

糾 正 案 文 (公 布 版)

壹、被糾正機關：經濟部能源署、臺南市政府。

貳、案由：經濟部能源署辦理推動太陽光電業務，於農變要點修法生效後隔年，陸續召開多場會議，以會議形式確定3種態樣審認標準，藉以排除農委會訂定之小二甲禁令，使109年8月1日以後之案件，得以持續依「109年太陽光電6.5GW達標計畫」辦理，惟除遭太陽光電單一窗口回復當下已110年度，無適用達標計畫之空間外，縱令能源局將110年10月14日審認標準簽報行政院核定，亦不符合上開要點「需在109年7月31日前經行政院核定」之規定；臺南市政府持續受理小二甲案件，造成農地不斷破碎屢遭批評而產生爭議，甚至有112年申請送件並核准案件，臺南市政府遲至112年3月30日始公告，自112年7月31日後提送之興辦事業計畫書一律駁回，導致行政院農業委員會修法公告上開規定「3年後」始完全生效，民怨迭起，損及政府形象，確有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

經濟部為達成民國(下同)114年再生能源發電占比20%之政策目標，先後執行「太陽光電2年推動計畫」及「109年太陽光電6.5GW達標計畫」，並陸續修正「電業法」、「電業登記規則」、「再生能源發展條例」及「再生能源發電設備設置管理辦法」等法規，保障已銷售企業用戶綠電仍可轉回躉購，且躉購費率追溯首次提供電能時公告費率；又修正「非都市土地申請

變更為太陽光電發電設施使用興辦事業計畫審查作業要點」，放寬除特定農業區農業用地外，面積未達2公頃之非都市土地（俗稱小二甲），得向直轄市或縣（市）政府申請興辦事業計畫方式辦理變更編定作為太陽光電發電設施使用，而審查時應徵得變更前目的事業主管機關同意，屬一般農業用地需由地方政府農業局核發農業用地變更使用同意函。

爰光電業者多採以2公頃以下非都市土地向直轄市或縣（市）政府提出興辦事業計畫案（2公頃以上農地則切成2公頃以下分別送件），進行使用地類別變更編定作業顯對業者較有利，致農業用地零星變更作太陽光電使用之開發案件大量增加，造成農地破碎及流失之爭議，並影響農業生產環境之完整性，行政院農業委員會（已於112年8月1日改制為農業部，下稱農委會）陳吉仲主任委員（下稱主委）於109年7月7日召開記者會，宣布將修法把2公頃以下農地不同意變更使用【俗稱七七事變】，農委會遂依據農業發展條例第10條之授權，於109年7月28日新增農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點¹（下稱農變要點）第7點之1：「非都市土地農牧用地、林業用地、養殖用地及都市計畫農業區、保護區之農業用地變更作太陽光電設施使用，其變更使用面積未達2公頃，不同意變更使用。但符合下列情形之一，且無第5點各款情形之一者，得申請變更使用：（一）為自然地形或其他非農業用地所包圍、夾雜之零星農業用地。（二）屬109年7月31日前經台灣電力股份有限公司（下稱台電公司）核准再生能源發電設備併聯審查意見書（下稱台電公司併聯審查意見書）或行政院核定『109年太陽光電6.5GW達標計畫』列管有案之太陽光電專案推動

¹ 農委會109年7月28日農企字第1090012960A號令。

區域」規定，並自同年8月1日生效。

力暘集團以五天公司²名義，於農變要點第7點之1規定生效前的109年7月28日，將未備妥完整文件之臺南市七股區共計103件小二甲案場興辦事業計畫，送進臺南市經發局，109年8月1日後，該集團人員於臺南市七股區仍繼續向地主承租土地，如遇大於2公頃土地時，則要求地主配合分割數筆小於2公頃以下，並以五天公司名義，化整為零的持續向臺南市經發局遞件申請小二甲案件，復因農變要點已新增第7點之1規定，小二甲案件於臺南市政府審查進度不如預期，陳凱凌、林文信遂於力暘集團施壓下，陸續於110年9月15日、同年10月14日會議中，提出由地主出示109年7月31日前之土地使用同意書，即可符合農變要點新增第7點之1「109年太陽光電6.5GW達標計畫」範疇而得以續審。

