

# 從財務資源分配看能源政策之推動

「錢不是萬能，沒有錢則萬萬不能」，為能落實能源政策綱領，對有限資源分配於各種能源之模式實有檢討必要。本文將說明經濟部現有支應能源業務資金來源之現況與問題，並提出相關建議，俾為有效達成我國永續能源發展願景貢獻一份心力。

張信一（經濟部會計處處長）

## 壹、前言

能源是一項世界各國關係國家安全、民生需求、經濟發展、環境保護及永續發展之重要因素。而我國因能源系統為獨立型態，供給 99% 以上仰賴進口，且對石化能源依存度高，面對京都議定書生效、區域能源爭奪、化石燃料耗竭、再生能源發展限制等挑戰，如何兼顧國際上主流的永續發展思維，即能源（Energy）、經濟（Economy）、環境（Environment）的 3E 政策目標，實屬政府重要施政課題。經濟部能源局已依據能源管理法第 1 條第 2 項於

101 年 9 月頒布能源發展綱領，依安全穩定、效率運用、潔淨環境等目標建構能源供需系統之發展願景，從三個面向分別提出供給端之多元自主來源、優化能源結構；需求端之分期總量管理、提升能源效率；以及系統端之均衡供需規劃、促進整體效能等政策方針。凡此，相關政策與計畫之推動，雖然各界對其內容或有不同聲音，可持續進行探討，要落實推動，必須依賴妥適之預算籌劃運作機制，方能克盡其功。筆者擔任經濟部會計處處長，就近觀察到經濟部主管現行關係能源政策推動之財務資源分配

模式，包括能源局之公務預算、能源研究發展基金、石油基金、再生能源基金等附屬單位預算，另有經濟部技術處、工業局、智慧財產局、標準檢驗局等公務預算，以及台電、中油等國營事業與核能發電後端營運管理基金等附屬單位預算之協力執行，是否能達成支援政策推動之綜效？又基於確保國家能源安全穩定取得，社會上又有增設「能源安全或安定基金」之聲音，凡此，實有再加探討之必要，爰撰文表達個人看法。

## 貳、財務資源分配現況與問題說明

我國早在民國 57 年即於行政院國際經濟合作發展委員會下成立「能源規劃發展小組」，並於民國 59 年將該小組改隸經濟部且更名為「能源政策審議小組」。其後於民國 68 年依修正公布之台灣地區能源政策要求在經濟部設置能源專責機構，而於同年 11 月 1 日奉准正式成立任務編組之經濟部能源委員會負責國家能源政策之規劃、擬訂與執行。其後依民國 68 年訂定之能源管理法於民國 71 年成立能源研究發展基金支應能源政策推展之相關經費（含從業人員之人事費與經常作業經費），嗣於民國 93 年 7 月 1 日將該委員會法制化設置經濟部能源局，並將相關人事行政經費改列公務預算。復於民國 90 年訂定石油管理法成立石油基金將能源業務中與節約用油相關之業務經費劃由該基金支應，茲因再生能源之潮流，再於民國 98 年訂定再生能源發展條例，將有關支應再生能源研發與推廣之業務經費由以上兩基金中予以劃出。以下依上述各種預算來源之主要任務分述如次：

## 一、公務預算

主要係編列能源主政機關能源局有關人員及相關行政作業經費，以 102 年度預算案而言，歲出規模僅 1.93 億元，另就能源產業之推動，涉及學界、業界之研發能量與輔導，編列有經濟部（技術處）、工業局等相關科技計畫預算；涉及專利權及國家標準設定則另於智慧財產局、標準檢驗局編列預算支應。

## 二、能源研究發展基金

該基金係依能源管理法第 5 條第 1 項規定，為積極推動能源研究發展而成立，由能源局擔任管理機關。其來源主要係從綜合電業、石油煉製業及石油輸入業每年經營能源業務收入千分五的範圍內收取，並得分期撥入。惟如該等事業已依其他法律規定繳交電能或石油基金者，免收取。連同孳息收入、能源技術服務、權利金、報酬金及其他有關收入等，用於辦理：（一）能源開發技術之研究發展及替代能源之研究支出；（二）能源合理有效

使用及節約技術、方法之研究發展支出；（三）能源經濟分析及其情報資料之蒐集支出；（四）能源規劃及技術等專業人員之培訓支出；以及（五）其他有關支出。其中法人或個人為上述支出用途（一）及（二）之研究，具有實用價值者，得予獎勵或補助。以 102 年度預算案而言，支出規模為 22.63 億元，當年度依既定費率徵收之收入略有不敷，須動支以往年度基金累計贖餘 0.11 億元支應，使該基金期末餘額尚有可動支之累計金額 22.34 億元。

## 三、石油基金

該基金係依石油管理法第 34 條第 1 項規定，為穩定石油供應及維護油品市場秩序而成立，設有機關代表、學者及專家共同組成之管理委員會，並由能源局負責幕僚作業。其來源主要從下列行為收取一定比率（即依石油輸入平均價格從量收取；其收取金額，由中央主管機關公告之）：（一）探採或輸入石油。但依第十二條第一項、第十三條第二款至第四款規定核准輸入者，不在此

