

## 能源開發及使用評估制度的 虛與實—以規範形式及專家 審查小組的制度規劃為中心

涂予尹\*

### 壹、前言

二〇〇九年七月八日，能源管理法修正公布。如同大多數的法律般，能源管理法的修正並未引起太多的注意。不過，這次修正卻夾帶著一項重要的制度變革，也就是能源開發及使用評估制度的建立。能源管理法第十五條之一規定：「中央主管機關應依第一條第二項能源發展綱領，就全國能源分分期區供給容量及效率規定，訂定能源開發及使用評估準則，作為國內能源開發及使用之審查準據。」。依能源管理法第十六條第一項、第二項及前揭規定，未來凡該當「大型投資生產計畫之能源用戶」

定義的企業，只要「新設或擴建能源使用設施」，且其「能源使用數量對國家整體能源供需與結構及區域平衡造成重大影響」者，就必須由能源管理法的中央主管機關就必須由能源管理法的中央主管機關，就其能源使用的「數量」、「種類」、「效率」及「區位」等事項進行審查，審查經核准後，始得新設或擴建。

本文寫作的目的，在於介紹這項即將上路的新措施<sup>1</sup>，並且分析其潛在的問題點。從過去相關法令建制的經驗出發，我們可以發現，大量的委任立法以及對於專家審查小組的授權，構成了能源管制領域的規範特色，能源開發及使用評估制度的建立也不例外：一方面，

\* 中央研究院法律學研究所博士後研究員、淡江大學公共行政學系兼任助理教授。

能源管理法透過授權訂定能源開發及使用評估準則及能源發展綱領的規定，構成了建立這項制度的規範基礎；另一方面，中央主管機關也引入專家審查的想法，希望透過專家的經驗，使整個審查決定臻於完善，甚至據以對環評程序產生拘束力。以下首先介紹這項新制度的重要內容，並以委任立法及專家審查兩個面向為中心，展開對於這項新制度規範問題的分析。

## 貳、內容概述

能源管理法增訂第十五條之一的規定，建立能源開發及使用評估的制度，到底是想解決什麼問題？達成什麼效果？最初行政院送立法院審議的能源管理法部分條文修正草案中，第十五條之一的內容，還包括現行條文第一條第二項有關中央主管機關應擬訂能源發展綱領的規定。因此，能源開發及使用評估制度的完整建立，可說是能源管理法及其所授權訂定的「能源發展綱領」與「能源開發使用評估準則」等法規所共同支撐起來的。

依據行政院送立法院審議草案版本第十五條之一的立法說明，「為使政府建設計畫與能源用戶能源使用評估說明書之審查作業有所依據，中央主管機關為確保全國能源供應之穩定與安全，在考量環境衝擊及兼顧經濟發展等原則下，應訂定能源發展綱領」；「能源發展綱領所訂定之能源供給容量、效率規定及開發管理原則等審查準據，係為確保全國能源耗用總量不致超越能源總供給容量，導致能源供應不足情形，爰於第二項（按：即現行條文第十五條之本身）採『預防原則』，透過能源使用個案之審查協助全國能源供需之調整管理」<sup>2</sup>。由此可知，能源開發及使用評估乃是「能源先期管理」制度的一環：透過在產業投資規劃階段，即對其進行能源開發及使用的評估，以維

護我國未來能源供應的穩定。在能源管理法修正施行前，國內能源管制法規可說極高比例地集中在供給管制，並且充斥著任命能源需求決定能源供給的狀況<sup>3</sup>；對照之下，作為能源先期管理制度一環的能源開發及使用評估，可說是一種需求管制，在維持能源供應穩定的前提下，促使大型投資生產計畫的能源用戶評估其能源使用是否具有效率，乃至於其對於國家整體能源供給計畫可能帶來的衝擊等。此點參看能源管理法第十六條的修正理由，也能獲得相同的結論：按「政府……得能依照能源供應總量及調度情形，進行全國或區域性整體能源供需之調節」；「……凡使用能源用戶或申設能源設施者於新增或擴建能源使用設施時，皆應製作能源使用說明書……，轉送中央主管機關，辦理能源使用評估審查」；「中央主管機關應以能源使用評估之審查結果，辦理能源使用評估審查」<sup>4</sup>。

為了實現前述「讓能源供給能力，內化為能源需求決定因素之一」的想法，立法者的安排是：透過能源管理法第一條第二項授權訂定的「能源發展綱領」，訂定能源供給容量及效率規定，作為審查能源用戶所提交「能源使用說明書」的依據。不過，「能源發展綱領」雖然早在二〇一二年十月即已發布施行，卻是以政策性宣示為其規範主軸，包括設定「安全」、「效率」、「潔淨」作為臺灣永續能源發展的願景及擘劃能源政策的原則，並分別以「分期總量管理」與「提升能源效率」作為能源需求端、以「多元自主來源」與「優化能源結構」作為能源供給端，以及以「均衡供需規劃」與「促進整體效能」作為能源系統端的政策方針，並針對「應變機制與風險管理」及「低碳施政與法制配套」等具體執行策略，敘明若干政策基本方向等。即便綱領中清楚點出

