

我國油品市場相關問題之研究

一、前言

油品是目前最重要的能源之一。舉凡產業經濟、交通運輸、國計民生莫不需要倚賴油品之供應，以滿足生產、運銷及消費之需求。過去四十年來，政府有鑑於油品對經濟發展之重要，視其為戰略物資，並於民國 45 年藉「台灣地區汽油及柴油管制辦法」之規定，除公營事業外，舉凡涉及汽油、柴油之煉製、進出口及銷售事項，均需經由經濟部之許可方得經營，而整個台灣石油產業之獨占型態，即源於此一法規。惟政府於民國八十年終止動員戡亂時期，上述管制辦法失其法源依據，主管機關為因應油品市場之自由化、民營化趨勢，民國 82 年 6 月 21 日經濟部依能源管理法公告油品屬「非經許可不得經營輸入、輸出、生產、銷售業務之能源產品」，並於同年 9 月 10 日依據同法頒佈「石油及石油產品輸入輸出生產銷售業務經營許可管理辦法」行政命令，以做為油品市場規範之準則。

近年來，台灣石油產業在政府經濟自由化及國際化政策之下，正面臨著極大的轉變。一方面，中油公司因應「國家發展會議」之決議，預計將於今年開始釋股，以期於五年內完成民營化。台塑六輕煉油廠亦將於今年開始量產，兩大公司莫不極力爭取下游銷售賣點，建立油品市場行銷網路。另一方面，為配合亞太營運中心及加入世界貿易組織，開放各項油品進口已勢在必行。在此情況下，台灣油品市場之結構正由過去國營一家獨占及嚴密管制的經營型態，逐步轉向民營開放競爭的型態。

為期能建立一個公平競爭且無進入障礙的油品市場，政府有關單位必須儘早研擬修訂適切的相關法令規章。惟法令規章僅是一種手段，其目的在於規範油品市場的經濟行為。因此，油品市場應有的預期行為必須事先加以釐清，方足以作為法規研擬之依據，例如：油品市場應如何訂定公平競爭規則？如何降低油品市場行銷通路障礙？加油站的競爭規則如何研訂？市場開放後的油品品質監督工作應如何落實等問題。基此，本文擬先藉由先進國家在不同體制下各競爭法主管機關的做法，以之為借鏡，進而分析現階段我國油品市場所面臨之問題，並歸納整理後，提出建議，期能有助於政府研擬相關政策之參考。

二、先進國家油品市場概況分析

在石油產業自由化的過程中，往往遭遇到許多過去未曾面對的問題，而這些問題在其他國家石油產業早已有跡可尋。

(一)IEA 國家

IEA 國家在能源產業之管制多已自由開放，多數國家已無價格管制，且許多原有的能源補貼，均呈現減少或取消的現象。同時，多數國家的能源貿易障礙在 WTO 的架構下，亦出現降低或移除之趨勢。然而在安全儲油的義務與提取程序、緊急應變措施、工業安全、員工工作權與環境保護等方面，則走向愈來愈嚴格之趨勢。

IEA 國家之能源稅賦，基本上可區分為消費稅、貨物稅與增值稅等三項，其中，油品之稅率通常高於天然氣與電力。目前，歐洲各國有徵收環保稅之趨勢，將環保成本附加於

消費者所支付之能源價格內，例如：芬蘭、荷蘭、挪威與瑞典等國，已課徵碳稅，法國則針對產業排放之 SO₂ 課稅。

IEA 國家之安全儲油均透過相關法律制度予以規範。油公司、儲油業者或政府有九十天安全儲油之規範。惟加拿大、挪威及英國屬石油進出口國則不在此限。

(二)美國

就目前全世界油品市場之自由開放程度來看，美國堪稱自由競爭之典型代表，同時也最重視消費者權益。在美國境內對於促進石油業者之公平競爭規範有明確的遊戲規則，對於消費者權益有妥善保護。例如，車用燃料消費者保護法案(The Motor Fuel Consumer Protection Act)，明令禁止石油生產者或煉製者兼營加油站業務。該法案仍允許生產者或煉製業者擁有全部或一部份加油站資產，只要業者不透過任何雇員、代理商等人從事車用燃料之銷售業務即可。此外，此一法案亦規定生產者或煉製業者最多可要求零售交易商購買每月汽油零售數量的 70% 為上限，同時，亦禁止生產者或煉製業者限制交易商購油數量。另外，促進油品市場競爭法案(The Petroleum Marketing Competition Enhancement Act)，則限制供應給躉售消費者的油價，不得高於其自己經營加油站之價格。該法案亦禁止除直接經營之代銷店外之煉製業者，透過合約等方式要求零售業者將零售價格固定於最高價位。至於車用燃料市場競爭法案(The Motor Fuel Marketing Competition Act)，則禁止煉製業者獨厚於自己的代銷店，而對其他消費者有供給上之歧視。此外，促進油品行銷業務競

爭法案(The Petroleum Marketing Competition Enhancement Practices Act)，則禁止煉製業者哄抬價格並要求煉製業者訂定公開供給規則(Open Supply Regulation)。同時，該法案亦授權司法部門，若競爭者因上述禁止事項遭受企業或財產損失，可上訴要求三倍之損害賠償，並解除市場競爭之不當限制。

(三)日本

日本過去能源政策始終係以能源供應的穩定為主，絕少提及有關自由化之構想。惟日本石油產業近年來隨著政經情勢的變化，其相關政策也開始納入開放市場及追求效率的自由化精神，整體經營型態已有由過去的保守封閉，逐漸轉為積極進取的跡象。

現階段之日本能源政策同時強調供應穩定與引進自由化之精神，而有以下之重要原則：

- 1.在平時時期，尊重市場的運作結果。
- 2.在緊急時期，則允許政府介入能源市場運作，以維持能源供應之穩定，但政府介入程度應力求最低。
- 3.繼續加強緊急應變措施，如國家原油儲備、原油探勘與開發、提供液化天然氣進口的融資協助。

(四)德國

相對於其它能源（如電力、煤炭和瓦斯等）市場而言，德國油品市場受政府介入與干預較少，相當接近自由競爭情

況。由於市場開放，國際油價一旦發生變化，會立即影響國內之油價。此外，德國政府對於石油之進出口並沒有特別的限制。

目前，德國的石油公司均非國營公司，這些石油公司大都隸屬國際石油公司的旗下，在市場不同需求下，透過企業合作、產品聯營或其他方式進行合作，並與其它行業一樣，必須和同業進行激烈的市場競爭。德國並不限制進口商或煉油廠出售油品之價格，因此，德國境內之石油公司實際上均是產、製、銷合一之國際大石油公司的子公司。另外，純粹屬於德國的石油公司只有 VFBA OEL (是德國 VEBA 之子公司)和 DEMINEX 兩家公司。此兩家德國石油公司，擁有 15% 的總原油進口配額。

(五)新加坡

Mobil 或 Shell 等國際油公司在新加坡皆有投資設置煉油廠，因新加坡政府計畫性地控制汽車數量，相對地加油站之成長亦受限制。新加坡近 250 座加油站中大多數用地皆為加油站預定地，由政府公開招標其使用經營權。目前市場上共有 6 種石油品牌，其中約有 70% 為油公司直營站。而國營新加坡石油公司(SPC)則僅有 5 座加油站。

新加坡政府對石油產業之規範與獎勵主要有 8 項：

- 1.石油企業允許由外資經營，並可自由聘用國外專業人士。
- 2.石油企業可以自由匯入資本與匯出利潤。

- 3.提供煉製設施、儲槽設施以及石化工場良好發展的基礎建設。
- 4.政府透過新加坡石油公司（SRC）與 Caltex 及 BP 策略聯盟，進行煉製產業的投資。
- 5.SPC（Singapore Petrochemical Corp.）亦具政府股權，並與多家外國石油、石化公司合資，形成堅固的石化策略聯盟。
- 6.經濟發展委員會（Economic Development Board）為政府部會級組織之一，其主要工作在於提供投資獎勵，以促使業者之投資行為能夠符合新加坡政府之策略目標。
- 7.新加坡貿易發展委員會（Trade Development Board）特別對石油現貨、期貨交易活動提供獎勵措施，以活絡新加坡石油交易市場。
- 8.新加坡政府對石油業者亦在技術及商業應用之研發活動給予財務上之補助。

新加坡油品市場已相當自由化，其法規制度對尚屬封閉保守市場的我國，恐較無實際立即的參考價值，倒是在成本比較上，國內石油業者應該仿效日本業者，將新加坡煉製成本列為目標，尋求方法來降低其生產成本。值得注意的，新加坡石油工業正積極擴充產能，由於新加坡油品頗具成本優勢(其車用現貨汽油價格僅為中油生產成本之 60%)，必然地對逐步開放的亞太各國的油品市場（包括我國在內），產生相當的衝擊。

