

妥協限制了《氣候變遷、貿易與永續發展協定》

對化石燃料補貼改革之可能貢獻

文逢遠 編譯

摘要

紐西蘭、哥斯大黎加、瑞士及冰島於去 (2024) 年 11 月 15 日簽署《氣候變遷、貿易與永續發展協定》，本中心雖曾初探其談判模式對未來類似協定締結之價值，但有關其對化石燃料補貼改革之貢獻，之前卻未多所著墨。此乃因該協定雖創新地設有讓締約成員自願承諾最低碳費之衡量機制，因而有助於限制化石燃料之使用，但卻提供過多例外，包括部門別、與活動別之豁免，不但降低了減碳的效果，甚至可能被加以利用，而成為繼續資助化石燃料產業之漏洞。

(取材資料：Alice Tipping et al., *Agreement on Climate Change, Trade and Sustainability: A Landmark Pact for Trade and Sustainability*, INT'L INST. FOR SUSTAINABLE DEV. (Dec. 13, 2024), <https://www.iisd.org/articles/deep-dive/agreement-climate-change-trade-sustainability-accts>.)

本中心曾於去 (2024) 年 10 月報導《氣候變遷、貿易與永續發展協定 (Agreement on Climate Change, Trade and Sustainability, ACCTS)》¹，強調這種由少數國家組成，並聚焦特定領域的貿易協定新模式之價值²。該篇報導雖簡介了該協定的四大重點，但對重點之一的有害化石燃料補貼的改革卻僅有一句描述³，理由何在？本文擬進一步說明。

壹、減少化石燃料之創新機制

在具法律約束力之國際協定中，ACCTS 是第一個明文限制化石燃料補貼者

¹ Agreement on Climate Change, Trade and Sustainability, Nov. 15, 2024, <https://www.mfat.govt.nz/en/trade/free-trade-agreements/frec-trade-agreements-concluded-but-not-in-force/agreement-on-climate-change-trade-and-sustainability-accts/accts-text-and-resources> [hereinafter ACCTS].

² 陳昱穎，星星之火，足以燎原？值得關注之貿易與氣候變遷協定，經貿法訊，333 期，頁 1，2024 年 10 月 9 日，<https://tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no333/1.pdf>。

³ 同上註，頁 2。

4。其承襲化石燃料補貼改革之友 (the Friends of Fossil Fuel Subsidy Reform)⁵、世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 化石燃料補貼改革聯合聲明倡議 (Fossil Fuel Subsidy Reform, FFSR)⁶、以及化石燃料補貼汰除聯盟 (Coalition on Phasing Out Fossil Fuel Incentives Including Subsidies, COFFIS)⁷ 等推動化石燃料補貼改革之既有聯盟⁷，最終在永續發展的路上邁出關鍵一步。

具體而言，ACCTS 要求締約國對化石燃料承諾最低費率，即「標準化碳費率衡量機制 (Standardised Carbon Rate Measurement, SCRM)」⁸。SCRM 係在考慮補貼、碳定價與部分能源稅後，對特定化石燃料之二氧化碳 (Carbon Dioxide, CO₂) 排放加徵之總價格⁹。該機制相當類似經濟合作暨發展組織 (Organization for Economic Cooperation and Development, OECD) 之「淨有效碳費率 (Net Effective Carbon Rate)」¹⁰，可包括像消費稅、碳稅與碳排放交易機制 (Emissions Trading Scheme, ETS) 之價格等元素，並扣除任何豁免項目¹¹。

舉例而言，締約國可承諾對汽油碳排放加徵平均每公噸 50 美元的 SCRM 費率。許多國家雖然實施碳定價，如歐盟 ETS，但同時也豁免了某些部門，而使之如同名目金額很大的補貼。SCRM 的計算方式正可補足這方面的缺失，使得碳費政策足以影響消費者價格、市場需求、投資決策與政府收入。對於選擇採用 SCRM 的 ACCTS 締約國 (目前為冰島與瑞士) 而言，只有當碳費率低於其所承諾之 SCRM 價格時，該補貼才需被取消¹²。

這樣的發展是正面的，因為在衡量與改革化石燃料補貼路上，某些備受爭議之方法論所形成的障礙，得以藉 SCRM 去除，其實這些障礙也是 COFFIS 部長聲明試圖解決者¹³。同時，ACCTS 也要求各國政府承諾取消屬於該協定附件內之

⁴ *Key Facts*, NEW ZEALAND FOREIGN AFF. & TRADE, <https://www.mfat.govt.nz/en/trade/free-trade-agreements/free-trade-agreements-concluded-but-not-in-force/agreement-on-climate-change-trade-and-sustainability-accts/key-facts> (last visited Mar. 25, 2025).

⁵ *About FFSR*, FRIENDS OF FOSSIL FUEL SUBSIDY REFORM, <https://ffsr.org/about/> (last visited Mar. 25, 2025).

⁶ *Fossil Fuel Subsidy Reform*, WTO, https://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/fossil_fuel_e.htm (last visited Mar. 25, 2025).

⁷ *Coalition on Phasing Out Fossil Fuel Incentives Including Subsidies*, INT'L INST. FOR SUSTAINABLE DEV., <https://www.iisd.org/coffis> (last visited Mar. 25, 2025).

