

調 查 報 告

壹、案由：據訴，台電公司辦理「深澳發電廠更新擴建計畫」似違反「開發行為環境影響評估作業準則」第 10-1 條規定，製作不實之環評說明書，因而引發基隆地區民眾強烈反彈，並徒增政府困擾；另有濫用國家資源及使用不正當方法，製造民意支持之假象等情，均涉有違失，認有深入瞭解之必要乙案。

貳、調查意見：

本案為據訴，台灣電力股份有限公司（下稱台電公司）辦理「深澳發電廠更新擴建計畫」似違反「開發行為環境影響評估作業準則」第 10-1 條規定，製作不實之環評說明書，因而引發基隆地區民眾強烈反彈，並徒增政府困擾；另有濫用國家資源及使用不正當方法，製造民意支持之假象等情。案經本院調查完竣，茲就所涉行政缺失臚列如後：

一、台電公司於 93 年間辦理之「深澳電廠更新擴建計畫」相關溝通說明活動，不符法定「公開邀請」、「舉行會議」之意旨，亦未及時補正，核有違失：

(一)按 93 年 12 月 22 日修正發布之「開發行為環境影響評估作業準則」第 10 條之 1 規定：「開發單位於作成說明書前，應公開邀請當地居民或有關團體舉行會議，並將其辦理情形及居民意見處理回應，編製於說明書。開發單位除依前項辦理外，得視需要再舉行公聽會、協調會、討論會、公開展覽計畫內容或其他適當方式供民眾參與表達意見。」嗣環保署於 98 年 4 月 1 日再公告「環境影響評估公開說明會作業要點」，該要點第 14 點規定略以：「本要點之規定……，於開發單位依開發行為環境影

響評估作業準則第 10 條之 1 第 1 項規定舉行之會議準用之」，揭示開發單位於作成環境影響說明書前應公開邀請當地居民或有關機關舉行會議之具體作法，合先敘明。

(二)查據「深澳電廠更新擴建計畫環境影響說明書」(定稿本)附錄所載，台電公司於 93 年 1 月至 12 月間，與前揭計畫所在地當地居民及有關團體共計進行 17 次溝通說明活動，包括拜會地方首長及民意機關、代表，兼以餐敘方式舉辦說明；或安排地方人士參訪活動、參與里民大會等，均有該公司提供之「深澳發電場重要活動記實」等相關卷證可稽。詢據台電公司所復，於前揭環境影響說明書編擬階段，適逢環保署於 93 年 12 月 22 日增訂首揭法令，規定開發單位於作成說明書前，應公開邀請當地居民或有關團體舉行會議，並將其辦理情形及居民意見處理回應，編製於說明書。惟當時該增訂條文並未明文規定公開邀請當地居民或有關團體舉行會議之具體作法，該公司乃將歷來與當地居民或有關團體溝通說明之相關辦理情形及意見處理回應，整理編製於「深澳發電廠更新擴建計畫環境影響說明書」之附錄 12 之 1 內，嗣於 94 年 2 月間提報至環保署審查云云。

(三)查台電公司「深澳發電廠更新擴建計畫環境影響說明書」係於「開發行為環境影響評估作業準則」第 10 條之 1 發布施行後才送審，因此應依當時有效施行之前開作業準則辦理。職此，該公司作成環境影響說明書前自應依前述準則揭示意旨，公開邀請台北縣及基隆地區當地居民或有關團體舉行會議，殆無疑義。惟審諸實情，台電公司於 93 年間所辦理之各次溝通說明會，多屬拜訪、拜會性質，對象僅

為當地部分民意代表、里長、縣市政府主管及相關人員，未直接與一般民眾溝通說明；或僅利用參加地方里民大會之機會附帶進行說明，且未列入里民大會議程。又該公司未能提出歷次溝通說明會之相關公文、開會通知，或舉行會議前或會議時提供之書面說明文件、簽到本等，均徵台電公司於 93 年間進行之溝通說明與「公開邀請」、「舉行會議」之意旨不符，至為瞭然。

