本支出專案計畫執行情形，核有各該工程系統員工生產力值，多較以往(95至99)年度降低，尤以龍門工程系統最為嚴重，營建工程系統次之，執行過程間有未依規定進用或裁撤情事，茲分述如次：

1、龍門系統：經分析該公司龍門系統於近年(95-100年)提報人力資源處審查之「運用AE人力資源檢

討表」資料，該系統於100年度運用工程顧問公司人力支援「核能四廠第一、二號機發電計畫」執行結果，平均每位員工(含自有員額及AE人力，以下同)生產力僅742萬餘元，較以往年度^{註3}為低，亦較輸變電、核火、營建等工程系統員工生產力(分別為4,065萬餘元、4,944萬餘元及2,080萬餘元)減少。是項情況，該公司人力資源處曾於99年9月8日審查龍門系統提報100年度運用AE人力支援名額審查會議中表示異議：「龍門計畫每年人平均生產力呈現逐年下降趨勢，且100年預估值僅為前3年平均值60.4%，各運用單位應本摺節原則妥予運用人力。」惟該處仍核定該系統於100年度可進用之AE名額同為99年度479名，截至100年12月底止該系統實際進用AE人力達451名，僅較99年底453名減2人，較以往年度^{註4}增加，顯未考量業務量持續滑落，覈實配置外包技術人力，審查監督及管考流於形式。

- 2、營建系統：經濟部於100年6月3日派員赴台電公司辦理實地員額評鑑時，曾有審查委員就「營建系統100年底預估需配置589人，惟...近3年度工程費用有逐年減少之趨勢(99年99億元、100年84億元、101年61億元)，業務似有萎縮。」等情，建議該公司應將閒置人力妥適調配至人力吃緊之業務，並全面檢視其他系統之業務量，將整體人力作最適宜之配置。雖經該公司於100年7月8日回應：「已有配合業務消長調整工程人力，未

註3：95至99年度員工生產力分別為：4,439萬餘元、3,134萬餘元、3,597萬餘元、2,415萬餘元及2,212萬餘元。

註4：95年度至98年度(以12月底為基準)分別為377名、424名、422名、446名。

來...仍將持續檢視各系統之業務量，將公司整體人力作有效配置。」惟查該公司人力資源處於100年9月7日審查營建系統(含綜合施工處)提報之101年度運用AE人力支援名額審查會議紀錄載述：「營建處及綜合施工處...增加AE人力...替代自有人力補充，惟其進用名額自93年(103名)持續成長至100年157名(101年度申請名額各為55名、112名)...考量該2單位自有人力近年均有適量補充培育並未明顯減少，且系統工程漸減，有自有人力可調度運用，建議該2單位運用AE人力總名額逐年調降。」顯示該公司人力資源處於明知營建處及綜合施工處自93年迄今，自有離退人力已有適量補充情形下^{註5}，卻僅建議應逐年調降運用之AE人力，並未覈實審查營建處及綜合施工處申請進用AE人力各達55名及112名之必要性，逕核定257名名額由營建處統籌運用於營建工程系統^{註6}中。截至100年12月止，營建處及綜合施工處實際進用AE人數仍達52人及101人，僅較99年底54人及104人，分別減少2人及3人，相關部門顯未正視外包人力配置與業務量未盡相當之問題。

- 3、再生能源系統：再生能源處於100年8月間提送予人力資源處審查之「101年度運用AE支援人力檢討表」及「101年度申請AE人力說明表」列載，擬申請進用AE人力原由為：因應風力二、三期及金門金沙、澎湖湖西等工程計畫驗收及保固，暨興建完成風力發電機組巡修及運維、風力發電運

註5：營建處及綜合施工處於93年至100年9月間，自有人力分別離退82人及88人，補充82人及79人。

註6：營建工程系統含營建處、綜合施工處、萬松施工處及青山施工處。

轉狀況報表之填報等業務推動所需。經查該公司辦理中之風力計畫已全數於100年7月前完工商轉，擬進用AE人力之情由多為保固、運維及填報例行報表等業務所需，尚非屬該公司「各單位運用工程顧問公司人力支援注意事項」第2點規定「配合專案工程業務需要，得於自有員工充分運用後仍顯不敷時，運用AE人力支援」範疇，然該公司人力資源處卻僅於審查會議中表示：「有關AE人力運用仍應...配合專案計畫工程業務需要運用並帳列工程費項下，不得移用辦理經常性業務(電源開發與風機運維)。」核予該處101年度可進用47人較100年度增加3名，未實質核減AE人力進用名額，審查監督功能顯未能發揮。

