

COP21 對台灣「溫室氣體減量及管理法」的衝擊

楊珍鈴

核研所-能源經濟及策略研究中心

2016/06

壹、前言

聯合國氣候變遷框架公約(UNFCCC)第 21 次締約方會議(COP21)，因應氣候變遷的巴黎協定(Paris Agreement)，已於今年 4 月 22 日在總部紐約開放簽署，總共有 175 個國家簽署，簽下去年 12 月在巴黎協議下所決議的全球合作「確保全球升溫抑制在『遠低於』攝氏 2 度(相比於工業革命前)」的重要協議文件。我國於 2015 年 7 月 1 日發布《溫室氣體減量及管理法》(以下簡稱溫管法)，共計有 34 條，後續再依序訂出 20 多個相關子法，明列管理溫室氣體的技術、系統等如何接軌國際運作執行。《溫管法》賦予政府因應氣候變遷的依據，作為推行減緩與調適政策的法源基礎，代表我國願共同承擔且落實減碳義務的積極宣示。本文以下即針對 COP21 重要國家訴求結果、《溫管法》的內容概覽，以及《溫管法》的限制與外國立法經驗，就整個能源政策的涵蓋面擴及溫減議題加以探討。

貳、《巴黎協定》的主要內容

從這次 COP21 的會議過程，可以觀察出各國在談判過程中的個別重要訴求。其最大的差異即是由過去 COP 會議的強制性減排義務轉向各國自願減量措施。以下就《巴黎協定》與《京都議定書》的主要差異，說明如下：

一、多元性：

鑒於哥本哈根會議的失敗，《巴黎協定》不再獨尊「減緩」，其內容包含六大主題：「減緩」、「調適」、「資金」、「技術移轉」、「能力建構」以及「透明性」，這是源自 COP17 德班平台（ADP, Ad-Hoc Working Group for Durban Platform for Enhanced Action）所明文要求的。

除了減緩與調適外，資金與技術也是全球在面對氣候變遷時的重要考量。在資金方面，規定已開發國家為協助發展中國家締約方減緩和適應兩方面提供資金資源，以便繼續履行「公約」下的現有任務。已開發國家必須帶頭挹注全球氣候資金，持續從各種來源及手段提供金援，協助低度開發國減排和適應氣候變遷。

《巴黎協定》也鼓勵其他國家「自願」貢獻，這為諸如中國大陸等新興國家做出貢獻鋪路。另外在損失及損害機制部分，已開發國家必須在 2020 年前，提供給開發中國家每年至少 1,000 億美元的氣候資金（參見協議第 9 條）。

締約國共同認為：必須充分落實技術開發和轉讓，以增強人類社會應對氣候變遷的抗禦力（resilience）。協議於 2016 年 5 月開始擬定技術框架，包括技術需求評估、確保有更充分的資金與技術支持，增強制度環境的支持並消除環境障礙（參見協議第 10 條）。

二、公平與彈性：

已開發國家與開發中國家的分野更模糊。在《京都議定書》下，只有《氣候變遷綱要公約》的締約方需要負擔減量義務，這也是當初美國國內拒絕簽訂的主

要原因，因為美國國會認為這對已開發國家不公平，而且可能讓部分開發中國家有僥倖的心態。但《巴黎協定》中這個區分更彈性，巴黎協定對「共同但有區別的責任」(CBDR, common but differentiated responsibilities) 定義，不同於《京都議定書》的用法，加上「考量不同國情 (in the light of different national circumstances)」的文字。並在若干條文中，對於開發中國家、低度開發國家以及小島嶼國家應酌情給予彈性及適時的援助。《巴黎協定》也鼓勵一些比較有能力、排碳量大的開發中國家，也可以自願負擔比較多的義務（參見協議第 2 條）。

三、政治可行性：

此次會議成功的關鍵在於各國提交的「國家自主決定貢獻」(INDCs)，將過往「由上而下」的減碳壓力，轉變為「由下而上」的減碳貢獻（強化城市及地方政府的作為）。所有締約方必須每五年通報一次「國家自主貢獻」(INDCs)，並強調所有締約方的減碳努力必須隨著時間推移而逐漸增加，各締約方下次所提出的國家自主貢獻必須依國情不同，逐步加強減排力道。這種決策模式讓各國得依國情不同自主決定減碳貢獻，也更具有政治可行性。

四、強化透明度：

為避免各國提交自主貢獻時開空頭支票，《巴黎協定》明定設立一個強化透明度的框架，整合各國在減緩、調適、資金援助、技術移轉與能力建立方面所做的努力。此乃已開發國家（美國）的主張，要求締約國必須對其排放查核必須提供足夠透明度的說明，此意味著美國可以檢視其它國家，例如中國或印度的減排

