

# 電業自由化下「競爭」與「電力供應任務」的調和

## —以《電業法》及台電為中心\*

張庭瑀\*\*

### — 目次 —

壹、前言 .....	2
貳、電業管制正當性-擔保責任 .....	3
參、電力事業管制規範-《電業法》概況.....	4
肆、《電業法》規範之不當 .....	6
一、電業管制機關規範不妥亦不明 .....	6
二、固守「保護」、「限制」思維之管制.....	8
伍、改善代結論.....	11
一、電業管制機關應該明確化-採獨立機關型態.....	11
二、管制方式改變.....	13
三、結語 .....	16
參考文獻 .....	18

\* 課程名稱：財政法專題研究一；授課教師：林明鏘教授、陳衍任教授。

\*\* 國立臺灣大學法律學系研究所公法組二年級，學號：R11A21031。

## 壹、前言

在追求國家經濟發展之背景下，各國為促進經濟成長、維持物價穩定、考量民間投資意願或能力不足等，均成立諸多國營事業以因應之，另外，更以國營事業作為解決國家性問題之手段，可說與公共目的具密切關聯。以美國為例，美國自立國以來皆採行自由市場經濟之體系，其設置國營事業之起因是根據當時社會之需要所產生，例如戰爭時期成立之國營事業多為爭取戰時物資及國防生產，又如經濟恐慌時所設置之國營事業多為挽救及振興農工商業故以金融事業為主<sup>1</sup>。我國國營事業如同其他國家，在國家經濟發展中亦皆扮演著舉足輕重的地位，其不僅提供各式民生所需，創造許多就業機會，且作為領頭羊帶動民間之產業發展。然國營事業一方面有獲利追求，一方面又須配合政府政策實踐公共任務，兩者在性質上其實存在某程度之衝突，且近年來一般私營企業發展蓬勃，相比之下即顯現國營事業長久以來慣行之營運、管理模式產生的諸多不足，包括國營事業長久以來缺乏競爭壓力，長期獨佔市場，幾無來自民間私營企業之經營壓力，從而事業內部人員自然而然缺乏降低生產成本之動機，另外事業內部之股票持有人、高層等無法實際監管事業運作，而係聽命政府部門，即是不用擔負盈虧責任之官僚體系，實際監管事業之運作，再來更有因為國營事業本身於人事、財務上受制於諸多規範，因而根本無從因應市場需求、情況作出即時之調整與回應<sup>2</sup>。國營事業之所以尚能立足於市場，可能僅是因過往持續至今享有之經營特權以及於特定產業領域中獨佔經營，從而即便事業本身存在經營績效低落、財務虧損等嚴重問題，卻仍安逸於市場中而不被淘汰，台電即為一例。

我國政府對於台電於營運上面臨之困境以及對於整體電力供應可能產生之不良影響均有認知，從而也提出透過電力產業自由化、民營化等以為因應，希望建立競爭環境，循市場競爭機制運作，使資源為最有效率之配置，並促進台電本身營運上之改善。

鑑於電力產業本身具有之自然獨佔特性以及長期以來由台電獨佔市場，競爭環境實難自動建立，因此必須仰賴訂定明確制度，建立競爭環境，並透過管制機關適當之監督，維繫機制之正常運作，此外於推動市場開放後，相較於過往與用戶間係單一供給之電力供應關係，不同業者與用戶間之權利義務關係將趨向複雜<sup>3</sup>，甚且，電業本身肩負電力供應之公共任務，在自由化浪潮下，除盈利外，尚應確保公共目的之達成，以上種種均需透過電業管制機關，即時、有效、公平監督市場運作，一方面維護良好之競爭環境，一方面避免大眾用電權益之減損，可以說在電力產業自由化之推動上，制度規範及管制機關扮演不可或缺之重要角色。

<sup>1</sup> 鍾麗娜（2004），《國營事業土地處分課題之研究：以台糖土地為例》，頁12，國立政治大學地政學系碩士班碩士論文。

<sup>2</sup> 陳師孟、林忠正、朱敬一、張清溪、施俊吉、劉錦添（1991），《解構黨國資本主義：論台灣官營事業之民營化》，頁219，澄社；張淑芬、江明修、倪達仁（1994），〈我國公營事業民營化政策之評估：公共行政的觀點〉，《經社法制論叢》，13期，頁130。

<sup>3</sup> 劉華美（2009），〈歐盟與德國電力市場自由化：兼論對我國之啟示〉，氏著，《競爭法與能源法》，頁422，元照。

綜合以上應足認為在推動電業自由化之現況下，是否能夠一方面開放市場鼓勵競爭、促進台電改善運營，一方面也確保我國電力供應之品質與穩定，規範之檢視有其必要，本文以下亦將圍繞電業法開展<sup>4</sup>，探究現行規範形塑之制度是否已適足於達成前述之追求，若為否則可嘗試之改善方向又為何。

## 貳、電業管制正當性-擔保責任

電力產業，過去具體可見即是台電受到的諸多規範上管制，包括於人事、財務面向等，相較其他產業有較高之管制密度<sup>5</sup>，而此相對而言也是對其營業自由、契約自由等之限制，然於此何以具有管制正當性，以及在電力市場開放後有更多一般私營電力業者之進入，其等是否亦同樣需受到相類之規範監管，本文以為是進入電業法規範檢視前須究明者。

台電長期以來作為一垂直整合之綜合電業獨佔電力市場之經營，肩負電力供應之重要任務，而其身為國營事業，實際上可認仍屬實質意義行政之一環，從而對於公行政之諸多要求對其亦有適用，包括各種憲法上重要原則，具體言之，社會國原則本身屬憲法上重要原則之一<sup>6</sup>，按其要求，國家有義務擔保各類公眾所需之財貨、服務乃至基礎建設之提供及備妥，以建構有利於基本權利有效行使之客觀事實要件<sup>7</sup>，而電力為當今工商社會及一般生活所不可或缺應無疑問，幾乎所有人類行為，舉凡各種經濟交易、交通、休閒娛樂等，均與電力之使用密不可分，甚至，電力供應之充分與否，對於國家、社會、經濟之穩定及永續發展，佔有相當關鍵之地位<sup>8</sup>。電力能否充足、妥適供應以供使用，對於基本權利主體有效行使其受基本權利所保障之行為，乃是至關重要<sup>9</sup>，此外由於台電獨佔市場、享有特許經營權，作為消費者之用戶幾無其他供電締約之選擇<sup>10</sup>，只能依賴之，更強化國家對於電力供應應負之擔保責任，具體展現即台電

<sup>4</sup> 2017年電業法進行全文修正，在此之後雖亦再有修正，然僅是細微修正，且無關本文為文方向，從而以下論述仍圍繞2017年修正後之條文開展，合先敘明。

<sup>5</sup> 學說上有以電業屬於公用事業之角度論述應受密度較高管制，參見廖義男（1986），〈公用事業法（一）：國家對公用事業之監督與規範〉，《台大法學論叢》，16卷1期，頁49以下；有以帶有公共目的性之角度論述應受密度較高管制，參見黃錦堂（2013），〈公營事業之組織與監督〉，《月旦法學雜誌》，221期，頁6以下。

<sup>6</sup> 可參，陳愛娥（1997），〈自由-平等-博愛：社會國原則與法治國原則的交互作用〉，《台大法學論叢》，26卷2期，頁123；詹鎮榮（2006），〈社會國原則：起源、內涵與規範效力〉，《月旦法學教室》，41期，頁33；許育典（2003），〈社會國〉，《月旦法學教室》，12期，頁38。