- 4、間有逾越規定之處：該公司「各單位運用工程顧問公司人力支援注意事項」第3點及第7點規定，AE人力支援以具有專業技術之工程師及具有採購、履約管理專業之管理師(相當於分類職位六等以上之工作)為限；AE人力支援之合約期間至多以所承辦工程計畫之存續期間為限，工程完工應即終止合約。惟該公司營建處及綜合施工處近年進用之AE人力中，內含「一般助理工程師」人員，係屬二至三等職位人員^{註7}，顯與前述「應為分類職位六等以上之工作」規定未合；新能源施工處於100年間原聘用24名AE人力辦理之「風力發電第二期(期間自94年1月至100年9月止)」、「風力發電第三期(期間96年1月至100年7月止)」及「湖

註7：近年營建處及綜合施工處進用「一般助理工程師」，分別為96年3.08人(月平均人力，以下同)及4.6人、97年4.17人及6.7人、98年5.83人及4.5人、99年6.08人及6.5人、100年9月止4人及6.5人。

西風力發電(期間自95年2月至100年7月止)」等3項工程計畫，於計畫結束之際，並未依規定終止聘用合約，仍續聘12名AE人力辦理驗收結算事宜，餘12名AE人力則轉列「太陽光電第一期計畫」項下，然實際係作為支援風機之運維工作(100年11月餘11名)，亦與前述「應於工程完工即終止合約」之規定未合。顯見該公司各工程系統聘用外包人力，間有未依規定檢討進用、裁撤情事。

(二)綜上，該公司人力資源部門於明知各該系統之人員生產力逐年下降等情，卻未實質審查各該工程系統進用AE人力支援之覈實性及必要性，任令各該系統工程業務量與人力之配置未盡相當，或間有以AE人員支援運維人力未符規定情事，迄未獲妥處，有違公司運用工程技術人力，應秉用人成本觀念，確實按工程需要調整人數，切忌浮濫之規定意旨，實有未妥。

八、台電公司近年燃煤採購熱值呈現下滑，惟採購單價卻未降反升，採購績效難謂具成效，亟待檢討：

(一)查台電公司100年度燃煤機組發電量占全系統之40.3%，為基載電源，為確保供電安全與穩定，該公司購煤以「長約為主，現貨為輔」，煤源主要來自距台海程較近、海運費較低之印尼，其餘為澳洲、中國大陸及俄羅斯。又該公司100年2月25日「改造計畫」列載，為提升燃料採購績效，98至102年燃煤全年實績價格，以每年均低於全年市場價格5.2%為目標。據該公司統計，近97至100年度燃煤採購績效，其現貨及長約採購價格均低於決標當時市場價格分別達10%、8.52%、5.21%、7.98%，節

省購煤支出分別為99.16億元、52.49億元、37.7億元及74.11億元。查該公司各該年度節省採購成本雖達預計目標5.2%，惟作為比較燃煤採購績效之市場價格基準係以亞太煤價為基礎(99年以前為日本與各煤源國供應商議定之年度價格與現貨採購決標當時之澳洲煤離岸價格，100年度係以澳洲煤抵台價格為其離岸價格報價基礎等)，而日本為亞太地區最大燃煤進口國，按日本海關公布燃煤進口統計資料顯示，日本進口燃煤中以澳洲煤為主，占比約67%，與該公司近98至100年進口煤源國係以印尼煤占大宗(58%至65%)、澳洲煤次之(31%至34%)有間，雖述已依據煤源國之不同採不同計算基準，再按採購澳洲煤、印尼煤及中國大陸煤之數量加權平均計算採購綜合績效，惟據該公司統計近97至100年燃煤採購平均交貨熱值及採購單價資料顯示，燃煤採購熱值刻呈現逐年下滑分別為5,757千卡/公斤、5,758千卡/公斤、5,740千卡/公斤、5,618千卡/公斤，然平均採購單價卻未降反增，100年度已達96.63美元/公噸，除較99年度81.24美元/公噸、98年度73.31美元/公噸為高外，甚較97年度國際煤價最高時之採購單價96.6美元/公噸為高，燃煤採購是否具績效似待商榷。