措施和技術，雖中印等開發中國家對此表達不滿，但最終這項主張也被大會納入。

五、氣候變遷的人權議題：

《巴黎協定》特別針對脆弱的族群予以保障，加入兒童、婦女、性別、原住民、移民等弱勢人權的文字。

參、《溫管法》的內容概覽

我國溫管法草案最初在 2000 年由行政院第一次提交於立法院，許久之後終於在 2015 年通過，而且通過的時機恰恰趕在 COP21 前夕，不禁令人多做聯想。整部《溫管法》的架構涵蓋第一章總則，包括立法目的、主管機關、名詞定義等，第二章規定各級政府機關的權責，第三章是減量對策，包括碳排放權交易與溫室氣體管理基金。第四章是宣導與獎勵，第五章規範罰則。茲就主要條文概述如下，並就《溫管法》與《巴黎協定》的規範內容進行初步的討論。

一、減量目標入法

在 COP21 召開之前，我國已在 2015 年 7 月《溫室氣體減量及管理法》經立法院通過總統公布，為我國訂下長期減量目標：2050 年溫室氣體排放量降為 2005 年溫室氣體排放量 50% 以下。並在 2015 年 9 月份公告的 INDC 溫減目標訂為 2030 年溫室氣體排放量較現況發展趨勢((Business As Usual, BAU) 減量 50%，作為《溫管法》的階段性目標。值得注意的是，如表 1 所示，我國長期溫減目標在操作上

仍保有相當大的行政調整彈性。依照溫管法規定，環保署得審酌國內外情況，擬定「國家因應氣候變遷行動綱領」，並規定每 5 年檢討一次，相關減碳目標修訂亦報請行政院核定即可。這種作法雖然是基於尊重行政專業並爭取時效的考量，但減碳目標訂定往往涉及多方利益與價值觀之平衡，在缺乏社會共識基礎下進行變更，將會提高了社會的公共風險與政府的組織風險。

表 1、減碳目標核定之比較

	國會審查	行政核定（我國現行辦法）
優點	● 通過各黨團立委協商的溫減目標，可視為社會多元利益折衝妥協後的結果。 ● 經國會審查的溫減目標更具政治可行性與社會可接受性，降低社會衝突性。 ● 國會可以此為據，要求行政部門執行相關溫減措施。	● 考量行政部門為實際執行單位，由行政部門定期檢討的溫減目標，尊重行政專業且更具務實可行的意義。 ● 以行政計畫的形式核定溫減目標，可避免國會審查曠日廢時，提高行政執行效率。
缺點	● 溫減目標進入國會協商，形同開放各黨團進行政治角力，最終結果可能包含相當利益交換。 ● 審議程序曠日廢時的疑慮。 ● 審查結果主要來自協商平衡，而非專業評估，易導致窒礙難行。	● 行政部門單方核定的溫減目標，可能僅僅是遂行執政黨的意志，無法象徵全國社會期待的溫減目標。 ● 5 年一期的檢討時程雖符合國際協議，但無法呼應國內每 4 年一次的總統大選，執政團隊恐有規避政治責任之虞。

二、重要政策入法

《溫管法》的另一個特色是在第五條和第六條的條文中包含了許多重要的政策方向，包括逐步降低對化石燃料的依賴、排放權交易的核配量逐步朝向配售方式進行、對進口的化石燃料徵收稅費、重申非核家園的目標等。將這幾個重要的政策方向入法固然有其重要性，但如何落實、權責機關的職掌如何配合等事項卻未清楚載明，仍需中央目的事業主管機關得協調整合。此也呈現出《溫管法》作為政策性立法的限制。

三、以排放交易為溫室氣體減量的主要政策工具

在《溫管法》的規定下，除了中央主管機關公告的排放源必須每年進行排放量的盤查外，未提及其他減量對策，本法只以排放權交易為溫室氣體減量的主要政策工具。而排放權的交易客體分為兩種，一種是管制與交易（cap and trade）的參與者被分配到的「核配量」（allowance）。另外一種是企業自行減量的「減量額度」（credit），但《溫管法》仍是以總量管制與交易為主。

肆、《溫管法》的限制與國外立法經驗

一、作為政策性立法的溫管法及其限制

若從立法性質來看，《溫管法》顯示出政策性法律的幾點特徵，如第五條及第六條明文政府應兼顧減緩與調適，並同時考量能源安全、減少化石燃料依賴、訂定再生能源中長期目標、非核家園目標、課徵燃料稅、產業結構調整等課題，

甚至涉及國土規劃和整體環境政策方向。整體表現出《溫管法》具有政策性立法的色彩，若將溫管法與國內相關規範進行比較，則呈現出我國框架性立法搭配分散性立法的立法模式，如圖 1 所示。

