

論公用電力事業「服務義務」與停電賠償 責任：以供電契約為中心*

陳汝吟**

<摘要>

公用電力事業「服務義務」之內涵，包括「充分服務」及「可靠服務」，20 世紀 80 年代以來，電力可靠度問題更是首要。如此並非要求絕對不可發生停電情形，但公用電力事業與用戶之間存在供電契約，公用事業仍負有與其經營業務特許權對應的法律義務，除按管制費率計價收費外，對於正常業務過程、履行公共服務，應盡善良管理人注意義務，防止供電中斷對用戶造成損害，且不得以「責任限制條款」排除故意或重大過失責任。在獨占的電力市場上，消費者無法選擇電力事業，故法制上應透過有效的問責制度加以平衡。制度目的並非係對公用事業施加經濟處罰，而是做為更強化的一種預防措施，冀望公用事業能落實謹慎管理，增進表現穩定度。民事損害賠償亦是近年重要的問責方法之一，除扣減退還停電期間無法提供服務的基本電費外，於電力事業有過失的特定要件下應賠償用戶，至少部分反映用戶因中斷而遭受的損害或不便。我國相關法令應明訂可歸責公用事業停電事由之賠償

* 本文為科技部研究計畫「分散式電源及儲能設施參與電力市場政策之研究」編號（MOST 110-3116-F-216-001 -）研究成果之一。作者感謝匿名審查委員的指正及寶貴意見。

** 東吳大學法學院法律學系教授。

E-mail: juyinchen0803@gmail.com

• 投稿日：05/30/2022；接受刊登日：12/07/2022。

• 責任校對：辛珮群、李樂怡、高映容。

• DOI:10.6199/NTULJ.202309_52(3).0003

責任及賠償上限，並在公用事業或其履行輔助人有故意或重大過失時，不適用賠償限額規定。

關鍵詞：公用事業、服務義務、停電、供電中斷、供電契約、用戶、費率、懲罰性賠償、可靠度標準、電力系統

◆目次◆

壹、前言

貳、公用電力事業「服務義務」之法律基礎與內涵

一、美國普通法之發展

二、服務充分性（Adequacy of Service）與供電中斷

參、管制費率、供電契約與電業賠償責任

一、管制費率及供電契約「責任限制條款」

二、風險分配與停電賠償機制

肆、美國法關於停電損害賠償之項目及金額

一、停電損害賠償之項目

二、各州關於停電賠償之情形

伍、我國公用電力事業之停電賠償責任檢討

一、停電賠償之依據

二、損害賠償？損失補償？懲罰性賠償？

三、用戶減輕損害

陸、結語

一、強化司法在公用事業問責制度之功能

二、明訂區分可歸責與不可歸責之停電賠償法令

三、建立國家電力可靠度標準，公平對待能源參與者及用戶

壹、前言

電力中斷對用戶和整個社會言，代價都是極為高昂。以美國為例，1965年東北大停電¹、1977年紐約大停電、2003年美加大停電²等，至2010年馬里蘭州、2012年桑迪颶風，及近年氣候緊急所致2018年及2021年加州野火與2021年德州冰風暴停電案例可知，過去可能認為多是天災，無可奈何，但經調查發現部分確實是人為錯誤和電腦故障，若遵循可靠度標準（Reliability Standards），許多問題將可避免³。尤其，隨著天文氣象科學與科技發達，強化精密計算及預測能力，而先進國家政府與人民普遍更重視生命、財產之保障，因此法律學領域亦關注避免或減少損害發生之義務內涵。類似停電事件，美國法近代亦有不少受害用戶⁴（customers）對公用電力事

¹ 1965年的東北大停電導致美國康乃狄克州、麻薩諸塞州、新罕布夏州、紐澤西州、紐約州、安大略省、賓州、羅德島州和佛蒙特州的部分地區發生停電，大約3,000萬人在近13小時內無能源供應。為全面調查停電原因，成立了「東北電力協調委員會」（the Northeast Power Coordinating Council, NPCC），1968年組成「北美電力可靠度委員會」（the North American Electric Reliability Council, NERC），負責制定營運政策並規劃標準，確保北美大容量電力系統（bulk power system）充足、可靠和安全，2006年組織改為非營利性公司。

² 紐約大停電影響約800萬人，停電自5小時到25小時。2003年大停電影響加拿大東部、中西部及美國東北部約4,000萬美國人和1,000萬加拿大人。又例如2006年7月下旬在紐約市皇后區長島市的Con Edison電網饋線故障，停電延至9日。

³ 2003年大停電後對美國原本屬自願性質的可靠度標準，產生重大影響。根據2005年能源政策法（the Energy Policy Act），美國國會修訂聯邦電力法（the Federal Power Act）第215條可靠度標準規定後，由美國聯邦能源管制局授權區域電力可靠度委員會訂定高壓州際輸電系統的強制性可靠度標準，電力公司違反者將受到每日最高100萬美元的民事處罰（civil penalties）。應注意的是，2016年美國第九巡迴上訴法院於2011年西南大停電訴訟案認為，可靠度標準係建立通用標準，標準本身僅在電力公司和政府之間產生義務，確保大電力系統可靠運作，尚非係為保護最終用戶不受停電影響，因此亞利桑那州公用服務公司（Arizona Public Service Co., APS）不會僅因未遵守而造成電力中斷即構成過失。See *Waldon v. Ariz. Pub. Serv. Co.*, 642 F. App'x 667 (9th Cir. 2016).

⁴ 美國法自早期即建立「無供電契約關係之個人，不得主張基於該契約要求提供服務之權利」原則，即使此項服務係為公共利益所必需的公用事業。See *H.R. Moch*

業提起民事損害賠償請求之司法訴訟。其中，最值得注意的是，主張電力公司應履行其法定「服務義務」(duty to serve)，包括為用戶提供「可靠服務」(reliable services)。所謂「可靠服務」，並非要求電力公司絕對不可發生停電之情形，而是電力公司應為用戶提供水準之上的服務 (extraordinary levels of service)，該義務也包括有提供「充分服務」(adequate service) 的內涵⁵。

美國電力產業及規範發展有其領先地位，影響先進國家法制，公用電力事業 (electric utility) 與用戶間存在供電契約 (electricity contracts for supply)，基於契約而生之服務義務 (duty to serve)，但同時受管制費率牽制，在美國工業史及普通法的發展歷程中，有著豐富的內涵。回顧自愛迪生於 1882 年在紐約市珍珠街 (Pearl Street) 啟動全美第一間發電及輸電的電力公司開始，迄 1922 年已有 3,744 家私人電力公司，此乃因行業早期階段發電站受限於技術，發電量無法逾 10MW (千瓩)。隨著技術創新與企業重組，電力行業透過垂直整合，使規模經濟 (economies of scale) 效益倍增而取得更高的市場占有率，歷經激烈整併後至 1920 年代中期已形成 16 家控股公司控制了全美 85% 電力工業。如同對於石油托拉斯 (trust) 的顧慮及規範，1935 年《公用事業控股公司法》(the Public Utility Holding Company Act, PUHCA) 開啟對公用事業進行審查及規範，同年頒布《聯邦電力法》(the Federal Power

Co. v. Rensselaer Water Co., 159 N.E. 896, 897 (N.Y. 1927); Food Pageant, Inc. v. Consol. Edison Co., 429 N.E.2d 738, 741 (N.Y. 1981); Singer Co v. Baltimore Gas & Elec. Co., 558 A.2d 419, 426 (Md. Ct. Spec. App. 1989). 但另有少數較特殊案例，如 Lee v. Consol. Edison Co., 407 N.Y.S.2d 777, 787-88 (N.Y. Civ. Ct. 1978)，係由因停電致工廠停工而受有工資損害之勞工提起訴訟。

⁵ See, e.g., CAL. PUB. UTIL. CODE § 451 (“Every public utility shall furnish and maintain such adequate, efficient, just, and reasonable service, instrumentalities, equipment, and facilities, including telephone facilities, as defined in Section 54.1 of the Civil Code, as are necessary to promote the safety, health, comfort, and convenience of its patrons, employees, and the public.”); N.J. STAT. ANN. § 48:2-23 (“The board may . . . require any public utility to furnish safe, adequate and proper service.”); 66 PA. CONS. STAT § 1501 (“Every public utility shall furnish and maintain adequate, efficient, safe, and reasonable service and facilities.”).

Act, FPA) 之第二部分以規範州際電力躉售。雖然對電力產業加以管制，但值得注意的是其所據之重要思想是——電力是一種極受消費者歡迎的商品，對之規範符合公共利益；尤其，傳統電力產業在經濟概念上具有自然獨占（natural monopoly）之特徵⁶，即一家公司可較多家公司更有效率、以更低成本提供商品，後者如多家電力公司分別、重複地建置自用輸配電網等情形將造成不經濟及無效率。在管制的政策下，垂直整合公用事業（vertically integrated utilities, VIU）取得專屬的服務區域，並承擔對區域內人們提供服務之義務；管制機關訂定其向用戶收取的費率，並於一定條件下確保其收益之回報率⁷。據此所建立之基礎管制模式，相應的是公用電業「義務」內涵及法令規範，嗣後並透過法院判決累積之普通法發展，現在亦多編入各州法規，百年以來相關案例及文獻豐富，應有參考價值。我國電力產業現階段雖已於2017年修訂電業法而部分開放發電業，但仍維持台灣電力股份有限公司（以下簡稱台電）為綜合電業並營運輸配電網及售電，即台電為我國公用電力事業，應屬無疑⁸，關於公用事業在現行管制架構下之相應義務內涵，具有充實與研究之必要⁹。

⁶ 此項特徵，在近年因能源技術與再生能源發展、分散式電源等考量，電力產業已開放發電及售電部門之解構暨自由化政策，不可同日而語。相關立法包括1978年國家能源法（the National Energy Act）、公用事業管制政策法（the Public Utility Regulatory Policies Act, PURPA）等。關於傳統公用事業自然獨占及管制，請另參閱Richard A. Posner, *Natural Monopoly and Its Regulation*, 21 STAN. L. REV. 548 (1968)。

⁷ Joseph P. Tomain, *Electricity Restructuring: A Case Study in Government Regulation*, 33 TULSA L. J. 827, 829-833 (1998)。

⁸ 本文所使用「公用事業」、「公用電業」、「公用電力事業」一詞，原則上係指公用售電業和輸配電業（參閱電業法第2條第1項第4款至第6款），方有此在管制費率相應下之對用戶所負「服務義務」討論。已開放競爭之「非公用事業」發電業以及再生能源售電業，則係依其銷售契約，以履行對買受人供電義務，不在本文探討範圍，敬請留意。

⁹ 雖然美國各州關於服務義務規定不完全一樣，過去電力服務之充分性，通常參考電力系統的可靠度來定義，但近年因極端氣候，更加關注電力公司的「氣候韌性規劃」（climate resilience planning），以確保長期服務可靠度並據此履行前述電力服務義務。See Jim Rossi & Michael Panfil, *Climate Resilience and Private Law's Duty to*

臺灣法學界過去一提到停電賠償，常見的思考即以「挖斷電纜」案之侵權行為不得請求「純粹經濟上損失」一語帶過，只是於此不論是德國「挖斷電纜」案¹⁰，亦或是英國「挖斷電纜」案¹¹，例如 *Spartan Steel and Alloys Ltd. v. Martin and Co., (Contractors) Ltd.*¹² [1973]，皆係第三人挖斷電力公司的電纜，而造成電力公司用戶損害之情形。而且，即使係第三人造成，但電力用戶因此受有人身及財產上損害，原則上仍可向該第三人請求，包括食品腐敗、養雞場孵蛋不能孵出小雞、工廠設備損害等被害人權利受侵害之所受損害及所失利益¹²，而純粹經濟上損失原則上無法請求，例如交通阻斷未能簽約等，至於營業損失則有爭議。然而，不可忽視的是，電力產業雖受管制，但電力

Adapt, 100 N. C. L. REV. 1135, 1135-1208 (2022).

¹⁰ BGHZ, 29, 65; BGHZ 66, 388; BGH NJW 1977, 2208; BGHZ 41, 123。

¹¹ *Spartan Steel and Alloys Ltd. v. Martin and Co.* [1973] QB 27.

¹² 例如臺灣桃園地方法院104年度訴字第2117號民事判決，本件係秉陽公司因承包桃園市政府水務局所發包之「103年度桃園縣東門溪瓶頸段舌閘新設及興邦路路基修復工程」，於民國104年1月8日施工時，於秉陽公司受僱人操作挖土機不當拉扯電桿導致高供戶責任分界點電桿斷裂倒塌，橫躺在該處交通要道興邦路上，並恰巧位在原告南僑化學工業股份有限公司廠區大門出入口附近，造成往來交通受阻，台電公司為修復系爭電桿，緊急停止供電共計11小時，法院判決被告依侵權行為應賠償原告產能損失新臺幣（下同）436,166元（以總產能損失的18%計算），及人工閒置損失108,107元（以上午11時起算5小時工作時數，共53人），及產能成品及原物料毀壞、復原斷電必要費用等，共計589,151元。另外，請參考臺灣高雄地方法院99年度訴字第865號民事判決（被告乙安正公司員工操作吊車之吊臂時，未注意與其上之高壓電線保持安全距離之過失，造成高壓線路強制跳電，導致高壓電流透過吊臂及吊車引入地面，致其魚塢內魚群陸續死亡，法院裁判應賠償原告魚群損失659,575元。）；臺灣臺中地方法院99年度訴字第976號民事判決（被告興源誌不銹鋼有限公司於裝設烤漆板時，因吊掛作業不慎滑落致觸及臺電公司臺中營業處特高壓設備，造成臺中市大里地區無預警停電，惟法院認為被告雖構成侵權行為，但原告內新紡織股份有限公司無法舉證其降級絲、廢絲、損壞零件等損害，故判決原告無理由。）；臺灣桃園地方法院105年度重訴字第506號民事判決（法院裁判被告合興佳鋼品有限公司應賠償原告綠能科技股份有限公司營業成本及費用之所受損失2,004,031元），惟上訴二審後臺灣高等法院109年度上字第418號民事判決拒絕適用民事訴訟法第222條第2項，故推翻一審關於損害之認定，廢棄原判決；最高法院95年度台上字第1482號民事判決（應賠償高壓用戶自有電纜修復費用及遭用電客戶違約罰款）。

公司與用戶之間仍有其民事法上契約，只是因為費率管制而生責任限制。如本文前述，許多停電事件經過調查發現部分確實是電力公司人為錯誤和電腦故障，若遵循可靠度標準，並盡善良管理人注意，問題即可避免。公用電力事業即使受到較高的行政管制，但電力公司與用戶之間具有供電契約關係，未盡注意義務依契約履行給付，應有一定程度的損害賠償責任（考量公用事業特性應否設有求償金額上限，將於後文討論），則究竟公用電力事業關於供給電能服務義務與管制費率、及賠償責任與範圍，關係為何？是否受管制行業即無賠償責任，而理所當然以折扣退費「補償」？應值得進一步探討。

本文以下分別針對美國法公用電力事業之契約上「服務義務」內涵與停電賠償義務探討，並分析其相關案例。限於篇幅，謹先討論契約關係中公用電力公司供電義務與單純未依約供電之停電賠償責任，回歸我國民事契約責任，本文所聚焦者乃係民法上債務不履行之賠償範圍問題，並討論受較高度行政指導與監督管制之台電與用戶之「消費性用電服務契約」關於賠償問題。事實上，美國法公用事業不履行交付商品的普通法責任，奠基於公用事業「充分服務」之契約義務，以下將首先闡述此項義務內涵。正是因為公用電力事業的獨占性質（在臺灣，依現行法指公用售電業和輸配電業），用戶無法「貨比三家」（shop around）緣故，因此司法實務應積極建立公用事業「充分服務」義務之概念，而其根本所依據的係契約義務。至於因停電或其他電纜線、電力設備、樹木植被欠缺維護或故障所直接侵害民眾（不限於用戶）人身或固有財產等侵權行為類型，例如加州野火責任或其他電纜線垂落致觸電，在臺灣應係適用民法第 184 條第 1 項前段與第 2 項、第 191 條之 3 及消費者保護法（下稱消保法）第 7 條等侵權行為規定，則待另文分析，茲先予說明。

貳、公用電力事業「服務義務」之法律基礎與內涵

受管制的公用事業乃法律所創造，其特殊法律地位源於管制法令及其商業活動的經濟特徵，分析公用事業相關的法律問題，均須綜合考量之，核心概念係對公用事業施加的法律義務，與經營業務的特許權有相對應的關係

¹³。其中，公用電力事業¹⁴提供充分服務、按管制費率計價收費，係最重要的法律義務之一，而充分服務（adequate service）義務則與本文要探討的非計畫性供電中斷最為相關。美國法關於公用事業之發展及解構自由化有其領先討論的重要性¹⁵，在 1980 年以降，由於對持續電力的依賴程度更高，家庭和辦公室中電腦和電子設備、工廠自動化生產線更為普及，使得人們對於電力中斷變得難以容忍，基於其社會背景法律訴訟案件紛起，累積相當豐富對公用電力事業「服務義務」之法律基礎與內涵，值得吾人參考借鏡。

一、美國普通法之發展

比較法上，公用事業之「服務義務」（the duty to serve）可追溯到英國普通法所承認的一項法律原理，即國王若賦予某主體獨占權時，其同時於與民眾之契約中也應承擔一定義務，例如海港公共碼頭的經營權、中世紀的穀

¹³ 參閱廖義男（1986），〈公用事業法（一）：國家對公用事業之監督與規範〉，《臺大法學論叢》，16卷1期，頁43-95；廖義男（1994），〈國家對公用事業與顧客間法律關係之監督與規範〉，《律師通訊》，177期，頁43-50；王文宇（2000），〈公用事業管制與競爭理念之變革：以電信與電業法制為例〉，《臺大法學論叢》，29卷4期，頁85-102；陳信安（2016），〈論國家於電力供應之擔保責任〉，《臺北大學法學論叢》，100期，頁101-105。

¹⁴ 2017年修法後，電業法第2條第1項第2款規定：「發電業：指設置主要發電設備，以生產、銷售電能之非公用事業，包含再生能源發電業。」；第4款：「輸配電業：指於全國設置電力網，以轉供電能之公用事業。」、第6款：「公用售電業：指購買電能，以銷售予用戶之公用事業。」，開放發電業參與電力市場，因此依我國現行法公用事業僅指輸配電業及公用售電業，不包括發電業及再生能源售電業。2017年1月11日修正之條文施行前，經營發電業務，經核定為公用事業之發電業者，其因屬公用事業而取得之權利，得保障至原電業執照營業年限屆滿為止。修正後，民營公用事業監督條例有關電力及其他電氣事業之規定，不再適用。（參閱電業法第93條及第96條）。

¹⁵ 參閱王文宇，前揭註13，頁107-113、126-131；林國彬（2001），〈美國聯邦電力事業經濟管制之研究〉，《公平交易季刊》，9卷1期，頁55-112；陳信安，前揭註13，頁114-121。

物磨坊或工廠¹⁶，後來又擴展到渡輪¹⁷與市場。學者歸納這種模式之公用事業，通常有二項要件，其一是所有當地居民多有近用（access）的需求，其二是這些建設均需要較大的資金投資或融資。19 世紀後期美國，再從鐵路公司獨家承運所致恣意訂價、歧視等經營行為¹⁸，對於鐵路案件，法院表示即使在沒有法規的情況，鐵路公司關於運送契約之收費訂價必須係合理但非齊頭相同的收費方式，作為其獨占特許經營權的條件，鐵路公司應證明任何費率差異的合理性¹⁹。嗣後擴大至電信（電報）公司²⁰、天然氣公司²¹、水公司²²等案件，突顯了獨占與公共利益的平衡關係。

整體以觀，美國對公用事業之管制有兩個明顯的時期，第一階段約自 1870 年代到 19 世紀末，主要以個案進入司法體系，由法院直接干預公用事業獨占特許經營權的管制為特色，然而因係個案透過普通法院來落實公用事業對民眾所負契約上之「服務義務」，訴訟成本極高，而普通法院亦無檢視公用事業費率方案合理性之配套機制，因此 19 世紀末開始興起通過法律管

¹⁶ Jim Rossi, *The Common Law "Duty to Serve" and Protection of Consumers in an Age of Competitive Retail Public Utility Restructuring*, 51 VAND. L. REV. 1233, 1244-1245 (1998).

