

我國電業自由化規範公平合理費率之研究 ——以美國電力市場相關法規範為例

胡忠興* 胡孝廷**

摘 要

美國是電業自由化相當早的國家，電力市場分為躉售與零售市場。躉售市場由聯邦電力法規範，該法之目的要建立躉售市場之公平合理費率，其最終目的為保護消費者免於負擔不需要與非法之成本，所有受管制的公用事業有義務以合理的經濟方式營運；零售市場則由聯邦最高法院之 Bluefield 案與 Hope 案判決與州法規範，讓公用事業有機會獲得合理報酬，惟公用事業費率基礎之評估標準應只有包括投資在審慎支出和在提供用戶服務上是有使用與有用的電力相關設施，否則用戶不應該支付該費率，以求公平合理。

我國電業自由化後，電力市場亦將分為躉售與零售市場，電力市場架構上與美國電力市場稍有不同，惟美國電力市場對於費率之法規範部分，已累積許多寶貴經驗，可供我國借鏡，特別是而未自由化前，審慎支出和使用與有用原則，仍可先應用於電價公式之費率基礎的計算，以確保消費者所付電價是公平合理。消費者重視公平合理電價之今日，為加強法規範保護消費者用電權益，爰就我國電業自由化規範公平合理費率之研究——以美國電力市場相關法規範為例，提出探討。

關鍵詞：電業法、自由化、公平合理費率、費率基礎、消費者

* 胡忠興，台灣科技大學電機博士與東吳大學法學碩士。另感謝二位審查委員寶貴的審查意見。

** 胡孝廷，中國文化大學法律學系。

壹、序論

在市場，合理價格（Reasonable Price）為買方和賣方所達成之成交價高於成本與合理利潤之和，且該成交價是最佳的總價，不一定是最低價。相對於商品使用價值和服務取得成本來說，買方不認為這個價格過高，商品銷售或服務提供的賣方還有利可圖，就是合理利潤。另市場別不同，合理利潤不同，行業別不同，其利潤標準毛利率亦不同。¹如獲利程度已超過商品之合理利潤，顯然超過市場經驗正常價格可能有違法之疑慮。²在我國電力之管制市場，現行的各類再生能源電能躉購費率，乃在反映各類技術的生產成本原則上，將其平均資金成本率設定為 4.25%，做為投資者的合理利潤率。³另電業法第 60 條規定，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。合理利潤，應以有效使用中之固定資產重置現值及營運資金為基準，並參酌當地通行利潤率計算之。立法院 104 年 1 月 20 日第 8 屆第 6 會期第 18 次會議通過電價計算公式，合理利潤之投資報酬率設定為 3%至 5%，有累積虧損待彌補期間，投資報酬率上限 5%，全數彌補累積虧損；累積虧損不存在時，投資報酬率降為 3%。並決議應設置「電價費率審議會」，新電價公式自審定日起，施行二年。同時要求經濟部半年內提出電業法修正草案。⁴

美國電業自由化後，電力市場分為躉售與零售市場，躉售市場費率訂定雖以市場為基礎定價，仍須考慮電業之財務能力與消費者負擔之公共利益，零售市場費率訂定需考慮電業有機會取得合理報酬與建立公平合理費率。另香港環保團體要求香港政府必須於 2013 年的「管制計劃協議」中期檢討中加入修補條文，以確保香港的電力市場發展兼顧環境、社會及經濟三個範疇，並達到聯合國要求的減排目標、維持香港電價於可負擔的水平與保持電力公司可賺取合理利潤的營商環境。⁵因此，可知公平合理費率可讓消費者有能力負擔電價與電業需有機會取得合理報酬，有合理報酬才能讓電力市場發展兼顧環境、社會及經濟三個範疇，創造更大之公共利益。104 年 7 月 16 日行政院會通過電業法修正草案，將函請立法院審議。該草案與消費者荷包最相關的規定是新設電業管制機關監督發電競爭與確保電力網公平使用及管制一般用戶之電價，並管理及監督電業經營；於發電業及售電業引進市場競爭機制，發電業及售電業均可自由申設，逐步開放用戶可自由選擇購電對象，且不管制其售電價格。⁶電業自由化後電力市場分為躉售及零售市

¹ 最高行政法院 92 年判字第 1446 號判決。

² 最高行政法院 96 年度判字第 00598 號判決。

³ 張四立，達成再生能源快速發展的目的--淺析再生能源躉購費率的合理性，頁 27，2012 年 09 月能源報導—專家分享。

⁴ 立法院 104 年 1 月 20 日第 8 屆第 6 會期第 18 次會議通過電價計算公式。

⁵ 綠色和平對《管制計劃協議》中期檢討的建議，香港

<http://www.greenpeace.org/hk/Global/hk/publications/climate/suggestion-for-review-of-sca-final-chi.pdf>
f. last visited on date: 2015/1/3.

⁶ 行政院會 104 年 7 月 16 日通過電業法修正草案新聞稿，行政院網站 <http://www.ey.gov.tw/>，最後

場，不再是目前由台電一家獨佔之電力市場。因此，從美國經驗與電業法修正草案規範知道，對消費者而言，零售市場之費率公平合理是不足以保護消費者之電權益，因為零售市場之電力來自躉售市場，必須躉售市場之費率亦是公平合理，才能真正確保消費者之電價權益是公平合理，而電業管制機關是扮演著關鍵性角色。

我國消費者保護法立法意旨為保護消費者權益，促進國民消費生活安全，提昇國民消費生活品質，另政府為達成消費者保護法之目的，應實施促進商品或服務維持公平交易與合理價格，並防止商品或服務損害消費者之生命、身體、健康、財產或其他權益，並應其有關之法規及其執行情形，定期檢討、協調、改進。另我國消費者保護基本政策之目標之一為健全公平合理消費環境及完備救濟機制，維護消費者權益。⁷因此，建立公平交易之電力市場，並維持電力市場公平競爭秩序，以維護消費者公平合理費率權益，亦當然為健全公平合理消費環境之一環。因此，我國電業法修正草案有關電業自由化部分，對一般消費者雖無法選擇發電來源，惟其消費權益變動之基本主軸為公平合理費率之電價。電價是否符合公平正義原則⁸與費率之審議⁹，向為全國民眾所關心之議題，本文將以美國有關電力市場費率之法規範經驗為例研究，並提出一些建議。

貳、美國電力市場費率法規範之現況

在過去，公用事業因地理上和垂直整合兩個因素，成為公營或私營的公用事業負責發電、輸電和配電的主要模式。私營公用事業（Investor-Owned Utility, IOU）之費率是由公用事業委員會或美國聯邦能源管制委員會高度管制，而公營公用事業（市營電力公司和電力合作社）之費率一般由地方遴選之電力委員會決定。目前，私營公用事業大約供應所有電力用戶的四分之三，餘由與合作社、市營和聯邦機關供電。¹⁰1992年美國能源政策法案同意開放電力輸送領域，並要求電力躉售市場引入競爭，開啟美國競爭電力市場。

一、躉售市場

（一）聯邦電力法

瀏覽日期 2015/8/10。

⁷ 消費者保護基本政策（103年7月9日行政院消費者保護會第27次會議修正通過）。

⁸ 監察院 102000245 調查報告-工業用電。

⁹ 監察院 102000130 電價費率調查意見。

¹⁰ "U.S. Electric Power Industry - Context and Structure," Advanced Energy Economy, http://info.aee.net/hs-fs/hub/211732/file-359505558-pdf/white_papers/U.S._Electric_Power_Industry_Context_and_Structure.pdf, last visited on date: 2015/1/3.

聯邦電力法（Federal Power Act）之目的要建立躉售市場之公平合理費率¹¹，其最終目的為保護消費者免於負擔不需要與非法之成本（Unnecessary or Illegal Costs）。¹²該法第 205 節¹³和 206 節¹⁴授予聯邦能源管制委員會職權，規範在州際進行輸電或售電交易之公用事業費率、條款及條件，其價格、條款及條件都必須是公平合理和不過分歧視或優惠；否則，視為非法。因此，費率必須是無差別待遇以及公平合理，與消費者利益不一致的差別待遇費率需要與公共利益一致。¹⁵

聯邦電力法的非法優先或利益（Preference or Advantage Unlawful）為（1）向任何人作成或授予不適當優先或利益，或對任何人對為不適當的偏見或不利益¹⁶；（2）維持任何不合理的差別費率、收費、服務、設施或其他方面，如地區或服務等級¹⁷。另聯邦電力法並未有「公平合理」定義，而把「公平合理」的解釋權留給聯邦能源管理委員會（Federal Energy Regulatory Commission, FERC）與法院來詮釋。聯邦能源管制委員會認為公平合理之費率部分要有成本正當性（Cost-Justified）或市場正當性（Market-justified）；而差別待遇費率（Discriminatory or Preferential Rate）部分則認為類似之用戶必須為類似之處理方式，實施差別待遇（歧視或優惠費率）則必須有理由，如成本之正當性。如有正當理由而為不同之處理方式並不禁止。¹⁸依聯邦電力法，如發現是不公平合理與差別待遇的費率，聯邦能源管制委員會可命令恢復公平合理費率¹⁹與命令償還²⁰，例如 2000 年美國加州電力危機，某些能源公司刻意在電力需求高峰的日子維修電廠，減少供應以提高價格；另因加州政府實施了零售電費上限之管制。因此，市場遭操縱榨取公用事業的收入利潤，間接導致在 2001 年初太平洋天然氣電力公司（Pacific Gas & Electric）破產及南加州愛迪生公司（Southern California Edison）瀕臨破產。²¹2003 年 3 月 26 日聯邦能源管制委員會命令該能源公司向加州補償在 2000 年 10 月至 2001 年 6 月間不公平和不合理的費率。²²

¹¹ 16 U.S.C. § 824d(a).

¹² National Association for the Advancement of Colored People v. FPC, 425 U.S. 662 (1976).

¹³ 16 U.S.C. 824d.(第 205(b)是規範保護消費者)

¹⁴ 16 U.S.C. 824e. (第 206 節是規範保護公共利益)

¹⁵ Public Service Company of Indiana, Inc. v. FERC, 575 F.2d 1204 (1978). Decided multiple appeals.

¹⁶ 16 U.S. Code §824d(b)(1). (2013).

¹⁷ 16 U.S. Code §824d(b)(2). (2013).

¹⁸ Lawrence R., "An Overview of the Federal Energy Regulatory Commission and Federal Regulation of Public Utilities in the United States," Federal Energy Regulatory Commission, <http://www.ferc.gov/about/ferc-does/ferc101.pdf>, last visited on date: 2015/1/3.

¹⁹ 16 U.S.C. § 824e(a). (2013).

²⁰ 16 U.S.C.824e. (2013).

²¹ 王澤基與潘凱媛，管制與自由之間，iMoney（2012），<https://hk.news.yahoo.com/管制與自由之間談電力市場之三，最後瀏覽日期2015/1/4>。

²² Amy Abel & Larry Parker, "Electricity: The Road Toward Restructuring," 12, <http://fpc.state.gov/documents/organization/23425.pdf>, last visited on date: 2015/1/3.

