

能源法制與實務之現況及未來

專題演講

講授人：高仁川

(國立臺北大學法律學院助理教授，能源、環境與人類社會研究中心主任，
美國加州大學柏克萊分校法學博士)

時間：2023/04/22 上午9時至12時

邀請單位：社團法人台中律師公會

0

高仁川 簡歷

一、現職

國立臺北大學法律學院助理教授
國立臺北大學法律學院「能源、環境與人類社會研究中心」主任
國立臺北大學法律學院「國際法中心」主任

二、研究專長

憲法，行政法，環境法，能源法，氣候變遷法，科學與管制決策，國際法

三、學歷

美國加州大學柏克萊分校法學博士

四、經歷

全國律師公會能源法制委員會顧問
臺灣環境資源與能源法學會學術委員會主席
國防部訴願會委員
環保署法規委員會暨國家賠償事件處理委員會委員
內政部法規委員會暨訴願審議委員會委員
內政部移民署入出國及移民案件審查會委員
內政部營建署海岸管理審議會委員
臺北市府法務局法規委員會委員
國立臺北大學全球變遷與永續科學研究中心治理組組長
國立臺北大學法律學院公法中心主任
月旦法學雜誌副總編輯
教育部一般公費留學考試（能源環境法/能源管理法）通過



1



2

簡報大綱

1. [能源法學](#)與其相關領域：氣候變遷
2. 背景：台灣當前能源與氣候法制的交會點
3. 從全球供應鏈的角度觀察—全球[供應鏈重組](#)的趨勢
4. 我國電力市場改革後的市場現況
5. 規劃電力系統思維模式的轉變
6. [土地利用關係](#)發生衝突
7. 中央與地方政府的合作關係
8. 前瞻法律專業的敏銳度：[法制變革](#)
9. 思考能源法制基礎的建構：[離岸風電](#)的諸多爭議
10. [電力交易市場](#)中的輔助服務
11. [綠電憑證](#)
12. 地方政府自治法規的最新進展
13. [碳權交易](#)
14. 面對能源法制與實務的[不確定性](#)
15. 前瞻能源法律發展應有的[國際視野](#)
16. [一起實務對話](#)

3

能源法學與其相關領域



4

密切相關：能源安全與氣候變遷

- 能源安全的主要三大支柱
 - 能源使用效率(energy efficiency)
 - 能源供給的多樣化(diversification of supply)
 - 能源價格波動的極小化(minimization of price volatility)
- 特殊的觀點
 - 能源安全乃強化能源研發及創新的能力，並健全相關技術移轉的體系
- 一個國家的能源安全，具有不同特殊面向的考量

5

背景：台灣當前能源與氣候法制的交會點

- 地緣政治已大幅改變半導體製造商面臨的局勢，並警告「全球化與自由貿易幾乎已死」，且不太可能再回復。（張忠謀，美國時間2022.12.6，在亞利桑那州廠表示）
- 俄烏戰爭，改變了二十一世紀的國際局勢。對全球抑制溫室氣體排放的國際談判、聯合國氣候變化綱要公約（UNFCCC）目標的積極實踐，將帶來重大的不利影響。如何儘快擺脫對俄國煤炭與天然氣的倚賴，實取決於再生能源的拓展速度。（高仁川，當代法律，2022.5）
- 國家發展委員會結合環保署、經濟部、科技部、交通部、內政部、農委會、金融監督管理委員會，由國發會代表於2022年3月30日公布「臺灣2050淨零排放路徑」。此份政策的宣示，運用「部門別（sector approach）」的觀點作為架構，在轉型策略上，清楚反映在能源轉型、產業轉型、生活轉型的政策方向規劃。

6

背景：台灣當前能源與氣候法制的交會點

- 此一路徑圖的政策說明，除了轉型策略之外，並強調兩大「治理基礎」：科技研發與氣候法制。後者係以「氣候變遷因應法」、相關能源法規的修正與建築法規的盤點為核心。
- 在氣候變遷的脈絡下，政府可得採取的手段措施，一般可分為五大類：
 - 1.責任機制（liability）：追究污染或碳排放者的賠償責任或改變其行為。
 - 2.直接管制（direct regulations）：設定管制標準限制排碳行為。
 - 3.政府補助（subsidies）：藉此吸引私人減少碳排放行為所衍伸的外部化成本，或創造集體的公共財，如對於再生能源給與租稅減免或是能源領域研發上的資金支助。
 - 4.收取費用（charges）：要求私人承擔罰鍰，或對其活動所產生的外部成本徵收費用，如：碳稅。
 - 5.污染或排放交易制度（pollution markets）：藉由碳定價（put a price on carbon），透過市場交易機制所傳遞的價格訊號，引導生產技術或行為的轉變。

7

背景：台灣當前能源與氣候法制的交會點

- 在臺灣2050淨零排放路徑，引用國際能源總署2021年提出的「全球能源部門2050淨零排放路徑」報告，提到「至2030年減碳貢獻主要是來自目前市場上已有的技術，但至2050年，將近一半的減量是來自目前仍僅在示範或原型階段的技術.....我國應可參考國際減碳路徑，找出臺灣具有基礎或潛力的新興科技，透過加強研發，引導產業綠色轉型.....」，並說明「將投入創新潔淨能源之開採，如氫能與生質能以取代化石燃料，並搭配碳捕捉再利用及封存技術。.....最終布建超過60%發電占比之再生能源.....」
- 「臺灣淨零科技研發政策建議書」（中央研究院報告，共475頁，No.17，111年11月）

8

背景：台灣當前能源與氣候法制的交會點

- Basic concept of climate change law:
 1. 選擇「調適對策」及「減緩對策」以因應氣候變遷的差別，如同在決定裝設汽車安全帶與防鎖死煞車系統一般。後者（mitigation）在幫助降低發生汽車事故的可能性，前者（adaptation）則是假設於汽車發生事故時，如何避免導致災難性（catastrophe）的人身損害。
 2. 倘若前後兩種對策，均屬於可得運用之選項，極少理性而明智的人僅會選擇其中之一，蓋兩者對降低嚴重損害的可能風險，各有其功效！因此，若將焦點集中在「調適對策」並非毫無爭議。

9

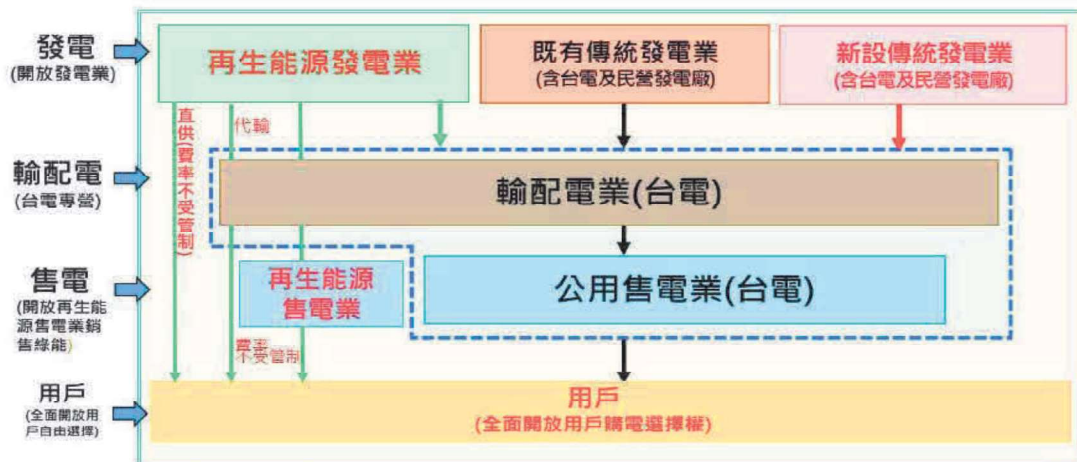
從全球供應鏈的角度觀察—全球供應鏈重組的趨勢

- 研究發現：從已開發國家到開發中國家的國際技術移轉動態已經改變---法律服務需求有何轉變？

- 跨國企業因應海外市場多變特性的能力，較過去靈敏
- 單純的線性分析實可能過度簡化企業是否及如何穿透全球供應鏈的複雜網絡，在不同部門間進行技術移轉
- 在這些網絡之內，正式的及非正式的知識、經驗、技能與科技，隨著全球供應鏈在不同企業間移轉，引發各種知識的外溢效果，也直接或間接地提升了內國企業在外國市場的競爭能力
- 在此一脈絡下，是否進行技術移轉的策略及其技術優勢，也不易由某單一公司所完全掌控

10

我國電力市場改革後的市場現況： 2017年電業法修正下的市場框架



資料來源：經濟部能源局簡報

- 2017年修正電業法第6條第一項：「輸配電業不得兼營發電業或售電業，且與發電業及售電業不得交叉持股。但經電業管制機關核准者，輸配電業得兼營公用售電業。」（延後自中華民國114年1月1日施行）

11

我國電力市場改革後的市場現況： 2017年電業法修正下的市場框架

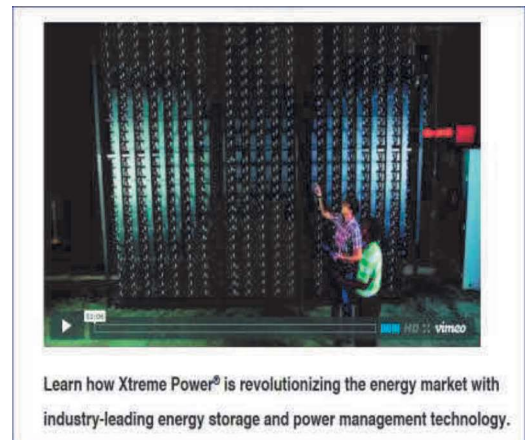
台灣過去電力市場因綜合電業獨占型態，導致在無自由競爭市場環境下，電業經營績效無比較基礎，投資者亦無法自由進入市場參與電力建設；同時，用戶亦無購電選擇之權利，無法依據喜好或需求選擇供電來源與種類。因此，2017年電業法修正即希望在穩定電力供應前提下，重新架構我國電力市場運作方式，以建立一個具多元供給、公平使用及自由選擇之市場。

▲ 長期來看，具有價格競爭力的綠電仍是綠電需求者的首選，特別是具價格誘因之區塊開發離岸風電，未來將成為滿足綠電需求的重要角色。事實上除了價格優勢外，離岸風電具有高容量因素及發電時段無特殊限制的特性，相較於僅能在白天發電的太陽光電而言，更能滿足綠電用戶的需求，勢必成為未來綠電用戶競逐的標的。 Q：太陽光電的前景何在？

12

規劃電力系統思維模式的轉變

- 風力、太陽能發電具有間歇性（intermittent）的特徵
- 考量短時間內電載負荷的穩定性，因此不能直接從發電端直接傳輸到輸配電網以滿足消費者所需
- 分散式的發電設施



13

能源儲存技術與設備 (Electric Energy Storage, EES)

優點

- 可儲存間歇性的再生能源電力
- 減少仰賴燃燒化石燃料而產生的溫室氣體
- 避免建置昂貴的電力傳輸管線
- 滿足尖峰時段的電力需求
- 提高電力傳輸系統的穩定
- 促進有關電力儲存技術與設備的製造及管理等相关產業的經濟活動

14

土地利用關係發生衝突？ 另謀出路？

- 「光電業在農地、魚塭攻城掠地開發地面型太陽能，卻造成環境生態爭議不斷。國內知名光電廠商天泰管理顧問公司，原已搶得市場先機，卻在地面型案場開發接連碰到爭議，最後為了避開光電與農漁業、生態的衝突，創辦人陳坤宏宣布不再開發地面型光電，轉以開發屋頂型為主。
- 這位特立獨行的光電業者甚至從農夫市集裡面得到靈感，他只開發爭議最小的屋頂光電，把友善環境的綠電賣給市場上認同他的消費者。從公有屋頂到住家屋頂，他願意挨家挨戶地解說屋頂開發光電，也不願放過任何一座屋頂的機會。」

引自（上下游新聞）

15

土地利用關係發生衝突？ 另謀出路？

轉向屋頂型光電開發，提供綠能市場上的中小型用戶

2019年陳坤宏成立新公司「睿禾控股」，將開發業務確立以屋頂型為主，再加上少部分都市計畫區內土地。他看到全台灣有數百萬戶閒置屋頂，因為規模小、法規限制以及住戶意願不足等問題，尚未裝置太陽能。