¹⁷ *Tripp v. Frank*, 100 Eng. Rep. 1234 (1792).

¹⁸ *Messenger v. Pa. R.R. Co.*, 37 N.J.L. 531, 537 (1874); *Sandford v. R.R. Co.*, 24 Pa. 378, 381 (1855).

¹⁹ 在這個時期，美國聯邦最高法院曾對快遞公司訴鐵路公司案表示意見，雖然普遍被解釋為支持鐵路公司的案件，但其中也確實承認公用事業之服務義務。See *The Express Cases*, 117 U.S. 1, 2 (1886).

²⁰ See *State ex rel. Webster v. Neb. Tel. Co.*, 22 N.W. 237, 238-39 (Neb. 1885).

²¹ *Portland Natural Gas & Oil Co. v. State ex rel. Keen*, 34 N.E. 818, 818-19 (Ind. 1893). 法院在判決中已運用「徵用理論」，即天然氣公司使用街道，費用由地方政府為公眾利益而負擔，應視為「行使徵用權」（exercise of the power of eminent domain），因此，天然氣公司有義務向緊鄰該街道房屋的住戶供氣，若天然氣公司拒絕或疏於履行該義務，可依執行令強制其履行。在另一個案件中，天然氣公司甚至稱其缺乏足夠天然氣供應來滿足現有用戶的需求，但印第安納州最高法院特別表示，當個人或公司承諾提供供給而涉及公共利益之需求時，即應提供與所有相同地位之人，不得歧視也不得拒絕，請參閱 *State ex rel. Wood v. Consumers' Gas Trust Co.*, 61 N.E. 674, 677 (Ind. 1901).

²² See *City of Danville v. Danville Water Co.*, 53 N.E. 118, 122 (Ill. 1899).

制公用事業的運動²³；第二階段始於 20 世紀初，主要方法則是新設置相關管制委員會²⁴，但公用事業行為同時也接受司法審查²⁵，易言之，20 世紀的管制方式已將普通法累積關於公用事業「服務義務」的法理、法則訂入法令或管制契約（regulatory compact）內容²⁶，抑或是由管制委員會修訂而公用事業自願在費率方案中採用，但司法體系對於公用事業角色、「服務義務」概念內涵，仍繼續有其客觀的作用和依時代及大環境調整的影響力。公共運輸與電信市場發展較早，故相關管制法令影響電力行業而有類似規範。

重要的是，20 世紀形成的公用電力事業對民眾所負之供電契約上「服務義務」概念有二項義務內涵，在現代管制私有公用事業的法令與司法判決中亦多加以援用：（1）服務延伸（Service Extension）義務，屬於服務義務之積極義務，以及（2）服務繼續（Service Continuation）義務，包括中斷服務先程序（abandonment of service requirements），屬於服務義務之消極義務²⁷。「服務延伸義務」要求公用電力事業至少在私人財產界線內建造相關

²³ 其中以聯邦政府於 1887 年通過《州際商業法》（the Interstate Commerce Act），顯示從普通法管制的大轉變，該法明文規定鐵路公司之公用事業服務義務。此時，各州政府亦已開始採用各種自己的管制計畫於公用事業。早期違約求償訴訟多是以違反運送契約（contract to transport）向鐵路等公用運輸業提起，例如 *York Co. v. Cent. R.R.*, 70 U.S. 107 (1865); *R.R. Co. v. Lockwood*, 84 U.S. 357 (1873); *Express Co. v. Caldwell*, 88 U.S. (21 Wall.) 264 (1875); *Ry. Co. v. Stevens*, 95 U.S. 655 (1877); *Hart v. Pa. R.R. Co.*, 112 U.S. 331 (1884).

²⁴ 紐約州與威斯康星州最早建立公用事業相關管制委員會，例如紐約州在 1907 年頒布《公共服務法》（the Public Service Law），設立公共服務委員會（the Public Service Commission, PSC），各州起而效尤，但早期的法規內容確實也較為簡略且抽象，常見多僅要求電信、燃氣或電力服務須充足且費率合理。See Rossi, *supra* note 16, at 1250-1251.

²⁵ John L. Rudy, *Limitation of Liability Clauses in Public Utility Tariffs: Is the Rationale for State-Sponsored Indemnity Still Valid?*, 52 BUFF. L. REV. 1379, 1382-1388 (2004).

²⁶ 此管制契約係指管制機關與公用事業之間的行政契約，根據 Williamsonian transaction cost 經濟分析，依管制方式對於公用事業服務義務的組成內涵，應是較具有經濟效率。See Rossi, *supra* note 16, at 1261. 須注意的是，此與公用事業與用戶間之供電契約不同。

²⁷ U.C.C. § 2-309 亦有類似規定，但司法實務發展之普通法，對義務內涵之闡述，較為豐富且與時俱進。

設施，以提供足夠的電壓及電能傳輸服務予用戶，即使用戶無法支付延伸服務的費用。「中斷服務先程序」則指服務中斷的管理程序，在關閉前通知用戶以及於用戶無法全額付款時之繼續服務義務。

原則上，現在公用事業欲永久停止和暫時中斷服務，除須取得管制委員會之同意外，永久停止通常須經評估公眾需求極小、供給短缺、抑或供給將使營運遭受重大經濟損害、用戶未能符合接受服務之必要條件等，方可為之。而暫時中斷之情形，通常是對單個或少數用戶，在計畫中斷、了解特定用戶使用需求並發出通知後，才可暫時關閉服務。在緊急情況或立即需要中斷以保護公眾安全的情況下，則可能毋需踐行合理通知中斷，此乃例外的情形。整體而言，公用事業有明確的義務，包括：（a）防止中斷，（b）在發生中斷時制定應急策略（或行動計畫），（c）在中斷期間與用戶溝通，以及（d）最大限度地減少服務恢復的時間或妥善管理服務恢復²⁸。若公用事業未能履行此等義務，公用事業即是輕率有過失。另外，關於帳單爭議，公用事業在爭議解決之前，不得中斷對有爭議帳單用戶的服務²⁹。美國許多州法律更制定冬季暫停或禁止在極端天氣期間終止契約之規定，基於「服務義務」通常要求公用事業繼續提供服務，即使用戶尚未完全支付帳單金額。

二、服務充分性（Adequacy of Service）與供電中斷

與供電中斷最相關的，係公用電力事業基於供電契約所負「充分服務」義務（obligation to provide adequate service）之討論，即服務充分性（Adequacy of Service）。一份經常被引用的 1962 年哥倫比亞法律評論（Columbia Law Review Note）將「提供充分服務」的義務稱為公用事業的「首要義務」（primary

²⁸ 公用電力事業於停電前及停電後之義務（pre-outage and post-outage obligations）內涵，請參閱 ROBERT BURNS, REGULATORY POLICIES FOR ELECTRICITY OUTAGES: A SYSTEMS APPROACH 11-20 (NRRI Rep. No.07-07, 2007).

²⁹ See U.C.C. § 2-703; see also Siegel v. Minneapolis Gas Co., 271 Minn. 127, 135 N.W.2d 60 (1965); Trigg v. Middle Tenn. Elec. Membership Corp., 533 S.W.2d 730 (Tenn. App. 1975).

duty)³⁰。在美國，此項契約義務通常由普通法發展，再進一步由聯邦和州政府法令對管轄的電力公司為具體規範。例如聯邦能源管制委員會（the Federal Energy Regulatory Commission，下稱 FERC）職權係管制州際電力的躉購售交易契約，但亦有權要求跨州輸電應「適當、充分、充足」（proper, adequate, or sufficient），即使 FERC 無權管制各州電力公司發電設備或規範強制售電等。值得注意的是，20 世紀 80 年代以來，在聯邦層級而言，充分服務已主要被視為電力可靠度問題³¹。1978 年頒布之公用事業管制政策法（Public Utility Regulatory Policies Act of 1978, PURPA）提供 FERC 新的且重要的聯邦管制權力³²，以確保民眾可獲得更高之電力可靠度和充足服務。在州政府方面，通常則依循聯邦模式，以課予法律義務代替公用事業特許經營權的排他性和其他獨占權利所導致的缺乏競爭力。是此，提供充分服務的契約義務係必要的，目的係維持通常本因競爭而產生的契約責任及風險之平衡，從管制費率上而言，亦是充分服務與合理報酬相平衡的契約對價考量³³。

法律上各州「充分服務」定義略有不同，但一般而言可描述為「電力公司向其用戶或在其服務區域內，提供安全、持續、舒適和效能的服務。」（an electric utility provide safe, continuous, comfortable, and efficient service to its

³⁰ Columbia L. Sch., *The Duty of a Public Utility to Render Adequate Service: Its Scope and Enforcement*, 62 COLUM. L. REV. 312, 312 (1962).

³¹ 近年來，FERC 更透過一系列命令，尤其是第 745 號、第 755 號、第 784 號、第 825 號、第 841 號及第 2222 號，推動需量反應（demand response）、儲能與分散式能源資源（Distributed Energy Resources, DER）之參與電力市場地位，並強化於電網可靠度。

³² PURPA 有四項主要規定強化 FERC 權力，以促使電力公司提高服務可靠度：(1) 對公用事業併聯（interconnection）的權限；(2) 明確化對電力轉供（wheeling of power）權限；(3) 豁免公用事業依州要求調整之權限，及 (4) 對新的繼續服務（new continuance of service）的權限。這些規定對電力充分服務的一般性要求，均很重要。See Public Utility Regulatory Policies Act of 1978, Pub. L. No. 95-617, § 202-205, 92 Stat. 3117, 3118 (1978).

³³ 從管制費率的平衡觀點切入，另一相應面向亦是對充分服務、連續服務（不中斷）法律責任之限制，從美國歷史上來看，限制電力公司停電責任的電價收費標準，源自電話公司的類似收費標準，在電話和電力方面，責任限制的理由是為用戶提供較低成本的電能。詳如本文第參部分。See Rudy, *supra* note 25, at 1382-1385.

customers or within its service area.)³⁴。當然，這個義務係指公用事業應合理運用其商業判斷以處理業務，是一個較為概括的概念，並非是可包含所有突發事件的精確、絕對規則。

供電契約之「充分服務」義務適用於所有電力公司，與企業所有權無涉，國營或民營電力公司均包括其中。一般而言，法院認為電力公司並非電力服務保證人（insurer/guarantor）³⁵，因為電力中斷、設備故障或電力不足態樣不同，電力公司所須對用戶負擔之責任也相異。至於因不可預見之天氣因素、天災所致供電服務意外中斷，過去司法實務多將之歸類為不可抗力（acts of God），電力公司無須承擔賠償責任；近年因氣候變遷的急迫應變需求，法學界已有更深入的探討分析及不同意見，由於所涉範圍更廣，本文在此不針對電力公司對於氣候天災因素之預先準備義務做討論，以下僅針對「非屬天災之中斷供電」情形，以收聚焦之實效。

（一）合理謹慎之注意義務標準

很多人會注意到，公用事業因過失而導致的服務中斷，確實可能成為用戶對公用事業求償因此所生損害的訴訟理由。公用事業設備或設施的操作或維護之過失，可能成為因意外中止對用戶的服務所致損害的賠償責任基礎，美國法對此所涉之公用事業注意義務有一發展的過程，以下扼要敘述相關議題及其重要判決。

首先，是過失的責任型態。在 1960 和 1970 年代，新墨西哥州地區法院依當時普通法，否定公用事業對其過失負賠償責任，但至上訴法院及新墨西哥州最高法院，雖然仍認為公用事業原則上得依供電契約條款約定免除其自身過失行為之責任（本件於供電契約條款第 2 條和第 7 條），即所謂「免責協議」（hold-harmless agreement），例外地若契約中的條款違反法律或公共

³⁴ See ALVIN KAUFMAN ET AL., UNPLANNED ELECTRIC SHUTDOWNS: ALLOCATING THE BURDEN 41 (NRRI Rep. No.80-19, 1980); Note, *supra* note 30, at 313-314.

³⁵ Comput. Tool & Eng'g, Inc. v. N. States Power Co., 453 N.W.2d 569 (Minn. App. 1990). 除非係依供電契約之明示保證條款負擔絕對義務，否則公用電力事業只需符合合理謹慎的注意標準，公用事業關於供電中斷無嚴格責任的適用。

政策，則該條款無效且不可執行。是以，最高法院最終認為，公共服務公司或電力公司等公用事業，不得對其在正常業務過程（regular course of its business），或在履行其公共服務義務（in performing one of its duties of public service），或承擔公共義務或涉及公共利益的情況（where a public duty is owed, or where a public interest is involved），於供電契約中以契約條款排除過失行為責任。法院亦同時指出，公用事業委員會僅在法律授權下，且其權限僅於涉及公用事業是否可簽訂該等管制契約，至於用戶與公用事業是否訂有契約、契約有無生效、能否執行？仍屬於法院之權限，公用事業委員會無權力限制公用事業公司應負契約賠償責任之範圍³⁶。

其次，關於公用事業過失責任之注意義務標準。與當時普通法不同的是，密蘇里州一個重要的判決，認為公用事業公司應以「合理注意」（reasonable care）防止供電中斷的停電損害。1973 年 *National Food Stores v. Union Elec.* 案³⁷，原告 National Food Stores, Inc.（以下簡稱 National）因 Union Electric Company（以下簡稱 Union Electric）中斷電力服務而導致其商店中易腐爛食品變質而造成損害。事實的部分是 1966 年 7 月 11 日上午因高溫供電吃緊，Union Electric 遂實施了五階段「限電應急降載」計畫（Emergency Load Reduction of Power Curtailment plan）之第一階段中斷「可停電力用戶」（interruptible customers）供電，並跳過第二階段降低 5% 電壓的方式，進行第三階段要求工業大用戶自願減少用電。同日下午再次跳過第四階段須經由媒體向公眾發出一般性通知，而直接進行第五階段，對聖路易斯都會區某些地區進行非自願性卸載服務——無預警通知的供電中斷³⁸。

密蘇里州最高法院認為，在緊急情況之情形，電力公司無供電中斷的警告通知義務，本件 Union Electric 當日下午及晚上中斷部分供電的決定也是合理的，然而這類緊急情況並不能免除公用電力事業在可預見的情況下合理

³⁶ Sw. Pub. Serv. Co. v. Artesia Alfalfa Growers' Ass'n, 353 P.2d 62-65 (N.M. 1960).

³⁷ Nat'l Food Stores, Inc. v. Union Elec. Co. - 494 S.W.2d 379 (Mo. Ct. App. 1973).

³⁸ Union Electric 稱經密蘇里州公共服務委員會核定的費率 General Rules and Regulations，其中已載明「公司將盡合理的努力提供不間斷和定期的服務供應，但在任何情況下均不對服務中的中斷負責。……按比例減少每月費用例外。」

謹慎注意的一般義務，以避免對消費者造成不當侵害。Union Electric 依其特許屬性相較於用戶係處於有利地位，因此，若它在行使特許經營權時不符普通注意，則對用戶的人身和財產造成大量之侵害將可能會被合理化。公用事業在我們的社會中有獨特地位，提供不可或缺的服務，同時享有特許權的法律地位。作為消費者，用戶只能依賴其服務，因此，公用事業不應利用我們的依賴或州立法機構授予其特許權地位的方式行事。法院引用當時州法第 393.130 條(1)「電力公司……應提供安全、充足且在各方面適正合理的服務工具和設施……」Traynor 法官明確闡明公用事業應具備的一般行為標準：「……Union Electric 同意依公用事業委員會的規則提供電力，且正如同其所抗辯，根據這些規定，Union Electric 義務僅限於合理努力以提供持續和充足的電力供應，且在對停電本身不負法律責任的情況下，亦無義務採取合理的謹慎或努力來防止停電造成的損害。這些規定涉及供電契約義務，並明確表示 Union Electric 不是保險人或服務保證人。然而，此絕非否定 Union Electric 在操作電力系統中仍須盡合理謹慎的一般義務，以避免對用戶的財產造成不合理的損害風險。³⁹」

至此，司法實務後續持續發展，認為電力公司仍有義務合理謹慎地提供足夠和持續的電力。1998 年 *Baltimore Gas and Elec. Co. v. Flippo*⁴⁰案指出「雖然電力公司不是保險公司，但它有義務採取合理謹慎的措施。」對於出於必要目的（例如定期維護和維修）的臨時關閉或中斷，基於充分服務義務的法律理由，並不能免除檢視電力公司其運作中是否已符合合理謹慎的注意⁴¹要求。

³⁹ 該案證據顯示，7月11日下午2點後某時，National維修部開始接到部分分店經理電話告知商店突然斷電，National主管立即嘗試聯繫其Union Electric主管，但未成功。下午3時至4時成功聯繫到負責該業務的代理（agent），後者告訴他，在任何區域被切斷之前，這些區域的大用戶會提前一至兩個小時得到通知。但事實上從未曾進行通知。

⁴⁰ 705 A.2d 1144, 1153 (Md. 1998); *Bearden v. Lyntegar Elec. Co-op., Inc.*, 454 S.W.2d 885, 887 (Tex.Civ.App. 1970); *Felger v. Duquesne Light Co.*, 273 A.2d 738, 740 (Pa. 1971); *Hughes v. Omaha Pub. Power Dist.*, 735 N.W.2d 793 (Neb. 2007).

