

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：經濟部水利署。

貳、案由：經濟部水利署疏未督促所屬完備「促進民間參與公共建設法施行細則」第 39 條明定之「可行性評估及先期規劃作業」，致南投名間水力電廠尾水操作及水權分配等問題，遲至營運後近 3 年始相繼獲得解決，肇生主辦機關、特許公司及農田水利單位為此迭生爭議，影響營運時程及發電效益至鉅，經核確有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本案係據審計部函報：稽察經濟部水利署(下稱水利署)暨其所屬中區水資源局(下稱中水局)辦理「民間參與名間水力電廠(下稱名間電廠)開發」執行情形，發現涉有未盡職責及效能過低情事。案經本院赴系爭電廠、集集攔河堰暨其管理中心控制室、八堡圳放水口等鄰近重要設施履勘，除聽取水利署、中水局、行政院農業委員會、臺灣彰化農田水利會(下稱彰化水利會)、行政院公共工程委員會、審計部等相關機關簡報或說明之外，並就相關疑點詢問與勘人員。

本院復針對上揭履勘發現疑點分別函詢經濟部及法務部調查局，並邀集斯時參與系爭電廠甄選過程，現分別任職○能股份有限公司(臺灣○電共生股份有限公司子公司，下稱臺○電公司)企業部經理謝○○先生及臺○電公司企業部主任工程師彭○○先生到院座談協助釐清案情。再經前開各機關針對相關待證事實分別再補充說明併附佐證資料到院之深入調查發現，水利署疏未督促所屬完備可行性評估及先期規劃作業，致名間電廠尾水操作及水權分配等問題，遲至營運後近 3 年始相繼獲得

解決，肇生主辦機關、特許公司及農田水利單位為此迭生爭議，影響營運時程及發電效益至鉅，經核確有違失，應予糾正。茲臚列事實及理由如下：

- 一、按名間電廠規劃興建行為時之促進民間參與公共建設法(民國(下同)90年10月31日公布施行，下稱促參法)施行細則第39條規定：「主辦機關辦理民間參與政府規劃之公共建設前，應辦理可行性評估及先期規劃。前項可行性評估，應依公共建設特性及民間參與方式，以民間參與之角度，就公共建設之目的、市場、技術、財務、法律、土地取得及環境影響等方面，審慎評估民間投資之可行性。第一項先期規劃，應撰擬先期計畫書……。必要時，應審慎研擬政府對該建設之承諾與配合事項及容許民間投資附屬事業之範圍，並研擬政府應配合辦理之項目、完成程度及時程。……。」、78年8月22日發布，並於85年9月11日修正發布之行政院重要行政計畫先期作業實施要點第3點、第4點、第8點復分別明定：「本要點所稱重要行政計畫，係指依左列各款規定擬訂且其經費額度合於第4點規定之計畫而言……。：……。(二)行政院核定之各項重要方案、計畫或措施。……。(五)依機關任務及中長程施政目標應規劃事項。(六)配合上列計畫應規劃事項。」、「第三點所列重要行政計畫經費額度規定如下：(一)新興中長程計畫全程所需經費總額為2億元以上。(二)新興年度計畫所需經費總額為5千萬元以上。……。」、「各主管機關對於所管重要行政計畫，應事先全面考量，通盤規劃，並分別通知其所屬各計畫執行單位。各計畫執行單位於擬編年度概算前，應積極展開先期作業，擬定計畫，並就計畫需求，可行性、效果(益)、協調及影響(含社

經及自然環境影響)等詳加評估……。」。中華民國 81 年度中央政府總預算編審辦法第 10 條亦規定：「各主管機關編製歲出概算時，其資本支出概算中，公共工程計畫應考量經濟、社會需求及環境影響因素，加強財務規劃，並就成本效益、可行程度及技術方法等予以整體評估；各類工程及建築計畫，應加強先期規劃作業。」。是水利署針對該署主辦(管)之計畫，如屬前開各法令明定之公共建設或行政院重要行政計畫，允應依前開各規定督促所屬完備先期規劃作業，就計畫需求、可行性、效益及其相關影響層面詳加評估，據此通盤分析、協調，以為計畫之基石，合先敘明。

- 二、據審計部及水利署分別查復，前臺灣省水利局為調蓄濁水溪上游流量，乃於 80 年 10 月間擬具「集集共同引水計畫」陳請行政院核定。該計畫擬於南投縣集集鎮林尾村附近之該溪峽谷興建攔河堰，分別在該堰上游南、北岸各設進水口取水，並各藉聯絡渠道連接下游源自濁水溪本流引水之灌溉系統，係屬國內最大引水及供水系統¹；其中運用北岸聯絡渠道灌溉用水之水力坡降發電，除斯時已列為該計畫功能之一，51 年「集集共同引水計畫實施性規劃報告」、72 年 6 月「集集共同引水計畫水力發電規劃研究報告」、73 年 6 月「集集共同引水計畫可行性規劃發電配合方案研究」、76 年 6 月「集集共同引水計畫可行性規劃三、關聯計畫專題報告——水力發電工程之檢討設計