而另一方面，整個綠能市場往大規模的買方傾斜，例如台積電規模這麼大，一堆人搶著提供服務。然而也有一批想要履行ESG（企業永續責任）的中小企業，因為規模小而找不到有人服務。

「如果有人可以集合這些小屋頂上的太陽能，提供給市場上願意支持友善環境的中小型買方，應該是實現真正能雙贏的能源轉型。」讓陳坤宏提出這個想法的靈感來源，竟然是雲林的小農市集。

友善的綠能交易平台在哪裡？

從小農市集得到靈感：建立友善綠能的交易平台

16

中央與地方政府的合作關係：加州經驗的啟示

- 持續一貫性的政策與立法支持
- 專責機關與行政機關之間的統合協調
- 中央與地方的合作：「2009年美國復甦與再投資法（the American Recovery and Reinvestment Act of 2009, ARRA）」即為適例。藉由中央相對充裕的預算挹注於補助特定產業或示範計畫，或可引導產業轉型、創造就業機會、促進地方經濟配合中央特定政策目標
- 市場訊號與誘因

17

對地方政府的意義

- 儲能技術設備的發展與立法政策，使得發電(generation)、輸電(transmission)與配電(allocation)方式產生改變的可能性
- 傳統的電力設施供應鏈有可能藉儲能技術設備之普遍引進，產生更多新的市場參進者，尤其是再生能源業者
- 能源經濟的思維亦不該囿限於過去集中而大型的發電模式。或許假以時日，當儲能技術設備更為普及時，將有助於促成「分散的能源供應模式」，迴避電力設施過於集中可能導致的國安及災害風險
- 實踐城鄉環境正義、重視環境與能源治理，亦屬資源枯竭型城市追求永續發展的要務

18

前瞻法律專業的敏銳度：法制變革 = 防弊，也要興利

能源局(2022/6/21)提出《再生能源發展條例》修法草案，對光電、離岸風電、地熱及生質能都有新作法。其中，為達政府2050淨零排放目標，太陽光電裝置目標在2050年要達40至80GW，為綠能發電主力，而目前全台光電裝置容量約8.1GW，仍未達到2021年底目標的8.75GW；因而有必要修法增加強制性。

據能源局公布草案，將在再生能源條例新增第12條之一，要求新建、增建或改建建築物，達一定規模以上者，除了受光條件不足或其他可免除情形且經建築主管機關認定外，起造人應設置一定容量以上之太陽光電發電設備；意指未來新建案、都更案及增建加蓋等建築類型都須強制適用。

能源局表示，本次修法是參考德國柏林市議會2021年通過的「柏林太陽能法」(Solargesetz Berlin)，並形容與其是「穿著衣服改衣服」，要建築後續再加入光電，不如在建築物設計階段就提出要求；目前由能源局制定母法，而後續包括規模、裝置容量等細節，將由經濟部能源署會同內政部營建署擬定子法。

19

前瞻法律專業的敏銳度：法制變革 = 防弊，也要興利

- 營建署官員表示，德國柏林太陽能法是針對面積逾50平方公尺的新建、既有建築物翻修改建，自2023年起要求設置30%太陽光電發電設備；不過台灣與德國的日照條件、建築量體規模不同，未必會以同樣標準要求。
- 至於是否會給予容積獎勵誘因？內政部官員表示，目前並不考慮，未來建設太陽光電設施是新建、增建及改建建築的責任義務，而非鼓勵性質，不會再給予容積獎勵誘因。
- 但「羊毛出在羊身上」，強制設置光電將衍生的建置成本，如何說服建商或實施者分擔？能源局認為，屋頂型光電可以躉購費率出售給台電，長期分擔下來不僅能分擔成本，待攤提完後甚至可以成為住戶發電收入。

Q:強制課予責任義務，有法律作為依據即已足夠？

20

前瞻法律專業的敏銳度：觀察競爭者的目標與策略

- 繼再生能源、儲能事業後，台泥在新能源最後一塊拼圖——售電事業終於補齊，今（2022/11/22）台泥宣布成立「能元超商綠電交易平台」，揮軍綠電交易市場，未來買電、賣電都能在該平台完成，一進場就喊出可銷售最多綠電的再生能源售電業者。「能元超商」為台泥集團旗下子公司，負責綠電交易服務，資本額1億元，董事長為張安平。
- 水泥業本身也是排碳大戶，為何台泥要把「自建綠電」賣給別人？
 - 台泥發言窗口表示，「台泥規劃2025年建置綠電600MW（百萬瓦），除了滿足本身使用綠電需求外，也提供一定比例拿來銷售綠電。」按照今年5月台泥在股東會上的說法，台泥再生能源裝置量預計2025年達到570MW，可滿足台泥所有工業使用綠電的需求（除和平火力發電廠），如今上調至600MW，言下之意有多餘的綠電可以放到市場銷售。截至目前，台泥在風力發電、太陽能光電申設量達200MW，距離2025年的目標還有一段距離。

引自：數位時代（2022/11/22）

21

前瞻法律專業的敏銳度：觀察競爭者的目標與策略

在商業模式上，能元超商綠電交易平台提供三種服務：

- **買綠電**：能元超商結合台泥各子公司「風、光、地、海」多元化再生能源種類與資源，為全台自建案場最多，平台上可銷售綠電最多的再生能源售電業者，預計2023年先開放銷售再生能源裝置容量達103MW，約1.5億度綠電，其中將提供一定比例度數供出口導向需求的中小企業購買。
- **賣綠電**：能元超商開放其他發電業者將綠電轉供銷售，意思是該平台也歡迎其他再生能源業者「把電賣給它」。對此投入再生能源售電業的太陽光電業者天泰能源董事長陳坤宏分析，「再生能源業者之所以願意把電賣給能元超商，或許是看中最大綠電需求者為台泥，不用怕沒人買電。」
- **電力交易代操服務**：這和台電推動的電力交易平台有關，台泥已在今年4月成為合格交易者，投入**輔助服務市場**。台泥表示，有些自建儲能、負載端客戶降載資源（配合調整用電）或發電機組的企業，不知道如何參與台電電力交易平台，或是無法自組團隊因應，能元超商提供服務，協助代理他們操作，以及與台電溝通。

22

思考能源法制基礎的建構：離岸風電的諸多爭議

- **觀察：兩則評論-有關離岸風力發電的不同觀點**

<https://talk.ltn.com.tw/article/breakingnews/4075854>

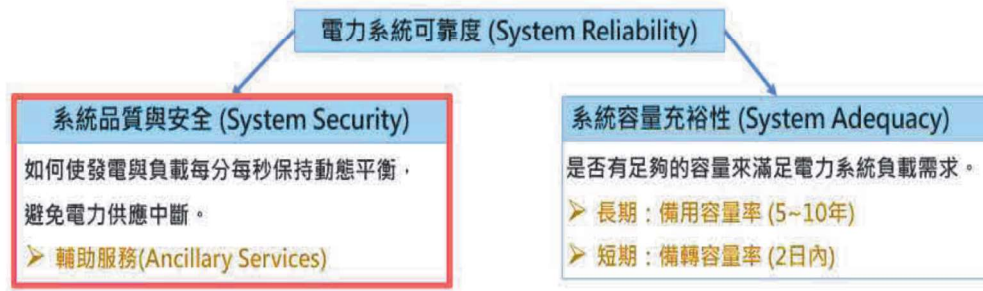
<https://www.windtaiwan.com/ArticleView.aspx?ID=ART00859&adminView=24771935&fbclid=IwAR2PosFtM1WuFFD2nztat-NWMOD0xZBU79d54XbIQxV3giFdvtWYcHgVH7I>

- **檢視：離岸風力發電區塊開發場址規劃申請作業要點**
(瀏覽經濟部令)

23

電力交易市場中的輔助服務

- 輔助服務是為了維持電力系統安全穩定運行或遭遇事故後，可使系統恢復正常狀態所需的一系列服務。以電力系統可靠度來說，輔助服務屬於系統品質與安全的範疇，如下所示：



引自：台電，電力交易平台https://etp.taipower.com.tw/web/as_product_introduction

24

綠電憑證

- 美國環境保護署 (EPA) 對於綠電的定義：「意指一種再生能源，包含太陽能、風力、生質能、地熱、沼氣和小型水力發電。使二氧化碳排放量減少或趨近零的發電方式，且能源原料取自生態環境，可重複利用，兼顧環境友善和經濟發展」。
- 全球再生能源倡議 (RE100) 目前有超過300個國際品牌相繼加入，會員透過綠電投資、購買再生能源憑證和簽訂綠電購售合約等方式，達成100%使用綠電的承諾，保證所製造的產品皆使用永續環保的再生能源。RE100同時邀請會員公開承諾2020~2050年間使用100%綠電的轉換時程，並提報每年的綠電使用進度。
- 我國再生能源發展條例第3條：「十三、再生能源憑證：指核發單位辦理再生能源發電設備查核及發電量查證後所核發之憑證。」

25

產業的實際現況：宏碁公司提供之綠電資料



We certify hereby, that the

Acer Computer GmbH

sourced 100% regenerative energy for the supply period from 01.01.2011 till 12.31.2012

The energy is CO₂-free and is not derived from nuclear generated power. This is guaranteed by the independent experts of TÜV NORD.

With a yearly energy consumption of 1.200.000 kWh the company Acer Computer GmbH saves 649 tons of CO₂.

The application of energy won in such a way enables the company to make an active contribution to the conservation of natural resources.

The certification of the generation of electricity is in accordance with the international RECS standards („Renewable Energy Certificate system“).

18th of September
Date

O. Blake Wolf
Signature



德國Watt電力公司— 綠電購買證明書

- **Watt**電力公司頒此證書予**Acer**公司，證明其於**2011.01.01**到**2012.12.31**期間所購買的電力為**100%**再生能源電力。
- 該電力無排放二氧化碳，且非來自核能產電。這些皆由**第三方TUV NORD**所認證核可。
- **Acer**公司每年**1,200,000**度的使用量減少了**649**噸的二氧化碳排放量。
- 此舉係代表公司對於自然環境的積極貢獻。
- 該認證符合**REC**國際 (**REC International**) 的標準規定。

26

綠電憑證

我國再生能源發展條例第12條：「政府機關（構）、公立學校或公營事業於新建、增建、改建公共工程或公有建築物時，其工程條件符合再生能源設置條件者，應優先裝置再生能源發電設備(第一項)。

前項所稱工程條件符合再生能源設置條件者，由中央主管機關會同中央目的事業主管機關定之(第二項)。

電力用戶所簽訂之用電契約，其契約容量在一定容量以上者，應於用電場所或適當場所，自行或提供場所設置一定裝置容量以上之再生能源發電設備、儲能設備或購買一定額度之再生能源電力及憑證；未依前開規定辦理者，應向主管機關繳納代金，專作再生能源發展之用(第三項)。」

- 經濟部於109/12/31公告「一定契約容量以上之電力用戶應設置再生能源發電設備管理辦法」，於110年1月1日施行，正式公告規範主要調整既設扣減方式，以既設裝置容量直接扣減義務，惟以20%扣減上限；並可搭配早鳥優惠(提前2年可享20%扣減上限)，兩者採合計扣減，最高扣減義務達40%。經濟部表示，本辦法優先規範契約容量 5,000 瓩以上之用電大戶，期先建立企業使用綠電典範，後續約300家企業受本辦法規範，須於5年內(114年)完成義務履行，可創造約1GW再生能源交易市場；後續每2年定期檢討本辦法義務對象範圍。

27

綠電憑證

我國再生能源發展條例第12條：「前項契約容量、一定裝置容量、一定額度、設置再生能源發電設備之種類、儲能設備之類別、代金之繳納與計算方式、辦理期程及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之（第四項）。

