

《公平交易季刊》
第 20 卷第 3 期（101/7），頁 85-128
◎公平交易委員會

能源產業競爭法之比較研究

陳汝吟*

摘要

台灣在 2001 年新訂石油管理法，2009 年訂定再生能源發展條例，2011 年初通過天然氣事業法，同時亦準備修正電業法等相關規定，顯示台灣在能源產業已透過法令逐步邁向自由化。本文以台灣現階段國家能源政策—開放能源事業為前提，強調競爭法之目的，除短期確保消費者於自由市場的選項中行使選擇權，而不受事業違法行為之影響外，長期應確保自由市場使之擁有更多創新選項的「可能」。重視「消費者選擇」的競爭法目標，不但有益於傳統經濟自由、公平與效率的價值，而且對於非價格競爭因素之創新、多樣化、品質與安全等，亦有重要的促進作用。本文以 Neil W. Averitt 及 Robert H. Lande「消費者選擇」理論作為競爭法價值，應用在競爭法對能源產業之規範規劃，並借鏡歐盟、美國、日本等先進國家近年在液化石油氣、天然氣、電力三個能源產業之能源競爭法令發展、產業自由化後具體規範的行為類型，自法律學角度考量「消費者選擇」對我國能源產業競爭政策與規範未來調整之可能影響，供我國實務與相關研究參考，冀望對未來國內能源產業競爭政策之執行能有所助益。

關鍵詞：能源產業、競爭政策、自由化、消費者選擇、非價格競爭

投稿日期：100 年 4 月 8 日

審查通過日期：101 年 6 月 25 日

* 陳汝吟，玄奘大學法律學系專任助理教授。

一、自競爭法上「消費者選擇」價值談起

台灣在 2001 年新訂石油管理法，2009 年訂定再生能源發展條例，2011 年 2 月 1 日公布天然氣事業法，同時亦準備修正電業法開放電力產業等，顯示台灣在能源產業已透過法令逐步邁向自由化。然而，自由化的政策，因為社會諸多因素，致立法的腳步也未能盡如預期¹，其間例如歐盟、美國、日本等先進國家，在近年卻是有計畫的加快進程。因此，本文以台灣國家能源政策為前提，比較歐盟、美國、日本等先進國家與台灣近年在液化石油氣、天然氣、電力三個能源產業之能源競爭法令上差異，尤其是能源事業參進市場資格與條件規範等。文章的核心在於依循台灣社會能源供需脈絡，自法律學角度考量「消費者選擇」對我國能源產業競爭政策與規範未來調整之可能影響，供實務與相關研究參考，冀望對未來國內能源產業競爭政策之執行能有所助益。必須特別說明的是，本文僅以可觀察之顯性社會現象作為基礎，其間我們可以瞭解歐盟、美國、日本與台灣能源政策的政治因素以及在產業現況上的差異，如何引導規範走上不同的道路。本文以比較法學方式論述，分析「消費者選擇」作為當代競爭法學在社會倫理制度中重要的組成部分，不限於效率與分配在正義理論中實踐的價值；易言之，本文想要將討論特別著重在因能源稀缺所（將）致消費者與供應者間，決策行為的「選擇可能」，而非個別的「選擇結果」²。法律的經濟研究不可忽視「正義」，而正義概念亦不僅止於分配和效率。

¹ 民國 80 年，經濟部著手規劃「電業自由化政策」，擬定「電業法修正草案」，於民國 84 年 9 月 6 日函送立法院審議，其間經立法院經濟、司法委員會聯席會共審查八次仍無法完成立法程序，而於 88 年初由立法院退回重擬。其後經濟部於 88 年 9 月 6 日重擬完成新版「電業法（修正草案）」，經行政院院會於同年 12 月 16 日審查通過，12 月 27 日函送立法院再次審議。然而，在該屆的立法院會期之內，仍未能順利完成一讀。行政院於 91 年 5 月 6 日再次提案送請立法院審議，在經過立法院經濟及能源會的幾次審議後，終於在該年 12 月 26 日完成一讀，惟迄今仍無法開展自由化之進程，而僅於 94 年 1 月 19 日、96 年 3 月 21 日、100 年 1 月 26 日修正第 62-65 條、第 75 條、第 75-1 條、第 106 條與第 112 條並增訂第 34-1 條條文等非關自由化條文之工程及技術人員規定。而公用天然氣事業數十年來僅依「民營公用事業監督條例」及「煤氣事業管理規則」相關規範管理，並無專法，直至 100 年 2 月 1 日「天然氣事業法」公布施行。

² 誠如法律經濟學大師理查波斯納 (Richard A. Posner) 所言，經濟學後面還有正義。法律經濟分析的解釋力與改進力都可能具有廣泛的限制。雖然，經濟學總是可以通過向社會表明為取得非經濟的正義理想所應作的讓步而闡明各種價值。但對正義的要求絕不能獨立於這種要求所應付出的代價。See Richard A. Posner, *Economic Analysis of Law*, Little, Brown and Company, 27 (1992).

歸納近代歐、美競爭法上之價值，主要係以經濟自由、公平、民主與效率為基礎³。此所謂民主，表現在競爭領域即「消費者選擇」（Consumer Choice），或稱為「消費者主權」（Consumer Sovereign），指消費者有權決定其自身之需要，並且能以競爭價格自其需求獲得滿足⁴。競爭法並非要求市場應擁有最大化的選項、亦非欲阻止有效率但可能減少消費者選擇的交易行為、或「創造」可供消費者選擇的選項⁵。競爭法之目的，在短期是確保消費者於自由市場的選項中行使選擇權，而不受事業違法行為影響；在長期則是確保自由市場使之擁有更多創新選項的「可能」。重視消費者選擇的競爭法目標，不但有益於傳統經濟自由、公平與效率的價值，而且對於非價格競爭因素之創新、多樣化、品質與安全等，亦有重要的促進作用。非價格競爭之必要性，特別是在高科技領域十分重要。

提出「消費者選擇」理論作為競爭法價值的學者 Neil W. Averitt 及 Robert H. Lande 認為，合乎消費者主權之選擇有二基礎要件：1、經由競爭使一定範疇之選項成為可能；以及 2、具備自選項中選擇的能力⁶。前者屬於競爭法的任務，後者則為消費者保護法。在這樣的看法下，競爭是一種主要的手段，讓消費者在財貨交易中擁有選擇的空間。「消費者選擇」之理論不但可以解釋傳統違反競爭之行為類型，包括合併、掠奪性定價、聯合行為、轉售價格限制與其他不合理之垂直限制等，對於某些僅增加競爭對手成本之行為仍論以違法，亦可作為理論基礎。蓋因競爭對手成本增加將迫使其提高價格，或是降低對產品改良及創新的投入，而此時市場掠奪者亦將跟進漲價或減少投入研發，則最後消費者終將失去選擇低價或品質優良商品的機會。

除了競爭法之理論與法令外，美國司法判決對於以消費者選擇作為競爭法制保護對象，亦已實踐經年，運用在包括獨占、結合、聯合行為、杯葛、拒絕交易與垂直

³ 從過去強調以社會及經濟發展為中心、僅以經濟因素衡量公共利益的見解已有所改變。See W. Friedmann, *Law in a Changing Society*, Fred B. Rothman & Co., 263-265, 268, and 282-285 (1988). Also see Northern Pacific Railway Company et al. v. United States. 356 U.S.1(1958) ; United States v. Topco Associations, Inc., 405 U.S.596, 610 (1972).

⁴ See Neil W. Averitt & Robert H. Lande, "Consumer Sovereignty: A Unified Theory of Antitrust and Consumer Protection Law," *65 Antitrust L. J.*, 713 (1997).

⁵ Robert H. Lande, "Consumer Choice As The Ultimate Goal of Antitrust," *62 U. Pitt. L. Rev.*, 503 (2001).

⁶ Neil W. Averitt & Robert H. Lande, "Consumer Choice : The Practical Reason for Both Antitrust and Consumer Protection Law," *10 Loy. Consumer L. Rev.*, 44-47 (1998).

限制交易等案例⁷。在台灣，雖然相關法令，例如公平法第 18 條對轉售價格限制、第 14 條對商品或服務價格的水平聯合行為、第 11 條對結合以及第 19 條對不當的垂直限制或掠奪性訂價等行為之規定，可顯示我國公平法對於該等減少消費者選擇之事業行為，係納入規範範疇；且自規範要件觀察，除第 14 條可由主管機關衡量是否整體經濟與限制競爭不利益孰輕孰重外，第 18 條與第 19 條均直接禁止該等事業之行為，未以其限制結果之價格高低、總體效率等論斷賦予違法性，而第 11 條規定應予申報亦屬較高度的管制。反之，例如第 10 條獨占事業之行為，則因既已為獨占之事實，消費者無從選擇，因此尚需自其行為是否不當、方法是否不公平及有無濫用地位等情事，方得認為違法。換句話說，我們或可這樣解讀：保障消費者之選擇權，是我公平法相關規範直接保護的法律上價值，與歐美立法相同⁸。

實務上，過去公平會在結合申請案中，有較多自市場結構對消費者選擇之論述⁹，

⁷ 獨占案例：Aspen Skiing Co. v. Aspen Highland Skiing Corp., 472 U.S. 585, 610 (1985); Berkey Photo v. Eastman Kodak Co., 603 F.2d 263, 287 (2d Cir. 1979); GAF Corp. v. Eastman Kodak Co., 519 F. Supp. 1203, 1227 (S.D.N.Y. 1981); Hewlett-Packard Co. v. Boston Scientific Corp., 77 F. Supp. 2d 189, 199 (D. Mass. 1999); United States v. Microsoft, 87 F. Supp. 2d 30 (D.D.C.2000)。結合案例：United States v. Philadelphia National Bank, 374 U.S. 363 (1968); Brown Shoe Co. v. United States, 370 U.S. 294, 345 n.72 (1962)。聯合行為案例：NCAA v. Board of Regents, 468 U.S. 85, 102 (1984); FTC v. Indiana Fed'n of Dentists, 476 U.S. 447, 459 (1986); United States v. Nat'l Soc'y of Prof. Eng'r, 404 F. Supp. 457, 460 (D.D.C. 1975); 杯葛案例：Full Draw Prod. v. Easton Sports Inc., 182 F.3d 745, 755 (10th Cir. 1999); Wilk v. AMA, 895 F.2d 352, 360 (7th Cir. 1990); 拒絕交易案例：Image Technical Servs. Inc. v. Eastman Kodak Co., 125 F.3d 1195, 1212 (9th Cir. 1997); 垂直交易限制案例：Barry v. Blue Cross, 805 F.2d 866, 873 (9th Cir. 1986)。See Robert H. Lande, "Consumer Choice As The Ultimate Goal of Antitrust," *62 U. Pitt. L. Rev.*, 505-511 (2001)。

⁸ 2005 年 11 月美國學者 Mark E. Steiner 教授受邀訪台，並在公平會發表以「美國競爭法與消費者保護法上之消費者選擇」(Consumer Choice in American Competition and Consumer Protection Law) 為題之演說。See FTC, *6(9) ROC (Taiwan) Newsletter* (2005)。

⁹ 雅虎與興奇科技之產品(服務)市場為「網路資訊提供服務市場」及「網路購物市場」，「網路購物市場」包括 B2C 及 C2C，二者具有競爭關係，屬水平及垂直結合，適用公平交易法第 6 條第 1 項第 2 款及第 5 款。公平會在雅虎與興奇科技結合申請案考量：資訊搜尋不受地域或時間限制，消費者可輕易作出轉換，且購物網站銷售產品之上游供貨業者的選擇眾多，相同或具替代性產品可由不同管道之產品供應商取得產品，不禁止結合不致剝奪其他經營購物網站競爭對手選擇交易相對人之可能性(參閱公結字第 097004 號)。然而，公平會於該案仍考量：非參與結合事業進入特定市場之困難度：按經營購物網站並無任何法令、技術及資金面之限制，進入門檻低，而網路技術的持續進步，更提供新興網路購物業者提供多樣的創新型態及發揮空間，隨時可挑戰既存業者。復按網路服務本身具有高度替代性和模仿性，任何既存事業及新進業者都能迅速進入市場。結合事業於特定市場濫用市場力量或造成市場封鎖效果之可能性：雅虎公司及興奇科技公司在網路購物市場(C2C、B2C)之占有率並不高，除現存具有競爭力之競爭對手外，實體業者亦漸次跨足網路購物市場，致增加網路購物市場之競爭程度。

最值得注意的是，好樂迪與錢櫃結合申請案，則因二公司合計市場占有率已自 92 年約 41%，

而在於聯合行為案例，則有謂「…其使競爭狀態不存在，導致資源配置之不具效率以及所得、財富分配不均等之福利損失，限制消費者選擇」¹⁰，然而在飛馬輪船案，同一時空下未申請許可（公處字第 095095 號）與申請許可（公聯字第 095008 號），對於是否減少消費者選擇卻有相反的判斷¹¹，則尚待考量。除此以外，對於不公平競爭，較多係在違反第 21 條的案例中，以「…被處分人所提供之資訊無法促使消費者選擇此類商品時，立即理解該資訊代表之真正意涵…致無法促使消費者為正確合理之消費行為。」或「…被處分人對於交易及服務之重要訊息於案關廣告既未揭露，導致消費者就案關廣告所提供服務之內容產生錯誤之認知或決定…」¹²附帶說明；其他少數於適用公平法第 19 條第 3 款¹³、第 19 條第 6 款¹⁴或第 24 條之案例¹⁵，亦有提及。至於獨占，實務上因第 10 條第 1 至 4 款係以獨占事業濫用市場地位之「行為」為對象，故鮮少再考量「結果」是否影響消費者選擇；然若未論以獨占，

於 97 年、98 年、99 年提高至 90%以上「…消費者在該地理市場內無足資替代的視聽歌唱業者可選擇，明顯影響消費者權利」而禁止之。參閱公結字第 092003 號決定書、公結字第 097002 號、公結字第 098002 號、公處字第 099040 號。

¹⁰ 公平會在金頻道有線電視案認為：「…在確保產業健全發展與所有消費者能夠享有質優量足價美之有線電視頻道及其反映之「選擇價值」外部效益之目的下，本案有必要予以行政處分。」（公處字第 095032 號）。其他尚有飛馬輪船案（公處字第 095095 號）、南投縣渡船遊艇商業同業公會（公處字第 095143 號）、中華民國律師公會全國聯合會案（公處字第 099060 號）。然而，飛馬輪船案嗣後申請獲得許可（公聯字第 095008 號），許可理由包括：「…尚未實施聯合行為，則虧損情形將更加嚴重，申請人等是否因經營困難退出該航線營運，不無可能，進而形成公營交通船獨家營運，造成運輸服務供給面減少…交通船又為僅有之交通工具，在無其他運具可替代情形下，維持此運輸服務供應，可增加消費者選擇搭乘民船或公船之機會。」與許可前處分書（公處字第 095095 號）謂：「…對外交通管道僅有交通船一種方式，並無其他交通工具可資替代，是嚴重影響琉球之對外交通。是以，被處分人等透過協議方式，約定航運服務之班次，共同分配營業利潤，為相互約束事業活動之行為，削弱市場之競爭機能，減少消費者選擇空間，已足以影響東琉線交通服務市場之供需功能，嚴重影響琉球鄉民行之權益。」顯有矛盾；遠東航空許可案（公聯字第 096002 號），然而公平會在遠東航空案考量業者可提供較佳服務或飛行器，且高鐵已參進競爭等。