¹ 設計供水量在北岸及南岸分別達 70 立方公尺/秒及 90 立方公尺/秒；年最大引水量則達 20 億立方公尺，遠高於曾文水庫之 10.5 億立方公尺及石門水庫之 8.15 億立方公尺。其中北岸聯絡渠道全長約 23 公里，自攔河堰北岸取水口起，經沈砂池及 4,800 公尺長聯絡渠道後，銜接平水池及陡槽；該陡槽落差約 30 公尺，位於南投縣名間鄉濁水村之名間電廠即利用此一落差發電，嗣發電後尾水回歸原渠道。資料來源：經濟部水利署、審計部及名間電廠可行性規劃報告。

及經濟分析」及「集集共同引水工程發電計畫初步可行性研究報告」，皆已研議名間電廠之設立。復經該局擬具「集集共同引水工程修正計畫」，於 81 年 9 月經行政院核定，其中水力發電等關聯工程，亦載明另案協調配合實施。嗣至 90 年底，集集攔河堰主體工程竣工，行政院公共工程委員會並於翌(91)年 11 月 28 日以工程技字第 09100520670 號令將「水利設施」修正納入重大公共建設範圍後，水利署爰於 92 年間依促參法規定辦理名間電廠之開發作業，並研提「徵求民間機構參與興建暨營運集集共同引水計畫名間電廠先期計畫書²」，責由中水局負責執行，計畫經費計 6 億 1,364 萬餘元，預訂 95 年 9 月間完工，估計每年發電容量 75.94 百萬度，收益 1 億 5,330 萬餘元，並以年發電收入 25% 向獲選之民間操作營運單位——東○企業股份有限公司(嗣獲選後依約籌組成立特許公司——名○公司，下稱最優申請人或特許公司³)收取權利金。由上足見名間電廠係依據集集共同引水計畫配合新建之工程項目，計畫經費遠逾 2 億元以上，除屬於上開促參法施行細則第 39 條明定應辦理「可行性評估及先期規劃作業」之公共建設外，亦屬前開要點所規範應辦理「可行性及效益評估」、「協調」及「加強先期規劃」等作業之行政院重要行政計畫，水利署自應督促所屬依前開各規定完備先期

² 該計畫書載明略以：「名間電廠係運用集集攔河堰之水力據以發電，其水源之一係採『北岸農業用水計畫用水量』，平均年發電量為 41.27 百萬度。其二則採農業用水量之外，加上『配合水源運用原則及各標的用水之供水次序，並考慮川流水水源足夠時儘量發電』原則進行運轉發電，即攔河堰如有多餘攔水量，配水經由北岸聯絡渠道進入電廠發電，以提高發電效益……」，亦即藉輸送農業用水之北岸聯絡渠道陡槽落差發電，其發電量(售電收入)多寡，與攔河堰配水流入北岸聯絡渠道之水量有高度正相關。

³ 名間電廠可行性研究報告書第 10.3 節有關開發計畫財務評估乙節載明略以：經由評選最優之民間機構成立特許公司投資興建暨營運，特許公司以支付中水局權利金方式取得名間電廠地上權及水權等特許權利之使用，中水局可於電廠開始營運後，依每年發電收入之 12% 收取權利金，預計收取 23 年，共 1.21 億元(93 年現值)。

規劃作業；其中上、下游灌溉用水之聯結、運用、水權分配及其尾水操作、排放等事項，既與名間電廠嗣後之操作營運作業及營運發電效益(量)，關係至深且鉅，該署尤應督促中水局列為首要完成之先期規劃項目之一，主動積極協調轄區農田水利單位，以避免因水權分配及操作技術問題，肇生爭議而延宕操作營運時程，招致規劃不周或準備不足之訾議。

三、惟查，水利署明知名間電廠尾水操作涉及灌溉引排水問題，攸關未來營運發電效率、防洪安全及水利單位灌區農戶用水權益至鉅，允應以專業技術及實務經驗為優先考量，而納入主辦機關對該建設之配合事項，據此審慎規劃為宜，且渠道相關硬體設備既已長期由彰化水利會建置及掌控，中水局並已將北岸聯絡渠道設施及營管系統設施操作、管理、閘門群組操作工作等勞務採購採限制性招標委由該水利會辦理，顯示該水利會具有難以取代之地位，不無居本案計畫能否成功之關鍵樞紐地位，此觀中水局曾簽准援引政府採購法第 22 條第 1 項第 2 款，認彰化水利會屬「專屬權利無其他合適替代標的者」自明，從而委由該會派員操作尾水操作，理當較能勝任且符合各方需求，以上分別有水利署表示：「集集共同引水計畫有關雲林及彰化灌區之營運資訊、傳輸設備均建置於該二農田水利會辦公廳舍內，相關閘門群組之啟閉操作亦需配合下游灌區渠道相關設施同步運作，中水局爰於 91 年 7 月 17 日集集堰完工營運初始階段依據政府採購法第 22 條第 1 項第 2 款規定，採限制性招標將各該渠道設施及營管資訊系統操作、管理、維護業務委由彰化等農田水利會辦理」等語及 101 年 4 月 30 日中水局向審計部聲復理由書載明：「中水局基於最大發電效率及公共安