(四)復查台電公司既知本案環境影響說明書 94 年間送審時，前揭作業準則增訂之 10 條之 1 條文業經發布施行，理應檢視前已辦理之溝通說明活動是否符合法令意旨，若有不足時應及時補正，方屬妥適。惟該公司未思及此，逕將各次活動會議紀要彙編於環境影響說明書附錄中，其作業顯有瑕疵及未盡周延之處，難謂允當。況台電公司歷來尚不乏為興辦電力設施而辦理公開說明會之經驗，又本案斯時整個計畫經費已超過 500 億元，具有一定規模且影響當地深遠，允應公開、正式辦理說明會，以釋民疑及利工程推動。惟該公司卻懷著「葉公好龍」的心態，僅以拜訪、拜會、餐敘、參加里民大會及安排參訪等方式進行單向說明，對此台電公司亦承認，該公司至各單位作說明，並不表示各單位都同意該公司計畫內容，可徵其未充分溝通之實。又受該案影響最大之基隆市，亦未公開邀請該市府、市議員及一般市民舉行溝通說明會，此為引發基隆市民強烈反彈之背景，亦導致該公司自 97 年 11 月起需再次展開大規模之公開說明會及爭取民眾連署支持，益徵該公司於 93 年間未進行公開溝通說明之失。

(五)綜上，台電公司於 93 年間辦理之「深澳電廠更新擴建計畫」相關溝通說明活動，不符法定「公開邀

請」、「舉行會議」之意旨，亦未及時於環境影響說明書中補正，率爾提報送審，顯有未洽，核有違失。

二、行政院環境保護署未能依「開發行為環境影響評估作業準則」規定，確實審查「深澳電廠更新擴建計畫環境影響說明書」溝通說明會辦理情形，致引發反對聲浪，徒增政府困擾，核有疏失：

(一)按 93 年 12 月 22 日修正發布之「開發行為環境影響評估作業準則」第 10 條之 1 規定：「開發單位於作成說明書前，應公開邀請當地居民或有關團體舉行會議，並將其辦理情形及居民意見處理回應，編製於說明書。開發單位除依前項辦理外，得視需要再舉行公聽會、協調會、討論會、公開展覽計畫內容或其他適當方式供民眾參與表達意見。」同法第 4 條及第 4 條之 1 規定：「主管機關收到說明書或評估書初稿，應進程序審查，確定其程序及書件內容是否符合相關規定；其未符者，主管機關得不予受理，並副知目的事業主管機關。但經主管機關同意限期補件者除外」、「……開發單位委託經中央主管機關最近連續 2 次評鑑合格之技術顧問機構製作之說明書或評估書初稿，依本法第 7 條或第 13 條送主管機關審查時，主管機關得免程序審查。」準此，開發單位除應依法辦理開發計畫之公開說明會外，並應將辦理情形編製於環境影響說明書後送主管機關審查；主管機關收件後則應進程序審查，確定其程序及書件內容是否符合相關規定。惟若技術顧問機構連續 2 次經評鑑合格，其製作之說明書或評估書初稿得免程序審查，合先敘明。

(二)按「深澳發電廠更新擴建計畫環境影響說明書」係於 94 年 2 月間送環保署審查，斯時前揭作業準則

第 10 條之 1 業已發布施行，準此，該說明書所載與當地居民或有關團體溝通說明活動之相關書件，自應符合前揭法定意旨。依前揭計畫環境影響說明書（定稿本）附錄所載，台電公司於 93 年 1 月至 12 月間，與計畫所在地當地居民及有關團體共計進行 17 次溝通說明活動。據環保署回復本院稱，該案環境影響說明書係由泰興工程顧問股份有限公司撰寫，因該公司當時係經該署連續 2 次評鑑合格者，故依前揭作業準則第 4 條之 1 規定，其製作之說明書或評估書初稿得免程序審查。惟因適逢前揭作業準則第 10 條之 1 增訂初期，該署仍針對該案進行程序審查，經檢視書面資料認為台電公司已與當地居民或有關團體舉行會議，尚無不符法令規定云云。

- (三) 經查前揭作業準則第 10 條之 1 係於 93 年 12 月 22 日公布施行，才規定開發單位作成說明書前應「公開邀請」當地居民或有關團體「舉行會議」，並將其辦理情形及居民意見處理回應，編製於說明書。台電公司前揭溝通說明活動係於 93 年 1 月到 12 月初間舉辦，且多屬拜訪、拜會性質，對象僅為當地部分民意代表、里長、縣市政府首長及相關人員，或僅利用參加地方里民大會時附帶進行計畫宣導，並非公開邀請當地居民，與當地居民舉行會議，討論興建計畫。由前揭環境影響說明書附錄之書面資料，即可發現溝通說明活動並不符「公開邀請」當地居民或有關團體「舉行會議」之意旨。
- (四) 又本院調查時，台電公司亦未能提出歷次溝通說明會之相關公文、開會通知，或舉行會議前或會議時提供之書面說明文件、簽到本等，且相關里民大會會議資料及議程並無記載有關深澳發電廠興建之