⁴¹ 法律上所謂「合理注意」（reasonable care），一般亦指due care、ordinary care、

（二）可預見性

延續前述 *National Food Stores v. Union Elec.* 案的討論，法院確實運用了法律上過失責任經常考量的標準，即行為人（公用電力事業）對於不利後果的可預見性，以確定是否應該課予行為人某些行為避免損害或損失的義務，即義務之界線。例如前述 *National Food Stores v. Union Elec.* 案，Union Electric 明知或可合理預見將發生電力中斷，且明知不通知會造成嚴重損害，應即依合理的注意通知用戶。有關可預見性與損害賠償之範圍，本文將於第肆部分探討停電損害賠償之項目及金額。另一方面，「可預見性」（foreseeability）的概念，在公用事業之賠償責任上尤其與公用事業管制的本質密不可分，因此在釐清公用事業停電法律責任的諸多考量上，最困難的應是「可預見性」本身的內涵。例如前述案件涉及用電需求突增之電力系統調度問題，即使備轉容量（operating reserve）偏低，或發電裝置容量（generating capacity）突然喪失，相關的應急計畫（contingency planning）本應是公用事業主要的管理義務，包括長期負載規劃（long-term load planning）、容量擴展（expansion of capacity）、改善設施建設和其他措施以避免停電，但這正是觸及公用事業管制監督的核心。傳統法律實務對此部分多所限制，即不僅損害賠償之範圍以欠缺直接因果關係、無可預見性等理由予以否定，法律上過去亦較少對不良計畫、管理之不作為責任有明確發展。

傳統常見管制方法，是將中斷供電納入對公用事業績效管理之指標，於主管機關審定費率時，拒絕服務不良或不合格之公用事業提高費率之方案，將主管機關不允許加價作為電業較差服務的懲罰⁴²。此種連結費率與服務品

proper care，指理性人的注意，具有合理注意者，無過失；欠缺合理注意者，有過失。無論處理何種事務，都應具有合理注意，否則即為過失。但事實發生的情形各有不同，注意的程度也因此有差異。如從事需專門知識或技能的行業者，其注意程度應較高於普通人而以其職業為標準。其他如體質機能的狀況和年齡等因素，也對注意標準有影響。參閱元照英美法詞典網站，<http://lawyer.get.com.tw/dic/DictionaryDetail.aspx?iDT=73311>（最後瀏覽日：05/19/2022）。

⁴² KAUFMAN ET AL., *supra* note 34, at 44-46.

質之方法，雖然多數情形係以公用事業已發生的績效核定，甚至某些情形管制機關要求公用事業對於其未盡服務義務之用戶，退還已收取之電費以及收益，但美國有些州管制機關亦會以具體改進命令要求公用事業須履行，作為同意其提高費率方案之條件⁴³，但此種方法僅在該公用事業的基本財務狀況足以進行指定的服務改進情況下才具有實效性。整體而言，建立旨在允許或鼓勵公用事業改進服務的費率結構，對於管制機關可能是一項非常艱鉅的任務，在費率背景下處理電力事業服務不足問題，每一種方法均有其侷限性。

值得注意的是，21 世紀面臨氣候變遷與氣候緊急，知名能源法律學者 Jim Rossi 從過去普通法上判決歸納，主張服務義務之「充分服務」包括：（a）提供合理的中斷通知（provide reasonable interruption notice of interruption），（b）採取合理的措施以盡量減少中斷（take reasonable measures to minimize outages），以及（c）滿足行業範圍的技術標準（meet industry-wide technical standards）；在現在及未來，更應承認公用事業服務義務在私法上包含「調適義務」（duty to adapt），即（a）公用事業有義務防止可預見的服務中斷，（b）氣候變化和伴隨的極端天氣事件變化為電網營運帶來了新的且通常可預見的調適風險，例如服務中斷風險增加，（c）公用事業必須採取持續行動，防範其控制範圍內能源基礎設施的氣候調適風險⁴⁴。

⁴³ 實務上亦有認為公用事業之服務品質應與費率分開處理，例如 *Elyria Telephone Co. v. Public Utilities Commission* 案，俄亥俄州最高法院推翻州公用事業委員會改進服務品質之加價案決定。

⁴⁴ Rossi & Panfil, *supra* note 9, at 15, 22.

參、管制費率、供電契約與電業賠償責任

傳統能源公用事業有三個目標：環境保護、服務可靠度或品質，與電力負擔能力。電力服務的可靠度，通常被描述為可靠度問題發生的頻率（how frequently reliability problems occur）、持續時間（how long they last），以及受影響的用戶數量（how many customers are affected）⁴⁵。理論上，國家可以強調這些目標每一個均同等重要，但實務上，美國大多數州多選擇其一作為首要任務，並相應地對其他目標進行排序。這種必要的評估源於這些目標中的每一個與另一個目標之間的衝突。另一方面，從用戶與公用事業的法律關係來說，以電力而言，應是電力買賣之繼續性供給契約，而且是定型化契約，是以關於停電之電業賠償責任，應有以下幾項重要思考：

一、管制費率及供電契約「責任限制條款」

傳統公用事業除了是民生必需性質外，因規模經濟，故多係於一定區域特許由一家經營，公用事業向用戶收取之費率，必須先經過主管機關核定⁴⁶，略高於服務成本並確保其資本投資的回報率。關於此「經核定之費率」性質，美國法實務認為，費率（包括責任限制條款）位階高於私人契約，費率是一種政府規定，是法律的一部分，得以限制電力公司與用戶間之供電契約內容

⁴⁵ KEN COSTELLO, SHOULD PUBLIC UTILITIES COMPENSATE CUSTOMERS FOR SERVICE INTERRUPTIONS? (NRRI Rep. No. 12-08, 2012), 4-5, <https://pubs.naruc.org/pub/FA86AD59-0662-E1F4-1213-3698BF336139> (last visited May 20, 2022).

⁴⁶ 美國最高法院在 *Munn v. Illinois* 案中作出著名的裁判以來，美國法理學一個公認概念是政府可以基於公共目的對私有財產的活動加以規範，因此，對於公共服務可收取的費率價格範圍內，並不違反憲法正當程序之要求。參閱 *Federal Power Commission v. Natural Gas Pipeline*、*Federal Power Commission v. Hope Natural Gas Co.*，法院認為各種費率公式在憲法上應是足以實現合法的最終結果，這是一般性地解決效用和消費者利益之間取得平衡的方法。

⁴⁷。此項「核定費率原則」(the filed rate doctrine)⁴⁸，認為任何申報費率而經主管機關／管制機關核准，公用事業不得向用戶提供與核定費率不一致的扣減和折扣，以達成公平、非歧視性費率的要求及普遍服務的目標，並通過保持幾乎所有用戶都能負擔得起的公用事業價格來實現，在歷史上亦反映管制機關對成本和價格評估之專業。因此，若用戶質疑公用事業費率並提起訴訟，該等依法收費在司法上皆會認為是合理且無瑕疵。這項原則適用受管制的公用事業，包括電力、天然氣和電信管制市場等，無論是在州或聯邦層級的獨占、侵權或契約的求償訴訟；簡言之，「核定費率原則」(包括責任限制條款)排除了公用事業對服務中斷的損害或損失之責任，但故意的不當行為或重大過失，不在此限。只是，「核定費率原則」源於希望避免司法干預該行業主管機關對公用事業與用戶權益之規範(可裁判性的考量／justiciability concern)，因為確實費率有一些複雜和技術性問題，並避免個別訴訟勝敗的不同訴訟結果，破壞費率的統一性⁴⁹；然而嗣後法院將此原則所確保遵守費率協議條款之意涵，除費率或收費外，更擴大適用於非價格方

⁴⁷ Weld v. Postal Tel. Co., 92 N.E. 415, 418 (N.Y. 1910); Carter v. Am. Tel. & Tel. Co., 365 F.2d 486, 496 (5th Cir. 1966); Lee v. Consolidated Edison Co., 413 N.Y.S.2d 826, 828 (N.Y.Sup.Ct. 1978); Sw. Bell Tel. Co. v. Metro-Link Telecom, Inc., 919 S.W.2d 687, 692(Tex.App.—Houston 1996); Cisneros v. Cent. Power & Light Co., 24 S.W.3d 378, 380 (Tex.App.—Corpus Christi 1999); Estate of Pearson ex rel. Latta v. Interstate Power & Light Co., 700 N.W.2d 333, 342 (Iowa 2005).

⁴⁸ 國內常見翻譯為「規定收費規則」，指普通法上的一項規則，要求法律規定的實體——通常是公共承運人——在因提供服務而收費時，其費率不得違反在聯邦管理機構如州際商業委員會所備案的標準。參閱元照英美法詞典網站，<http://lawyer.get.com.tw/dic/DictionaryDetail.aspx?iDT=52249> (最後瀏覽日：05/20/2022)。

⁴⁹ Simon v. KeySpan Corp., 694 F.3d at 196, 204-205 (2d Cir. 2012); Wegoland Ltd. v. NYNEX Corp., 27 F.3d at 17-19 (2d Cir. 1994).公用事業費率相關問題，一般也指向是否即由該州管制機關專屬管轄，抑或普通法院亦得審理的爭議，有些例如伊利諾州在其公用事業法第5-201條直接明文，則與過高或不公平之歧視費率無關的事項，均應由巡迴法院管轄。See 220 ILL. COMP. STAT. 5/5-201.

面之服務（service）與供應（provisioning）⁵⁰，也包括與此處相關的「責任限制」。

此項受管制費率，正是相關電業停電賠償責任限制的主要理由，電力供應契約中均有「責任限制條款」（liability indemnity clause, LIC）。事實上，這切入觀點初步也是本於「契約對價」的基本概念，電力公司通常根據服務成本向用戶收費，而非以用戶使用電力所獲更高收益計算，因此公用事業不對超出其直接控制範圍的損害承擔責任⁵¹，從而確保其較低的服務成本，後者符合公眾的最大利益。簡言之，對公共服務公司責任的合理限制，並不違反公共政策⁵²；然而，即使在過去透過管制費率而有限制責任之條款，前述考量並不包括公用事業有故意（willful）、重大過失（gross negligence）或其他極端特殊之情形。易言之，即使在未正面採用公用事業應負合理謹慎之注意義務的州法令，公用事業有故意或重大過失時，仍不得主張責任限制，而於此公用事業有應負賠償之事由，因停電賠償所增加之成本，將不得納入一般經營成本而轉嫁從其他用戶的電費來回收。

誠如上述，公用事業的「責任限制」仍有其限制，公用事業不得漫無邊際地排除責任⁵³。除本文前述 1960 年 *Southwestern Public Service Co. v. Artesia*

⁵⁰ *Am. Tel. & Tel. Co. v. Cent. Off. Tel., Inc.*, 524 U.S. 214, 220, 118 S.Ct. 1956, 141 L.Ed.2d 222 (1998); *Colon de Mejias v. Malloy*, 353 F. Supp. 3d 162, 176 (D. Conn. 2018); *W. Union Tel. Co. v. Esteve Bros. & Co.*, 256 US 566, 568 (1921).

⁵¹ 法院認為公用事業收費中包含的500美元過失責任限制和5,000美元重大過失責任限制是有效的。法院指出：「責任限制被恰當地包含在費率中，顯然屬於PUC的管制權力範圍內……正如我們的法院長期以來所承認的那樣，管制費率並將其費率設定低於不受管制的供應商可能收取的金額，這種權力需要同時以限制責任為公正的衡平。」*See L.A. Cellular Tel. Co. v. Superior Court*, 65 Cal.App. 4th 1013, 1017-18 (1998).

⁵² *Lee v. Consol. Edison Co. of N.Y.*, 413 N.Y.S.2d 826, 828 (N.Y.Sup. 1978); *Blake v. Pub. Serv. Co. of N.M.*, 82 P.3d 960, 963-964 (N.M.App. 2003).

⁵³ 堪薩斯州最高法院早期曾對於電報公司作成類似判決，參閱 *Shawnee Milling Co. v. Postal Tel. Cable Co.*, 101 Kan. 307, 166 P[ac.] 493 (1917)。另 *Edison Co. of N.Y.*, 98 Misc.2d 304, 306, 413 N.Y.S.2d 826 (App. Term 1978) 法院認為，費率中的責任限制「已被本州上訴法院一再支持為合理限制關於公共服務公司的責任，只要該公司沒有試圖為自己的故意不當行為或重大過失開脫。」

Alfalfa Growers' Association 案外，在 1990 年 *Computer Tool & Engineering, Inc. v. Northern States Power Co.* 案⁵⁴，明尼蘇達州上訴法院維持 NSP 電力公司在核定電價中的條款：「公司對於因公司重大過失以外的任何原因之服務中斷或干擾，所造成的任何損害或損失，不負責任。」，並認為該法規雖未明文明尼蘇達州公用事業委員會得限制公用事業的責任，但該委員會確實有責任確定公用事業收取的合理費率，核定責任限制屬於委員會廣泛的管制權力範圍。該法院亦指出：「我們不認為責任限制違反公共政策，但本質上，核定費率並不意味著在所有可能的情況下免除 NSP 的所有過失。核定費率範圍很窄，僅適用於免除 NSP 因電力服務中斷或干擾而引起的責任，對於不是由電力中斷或干擾造成的其他傷害，仍應依法承擔責任……此外，對於 NSP 的重大過失以及故意或肆意行為（wanton acts），仍應承擔責任」⁵⁵。

1999 年 *Danisco Ingredients USA, Inc. v. Kansas City Power & Light Co.* 案⁵⁶，堪薩斯州最高法院認為，該州《電力公用事業法》授予堪薩斯公司委員會（the Kansas Corporation Commission，下稱 KCC）管制公用電力事業電價之權力（K.S.A. 66-101）。費率經 KCC 核定，形式上皆是合理的，除非或直到由 KCC 修改或因訴訟經法院判決（K.S.A. 66-115），法院係經正式核定費率中責任限制條款合理性的最終裁決者（final arbiter）。對於普通過失（ordinary negligence），不能一概而論，如同大多數法院對於責任限制條款排除故意和肆意不當行為（有時被稱為重大過失）的責任認為係不可執行（unenforceable）⁵⁷，在公用事業重大過失的情況下，將責任限制在微不足道金額之規定，責任限制條款應被忽略。本案法院認為 KCP & L 公司的責任

⁵⁴ *Comput. Tool & Eng'g, Inc. v. N. States Power Co.*, 453 N.W.2d 569, 572 (Minn. Ct. App. 1990). See also *Landrum v. Fla. Power & Light Co.*, 505 So. 2d 552, 554 (Fla. Dist. Ct. App. 1987).

⁵⁵ *Comput. Tool & Eng'g, Inc.*, 453 N.W.2d at 572-573.

⁵⁶ *Danisco Ingredients USA, Inc. v. Kansas City Power & Light Co.*, 267 Kan. 760 (1999).

⁵⁷ 美國各州對於過失概念及分類不一，堪薩斯州本身不區分過失的程度，因此沒有「重大過失」的類別，但法院在判決中針對引述之其他先例，指出普通過失和肆意行為係不同，後者定義為對他人權利的魯莽無視，對後果完全漠不關心，故自不得適用責任限制條款。

限制條款在僅限於專業行為的合理謹慎注意標準範圍內是合理的，逾此部分無效。

又例如 2004 年 *Adams v. Northern Illinois Gas Co.* 案⁵⁸，伊利諾州最高法院判決認為：「公用事業受到嚴格管制，因此應該定義和限制其責任，使其能夠以合理的價格提供服務。合理的費率部分取決於限制責任的規則……由於這一目的只有通過遵守核准的費率才能實現，基於授權，該費率條款代表了公司的全部義務和全部責任……儘管如此，不一定排除所有基於州法律可能的訴訟原因」。本案瓦斯公司對消費者的燃氣管道（gas pipes）和配件（fittings）不負任何責任的核定費率條款，對於其應注意的氣體洩漏的普通法責任，仍不能免責。

2015 年 *Maryland Cas. Co. v. NSTAR Elec. Co.* 案⁵⁹，麻薩諸塞州最高法院駁回了原告主張「任何限制重大過失責任的費率規定都是不合理的」之論點，指出：「該條款並未明確免除 NSTAR 的過失責任，更遑論重大過失。相反地，該條款特別考量了住宅和非住宅用戶過失責任差異，僅免除 NSTAR 對特定類別用戶（根據一般服務的非住宅用戶）主張的特定類型損害（特殊、間接或結果損害的責任服務費率）。本案我們沒有機會討論是否對責任費率條款有過度廣泛的限制——例如，該條款使公用事業公司完全免於對其重大過失或故意和肆意的不當行為造成的損害承擔責任，而非於此僅使其免於特定類型的損害賠償責任，或包含詐欺求償的損害賠償——但若經公用事業部

⁵⁸ *Adams v. N. Ill., Gas Co.*, 211 Ill. 2d 32 (2004).