¹¹ 另外，在「對於有線電視相關事業之規範說明」前言中述及，有線廣播電視 51 個經營區中，多數經營區係屬於一區一家或一區二家之情況，一旦有線電視系統經營者經營行為不當，不僅可能同時造成多數收視戶權益受損，往往更因為「別無選擇」而迫使收視戶不得不承受此一損害。惟該規範說明僅針對垂直結合行為、聯合行為，並未論及水平結合行為。

¹² 公處字第 100151 號、公處字第 094103 號、公處字第 096008 號、85 公訴決字第 038 號。

¹³ 公處字第 097005 號。

¹⁴ 82 公處字第 057 號、85 公訴決字第 044 號。

¹⁵ 可參考幹旋金案例（公處字第 099097 號、公處字第 099067 號）、鮮乳業同時調漲案例（公處字第 097126 號）及 89 年度訴字第 1294 號、89 年度訴字第 2087 號。值得注意的是，在月眉育樂世界不處分案之不同意見書，陳志龍委員以相當多篇幅論述限制造成選擇可能性減少以及欠缺合理關聯性等。

而僅依市場優勢地位適用第 24 條，則依其須係「足以影響交易秩序之欺罔或顯失公平」，故多有論及消費者選擇之減損。或許，若一事業已獨占市場，消費者選擇權可能已「縮減至零」，故無待判斷。惟我國公平法第 5 條對獨占事業定義以特定市場為前提界線，並配合第 5-1 條加以認定；易言之，若一事業在二以上特定市場均具獨占地位，且未有針對競爭事業之具體阻礙行為，卻於其跨足之二以上特定市場，於事業體內將成本、收益交叉補貼，形式上因未有競爭事業遭受危害，且消費者無從選擇其他事業故選擇權似無從減損，但是實質上，在個別的市場形成「唯一選擇」的內容，包括交易條件、交易價格等，消費者之選擇可能均已因該獨占事業之市場地位受到「抑制」。

綜上所述，本文認為相較於不公平競爭行為重在既有市場之公平競爭秩序維持，我國公平法關於獨占、結合及聯合行為等限制競爭規範，應有適當調整市場競爭結構之積極目的¹⁶。過去實務上在結合與聯合行為合（違）法判斷上，「消費者選擇」僅依附於「整體經濟利益 v.s.限制競爭之不利益」（參閱公平法第 12 條第 1 項）與「有益於整體經濟與公共利益」¹⁷（參閱公平法第 14 條第 1 項），甚至被攔截於「結合申報」、「聯合許可」制門檻之外，更逸脫於「獨占事業對他事業濫用市場地位之行為」判斷，未有更充分的討論，實為遺憾。

本文認為，消費者保護與競爭秩序事實上並非二事，特別是在全球經濟自由化的時代，「消費者選擇」理論已然成為調整不對等、不公平經濟行為與法律關係所涉利益的拱心石（Keystone），甚至亦為政府立法、司法與行政介入規制私人經濟行為界線之參考標準。以消費者保護為上位概念規範不公平競爭行為之歐盟，包括在能源部門，以電力為例，早期是以產品責任相關之指令—對電力事業之供應課以嚴格責任（Strict Liability）作為消費者保護之規範¹⁸。2006 年，執委會特別指出，

¹⁶ 參考「對於國民中小學教科書銷售行為之規範說明」略謂：「套書銷售之行銷行為，除限制交易相對人事業活動外，亦間接剝奪消費者選擇商品之權利。諸多不正當的行銷行為，已明顯影響全國國民中小學教科書之選用，對於未採行相同行銷行為之其他競爭同業而言，造成不公平競爭現象。倘若前開不正當行銷行為不予以規範禁止，未來可能形成高度集中之寡占市場，甚至回復為一家獨占之情形，對教科書市場競爭機制之運作及國民義務教育之發展恐有不利影響。」

¹⁷ 例如中油與台塑聯合案中，僅強調「…被處分人事先預告調價訊息之作法，不僅促成雙方在媒體平台上公開地協議調價資訊，進而更影響極大多數之加油站業者作同步調價，無異限縮加油站業者競價空間，終至影響消費者，顯足以影響油品批發及零售市場價格及供需機能。」至於影響消費者何種權益內容並未細說。參閱公處字第 093102 號。

¹⁸ See Council Directive 85/374/EEC of 25 July 1985，並在 1999 年經 Directive 1999/34/EC 修

歐盟在關於電力與天然氣之指令中，雖然已規定了能源事業對公眾的一般供應義務、提供資訊之義務及重要的契約內容，然而對於以價格及品質之競爭來促進消費者利益的承諾，仍需要進一步再強化¹⁹。為此，歐洲議會 2007 年行動方案即將「消費者」置於首位，而作為能源政策的中心，開始一連串的自由化進程，例如電力與天然氣之消費者有自由轉換供應業者的權利，以及著手處理天然氣輸儲設備、再生能源等新的議題²⁰。由於能源本有全球相繫之重大牽連，而近年歐美日能源產業競爭政策於不同價值互競下，「消費者選擇」仍屹立為中心價值蔚為趨勢，故本文藉此思考脈絡借鏡以下先進國家能源競爭政策為基礎，希望對台灣尚未達成自由化目標，亦或已自由化但可能需要再管制的不同能源產業相關競爭行為，具參考比較之作用。

二、先進國家競爭法制對能源產業之規範

能源，在世界各國的過去、現在與未來，一向與國家安全有密切關係。在能源危機加快各國對能源之立法後，國家對於能源領域商業活動的控制，在 20 世紀 70 年代達到頂峰²¹。為促進國內能源市場的競爭，各國紛紛將能源產業私有化（Privatization），修改相關法律賦予特定事業獨占之權利。私有化浪潮最先自電力部門開始，而英國和西班牙是較早將電力部門進行重組和私有化改革的國家²²。嗣後，歐盟以統一的歐洲市場為前提，各會員國內國法關於國家獨占亦或是私人獨占的法令，均將被認為是不適當，自由化是各國必然的趨勢。能源產業之私有化與自由化，奠定了世界各國和地區的能源市場在投資、貿易和競爭等方面的基礎，創造

正，之後亦陸續修訂。

¹⁹ ERGEG, *Customer Information Handbook*, EO6-CPR-04-03 (December 2006). 當然，並非所有的能源政策學者均認為消費者選擇及保護是競爭法主要之關切或目標，反對者提倡良善的投資架構才是促進產業投資以參與競爭的方案。

²⁰ Edited by M. Roggenkamp, C Redgwell, I Del Guayo, and A Rønne, *Energy law in Europe: National, EU, and International Regulation*, 2nd ed., Oxford University Press, 388-391 (2007).

²¹ Dennis C. Stickley, "New Forces in International Energy Law: A Discussion of Political, Economic, and Environmental Forces Within the Current International Energy Market," *1 Tulsa Journal of Comparative & International Law*, 96 (1993 -1994).

²² NERA, *Privatization and Restructuring of Public Utilities*, Washington, 8 (1992).

了相關法律制度的條件，並形成特殊的法學分支，打破傳統法學部門界限，涵蓋包括國家安全、產業經濟、競爭與消費者保護，甚至是環境保護等廣泛的考量，這是研究者與實務首先要加以體認的。

因此，從競爭規範的立法例上考量，除了經濟學理論、社會時空背景差異外，關於保護有效競爭之方法，或有自結構面向，亦有重在行為面向，以形成規範的重點。而此不同的偏向，事實上影響著國家的立法、主管機關的權限，以至執法等實踐成果²³。從歐盟、美國及日本等先進國家近年能源競爭政策之發展可以瞭解，由於能源的有限性及增進消費者選擇的目標，使得許多國家紛紛藉由競爭法令，從調整產業市場結構著手，並進一步引導市場行為。雖然相較於結構方法，行為管制在各國競爭法令及實務上，有著更為重要的作用²⁴，並且通常將之類型化訂於規範之中，亦或透過實務案例逐漸將違法行為類型化。然而，由於台灣在液化石油氣、天然氣及電力等三項產業與歐盟、美國能源結構較為不同²⁵，與日本較為相近，同時三項產業自由化程度彼此間也不一致；但整體而言，台灣能源產業相較於歐盟、美國與日本之開放腳步，自結構面向已落後甚多，但於正如同 2011 年初天然氣事業法之通過立法，其他能源產業於可期之未來，應將向此一目標邁進。

本文認為，從私有化到自由化的接續進程，自由化是產業私有化後的選項，但卻是達成消費者擁有選擇可能的唯一手段。雖然自由化可能造成寡頭壟斷，特別是在資本成本或者沉沒成本高的行業，例如供水、煤氣、電力等公共服務被少數大公司控制著。然而在資源稀缺，能源提供與消費均需追求效能的大環境下，適當地在供給者與需求者各自領域內以相競關係增加效率，改變過去僅以安全、低廉為首要考量的能源管制，是現時國際能源管制以競爭帶動效率的趨勢。產業自由化是可同時形成供需市場活絡之方法，有助提升整體公眾利益。尤其，消費者主權本質上亦

²³ Hanns Ullrich, *The Evolution of European Competition Law: Whose Regulation, Which Competition?*, Cheltenham, UK; Edward Elgar, 30-31 and 36-37 (2006).

²⁴ 結構面通常自產業政策著手，一般性的限制事業參進市場的數量、資格等，不論時間或地理因素之變化對市場之影響，易較少考量某程度上同屬市場參與者之消費者，管制介入較深。但是若在自由化的趨勢下，產業參進法令障礙減少，則面對各式各樣的「市場行為」，競爭法制自是多致力於類型化可能的違法行為，以收規範之實效。關於解除管制之結構設計課題，請參閱許志義著，「水電瓦斯公用事業解除管制政策芻議」，台銀季刊，第 57 卷 2 期，90-94 (2006)。

²⁵ 特別是由液化石油氣消費結構觀察，歐盟液化石油氣 (Liquefied Petroleum Gas, LPG) 僅占約 2%，而且主要用在農業、工業、交通與石化業，家庭使用不到其比例之一半，與台灣產業現況實有差異。

是一種具優先性的社會安排，某程度言具體化了國家與個人的關係，並以消費者得以行使選擇為中心，不論在理論與實踐上，均非得以簡化為選項數量的最大化亦或偏好與效用的加總。對應至競爭法之目的，既非在避免減少消費者選項的行為或交易，亦非在創造消費者的選項；毋寧，競爭法目的在於防止商業活動人為地限制市場發生的消費者選項，換句話說，即以維護消費者充足、但非完美的選擇可能。基此，具有目的性價值之「消費者選擇」，在未來選擇合理化層次，配合現行公平交易法在獨占、結合、聯合行為、杯葛、拒絕交易與垂直限制交易等，運用行為管制以引導市場行為，即可適時維持與增進。

根據如此思考，歐盟、美國與日本在近年能源政策即強調，以競爭市場機制形成解除管制的趨勢，並進而達成「消費者選擇」之價值。各國能源產業競爭政策，均是其在競爭法制中具體競爭法令²⁶的上位依據與基礎。本文以下謹依序討論歐盟、美國與日本近年呼應「消費者選擇」本身就是一種競爭規範價值，所開展一連串相應之政策及類型化競爭行為規範，並於最後與台灣規範暨實務做綜合比較分析。

(一) 歐盟－第三能源方案與 2009/73/EC、2009/72/EC 指令

自 1990 年晚期開始，歐盟執委會改變傳統對能源「產業」之規範而著重「競爭」，希望在歐盟層級上²⁷，重新架構產業模式，促使不同的供應者競爭，以達成對消費者而言更低的價格並增進能源供應之安全與永續的目標²⁸。奠定在歐盟競爭法政策目標「增進效率」、「保護消費者與小規模事業」及「開創單一市場」上，歐盟能源政策分別根據莫斯科會議、京都會議及里斯本會議，而架構在三項重點之上：供應安全（Security of Supply）、永續發展（Sustainable Development）與競爭

²⁶ 或可稱為狹義的競爭法令，即吾人若以法典或是主管機關－公平交易委員會加以做為區別標準，則通常謂以「公平交易法」為主。然本文主題「各國競爭法對能源產業規範之研究」，係以較為廣義之競爭法制概念，包含產業競爭政策，概念上非與行政職權界線或單一法典畫上等號，特在此說明。

²⁷ Commission Green Paper, *Towards a European Strategy for the Security of Energy Supply*, COM 769 final (2000).

²⁸ P D Cameron, *Competition in Energy Markets-Law and Regulation in the European Union*, 2nd Ed., Oxford: Oxford University Press, 8 (2007).

(Competitiveness)²⁹。自針對內部電力市場的指令 96/92/EC 與天然氣市場的指令 98/30/EC (合稱第一指令)，開啟電力與天然氣內部市場自由化程序；至 2003 年再次針對電力與天然氣市場發布指令 2003/54/EC and 2003/55/EC (合稱第二指令)，惟在跨境議題上仍存在許多規範落差，電力與天然氣躉售市場普遍欠缺流動性與透明性，導致躉售價格明顯上升、參進市場障礙、與使用者選擇受限制等缺失³⁰。

據此，2006 年 3 月 8 日，歐盟公布「可持續、具競爭力及安全的能源策略」，即「綠皮書」，呼籲積極推動建立歐盟共同能源政策，強調於確保能源供應安全、競爭和推動可持續發展三大目標間的平衡³¹。近年最重要的是 2007 年 9 月 19 日歐盟執委會向歐洲部長理事會提案之第三能源方案 (The Third Energy Package)，於 2009 年 6 月 25 日獲得理事會無異議通過，同年 7 月 13 日議會通過，並於 2009 年 9 月 3 日使該相關之五項指令與規則生效，包括電力指令 2009/72/EC 與天然氣指令 2009/73/EC (合稱第三指令)，並要求各會員國必須於 2011 年 3 月 3 日將一連串關於天然氣及電力之規範轉換為內國法³²，以呼應歐盟尊重消費者選擇、合理價格、潔淨能源與穩定供應的能源競爭政策^{33,34}。

²⁹ 里斯本條約是歐盟歷史上首次以專章列入能源議題。2009 年 12 月 7-18 日在丹麥哥本哈根舉行之會議，則確定了先進國家在 2012-2020 減排目標。參閱 <http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/eng/l07.pdf>，最後瀏覽日期：2011/3/27。

³⁰ DG Competition final report on energy sector inquiry, SEC (2006) 1724, 10 January 2007, <http://ec.europa.eu/competition/sectors/energy/inquiry/index.html>，最後瀏覽日期：2011/3/27。

³¹ 並從六大層面優先進行，包括：1、建立內部統一的天然氣和電力市場，以提高競爭力；2、確保內部市場供應安全以及成員國間的團結；3、針對整個歐盟內部不同能源進行討論，包括成本以及對氣候變化的影響，以使歐盟的能源結構符合安全、競爭力和持續發展的目標；4、制訂能源技術策略計畫，並以歐洲技術平台為基礎，對歐洲技術資源進行最佳配置；5、因應氣候暖化，提出至 2020 年實現節約能源 20% 以及採取長程之再生能源規劃，以積極推動潔淨和再生能源市場化；及 6、統一對外之能源政策。

³² With the exception of Article 11 of Directives 2009/72/EC and 2009/73/EC on certification with regard to third countries, to be applied by 3 March 2013 at the latest.