(六)紐西蘭

廠商於1990年代初期進入紐西蘭油品市場障礙之潛在原因可分為兩大類：一為法令及制度上的障礙；一為來自成本優勢的障礙。以此分析造成進入紐西蘭下游石油產業市場障礙之原因，在法令及制度方面可能包括進口稅、進口配額、產品規格、運送、環境與安全法令、區域劃分，以及「資源管理法」(the Resource Management Act, RMA)等因素。然而，自從解除管制之後，紐西蘭對於進口煉製石油產品之關稅、配額與進口許可已無任何限制，甚至任何汽油之規格只要符合所規定之標準，任何人均得自由進口。而一般海運係受「海事運輸法」及「移民法」的規範，甚至有論者謂市場新加入者受到「貿易法」(Commerce Act)較多的保護，使得其較容易進入市場。

此外，「資源管理法」(RMA)頒布之後，取代了關於土地使用及環境的二十二項法規，並授與地方政府環境管理之權責，使其能進一步參與區域劃分之工作。「資源管理法」與石油市場有密切之關係，一般說來「資源管理法」中所有關於可能造成成本增加之規定，同時適用於市場既存者及新加入者，故不造成進入市場之障礙。同樣地，關於儲存槽之安全規定及消防規定，亦一併適用於市場既存者及新加入者。此外，有關市場既存者設置新的零售據點與新加入市場者之設置成本是相同的。若以關閉舊有據點及移轉儲存設備地點言之，可能市場既存者的設置成本要比新加入者更高。相對的，市場既存者之成本優勢，則可能有下列原因：

- 1.市場既有資訊取得較為方便;
- 2.既有產品的來源獲得較容易;
- 3.運輸便利;
- 4.取得既有的技術;

5.獲得週邊設備，例如：港邊設備、靠近碼頭或接收站的儲槽設備及油管、行銷通路網及零售據點。

然而，在 1997 年紐西蘭商業部委託的研究調查結果顯示：目前沒有跡象顯示新加入市場者有任何顯著的障礙，包括掠奪式定價、限制價格或濫用市場力之情況均不存在。目前鮮有市場加入者的主要原因乃是由於油品市場已非常競爭，該研究甚至建議紐西蘭政府應減少不必要的法規限制(如 RMA)及干預，俾使油品價格有再降價的空間。

三、我國油品市場相關問題探討

(一)廠商結合相關問題

公平交易委員會自民國 84 年起，陸續核准中油公司與台糖公司等相關業者以結合方式成立加油站案件，已達八件十家之多。公平會當時係認為其對區域市場或加油站整體市場影響不大，故准予申請結合設立加油站。然由於油品非屬自然獨占，係屬法令人為獨佔性質，且在油品自由化已成為國家發展會議之共識下，經濟部於民國 86 年著手規劃油品自由化時間表，隨著自由化時間表之進行，中油公司以結合方式成立加油站，是否會對潛在者形成進入障礙或不公平競爭情形，實有待進一步深入探討。此外，中油公司對於民營加油站業者，除簽訂「油品買賣合約」、另規劃「連鎖合約」(享有付款與油票優惠)及「代辦委託興建加油站合約」、並自民國 85 年起推行「長期供油合約」，合約期限由五年至二十年不等，以更多所謂「優惠」方式(如優先供油、批發價格之保證等)，強化其與加油站業者之關係。此一合約是否有限制加油站業者選擇供油對象及阻礙新進生產進口業者參與競爭之

疑慮，亦值得審慎評估。

根據美國法務部一九八四年對於結合之管制，對於市場 HHI 值超過 1800 之高度集中市場，乃採選擇性管制措施，目前我國加油站市場以加油量計算之 HHI 值高達 2348(若加計高速公路則為 2516)，雖已有下降趨勢，但仍屬高集中度之市場，對於其後進入市場之業者而言，中油公司等以結合方式成立加油站，公平會認為將形成市場進入阻礙，並已於民國 86 年 11 月 5 日裁定，有關中油公司與加油站業者以結合方式成立加油站應予加以管制，且考量油品市場自由化後之競爭空間及起跑點之一致性，在油品市場未全面開放進口業者進入市場前，油品之生產、批發業者均禁止以結合方式與其他油品零售業者以共同經營或新設公司等之結合方式成立加油站或進行加油站零售業務之結合事項。

此外，中油公司為強化與民營加油站業者之供銷關係，乃不斷改善其合約規範。但如上所述，同為供銷關係上，存有長期供油合約、連鎖合約等不同待遇之合約，即涉及差別待遇之行為，加油站業者基於中油公司之獨占力，並無選擇權，但因該等合約對市場並未造成立即之影響，公平會以往並不主動加以禁止，然由於油品市場開放在即，公平會認為：

1. 中油公司或國內新進生產業者，無論「一般買賣合約」或長期合約、連鎖合約、代辦委託興建加油站合約等合約條款之供油年限，均不得跨越國內煉製業者自由化時點(如民國八十八年一月)或進口自由化時間(如民國九十二年)，否則即違反公平交易法第十條第一項第一款規定：基於跨越民國八十

八年一月(國內自由化時點)或民國九十二年(進口自由化之時點)之供油條款，已直接阻礙新進事業之進入市場機會，嚴重影響油品市場進一步自由化之政策目標，故應予禁止。

2.代辦委託興建加油站合約條款與供油條款應分離：如台糖公司等為興建加油站，乃委託中油公司興建，當能發揮中油公司於油品方面之專業，其費用與支付亦為應當，費用採分期付款方式亦為商業行為所常見，惟倘以長期供油為條件，或涉及企圖約定或要求長期供油，已與前述所稱長期供油之影響相同，應予禁止。

上述公平會之決議，可謂十分正確。值得注意的，衡諸前述美、日、德、新、紐等先進國家加油站市場開放之經驗，除美國數州明令禁止煉製業者兼營加油站外，其餘國家並未特別立法規範油品市場開放自由化後之廠商相互結合行為，惟當衡量市場壟斷力量之 HHI 值超過某一比例，顯示市場集中度過高時，則透過如公平會等類似機構予以管制規範，以維持市場交易秩序，確保消費者權益。基此，未來我國油品市場開放自由化後，加油站之經營方式，舉凡：由煉油業者直接擁有經營、經銷商自行經營、加盟站連鎖經營或者由獨立銷售業者經營等形態，均有可能產生。且由於台灣油品市場規模較小，雖然在開放自由競爭的初期，可能呈現百家爭鳴、競相從事煉製、代理進口、銷售等油品相關業務，但在歷經多家角逐競爭、兼併、結合、聯合等市場競合行為之後，可能僅容許少數廠商存在，其市場佔有率將較開放初期為高，屆時消費者權益之保護端賴公平交易委會縝密關注市場

發展動態，適時糾舉妨害公平競爭之不法交易行為，以落實油品市場自由化之精神。

(二)加油站相關問題

自政府開放民營加油站以來，經濟部即公布「加油站管理規則」及「加油機設置規則」，並於民國八十二年修正更改為「加油站設置管理規則」，其後雖歷經四次修正，但基本上，仍採取較為保守之管理方式，以致在競爭上造成若干限制，致使加油站市場開放後競爭效果並不十分彰顯。究其原因，可從法規面與實務面逐一探討。

首先，就法規面而言，對加油站市場易造成競爭上限制之「加油站設置管理規則」相關辦法如下：

(一)第九條第一項第三款對於加油站距離之限制規定：

將阻礙新設加油站之成立，致使加油站之家數成長受到限制，特別因為在都會地區，土地取得不易，居民抗爭強烈，新增加油站之難度相對提高，故像台北市、基隆市、台南市、嘉義市等地，近三年增加之加油站家數相當有限，可茲證明。故此五百公尺以上距離之限制，確實容易造成競爭上之障礙。

(二)第十八條對於兼營項目之限制：

一般來說，開放加油站自由競爭機制主要來自於油品價格與附加服務價值之差異。就現行各家加油站油品價格差異不大的情況下，附加服務價值之提昇，實為加油站相

互競爭之利基所在。而影響加油站附加價值之提昇最大因素乃在於加油站之兼營項目，然在上述法規之限制下，將使加油站營業範圍受限，業者之經營方法難以活潑化，以致不易適度突顯附加服務價值之差異性。故在不影響安全與環保的前提下，應全面放寬加油站兼營業務之限制。

(三)第十九條對於交易區域之限制：

此條款主要係搭配加油站設置距離五百公尺以上之限制，倘若此一距離之限制加以適度放寬或解除，則對於加油站業務「不得於核准基地範圍外營業，且不得以任何器具對外送貨」之規範，在能確保油品品質以及不影響安全與環保的原則下，宜予適度放寬，以增進業者間之競爭效果，並強化對顧客之服務品質。