<sup>7</sup> Marcus Schiller. (2012). Staatliche Gewährleistungsverantwortung und die Sicherstellung von Anschluss und Versorgung im Bereich der Energiewirtschaft, S. 102.（轉引自陳信安（2016），〈論國家於電力供應之擔保責任〉，《台北大學法學論叢》，100期，頁90。）

<sup>8</sup> Reinhard Ruge. (2004). Die Gewährleistungsverantwortung des Staates und der Regulatory State, S. 221 f.（轉引自陳信安（2016），前揭註7，頁90。）

<sup>9</sup> Schiller, a.a.O. (Fn. 7), S. 107.（轉引自陳信安（2016），前揭註7，頁90。）

<sup>10</sup> 陳汝吟（2023），〈論公用電力事業「服務義務」與停電賠償責任：以供電契約為中心〉，《台大法學論叢》，52卷3期，頁881。

基於供電契約負有所謂「充分服務」之義務<sup>11</sup>，必須向其用戶或在其涉及之服務區域內，提供安全、持續、效能之服務<sup>12</sup>，電力供應帶有公共任務之本質應無疑<sup>13</sup>，對人民而言，公共任務是否達成最具體有感之處即是電力供應的品質與充足以及費率的合理與穩定。

然於今為追求改善台電事業內部結構、健全電力產業之發展等目標，引入一般私營企業之經營管理模式、推動電業自由化，開放一般民營事業進入電力市場參與競爭，如此也使電力供應事務可能由其他私營企業為之。

惟即便允將公共任務之履行適度交由私人為之，應不代表國家即解免電力供應之擔保責任<sup>14</sup>。國家針對電力供應所負之擔保責任毋寧非指國家必須自行履行任務，社會國原則之具體化，立法者本享有相當程度之形成空間，其自可選擇由國家相關部門自為履行，抑或交由私人履行之<sup>15</sup>，然若採後者，僅是責任履行方式改變，絕非國家責任之解免，其仍負有確保作為有效行使基本權利前提要件之電力供應任務被妥適履行，像是透過管制措施等引導、控制私人履行電力供應任務之相關行為<sup>16</sup>。而在推動電業自由化，私人加入經營之背景下，擔保責任具體言之可能是由國家先行就涉及私人履行任務之情形預設特定之框架秩序，使私人於框架秩序內以合於福祉之方式，自我負責地履行<sup>17</sup>，即電力供應之擔保責任具體指管制責任，至少應確保充分服務義務無論國營電業抑或是民營電業均確實履行之，於此範圍內不應容任私營電業以盈利為唯一追求，從而忽略大眾之用電權益，而法規制度於此乃屬不可或缺<sup>18</sup>，方能使各電力事業能有所依循，我國之電力產業目前即以電業法作為管制框架。

## 參、電力事業管制規範-《電業法》概況

我國電力事業管制之相關法制，始於1918年所制定之電氣事業取締條例，可謂為電業法之前身，主要著重於申請核准興辦電業應填具之計畫書內容、電業設備之安全技術規格，對於電力事業之種類、電力調度、電力市場管制等事項則未有任何著墨。而後電業法於1947年制定，除延續電氣事業取締條例對於電業設備安全技術規格之相

<sup>11</sup> The Duty of a Public Utility to Render Adequate Service: Its Scope and Enforcement. (1962). *Columbia Law Review*, 62(2), 312. <https://doi.org/10.2307/1120016>，文章中更進一步認為「充分服務」為事業之首要任務。

<sup>12</sup> Alvin Kaufman, Susan J. Bodilly, Robert D. Poling, & Russell J. Profozich. (1980). *Unplanned Electric Shutdowns: Allocating The Burden*, 41, <https://ipu.msu.edu/wp-content/uploads/2016/12/Kaufman-Bodilly-Poling-Unplanned-Shutdowns-80-19-Dec-80.pdf> (last visited December. 7, 2023).

<sup>13</sup> 陳信安 (2016)，前揭註7，頁87。

<sup>14</sup> 擔保責任概念可參，陳信安 (2018)，〈由國家擔保責任論電價管制下之再生能源財務補助：兼論我國太陽光電競標制度〉，《科技法學論叢》，13期，頁110-114。

<sup>15</sup> 陳信安 (2015)，〈論德國行政法上之納用私人〉，《月旦法學雜誌》，237期，頁176。

<sup>16</sup> Ruge, a.a.O. (Fn. 8), S. 223; Schiller, a.a.O. (Fn. 7), S. 104. (轉引自陳信安 (2016)，前揭註7，頁91。)

<sup>17</sup> 詹鎮榮 (2010)，〈國家擔保責任之理論與實踐：以民間參與公共建設為中心〉，國科會專題研究計畫，頁4。

<sup>18</sup> 王文宇 (2000)，〈公用事業管制與競爭理念之變革：以電信與電業法制為例〉，《台大法學論叢》，29卷4期，頁145。

關規範外，另新增規範包括電力事業之特許營業範圍、期限、與消費者間關係等內容，而後儘管歷經多次修正，然就電力事業仍有電業權之明文，保有特許專營權之管制保護<sup>19</sup>，至2017年為推展電業自由化、加速能源轉型等，進行全面修正，經立法院三讀通過，自詡為我國邁向電業自由化之一重大里程碑。

在2017年全面修正前之電業法架構下，長期僅有台電此一綜合電業獨佔，市場環境欠缺競爭，從而電業經營績效缺乏比較基礎，投資者亦無法自由進入市場參與電力建設，且於台電獨佔下，身為用戶之大眾，並無自由選擇供電來源之可能，也使其因仗勢無其他競爭者，而在營運上缺乏精進動力，未能順應時代變動，累積形塑諸多不良問題。

此次修正即是希冀於電力穩定供應之前提下，重新建構我國電力市場之運作方式，建立一個具多元供給、公平使用、自由選擇可能之電力市場<sup>20</sup>，採取二階段之修法，2017年之修正為第一階段，將電力事業區分為發電業、輸配電業、售電業三種型態<sup>21</sup>。發電業再區分為一般發電業及再生能源發電業<sup>22</sup>，售電業亦有再區分為公用售電業及再生能源售電業<sup>23</sup>，公用售電業對於有用電需求之用戶並負有售電義務<sup>24</sup>。此次修法主要僅開放再生能源方面之市場自由參與<sup>25</sup>，放寬過去之售電限制，然就一般發電業所生產之電能，則僅能售予公用售電業或輸配電業作為輔助服務使用<sup>26</sup>，而未開放新設之一般發電業得自由售電。而於輸配電業部分，則基於其公共性高，從而仍以國營為之，並且以一家為限（即台電），義務範圍涵蓋全國<sup>27</sup>，負責統籌執行電力調度，以確保電網係公平供大眾使用。同時於該法第6條第1項明定輸配電業原則上不得兼營發電業或售電業，並且與發電業、售電業不得交叉持股，惟又於同條第5項明文為保留台電之整體性並達成穩定供電目標，於其發電業及輸配電業專業分工後，得轉型為控股母公司，其下成立發電及輸配售電公司。新法之下，輸配電業應為國營並以一家為限，從而台電依法仍維持國營，且除了掌控輸配電業務外，並得於電業管制機關允許下，兼營公用售電業。惟即便完成廠網分離，台電旗下之發電業及售電業關係為何，則似仍然不明<sup>28</sup>。

