

編號：3131

議題研析

一、題目：日本電氣事業法公益保障規範之法制簡介及借鏡

二、議題所涉法規

電業法

三、背景說明（緣起）

日本開放電力零售自由化後，為防止因電力零售業者倒閉，法人臨時找不到新電力供應商而斷電之窘境，日本政府制定「最終保障供給制度」，要求日本電力公司經營之送配電公司必須保障該等法人之電力供給無虞¹。

四、問題爭點

電業作為一項公用事業，公共服務的本質必須要確保，爰介紹日本電氣事業法（電氣事業法）有關公益保障之法制規範，以供我國參考。

五、探討研析

（一）日本電氣事業法公益保障規範

關於公益事業之管制，日本電力零售業者對於消費者的利益保護有所妨礙時，經濟產業大臣可命令其改善、輔以最終保障供給制度以及具有公益意義之離島供電價格要一致，其相關規定如下：

1. 保障電力用戶利益或公共利益

¹ 日本產經新聞社，電力保障、4千社が利用 契約先撤退、切り替え困難，網址：<https://www.sankei.com/article/20220421-G54Z2BIS6BOF3P7NGGFZ3NQDSY/>，最後瀏覽日：115年7月16日。

日本電氣事業法第 2 條之 17 第 1 項規定²：「經濟産業大臣如認為電力零售業者經營方式不合理，且正在或可能損害電力用戶利益或電力業務發展，可請電力零售業者採取必要措施，以保障電力用戶利益或公共利益。」

2. 最終保障供給制度

同法第 17 條第 3 項規定³：「一般送配電業者不得無正當理由拒絕提供最終保證供電。」；第 20 條第 1 項規定⁴：「一般送配電業者應依經濟産業省令規定，訂定最終保障供電之供電條款和條件，並向經濟産業大臣申報。變更時，亦同。」。

3. 離島供電價格一致

同法第 21 條第 1 項規定⁵：「一般送配電業者應依經濟産業省令規定，制定離島等供電條款和條件，並向經濟産業大臣申報。變更時，亦同。」第 3 項規定⁶：「若經濟産業大臣認為離島等供電條款和條件不符合下列各款規定之一者，得定相當期限，命其變更該離島等供電條款和條件：

² 電氣事業法第二條の十七第一項：「經濟産業大臣は、小売電氣事業の運営が適切でないため、電氣の使用者の利益の保護又は電氣事業の健全な発達に支障が生じ、又は生ずるおそれがあると認めるときは、小売電氣事業者に対し、電氣の使用者の利益又は公共の利益を確保するために必要な限度において、その小売電氣事業の運営の改善に必要な措置をとることを命ずることができる。」

³ 電氣事業法第二條第三項：「一般送配電事業者は、正当な理由がなければ、最終保障供給及び離島等供給を拒んではならない。」

⁴ 電氣事業法第二條第一項：「一般送配電事業者は、最終保障供給に係る供給条件について約款を定め、經濟産業省令で定めるところにより、經濟産業大臣に届け出なければならない。これを変更しようとするときも、同様とする。」

⁵ 電氣事業法第二條第一項：「一般送配電事業者は、離島等供給に係る供給条件について約款を定め、經濟産業省令で定めるところにより、經濟産業大臣に届け出なければならない。これを変更しようとするときも、同様とする。」

⁶ 電氣事業法第二條第三項：經濟産業大臣は、離島等供給約款が次の各号のいずれかに該当しないと認めるときは、当該一般送配電事業者に対し、相当の期限を定め、その離島等供給約款を変更すべきことを命ずることができる。一、料金の水準がその供給区域(離島等を除く。)において小売電氣事業者が行う小売供給に係る料金の水準と同程度のものであること。二、料金が供給の種類により定率又は定額をもつて明確に定められていること。三、一般送配電事業者及び電氣の使用者の責任に関する事項並びに電氣計器その他の用品及び配線工事その他の工事に関する費用の負担の方法が適正かつ明確に定められていること。四、特定の者に対して不当な差別的取扱いをするものでないこと。五、料金以外の供給条件が社会的經濟的事情に照らして著しく不適切であり、離島等供給約款により電氣の供給を受ける者の利益を著しく阻害するおそれがあるものでないこと。」

- 一、費率水準應與電力零售事業者於該供電區域（不含離島等）所為零售供電之費率水準相當。
- 二、費率應依供電種類，以定率或定額明確訂定。
- 三、關於一般送配電事業者及用電人之責任事項，以及電度表等其他用品與線路工程等其他工程費用之負擔方式，應為合理且明確之訂定。
- 四、不得對特定人有不當之差別待遇。
- 五、費率以外之供電條件，依社會經濟情勢變更顯不合理，且無對依離島等供電營業規章受領供電者之利益有顯著阻礙之虞。