後經臺灣臺南地方檢察署（下稱臺南地檢署）檢察官約詢多名地主，查出以每份契約新臺幣（下同）5,000元之代價，配合在土地同意書上倒填日期，以符合農變要點第7點之1但書109年7月31日之前規定，並於113年4月26日起訴書所載，上開行為共計減省830萬元之行政審查費用，以及20年售電收入91億2,601萬8,763元，上開違失情節重大，臺南市政府亦於113年11月1日函³請本院審查。另審計部亦於113年4月8日將該部臺南市審計處（下稱臺南市審計處）查核資料函⁴報本院。

本案調閱經濟部、農業部、臺南市政府、審計部、臺南地檢署、台電公司等機關卷證資料，並於112年11月20日請臺南市審計處到院進行案情簡報，113年4月22日

² 天英能源股份有限公司、天柱能源股份有限公司、天心智慧綠能股份有限公司、天任能源股份有限公司、天芮能源股份有限公司等，俗稱五天公司。

³ 臺南市政府113年11月1日府人考字第1132296146號函。

⁴ 審計部113年4月8日台審部覆字第1130010598號函。

前往臺南市現場履勘小二甲案場，113年11月14日前往法務部矯正署臺南監獄詢問臺南市政府經濟發展局（下稱臺南市經發局）前局長陳凱凌、翌（15）日於臺南市審計處詢問臺南市政府副市長葉澤山、副秘書長尤天厚、該府經發局副局長蕭富仁及相關主管人員，113年12月9日於本院再分別詢問臺南市經發局專員邱○誼、前主任秘書王○博、經濟部能源署（112年9月26日經濟部能源局改制為經濟部能源署，下稱能源局）專門委員林文信、署長游振偉，113年12月19日再請農業部林○芝、盧○銘等2位科長到院詢問，能源局及臺南市政府確有違失，應予糾正促其注意改善。茲臚列事實與理由如下：

一、能源局於農變要點修法生效後隔年，陸續召開多場會議，以會議形式確定3種態樣審認標準，藉以排除農委會訂定之小二甲禁令，使109年8月1日以後之案件，得以持續依「109年太陽光電6.5GW達標計畫」辦理，惟除遭太陽光電單一窗口回復當下已110年度，無適用達標計畫之空間外，縱令能源局將110年10月14日審認標準簽報行政院核定，亦不符合上開要點「需在109年7月31日前經行政院核定」之規定，該局曲解法令、大開小二甲方便之門，核有違失。

（一）109年7月28日農委會令頒農變要點新增第7點之1：「非都市土地農牧用地、林業用地、養殖用地及都市計畫農業區、保護區之農業用地變更作太陽光電設施使用，其變更使用面積未達2公頃，不同意變更使用。但符合下列情形之一，且無第5點各款情形之一者，得申請變更使用：（一）為自然地形或其他非農業用地所包圍、夾雜之零星農業用地。（二）屬109年7月31日前經台電公司併聯審查意見書或行政院核定『109年太陽光電6.5GW達標計畫』列管有案之太陽光電專案推動區域」規定，並自同年8月1日生

效。

(二)110年10月14日會議結論：有關109年太陽光電6.5GW達標計畫列管2公頃以下農地變更之土地明確範圍認定，能源局已與地方政府達成共識，依下列3種態樣據以審認：

- 1、地政機關意見書：於109年7月31日前，函詢地政機關且附明確土地清冊。
- 2、於109年7月31日前，經台電公司受理審查，且農地變更土地已有明確範圍。
- 3、於109年7月31日前，具土地整合之直接或間接佐證證據（如取得地主土地使用意向書、租約證明、法院公證證明文件）上述業者提出之文件應同意提供「負完全法律責任」之切結書，以茲證明。
- 4、土地明確範圍之認定不限以上3種態樣，未來若有不同態樣，請再提出共同討論。