討論事項，均徵該公司於 93 年間進行之溝通說明活動與「公開邀請」、「舉行會議」之意旨不符，其情灼然。而受該案影響最大的基隆市，不僅基隆市政府、市議會未公開受邀參與會議，基隆市一般民眾更未參加過公開的溝通說明會。面對這些現象，身負審查環評職責的環保署卻未能發揮專業嚴格把關，發現真相，導正台電公司所犯疏失，以致引發後續反對聲浪，徒增政府困擾。該署於約詢中亦坦承，實際程序審查過程中，僅是檢視書面資料之有無，無暇逐項進行審查，亦無法從書面資料細查各次說明會之實質內容及真偽等，益徵該署相關行政作業顯有疏失。

(五)綜上，環保署未能依法確實審查「深澳電廠更新擴建計畫環境影響說明書」相關溝通說明會辦理情形，行政作業顯有欠周，核有疏失。

三、經濟部允應恪遵政策指示，嚴格督導台電公司，針對「深澳電廠更新擴建計畫」切實按照行政院函示辦理，不容有任何偷渡的違法開發行為：

(一)查台電公司的「深澳電廠更新擴建計畫」為行政院於 94 年 9 月間核定之計畫，由於環評流程上的疏失，不但引發基隆各界強烈反彈，更導致政府機關間的困擾。二次政黨輪替後，行政院經濟建設委員會幾經開會協調，終確認應從國土規劃及國家資源永續利用作為衡酌觀點，認為：「深澳電廠更新擴建計畫之卸煤碼頭及防波堤，對海科館未來營運及附近觀光旅遊、海洋生態將有相當不利衝擊，遭民眾反對，不宜再作考量，應暫緩興建」。嗣行政院依據經建會意見，於 98 年 4 月 20 日正式函復經濟部略以：「基隆地區民眾及民意代表對前揭計畫於蕃子澳灣興建卸煤碼頭之支持比例未達多數，請持

續對基隆地區民意代表及民眾進行溝通，尤應以深澳電廠鄰近地區為重點溝通地區。並宜重新估算未來年度用電需求、備載容量及商轉期程；而卸煤碼頭替代方案之評估宜有創新及寬廣思維，不應受限於現況條件，如降低發電容量、增加鐵路運煤量或延長運煤時間、將中油公司液化石油氣（LPG）接收站改建為卸煤碼頭等，均應納入考量。」合先敘明。

- (二)基隆地區民眾經過 2 年多的反應與要求，二次政黨輪替後的新政府也經過 1 年左右的機關磨合之後，行政院終於明確表達立場，並正式函復經濟部，經濟部作為行政院團隊成員之一，自應恪遵政策指示，嚴格督導所屬台電公司切實按照行政院函示辦理，不容有任何偷渡的違法開發行為。

四、行政院允宜秉持凍結或控管「深澳電廠更新擴建計畫」97 及 98 年度預算之一貫態度及立場，於台電公司未達該院函示要求前，繼續凍結或控管其 99 年度預算編列及使用情形：

- (一)查據立法院 97 年 7 月間召開之 97 年度中央政府總預算案附屬單位預算營業及非營業部分案朝野黨團協商結論，「深澳電廠更新擴建計畫」97 年度預算除人事費及事務費約 1 億 6 千萬元外，其餘 2 億 2,579 萬餘元全數凍結，俟向該院經濟委員報告同意後，始得動支。嗣經濟部於同年 11 月間函請行政院經濟建設委員會（下稱經建會）同意動支前揭計畫 98 年度未涉及修正計畫部分之工程項目經費，該會於同年 12 月間函復經濟部略以，依公共建設計畫先期作業審議意見，深澳電廠 98 年經費需俟修正計畫經行政院核定後始得動支。

- (二)次查經濟部於 98 年 2 月間再函請行政院，准予台

電公司先行動支前揭計畫 98 年度專案購建固定資產資本支出 12 億 5 千餘萬元，嗣該院主計處於同年月函請經建會就前揭事項表示意見，該會於同年 3 月 16 日仍函復略以，依公共建設計畫先期作業審議意見，前揭計畫 98 年經費需俟其修正計畫經行政院核定後始得動支。嗣行政院於同年 5 月間函示台電公司，98 年度預算僅可動支屬計畫前期規劃及準備作業之基本必要支出 2 億 906 萬餘元。

- (三)查行政院針對「深澳電廠更新擴建計畫」業已經由凍結、控管預算表達明確態度，且於 98 年 4 月間函示台電公司，應持續進行基隆地區民意溝通及重新評估計畫內容等後續辦理原則及方向，且僅同意動支基本必要支出 2 億 906 萬餘元。職此，行政院允應嚴格監督所核准台電公司動支款項之使用情形，該公司既不得擅自違法動支任何超額預算，也不得違法動支溢出所函示之預算使用範圍；又台電公司在未達到行政院函示要求前，行政院允宜秉持一貫之態度與立場，繼續凍結或控管台電公司 99 年度有關該案之預算編列及使用情形。

