

國內離岸風電發展之法規探討

楊珍鈺、蕭子訓

核能研究所 能源經濟及策略研究中心

2019/6

壹、前言

政府為貫徹 2025 年非核家園的目標，將燃氣、燃煤、再生能源的發電占比依序訂為 50%、30%、20%。目前離岸風電為綠能源產業重要的一環，近年受到各界矚目，未來亦將持續成為綠能產業發展之重點。

國內離岸風力發展的關鍵契機源於 106 年 1 月通過發布修正之電業法修正，擴大再生能源利用之政策方向，提供綠電自由市場及躉購制度轉換時之費率保障機制。2016 年係開啟國內能源轉型進行的關鍵時刻，接續許多政策方向及法制配套陸續更新，如電業法、再生能源發展條例¹、再生能源發電設備設置管理辦法等。離岸風電政策有三大推動策略，分別為示範獎勵、潛力場址及區塊開發，包含 106 年完成 4 座示範機組，及預計 109 年完成 3 座示範風場。

目前有關推動離岸風電之法源依據有電業法、前瞻基礎建設特別條例、再生能源發展條例、風力發電離岸系統示範獎勵辦法、離岸風力發電規劃場址申請作業要點、離岸風力發電規劃場址容量分配作業要點，其中又以行政程序作業法規之依據最受各界爭議，即是離岸風電規劃場址開發分配機制之程序規定。

本篇內容以推動離岸風電獎勵、申設、容量分配等法規命令，與行政規則中未說明其法源依據之問題進行探討，期能透過法規

¹再生能源發展條例 中華民國 108 年 5 月 1 日發布 華總一經字第 10800043621 號

明確化來預防潛在可能發生的問題。

貳、 政策背景與發展現況

我國為了加速國內離岸風力發電之開發設置，經濟部於 105 年擬定推動風力發電 4 年計畫（106-109 年），規劃短期厚植推動基礎，在 4 年內達成風力發電累計 1,334 MW（百萬瓦）設置量，並建立中長期治本措施，優化設置環境，進而達成 114 年 6.7 GW（陸域 1.2GW、離岸 5.5 GW）的設置目標。目前的風力發電係採先陸域、後離岸之原則；離岸部分則係先示範、次潛力、後區塊的規劃；且在區塊部分是採先淺海後深海之推動策略。以提供補助協助示範獎勵、引導投入潛力場址案場完成設置，規劃在 115~119 年每年釋出 1 GW，5 年釋出 5 GW 的容量[1]。（如表一）

表一 離岸風電三階段計畫

規 劃	時 程(年)	內 容
第一階段 示範獎勵	106 ~ 109	106 年已完成建置 2 部 4.0 MW 示範風機商轉；含規劃機組，總裝置容量 128 MW 離岸風場，台電預計 109 年接受調度。
第二階段 潛力場址	110 ~ 114	以躉購費率保障收購(含競標)，並已完成場址開發分配，開始逐漸動工發電，預計 114 年達到 5.5 GW。
第三階段 區塊發展	115 ~ 119	每年釋出 1 GW，5 年釋出 5 GW 的容量，預計今年內會公告相關規則。

為了加速發展再生能源，經濟部分別於 107 年 4 月和 6 月，以「遴選」和「競標」2 階段執行，先遴選 3 GW，後競標 2.5 GW，分配完畢離岸風電的開發案，規劃於 114 年完成 5.5 GW 離岸風場建置。行政院通過的風電四年計畫，已將彰化併網容量的 2025 目標由 3 GW 調整到 5.5 GW，顯示出政府推動再生能源政策是具

備遠見的執行策略。在我國，風力發電整體推動策略將以「短期達標、中長期治本」，未來若有多餘可以利用抽蓄水力及儲能系統，在晚上用電離峰時儲存多餘電力，白天用電尖峰時再從儲能系統放電出來或洩水發電。台灣風力發電量多集中在秋冬季節，可搭配為因應中南部地區減少空污降載燃煤機組。如果風力發電愈多，燃煤機組發電的時間就愈少，中南部空污問題將可一併獲得相當程度的改善。

考量國內陸域風能資源較好之區域多已經開發或規劃，加上台灣地狹人稠，且近三分之二為山區不易開發風場；而臺灣西部海域被國際工程顧問公司 4C Offshore 評定為全世界最優良海上風場之一。為追求更穩定的風能來源，離岸式風力發電遂成為積極開發之重點。