為符合地方發展特性及規劃，地方政府得訂定並辦理較前項所稱之辦法更加嚴格之自治法規（第五項）。」

傳統法律人思維的不足：需求-危機-課題-政策-法制-政策-產業-市場-



28

台泥企業團旗下能元超商今日（4/19/2023） 宣布和宏碁集團簽署企業購售電合約

根據自由時報報導<https://ec.ltn.com.tw/article/breakingnews/4275409>：

台泥（1101）企業團旗下能元超商今（19）日宣布和宏碁集團簽署企業購售電合約（CPPA），將台泥綠能彰旺風力發電所發的綠電轉供予宏碁，每年提供宏碁約千萬度綠電，攜手以具體行動邁向2050淨零目標。

「能元超商綠電交易平台」承諾每年提供一定比例的綠電採購量給出口導向的中小企業，自「能元超商綠電交易平台」啟用以來有數10家中小企業正與能元超商積極洽談中。

能元超商發現，過往企業想要購買綠電須一一主動聯繫市場上銷售綠電的賣方業務窗口，能元超商設置開放透明的「能元超商綠電交易平台」，推動全台第1個「線上免費綠電顧問服務」。

讓企業可以在網路上先輸入用電資料及希望達成的綠電目標，透過平台的AI智慧演算數據分析，不需人與人洽談，即可取得初步綠電購買規劃，既有效率又便利。

台泥綠能是目前台灣建置再生能源種類最多的公司，包括風力發電、太陽能光電、太陽能與陸域風機合併使用發電、漁電共生等，預計2023年開放銷售再生能源裝置容量達103MW，約1.5億度綠電。

29

地方政府自治法規的最新進展

- 臺北市議會2022/6/22三讀通過臺北市淨零排放管理自治條例，成為全國首部2050淨零排放地方法規，本自治條例後續將函報中央，俟行政院核定後公布，並於公布後6個月施行，環保局及市府各局處將落實自治條例各項規定，全力推動城市淨零轉型，與全球同步邁向零碳未來。
- 環保局表示，本自治條例除成立「氣候變遷因應推動會」統籌督導全市氣候調適與節能減碳工作、設置「氣候轉型基金」獎補助、鼓勵各項節能減碳、增加碳匯、氣候調適、公正轉型工作外，並以「除碳」、「創綠」、「節電」、「綠運」、「減廢」、「增匯」、「調適」及「永續」做為自治條例的八大核心項目，全面啟動氣候調適及淨零排放工作

30

中央與地方的法規競合衝突？

1. 除碳(decarbon)：消除溫室氣體排放，包括設定2030年減碳40%，2040年減碳65%，2050年淨零排放目標(\$7=Net Zero target)、建立碳預算制度(\$8=carbon budget)、要求大型開發案排碳增量抵換(\$10=large development plan must comply with off-set program)、排碳大戶排碳減量(\$13=mandatory reduction obligation for huge emitters)、推廣低碳旅遊(\$44)、鼓勵低碳認證(\$46)等。
2. 創綠(more green energy)：增加綠能零碳電力，包括課以用電大戶設置再生能源義務(\$11=impose obligation on energy-heavy industries to install renewable energy facilities)、規劃焚化廠轉型為綠能循環園區(\$37)、引進、推廣氫能(\$42=promotion of hydrogen energy)等。
3. 節電(energy efficiency)：減少非必要耗電，包括要求公有與新建築揭露能耗及符合能耗標準(\$12)、新設指示燈與廣告照明使用節能燈具，推廣減用裝飾燈(\$14)、市府機關學校每年節電、節水、節油及減紙至少1%(\$47)等。

31

綠電憑證

民國108年通過的再生能源發展條例修正案明文規定，在一定用電契約容量以上的「用電大戶」，應自行設置或提供一定裝置容量以上之再生能源發電設備、儲能設備，或是透過購買一定額度之再生能源電力及憑證代替設置綠電設備，未依前述規定辦理者，應向主管機關繳納代金，專作再生能源發展之用。而用電大戶的認定標準則由法規授權的主管機關認定，初期以用電契約容量大於5000瓩的業者為「用電大戶」的標準定義。

政府推出「再生能源憑證」，也就是一種生產履歷證明，認證電力來自再生能源，即為「綠電」。購買綠電憑證，必須同時購買相同電量的綠電。根據再生能源憑證制度及綠電交易介紹，有4種方式可取得綠電憑證：

1. 直接向再生能源發電業者購買綠電，直供綠電
2. 向再生能源發電業者購買綠電，透過台電轉供綠電
3. 透過再生能源售電業者購買綠電，再由台電轉供綠電
4. 自行設置再生能源設備製造綠電，每生產1000度的綠電即可取得1張綠電憑證

32

綠電憑證

綠電憑證即再生能源憑證（REC），如綠電之身分證，依據「再生能源憑證實施辦法」，本國再生能源憑證（T-REC）係指經濟部標準檢驗局國家再生能源憑證中心辦理再生能源發電設備查核及電量查證後所核發之憑證。

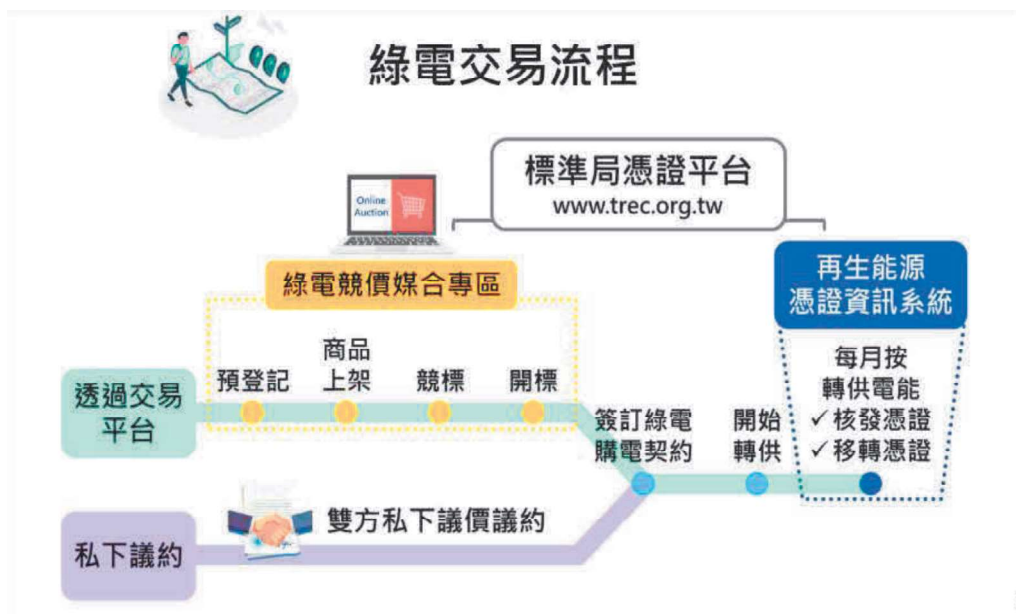
再生能源憑證具環境效益具體化特性，可依各主管機關相關規範，應用於溫室氣體盤查、企業社會責任報告書及環保標章等。

依據「再生能源憑證實施辦法」，國內綠電商品共分為「電證合一」及「電證分離」二類。

1. 「電證合一」綠電商品即再生能源電能及憑證為綑綁式銷售模式，綠電買方向賣方購買多少電能，即可取得其相對之再生能源憑證（一張憑證為1,000度綠電）。
2. 「電證分離」綠電商品係純憑證之銷售模式，再生能源自用發電設置者於其電能自用後，得將其未經使用或宣告之憑證讓與其他受讓人。

33

綠電憑證



34

綠電憑證

國內對於是否開放「電證分離」，還有疑慮和爭議。主要原因，是擔心「一證兩用」，難以追蹤——明明A企業已經用綠電減碳，但買到A企業綠電憑證的B公司，也宣稱自己減了碳。

且考量到企業對於再生能源的需求規模、信賴度、價格、方便性、避險需求等面向，電證分離模式，比較適合電力消費較小的中小企業，使用風險也較低，且在採購方面具有靈活性。但因為環境效益歸屬不容易分辨，需要其他資訊協助判斷。

目前平台交易方式分為2種：平台媒合或私下議約。通常有4大類業者會在再生能源憑證交易平台進行交易：

1. 台電（銷售透過躉購（FIT）制度認購或自行生產的綠電）
2. 終止FIT制度的再生能源發電業者
3. 再生能源售電者
4. 綠電用戶

35

綠電憑證

目前台灣的綠電交易模式只有電證合一模式，適合具備高電力消費需求及再生能源管理知識的大型企業。直到2022上半年以前，市場上多數的綠電供應來源都台積電橫掃一空，直到5月經濟部次長曾文生才提出新方針，要求綠電供應商必須將一定比例的綠電賣給零售市場，不能整批出售給單一企業。

除此之外，市場仍缺乏便宜的綠電，對於規模、資金都不如大企業的中小企業而言，購買綠電仍存在著高門檻。不過經濟部正在著手規劃「簡化行政程序增加市場流動性」、「制訂買賣雙方合約，降低交易成本」、「光電小案申請售電流程加速」3個方向，讓中小企業更容易買到綠電。



36

碳權交易

碳權是「碳排放的權利」，其設計機制是來自碳定價的概念，設定1公噸的碳排放為1單位，讓國家或企業可以計算減碳總量。隨著《京都議定書》簽訂，碳權逐漸發展成可交易的產品，讓政府或民間單位可以買賣碳權，作為碳抵換。

碳權交易的類型可分為2種市場：

1. 強制碳市場 (Certified emissions reduction)

像是歐盟各國、紐西蘭等國家，基於巴黎協定及COP會議中承諾的減碳目標，對國內實施排碳總量管制 (Cap and Trade)，規範各產業的排碳大戶，設定其排碳量上限。

2. 自願碳市場 (Voluntary emissions reduction)

自願碳市場是企業主動做減碳及碳捕捉行動、採用再生能源、投入造林這類自然碳匯的方式，執行減碳專案，再向國際減碳驗證機構申請認證，獲得碳權。這是沒有上限、且非強制的制度，即使是未被政府管制碳排放量的企業也能參與。(碳匯：指將二氧化碳或其他溫室氣體自排放單元或大氣中持續分離後，吸收或儲存之樹木、森林、土壤、海洋、地層、設施或場所。)

37

碳權交易

總量管制與交易 (Cap and Trade) 所產生的碳權

此種碳權來自於強制性的管制措施，在此機制下，政府會為排放總量訂定上限，並根據不同產業別，核配給不同的企業碳排放的額度，假如企業的排放超過了額度，就需要在碳交易市場中購買碳權，彌補超額的排放。假如企業減碳相當成功，排放量低於核配額度，多出的額度就會轉換成碳權，可讓企業在碳交易市場中拍賣，獲得利潤。

世界上第一個碳交易機制——歐盟碳交易市場 (EU ETS, European Union Emission Trading System) 即是屬於此類型，其他採用碳交易系統 (ETS) 的代表地區還有美國區域溫室氣體倡議制度 (Regional Greenhouse Gas Initiative, RGGI)、南韓、紐西蘭等。企業若能在減碳上搶得先機，不僅對減緩氣候變遷有所貢獻，企業營收也可能因碳權的交易而有所成長。

38

碳權交易

自願性的碳市場所產生的碳權

第二種碳權來自自願性碳市場，當企業主動透過不同的減碳、再生能源或碳捕捉、造林等專案，向境內或是國際的機構申請認證，即可獲得碳權。較廣為人知的機構例如：黃金標準 (Gold Standard)、VCS (Verified Carbon Standard)，臺灣也有行政院環保署的溫室氣體減量與抵換管理機制，企業可在此平臺申請碳權認證或刊登碳權交易資訊。

凡通過相關機構認證的碳權，即可在自願性市場上販賣或進行碳抵換 (Carbon Offset)。

「碳抵換」，簡而言之，是指企業透過支持或資助減少溫室氣體排放的計畫，以彌補日常活動產生的碳排放對氣候變遷的影響。許多國際大廠之所以能宣稱已經達成碳中和 (Carbon Neutral) 也須部分依賴碳抵換，如 Google 即對外說明，他們的減碳策略除了透過增進能源效率、建設與購買綠電自用外，為了將碳足跡降到淨零也購買碳權執行碳抵換。