³³ 歐盟第三能源方案目標，除了要求各會員國應建立單一、獨立於其他機關、具有明確法定權限之能源管制機構 (National Regulatory Authority, NRA)，以協調並增進更有效率之市場規範；亦希望建立一個歐洲層級的能源管制合作局 (Agency for Cooperation of Energy Regulators, ACER)，以針對跨境議題；在促進輸送系統營運者間之合作。ACER 乃是根據歐洲共同體條約第 95 條單一市場條款，並依據 (EC) 713/2009 規則第 1 條成立。以針對跨境議題；在促進輸送系統營運者間之合作。

³⁴ 第三能源方案則規劃分別設置電力 ENTSO-E 以及天然氣 ENTSO-G 二系統營運者網，並由該等網絡負責建立一般性的網絡規範、安全標準，以及協調、增進歐盟全面性之必要投資。歐洲電力輸送系統營運網 ENTSO-E (European Network of Transmission System Operators for Electricity) 及歐洲天然氣輸送系統營運網 ENTSO-G (European Network of Transmission System Operators for

最重要的是，歐盟在此要求確實區分生產、供應與輸配行為，創造同質的（Homogeneous）競爭條件，避免輸配網絡營運之利益衝突與歧視行為，以促進投資與基礎建設。立於前述基礎，則要求進一步改善輸配網絡與供應市場之透明度，以增進資訊使用之公平、價格透明與消費者信心，並防止市場操作（Manipulation）；藉由課予會員國必須保護弱勢消費者（Vulnerable Consumers）之義務，以強化消費者權利；最終減少會員國間可能之能源供應障礙，增進其團結³⁵。開創一個真正的內部能源市場，是歐盟的優先目標。不論是就消費者得以合理價格選擇不同的天然氣及電力公司而言，亦或對於所有能源提供事業，尤其是小規模以及投資再生能源開發的事業，形成易於參進的市場門檻而言，目前具有競爭性的內部能源市場的建立，是一種具有策略性的機制。

1990 年代歐盟境內多數會員國的電力與天然氣市場仍屬獨占狀態³⁶，歐盟及該等國家決定逐漸開放市場，特別是下列與競爭攸關的重要行為：1、明確區別產業競爭部門（例如提供能源給予顧客）以及非競爭部門（例如輸送網絡的營運）；2、促使產業非競爭部門營運者（例如網絡及其他架構）應同意第三人接取使用其架構；3、使市場供應自由化（例如排除業者進口或自產能源的障礙）；4、逐漸移除顧客選擇能源供應者的限制；5、引進獨立的管制者以監督此項領域。整體而言，在競爭政策上，自 1990 年代開始，歐盟及其會員國即決定採取漸進式的方式，開放當時多由國家獨占之電力及天然氣市場，使之得自由競爭。第一階段，歐盟分別於 1996 年與 1998 年通過電力及天然氣市場自由化之指令，各會員國則接下

Gas)，已分別於 2008 年 12 月 19 日及 2009 年 12 月 1 日成立。

³⁵ 目前，歐盟對能源產業—包括化石燃料（Fossil Fuels）、核能（Nuclear Energy）及再生能源（Renewable Energy）等之競爭政策，係以確保每一個歐盟境內的公民與事業，得以反映環境永續標準的合理價格獲得所需之能源；同時，儘量減少石油、煤及天然氣等化石燃料對環境所造成之負面影響。為此，歐盟近年來致力於建立一個有效競爭的內部能源市場，使之得以合理的價格提供具有品質的能源，並積極開創再生能源種類，減少對進口能源之依賴，當然，也包括減少對能源之消費。近年來，如何於碳排放交易（CO² Emission Trading）制度下，確立競爭架構，亦是一大議題。要落實歐盟內部能源市場，將倚賴歐盟境內所有可靠且合諧的能源網絡，以及因此所形成的基礎建設投資。一個真正整合的市場，將可促成能源供應之多樣化（Diversification）及安全性。

³⁶ 在具體的競爭規範上，根據歐盟聯盟運作條約（Treaty on the Functioning of the European Union）第 101 條、102 條，除特別規定外，反托拉斯（Antitrust）行為、結合（Merger）與卡特爾（Cartel）係禁止的。因此，限制競爭行為，例如競爭者相互約定價格或劃分營業區域，濫用優勢地位（Dominant Position）的行為，例如掠奪性訂價（Predatory Pricing）及合併等，原則上均屬於受規範之行為。

來於 1998 年及 2000 年，將該等指令轉為內國法。第二階段指令則於 2003 年通過，2004 年轉化為會員國內國法，並保留部分規定於 2007 年始為生效。根據歐盟執委會 2007 年 1 月提出的能源計畫，2007 年 9 月亦有更多的立法提案，促使歐盟境內電力與天然氣市場更為自由。2008 年 1 月，執委會致力於將能源使用與減少對環境影響的目標結合，並公布相關新的指引。近程自 2006 年公布「綠皮書」以來，歐盟年年持續檢討並加速能源政策。關於天然氣及電力市場，自 2004 年 7 月開始，歐盟境內所有國家的小型商業用戶，即擁有變更供應業者之自由。2007 年 7 月，擴大適用到所有的消費者均擁有此等變更權，並且有要求透明化其契約條件，且法律應保護其不受供應業者引人錯誤與不實資訊之損害。

除前述近年規範趨勢外，二以上事業間或協會限制性協議、決議與一致性做法若目的或效果係在阻礙、限制或扭曲歐盟境內之競爭，包括垂直與水平的限制行為，均是受到禁止的。同時，該等規定亦禁止一個或多個事業濫用優勢地位（Dominant Position），影響競爭秩序之行為。因此，限制競爭行為，例如濫用優勢地位約定價格、限制產量、技術開發或劃分營業區域、掠奪性訂價（Predatory Pricing），直接或間接訂定不正當交易條件，及合併等，原則上均屬於受規範之行為。歐盟競爭法的基本目的，在於排除歐洲統一市場形成的阻礙，並且保護和促進競爭，同時也特別重視消費者保護。

相較於電力與天然氣產業，歐洲 LPG 產業建立已有數十年，並有相當完備的技術與安全標準，廣為世界其他國家產業制定行為準則時參考。目前，歐盟許多新的 LPG 計畫，目標即在增進自身 LPG 產業之生產與配送的能力³⁷，降低對外能源之依存度。事實上，歐盟境內每年 LPG 消費量約有二千九百萬公噸，由許多精煉廠與工廠生產供應³⁸。由於現今的國際能源市場為高度流動的交易體系，LPG 市場亦極為全球化，甚至在經濟合作與發展組織（The Organization for Economic Co-operation and Development, OECD）的貿易開放度上尚高於石油市場二倍。是則，此種全球化與靈活的市場特質，增進了歐洲 LPG 供應上之安全，進而供應來源多元，包括來自私人公司與國營企業，短期與長期及少量與大量的供應契約。另外，在減少弱勢

³⁷ K. Otto, Purvin & Gertz, *21st World LP Gas Forum*, Seoul, Korea (2008).

³⁸ WLPGA, *Statistical Review of Global LP Gas 2008* (2008).

LPG 供應產業瓦解方面，LPG 有多方面的來源，許多的管道及進入市場的方式，以及彈性的供應鏈（Supply Chain），例如船舶、火車與陸上運送方式構成。此種多樣的輸送與配送方式可供選擇，對於相關固定輸送管線弱勢業者而言，仍是屬於僵化的契約。另外，LPG 可以有多樣的儲存設施，從放置在終端消費者家庭中的小型鋼瓶，到配送業者營業場所的大型儲存槽均屬之。LPG 的這種特性，正是使這個產業具有較高程度自主性的原因³⁹。由於歐盟 LPG 產業幾乎都是地區性的中小企業，且自其發展迄今，LPG 產業於各個會員國幾乎已完全自由化⁴⁰。故於此謹特別就歐盟 2009 年天然氣與電力指令說明。

1. 2009/73/EC 指令－天然氣市場競爭

考量消費者主權之內涵以充實資訊為首要，即便是在事業間，資訊之公開亦有促進競爭之效能。歐盟內部的天然氣市場因資訊欠缺透明，致市場運作上未能十分良善，歐盟執委會重新修訂相關法規以確保該市場之公平競爭（Fair Competition），並適當保護消費者權益。2009 年 7 月 13 日，歐洲議會通過 2009/73/EC 指令，以對於內部市場的天然氣作成一般性的規範，並廢止 2003/55/EC 指令。該指令於 2009 年 9 月 3 日生效，同時，要求會員國最遲於 2011 年 3 月 3 日轉換為內國法。該指令目的在為有關天然氣輸送（Transmission）、配送（Distribution）、供應（Supply）與儲存（Storage）一般性規範，包括天然氣（Natural Gas）、液化天然氣（Liquefied Natural Gas, LNG）、沼氣（Biogas）及自生物物質（Biomass）產生的氣體（Gas）。

2009/73/EC 指令目的在開創一個競爭、安全且兼顧永續環境的天然氣市場。指令要求會員國應考量天然氣事業之公共服務義務，其內涵包括安全、供應、服務品質與穩定、價格、環境保護與能源效率等議題。具體而言，會員國應確保所有的消費者有選擇天然氣供應者之權利，並於其營運者（Operator）的協助下，三星期內便可簡易地更換天然氣供應者。會員國同時應確保消費者能收到相關消費的資料（Consumption Data），並負責監督天然氣供應安全之議題，特別是境內供需之平

³⁹ Patrick Segarra AEGPL's Director General, *The EU's Energy Challenges and LPG, ARGPL Congress "LPG, the Clean Alternative Energy*, Bucharest (2008).

⁴⁰ 西班牙與比利時在 LPG 價格上並未完全自由化。

衡、可得的供應、網絡的維持以及供應問題之處理方法。不同於美、日，歐盟在現階段考量的重點是，透過與歐洲能源管制合作局（Agency for the Cooperation of Energy Regulators, ACER）達成適當的國際合作，來確保天然氣供應之安全。各會員國將其國內市場一個或數個區域層級整合，而第一步即為完全地自由化。

2009 年指令特別強調天然氣產銷階段中，輸送、儲存與配送部門之分離。即自 2012 年 3 月 3 日開始，會員國應解除所有天然氣輸送系統與輸送系統營運者之管制。事業具備一定資格即可接受指定為天然氣輸送系統營運者。指定之名單應公布在歐盟官方期刊。天然氣儲存及系統營運者應該具備充分跨境之能力以整合歐洲輸送架構，並負責營運、維持、發展輸送系統及/或液化天然氣之儲存設備，提供資訊予其他輸送系統營運者、儲存系統營運者、液化天然氣系統營運者及/或配送系統營運者，以確保天然氣之輸送與儲存之相互連接（Interconnection），提供系統使用者相關利用此系統所需之資料，並禁止歧視（Non-Discrimination）。另外，輸送系統營運者應按年繳交網絡建設計畫，指出往後十年內需要建設與現代化的主要架構，以及應予執行的投資。

在配送與供應部門，會員國可以指定配送系統營運者或要求擁有或負責該等配送系統之事業須確保具有長期配送、營運、維持並建立天然氣系統之能力，確保與系統使用者相關資訊之透明，提供系統使用者相關資訊，避免能源損失並維持備用容量（Reserve Capacity）。配送系統營運者在法律上必須獨立於其他配送以外的活動。天然氣事業應使供應及相關輸送與配送活動之會計相互帳目分離（Separate Accounts）。

既然歐盟在天然氣輸（儲）配部門係採概念上獨立的作法，則會員國自應訂出其他機構利用儲存與管道末段儲氣（Linepack）設備的條件，確保上游之管線網絡可供利用，形成一個第三人得以接近利用之輸送與配送的系統。例外情形是，天然氣事業因己身欠缺能力，亦或他事業之利用將危及自身對公眾服務之義務，則可拒絕之。

至於天然氣供應價格與交易條件，在 1990 年 6 月即公布有 90/377/EEC 指令，對於歐盟內部市場能源價格之透明化及運作，確保公平的競爭與消費者對於不同能源之選擇上，具有極大的貢獻。

2. 2009/72/Ec 指令－電力市場競爭

本指令旨在建立發電、輸電、配電與供應電力的一般性規則，並確立普遍一致的服務義務與消費者權利，釐清競爭規範。歐盟要求會員國應課予電力營運業者公眾服務之義務，包括安全、供應安全、穩定、服務品質、價格、環境保護⁴¹與能源效率。會員國應確保所有的消費者有選擇電力供應者之權利，並於其營運者的協助下，三星期內便可簡易地更換電力供應者。會員國應設置適當的獨立機制（能源監察員或消費者團體）以有效率地處理抱怨與爭議。並有義務確保供應安全的監督工作，建立技術安全標準，以整合數區域層級於單一國家市場。各個國家規範主體⁴²應密切與 ACER 合作以確保各區域間規範架構的協調。

對於不同層級的電力部門，2009/72/EC 指令之著眼點亦有所不同。在發電部門，歐盟要求會員國應考慮：國家及電力網絡的安全、健康保護及公眾安全、努力達成執委會“20-20-20”的目標，以建立境內發電能力之標準。在輸電部門，歐盟要求會員國須自 2012 年 3 月 3 日開始，解除電力輸送系統及輸送系統營運者之管制。事業應具備一定資格，即可接受指定為電力輸送系統營運者，且指定之名單應公布在歐盟官方期刊。電力輸送系統營運者，應具備長期供應符合需求電力之能力，以適當方式符合服務義務，確保供應之安全，安排電流系統（Electricity Flows），並且應提供其他系統營運者與營運、建設及系統相互連結上之資訊，提供系統使用者接取使用系統之資訊，禁止歧視。另外，電力輸送系統營運者可在相互輸送系統營運者補償機制中，收取擁塞費用（Congestion Rents And Payments）。

在配電部門，會員國應指定配送系統營運者，或要求擁有或負責該等配送系統之事業具有長期配送、營運、維持並建立電力系統之能力，確保與系統使用者相關資訊之透明，提供系統使用者相關資訊，免於能源損失並維持電力備用容量。電力事業應使供應及相關輸送與配送活動之會計帳目相互分離。

如同天然氣市場，歐盟在電力輸配部門係採概念上獨立的作法，則會員國自應

⁴¹ 會員國同時應確保消費者能收到相關消費的資料。電力供應業者有義務通知終端顧客 (Final Customers) 各種能源所占之配比 (Contribution)、可能的環境影響、爭議發生時之權利。