「分期總量管理」是將來能源需求端的政策方針，但其內容也只有「依分期之國家能源供給總量，管理能源之使用」及「衡量各類能源特性及發展條件，擬訂分期、分區之供給容量，以進行能源開發及使用之先期管理」等寥寥數語；到底能源開發及使用評估制度該怎麼進行「評估」，整部法規並未提供任何具體明確的操作標準。

其次，能源管理法第十五條之一授權訂定的「能源開發及使用評估準則」，則是規定審查的實質內涵：準則草案<sup>5</sup>第四條規定，符合要件的能源用戶，必須製作能源使用說明書，向受理許可申請的機關提出，轉請中央主管機關核准，始能新設或擴建能源使用設施。草案第五條、第六條及第八條，分別則係電力類能源用戶及石油煉製或能源使用類能源用戶申請能源使用數量的規定；草案第七條、第九條則分別是電力或汽電共生類、石油煉製或能源使用類能源用戶能源使用效率的規定；第十條以下各條，則是規定能源使用說明書的審查程序，包括補正、變更申請核准、核准、不予核准及廢止核准的要件等。

不過，最重要的「適用主體」問題，能源開發及使用評估準則草案並未規定，而是由經濟部另外公告。按能源管理法第十六條第四項規定：「……能源用戶適用之範圍、能源使用說明書之格式及應記載事項，由中央主管機關公告之」。據此，經濟部能源局擬訂的「能源用戶適用之範圍」草案<sup>6</sup>將「大型投資生產計畫能源用戶」分為「電力類」、「汽電共生類」、「石油煉製類」及「能源使用類」共四大類；電力類能源用戶是指「使用煤炭、天然氣、石油產品為發電燃料之火力電廠，在同一廠址<sup>7</sup>之投資生產計畫，全期<sup>8</sup>規劃數量<sup>9</sup>為發電設備裝置容量達五萬瓩以上」的電業；

汽電共生類能源用戶是指「屬汽電共生系統實施辦法規定之汽電共生系統，但非以廢棄物或生質能為燃料，在同一廠址之投資生產計畫，全期規劃數量為發電設備裝置容量達五萬瓩以上，或電契約容量達二萬五千瓩以上者」；石油煉製類能源用戶則是「屬石油管理法規定之石油煉製業，在同一廠址之投資生產計畫，全期規劃數量符合『原油日煉量達十萬桶以上』或『用電契約容量及裝置容量達二千瓩以上之自用發電設備合計達二萬五千瓩以上』兩項要件之一者；最後，能源使用類能源用戶則是指「屬中華民國行業標準分類所列製造業，但非前述石油煉製業，在同一廠址之投資生產計畫，全期規劃數量為用電契約容量及裝置容量達二千瓩以上之自用發電設備合計達二萬五千瓩以上者」。另外，同一公告草案中也針對母法第十六條第一項關於「新設」及「擴建」能源使用設施進行定義：所謂「新設」是指「同一廠址中，無能源使用設施，能源用戶新設置能源使用設施，或將原能源使用設施全部拆除，而重新設置者」；所謂「擴建」則是指「同一廠址中，已有能源使用設施，能源用戶增設或改造能源使用設施，致數量增加者」。

整體來說，能源開發及使用評估制度，乃是以電力類、汽電共生類、石油煉製類、能源使用類等大型投資生產計畫能源用戶所構成的審查客體為經，以能源管理法第十六條第二項所定能源使用數量、種類、效率及區位等審查標的為緯，以實現能源發展綱領所接襲的各項能源發展願景及能源政策原則為其目標。然而，這套制度能否健全運作，有賴前述能源管理法所授權的相關子法等規範的順暢適用，以及審查作業程序的適正運行。特別是：這項制度的建立，是基於「以往重大經濟開發之投資案，因可能造成環境負荷，故需經環境影響評

估。然而，在環評過程中，能源耗用與效率雖為環評關注重點，然就個案之能源使用評估，並無法實質探討其對國家未來能源供應安全與穩定等能源政策<sup>10</sup>；也就是說，能源開發及使用評估制度，頗有部分取代環境影響評估程序的企圖，以下即分別從規範面說明這些法制上的配套，在法規訂定層面所存在的問題。