⁵⁹ *Md. Cas. Co. v. NSTAR Elec. Co.*, 471 Mass. 416, 419-420 (2015). NSTAR 費率中的責任限制條款：「除非公司有過失，公司對用戶或任何其他因使用電力或公司設備和設備出現在用戶場所而造成的人身或財產損害，不負責任；在任何情況下，對適用一般服務費率服務的非住宅用戶（non-residential Customers），公司概不對任何契約、侵權（包括過失和 [G.L.c.] 93A）、嚴格責任或其他責任負擔賠償特殊、間接或結果性損害，包括但不限於獲利或收入損失、設備使用損害、資本成本、臨時設備成本、加班、業務中斷、貨物毀損、用戶的用戶求償或其他經濟損害（loss of profits or revenue, loss of use of equipment, cost of capital, cost of temporary equipment, overtime, business interruption, spoilage of goods, claims of Customers of the Customer or other economic harm.）。」

（the Department of Public Utilities, DPU）審查通過，應符合合理性的基本要求」⁶⁰。

2020 年 *O'Neill v. Conn. Light & Power Co.* 案，康乃狄克州最高法院指出，康乃狄克州電力公司（the Connecticut Light and Power Company，下稱 CL&P）在其費率條款⁶¹聲稱如此廣泛的責任限制，即使經公用事業管制局（the Public Utilities Regulatory Authority，下稱 PURA）核定，但限制仍應以合理為上限。CL&P 在費率責任限制條款中使用「其他原因」（other causes）及「無論原因如何」（regardless of the cause）此等寬泛的語言，將可能包括過失、魯莽、故意和肆意的行為，使 CL&P 對任何原因造成的任何損害或傷害免負任何責任，這些條款驚人地與 1999 年 *Danisco* 案相似，而亦如同該案法院認為管制機關允許此類費率條款生效是不合理的，康州最高法院強調，檢視 PURA 應適用的法令，應無賦予其核定此種限制條款的權限⁶²。

二、風險分配與停電賠償機制

關於公用事業賠償範圍一個基本的經濟學議題是，何人能最佳地將停電成本降至最低，何人能最佳地吸收停電風險：被害人、用戶群體、保險公司，還是公用事業？依據寇斯（Coase）定理，責任應該落在能夠以最低價格消

⁶⁰ *Id.* at 428-429.

⁶¹ 康乃狄克州電力公司（CL&P）經康州公用事業管制局（PURA）核准之服務條款和條件，第9A條規定：「公司努力提供充分和可靠的服務，但不保證持續提供服務，對因用戶或供應商的作為或不作為、公敵行為（acts of the public enemy）、戰爭狀態，因聯邦、州或市政府要求、罷工、天災或因素、事故、營運條件或突發事件或其他原因，所導致的任何服務停止、中斷、變更或減少而導致的任何直接或間接損失不負任何責任……公司對因任何服務中斷或服務特性的任何變化，而以任何方式對任何人或財產造成的任何損失或損害（any loss or damage）、直接、間接或衍生性（direct, indirect, or consequential）概不負責，無論此類中斷或變化的原因如何（regardless of the cause of such interruption or change）。」

⁶² 其他相似見解之判決，認為即使公用事業費率受管制，並非各類型民事求償案件中均完全接受管制機關與公用事業所事先載入的責任限制條款，例如 *Sheffler v. Commonwealth Edison Co.*, 955 N.E.2d 1110 (Ill., 2011); *Zurich Am. Ins. Co. v. S. Conn. Gas. Co.*, 442 F.Supp.3d 510 (D. Conn., 2020).

除或減輕問題的各方身上，則依效率觀點，公用事業應係得以較低的成本預防和減輕停電問題之一方；從法律學公平角度言，因為停電的發生和電力系統很大程度上均由公用事業所控制，相較於用戶，電力事業有其管理維護之專業及能力。然而，電力事業肩負「服務延伸」(Service Extension)之積極義務，電力網路廣布之方式將使風險概念幾近於嚴格責任⁶³，而停電造成的損害與經濟損失可能極高，若完全賠償且由公用事業單一方負責，將致財務困難。與之不同的是，一般企業責任之風險分配和成本分攤的理由，僅適用於受影響的行業可能將其成本轉嫁給廣大市民或消費者之企業。企業承擔賠償責任後因轉嫁成本於商品或服務之定價，若致價格高於其他市場同業，無其他更有利競爭之條件時，終將受消費者唾棄而黯然退出市場；但此等思考對於肩負公共政策、高度受管制之公用電力事業，只有在獲得核准後方可調整價格，一般情形也難能承擔退出市場的後果。另一方面，公用事業之賠償責任範圍亦會影響用戶對中斷的反應行為以及在中斷前採取的預防措施，完全賠償用戶所有的實際損害，可能減少用戶採取的預防措施，從而導致公用事業負擔極重以致成本過高⁶⁴。

只是，若均任由公用事業自我治理⁶⁵，通常未能有較佳效率。公用事業之管制上，問責制度有不同的形式，過去較倚賴的是主管機關之監督，現今

⁶³ 論者認為嚴格責任是否會導致更安全的電網系統，尚有疑慮。例如 *Otte v. Dayton Power & Light Co.* 在 *Otte* 案中，Dayton Power and Light Company (DP&L) 電線的雜散電壓損害了原告飼養的乳牛，原告以 DP&L 應對其電力商品負嚴格責任為由對之提起訴訟。See Christopher J. Petri, *Don't Be Shocked If Missouri Applies Strict Products Liability to Electricity, But Should It*, 62 MO. L. REV., 611-628 (1997), <https://scholarship.law.missouri.edu/mlr/vol62/iss3/5> (last visited May 26, 2022)。

⁶⁴ COSTELLO, *supra* note 45, at 22-23.

⁶⁵ 電力事業內部的「服務品質績效機制和獎懲制度」本身即係問責制之一種，以台電為例，目前係參考經濟部國營事業工作考成指標，篩選電價相關指標作為電價績效指標，由電價費率審議會審定，前述各項指標之評分方式與權重，皆直接引用工作考成指標內容，雖已與電價指標結合以審視電業經營績效表現、核定合理利潤之投資報酬率，惟既然是「直接引用」主管機關所訂的指標，審議會對其權數與計算方式似無調整可能，功能較近乎監督而非有審議之實。其中與停電最密切相關之「提高供電可靠度—降低平均停電時間」指標，在結合電價機制時，能否發揮激勵獎懲、真實反映停電內部問責機制，仍有待商榷。

越來越強調制定技術／操作標準，並配套高強度法令，例如電機電子工程師協會（IEEE）針對大型電力系統訂定的《國家電力安全法規》（the National Electric Safety Code，下稱 NESC）（包括變電站、電力和通信架空及地下線路之安全安裝、操作和維護），雖然 NESC 本身是自願性標準，但通常美國各州或政府機構會採納為法律，因此有拘束公用電力事業之效力。NESC 是最低安全標準，在採納為法律的情況下，公用事業未能遵守致造成某些類型的計畫外停電，將會有過失的法律責任。另外也可能因此追究其他人員之責任，例如經營的主管或公用事業工程師有過失者，將根據普通法要求他們至少對公用事業負責；而若是因發電機、變壓設備、電纜接續匣的設計或運作能力的某些瑕疵而發生停電，則設計者或製造商除了對該設備損害之公用事業負擔法律責任外，公用事業能否在賠償用戶停電損害後再向之求償？這種情形電力設備設計者或製造商可能須對公用事業發電能力和服務損失之間接損害負責，是否可行？即使法律規定了公用事業人員和其他人可能會在涉及廣泛損害或傷害的情況下負擔法律責任，事實上這些人員也可能沒有足夠的資產來對損害作出有意義的賠償，保險制度對於公用事業及其人員能否有相應的運用，值得考量。再者，傳統產品責任之法律原則，必須對每個案件的特定事實加以釐清以確定相關人員或設備製造商的責任程度，因此，在使公用事業對用戶負賠償責任後，再讓其向設備設計或製造商求償，並不容易⁶⁶。

因此，問責制度另一個現代無法忽視的趨勢是——主管機關或法律以強制賠償做為追究公用事業責任的方式之一，非僅在停電期間退還無法提供服務的費用，更係建立一種機制，在電力事業有過失的特定要件下賠償用戶，至少部分反映他們因中斷而遭受的損害或不便。英美法系發展這些法律和管制問題的核心，涉及其傳統法律上追求公共和私人利益之平衡，並透過司法在公用事業管制中發揮作用。易言之，法院從個案體認用戶基於私法既有的

⁶⁶ 例如「台電公司苗栗—後龍線69kV線」工程電纜接續匣爭議案，參閱臺灣高雄地方法院105年度建字第99號民事判決、臺灣高等法院高雄分院106年度建上字第25號民事判決。

人身權、財產權受保障，即便當時尚無單一法律明文規定停電賠償，但從人民受保障之財產與非財產權以觀，從而於審理中逐漸累積相關經濟與其他政策之考量，試圖在公用事業責任與用戶權益之間取得風險分配的微妙平衡。經由這樣的一個過程來檢視負擔公共任務者仍有其基本的法律義務，而此所涉公共利益的概念並不是一成不變的，它不斷被立法、管制和司法機構重新定義。供電所生之公共利益，與停電所導致的各種成本與風險，均應該被公平地重新審視及規劃。

過去，公用事業管制的基本法律概念，建立了較寬泛的管制架構，以致於吾人在非計畫性停電問題中，止步於循管制機關的行政補救性質替代方案以解決停電爭議，看似管制機關有可自由裁量空間，但正突顯法律本身確實未能有明確規定的缺失。近代，隨著主管機關對過去受費率管制的能源市場已逐漸放鬆管制，實施競爭政策，過去「核定費率原則」所擴張的責任限制條款，應有再檢討之必要。因此另一種見解係透過強化對於公用事業違反公平交易法、侵權法和契約法的市場濫用行為之司法救濟，將更可在保護公共福利方面發揮重要作用。近十年來，美國各州例如康乃狄克州、紐澤西州、賓州、麻薩諸塞州、馬里蘭州及加州、德州等，在各自經歷不同或相類原因之長時間停電事件後，立法機關均採取行動，使公用事業為其輕率或重大過失之行為負起相應之責任，強化問責制度（Accountability）⁶⁷。雖然法院擁有的專業知識並無法與產業主管機關劃上等號，但法院在實施可能有利於競爭市場方面，確實具有一些相對的制度能力。法院不依賴行政機關的預算分配，或特定管制管轄權的立法授權，與主管機關相較，法院擁有更廣泛的救濟和發現權能，並有更大的政治獨立性⁶⁸。

⁶⁷ COSTELLO, *supra* note 45, at iv-v.

⁶⁸ Jim Rossi, *Why the Filed Rate Doctrine Should Not Imply Blanket Judicial Deference to Regulatory Agencies*, 34 ADMIN. & REG. L. NEWS 11, 11(2008).

肆、美國法關於停電損害賠償之項目及金額

如前文所述，美國公用事業約於 20 世紀初進入第二階段管制，主要方法是新設置相關管制委員會，公用事業行為同時也接受司法審查，而法院肯定公用事業於違反其公共義務時，受損害之人得對之提出損害賠償的普通法訴訟⁶⁹。為能更清楚此類賠償之範圍，以下針對普通法關於賠償項目及金額之案例和州立法加以探討。

一、停電損害賠償之項目

（一）財產損害

一般而言，停電損害賠償金額，包括所受損害及所失利益。以 1929 年 *Krier Preserving Co. v. West Bend Heating & Lighting Co.* 案⁷⁰為例，原告 Krier 公司經營豌豆罐頭工廠，當時正是罐頭生產季節，因被告供電服務中斷，致原告無法操作機器並為豌豆罐頭加熱，服務中斷那一天導致大量豌豆變質。值得注意的是，原告僅以被告具普通過失⁷¹求償，法院認為，電力中斷時間超過 12 小時，被告為恢復電力服務的唯一努力是派出大約一半的可用人員巡邏約 40 英里的線路並修剪沿線的樹木，在此之前並未如此巡檢整個線路，事實上故障是發生在距離原告工廠 6 英里的一個開關（switch），透過這個開關就可以很快地知道故障發生在這一段，但被告並未檢視這個開關功能是否正常，因此也未派人檢查這 6 英里的線路。被告未能以一般的合理謹慎和

⁶⁹ See Annotation, 108 A.L.R. 1174 (1937); 26 N.J. 529, 141 A.2d 8 (1958).

⁷⁰ *Krier Preserving Co. v. West Bend Heating & Lighting Co.*, 198 Wis. 595, 225 N.W. 200 (1929).

⁷¹ 同樣地，法院認為提供合理和充足的電力服務是被告的義務，雖然該義務並未使其成為提供「持續服務的保證人」，即發生它無法控制的情況導致服務中斷之情形，但前提是[它]在任何時候都以合理和確實可行的謹慎、預見和勤勉的態度來構建、維護和經營其電廠（at all times exercised reasonable and practicable care, foresight, and diligence in so constructing, maintaining, and operating its plant），以盡可能防止此類中斷。Id.

勤勉之注意以確認停電問題所在並排除故障，故應賠償原告豌豆變質造成的損害以及處理這些變質豌豆必須的附帶費用。

關於停電所致用戶儲存之食物變質，美國法上經常引用的一個判決是 1981 年 *Food Pageant v. Con Edison* 案⁷²，本案源於 1977 年紐約大停電事件，而位於紐約市及威斯特徹斯特郡（Westchester）的電力公司——紐約聯合愛迪生公司大約有 300 萬用戶停電。原告 Food Pageant 是一家連鎖雜貨店，向愛迪生公司提起訴訟請求食品變質與營業損失的賠償。上訴法院確認初審法院及陪審團所認定之事實，即雖然 1977 年 7 月 13 日晚間 8 點 37 分後 18 分鐘內有二次雷擊導致被告電力系統與紐約電力池部分輸電線路發生二次雙迴路中斷（two double circuit outages），然而，在第一次雷擊後的 7 分鐘內，電力池與愛迪生公司員工進行溝通，根據雙方協議，重大緊急情況時公用事業將執行電力池調度指示，在第二次雷擊後，電力池隨即指示愛迪生公司卸載（shedding load）以降低電壓，且在晚間 9 時 30 分發生停電之前，電力池提出數次減少負載要求，但根據紀錄，證明愛迪生公司並未遵守。陪審團認定被告確實存在有「不作為」（lack of action）的重大過失⁷³，該重大過失是造成原告損害的直接原因，最終根據電力使用契約判決愛迪生公司賠償原告 40,500 美元⁷⁴。

⁷² 54 N.Y.2d 167, 445 N.Y.S.2d 60, 429 N.E.2d 738 (1981).

⁷³ 其他案例若事實僅是氣候因素，屬不可抗力則電力公司毋庸賠償。See *Dunlay v. Niagara Mohawk Power Corp.*, 137 Misc. 2d 1048 (N.Y. Misc. 1988). 若有契約關係之電力公司無故意或重大過失，例如 *Schlesinger v. Con Edison Company of New York, Inc.* 案，原告計劃在家舉行週末烤肉，停電導致他所購買而存放在冰箱及冷凍櫃的龍蝦和其他海鮮腐壞變質，然而法院認為 2003 年 8 月 14 日的大停電（8 月 14 日下午 4 時 11 分左右停電至 8 月 15 日晚間復電逾 24 小時）係由 Con Edison 服務區域以外的事件引起，而非 Con Edison 當地配電系統故障所致，而 Con Edison 亦以合理的努力儘快恢復電力，故毋庸負擔賠償責任。See *Schlesinger v. Con Edison Co. of N. Y., Inc.*, 6142/03, NYLJ 1202578798756 (Civ., KI, Decided December 16, 2003).

⁷⁴ Food Pageant 主張之金額雖限制在 75,000 美元，但仍舉證證明所受食品變質的損害為 38,000 美元和營業損失為 43,000 美元。

嗣後，針對 1977 年紐約大停電，紐約市市長代表紐約市並與其他 14 家公益公司（public benefit corporations）亦共同對 Con Edison 提出訴訟⁷⁵，求償與此停電事件有關的暴徒搶劫與破壞造成的損害，以及因停電增加的警察、消防、衛生和醫事人員薪資及加班費等，惟法院認為本案雖受前案 *Food Pageant v. Con Edison* 陪審團認定事實之拘束，但原告主張之賠償屬於履行政府職能之公共支出，且非一般市政法（General Municipal Law）或州財政法（State Finance Law）中可求償之情形，故駁回原告之請求。

在此時，原則上，物理上損害（physical damage）是經濟回復（economic recovery）的必要條件，而營業中斷導致之經濟損失，包括臆測性質的獲利損失（speculative lost profits）、收入損失（lost revenues）或勞動生產率損失（lost labor productivity）係無法求償⁷⁶。但是嗣後較特別的是 1994 年 *Milliken Co. v. City of New York* 案⁷⁷，本案起因於 1983 年 8 月 10 日紐約電話公司在紐約第 38 街與第七大道交叉口附近挖掘並安裝地下電信管線時，不慎致地下水總管破裂，水淹沒 Navarre 大樓地下室並引發 Con Edison 維護的變電站起火，隨後紐約市美洲大道（Avenue of the Americas）和第七大道之間的第 30 至 42 街的曼哈頓大部分服裝中心，停電逾四天，此時正是時尚界每半年一次的紐約買家週（Buyers Week）。本件的重要性其一係肯定承租人之求償⁷⁸，理由是即使承租人未與電力公司有直接的電力計量關係（direct metering），但這些承租人是可識別且可定義的（identifiable and definable），範圍不致過度廣泛，且事實上承租人在租約中承擔按比例向出租人償還電費的義務；其次，法院指出營業損失不予賠償之原則，並不排除原告能非常確定和具體證明利益損失的情形，若是，則仍可請求回復損害。在此情形，原告必須證明不僅僅是營業周期中斷，尚必須有證據證明所受損害是特定原告

⁷⁵ Koch v. Consol. Edison Co. of N.Y., Inc., 62 N.Y.2d 548 (1984).

⁷⁶ Grow Tunneling Corp. v Consol. Edison Co., 195 A.D.2d 325 (N.Y. App. Div. 1993).

⁷⁷ See Milliken Co. v. N.Y.C., 210 A.D.2d 49 (N.Y. App. Div. 1994).