⁴² 各會員國應指定一個國家層級之獨立主管機關 (National Regulatory Authorities, NRA)，主要負責下列事項：固定的輸送與配送收費表、跨境議題的合作、監督輸送系統營運者的投資計畫、確保顧客消費資料的接近利用。

訂出第三人得以接近利用之輸送與配送的系統。利用該等系統之收費表應公告之。會員國應訂定授權於各國境內建構直接管線（Direct Lines）之客觀且無歧視之標準。值得一提的是，關於零售市場，歐盟特別要求會員國應確保電力使用契約之安排、電力之提供、資料交換、結算法則（Settlement Rules）、資料權利與計量供給等責任。而非家庭（Non-Household）顧客更可同時與許多供應者訂定契約。

（二）美國－能源政策法與公用事業管制政策法

在美國，廣義能源競爭政策即包括能源之生產、輸配送與消費之所有自由化問題，並且須同時考量國家安全、經濟與環境⁴³三項根本性的國家目標。19 世紀後期以來，美國基本上係依賴化石能源解決生產與消費問題，而 20 世紀 80 年代後則開始重視再生能源與節能，產業與競爭法令逐步開放，以支持私人企業透過市場提供能源產品，並且由政府實施管制以預防或糾正市場失靈。

依時間順序，美國能源市場政策分為自由市場政策主導時期（1933 年以前）、能源政策混亂時期（1933 至 1973 年）以及能源政策統一時期（1973 年迄今）⁴⁴。

⁴³ 關於能源與環境保護，布希（Bush）政府 2005 年新「能源政策法」（Energy Policy Act）是重要的一步，自此改變了 1973 年石油危機以來國家安全為主的能源政策，而逐漸將重點轉向替代能源。此項「能源政策法」本身雖非法典，但一體化政策地針對節約能源、提高能源效率、生產潔淨能源（包括再生能源在內）、研究開發能源技術與促進能源多樣化等議題，修訂相關法規並制定許多行政措施。惟實質上，此時政策尚未顯著考量氣候變遷等環境因素。其後二年，為了進一步促進自身能源獨立與安全，增加再生能源之生產，保護消費者，提高產品、建築與汽車之效能，促進溫室氣體捕捉與儲存技術之開發及應用，2007 年制定了「能源獨立和安全法」（Energy Independence and Security Act, EISA）。同年，美國最高法院於 4 月間對麻塞諸塞等 11 個州與地方政府及環保團體所對環境保護署之起訴，作成判決。此亦反映美國境內對於聯邦政府就氣候變遷遲遲未有重大作為的強烈意見。遂此，2009 年，歐巴馬（Obama）就任即刻明顯地以改變化石燃料為基礎的傳統能源政策。參閱 <http://www.whitehouse.gov> (15-09-2009)，最後瀏覽日期：2011/1/10。對外，歐巴馬政府批准京都議定書，對內則制定擴大發展再生能源之措施與法律，例如 2009 年「美國復甦與再投資法」（the American Recovery and Reinvestment Act, ARRA）投入六千萬美元於該產業。在如此趨勢之下，過去美國以集中、大型、規模經濟、資本密集、依賴化石能源之能源生產市場，將因政策引導，發生更為多元的、分散、小型的能源間競爭，抑或同一能源內部之競爭，而影響市場秩序與消費者利益。值得一提的是，核能生產美國約 20% 的電力，至 2011 年共計有 104 座核能電廠，惟自 1980 年代迄 2007 年間，卻未有特別的投資獎勵。2007 年後，由於能源政策確立以降低對化石燃料依賴及低碳能源為方向，核能遂逐漸復甦，2008 年聯邦政府更一口氣頒發 12 座核電廠之新建許可；2009 年能源部長亦宣佈將支持新一代核電廠的設計規劃；2011 年 2 月能源部核能辦公室則公布未來將投入更多的資源在核能的研發與建設。參閱 <http://www.ne.doe.gov/>，最後瀏覽日期：2011/6/10。

⁴⁴ 由於管制價格對消費者應是有利的，在 1947 年「州際天然氣公司控告聯邦電力委員會」案

二次戰後至 1973 年，能源市場發生了變化。針對天然氣輸送管道之關鍵設施性質，聯邦政府開始對生產者價格進行管制，否則生產者對管線事業之天然氣價格將完全轉嫁給消費者。然而，依據 1938 年「天然氣法」，聯邦政府僅有對州際天然氣輸送管道事業有管制權，對於天然氣生產事業，包括其訂價行為，則無權介入。

1973 年起始的能源政策統一時期，主要係指卡特（Carter）總統任內期間，開始對能源進行國家級、全面的政策規劃。除尼克森總統卸任前唯一通過的 1974 年聯邦能源管理法（the Federal Energy Administration Act）並據此成立美國能源資訊管理局（the U.S. Energy Information Administration, FEA）外⁴⁵，直至 1978 年方通過了「國家能源法」（the National Energy Act）－其中包括「天然氣政策法」（Natural Gas Policy Act, NGPA）與「公用事業管制政策法」（the Public Utility Regulatory Policies Act, PURPA）等重要法令，自 1979 年開始逐步解除石油價格管制⁴⁶。1980 年通過「能源安全法」（the Energy Security Act）及其他相關法令，嘗試推動化石能源轉變到再生能源。然而，因為此時期聯邦政府管制權力過於分散，相關法律未能即時整合，致使在美國長期依賴價格之私有事業競爭與市場的資源轉移，並無法與政府由上至下的規劃主導同步。雖然隨後雷根政府主張能源與其他自由市場的商品一樣，應由私有事業主導、供應為主，而強調弱化政府的自由化能源政策⁴⁷，惟成效仍屬不彰。

值得注意的是，柯林頓（Clinton）政府 1992 年通過的「能源政策法」（the Energy Policy Act）強調能源的效率、保存與管理，其內容包括修訂「公用事業控股公司法」（the Public Utility Holding Company Act, PUHCA）、鼓勵新投資者進入電

(*Interstate Natural Gas Co. v. FPC* (S. Ct. 1947))，聯邦政府開始對天然氣管線公司有關的生產者價格進行管制；甚至到 1954 年，「菲利普斯公司控告威斯康辛州」案 (*Phillips Petroleum Co. v. State of Wisconsin* (S. Ct. 1954))。1978 年「天然氣政策法」(Natural Gas Policy Act) 始對管制進行放寬與解除。最高法院之判決已認為聯邦政府對與管線事業無關之州際天然氣公司訂價合法化有權管制。70 年代，尼克森 (Nixon) 總統政府對石油進行全新的價格控制管制，以因應國際石油禁運之油價大漲問題。至 1981 年，雷根 (Reagan) 總統則開始解除管制。

⁴⁵ 同年通過相似的能源改制法 (Energy Reorganization Act), 42 U.S.C. § 5801 (2000)，並成立能源資源會議 (the Energy Resources Council) 與原子能管理委員會 (the Nuclear Regulatory Commission)。

⁴⁶ Maya Kaplan, "Denmark's Achievement Of Energy Independence: What The United States Can Learn," *18 Cardozo J. Int'l & Comp. L.*, 733 (Summer/Fall 2010).

⁴⁷ *Id.* at footnote 91 and 92.

力市場、對非公用發電事業開放輸電網絡、開放進口天然氣及液化天然氣市場等⁴⁸。整體而言，此一時期僅聯邦能源管制委員會倡導對天然氣和電力產業進行自由化改革，而引起各州對內電力零售的相關立法與管制⁴⁹。

接續著產業自由化後之競爭秩序維護，聯邦交易委員會（Federal Trade Commission, FTC）作為能源產業競爭管制之主管機關，並以保護消費者利益為目標，目前 FTC 針對能源產業限制競爭行為、不公平與欺騙行為等，FTC 區分為二大方向進行規範，即針對事業的合併（Merger）、非合併（Non-Merger）行為，運用包括休曼法（Sherman Act）第 1、2 條、克萊頓法（Clayton Act）第 2、3、7 條與聯邦交易委員會法（FTC Act）第 5、12 條等不同之規範手段，並輔以適時之調查。關於價格，2002 年 FTC 亦公布石油價格監視計畫（Gasoline and Diesel Prices Monitoring Project），該等計畫設置之機制具有警示作用，使 FTC 得以於適當時期徵詢其他事業主管機關並啟動調查。最新關於美國能源產業之競爭規範，即係根據「能源獨立和安全法」（Energy Independence and Security Act, EISA），FTC 針對石油產業發布的「市場操作規則」（Market Manipulation Rule），該規則已於 2009 年 11 月 4 日正式生效。

自 1970 年代起，液化石油氣市場在美國已是一相當成熟的產業，目前使用量僅占美國所有能源比例不到 2%，其中 45%更是工業用途。除前述一般規範外，FTC 並未針對液化石油氣另外頒行特別規範，故以下謹就天然氣與電力市場規範扼要說明。

⁴⁸ 傳統水、電、瓦斯等因與民生日用息息相關，具「公用」事業特質且易形成自然獨占，故通常受政府嚴格管制並以垂直整合之獨占事業型態發展，以避免獨占所造成之市場失靈危害社會正義。一體兩面，消費者無選擇的自由也是過去「公用事業」概念下之副產品與特色。然而，因資通信科技普及，使得「公用事業」在內之成本結構轉變，垂直綜合的「公用事業」，同一事業體之各項業務亦可細分「公用」與「非公用」部門，甚至垂直分割而解構為個別獨立的事業體，並依其屬性將「非公用」事業開放競爭，實踐符合消費者選擇價值之「隨時」、「隨地」、「隨意」外部效益的核心理念。參閱許志義著，「水電瓦斯公用事業解除管制政策芻議」，台銀季刊，57 卷 2 期，79-111 (2006)。

⁴⁹ Energy Policy Act of 1992, 42. U.S.C. §§ 13,201-13,556 (2000). 1992 年後的 13 年間並無通過重要的能源相關立法。

1. 天然氣

天然氣產業的參與者主要有生產事業、管線（輸送）事業、區域分銷事業（或稱為區域公用事業）及終端用戶。一般而言，天然氣事業並非垂直一體化的產業⁵⁰。美國天然氣產業之競爭管制，分為幾個階段。在 19 世紀後半煤氣受到市場歡迎後，煤氣事業發現劃分服務區域可以提高利潤，並且彼此同意不進行價格競爭。此種價格聯盟便在廣大的區域形成煤氣托拉斯。20 世紀初，各地及州政府開始注意到這種情況⁵¹。1938 年以前，天然氣管制的判例主要有「密蘇里控告堪薩斯天然氣公司」案⁵²，州政府不能管制天然氣的州際運輸，以及「公用事業聯盟控告 Attleboro 蒸汽與電力公司」案⁵³，州及聯邦政府均不能管制電力的州際銷售。當時，聯邦政府與州政府之管制分工是：州政府管制州境內的天然氣業務，聯邦政府管制州際天然氣貿易，惟不可干預天然氣之生產與輸送。

前述二個裁判加強了幾個主要州際管線公司之市場獨占地位。由於該等事業占有全國輸送天然氣的絕大多數管線，同時具有買方與賣方雙重身分，甚至在許多地區均是唯一的買方或賣方，因此具有極強的市場獨占力量。易言之，若管線公司作為唯一賣方，該事業可以對天然氣分銷事業及用戶制定銷售價格，不受州政府管制；作為唯一買方，天然氣生產事業因無法將產品賣給其他事業或個人，因此即須接受管線公司甚至低於競爭性的躉售價格，然其同時銷售予用戶之價格卻超過競爭性的零售價格。

據此，聯邦交易委員會於 1935 年提出一份報告，認為州際管線公司具有買方和賣方的獨占地位，並濫用該地位致損害用戶消費者之利益。受該報告影響，隨後便促成 1938 年的「天然氣法」，該法對管轄權、許可與訂價有相關之規定⁵⁴。依據天然氣法第 1 條(b)款，聯邦政府對於州際貿易的天然氣輸送、採購天然氣的州際轉

⁵⁰ 在美國，天然氣管制之成敗，見仁見智。同意者認為，政府應關切管線公司的市場支配力量，以及其所造成的管線輸送獨占問題；反對者則認為管制將造成市場扭曲。See Joseph P. Tomain, Richard D. Cudahy, *Energy Law*, West, 189 (2004).

⁵¹ Werner Troesken, *Why Regulate Utilities? The New Institutional Economics and Chicago Gas Industry*, University of Michigan Press, 1849-1924 (1997).

⁵² *Missouri v. Kansas Natural Gas Co.* (S. Ct. 1924).

⁵³ *Public Utilities Commission of R. I. v. Attleboro Steam & Electric Co.* (S. Ct. 1927).

⁵⁴ 其後亦有相關判決。See *FPC v. Hope Natural Gas Co.* (S. Ct. 1944).

售，及從事此類輸送或銷售之天然氣事業有管轄權。只是，這個規定並不涉及對當地的天然氣生產者（雖然州政府對零售有管轄權）。其次，同法第 7 條(a)款規定：「除聯邦交易委員會因公眾便利及必須而給予許可外，從事天然氣業務之公司或個人均不得為準備任何建設或者擴建，亦不得為有關設施之建設、擴建、兼併及營運此類業務之公司。」⁵⁵。

1978 年卡特總統政府公布了「天然氣政策法」，旨在通過對在州際和州內市場“首次銷售”（First Sales）的天然氣進行訂價，實現消除雙重市場，它構成了國家能源法律與政策的核心。該法對原有制度作出了四方面的重大改革：

- (1) 聯邦政府控制州內市場天然氣的價格；
- (2) 對 1978 年之後開始生產的新天然氣，制訂用於計算每月價格上漲的公式；
- (3) 新天然氣的最高價格與石油製成品的價格相關聯；
- (4) 從 1985 年 1 月 1 日起取消價格管制。

儘管該法複雜，惟其積極作用是統一市場和解除管制並刺激生產，美國國內天然氣的產量遂此提高，只是天然氣市場的運行仍未達到預期。

另外，同年公布的「公用事業管制政策法」，亦是美國國家能源法律體系的組成部分，其第三部分適用於天然氣訂價。為了節約能源，提高能源利用效率和促進對使用者的公平，該法要求各州監管機構和不受管制的公用事業公司參與為該法所擬議訂價標準舉行聽證。結論是，標準應在「適當以及與各州法律不相抵觸的範圍內」施行。惟此一標準在 *FERC v. Mississippi*⁵⁶ 一案中受到根據憲法第十修正案而提出的挑戰。公用事業管制政策法要求能源部部長和聯邦能源管制委員會共同進行天然氣訂價調查。

2. 電力

略過發展的歷程與 1970 年代的能源危機，美國電力事業自傳統的垂直整合的獨占，逐漸走向重新調整電力產業結構以促進競爭，並形成聯邦層級的管制機關—聯邦能源管制委員會（the Federal Energy Regulatory Commission, FERC）的趨勢。立

⁵⁵ *FPC v. Transcontinental Gas Pipe Line Corp.* (S. Ct. 1961).