(四)第二十條對於購油對象之限制：

目前，石油產品係由中油獨家進口或煉製，故合法取得經營石油或石油產品生產業務者僅中油一家。在油品市場未全面開放之前，此一規定將形成中油獨家壟斷之局面，有礙自由競爭之精神。惟未來隨著油品市場之逐步開放，合法的油品進口商或生產業者家數將逐漸增加，此一規定亦必須因應市場開放程度而作適度修正。

其次，就實務面來看，除前述連鎖合約及長期供油合約等之約束可能對加油站市場形成競爭障礙外，其餘諸如送油到家之約束，油品市場資訊取得之不對稱及中油公司垂直整合之優勢等因素均有可能造成市場自由競爭之效

能無法充分提昇。以下即針對上述有礙加油站市場充分競爭之因素進一步說明：

(一)送油到家之約束：對加油站而言，降低成本為其競爭方法之一，其中「運輸成本」應為重點之一，但中油公司「送油到家」之規定，依其說明，係為維持單一批發價及零售價。但倘再考量加油站設置管理規則第十九條限制加油站之交易限於加油站內完成之規定，加油站業者既不能自行提貨，又不能以機動方式送油至消費者所在地情況下，已不可能運用降低油品運輸成本，以從事競爭及擴大區域競爭之可能性。

(二)資訊取得之對稱性：民營加油站業者最大之競爭對象，應屬中油公司，但是，如加油量等市場重要資訊之取得，中油公司顯然較為有利，使民營加油站投鼠忌器，不敢輕言競爭。

(三)傳統地利之優勢：中油公司目前加油站數目雖然已少於民營加油站之總數，但加油量仍較高，按中油公司及業者之檢討，中油公司所屬加油站於地利上之優勢應為主要原因，此一因素在短期間將不可能改變。

(四)垂直整合之優勢：基於以上各項原因，民營加油站已居競爭之劣勢，且難以嘗試進一步之競爭，但是在市場未自由化前，即便以上情況完全改變，只要中油公司同時經營供油及兼營加油站之情況未予改變，則期待加油站市場能充分競爭，恐仍難達成。

鑑於加油站為油品市場之零售市場，無論今後市場如何變化，零售市場之競爭應為整體市場是否競爭之指標及實際表現之所在，故在其他生產或進口業者未進入市場前，倘能賦與零售市場若干競爭機制，則對今後開放油品市場政策之落實，應可產生相當作用。基此，針對目前實務上影響加油站零售市場自由競爭機能充分發揮之因素，其可能解決方案提列如下：

(一)擴大加油站業者成本差異，進而導致售價差異，以刺激競爭。建請經濟部修改計價方式，以便於中油公司能將運輸成本回歸予加油站業者，避免違反公平交易法第十九條第二款之虞。具體言之，中油公司為維持零售油價之安定性及油品品質，乃規定由中油公司至加油站間之運輸方式，一律由中油代運，並以全國平均成本之方式分攤於批發價格中。此種方式，因同時限制加油站間從事競爭之可能性，且涉及不同距離卻分擔相同運費之差別待遇行為，故應更改為由加油站業者自行選擇，或採自運、或採代運、或採混合之方式，其中自運或混合者，中油公司不應將運費全部或部分列入批發價中。

(二)配合市場開放程度，制定相關政策，以維護市場公平競爭。政府應儘速立法讓油品市場資訊公開化與透明化，以使有意插足油品市場的潛在業者

能獲得充分的資訊，作為投資決策之參考依據。並儘量取消用地取得之限制與束縛，使得民營加油站的數量能持續增加，以充分發揮競爭效果。此外，將來油品市場開放自由化後，相關油品業者朝上下游垂直整合的趨勢必將日益增多，如何避免因垂直整合而發生妨礙競爭，有礙消費者權益之情勢發生，是政府主管單位將來必須面對之課題，實宜未雨綢繆，預為之計。

然而，但在開放石油零售市場自由競爭的同時，除了透過建立市場競爭機制，以提高加油站業之經營績效，進而確保消費者享有更低廉油價與更高服務品質之外，有關偏遠地區(包括金、馬等外島)民眾用油權益之保障問題，亦應加以通盤考量。衡諸先進國家對於僻地民眾用油權益之保障措施來看，以美國夏威夷州為例，係透過該州議會第174號決議案賦予「石油管制委員會」權限，決定石油煉製業者可否結束加油站業務，以避免偏遠地區消費者加油之不便。未來台灣在油品市場自由化後，針對偏遠地區民眾用油權益之保障問題，則可爰引「石油管理法」草案中設置「石油基金」以補貼偏遠地區石油設施及用戶用油差價之相關規定，由政府主動承擔偏遠地區用油基礎設施之建設，以及補貼用戶用油之差價，以吸引加油站業者前往該區設置加油站，解決僻地用戶用油不便之困擾，俾能更週全地顧及

整體消費者用油之權益。

至於台糖公司挾土地優勢加入全省加油站市場競爭經營所可能導致之影響，則可由兩方面來看：首先，由於台糖公司係屬國營事業，其所擁有廣大的土地資源本來就應屬於國家所有，倘若台糖在自己經營的本業以外，釋出部份土地經營加油站業務，難脫與民爭利之嫌！再者，一般民間加油站業者之加油站固定成本相差無幾，若台糖以其便宜的土地成本介入加油站市場競爭，且預計全省將成立數十家加油站，恐將握有主導加油站零售市場力量之虞，致使加油站市場形成寡頭壟斷之局面，阻礙競爭機制之形成與運作。故對是否應核准台糖加入加油站市場之經營一案，宜審慎考量。

(三)特定地區經營權之開放問題

1.高速公路、漁港、國際海運與國際航空加油站之管制開放問題：

中油公司係屬油品市場獨佔事業，在「加油站設置管理規則」之規定限制下，舉凡高速公路加油站、漁港加油站、國際海運加油站與國際航空加油站等特定地區加油站之經營權均屬中油公司。目前中油公司共計擁有高速公路加油站十八座、漁港加油站三十三座及國際航運加油站五座等。雖然高速公路加油站的數量並不是很多，然由於高速公路加油站之平均加油量為一般加油站之三倍，至於其

他漁港、國際海運與國際航空加油站等特定地區之加油量與一般加油站相較，其間加油量之差距更非數倍而已。由於油品市場自由化已屬政府既定政策，在引進一般競爭機制之同時，對於以往特定區域專屬經營權亦應考慮予以開放，以符合公平交易法精神。

就中油公司現有十八座高速公路加油站而言，除一座產權屬中油公司外，其餘十七座交通部已請國道高速公路局與中油公司研商收購時間表事宜。惟此一時間表應不再受限於土地租賃合約，長期供油合約或代辦委託興建加油站合約等規定之約束，以便儘速將收回之加油站與今後新建之加油站，採行公開招標方式決定經營權之歸屬，其間亦可容許中油公司參與競標，以示公平。

有關現有漁港加油站與國際海運加油站等特定地區經營權之開放問題，亦應一併加以考量。在能確保安全、環保之原則下，應考慮適度開放業者進入此一市場。至於國際航空加油站雖已於民國 85 年開放，且已有三家民營業者經營，惟因國際航空用油管線仍為中油所獨有，此將形成航空燃油行銷通路障礙，以致影響潛在業者進入市場之機會，亦應針對未來國際航空用油管線是否開放公有共享之可能性，詳加考量。

2.LPG 深澳港供氣分配方式與幽靈運費問題：

液化石油氣(LPG)係原油煉製副產品之一，為重要能源，又屬民生必需品，現行中油銷售之 LPG 計有家庭用氣與工業用氣兩種。家庭用氣與工業用氣兩者產品成份幾

近相同，惟銷售通路明顯有異。工業用氣單純由中油直接與工業用戶交易，家庭用氣則由中油供售予經銷商，經銷商再供售予分銷商(俗稱瓦斯行)，再由分銷商委託分裝場或運輸商以槽車提領並代付經銷費用，再運至分裝場分裝成瓶，分銷商方至分裝場提貨，其銷售通路較之工業用氣而言較為繁複多層。

目前中油 LPG 氣源多來自高雄與基隆深澳港，供氣地點計有深澳站、桃園煉油廠、高雄廠北站、高雄大林廠、高雄廠前鎮儲運所、高雄林園廠等。各供氣站每月供應家用 LPG 之情形為深澳站二萬公噸、桃園煉油廠五千公噸、高雄廠北站一萬五千公噸、高雄大林廠一萬五千公噸、高雄廠前鎮儲運所二萬五千公噸、高雄林園廠一萬五千公噸，其中深澳站的供氣能力佔中油總供應能力百分之二十一，卻是唯一非以管線供應，而以槽車直接灌裝供應的一站。