### 參、委任立法下脫逸民主監督的問題

在各類行政事務益趨繁複的現代社會，行政命令的大量應用，可說是極其自然的現象。畢竟，國家必須規範大量的管制事項，且時時刻刻在進行相關決策，而立法機關勢必無法充分勝任如此龐大的任務，自然產生授權由行政機關處理這些事項的需求。更何況，新興管制領域往往兼具風險性及專業性高的特色，立法機關固然具有適合從事於資源分配或價值取捨等事務的功能上優勢，然而規範新興管制領域所需的彈性與專業性，立法機關顯然不能與行政機關相比擬<sup>11</sup>。因此，現代國家的抽象規範制定權限，可說是由立法機關及行政機關所共享。

由於能源管制事項也同時兼有需要高度彈性及專業性的需求，大量行政命令存在於能源管制領域，也不令人感到意外。經檢索「全國法規資料庫」後可以發現，編在「能源管理目」的現行有效法規，總共有五十四個，其中只有「能源管理法」、「再生能源發展條例」及「天然氣事業法」屬於法律位階，剩下的五十一個法規都是法規命令層級。更不要說是未經法律授權，而是基於能源主管機關的職權所自行訂定的行政規則，以經濟部能源局放置於其官方網站上的「能源法規」而論，扣除同步於全國法規資料庫的法規命令後，「綜合類」、「石油」、「氣體燃料」、「天然氣」、「電

力」、「再生能源」、「節約能源」等各類未經授權訂定的行政規則，總計至少有一百二十六項<sup>12</sup>。這還不算入雖然不具有行政命令形式，但是實質上對於能源主管機關具有拘束力的各項政策或白皮書，例如「永續能源發展綱領」、「能源科技研究發展白皮書」及「能源產業技術白皮書」等。我們可以說法規命令及行政規則等行政立法行為，構成了能源管制的重要部分。

即便承認能源管制事務有交由更為彈性、專業的行政機關處理的需求，也不能為此破棄權力分立的基本原則。換句話說，在最適功能理論的推導下，行政機關固然在能源管制領域也有從事若干抽象性規範的空間，但是也不能忘記，行政機關的規範空間乃是與立法機關所共享。立法機關固然就能源管制領域中專業性、技術性的事項力有未逮；然而，從立法機關的組成及決策方式來看，針對重要的能源資源分配事項，乃至於長期性的政治決定等項目，相較於行政機關，立法機關還是比較適合的決策主體。具體地說，不論形諸法規命令或行政規則，能源主管機關從事能源管制相關決策，總是不能脫逸「依法行政」的範圍，也就是必須受到「法律優越原則」及「法律保留原則」的拘束<sup>13</sup>。

在「法律優越原則」部分，不論是「能源發展綱領」，或者是「能源開發及使用評估準則」等相關子法，都不能凌駕母法的規定。除了能源管理法的明文以外，中央主管機關還必須遵守憲法及行政法上的一般原理原則<sup>14</sup>；呈現在行政程序法第五條的「明確性原則」（「行政行為之內容應明確」）、第六條所規定的「平等原則」（「行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇」）、第七條所規定的「比例原則」（「採取之方法應有助於目的之達成」；「有多

種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者」；「採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡」）、第八條所規定的「誠實信用及信賴保護原則」（「行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴」）等，都是建置能源開發及使用評估制度的規範上要求。

至於在「法律保留原則」部分：能否通過能源開發及使用評估的審查，將會影響到能源用戶是否能繼續進行其大型投資生產計畫。能源管理法第十六條針對能源開發及使用評估制度的建立，提供了法律位階的規範基礎，初步可認為符合法律保留原則的要求。然而更重要的是，能源管理法固然提供了建立這項制度的架構，但是具體規範的制訂與執行，非由具有能源專業的中央主管機關擔當不足以為功。也就是說，在法律保留原則的背景底下，對於立法機關而言，能源管理法中各項授權規定，其授權的內容、目的、範圍必須具體、特定、明確<sup>15</sup>；另外對於行政機關而言，其在訂定各項能源管制的具體規定時，仍然必須依循著能源管理法的脈絡，在能源管理法授權的內容、目的、範圍內從事具體化規範的工作。

遺憾的是，整套能源開發及使用評估制度的法規體系，未能充分滿足前述法律保留原則及授權明確性原則的要求。前面曾經提到，從能源管理法第十五條之一的立法理由看來，立法機關是想要在能源發展綱領中規定有關能源使用容量（或數量）及效率內容的規定，作為中央主管機關評估、審查的基礎，再在能源開發及使用評估準則中，循前開基礎發展評估程序的具體內容，特別是何種情況下應作出評估通過或不通過的結論等。然而，能源管理法第十五條之一規定：「中央主管機關應依第一條第二項能源發展綱領，就全國能源分期分