⁵⁶ *FERC v. Mississippi* (S. Ct. 1982).

法面向，在 43 年的立法空窗後⁵⁷，國會於 1978 年通過「公用事業管制政策法」（PURPA），開始了垂直整合電力產業之解構，發生促進競爭之作用，並在二方面影響接下來二十五年的能源法：電力躉售市場的解構及競爭⁵⁸、聯邦政府更進一步的國家能源政策。輸電在此行業背景下變得愈發重要。輸電線路被認為是電力行業的瓶頸⁵⁹，即發電廠生產的電力必須通過幾條私有的高壓輸電線路才能被輸送到用戶。正因其為私有，並不是任何人只要付費便可獲得輸電服務。是此，為使新型市場能夠運營，必須開放對輸電線路的使用。

1992 年通過的「能源政策法」（EPAAct92）部分地解決了上述問題，持續推動電力產業的結構重整。該法將單獨進行躉售電力的公司稱為「豁免的電力躉售發電商」（Exempt Wholesale Generators, Ewgs），排除「公用事業控股公司法」相關所有權的限制；同時，「能源政策法」亦以公眾利益（Public Interest）為標準，授權聯邦能源管制委員會要求具有輸電系統的公用事業公司在躉售電力事業的請求下，為其提供遠距離輸電服務（Transmission Service），惟當時該法尚禁止 FERC 為電力零售提出提供輸電服務的要求⁶⁰。嗣後，FERC 頒布第 888 號及第 889 號命令，前者為盡力排除電力躉售市場競爭障礙，除要求公用事業在輸配電服務應與其他部門功能性分離（Functional Separation）成為 ISO（Independent System Operator）外，並允許公用事業於開放輸電服務接取時，回收擱置成本（Stranded Costs）；後者則進一步提出使用與接取之標準，並建立「即時資訊聯通系統」（Open Access Same-time Information System, OASIS）雛形。2005 年「能源政策法」（EPAAct 2005）持續強化聯邦政府管制電力產業的角色，包括 FERC 有權追懲意圖操縱電力市場或涉欺詐之事業⁶¹，發布收集躉售市場價格等資料之規則以確保市場之公平競爭，甚至對

⁵⁷ 即自 1935 年 PUHCA 起算。PUHCA 生效前，全美超過 100 家的電力控股公司，近一半總發電量卻僅由三家大型控股公司掌握。PUHCA 授權證券交易委員會（SEC）透過股權之限制規範，迫使電力事業不得跨州而僅得於各州內經營；進一步 SEC 也嚴格管制電力控股公司從事之業務。

⁵⁸ PURPA 鼓勵以聯合發電充分利用能源燃料，惟公用事業公司在 PURPA 認定的聯合發電機組和小型發電廠普通股中所占的比例，必須不超過 50%；而對於符合條件的特許機組電廠之發電，公用事業公司有與之併網，購買電力之義務。PURPA 增進電力市場上游發電之參進，並確實提高非公用事業新增發電裝置容量及占全美總發電量之比例。

⁵⁹ See Peter Z. Grossman & Daniel H. Cole, *The End of a Natural Monopoly: Deregulation and Competition in the Electric Power Industry*, JAI Press, 1 ed., 25 (June 1, 2003).

⁶⁰ 參閱 18 C. F. R. 35, 385 and 18 C. F. R. 37.

⁶¹ See FPA § 222, 16 U.S.C. § 824v, 與 FPA § 316, 16 U.S.C. § 825o。後者在 2005 年修正後增訂

於非受管轄之電力事業亦可要求開放提供輸電服務（Open-Access Transmission Service）⁶²。

在行政管制面向，FERC 過去 25 年致力於促進躉售電力市場之競爭。例如躉售費率計算標準之「適當且合理」（Just and Reasonable），從 1980 晚期與 1990 早期以「成本」為基礎，已改變為以供需等「市場」因素決定。因此，FERC 對於在電力供應與輸送欠缺市場力量，且無法對潛在競爭者形成市場參進障礙之事業所訂費率，即認符合「適當且合理」標準⁶³。另外，對於國會立法授權給 FERC 可要求輸電設備所有人或營運者開放輸電服務之權限，FERC 一開始依 FPA 第 211 條及第 212 條個案分別處理，但後來亦得出：「藉由增加能源購買者與銷售者交易對象的選擇空間，輸電服務可促進能源市場競爭，且降低對消費者之費率。」⁶⁴遂此至 1990 年代中期，FERC 便一般性地要求輸電服務應開放接取使用，包括開放予零售顧客⁶⁵。2000 年，FERC 發布第 2000 號命令，「強烈鼓勵」但非「要求」事業可將輸電設備之控制權移轉於區域輸電組織（Regional Transmission Organizations, RTOs⁶⁶），一個獨立於輸電設備所有人與市場參與者、負責電網監督管理的營運組織。在此之後，許多地區便成立 RTOs，且全美國約有三分之二的最終電力顧客為其地區所涵蓋。運作迄今，FERC 強力支持此等模式所生之費率符合 FPA 規定之「適當且合理」⁶⁷。最後，自 2009 年「美國復甦與再投資法」（ARRA）之規定觀察，美國立法仍將維持聯邦政府於電力政策與管制之強大的角色。

可對每一違反 FPA 之行為處以最高每日 100 萬美元之民事處罰。

⁶² FPA § 211A, 16 U.S.C. § 824j-1.

⁶³ See *Heartland Energy Services, Inc.*, 68 F.E.R.C. 61,223 (1994); and *Market-Based Rates For Wholesale Sales of Electric Energy, Capacity and Ancillary Services by Public Utilities*, Order No. 697, 72 Fed. Reg. 39,904 (July 20, 2007).

⁶⁴ See *Tex-La Electric Cooperative of Texas, Inc.*, 67 FERC 61,019 (1994).

⁶⁵ See Order No. 888, *Promoting Wholesale Competition Through Open Access Nondiscriminatory Transmission Services by Public Utilities; Recovery of Stranded Costs by Public Utilities and Transmitting Utilities*, 61 Fed. Reg. 21, 540 (May 10, 1996).

⁶⁶ 又稱為獨立系統營運者 (Independent System Operators, ISOs)。

⁶⁷ See Jeffery S. Dennis, "Twenty-Five Years of Electricity Law, Policy, and Regulation: a Look Back," *25-SUM Nat. Resources & Env't*, 36-37 (2010).

(三)日本－能源白皮書、液化石油氣法、適正瓦斯交易指針、適正電力交易指針

相較於歐盟與美國，日本在能源的自產率上，是比例最小而與台灣較為接近。為此，日本自 2002 年公布「能源－政策基本法」（2002 年 6 月 14 日法律第 71 號）以降⁶⁸，近年來，在能源政策上不斷持續檢討，並擴大推動能源市場之自由化。2007 年 3 月公布的「能源－基本計畫」，將確保能源之穩定供給、降低對環境影響及活用市場原理，定為三大基本方針。以日本電氣事業制度為例，1995 年以降已有多次的電氣事業制度改革⁶⁹，分別自擴大發電部門參入資格、創設特定電氣事業制度、改革價格制度、實施電力零售一部自由化，至近期的維持輸電一貫體制、確保配電網絡之公平性與透明性、取消一般電氣事業供給區域、促進分散型電源、創設卸電力交易所以及再次擴大電力零售自由化範圍等，特別在 2008 年第四次改革，更是著重安定供給、環境適合以及競爭暨效率性。同樣地，日本自 1994 年開始對於天然氣事業制度進行改革⁷⁰，其結果是天然氣市場自由化範疇擴大，新參進的事業亦明顯增加，競爭更加活絡。

競爭法規方面，日本「獨占禁止法」（2009 年 6 月修正）第 3 條禁止事業獨占以及不當交易限制等行為。第 3 條至第 7-2 條規定獨占及不當交易限制，第 8-4 條規定獨占之狀態，第 19 條至第 20-7 條規定不公正交易之方法。另外，公正取引委員會亦公布有「適正電力交易指針」（2006 年修正）與「適正瓦斯交易指針」（2004 年修正）⁷¹，可供台灣未來在能源產業解除管制而自由化後相關競爭法制之

⁶⁸ 日本能源法規眾多，例如省能源法、「石油替代能源開發及導入促進法」（替代能源法）、及新能源獨立行政法人・產業技術綜合開發機構（New Energy and Industrial Technology Development Organization, NEDO）制度，均有其特殊性，並與開放能源市場、降低參與資格、能源定價暨獎勵有關。

⁶⁹ 日本電氣事業業者有六大類，而其電力市場依據「電氣事業法」有相關參進市場及價格之規定。事實上，「電氣事業法」自 1964 年制定以來，迄今已有四次的電氣事業制度改革，分別是 1995 年、1999 年、2003 年以及 2008 年。

⁷⁰ 分別於 1994 年、1999 年、2003 年與 2006 年進行改革。開放天然氣之零售市場自年使用量 200 萬 m³ 逐年降到現在的 10 萬 m³，約占整個市場的 62%。在 2009 年的資源能源廳施政政策上，未來對天然氣價格、以及自由化範圍能否再擴大到家庭，均持續檢討中。

⁷¹ 其他規範尚有「電氣・瓦斯交易紛爭處理指針」（2006 年 10 月 11 日制定）、能源使用合理化之法律一部改正（2008 年法律第 47 號）與「電氣事業者新能源利用特別措置法」（Renewable Portfolio Standard, RPS 法）。另外，為回應能源與環保議題之密切議題，公正取引委員會地球環境

參考。

關於日本液化石油氣、天然氣與電力市場之自由化與消費者選擇合理化之制度與法令，本文分述如下。

1. 液化石油氣市場

日本液化石油氣全部仰賴企業自由進口或進口原油進入煉油廠煉製。從國外進口原油至送達消費者使用，大致經過進口商（大盤商）、中間商（中盤商）、販賣商（小盤商）。進口商自國外進口原油、精煉輸運分配至大用戶或中間商，前者屬大消費戶，後者則再經處理（法律上稱謂「製造」）後分配至販賣商。除大消費戶之外，中間商必須將分配所得液化石油氣加以處理，灌裝於液化石油氣鋼瓶或簡易儲槽，經販賣商之通知，負責直接送達消費用戶（一般為家庭用燃料或業務用戶）。在日本，販賣業者，係指直接與用戶接觸之零售商，但不負責將鋼瓶輸送至用戶，惟必須對消費者施以安全教育與宣導之責。⁷²

1967 年日本政府⁷³為管制對一般消費者銷售液化石油氣、製造及銷售液化石油氣器具等⁷⁴，以及防止液化石油氣災害及促進合理的交易，並增進公共福祉為目的，而制訂「確保液化石油氣安全及交易合理化之相關法律」（簡稱「液化石油氣法」，又稱為「LP Gas 法」）⁷⁵。1996 年 3 月 31 日（1997 年 4 月 1 日開始實施）

問題對策推進委員會亦訂立有「公正取引委員會環境考量方針」，值得注意。

⁷² 內政部消防署出國報告，赴日本研究液化石油氣管理體制案，9 (2004)。

⁷³ 日本經濟產業省原子力安全、保安院之液化石油氣保安課負責一般消費者之液化石油氣安全政策之擬定與修正及確保液化石油氣安全及交易合理化之相關法律（有關液化石油氣之銷售事業及設備等規範），與特定瓦斯消費機器之設置工程之監督相關法律（有關液化石油氣之消費設備規範）之制定與修正，而保安課負責確保高壓瓦斯安全之基本政策的規劃與方案之推動及高壓瓦斯保安法之制定與修正，以及產業保安監督部之營運相關綜合監督。民間團體方面，社團法人日本液化石油氣連合會為確保液化石油氣安全與液化石油氣銷售業之綜合發展，且對國民生活提升有助益為目的，於 1980 年獲得通商產業省（現為經濟產業省）許可，於日本各都道府縣皆設有液化石油氣協會，進行液化石油氣之供應、流通、銷售及安全之推動與研究。資料來源：台灣經濟綜合研究院。

⁷⁴ 日本液化石油氣法之管理對象為液化石油氣躉售、灌裝（分裝）、零售等業者。另外，針對所有高壓容器業者，包括製造業者、貯藏分裝設備、LPG 加氣站、高壓容器設備等，尚有高壓瓦斯保安法。

⁷⁵ 液化石油氣法的內容包括(1)銷售事業之登記(2)繳申請書類(3)銷售方法之準則(4)供應設備與消費設備之檢核與調查(5)對消費者之告知事項(6)設備與器具之標準(7)保安之項目等規定，其意在於提供液化石油氣業者的安全與營運的正常化。條文內容包括第一章總則、第二章液化石油氣銷售事業、第三章安全業務、第三章之二液化石油氣銷售業者之認定、第四章儲存設施及充填設

液化石油氣法有大幅度的修訂，主要內容為放寬對銷售業者之規範、推進合理之交易、創設安全管理機關制度、創設銷售業者認定制度與整頓散裝供給系統等。與競爭體制關係重大者，有下列三點：(1)為引進競爭的原理，對於新進業者進行銷售事業，從過去的「許可制」（須經資格審查）改為「登記制」（申請報備即可）。過去銷售事業為許可制，但依新規定將銷售事業與安全事業分離，銷售事業改為登記制，而銷售業者須經主管機關認定才可執行，安全業務則須經過安全機關之認定才可執行。(2)營業部門與保安業務原則上應予分開，未具備液化石油氣的儲存設備及保安設備之業者，也可委託有此設備的業者代為儲存而從事營業。(3)放寬民生使用儲槽（Bulk）的規定。

總結來說，日本液化石油氣市場自由化程度，並且仍持續透過「液化石油氣法」施行規則，調整液化石油氣販賣事業與消費者的法律關係，例如液化石油氣法第 14 條（交付書面）規定，液化石油氣販賣事業與消費者訂約時，應該將配管等其他設備的所有權、價格計算方法等重要事項，對消費者充分說明，將交易內容明確記載於書面並交付之，變更時亦同。同規則第 16 條（販賣方法之基準），更將消費者對液化石油氣供給事業之變更權加以明文，並課以原事業者尊重消費者意願及採取適當交易措施之義務。相關規定分別在該條第 11 項、第 15 項之 2、第 16 項及第 17 項，規定液化石油氣消費設備所有權、解約及更換販賣事業之設備處置方式。由是亦可知，交易合理化之目標亦非專由日本公正取引委員會負責，而須由相關部門依法定權限主導或協助分擔。

2. 適正瓦斯⁷⁶交易指針

日本為處理天然氣導管供給所造成之地域性獨占，對於一般瓦斯事業，主管機關經濟產業省已於瓦斯事業法上，以收費標準、供給義務、會計規定等業務性規定，來防止弊害。根據 1994 年及 1999 年的瓦斯事業法修正，該法開放年供給/需求量達 100 萬立方公尺以上的大量供應商自由競爭，惟當時新加入事業僅得委託法律指定的一般瓦斯事業，即東京瓦斯股份公司、大阪瓦斯股份公司、東邦瓦斯股份公