深澳站目前家用 LPG 供氣分配方式為補足北部桃園廠供應三家經銷商之不足量、調節高雄廠產能不足之量，餘氣量再由各經銷商均分。然因地理位置因素，各經銷商並未於深澳站鋪設提氣管線與備置儲槽，而由十八家分裝場直接以槽車提氣運至分裝場分裝成瓶，再由分銷商至分裝場提貨。因此之故，引發十四家分裝廠集體抗議，希望中油能跨越過經銷商直接供氣予分裝場，並依各分裝場所設置之儲槽容量比例分配氣量。各經銷商則以維護全省產銷秩序為由，以及成為經銷商須具備

之要件，說明業者已投注成本實不容輕易被替代之原由。依中油「經銷商甄選要點」規定，經銷商應鋪設接收氣源專用管線至供氣廠邊界、備置二座以上之儲氣槽(總容量不得少於平均日銷量之十倍)、具備 LPG 槽車灌裝設備、鋼瓶分裝設備、鋼瓶檢驗場等。據業者反應，其投入之沈沒成本已在數億元以上。

另外，深澳站供應地區為台北、基隆、桃園、新竹、宜蘭及馬祖等地區，現階段供氣運費仍延用液供處時代以南部為唯一基點之計算基礎，在適用此一計算基礎下將衍生「幽靈運費」之問題。若以深澳站每年供貨十五萬公噸來看，南北運貨每公斤運費價差二元計，則幽靈運費將高達 1.5 億至 3 億元，由經銷商賺取，而轉嫁給消費者負擔。

鑑於上述 LPG 深澳站目前存在著合理供配方式與幽靈運費兩大問題。有關合理供配問題其合理解決方式似可朝許可權標購法(Permit Bidding)方向思考，亦即開放所有符合安全與環保設備之廠商共同參與競價標購。根據競標業者本身之設備容量決定標購數量，由出價高者優先提取所標購之氣量，再由標價次高者提取所標購之氣量，如此依序類推，直至所有供氣量均標購提取完畢為止，其最後一單位供氣量所標購之價格即為所有競標業者最後之結清價格。至於所有競標廠商之得標價格與最後結清價格間之差價，乘以其個別得標數量之總和，亦即廠商之生產者剩餘部份，此一部份應由中油

統籌回饋予全體用氣消費者，也就是 LPG 用戶。而對於回饋方式之選擇，可有下列兩種：一是根據用戶之用氣量直接按月扣抵，二是依照得標廠商之得標數量按一定比例提撥適度金額，作為回饋基金，供公用基礎供氣設施或相關研發、環保用途使用。

為了防止參與競標廠商聯合壓低標價，中油應根據其進口 LPG 之相關成本加上合理利潤訂定最低標售價格，亦即底價。若競標廠商得標價格低於底價，則將此低於底價之相對標購氣量予以取消，再將剩餘待標購之氣量重新競標，直到所有標價均高於或等於底價為止，藉此杜絕競標廠商從中牟取不當利潤。

此外，有關幽靈運費部份，中油應將 LPG 進口成本及相關輸儲成本等資訊公開，同時應開放讓經銷商自行選擇提氣方式與地點，避免因中油內部供氣計價方式之偏誤，而導致業者增加成本負擔或產生不當利潤，以致直接或間接損及消費者權益。

(四)石油法規之相關問題

我國油品市場長期以來均由中油公司獨占經營，石油亦被視為重要的戰略物資加以管制，故既存石油法令之規範角度，大多從「管制」及「國營」的方向出發，與自由化、民營化的「解制」與「民營」要求，有很大的差距。根據傳統思考模式下的現行法規，面對即將開放的油品市場，恐無法有效規範以民營業者為主的市場型態。

目前我國並沒有專門的單一法規針對石油業做一完整的規範，而是根據石油業各項業務之性質分別制定於各不同之法規。許多於油品市場開放後極為重要的事項，例如：是否設立石油基金？該基金之徵收與使用方式為何？逐步全面自由化的時程為何？偏遠地區的油品是否容許存在不同之價差？油氣管線之路權如何取得？油氣管線除了目前一般業者個別使用之管線外，是否尚能另有如先進國家公共運輸管線(common carrier)之可能？如有此可能，其應有之遊戲規則為何？其他如違反相關規定時之罰則是否對民營業者真正具有約束力等，現行之相關規定或有不合時宜者，或無法繼續適用，甚或付諸闕如者。凡此情形，均亟待進一步修法或立法加以規範。此外，現行石油業相關法規中，屬於法律者，僅有「礦業法」、「能源管理法」、「土地法」及「海域石油礦探採條列」等四種，其餘均是以上述法律授權作為基礎，而發布之行政命令共計十二種。原則上，我國現行規範石油業之相關法規雖採「分散式立法」的方式，惟從法律規範的角度言之，只要能夠達到規範本身所欲達成之目的，採「分散立法」或採「集中立法」，二者並無重大的差異。但無論採取何種立法方式，皆應以能夠完整規範石油產業之市場行為為前提。

以下，即針對未來我國油品市場開放自由化後現行「礦業法、石油及石油產品輸出輸入生產銷售業務經營許可管理辦理」及「能源管理法」等相關法規可能面臨之問題進行探討。

(一)「礦業法」第 60 條、第 61 條、第 64 條規定：礦業權者因設置油管或儲油槽，必要時得依法使用他人土地。土

地使用權得依規定以購用或租用方式取得。礦業權者因埋設或高架管線，得擇其損害較少之處所或方法，通過他人土地之上空或地下，土地所有人或佔有人對於該使用，非有正當理由不得拒絕。若該土地為公有土地時，應先徵求該土地主管機關同意。礦業權人須附文件送主管機關審查。惟未來民營業者欲鋪設油氣管線通過公、私有土地時若引起爭議，現行法規顯不足以因應。蓋未來經營石油業者不一定是擁有礦業權者，恐將無法適用「礦業法」之相關條文取得土地使用權。

事實上關於油品行銷通路之規劃，各國政府有不同的做法。例如澳洲政府規範既有區域獨占的石油業者，非有正當理由不得拒絕代輸新加入市場業者之油品，代輸費率則需報請政府主管機關核定，俾確保新舊業者公平競爭。比荷盧三國則由各石油公司共同出資興建油管，成立 Benelux 油管聯盟體系，日後有新加入市場之業者，亦可付費使用該油管。而加拿大政府對於油氣管線通過公、私有地時，對於業者及土地所有人彼此之間權利與義務，則詳盡規範於相關法規之中；並由政府主管機關如“Surface Right Board”，於油管通過公私有土地時，若土地所有人或佔有人對於業者所付之補償費或租金有爭議，可依其職權作成具拘束力之裁決；此外，加拿大聯邦政府有“National Energy Board”(NEB)及地方政府如亞伯達省(Alberta)有“Alberta Energy and Utilities Board”(AEUB)，主管鋪設執照之核發、相關公聽會之舉辦、代輸油氣費率之核定等事項。綜觀上述先進國家對於油品行銷通路障礙之排除，無不訂定合理明確之規範，此實乃油

品市場是否能落實自由化之關鍵因素。故我國未來應採取何種程度之自由化策略，政府有關單位對於行銷通路開放程度的規範實為重要之關鍵。

(二)「石油及石油產品輸出輸入生產銷售業務經營許可管理辦法」之檢討

依據「能源管理法」第6條第3項授權行政機關訂定之「石油及石油產品輸出輸入生產銷售業務經營許可管理辦法」（簡稱「經管辦法」），為目前對於我國石油業之煉製生產、進出口及銷售業務經營的管理法規。惟該辦法所規定之許可、許可失效或撤銷許可要件，授權母法本身似乎並未針對各該許可與撤銷許可基準之內容與範圍做出明確的授權，故實際上似由該辦法自行決定。此是否符合「明確性原則」，並非無商榷之餘地。

在石油產業自由化的過程中，政府對於油品之數量與價格應儘量委由市場機能決定，不宜多作限制。政府主管單位僅需就確保石油業自由化與民營化後，市場公平競爭的產銷秩序、油品供給品質與安全等問題加以監督，並對於業者經營資格有所規範。惟目前「經管辦法」中對於數量與價格仍有相當的管制規定，如第10條規定生產量二分之一的石油產品輸入數量；同辦法第16條規定加油站與加氣站銷售之石油產品，限向依法經營石油或石油產品生產業務者取得。此種數量或價格上的限制莫不影響自由化的正常功能，似宜予鬆綁。