⁷⁸ 1977 年紐約大停電之非電力用戶例如承租人，在黑暗的公共樓梯跌倒，以侵權行為求償的案例，則受駁回。See Strauss v. Belle Realty Co., 98 A.D.2d 424 (N.Y. App. Div. 1983).

所特有，而非僅整個社區受普遍影響（generally affecting）的損害，並且必須證明在買家週期間損失的利益是永遠喪失，非僅係延遲獲益，這些舉證責任對原告而言是沉重的，但不應排除其在審理中有證明的機會⁷⁹。雖然最終本案原告因舉證不足而敗訴，但本案對實務仍有重要影響力。

因舉證求償成功的訴訟，例如 1994 年 *Sanwep Restaurant Corp. v. Consolidated Edison Company NY* 案⁸⁰，事實因 1990 年 8 月被告在南街海港（South Street Seaport）變電站發生火災導致該地區停電，迫使原告關閉其餐廳 Bridge Café 七天，原告以被告具重大過失為由請求財產損害及營業收入損失，包括易腐敗物品 3,737 美元、設備損害 1,500 美元以及約 19,000 美元的獲利損失（lost profits）（估計為該期間預期平均總收入的 69%），並且失去電影借景於其建築前拍攝機會損失 1,500 美元。法院引述 *Milliken Co.* 案並進一步闡述，旅宿及餐館經營者類型的服務業經營者特別容易受到收入損失的影響，在意外關閉後無法於嗣後彌補，本案原告的餐廳 13 年來一直在此區域持續經營，因此預估其一周內至少有部分收入損失，應非臆測性質；相對的，原告聲稱喪失電影借景拍攝之機會而有收入損失，即具不確定和臆測性質，故不得請求賠償。

另一種較單純的類型，若停電係由於電力公司應維護之設備，例如 1994 年 *Ricciardi v. Edison* 案⁸¹，1994 年 4 月 14 日被告電線的陶瓷絕緣礙子（insulator）斷裂，不但在電桿上引起火災，電力突波（power surge）進入原告住家亦造成原告電視機、錄影機及電冰箱毀損，法院調查發現有問題的絕緣礙子係在 1979 年安裝，且自安裝後從未有任何維護或檢查，而當時 Con Edison 的政策即沒有申訴就不提供檢查或維護。法院認為，被告採取不維護

⁷⁹ *Kirsch Beverage Corp. v. Consol. Edison Co. of N.Y.*, 130 A.D.2d 718, 516 N.Y.S.2d 29 (1987); *Grow Tunneling Corp. v. Consol. Edison Co. of N.Y., Inc.*, 195 A.D.2d 325, 600 N.Y.S.2d 30 (N.Y. App. Div. 1993).

⁸⁰ *Sanwep Rest. Corp. v. Consol. Edison Co. of N.Y.*, 204 A.D.2d 71 (N.Y. App. Div. 1994).

⁸¹ *Ricciardi v. Edison*, 161 Misc. 2d 917 (N.Y. City Ct. 1994).

或不檢查設備（包括相關絕緣礙子）的政策，顯示其肆意無視原告的權利，屬於重大過失，因此判決賠償原告 1382.35 美元的損害及費用 5.58 美元。

近期一個重要的判決是 2009 年 *Village of Deerfield v. Commonwealth Edison Co.*⁸²，原告迪爾菲爾德（Deerfield）鎮主張聯邦愛迪生電力公司（Commonwealth Edison Company，下稱 ComEd）於 2000 年至 2007 年間電力中斷致該村商業和住宅逾 80,000 起停電事件，並稱其中僅 13% 與天氣有關，故而對 ComEd 提起違約及侵權訴訟。上訴法院在 2010 年判決中考量「經濟損失規則」（the economic loss rule）⁸³，認為初審法院對於原告因停電的損害是否為「突發或危險事件」（sudden or dangerous occurrence）所致，認定過於狹隘，再特別引用 1997 年伊利諾州最高法院 *In re Chicago Flood Litigation* 判決⁸⁴，不應禁止原告因電力服務中斷而就易腐的庫存品損害主張侵權求償，且在該案中原告關於「地下室受淹水所需清理和黴菌等修復費用」的訴訟主張，涉及「對財產的實際物理損害」（actual physical damages to property），因此得請求回復，但用戶主張之另外購買發電機以應對 ComEd 不可靠的服務以及臨時住所的租金，則屬純粹經濟損失（purely economic losses）而不得求償⁸⁵。

⁸² *Village of Deerfield v. Commonwealth Edison Co.*, 399 Ill. App. 3d 84, 929 N.E.2d 1 (2d Dist. 2009).

⁸³ 美國普通法對於侵權行為涉及純粹經濟上損失賠償者，建立有摩爾曼原則（Moorman doctrine）。See *Moorman Mfg. Co. v. Nat'l Tank Co.*, 91 Ill.2d 69, 91, 61 Ill.Dec. 746, 435 N.E.2d 443 (1982). 值得注意的是，2009 年 *Village of Deerfield v. Commonwealth Edison Co.* 案原告主張違約與侵權責任，而上訴法院即使努力闡述雖該州電業費率係由伊利諾州商務委員會管制，在涉及服務品質與不履行義務之賠償責任時，法院仍有管轄權，但關於賠償判斷時似乎又想迴避當時費率管制契約的條款，而援用侵權行為賠償的摩爾曼原則，後者即認為純粹經濟損失應依契約法領域主張。

⁸⁴ *In re Chicago Flood Litigation*, 176 Ill.2d 179, 201, 223 Ill.Dec. 532, 680 N.E.2d 265 (1997).

⁸⁵ 本案在 2011 年 9 月達成和解，ComEd 承諾以 215,000 美元對迪爾菲爾德村電力系統進行升級，改善電力基礎設施，包括 800 英尺的地下電纜、安裝配電設備和智慧保險絲技術。*Deerfield settles 2008 lawsuit against ComEd*, CHICAGO TRIBUNE (Sep. 6, 2011, 9:16 PM), <https://www.chicagotribune.com/news/breaking/chi-deerfield-settles->

（二）非財產損害

除了前述財產上損害賠償外，關於停電事件所致非財產損害賠償案例，例如在 1928 年 *Finnin v. New Orleans Pub. Service* 案，源於 1925 年 11 月 25 日原告向紐奧良公共服務公司申訴其住家電力問題，被告遂派員更換保險絲插頭即行修復，並依例檢查電表是否正常運作，發現該電表封緘部分似有一小塊金屬絲或髮夾置入電表轉盤阻礙運作，檢修員經與辦公室聯絡後不顧原告反對仍執意現場立即拆除電表，同年 12 月原告提起訴訟，被告僅稱拆除電表係因為該線路斷掉的電表有引起火災的危險，根據契約有權拆除，被告更表示該設備已被竄改且影射正是原告造成。惟法院認為，被告並未能證實原告涉及電表相關之詐欺或濫用行為，原告甫搬家至此未及 2 個月，且正因原告通知被告才發現電表問題；若被告確實係因該電表有火災危險，被告應有義務立即更換另一電表，以免原告及其家人被剝奪所有電力服務。拆除電表的第二天即是感恩節，負責此事的被告代理人去釣魚度假，直到返回後接到原告律師函方重新安裝電表。法院認為，原告及其家人被剝奪了 48 小時的所有電力服務，並於此期間遭受許多不適和不便，包括被迫使用蠟燭照明，且因缺乏適當照明故僅得以不同於平日作息的方式更早就寢，同時原告被迫放棄與友人在家中於感恩節夜晚安排的社交活動，並向已受邀的賓客作出必要但感到羞辱的解釋。原告本人多年來一直患有風濕病（rheumatism）或稱滑膜炎（synovitis），毫無疑問，他的病情因移除電表和無電力服務引起躁

2008-lawsuit-against-comed-20110906-story.html (last visited May 25, 2022)。另一 2017 年 *Borah, Goldstein, Altschuler, Nahins & Goidel, P.C. v. Trumbull Ins. Co.* 案，則係一家位於曼哈頓 377 號大樓的大型律師事務所對保險公司及 Con Ed 提出求償訴訟，主張在 2012 年 10 月 29 日桑迪颶風（Hurricane Sandy）侵襲期間，Con Ed 對於其位於東 13 街變電站淹水、爆炸致停電（迄 11 月 3 日恢復）事件負責，但法院調查認為停電主要是因為 East River Complex 保護機制的饋線跳脫，而颶風所引起暴潮逾歷史紀錄 4 英尺，Con Ed 雖有過失但尚難認為有重大過失。See *Borah, Goldstein, Altschuler, Nahins & Goidel, P.C. v. Trumbull Ins. Co.*, 2017 N.Y. Slip Op. 30203 (N.Y. Sup. Ct. 2017).

動和神經緊張而惡化。因此，考量本案所有的情況，500 美元賠償對於原告遭受的損害應係合理。

1933 年 *Cox v. Louisiana Power & Light Co.* 案⁸⁶，法院認為原告住家在某日下午因電力公司員工過失而遭受斷電幾個小時，並在天黑前復電，賠償 10 美元應足以賠償其不便和尷尬。

2021 年 2 月中德州冰風暴，近 450 萬用戶停電（受影響人數超過 1,100 萬人）超過數十小時至數天，許多死者的家屬與傷者已聘請律師對德州電力可靠度委員會（The Electric Reliability Council of Texas，下稱 ERCOT）和電力公司 Entgy 提出訴訟⁸⁷，主張被告無視已收到的多次明確氣候警訊，仍未能維持足夠的容量以滿足可預見之需求，亦未能評估其基礎設施之完整性、在異常寒冷天氣之限制與可用性，導致其電網崩潰並大範圍停電。ERCOT 與另五位董事一同為此辭職的董事會主席 Sally Talberg 公開並正式表示：「我承認在這場持續的悲劇中許多德州人所遭受的痛苦和苦難（pain and suffering），他們因嚴寒而不得不失去電、熱、水、藥物和食物……」⁸⁸，德州政府官方公布的死亡人數計有 246 人，對於相關死傷被害人之人身及財產上損害賠償等諸多訴訟正在進行中。

二、停電損害賠償之項目

電力服務中斷可能涉及內部及外部的幾個因素，包括：（a）天氣或其他不可抗力，（b）公用事業內部行動和決策作成時之合理性，（c）輕率的管理，以及（d）主觀上的故意或過失（由於過失或缺乏合理注意而有意識或故意未能履行義務）。因此，雖然公用事業通常不對其無法控制的中斷原

⁸⁶ *Cox v. La. Power & Light Co.*, 150 So. 863 (La. Ct. App. 1933).

⁸⁷ 其中包括一名 11 歲男孩疑似因斷電二天、無暖氣供應而死於家中（當時攝氏 -11 度）。

⁸⁸ Erin Douglas, *Resigning ERCOT board members acknowledge "pain and suffering" from extreme power grid strain that caused outages for millions of Texans*, THE TEXAS TRIBUNE (Feb. 24, 2021, 2 PM), <https://www.texastribune.org/2021/02/24/ERCOT-board-meeting-outages/> (last visited May 25, 2022).

因負責（例如，與天氣有關⁸⁹），但公用事業仍須為其故意或重大過失行為或其他極端情況負責，實務上關於停電賠償事實之確認，通常並不須如司法程序嚴謹。以下例示幾個州的法律規定及電力公司作法：

（一）伊利諾州

根據《伊利諾州公用事業法》（the Illinois Public Utilities Act）第 16-125 條（e）及（f）規定，當公用事業公司的 30,000 名以上用戶遭受到等於或超過 4 小時的服務中斷時，導致電力傳輸低於標準電壓 50% 或者電力傳輸全然喪失，或發生電力突波或其他波動損壞並影響超過 30,000 名用戶，用戶可請求賠償損壞物品的重置價值。公用事業應賠償該用戶因電力中斷而遭受的所有實際損害（all actual damages），但不包括間接衍生損害（consequential damages）；尤其，地方政府因停電而產生的所有緊急和應急費用亦可求償。但停電之情形若是因天氣事件（例如，閃電）或其他情事所造成而無法預防損害發生、違章用電、內亂或國際動亂或動物造成無法預防的損害、以及公用事業設備損壞或公用事業員工或承包商以外之人的行為，公用事業得向該州商務委員會（Commerce Commission）申請責任豁免。用戶求償依法得向委員會與法院提出，但委員會無裁決之權，僅得於其權限中確認所涉賠償之電力中斷事實。

（二）密西根州

密西根州法公共服務委員會在關於配電服務標準（Electric Distribution Service Standards）第 4 部分 FINANCIAL INCENTIVES AND PENALTIES 尤其第 R. 460.744 條至第 R. 460.746 條，有針對電力中斷後未能恢復及同一電路多次中斷的懲罰（Penalty for failure to restore service after an interruption/

⁸⁹ 美國有些州考慮要求電力公司賠償其用戶服務中斷。通常是由州管制委員會決議立法授權或由公用事業自願採用，例如康乃狄克州照明與電力公司（Connecticut Light & Power）設立了一個 1,000 萬美元的基金，以賠償住宅用戶 2011 年 10 月的暴風雪長時間的停電。

repetitive interruptions of the same circuit) 規定⁹⁰，公用事業 (a) 在災難性條件下 (即當 10% 或更多用戶面臨服務中斷或發生緊急狀態時) 未能在停電後 120 小時內恢復服務，電力用戶得主張 25 美元賠償；(b) 正常情況 (例如，低於災難性條件，或不超過 10% 的用戶失去服務) 未能在中斷後 16 小時內恢復服務；或 (c) 在 12 個月內有 7 次以上的中斷。前述各種情形，公用事業應於用戶帳單「電力可靠度信用」 (Electric Reliability Credit) 帳戶項目計入 25 美元額度 (用戶應於未來 45 天內將其使用於帳戶帳單) 或每月的用戶費用，以較高者為準。如此賠償的規定，旨在懲罰恢復服務緩慢以及提供不合理服務的公用事業。以 2021 年 8 月在致災性暴風雨後高達 55 萬戶停電為例，對於停電長達一週仍未復電之用戶 (5%)，DTE Energy 主動發放 100 美元金額計入帳單「可靠度信用」項目。

(三) 賓州

在賓州公用事業委員會核定之費率規範中，以 PECO Energy Company (下稱 PECO) 為例，其第 12 條 SERVICE CONTINUITY 之 12.1 對於服務中斷或變更採賠償上限規定，PECO 對用戶或其他人的直接或間接／衍生損害承擔責任，包括電腦和其他電子設備和電器的損壞、業務損失或因電源或電壓的任何中斷、反向電流 (reversal)、尖波 (spike)，電源輸入或電壓的突波或變化 (surge or variation in supply or voltage)、暫態電壓 (transient voltage) 或其他故障而導致的生產損失，除可認為係公用事業故意和／或肆意不當行為造成外，請求賠償之金額不得逾 1,000 美元或相當於向用戶在服務受影響期間所收取費用兩倍金額之違約金，以較高者為準⁹¹。另外，賠償

⁹⁰ MICH. ADMIN. CODE r. 460.746 - Penalty for repetitive interruptions of the same circuit, Legal Information Institute, <https://www.law.cornell.edu/regulations/michigan/Mich-Admin-Code-R-460-746> (last visited May 25, 2022)。

⁹¹ 賓州另一家電力公司 Met-Ed (METROPOLITAN EDISON)，委員會核定之費率規範則為住宅用戶的賠償上限為 500 美元，商業和工業用戶賠償上限為 2,000 美元。任何情況下，公司對因單一所謂的過失行為、事件 (incident)、活動 (event) 或不作為 (omission) 而引起多件賠償請求者，其總責任不得逾 20 萬美元。See Supplement No. 104, Electric Pa. P.U.C. No. 52, Effective: July 1, 2021.

責任不適用於因意外事故、罷工、風暴、動亂、火災、洪水、法律程序、政府干預或公司所無法控制的其他原因造成的損害。也因此，PECO 費率條款上亦載明用戶可向第三方購買各種可以防止或限制此類電力中斷的保護設備和備用電源⁹²。

（四）紐約州

紐約州公用事業法規及公共服務委員會（Public Service Commission, PSC）未有關於停電賠償之特別規定，公用事業除了須對因重大過失或故意不當行為造成的損害負責外，管制機關另有對電力公司之可靠度績效機制（reliability performance mechanisms）⁹³，當公用事業未能達到特定的電力可靠度目標時，委員會將處以罰款或稱為負收入調整（negative revenue adjustments），而這些金額通常轉化為對用戶的退款。2008 年 Con Edison 和 Orange & Rockland 二電力公司未能達到可靠度績效機制共受罰 540 萬美元。另外，公用事業亦可於委員會同意下，於配電線路⁹⁴（33 kV 或更低）超過 12 小時的中斷時，賠償用戶損害以避免被罰款，例如 2012 年 Con Edison 即向住宅用戶提供每位用戶高達 450 美元的冷藏損失（無損害證明則以 200 美元為限）的退款，以及處方藥品腐壞的實際損失，非住宅用戶可主張商品腐壞的損害賠償，最高每位用戶 9,000 美元。每起事故的總責任限額為 1,500 萬美元，逾此金額，賠償將按比例計算。值得注意的是，這個退款（reimbursement tariff）機制始於 1973 年，以賠償用戶因當地配電系統故障

⁹² Romany M. Webb, Michael Panfil & Sarah Ladin, *Climate Risk in the Electricity Sector: Legal Obligations to Advance Climate Resilience Planning by Electric Utilities*, 51 ENVTL. L. 577, 633 (2021).