⁸ ACCTS, *supra* note 1, arts. 4.4, 4.5.3.

⁹ *Id.* art. 4.3.3.

¹⁰ Grégoire Garsous et al., *Net Effective Carbon Rates* 8 (OECD Taxation, Working Paper No. 61, 2023), https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2023/05/net-effective-carbon-rates_ae7f5c21/279e049e-en.pdf.

¹¹ *Id.* at 8.

¹² ACCTS, *supra* note 1, art. 4.5.3.

¹³ *Joint statement on Fossil Fuel Subsidies*, GOV. OF THE NETH. (Sept. 12, 2023), <https://www.government.nl/documents/publications/2023/12/09/joint-statement-on-fossil-fuel-subsidies>.

化石燃料補貼，並不再引進新的補貼措施¹⁴。遺憾的是，這項承諾卻包含多項例外，以下說明之。

貳、過多例外侷限可能之貢獻

ACCTS 的主要例外條款可能會使許多有害的化石燃料補貼持續，或甚至再被引入¹⁵。重要的是，ACCTS 並不適用於所有石油與天然氣生產的稅賦與權利金的豁免，這些其實是許多國家最大類的生產補貼¹⁶。儘管政府在這方面之資訊揭露程度很差，但根據已揭露者，竟有高達 67% 的油氣生產補貼是稅賦與權利金之減免¹⁷。這顯然是嚴重問題，因為這種生產補貼會誘使生產商開鑿更多原本並未規劃開鑿的新油井，結果將使得未來化石燃料之產量與溫室氣體之排放變得更多¹⁸。

再者，某些補貼受國際協定之保護，尤其是在航空與航運領域。固然 ACCTS 已經明文有關航運燃料補貼之豁免僅限於國際相關改革談判尚未完成前¹⁹。不過由於目前國際海事組織有關航運碳排放之定價仍在討論²⁰，這就使得上述豁免仍有限縮協定貢獻之效果。

另一項部門別例外為漁船燃料補貼，亦是 WTO 多邊改革所努力的一環²¹。ACCTS 仿效 WTO 談判中的例外條款，允許締約國提供漁船燃料補貼，但僅限於是具「生物永續性」的捕撈，且該捕撈活動無論是在全球漁獲量、或是在該國之國內化石燃料消耗量的占比皆低²²。

其他得以例外的化石燃料補助包括為了化石燃料基礎建設之除役、緊急因應措施、社會保障、以及為減少化石燃料溫室氣體排放而提供之補助等²³。這些例外體認轉型需要成本，但也可能成為漏洞，而被用來繼續資助化石燃料產業，而非建置替代政策。

最後，採用 SCRM 機制之締約國所通知的碳費率似乎不足以保證達成有意

¹⁴ ACCTS, *supra* note 1, art. 4.5.1.

¹⁵ *Id.* art. 4.6.2.

¹⁶ *Id.* art. 4.6.2(a).

¹⁷ TARA LAAN & VANESSA CORKAL, INTERNATIONAL BEST PRACTICES: ESTIMATING TAX SUBSIDIES FOR FOSSIL FUELS IN CANADA 4 (2020).

¹⁸ Peter Erickson et al., *Why Fossil Fuel Producer Subsidies Matter*, 578 NATURE, E1 (2020).

¹⁹ ACCTS, *supra* note 1, art. 4.5.1.

²⁰ IMO's Work to Cut GHG Emissions from Ships, INT'L MARINE ORG., <https://www.imo.org/en/MediaCentre/HotTopics/Pages/Cutting-GHG-emissions.aspx> (last visited Mar. 25, 2025).

²¹ WTO, Draft Text of Additional Provisions on Fisheries Subsidies, art. A.1, WTO Doc. WT/MIN(24)/W/10 (2024).

²² ACCTS, *supra* note 1, art. 4.6.2(h).

²³ *Id.* art. 4.6.2.

義程度的稅制或補貼改革。例如，冰島對汽油碳排的 SCRM 價格約為每公噸 35 美元²⁴，這遠低於國際貨幣基金組織 (International Monetary Fund, IMF) 建議已開發國家之最低碳稅，即每公噸 75 美元²⁵；或知名氣候經濟學家 Nicolas Stern 與 Joseph Stiglitz 所建議之在 2030 年前達到每公噸 100 美元的水準²⁶。

參、結論

化石燃料補貼對環境永續造成之危害，如今已受到各國國際組織密切關注。本協定雖為全球具法律約束力的貿易協定中，首件規範化石燃料補貼者，遺憾的是過多的例外與豁免降低了其對此議題的貢獻。



²⁴ *Id.* Annex X, Appendix 2.

²⁵ Ian W.H. Parry, Simon Black & James Roaf, *Proposal for an International Carbon Price Floor among Large Emitters* 1.

²⁶ *Leading Economists: A Strong Carbon Price Needed to Drive Large-Scale Climate Action*, CLEAN ENERGY WIRE (May 29, 2017), <https://www.cleanenergywire.org/news/call-strong-global-co2-price-merkel-wont-budge-climate/leading-economists-strong-carbon-price-needed-drive-large-scale-climate-action>.