區供給容量及效率規定，訂定能源開發及使用評估準則，作為國內能源開發及使用之審查準據」；該條除了授權目的是為了讓國內能源開發及使用審查有所依憑以外，對於能源開發及使用評估準則的授權內容、範圍，均未臻具體、明確。倘若不參照該條的立法理由，一般人不但無法瞭解立法機關對於「能源發展綱領」及「能源開發及使用評估準則」的分工，反而很可能會誤解「全國能源分期分區供給容量及效率規定」，是能源管理法第十五條之一的授權內容。

司法院迭次透過釋字第四二六號、第四九七號解釋等，對前揭「授權明確性原則」的要求，作了若干補充或放寬。具體地說，大法官們認為倘若不能從授權規定本身清楚探求立法機關授權的內容、目的或範圍，仍然可從法律整體所表明的關聯性意義判斷或推知。參照能源管理法第十六條第二項「中央主管機關為前項核准前，應依前條所定能源開發及使用評估準則，對能源用戶之使用數量、種類、效率及區位等事項進行審查」的規定，能源開發及使用評估準則的授權範圍，同時也是這項評估制度的審查標的，應該鎖定在對於大型投資生產計畫能源用戶的能源使用數量、種類、效率與區位。

我們或許可以透過推論的方式，釐清能源管理法第十五條之一的授權內容與範圍。然而，倘若經解釋後，能源管理法第十五條之一的授權範圍僅限於能源開發及使用評估制度的審查方式，並認為這項評估制度的審查標準應由能源開發綱領規定，接下來的問題便是能源管理法第一條第二項關於能源發展綱領的授權規定，是否能確實負載起規範能源開發及使用評估審查標準的任務。

令人遺憾的是：能源管理法第一條第二項

規定：「中央主管機關為確保全國能源供應穩定及安全，考量環境衝擊及兼顧經濟發展，應擬訂能源發展綱領，報行政院核定施行」。前開規定並未將全國能源分期分區供給容量及效率等能源開發及使用評估制度的審查標的，明確地列入授權範圍；這很可能也是現行能源發展綱領僅以政策宣示作為其主軸的重要原因之一。目前有關我國近程、中程、遠程能源使用數量及區位等規劃，或因政策執行的配套需求，中央主管機關傾向於安置在名為「能源開發政策」的文件中。也就是說，整套能源先期管理制度除了能源管理法著有明文的「能源開發及使用評估準則」及「能源發展綱領」外，還必須參考經濟部依職權所發布的「能源開發政策」等各項行政命令，才能一窺堂奧。這凸顯了現行能源管理法授權不明確的問題：不論是「能源開發及使用評估準則」，或者是「能源發展綱領」，授權的內容、範圍都極為空泛，甚至文字使用也容易引人誤解；純從規範文義出發，立法機關到底是將「全國能源分期分區供給容量及效率」的規定授權給「準則」訂定？還是授權給「綱領」訂定？兩種解讀方式似乎都有些空間。倘若不回溯立法理由，簡直讓行政機關無所適從。

更令人費解的是：能源管理法第一條第二項授權中央主管機關訂定能源發展「綱領」。然而，「綱領」並非中央法規標準法第三條所定「規程、規則、細則、辦法、綱要、標準、準則」等七種行政命令的名稱；至遲自行政程序法公布施行以來，實務上皆將前揭七種行政命令名稱，冠作「法規命令」的名稱。換句話說，從規範名稱的形式來看，「能源發展綱領」並非法規命令，至多只能稱得上是行政規則。然而，從能源管理法第一條第二項及第十五條之一的規定文字，乃至於第十五條之一

的立法理由出發，全國能源分期分區供給容量及效率等規定，涉及能源開發及使用評估的審查標準，屬於重要事項，從權力分立的角度來看，實在不適合任令行政機關自己形成，僅接受立法機關極為有限的事後監督<sup>16</sup>。

更何況，依行政程序法第一百五十四條第一項規定，法規命令在發布前，尚須踐行法規預告程序，使任何對於系爭法規命令有興趣的人民，有向其中央主管機關陳述意見的機會。另外，倘若系爭法規命令牽涉人數眾多、財務規模龐大、利益關係較為複雜，或者規範事項較為敏感等情形時，中央主管機關尚得適用行政程序法第一百五十五條及第一百五十六條等規定舉行聽證，使各方利益代表得以在聽證程序中充分表述其立場，並且使中央主管機關得以周延的程序作為基礎，提升系爭法規命令的信服程度，進而增高行政決策的正確性<sup>17</sup>。當然，法規命令的預告程序，在強化行政機關的回應義務之前，容易流於形式<sup>18</sup>；行政程序法並未強制行政機關在特定情況下「應」就法規命令的發布舉行聽證，也使得該法第一百五十五條等所規定的聽證程序成效不彰。不過相較之下，行政機關訂定行政規則，連最起碼的法規預告及聽證程序都無需依循，這表示從權力分立或法治國原則的觀點來看，透過行政規則規範能源開發及使用評估的審查標準，其正當性毋寧是相對單薄的。