全即積極協助名○公司研訂尾水排放計畫，計畫經該局核定後實施多次演練；惟演練期間……違反合約不能影響農業灌溉用水水量規定，因此中水局考量公共安全及彰化水利會用水權益等因素，無法將尾水排放設施操作權交予名○公司……。」等語益明，然中水局不此之圖，竟未納入該局(主辦機關)對該公共建設之配合事項及早審慎規劃、協調，而諉由欠缺尾水操作專業技術及實務經驗之特許公司操作，終致該公司實施尾水排放演練時與排放計畫不符，且與合約不能影響農業灌溉用水水量之規定有違，因而再改由該公司委託彰化水利會代為操作。嗣該公司與該水利會協議過程中，因該公司提出之委託操作合約草案註記多項不可行條件，復生雙方爭議，遲至 99 年 4 月 12 日經中水局邀集該等三方召開研商會議後，尾水排放及控制管理事宜始告確定，至此距離名間電廠於 96 年 9 月 27 日完工商轉日期已近 3 年，造成本案計畫時程之延宕及影響甚明。

復查，名間電廠引集集攔河堰配水流經北岸聯絡渠道之農業用水水權，既早由彰化水利會依水利法第 4 章相關規定登記在案，中水局卻疏未及早於本案規劃階段與該水利會協調水權分配、發電用水時機及閘門操作等問題，行事顯有欠主動與積極，迨經濟部於 92 年 5 月 23 日授權中水局辦理本案公告、招商事宜後，該局於同年 6 月 25 日向水利署申請名間電廠用水水權時，始經該水利會發現該水力水權與農業用水水權重疊，影響農業用水水權正常營運，嚴重侵害其權益，爰依水利法第 33 條規定，以同年 8 月 27 日九二彰水管灌字第 06244 號函向經濟部提出異議，從而主張名間電廠發電效益之分配，斯時

水利署基於上級機關及水利法之中央主管機關等雙重職責，非但未主動積極介入協調，竟遲至 97 年 10 月 31 日始作成「彰化水利會主張發電效益之分配，於法無據」之函釋，甚至經該水利會分別向經濟部及行政院提起訴願⁴。至此，其間因水利署及中水局未主動規劃、協調於先，致後續所耗費之爭議排解、溝通時間，已耗時長達約 6 年半，對於名間電廠正常營運之影響，亦近達 2 年半餘，對於營運時程、發電效益及特許公司履約進度之影響，自不待言，此觀審計部查報：「影響電廠正常供水營運達 2 年 7 個月，致發電效益大打折扣，僅為原預期之 54.35%，造成約 2 億 4,765 萬餘元之公共建設效益損失」等語甚明。雖據水利署表示：「本署因無辦理促參案件審議計畫先期作業之經驗……。」云云，惟按水利署組織條例第 2 條第 1 項第 6 款、第 11 款及集集攔河堰水庫運用要點(100 年 8 月 24 日之前，稱「集集攔河堰運用要點」)，該署及中水局既分別負有「水權登記、管理及監督事項」及「執行農田水利事業興辦、管理、審議、協調及接受委託督導農田水利事業團體事項」及集集攔河堰「管理機關」及「水權登記總代表人」等職責，對於本案爭議焦點所在之「水權登記、分配」及「尾水操作」等問題，本應屬於兩機關之固有督導及權管範圍，早應瞭然於胸，並預為因應，充分掌握，凡此益證本案先期規劃作業之有欠完備，水利署疏於督促所屬，至為明確，此有水利署自承略為：「在規劃階段未考量尾水操作涉及灌溉引排水、發電及區域排水等複雜問題，且斯時現況係由彰化水利會辦理水門操作，致

⁴ 行政院於 98 年 10 月 12 日以院臺訴字第 0980094956 號決定書作成訴願決定，並經經濟部於 98 年 3 月 31 日核復異議不成立理由，申訴駁回。

生爭議，影響發電效益，經檢討是有改善之空間」，「先期規劃作業未盡周延並議處相關人員(按：經濟部 101 年 7 月 13 日經授水字第 10120206250 號函)，所謂未盡周延係針對先期規劃期間沒有想到的部分，也就是本案尾水操作涉及灌溉引排水、發電及區域排水作業複雜問題，以及彰化水利會配合意願致造成後續尾水排放爭議。」等語，附卷足憑，核有違失。

據上論結，經濟部水利署確有違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善並依法妥處見復。

提案委員：洪德旋

中 華 民 國 1 0 2 年 4 月 3 0 日