- (二)復按台灣電力公司燃煤採購處理要點第2及3條規定：燃煤採購以多年期契約、一年期契約(以上二者均稱定期契約)及現貨採購辦理，定期契約每年契約量以占各該年計劃採購量60%以上，85%以下為原則；定期契約採購，以選擇性招標方式為之，多年期契約第2年起之價格，以逐年參考市場情況議價。茲據該公司提供資料，該公司97至100年燃煤採

購長約第2年起洽議之年度交貨平均價格，分別為115.4美元/公噸、69.09美元/公噸、96.55美元/公噸、125.07美元/公噸，除97年度外，餘98至100年度台電公司燃煤長約價格多較亞太燃煤現貨價格為高，尤以100年度情形最為嚴重。另據台電公司提供資料顯示，97年度計訂有46個長約，據述經運用買方數量彈性選擇權，97年度購煤成本計抑低40,130,909美元，惟其中「澳洲centennial」及「澳洲Drayton」等2個長約反增加購煤成本1,623,539美元，均有欠妥。

(三)綜上，顯示台電公司燃煤採購難謂較以往年度具有成效，亟待全面檢視採購策略及降低購煤成本等措施，以期擷節支出及改善經營績效。

九、台電公司自95年度起連年發生虧損，固然主因係燃料成本受國際能源價格上漲及發購電結構轉劣而大幅增加所致，截至101年5月底累積虧損高達1,799億餘元，惟一再以電價長期未反映增支成本為由，未確實檢討各項成本費用支出及經營績效，經濟部及台電公司自皆難辭其咎：

(一)查台電公司自95年度起，連續6年度營運發生虧損，詢據台電公司表示，因近年來配合政府發展潔淨能源政策，增加高成本之油氣發購電配比，復在經濟成長用電需求增加情況下，因既有核能與燃料成本較低廉之基載電廠均已充分發電，而新基載機組建設不易，須啟動高燃料成本之油、氣機組運轉發電以為因應，油氣發購電配比從92年為23.1%，增至100年為32.4%，化石燃料(煤、油、氣)發購電量占淨發購電量逾7成，發購電結構轉劣，發購電使

用之燃料成本大幅增加，整體售電成本隨之增加。又自92年以來，國際能源價格大幅上漲，發電用化石燃料價格於92至100年間漲幅約63%至176%(以92年度為基期)，惟電價僅於95及97年度間奉准調整5.8%及25.2%(以92年度為基期)，致發購電燃料成本占電費收入比例由92年度33%，逐年增至97年度之74%，100年度燃料價格雖有下跌，惟占比仍達66%，電價顯未足額反映燃料上漲之增支成本；復以每度售電價格反映售電成本情形觀之，近6年平均每度售電成本約介於2.1222元至2.8453元之間，惟電價僅介於2.1046元至2.6098元之間，收入顯不敷支出，爰於95年度出現稅前純損28億餘元，迨97年受國際燃料價格漲勢持續加劇影響，稅前純損已達1,008億餘元，98年度國際燃料價格雖較97年度回跌，但受制於98年夏月電價實施期間較往年減少1個月影響(減收電費收入60億餘元)，98年度仍發生稅前純損13億餘元。99及100年度亦因國際燃料價格上漲及發電結構配比轉劣之雙重不利影響下，仍續發生稅前純損181億餘元、432億餘元。

- (二)惟倘以98年之燃料成本為用量基準，燃料條款機制對應之價格為標準價格(係97年10月1日電價調整所依據之燃料對應價格)，核算該公司99、100年度發購電燃料成本之差異分析發現，99、100年度燃料總價格差異皆為不利，分別為40.1億、245.3億元，其中自發電所用天然氣價格差異皆為有利，分別為127.2億、91億元，然而向民營燃氣電廠購電價格差異卻皆為不利，分別為29.1億、65.8億元，足見天然氣價格雖下跌，向民營燃氣電廠購電價格卻較高，與市場價格背離，顯有不合理之處。另該公司99

、100年度自發電燃料總用量差異(下稱量差)皆為不利，分別為3.5億、39.5億，除超級柴油為有利量差(0.5億、0.8億元)外，燃料油及煤皆從99年度有利量差2.1億、3.1億元，至100年度轉為不利量差0.1億、14.2億元，又天然氣兩年度皆為不利量差9.3億、26億元；組合差異兩年度皆為不利，分別為247.7億、270.2億元。據上，足見台電公司燃料成本增加，不僅因國際燃料價格上漲及發電結構配比轉劣，尚因向民營電廠購電價格過高，亦或因生產不具效率，致99、100年度單位用料量大於98年度之單位用料量，產生不利之用量差異，且100年度惡化情形更趨嚴重。