五、行政院針對「深澳電廠更新擴建計畫」業經由凍結及控管預算表達明確態度，今後行政院環境保護署允宜依環境影響評估法嚴格監督後續開發行為之相關環評事宜，俾恪盡職責：

- (一)查台電公司於 93 年間辦理之「深澳電廠更新擴建計畫」相關溝通說明活動，不符法定「公開邀請」、「舉行會議」之意旨，該公司未及時依法補正，率爾提報該計畫環境影響說明書送審；而環保署卻未能善盡把關職責，依法確實審查該說明書所列相關溝通說明活動辦理實情，致審查結果公布後引發基隆地區強烈反對聲浪，徒增政府困擾，均有未當

，綜先敘明。

- (二)查前揭計畫前於 93 年 8 月間完成可行性研究報告，94 年 9 月間經行政院核定，嗣於 96 年 8 月間由經濟部能源局依據「電業登記規則」核發電業籌備創設許可，惟其 97 年度預算遭立法院決議凍結，98 年度預算亦經行政院函示需俟其修正計畫經核定後始得動支，僅可動支基本必要支出，使該計畫迄今已逾 2 年未能進行實質開發。衡諸實情，行政院業經由凍結及控管預算表達對該計畫之態度，99 年度的預算編列如仍延續相同態度，將會導致該計畫逾 3 年未能實施開發行為之情形，屆時將產生環境影響評估法第 16 條之 1 或其他相關法令適用之可能。職此，行政院環境保護署允宜本於環保主管機關權責，依法嚴格監督本案計畫後續開發行為之相關環評事宜，避免如前揭環境影響說明書審查過程所發生之疏失情事，俾恪盡職責。

六、據訴台電公司為達深澳發電廠更新擴建之目的，於 97 年度編列公共關係費新台幣 5 千萬元，用於辦理說明會等情，經查容有誤解：

- (一)查台電公司係依「中央政府總預算附屬單位預算編制辦法」之規定及業務需要，以不超過最近 3 年平均公共關係費之原則，編列年度所需公共關係費。該公司於 97 年度經核列之全年度公共關係費預算總數約為新台幣 5 千萬元，其中屬營運支出之公共關係費為 3,100 萬元，資本資出之公共關係費為 1,900 萬元。資本資出公共關係費係供該公司 97 年度所有專案計畫(約達 20 餘個計畫)之用，視各計畫實際需求統籌分配預算至各計畫據以執行，尚非專為深澳發電廠更新擴建計畫所編列及執行。次查深澳發電廠更新擴建計畫 97 年度編列與公關相關之

預算項目為「公共關係費」、「公益及捐助」及「業務宣導費」等，合計為 590 萬元，又實際支出金額為 515 萬餘元，其中公共關係費實際動支約 86 萬 5 千餘元。故所訴台電公司為達深澳發電廠更新擴建之目的，於 97 年度編列公共關係費 5 千萬元之說法，容有誤解。至於除公共關係費外是否也包括有睦鄰費之運用，台電公司未作說明。

- (二)又台電公司為推動前開計畫，雖自 91 年起已進行相關溝通說明活動，惟經濟部仍責成該公司應賡續加強溝通，並以爭取民眾連署支持方式展現具體之溝通成果，爰台電公司自 97 年 11 月起再展開溝通說明活動並爭取民眾連署支持。該公司為鼓勵地方民眾參與說明會及強化說明效果，乃於會後致贈小額宣導品，並於包裝上加印宣導文字。詢據台電公司所復，該公司尋求民眾連署支持之管道多元，連署支持者除於公開說明會聆聽說明而產生認同者外，其餘亦透過與基隆、瑞芳地區之社區團體、鄰里長及一般民眾之小型溝通，或逐戶拜會說明而取得連署，領取宣傳品者與連署支持者間尚無必然之關連等，經核尚非無由。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一提案糾正台灣電力股份有限公司。
- 二、調查意見二提案糾正行政院環境保護署。
- 三、調查意見三函請經濟部督促台電公司確實辦理見復。
- 四、調查意見四至五函請行政院審酌並督促所屬辦理見復。
- 五、調查報告函復陳訴人、基隆市政府及基隆市議會。
- 六、檢附派查函及相關附件，送請財政及經濟委員會、教育及文化委員會聯席會議處理。
- 七、調查報告上網公告。