（二）聯邦能源管制委員會

聯邦能源管制委員會是獨立機關管制躉售電力市場與跨州之輸電服務²³，包括電力市場架構、輸電線規劃、成本分配、電力系統之可靠度；該委員會是依美國能源部組織法所成立之獨立機關，²⁴只能做法規所允許事項，²⁵同時不受政治、行政與國會影響，委員會委員由總統提名經參議院同意，任期交錯 5 年。²⁶依聯邦電力法，聯邦能源管制委員會有權限制輸電及電力躉售市場的售電。²⁷其主要權限包括：（1）公平合理費率，公共事業有關傳輸或銷售電能所有費率及收費訂定、要求或收取；（2）影響或屬於費率或收費之所有規章與法令應公平合理（Just and Reasonable），違反者公告為非法；（3）公用事業有關傳輸或銷售電能所有費率及收費之資訊應充分揭露；（4）新費率之暫停與聽證程序；（5）自動調整條款是否有效獎勵資源使用效率（包括經濟購買與使用燃料及電能）與日後之修正與審視。²⁸聯邦能源管制委員會實施以市場為基礎的價格之程序為：（1）發現賣方沒有市場力（Market Power），或已採取步驟以減輕市場力後，依聯邦電力法第 205 節核准以市場為基礎的費率；（2）透過市場報告和市場監測，確保競爭市場；和（3）處罰反競爭行為。²⁹

（三）公共利益審查

躉售市場之公共利益審查標準起源於兩個 1950 年代聯邦最高法院的案例。³⁰在聯合氣體管線公司（United Gas Pipe Line Co.）訴移動天然氣服務公司（Mobile Gas Sewice Corp, 簡稱 Mobile）案例，聯合氣體管線公司請求聯邦電力委員會（Federal Power Commission, FPC）³¹同意對天然氣服務公司收取高於已經該委員會核准的費率，並納入雙方之長期供應契約。相類似的，在聯邦電力委員會訴塞拉里昂太平洋電力公司（Sierra Pacific Power Co., 簡稱 Sierra）案例中，PG & E 公司試圖向其客戶 Sierra 收取高於已經該委員會核准的費率，並納入雙方（PG&E 與 Sierra）之長期供應契約。在這兩案件中，法院要求聯邦電力委員會擴大其公平性

²³ See Lawrence, *supra* note 20, at 3.

²⁴ Department of Energy Organization Act, Sec. 204 (1997).

²⁵ See Lawrence, *supra* note 20, at 9.

²⁶ See Lawrence, *supra* note 20, at 3-4.

²⁷ 16 U.S.C. §791a et seq. (2013).

²⁸ 16 U.S. Code §824d. (2013).

²⁹ Jeffery McIntyre Gray, Reconciling Market-Based Rates with the Just and Reasonable Standard, http://www.felj.org/sites/default/files/elj/Energy%20Journals/Vol26_No2_2005_Art_Market-Based%20Rates.pdf, last visited on date: 2015/1/3.

³⁰ United Gas Pipe Line Co. v. Mobile Gas Sew. Corp., 350 U.S. 332 (1956); FPC v. Sierra Pac. Power Co., 350 U.S. 348 (1956).

³¹ 1977 年美國聯邦電力委員會改組為聯邦能源管制委會。

和合理性分析，包括聯邦電力委員會以前審查和批准允許賣方單方面增加差價，是否符合公共利益（Public Interest）。換言之，法院藉由放置在司法的公平性與合理性原則，創立額外的消費者保護措施。³²因此，聯邦最高法院在 *Mobile* 與 *Sierra* 案認為當聯邦能源管制委員會管轄的賣方契約推定負擔低費率，且當過低費率對公共利益產生不利影響時，是可以增加費率；公共利益審查包括影響賣方繼續服務的財務能力、反映在消費者過度的負擔或過分的差別待遇。³³最後，上述之兩個聯邦最高法院判決被歸納為 *Mobile-Sierra* 原則，指當事人在公平計價原則（At Arm's Length）下談判及未經聯邦能源管理委員會修正所達成之費率，依聯邦電力法推定費率是公平合理，除非契約條款明確威脅到公共利益或契約明示違反公共利益；該原則要求聯邦能源管制委員會將任何自由談判的躉售交易推定為滿足正當性與合理性，除非委員會認定雙方約定嚴重的損害公共利益。³⁴

二、零售市場

（一）州公用事業委員會³⁵

在美國，大多數的州管制機關委員由州長提名或任命，並由州立法機關同意，11 個州³⁶由民眾投票選出。³⁷州公用事業委員會管制州之售電費率、服務費率、零售市場規則、配電可靠度、需量管理等。零售市場由州政府管轄，電力公司之營業規則亦由該州之公用事業委員會核准，³⁸因此均適用該州之州法。

委員會行政權限為法律授權、或實施必要或正當的立法目的，惟不包括規範

³² See Gray, *supra* note 31.

³³ See *Id.*

³⁴ Mobile Sierra Doctrine Law & Legal Definition, <http://definitions.uslegal.com/m/mobile-sierra-doctrine/>, last visited on date: 2015/1/3.

³⁵ 在美國，管制公用事業服務與費率之公用事業委員，因州別而有不同之稱呼，如公用事業監管委員會（Utility Regulatory Commission, URC）、公用事業委員會（Public Utilities Commission, PUC）、公用事業委員會（Utility Board）或公共服務委員會（Public Service Commission, PSC），以該州之正式官方機構名稱為準。

³⁶ 阿拉巴馬州、亞利桑那州、格魯吉亞州、路易斯安那州、密西西比州、蒙大拿州、北達科塔州、內布拉斯加州、新墨西哥州、奧克拉荷馬州及南達科他州。

³⁷ Sarah R. Thomas, Independence of regulatory body and its mutual relationship with state authorities, National Association of Regulatory Utility Commissions, March 11-12, 2010, USA, http://www.erranet.org/parameters/erranet/documents/cmsPDF/eng/Events_ERRA_2010_Legal_Bucharest_March.pdf, last visited on date: 2015/1/3.

³⁸ Alabama Power Company' Rules and Regulations for Electric Service approved by the Alabama Public Service Commission in Docket No. U-3170; Georgia power company' rules regulations and rate schedules for electric service are subject to change by the Georgia Public Service Commission in the manner prescribed by law. Duke Energy Carolinas' Foreword of Service Regulations: The Service Regulations of the Company are filed with the Commission having jurisdiction over public utilities. The regulations are presented here and are incorporated by reference in each contract or agreement for electric service.

該管轄公司經營業務方式。³⁹只要管制事項已不受立法之監督，委員會可以在其權限內，繼續管制公用事業，並不會違反商業條款。⁴⁰委員會有權發出臨時命令和臨時費率減免。⁴¹委員會不能使用其絕對的費率訂定權於確保費率之公平、公正和合理以外之用途。⁴²惟對管制與調查公用事業有絕對的權限，以確保費率之公平、公正和合理。⁴³另委員可能為效率低、疏於職守或瀆職行為等原因被除名。⁴⁴

（二）公用事業合理報酬

1. 正當法律程序與公平補償

美國第五憲法增修條文(Amendment V)⁴⁵ 規範不得未經正當法律程序而剝奪生命、自由或財產，如無公平補償(Just Compensation)，不得徵收為公用。政府管制企業之費率是合憲的。⁴⁶惟如經政府核定之公用事業費率不足以支付全部營運費用，用於公共利益提供服務時，無法獲得合理報酬，為非法剝奪此公用事業之財產。⁴⁷另該條文所保護之正當法律程序的權利，權利人有權獲得的費率本質不是過度和強求，是對於提供服務所使用資產，足以產生一個合理的投資報酬。惟非賦予包括未使用和有用(Used and Useful)於此目的之財產的權力。⁴⁸

2. 法院見解

(1)合理價值

在 1898 年 *Smyth v. Ames* 案中，⁴⁹美國聯邦最高法院認為權力用於管制而不是摧毀，限制不是相當於沒收。國家不能以規範票價和運費為藉口，要求使用鐵路公司人力資源或財產而無收取報酬，法律規範不能沒有公平補償或未經正當的法律程序，而剝奪私有財產供公眾使用。鐵路公司用以計算合理費率基礎之依法所收取之維持公路的費用，其財產之合理價值(Fair Value)必須是用於公眾服務。

(2)合理報酬

在 1923 年 *Bluefield* 案中，⁵⁰美國聯邦最高法院認為公用事業賦予允許回收

³⁹ State ex rel Kansas City Transit, Inc. v. Public Service Commission, 406 SW2d 5 (Mo. banc 1966).

⁴⁰ Pennsylvania Gas Company v. Public Service Commission, 252 U.S. 23 (1920).

⁴¹ FPC v. Tennessee Gas Company, 371 U.S. 145 (1962).

⁴² South Central Bell, v. Util. Reg. Comm'n 637 S.W.2d 649 (Ky. 1982).

⁴³ KYPSC .v Commonwealth of Kentucky, 324 S.W.3d 373 (Ky. 2010).

⁴⁴ Humphrey's Executor v. United States, 295 U.S. 602 (1935)

⁴⁵ U.S.C.A. Const. Amend. 5.

⁴⁶ Munn v. Illinois, 94 U.S. 113 (1877).

⁴⁷ Smyth v. Ames, 160 U.S. 466 (1898).

⁴⁸ Denver Union Stock Yard Co. v. U.S., 304 U.S. 470 (1938).

⁴⁹ Smyth v. Ames, 160 U.S. 466 (1898)

⁵⁰ Bluefield Water Works and Improvement Co. v. Public Service Commission of West Virginia, 262 U.S.

使用於公眾服務之財產價值的費率，等同一般在同一時間和同一國家中通常投資於其他商業經營所相應的風險和不確定性；但如果是實現或預期高利潤企業或冒險企業，則沒有憲法獲益的權利。收益應合理足以確保公用事業穩健的財務狀況，以及在有效率與經濟的管理下應能適當的維持其信用，並能夠籌措資金以適當的履行其公共職責。在 1942 年 *Hope* 案中，⁵¹美國聯邦最高法院認為依天然氣法之費率訂定程序規定，公平合理費率包括投資者和消費者的利益平衡；從投資者或企業角度來看，有足夠的收入（不僅是營運費用，而且包括企業的資本成本）是重要的，包括營業之債務和股利。按照這種標準，股東之收益應與其他有相對風險之企業的投資報酬率相當。此外，收益應合理足以確保企業的財務健全，以維持其信用與吸引資金。北美許多管制公用事業之報酬均採合理報酬標準（*Standards of Fair Return*），合理報酬（*Fair Return*）給管制公用事業之機會包括：（1）賺得之投資報酬與風險相近之企業相當；（2）維持財務的完整性；（3）以合理的條件吸引資本投資。⁵²

綜上，美國自 1898 年起有關公用事業費率訂定採合理價值原則，1942 年被 *Hope* 案推翻，改採合理報酬原則。另加拿大之合理報酬標準是由加拿大最高法院 *Northwestern Utilities v. City of Edmonton* 案判決和美國聯邦最高法院 *Bluefield* 案與 *Hope* 案判決所建立之規範，並為加拿大國家能源局（*National Energy Board*）接受且適用於訴訟程序。加拿大國家能源局的責任是確保公平合理費率，該費率在相關之環境下，一方面對消費者須公平；另一方面，將確保該企業所投資之資本能公平的回收。在 1929 年 *Northwestern Utilities v. City of Edmonton* 案中，⁵³加拿大最高法院認為合理報酬係指允許公用事業資本投資所得到的報酬等同該公用事業投資相同金額於其他具有吸引力、穩定性和確定性之證券所得到的報酬。⁵⁴

（三）州政府費率訂定原則

定價權（*Ratemaking Power*）是立法權（*Legislative Power*）和一系列立法的自由裁量權範圍，⁵⁵由立法機關或授權之附屬機關執行，如自治市行使立法職能。⁵⁶如

679 (1923).