⁹³ 紐約公共服務委員會依二個主要指標衡量績效，評估全州電力服務的整體可靠度：「系統平均中斷頻率指數」（the System Average Interruption Frequency Index, SAIFI）（頻率）以及「用戶平均中斷持續時間指數」（the Customer Average Interruption Duration Index, CAIDI）（持續時間）。

⁹⁴ 責任僅限於配電網（distribution circuits）中斷，不包括因發電或輸電之欠缺或瑕疵、根據NYISO指令之操作、用戶端電表或公司無法控制的條件，例如風暴、洪水、故意破壞、罷工、火災等事故。

造成的部分損失，因為 Con Edison 服務範圍的用戶所支付的電價較高，反映了與具較高可靠度的昂貴網路配電系統相關維護成本，故認為提供用戶額外保障是合理的。2019 年布魯克林／曼哈頓停電和 2018 年蒸汽停電相關的故障，Con Edison 和 O&R 支付 8,205 萬美元賠償，2020 年的熱帶風暴伊薩亞斯（Isaias）影響所及約 150 萬用戶停電，5 日後 90%復電，四家公用事業公司—Consolidated Edison of New York, Orange & Rockland Utilities, Inc., Central Hudson Gas & Electric Corporation 以及 Frontier Communications of New York, Inc.—因停電最終和解金額近 1.9 億美元⁹⁵。

（五）加州

南加州愛迪生（Southern California Edison, SCE）公司自 2004 年後提出四點服務保證計畫（four-point Service Guarantee Program），其中一點即是保證用戶電力服務在停電後 24 小時內恢復，逾時每 24 小時將於帳單內計入 30 美元，惟停電若是因減輕野火而為公共安全斷電、為維護電網或電力設備而停電（須依程序提前 3 日通知）、中度／嚴重或災難性風暴、與不可抗力有關的已宣布緊急事件、道路封閉，則不在此限⁹⁶。加州公用事業委員會不處理求償問題，電力公司應自行決定是否及如何賠償，用戶不滿意則提起民事訴訟⁹⁷。

⁹⁵ COSTELLO, *supra* note 45, at 17-19.

⁹⁶ Service Guarantee Program, SOUTHERN CALIFORNIA EDISON, <https://www.sce.com/outage-center/our-safety-guarantee> (last visited May 25, 2022)。

⁹⁷ 加州另一家太平洋天然氣和電力公司（PG&E）關於停電係以一安全網計畫（Safety Net Program）制定賠償政策，即因嚴重事件（例如暴風雨）對PG&E的配電系統造成重大損害而停電48小時或更長時間的住宅用戶，停電48至72小時者賠償25美元，72至96小時者50美元，96至120小時者75美元，120小時或更長時間者100美元。非關暴風雨之停電事件，則依服務保證計畫（Service Guarantee Program）賠償，例如未於3日前通知停電，賠償30美元。See COSTELLO, *supra* note 45, at 19-20. 惟近年因PG&E老舊和故障設備引發加州2018年坎普野火（Camp Fire）及2021年迪克西野火（Dixie Fire）二場大火，歷經幾次破產重整程序，火災相關刑事及民事責任訴訟及和解程序尚在進行中。

（六）夏威夷

根據 1991 年 PUC 頒布生效的 Order 10960-Rule No. 16, Hawaiian Electric 經營夏威夷電燈公司 (HELCO)、夏威夷電力公司 (HECO)、Maui Electric Company (MECO)，為 Oahu, Maui, Hawaii, Lanai 及 Molokai 之 140 萬夏威夷居民的 95% 提供服務。這三家電力公司直接表明，用戶有權因停電造成的任何損害提出求償，例如因停電所生維修費用、或物品損壞的折舊價值，以較低者為準⁹⁸。較特別的是，2011 年後夏威夷的停電賠償已與公用事業管制費率脫鉤。

（七）明尼蘇達州

Xcel Energy 費率包含州管制委員會要求對服務品質低於某個預定標準的用戶進行賠償的條款。具體而言，包括（a）對於每年經歷至少 6 次中斷的個別用戶提供 50 美元的年度賠償，（b）每次中斷持續 24 小時或更長時間，個別用戶將獲得 50 美元的賠償，以及（c）公用抽水站因停電無法運作時，對用戶不限時間中斷提供 200 美元的賠償。原則上，Xcel Energy 僅對過失而造成的損害負責，對於無法控制之情形例如洪水或火災以及與天氣相關的條件（包括風、雨、雪、閃電或酷熱）則不賠償。用戶可檢附證據求償的項目，包括財產損害（property damage）、汽車損害（vehicle damage）、人身傷害（personal injury）、營業損失（business loss）、食物損失（food loss）：較特別的是，Xcel Energy 強調是寄送支票或另外信件，並非將賠償計入帳單抵扣⁹⁹。

⁹⁸ HAWAIIAN ELECTRIC, <https://www.hawaiianelectric.com/> (last visited May 25, 2022); 另一家Kauai Island Utility Cooperative(KIUC)則是依據PUC Decision and Order No. 19658, <https://www.kiuc.coop/file-claim> (last visited May 25, 2022)。

⁹⁹ COSTELLO, *supra* note 45, at 20; see also *Claims services policy and process*, XCEL ENERGY, <https://my.xcelenergy.com/customersupport/s/article/What-is-Xcel-Energy-s-claims-policy-and-process> (last visited May 25, 2022).

伍、我國公用電力事業之停電賠償責任檢討

關於停電賠償，經濟部一直以來均據電業法第 50 條¹⁰⁰以及台電¹⁰¹自訂「台灣電力公司營業規章」規範電力公司與用戶雙方之權利義務。然而，公營事業僅係因管制產業而營業規章須事先經主管機關核定，非受託行使公權力，營業規章非法規命令¹⁰²。除法律明文或主管機關頒布之法令外，公用電業與用戶權利義務仍應回歸供電契約之內容，將營業規章作為供電契約之全部或一部，或於供電契約引用／重申營業規章，仍無礙公用售電業與用戶之供電契約屬私法性質之定型化契約¹⁰³。於檢討公營事業此種以營業規章方式

¹⁰⁰ 電業法第50條第1項規定：「公用售電業應擬訂營業規章，報經電業管制機關核定後公告實施；修正時亦同。」

¹⁰¹ 依司法院釋字第269號與司法院釋字第305號解釋意旨，公營事業依公司法規定設立者，為私法人；司法院釋字第269號鄭健才大法官不同意見書認為「本企業自由、公平競爭之原則，公營公司既不能享有私營公司所無之特權，即不能以行使公權力作為其營利之手段。……」而司法院釋字第305號陳瑞堂大法官一部不同意見書亦認為「公營事業機關雖係依公司法組織之營利法人，但其同時亦兼具公共利益之雙重目的，且受種種公法上之拘束，對外法律關係原則上固可視為私法關係……。」台電為私法人，其與用戶之供電契約關係，即使前者依電業法第47條第3項負有承諾義務，屬契約強制型態，仍係私法性質。參閱孫森焱（2020），《民法債編總論上冊》，修訂版，頁36，自版；吳志光（2016），《行政法》，7版，頁123，新學林。

¹⁰² 最高行政法院109年度裁字第2008號裁定。另以電信事業為例，相關營業規章僅係依電信法及所涉通信管理規則而訂，立法目的顯為供主管機關管制電信業者所設置之監理規範，請參閱臺灣高等法院108年度重上字第978號民事判決、臺北高等行政法院99年度訴字第1654號判決等。

¹⁰³ 關於台電公司營業規章之性質，依106年1月26日修正後電業法第50條規定：「公用售電業應擬訂營業規章，報經電業管制機關核定後公告實施；修正時亦同。售電予用戶之再生能源發電業及再生能源售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；修正時亦同。」其立法理由「依第四十七條第三項規定，公用售電業對全國用戶負有供電義務，其所銷售電能之對象為一般用戶，為保障用戶權益，爰於第一項明定公用售電業應訂定營業規章，經電業管制機關核定後公告之，俾用戶明瞭。」可見電業法修正前是要求電業「必須」擬定營業規則、電價及各種收費率，並送中央主管機關核定，以及修法後要求公用售電業應擬訂營業規章，並經電業管制機關核定後公告實施（修正時亦同），皆是讓用戶

與用戶訂定供電、供水契約後，2004 年行政院消費者保護委員會於第 162 次通過、2009 年 5 月 11 日經濟部發布具有行政指導性質之「電業消費性用電服務契約範本」¹⁰⁴，據此作為與用戶訂定消費性用電服務契約之參考。然而，根據該範本（最新版本係經濟部 2019 年 12 月 16 日經授能字第 10803011860 號公告）第 20 條及台電公司營業規章第 39 條、「台灣電力股份有限公司消費性用電服務契約」第 20 條關於停止供電或限制用電以「扣減電費」處理，性質上真的屬於賠償嗎？以低壓用戶為例，「扣減電費金額＝基本電費（或包制電費） $\times 1/30 \times$ 停電日數」，事實上每次停電（非電源不足之情形）連續時間未滿 24 小時者是「不予計算」，必須連續停電 24 小時以上，方按停電日數依前述公式扣減，易言之，即減收基本電費！平心而論，不可歸責台電之情形，實在毋須減收基本電費，而可歸責台電之情形，該未供電「日」自不應收取基本電費。雖然基本電費係按契約容量計收，惟其結構理論上係包含電表裝置、抄表、計費、收款等與電力能源使用無關之費用（泛稱近用費／access fees），在服務中斷期間，這些附帶服務對用戶亦無任何價值，而用戶也不應該為公用事業依有效或謹慎管理本可以避免的成本付費¹⁰⁵。

近年在歷經 2017 年 815 大停電，2021 年 513、517 大停電，2021 年 1212 大停電，及 2022 年 303 大停電，主管機關即使在民怨沸騰時，祭出「補償方案」¹⁰⁶，論者亦有強調此為補償非賠償¹⁰⁷，惟本文實難以認同。近日亦有

明瞭自己權利義務，電業法是本於管制的目的，要求公用電業及售電業必須擬定營業規則或營業規章，而不是「授權」電業或公用售電業制訂具有法規效力的命令等法規範，拘束全國人民，參閱臺灣嘉義地方法院 108 年度訴字第 690 號民事判決。相關條款有不明或不公平時，法院得探求當事人真意，或經解釋加以排除適用。另參閱臺灣高等法院 109 年度重上字第 808 號民事判決、臺灣高等法院臺南分院 110 年度上字第 159 號民事判決、臺灣高等法院 109 年度上易字第 881 號民事判決、臺灣高等法院 111 年度上易字第 67 號民事判決。

¹⁰⁴ 行政院消費者保護委員會消保法字第 0930000525 號函。

¹⁰⁵ COSTELLO, *supra* note 45, at 15, 34-35.

¹⁰⁶ 包括 2021 年「513 大停電」電費打 95 折，2021 年「517 全台大停電」，當期電費減收 5%，2021 年「1212 大停電」，部分用戶專案扣減當期電費或基本電費 5%，2022 年「303 大停電」，受影響的工業戶與民生用戶電費打 95 折至 9 折等。

¹⁰⁷ 胡忠興、胡孝廷（2015），〈消費者用電權益之保護研究：以無預警停電為例〉，

朝野立法委員主張提案修正電業法，增列用戶可援引適用消保法，向公用售電業提起求償¹⁰⁸，是否合宜？應否設定賠償上限？應有討論之必要，分述如下。

一、停電賠償之依據

台電自訂「台灣電力股份有限公司消費性用電服務契約」（以下簡稱用電契約）規範公用售電業與用戶之間關於停止供電或限制用電時之「扣減電費」事宜，然而，該用電契約第 20 條第 1 項即稱「乙方依第十九條第一項各款停止供電或限制用電時，除可歸責於甲方之原因者外，按下列方式扣減電費，賠償用戶停電損失」，而第 19 條第 1 項規定：「有下列情形之一者，本公司得停止供電或限制用電：一、依法令規定。二、遭受天災或其他不可抗力之事故。三、設備故障或運轉發生事故。四、電源供應不足。五、檢修設備、工程施工或其他供電安全上之需要時。」只是，若以近年停電主要原因來檢視，是否適用台電用電契約第 19 條第 1 項及第 20 條呢？

以 2017 年 815 大停電為例，其肇因是中油對台電大潭發電廠的天然氣供應管線因操作不當而停止運作，導致大潭電廠 6 部機組全部跳停，全臺分區停電，歸納其原因為人為疏失，故主管機關稱情形特殊而對一般民生家戶及小型商店的非時間電價用戶、工業用戶及時間電價用戶，均扣減 1 日基本電費；而 2021 年 513 大停電是高雄路北超高壓變電所進行輸電線路容量擴充提升工程之竣工檢查測試誤操作隔離開關，造成興達電廠 4 部機組跳機，歸納其原因匯流排故障仍是人為疏失造成¹⁰⁹；2021 年 517 大停電是興達電

《消費者保護研究》，19輯，頁70、97-98。

¹⁰⁸ 張薔（04/05/2022），〈停電賠償過低 朝野挺適用消保法〉，《中時新聞網》，<https://tw.stock.yahoo.com/news/%E5%81%9C%E9%9B%BB%E8%B3%A0%E5%84%9F%E9%81%8E%E4%BD%8E-%E6%9C%9D%E9%87%8E%E6%8C%BA%E9%81%A9%E7%94%A8%E6%B6%88%E4%BF%9D%E6%B3%95-201000043.html>（最後瀏覽日：05/27/2022）。

¹⁰⁹ 調查報告指出，513事故台電公司與承攬商雙方都有責任。其中台電則認為未落實設備試驗標準SOP程序，誤操作管制設備隔離開關、運維單位未落實管制措施、工程監造單位對於承攬商監督不周；承攬商則是專案工程工作場所負責人，負有

廠 1 號機下午故障跳機，水力發電因缺水無法補位，或可歸咎氣候異常、居家辦公致用電增加、水情不佳，但歲修排程、電力調度部分難謂無管理面向之疏失；同年 1212 大停電是臺北一次變電所 5 號配電變壓器內部短路故障，瞬間高溫超過絕緣油閃火點導致起火，檢討報告迄本文撰稿時尚未完成；2022 年 303 大停電則證實為高雄興達電廠開關場人為操作失誤，導致龍崎超高壓變電所以南機組跳脫，電力系統自動切離保護，引發中北部地區低頻卸載¹¹⁰。關於賠償，似乎都先搬出台電規章，因媒體報導、民意代表質疑後，再個案處理，如此對於法令及應有制度之建立，其實應係不利且不穩定的作法。

檢視台電用電契約第 19 條第 1 項規定，與前述近年大停電事故較為相關的應該是第 3 款「設備故障或運轉發生事故」，然而，第 3 款從文義觀察應不限於可歸責台電公司所致故障或運轉事故之情形，更何況與之並列在第 1 款係依法令規定停供或限電、第 2 款係遭受天災或不可抗力事故，第 4 款及第 5 款亦是，則何以將設備故障或運轉事故列入第 19 條第 1 項，而使此共五種情事適用第 20 條「扣減電費」？誠然，本文前述第 20 條本質上不能是算是賠償，而僅是台電未供電之「日」不收該日基本電費而已，充其量係基於契約未能履行而依比例減收／退還對價，比較接近不當得利的概念。論者曾有以「所謂『補償』基本上就是無過失責任概念，所謂『賠償』就是過失責任的概念」證稱規章為損失補償云云¹¹¹，本文認為應有所誤解，蓋例如消保法第 7 條無過失責任，企業經營者所負者亦是損害賠償責任；民用航空法第 89 條航空器失事致人死傷，或毀損他人財物時，不論故意或過失，航

工作場所指揮、監督、協調及巡視等責任，事故發生時尚在施工期間內，承攬商工作場所負責人應負工地管理責任，查證也發現工作場所巡視未到位。

¹¹⁰ 另外還有 2021 年 7 月 27 日核二發生「椅子事故」，因配合清潔挪椅子而碰到壓克力保護罩，導致主汽機跳脫及反應器急停，所幸沒發生大規模停電。更早年於 1999 年 7 月 29 日深夜因台電公司一座鐵塔倒塌造成輸電系統崩潰，引發全台大規模停電，斷電範圍廣及全島五分之四用戶，學者疾呼輸配電網建設、電業自由化與電價配套，迄今雖有進展卻尚有很大進步空間。參閱許志義（2000），〈由 729、921 大停電談電力永續發展政策〉，《經濟前瞻》，67 期，頁 114-117。

¹¹¹ 胡忠興、胡孝廷，前揭註 107，頁 88。

空器所有人應負損害賠償責任，甚至航空器失事係因不可抗力所生之損害，亦是負損害賠償責任。即使是民法旅客運送契約，依第 654 條第 1 項：「旅客運送人對於旅客因運送所受之傷害及運送之遲到應負責任。但因旅客之過失或其傷害係因不可抗力所致者，不在此限。」易言之，旅客運送人係負普通事變之無過失賠償責任，而第 2 項關於運送之遲到，甚至係因不可抗力所致，旅客運送人對於旅客因「遲到而增加支出之必要費用」仍負無過失之賠償責任（有限的不可抗力責任）。

因此，台電用電契約第 19 條及 20 條，及經濟部頒布之「電業消費性用電服務契約範本」第 19 條及 20 條，實有待討論之處。首先，「電業消費性用電服務契約範本」係於 2009 年甫發布，2012 年修正名稱為「台灣電力股份有限公司消費性用電服務契約」，2019 年再次修正改回「電業消費性用電服務契約範本」，台電並自訂「台灣電力股份有限公司消費性用電服務契約」，範本作為一種用電服務契約之典型，用意良善。只是，範本之法律位階為行政指導，不若民法或特別法規範之典型契約，受法律位階之法源基礎所保障。或許有人會稱，民事法很多規定是任意規定，故以行政指導代替應相去不遠，然本文認為並非如此，因為民法中亦有許多強行規定¹¹²，行政指導的範本從功能層面觀之，實在不能與法律相提並論，自不可相互取代。另一方面，或許主管機關現在認為，既然此範本係由經濟部發布，而台電目前為國營企業，故台電必將配合相關調整，但如此便宜的思考模式，過度簡化電業管理，對於已逐漸開展之電力產業，包括在電業法 2017 年修正已開放再生能源得透過代輸、直供及再生能源售電業等方式銷售予用戶，或在售電端部分，開放用戶得自由選擇¹¹³向公用售電業、再生能源發電業或再生能源售電業購電，即難以因應。

¹¹² 私法自治為我國民法所賴以建立之基本原則，然而，強制規定之立法，基於其追求一定立法目的之達成，該等規範可能構成私法自治原則之例外，當事人不得以法律行為排除其適用。在契約法領域，強制規定即屬禁止規定以外之強行法，不問當事人意思如何，強行規範契約關係。參閱陳自強（2018），《契約之成立與生效：契約法講義I》，4版，頁182，元照。