然而離岸風電開發初期，具技術難度高及造價昂貴等特點，加上國內尚無離岸風電開發案例，缺乏相關海事工程經驗。因此經濟部參酌國際離岸風力發電推動經驗，由小規模先導型離岸示範計畫著手。依據「再生能源發展條例」第 11 條第 2 項授權，研擬訂定「風力發電離岸示範系統獎勵辦法」，以經費補助方式，鼓勵業者設置離岸示範風場。該辦法已於 101 年 7 月 3 日公告實施，作為帶動離岸風電開發之重要依據。

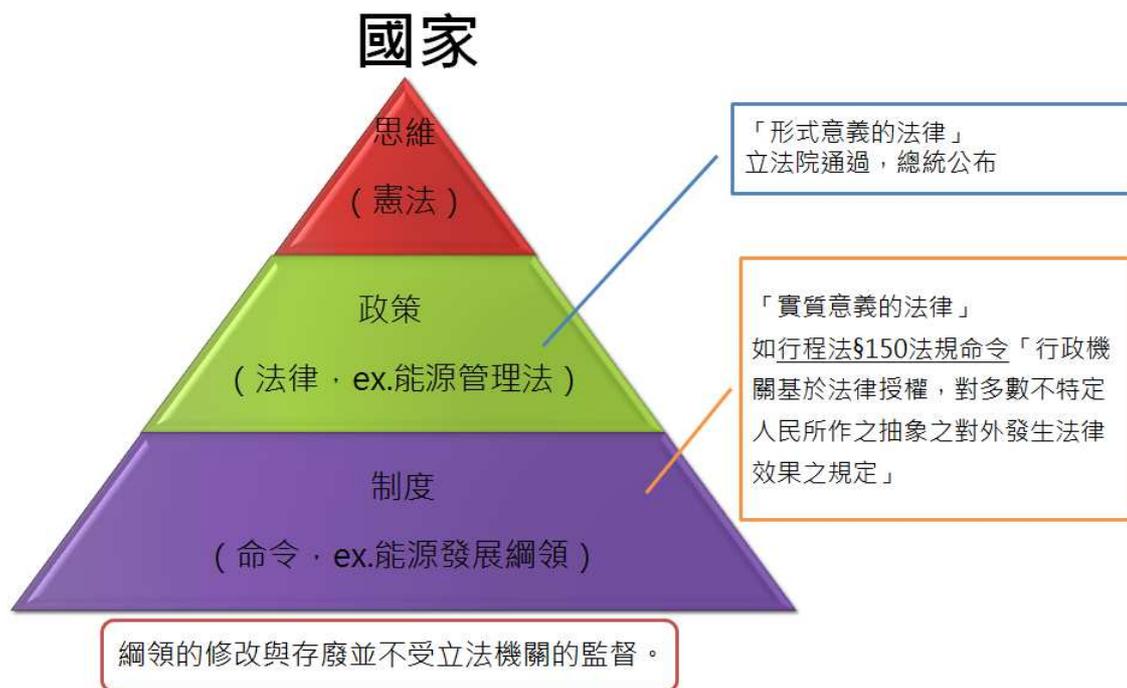
經濟部業已成立風力發電單一服務窗口協助業者排除申設障礙、追蹤審查進度，並授權由行政院能源及減碳辦公室進行跨部分協調，與相關主管機關就行政法規達成共識，同步平行審查，以加快行政流程。

參、 行政程序法制之態樣

目前執行離岸風電推開發作業，政府單位均期以明確化、標

準化、法規化來解決「程序」問題。現就以近年來政府公務部門人員口中最常引用的一句話「依法行政」來敘述其內涵，以下三個原則略述如下：

- 一、法律優為原則：行政行為，不論是行政處分、行政契約等具體之行政行為，亦或是依法律授權而訂立之行政規則、法規命令等，均不得牴觸法律(這裡的法律指的是狹義的法律，亦即經立法院三讀通過並由總統公布者)，法律為最優先的行政行為依據。此係承襲憲法第 172 條最高性原則而來，亦為貫徹法位階原則之一環，以能源發展綱領為例，雖未經立法院通過，總統公布，但仍是具有法律效力，於行政程序法上係屬行政命令中的法規命令。(如圖一)