<sup>19</sup> 參照（舊）電業法第3條：「本法所稱電業權，謂經中央主管機關核准，在一定區域內之電業專營權。」

<sup>20</sup> 〈電業法修正草案總說明〉，頁1，<https://electricitylaw.tier.org.tw/1050726%E9%9B%BB%E6%A5%AD%E6%B3%95%E4%BF%AE%E6%AD%A3%E8%8D%89%E6%A1%88%E6%A2%9D%E6%96%87.pdf>（最後瀏覽日：2023/12/07）；行政院重要政策（2019/01/02），〈《電業法》修法—發展綠能，啟動國家能源轉型〉，<http://www.ey.gov.tw/Page/5A8A0CB5B41DA11E/2ae8bfb8-6014-49d1-b04e-75374fbd6096>（最後瀏覽日：2023/12/07）。

<sup>21</sup> 電業法第2條第1款。

<sup>22</sup> 電業法第2條第2款、第3款。

<sup>23</sup> 電業法第2條第5款、第6款、第7款。

<sup>24</sup> 電業法第47條第3項。

<sup>25</sup> 電業法第45條第1項後段、第2-5項。

<sup>26</sup> 電業法第45條第1項前段。

<sup>27</sup> 電業法第5條第1項。

<sup>28</sup> 蔡岳勳（2017），〈評析二零一七年新電業法：從管制機關定性與市場競爭管制面之觀點〉，《月旦法學雜誌》，263期，頁126-128。

## 肆、《電業法》規範之不當

按電業法第1條及其立法理由可知，2017年全文修正旨在改善過往電力市場封閉、壟斷所衍生之諸多問題，促進電業多元供給、公平競爭及合理經營，保障用戶權益及增進社會福祉。欲從過往封閉之市場型態轉向開放，實際上難以期待競爭環境自然建立，從而高度需求規範及相關機關形塑機制及環境，然雖然我國針對電業法為大幅修正，並已生效適用，但實際上存在不當，而使得競爭環境難以真正建立、機制難以順遂運作發揮其功能。

### 一、電業管制機關規範不妥亦不明

電業自由化的推動上，管制機關的介入不可或缺，擔負重要功能，包括建立完善之法規架構、市場設計、監督機制等，形塑公平之競爭環境，以確保自由競爭得以發展、運作<sup>29</sup>，最終奠立電力市場成功自由化<sup>30</sup>。諸多國家亦相繼於近年發展獨立之能源管制機構<sup>31</sup>，我國電業法中，於2014年之修正草案<sup>32</sup>，亦有研擬成立獨立行使職權之電業管制機構，惟於最終2017年之修正條文，則刪除獨立行使職權機關用語，而更改為「中央主管機關應指定電業管制機關辦理下列事項，...」<sup>33</sup>，然此處之「指定」，其意義為何，究竟是指成立新的機關亦或是授權由現存之特定部會機關為之；受「指定」之電業管制機關是否為獨立行使職權、職權行使方式為何等，於條文中均無從得知。

電業管制機關之指定，涉及組織權之權限行使，行政組織權可區分為三層次，分別為機關建置權、機關設置權、機關配置權<sup>34</sup>。學者對以上三者有為進一步說明，機關之建置，係指透過抽象、具樹範性之組織法規定，以一般性地確定，並進一步形構特定行政主體之機關，多係由立法者制定抽象之組織法規定，以明文課予特定行政主體或行政機關所應建置之(下級)行政機關；機關之設置，指具體規範前述所抽象規定之特定行政主體行政機關之設置與基本之內部結構，包括所有為使行政主體對外得作為組織單元並產生效力所需的一切，包括機關之事物管轄、土地管轄、權限行使方式等事項；機關之配置，則指機關之人員配置、履行管轄事務所需各類器具設備、經費、機關確切所在地點等<sup>35</sup>。

機關組織權之歸屬，除憲法上少數明確規定外<sup>36</sup>，似乎無明確歸屬，此一問題也涉及權力分立之權限劃分。學者有認為憲法第61條僅能推得行政院之組織應由

<sup>29</sup> 同前註，頁129。

<sup>30</sup> IEA. (2005). Lessons From Liberalised Electricity Markets, 15, [https://www.oecd-ilibrary.org/energy/lessons-from-liberalised-electricity-markets\\_9789264109605-en](https://www.oecd-ilibrary.org/energy/lessons-from-liberalised-electricity-markets_9789264109605-en) (last visited December. 7, 2023).

<sup>31</sup> 蔡岳勳 (2017)，前揭註28，頁129。

<sup>32</sup> 經濟部 (2014)，《電業法修正草案103年2月11日簽出版》。

<sup>33</sup> 電業法第3條第4項參照。

<sup>34</sup> 陳敏 (2016)，《行政法總論》，9版，頁959，自版。

<sup>35</sup> 同前註，頁959-960。

<sup>36</sup> 例如：憲法第61條、第89條、第137條第2項。

立法者以法律規範訂定，屬於抽象建置，而近一步其下應設之部會、機構等屬於具體之機關設置，由誰行使權限則有不明<sup>37</sup>。另有學者自憲法增修條文第3條第3項、第4項觀之，認為系爭條文入憲之前提是國家各機關之組織屬於法律保留事項，僅是法律保留密度之寬嚴有差異<sup>38</sup>，系爭條文之「得」指立法對此具有裁量權，得自行裁量就國家機關之組織為詳細規定或準則性規定<sup>39</sup>。另亦有學說自行政保留角度觀之，認為憲法增修條文第3條第3項、第4項已將行政之組織權，劃歸為行政保留之領域，立法者僅得以法律為準則性規範<sup>40</sup>。自以上可發現，針對組織權之歸屬，學說上好像也未有定論，本文在此則以為，立法權相較行政權有較高、更為直接之民意基礎，此外，法治國家之下，重要之公權力行使實應有法律依據，因此，除憲法上有明文外，機關之建置即應交由立法者為之，其可裁量為準則性或詳細之規範，而就機關之設置，由於涉及事務、土地管轄之劃定，而管轄關乎行政行為形式之合法性及救濟等重要事項，似亦應交由立法者決定始較能保障人民權利。而就機關之配置，涉及機關所在地、配置之人員規劃等，於此較不涉及人民權利之影響，且行政權應更為了解機關事務相關之細部規劃，從而應交由行政權為之，可劃歸為行政保留之事項。

電業法現行規範，係由中央主管機關指定電業管制機關，且此一管制機關職權行使涉及電業及電力市場之監督管理、電力調度之監督管理、用戶權益之監督等，國營事業即台電之監管亦由其為之<sup>41</sup>，此外，涉及電業管制機關之權限及權責之條文更幾乎佔整部規範之一半，可說其為電力市場自由化中最為重要之監管機關。學說對此即有認為系爭條項所列之各款幾乎皆與人民之權利義務相關，因此應由立法者直接、明確規定交由何一特定行政機關為之<sup>42</sup>。

本文以為指定電業管制機關係一般性確認並形構特定行政主體之機關，屬所謂機關建置，依前述應由立法者透過組織法規規定之，而其得裁量欲為詳細之規範或為準則性規定，然即便為準則性規範，仍應明確規定電業管制機關，僅是其內部單位設置或執掌等事項得由行政機關自為決定，從而系爭條文所謂「由中央主管機關指定電業管制機關」即非準則性規範，而係放任行政權得自由選擇成立一新機關或授權由現存之特定部會擔負此一管制之重責大任，更無予其完成指定之時效限制，並不妥適，此外，經濟部作為中央主管機關，一方面能指定電業管制機關，一方面又作為受管制者台電之最大股東，無疑有球員兼裁判之疑慮<sup>43</sup>，實有改正必要。