(三)臺南地檢署檢察官起訴書略以，力暘集團認農委會及臺南市農業局既堅持農變要點修法意旨立場，故請能源局能改以於109年7月31日前取得台電公司核發單一代表地號併聯審查意見書之小二甲興辦事業計畫案，列入「109年太陽光電6.5GW達標計畫」適用範圍，即可適用農變要點第7點之1但書第2款後段「行政院核定『109年太陽光電6.5GW達標計畫』列管有案之太陽光電專案推動區域」規定進行後續審查，惟此一訴求，遭太陽光電單一窗口（財團法人工業技術研究院綠能研究所）承辦人回復當下已是110年度，並非109年度，已無適用「109年太陽光電6.5GW達標計畫」空間為由否決。

(四)且農變要點第7點之1但書第2款後段所稱「109年7月31日前行政院核定『109年太陽光電6.5GW達標計畫

』列管有案之太陽光電專案推動區域」，係指「109年7月31日前業經評估，且屬109年太陽光電6.5GW達標計畫政策所列管特定區位之農業用地」，而非僅單純屬109年太陽光電6.5GW達標計畫範疇，即可適用該要點第7點之1但書第2款後段之規定，此觀上開法條文義及立法理由自明，此亦經主政增修上開作業要點之農委會企劃處技正林○芝於偵查中證述明確。是以，能源局於110年9月15日、110年10月14日，始召開「109年太陽光電6.5GW達標計畫列管案件農地變更研商會議」、「農地變更型光電推動研商會議」，研擬109年太陽光電6.5GW達標計畫列管2公頃以下農地變更之土地明確範圍認定態樣，上述會議時間點已係110年度，並非109年度，且該會議審認態樣結論更未經行政院核定，顯不符合109年7月31日前即已經行政院評估核定列管有案之太陽光電專案推動區域要件，從而，能源局召開上述會議，試圖為109年8月1日後始提出申請之興辦事業計畫案件解套，已難認於法有據。

- (五)另據臺南地檢署113年3月22日訊問筆錄，檢察官問：「110/9/15、110/9/17、110/10/14會議算不算是為協助下級機關統一解釋法令『109年太陽光電6.5GW達標計畫』內容的行政規則？」游振偉答：「我不知道這算不算是行政規則，但我知道這是行政指導或是通案規則，讓大家可以適用的規則。」檢察官問：「上開會議結論最終有依照行政程序法第160條規定由首長簽署，並登載於政府公報發布嗎？」游振偉答：「應該沒有。」檢察官問：「如果沒有登公報，依照行政程序法，是不生拘束效力，是否知悉？」游振偉答：「我對於行政程序法不熟，我們常常會透過會議來解釋不清楚的規則，這部分沒有按照行

政程序法規定，也許是我們的疏忽。」

(六)退萬步言之，縱使上開會議召開後，能源局簽報行政院專案列入推動區域要件，惟日期仍是110年度，仍不符合「109年7月31日前即已經行政院評估核定列管有案之太陽光電專案推動區域要件」，此由本院113年12月19日詢問農變要點修法主筆人林○芝，「109年太陽光電6.5G達標計畫也必須要在109年7月31日前就已經核定，才能適用農變要點但書規定，不能追溯、不能事後新增新的區位，縱使行政院在109年8月1日以後新核定專案區域，也不符合但書規定」可證，能源局上開相關會議結論審議標準，已與農變要點有違。

(七)綜上，能源局於農變要點修法生效後隔年，陸續召開多場會議，以會議形式確定3種態樣審認標準，藉以排除農委會訂定之小二甲禁令，使109年8月1日以後之案件，得以持續依「109年太陽光電6.5GW達標計畫」辦理，惟除遭太陽光電單一窗口回復當下已是110年度，無適用達標計畫之空間外，縱令能源局將110年10月14日審認標準簽報行政院核定，亦不符合上開要點「需在109年7月31日前經行政院核定」之規定，該局曲解法令、大開小二甲方便之門，核有違失。

二、臺南市政府於農變要點修法新增第7點之1規定，不同意未達2公頃農地變更使用，並自109年8月1日生效後，因能源局110年10月14日會議確定3種審認態樣得以持續受理小二甲案件，造成農地不斷破碎屢遭批評而產生爭議，五天公司甚至有112年申請送件並核准案件，臺南市政府遲至112年3月30日始公告，自112年7月31日後提送之興辦事業計畫書一律駁回，導致農委會修法公告上開規定「3年後」始完全生效，民怨迭起，