⁵¹ *Federal Power Commission v. Hope Natural Gas Co.*, 320 U.S. 591 (1944).

⁵² Kathleen C. Mcshane, *Capital Structure and Fair Return on Equity*, Ontario Power Generation & Foster Associates, INC., p.10, November 2007.

⁵³ *Northwestern Utilities Ltd v. Edmonton* [1929] S.C.R. 186.

⁵⁴ Appendix B – THE Fair Return Standard,
[https://docs.neb-one.gc.ca/ll-eng/llisapi.dll/fetch/2000/90465/92833/92843/586762/237679/236939/A0F5K3-Appendix B to the Review and Variance Application.pdf?nodeid=237039&vernum=-2](https://docs.neb-one.gc.ca/ll-eng/llisapi.dll/fetch/2000/90465/92833/92843/586762/237679/236939/A0F5K3-Appendix%20B%20to%20the%20Review%20and%20Variance%20Application.pdf?nodeid=237039&vernum=-2). last visited on date: 2015/1/3.

⁵⁵ *Minnesota Rate Case*, 230 U.S. 352 (1913).

⁵⁶ *Knoxville v. Knoxville Water Co.*, 212 U.S. 1 (1909).

喬治亞州 (Georgia) 公共服務委員會訂定電力公用事業 (Electric Utilities) 之費率規則必須要符合憲法與州法。依據憲法受管制之電力公用事業有包括程序上的正當程序 (如適當的公告與聽證會)、實質上的正當程序權利 (如公共服務委員會之費率法令對於電力公用事業必須有公平合理費率) 與費率法令受司法審查之正當法律權利 (Due Process Rights)。⁵⁷另公用事業費率與服務不得有差別待遇；⁵⁸惟在公用事業服務之接受者間，合理區分服務等級或公用事業費率是合法適當的。⁵⁹

1. 德州 (Texas)

德州在公用事業管制法 (Public Utility Regulatory Act) 規定，在訂定電力公用事業費率時，管制機關應訂定公用事業的總收入能允許有合理的機會從公用事業使用和有用 (Used and Useful) 在提供用戶服務的投資資本上獲得合理的報酬，並超過公用事業合理且需要的營運費用。⁶⁰電力公用事業費率應基於使用和有用於公用事業提供服務資產之原始成本 (扣除折舊)。⁶¹資產的原始成本以用於當時用戶使用為準。⁶²所謂原始成本是指實際貨幣成本 (Actual Money Cost) 或考慮支付之實際貨幣價值。⁶³因此，德州公用事業管制之立法政策僅提供一個合理機會 (Reasonable Opportunity) 去賺得陳報公用事業委員會同意之報酬，而不是提供獲利或報酬保證。

2. 密蘇里州 (Missouri)

在確保消費者在公平合理與可負擔之費率 (Just, Reasonable and Affordable Rates) 下，獲得安全和可靠的服務；透過任何傳統投資報酬率的規定或競爭，支援經濟的發展，須受法律規範。⁶⁴費率訂定水準必須為公司股東提供機會 (但不保證) 以賺取合理的投資報酬。委員會必須平衡各種私利益的競爭，以確保整體的公共利益。⁶⁵

3. 德拉瓦州 (Delaware)

一般費率之訂定原則：(1) 建立公平合理之費率；(2) 沒有差別待遇之費率；(3) 費率應產生足夠報酬以支應提供安全、穩建、可靠服務消費者之成本，

⁵⁷ Electric Utility Rate-Making,
http://www.psc.state.ga.us/electric/regulation/Electric_Utility_Rate-Making.pdf.

⁵⁸ Kentucky Revised Statutes, KRS 278.170(1996).

⁵⁹ KYPSC v. Commonwealth of Kentucky, 320 S.W.3d 660 (Ky. 2010).

⁶⁰ Texas public utility regulatory act Sec. 36.051. (2011).

⁶¹ Texas public utility regulatory act Sec. 36.053(a). (2011).

⁶² Texas public utility regulatory act Sec. 36.053(b). (2011).

⁶³ Texas public utility regulatory act Sec. 36.053(c). (2011).

⁶⁴ Website of Missouri Public Service Commission, http://psc.mo.gov/General/About_The_PSC, last visited on date: 2015/1/3.

⁶⁵ 2013 Missouri Public Service Commission Information Guide,
<http://psc.mo.gov/CMSInternetData/ConsumerInformation/Information%20Guide.pdf>, last visited on date: 2015/1/3.

並有機會去賺取公平之投資報酬率。投資報酬率之二個基本步驟：(1) 決定公用事業之收入需求；(2) 設計之費率不能超過公用事業之收入需求。委員會基於每個公用事業的情況，有裁量權選擇決定投資報酬率，而不使用單一方法決定管制公用事業投資報酬率，聯邦最高法院 *Bluefield* 案與 *Hope* 案判決，提供了決定投資報酬率的指導原則。⁶⁶

4. 維吉尼亞州 (Virginia)

該州法律要求管制電力公用事業應有機會透過合理審慎 (Reasonable and Prudent)⁶⁷ 的費率回收，並再加上費率基礎的公平投資報酬率。費率基礎為用於電廠和配電電網的資本投資價值，對營業區消費者之費率必須是公平合理 (Just and Reasonable)⁶⁸ 及規範委員會如何確定公平的投資報酬率 (Fair Rate of Return)。另該州公用事業的燃油成本，如果被證明是合理，而不是公用事業不合理成本的結果，其是可以每年回收的。⁶⁹

5. 肯德基州 (Kentucky)

肯德基州公用事業法總則有關服務、費率之規範重點有 (1) 公用事業可請求與獲得公平、公正、合理的費率，以提供服務或需要服務的人；(2) 公用事業須提供充分、有效和合理的服務，並可建立合理的規則管理其業務，與在相當條件下應要求提供服務；(3) 公用事業可適當與合理的將服務、顧客和費率分類，以從事其業務行為。在適當的情況下，可考慮使用的本質、品質、數量、時間、目的，以及其他合理的考慮進行分類。⁷⁰ 違反公用事業委員會之行政法令與公用事業法規將會有民事與刑事責任。⁷¹

(四) 費率基礎的審查原則

1. 費率基礎

費率基礎是依據管制機關所訂規則，公用事業被允許獲得特定投資報酬率 (Specified Rate of Return) 的財產價值。在一般情況下費率基礎包括電力公司提供服務所使用的設備之價格，可以以一種或組合會計方法計算而得，如合理價值 (Fair Value)、審慎投資 (Prudent Investment)、重製成本 (Reproduction Cost)、或原始成本 (Original Cost)，取決於哪一種方法使用，費率基礎包括現金、周轉資金、材料和用品、扣除規定的累計折舊、捐款資助建設、用戶預付款建設、

⁶⁶ Arnetta McRae, Rate of return regulation, Delaware Public Service Commission, ERRA Website: [McRae_Rate_of_Return_Regulation_and_Benchmarking_Tariff_Budapest_2010_eng](#), last visited on date: 2015/1/3.

⁶⁷ Virginia Code §§ 56-585.1 (2014).

⁶⁸ Virginia Code §§ 56-235.2 (2014).

⁶⁹ Electric Rates in Virginia, Virginia of Corporation Commission, <https://www.scc.virginia.gov/SCC-INTERNET/power/index.aspx>, last visited on date: 2015/1/3.

⁷⁰ Kentucky Revised Statutes, KRS 278.030 (2009).

⁷¹ Kentucky Revised Statutes, KRS 278.990 (1990).

累積的遞延所得稅與累積遞延的投資扣抵稅額。⁷² 對電力公司而言費率基礎是服務用戶之所有長期投資的總和，包括建築物、發電廠、車輛、辦公家具、電桿、電線、變壓器、管路、電腦和電腦軟體。⁷³

2. 州法規範

依伊利諾斯州公用事業法（Public Utilities Act）規定，公用事業委員會在作出任何決定的費率或收費，在公用事業費率基礎之評估標準應只有包括投資在謹慎支出和該設施在提供用戶服務上是有使用與有用的。⁷⁴所謂審慎為基於在任何審查意見和已知或應知時間的所有資訊及有關的規劃和認證標準之證據，確認建設啟動和隨後任何建造計畫的評估，直到完成之時間，可以審慎和合理的得到生產或製造設施的完成時間，在提供用戶服務上是有使用與有用的結論；所謂使用與有用指如果發電或生產之設施，滿足客戶的需求或經濟有益於滿足這種需求是使用與有用；如果沒有發電或生產之設施，直到與除非發電或生產之設施在各重要營運層面上，有一致和持續的基礎，將可判定為使用與有用。⁷⁵另德州亦將使用與有用原則訂於公用事業法中。⁷⁶賓州則直接將使用與有用原則定義於費率基礎內，其費率基礎為公共事業全部或任何部分財產使用與有用在公共服務之價值基準。⁷⁷

3. 使用和有用原則

使用和有用（Used and Useful）是管制的概念，經常發生於當機器設備第一次加入服務時，但適用於整個機器設備的生命週期。用於決定公用事業機器設備是否符合列入費率基礎的資格。一般用說「使用」指設備實際用於營運提供服務；「有用」指如沒有該設備，服務成本將更高或可靠性較低。⁷⁸如尚在建造中之工程非屬使用和有用，將不允許列入費率基礎計算。⁷⁹依伊利諾州公用事業法規定，公用事業委員會在作出費率或收費的決定時，其費率基礎之評估標準應只有包括投資在審慎支出和該設施在提供用戶服務上是有使用與有用的。⁸⁰費率訂定應符合使用和有用原則，不在服務設施的財產，用戶不應支付費率，除非符合（1）立即的將來使用；或（2）屬性屬於應保持合理的緊急情況或替代性服

⁷² Rate base definition". Energy Dictionary, http://photius.com/energy/glossaryr.html#rate_base, last visited on date: 2015/1/3.

⁷³ Electricity Regulation in the US: A Guide, RAP, 40 (2011).

⁷⁴ Public Utilities Act 220 ILCS 5/9-211, Illinois (1998).

⁷⁵ Public Utilities Act 220 ILCS 5/9-212, Illinois (1998).

⁷⁶ Texas Utilities Code Sec. 38.073.(a) (2011).

⁷⁷ Pennsylvania public utility code §102 Definitions (2010).

⁷⁸ RAP, supra note 75, at 119.