<sup>37</sup> 陳信安（2017），〈論我國新修電業法中電業管制機關之爭議問題〉，《輔仁法學》，54期，頁61。

<sup>38</sup> 陳滄海（1999），《憲政改革與政治權力：九七憲政的例證》，頁453，五南。

<sup>39</sup> 陳淑芳（2002），〈機關組織權與依法行政原則〉，蘇永欽（編），《政府再造：政府角色功能的新定位》，頁370，翰蘆。

<sup>40</sup> 廖元豪（1999），〈論我國憲法上之「行政保留」：以行政、立法兩權關係為中心〉，《東吳大學法律學報》，12卷1期，頁7、36。

<sup>41</sup> 電業法第3條第4項、第5項。

<sup>42</sup> 陳信安（2017），前揭註37，頁66-67。

<sup>43</sup> 2017年電業法全文修正，當時之附帶決議亦有指出「能源局在立法院修法之前已經擴編了89位員額，預備處理業務，顯然經濟部已經有默契要指定能源局作為電業管制機關」而似乎有球員兼裁判之問



## 二、固守「保護」、「限制」思維之管制

### (一) 針對台電之管制

台電身為國營事業，除了同一般私營企業謀求盈利外，更有公共目的之追求，即照護民生需求，仍屬實質意義行政之一環，從而對於公行政之諸多要求對其亦有適用，而這也造成營運上受到諸多枝節限制，以下試舉財務事項進行論述。

觀諸國營事業管理法第4條，「國營事業應依照企業方式經營，以事業養事業，以事業發展事業，並力求有盈無虧」，似乎會認為與一般私人企業並無不同，均致力於追求盈餘，然若再參系爭條文之但書以及同法第13條，若屬經政府特別指定之事業，於存在虧損情況下，得報由主管機關請政府撥補，等同於有著虧損撥補此一特殊保護<sup>44</sup>，似乎又相形解免其盈利之壓力，也因此自然就欠缺動機追求成本之降低、經營效率之提升。

另一方面，對於國營事業之財政安排及預算配置，觀諸國營事業管理法可知，事業所需之資本或營運計畫所需之預算，須根據主管機關核准之創業或是擴充計畫進行編制，確定所需資本，再經政府核定後，由國庫一次或分期撥補，並且國營事業必須於年度開始前擬具營業預算，呈請主管機關核定<sup>45</sup>。國營事業管理法對於預算事項僅為泛泛原則性規範，具體則近一步適用預算法相關條文，然如此實造成事業體受到相當大之束縛，首先即是預算自事業著手編製直至立法院審議通過會耗時相當長時間<sup>46</sup>，從而於此一過程中若發生市場、營業上之臨時、重大變化時，難以為即時、彈性之因應。此外整個預算編審過程，期間將涉及諸多主管機關之監管<sup>47</sup>，或許是為求預算周全減少可能之錯誤，然反過來說，經手之主管機關愈多等同於可能之政治介入也愈多，干預事業之經營，阻礙營運。

再細究國營事業管理法第4條條文文義，似乎一般事業可能之經營方式，國營事業亦均可採納之，惟自預算法第26條、第27條可以發現，國營事業對於動產、不動產之處分須遵循預算法上一定程序，且禁止於預算範圍外增加債務<sup>48</sup>，學者即有言如此等同事業可為之經營行為受到很大限縮<sup>49</sup>；再就國營事業從事投資事項觀之，除了同一般事業均須遵循公司法、公平交易法

題，參見院會紀錄(2017)，《立法院公報》，106卷14期，頁963，<https://lis.ly.gov.tw/lcggi/lypdf/txt?xddd!cec8cfcec7cac7c6c7cc81cecf9cfcecbfccc4cfc6c9ccc4cfc6c9ca>（最後瀏覽日：2023/12/07）

<sup>44</sup> 吳秦雯(2013)，〈公營事業業務執行之監督〉，《月旦法學雜誌》，221期，頁54。

<sup>45</sup> 國營事業管理法第11條、第12條。

<sup>46</sup> 張淑昭(2000)，〈民營化自由化多角化相關法律對台電影響之研究期中報告〉，國科會專題研究計畫，頁17。

<sup>47</sup> 同前註，頁18。

<sup>48</sup> 預算法第26條：「政府大宗動產、不動產之買賣或交換，均須依據本法所定預算程序為之。」、第27條：「政府非依法律，不得於其預算外增加債務；其因調節短期國庫收支而發行國庫券時，依國庫法規定辦理。」

<sup>49</sup> 張淑昭(2000)，前揭註45，頁18。



上相關規定外，國營事業雖然亦可從事投資業務，然以台電本身，則另須受《經濟部所屬事業參加民營事業投資應行注意事項》、《經濟部所屬事業固定資產投資專案計畫編審要點》之規範，投資與否之衡量即具相當程度之國家政策衡量，須配合國家整體經濟發展之需求，於可投資之項目亦受到限制<sup>50</sup>，自主決定之空間相對狹窄，且其投資尚須經行政、立法部門預算審核，如同前述係相當耗時，可能無形間使其喪失良好商機或合作機會，失卻投資實益。以上所舉明顯展現國營事業於資金籌措上所受之重重限制，基本上資金來源高度仰賴國庫，而可能高度受政治因素左右，而非事業體本身之利益、長遠發展。

## （二）實質競爭似乎不可能

國際能源總署於其電業自由化報告中有指出，若要推動電業市場自由化，除有必要拆解垂直整合之電力供應體系，使第三方得以進入，以及應採取零售市場競爭外，尚須消除市場之集中度，避免特定業者有濫用其市場地位的可能<sup>51</sup>。電業自由化，是希冀透過市場競爭促進電力事業改善經營績效，然觀諸電業法，無論發電端或售電端，於現行規範下，幾乎可說形同阻絕了實質競爭的發生可能。

於發電端，針對傳統發電業，儘管開放私人之參與，然卻配套僅得售予公用售電業或輸配電業作為輔助服務使用，等同僅增加市場參與者，似乎難以真正促進競爭，退步言之，即便認為民營發電業就以何種燃料發電、裝置容量及躉售價格等條件與公用售電業簽訂躉售電力契約有協議空間，從而認為一般發電業彼此間仍存在一定競爭關係。然再觀電業法第14條，對於發電業者進入市場之許可審查，除計畫完整性此種一般性之進入要求外，尚訂有諸多複雜條件<sup>52</sup>，即可能實質上造成極大之進入障礙，是否能實質促進競爭，讓人懷疑。另外對於再生能源發電業，更有學者指出，現行電業法第2條第3款關於再生能源發電業之定義，造成能夠進入市場參與競爭之事業限縮於2009年再生能源發展條例後始設之設備，實質阻絕諸多相對便宜之再生能源發電進入市場<sup>53</sup>，等同變相消除競爭可能。

再觀售電端，僅於再生能源部分開放，開放競爭之範圍相當狹窄，且即便於再生能源售電業，需向電業管制機關申請核發執照使得營業<sup>54</sup>，採取申請模式，然對於成為合法售電業之資格條件卻乏具體明文，等同完全繫於管

<sup>50</sup> 《經濟部所屬事業參加民營事業投資應行注意事項》第4條、《經濟部所屬事業固定資產投資專案計畫編審要點》第3條。

<sup>51</sup> IEA, *supra* note 30, at 63.