損及政府形象，核有違失。

- (一)109年7月28日農委會令頒農變要點新增第7點之1：
「非都市土地農牧用地、林業用地、養殖用地及都市計畫農業區、保護區之農業用地變更作太陽光電設施使用，其變更使用面積未達2公頃，不同意變更使用。但符合下列情形之一，且無第5點各款情形之一者，得申請變更使用：(一)為自然地形或其他非農業用地所包圍、夾雜之零星農業用地。(二)屬109年7月31日前經台電公司併聯審查意見書或行政院核定『109年太陽光電6.5GW達標計畫』列管有案之太陽光電專案推動區域」規定，並自同年8月1日生效。
- (二)110年10月14日會議結論：有關109年太陽光電6.5GW達標計畫列管2公頃以下農地變更之土地明確範圍認定，能源局已與地方政府達成共識，依下列3種態樣據以審認：
- 1、地政機關意見書：於109年7月31日前，函詢地政機關且附明確土地清冊。
 - 2、於109年7月31日前，經台電公司受理審查，且農地變更土地已有明確範圍。
 - 3、於109年7月31日前，具土地整合之直接或間接佐證證據（如取得地主土地使用意向書、租約證明、法院公證證明文件）上述業者提出之文件應同意提供「負完全法律責任」之切結書，以茲證明。
 - 4、土地明確範圍之認定不限以上3種態樣，未來若有不同態樣，請再提出共同討論。
- (三)本院113年11月15日於臺南市審計處約詢臺南市政府副市長葉澤山等主管人員，該府說明有關小二甲申請部分已停止受理，最後一件受理為112年7月底

，力暘集團所屬五天公司共計申請279件，其中核准228件（含核准後業者自行申請廢止9件），五天公司亦有小二甲案件於112年間提出申請，並獲臺南市政府審查核准。

(四)臺南市政府始於112年3月30日以府經能字第1120410572號函公告「109年太陽光電6.5GW達標計畫列管2公頃以下農地變更案件兩階段辦理程序及收件日期」如下表：

表1 小二甲案件截止收件日程一覽表

日程	內容	檢附文件注意事項
階段一 112年4月30日前	(1)提供預計申請變更之土地清冊。 (2)土地使用同意書。	(1)6.5GW達標計畫列管態樣一： 土地使用同意書日期應為112年4月30日以前。 (2)6.5GW達標計畫列管態樣三： 土地使用同意書日期應為109年7月31日以前。
階段二 112年7月31日前	就112年4月30日前已提供之土地清冊所列案件，提送興辦事業計畫書	
112年7月31日後	提送之興辦事業計畫書一律駁回	

資料來源：臺南市審計處

(五)綜上，臺南市政府於農變要點修法新增第7點之1規定，不同意未達2公頃農地變更使用，並自109年8月1日生效後，因能源局110年10月14日會議確定3種審認態樣得以持續受理小二甲案件，造成農地不斷破碎屢遭批評而產生爭議，五天公司甚至有112年申請送件並核准案件，臺南市政府遲至112年3月30日始

公告，自112年7月31日後提送之興辦事業計畫書一律駁回，導致農委會修法公告上開規定「3年後」始完全生效，民怨迭起，損及政府形象，核有違失。

據上論結，能源局辦理推動太陽光電業務，於農變要點修法生效後隔年，陸續召開多場會議，以會議形式確定3種態樣審認標準，藉以排除農委會訂定之小二甲禁令，使109年8月1日以後之案件，得以持續依「109年太陽光電6.5GW達標計畫」辦理，惟除遭太陽光電單一窗口回復當下已110年度，無適用達標計畫之空間外，縱令能源局將110年10月14日審認標準簽報行政院核定，亦不符合上開要點「需在109年7月31日前經行政院核定」之規定；臺南市政府持續受理小二甲案件，造成農地不斷破碎屢遭批評而產生爭議，甚至有112年申請送件並核准案件，臺南市政府遲至112年3月30日始公告，自112年7月31日後提送之興辦事業計畫書一律駁回，導致農委會修法公告上開規定「3年後」始完全生效，民怨迭起，損及政府形象等情，均核有違失，爰依憲法第97條第1項及監察法第24條之規定提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

提案委員：林文程

浦忠成

趙永清

中 華 民 國 1 1 4 年 3 月 1 3 日