最後，在「能源開發及使用評估準則」及「能源發展綱領」的授權規定（分別是能源管理法第十五條之一及第一條第二項）均未能提供適當授權基礎的左支右絀情況下，中央主管機關並未思考從授權規定的條文關連意旨出發，解讀出一條活路，也不會就修正能源管理法的授權規定從事任何努力的情況下，反而打算透過訂定「能源開發政策」的方式，作為能

源開發及使用評估得審查標準，也凸顯了中央主管機關輕忽法規命令在權力分立上具有獨特意義的便宜心態。誠如前述，法規命令在行政程序法上，有若干強化其民主審議功能的要求；中央主管機關捨透過法規命令規範全國能源分期分區供給容量及效率等規定而不由，打算循行政規則方式進行規範，可說是逃避民主的監督。

### 肆、專家小組的專業性有待評估

依據能源管理法第十五條之一的授權內容，乃至於參看同法第十六條與能源開發及使用評估制度相關的各項規定，中央主管機關固然必須在大型投資生產計畫的能源用戶從事新設或擴建能源使用設施前，就能源使用的數量、種類、效率及區位等項目從事審查，然而能源管理法本身並未針對能源中央主管機關究竟應該採取何種審查形式，作出任何明文規定。

在能源管理法針對能源開發及使用評估的具體審查方式近乎留白的情況下，目前中央主管機關打算引入專家審查的模式，作為其核准能源用戶新設或擴建能源使用設施的具體作法。參照經濟部能源局委託財團法人臺灣經濟研究院執行「能源先期管理、輔導與查核機制建構（2/3）」計畫（第一〇三年度）的內容，整個審查流程是由能源用戶製作「能源使用說明書」，向中央主管機關申請能源開發及使用評估的審查開始。案件送進中央主管機關後，則分為「書面格式審查」及「實質內容審查」兩部分<sup>19</sup>；所謂「實質內容審查」，包含「審查小組會議前一致性審查及審查小組會議中的合理性審查。審查小組會議前一致性審查，係確認審查項目內容與規範標準一致性，包含「製程技術項目符合該產業 BREF 能源

效率相關 BAT」；「公用設備項目符合 ENE 列示 BAT」；「汽電共生設備符合該產業 BREFs 列示熱效率值 / LCP 列示熱效率值 / ENE 列示 BAT」；「確認未一致項目已填報緣由說明等；審查小組會議中的合理性審查，則係確認審查項目內容合理性，包含「就未與規範標準一致之項目，檢視討論其填報緣由之合理性」；「確認填報資訊無衝突矛盾處」等<sup>20</sup>。

在經濟部能源局的預想中，能源開發及使用評估的實質內容審查，將設置「審查小組」擔當；審查小組的召集人及副召集人則由經濟部長或部長聘（派）之人員兼任；委員五人至九人，除召集人、副召集人為當然委員外，其餘委員，由經濟部長遴聘相關領域之專家擔任。由於能源使用效率的審查，構成能源開發及使用評估實質內容審查的重要部分，擔當審查的專家即擬由熟悉個別產業製程技術的專家資料庫中選定；初步設定的能源產業包括電業、汽電共生業、石油煉製 / 石化業、鋼鐵業、半導體業、面板業、水泥業、紡織業、造紙業及不分業別等共十類<sup>21</sup>，基本上含括了目前國內各耗能產業<sup>22</sup>。

採取前述專家審查的模式，與中央主管機關對於此項能源開發及使用評估制度效力或功能的期望攸關。執行能源先期管理計畫的委託報告中提到：「以往重大經濟開發之投資案，因可能造成環境負荷，故需經環境影響評估。然而，在環評過程中，能源耗用與效率雖為環評關注重點，然就個案之能源使用評估，並無法實質探討其對國家未來能源供應安全與穩定等能源政策……」<sup>23</sup>；「就管理面來看，雖我國重大之經濟開發投資案，其用水、用電及污染排放，因對能源使用或環境造成負荷，大致上均需經過……環評……後，始能進行開發，似已就能源相關問題預作管理，惟環評對於