對於油品市場開放之後，申請進口油品許可的資格要件

、油品供給之普及、品質與安全問題，政府主管單位尚未明確研擬合宜之規範。從保障人民權利的觀點來看，對於經營石油業者之行為或管理規則，由法律授權行政機關依其行政專業之考量以行政命令訂定雖無不妥，惟准否經營石油或石油產品生產、進出口、銷售業務及撤銷經營許可等規定，已直接涉及人民之自由權利，其要件及基準似應以法律明文規定較為妥適（參照憲法第 23 條、中央法規標準法第 5、6 條）。

(三)「能源管理法」之檢討

依據「能源管理法」第 7 條，課予能源供應事業經營者儲存安全存量的義務。惟「能源管理法」之立法目的主要在於推動能源節約與整體能源合理的有效利用，並未就石油業的市場行為及國家整體需要作全面考量。再者，依該施行細則第 4 條規定，由中央主管機關以公告的方式，要求經營石油業者儲存相當數量的安全存量，此種以行政命令甚或公告的方式課與人民義務，在未來以民營為主的油品市場，恐將引起業者之不服。此外，針對儲油之提取時機、權限與方式，亦缺乏完整規劃。在未以法律對於政府與民間業者儲油任務作完整的規劃之前，現行相關行政命令法規恐不足以作為自由化、民營化之後，規範石油業儲油義務的依憑。

對於違反石油業相關法規，係依「能源管理法」第 20 條至第 28 條之相關規定處罰之。違反石油法規之行為，係屬於違反經濟政策上考量與監督要求之「行政不法」行為，是否有處以有期徒刑之必要？在立法政策上頗值得加以檢討。

原則上，對於此種行政不法行為，似以採取行政制裁之方式（如：罰鍰或管制罰），較為適當。惟若在處罰的方式上，採取行政制裁的手段，則立法者對於石油業的主管機關層級、組織與權限，就必須進一步加以考慮。在法律中明定之主管機關，其本身必須有足夠的專業知識、人力與權限，對於違反石油法規之案件作實質的審查，所為之制裁才有充份的效果。

綜合上述檢討可知：現有之石油相關法規仍有其缺失或不足之處。為因應開放油品市場之需要，以促進石油業之健全發展，亟需制定更完善的法令規章以配合政府石油政策，妥適規範油品市場中具有外部性之經濟行為，並恪守憲法保障人民自由權利之精神。過去，我國的石油政策主要是透過國營之中油公司配合執行，因此石油政策的推行頗為直接有效。在此情況下，油品市場的法規與價格機能並非十分重要。然而，在未來臺灣油品市場走向民營化與自由化的趨勢下，石油政策必須透過各種法規，方可落實。蓋唯有法令規章才有強制的市場約束力，以股東利益為導向之民營業者才會遵從；同時也唯有透過市場的價格機能產生經濟誘因，才能促使民營業者自動自發地配合石油政策。如此，方能順利達成政府石油政策的目標。

四、建議

(一)自由化規劃方面

1.石油產業自由化應以公平競爭為主軸

基本上，凡屬於市場價格與供需數量之經濟性管制宜儘量鬆綁，藉由市場機能之運作，促進石油資源的有效配置；有關石油產業外部性的經濟問題，如安全存量、研究發展等，則須透過立法加以規範。其次，關於石油供給與消費所涉及的公共安全及環保之社會性管制問題，自當嚴格管制。此外，一個透明化的自由化時間表也是不可缺少的措施。如此方能促使各相關單位在適當時機作出應有的配合動作，並且降低不當的外來干預。

2. 石油產業自由化應含括國際化

石油產業自由化應含括國際化，蓋國際化乃是臺灣安全之最佳保障。一方面，若能藉由外人投資（或持有相當比例之石油股份）引進新觀念與新技術、提昇經營效率、降低油品價格，當可增加消費者福祉；另一方面，外人投資煉製設備或經營行銷通路，其資產亦不可能一夕之間即撤走。在此情況下，若一旦發生戰事，外人將為保障自身權益，與我利害一致，自然會挺身仗義。同樣地，政府亦可因股票釋出之資金，將其轉至有相對競爭優勢之國外產業投資，達成多邊更緊密之國際化互動關係，提升臺灣在國際舞台之影響力。

3. 積極提出符合行政需求之法案

政府行政機關應儘量秉持以法為治的理念，建立完備的法律體系方能「依法行政」。若是立法機關議事效率不彰致立法速度延宕，則此「立法怠惰」之責任在立法機關。反之，若行政機關不積極提出符合行政需求之法案，過

度依賴行政命令，則行政機關亦難辭其咎。

4.積極落實「公平交易法」之精神

國營事業豁免「公平交易法」五年之期限已於民國 85 年 2 月 4 日屆滿，政府有關單位宜確實負起監督市場公平競爭之責任，避免中油公司濫用市場獨占優勢，影響其他業者經營權益。具體言之，中油公司雖因國營企業之身份而負擔各項政策性任務，然亦因此而享有諸多權利，如碼頭、高速公路及機場之輸儲油設施及其加油業務之經營權等。中油公司民營化時固然應解除其政策性任務，然而相對地，亦應收回其特殊權利。故對於特殊地點之輸儲油及加油設施應由業主（如港務局、高速公路局、民航局）收回，自行依公平競爭精神，訂定符合「公平交易法」規範之開放競標辦法，選擇最合適之業者經營。再如油氣儲槽設備之適度開放與油品代輸，亦宜藉「公平交易法」之規範，使目前市場獨占結構下，油品行銷通路更為順暢，稀有資源之運用更趨合理。

5.油品輸儲設施宜考慮朝「公共運輸功能」的方向規劃，以落實油品市場之自由化精神

基本上，現有油輪之接收碼頭、港邊油管及儲槽，因目前各港口極難於短期內再擴充興建此類設施，致使擁有此設施者，幾成市場獨占或寡占者。為了改變此種市場結構，如何有限度的開放使用此類設施，以降低新加入業者因取地困難，而無法進入市場，其重要性不亞於內陸油管路權之行銷通路問題，頗值得有關單位重視。故為促進油

品市場行銷通路之順暢，落實油品市場自由化，建議主管機關可考量將中油公司若干接收碼頭、港邊油管及儲槽設備等釋出作為公用，其使用、管理、收費及營運自中油公司獨立出來成為「公共運輸功能」（common carrier）系統之一部分。同時，由政府給予多項優惠之臺塑麥寮港及港邊相關設備等，亦宜一視同仁，合併考慮作為共用設施之一部分。此可視為最具自由化精之作法。

就社會資源整體利用效率之觀點而言，若能制定一套規範，降低油氣管線運輸之排他性與消費敵對性，並藉由不同石油業者油品需求參差率之互補性，提高油氣管線之設備使用率，使其經濟效益達到全面最佳化（global optimal），而非個別的商品油氣管線之局部最佳化（local optimal），則就整體社會資源最佳利用之觀點言，似無經濟之實益興建一套以上之油氣管線網路，故一般先進國家大都將主要油氣輸送幹管以成立公共運輸油管方式為之。再者，臺灣地小人稠，土地取得不易，加上環保意識高漲，為降低油品行銷通路之障礙、增進資源共享、減少石油業者成本負擔、降低潛在業者進入市場（contestable market）之障礙及減少對於地表環境的開挖與破壞，除了在現行一般商品油氣管線之外，宜另研擬規範公共運輸油管體系之法令，使其獲得合理發展之空間，俾與私有油品之管線並行不悖，公平競爭。

6.可考量以「強制代輸」方式，作為油品市場自由化之過渡期措施

為顧及油品市場開放自由化初期，上述最自由化方案之執行困難，則宜考慮以「強制代輸」之方式暫時規範中油及臺塑上述港邊具獨占性之設施不得拒絕「代輸」新加入業者之油品。至於代輸制度之訂定，宜同時兼顧開放競爭及代輸業者之權益，如需於一定期間之前提出代輸要求，且每次代輸數量、持續期間及終止代輸條款，應顧及油氣代輸業者操作技術之可行性及利益相容性。至於代輸費率，則必須符合「公平交易法」之規範。惟中長期而言，當若干業者先後突破港邊儲槽用地取得困難之問題，使國內油品市場供給結構形成競爭態勢時，政府主管機關自然可以權衡市場情況，適時解除此類強制代輸之規範。

7.強化加油站市場之競爭機制

未來加油站之競爭政策宜考慮將中油 500 餘家加油站按區域別(如北、中、南區隔)至少分割為三家。蓋若不及三家，將容易產生結合行為。同時，這三家以上之加油站公司宜強制中油公司依照地區交叉方式(亦即各地區均至少有三家以上相互競爭)相互跨區經營，俾確保健全之競爭機制。