限。(二) 製造石化原料工業副產之石油製品依第十二條第二項規定售與石油煉製業。但其原料自石油煉製業或輸入業購買者，不在此限。連同孳息收入及其他有關收入，用於辦理：(一) 政府安全儲油；(二) 山地鄉與離島地區石油設施、運輸費用之補助及差價之補貼；(三) 石油、天然氣探勘開發之獎勵；(四) 能源政策、石油開發技術及替代能源之研究發展；(五) 油氣(含液化石油氣)安全與合理有效利用、節約油氣技術與方法之發展及推廣；(六) 再生能源熱利用替代石油能源獎勵之補助；(七) 直轄市、縣(市)主管機關執行石油管理及石油管理法第 54 條第 1 項各款之取締、調查或查核業務之補助；(八) 其他經中央主管機關認為穩定石油供應及維護油品市場秩序之必要措施。以 102 年度預算案而言，支出規模為 62.38 億元，因以往年度結餘較多，持續凍結徵收費率，致年度收入不敷支應擴增之支出，須動支基金累計贖餘 16.54 億元支應，使該基金期末餘額尚有可動支之累計金額 16.53 億元。

#### 四、再生能源發展基金

該基金係依再生能源發展條例第 7 條第 1 項規定，為推廣再生能源之利用及發展而成立，由能源局擔任管理機關。其來源主要從電業及設置自用發電設備達該條例中央主管機關所定之一定裝置容量以上者，依該條例第 7 條第 1 項規定繳交之一定金額。連同由政府循預算程序之撥款以及孳息收入、其他有關收入，用於辦理：(一) 再生能源電價之補貼；(二) 再生能源設備之補貼；(三) 再生能源之示範補助及推廣利用；(四) 經本條例中央主管機關核准再生能源發展之相關用途；(五) 管理及總務支出；(六) 其他有關支出。以 102 年度預算案而言，支出規模為 15.07 億元，收入則由台電同數繳入，惟因以往年度執行時有所結餘，使該基金期末餘額尚有可動支之累計金額 4.09 億元。

綜上，可直接歸屬於能源政策業務發展之支出預算規模每年約為 100 億元，惟因分散於四個預算體系，存有下列問題，

不利有限資源進行合乎效能及效率之配置：

#### 一、個別預算體系規模不足，導致資源配置流於瑣碎

各種能源對我國而言，均屬稀有，即使具有相當之風力與水力等天然資源，但就技術層面分析亦屬不易轉換利用，故從獲取各種能源之成本來說，顯然需要相當之經費支援方能達成，而諸多立法意旨雖在強調相關業務之推展，然因將資源分割，導致僅能以較小之規模分別支應不同之能源業務，無法產生經濟上之比較利益，重點集中有限資源以發揮綜效，而流於對各類能源採齊頭平等之日常消耗形式，不利能源政策之長遠發展。

#### 二、行政作業分散，不利績效目標之整合與永續發展

在各種能源相對不足之國家，有關能源結構之安排，絕不可能將雞蛋放在同一個籃子裡，所以其能源開發之績效目標，若任由各種能源類別分別

訂定，將造成分散消耗過多資源卻無法達成整體綜效之極大化，同時，由於能源之間也具有替代性，基於永續發展之國際思潮，如何節約各種能源之消耗，亦屬重要課題，若任由各種能源依本位主義加以發展，導致過度消耗能源，顯與能源政策之發展目標相違。

### 三、科技研發重於產業連結，導致產值無法擴增回饋

各界已有設置能源安全基金之主張，其重點在於擴增資金規模以支應能源戰略之需要，惟現行三個基金所辦理之各項計畫除屬例行耗資較多之油槽租金外，科技研發比重頗高，惟與產業連結之成效不彰，也未設置適當之回饋機制，對受政府扶植有成之產業要求挹注基金，其資金來源仍集中於台電與中油兩國營事業之結果，復受物價衝擊影響凍漲費率之結果，顯然無法擴增繳納基金之能量，若不能創造新的產業獲取更多之資源以支應永續發展，將形成惡性循環，逐漸消磨有限資源之效用。

## 參、結論與建議

基於資源有限，為求有效運用，妥善整合應是唯一之道，並透過合理競爭機制之設計，邁向正面循環。至我國能源政策之發展與推動，既已訂有能源政策綱領，為求落實就應整合各界資源，俾發揮綜效，爰就短期與長期之整合改進作為建議如次：

### 一、短期應就基金作實質之整合並檢討基金之運用機制

要解決前述問題，將三個附屬單位預算特種基金予以整合應是當務之急，且已為有識之士如立法委員潘維剛所提議。惟以過去政府推動基金整合之經驗，若只是形式合併而仍維持實質之分立，恐未能發揮整合之綜效，更遑論設計合宜之資源競逐機制。其過程雖然須經由立法程序，就能源管理法、石油管理法、再生能源發展條例等進行檢討修正，惟為促使有限資源予以整合重點運用，經由充分溝通機制選定有利於我國產業加值之發展重點，仍有賴各界

共同發揮創意與努力來完成。

### 二、長期應就部分納編於公務預算之經費併入基金支應

另就政府預算角度，特種基金之設置通常係為達成確保國民負擔公平、維持業務不致中輟，以及強化經營管理等三種目的所構成，且須依法編列附屬單位預算案送請立法院審議。以能源局之從業人員都為推動現行三個附屬單位預算特種基金之業務而選任，不論就業務推動觀點之完整性，抑或相關施政成本之核算，應以統編於特種基金項下方能充分完整表達，惟近年來立法部門對正式法定組織之相關經費都強烈提出應納編公務預算之要求，惟就能源局前身能源委員會之相關人員及行政經費向由基金支應之經驗，似亦可再檢討併回基金支應。如此，將較能有效課責並簡化行政作業，雖涉及預算法之解釋，惟所涉層面尚包括許多公務預算與特種基金附屬單位預算之分野，整體而論似屬有利國家政事推動之有效率作為，似值再加檢討推動。❖