

知識物件上傳表

計畫名稱：再生能源躉購及基金費率研析計畫（3/4）

上傳主題：我國太陽光電競標制度之適法性分析

提報機構：台灣經濟研究院

提報時間：102 年 07 月 22 日

與計畫相關	<input checked="" type="checkbox"/> 1.是 <input type="checkbox"/> 2. 否
國別	<input checked="" type="checkbox"/> 1.國內 <input type="checkbox"/> 2. 國外：(註明國家名稱)
能源業務	<input checked="" type="checkbox"/> 1.能源政策(包含政策工具及碳交易、碳稅等) <input type="checkbox"/> 2.石油及瓦斯 <input type="checkbox"/> 3.電力及煤碳(包含電力供應、輸配、煤炭、核能等) <input checked="" type="checkbox"/> 4.新及再生能源 <input type="checkbox"/> 5.節約能源(包含工業、住商、運輸等部門) <input type="checkbox"/> 6.其他
能源領域	<input checked="" type="checkbox"/> 1.能源總體政策與法規 <input type="checkbox"/> 2.能源安全 <input type="checkbox"/> 3.能源供需 <input type="checkbox"/> 4.能源環境 <input type="checkbox"/> 5.能源價格 <input checked="" type="checkbox"/> 6.能源經濟 <input type="checkbox"/> 7.能源科技 <input type="checkbox"/> 8.能源產業 <input checked="" type="checkbox"/> 9.能源措施 <input checked="" type="checkbox"/> 10.能源推廣 <input type="checkbox"/> 11.能源統計 <input type="checkbox"/> 12.國際合作
決策知識類別	<input type="checkbox"/> 1.建言 (策略、政策、措施、法規) <input checked="" type="checkbox"/> 2.評析(先進技術或方法、策略、政策、措施、法規) <input type="checkbox"/> 3.標竿及統計數據：技術或方法、產業、市場等趨勢分析 <input type="checkbox"/> 4.其他：
重點摘述	<p>躉購(Feed-in tariff, FIT)制度係以固定報酬為計算基礎，係希望藉由保證業者獲利方式降低投資風險、促進再生能源之設置發展，因此性質上屬於為達行政目的而對人民為給付或授予其他利益手段之給付行政性質。競標制度則是在躉購制度基礎上，導入競價及總量管制的機制；亦即針對太陽光電發電設備從其「量」與「價」兩方面同步管理之。故本期專欄將介紹我國太陽競標制度爭議之由來及其適法性分析。</p>
詳細說明	<p>一、我國競標制度適法性爭議背景概述</p> <p>太陽光電施工期短、且近年市場競爭激烈造成設置成本下降快速，為避免業者延宕施工作業以獲取更高利益之行為並且保障業者獲益，民國 100 年太陽光電躉購方式有較大幅度的改變，除了分為地面型及屋頂型外，並將屋頂型之級距區分更加精細，並且主管機關經濟部並以每年度頒布之「太陽光電發電設備競標作業要點」為法源依據加入競標制度為躉購制度之配套措施。</p> <p>事實上競標制度與我國太陽光電內需市場息息相關，光電業者若當年度無法得標，則勢必轉為大型業者的下游廠商或是轉為外銷；而原本的大型光電業者，則為了追求更高的折扣率承受能力，將進行大量採購以壓低成本，此兩相消長之下，市場勢必有一番盤整。制度之引進將會造成「技術越成熟、越低成本產品優先採用」，將業者導向不輕易開發新技術或高附加價值產品，長久將失去國際競爭力。就業者立場而言，因此制度將直接</p>

使獲益減少，並且無法預知折扣率而難估計成本，故採用在「再生能源發展條例(下稱條例)」無明文規定的之競標制度適法性即受質疑。

二、競標制度是否違反法律保留原則之分析

(一)競標制度仍應適用法律保留原則

競標制度因係在原本躉購制度上折價收購，故競標完成後的同意備案即成為了附負擔之授益處分，故對業者而言係給予較原本不足之利益。惟競標價格結果既屬負擔，性質上為獨立的行政處分，故應與躉購契約分開獨立觀察，實務上亦僅係對此折價之結果存有疑義，故本文亦僅針對競標制度之適法性為分析，於此闡先敘明。

又，行政行為首重依法行政原則，依法行政原則又區分為消極依法行政原則(又稱「法律優位原則」，即憲法>法律>行政命令效力)及積極依法行政原則(又稱「法律保留原則」，即在沒有法律授權下，行政機關即不能合法的作成行政行為)，競標制度仍屬行政行為，故自仍有法律保留原則之適用，又因其未於條例中明文規定，故遭質疑違反法律保留原則？

(二)層級化之法律保留原則

惟行政事務繁雜專業，無法凡事經由屬性嚴謹、兼顧民意性質的立法機關以法律規範之，故在司法院大法官會議解釋第 443 號解釋(下稱釋字)明確闡述了「層級化法律保留」之概念，亦即針對事務重要性的不同，應有不同的法律保留強度要求。釋字 443 號解釋理由書內容為(作者按:底線為作者自加):「憲法所定人民之自由及權利範圍甚廣，凡不妨害社會秩序公共利益者，均受保障。惟並非一切自由及權利均無分軒輊受憲法毫無差別之保障：關於人民身體之自由，憲法第八條規定即較為詳盡，其中內容屬於憲法保留之事項者，縱令立法機關，亦不得制定法律加以限制(參照本院釋字第三九二號解釋理由書)，而憲法第七條、第九條至第十八條、第二十一條及第二十二條之各種自由及權利，則於符合憲法第二十三條之條件下，得以法律限制之。至於何種事項應以法律直接規範或得委由命令予以規定，與所謂規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異：諸如剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之；涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則；若僅屬與執行法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範，雖因而對人民產生不便或輕微影響，尚非憲法所不許。又關於給付行政措施，其受法律規範之密度，自較限制人民權益者寬鬆，倘涉及公共利益之重大事項者，應有法律或法律授權之命令為依據之必要，乃屬當然。」，本段內容可以圖示如下：