39

碳權交易

碳權交易平台：

1. 台灣企業要進行碳權交易，可至行政院環保署的溫室氣體減量與抵換管理機制，提出減碳認證申請，或發布販售碳權的資訊。
2. 國際間交易碳權則可到聯合國CDM、黃金標準的碳權交易平台，選擇自然碳匯或綠電，就可以獲得碳權證書。

碳稅與碳費是基於「以價制量」的減碳制度，政府透過決定每噸碳的稅額或規費金額，推動企業進行減碳。

- 碳稅：碳稅是由政府的稅務機構統一向企業徵收碳排放的稅額，是一種增加國庫收入的管道。
- 碳費：碳費來自2022年4月由行政院通過的《氣候變遷因應法草案-已於民國 112 年 02 月 15 日修正通過》，該法規定2024年起，由環保署執行第一階段，向每年排碳2.5萬噸的287家企業收費。該筆費用將會專款專用，投入在減碳領域發展，成立氣候基金，或是補助碳捕捉技術、氫能技術發展等項目。

40

碳權交易

- 大多數政府實行碳稅 (Carbon tax)，由財政機關統一徵收，稅收入國庫後可視為整體政府的財政收入，用途包含社會福利、所得稅減免、發展各項低碳的基礎建設等。而臺灣於2022年修正的《溫室氣體減量及管理法》(將更名為《氣候變遷因應法》)草案中擬實行的「碳費 (Carbon fee)」較為特別，規畫預計由環保署執行，向碳排大戶收取碳費並成立氣候基金，由於其行政上的限制只得專款專用，用於發展低碳、綠能、補助產業轉型等措施上。
- 無論是上述提及的碳交易系統、碳費或碳稅，其實都是藉由「將碳排放貼上價格標籤」的原理，提供企業經濟上的誘因，進而達到實質減少溫室氣體排放的目標，這個概念也是目前國際公認最有效的減碳工具：碳定價 (Carbon price)。

41

碳權交易

碳稅 (carbon tax)

- ✓ 針對造成二氧化碳排放的商品或服務，依排放量課徵環境稅（從末端排放徵收碳稅），類似垃圾袋隨袋徵收，製造愈多垃圾者要花更多錢買垃圾袋。與碳排放交易制的不同在於，減排結果不能預先確定，但碳稅的價格較明確，不會隨著碳交易的價格變動，且行政管理輕鬆，原有的稅收體制納入碳稅即可。缺點是稅率為各界協商結果，稅率訂立過低，難以達到減碳效果。

碳費 (carbon fee)

- ✓ 依二氧化碳的排放來源徵收碳費（從源頭排放收取碳費），類似台灣的隨油徵收空污費方式，民眾加多少油就付多少費用，而不是依加油製造多少廢氣來收費。環保署在修法預告指出，台灣採取碳費制，碳費的收入專款專用於溫室氣體減量工作、發展低碳與負排放產業、補助及獎勵投資溫室氣體減量技術等，促進低碳經濟發展。
- ✓ 目前台灣尚未訂立碳費收取標準，環保署表示，碳費收取對象初步以年碳排放量超過 2.5 萬公噸業者，像是電力、鋼鐵、石化、化材、水泥等產業為主。

42

碳權交易之外，碳稅與碳費之爭

環保署氣候變遷辦公室主任蔡玲儀表示，「政府目前用碳費的方式進行碳定價，也鼓勵企業做自願減量專案進行碳權交易。」換句話說，台灣目前暫不建立排放交易機制，而是以「碳費」作為主要工具。目前修法草案尚未決定碳費費率，而碳費屬於專款專用，將由環保署支用於減碳工作。

政府決定採用碳費而非碳交易，引起部分學者及企業質疑。台灣綜合研究院副院長李堅明指出，政府從1998年就開始規畫導入「碳定價」，而2015年通過的《溫管法》更是直接將「排放交易機制」入法，「走到2020年，環保署突然說要收碳費，而且還不是碳稅。」他主張，碳交易機制才能提供企業誘因，達成減碳目的。

Q：您認為哪一說有道理？

43

碳權交易之外，碳稅與碳費之爭

氣候變遷因應法草案：採行碳費、不見碳稅

- 根據環保署規劃，為提供減碳誘因，未來將規劃徵收碳費，徵收對象首先是年排放量逾2.5萬公噸二氧化碳當量（CO₂e）的「排碳大戶」，包括鋼鐵、半導體或水泥業等200多家公告應實施溫室氣體盤查的業者，電力業的直接排放則扣除不計費，轉向用電戶徵收，初步估計徵收對象的年碳排總量約1.5億噸，占我國碳排五至六成。
- 蔡英文總統2022年3月接見八大工商團體理事長時也提到，碳費徵收將考量企業承受能力，依循「先大（企業）後小（企業）」、「以大帶小」模式，且由國營事業以身作則率先實施，逐步推動。不過碳費費率究竟要訂多少，環保署僅說，後續子法等通母法通過後陸續規畫。

44

碳權交易之外，碳稅與碳費之爭

- 台北大學自然資源與環境管理研究所教授李堅明認為，採取碳稅制度，比較能與國際接軌，碳費要專款專用，只能用來協助排放源改善，無法把錢用來投入綠能科技研發，更何況，碳費費率要夠高，才有足夠誘因，若以外傳碳費每噸課100元，誘因絕對不足。
- 蕭代基也說，碳費要專款專用，但弔詭的是，若再把碳費費率提高，每年課徵超過一百億元，環保署根本沒有能力把預算執行完畢，但一百億元對淨零轉型來說，卻明顯不足。
- 蕭代基支持碳稅制度，他質疑財政部遲遲不願對能源稅或碳稅表態，是因為把經濟發展放在環保減碳的目標之前，擔心增加能源價格、增加廠商負擔、減少廠商國際競爭力等等，「但這些都是藉口！歐美國家都不擔心，日本、韓國，甚至連中國也都不擔心，為什麼只有台灣要擔心？」

Q：台灣Number 1?

45

碳權交易之外，碳稅與碳費之爭

蔡玲儀解釋，台灣每年排碳約2.65億噸，其中1.2億噸來自電力業的排放，而經濟部主管的《電業法》已針對電力排放進行管制，因此僅約1.45億噸的排放由環保署管制。她表示，台灣的排放結構與其他國家有先天差異，例如韓國年碳排約6億噸，台灣只有1億多噸，若實施總量管制交易，「一來市場上流通的額度會很少，再者，碳交易機制對企業而言目前接受度不高。」

中經院綠色經濟研究中心研究員劉哲良是當時台灣幕僚團隊的一員，與倫敦政經學院研究團隊進行討論。他指出，歐盟於90年代也是先採用能源稅及碳稅，2005年才接軌歐盟排放交易機制（EU ETS），「因為稅費的行政成本通常較低，每個國家都有自己的稅費系統，不必花好幾年先做盤查、資料搜集，還要建置交易平台。」「民間對於碳交易的理解和認同程度是另一考量；台灣過去已有收取環境稅費的制度，例如空汙費、水汙費，「所以大家能夠理解環境稅費，就是繳錢，可是排放交易很多人不瞭解，特別是中小企業。」

46

蔡總統說：我來報明牌？造紙、碳權概念股紅了！

根據工商時報 (2023/04/21) : <https://ctee.com.tw/news/stocks/848068.html>

- 蔡英文總統政策宣示催生碳權交易所，歐盟也通過2026年起碳進口稅上路，在政策題材鼓舞下，造紙類股20日狂飆，華紙、永豐餘、農林盤中登上漲停，造紙及碳權概念股齊開趴，造紙類股指數以大漲4.96%作收，成交值增至22億元、日增逾10倍。政策題材股利多一波波，之前大漲的軍工股、航太股、綠能儲電及觀光餐飲股等大漲後，近日接續拉回，隨著520進入倒數一個月，碳權概念股再度浮上檯面，為520行情加溫意味濃。台新投顧副總黃文清分析，從統計數據來看，選前以政策指標股上漲的機率較高。統一投顧董事長黎方國表示，**碳權概念股範圍極廣，包括大型權值股台積電、台泥、中鋼、台塑等近年大舉種林，手中都有碳權交易，以及造紙類股、擁有全台最大資產的農林，以及其他水力風力發電、新能源車、太陽能等，都是近來市場相當受到關注的焦點。**

- **碳權交易所 最快7月成立**

47

環保署：規劃碳費擴增人力 (2023/4/22) 成立氣候變遷局

環保署今天表示，為加速《氣候變遷因應法》子法推動及規劃碳費徵收，今年世界地球日將署內「氣候變遷辦公室」擴增人力成立「氣候變遷局」，未來組改後可銜接成為「環境部氣候變遷署」。行政院環境保護署表示，行政院於20日核定「行政院環境保護署氣候變遷局暫行組織規程」，「行政院環境保護署氣候變遷局」將於今年世界地球日（4月22日）正式成立，以在環境部組改完成前，提早成立氣候行動專責機關。

環保署表示，《氣候變遷因應法》1月10日於立法院三讀通過後，環保署隔日即依「中央行政機關組織基準法」第36條規定，函報「行政院環境保護署氣候變遷局暫行組織規程草案」至行政院，冀望在立法院審議決定環境部組織法草案前，提前整合現有資源、人力與設備，讓氣候行動政府組織量能提升。

人力方面，來源除目前環保署氣候變遷辦公室48人外，本年度優先增補約40人，以因應氣候法施行後急需優先推動12項子法，包括修正盤查登錄作業、查驗認證機構管理、碳費徵收及費率、自主減量計畫、自願減量交易機制及產品碳足跡標示等重要工作。

48

另一戰場 = 地方政府如何因應「氣候變遷因應法」？

- 關於地方政府參與氣候變遷因應的機制，依修正草案總說明：「...氣候變遷議題具有跨域性、減量目標確立、碳費徵收等均涉及全國一致性事項，明定該等事項屬中央權限」
- 氣候變遷事務亦有賴中央及地方合作，透過邀集地方有關機關參與階段管制目標、溫室氣體減量行動方案、調適行動方案擬訂、地方政府設氣候變遷因應推動會、於全國計畫或方案下，訂修溫室氣體減量執行方案及氣候變遷調適執行方案，實踐中央地方協力原則。

Q: 地方政府有無可能訂定自治條例，自行建立碳交易市場？是否可行？

49

面對能源法制與實務的不確定性

以「海岸管理與環境保護」為例—
簡評台北高等行政法院107年度訴字第1452號「觀塘藻礁案」

請參閱公法研究 (PDF檔案)

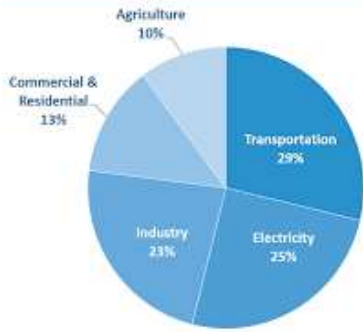
50

前瞻能源法律發展應有的國際視野： 美國拜登政府近期法案的影響觀察

- 自氣候變遷綱要公約制定後，美國的氣候行動來自兩方面：美國國家環境保護局(EPA)依據1970年的空氣汙染法制定的法規，以及州(例如加州)本身的立法。
- 過去12個月以來，隨者國會的重大行動，這種情況已發生改變。然而，國會並未制定法規，而是使用了大量的經濟誘因。

51

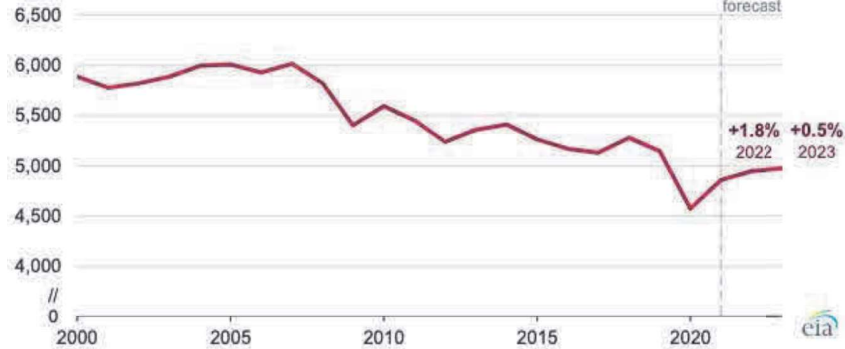
Total U.S. Greenhouse Gas Emissions
by Economic Sector in 2019