備、第四章之二液化石油氣設備施工、第五章液化石油氣之器具等、第六章雜則、第七章罰則及附則，共計九章 149 條。

⁷⁶ 日本資料上所謂之「瓦斯」，主要謂天然氣瓦斯。本文沿用其法令慣用名詞，在此說明。

司以及西部瓦斯股份公司代為輸送，以充分運用既設導管、促進大量供給市場之競爭。

同樣地，在簡易瓦斯事業（以導管供給液化石油氣 70 戶以上區域）、為了避免獨占供給所造成的弊害，以往雖然有與一般瓦斯事業同樣的業務規定，但 1999 年的瓦斯事業法修正，已廢止了對於簡易瓦斯事業特定瓦斯大量供給（年供給/需求數量 1000 立方公尺）、收費及供給條件等相關規定，開放其零售市場之自由締約選擇條約制度，目的亦在促進整體天然氣市場的競爭力。

2004 年 4 月瓦斯事業法修正後，開放輸配氣業務，因此原本僅得由一般瓦斯事業代為輸送，則擴大至瓦斯導管業者。總結來說，為了確保代輸送供給的中立性及透明性，除另有特別規定外，原則上係禁止代輸送部門與其他部門會計交叉補貼、濫用相關資料，以及差別收費標準等行為。同時，此次修正亦將自由化的零售市場之大量供給標準自年供給/需求量 100 萬立方公尺以上降低到 50 萬立方公尺，以促進其競爭。

在交易行為的管制上，2000 年 3 月 23 日，日本公正取引委員會公布「適正瓦斯交易指針」，並於 2004 年 8 月 6 日修正。該指針將瓦斯交易分為零售自由化項目（大量供給，特定大量供給）、代輸送供給項目、躉售項目、零售限制項目、及 LNG 基地的第三者利用等。指針以總論明示基本理念，並在各論明示希望事業體自主性的行為、瓦斯事業法及獨占禁止法上有可能發生問題的行為，同時例示於一定條件下將不會違反瓦斯事業法及獨占禁止法之行為⁷⁷。

3. 適正電力交易指針

自 90 年代中開始，由於對產業空洞化的憂心以及高成本能源結構的改善聲浪不斷下，日本開始提倡透過競爭以促使電力市場效率化，並採漸進之方式進行。日本於 1999 年即公布有適正電力交易指針，並歷經多次修正，其規範重點包括有：有關零售部分、託送部分、量販部分之應有的合理電力交易，以及其他能源競爭部分之相關行為。在 2000 年 3 月，販賣業者開始部分自由化，在 2005 年 4 月進行了自由化範圍擴大，跨區供給所加收的代輸送費用統一化，代輸送供給所伴隨之禁止

⁷⁷ <http://www.jftc.go.jp/dk/gas.html>，最後瀏覽日期：2010/11/10。

行為的導入等等的制度改正，同時也說明了日本電力交易所（JEPX：Japan Electric Power Exchange）的開設等措施。之後，經過條件的齊備，全面自由化也開始運作，並在 2007 年 4 月開始的全面自由化檢討，為此經濟產業部設立了制度改革評價委員會，並對實施制度改革做成影響評估。

從公正且有效的競爭觀點，一般電力事業者對於與自身有競爭關係的新加入事業者，開放電力網路是不可欠缺的。具體而論，對於託送費用及供電指令等網路運用兩方面，應要求其公平性。依電氣事業法規定，關於託送費用，一般電氣事業者，因託送行為而產生之費用，及附隨產生為消除不平衡之費用，以及其他供給條件，供給契約等，應向對主管機關申報之。一般電氣事業對於新事業加入者，對於託送供給之利用有困難時等，就供給約款的內容不適切之部分，經濟產業大臣有權發動行政命令的變更。

又關於網路利用，就一般電氣事業者無正當理由拒絕託送時，主管機關，可依職權強制託送契約執行。再者，於執行託送業務所得之情報，除符合目的使用外，禁止為業務上的差別待遇（電氣事業法第 24 條之 6）否則，主管機關可依職權認定上述行為為違法行為，並命其停止或發動行政命令變更之（關於代理電氣事業者輸送業務，準用有關於上述規範）⁷⁸。而且，關於網路運用相關公平、透明規則的制定等，對於進行配送電等業務支援機關導入相關制度。以網路使用者的一般電力事業者，參照配送電業務支援機關制定之運用規則，制定內部規章進行配送電業務。關於配送電業務支援機關的營運，主管機關就其公平性、透明性認為無法確保時，得發動依監督上必要之命令進行對應之。

值得注意的是，從日本電力事業制度的設計，係為了「確保安定的供給，以及回應需求者擴大選擇的請求，而必須因應各部門的機能，擬定各自的自由經濟活動和規律的適切平衡」的能源政策來看，其將需求者的立場來看對供給者選擇性之多寡，作為判斷市場支配力的重要指標，與歐盟及美國近年能源競爭法制之發展核心價值－「消費者選擇」十分相近。

⁷⁸ 新加入事業者與一般事業者間，就網路運用產生紛爭之時，必然首先企求解決當事人間的紛爭，無法解決之時，最終由經濟部，以電氣事業法相關之規定，進行紛爭的處理。此時，關於構成紛爭原因之事實、判斷，一般電力事業者對於網路相關之情報一元化之管理之情事思量，一般電力事業者，須進行充分之說明。

三、我國能源產業結構與競爭法規分析

公平交易法實質上不是在禁止某種行為，而是重在規範或是控制，防止該種行為超過一定之限度。因此，法律無法完全列舉哪些係屬於「不當」、「無正當理由」、「足以影響市場功能」等行為，而必須在實踐中，逐步界定其概念。國際規範與案例，或許具有參考的價值，惟不同的社會環境、不同的經濟背景、不同的相關市場及市場結構、不同的行業與地區、不同的事業所處的市場地位等，均影響著上述「不當」、「無正當理由」、「足以影響市場功能」等內涵，而必須在特定時空下，作出許多調整⁷⁹。以下分別就台灣的液化石油氣、天然氣與電力市場討論之。

(一) 液化石油氣

我國液化石油氣的供應體系可分為生產、輸送與配銷等三個主要階段。目前國內液化石油氣市場計有：

- 煉製業（2家）：台灣中油公司、台塑石化公司。
- 輸入業（3家）：台灣中油公司、台塑石化公司、李長榮化學工業股份有限公司（乾惠工業公司領有輸入業執照，但未曾進口）。
- 經銷業（10家）：台和實業、北誼興業、和協工程、聯華聯合液化石油氣、北部瓦斯、乾惠工業及寧揚煤氣分裝股份有限公司為向台灣中油公司提氣之經銷商。鴻奇煤氣分裝有限公司、南雄實業股份有限公司及北海能源股份有限公司為取得台塑石化公司經銷權之業者。（李長榮化學公司原為兼具輸入業與向中油公司提氣的經銷商之雙重地位，但台灣中油公司已於98年10月12日起終止經銷合約並停止供應貨源，故不列為經銷業者。）

⁷⁹ 而且即便在前述歐盟、美國與日本逐步實行能源產業自由化與促進競爭政策多年，亦不無批評檢討的聲浪。參閱 David B. Spence, "Can Law Manage Competitive Energy Markets?" *93 Cornell L. Rev.*, 765 (2008). 本文獻於主題與篇幅，僅將重點放在該等國官方政策、配套法令與台灣近程規範的對應發展，特此說明，並留待日後以個別產業為文再論。

■分裝場（121 家）：以北部地區最多有 47 家，其次南部地區有 41 家，中部地區有 27 家，而離島地區有 6 家。

■零售業（約 3,600 家）：以南部地區的家數最多，約占 36%（1,319 家）、其次為北部地區、中部地區、東部地區及離島地區。

台灣液化石油氣市場概況⁸⁰分析可知，台灣液化石油氣零售業家數已達 3,600 多家，雖有競爭，卻非如同公平法第 4 條所稱以「較有利之價格、數量、品質、服務或其他條件」，來爭取交易機會；自民國 82 年液化石油氣市場逐步開放，民國 88 年起全面自由競爭以來，以銷售鏈末端之零售業者而言，其競爭問題現況關鍵在於市場經營模式未能現代化，老舊、逾期鋼瓶充斥，影響社會與消費者安全。惡性循環之下，儘管市場已開放朝向自由化方向發展，但整體液化石油氣產業並未導向良性競爭之環境，且經常發生以聯合之方式，屢遭公平會處分。案例類型包括有：

1. 違反公平法第 10 條第 4 款者：中國石油股份有限公司濫用液化石油氣供應市場之獨占地位案（公處字第 091050 號）
2. 違反公平交易法第 11 條第 1 項第 2、3 款者：北誼興業股份有限公司結合行為案（89 公處字第 105 號）
3. 違反公平法第 14 條者：例如台南縣液化氣體燃料商業同業公會（86 公處字第 104 號）、北誼興業案（88 公處字第 041 號）、北誼興業等（90 公處字第 023 號）。從批發價格、零售價格、到運裝費用（公處字第 092073 號）、互不搶客戶及限制桶裝瓦斯分銷商選擇提氣自由、鋼瓶檢驗費用互為意思聯絡（88 公處字第 124 號）、參照液供處時代之成本公式試算桶裝瓦斯價格（公處字第 091072 號）、於召開臨時會員代表大會時提出「液化石油氣桶裝瓦斯零售（分銷）商成本分析及市場價格估算參考表」（公處字第 096181 號），達成調漲桶裝瓦斯零售價格之共識等行為。
4. 違反公平法第 19 條第 4 款者：聯宏液化煤氣灌裝有限公司以不正當之方法，使他事業不為價格之競爭案（公處字第 093134 號）。

⁸⁰ 有關液化石油氣中、下游之分裝業、零售業則分由內政部消防署、行政院勞工安全委員會、行政院公平交易委員會、行政院消費者保護委員會、經濟部商業司、經濟部標準檢驗局等就主管權責管理，如安全管理部分由「消防法」、「勞工安全衛生法」等管理，對消費市場之經濟行為方面有「公平交易法」、「消費者保護法」、「商品標示法」等予以規範。

市場管制之解除，並非意味市場的放縱，其更重要而應由政府同時形成的，便是市場競爭的條件。論者過去曾建議我國液化石油氣市場不一定需要維持目前四段的通路形式。由實務的觀察或學理上的推論，應有縮小通路階段的空間，例如讓進口商或生產者垂直合併經銷商，減少液化石油氣流通價格加成的效果，並考量管理與社會安全責任之承擔能力，建議事業目的主管機關考量，分裝場與分銷商垂直合併的可能性，成立地區性「分裝分銷」公司⁸¹。事實上，89年公平會即公布有「行政院公平交易委員會對於桶裝瓦斯勞務配送中心營業行為之規範說明」，並肯定液化石油氣「勞務配送中心」制度之實施，在做法上係將運送工人集中或統籌調派使用，可因此使勞力更有效率及充分之運用，不僅可使業者節省勞動成本，而消費者更可獲得迅速、便利之服務；採行此項制度後一般業者均會集中經營或減少營業地點，業者不但可因此降低店面成本支出，亦可增進社會及民眾安全之保障，確有其正面之功能。

惟我國公平法關於聯合行為，因第 14 條規定採原則禁止例外須申請許可之規範方式，則不論各桶裝瓦斯分銷商係全部保留或部分保留牌照，一旦其將購氣或配送瓦斯業務，集中於勞務配送中心營運者，而未依公平交易法第 14 條規定申請並取得例外許可，則以契約、協議或其他方法之合意，共同約定桶裝瓦斯價格，或為限制數量、技術、產品、設備、交易對象、交易地區等，相互約束事業活動之行為，幾乎即被認為係違法之行為⁸²。然則，聯合行為能否有類似獨占事業第 5 條之 1 或是結合行為第 11 條之 1 的規範思考；亦或自第 7 條「聯合行為」之定義出發，解釋「足以影響生產、商品交易或服務供需之市場功能」之概念，或許可再考量，並作為未來關於液化石油氣產業，朝向產業水平亦或垂直之整合、促進差異化商品與服務之提供、零售業者之資格審核機制等法令調整之調整空間。

另外，由於消防法草案（修正條文第 29 條）中規定，為提升液化石油氣用戶

⁸¹ 莊春發主持，我國家用液化石油氣市場開放後之結合行為競爭問題與公平交易法之關係，公平會委託研究案（2000）。

⁸² 桶裝瓦斯分銷商間，係採僅保留一桶裝瓦斯分銷商之牌照，其他桶裝瓦斯分銷商均撤銷牌照方式，而於保留牌照之桶裝瓦斯分銷商設立勞務配送中心瓦斯行，將各桶裝瓦斯分銷商之購氣、配送瓦斯業務，集中於中心瓦斯行進行，倘符合公平交易法第 6 條第 1 項所定之結合行為定義，並且合致公平交易法第 11 條第 1 項所定之結合申請要件者，應於其為結合行為前，向本會提出申報。參閱「行政院公平交易委員會對於桶裝瓦斯勞務配送中心營業行為之規範說明」第 3 點。

之消費權益及使用安全，增訂經營家用液化石油氣零售事業者之法定要件，另授權中央主管機關訂定零售業者許可管理辦法；相較於日本液化石油氣法 1996 年 3 月大幅度的修訂，其中即為引進競爭的原理，對於新進業者進行銷售事業，從過去的「許可制」（須經資格審查）改為「登記制」（申請報備即可）。過去銷售事業為許可制，但依新規定將銷售事業與安全事業分離，銷售事業改為登記制，而銷售業者須經主管機關認定才可執行，安全業務則須經過安全機關之認定才可執行。則我國液化石油氣零售業許可制與競爭問題，亦值得我們關注。

(二)天然氣

目前國內天然氣之生產、進口，皆由國營之台灣中油股份有限公司為之，其相關管理規範，分別為國營事業之管理或公司之內部規範；至公用天然氣事業，則有 23 家民營及 2 家公營之導管瓦斯公司，由經濟部依據「民營公用事業監督條例」及「煤氣事業管理規則」管理之。由於該條例係屬針對公用事業之一般性規範，目前對於天然氣進口事業及天然氣生產事業依國營事業相關規範，而國內約有 290 萬天然氣用戶，原無專法規範。考量台灣中油公司終將民營化，未來亦可能有其他業者加入天然氣進口市場，並為健全公用天然氣事業之管理並將天然氣之生產或進口納入規範，經濟部擬具「天然氣事業法」草案多時，終於在 2010 年 4 月 22 日立法院又重起審議，2011 年初完成立法程序，同年 2 月 1 日公布施行。