環境負荷是以區域總量管制為精神，也就是說，以環境因素為主要之考量，在該區域環境可負荷之情況下，才准予設置。此外，環評程序雖基於環境因素之考量，亦對能源進行審查，相關之議題有二，其一，係規範設備之能源使用效率要求，其二，則認重大經濟開發投資案於開發前，應取得電業（台電公司）之用水許可，保證其電力供應無虞，而就各開發案究否對我國能源使用造成衝擊，或究否對國家未來能源政策有所影響，未有實質評估」<sup>24</sup>。這些論述的言下之意似乎是：由於環境影響評估程序對於能源議題的處理過於片面，且專業程度有限，能源開發及使用評估制度的專家審查，正是希望能填補這項空缺，甚至相當程度上希望能取代環評，或者對於環評決定產生某種拘束力；「在所謂落實節能立法目的的範圍內，應認為立法者有使能源使用評估制度某程度『替代』或『分工』現行環境影響評估制度部分評估標的想法。因此，將行政處分『構成要件效力』的概念套用到中央主管機關核准大型投資生產計畫能源用戶新設或擴建能源使用設施的程序，能源使用評估的結論，理論上應成為環境影響評估程序中的一項前提事實，必須當作一個既定的構成要件，而不能任意推翻」<sup>25</sup>。

期待能源開發及使用評估的決定，能夠對環評程序產生構成要件效力的想法，從這兩項程序的評估或審查「密度」出發觀察，不難推論這項想法可能過於天真。畢竟環評程序的制度設計，就是要充分考量與環境相關的各方利益，「能源」議題當然也是其中之一；在環境影響評估程序中，環境主管機關或環評委員有太多的機會能找出與環境相關，而在能源使用說明書的製作與核准程序中未能充分考量的因素。在這種情況下，主張能源使用說明書的審

查結論對於環境影響評估結論具有構成要件效力，顯然過於勉強<sup>26</sup>。更何況，在經濟部能源局對於能源開發及使用評估制度的規劃內容中，引入專家審查，還有下列各項問題。

首先，引入專家的主要目的，應該是在於借重這些嫻熟於事實及因果關係等決策所需資訊者的專業，一方面發揮資訊加總的功能，另一方面也能使行政機關獲取相關資訊<sup>27</sup>。為了審查大型能源用戶所提交的能源使用說明書，中央主管機關必須就能源使用說明書中所敘及的能源使用數量、種類、效率及區位等事項的合理性從事判斷。特別是其中所涉及到的能源使用效率部分，能源開發及使用評估準則草案第七條及第九條分別規定能源用戶的公用設備項目及製程技術項目，必須符合歐盟最佳可行技術（Best Available Techniques; BAT）；不過，申請人亦得提出資料佐證，主張其不適用前揭最佳可行技術的規範。其中，當申請人主張不適用，並提出相關資料佐證時，專家即有就其專業背景判斷申請人所提資料是否真實，並為中央主管機關作出得否採信的建言。然而，由專家小組協助行政機關認定事實、作成決策的問題在於：當系爭專業領域的專業性到達一定程度以上時，難保不會有「搭便車」的情形發生，也就是雖然表面上有多數專家參與程序、提供意見，但實際上多數與會者只會附和其中一、二位的意見，使得「專家共治」的理想淪為泡影<sup>28</sup>。其次，來自於相同領域、具有近似專業訓練背景的專家們，也很可能對於同一事件抱持著相類的偏見，甚至由於「同行」的身分而未能真摯地從事表決等<sup>29</sup>。

更何況，中央主管機關對於審查能源使用說明書的「審查小組」成員來源的組成規劃，也並非真正的專家審查。在規劃中，審查小組遴聘委員五人至九人，其中召集人及副召集人



是由經濟部長或部長聘（派）之人員兼任，而委員的資格門檻中，也包括「行政機關簡任級以上從事能源管理相關項目職務者」一項。在這種情況下，審查小組所作出的建議，已經不純然是專家意見，某程度也已經具有官方的性質。令人費解的是：倘若按照這樣的制度設計，能源開發及使用評估的審查決定，又何以需要再讓中央主管機關決定？或者是說：在前開制度設計之下，如何期待中央主管機關的首長（經濟部長）有動機去推翻其自己或聘任人選擔任召集人的審查小組所作成的建議呢？

### 伍、結語

能源開發及使用評估，是國內能源環保立法一項嶄新的嘗試。與其他能源或環保領域的專業法規一樣，爲了落實立法意旨，中央主管機關在大量委任立法的背景下，從事各項制度規劃，同時也規劃由專家進行審查，希望整個制度能夠兼具實用性與專業性，甚至能部分替代環境影響評估處分的功能，或對其程序產生一定的拘束力。