⁷⁹ Mississippi Power Company, Inc. v. Mississippi Public Service Commission and Thomas a. Blanton, The Supreme Court of Mississippi, No. 2012-UR-01108-SCT (2015).

⁸⁰ Illinois Public Utilities Act 220 ILCS 5/9-211 (1998).

務。⁸¹

使用與有用原則是公共服務提供者與公眾之間平衡，公眾在公共服務提供者之財產享有某些權利，惟必須付費，其付費範圍僅限於實際享有的權利。⁸²一般來說，法院之判決先例認為費用支出與投資做為使用和有用之判斷如下：如果（1）是直接和立即的給用戶利益；（2）投資或費用即使不給予立即的有形效益，仍需滿足某些次要的利益條件，例如可合理預見電廠完成，業務持續必要的成本（包括徵地加強天然氣儲量或其他合理的計畫和承諾，致力於公共服務的屬性）或持有儲備資產以確保服務的可靠性；（3）因付費用戶之立即需求而預計需要的經費。⁸³

最後，費率基礎亦為美國憲法增修條文第5條所保護之正當法律程序的權利，公用事業有權獲得費率的本質不是過度和強求，是對於提供服務所使用資產，足以產生一個合理的投資報酬。但不是給與不使用和有用於此目的財產的權力。⁸⁴使用和有用對完成建築工程的風險提供明確的界限。然而，並不表示公用事業在這段時間是沒有回收，而是在施工過程中，收取資金的津貼（Allowance of Funds Used During Construction, AFUDC）。⁸⁵

4. 審慎支出原則

一般來說，允許投資之費率基礎必須是對於提供服務有使用和有用性，並且審慎支出（Prudently Incurred）。通常電力公司有舉證責任，證明其投資符合已完善規範的檢驗，但如缺乏證據來反駁，一般對於「使用和有用與審慎支出」享有無罪推定。⁸⁶審慎檢驗（Prudence Review）是管制機關確認公用事業審慎決定資源使用的程序。如果成本的使用是輕率，可能不允許從費率回收。因此，審慎檢驗通常指決策者在作出決定時，能以資訊為依據。⁸⁷

不允許列入之審慎成本的法律理論基礎為如公用事業請求增加已同意之股東權益報酬率（Return on Equity）⁸⁸的風險溢酬，以補償市場風險時，管制機關

⁸¹ James J. Hoecker, "Used and Useful: Autopsy of A Ratemaking Policy," 306, http://eba-net.org/sites/default/files/elj/Energy%20Journals/Vol8_No2_1987_Used_and_Utemaking_Policy.pdf, last visited on date: 2015/1/3.

⁸² Vicki M. Baldwin and J. Robert Malko, "Used and Useful Principle: Still Relevant in Utah," The Utah Bar Journal, Vol. 25, No. 1, January/February 2012.

⁸³ James J. Hoecker, "Used and Useful: Autopsy of A Ratemaking Policy," 312, http://eba-net.org/sites/default/files/elj/Energy%20Journals/Vol8_No2_1987_Used_and_Utemaking_Policy.pdf, last visited on date: 2015/1/3.

⁸⁴ Denver Union Stock Yard Co. v. U.S., 304 U.S. 470 (1938).

⁸⁵ Vicki M. Baldwin and J. Robert Malko, "Used and Useful Principle: Still Relevant in Utah," The Utah Bar Journal, Vol. 25, No. 1, January/February 2012.

⁸⁶ RAP, supra note 75, at 41.

⁸⁷ See id at 115.

⁸⁸ 資本報酬率(股東權益報酬率)是衡量相對於股東權益的投資報酬之指標，反映公司利用資產淨值產生純利的能力。計算方法是使用稅前淨利除以股東權益。

應指出，公用事業投資前需了解所要承擔市場風險或者投資後指標。否則，公用事業有權回收投資成本。⁸⁹公用事業委員會不准列入電廠建造成本包括：(1) 不審慎 (Imprudence)：不允許之原因為某些公用事業投資項目決定被認為輕率或不合理；(2) 容量過剩 (Excess Capacity)：設施對公眾應使用和有用始列入費率基礎。如公用事業有發電容量過剩，則新容量不認為對公眾有用。因此，公用事業委員會可能不允許產能過剩部分之投資列入費率基礎。惟不允許不是永久性的，隨著負載需求成長，過剩產能的因素消除後，就可列入費率基礎；(3) 成本上限 (Cost Caps)：當發電設施正在建設中時，公用事業委員會指定將允許列入費率基礎的投資金額上限。如果設備完成高於總金額，超額投資將不允許列入費率基礎；(4) 經濟價值 (Economic Value)：公用事業委員會可決定設施的實際成本高於設施的經濟價值。例如，經濟價值可以以替代電源比較或推論來估計，金額超過經濟價值可能不允許列入費率基礎；(5) 其他：不屬於上述類別的不允許。⁹⁰

管制機關分析公用事業取消電廠時，應以公用事業相同的管理方式（即依據決策當時之客觀事實和相同情境）分析取消電廠的決定。如果決策是審慎、合理的分析結果，則不應對該公用事業做財務上懲罰的決定。具體來說，如果決定興建電廠（繼續規劃和興建電廠）與要取消興建電廠都是審慎，則最後取消電廠興建專案計畫之有關費用，應該在合理的時間內，可以向該公用事業的用戶收取。因為，任何費率訂定缺少完整回收，藉以懲罰公用事業，其最後終將不利於公用事業從事於滿足國家能源需求之成本高與風險大的新電廠興建專案計畫。⁹¹

參、我國電力市場費率法規範之現況

一、費率訂定基礎

所謂公用事業通常乃指一個事業，在某特定區域，供給某項特定之勞務者。如電力、電話、煤氣、自來水、市內交通等。⁹²我國公用事業包括(1) 電燈、電力、及其他電氣事業；(2) 電車；(3) 市內電話；(4) 自來水；(5) 煤氣；(6) 公共汽車及長途汽車；(7) 船舶運輸；(8) 航空運輸；(9) 其他依法得由民營之公用

⁸⁹ Scott Hempling, Kenneth Rose & Robert E. Burns, The regulatory treatment of embedded costs, November 7 1994, http://www.ksg.harvard.edu/hepg/Papers/Hempling_Embedded_Costs_1194.pdf, last visited on date: 2015/4/5.

⁹⁰ Prudence Issues Affecting the U.S. Electric Utility Industry, Martin Marietta Energy Systems, INC. <http://web.ornl.gov/info/reports/1987/3445602684959.pdf>, last visited on date: 2015/4/5.

⁹¹ Gary, Richard D. and Roach, Edgar M. Jr. (1985) "The Proper Regulatory Treatment of Investment in Cancelled Utility Plants," Hofstra Law Review: Vol. 13: Iss. 3, Article 2.

⁹² 沙燕昌，介紹製訂公用事業收費費率之合理報酬理論，交大友聲雜誌，1960年，12-18頁。

事業。⁹³民國 38 年以前，政府對公用事業收費費率之訂定，並未引用任何學理，僅由成本項目之指數，就已訂費率斟酌予以調整。遷臺後，各公營事業為配合經濟發展，運用美援款項，大量投資擴充設備。民國 48 年，美國政府為使我國公用事業能確實保證其債款償還能力，乃由當時國際合作總署駐華安全分署介紹引進一般經濟先進國家製訂公用事業收費費率時引進「合理報酬理論（Fair Return Theory）」。⁹⁴因此，我國公用事業之收費費率決定於投資公用事業做為營業用之固定資產之合理價值之合理報酬。所謂「合理報酬」為投資於營業用之固定資產之合理價值之合理報酬理論，合理報酬理論的基本原則是公用事業供應社會公眾之收費費率應訂得足以產生適當的收入，除去成本以後，仍有合理的盈餘，此盈餘根據資產價值乘合理報酬率計算而得。收費費率所產生之收入，減去成本後，其盈餘如大於此合理報酬理論的盈餘，則現行費率應與減低。如收入不足以抵付成本，或盈餘未達合理報酬時，政府則應調整費率以產生合理報酬或補貼（不准調整費率時）。⁹⁵另依時間推算民國 48 年（西元 1959 年）我國引進之合理報酬理論為美國聯邦最高法院於 1942 年 Hope 案判決後，因此，推論我國合理報酬理論內涵應與美國相近。

二、費率法規範歷程

電價費率相關法源依據為國營事業管理法與電業法。國營事業管理法第 20 條規定，國營之公用事業費率，應由總管理機關或事業機關擬具計算公式，層轉立法院審定，變更時亦同。電業法第 59 條規定，電業擬訂或修正營業規則、電價及各種收費率，應送經地方主管機關或其事業所屬機關加具意見，轉送中央主管機關核定後，在當地公告之。另電價之訂定，應以電業收入，抵償其必需成本，並獲得合理之利潤。合理利潤，應以有效使用中之固定資產重置現值及營運資金為基準，並參酌當地通行利潤率計算之。⁹⁶

民國 49 年立法院核定電價費率計算公式中「合理利潤」一項，依計算公式係以電業營運中固定資產重置資產現值加計營運資金作為計算基礎（即所謂費率基礎），並以年率百分之六計算，換言之，民國 49 年所核定之合理報酬率為 6%。合理利潤 = 費率基礎 × 投資報酬率；費率基礎 = 年終營運中重置固定資產現值 - 已完工未清償債款 + 營運資金；民國 53 年立法院決議修正通過合理利潤超過 6% 部分提作電價平準基金，超過 8% 時應減電價，亦即投資報酬率調整為 6% ~ 8%。⁹⁷，所以台電公司費率基礎之計算，係以年終營運中重置固定資產現值減去已

⁹³ 民營公用事業監督條例第 1 條。

⁹⁴ 沙燕昌，公用事業費率與資本形成，聯經出版公司，1987 年，初版。

⁹⁵ 沙燕昌，介紹製訂公用事業收費費率之合理報酬理論（續），交大友聲雜誌，1960 年，28-34 頁。

⁹⁶ 電業法第 60 條。

⁹⁷ 立法院第 8 屆第 4 會期第 3 次會議議案關係文書，院總第 887 號政府提案第 12800 號之 1085。

完工未清償債款餘額再加上營運資金，未包括「未完工程」⁹⁸在內。⁹⁹營運資金 49 年立法院決議為 2 億元，69 年調整為 90 億元。

台電公司自民國 56 年起先後向世界銀行洽貸鉅額款項，世界銀行為使其債權獲得保障，對台電公司之營運狀況極為重視。同時依世界銀行貸款契約規定，台電公司按世界銀行計算之投資報酬率，於民國 59 年應不低於 9.5%；於 60 年及以後年度則應不低於 10%。若報酬率低於契約規定之百分率，世界銀行得隨時依其單方面之決定，宣布所有未清償之貸款即日到期，要求台電公司立即償還。¹⁰⁰因此，民國 58 年立法院決議投資報酬率調整為 9.5%~12%，另為穩定電價，其合理利潤超過 10%~12% 部分提作電源開發基金，如超過 12% 時，應減收電費。¹⁰¹