¹¹³ 王文宇，前揭註13，頁142-153；陳汝吟（2012），〈能源產業競爭法之比較研

綜上，本文認為台電用電契約第 19 條第 1 項第 3 款「設備故障或運轉發生事故」等各款規定應僅限於不可歸責台電之情形¹¹⁴，以合乎該條文整體之體例，並搭配第 20 條之「扣減電費」，但應另增訂可歸責台電之停電事由及賠償規定，例如增訂第 20 條之 1，明確化台電有過失之情形，用戶有求償之權利¹¹⁵，而非於停電顯屬人為疏失時，仍以現行第 19 條、第 20 條虛應民眾，看似已盡賠償責任，實則僅係扣減基本費。而關於消費性用電服務契約所據參考之「電業消費性用電服務契約範本」，既然當初係為了更加保護消費者，在第 18 條洋洋灑灑列出可歸責甲方（消費者）事由，乙方（台

究），《公平交易季刊》，20卷3期，頁85-90、120-122。

¹¹⁴ 易言之，例如台電用電契約第19條第1項第5款所謂「檢修設備、工程施工」，必須是以此目的而為之停限電，而非如303大停電係興達電廠的345KV開關場大修，而員工在絕緣氣體六氟化硫未回填狀況下操作隔離開關，導致絕緣不足短路，引發電廠全黑，此仍應認為係人為疏失造成的停電，而非為檢修設備及工程施工之預期停電；同理，開關廠操作失誤導致興達全黑，引發龍崎超高壓變電所以南機組跳脫，電力系統自動切離保護、中北部地區低頻卸載，亦非第5款「其他供電安全上之需要」。

¹¹⁵ 依現行體制，極少有個別用戶於台電有可歸責事由之停電事故提出訴訟且獲勝訴之案例，其中較特別的是臺灣臺北地方法院102年度訴字第4488號民事判決，富城閣國際開發有限公司經營宴會莊園，於民國101年11月17日晚上同時辦理兩對新人結婚宴會，惟進行至晚上8時20分電力突然中斷，約1小時後即晚上9時11分始恢復，然兩對新人均以電力中斷致結婚宴客流程不圓滿造成終身遺憾，向原告請求賠償所有損失總計為843,722元，原告體諒新人心情及維護公司名譽，簽立切結書表示願就上開數額全數賠償。原告向被告桃園區營業處查明確切原因，被告函覆表示係因地下電纜故障造成事故停電，並以經濟部核准施行之營業規則第四章第38條第3款規定表示不願意賠償原告之損失。本件法院認為，被告不得僅依營業規則而排除民法第227條規定之適用，故用戶對用電不能中斷之用電場所或設備，不論有無自備適當之發電機或不停電電源裝置，被告均不得執此以減免其在違反同條第1項、第2項規定，或有可歸責於已事由時之損害賠償責任；其次，被告對於本件地下電纜塑膠外皮係如何造成受損，其自身猶未查明真正原因究屬為何，當亦無從責令原告知悉，則縱使被告已依電業法第42條規定，每年至少檢驗機器及線路一次，並記載檢驗結果屬實，顯難以據此率認被告必然落實電纜線路之維修巡查，且已盡保養維護義務而無過失。綜上裁判被告台電公司應賠償原告843,722元。台電上訴二審，法院採信其所提證據即系爭事故電纜發生遭白蟻蛀蝕結果，實非台電善盡其應盡之注意可以發現之設備故障，難認台電對此停電事故之發生有何可歸責之事由，故廢棄原判決並駁回富城閣之主張。

灣電力股份有限公司)得停止供電之情形,觀諸全文通篇均未有隻字片語論及可歸責乙方之停止供電,乙方應如何賠償,或甲方(消費者)得如何求償之規定,顯然不符消保法立法意旨,且長久以來讓主管機關及電力公司持之告知民眾「停電即扣減電費為賠償」,滋生誤解;縱然民眾或許可自行尋求民法上可能之依據為救濟求償之主張,但如本文前述,當初訂定範本之目的不正是使這種用電服務契約之典型更具體化?主管機關所發布的範本對於民眾權益有利的條款,卻採用如此隱晦之作法,實在難以想像!因此,本文建議至少應較公平、明確地訂定平衡契約雙方權益之條款,最低限度至少可參考條款文字例如「鐵路旅客運送定型化契約應記載及不得記載事項」第6條第3項「前二項退還基準不影響旅客依民法及其他法律請求賠償之權利。」以及第10條:「鐵路機構因行車及其他事故致旅客死亡、傷害或財物毀損喪失者,應依『鐵路行車及其他事故損害賠償暨補助費發給辦法』負賠償責任。旅客所受損害超過前項辦法所定之賠償基準者,仍得依民法及其他法律請求賠償。」等¹¹⁶。

但若考慮公用電力公司對於用戶之民事契約賠償責任不宜過度擴張,則可考慮修正電業法以限縮民事賠償範圍,並授權主管機關明訂台電公司於未盡善良管理人注意義務之人為過失時,對於用戶所負賠償責任有其上限(用戶仍須舉證其損害),但若為故意或重大過失之情形,對用戶負賠償責任,自不在此限。此正可突顯範本未訂「可歸責乙方之停止供電及賠償條款」之

¹¹⁶ 其他例如「預售屋買賣契約書範本」第17條第1項有相較於民法更明確之15年、1年保固之條款,但第2項仍有「前款期限經過後,買方仍得依民法及其他法律主張權利。」;或「建築物室內裝修—工程承攬契約書範本」第13條第1項第3款「前二款規定,不妨礙甲方就工作物之瑕疵,依民法向乙方主張承攬瑕疵擔保、不完全給付或其他責任。」;「汽車買賣定型化契約範本」第8條第2項「賣方應依民法及其他法令規定對買方負瑕疵擔保責任。」;或如「信用卡定型化契約範本」第4條第4項「受發卡機構遵循相關法令委任代為處理事務之人違反個人資料保護法規定,致個人資料遭不法蒐集、處理、利用或其他侵害信用卡申請人或持卡人(含保證人)權利者,信用卡申請人或持卡人(含保證人)得依民法、個人資料保護法或其他相關法令規定,向發卡機構及受發卡機構遵循相關法令委任代為處理事務之人請求連帶賠償」等。

問題，蓋以範本之位階所欲做出與民法過失責任為原則之例外，即賠償上限與完全賠償責任以故意或重大過失為限，實力有未逮。

二、損害賠償？損失補償？懲罰性賠償？

關於公用售電公司未能履行與用戶之間的供電服務契約，對於用戶之損害，電力公司究竟所負之責任係損害賠償責任？亦或是損失補償責任？目前用電契約第 20 條第 1 項「本公司依前條第一項各款停止供電或限制用電時，除可歸責於用戶之原因者外，按下列方式扣減電費，賠償用戶停電損失」雖然使用「賠償」二字，但依目前契約第 19 條第 1 項共 5 款事由應認為係不可歸責於電力公司之情形，適用第 20 條「扣減電費金額＝基本電費（或包制電費） $\times 1/30 \times$ 停電日數」，除電源不足停止供電之情形外，對於低壓用戶而言本質上不能算是賠償¹¹⁷，而僅是台電未供電之「日」不收該日基本電費，本質上係基於契約未能履行而依比例減收／返還對價，比較接近不當得利的概念，本文前段略有述及。台電雖然目前仍是國營企業，惟組織為公司型態，其與用戶之用電服務契約並非公法關係或具公權力性質之國家公法行為，用戶因停電所受損害，應非係受有特別犧牲或因公益而犧牲¹¹⁸，亦不宜認為含有社會政策、福利考量之社會補償類型，故難認為係損失補償¹¹⁹。

¹¹⁷ 至於目前關於高壓以上電力用戶之扣減電費金額＝基本電費 $\times 3\% \times$ 停電時數，計算停電賠償單位除未滿 10 分鐘不予計算外，以小時計並以基本電費乘以千分之三，顯然不同於低壓用戶，建議整體依本文三個層次的責任型態通盤檢視。

¹¹⁸ 參閱劉宗德（2009），《制度設計型行政法學》，頁 265-274，元照。另外，不可歸責公用售電業事由致停限電，是否有必要認為係「公法上危險責任」而認定國家有為損失補償責任，例如核子損害賠償法第 27 條、第 34 條，本文尚持保留態度。另參閱王服清（2008），〈德國行政法上損失補償與損害賠償之劃分與競合問題：兼論我國最高行政法院 92 年判字第 1709 號判決〉，《中央警察大學法學論集》，15 期，頁 126-128。

¹¹⁹ 即使司法院釋字第 428 號解釋係針對「郵政法等法規就掛號郵件補償之要件」所做成，解釋文中指出「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

重要的是，對於電力公司未盡善良管理人注意義務之人為過失，用戶可請求損害賠償，依民法第 216 條第 1 項：「損害賠償，除法律另有規定或契約另有訂定外，應以填補債權人所受損害及所失利益為限。」同條第 2 項「依通常情形，或依已定之計劃、設備或其他特別情事，可得預期之利益，視為所失利益。」原則上，用戶所受損害，財產上損害例如電器設備損壞、食品腐敗，非財產損害例如身體權／健康權受侵害、過長時間停電造成不便與精神痛苦等，用戶若有依通常情形或已定之計劃可得預期之利益，亦可並於賠償上限內，由用戶檢具證明求償¹²⁰。本文強調的是，現行法關於公用電業之停電責任並不排除民法損害賠償規定之適用。若考量經濟及效率，不妨參考前述鐵路旅客運送契約以「定型化契約應記載及不得記載事項」法規命令形式，以合理賠償為前提作為預設規定¹²¹，惟用戶自仍得依民法主張因停電之損害賠償，參考美國比較法例，賠償項目應可包括直接損害及間接／衍生損害。

如前所述，本文認為公用電力事業若有停限電情事，應區分為三個層次：其一，係不可歸責電力事業之事由，至多採現行規定扣減基本電費；其二，係可歸責電力事業之事由，即電力事業未盡善良管理人注意義務致無預警地發生停限電情形，電力事業應在賠償上限內對用戶負損害賠償責任；最後，係可歸責電力事業之事由，且該等人為疏失屬故意或重大過失者，用戶得檢

符合憲法第二十三條之規定。」重點在公用事業所承擔責任得為適當限制，至於對於民眾究採損失補償或損害賠償，本文認為仍必須依循其法律依據、事業行為及組織型態、產業結構變遷，與時俱進地考量。

¹²⁰ 雖然供電契約有其訂約之特定當事人，惟考量台電用電契約第2條及規章第4條係以「用電場所」申請「電號」為用戶之用電單位內涵，以及用電契約第20條及規章第39條停止供電或限制用電時之扣減電費賠償用戶停電損失，亦係以用電戶為單位，故解釋上應以該用電場所所在之財產，與依該場所性質可期待通常使用之人為限，例如家庭低壓用戶之父母子女等同居人，逾此部分應依侵權行為請求賠償為宜。退萬步言，若解釋上僅申請用電之人為契約當事人，且暫不討論附保護第三人作用契約理論等，則訴訟時以選擇訴之合併方式，仍可依侵權行為及契約責任規定提起，請求法院擇一判決賠償損害。

¹²¹ 王文宇（2002），〈論契約法預設規定的功能：以衍生損害的賠償規定為例〉，《臺大法學論叢》，31卷5期，頁90-93、96-99。

具證明向電力公司主張損害賠償，且電力公司無賠償上限條款之保護，此種情形類似民用航空法第 93 條之 1 第 3 項限額賠償之例外：「航空器使用人或運送人因故意或重大過失致生前二項所定之損害者，不得主張賠償額之限制責任。」

近來因可歸責於台電公司所致大停電頻傳，更有主張應適用消保法第 51 條¹²²：「依本法所提之訴訟，因企業經營者之故意所致之損害，消費者得請求損害額五倍以下之懲罰性賠償金；但因重大過失所致之損害，得請求三倍以下之懲罰性賠償金，因過失所致之損害，得請求損害額一倍以下之懲罰性賠償金。」此議雖然有利消費者，但對於公用事業停電責任而言，尚待考量。本文並非認為消保法第 51 條不能適用於公用電力事業，但涉及違反供電契約之停電責任時仍須謹慎斟酌。主要的理由是，懲罰性賠償制度在最初羅馬法時期，民刑未分，侵權行為的制裁功能在於替代私人報復或械鬥，同時為鼓勵當事人行使損害賠償請求權，私人訴訟也有維持公共安全的功能；到了早期英國懲罰性賠償金的案例，多與被告惡意的行為，侵害權利人之尊嚴，認為被告的不法行為不被社會接受有關。懲罰性賠償在美國發揮到極致，但最高法院在 1996 年 *Gore* 案¹²³確立懲罰性賠償審查原則，即認為可通過以下因素來確定被告是否係「特別應受譴責」之行為（particularly reprehensible conduct）：(i) 造成原告的傷害是身體亦或財產，(ii) 被告的行為是否表明對其他人的安全或健康漠不關心，(iii) 原告是否有經濟脆弱性（financially vulnerable），(iv) 被告的行為是單一事件還是反覆實施，以及（v）被告的行為是否表現出惡意、詭計或欺騙。這些因素中只存在一個時，可能尚不足以作為判給懲罰性賠償的充分依據，若這些因素皆不存在，則裁判懲罰性賠償將有憲法上疑慮¹²⁴。近年，懲罰性賠償制度另有強調從侵權人處獲取他從其侵權行為中獲得的利益的論點，懲罰性賠償被賦予抹去實施違

¹²² 張薔，前揭註108。

¹²³ *BMW of N. Am., Inc. v. Gore*, 646 So. 2d 619, 629 (Ala. 1994), rev'd, 517 U.S. 559 (1996).

¹²⁴ *State Farm Mut. Auto. Ins. Co. v. Campbell*, 538 U.S. 408 (2003).

法行為利益之功能¹²⁵，即使原告未受損害或損害很小，行為人也不應從其侵權行為中獲利，透過懲罰性賠償剝奪其自不法行為中獲得的任何利益。這個部份不法獲利的因素，事實上在台電公司大停電事故的案例中並不具備。

供電契約雖然適用消保法，惟既然是考量對於停電受損用戶賠償的一般性立法，即所有受停限電影響而有損害之用戶皆可依契約請求於最高限額下之合理賠償，此部分本文建議修正以電業法或定型化契約應記載不得記載事項（法規命令性質）為之，如此依法令由公用電業按停電次數或時間自動賠償或計入帳單減項，則應無須由少數民眾為公眾利益之私人執法問題。至於若公用電力事業有故意或重大過失之情形，現階段建議於範本、規章及供電契約中，增訂類似「相關扣減基本電費之賠償約定，不影響用戶依民法及其他法律請求賠償之權利。」我國消保法第 51 條是否適用於違反契約之情形，學者見解不一¹²⁶，前述美國法懲罰性賠償之考量源於侵權行為，茲暫限於供電契約討論，因此，綜合考量各種因素，以及本文主張關於公用電力事業停限電三個層次的賠償架構，尤其是可歸責電力事業之事由，未盡善良管理人注意義務者應在賠償上限內對用戶負損害賠償責任，若屬故意或重大過失，用戶得檢具證明向電力公司主張損害賠償，電力公司不得主張個案賠償上限條款，應已課予電力事業相當沉重之負擔，達到民事問責功能，如此公用事業基本義務與賠償責任尚且不知何時方能落實，要求懲罰性賠償且容保留為宜。

¹²⁵ 關於懲罰性賠償金在填補、嚇阻與剝奪利得功能之分析討論，並強調被告不法行為之非難性方為最重要的量定標準。請參閱陳聰富（2002），〈美國法上之懲罰性賠償金制度〉，《臺大法學論叢》，31卷5期，頁202-204、208-213。

¹²⁶ 學者有主張至少係該債務不履行同時構成獨立的侵權行為（independent tort）時，方有懲罰性賠償金之適用，參閱許政賢（2010），〈債務不履行之懲罰性賠償金／高雄高分院九七上八一〉，《台灣法學雜誌》，154期，頁212-215；林德瑞（2004），〈懲罰性賠償金適用之法律爭議問題〉，《月旦法學雜誌》，110期，頁45-48。指出美國法適用懲罰性賠償於其他商業交易行為之案例類型，以及契約責任適用懲罰性賠償的討論，參閱陳聰富，前揭註125，頁188、190-193、212；謝哲勝（2001），〈懲罰性賠償〉，《臺大法學論叢》，30卷1期，頁141、156。

三、用戶減輕損害

公用事業的「服務義務」其內涵包括服務延伸義務與服務繼續義務，在現代逐漸解構並維持適當管制私有公用事業的法制中，依然受到強調。公用電力事業首要者乃服務之充分性，法律上不要求電力公司居於保證人地位確保不會發生停限電，但公用電力事業仍有義務合理謹慎地提供足夠和持續的電力，若未能盡其義務，則電力公司具有「固有意義之過失」。然而，另一方面，用戶使用哪些需電設備自身最是清楚，使用於制冷／冰、供暖、照明、維生醫療器材等，用電場所係住家、工廠生產線或公共場所或捷運高鐵，電力使用是毫秒不可中斷或突然中斷尚且不致有極大危險或損害，諸此用戶基於自己權利領域的活動場所，預判並規劃風險分配亦較有效率。蓋停電也可能是因天災例如地震或颱風等不可抗力所致電力系統或設備損壞，因此用戶必須能設想準備，或至少停電時採取減輕自身損害的措施，避免損害擴大，這是民事法損害賠償的重要原則。我國民法第 217 條規定：「損害之發生或擴大，被害人與有過失者，法院得減輕賠償金額，或免除之。（第一項）」，「重大之損害原因，為債務人所不及知，而被害人不能促其注意或怠於避免或減少損害者，為與有過失。（第二項）」，「前二項之規定，於被害人之代理人或使用人與有過失者，準用之。（第三項）」另外，現行用電契約第 19 條第 3 項：「電業基於發、供電設備特性及運轉維護之限制，無法保證永不停電，用戶對用電不能中斷之用電場所或設備，應視個別需要自備適當之發電機或不停電電源裝置等，作為備用電源。」範本及營業規章第 19 條第 3 項亦有幾乎相同內容之條款，即用戶具有「非固有意義之過失」或「對自己之過失」，其所違反者僅係對己義務、「不真正義務」。據此，尤應注意的是，用戶端即使有未能備妥備用電源，係屬與有過失、電業責任減免的問題，在論斷電業是否已盡善良管理人注意義務之責任成立階段，不應納入考量。