美國當前溫室氣體 排放情況

U.S. Environmental Protection Agency (EPA), Inventory of U.S. Greenhouse Gas Emissions and Sinks, 1990-2019

U.S. energy-related carbon dioxide emissions (2000-2023)
million metric tons



新的預算支出立法：2022年降低通脹法 (INFLATION REDUCTION ACT)

降低通膨法案(IRA): 3690億美元的氣候基金

- 2600億美元用於清潔能源的稅額抵減
- 800億美元用於電動車、家庭綠色能源和其他方面的新退稅
- 15億美元用於獎勵減少甲烷排放
- 270億用於綠色銀行
- 支持減少農業與重工業排放的額外條款與支持國家規劃減排的基金

54

其他最近的資金措施: 基礎建設法案

- 鐵路(660億美元) 大眾交通(390億美元) 渡輪與巴士(75億美元)
- 提供行人與自行車更好的安全(環境), 使人們離開他們的汽車(註:少開車) (110億美元)
- 充電站(75億美元)與能源儲存(60億美元)
- 電網韌性(150億美元)的貸款與撥款

55

其他最近的資金措施: 晶片與科學法(晶片法)

晶片法案是為了避免美國在科技競賽，輸給中國而設計的。

顧名思義，它的內容大多是關於晶片製造與人工智慧。

但它也將數十億美元用於能源研究與開發，包括清潔能源的科技、氫氣、核能、碳移除及建設效率(building efficiency)

{ 56 }

一套全方面的方案

- 這三部法律聚焦在交通與電力。但它們涵蓋了所有部門，其規定包括減少農業的甲烷、減少工業排放與增加商業與住宅建築的能源效率
- 它們也涵蓋了，從能源研究、商業化初期到大規模使用的整個循環週期

{ 57 }



新法律的影響

THE INFLATION REDUCTION ACT (IRA) OF 2022 MAKES THE SINGLE LARGEST INVESTMENT IN CLIMATE AND ENERGY IN AMERICAN HISTORY, ENABLING AMERICA TO TACKLE THE CLIMATE CRISIS, ADVANCING ENVIRONMENTAL JUSTICE, SECURING AMERICA'S POSITION AS A WORLD LEADER IN DOMESTIC CLEAN ENERGY MANUFACTURING, AND PUTTING THE UNITED STATES ON A PATHWAY TO ACHIEVING THE BIDEN ADMINISTRATION'S CLIMATE GOALS, INCLUDING A NET-ZERO ECONOMY BY 2050.

58

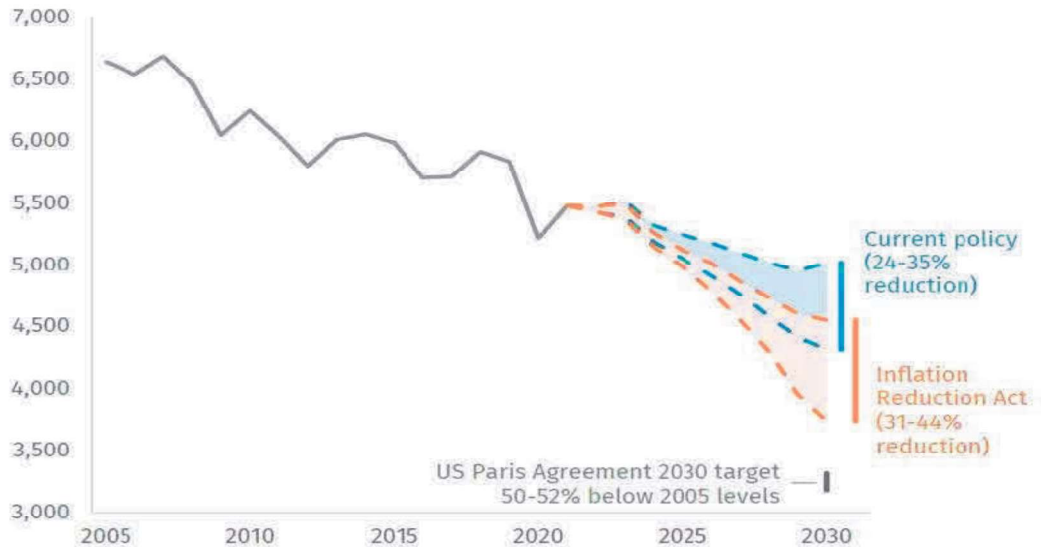
IRA: 影響預估

- 在2030年將年排放比現行政策(包括兩黨基礎建設法), 再減少約10億公噸。
- 使美國距2030年的氣候目標, 在約5億噸以內。
- 未來十年(至2032年)減少約63億噸的累積溫室氣體排放。

59

IRA的影響

FIGURE 1
US greenhouse gas emissions
 Net million metric tons (mmt) of CO₂-e



Source: Rhodium Group. The range reflects uncertainty around future fossil fuel prices, economic growth, and clean technology costs. It corresponds with high, central, and low emissions scenarios detailed in [Taking Stock 2022](#).

部門的影響

Where will climate bill emission cuts come from?

Projected 2030 greenhouse gas cuts from the Inflation Reduction Act, share by source

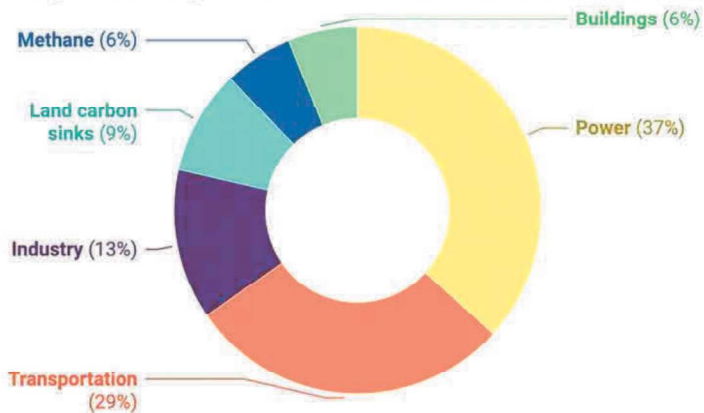


Chart: Canary Media Source: REPEAT Project, "Preliminary Report: The Climate and Energy Impacts of the Inflation Reduction Act of 2022"

正面的回饋

- 清潔能源部門的擴張產生規模經濟。他們也產生網路外部性，例如，不斷成長的電動車銷售，創造了建立更多充電站的誘因，這反過來又吸引了許多消費者使用電動車。
- 隨著減排技術市場的成長，投資於研發的誘因增加，這可以帶動進一步的降低成本。

{ 62 }

政治的回饋

- 清潔能源部門的成長，提供了進一步監管或支出的政治支持來源。
- 同時，與化石燃料有關的利益團體，可能隨者時間推移而被削弱。
- 一個管轄區的進展，可以為其他管轄區提供他們為全球氣候行動網絡一部分的保證。

{ 63 }

法規的影響

- 法規通常基於何種減排是可行的或基於應用成本效益分析，
- 補貼使產業減排的成本更低。反過來，這意味著更大的減排在經濟上是可行的，而且透過成本效益分析。
- 監管的政治支持也可能增加。

64

拜登政府晶片法和IRA法案發威 台日韓成美國最大科技業投資者

根據信傳媒 (2023/4/17)

在美國通過《晶片法》和《降低通膨法案》之後，台日韓三國企業已投資超過2千億美元在美設廠。

英國《金融時報》報導，在美國《晶片法》(The Chips Act)和《降低通膨法案》(Inflation Reduction Act)發威之下，台灣、韓國、日本三國在半導體、綠能產業的投資已占美國外國投資的三分之一，其中台積電斥資400億美元在亞利桑那州設廠，成為美國歷史上最大的外國直接投資項目。

報導指出，截至4月14日為止，來自台、韓、日本的企業在美投資總額已達2040億美元，承諾創造至少82,000個就業崗位，這一數額幾乎是2021年同一行業資本支出承諾的兩倍，是2019年的近20倍，《金融時報》還統計出，2019年投資超過10億美元的單一項目僅4例，但2022年8月，《晶片法》通過之後共有31個投資項目超過10億美元。

65

排放交易制度的走向？

- 十幾年前，美國聯邦政府曾希望有一個全面的聯邦氣候法，其形式是全國性的排放交易制度(註:或稱限額與交易制度)。
- 當時雖未達成，但現今最終獲得一個非常不同類型的全面法案，一個聚焦於誘因而非監管的法案。
- 降低通膨法案是不完美的，但是向前邁進的一大步。它將為進一步的立法與監管奠定基礎。

一起實務對話:家戶型(1)

依據《公寓大廈管理條例》第 33 條第 2 款規定，若於屋頂進行設置廣告物、無線電台基地台等類似強波發射設備或**其他類似之行為**，應經頂層區分所有權人同意。請問：太陽光電發電設備是否為本條款中其他類似之行為？若建商一開始主打綠建築時，購買頂樓者是否可以購買後後依照本條規定拒絕？

思考方向：私法自治（區分所有權人同意）vs. 私法自治（建商與所有權人之間的房屋買賣契約）vs. 行政法規的介入？

一起實務對話：家戶型(2)

經濟部於 111 年 6 月 21 日預告修正《再生能源發展條例》第 12 條之 1 草案 1:「建築物之新建、增建或改建達一定規模以上者，除有受光條件不足或其他可免除情形經建築主管機關認定外，起造人應設置一定容量以上之太陽光電發電設備。」

目前光電業者多與屋主簽訂租約租賃建物屋頂建置太陽光電發電設備，惟本條規定似限制建物起造人應建置自有之太陽光電發電設備。請問：如建物起造人以其他手段(如出租頂樓予光電業者)進行建置或委託建置後租用設備，是否即不符合本條草案之規定？

思考方向：法規範的解釋～文義解釋+目的解釋

68

一起實務對話：碳權

目前有許多政府機關出租土地或屋頂予業者設置太陽光電發電設備，於租賃契約內常約定設備所產生之碳權歸屬於機關所有，但是目前業者多將電力躉售予台電，實務上無法透過抵換制度取得減碳額度。請問：對於這樣碳權條款的約定有甚麼看法？此類條款是否會有影響業者售電利益的可能性？

思考方向：躉售有利？vs. 抵換有利？電力交易=碳權？

69

一起實務對話：用電大戶

依照《一定契約容量以上之電力用戶應設置再生能源發電設備管理辦法》第3條第1款規定，用電大戶係指與公用售電業簽訂用電契約，其契約容量達 5,000kW 以上。惟在各地方縣市政府(桃園、台中及台南)之自治條例規定中，規範 800kW 以上即為用電大戶。雖《再生能源發展條例》第 12 條第 5 項規定，地方政府得訂定並辦理較中央更加嚴格之自治法規，惟就中央法規寬鬆於地方法規，請問：認為有無適用上的疑義？

思考方向：空污法第36條規定：「(第1項)移動污染源排放空氣污染物，應符合排放標準。(第2項)前項排放標準，由中央主管機關會商有關機關定之；並得視空氣品質需求，加嚴出廠10年以上交通工具原適用之排放標準。」依同法第66條第1項第1款規定，違反第36條第1項規定之排放標準，主管機關得處使用人或所有人新臺幣 1,500元以上6萬元以下罰鍰，對於屆期仍未完成改善者，並有按次處罰的法律效果。

70

一起實務對話：用電大戶

依照《一定契約容量以上之電力用戶應設置再生能源發電設備管理辦法》第3條第1款規定，用電大戶係指與公用售電業簽訂用電契約，其契約容量達 5,000kW 以上。惟在各地方縣市政府(桃園、台中及台南)之自治條例規定中，規範 800kW 以上即為用電大戶。雖《再生能源發展條例》第 12 條第 5 項規定，地方政府得訂定並辦理較中央更加嚴格之自治法規，惟就中央法規寬鬆於地方法規，請問：認為有無適用上的疑義？

思考方向：空污法第 20 條：「公私場所固定污染源排放空氣污染物，應符合排放標準(第一項)。前項排放標準，由中央主管機關依特定業別、設施、污染物項目或區域會商有關機關定之。直轄市、縣(市)主管機關得因特殊需要，擬訂個別較嚴之排放標準，報請中央主管機關會商有關機關核定之(第二項)。」