然而，本文雖然支持這項新制度的立意，卻同時對於相關立法意旨能否達成，抱持著較爲悲觀的看法。一方面在規範形式上，能源管理法未能就能源開發及使用評估制度明確授權，使中央主管機關在法律公布施行超過五年之後，仍然未能將這項制度推上路。特別是承繼著過度倚賴行政規則的傳統，在母法授權內容與範圍爭議難解的情況下，中央主管機關仍打算將審查能源使用說明書所需的全國能源分期分區使用容量及效率規定等項目，以妾身未明、未經立法授權的「能源開發政策」規範。倘若中央主管機關執意以未經法規預告程序，也未經聽證程序的行政命令，作爲推行這項制度的重要基礎，還想讓能源使用說明書的審查

決定對環評程序產生構成要件效力，毋寧是緣木求魚。另一方面在審查程序上，中央主管機關雖然有意引入專家，由專家從事審查、提出建議後，再由主管機關進行最後定奪。可是，從目前的制度規劃看來，所謂專家審查只是「半套」的專家審查，中央主管機關的機關首長本身即可擔任遴聘小組召集人，且可以透過遴聘權限的行使，掌握審查小組的意向；更不用說專家審查程序中經常會存在的「搭便車」或「共同偏見」等現象，都是使這項制度成效打折扣，且不足以據此對環評程序產生拘束力的理由。

本文認爲：能源開發及使用評估準則與環境影響評估法及其相關子法間的法規競合，乃至肇因於行政程序的重複，以及主管機關的各自爲政。也就是說，真正的焦點未必在於讓能源使用說明書的審查產生「構成要件效力」，而是在一套「單一窗口」的制度，讓與同一開發行爲所涉及到的各個面向的議題，能夠在同一行政程序中一併處理、一併解決，如此方能解決行政程序與成本的浪擲，並合理降低產業界的法令遵循成本。目前行政程序法的計畫裁決程序，因爲該法主管機關對於行政程序法第一百六十四條第二項授權訂定法規命令怠於處理，始終未能真正實踐。不過在立法論上，未來倘若能源管理法或環境影響評估法有修法機會，於能源、環境及其他主管機關充分求取共識的前提下，在前開法律的相關條文中明定使事權統一所需的相關程序及其效果，同樣也能實現行政程序法第一百六十四條第一項所未竟的理想。即便中央主管機關只將目標設定在讓這項制度產生拘束環境主管機關的效力，也應該先就法規授權及整體能源先期管理法制的規範層級問題先予釐清，並重新斟酌審查小組的適當定位，才能爲厚實能源開發及使用評估準

則審查決定的效力提供堅強的基礎。



## 《註釋》

1. 能源管理法第 15 條之 1 雖然早在 2009 年 7 月 8 日即已公布施行，但其所授權訂定的「能源開發及使用評估準則」，卻遲遲因故並未上路。不過，該項準則的草案已在 2015 年 1 月 23 日經經濟部能源局預告，理論上應已施行在即。
2. 參閱立法院公報，98 卷 24 期，2009，頁 62-63。
3. 參閱涂予尹，〈能源供需、管制與產業政策〉，《全國律師》，16 卷 7 期，2012 年 7 月，頁 10。
4. 參閱前揭註 2 公報，頁 63-64。
5. 本文所引述的「能源開發及使用評估準則」草案版本，係經濟部能源局於 2015 年 1 月 23 日發布於其官方網站上的預告版本。資料來源：經濟部能源局，[http://web3.moeaboe.gov.tw/ECW/populace/news/Board.aspx?kind=3&menu\\_id=57&news\\_id=3959](http://web3.moeaboe.gov.tw/ECW/populace/news/Board.aspx?kind=3&menu_id=57&news_id=3959)（最後瀏覽日：2015/03/31）。
6. 「能源用戶適用之範圍」草案亦已由經濟部能源局於 2015 年 1 月 23 日發布於其官方網站上，踐行其法規命令預告程序。資料來源：經濟部能源局，[http://web3.moeaboe.gov.tw/ECW/populace/news/Board.aspx?kind=3&menu\\_id=57&news\\_id=3958](http://web3.moeaboe.gov.tw/ECW/populace/news/Board.aspx?kind=3&menu_id=57&news_id=3958)（最後瀏覽日：2015/03/31）。
7. 依據「能源用戶適用之範圍」草案註 1 所示，所謂「同一廠址」，指符合「坐落同一地號」、「坐落相毗鄰地號且同一所有權人」、同一『用電計畫書』同意核供函」、「同一申請人、管理人」、「其他足認為同一廠址之事實」其中之一情形者。
8. 依據「能源用戶適用之範圍」草案註 2 所示，所謂「全期」的判斷方式，係指「投資計畫申請許可時，自當年度回推 5 年起算，迄該申請案預定商轉年止，為全期。惟申請許可時，距本準則施行日未滿 5 年者，回推至本準則施行日起算」。
9. 依據「能源用戶適用之範圍」草案註 3 所示，所謂「全期規劃數量」，係指「全期內已完工能源使用設施之數量（簡稱已完工數量），加計申請許可之數量；經能源使用說明書審查之數量，不納入計算。」。
10. 臺灣經濟研究院，「能源先期管理、輔導與查核機制建構（2/3）」計畫（第 103 年度），2014，頁 1。
11. 有關授權命令存在的現實上必要性，參閱葉俊榮，〈行政命令〉，《行政法》，2000，頁 480-481（2000）。
12. 資料來源：經濟部能源局，[http://web3.moeaboe.gov.tw/ECW/populace/content/SubMenu.aspx?menu\\_id=220](http://web3.moeaboe.gov.tw/ECW/populace/content/SubMenu.aspx?menu_id=220)（最後瀏覽日：2015/03/31）。
13. 參閱涂予尹，〈建立能源使用評估制度的法制面課題〉，《全國律師》，15 卷 9 期，2011 年 9 月，頁 39-41。
14. 陳清秀，〈依法行政與法律的適用〉，翁岳生編《行政法》，2000，頁 148。
15. 司法院釋字第 313 號、第 432 號、第 491 號、第 522 號解釋等一再指明，凡經法律授權訂定授權命令者，其授權的內容、目的、範圍應特定、具體、明確。
16. 中央法規標準法第 7 條規定：「各機關依其法定職權或基於法律授權訂定之命令，應視其性質分別下達或發布，並即送立法