來源：本研究計畫整理

圖一 法的優位原則

- 二、法律保留原則：某些事項應保留以法律定之，沒有法律依據，行政機關不能用命令就處理。中央法規標準法：第 6 條規定：「應以法律規定之事項，不得以命令定之。」即為

法律保留原則之具體表現。主要應保留的事項指涉及人民權利義務者，例如：收費、罰鍰、路邊攔檢、土地徵收等，如果政府機關只用辦法就處理這些事項，就違反法律保留原則，此為積極的依法行政。

三、一般法律原則：大家耳熟能詳的有明確性原則、比例原則、平等原則、信賴保護原則等等。舉例說明，於 2017 年年金改革時，信賴保護原則就不斷的被引用，當人民原來信任政府的保障承諾，受了損失該向誰求償？如果當初立法原由是某處分被撤並非人民的原因造成時，政府應給予信賴保護。又如中科三期引發公益與私益的衝突時，什麼是值得保護、什麼又不值得保護？其實，行政機關果真在乎廠商的投資，應該是縝密詳實地走完行政程序，而非急就章地趕完行政程序，如此只會導致嗣後被司法判決撤銷，徒然更增廠商投資的不確定風險。

依據中央法規標準法第 7 條所稱各機關依其法定職權訂定之命令，並不包括行政程序法第 159 條規定之行政規則。以下就來探討能源局訂定之〈離岸風力發電規劃場址申請作業要點〉及〈離岸風力發電規劃場址容量分配作業要點〉的相關法制屬性，說明現行法制下的行政命令與行政規則之依據、條件與運用之差異性 [2]。(如表二)

表二 行政命令與行政規則之差異

行政行為	行政命令	行政規則
依據	行政程序法第 150 條規定	行政程序法第 159 條規定
意義	法規命令係行政機關基於法律授權，對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規	行政規則係由行政機關本於職權自行決定而訂定之，無須立法者另行授權，其本質上並不具直接對外發生法規範之效

	定。內容應明列其法律授權之依據，並不得逾越法律授權之範圍與立法精神。	力，不得作為限制人民基本權利之直接依據。
條件		上級機關對下級機關，或長官對屬官，依其權限或職權為規範機關內部秩序及運作，所為非直接對外發生法規範效力之一般抽象之規定。
運用	法律授權行政機關發布法規命令，其授權之目的、範圍及內容應具體明確，始符合授權明確性原則。在實務上可供參採之立法例，如農業發展條例第十八條第五項、糧食管理法第十一條第三項之授權，均屬於典型之適例。法規命令如逾越母法或其授權之法律僅空泛授權者，均不合法規命令之要件，主管機關應儘速修正以資適法，避免法規之適用產生爭議。	行政機關本於職權自行決定而訂定之，無須立法者另行授權，其本質上並不具直接對外發生法規範之效力，不得作為限制人民基本權利之直接依據。判斷基礎宜從行政程序法第 11 條第一項有關機關管轄權之規定著手。行政機關管轄權可分為層級管轄、土地管轄及事務管轄，從機關之組織法規所定職掌及其所主管之專業法規，可審視該機關是否具有權限或職權以訂頒行政規則。

肆、 離岸風力競標／遴選作業的法制爭議

在探討離岸風力競標/遴選作業之法制爭議前先敘明相關母法之規定。中央法規標準法第 5 條規定，依該法規定屬於法律保留事項有：「一、憲法或法律有明文規定，須以法律規定者。二、關於人民之權利義務者。三、關於國家機關之組織者。四、其他重要事項之須以法律定之者」，上述事項如無法律明文規定，行政機關即不能合法的作成行政行為，蓋法律保留事項屬於立法權，又稱為國會保留，須由立法機關以法律定之；至於授權是否明確之判斷標準，實務上可參酌司法院釋字第 367、360、313、274、268 號等解釋，法律授權行政機關發布法規命令，其授權之目的、範圍及內容應具體明確，始符合授權明確性原則。

在實務上可供參採之立法例，如能源管理法第 1 條第二項、

再生能源發展條例第 11 條第二項之授權，均屬於典型之適例。法規命令如逾越母法或其授權之法律僅空泛授權者，均不合法規命令之要件，主管機關應儘速修正以資適法，俾免法規之適用產生爭議，下述就離岸風電所衍生出之可能問題提出探討。

