

能源事業自由化

審議三年，歷經20多次朝野協商之「石油管理法」終於在本（民國90）年9月27日經立法院三讀通過，該法於諮請總統正式公佈施行後，經濟部將在三個月內發佈17項子法，我國油品自由化預計將可於本年12月落實上路。

「石油管理法」立法通過，除正式揭示國內油品市場進入全面自由化的時代，在現行中油、台塑兩大企業外，外國油品公司將可向國內市場進軍，更重要的是落實經發會共識的第一步，積極推動國內能源事業的自由化。根據經發會投資組之共識決內容，其中“政府應加速公用事業之自由化與民營化，並協調立法院於下會期完成「石油管理法」之立法”、“希望立法院下會期完成審查通過「電業法修正草案」，健全電力市場、穩定電力供應”、“經濟部能源會法制化，經濟部能源局組織條例應在送立法院後六個月內完成立法”等，皆是攸關我國能源事業未來健全發展的重要政策方向。

「自由化」的意義，在於提升整體經濟活動的經濟效率；從供給面而言，對於廠商解除不當的人為進入管制；對於需求面而言，則是使消費者有自由選擇供應來源的權力。上述自由化目標，大抵則需透過市場競爭機制來達成；以經濟學原理而言，透過市場競爭機制，將可使市場效率提升，資源獲得較佳配置，消費者亦能獲致物美價廉的產品。因此，推動能源事業自由化政策，其主要目的乃是透過市場競爭機制的設計，吸引新進投資者以增加整體供給

能力，希望藉此得以達成穩定能源供應、提高經營效率及增進民生福祉之目標。

自1980年代初期以降，經濟自由化成為世界各國經濟政策之主流趨勢，其中推動能源產業解除管制(deregulation)及公營事業民營化(privatization)即為主要政策措施之一。就能源產業而言，以往必須獨占經營的特性及外部利益已不復存在，若仍刻意進行獨占限制，則易造成經濟效率低落，整體社會資源浪費；此外在開放的市場環境下，以國家資源經營之公營事業更將對民營企業造成不公平競爭。政府為因應此一世界潮流趨勢，即於民國85年第四次修正之「台灣地區能源政策」中，將能源事業自由化納入為六大政策方針之一，然而時至今日卻以種種因素致使推動進度相對落後。猶有論者，以美國加州於去年下半年至今年上半年發生電力能源危機（缺限電）導致電價大幅上漲為例，質疑我國能源（電力）事業自由化的必要性。

歸納美國加州因供需不平衡導致發生缺限電危機的原因，一般認為大致涵蓋如下：在需求面，因經濟成長強勁，電力需求增加超出預期；在供給面，則是發電燃料成本劇升、環保意識高漲及「鄰比」(not in my backyard, NIMBY)症候嚴重，近十年來幾無新電廠興建，導致供給無法配合需求；在制度面，因政治力介入、調度及交易機制設計不佳、不當價格管制等，致使購電成本增加。然而上述成因真正可歸咎於自由化結果之部分並不多，主要

係人為的不當觀念及政策扭曲所致。其中最嚴重的是違反自由化精神的上游（批發）鬆綁、下游（零售）凍結之電價管制，更使市場機能無法運作。因此，美國加州電力能源危機的經驗，固可做為我國推動能源（電力）事業自由化避免重蹈覆轍的借鏡，但卻不應是做為延遲自由化的藉口。

雖然推動能源事業自由化仍應是當前我國能源政策重要之方針，不過，在未來能源市場自由化後，為解決可能產生的市場失靈(market failure)現象，政府對能源事業的適度管制仍屬必要。由於多數能源產業具有公用事業的網路產業特質(network industries)，其產業結構存在競爭部門（生產銷售）與獨占部門（輸配儲存）混合並存的情形，以一般性的競爭管理機制加以規劃，似乎力有未逮。因此，為保障公共利益之實現，政府有必要重新建立特別管制架構，但政府所應介入僅在於能源政策的落實及公平競爭環境的建立，俾使在自由化後能夠繼續維持其所提供之供給或服務的穩定性與親近性，並進一步規範交易秩序的形成。健全的市場機制即有賴重新對自由化開放市場的合理管制（公平透明的遊戲規則），如此才能真正促進公共利益。

此外，在自由化開放市場下，原有公營事業應加速民營化，以提升事業經營的自主性，調整經營體質，並將政策性任務回歸政府行政體系，如此對於原來事業經營之長遠發展、員工福利才有良性的影響。以「石油管理法」完成

立法後而言，中油公司民營化作業即應緊鑼密鼓邁入實質推動階段，對於過去中油公司所肩負穩定國內油品市場的政策性任務也需同時解除，以使所有業者之權利義務均等。

由於法令規章為體現及達成能源政策目標之具體工具，因此，伴隨著能源事業自由化之推動，做為執行依據之相關法規體系亦需因應調整。同時，政府應從制度化、法治化著手，以法律明定市場參與者之各項權利義務及民眾受限制補償機制，堅定執法以保障合法。未來攸關能源事業自由化政策推動的順利與否，除了能源相關法規的研提外，另一關鍵則是立法時程。以幾項與自由化相關的能源專業法案為例，除「石油管理法」外，其餘則仍有待朝野多關注心力及早推動通過，以確立政策推動之法源依據及執行效力。

面對國內外急遽變動之經濟環境，以及經濟自由化、國際化的趨勢，能源事業經營將承受較以往更多的挑戰及壓力，無論公、民營企業皆無法倖免於外。因此政府決策官員必須體認推動能源產業解除管制及公營事業民營化時機掌握的重要性，應積極投入此一政策的推動，凝聚共識、研擬配套、加速修法，以期達成穩定能源供應、提高經營效率及增進民生福祉之目標，否則社會資源的隱藏損失將難以估計而勢必付出更大代價。■