民國 104 年立法院通過電價計算公式，並決議應設置「電價費率審議會」，其中與電價公式相關包括：¹⁰²（1）合理利潤之投資報酬率設定為 3% 至 5%，有累積虧損待彌補期間，投資報酬率上限 5%，全數彌補累積虧損；累積虧損不存在時，投資報酬率降為 3%；（2）電價按公式每半年檢討一次；（3）設漲幅上限，半年調幅不超過 3%；全年累計調幅不超過 6%；（4）電價費率審議會納入電業法予以規範，於電業法未完成修法前，依據立法院之決議辦理；（5）新電價公式自審定日起，施行二年；（6）成本和費用透明化；（7）電價公式中各成本項，應由「電價費率審議會」考量台電公司經營效率等因素，審議其合理值，不合理值應予以扣除。「電價費率審議會」審議決議應上網公開。¹⁰³電價公式之合理利潤＝費率基礎×投資報酬率（3%~5%）；費率基礎＝（有效使用中之固定資產重置現值¹⁰⁴＋營運資金）×最適自有資金率（30%）；其中，運資金 235 億元，最適自有資金率 30%。

三、電業自由化

（一）電業法修正草案

電業法修正草案之修正方向將朝全面開放發電業及售電業之設立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、多元性及前瞻性之電力市場；另成立電業管制機關獨立行使職權，俾管理及監督電業經營、確保用戶用電權益及審議與核定電價及相關收費費率，以利政府推動電力市場自

⁹⁸ 指正在建造裝置而尚未完竣之工程。

⁹⁹ 沙燕昌，公用事業費率與資本形成，聯經出版公司，50 頁，1987 年，初版。

¹⁰⁰ 同前註，33-34 頁。

¹⁰¹ 立法院第 8 屆第 4 會期第 3 次會議議案關係文書，院總第 887 號政府提案第 12800 號之 1085。

¹⁰² 立法院 104 年 1 月 20 日第 8 屆第 6 會期第 18 次會議。

¹⁰³ 經濟部能源局電價費率審議資訊揭露專區，<http://electricityprice.tier.org.tw/1-1.aspx>，最後瀏覽日期 2015/8/11。

¹⁰⁴ 有效使用中之固定資產重置現值＝（取得或上次重估價值－折舊準備累計額）×重估年份躉售物價總指數÷取得資產或上次重估年份躉售物價總指數（49 年 8 月 26 日立法院第 25 會期第 15 次會議討論決議）。

由化之政策。有關電力市場、費率與電價之相關主要修正如下：¹⁰⁵

- (1) 將電業劃分為發電業、電力網業及售電業，並分別予以管理。(修正條文第2條、第6條、第16條)
- (2) 由行政院指定電業管制機關掌理電業及電力市場監督管理、電力調度監督管理、用戶用電權益監督管理、電價與各種收費費率及其計算公式之核定等事宜。(修正條文第3條)
- (3) 為建立公平合理之電力市場，明定電力調度業務由財團法人電力調度中心專責經營，及電業管制機關管理、監督及接管電力調度中心之規定。(修正條文第7條至第15條)
- (4) 電力網業之電價及電力網業與電力調度中心各種收費費率之計算公式，由電業管制機關訂定及審議；計算公式訂定前，並應舉辦公開說明會；電業管制機關為辦理電價及各種收費費率之核定，得邀集相關機關、學者專家、消費者保護等民間團體共同審查。(修正條文第51條)

綜上，電業法修正草案大方向來說，電業自由化後電力市場分為發電市場（發電業組成）、電力網業（負擔供電義務）及售電市場（由電力網業與售電業組成），電力市場不再由台電公司獨佔發電、輸電、配電與售電市場。修正草案中發電業與售電業為非公用事業，核能及大水力電廠維持公營，電力網業經營輸配及售電業務獨占國營，新增機關包括電業管制機關與電力調度中心。另重要的是一般用戶（大部分是消費者¹⁰⁶）費率仍受管制，只有由電業管制機關公告之用電大戶¹⁰⁷才能擁有購電選擇權，費率不受管制，並可由發電業、電力網業或售電業供電。

（二）管制機關

電業法修正草案規定，為推動電業自由化、確保用戶用電權益、有效管理電業經營及監督電力市場公平競爭，由行政院指定電業管制機關辦理下列事項：一、電業及電力市場之監督及管理。二、電力調度之監督及管理。三、用戶用電權益之監督及管理。四、電價與各種收費費率及其計算公式之核定及管理。電業管制機關成立前，其依法應執行事項，由中央主管機關辦理之。¹⁰⁸其立法理由說明：

（1）參考英、美、歐盟等先進國家作法，為推動電業自由化、管理電力市場及確保用戶用電權益，應成立電業管制機關。（2）明定電業管制機關之職權主要以與電力市場有關之業務為主，但不涉及電力政策、電力技術法規擬定，以及安全有關之業務。

如電業管制機關採獨立機關，則依中央行政機關組織基準法規定，獨立機關

¹⁰⁵ 電業法修正草案總說明，行政院會 104 年 7 月 16 日審查通過。以下如無特別說明，本文引註之電業法修正草案為行政院會 104 年 7 月 16 日審查通過之電業法修正草案。

¹⁰⁶ 消費者：指以消費為目的而為交易、使用商品或接受服務者。（消費者保護法第2條）

¹⁰⁷ 目前規劃方向為特高壓之大用戶。

¹⁰⁸ 電業法修正草案第3條第2項。

指依據法律獨立行使職權，自主運作，除法律另有規定外，不受其他機關指揮監督之合議制機關；獨立機關之組織以法律定之。¹⁰⁹獨立機關之存在，其主要目的僅在法律規定範圍內，排除上級機關在層級式行政體制下所為對具體個案決定之指揮與監督，使獨立機關有更多不受政治干擾，依專業自主決定之空間。¹¹⁰人民不服獨立機關作成之行政處分提起訴願時，如電業法修正草案及其他法規就其訴願管轄並無特別規定，仍應依訴願法規定辦理。¹¹¹委員如違反公務員服務法、公職人員利益衝突迴避法、該單位之組織法的行為，可依公務員懲戒法移付懲戒，如斟酌委員違失行為動機、目的、手段以及對公務秩序所生之損害或影響重大，可依職權先行停止其職務。¹¹²目前依國家通訊傳播委員會組織法規定，委員由行政院院長提名經立法院同意後任命。¹¹³委員有（1）因罹病致無法執行職務；（2）違法、廢弛職務或其他失職行為；（3）因案受羈押或經起訴得由行政院院長予以免職。¹¹⁴

綜上，依上述說明，我國電業管制機關似與美國聯邦能源管制委員會¹¹⁵或州公用事業委員會性質不同，而為行政院下之行政機關而非獨立機關，因為獨立機關須賦予電業管制機關設置法源，應配合修正中央行政機關組織基準法中之機關數額，並增訂電業管制機關組織法而非由行政院指定電業管制機關辦理。

（三）費率管制

我國電業法修正草案第 51 條規定，電力網業之電價與電力網業及電力調度中心各種收費費率之計算公式，由電業管制機關定之（第 1 項）；電力網業及電力調度中心應依前項計算公式，擬訂電價及各種收費費率，送請電業管制機關核定後公告之；其修正時，亦同（第 2 項）；所謂電價包括底度及依所需容量計收之電費及售電電價；各種收費費率包括電力網之轉供電能費用、線路變更設置費、電力調度中心之電力調度費、電力網業之聯結費等。¹¹⁶因此，我國是由電業法授權管制機關訂定費率公式，然後由電力網業據以擬訂電價及各種收費費率，送電業管制機關核定。如未依核定之電價、各種收費費率收取費用，電業管制機關處可處違規電業新臺幣 100 萬元以上 500 萬元以下罰鍰，如屆期未改善者，得按次處罰。¹¹⁷電力調度中心未依公告各種收費費率時，可處新臺幣 100 萬元以上 300 萬元以下罰

¹⁰⁹ 中央行政機關組織基準法第 3-4 條。

¹¹⁰ 釋字第 613 號解釋理由 2 第 2 段。

¹¹¹ 最高行政法院 97 年 12 月第 3 次庭長法官聯席會議決議（一）意旨參照。

¹¹² 臺北高等行政法院 98 年度訴更一字第 1 號判決。

¹¹³ 國家通訊傳播委員會組織法第 4 條第 1 項。

¹¹⁴ 國家通訊傳播委員會組織法第 6 條。

¹¹⁵ 依美國能源部組織法所成立之獨立機關。

¹¹⁶ 電業法修正草案第 51 條立法理由說明。

¹¹⁷ 電業法修正草案第 75 條第 1 款。

緩，如屆期未改善者，得按次處罰。¹¹⁸

四、我國相關公平合理原則之規範

（一）大法官解釋與電業法

依司法院大法官釋字第 428 號解釋之公益原則，公用事業，以公營為原則，憲法第一百四十四條前段定有明文。國家基於對人民生存照顧之義務、達成給付行政之功能，經營各類公用事業，期以合理之費率，普遍而穩定提供人民所需之各項服務，得對公用事業因經營所生之損失補償或損害賠償責任予以相當之限制，惟因涉及人民之權利，自須符合憲法第二十三條之規定。¹¹⁹另釋字第 422 號解釋文揭櫫應斟酌生活實際負擔之合理原則。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。¹²⁰

（二）其他法規範

金融消費者保護法第 7 條第 1 項規定，金融服務業與金融消費者訂立提供金融商品或服務之契約，應本公平合理、平等互惠及誠信原則。所謂公平合理原則，¹²¹原則上係不偏消費者，亦不偏業者。¹²²電信法第 28 條規定，電信事業營業規章，應訂定公平合理之服務條件。政府採購法第 6 條第 1 項規定，機關辦理採購，應以維護公共利益及公平合理為原則，對廠商不得為無正當理由之差別待遇。

綜上，目前我國法規範之公平合理原則費率的訂定，經歸納可綜合考慮（1）合理之費率以提供各項服務；（2）合理消費者負擔；（3）合理之利潤；（4）公平合理之服務條件，不偏消費者，亦不偏業者；（5）無正當理由不得為差別待遇。

肆、美國與我國電力市場自由化費率法規範比較

自由化後，美國電力市場費率與我國電業法修正草案之費率相關規範比較，分述如下：

一、法規範

（一）躉售市場

美國聯邦電力法明文規範躉售市場（發電與輸電市場）之公平合理費率，即

¹¹⁸ 電業法修正草案第 77 條第 2 項。

¹¹⁹ 大法官釋字第 428 號。

¹²⁰ 電業法第 60 條第 1 項。

¹²¹ 金融消費者保護法第 20 條第 1 項。

¹²² 財團法人金融消費評議中心網站，案例研討會-產險業 Q1，<https://www.foi.org.tw/article.asp?lang=1&arti=197&role=2>。