但作為政策性立法的《溫管法》恐將重蹈《環境基本法》的覆轍，亦即主管機關的權責不足以應付各單位間的業務協調責任。雖然溫管法第二條將環保署訂為主管機關，但條文內有許多事項卻都是要求行政院進行，而第五條所述事項卻又牽涉經濟部、財政部等跨部會的業務範圍。因此，溫管法在第八條規定應由行政院扮演跨部會整合的角色¹。此處便存在權責不符的問題，雖然法定的主管機關為環保署，但實際整合溫室氣體減量推動業務的卻是行政院，如果屆 2050 年政府未達到溫室氣體減量的法定目標，政府單位該由誰負責？如何課責？該法條文中卻隻字未提，此種立法瑕疵間接削弱了當初溫室氣體減排目標入法的美意。

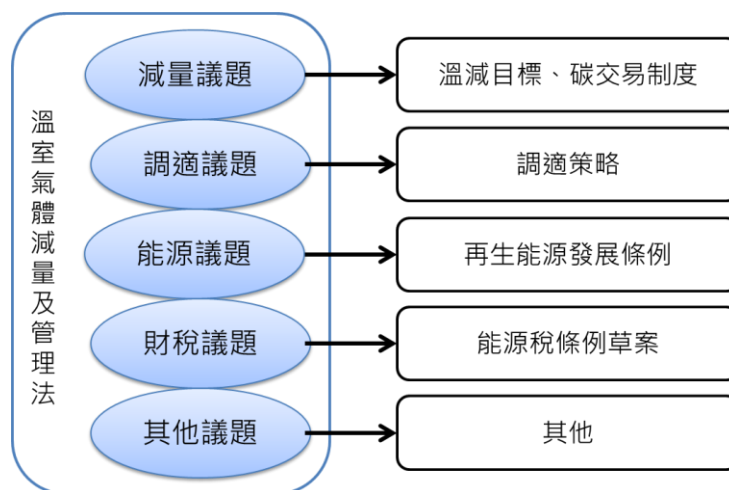


圖 1、我國溫管法及相關法規範立法模式

資料來源：葉俊榮(2015)。

¹第八條第一項「行政院應邀集中央有關機關、民間團體及專家學者，研討及檢討溫室氣體減量、氣候變遷調適之分工、整合、推動及成果彙整相關事宜」。

雖說《溫管法》第一條的立法目的載明「為因應氣候變遷，制定氣候變遷調適策略，降低與管理溫室氣體排放…」，第五條也明文政府應並重氣候變遷的調適與溫室氣體減量，但通篇《溫管法》多數條文都是針對減量的規定並無減量對策，而調適部分僅剩下政策宣示性的條文（如第八條）。這樣的限制也顯示出氣候變遷立法有別於傳統特定領域的立法工作，氣候變遷議題牽涉範圍廣泛且複雜多變，實難天真地期待僅以《溫管法》就可畢其功於一役。

二、國外氣候變遷立法經驗

參照英國與南韓國家的立法經驗來看，英國於 2008 年頒布《氣候變遷法》（Climate Change Act）以達成減排的目標，2011 年頒布《能源法》（Energy Act）強調能源效率、低碳能源投資與能源安全三個面向，並設有專責氣候變遷與能源議題的「能源與氣候變遷部」（Department of Energy and Climate Change, DECC）。依據英國的《氣候變遷法》碳排放目標在 2050 年相較於 1990 年基準線至少減低 80%，因此，英國政府最近宣稱其最終可以達成相較於 1990 年零碳排放的目標，因此要加強氣候變遷法案²。針對 COP21 的各國減碳承諾，英國在與歐盟共同提出的承諾是歐盟各國共同在 2030 年境內的碳排放量至少減少 40%（相較於 1990 年）。若以英國能源與氣候變遷部所公布的 1990-2014 年英國減碳成效來看，在總體溫室氣體減量和 CO₂ 減量上已分別到達 35% 和 29%，英國分擔而達成歐盟 2030 年減碳責任的承諾看似不難達成（如圖 2）。顯示英國政府意識到能源與氣候變遷

² BBC environment analyst, by Roger Harrabin 網址：<http://www.bbc.com/news/uk-35809144>