Q：還有哪些例子相關？

71



簡報結束 感謝聆聽 敬請指教

72

經濟部令

中華民國110年7月23日

經能字第11004602920號

訂定「離岸風力發電區塊開發場址規劃申請作業要點」，並自即日生效。

附「離岸風力發電區塊開發場址規劃申請作業要點」

部 長 王美花

離岸風力發電區塊開發場址規劃申請作業要點

- 一、經濟部（以下簡稱本部）為推動離岸風電區塊開發政策，確保我國離岸風場有序規劃，並妥善規劃相關基礎設施及產業量能，以有效達成離岸風電設置目標，特訂定本要點。
- 二、本要點執行機關為本部能源局（以下簡稱能源局）。
- 三、本要點用詞，定義如下：
 - （一）申請人：指依本要點規定提出申請案者。
 - （二）申請案：指以符合依電業法第四條第一項規定公告再生能源發電業組織方式之組織或其籌備處為申請人，就單一規劃場址向本部申請區塊開發場址規劃之案件。
 - （三）備查案：指依第七點第五項予以備查之申請案。
 - （四）總投資額：以申請當年度公告之離岸風力發電躉購費率每瓩裝置容量之期初設置成本乘以申請總設置容量定之。申請總設置容量大於一百五十萬瓩者，以一百五十萬瓩計之。
 - （五）風力發電離岸系統設置同意證明文件：指電業登記規則第三條規定之離岸式風力發電廠應備文件之風力發電離岸系統設置同意證明文件。
- 四、申請人應具備下列資格之一：
 - （一）符合本部依電業法第四條第一項公告之再生能源發電業組織方式之組織，且其自有資金占申請案總投資額比例百分之五以上。

- (二) 為前款組織之籌備處，且該籌備處或其發起人之自有資金占申請案總投資額比例百分之五以上。

前項所定自有資金，其相關財力證明文件如下：

- (一) 依前項第一款申請者，應檢附公司登記實收資本額證明文件。
- (二) 依前項第二款申請者，籌備處應檢附我國銀行出具之存款證明；發起人可檢附公司登記實收資本證明文件或存款證明文件，如發起人為外國人，其公司登記實收資本證明文件或存款證明文件，應經當地公證或認證機構公證或認證，以及我國駐外使領館、代表處、辦事處或其他外交部授權機關認證或驗證。

五、申請案之場址規劃，應符合下列標準：

- (一) 場址範圍不得與附件一所示高敏感區域重疊。
- (二) 場址範圍不得與取得本部有效風力發電離岸系統設置同意證明文件或已取得籌設許可之場址重疊，且距該等場址之邊界間最短距離，不得小於一千二百公尺。
- (三) 單一申請案規劃設置容量不得小於十萬瓩，且每平方公里不得小於五千瓩。
- (四) 風機扇葉迎風偏航旋轉三百六十度其垂直投影落於地面所占圓形面積，不得超出場址邊界。

六、申請人於本要點受理申請期間，應檢附下列文件（如附件二）並裝印成冊一式三份，併附電子檔案，親送或以掛號郵遞（以送達證明所載時間為準）送達能源局：

- (一) 離岸風力發電區塊開發場址規劃申請表。（如附件三）
- (二) 符合本部依電業法第四條第一項公告之再生能源發電業組織或其籌備處相關證明。
- (三) 自有資金之相關財力證明文件。
- (四) 申請案背景說明。（如附件四）
- (五) 風場位置圖及邊界範圍及其座標點位。
- (六) 風力機組布設圖及其座標點位。
- (七) 資料利用同意書。（如附件五）
- (八) 切結書。（如附件六）
- (九) 其他經本部指定之文件。

七、本部就前點之申請案，應依本要點規定審查申請案之資格、標準及其他場址規劃有關之必要文件。

本部為審查申請案，得邀集飛航、雷達、軍事管制、禁限建、船舶安全、水產動植物繁殖保育區、漁業權及礦業權等相關目的事業主管機關就申請案組成審查會為之。

申請人依前點提出之申請案有下列情形之一，其能補正者，經本部通知限期補正；屆期未補正、補正未完全或不能補正者，應不予受理或不予備查：

- (一) 不符第四點至前點規定。
- (二) 申請案經第二項相關目的事業主管機關表示明確且無附條件之反對意見。
- (三) 申請文件未完備或其內容有缺漏。
- (四) 申請文件有偽造、變造、隱匿或虛偽不實。
- (五) 其他經本部認定尚需說明或補正之情形。

本部就申請人所提出之文件內容有疑義者，除依前項規定辦理外，亦得通知申請人限期提出相關文件以資說明佐證、到場說明或進行其他必要程序。

審查通過之申請案，由本部予以備查，並由本部辦理轉送申請人環境影響說明書予行政院環境保護署審查之作業程序。

八、申請案經本部備查後，**如有下列情形之一者，應報請本部同意後，始得變更：**

- (一) 因法令限制、環境影響評估結果或其他不可歸責於申請人之事由，致有變更原場址規劃範圍之必要。
- (二) 其他依本要點所檢附之相關文件有變更之情形。

前項申請變更事項如不符本要點規定者，本部得不予同意。

九、申請案經本部備查後，如有下列情形之一並經本部審認後，失其效力，本部並得通知相關機關：

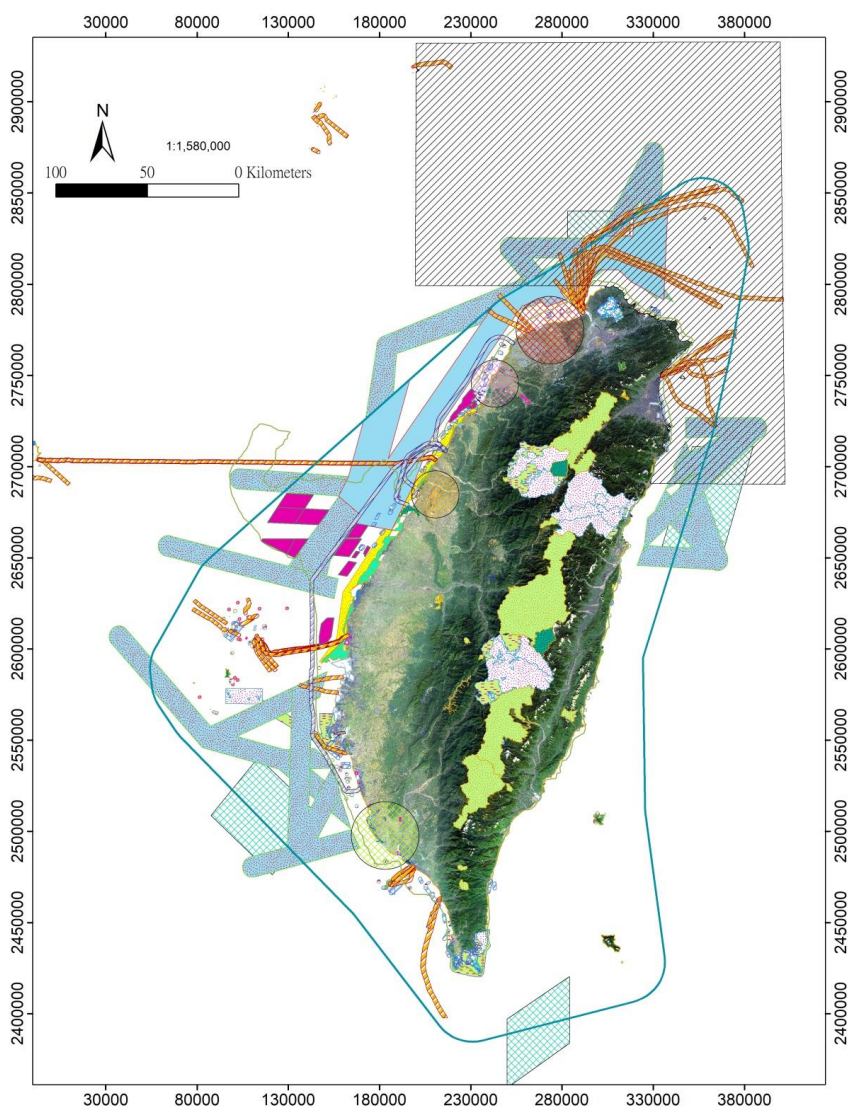
- (一) 經本部認定未符本要點規定，通知限期改善，屆期未改善或未完成改善。
- (二) 申請人所附資料有偽造、變造、隱匿或其他虛偽不實情事，經查明屬實。
- (三) 經本部撤銷或廢止風力發電離岸系統設置同意證明文件。
- (四) 本部受理本要點申請之截止日屆滿後六個月，仍未取得風力發電離岸系統設置同意證明文件。

十、本部自本要點發布日起受理申請。

前項受理申請之截止日，由本部依離岸風力發電區塊開發政策推動情形，另行公告之。

附件一、場址規劃之海域範圍敏感區域









附件一之一、海域範圍敏感區域



註：

1. 本項附件一所列高敏感區域，係本部彙整各目的事業主管機關於本要點發布日前所提供圖資，惟各高敏感區域之精確範圍及座標，或各目的事業主管機關後續因法規修訂、業務需求致區域有變更情形，仍以各目的事業主管機關公告或說明內容為準，申請業者應遵守相關規定辦理。
2. 本部得視各目的事業主管機關公布之最新範圍，賡續修正本項附件一所列資料。

附件一之二、高敏感區域範圍

圖例	範圍名稱	資料來源	時間	備註
	飲用水水源水質保護區或飲用水取水口一定距離內之地區	環保署	2020	飲用水管理條例、土壤及地下水污染整治法
	土壤污染管制區範圍			
	地下水污染管制區			
	定置漁業權區	農委會(漁業署)	2020	漁業法
	水產動植物繁殖保育區			
	人工魚礁禁漁區			
	保護礁區			
•	氣象法之禁止或限制建築地區	交通部(氣象局)	2020	氣象法
	兩岸直航航道	交通部(航港局)	2020	臺灣地區與大陸地區人民關係條例
	自然保留區	農委會(林務局)	2020	文化資產保存法
	野生動物保護區			野生動物保育法
	野生動物重要棲息環境			
	古蹟保存區	內政部	2020	國家公園法
	遺址(指定遺址)			
	遺址(列冊遺址)			
	歷史建築			
	重要聚落建築群			
	重要聚落保存區			
	文化景觀保存區			
	林業試驗林地			
	國有林事業區			
	地質敏感區(地質遺跡)			
	水庫蓄水範圍			
	礦業保留區			
	自來水水質水量保護區			
	溫泉露頭及其一定範圍			
	國家公園生態保護區 (含海域生態保護區)			
	國家公園史蹟保存區 (含海域史蹟保存區)			
	國家公園特別景觀區 (含海域特別景觀區)			

圖例	範圍名稱	資料來源	時間	備註
	國家公園一般管制及遊憩區 (含海域一般管制及遊憩區)			濕地保育法
	國際級重要濕地			
	國家級重要濕地			
	地方級重要濕地			
	潮間帶			
	海洋棄置區	海委會	2020	海洋污染防治法
	海洋野生動物重要棲息環境			野生動物保育法
	海洋野生動物保護區			文化資產保存法
	自然紀念物	文化部(文資局)	2020	文化資產保存法
	水下文化資產保護區			文化資產保存法
	已獲配風場	經濟部(能源局)	2021	離岸風力發電規劃場址容量 分配作業要點
	臺灣桃園國際機場	交通部(民航局)	2020	民航局建議排除範圍
	高雄國際機場			
	新竹機場	國防部(空軍司令部)	2020	空軍司令部建議排除範圍
	清泉崗機場			
	電纜及電信纜	國家通訊傳播委員會、經濟部(國營會)	2020	通傳會、國營會建議排除範圍
	天然氣管線	經濟部(國營會)	2020	國營會建議排除範圍
	北方三島漁場	農委會(漁業署)	2021	漁業署建議排除範圍
	南北通行航道	交通部(航港局)	2021	航港局建議排除範圍
-	軍事禁建海域範圍	國防部	-	依國防部最新規定範圍辦理 (本範圍無揭示於附件一之一)