<sup>52</sup> 電業法第14條：「電業管制機關為前條第一項許可之審查，除審查計畫之完整性，並應顧及能源政策、電力排碳係數、國土開發、區域均衡發展、環境保護、電業公平競爭、電能供需、備用容量及電力系統安全。」

<sup>53</sup> 高銘志（2017），〈從新電業法修正歷程之視野審視我國法制作業不足之困境〉，《月旦法學雜誌》，270期，頁38。

<sup>54</sup> 電業法第15條第5項。

制機關之裁奪，此外，由於再生能源發展條例第8條第1項之規範限制，更可能使售電業者實際上無法取得欲售予消費者之電力<sup>55</sup>，即等同仍僅台電作為主要且唯一之售電業者，形同實質上未有自由競爭之運作可能。

此外，台電一直以來身為綜合電業，其垂直整合之優勢，即便開放其他業者進入市場，仍無法與之抗衡而無競爭可能，從而即有所謂廠網分離制度之引入<sup>56</sup>，其中分離最為徹底之模式為所有權分離模式，此亦是絕大多數歐盟國家採納之方式<sup>57</sup>，學者亦有認為雖然現行可說自由化之開放程度窄小，然若台電進行適當之廠網分離，得促進再生能源發電及售電市場之競爭，仍是電業自由化之一大助益<sup>58</sup>，惟實際觀電業法第6條第1項但書及同條第5項，可知基本上形同未有任何功能分離之實踐可能，更不用說分離最為徹底之所有權分離，頂多僅可說因禁止發電業及售電業交叉持股而有某程度之會計分離，實難以發揮廠網分離之功能，更有甚者，輸配電業得否兼營售電業按條文是繫於電業管制機關之裁奪，而電業管制機關本身已存在前文述及之不當，若由中央主管機關即經濟部指定之，似是將指定轄下之能源署擔任之<sup>59</sup>，難保一方面身為管制者，一方面身為被管制者之大股東，對於核准兼營與否之判斷不會狹帶私益，形同條文但書此種例外僭越成為原則，容任台電擴張其市場力，繼續維持垂直整合獨佔，等同於又回到台電壟斷之原點，學者亦有指出若輸配電業保有兼營上游或下游電業之可能性，將影響降低競爭機制所能帶來之效益<sup>60</sup>。

而電能本身還具有難以儲存之特性，因此高度依賴電力網絡之連結，在目前輸配電業仍由台電唯一掌握之情況下，對於稍有開放競爭之發電業及售電業而言，順利、合理取得輸配電使用權利毋寧相當重要，然觀電業法第46條，對於輸配電網之提供，僅有應循公平、公開原則之抽象明文，如此似乎等同如何可謂為公平、公開繫於台電自身之判斷，得由其自為判斷，對於有需求之業者而言，似乎只能被迫從之，此外，台電對於電網之提供更得於具正當理由下拒絕之，何種情況下屬於「正當」在條文缺乏具體指示下，似乎亦端視台電之判斷，如此毋寧也將近一步大幅削弱私營業者於發電、售電端之競爭可能。

<sup>55</sup> 高銘志（2017），前揭註53，頁39。

<sup>56</sup> 陳疆平（2014），〈因應電業自由化廠網分離下台電民營化策略探討〉，《台灣經濟研究月刊》，37卷12期，頁61。

<sup>57</sup> Council of European Energy Regulators. (2016). *State Review on the Implementation of Transmission System Operators' Unbundling Provisions of the 3rd Energy Package*, CEER Status Review.

<sup>58</sup> 高銘志（2017），前揭註53，頁40。

<sup>59</sup> 經濟部本部新聞（04/03/2023），〈經濟部成立電力可靠與韌性推動管理辦公室，透過外部專業能量協助確保電力穩定運行〉，[https://www.moea.gov.tw/Mns/populace/news/News.aspx?kind=1&menu\\_id=40&news\\_id=108198](https://www.moea.gov.tw/Mns/populace/news/News.aspx?kind=1&menu_id=40&news_id=108198)（最後瀏覽日：2023/12/07）

<sup>60</sup> 許志義、王京明、黃鈺愷（2015），〈我國電業自由化違反競爭法行為態樣之檢討〉，《公平交易季刊》，23卷4期，頁8。

## 伍、改善代結論

過去在台電獨佔市場的時代下，是透過一方面給予台電特許、優惠措施，一方面使其必須高度聽命於政治部門，並予其擔負電力穩定供應之義務，然在長期運作之下即顯現諸多問題，也危及人民用電權益，從而也有電業法之修正希冀解決產業、事業體面對之問題，然現行之規範、管制似乎仍然未能建立適當之競爭環境，使市場機制及入運作，與電業法修法之宗旨相距甚遠，從而有持續加以檢討之必要，本文以下即嘗試提出一些方向，希冀能夠使電業自由化實際落實，進而發揮其功能，使資源獲得最適配置，並刺激各事業自身不斷追求進步，並且在自由競爭追求營利的同時，不損及電力穩定供應此一重要公益之實踐。

### 一、電業管制機關應該明確化-採獨立機關型態

循前述可知按現行電業法規範，電業管制機關由中央主管機關指定之，且並無訂明時效限制，在指定之前，電業管制機關主管之業務則由經濟部為之<sup>61</sup>，此一規範應有修正必要，電業管制機關無論新創設抑或是指定現存之部會任之，允應由立法部門明訂之。

而再近一步則有必要思考，此一電業管制機關應以何種機關形式存在方為妥適，學者有指出行政組織權歸屬者在不牴觸憲法、憲法基本原則、法律等之下，原則上享有「組織形式選擇自由」，然如此僅為遵守消極要件之誡命，而無法積極確保行政任務執行之效率及專業，可能導致施政品質低落，從而應將合目的性及任務導向均納入考量，即以「組織最適誡命」取代之<sup>62</sup>。此一以任務為導向之組織形式選擇，能夠提供組織之效率及專業性，降低決策錯誤之可能，應也相對能夠因應、適應時代變遷下，政策及法制上可能面臨之各種挑戰，本文從之。

若自組織最適誡命之角度出發，電業管制機關肩負之行政任務涉及電力能源等專業知識且與電力自由化市場之制度建置及管理密切相關，而傳統科層式行政可能面臨上級機關之介入，從而造成諸如被迫順應利害關係人，作成有違專業、甚至有害於電力市場公平競爭之決策，故於組織形式應力求其獨立性，考量其與市場自由化及產業結構調整高度相關，且不同電力產業參與者間面臨爭議調解時可能影響為數甚廣之用戶的權益，亦須充分反映社會之多元價值及利益，或應認為採「獨立機關」之模式方為妥適之電業管制機關型態。

然若立法權經由立法院之行使設置一獨立機關，等同於將行政權所掌領之特定領域行政事務自層級式行政體制獨立出來，由獨立機關掌管，自主運作之，將折損其監管權限，也會與行政一體、責任政治產生扞格之處，大法官於釋字第613號解釋就有近一步確立前提要件限制，須符合始能允其設置，可說是有條件承認

<sup>61</sup> 電業法第3條第6項。

<sup>62</sup> 詹鎮榮（2010），〈變遷中之行政組織法：從組織形式選擇自由到組織最適誡命〉，《中研院法學期刊》，6期，頁19、29。

獨立機關之合憲性，視之為特定條件滿足下被容任之例外<sup>63</sup>，包括設置係在追求「重大憲法上公共利益」、職司之「任務具有特殊性」而有設置之必要等。

首先就「重大憲法上公共利益」，本文以為，電力之應用雖與生活密切相關，電力之缺乏確實會造成生活之極大不便，但嚴格而言似乎不會使絕大多數之人難以存活，似乎非憲法上最低生存保障之範疇，然如同學者所言，最低生存所需並非絕對之生理上存活條件，而是個人於當下社會環境中為維持不損及其人性尊嚴之生存基礎所需，且會隨著社會觀念價值之變化演進<sup>64</sup>，電力於當代科技發展下，確已逐漸成為人類生活所不可或缺，更是維繫科技、經濟社會等之發展的重要因素，應可謂為維持不損及人性尊嚴之生存基礎所需，自生存權之角度觀之，應足認為電力供應管制為憲法上之重大公共利益。此外，電力事業係提供大眾基本生活所需之服務，國家對於電力供應負有擔保責任已如前述，無論是過往全由國營為之，抑或是電力自由化之推行後，有民營電業之加入，電力供應已不全由國家自己執行，擔保責任之履行方式有適度之轉變，但無論如何國家均有必要確保各電力事業所提供之產品、服務合於國計民生均足，從而其監督管制，應無疑為憲法上之重大公共利益。