課題的高度相依性。

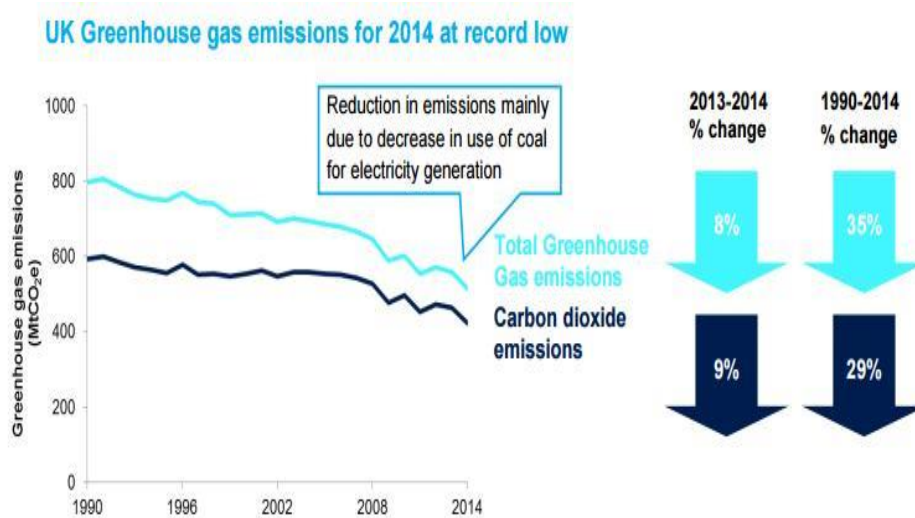


圖 2、英國溫室氣體排放量於 2014 年創下歷史新低

資料來源：[英國能源與氣候變遷部](#)。

至於，南韓則是走向更高層次的整合性立法，於 2009 年發布《低碳綠色成長框架法》（Framework Act on Low Carbon, Green Growth），將氣候變遷、能源轉型與經濟發展設為國家發展的願景與目標。打造 2009 至 2050 年的國家綠色成長策略，設定中長期的減量目標，為碳排放交易系統、碳稅、碳揭露與再生能源擴大使用等氣候變遷因應措施建立法律框架。除了框架性的立法，南韓政府也在 2010 年修訂《電力企業法》（Electricity Business Act），訂定躉購電價收購再生能源生產的電力。亦多次修訂《能源合理利用法》（Rational Energy Utilization Act），要求國家訂定兼顧能源安全與環境效益的能源政策。2012 年 5 月，在《低碳綠色成長框架法》的授權下，南韓通過《碳交易法》（Carbon Trading Law），建立亞洲第一個碳排放交易制度。另外在調適方面，《低碳綠色成長框架法》要求政府

應該每 5 年制定並實施 20 年期間的氣候變遷因應計畫。整體而言，南韓從《低碳綠色成長框架法》一直到後續的《碳交易法》以及能源相關法制的修訂，基本上是從框架立法到分散立法的模式，我國與南韓同屬東亞發展型國家，無論是在能源或產業結構上均有高度相似性，南韓經驗可供國內參考借鏡。

伍、結語：以更全觀的視角面對氣候變遷

COP21 所達成的《巴黎協定》是人類史上繼《京都議定書》後，第二個全球氣候治理協定，除了經歷多次 COP 會議談判得來不易之決議外，更重要的是為全球氣候變遷治理做了更全面的定調。《巴黎協定》不再僅聚焦於減量的重要性，而是更強調調適、技術、能力建構及資金等面向的相互配合。據以檢視我國的《溫管法》的特點在於：(1)將減量目標入法；(2)列出重要政策方向；(3)以碳排放為主要管制工具。其目的不僅僅為了因應全球氣候變遷，亦展現我國減碳之決心。

我國正值新政府執政，《溫管法》雖已公布，同時也宣告 COP21 的減碳承諾，但其很多配套子法仍欠完備，而能源基本法甚至尚無蹤影。且在逐步達成國際承諾的同時，國內外也都會有很多環保組織和公民團體基於地球永續的理念，將會全力監督與挑戰政府的減碳與能源政策，以及政策執行力，這些都是新政府必須面對的重要挑戰。《溫管法》之於我國的氣候治理工作雖有上述重要突破，但也存在授權不確定、重減緩輕調適、缺乏跨部會的整合權限、缺乏能源經濟議題的視角等問題。我國的氣候變遷立法工作至今已有了重大突破，但政府部門不應以

此為滿足，台灣需要更動態、更全觀審視氣候變遷的立法視角。未來，氣候變遷的立法建議可朝三方向思考：(1)調適議題單獨立法；(2)以既有《溫管法》為基礎，再行修法加入其他更具體的規範；(3)參考南韓經驗，訂定另一個更上位的氣候變遷法律，藉此整合氣候變遷、能源安全與經濟發展的政策方向。

參考文獻

1. 葉俊榮（2015），《氣候變遷治理與法律》，台北：台大出版中心。
2. 葉俊榮、施文真、林春元、高仁川、汪信君、許耀明（2015），〈溫減法，然後呢？—法律學者評新通過溫減法〉，《月旦法學雜誌》，245：52-73。
3. 葉俊榮、李彥麟，2015。巴黎氣候峰會可能談成什麼？從協議草案一窺究竟。台灣大學法律學院環境永續政策與法律研究中心。
4. 陳中舜，胡瑋元，洪煥仁，楊珍鈴（2016），〈後 COP21 對我國的影響與可能的因應〉，核能研究所能源資訊平台簡析，網址：<http://eip.iner.gov.tw/>