該法規定公用天然氣事業非經中央主管機關許可，不得設立、供氣營業（參閱同法第 6 條至第 12 條）。由於該法在直轄市以區，在縣（市）以鄉（鎮、市、區）為基本單位，為公用天然氣事業供氣區域，並特別規定公用天然氣事業非經中央主管機關許可，不得於供氣區域外供氣（同法第 8 條第 2 項）。過去基於天然氣事業具有區域獨占事業之性質，故草案當時對於同一供氣區域，以許可一家公用天然氣事業設立及供氣營業為限之規定；惟立法院經濟委員會於 2010 年 5 月 6 日審查草案時，會中立委達成共識，未來天然氣事業不限一區一家⁸³，故現行法對此僅於第 8 條以「在直轄市以區，在縣（市）以鄉（鎮、市、區）為基本單位」為原則

⁸³ 中央社新聞 http://tw.stock.yahoo.com/news_content/url/d/a/100506/1/20f78.html，最後瀏覽日期：2010/11/10。

性之規範，刪除草案第 2 項。又公用天然氣事業對於政府核定供氣區域內之用戶，非有正當理由，不得拒絕供氣（同法第 30 條）⁸⁴

然而，在各國天然氣競爭政策與規範上，生產/進口產業一直是自由化的首要對象，並且透過強制代輸儲之規定，增進市場之效率與活絡。我國天然氣事業法亦將天然氣事業依現況分為天然氣生產事業、天然氣進口事業與公用天然氣事業（俗稱導管瓦斯公司）（參閱第 3 條第 1 項第 2 款）。在原先經濟部草案規劃的代輸儲部份⁸⁵，非強制地僅於天然氣生產或進口事業於雙方合意⁸⁶（協商模式）為前提，得進行天然氣之代輸儲。除非，中央主管機關基於公共利益之考量，於必要時令其代輸儲（草案第 32 條）。

前述原草案非強制性的代輸儲規定，本即難以於現有的天然氣上游產業產生市場參進的效果；2010 年 4 月 22 日立法院重起之審議，於 6 月 2 日立法院經濟委員會審議時更又將代輸相關條文刪除⁸⁷，而 2011 年 2 月 1 日施行之現行法第 5 條第 1 項及第 2 項已將輸儲設備等相關文件作為主管機關許可生產與進口事業之必要審查內容，而第 31 條第 2 項更規定「天然氣生產或進口事業應自備一定天數之儲槽容量。」過去草案形式上放寬參進天然氣生產與進口市場之主體資格限制，惟在屬於該產業之公用關鍵管線與設備上，未能形成配套的代輸制度，欲增進競爭⁸⁸，恐亦

⁸⁴ 因此卻也經常有濫用其具有之市場優勢地位之案例出現。例如欣南石油氣股份有限公司不當決定天然瓦斯用戶申請裝置費用，核屬足以影響交易秩序之顯失公平行為，違反公平交易法第 24 條之規定。(87) 公貳字第 8614467012 號。另參閱大台北區瓦斯股份有限公司不服公平交易委員會 (89) 公訴決字第 083 號訴願決定，提起再訴願之台 89 字第 34197 號行政院決定書。

⁸⁵ 所謂輸儲設備，指的是天然氣事業為供應天然氣所設置之輸配及儲存設備，包括儲氣設備、輸氣設備、摻配設備、氣化設備及卸收設備（天然氣事業法第 3 條第 1 項第 7 款）。

⁸⁶ 草案既以代輸儲係在雙方合意之情況下為之，其代輸儲數量及費率亦宜由雙方協議。為避免聯合壟斷，同條第 2 項規定代輸儲設備數量及費率需報中央主管機關備查，俾利監督管理；若協議不成時，得報請中央主管機關決定之。

⁸⁷ 中油反對開放代輸之理由：「第一、中油為穩定國內供氣正常，有高達七成二的比例是以簽二十年長約的方式進口，也就是買方每年必須購買一定的量，如果台電不向中油購買，中油仍必須購買一定合約量，付出一樣的價錢，這將造成國家資源浪費；第二、中油的儲氣槽已達飽和，幾無多餘空間代輸儲；第三、進口天然氣的熱值若不同，會有安全之虞。」。搶天然氣採購權台電、中油鬥法，自由時報 (2010/10/18)。 <http://tw.news.yahoo.com/article/url/d/a/101018/78/2f57c.html>，最後瀏覽日期：2010/11/10。另參考：台電搶要進口天然氣國營會：審慎衡酌評估，中廣新聞網 (2010/10/18)。 <http://tw.news.yahoo.com/article/url/d/a/101018/1/2f6mp.html>，最後瀏覽日期：2010/11/10。

⁸⁸ 論者亦曾建議：「考量到國內天然氣 95%以上仰賴國外進口、整體總需求量規模較小、輸氣管線設備等各項因素，開放初期應以委託台灣中油公司方式為主，且中油公司必須在無歧視原則下，台電公司公平使用輸氣管線。再評估國內接收站處理能力於 2010 年後提升至 1200 萬噸，以

有產業門檻的障礙。現行法顯然欲維持公用天然氣事業上至下游法定垂直經營的型態。

雖然，我國天然氣事業法中仍有各國在天然氣產業自由化之相關規定，例如第 32 條「天然氣生產或進口事業兼營其他事業者，應建立分別計算資產、收入、成本及盈虧之會計制度。」以及第 33 條與第 40 條等，惟該等規定僅能避免天然氣生產或進口事業兼營其他事業產生之交叉補貼現象，是對於既有產業現況事業訂價的監督，正如日本對於普通瓦斯事業，由主管機關經濟產業省透過瓦斯事業法上業務性的規定，例如收費標準、供給義務等會計規定，來防止導管供給所造成之伴隨地域性獨占的弊害一樣，該規定本身並非產業自由化或開放的措施。

我國天然氣事業法在延宕多年後甫於 2011 年 2 月通過，雖然制度內容亦同時變化，但針對「同一供氣區域，不以許可一家公用天然氣事業設立及供氣營業為限」，參考國外規範與案例，我國主管機關未來應注意公用天然氣事業有違法之虞的下列行為：

1. 不當的低價設定

由於目前各供氣營業區均由一家獨占，未來若開放參進事業數量，則氣價計算基礎是否應維持一致性即是前提。若否，則若原事業以顯著低價，使新加入之競爭者事業活動難以開展，則可能有違反公平法第 19 條第 3 款、第 22 條、第 24 條規定之虞⁸⁹。然我國天然氣事業法不論是草案與現行法第 35 條第 1 項規定「事業…得向用戶收取費用；其收費應依計費準則之規定，報經直轄市、縣（市）主管機關轉請中央主管機關核定。」，即便後者各供氣營業區未來可能不只一家，惟收費仍須

及獲得新 LNG 長期合約，最早也需於 2014 年後供氣，所以我國第一階段開放建議於 2014 年以後較為可行。…並建議第一階段開放應針對大用戶，而我國發電業占天然氣消費量近 8 成，所以對於推動代輸制度先開放台電公司躉售輸氣較為可行。」參閱王尚博、彭筱晴主持，經濟部能源局委託台灣綜合研究院，天然氣供需規劃及代輸制度之研究計畫（2007）。

⁸⁹ 參閱 (86) 公處字第 076 號文山有線播送系統股份有限公司案。須注意的是，企業在爭取顧客活動時，與競爭者降價競爭是正面的，以通常事業活動廣泛地來看，降價本身不會產生問題。然而，若是像普通瓦斯業者在其供給區域已具有獨占地位，則為了對抗擁有較高效率之費用結構的新加入企業，對於新加入市場者的交涉或可預料相當數量的顧客與新加入者交涉，既存事業為了維持原有的交易關係與機會，而對顧客提出明顯低於所需費用的價格，使新加入者的事業活動無法開展的行為，才有違法的疑慮。

依法定計費準則。目前依同法第 35 條第 4 項授權主管機關訂定之計費準則尚未出爐，未來在適用該等準則時，是否容有公用天然氣事業自由訂價的空間，而事業有無可能在其間「以顯著低價，使新加入之競爭者事業活動難以開展」致有違反公平法之虞，則尚待觀察。

2. 對於「接續供給」不當收取高價

所謂「接續供給」，是指公用天然氣事業對於即將轉換契約至新加入事業之交易相對人，因該新加入者之準備尚未完成，以致契約終止時新加入事業尚無法立即供給，則在該新加入事業供給前由原事業繼續供給之情形。若原事業對於接續供給的申請，不當拒絕，並設定比通常該等使用形態更高的費用，或是設定不當之不利條件，讓交易相對人不得不繼續接受該事業之供給，而使新加入事業活動開展有困難，則可能有拒絕交易、差別對待等違法行為之虞。

3. 不當收取過高之解約金

事業與交易相對人之訂約期間，亦或解約費用，原則上應由事業自主的經營判斷決定。然而，公用天然氣事業若在交易相對人接受新加入事業供給而解除現有之契約時，有不當收取高額解約補償金之情形，使相對人與新加入事業的交易無法順利進行，則可能有附限制條件交易、附排他條件交易等違法之疑慮。

4. 物品購入、職務交易停止

公用天然氣事業若對於在物品或職務上有持續性交易關係之交易相對人，例如：天然氣導管等事業不可欠缺之基礎設備生產、製造以及販賣之廠商，若是接受從新加入事業的供給，暗示將停止該物品之購入或職務上的交易、抑或減少購入數量等，使該相對人與新加入事業的交易無法順利進行時，有附排他條件交易等違法之疑慮。

5. 提供與事實相反的消息給交易相對人

公用天然氣事業在營業活動中，提供相對人與事實相反的消息，例如指稱新加

入者完全沒有保安管理能力等，將有妨害交易相對人與新加入事業交易之違法疑慮。

(三) 電力

台灣目前就電力產業之上游，以發電市場版圖而論，台電占 68%，民營電廠 16%，合格汽電共生 16%。至於中下游之輸電、配電與供應銷售，則全部由台電獨占。我國電業法自 36 年制定迄今，雖歷經六次修正，惟所規定之市場架構及電業管理制度已逾 40 年未予修正，其間由於國內社會經濟情勢變遷、科技進步及人民生活水準提升，該法內容已無法符合國內社會實際需要；加以電力市場之民營化與自由化乃當前全球性趨勢，近年來世界各國紛紛進行電力市場自由化，其中有關電業競爭機制及電力市場運作模式，依各國國情有不同之自由化模式，均有值得我國借鏡之處。為因應時代脈動、配合國家經濟發展需要及考量我國現有電力市場結構，電業法之修正方向將朝全面開放綜合電業、發電業、輸電業及配電業之設立，並成立電力調度中心統籌執行電力調度，公平使用電力網，俾建立一個具公平性、多元性、前瞻性之電力市場，以符合我國社會環境需要，並利政府推動電力市場自由化之政策。

經濟部經參酌相關法規及各國立法例，針對當前與未來電力市場發展情況，擬具之「電業法」草案，雖迄今已提出於立法院待審查多年，惟依據其現有之規範架構，未來在競爭規範上，本文認為應注意下列限制競爭之行為類型：

1. 發電部分

考量促進電力市場自由競爭及減少發電業之經營限制，電業法草案明定發電業為非公用事業，得以自設線路或透過電力網轉供以銷售電能。然而，該草案認為「因各電業之特性及公共利益程度較高之故」，故規定綜合電業、輸電業及配電業為公用事業（草案第 4 條）。雖然電業法草案已顧慮到防止公用電業影響本業之經營或濫用公用事業地位取得利益，而明定公用電業與發電業間不得互相兼營，並應經核准方得兼營公用電業以外之其他事業。然該法如上述本已將「設置發電廠及電力網，以轉供及銷售電能之事業」列為「綜合電業」，而無如許多國外立法例「分

家」之規定，僅係「綜合電業應依發、輸、配電業務，建立分別計算盈虧之會計制度，不得交叉補貼」，以及為避免相互補貼，同時經營二個以上營業區域或二種以上電業者或綜合電業之發、輸、配電業務間，均應依中央主管機關規定建立獨立會計。（草案第 4 條、第 6 條、第 52 條至第 55 條、第 63 條及第 64 條）

然而，由於電業法草案規定發電業除應設置發電廠生產電能外，並得向其他電業或自用發電設備購買電能。而且，發電業除得透過電力網轉供電能予用戶外，並得自設線路直接供電予用戶（其供電電壓及用電容量規模將由中央主管機關另定之）（草案第 55 條）。既然該等規定係考量用戶選擇權而採逐步開放之方式進行，則未來針對發電業，應加以留意其零售之行為，有無下列可能實質限制競爭之情形⁹⁰：

- (1) 以明顯低價或折扣，使阻礙其他新進事業參與競爭，或使競爭事業活動難以推展。
- (2) 對於特定關係事業，甚至是綜合電業的不同部門間，給予特別優惠之行為。
- (3) 對於非由該發電事業全量供給，而係從複數電氣事業者分別取得部分供給的交易相對人，無正當理由設定高價或拒絕部份供給，使相對人不得不接受該發電業者的全量供給，使新加入之競爭對手事業活動開展發生困難。
- (4) 對於轉換至與新加入發電業者購電，又再次變更向原發電業者購電之交易相對人，不當訂定高價費用或是類似方案，限制使用者之交易選擇自由。
- (5) 不當終止擁有自家發電設備之交易相對人之發電補給契約，亦或設定過高售價。
- (6) 對於交易相對人中途解約而轉換與新進發電事業購電者，不當收取過高之違約金。
- (7) 對於物品、業務上有持續交易關係之相對人，例如發電設備、送電設備等電氣事業上不可欠缺的基礎設備之販賣業者，若有接受新加入者之電力供給或是對於新加入者提供剩餘電力情事時，停止、減少或表示將停止、減少購買數量等。

⁹⁰ 參閱日本適正電力交易指針第一部份關於零售之電力交易之規定。

2. 代輸配電力

電業法草案第 52 條至第 54 條規定，綜合電業之電力網、輸電業之輸電線路（應與綜合電業所屬之電力網相互聯結）、配電業之配電線路均係定位為公用通路，應依公平、公開原則提供所有電業使用，以轉供電能並收取費用，不得對特定對象有不當之差別待遇；非有正當理由並經中央主管機關核准，不得拒絕提供電業使用。代輸配電力之行為重點，除費用外，即是電網的利用。前者在草案中授權中央主管機關核定，因此以下僅分列可能影響競爭之輸配電網轉供電力之行為⁹¹：

- (1) 因不當利用代輸配電力而獲得之使用者資訊，包括其他的電力供給事業者的電源、其調度、電源開發狀況、電源運用計畫、電力分布、作業條件、電力使用者的需求動向及需求實績等，於供該當業務用之目的外使用及提供之行為。
- (2) 在代輸配業務上，針對特定電力供給事業者，不當的優惠待遇或是分配利益，亦或不當給予不利待遇或是使其不利益等差別待遇之行為，包括輸配電網路利用之行為，例如系統運用、送電條件、線路設備修繕工程資訊等；以及輸配電服務提供之行為，例如對向自己購電的消費者提供可選擇之供電方案、使用量通知、停電對應之消費者客服、復電順序等，卻對其他電力供給事業不提供相同服務（這種情形最容易發生在綜合電業）。