被害人對自己利益通常均能維護照顧，法益所有人對自己權益有處分之權利，自行承擔自身損害之風險亦係原則。但在作為被害人而欲向損害賠償

責任之債務人（加害人）求償時，被害人若於其可得支配之範圍內¹²⁷（加害人已無從加以控制），且須可期待其迴避損害發生或減縮損害範圍，基於誠信原則及公平原則，自不得將此部分的損害結果轉嫁於加害人；若用戶對自己權益已盡善良管理人之注意程度加以維護¹²⁸，或無避免損害結果發生之可能性，其對於損害之發生或擴大，不具有原因力，不得適用過失相抵原則減免加害人之賠償責任¹²⁹。關於此，檢視我國司法實務台電為當事人而涉及停電有責案件¹³⁰，適用用戶與有過失之情形，摘要整理如以下三例：

（一）臺灣高等法院 100 年度上易字第 177 號民事判決

用戶（晉一實業）部分接地線及中性線被覆起火燃燒係由於台電供電端的中性線接地端鬆脫及用戶內部中性線未妥適接地同時發生而引起，晉一實業受有設備損害及營業損失（以事故發生前半年平均營業收入及事故當月收入計算月營收短少金額，扣減設備停工期間相對減少必要成本費用，依據財政部 98 年度營利事業各業所得額、同業利潤及擴大審純益率標準，其他紙製品製造業其他未分類紙製品製造同業利潤標準淨利率為 9%，計算短少營收之損失淨利），台電應負十分之九之過失責任。

¹²⁷ 此涉及「危險領域原理」，參閱陳聰富（2007），〈過失相抵之法理基礎及其適用範圍〉，《台灣法學雜誌》，98期，頁80。

¹²⁸ 最高法院88年度台上字第62號民事判決。

¹²⁹ 陳聰富，前揭註127，頁70-74、81。另參閱林誠二（1990），〈論民事上防止危險發生義務之違反〉，《萬國法律》，51期，頁2-4。

¹³⁰ 多數案件原告敗訴原因主要是舉證未能說服法官其所受損害與台電停電之因果關係。例如臺灣臺南地方法院100年度訴字第1592號民事判決：本件係因原告毗鄰之高壓用戶凱士士企業股份有限公司所有之電箱爆炸（可咎責為凱士士施工不良），造成台電公司之供電跳脫。雖然法院有強調原告因本次斷電事故受有魚蝦死亡之損失，惟苟原告能有臨時用電之設施，又或原告有足夠之人手得以處理緊急事故，亦不致造成其中二池養殖之魚蝦死亡之損失。但原告敗訴的主要原因，係法院認為原告未能證明被告凱士士公司與台電公司對於斷電事故有何故意或過失，原告所受之損失與該次斷電有何因果關係。

（二）臺灣臺中地方法院 101 年度訴字第 463 號民事判決

原告埋設之高壓電纜線係經台電公司審核通過，然被告台電公司辦理「99 年度台中市○○路工程」，所交付承攬施作之高明公司的「外線設計圖」上並未標示系爭遭挖斷之高壓電纜線，而高明營造公司現場只須稍加注意當不難發現附近路段埋設有高壓電纜線，卻仍冒然施工，毀損原告新英工業股份有限公司之電纜設備，法院認為原告受有設備損害維修費用及停工損失，惟原告 82 年間委由訴外人華將公司向被告台電公司申請設置時，即有埋設深度不足（應埋設 75 公分只埋設約 60 公分），亦無保護或警示措施之過失，故應承擔 30%之與有過失¹³¹。

（三）臺灣花蓮地方法院 106 年度消字第 1 號民事判決

本件被告台電公司於現場維修人員通報上開電線外露之狀況後，並未及時做相關處置，嗣因 B 相電線與系爭招牌發生搭鐵現象引發火災，導致原告經營之系爭便當店受損，法院認為，台電公司與原告間既存供電契約，則台電除應提供電力外，亦應確保其所有傳送電力之電線應處於安全狀態，台電公司顯未依債之本旨提供合於使用目的之安全電力設施予原告，導致火災發生及原告因而受有損害，原告自得依民法第 227 條第 2 項規定，請求被告台電公司賠償損害（包括：店面頂讓金、監視系統、鋁架、廚具設備及營業損失與廣告招牌費用），並因裝置該招牌及電線是否與招牌鐵架等不當接觸，原告應有管理或防範之能力，若能及早為預防處置應可避免火災發生，故應承擔 30%之與有過失。臺灣高等法院花蓮分院 107 年度消上易字第 1 號民事判決並以無理由駁回台電上訴。

¹³¹ 另一類似案件東昇紙器工廠訴台電、台水案，原告一、二審均敗訴，主要是因為時效已經完成。參閱臺灣高雄地方法院 97 年度訴字第 741 號民事判決、臺灣高等法院高雄分院 100 年度上易字第 177 號民事判決。

伍、結語

美國近代普通法發展公用電力事業「服務義務」(duty to serve)之內涵，包括為用戶提供「可靠服務」(reliable services)。此並非要求電力公司絕對不可發生停電之情形，但電力公司與用戶之間具有供電契約關係，應為用戶提供水準之上的充分服務。20 世紀 80 年代以來，「充分服務」已主要被視為電力可靠度問題，由聯邦和州政府法令對管轄的電力公司為具體規範。法律上「充分服務」定義，可描述為電力公司向其用戶或在其服務區域內，提供安全、持續、舒適和效能的服務。公用事業應盡合理謹慎的一般義務，防止供電中斷對用戶人身及財產造成不合理損害的風險，且在明知不通知會造成嚴重損害的情況下，亦應依合理的注意通知用戶，未盡義務應負賠償責任。本文歸納結論與建議有三項：

一、強化司法在公用事業問責制度之功能

電力公司通常根據服務成本向用戶收費，而非以用戶使用電力所獲更高收益計算，也因此公用事業不對超出其直接控制範圍的損害承擔責任，從而確保其較低的服務成本，符合公眾的最大利益。即使如此，公用事業仍負有與其經營業務特許權對應的法律義務，除了按管制費率計價收費外，對於其正常業務過程、履行其公共服務義務，或承擔公共義務或涉及公共利益的情況，應盡善良管理人注意義務，不得以「責任限制條款」排除因故意或重大過失所致服務中斷的損害或損失之責任。

在尚未自由化的電力部門市場上，消費者無法選擇電力供應者，而公用電力事業具有獨占之壟斷地位，只能透過管制機關建構有效的問責制度 (Accountability) 加以平衡。制度目的並非係對公用事業施加經濟處罰，而是做為更強化的一種預防措施，冀望公用事業能與時俱進實行較佳的操作實務計畫。對管制公用事業之問責制度，在過去較倚賴的是主管機關之監督，現在越來越強調的制定技術／操作標準，配套高強度法令；近代的趨勢是由主管機關或法律以強制賠償做為追究公用事業責任的方式之一，非僅在停電

期間退還無法提供服務的費用，更係建立一種機制，在電力事業有過失的特定要件下賠償用戶，至少部分反映他們因中斷而遭受的損害或不便。透過立法與司法體系的角色，強化對公用事業輕率或重大過失行為的問責。

二、明訂區分可歸責與不可歸責之停電賠償法令

在臺灣，關於停電賠償，經濟部一直以來均依據電業法第 50 條、台電自行訂定「台灣電力股份有限公司消費性用電服務契約」第 19 條、第 20 條（台電營業規章第 19 條及第 39 條與前述二條文有相同內容）及 2009 年 5 月 11 日經濟部發布具有行政指導性質之「電業消費性用電服務契約範本」第 20 條，於停止供電或限制用電時以「扣減電費」處理（用戶毋須舉證），本質上並非賠償。本文認為，觀乎台電用電契約第 19 條第 1 項條文整體之體例，並搭配第 20 條之「扣減電費」效果，第 19 條第 1 項包括其中第 3 款「設備故障或運轉發生事故」應僅限於不可歸責台電之情形，故建議另增訂可歸責台電之停電事由及賠償規定，例如增訂第 20 條之 1，明確化台電有過失之情形，用戶有求償之權利，項目包括（一）免賠之停電時間或次數基準，（二）賠償上限，（三）用戶舉證程度，（四）不予賠償項目。

考量公用電力事業對於用戶之契約賠償責任不宜過度擴張，應明訂台電公司於未盡善良管理人注意義務致有人為過失時，對於用戶所負賠償責任仍有其上限（用戶仍須舉證其損害），但若係故意或重大過失之情形，對用戶負賠償責任，即不應有上限。用戶方面，基於自己權利領域的活動場所，預判並規劃風險分配亦較有效率，至少停電時採取減輕自身損害的措施，避免損害擴大，這是民事法損害賠償的重要原則，民法第 217 條定有明文，用電契約第 19 條第 3 項亦同。故若有供電中斷涉訟案件，法院必須依其原因力之強弱，用戶迴避或減縮損害之期待可能性，減免加害人之賠償責任。消保法第 51 條懲罰性賠償，近年或有強調剝奪侵權人利得觀點，尚難在電力公司中斷供電事故之違反供電契約案例中成立。本文強調的是考量對於停電受損用戶賠償的一般性立法，即所有受停限電影響而有損害之用戶皆可主張，故此前提下，不再論由極少數民眾為公眾利益之私人執法問題。

三、建立國家電力可靠度標準，公平對待能源參與者及用戶

臺灣近年幾次大停電，突顯電力系統絕對經不起人為疏失，而其所致損害雖非一個公司或個人能承擔，但正因如此更不應本末倒置、敷衍了事。行政機關若無法積極建立公正的機制，最終只能出面善後的場合，應該也不會少見。本文可以確信，國內電力系統的專家學者對此已多方建言，對諸多改革之不作為或虛應拖延，從苦口婆心甚至轉為焦慮失望。電力係國家根本，產業之母，現代人民生活所依賴，公用電力事業「提供安全、持續、舒適和效能的服務」應係義務，且為用戶受法律保障之權利。

2017 年 1 月電業法修法後，經濟部已分別成立電力可靠度審議會、電價費率審議會、電業爭議調處審議會，相關運作雖然較為透明，至少可由經濟部與台電以外的外部機關人員檢視，然而行政主導性質仍強。對於成立「獨立電業監管機構」建議，似未採納，而認為前述三個審議會功能應已足夠。直到今（2022）年 303 大停電後，方有另於經濟部下設立一電力可靠與韌性監督管理委員會之倡議，進展尚且不明。同樣地，攸關電力系統安全穩定之調度規範，仍僅以「台灣電力股份有限公司電力調度要點」事業內規為之，並無獨立之國家級標準，從法制角度其位階與公平客觀即有疑慮。臺灣再生能源逐年提高，各類能源、各系統之參與者將越來越多，更應建立一獨立的國家電力可靠度標準，如此對於基本作業程序的落實，到事故責任釐清，以達到一定程度改善當前體制缺失之效果。

參考文獻

一、中文部分

- 王文字（2000），〈公用事業管制與競爭理念之變革：以電信與電業法制為例〉，《臺大法學論叢》，29 卷 4 期，頁 85-158。
<https://doi.org/10.6199/NTULJ.2000.29.04.04>
- （2002），〈論契約法預設規定的功能：以衍生損害的賠償規定為例〉，《臺大法學論叢》，31 卷 5 期，頁 87-120。
<https://doi.org/10.6199/NTULJ.2002.31.05.03>
- 王服清（2008），〈德國行政法上損失補償與損害賠償之劃分與競合問題：兼論我國最高行政法院 92 年判字第 1709 號判決〉，《中央警察大學法學論集》，15 期，頁 85-172。
- 吳志光（2016），《行政法》，7 版，新學林。
- 林國彬（2001），〈美國聯邦電力事業經濟管制之研究〉，《公平交易季刊》，9 卷 1 期，頁 55-112。
- 林誠二（1990），〈論民事上防止危險發生義務之違反〉，《萬國法律》，51 期，頁 2-7。
- 林德瑞（2004），〈懲罰性賠償金適用之法律爭議問題〉，《月旦法學雜誌》，110 期，頁 40-54。
- 胡忠興、胡孝廷（2015），〈消費者用電權益之保護研究：以無預警停電為例〉，《消費者保護研究》，19 輯，頁 69-116。
- 孫森焱（2020），《民法債編總論上冊》，修訂版，自版。
- 許志義（2000），〈由 729、921 大停電談電力永續發展政策〉，《經濟前瞻》，67 期，頁 114-117。
<https://doi.org/10.30071/EOB.200001.0025>
- 許政賢（2010），〈債務不履行之懲罰性賠償金／高雄高分院九七上八一〉，《台灣法學雜誌》，154 期，頁 212-215。

- 陳汝吟（2012），〈能源產業競爭法之比較研究〉，《公平交易季刊》，20卷3期，頁85-128。
- 陳自強（2018），《契約之成立與生效：契約法講義I》，4版，元照。
- 陳信安（2016），〈論國家於電力供應之擔保責任〉，《臺北大學法學論叢》，100期，頁67-177。
- 陳聰富（2002），〈美國法上之懲罰性賠償金制度〉，《臺大法學論叢》，31卷5期，頁163-219。<https://doi.org/10.6199/NTULJ.2002.31.05.05>
- （2007），〈過失相抵之法理基礎及其適用範圍〉，《台灣法學雜誌》，98期，頁70-101。
- 廖義男（1986），〈公用事業法（一）：國家對公用事業之監督與規範〉，《臺大法學論叢》，16卷1期，頁43-95。
<https://doi.org/10.6199/NTULJ.1986.16.01.03>
- （1994），〈國家對公用事業與顧客間法律關係之監督與規範〉，《律師通訊》，177期，頁43-50。
- 劉宗德（2009），《制度設計型行政法學》，元照。
- 謝哲勝（2001），〈懲罰性賠償〉，《臺大法學論叢》，30卷1期，頁113-161。<https://doi.org/10.6199/NTULJ.2001.30.01.04>

二、英文部分

- Burns, R. (2007). *Regulatory Policies for Electricity Outages: A Systems Approach* (National Regulatory Research Institute Report No.07-07). National Association of Regulatory Utility Commissioners.
- Costello, K. (2012). *Should Public Utilities Compensate Customers for Service Interruptions?*(National Regulatory Research Institute Report No. 12-08). National Association of Regulatory Utility Commissioners.
- Kaufman, A., Bodilly, S. J., Poling, R. D., & Profozich, R. J. (1980). *Unplanned Electric Shutdowns: Allocating the Burden* (National Regulatory Research

- Institute Report No.80-19). National Association of Regulatory Utility Commissioners.
- The Duty of a Public Utility to Render Adequate Service: Its Scope and Enforcement. (1962). *Columbia Law Review*, 62(2), 312-331.
<https://doi.org/10.2307/1120016>
- Petri, C. J. (1997). Don't Be Shocked If Missouri Applies Strict Products Liability to Electricity, But Should It. *Missouri Law Review*, 62(3), 611-628.
- Posner, R. A. (1968). Natural Monopoly and Its Regulation. *Stanford Law Review*, 21, 548-643.
- Rossi, J. (1998). The Common Law "Duty to Serve" and Protection of Consumers in an Age of Competitive Retail Public Utility Restructuring. *Vanderbilt Law Review*, 51(5), 1233-1321.
- (2008). Why the Filed Rate Doctrine Should Not Imply Blanket Judicial Deference to Regulatory Agencies. *Administrative & Regulatory Law News*, 34(1), 11-12, 17.
- Rossi, J., & Panfil, M. (2022). Climate Resilience and Private Law's Duty to Adapt. *North Carolina Law Review*, 100(4), 1135-1208.
- Rudy, J. L. (2004). Limitation of Liability Clauses in Public Utility Tariffs: Is the Rationale for State-Sponsored Indemnity Still Valid?. *Buffalo Law Review*, 52(4), 1379-1416.
- Tomain, J. P. (1998). Electricity Restructuring: A Case Study in Government Regulation. *Tulsa Law Journal*, 33(3), 827-846.
- Webb, R. M., Panfil, M., & Ladin, S. (2021). Climate Risk in the Electricity Sector: Legal Obligations to Advance Climate Resilience Planning by Electric Utilities. *Environmental Law*, 51(3), 577-665.

The Duty to Serve of Electric Utilities and Liability of Compensation for Power Outages: on the Electricity Supply Contract

*Ju-Yin Chen**

Abstract

The electric utility's duty to serve is to provide adequate and reliable services. Since the 1980s, electric reliability has become the primary duty. However, this cannot be interpreted as requiring service to customers under all circumstances, and power outages should never occur. There is an electricity supply contract between utilities and customers, and based on the contract, utilities have legal obligations corresponding to their exclusive franchise. In addition to complying with tariffs, utilities should perform reasonable care in the regular course of their business or where a public interest is involved to prevent interruptions causing damage to customers. The liability indemnity clause of the contract cannot apply where the utility is willful or grossly negligent. In the monopolized electricity market, consumers cannot choose electricity enterprise, so legal obligations are deemed necessary in order to maintain the balance of accountability that ordinarily would occur from competition. The purpose of the legislation is not to impose financial penalties on utilities, but as a preventive measure to enable utilities to implement prudent management and improve performance stability. Compensation for damages is one of the important accountability methods in recent years. Utilities shall reimburse the basic charge in proportion to the duration of outage when the service cannot be provided; moreover, utilities should

* Professor, School of Law, Soochow University.
E-mail: juyinchen0803@gmail.com

compensate customers reflecting, at least in part, the damage or inconvenience they suffered because of an outage when the utility is held responsible for its faults. Following these lines of thought, this article suggests that related laws and regulations should clearly distinguish the utilities with faults and the limit of compensation, from willful or grossly negligent which cannot apply “the filed rate doctrine.” Finally, customers should plan or at least take measures based on their activity and the field under control to mitigate their own damages in the event of blackout. If customers have negligently contributed in causing or aggravating the injury, the court may reduce or release the amount of the compensation according to Article 217 of the Civil Law (the principle of contributory negligence).

Keywords: Utility, Duty to Serve, Power Outages, Power Interruption, Electricity Supply Contract, Customers, Tariff, Punitive Damages, Reliability Standards, Electric Power System