次就「任務具有特殊性」，學者有指出電力之產銷運作有其獨特性，具體像是電能具有公用且無法有效率儲存之特性，其產銷鏈結亦具相當之複雜性，因此相關管制需求高度專業<sup>65</sup>，本文更進一步認為我國之電力市場當前即便於發電業存在數家台電外之民營發電業，然其生產之電力無從由一般用戶直接購之，即便存在競爭，然仍屬極為低度之競爭，實有賴管制機關發揮其專業，長期穩定維護及促進市場之競爭性，此外，自過往以來即長期獨佔電力市場之台電，於今仍是最大之電力供應者，其最大股東為經濟部，而經濟部同時為電業法之中央主管機關，按現行規範更由其指定電業管制機關，管制者及被管制者間關係密切，實難認為其能夠公正公平執掌電業及電力市場之監督管理，同時致力營造良好之電力競爭市場，況且再觀輸配電業，仍維持國營獨佔，於此台電如何公平與其他發電業、售電業併聯及提供使用，而不濫用其市場地位，可說與電業市場自由化、公平競爭之落實有重大關聯，其更擔負電力調度任務，攸關全國電力供應之穩定及電力網絡提供之公平，毋寧有必要最大程度避免上級主管機關之不當介入干預，與政治脫鉤，回歸獨立之市場管制。從而確實有必要透過一中立、專業之獨立機關作為電業管制機關，方可能使相關之監督、管理達到所謂正確之境地<sup>66</sup>。

立法院於2017年電業法全文修正通過的同時，有附帶決議之提出，其中包括認為電業管制機關必須立於超然獨立之最高位置始能運作得當，進一步要求應該於修正通過後一內至少針對電業管制機關之位階、內容、組織架構、運行規章召

<sup>63</sup> 許宗力（2016），〈獨立機關：台灣行政組織法的難題〉，台灣行政法學會（編），《行政組織/行政執行/訴願制度/食品安全/金融監理》，頁13，元照。

<sup>64</sup> 蔡維音（2021），〈社會基本權之釋義學重構〉，《成大法學》，41期，頁37-38。

<sup>65</sup> 蔡岳勳（2017），前揭註28，頁130。

<sup>66</sup> 國際能源總署亦有指出，推動電力市場自由化最重要的關鍵即是在於完善的政府政策支持以及整體法規的設計及執行，而重中之重更是在於獨立管制機構的建立，參見IEA, *supra* note 29, at 15-16.

開公聽會，亦即要求相關部門應有積極之作為，然附帶決議本身是否具有法的拘束力，學說多數係認為應視是否具有法律依據而定<sup>67</sup>，然觀現行規定，並無規範明文得為附帶決議，從而系爭附帶決議頂多只能認為係建議性質，而無從拘束行政部門。即便按現行規範由經濟部指定之，然時至今日經濟部僅有電力可靠與韌性推動管理辦公室之成立，且經濟部亦明確表示該辦公室並非電業管制機關<sup>68</sup>，從而電業管制機關相關業務目前仍由經濟部為之，自2017年修正公布至今已過去數年，仍未有真正之電業管制機關，可見推動上之不積極。但或許可利用電業管制機關尚未明確化的這個機會，著手規範之修正由立法院明訂之抑或由行政部門於現行規範下直接指定或創設公正超然之獨立機關任之，以確保電力市場管制之穩定、透明、公正。

## 二、管制方式改變

「規範」、「管制」一直以來作為手段工具之一種，用於解決社會上之問題、增進社會福祉，也因此實不應與社會發展現況脫鉤，於外在社經環境、政策等產生變動之時，管制所著力之處以及方式等亦應思考是否需為適當之轉變，方能真正發揮其功能<sup>69</sup>。現行涉及電力事業及市場之相關規範與管制，本文以為即有改變之必要。

### （一）適度放寬既有規範對台電之箝制：

電力產業市場之開放係自過往台電獨佔狀態，允許更多業者進入參與競爭，使身為用戶之大眾有更多供電締約，之選擇，近一步能夠朝向「消費者導向」<sup>70</sup>，即追求合於用戶需求之生產提供以吸引其選擇之，從而能夠帶動激勵業者於服務提供、運營上之改善，形成良性循環。國營企業身於自由競爭之市場中，勢必會面臨其他事業之競爭壓力，且市場情況經常是瞬息萬變，更需有培養、擁有保持靈敏與彈性之能力。

然台電於今仍然高度依賴來自公部門之支應，也相較一般私營企業受到更多規範之限制，一方面難以自為諸多助於事業發展之投資，一方面則於虧損時享有撥補特權，使其享有部分營運上之特權，以彌補於財源籌措上之不足，再於市場上參與競爭，然如此除了在出現虧損時造成國家財政負擔，最為重要者毋寧是造成台電自身幾無自立能力，若除去目前制度設計所致之經營獨佔優勢以及國家之支應，可以說是頹弱無力，缺乏與他人競爭之能力，也仍然未能促成台電積極檢討、改善經營效率不彰之問題，且可能近一步扭

<sup>67</sup> 許劍英（1997），〈立法院委員會議事法規適用問題探討（五）〉，《立法院院聞》，25卷10期，頁34。

<sup>68</sup> 經濟部本部新聞（2023/04/03），前揭註58，經濟部於此則新聞另同時有指出規劃於組改後指定能源署為電業管制機關，併此說明。

<sup>69</sup> 張桐銳（2002），〈合作國家〉，翁岳生教授祝壽論文編輯委員會（編），《翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集：當代公法新論（中）》，頁568，元照。

<sup>70</sup> 劉華美（2009），〈電業自由化與競爭法〉，氏著，《競爭法與能源法》，頁336，元照。

曲市場競爭機制<sup>71</sup>，無從透過事業間之競爭促進自身提升服務品質及穩定等以吸引市場上之用戶，即便如同學者所言，效率本非政府施政之終極目的<sup>72</sup>，但卻是國營事業於市場競爭中欲求永續發展所不可或缺。從而實應適度放寬台電相較一般事業所受之規範箝制，像是預算規劃、資金籌措模式等，讓其擁有較多之自主空間，而能夠培養在無相關主管機關資源之挹注下，自力培養財源籌措之能力，像是為累積可資運用之資金而著手內部體制、生產成本之改善等，並且在資金運用上有保持彈性之可能，而能因應快速變遷、發展之市場情況。