輸電或售電交易之公用事業費率、條款及條件，其價格、條款及條件都必須是公平合理和不過分歧視或優惠¹²³。聯邦能源管制委員認為公平合理之費率部分要有成本正當性或市場正當性；而差別待遇費率部分則認為類似之用戶必須為類似之處理方式，實施差別待遇（歧視或優惠費率）則必須有理由，如成本之正當性，如有正當理由而為不同之處理方式並不禁止。¹²⁴依聯邦電力法，如發現是不公平合理與差別待遇的費率，聯邦能源管制委員會可命令恢復「公平合理費率」與「命令償還」。在公益原則審查方面，**Mobile-Sierra** 原則要求聯邦能源管制委員會將任何自由談判的躉售交易推定為滿足正當性與合理性，除非委員會認定雙方約定嚴重的損害公共利益。¹²⁵如有明確的公共需要（**Unequivocal Public Necessity**）或特別情況（**Extraordinary Circumstances**）可撤銷契約費率。¹²⁶聯邦最高法院在 **Sierra** 案認為當公共利益包括影響賣方繼續服務的財政能力、反映在消費者過度的負擔、或過分的差別待遇。¹²⁷

電業自由化前，台電公司與民營電廠之購售電合約約定，合約發生爭議，雙方當事人應先協商解決，協商不成時，得報請主管機關協調解決，協調不成時，請求解決爭議之一方應以書面徵詢他方以進行仲裁或訴訟解決爭議。因此，主管機關於合約是無強制處分之權限。¹²⁸電業自由化後，在躉售市場，依我國電業法修正草案規定電力調度中心各種收費費率之計算公式，由電業管制機關定之；電力調度中心應依費率計算公式，擬訂各種收費費率，送請電業管制機關核定後公告之；其修正時，亦同；電力調度中心違反公告各種收費費率時，可處新臺幣 100 萬元以上 300 萬元以下罰鍰，如屆期未改善者，得按次處罰；另因發電業非屬公用事業與為保障用戶權益，故規範發電業訂定之營業規章，應於訂定後三十日內送電業管制機關備查。¹²⁹

綜上，可知在躉售市場公平合理費率的規範方面，美國是規範在聯邦電力法並有處罰違法發電業之規定，而我國電業法修正草案則是授權電業管制機關辦理電業與電力市場之監督管理，罰則部分處罰只規範電力調度中心未依規定公告各種收費費率、備查電能供需狀況與財報，無規範躉售市場發電業違規與購售電合約之撤銷的強制處分權，如有發現躉售市場購售電合約不合理有損害公益之虞時，仍無強制處分權，¹³⁰以直接保障負有供電義務之電力網業權利，間接保障一般消

¹²³ 16 U.S.C. 824d. 16 U.S.C. 824e.

¹²⁴ See Lawrence, *supra* note 20.

¹²⁵ Mobile Sierra Doctrine Law & Legal Definition, <http://definitions.uslegal.com/m/mobile-sierra-doctrine/>.

¹²⁶ Morgan Stanley Capital Group Inc. v. Public Utility Group No. 1 of Snohomish County, (U.S. June 26, 2008) (No. 06-1457).

¹²⁷ See Gray, *supra* note 31.

¹²⁸ 第三階段民營電廠購電合約第 50 條第 1 項。

¹²⁹ 電業法修正草案第 51 條、52 條與 77 條。

¹³⁰ 行政機關依其職權執行法律，雖得訂定命令對法律為必要之補充，惟其僅能就執行母法之細節

費者。

（二）零售市場

原則上，美國各州訂定公用事業之費率規則必須要符合憲法與州法。依據憲法受管制之電力公用事業有包括程序上的正當程序、實質上的正當程序權利與費率法令受司法審查之正當法律權利（*Due Process Rights*）。¹³¹電力公用事業之費率制定程序之會計方法須符合該州州法之規範。¹³²管制電力公用事業應有機會透過合理審慎¹³³的費率回收，並再加上費率基礎的公平投資報酬率。費率基礎為用於電廠和配電電網的資本投資價值。對營業區消費者之費率必須是公平合理¹³⁴。合理報酬給管制公用事業之機會包括：（1）賺得之投資報酬與風險相近之企業相當；（2）維持財務的完整性；（3）以合理的條件吸引資本投資。委員會必須平衡各種私利益的競爭，以確保整體的公共利益。¹³⁵

目前，我國電價費率暫以電價公式設算，並由「電價費率審議會」考量台電公司經營效率等因素，審議其合理值，並無相關審議原則可供遵循。自由化後，在零售市場，我國電業法修正草案規定，電力網業之電價與電力網業各種收費費率之計算公式，由電業管制機關定之；電力網業應依費率計算公式，擬訂電價及各種收費費率，送請電業管制機關核定後公告之；其修正時，亦同。¹³⁶我國僅是電業法授權管制機關訂定費率公式，然後由電業據以擬訂電價及各種收費費率，送電業管制機關核定。

綜上，可知在零售市場受管制電業費率的規範方面，美國是規範在州法，管制電力公用事業應有機會透過合理審慎¹³⁷的費率回收，並再加上費率基礎的公平投資報酬率。費率基礎為用於電廠和配電電網的資本投資價值。對營業區消費者之費率必須是公平合理¹³⁸。而我國僅是電業法授權管制機關訂定費率公式，然後由電業據以擬訂電價及各種收費費率，送電業管制機關核定，並無相關原則與規定供遵循。

二、費率基礎審查

性、技術性事項加以規定，不得逾越母法之限度。（釋字第三六七號、第三九〇號、第四四三號及第四五四號解釋）

¹³¹ Electric Utility Rate-Making, http://www.psc.state.ga.us/electric/regulation/Electric_Utility_Rate-Making.pdf, last visited on date: 2015/4/3.

¹³² Georgia Code, O.C.G.A. § 46-2-26.1 (2010).

¹³³ Virginia Code §§ 56-585.1 (2014).

¹³⁴ Virginia Code §§ 56-235.2 (2014).

¹³⁵ Kathleen C. Mcshane, Capital Structure and Fair Return on Equity, Ontario Power Generation & Foster Associates, INC., p.10, November 2007.

¹³⁶ 電業法修正草案第 51 條第 2 項。

¹³⁷ Virginia Code §§ 56-585.1 (2014).

¹³⁸ Virginia Code §§ 56-235.2 (2014).

美國公用事業委員會在作出任何決定的費率或收費，在公用事業費率基礎之評估標準應只有包括投資在審慎支出和該設施在提供用戶服務上是有使用與有用的。¹³⁹審慎投資用於排除不誠實、明顯浪費或輕率的開支。每項投資除能證明情況相反外，可推定已行使合理的判斷。¹⁴⁰

我國在零售市場費率基礎之審查標準方面，我國電業法修正草案規定，電力網業之電價與電力網業各種收費費率之計算公式，由電業管制機關定之；電力網業應依費率計算公式，擬訂電價及各種收費費率，送請電業管制機關核定後公告之；其修正時，亦同。¹⁴¹

綜上，可知在零售市場費率基礎之審查標準方面，美國規範明確公用事業委員會在作出任何決定的費率或收費，在公用事業費率基礎之評估標準應只有包括投資在審慎支出和該設施在提供用戶服務上是有使用與有用的。我國規範較不明確，僅是電業法授權管制機關訂定費率公式，然後由電業據以擬訂電價及各種收費費率，送電業管制機關核定。美國審查費率基礎之使用和有用原則與審慎支出原則，應可提供借鏡。

三、合理報酬

美國在 1923 年 Bluefield 案與 1942 年 Hope 案中，美國聯邦最高法院認為公用事業賦予允許回收使用於公眾服務之財產價值的費率，等同一般在同一時間和同一國家中通常投資於其他商業經營所相應的風險和不確定性；但如果是實現或預期高利潤企業或冒險企業，則沒有憲法獲益的權利。收益應合理足以確保公用事業穩健的財務狀況，以及在有效率與經濟的管理下應能適當的維持其信用，並能夠籌措資金以適當的履行其公共職責。費率訂定程序規定，公平合理費率包括投資者和消費者的利益平衡，股東之收益應與其他有相對風險之企業的投資報酬率相當。因此，北美許多管制公用事業之報酬均採合理報酬標準，合理報酬給管制公用事業之機會包括：（1）賺得之投資報酬與風險相近之企業相當；（2）維持財務的完整性；（3）以合理的條件吸引資本投資。另加拿大最高法院認為合理報酬係指允許公用事業資本投資所得到的報酬等同該公用事業投資相同金額於其他具有吸引力、穩定性和確定性之證券所得到的報酬。

我國電業自由化前，民國 49 年立法院核定電價費率計算公式，合理報酬率為 6%。民國 53 年立法院決議修正通過合理利潤超過 6% 部分提作電價平準基金，超過 8% 時應減電價，亦即投資報酬率調整為 6%~8%。民國 56 年起先後向世界銀行洽貸鉅額款項，世界銀行為使其債權獲得保障，台電公司按世界銀行計算之投資報酬率，於民國 59 年應不低於 9.5%；於 60 年及以後年度則應不低於 10%。民

¹³⁹ Illinois Public Utilities Act 220 ILCS 5/9-211 (1998).

¹⁴⁰ Southwestern Bell Tel. Co. v. Public Svc. Commission 262 U.S. 276 (1923).

¹⁴¹ 同註 138。

國 58 年立法院決議投資報酬率調整為 9.5%~12%，另為穩定電價，其合理利潤超過 10%~12% 部分提作電源開發基金，如超過 12% 時，應減收電費。民國 104 年立法院通過電價計算公式，合理利潤之投資報酬率設定為 3% 至 5%，有累積虧損待彌補期間，投資報酬率上限 5%，全數彌補累積虧損；累積虧損不存在時，投資報酬率降為 3%，新電價公式自審定日起，施行二年。電力市場自由化後，我國電業法修正草案規定，電力網業之電價與電力網業各種收費費率之計算公式，由電業管制機關定之；電力網業應依費率計算公式，擬訂電價及各種收費費率，送請電業管制機關核定後公告之。因此，電業管制機關訂定費率計算公式，並依電業擬訂之電價及各種收費費率，依法核定電價及各種收費費率。

綜上，美國與目前我國合理報酬最大的差異點在於美國只訂定合理報酬之原則，由公用事業委員會依美國聯邦最高法院判決所建立之原則審議，可隨市場環境變化而彈性調整，管制公用事業合理報酬標準。電業自由化前，我國合理報酬均由立法院審定，含有高度政治性；電業法修正草案立法修正通過後，電業管制機關之費率審定原則建議可參照美國聯邦最高法院判決所建立之原則與採合理報酬標準審議。

四、管制機關

在美國，聯邦能源管制委員會是獨立機關管制躉售電力市場與跨州之輸電服務，該委員會是依美國能源部組織法所成立之獨立機關，同時不受政治、行政與國會影響，委員會委員由總統提名經參議院同意，任期交錯 5 年。大多數的州管制機關委員由州長提名或任命，並由州立法機關同意¹⁴²，11 個州則由民眾投票選出。州公用事業委員會管制州之售電費率、服務費率、零售市場規則、配電可靠度、需量管理等，並依法律授權管制公用事業，以確保費率之公平、公正和合理。

我國電業法修正草案規定，為推動電業自由化、確保用戶用電權益、有效管理電業經營及監督電力市場公平競爭，由行政院指定電業管制機關辦理下列事項：一、電業及電力市場之監督及管理。二、電力調度之監督及管理。三、用戶用電權益之監督及管理。四、電價與各種收費費率及其計算公式之核定及管理。另依中央行政機關組織基準法規定，獨立機關指依據法律獨立行使職權，自主運作，除法律另有規定外，不受其他機關指揮監督之合議制機關；獨立機關之組織以法律定之。因此，我國電業法修正草案規定，電業管制由行政院指定電業管制機關辦理，似屬行政院所屬機關性質，而非獨立機關。