（二）我國電業法⁷之檢視

1. 電力之供給為憲法上之公共利益

按憲法第 15 條保障人民之生存權，國家具有履行滿足基本民生需求（如水、電、能源、健康照護等）及強制性社會保險等照護人民生存所需之義務，此即「給付國家」之基本概念；電力之供給為憲法上之公共利益，國家自有義務確保人民有足夠且可負擔之電力等公共服務之使用。另司法院釋字第 422 號解釋文揭櫫應斟酌生活實際負擔之合理原則。現行電業法規範，電價之訂定，應以電業收入，抵償其必需成本，並獲得合理之利潤。論者認⁸，我國電力市場長期以來係由台灣電力公司從發電、輸電、配電到供電，獨家垂直統合經營，由於電力是現代社會的眾人生活基本所需，為此公益目的，我國以國營方式，並由目的事業主管機關配合相關電業法規對電力事業與市場進行管制與規範。

2. 電業主管機關維護公益財務查核權

⁷ 電業法自 36 年 12 月 10 日制定公布，迄今已 79 年有餘，期間歷經 15 次修正；最近一次係於 115 年 1 月 5 日修正公布。。

⁸ 劉姿汝，〈由民營電廠案論聯合行為之認定〉，《興大法學》，第 19 期，105 年 5 月，頁 148。

我國電業法第 12 條第 1 項規定：「電業管制機關為維護公益或電業及用戶權益，得隨時命輸配電業提出財務或業務之報告資料，或查核其業務、財產、帳簿、書類或其他有關物件；發現有違反法令且情節重大者，並得封存或調取其有關證件。」。查本條之立法理由係為電力調度業務之運作與電力供應息息相關，倘其執行狀況不良，將影響電力穩定供應，並影響用戶用電權益及電業經營，為防止該等影響市場行為發生，政府機關應善盡監督輸配電業運作職責，以維護公眾、業者及全體用戶權益，爰於第 1 項明定電業管制機關對於輸配電業之電力調度業務之檢查及通知提出資料等相關規定，以發現營運不善及杜絕違法情事。倘發現有違法情事且情節重大者，並可立即予以處置，防止事證湮滅。惟我國偏重財務查核權，與日本可請電力零售業者採取必要措施，執法強度似有差別。

3. 最終保障供給制度

論者認⁹，自由化伴隨而來的消費者保護制度當遇到契約交涉問題，無法從任何一家電力公司購電、電力供給商出現倒閉或退出交易市場時，必須設計一套「退場機制」，這需要由供給端決定，以此機制來保障需求端的權益。在自由化的市場架構下¹⁰，供電義務可進一步區分為 6 項義務（電源規劃義務、電源興建義務、輸配線路規劃及興建義務、系統電能供應義務、用戶電能供應義務），並由輸配電業、公用售電業、電業管制機關各自負擔其責任。在垂直整合的市場結構下，通常由綜合電業必須負擔供電義務，亦即供應電力至用戶端的最終責任，當零售電力公司倒閉或使用者找不到購電對象時，當地的送配電業者有義務提供「最終保障供電」，避免使用者面臨無電可用的斷電危機，或可供我國未來電業法修正參考。

4. 僻遠地區用戶輸配電線路與離島電價

電業法第 46 條第 2 項前段規定：「輸配電業對於用戶申請

⁹ 許雅音，〈日本電力系統改革基本方針〉，《經濟部能源署能源知識庫》，102 年 1 月，頁 5。

¹⁰ 經濟部能源局，電業法修正草案規劃簡報，105 年 7 月 26、27 日，頁 17。

設置由電力網聯結至其所在處所之線路，不得拒絕。」；同條第 4 項規定：「第二項輸配電業所設置之線路，除偏遠地區家戶用電外，得對用戶酌收費用。」我國對於僻遠用戶，輸配電業所設置之線路，不收費外，離島建設條例第 14 條規定：「離島用水、用電，比照臺灣本島平均費率收取，其營運單位因依該項費率收費致產生之合理虧損，由中央目的事業主管機關審核後，編列預算撥補之。但蘭嶼地區住民自用住宅之用電費用應予免收。」。

（三）比較法之借鏡

電業法公益性核心在於確保全民基本用電權益、維持供電穩定與安全。電業作為一項公用事業，公益與公共服務的本質必須要確保，對於一般民眾來說，提供穩定的電力給所有國民，為國家義務。此處所指提供電力，係包括輸送至所有家戶的輸配電路，尤其是偏遠地區或離島。我國目前電業市場交易係由台灣電力公司執行，既然台電公司維持綜合電業，其交易機制更必須公平、公正。

至於我國是否適合日本電氣事業法公益保障規範，或應如何因應我國現行電業法規定而作適度調整，能源主管機關仍宜密切關注國外立法例或執法情況，廣納各界意見，俾利凝聚共識，研議於我國推動相關法制之可行性。

撰稿人：林智勝