8.妥慎研擬石油法規條文

石油政策乃是公共政策之一環，而公共政策則是指攸關公眾權益，並由政府制定與執行的一套方案。由於石油政策與其相關法規的執行必須要落實於一套有系統的條文上，因此，其相關條文之擬定必須同時兼顧學理的妥適性以及實際的可行性。蓋條文若制定不當，或陳義過高，致

不易切實執行，則將有損政策法規之尊嚴與政府之公信力，結果反而助長社會上違法脫序的現象。反之，若是政策法規太過寬鬆，使人人敢於以身試法，則法規未能發揮實際功效，形同具文，亦同樣使民眾無視於法令之存在，而藐視政府之公權力故石油政策與其相關法規之擬定應極為慎重，其執行的難易或執行的成本，均是衡量政策法規之良窳的重要標準。

(二)管制機構之定位方面

- 1.政府主管油品市場業務之機構宜切實肩負應有的管制責任，發揮其監督市場之功能，儘速公布「石油產業自由化政策」白皮書，明確宣示自由化之時間表及其執行步驟，同時避免中油公司經常身兼「球員」與「裁判」之角色。具體言之，油品市場各項管制工作包括：法令、規章制度之修改及執行；地下油行、走私油品之取締；加油站油品品質之檢驗及品質不合格之處罰；加油站之工安及環保設備之定期檢查；煉油廠及進口商安全儲油之查核等。
- 2.公平交易委員會應擔負準司法單位之功能，監督油品市場之正常運作與公平競爭，與行政主管機關保持適當之距離（arm-length），發揮相互制衡、相輔相成功效。
- 3.目前中油公司每年負擔能源會之部分人事費約新台幣 6 仟萬元，宜儘速另行編列預算解決，以免影響政府主管機關之裁判地位。
- 4.相較於先進國家，我政府有關單位對於與民生息息相關之

油氣產品其供需狀況、市場結構之健全發展及其相關問題與對策，尚欠缺一套產、官、學及立法部門良性互動的溝通方式。故實宜仿效先進國家一般行政程序之作法，藉公聽會及研討會闡述政府政策之構想，由產、官、學各界提出問題及意見，充分溝通，建立共識，以有助於政府政策之推動。

5.宜仿先進國家持續委託專家學者，就當前石油產業自由化及管制改革（regulatory reform）之相關問題進行有系統的研究。蓋近年來由於電腦電子科技進展日新月異，網際網路之應用無遠弗屆，電子交易廣泛盛行，油品市場自由競爭之浪潮在高科技的推波助瀾下，早已向國際化邁進。在此情況下，管制單位如何掌握動態的石油產業發展趨勢，設計一套細膩精緻（sophisticated）的遊戲規則，實在是空前未有的挑戰。具體言之，政府除應秉持公平、客觀之程序正義原則依法行政外，應由過去扮演市場管理者之角色定位，轉為主動積極服務產業界及消費者。準此，油品市場自由化與國際化的前提，在於管制者必須具有國際觀的專業知識，包括法律、工程、財務、經濟、證券及電腦等各種最新資訊，此均有賴專家學者之積極參與協助，蒐集分析國際石油產業最新發展趨勢，俾供管制機關作為參考。

6.油品市場開放過程中公平競爭遊戲規則之建立，需要許多機關搭配，方能克盡其功，茲建議如下表：

建 議 事 項	主辦單位	協辦單位
<p>一、研訂台灣油品市場自由化之願景(vision)、使命(mission)、目標(goal)及策略(strategy)。</p> <p>說明：未來台灣石油產業自由化的願景應力求供需數量與價格均由市場機能決定，促使油品資源達成有效配置。至於有關石油產業外部性問題，如安全存量、公共安全及環境保護等，則須透過立法加以嚴格規範。同時，油品市場應步向國際化，符合加入 WTO 各項規範。在此情況下，台灣油品市場將可達自由競爭，藉由供應來源多元化及商品多樣化，增加消費者選擇自由，提高社會福祉。</p>	經濟部 經建會	
<p>二、依據上述願景訂定「石油管理法」。</p> <p>說明：1.由於石油產品在平常時期應屬一般商品，唯在非常時期則屬戰略物資，故「石油管理法」應符合自由化之精神，解除價格與數量之約束，著重安全存量之規範，包括安全存量之提取時機、程序，以及主管單位之權限(仿歐美先進國立法例)。此外，油品雖可運用舟車運輸，唯油管輸送油品仍為行銷通路極為重要的一部份，而油品的鋪設涉及大規模私有土地之利用，基於整體資源配置的考量，為保護環境生態，減少地表破壞，宜藉地役權法(Easement Law)、土地法或共同管線法(Pipeline Act)，依使用者付費原則，凡石油業者鋪設油氣管線通過公有土地皆應付費。如此，可減少民眾抗爭，亦可避免業者隨處開挖，符合永續發展之精神。</p> <p>2.事實上，從整體社會資源有效利用的觀點，除了針對個別業者私有管線加以合理規範之外，政府應積極立法，促使「共同運輸管線」(common carrier)獲得相對合理發展的空間。此種管線可與私有管線同時存在，並行不悖。先進國家早在 1930 年代即開始實施油品共管運輸，1980 年代實施瓦斯管線共同輸送，1990 年代則是電線電網共同傳輸，即使如泰國亦結合不同業者共同成立管線公司，共同興建油管運輸。蓋此種網路產品行銷通路的流暢可降低整體產業的交易成本，提昇產業競爭力。台灣地小人稠，土地取得不易，若由整體國土有效規劃之觀點，為降低油品行銷通路之障礙、增進資源共享、減少石油業者成本負擔、降低潛在業者進入市場(contestable market)之障礙，除了在現行一般商品油氣管線之外，宜於「石油管理法」中另行研擬共同運輸油管體系之規範，使其獲得合理發展之空間，俾與私有的商品油氣管線(merchant pipeline)公平競爭。這是政府公權力真正應該介入的領域，能降低能源行銷通路的交易成本，也是未來二十一世紀「網路經濟時代」各國能源產業競爭力的致勝關鍵所在，故值得我政府有關單位注意。若未能在法律上(如石油管理法)作制度上之規範，則未來競爭主管機關強制業者代輸油品時，將難免涉及憲法保障私人財產之爭議，而成為個案之介入，因此，凡屬此類涉及人民自由權利之事項，皆應訂定法律規範之。</p> <p>3.至於上游煉製與下游銷售的部份，均屬不具獨占性之市場行為，宜儘量鬆綁，甚至可朝核備制與登記制之方向規劃，並以公平交易法作普遍性之規範即可。再者，因共同輸儲系統的合理投資均有政府管制的價格保障，故能積極鋪設管線，擴充其網路，投資於必要之設備維修，以達成其「數量廣備」及「品質不斷提升」之能源事業社會責任。值得注意的，由目前油品市場步向自由化的過渡期，尚須藉由若干落日條款以規範市場上因未能充份調適可能出現之併發症，例如對於油品價格設一上限，避免損及消費者權益；對偏遠地區油品價格之平穩加以保障等，亦須加以顧及，以上皆為「石油管理法」應涵蓋的重點。</p>	經濟部	公平會

