

調 查 報 告

壹、案由：政府推動能源安全政策有無未盡職責乙案。

貳、調查意見：

世界各主要國家目前均制定對外能源策略及能源外交政策，以求在能源供應上得到安全保障；然我國進口能源比例高達9成以上，尤其對中東石油(包括天然氣等)之依存度嚴重，影響能源供應端之穩定與安全。本院為查明我國能源安全之策略，分別函請經濟部能源局(下稱能源局)、臺灣中油股份有限公司(下稱中油公司)、臺灣電力股份有限公司(下稱臺電公司)及外交部提出相關說明，再經本案調查委員約詢上開機關及行政院政務委員有關人員後，爰經調查竣事。茲將調查意見臚陳如下：

一、當前我國能源政策之推動，係由經濟部能源局、中油公司、臺電公司等業務機關(構)負責規劃與執行，職權有限，業務主管範圍不足，且層級不高，亦缺乏高階橫縱向之統一指揮與協調機制，迄今政府尚未建立能源安全之統籌指揮與執行機制，疏未積極統籌國防、外交、經濟、能源、貿易、交通運輸等相關部會，共謀確保能源安全之策略與執行措施，致油氣能源等重大資源過度集中於少數國家或地區，洵屬失當。

(一)按能源安全主要係指能源供應安全，涵蓋能源供應來源之充沛性與可及性、資源取得與能源基礎設施發展之可負擔性及環境永續性等層面。然我國自主及再生能源開發成果十分有限，2010年進口能源占總能源供給比例高達9成以上，其中占總能源供給量近5成之石油，則有將近8成購自中東地區；又天然氣大多依賴進口，近年進口量大幅成長，主要進口國為馬來西亞、卡達及印尼；煤炭則全數源自進口，主要購自澳洲、印尼及中國大陸，凸顯我國

能源幾乎全仰賴進口，能源來源過度集中於部分地區或國家，且油氣來源沿途不確定風險因素甚多，實不利我國能源安全之維護，尤其當中東、印度洋、馬六甲海峽或南海地區發生紛爭，油氣來源或途徑遭阻時，情況勢將十分嚴重。

(二)查各能源消費大國對於能源安全維護之作法包含：建立儲備、來源多元化、國際合作、自主能源等，美國除於 1975 年由福特總統簽署「能源政策及節約法」，正式建立戰略石油儲備，該法規定美國應建立 10 億桶之石油儲備，又為不使 70 年代初，中東地區石油危機之情況再次發生，更積極開拓能源進口之品種及來源地，促進西半球、俄羅斯、裏海地區及非洲新資源之開發，並改善與主要生產及消費國之對話，以防能源供應中斷及危機發生。德、法等國家亦積極尋求新能源合作伙伴，加強與伊朗之能源合作，及參與沙烏地阿拉伯、科威特等國之能源投資與開發，並建立與俄羅斯之戰略性能源伙伴關係。日本則積極加強與中東及其他產油國建立相互依存關係，並提出針對中亞地區石油之歐亞大陸外交計畫，以及提供大規模經濟技術合作計畫之方案。中國大陸近年更積極興建中緬油氣管線、西氣東輸二線、中俄石油管道等油氣管道，企圖直接引入俄羅斯及中亞土庫曼等地之能源，以確保能源供應之安全。

(三)次查行政院於 2009 年 12 月成立「行政院節能減碳推動會」及「行政院新能源發展推動會」，前者以綜整國家節能減碳總計畫為設置目的，由行政院副院長擔任召集人，迄今已召開 6 次及 2 次會議；後者係為推動節能減碳及發展我國新能源產業而設立，以提升自主能源比例及能源使用效率，並促進

能源供應安全與推動能源科技發展與應用，由政務委員擔任召集人(經濟部部長兼任共同召集人)及能源局局長兼任執行秘書，每 2 至 3 個月開會 1 次，惟迄今僅召開 2 次會議，且主要係討論再生能源之發展目標、基金徵收與用途、各類別所占比率等議題，並未顧及能源安全之相關事項。詢據行政院表示：「行政院新能源發展推動會僅由科技角度發展新能源，能源安全政策係國安問題，應由國家安全會議之層級負責，而能源局為主要幕僚單位。」而 2011 年 3 月 11 日後日本發生福島核災事件後，政府開始重新檢視我國核能及能源政策，嗣經總統多次邀集行政部門開會後裁示略以，政府從未考慮興建核五，現有核電廠亦須以確保安全為優先，未來能源政策將在不限電及考量兼顧減碳與合理電價等原則下提出方案。而我國各項資源雖不若歐美等先進大國，政府仍應謀定最佳之能源安全政策，並促進能源供應之可靠穩定與充裕儲備。

(四)綜上，我國能源大量依賴國外之化石燃料，自主及再生能源開發成果十分有限，受全球能源環境變動影響甚鉅，極易造成能源供給之脆弱性與不確定性，尤其國內供油業者僅以營運成本為主要考量採購石油，故石油多購自中東地區，政府顯未促使石油供應業者分散採購，致油氣等資源過度集中部分地區或國家；又中亞及高加索等地區油氣蘊藏豐富，然自 1989 年蘇聯共產集團瓦解，並促使東歐各加盟共和國脫離聯盟已達 22 年，而我政府外交等單位卻未於該區各國設立任何據點，有關機關顯未積極開拓油源，以備不時之需，影響我國能源供應安全，洵有未當。另當前我國能源政策之推動，主要係由能源局、中油公司、臺電公司等業務機關(構)

負責規劃與執行，職權有限及業務主管範圍不足，且層級不高，亦缺乏高階橫縱向之統一指揮與協調機制；然能源穩定供應涉及國家安全，政府迄今未建立能源安全之統籌指揮與執行作為，疏未積極統籌國防、外交、經濟、能源、貿易、交通運輸等相關部會，共謀確保能源安全之策略與執行措施，且相關機構亦未積極開拓能源，坐失時機逐漸殆失，致油氣能源等重大資源過度集中少數國家或地區，洵屬失當。