綜上，美國聯邦能源管制委員會採獨立管制機關，無論聯邦能源管制委員會或州公用事業委員會之委員均有間接或直接之民意基礎。而我國之電業管制機關似屬一個行政機關性質，遇有費率爭議時，其必然受立法院與行政機關之影響，

¹⁴² 例如密蘇里州委員會之 5 名委員，由州長任命與州議會同意，州長指定其中一名委員擔任主席。委員任期為 6 年。委員任期交錯。

而非依據法律獨立行使職權，有可能不利於國內電力市場發展。

五、小結

以 2000 年加州大停電危機為例，在躉售市場人為操縱失靈時，仍不能有效地保證不停電和以市場為基礎的費率是公平合理。最後，經聯邦最高法院依聯邦電力法公平合理費率裁定，如違反公共利益聯邦能源管制委員會得以撤銷與命令修改不合理之購電契約。我國電業法修正草案規定，電業管制機關職掌為（1）電業及電力市場之監督及管理；（2）電力調度之監督及管理；（3）用戶用電權益監督及管理；（4）電價與各種收費費率及其計算公式之核定及管理。¹⁴³其處罰之態樣有未取得電業執照而經營電業、電力網業對特定對象有不當之差別待遇或未經許可而拒絕將電力網提供電業使用、電業拒絕接受指定執行電力調度業務、電業未接受電力調度中心之調度業務、電業未經核准擅自歇業或停業等。電力調度中心違反公告各種收費費率時，可處新臺幣 100 萬元以上 300 百萬元以下罰鍰，如屆期未改善者，得按次處罰。¹⁴⁴惟未訂定發電業以不公平合理費率躉售的處理機制。因此，我國電業法修正草案無特別規定，電業管制機關對於處罰違法電業，須適用一般法律規定。

電業自由化後電力市場分為躉售市場（發電市場）、電力網業及零售市場（電力網業售電部分與售電業），不再是目前由台電一家獨佔之電力市場。因此對消費者而言，零售市場之費率公平合理是不足以保護消費者之用電權益，因為零售市場之電力來自躉售市場，必須躉售市場之費率亦是公平合理，才能確保護消費者之電價權益是公平合理。我國消費者保護基本政策之目標之一為健全公平合理消費環境及完備救濟機制，維護消費者權益。因此，建立公平交易之電力市場，並維持電力市場公平競爭秩序，以維護消費者公平合理費率權益，亦當然為健全公平合理消費環境之一環。

美國聯邦最高法院認為公用事業賦予允許回收使用於公眾服務之財產價值的費率，等同一般在同一時間和同一國家中通常投資於其他商業經營所相應的風險和不確定性；但如果是實現或預期高利潤企業或冒險企業，則沒有憲法獲益的權利。收益應合理足以確保公用事業穩健的財務狀況，以及在有效率與經濟的管理下應能適當的維持其信用，並能夠籌集資金以適當的履行其公共職責。費率訂定程序規定，公平合理費率包括投資者和消費者的利益平衡，股東之收益應與其他有相對風險之企業的投資報酬率相當。因此，管制公用事業之報酬均採合理報酬標準。電業法修正草案立法修正通過後，電業管制機關之費率審定原則建議可參照美國聯邦最高法院判決所建立之原則審議。另我國之電業管制機關似屬一個行

¹⁴³ 電業法修正草案第 3 條第 4 項。

¹⁴⁴ 電業法修正草案第 72 條、74 條與 77 條。

政機關性質，遇有費率爭議時，有可能受立法院與行政機關之影響，難以依據法律獨立行使職權，長久將不利於國內電力市場發展。

伍、管制機關的挑戰與管制原則

一、管制機關的挑戰

公共事業管制有三個主要的目的：(1) 保護消費者免於公共事業市場力量的濫用；(2) 保護投資者免受政府任意行為的干擾；(3) 促進經濟效率。¹⁴⁵在美國，管制是由政府行政機關執行，其他兩個機關是司法和立法部門，行政機關充滿政治，管制機關的委員由美國總統或州的州長任命，並由民選的立法機關通過。因此，管制機關有至少行政和立法機關的政治壓力來源。¹⁴⁶

通常，管制公用事業有三個需考慮的複雜因素：(1) 公用事業服務價格是通常政治決定，在提高公用事業的價格是有沒有選票的；(2) 除非取得政府的承諾，以確保私營投資有機會賺取合理的報酬，否則長期和固定投資的保障是脆弱的；(3) 大多數基礎設施投資屬長期的性質，取得可靠的承諾很難。¹⁴⁷為達成上述目的與複雜因素的管制挑戰，獨立之公用事業管制機關需包含三個要素，(1) 受管制企業、消費者和其他私人利益的公平交易的關係 (Arm's-length relationship)；(2) 與政治當局公平交易的關係；(3) 組織自治的屬性（如專用預算和公務員薪酬規則限制的豁免權）與培養必要的專門知識，以支持鞏固公平交易的關係。另為應付公用事業管制的特殊挑戰，賦予管制機關包括管制自由裁量權的獨立性。¹⁴⁸

二、管制機關的管制原則

(一) 公共利益的管制

公用事業管制遵守高度的道德標準是維護公眾的信任和維持符合公共利益管制機關的關鍵。¹⁴⁹審慎是一個實踐公用事業管制原則的重要理論，亦為一個判斷公用事業行為和決定的審查標準。審慎的概念也適用於規則的建立和確保

¹⁴⁵ Warrick Smith, Utility Regulators – The Independence Debate, The World Bank Group, Private Sector, Note. No. 127, October 1997.

¹⁴⁶ Sarah R. Thomas, Independence of regulatory body and its mutual relationship with state authorities, National Association of Regulatory Utility Commissions, March 11–12, 2010, USA, http://www.erranet.org/parameters/erranet/documents/cmsPDF/eng/Events_ERRA_2010_Legal_Bucharest_March.pdf, last visited on date: 2015/1/3.

¹⁴⁷ See Smith, *supra* note 147.

¹⁴⁸ See *id.* at 1.

¹⁴⁹ Janice A. Beecher, Practical Ethics for Prudent Regulators, <http://ipu.msu.edu/research/pdfs/Ethics08.pdf>.

其長期的穩定。審慎管制機關所可慮的不是只在技術上遵守法令的狹隘行為，而是更廣泛之永續性問題。審慎管制機關之良好管制的必要條件為公共利益的管制，即合理、公平和有效的管制。¹⁵⁰對於確定使用於公共利益之資產的合理價值沒有公式，但是在適當考慮所有相關事實的基礎上，必須有合理的判斷。¹⁵¹在躉售市場，公共利益審查包括影響賣方繼續服務的財務能力、反映在消費者過度的負擔、或過分的差別待遇。¹⁵²

（二）費用必需和審慎的管制

管制機關之工作為保護消費者，不允許不需要與非法（Unnecessary or Illegitimate）之成本的轉嫁行為。¹⁵³因此，管制必須確保所有的費用是必需和審慎（Necessary and Prudent）。¹⁵⁴受管制的公用事業有義務以所有合理的經濟方式營運。¹⁵⁵費用要合理不能超過一個審慎的人（Prudent Person）視情況所使用之費用。¹⁵⁶所謂合理的費用（Reasonable Costs），指費用如果依它的性質和數額是合理的，它所需費用不能超過審慎的人在相同情況時之費用。¹⁵⁷審慎人會考慮的事實和環境需求，踐行合理和必要業務的行為¹⁵⁸。

若要確定在某一特定情況中之費用是否合理，必須如同審慎人般考慮每項成本。所謂合理評價是相當主觀的，要確定評定的費用是否合理，可適用下列原則：（1）組織營運或法規範之一般和必要的費用；（2）費用符合商業慣例與法規規範；（3）維持組織日常運作的費用。¹⁵⁹在決定公用事業的費率上，州委員會不能代替該公用事業董事會對於其運營支出的合理性與必要性之誠實處理做判斷。¹⁶⁰目前在零售市場，公用事業委員會在決定公用事業的費率或收費時，其費率基礎之評估標準為使用與有用原則及謹慎支出原則。

（三）審慎投資的管制

¹⁵⁰ Janice A. Beecher, The Prudent Regulator: Politics, Independence, Ethics, and the Public Interest, Energy Law Journal, Vol. 29(2), 577-614, November 2008.

¹⁵¹ Minnesota Rate Case, 230 U.S. 352 (1913).

¹⁵² See Gray, *supra* note 31.

¹⁵³ National Association for the Advancement of Colored People v. FPC, 425 U.S. 662 (1976).

¹⁵⁴ Midwestern Gas Transmission Co., 36 F.P.C. 61 (1966), *aff'd sub nom.*, Midwestern Gas Transmission Co. v. FPC, 388 F.2d 444 (7th Cir.), cert. denied, 392 U.S. 928 (1968).

¹⁵⁵ El Paso Natural Gas Co. v. FPC, 281 F.2d 567 (1960).

¹⁵⁶ William T. Allen & Sefton Boyars, Assessing when costs are reasonable and necessary, Utah State University, May 2010, <http://www.usu.edu/ias/news/pdf/IAS-10-11%20Audit%20News.pdf>, last visited on date: 2015/4/3.

¹⁵⁷ CFR §100.12(a)

¹⁵⁸ GAGAS §4.12.

¹⁵⁹ See Allen, *supra* note 158.

¹⁶⁰ Southwestern Bell Tel. Co. v. Public Svc. Comm'n, 262 U.S. 276 (1923)

公用事業的管制計畫不是奪取財產，因為其不允許回收不是使用和有用（Used and Useful）在提供公眾服務之資本投資。¹⁶¹在普通情況下，不應排除合理的基礎投資，審慎投資用於排除不誠實、明顯浪費或輕率的開支，每項投資除能證明情況相反外，可推定已行使合理的判斷。¹⁶²

陸、結論與建議

綜上以美國電力市場與我國電業法修正草案相關費率之法規範之討論與分析，本研究之結論與建議，分述如下：

- 一、美國躉售市場聯邦電力法授予聯邦能源管制委員會職權，規範在州際進行輸電或售電交易之公用事業費率、條款及條件，其價格、條款及條件都必須是公平合理和不過分歧視或優惠。聯邦能源管制委員認為公平合理之費率部分要有成本正當性或市場正當性；而差別待遇費率部分則認為類似之用戶必須為類似之處理方式，實施差別待遇（歧視或優惠費率）則必須有理由，如成本之正當性。聯邦最高法院所建立之 **Mobile-Sierra** 原則為當聯邦能源管制委員會管轄的賣方契約推定負擔低費率，且當過低費率對公共利益產生不利影響時，是可以增加費率。公共利益包括影響賣方繼續服務的財務能力、反映在消費者過度的負擔、或過分的差別待遇。
- 二、美國零售市場 1898 年後管制公用事業之報酬採用之合理價值，1942 年被 **Hope** 案推翻改採合理報酬標準，合理報酬給管制公用事業之機會包括：（1）賺得之投資報酬與風險相近之企業相當；（2）維持財務的完整性；（3）以合理的條件吸引資本投資。加拿大之合理報酬標準，依加拿大最高法院認為合理報酬係指允許公司對於其公司資本投資所得到的報酬等同該公司投資相同金額於其他具有吸引力、穩定性和確定性之證券所得到的報酬，亦同時採美國聯邦最高法院之 **Bluefield** 案與 **Hope** 案判決先例。
- 三、美國電業自由化後，電力市場分為躉售與零售市場，躉售市場費率訂定須考慮電業之財務能力與消費者負擔之公共利益，零售市場費率訂定需考慮電業有機會取得合理報酬與建立公平合理費率。
- 四、我國在民國 48 年公用事業收費費率時引進合理報酬理論。合理報酬理論的基本原則是公用事業供應社會公眾之收費費率應訂得足以產生適當的收入，除去成本以後，仍有合理的盈餘，此盈餘根據資產價值乘合理報酬率計算而得。
- 五、電業自由化後電力市場分為躉售市場（發電市場）、電力網業及零售市場（電力網業售電業務部分與售電業），不再是目前由台電一家獨佔之電力市場。因此對消費者而言，零售市場之費率公平合理是不足以保護消費者之用電權益，

¹⁶¹ *Duquesne Light v. Barasch*, 488 U.S. 299 (1989).