建議事項	主辦單位	協辦單位
<p>三、在「石油管理法」立法之前，為爭取時效，宜先行修訂「能源管理法」與「海域石油礦探採條例」等法案。</p> <p>說明：1. 依據「能源管理法」第7條，課予能源供應事業經營者儲存安全存量的義務。惟「能源管理法」之立法目的主要在於推動能源節約與整體能源合理的有效利用，並未就石油業的市場行為及國家整體需要作全面考量。再者，依該施行細則第4條規定，由中央主管機關以公告的方式，要求經營石油業者儲存相當數量的安全存量，此種以行政命令甚或公告的方式課與人民義務，在未來以民營為主的石油市場，恐將引起業者之不服。此外，針對儲油之提取時機、權限與方式，亦缺乏完整規劃。在未以法律對於政府與民間業者儲油任務作完整的規劃之前，現行相關行政命令法規恐不足以作為自由化、民營化之後，規範石油業儲油義務的依憑。故有必要就相關條文作適度修正。</p> <p>2. 目前我國「能源研究發展特種基金」之設置依據為「能源管理法」第5條；而基金的來源係依據「能源管理法施行細則」第2條，由臺灣電力公司與中國石油公司每年按其營業收入千分之五範圍內撥入。關於基金之運用則依據「能源研究發展基金收支保管及運用辦法」為之。惟不僅臺電公司與中油公司之民營化即將展開，且「能源管理法施行細則」與「能源研究發展基金收支保管及運用辦法」均屬行政命令的性質。未來石油業自由化與民營化之後對於能源研究發展基金之徵收與管理，因涉及人民財產的保護與租稅法定原則，必須有法律明文規定。如要透過立法授權行政機關制定行政命令時，則必須符合「明確性原則」。且能源研究範圍廣泛，除石油業及電業外，應課徵所有能源業者負擔「能源研究發展特種基金」之費用，方屬公平合理。故目前「能源研究發展基金」之徵收、管理與運用方式，仍有待修法加以明確規範。</p> <p>3. 對於違反石油業相關法規，係依「能源管理法」第20條至第28條之相關規定處罰之。違反石油法規之行為，係屬於違反經濟政策上考量與監督要求之「行政不法」行為，是否有處以有期徒刑之必要？在立法政策上頗值得加以檢討。原則上，對於此種行政不法行為，似以採取行政制裁之方式(如：罰鍰或管制罰)，較為適當。惟若在處罰的方式上，採取行政制裁的手段，則立法者對於石油業的主管機關層級、組織與權限，就必須進一步加以考慮。在法律中明定之主管機關，其本身必須有足夠的專業知識、人力與權限，對於違反石油法規之案件作實質的審查，所為之制裁才有充份的效果。</p> <p>4. 現行「海域石油礦探採條例」規定，海域石油礦為國營礦業權，必須由國營石油事業機構經營。茲為配合中油公司即將朝向民營化的方向變革，「海域石油礦探採條例」中規定必須由國營石油事業機構經營之海域石油礦業權，宜修改為「取得海域石油礦業權之股份有限公司」或其他適當之石油探採機構主權較妥。惟「海域石油礦探採條例」之修定尚涉及租稅、大陸礁層探採權等財政及內政問題，非本研究範圍所能及，故僅就國營礦業權之問題提出建議。</p> <p>5. 在油品相關法律均未完成立法前之空窗期，公平會應主動積極介入油品市場，以維護公平交易秩序，確保公共利益(public interests)；此外，行政主管機關亦宜先修訂相關行政命令，即或實施上恐有所爭議，惟仍宜勉予因應。</p>	<p>經濟部 內政部</p>	<p>法務部 公平會</p>
<p>四、在修訂上述二法案之前，宜先修訂「石油及石油產品輸入輸出生產銷售業務許可管理辦法」。</p> <p>說明：依據「能源管理法」第六條第三項授權行政機關訂定之「石油及石油產品輸出輸入生產銷售業務經營許可管理辦法」相關規定有下列待修訂之處：</p> <ul style="list-style-type: none"> · 該辦法規定之許可、許可失效或撤銷許可要件，超出授權範圍，應予以修改。 · 第十條關於生產量二分之一的石油產品輸入數量規定，宜予以鬆綁。 · 第十六條關於加油站與加氣站銷售之石油產品限向依法經營石油或石油產品生產業務者取得之規定，應予以鬆綁。 	<p>經濟部</p>	<p>行政院 公平會</p>

建 議 事 項	主辦單位	協辦單位
<p>五、高速公路、漁港、國際海運與國際航空加油站等特定地區加油站應採公開競標方式(亦容許中油公司參與競標，以示公平)決定經營權之歸屬。</p> <p>說明：中油公司係屬油品市場獨佔事業，在「加油站設置管理規則」之規定限制下，舉凡高速公路加油站、漁港加油站、國際海運加油站與國際航空加油站等特定地區加油站之經營權均屬中油公司。目前中油公司共計擁有高速公路加油站十八座、漁港加油站三十三座及國際航運加油站等五座等。雖然高速公路加油站的數量並不是很多，然由於高速公路加油站之平均加油量為一般加油站之三倍，至於其他漁港、國際海運與國際航空加油站等特定地區之加油量與一般加油站相較，其間加油量之差距更非數倍而已。由於石油市場自由化已屬政府既定政策，在引進一般競爭機制之同時，對於以往特定區域專屬經營權亦應考慮予以開放，以符合公平交易法精神。</p>	經濟部 交通部	公平會
<p>六、應針對未來過渡期國際航空用油管線是否開放共同使用(common carrier)之可能性，詳加考量。</p> <p>說明：國際航空加油站雖已於民國 85 年開放，且已有三家民營業者經營，惟因國際航空油管線仍為中油所獨有，此將形成航空燃油行銷通路障礙，以致影響潛在業者進入市場之機會，亦應針對未來國際航空用油管線是否開放共用共享之可能性，詳加考量。</p>	經濟部 內政部 交通部	公平會
<p>七、LPG 深澳港供氣分配方式可朝許可權標購法方向思考</p> <p>說明：1.宜開放所有符合安全與環保設備之廠商共同參與競價標購。根據競標業者本身之設備容量決定標購數量，由出價高者優先提取所標購之氣量，再由標價次高者提取所標購之氣量，如此依序類推，直至所供氣量均標購提取完畢為止，其最後一單位供氣量所標購之價格即為所有競標業者最後之結清價格，此一標購方式亦稱為 second price auction。至於所有競標廠商之得標價格與最後結清價格間之差價，乘以其個別得標數量之總和，亦即廠商之生產者剩餘部份，此一部份應由中油統籌回饋予全體用氣消費者，也就是 LPG 用戶。而對於回饋方式之選擇，可有下列兩種：一是根據用戶之用氣量直接按月扣抵，二是依照得標廠商之得標數量按一定比例提撥適度金額，作為回饋基金，供公用基礎供氣設施或相關研發、環保用途使用。</p> <p>2.為了防止參與競標廠商聯合壓低標價，中油應根據其進口 LPG 之相關成本加上合理利潤訂定最低標售價格，亦即底價。若競標廠商得標價格低於底價，則將此低於底價之相對標購氣量予以取消，再將剩餘待標購之氣量重新競標，直到所有標價均高於或等於底價為止，藉此杜絕競標廠商從中牟取超額利潤。</p>	經濟部	公平會
<p>八、為解決深澳港幽靈運費問題，中油公司應將 LPG 進口成本及相關輸儲成本等資訊公開，同時應開放讓經銷商自行選擇提氣方式與地點。</p> <p>說明：深澳站 LPG 供應地區為台北、基隆、桃園、新竹、宜蘭及馬祖等地區，現階段供氣運費仍沿用液供處時代以南部為唯一基點之計算基礎，在適用此一計算基礎下將衍生「幽靈運費」之問題。若以深澳站每年供貨十五萬公噸來看，南北運貨每公斤運費價差二元計，則幽靈運費將高達 1.5 億至 3 億元，由經銷商賺取，而轉嫁給消費者負擔。故中油應將 LPG 進口成本及相關輸儲成本等資訊公開，同時應開放讓經銷商自行選擇提氣方式與地點，避免因中油內部供氣計價方式之偏誤，而導致業者增加成本負擔或產生超額利潤，以致直接或間接損及消費者權益。</p>	經濟部	公平會

建 議 事 項	主辦單位	協辦單位
<p>九、針對各管線之相關問題，應研擬「共同管線法」予以全面規範。</p> <p>說明：1.因為「土地法」及「礦業法」有關油氣管線路權之規定僅適用於國營事業或礦業權者，而「民法」第786條有關管線安設權，乃一般總則之規定，係由終端使用者(end-users)不能沒有民生基本生活需求(如水電瓦斯)之觀點，而非由供給者之觀點，取得其路權。因而無法全面規範油氣管線相關之所有問題，故現階段應暫將之訂於「石油管理法」草案中。惟衡諸先進國家如英國之 Pipeline Act(1962)，瑞士之 Pipeline Law(1963)，奧地利之 Pipeline Law(1976)及加拿大 Pipeline Act(1980)等，皆是針對各種管線(如油氣管線、電力管線、通訊電纜等)路權之取得、鋪(架)設施工許可的核發、損害賠償之認定、公聽會之程序、共同運輸管線之定位、代輸制度及費率之訂定及主管機關等相關事宜，制定於同一法規內。故就法令完整性觀之，建議政府主管當局可針對各管線之相關問題，研擬一「共同管線法」予以全面規範。而在共同管線法未訂定前，公平會亦應主動積極介入相關事項，以維護公共利益。</p> <p>2.值得注意的，目前台灣能源傳輸系統仍有很大的節約空間，例如台北市瓦斯管一年挖斷300餘次，流失大量寶貴的天然氣，全省油管5,000多公里，亦時有漏油之工安事故發生，如果這些油氣管線能夠藉由專業化之管理方法(如透過價格上限(price cap)的誘因管制法)，當可避免油氣資源的浪費。</p> <p>3.事實上，各種能源輸配管線體系的佈建，若能配合「共同管道法」(刻在立法院審查中)之共管應用，必將更符合社會效益，且可因共同監督、專業化經營、以及共同管道可作為能源意外洩露時的緩衝，使其危險性的能源輸儲作業相對較為安全。</p>	<p>經濟部 內政部</p>	<p>交通部</p>
<p>十、訂定「地役權法」(Easement Law)。</p> <p>說明：1.參酌先進國家之經驗，對於公共管線路權之相關問題，皆有明確之法律規範，例如歐美各國，其管線法(Pipeline Act)、地役權法(Easement Law)等相關法令，堪稱完備，對人民財產權之保障，得以具體實現。反觀我國，此方面之立法規範密度不足，致使人民基本權利難以得到周全的保障。因此，是否有必要訂定「地役權法」或從我國民法物權篇中，針對地役權的部份統合訂定更為周密的法律，頗值關切。</p> <p>2.大法官會議繼釋字336號、400號解釋文之後，再度於86年11月14日作出第440號解釋。該解釋文中明白表示：政府既成道路或都市計畫道路用地埋設地下設施物時，必須付費。現行台北市市區道路管理規則第十五條所規定，「得不徵購其用地」之規定，違反憲法保障人民財產權之意旨，應不再援用。此大法官會議解釋闡明，國家公共利益之必要，依法行使公權力，致特定人之權益受到特別犧牲，對於該等人所受之損失，必須補償。</p> <p>3.揆諸憲法第十五條保障人民財產權之意旨，在於確保個人依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害。以期能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴。如因公用或其他公益目的之必要，國家應依法辦理徵收或予以相當之補償，方符合憲法保障人民財產權之意旨。</p> <p>4.國家基於增進公共利益之必要，對於既成道路或都市計畫道路用地未辦理徵購或補償之前，固然可以依相關法令合法使用，如埋設電線、自來水管、電纜線、下水道、油氣管線等地下設施物，但仍應依比例原則，選擇損失最少之處所或方法為之，禁止手段與目的失衡的情況發生。然而，若上述公權力之行使，致使人民財產權遭受侵害，並已超越其應受社會制約之範圍者，即應補償之。此乃公權與私權之利益衡平。從而，不僅對於地主地上物補償，為當然之理。其所有或占有之土地所減少的收益或損失，應採取徵收或補償之方式為之。</p>	<p>經濟部 內政部</p>	<p>交通部</p>