憲法保留:關於人身自由事項(憲法第8條、釋字384號、523號及588號參照)

絕對法律保留:剝奪生命或限制身體自由事項(釋字680號參照)、公務員懲戒事項(釋字491號參照)、租稅保留(釋字257號參照)

相對法律保留:涉及其他人民權利之限制(如釋字390號勒令業者停工、426號徵收空汙費特別公課...等)、重大給付行政事項(釋字524號參照)

毋需法律保留:細節性、技術性事項或非重大給付事項:非自耕農要繳增值稅(釋字635號參照)、大學退學事項(釋字563號參照)

由上圖可得知關於「法律保留原則」並非單一內涵概念，而是依事情重要性區分「憲法保留」、「絕對法律保留」、「相對法律保留」及「毋須保留事項」，各不同層級對於法律保留的要求強度並不一致。例如關於人身自由事項，「中華民國憲法」第8條規定：「人民身體之自由應予保障。除現行犯之逮捕由法律另定外，非經司法或警察機關依法定程序，不得逮捕拘禁。非由法院依法定程序，不得審問處罰。…」，亦即關於人身自由，非經司法或警察機關依法定程序，不得逮捕拘禁、非由法院依法定程序，不得審定處罰，並且因為憲法已有明文規定，故法律由憲法授權所制定的規定不可違反憲法；同樣的，關於剝奪生命及限制人身自由事項則屬於「絕對法律保留事項」，相關內容應由經由立法院廣泛討論、收集意見形成的法律制定規範之，不可委由行政命令為之，其他尚有關於公務員懲戒事項、稅基稅率規範事項等亦屬之；至於「相對法律保留事項」則是規範上述生命、身體自由外之基本權限制，其他尚有重大給付行政（如健保給付）雖係給予人民利益，但因事涉利益分配故以法律或授權行政為之皆可，惟至低一定須有法律授權為之；又因我國關於「法律保留原則」之密度採取重要性理論，故屬於執行法律之細節性、技術性次要事項，則得依法律或由主管機關發布命令為必要之規範。

由於各行政行為需遵照之法律保留強度不同，故檢討亦屬行政行為之競標機制適法性，則需闡明其要求之法律保留階層以得知是否合法？

三、競標制度應屬相對法律保留或毋需法律保留事項之分析

競標制度係在保證收購的前提下，為因應市場價格變動快速所設之探求市場真正價格之機制，應獨立於躉購制度觀察其性質以及所應具備之法律保留強度。承釋字 443 號解釋之意旨，競標制度自非屬憲法保留、亦非屬剝奪生命或限制身體自由或其他經由釋字明文列舉的絕對法律保留事項(如租稅、公務員懲戒、時效規定…等)，故可探討的係競標制度究竟屬於相對法律保留事項或毋須法律保留之事項？

(一)競標制度屬於毋需法律保留事項或相對法律保留事項

蓋競標制度係屬應可認為是為順利執行躉購制度之細節性事項，在我國現法律保留原則採取重要性理論之前提之下，應屬行政機關可以自為決定之事項（如上述的非自耕農需繳交增值稅之決定、國立大學可自為決定退學事項…等）。

退步言之，縱然認為競標制度非屬細節性、技術性事項而應課予相對法律保留事項之要求，但其既非裁罰性之行政處分(定亦可參照行政罰法之規定)，而對於非裁罰性行政處分之授權明確性要求根據釋字 394 號之意旨：「如涉及限制人民之自由權利時，其授權之目的、範圍及內容須符合具體明確之要件；若法律僅為概括授權時，固應就該項法律整體所表現之關聯意義為判斷，而非拘泥於特定法條之文字」可得可以由法律概括授權為之，只要就法律整體所表現之關聯意義為判斷有授權之意旨即可。

(二)以再生能源發展條例為競標法律依據應符合「法律保留原則」

根據條例第四條第三項之規定：「前項再生能源發電設備之能源類別、裝置容量、查核方式、認定程序及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」，從此項規定可得知條例有意將再生能源發電設備相關事項全權委託中央主管機關處理之，復參照同法第一條之立法目的，係為了帶動相關產業及增進國家永續發展，故應可得知中央主管機關應可有權決定現階段以競標制度作為太陽光電推廣目標方式，故逕行制定「太陽光電發電設備競標作業要點」並不違反法律保留原則。

四、結論及建議

我國太陽光電競標制度未於條例中明確規定，又屬於架構於對於給付人民利益之負擔故引起適法性之爭議。惟因競標制度屬於毋須法律保留或相對法律保留事項，則中央主管機關本即可依據條例決定，以競標制度做為推廣手段且無違反法律保留之虞。

註：1.請計畫執行單位上傳提供較具策略性的知識物件，不限計畫執行有關內容。

2.請計畫執行單位每季更新與上傳一次，另有新增政策建議可隨時上傳。

3.文字精要具體，量化數據盡量輔以圖表說明。