四、結語及建議

近代歐、美競爭法上之價值，主要係以經濟自由、公平、民主與效率為基礎，表現在競爭領域即「消費者選擇」則已確實自歐盟第三能源方案、2009/73/EC、2009/72/EC 之電力與天然氣指令，美國之公用事業管制政策法、能源政策法，與日本 2010 能源白皮書、液化石油氣法、適正瓦斯交易指針、適正電力交易指針等，近二十年來的能源政策與競爭法制發展脈絡，得到印證。本文認為，競爭法之目的，在短期是確保消費者於自由市場的選項中行使選擇權，而不受事業違法行為之

⁹¹ 參閱日本適正電力交易指針第二部分有關電力託送之規定。

影響；在長期則是確保自由市場使之擁有更多創新選項的「可能」。由於能源產業之商品同質性極高，若能於能源產業之競爭規範強調「消費者選擇」可能為目標，使之重視非價格競爭因素之創新、多樣化、品質與安全等，亦有高度促進競爭的作用。審視我國公平法第 10 條、第 11 條、第 14 條、第 18 條與第 19 條，顯示保障「消費者選擇」，亦係我公平法相關規定直接保護的法律上價值，與歐美日相同。奠基於如此之核心價值，展現在廣義的競爭法制，能源產業結構—特別是傳統垂直整合能源事業中可競爭之業務部門，實具有自由化開放的強烈要求意義。

依循前述的思考基礎，以及歐盟、美國與日本競爭規範內容與發展的比較法上研究，本文有以下幾點結論及建議：

(一) 現階段台灣能源產業競爭應自解構做起

私有化到自由化的接續進程，自由化是產業私有化後的選項，但卻是達成消費者擁有選擇可能的唯一手段。在資源稀缺，能源提供與消費均需追求效能的大環境下，適當地在供給者與需求者各自領域內以相競關係增加效率，改變過去僅以安全、低廉為首要考量的能源管制，是現時國際能源管制以競爭帶動效率的趨勢。能源產業的自由化，可同時形成供需市場活絡之方法，對應競爭法以消費者得以行使選擇為中心之優先目的，亦有助提升整體公眾利益。

在現代市場經濟活動中，產業政策係由國家透過規劃、引導、促進、調整、保護、扶持、限制等，以彌補市場機制固有的缺陷；而競爭政策在於消除市場之障礙，以對市場資源配置做最適之制度性安排，二者政策重心不同，卻相輔相成。在歐盟，由於起始於煤鋼共同體的歷史背景，經濟自由的價值成為競爭政策之核心，並使之凌駕於產業政策；而美國自休曼法立法以來，目的即在管制產業，相關聯邦最高法院判例與論著，亦不斷宣示經濟自由與競爭之價值。相較之下，台灣屬於能源產業尚未自由化或甫開放的國家，由於能源市場未完全建立，市場機制便難以發揮資源配置的作用，又無類似歐盟或美國經濟自由的歷史發展背景，則以保護和促進市場競爭為中心的競爭政策，在產業政策的概念下不但較難開展，反而更易對能源產業政策形成依賴。

事實上，關於公平會與能源主管機關之職權分際，或可參考日本在管制改革、

民間開放推進 3 年計畫中之規定：「電力業者、瓦斯業者、電力通訊業者、運輸業者等，在過去新進業者參進限制的管制產業中，若要『導入競爭制度』，則應全權由公正取引委員會執行，包括發表政策意見、調查產業競爭現況等。而若從『促進競爭』的觀點，事業主管機關和公正取引委員會則應針對包括方針的訂定，有關新設及修正相關競爭制度所需之合作的計畫進行檢討。」易言之，日本能源產業開放後，其能源產業之主管機關－經濟產業省，與競爭法的主管機關－公正取引委員會，就其權限所轄範圍相互合作，對制度改革初期設想的行為，或制度改革以來諮詢過行政主管機關的相關事例，訂出整合能源事業法規與公平交易法令之適當交易行為的指針，對市場競爭行為具有正面、積極之引導作用。

簡言之，針對產業結構規範的能源事業法令，對於事業活動的行為或市場地位，一定有立法時未能預料或設想者，而該等行為又可能有阻礙競爭的疑慮。因此，我們應體認到競爭和確保公平交易的要求本質上雖然會隨著市場自由化的範圍愈形擴大而越來越高，狹義的公平交易法僅得規範限制競爭與不公平競爭行為，對於積極地促進市場的競爭有一定的限制；惟能源產業之改革與自由化，目的在於尊重經營自主性，透過競爭來提升產業全體的效率，並且在增進消費者利益的前提下，公平交易委員會若能以明確之方式，表示目前對該產業具有違法疑慮行為之觀點，不但可避免對產業結構過度而直接的行政介入－不論是違反能源事業法規，抑或公平交易法，而如此更得以建設讓市場參與者可以安心進行經濟交易的環境。

(二) 儘速並明確能源產業政策及法源

台灣在能源產業市場開放腳步較晚，甚至如電業法草案等能源產業結構調整之規範，於民國 84 年後相繼送立法院審議至今仍未有下文。以電業法為例，該法自 36 年制定迄今，雖歷經 7 次修正，惟所定之市場架構及電業管理制度已近 50 年未予修正，其間由於國內社會經濟情勢變遷、科技進步及人民生活水準提升，該法內容已無法符合國內社會實際需要，特別是電力市場民營化與自由化之當前全球趨勢。天然氣部分，目前國內天然氣之生產、進口，皆由國營之台灣中油股份有限公司為之，其相關管理規範，分別為國營事業之管理或公司之內部規範；至公用天然氣事業，則有 23 家民營及 2 家公營之導管瓦斯公司。在天然氣事業法於 2011 年 2

月完成立法後，代輸相關條文與同一供氣區域以許可一家公用天然氣事業設立及供氣營業為限之規定均遭刪除，則未來中央主管機關有無可能依現行法第 8 條規定在無配套的代輸制度下，於同一供氣區域許可公用天然氣事業於供氣區域外供氣，其間可能會產生的限制競爭行為或許主管機關可以預先留意。另外，由於現行法規定天然氣生產與進口事業必須具備輸儲設備，則於可想見的未來，在該等上游水平市場上欲增進競爭，恐有極高的產業門檻障礙。

(三) 以本國能源結構與市場為基礎之能源競爭政策

能源產業競爭政策根源並反應資源的稀少性的大前提，為求穩定與有效之利用，以確保供應安全及消費者利益，因此近年來各國紛紛以促進能源產業之競爭為方法，包括歐盟的 The 3rd Energy Package、2009/73/EC 及 2009/72/EC 指令，美國的能源政策法與公用設施管制政策法，日本的液化石油氣法、適正瓦斯交易指針與適正電力交易指針等政策及規範，冀望得以達成安全、持續及競爭力的能源發展目標的努力過程，確實值得我們學習與研究。然而，相較於歐盟極力建立內部統一的天然氣和電力市場，使之在跨國間能以效率之方式運作；美國聯邦之政治體制，雖各州基於憲法上賦予的權限亦各有其政策規劃與立法權（也因此法令各為相異），但聯邦政府許多政策法令乃係針對跨州之行為，管制對象事業之規模通常也較為龐大。而日本在政府體制、成文法令體系，以及能源產業發展背景，特別是過去由（單一）國家規劃或輔導、自上而下的公用事業、民生事業之結構，到近年的產業自由化進程，未來在台灣能源競爭規範上，似乎具有較高的參考研究需要。

祇是，更應注意的是，以台灣近年能源消費量結構按能源別言，天然氣僅占約 2%，且消費中發電用與工業用占絕高比例，與歐美，特別是日本，均極力擴大使用天然氣在家庭燃料與交通運輸等部門，尚有一段差距。未來，特別在開放天然氣產業與制定配套措施上，尤應考量強制代輸儲之利用，以促進上游進口、生產市場之參進，並活絡中下游相關產業多元商品與服務之競爭。

(四) 重視能源產品及服務之非價格競爭

能源產業不論在商品或服務上，經常表現或是預設過度之「同質性」，致使資

訊對市場而言，亦或消費者或其他交易相對人，顯得有難以取得適當資訊、或是不知該等交易資訊具有價值等，競爭市場應有的前提。結果就是，資訊不對稱所導致的資訊弱勢一方，被迫做出較不利的選擇，使得競爭均衡無法達到資源有效率的配置，參與競爭之事業也就難以依循正當之競爭手段，從事交易。以開放後呈現削價競爭以致犧牲安全等液化石油氣市場言，由於消防法草案（修正條文第 29 條）中規定，為提升液化石油氣用戶之消費權益及使用安全，增訂經營家用液化石油氣零售事業者之法定要件，另授權中央主管機關訂定零售業者許可管理辦法。以及能源局於 2010 年 11 月公布液化石油氣之零售參考價格，以過去公平會關於液化石油氣零售業之執法經驗觀察，於參考售價公布後，對於是否可能會出現公平法第 14 條價格之聯合行為，亦或第 18 條的轉售價格限制行為，應密切注意。

（五）針對特定能源產業訂定競爭行為規範

從歐盟、美國及日本等先進國家之近年能源競爭政策之發展可以瞭解，由於能源的有限性及增進消費者選擇的目標，使得許多國家紛紛藉由競爭法令，從調整產業市場結構著手，並進一步引導市場行為。雖然相較於結構方法，行為管制在各國競爭法令及實務上，例如日本公布的適正交易指針等，有著更為重要的作用。在台灣，由於液化石油氣、天然氣及電力等三項產業自由化程度不一，市場現況不同，以液化石油氣為例，因目前產業整併為過度競爭之必然，相關結合與聯合行為規範之適用，似應配合 LPG 產業品牌化結構調整，故建議公平會除可考量將過去產業違法行為類型化而訂定液化石油氣產業導正或行為規範外，本文認為可適時放寬液化石油氣垂直整併或水平聯合行為適用公平法有關結合與聯合行為之規定。例如對第 7 條第 2 項「聯合行為，…足以影響生產、商品交易或服務供需之市場功能者為限。」以及第 12 條「…對整體經濟利益大於限制競爭之不利益者…」之認定。

對於天然氣及電力，則可配合天然氣事業法及電業法草案之開放架構與行為模式，例如雖「電業法」草案迄今已提出於立法院待審查多年，惟依據其現有之規範架構，未來亦可注意「發電」、「代輸配電力」可能產生之限制競爭行為類型；同時參考國外立法例與執法經驗，預先草擬行為規範，待相關立法完成時，公布於該產業遵行，避免如同液化石油氣產業在開放市場後，因為無適時之配套措施，自市場失序，消費者權益受損等不利因素，使當初促進競爭之美意大打折扣。

參考文獻

中文部分

- 內政部消防署，赴日本研究液化石油氣管理體制案，內政部消防署出國報告 (2004)。
- 王尚博、彭筱晴主持，天然氣供需規劃及代輸制度，經濟部能源局委託台灣綜合研究院 (2007)。
- 莊春發主持，我國家用液化石油氣市場開放後之結合行為競爭問題與公平交易法之關係，公平會委託研究報告 (2000)。
- 許志義，「水電瓦斯公用事業解除管制政策芻議」，台銀季刊，第 57 卷 2 期 (2006)。

外文部分

- Averitt, Neil W. and Lande, Robert H., “Consumer Sovereignty: A Unified Theory of Antitrust and Consumer Protection Law,” *65 Antitrust L. J.* (1997).
- Averitt, Neil W. and Lande, Robert H., “Consumer Choice: The Practical Reason for Both Antitrust and Consumer Protection Law,” *10 Loy. Consumer L. Rev.* (1998).
- Cameron, P. D., *Competition in Energy Markets - Law and Regulation in the European Union*, 2nd Ed., Oxford: Oxford University Press (2007)
- Dennis, Jeffery S., “Twenty-Five Years of Electricity Law, Policy, and Regulation: a Look Back,” *25-SUM Nat. Resources & Env’t* (2010).
- ERGEG, *Customer Information Handbook*, EO6-CPR-04-03 (2006).
- Friedmann, W., *Law in a Changing Society*, Fred B. Rothman & Co. (1988).
- Grossman, Peter. Z. & Cole, Daniel H., *The End of a Natural Monopoly: Deregulation and Competition in the Electric Power Industry*, 1st Ed., JAI Press (2003).
- Kaplan, Maya, “Denmark’s Achievement of Energy Independence: What The United States Can Learn,” *18 Cardozo J. Int’l & Comp. L.* (2010).

- Lande, Robert H., "Consumer Choice As The Ultimate Goal of Antitrust," 62 U. Pitt. L. Rev. (2001).
- NERA, Privatization and Restructuring of Public Utilities, Washington(1992).
- Posner, Richard A., Economic Analysis of Law, Little, Brown and Company(1992).
- Roggenkamp, M., Redgwell, C., Guayo, I. Del and Rønne, A. Edited, Energy Law in Europe :National, EU, and International Regulation, 2nd Ed., Oxford University Press(2007).
- Spence, David B. "Can Law Manage Competitive Energy Markets?" 93 Cornell L. Rev. (2008).
- Stickley, Dennis C. "New Forces in International Energy Law : A Discussion of Political, Economic, and Environmental Forces Within the Current International Energy Market," 1 Tulsa Journal of Comparative & International Law (1993 -1994).
- Tomain, Joseph P. and Cudahy, Richard D., Energy Law, West (2004)
- Troesken, Werner, Why Regulate Utilities? The New Institutional Economics and Chicago Gas Industry, University of Michigan Press(1997).
- Ullrich, Hanns, The Evolution of European Competition Law :Whose Regulation, Which Competition?, Cheltenham, UK ; Edward Elgar (2006).

A Study on the Competition Law of the Energy Industries

Chen, Ju-Yin*

Abstract

The enactments of the Petroleum Administration Act in 2001, the Renewable Energy Development Act in 2009, the Natural Gas Businesses Act in 2011, and the discussions on amending the Electricity Act, etc. indicates that Taiwan is moving toward liberation of energy industries by deregulations. Premised on the national energy policy of “opening up energy businesses,” this paper emphasizes that the purposes of antitrust laws in the short term are to allow consumer choices among options that a free market would have offered if there had been no interferences by antitrust violation, as well as to ensure that the free market is able to undertake an optimal amount of innovation in the long run. A competition law stressing consumer choice not only is good for the traditional values of economic freedom, fairness and efficiency, but also facilitates non-price competition factors such as innovation, diversification, quality and safety, etc. This paper applies Neil W. Averitt and Robert H. Lande’s “consumer choice” theory on the competition law, puts it in use in the regulations plan for energy industries, and also compares the development of competition laws for liquefied petroleum(LPG), natural gas(LNG), and electricity, in European Union, United States, and Japan, and their business behavior patterns respectively after liberalization. The author wishes to take an observation stand on “consumer choice” value, to study its potential impact on our national energy policy and regulation adjustments in the future. It is hoped that this paper can provide some assistances and suggestions to governmental authority to manage the energy fields in the near future.

Keywords: Energy Industry, Competition Policy, Liberalization, Consumer Choice, Non-Price Competition.

Date submitted : April 8, 2011

Date accepted : June 25, 2012

* Chen, Ju-Yin, Assistant Professor, Department of Law, Hsuan Chuang University.