建 議 事 項	主辦單位	協辦單位
<p>十一、修訂「加油站設置管理規則」。</p> <p>說明：· 根據「石油及石油產品輸入輸出生產銷售業務經營許可辦法」第十五條第四項規定訂定之「加油站設置管理規則」相關規定。 · 第九條第一項第三款對於加油站距離至少須保持 500 公尺之限制應予廢止。 · 第十八條對於加油站兼營項目之限制應予廢止。 · 第十九條對於加油站業務「不得於核准基地範圍外營業，且不得以任何器具對外送貨」之規範，在能確保油品品質以及不影響公共安全與環保的原則下，宜予適度放寬。 · 第二十條對於購油對象之限制規定，須因應市場開放程度而作適度修正。 · 修改油品計價方式，將油品運輸成本抽離公式之外，回歸於加油站業者，俾擴大加油站業者運輸成本差異性，促進價格競爭。</p>	經濟部	公平會
<p>十二、針對儲油之提取時機、權限與方式，「能源管理法」缺乏完整規劃，宜增訂之。</p> <p>說明：先進國家對安全儲油之訂定，因涉及業者及投資大眾之自由權利，不宜藉行政命令，而應以法律明定之。其具體內容應明確規範儲油之提取時機、權限與方式。</p>	經濟部	公平會

英文摘要

A Study on the Petroleum Products Market and Related Issues in Taiwan

George J. Y. Hsu

Director

Center for Energy and Environmental Studies

Chung-Hua Institution for Economic Research

Abstract

Petroleum and its refined products constitute the world's largest commodity trading category, playing in a significant role in global economic activities. Currently, the petroleum industry in most countries is being liberalized and petroleum needed for domestic use, liberalization issues are particularly important, both in terms of military strategy and economic policy. Since the termination of Martial Law in 1987, the petroleum sector has been deregulated to allow for more participation from the private sector. However, in many respects the oil market is still controlled. Therefore, it is imperative that the government deregulate the oil market, and carefully study liberalization/deregulation strategies in advance in order to avoid possible problems later.

The main purpose of this paper is to facilitate government efforts in undertaking the above-mentioned tasks; namely, to propose a system for the appropriate management of the petroleum market in Taiwan, to formulate suitable petroleum-related legislation and to present relevant policy recommendations.

參考文獻

- 于宗先、薛立敏、許志義(1989)，臺灣地區能源政策與措施之檢討，能源會專案委託計畫報告，中華經濟研究院，台北。
- 小川芳樹(1996)，石油產業的概要與油品市場的動向，日本能源經濟研究所，日本。
- 林祖嘉等(1992)，我國石油業未來發展方向之研究，能源會專案委託計畫報告，政治大學經濟研究所，台北。
- 許士軍、賴源河、柯承恩、洪明洲、段鐘洛(1992)，我國石油業發展體系及其管理法規之研究，經濟部能源委員會委託計畫報告，台大管理學院，台北。
- 許志義、趙志凌(1995)，我國、日本與美國能源政策及其成效之比較研究，行政院研考會委託研究計畫，中華經濟研究院，台北。
- 許志義、洪育民(1994)，石油經濟學(上)，華泰書局，台北。
- 許志義、李青芳(1994)，公用事業管制之經濟分析，國科會專案研究計畫報告，台北。
- 許志義(1993)，臺灣能源政策對產業發展之影響，產業發展與政策研討會論文集，1993年4月13日-14日，頁307-362，台北。
- 許志義(1993)，臺灣地區石油法規之演變與檢討(上)，能源季刊，第二十三卷，第三期，頁73-94，台北。
- 許志義(1993)，臺灣地區石油法規之演變與檢討(下)，能源季刊，

第二十三卷，第四期，頁 37-63，台北。

許志義(1992)，論制定石油事業法之原則與方向，經濟前瞻，第七卷，第四期，頁 146-148，台北。

許志義、趙志凌等(1991)，我國日本、美國石油法規之比較研究，專案委託計畫報告，中華經濟研究院，台北。

許志義(1991)，能源政策與經濟分析：兼論臺灣當前課題，能源季刊，21(2)：頁 1-25，台北。

梁啟源等(1997)，建立國內油品市場秩序之研究。能源委員會委託研究計畫報告，台北。

梁啟源(1996)，建立國內油品市場秩序之研究—東亞石油輸入國因應自由化石油產業政策之借鏡，中央研究院經濟研究所，中油公司委託研究計畫報告，台北。

張玉山(1995)，我國石油工業自由化與民營化之研究，國立中山大學財管系，高雄。

經濟部能源委員會(1996)，能源政策白皮書，台北。

經濟部能源委員會(1996)，石油業法制定案簡報資料，台北。

經濟部能源委員會(1992)，日本石油事業、電力事業及瓦斯事業之相關法規，台北。

趙志凌(1995)，日本能源自由化之趨勢分析，能源季刊，25 卷 4 期，頁 19-31，台北。

趙志凌(1995)，*臺灣石油產業自由化之探討*，1995年海峽兩岸能源研討會論文集，台北。

蔡明誠(1993)，*我國石油業相關法規之研究*。能源委員會委託研究計畫報告，台北。

Hayashi, R.(1996), *Japan's Petroleum Industry and Policy: Under A Changing International Environment*, Eighteenth Oxford Energy Seminar, Sep. 11, Japan.

Horsnell, P.(1996), *Deregulation in Japan*, Oxford Energy Forum, May, pp.10-11.

International Energy Agency (1995), *Oil Supply Security: The Emergency Response Potential of IEA Countries*, OECD/IEA, Paris,France.

Jentleson, B.W.(1986), *Pipeline Politics*, Ithaca: Cornell University Press, U.S.

Kawata, Y.(1995), *Energy Policies of Japan*, Energy in Japan, No.133, May, pp.40-48.

Keidaren, J.(1994), *A Call for Formulation of the Effective Deregulation Promotion Plan Toward the Post-Regulated Society*, Internet: <http://www.keidaten.or.jp>

Kimura, W.K.(1995), *Regulating Hawaii's Petroleum Industry*, Hawaii.

Koide Y.(1995), *Deregulation and Future of Japan's Oil Industry*, Energy in Japan, No. 136, pp.5-24.

Lee, J.H. and J. W. Kim,(1996), *The Oil and Stockpiling Situation in*

Korea, The Oil Stockpiling Seminar, Oct. 21-26, Japan.

OECD(1994), *Energy Policies of IEA Countries*, International Energy Agency.

U.S. Department of Energy(1996), *Privatization and the Globalization of Energy Markets*, <http://www.eia.doe.gov/emeu/pgem/contents.html>

U.S. General Accounting Office (1993), *National Energy Planning*, GAO/RCED-93-29, Washington, D.C.