附件二、應備文件

壹、應備文件內容要求

一、離岸風力發電區塊開發場址規劃申請表：如附件三。

二、再生能源發電業組織或其籌備處、發起人相關證明：

(一) 包含電業執照、依我國法律規定設立之公司設立登記文件、有效期間內之經濟部所發籌備處登記預查表、該公司或籌備處扣繳單位統一編號申請允許文件及配號通知單、對外代表人及各發起人之公司設立證明文件或身分證明文件等。

(二) 籌備處發起人除名義上發起人外，應包含共同發起、合資或其他合作協議而實際參與發起程序之成員，並應檢附經我國法院公證或民間公證之共同發起、合資或合作協議之完整內容。該協議至少應載明參與人對外均負連帶責任之文意，且應至少足資證明其係經有對外代表執行業務權限之人所為之協議內容。

三、自有資金之相關財力證明文件：應符合離岸風力發電區塊開發場址規劃申請作業要點第四點第二項規定，但申請人為政府機關者不在此限。

四、申請案背景說明：簡述申請案背景資料，含簡要說明整體風場規劃與投資架構，格式如附件四。

五、風場位置圖及其邊界範圍：須以最新版海軍大氣海洋局刊行之中華民國海軍水道圖，採最大比例尺，並以 TWD97 二度分帶座標標示申請場址邊界位置與風力機組布設位置(並檢附申請場址邊界位置及各機組布設位置座標表 Excel 檔)。

六、風力機組布設圖：同風場位置圖要求。

七、資料利用同意書：如附件五。

八、切結書：如附件六。

九、其他經主管機關指定之文件。

貳、申請人提供文件倘屬外文文件，應附上正確中文譯文內容。倘涉及外國人股東、資金或其他具證明性質條件等文件，應經當地公證或認證機構公證或認證，以及我國駐外使領館、代表處、辦事處或其他外交部授權機關認證或驗證；若經要求補正而未補正，本部得認定為不合格文件。

附件三

離岸風力發電區塊開發場址規劃申請表

申請日期:中華民國 年 月 日

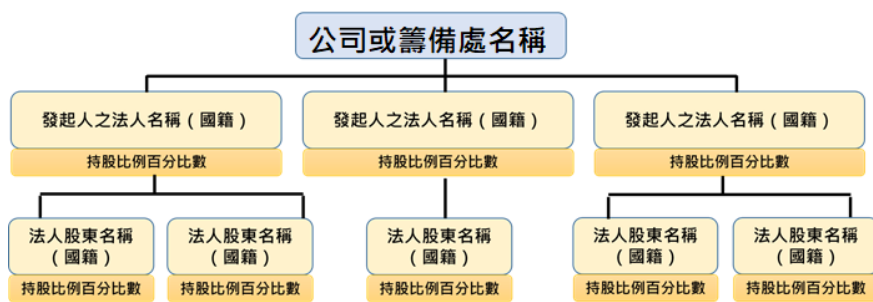
項 目	內 容				
1.申請人	名稱			電話	
	地址			傳真	
2.申請人之代表人	姓名		身分證字號 (統一編號)	電話	
	地址			傳真	
3.發起人	名稱			電話	
	地址			傳真	
4.申請場址名稱					
5.場址地點與面積	地點		面積	(平方公里)	
6.申請規劃設置量	設置總容量: _____ MW; 單機容量: _____ MW; 每平方公里設置容量: _____ MW				
7.申請文件自評	應備文件:(以下文件請提供 A4 格式正本或影本,依需要勾填)				
	資格要件及其他文件		摘要說明 (或另附相關說明書)	檢 附 資 料	
				是	否
	再生能源發電業組織或其籌備處、發起人相關證明文件			<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	自有資金相關財力證明文件			<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	申請案背景說明			<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	風場位置圖及其邊界範圍(及其座標檔案)			<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	風力機組布設圖(及其座標檔案)			<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	資料利用同意書			<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	切結書			<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
其他經主管機關指定之文件			<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
申 請 案 連 絡 人			申請人(機構)用印	代表人用印	
姓 名		單 位 / 職 稱			
電 話		傳 真			
E-mail		手 機			

本申請人聲明以上所檢附資料之各文件皆與正本相符,並擔保其真實性。若有有偽造、變造、隱匿或其他虛偽不實情事,願負一切法律責任,絕不異議。

附件四

申請案背景說明

- 一、計畫目的：
- 二、計畫概要(含申請案投資、規劃及營運管理工作團隊簡介及過往實績、規劃風場基本簡介等)：
- 三、發起人(股東)股權結構(應包含第一層發起人(股東)之法人名稱，以及第一層以下之各法人股東，至最後一層法人股東，範例如下圖)：



附件五

資料利用同意書

申請人：_____

為便利人民共享及利用政府資訊、促進民眾參與離岸風電開發並增進民眾對離岸風電公共事務之瞭解，申請人同意主管機關得基於此目的下，於網路或其他方式公開申請人名稱、申請場址座落處、單機容量及設置總容量等場址規劃申請案相關資料供公眾瀏覽。

申請人：

地址：

電話：

代表人：

身分證字號或護照號碼：

電話：

中 華 民 國

年

月

日

簡評台北高等行政法院 107 年度訴字第 1452 號「觀塘藻礁案」

高仁川

(請詳參「公法研究第三期」，僅供本次講座參考)

壹、事實概要

原告(環保團體與鄰近居民)、被告(內政部)、參加人(台灣中油公司)，因海岸管理法事件(下稱：海管法)，不服行政院民國 107 年 9 月 12 日臺訴字第 1070179212 訴願決定，向北高行提起訴訟。緣起於參加人依海管法第 25 條¹，向被告申請海岸利用許可，經被告所屬海岸管理審議會(下稱：海審會)審查參加人檢具之「桃園觀塘工業區海岸管理說明書」，並經參加人補正完竣後，決議予以許可。被告並要求參加人依核可之說明書辦理，且列舉八項注意事項。其中涉及藻礁部分，命參加人依行政院環保署「觀塘工業區開發計畫環境影響評估報告書藻礁生態系因應對策暨環境影響差異分析報告」結果辦理。就鄰近二級海岸防護區之區域的部分，則命參加人配合未來擬定之二級海岸防護計畫辦理，另請參加人參考「整體海岸管理計畫」所載之防護原則，納入規劃設計妥予考量，並俟後續工業專用港辦理海岸管理法特定區位審查時，併該審議結果辦理…。原告不服，以其等為原許可處分之利害關係人，提起訴願獲不受理後，提起本件行政訴訟。

貳、判決要旨

¹ 海岸管理法第 25 條：「在一級海岸保護區以外之海岸地區特定區位內，從事一定規模以上之開發利用、工程建設、建築或使用性質特殊者，申請人應檢具海岸利用管理說明書，申請中央主管機關許可(第 1 項)。前項申請，未經中央主管機關許可前，各目的事業主管機關不得為開發、工程行為之許可(第 2 項)。第一項特定區位、一定規模以上或性質特殊適用範圍與海岸利用管理說明書之書圖格式內容、申請程序、期限、廢止及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之(第 3 項)。」

法院判決原告之訴為無理由。主要牽涉問題有二：就訴訟要件而言，原告是否為利害關係人而具有當事人適格；以及在實體上，原處分之作成有無違法。

一、原告是否為利害關係人而具有當事人適格

關於當事人適格問題，就原告（第三人）是否具有訴訟權能，法院認為須藉助「保護規範理論」判斷。當事人之權利或法律上利益是否受到侵害，依「保護規範理論」取決於該規範的定性。若系爭規範除保護一般公益之外，也保障個人的利益，而原告為該保護內容所涵蓋之對象，則原告即享有主觀公權利，並享有訴訟權能。法院援引司法院釋字第 469 號理由書，主張：「『就法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，可得知亦有保障特定人之意旨』等語，足見判斷第三人訴訟之原告是否具有訴訟權能，參照最高行政法院 105 年度判字第 178 號判決，其步驟為：1. 確認原告主張系爭處分違法所引據之法令規定；2. 解釋系爭規定是否屬於『保護規範』，該法規的規範目的，除保護公共利益外，是否兼及保護特定範圍或可得特定範圍之個人的利益；3. 判斷原告是否屬於系爭法規之保護對象，系爭規定除須具有保護規範之性質外，原告尚須為該規範所及。」尤值注意者，乃判決依據海管法第 1 條有關立法目的之規定²、第 8 條整體海岸管理計畫與第 25 條海岸利用許可之立法理由，認為立法者「於現行區域計畫法非都市土地使用管制已有相關審查規定之情況下，另行制定海岸管理法第 25 條之事前許可制度」，肯認海管法「兼具有保護開發行為能影響範圍之當地居民生命權、身體權、財產權，不因開發行為而遭受顯著不利影響之規範意旨，而非純以保護抽象之環境利益（公共利益）為限」，應屬保護規範。

二、原處分之作成有無違法

關於原處分之作成有無違法的問題，法院根據內政部海岸管理審議會設置要點（下稱設置要點），詳細審視就本事件之審查，無論海審會之組成、會議程序及決議內容，均符合設置要點之規定。判決並指出：海審會就本件

² 海岸管理法第 1 條：「為維繫自然系統、確保自然海岸零損失、因應氣候變遷、防治海岸災害與環境破壞、保護與復育海岸資源、推動海岸整合管理，並促進海岸地區之永續發展，特制定本法。」

開發案曾辦理現地會勘、召開專案小組會議，要求參加人就本事件與海管法適用相關條文進行說明，並要求參加人對整體海岸管理、藻礁議題補充具體作法。法院更具體檢閱海審會現地會勘簽到簿、開會通知單、各次會議紀錄暨簽到簿及原處分書，確認海審會有無確實依據海管法第 26 條第 1 項各款所列許可條件逐一充分審議討論³。因此，判決肯認：「關於海岸保護等相關議題業經海審會專業審查委員充分考量與判斷。」

法院亦注意到本開發利用申請許可案，海審會除了就海管法第 26 條第 1 項所列許可條件已充分審議討論之外，並曾審議確認包括：「LNG（液化天然氣）碼頭護堤、填地工程及輸儲設施等 6 項工程項目：因與工業專用港直接關聯，故俟工業專用港辦理海岸管理法特定區位許可審查時併同審議。」且原處分於說明二、三亦載明：「本案工業區現況屬於海域與工業專用港直接關聯部分，於工業專用港未取得相關審查許可前，不得開發使用」、「另本案涉及藻礁部分，請貴公司（參加人）依行政院環境保護署審查『觀塘工業區開發計畫環境影響評估報告書藻礁生態系因應對策暨環境影響差異分析報告』結果辦理，並俟後續工業專用港辦理海岸管理法特定區位審查時，併該審議結果辦理。」判決結論明確指出：「系爭申請案工業專用港有關部分尚未經許可，海審會審查過程中，係有顧及系爭申請案對藻礁生態環境衝擊議題，原處分於法有據，並無恣意判斷之違法情事，本院亦應予尊重。」

參、裁判解說

一、規範保護範圍所及之人的檢驗準據

承前所述，法院肯認海管法應具有保護規範之性質，於判斷第三人訴訟之原告是否具有訴訟權能，在步驟 3 判斷原告是否屬於系爭法規之保護對象，亦即「原告須為該規範所及」的問題時，援引最高行政法院 103 年度判字第 694 號判決，強調：「『當地居民』之範圍如何，如自相關法令規定可得知者，應依該法令規定；若法令無規定或如依開發行為及所在地之特殊性質

³ 海岸管理法第 26 條第 1 項：「依前條第一項規定申請許可案件，經中央主管機關審查符合下列條件者，始得許可：一、符合整體海岸管理計畫利用原則。二、符合海岸保護計畫、海岸防護計畫管制事項。三、保障公共通行或具替代措施。四、對海岸生態環境衝擊採取避免或減輕之有效措施。五、因開發需使用自然海岸或填海造地時，應以最小需用為原則，並於開發區內或鄰近海岸之適當區位，採取彌補或復育所造成生態環境損失之有效措施。」

(如高污染、高風險、處敏感地質帶等)，雖非居於上開法令所規定區域內之人民，然其生命、身體、財產等權益顯亦受開發行為影響者，亦應認屬受開發行為影響之人，惟此等具體特殊情況應由主張該項情狀者釋明之。」