(三)揆以台電公司自95年度起連續虧損，綜計純損1,904億餘元，除耗盡以往年度經營所存之累計盈餘及法定公積727億餘元填補累計虧損，且於電價收入不敷支應燃料成本等支出情形下，截至100年底止，累計虧損達1,177億餘元，已逾實收資本3成，甚且截至101年5月底止，累積虧損業已達1,799億餘元，虧損情形非常嚴重。究其售電成本增支主因，在該公司化石燃料(煤、油、氣)發購電量約占淨發購電量7成下，國際燃料價格上漲及發電結構配比轉劣，暨部分購電支出之資本費率(經濟資產持有成本)係採逐年遞增給付方式辦理^{註8}所致外，尚因民營電廠購電價格過高，亦或因生產不具效率等，致實際用料量大於標準用料量，產生不利之用量差異，且

註8：台電公司第一、二階段開放發電業之「設立發電廠申請須知」，有關購電費率及計價公式，其中容量費率之經濟資產持有成本，未依「設立發電廠申請須知」規定，平均分攤於機組經濟壽年內支付，核有增加購電支出等情，前經本院另案調查，已就台電公司前董事長陳貴明、前總經理涂正義、現任總經理李漢申於任職期間，遲未與民營發電業者完成調降利率協商等違失情事，於101年6月12日提案彈劾，並於同年6月22日糾正經濟部、能源局及台電公司。

100年度較99年度惡化情形益加嚴重。再者，近年社會輿論對該公司經營效率迭有質疑，如：100年火力機組熱效率(HHV)37.99%低於日本東京電力公司41.73%(99年)及韓國電力公司38.9%(99年)，線路損失率4.76%亦較日本東京電力公司4.2%(99年)及韓國電力公司3.99%(99年)均為高，或間有未能研判能源價格趨勢、善用採購策略彈性，或購電成本未盡合理等；另有風力機組暨馬祖珠山電廠運作效益不彰、輕忽核安逕自變更核四廠設計等執行缺失，迭遭本院數次糾正，顯示該公司經營效能確有諸多待改善空間。

- (四)尤有甚者，本案亦經調查發現台電公司寬濫粗算績效獎金、耗費鉅資購置土地卻未依計畫興設或另行活化、變電所暨線路完成時程未能銜接、外包人力審核及管考流於形式、近年燃煤採購單價卻未降反升等效能不彰情事，復未正視員工人力嚴重老化(35歲以下員工僅18.69%)、冗員過多及職務結構配置不均(職員及工員比率分別為47%、53%)等危機，詎一再以電價長期未反映增支成本為由，未確實檢討各項成本費用支出及經營績效，經濟部及台電公司自皆難辭其咎。

綜上，台電公司經營離島用電造成虧損部分，行政院對此補助政策反覆不一，實屬違法並損及民股權益，經濟部復未以電業主管機關立場，積極協助改善營運虧損；台電公司配合政府政策辦理用電優惠之成本，迄未獲相關主管部會編列預算支應，且現行優惠方式亦間有逾越法令意旨；經濟部所定「經濟部所屬事業經營績效獎金實施要點」衡量指標多與盈餘連結，儘管台電公司

連年虧損，卻得以透過政策因素申算機制來保障其獨占利潤，以支領最高額獎金，顯難以適切反應公司經營績效，外界亦垢病不斷；台電公司自 95 年度起連年發生虧損，固然主因係燃料成本受國際能源價格上漲及發購電結構轉劣而大幅增加所致，截至 101 年 5 月底累積虧損高達 1,799 億餘元，惟該公司寬濫粗算績效獎金、耗費鉅資購置土地卻未依計畫興設或另行活化、變電所暨線路完成時程未能銜接、外包人力審核及管考流於形式、近年燃煤採購單價卻未降反升等效能不彰情事，復未正視員工人力嚴重老化、冗員過多及職務結構配置不均等危機，詎一再以電價長期未反映增支成本為由，未確實檢討各項成本費用支出及經營績效等情，均核有重大違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院並督飭所屬確實檢討改善見復。

提案委員：葛永光

中 華 民 國 101 年 9 月 5 日