惟放寬既有規範之限制不等同於即放任之，管制仍然必要，畢竟其不僅肩負電力供應之公共任務實踐，且體制上於今仍然維持國營事業體制，而仍屬實質意義行政的一環，於此可為改變之處或許是在於管制的方式，以往基本上係採取傾向於形式化、僵化標準的模式，於今產業已非如同過去僅單一供給者，供需雙方間的關係已趨於複雜，加諸於有必要考量變動快速之市場環境因素，或許應考慮轉向目的導向之管制，以較為柔軟、彈性之方式，如此也能使其於行為上擁有更多之自主決定空間，更能因應狀況之不同進行調整，運營決策上能夠更加任務、問題導向，況且於自由競爭之環境相較於過往台電唯一獨佔，運營上可能面對之問題應是更為多樣、複雜，作成各種經營決策所需之資訊以及考量之因素可能更為廣泛，事業也更加需求對於問題之敏感性，且應為如何之決策可能已難由政治部門事先判斷、預測，讓其一蓋置於主管機關的保護傘下高度依賴之的管制模式已明顯有其不足與不妥。

## （二）電業解體，使業者立於同等基礎參與競爭

### 1. 輸配電業：

在電業法之框架下，電業可大別為三，即發電業、輸配電業、售電業，就輸配電業而言，相較於發電業、售電業，鑑於電網管線設置成本高昂且同一區域若有不同業者重複設置網絡實不具必要性，從而可能更有自然獨佔之特性<sup>73</sup>，因此當前即便開放，仍可能僅有台電能夠勝任，而在仍由台電唯一經營之情況下，等同於掌握電力網絡之使用權，在使用權之授予上應盡可能透明化並避免台電為任意之差別待遇，像是於對價之要求上，對其關係企業提供管線使用所要求之對價，不得與提供其他競爭業者有不具正當理由之差異，否則不僅影響產業之有效競爭，甚至影響下游業者電力輸送上之不利進而危及電力供應的穩定，對此，現行電業法第46條

<sup>71</sup> 劉憶如（2014），〈公營事業民營化之政策檢討與未來推動策略規劃〉，行政院經濟建設委員會計畫，頁27。

<sup>72</sup> 張淑芬、江明修、倪達仁（1994），前揭註2，頁134。

<sup>73</sup> 陳良潮（1998），〈台灣能源產業自由化的理論探析〉，《能源季刊》，28卷1期，頁52；劉華美（2009），前揭註70，頁423。

中包括「正當理由」、「公平」、「公開」均應有更為明確之指摘，避免使用權之授予等同完全繫於台電之裁奪。

學者對於作為使用權限授予之對價（即費率），則另有指出在計算基礎上若採取企業經營管理之成本計算方式，相較於採取純粹之成本計算方式，更能提供其尋求營運效能提升之誘因，促進台電積極除去營運上無效能之成本，降低營運成本<sup>74</sup>。

## 2. 發電業及售電業

就相對具有競爭屬性之發電業及售電業端，於現行電業法規範下，仍未達真正自由化，消費者基本上還是缺乏自行選擇供應者之機會，而公用電力事業即台電可說仍具有獨佔之壟斷地位<sup>75</sup>。在自由化之推動下，若台電仍然維持其垂直整合之綜合電業型態，則其將持續以此優勢獨佔市場，進而實質阻絕一般私營電業進入發電或售電市場，遑論進一步於市場上參與競爭，因此台電毋寧應盡速實踐廠網分離，或可透過規範強制要求或給予時限等督促之，並且拔除過往所受之補貼、特許、優惠措施等，此外，現行規範使台電即便實施解體，仍然保有兼營售電業抑或是為求電力穩定供應，而以轉型為母公司而旗下兼有發電及輸配電業等空間，然以上可說是競爭促進之實質阻礙，身為核准者之電業管制機關實應盡可能為嚴格之把關，僅能作為不得已之例外，否則將基本上形同放任台電持續擴張，讓自由化、競爭成為空談。電力穩定供應雖然攸關用戶權益，但此一目的之確保似乎非僅能透過賦予台電特殊之權限方能達成，而是可由全體電力事業共同維護及落實，公共任務之實現，如何履行之本就有各種可能性<sup>76</sup>，從而將私營電業一同拉進原先由國家自為履行之公共任務實踐，對於電力供應分擔部分責任，應無不可，此實不足作為台電繼續坐擁垂直整合勢力之正當理由，否則僅會使電力事業之改善與優化裹足不前。鑑於過往電力市場呈現壟斷且封閉之環境，而於今轉向開放，為促進電力市場競爭之活絡，於規範上應適度降低進入之門檻，並且可能於開放之初有必要透過適當措施<sup>77</sup>使一般私營企業能夠與台電立於盡可能同等之基礎上參與競爭<sup>78</sup>，具體包括除去台電本身受有之特定保護及優惠、電業法上對於發電業之成立或許考量電力事業帶有之公益性質而仍有循審查許可模式，然在要件門檻上似仍應適度放寬，針對可能影響公共利益或社會福祉之處，應可透過後續電業法之秩序框架加以監管，而非於進入市場之時即予以阻絕。

<sup>74</sup> 陳信安（2011），〈德國能源經濟法之立法介紹〉，《科技法律透析》，頁52。

<sup>75</sup> 陳汝吟（2023），前揭註10，頁881。

<sup>76</sup> 張桐銳（2002），前揭註69，頁577。

<sup>77</sup> 像是協助民營業者電業設備設置土地所有權或使用權之取得，參見劉華美（2009），前揭註3，頁422-423。

<sup>78</sup> 而在相關舉措已到位，即完成台電之解體、公平競爭環境建立，相關私營業者可實際參與競爭後，亦應注意對於台電及其他業者不應為不合理之差別待遇或要求，例如對於發電業要求投資再生能源之收益比例門檻，相較台電之比例門檻即相當懸殊，而可能不利於產業間的公平競爭。



於售電業部門，當前甚至僅狹窄開放綠電部分，毋寧有必要就一般售電業亦開放私營業者之參與，並且於許可設立之門檻上不應有過高之限制。

### （三）電力供應公共任務的實踐應由各業者共同擔負

電力產業本身負有之公共任務，不能因自由化、開放私營企業進入電力市場等即受到忽視，該等私營企業絕非即不用擔負前文所提及之充分服務義務已如前述，或有認為可區分台電之公用售電業以及未來開放後進入市場之民營售電業，分別予以不同之監管<sup>79</sup>，然本文以為如此除了使管制上可能呈現紊亂外，更將使民營售電業僅需追求營利，且可能於費率上因不受到限制，進而影響供需價格，危及大眾權益，至少就充分服務提供的涉及電力供應範圍內，無論台電、民營電業有受相同管制之必要，僅是管制之思維及方式應為轉變以因應私營業者之進入以及市場競爭之活絡。

德國能源經濟法之管制，即是於規範中明文不問事業之企業型態，凡所有涉及電力供應之企業、商號皆為管制對象，將電力之供應視作一統一事務，並用統一之原理規範，而不問其係屬國營、私營事業<sup>80 81</sup>，置於我國，即是各電力事業均納入電業法之管制，此處非指對各電力事業均透過電業法施予高密度之管制，毋寧是在涉及人民用電需求之電力供應的穩定與品質面向上，無論台電抑或是私營電業均應負起充分服務義務，同樣受到管制，電業法對此則應明定具體明確之秩序框架，包括應負之義務、罰則等，使各相關業者遵循之，並由電業管制機關秉持公正克盡其於電力市場及電業之監管職責，此時之管制重點應在於一方面確保市場競爭機制正常運作，一方面亦使各電力事業能充分履行電力供應之公共任務，且任務之履行確實合於公共利益及社會福祉，適當調合「競爭」及「公益」間之關係，也避免因為私營電業參與電力之生產供應即形同變相解免國家於電力產業應負之擔保責任。而在此部分之外，考量事業之長期永續發展及營利需求，應得如同其他產業於合於一般法規諸如公司法之規範下即予其充分自主之權限與空間。