院」；立法院職權行使法第 60 條規定：「各機關依其法定職權或基於法律授權訂定之命令送達立法院後，應提報立法院會議」。由於行政規則解釋上可說是前揭規定的「各機關依其法定職權訂定之命令」，在現行法制底下，行政規則訂定後，也必須送立法院備查，讓立法院享有事後監督的機會。當然，單純賦予訂定命令的機關就其行政規則送交立法院備查的義務，能夠收到多少立法事後監督的成效，是值得懷疑的。特別是：就算突破前揭規定的文義，使立法院有就行政規則進行實質審查的機會，在法律並未授權行政機關訂定行政規則的情況下，立法院又該如何善盡其事後監督的職責？同樣引人疑竇。

17. 葉俊榮及郭銘松認為：「法規命令納入行政程序法的規範控制，象徵著法規命令不再是行政機關所得以片面決定的，一般民眾得根據行政程序法第 154 條第 1 項第 4 款的規定，就法規命令之草案向指定機關陳述意見，擴大一般性政策決定所仰賴的資訊介面。另一方面，當具有一般性政策效果的法規命令亦成為行政程序規範控制的一環時，代表行政機關決策合理性逐漸受到法規範的拘束，迫使行政官僚必須擴大其決策時的思考格局，不再僅斤斤計較於法治國原則或基本權利的規範性單向論述，而應將公共政策分析、本益分析等經驗知識納入決策理性之中」。參閱葉俊榮、郭銘松，〈行政程序法對行政機關的衝擊與因應〉，《經社法制論叢》，24 期，1999，頁 31-32。

18. 葉俊榮曾著文介紹美國行政命令的訂定程序，特別是著重在其民眾參與法制對於我國可資借鏡之處，並提到目前我國法規命

令訂定程序相對單薄，「未來透過行政機關的運作或行政法院的裁判，仍可能使該款（按：即行政程序法第 154 條第 1 項第 4 款）的規定更形豐富」。參閱葉俊榮，前揭註 11 文，頁 508-511。

19. 參閱前揭註 10 報告，頁 36-37。

20. 同前揭註，頁 37。

21. 同前揭註，頁 37-38。

22. 依據最新一期的「能源統計月報」，我國工業部門能源消費比重位居前矛者，包括「紡織成衣服飾業」、「紙漿、紙及紙製品業」、「化學材料製造業」、「塑膠製品製造業」、「非金屬礦物製品製造業」、「金屬基本工業」、「金屬製品製造業」及「電腦通訊及視聽電子產品製造業」等。資料來源：經濟部能源局：[http://web3.moeaboe.gov.tw/ECW/populace/web\\_book/WebReports.aspx?book=M\\_CH&menu\\_id=142](http://web3.moeaboe.gov.tw/ECW/populace/web_book/WebReports.aspx?book=M_CH&menu_id=142)（最後瀏覽日：2015/03/31）

23. 參閱前揭註 10 報告，頁 1。

24. 同前揭註，頁 20。

25. 同前揭註，頁 55。

26. 參閱同前揭註，頁 55。

27. See ADRIAN VERMEULE, THE CONSTITUTION OF RISK 166-169 (2014).

28. See ID. at 169.

29. See ID. at 171.