(一) 目前僅以《風力發電示範系統獎勵辦法(101.7.3)》及《離岸風力發電規劃場址申請作業要點(104.7.2)》之法令為據，導致權責單位、政策環評之定性與(跨部會)許可程序流程俱不明確，本作業要點非依電業法或再生能源發展條例授權訂定，非屬行政程序法所稱法規命令²。這些法律授權訂定若不足以導向行政程序較為透明公開的場址規劃及遴選競標之「法規命令」，未來將造成許可無效、後續的行政爭訟等等。

(二) 行政契約，政府只要依照“公共利益的理由”就可以進行修改契約，行政契約對人民權利義務關係的請求權基礎相當薄弱，國家政策不明確易使業者利益上受損。信賴利益部分政府未能說明清楚，將導致私法行政不用賠償，因為此問題的產生並非公務人員行使公權力所造成的結果，而是立法政策的方針，其可能的後果將衍生投資者撤資、開發商退出、銀行不願意投入、保險業不願意保險等連鎖效應³，將造成投資業者不安。經濟部與遴選開發商之行政契約議約時，建議要明訂權利義務關係之內容，配合規劃一些前瞻性條

²發文日期：中華民國 107 年 04 月 20 日，發文字號：法律字第 10703505430 號法務部回函，指出本作業要點非本法所稱法規命令。

³ 風傳媒，高銘志觀點：違法違憲的台灣離岸風電發展法制規劃

https://www.storm.mg/article/405537?srcid=777772e73746f726d2e6d675f33306132616631633436643265373539_1557396628

款，促成離岸風電產業之成長與本土化。

- (三) 監察院提出糾正：離岸風力發電規劃場址容量之分配，屬「中央法規標準法」所稱重要事項，依規定應以法律定之，惟經濟部僅訂定行政規則，進行場址容量分配，且遴選委員會之組成，未盡按評選項目(技術能力、財務能力)、細目及審查重點組成，政府相關機關(構)代表居多數，反易忽略離岸風力開發之技術、顯非周延。若相關開發案顯然是配合政策指導而為環評審查結論，嚴重傷害環評審查制度的公信力[3]。
- (四) 在我國四年風電計畫的政策環評確實留下一些有待補充的環保、文資與生態資源養護的問題，然究竟哪一個部會應承擔哪一些責任？在台灣廠商不能自由轉手經營權，廠商若無法如期完工應如何處置？再者，環評規定開發廠商需在開發場址張貼佈告，大海茫茫要如何去張貼，是否考量離岸風電環評規則部分獨立進行規範？諸如此類疑義似乎並不明確，這種空白授權現象必須儘快補足，以免導致環保或公民團體之誤解及不必要的抗爭活動，浪費社會成本[4]。

伍、 法制建議

我國四年離岸風機之發展策略進程及其法源依據，說明其要如次：

- 一、建議先釐清國有資源應否釋出做再生能源開發之用，而非一開始便依同意開發為假設進行申請設置風電設施的行政程序。準此，在釐清是否同意開發前，宜由內政部依據國土三法，廣納其他部會之意見，併同能源局與環保署依

據政策環評法規進行的政策環評，先作成評估後的判斷建議，若同意，則交國有財產署依法釋出國有資源做開發再生能源之用。

- 二、僅以《風力發電示範系統獎勵辦法（101.7.3）》⁴及《離岸風力發電規劃場址申請作業要點（104.7.2）》⁵兩個行政命令或規則之法令為據，難以作為法制制度運作上的法令依據。建議宜參酌國際法制途徑，以往海域開發油煤氣電之經驗，擬定專法或調整法規之適用。
- 三、能源局將其離岸風力之遴選和競標的法源依據係以「再生能源發展條例」授權主管機關訂定「再生能源發電設備管理辦法」中執行，此論述似嫌不足。考量行政效率、法安定性，建議將前述規劃廠址容量分配及申請之行政作業要點納入現行的「再生能源發電設備管理辦法」，以釐清行政規則替代法規命令之疑慮，提升其法律的位階。
- 四、政府的能源轉型，以太陽光電與離岸風電為主力，離岸風電發展更是積極的大量開發建置，如何保持亞洲領先的優勢，利用國外廠商技術和經驗，協助台灣的能源及產業的轉型，將是政府應該思考的課題。建議參考歐洲離岸風電專法及供應鏈發展情境，落實規劃至 2030 年的風電政策藍圖，在 2025 年以後第三階段區塊開發，每年至少提供 1 GW 的開發規模，如此才有利風電相關基礎建設的投資以及在地產業鏈的養成。