### 三、結語

電力供應的穩定可說是人們有效行使基本權利的前提要件已如前述，國家所負之擔保責任亦不會因為電業自由化之推動，使產業環境朝向開放而有不同，僅是在規範、管制模式上有必要加以改變以為因應，本文礙於篇幅及能力限制，無欲於此提出縝密細緻之修正規劃，僅嘗試提出可循之方向，最終仍必須由有關部

<sup>79</sup> 參照電業法第2條應可發現就發電業及售電業有區分公用及非公用，似是有意為區別之管制。

<sup>80</sup> 陳新民（2005），〈服務行政及生存照顧的原始概念〉，氏著，《公法學叢記》，三版，頁23，新學林。

<sup>81</sup> 《能源經濟法》於今雖同樣已歷經修正，訂定之初之管制重點在於避免因自由競爭導致能源價格飆漲，已轉變為透過管制措施健全能源市場之自由化，彌補自由競爭之不足，然本文以為其針對管制對象之立法思維仍有參考之價值，故於此仍引用之。

門積極作為方可能真正帶動電力產業的整體提升，讓競爭與公益能夠適當調和、相得益彰。

## 參考文獻

### 1. 中文部分

- 王文字（2000），〈公用事業管制與競爭理念之變革：以電信與電業法制為例〉，《台大法學論叢》，29卷4期，頁85-158。
- 吳秦雯（2013），〈公營事業業務執行之監督〉，《月旦法學雜誌》，221期，頁48-58。
- 高銘志（2017），〈從新電業法修正歷程之視野審視我國法制作業不足之困境〉，《月旦法學雜誌》，270期，頁26-43。
- 張桐銳（2002），〈合作國家〉，收於：翁岳生教授祝壽論文編輯委員會（編），《翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集：當代公法新論（中）》，頁549-580，元照。
- 張淑芬、江明修、倪達仁（1994），〈我國公營事業民營化政策之評估：公共行政的觀點〉，《經社法制論叢》，13期，頁123-142。
- 張淑昭（2000），〈民營化自由化多角化相關法律對台電影響之研究期中報告〉，國科會專題研究計畫，頁1-46。
- 許志義、王京明、黃鈺愷（2015），〈我國電業自由化違反競爭法行為態樣之檢討〉，《公平交易季刊》，23卷4期，頁1-34。
- 許育典（2003），〈社會國〉，《月旦法學教室》，12期，頁38-43。
- 許宗力（2016），〈獨立機關：台灣行政組織法的難題〉，收於：台灣行政法學會（編），《行政組織/行政執行/訴願制度/食品安全/金融監理》，頁1-34，元照。
- 許劍英（1997），〈立法院委員會議事法規適用問題探討（五）〉，《立法院院聞》，25卷10期，頁32-36。
- 陳汝吟（2023），〈論公用電力事業「服務義務」與停電賠償責任：以供電契約為中心〉，《台大法學論叢》，52卷3期，頁829-888。
- 陳良潮（1998），〈台灣能源產業自由化的理論探析〉，《能源季刊》，28卷1期，頁50-67。
- 陳信安（2011），〈德國能源經濟法之立法介紹〉，《科技法律透析》，頁37-61。
- （2015），〈論德國行政法上之納用私人〉，《月旦法學雜誌》，237期，頁165-198。
- （2016），〈論國家於電力供應之擔保責任〉，《台北大學法學論叢》，100期，頁67-177。
- （2017），〈論我國新修電業法中電業管制機關之爭議問題〉，《輔仁法學》，54期，頁1-104。
- （2018），〈由國家擔保責任論電價管制下之再生能源財務補助：兼論我國太陽光電競標制度〉，《科技法學論叢》，13期，頁103-169。
- 陳師孟、林忠正、朱敬一、張清溪、施俊吉、劉錦添（1991），《解構黨國資本主義：論台灣官營事業之民營化》，澄社。
- 陳敏（2016），《行政法總論》，9版，自版。

- 陳淑芳（2002），〈機關組織權與依法行政原則〉，收於：蘇永欽（編），《政府再造：政府角色功能的新定位》，頁370，翰蘆。
- 陳愛娥（1997），〈自由-平等-博愛：社會國原則與法治國原則的交互作用〉，《台大法學論叢》，26卷2期，頁121-141。
- 陳新民（2005），〈服務行政及生存照顧的原始概念〉，收於：氏著，《公法學筭記》，三版，頁45-90，新學林。
- 陳滄海（1999），《憲政改革與政治權力：九七憲政的例證》，五南。
- 陳疆平（2014），〈因應電業自由化廠網分離下台電民營化策略探討〉，《台灣經濟研究月刊》，37卷12期，頁60-66。
- 黃錦堂（2013），〈公營事業之組織與監督〉，《月旦法學雜誌》，221期，頁5-29。
- 詹鎮榮（2006），〈社會國原則：起源、內涵與規範效力〉，《月旦法學教室》，41期，頁32-41。
- （2010），〈國家擔保責任之理論與實踐：以民間參與公共建設為中心〉，國科會專題研究計畫。
- （2010），〈變遷中之行政組織法：從組織形式選擇自由到組織最適誠命〉，《中研院法學期刊》，6期，頁1-60。
- 廖元豪（1999），〈論我國憲法上之「行政保留」：以行政、立法兩權關係為中心〉，《東吳大學法律學報》，12卷1期，頁1-45。
- 廖義男（1986），〈公用事業法（一）：國家對公用事業之監督與規範〉，《台大法學論叢》，16卷1期，頁43-95。
- 劉華美（2009），〈電業自由化與競爭法〉，收於：氏著，《競爭法與能源法》，頁323-394，元照。
- （2009），〈歐盟與德國電力市場自由化：兼論對我國之啟示〉，氏著，《競爭法與能源法》，頁395-428，元照。
- 劉憶如（2014），〈公營事業民營化之政策檢討與未來推動策略規劃〉，行政院經濟建設委員會計畫。
- 蔡岳勳（2017），〈評析二零一七年新電業法：從管制機關定性與市場競爭管制面之觀點〉，《月旦法學雜誌》，263期，頁120-135。
- 蔡維音（2021），〈社會基本權之釋義學重構〉，《成大法學》，41期，頁1-51。
- 鍾麗娜（2004），《國營事業土地處分課題之研究：以台糖土地為例》，國立政治大學地政學系碩士班碩士論文，台北。

## 2. 外文部分

- Alvin Kaufman, Susan J. Bodilly, Robert D. Poling, & Russell J. Profozich. (1980). Unplanned Electric Shutdowns: Allocating The Burden, 1-141. <https://i pu.msu.edu/wp-content/uploads/2016/12/Kaufman-Bodilly-Poling-Unplanned-Shutdowns-80-19-Dec-80.pdf>

Council of European Energy Regulators. (2016). *State Review on the Implementation of Transmission System Operators' Unbundling Provisions of the 3rd Energy Package*, CEER Status Review.

IEA. (2005). Lessons From Liberalised Electricity Markets. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264109605-en.pdf?expires=1701412690&id=id&accname=ocid53016431a&checksum=BC6F5F902FD6FD084A73B5BA9493B0CA>

The Duty of a Public Utility to Render Adequate Service: Its Scope and Enforcement. (1962). *Columbia Law Review*, 62(2), 312-331. <https://doi.org/10.2307/1120016>

Marcus Schiller. (2012). Staatliche Gewährleistungsverantwortung und die Sicherstellung von Anschluss und Versorgung im Bereich der Energiewirtschaft. *Nomos*.

Reinhard Ruge. (2004). Die Gewährleistungsverantwortung des Staates und der Regulatory State. Duncker & Humblot.