¹⁶² *Southwestern Bell Tel. Co. v. Public Svc. Commission* 262 U.S. 276 (1923).

因為零售市場之電力來自躉售市場，必須躉售市場之費率亦是公平合理，才能確保護消費者之電價權益是公平合理。目前我國法規公平合理原則之費率的訂定經歸納可綜合考慮（1）合理之費率以提供各項服務；（2）合理消費者負擔；（3）合理之公用事業利潤；（4）公平合理之服務條件，不偏消費者，亦不偏業者；（5）無正當理由之不得為差別待遇。

- 六、在躉售市場公平合理費率的規範方面，美國是規範在聯邦電力法並有處罰違法發電業之規定，而我國電業法修正草案則是授權電業管制機關辦理電業與電力市場之監督管理，罰則部分處罰只規範電力調度中心未依規定公告各種收費費率、備查電能供需狀況與財報，無規範躉售市場發電業違規與購售電合約之撤銷的強制處分權，如有發現躉售市場購售電合約不合理有損害公益之虞時，仍無強制處分權，以直接保障負有供電義務之電力網業權利，並間接保障一般消費者。建議為加速/處理日後電業自由化時影響躉售市場因素，美國聯邦電力法特別規範之聯邦能源管制委員會可命令恢復「公平合理費率」與「命令償還」與聯邦最高法院判決先例之公共利益審查可考慮入法。
- 七、在零售市場管制電業費率的規範方面，美國是規範在聯邦最高法院合理報酬之判決先例與州法，管制電力公用事業應有機會透過合理審慎的費率回收，並再加上費率基礎的公平投資報酬率。費率基礎為用於電廠和配電電網的資本投資價值，對營業區消費者之費率必須是公平合理。在零售市場費率基礎之審查標準方面，美國規範明確公用事業委員會在作出任何決定的費率或收費，在公用事業費率基礎之評估標準應只有包括投資在審慎支出和該設施在提供用戶服務上是有使用與有用的。而我國僅是電業法授權管制機關訂定費率公式，然後由電業據以擬訂電價及各種收費費率，送電業管制機關核定，並無相關原則供遵循。建議無論自由化與否，美國聯邦最高法院合理報酬之判決先例與州法對於管制電業費率的規範原則與費率基礎之審查標準，可供我國電業法修正草案入法之參考與電業管制機關於費率公式審查費率基礎之參考原則。
- 八、公共事業管制的目的為保護消費者免於公共事業市場力的濫用、保護投資者免受政府任意行為的干擾與促進經濟效率。費率訂定應同時考量消費者之電價負擔能力與電業需有機會取得合理報酬，有合理報酬才能讓電力市場發展兼顧環境、社會及經濟三個範疇。因此，電業管制機關須發揮獨立機關應有之功能，遵守高度的道德標準和維持符合公共利益的管制，以審慎的標準審查與判斷公用事業的行為和決定，在適當考慮所有相關事實的基礎上，做出合理的判斷，如果不是使用和有用與審慎的投資，基於保護消費者，原則上不許列入費率基礎計算電價。美國採獨立之電業管制機關，而我國依電業法修正草案對電業管制機關採行政機關性質，依我國民情要達到有效管制，讓電力市場發展兼顧環境、社會及經濟三個範疇，採行政機關似有再酌空間。

參考資料

中文資料

1. 大法官釋字第 428 號。
2. 大法官釋字第 613 號。
3. 立法院第 8 屆第 4 會期第 3 次會議議案關係文書，院總第 887 號政府提案第 12800 號之 1085。
4. 電業法修正草案，行政院會 104 年 7 月 16 日審查通過。
5. 沙燕昌，公用事業費率與資本形成，聯經出版公司，1987 年，初版。
6. 沙燕昌，介紹製訂公用事業收費費率之合理報酬理論，交大友聲，1960 年，12-18 頁
7. 沙燕昌，介紹製訂公用事業收費費率之合理報酬理論（續），交大友聲，1960 年，28-34 頁。
8. 張四立，達成再生能源快速發展的目的-淺析再生能源躉購費率的合理性，2012 年 09 月能源報導－專家分享，27 頁。
9. 最高行政法院 92 年判字第 1446 號判決。
10. 最高行政法院 96 年度判字第 00598 號判決。
11. 最高行政法院 97 年 12 月第 3 次庭長法官聯席會議決議。
12. 臺北高等行政法院 98 年度訴更一字第 1 號判決。

英文資料

1. Allen, W. T. & Boyars, S., Assessing When Costs are Reasonable and Necessary, Utah State University, Audit News (14), (2010).
2. Baldwin, V. M. and Malko, J. R., Used and Useful Principle: Still Relevant in Utah, The Utah Bar Journal 25(1), (2012).
3. Beecher, J. A., Practical Ethics for Prudent Regulators, available at <http://ipu.msu.edu/research/pdfs/Ethics08.pdf>.
4. Beecher, J. A., The Prudent Regulator: Politics, Independence, Ethics, and the Public Interest, Energy Law Journal 29(2), (2008).
5. Electricity Regulation In the US: A Guide, The Regulatory Assistance Project, (2011).
6. Electric Utility Rate-Making , Georgia Public Service Commission, available at http://www.psc.state.ga.us/electric/regulation/Electric_Utility_Rate-Making.pdf.
7. Gary, R. D. and Roach, Edgar M. Jr., "The Proper Regulatory Treatment of Investment in Cancelled Utility Plants," Hofstra Law Review 13(3), (1985).
8. Gray, J. M., Reconciling Market-Based Rates with the Just and Reasonable Standard, available at http://www.felj.org/sites/default/files/elj/Energy%20Journals/Vol26_No

2_2005_Art_Market-Based%20Rates.pdf.

9. Hempling, S., Rose, K. & Burns, R. E., The regulatory treatment of embedded costs Exceeding Market Prices: Transition to a competitive Electric Generation Market, A Briefing Document for State Commissions, U.S.A (1994).
10. Hoecker, J. J., Used and Useful: Autopsy of A Ratemaking Policy, available at http://eba-net.org/sites/default/files/elj/Energy%20Journals/Vol8_No2_1987_Used_and_Utemaking_Policy.pdf.
11. Lawrence R., An Overview of the Federal Energy Regulatory Commission and Federal Regulation of Public Utilities in the United States, Federal Energy Regulatory Commission, available at <http://www.ferc.gov/about/ferc-does/ferc101.pdf>.
12. Mcshane, K. C., Capital Structure and Fair Return on Equity, Ontario Power Generation & Foster Associates, INC., (2007).
13. McRae, A., Rate of return regulation, Delaware Public Service Commission, available at ERRRA Website: [McRae_Rate_of_Return_Regulation_and_Benchmmarking_Tariff_Budapest_2010_eng](#).
14. Smith, W., Utility Regulators – The Independence Debate, The World Bank Group, Private Sector(127), (1997).
15. Thomas, S. R., Independence of regulatory body and its mutual relationship with state authorities, National Association of Regulatory Utility Commissions, U.S.A (2010).
16. U.S. Electric Power Industry - Context and Structure, Advanced Energy Economy, U.S.A (2011).

美國法院判決

1. Bluefield Water Works and Improvement Co. v. Public Service Commission of West Virginia, 262 U.S. 679 (1923).
2. Denver Union Stock Yard Co. v. U.S., 304 U.S. 470 (1938).
3. Duquesne Light v. Barasch, 488 U.S. 299 (1989).
4. El Paso Natural Gas Co. v. FPC, 281 F.2d 567 (1960).
5. Federal Power Commission v. Hope Natural Gas Co., 320 U.S. 591 (1944).
6. FPC v. Sierra Pacific Power Co., 350 U.S. 348 (1956).
7. FPC v. Tennessee Gas Company, 371 U.S. 145 (1962).
8. Humphrey's Executor v. United States, 295 U.S. 602 (1935).
9. Justice Louis Brandeis, concurring in Southwestern Bell v. PSC, of Missouri 262 U.S. 276 (1923).

10. KYPSC v. Commonwealth of Kentucky, 320 S.W.3d 660 (Ky. 2010).
11. Knoxville v. Knoxville Water Co., 212 U.S. 1 (1909).
12. Minnesota Rate Case, 230 U.S. 352 (1913).
13. Morgan Stanley Capital Group Inc. v. Public Utility Group No. 1 of Snohomish County, (U.S. June 26, 2008) (No. 06-1457).
14. Midwestern Gas Transmission Co., 36 F.P.C. 61 (1966), *aff'd sub nom.*, Midwestern Gas Transmission Co. v. FPC, 388 F.2d 444 (7th Cir.), *cert. denied*, 392 U.S. 928 (1968).
15. Mississippi Power Company, Inc. v. Mississippi Public Service Commission and Thomas a. Blanton, The Supreme Court of Mississippi, No. 2012-UR-01108-SCT (2015).
16. Munn v. Illinois, 94 U.S. 113 (1877).
17. National Association for the Advancement of Colored People v. FPC, 425 U.S. 662 (1976).
18. Northwestern Utilities Ltd v. Edmonton [1929] S.C.R. 186.
19. Public Service Company of Indiana, Inc. v. FERC, 575 F.2d 1204 (1978). Decided multiple appeals.
20. Pennsylvania Gas Company v. Public Service Commission, 252 U.S. 23 (1920).
21. Smyth v. Ames, 160 U.S. 466 (1898).
22. Southwestern Bell Tel. Co. v. Public Svc. Commission 262 U.S. 276 (1923).
23. State ex rel Kansas City Transit, Inc. v. Public Service Commission, 406 SW2d 5 (Mo. banc 1966).
24. South Central Bell, v. Util. Reg. Comm'n 637 S.W.2d 649 (Ky. 1982).
25. United Gas Pipe Line Co. v. Mobile Gas Services Corp., 350 U.S. 332 (1956).