陸、 結語

⁴風力發電離岸系統示範獎勵辦法

https://www.moeaboe.gov.tw/ECW/populace/Law/Content.aspx?menu_id=1850

⁵離岸風力發電規劃場址申請作業要點

https://www.moeaboe.gov.tw/ECW/populace/Law/Content.aspx?menu_id=1850

國內離岸未來將邁入綠能時代，千架風機將布滿中部沿岸重要風場海域，港口基礎建設對於離岸風電設置施工及長期運維是關鍵的一環，將促進離岸風場營運效率。台灣具有世界級的風場，離岸風電至民國 114 年規劃的 5.5 GW 設置容量，已於今年全數分配完畢，各年度開發業者與建置的風場也已確定。在容量區域分布上，以彰化地區最多，共計 4 GW，佔總容量的 8 成之多。希望到民國 114 年，能夠順利達到「千架風機、百萬屋頂」的計畫，讓再生能源達到 20% 目標。

立法、執法是公務員最重要的兩個工作，法律形成表面上是經立院三讀通過，但其形成過程多由行政部門發動。政策之推動及其主管事項之執行，需在依法行政之原則上運作，始符合現代民主政治的法治精神。惟法律規範無法鉅細靡遺，行政機關對於行政運作亦不得以法規不足為藉口而拒絕作成行政決定，對於法律規範疏漏或有欠缺時，除涉及法律保留或授權明確性原則之事項，須由修正法律之程序辦理外，其餘有關細節性、專業性及技術性等事項，行政機關均得善用行政立法技術，適時訂頒法規命令與行政規則作為補充規定，俾利業務之推動。尤其行政程序法施行後，因其規範內容相當廣泛，除各種行政行為之程序規範外，尚包括行政法上之基本原則。為踐行依法行政原則，在實務操作上應善用後續相關子法規範與配套機制之擬訂，適時檢討修正法規命令與行政規則，使行政行為依循公正、公開與民主之程序，以提高行政效能，增進人民對行政之信賴。

在台灣最主要需解決的議題不是科技、不是資金、不是專業，而是社會的信任和可讓公僕及百姓執行的法律依據，否則各界的努力，往往落得以民眾不理性的政策髮夾彎收尾。「再生能

源發展條例」修正案已於 109 年 4 月 12 日三讀通過，同年 5 月 1 日總統發布實施，顯示出政府積極推動我國再生能源政策來追求永續的非核家園決心。完善的法律架構搭配完善的離岸風電基礎建設，正是離岸風電是否能在台灣長期落地生根的關鍵，亦有助益政策推動穩固施政成效的不二法門。讓我們共許之！

參考文獻：

- [1] 鄭文隆，我國離岸風電發展現況簡報，CSBC CORPORATION,TAIWAN 2018年。
- [2] 司法院大法官釋字第161、443、525、559、589號解釋文。
- [3] 監察院調查報告 107財調0059 審議日期107.12.05 公告日期 108.04.10，網址：
<https://www.cy.gov.tw/sp.asp?xdURL=./di/RSS/detail.asp&ctNode=871&mp=1&no=6341>，最終查訪日期：2019/5/10
- [4] 月旦法學雜誌(No.278)，2018.7。
- [5] 楊珍鈴，再生能源發展條例修法芻議，能源資訊平台，2017。
- [6] 行政院再生能源發展條例修正案（2019），網址：
https://www.moeaboe.gov.tw/ecw/populace/news/News.aspx?kind=1&menu_id=41&news_id=16323，最終查訪日期：2019/4/16
- [7] 范建得觀點：離岸風電非關貴或便宜，該問的是價格理性與否！（2019）網址：
https://www.storm.mg/article/877686?srcid=gAAAAABcrVwi48A1pzRbOxyJjsRTSnTrvLLOcCDCU1uMhEd6kebdvoa4AO-GQJGTMDPGgYnEx7XJcY7OPPOfN0d4-3uRJWJIf_umb1e3zogC0EGNiCEvgZk%253D，最終查訪日期：2019/2/20
- [8] 行政院重要政策(2019)網址：
<https://www.ey.gov.tw/Page/5A8A0CB5B41DA11E/3c59c596-c1f3-424e-8b9d-bb047310208e>，最終查訪日期：2019/3/10