換言之，判決清楚指出：在司法審查原告是否為規範保護範圍所及之人的步驟時，係「先視法令有無規定，再輔以開發行為及所在地之特殊性質」，藉此作為檢驗的準據。基此，法院依本案海岸管理利用說明書及所載之「災害安全評估及防災計畫」，認為觀塘工業區之災害風險包含漏油、漏氣，並可能引發大火波及工廠及住家的環境風險，據而認定部份原告的居住地點，距離開發基地可能為「洩漏源處半徑 5~8 公里範圍內」，即屬「為防範受災害影響之當地居民生命權、身體權、財產權而須進行疏散及外圍交通管制之範圍內」。因此，判決肯認部分原告屬於前述保護規範所及之保護對象。

二、多階段行政程序與保護規範理論的操作

值得重視的是，法院指出：「本案被告所核發之許可原處分，亦屬開發許可之一種。原處分並載明其部分工程項目，與工業專用港直接關聯，俟工業專用港通過環境影響評估、並依法完成審議取得海管法特定區位許可後，始得依許可計畫進行開發利用。此外，涉及藻礁部分，亦要求參加人環保署審查『觀塘工業區開發計畫環境影響評估報告書藻礁生態系因應對策暨環境影響差異分析報告』結果辦理。」依此，判決強調：「被告在作成原處分前，就系爭申請案亦有審酌與環評相關事項，及引述環說書內容，並作為許可計畫進行開發利用之附帶條件。是以，環評對後續開發行為許可之核發，具有其重要性及拘束力，結構性的影響後續開發行為許可之核發，當地及毗鄰之鄉（鎮、市、區）等地居民，應為受保護射程範圍所及。」基此，法院援引環評法相關條文闡明環評主管機關對於應實施環評之開發行為所為審查之規定，並非僅為程序規範，尚具有基於環境與生命之永續發展，以保障開發行為所在地居民生存環境及生命、身體、財產等權益不因開發行為而遭受顯著不利益之規範意旨，乃保障當地居民權利之保護規範。

判決並進一步引用環保署依環評法第 5 條第 2 項授權訂定⁴，106 年 12

⁴ 環境影響評估法第 5 條：「下列開發行為對環境有不良影響之虞者，應實施環境影響評估：一、工廠之設立及工業區之開發。二、道路、鐵路、大眾捷運系統、港灣及機場之開發。三、土石採取及探礦、採礦。四、蓄水、供水、防洪排水工程之開發。五、農、林、漁、牧地之開發利用。」

月 8 日修正之「開發行為環境影響評估作業準則」第 10 條第 1 項，基於法令要求「開發行為可能影響半徑 10 公里範圍內或線型式開發行為沿線兩側各 500 公尺範圍內之相關計畫」，據此認定受開發行為影響之人民的範圍。然而，法院亦再次闡明：「如依開發行為及所在地之特殊性質（如高污染、高風險、處敏感地質帶等），雖非居於上開法令所規定區域內之人民，然其生命、身體、財產等權益顯亦受開發行為影響者，亦應認屬受開發行為影響之人，而為相關環評處分之利害關係人，惟此等具體特殊情況應由主張該項情狀者釋明之。」由此顯見法院仍秉持其一貫見解，針對是否為規範保護範圍所及之人的判斷步驟，司法審查係「先視法令有無規定，再輔以開發行為及所在地之特殊性質」，且並非以法令所規定的量化標準作為唯一的檢驗判準。就有關多階段的行政程序而言，假使其過程所牽涉的不只是一部法規，則法院在保護規範理論的操作上，即須均加以關照，審視其於個案上的適用可能性。

據上所述，判決主張部分原告居住地點係在前揭環評作業準則所認為開發行為半徑 10 公里範圍內，惟有部分原告則顯非在此範圍內。縱如此等部分原告所述天然氣接收站若發生洩漏，其氣體具爆炸性，事故風險範圍將因工業區等運作場受波及結果而擴大，其陳述情節至多「僅足以說明原處分之作成係對其等有事實上之利害關係」，前揭海管法與環評法相關法令規定，就可得特定範圍以外之其他人，尚無從由解釋推衍得出部分原告亦屬該保護規範所及之範圍。

三、其他次要爭點

（一）海管法並無如同環評法之公益訴訟條款

關於公益訴訟於本案之適用餘地，按行政訴訟法第 9 條但書規定，以法律有特別規定者為限，始得提起。判決認為：「本案原告環保團體，係分別設址於桃園市與台北市之人民團體與社團法人，已不符合當地居民之要件，

六、遊樂、風景區、高爾夫球場及運動場地之開發。七、文教、醫療建設之開發。八、新市區建設及高樓建築或舊市區更新。九、環境保護工程之興建。十、核能及其他能源之開發及放射性核廢料儲存或處理場所之興建。十一、其他經中央主管機關公告者（第 1 項）。前項開發行為應實施環境影響評估者，其認定標準、細目及環境影響評估作業準則，由中央主管機關會商有關機關於本法公布施行後一年內定之，送立法院備查（第 2 項）。」

且其等並非自然人，原處分亦無使此等人民團體、社團法人等權益受開發行為影響之虞，難認其等具有法律上之利害關係。」此外，海管法亦無如同環評法第 23 條第 8 項之規定：「開發單位違反本法或依本法授權訂定之相關命令而主管機關疏於執行時，受害人民或公益團體得敘明疏於執行之具體內容，以書面告知主管機關。」

（二）文資法未授予自然地景提報人公法上權利

此外，原告環保團體尚有主張其曾依文化資產保存法，申請指定包含本件開發基地所在地之藻礁地形為自然地景，及請願要求劃定一級海岸保護區，本案開發可能影響海客文化、氣候變遷，故就本件害案利用許可之申請，環保團體為利害關係人。然法院援引文資法相關規定指出：有關「自然地景」此一文化資產，係由地方政府經依法定程序審查後，即予指定、公告並報中央主管機關備查，個人、團體之提報僅在促使縣（市）主管機關審查程序之發動，法令並未授予提報個人、團體有向主管機關請求為自然地景指定或廢止登錄之公法上權利。原告團體不因該法所稱之提報人而當然取得公法上權利，亦無權利或法律上利益受以損害可言，並非本件利害關係人。

（三）非都市土地開發審議作業規範與海岸管理法令乃不同規範

最後，因原告另有主張本件開發基地距「桃園觀新藻礁生態系野生動物保護區」不到 5 公里，填海造陸違反非都市土地開發審議作業規範第 11 編第 4 點第 2 款。對此，法院認為：「非都市土地開發審議作業規範與本案所關涉海岸地區之管理乃屬不同之規範」，該作業規範係基於區域計畫法第 15 條之 2 第 2 項授權所訂定⁵，係關於為開發利用而申請變更區域土地使用管制分區之審核規範。判決更援引該作業規範第 11 編第 4 點第 2 款之規定：「申請填海造地開發，其地點不得位於下列地區內。但經各該目的事業主管機關同意或認定不影響其目的事業計畫之實施及保護標的者，不在此限。……依法劃（指）定公告之保育區、保護區或保留區及其外 5 公里之範

⁵ 區域計畫法第 15-2 條：「依前條第一項第二款規定申請開發之案件，經審議符合左列各款條件，得許可開發：一、於國土利用係屬適當而合理者。二、不違反中央、直轄市或縣（市）政府基於中央法規或地方自治法規所為之土地利用或環境保護計畫者。三、對環境保護、自然保育及災害防止為妥適規劃者。四、與水源供應、鄰近之交通設施、排水系統、電力、電信及垃圾處理等公共設施及公用設備服務能相互配合者。五、取得開發地區土地及建築物權利證明文件者（第 1 項）。前項審議之作業規範，由中央主管機關會商有關機關定之（第 2 項）。」

圍。……」判決進而認為：「依此可知，填海造地開發地點若位在依法劃設之保育區、保護區或保留區及其外 5 公里範圍內者，並非必然不得開發，如經目的事業主管機關同意或認定不影響其目的事業計畫之實施及保護標的者，即不在禁止之列。」

肆、本文評析

撤銷訴訟之目的在使人民得藉由向法院提起訴訟，以除去損害其權利或法律上利益之違法行政處分。基於基本權之防禦功能，人民對於違法侵害其權利之公權力行為，本來即享有排除侵害之公法上權利。如同本案判決之立論，一般學說亦認為：若非行政處分之直接相對人，則第三人提起撤銷訴訟是否具備訴訟權能，則藉由保護規範理論以探求法規範目的與特定第三人是否為該保護規範範圍所及⁶。本判決具體分析並明確肯認海管法「兼具有保護開發行為能影響範圍之當地居民生命權、身體權、財產權，不因開發行為而遭受顯著不利影響之規範意旨，而非純以保護抽象之環境利益(公共利益)為限」，應屬保護規範，實至為正確。針對原告是否為利害關係人而具有當事人適格的問題，論證分析步驟清楚嚴謹。就有關原處分之作成有無違法之爭議，判決引用所謂判斷餘地理論，其司法審查之密度與結果，本文亦表贊同。

特別應強調者，乃針對是否為規範保護範圍所及之人的判斷步驟，司法審查係採「先視法令有無規定，再輔以開發行為及所在地之特殊性質」的方法，且「並非以法令所規定的量化標準作為唯一的檢驗判準」。亦應予肯定。近來，學說有引介所謂「情況保留之立法模式」，其意義係指立法者在面對空間規劃及環境等有關之事物領域，無法將所有規範需求之情形，逐一加以類型化方式規範，「毋寧可能因進一步考慮到後續行政機關或法院在對其所制定或授權所訂定之一般行政法法規範進行解釋與具體適用時，或有審酌個案具體情形之必要，而須採取所謂『情況保留』(Situationsvorbehalt)之立法模式，以形構衡平規則及保護規範之規範目的及內容」⁷。學者並進一步認為：「開發行為環境影響評估作業準則」的形式標準，相當程度可減輕行政機關或法院在個案判斷上之負擔，雖亦有其必要性，但「既然立法者於此採

⁶ 蕭文生，行政法—基礎理論與實務，2022年增訂5版，頁803。

⁷ 陳信安，保護規範理論於認定行政訴訟權能之再思考，月旦法學雜誌第329期，頁53，2022年10月。

取情況保留之立法模式，則行政機關或法院於判斷環評法相關規定之保護範圍時，即不應將前述形式標準作為唯一之判斷及認定依據……而有針對具體個案情形，再另行檢視在前述形式標準所定範圍以外之第三人是否亦會受開發行為影響之必要。」⁸學者並援引如本案判決之實務見解⁹：「如依開發行為及所在地之特殊性質（如高污染、高風險、處敏感地質帶等），雖非居於上開法令所規定區域內之人民，然其生存環境顯亦受開發行為影響者，自非不得就開發行為之環評結論提起行政救濟。惟此等具體特殊情況應由主張該項情狀者釋明之。」就此，本文亦贊同學說對環評相關實務判決之觀察與立場。尤其，本判決在有關多階段行政程序，以及文資法與保護規範理論之適用可能性的關照，誠屬嚴謹細膩。

然而，我國通說有謂：「在有關自然及環境保護團體對影響環保之措施，通說趨向於不認為其具有訴訟權能，但本質上乃立法政策之問題，若法律授予為當事人之資格時，另當別論，德國事實上已有若干邦制定此種擴大訴訟權能之法律。」¹⁰其後續發展，仍尚待我國學理探究引介。最後，關於非都土地開發審議作業規範與海岸管理法的關聯性，本判決雖正確地加以釐清，對於系爭作業規範及區域計畫法第 15 條之 2 第 2 項的解釋與適用，亦應無疑義，但區域計畫法第 15-2 條賦予行政機關之廣大裁量權，其結果對於著重環境保護之保育區、保護區或保留區的其他法規而言，究竟是否妥適，本文認為在立法論上恐有另行省思檢視之必要！

⁸ 同前註，陳信安，頁 55。

⁹ 最高行政法院 109 年度判字第 562 號、107 年度判字第 757 號判決。

¹⁰ 吳庚、張文郁著，行政爭訟法論，2018 年 9 月修訂第 9 版，頁 204-205。