

環保團體對<<溫室氣體減量法>>的共同聲明

台灣，身為一個 1990 年到 2004 年間，CO2 排放量年增率世界第一的國家，一個人均二氧化碳排放量以 12.2 噸，排名世界第 17，亞洲第一的高碳經濟體。但依照國際獨立智庫『看守德國』(Germanwatch)以及氣候變遷行動網絡 (Climate Action Network) 的所進行的氣候變遷績效指數 (Climate Change Performance Index) 的評比，台灣在對抗氣候變遷的表現上，僅名列 32 名，不僅遠遜給北歐國家，還落後給印度、印尼等國家，甚至在政策方面的評分，更劣於中國。要改善此類的國際污名，唯有通過一有實質效力的溫室氣體減量法，方可達成。但從 2000 年起，既已委託學者進行溫室氣體管制法的研擬，再到 2005 年時提出所謂『非附件一國家的首部溫減法』。今日，高喊節能減碳的馬劉政府，委請擔任衛環委員會召集委員的鍾紹和及徐少萍委員等所提出行政院共識版本，卻充滿諸多疑點，這些缺陷，都將使本溫減法徒具形式。

行政院共識版本六大疑點

1.沒有『減量目標』的減量法

溫室氣體減量法既明示『減量』的意圖，更欲推動『總量管制』下的碳交易，則豈可規避訂定明確減量時程的責任。現行行政院共識版本中，僅於第六條中進行『中央主管機關為推動國家溫室氣體減量政策，應依我國經濟、能源、環境狀況及參酌國際現況，擬訂國家溫室氣體減量推動方案(以下簡稱推動方案)，報請行政院核定後實施。』的規範，僅要求立院授權給行政部門訂定之。雖然環保署表示溫減法將依循永續能源政策綱領中，所揭示的『2016 年時，將排放量降至 2008 年，而 2025 年時，回歸至 2000 年等目標』，但此僅是行政院的施政計畫，若以過去八年間為借鏡，其因閣揆的更換，影響溫減法的推動進程。而未來馬政府任內，閣揆也難保不淪為政黨內鬥的消耗品，因此將影響台灣深遠的抗暖大計，寄望於某任內閣的決心，豈不是荒誕的笑話。

行政部門常以減量期程各國均不入法為藉口，但英國於今年通過的氣候變遷法，則明定 2020 年將相較 1990 年時減量 26%~32%，而 2050 年更要達到 60%。美國加州提出的全球暖化解決法案，亦明確訂出將在 2020 年時，將溫室氣體排放量削減至 1990 年的排放。連韓國於其明年要施行的氣候變遷因應法 (Framework Act on Countermeasures to Climate Change)，也提出 2012 年時，產業部門排放量較 2005 年減少 3.2%為目標。

台灣方面，台北、台中、高雄三縣市於去年底的 COP13 中的外圍活動

中，已簽署氣候保護協議（The Climate Protection Agreement），以 2050 年減量至 1990 年的六成為努力目標，而此三縣市的總排放量超過台灣的三成。

而目前所提出的審議的四個版本中，僅有黃淑英委員的版本，提出短中長期的減量目標，其餘版本均闕如。若行政院繼續無視於減量目標的重要性，僅以空白授權的方式處理，一方面是背離國際趨勢，另一方面也是對於前述地方政府的施政承諾的藐視。

2.部門別減量政策無具體行動時程

明確減量目標需有效的總量管制措施方能達成。而根據目前調查，台灣於 2006 年時總排量達 305,656.3 千公噸 CO₂ 當量(不含 LULUCF 吸收量)，相較 2005 年成長 2.7%。而在整體排放量中，主要貢獻者為能源部門以及工業製程部門，尤其是前者佔了高達 88%的貢獻量。

進一步就能源部門的排放量進行分析，各部門能源使用所造成的溫室氣體排放的比例則以工業製程（52.54%）、運輸（14.32%）、住宅(12.12%)最多。而工業部門前三大電力消費業別，即石化原料業、鋼鐵基本工業、電力電子機械器材製造修配業為重，其中石化原料業自 2005 年的耗電量相較於 1990 年增加 22.87 倍，電力電子機械器材製造修配業則增加 7.1 倍，而前者的能源密集度（公升油當量/百元）遲至近三年方有下降，而後者則無明顯變化。

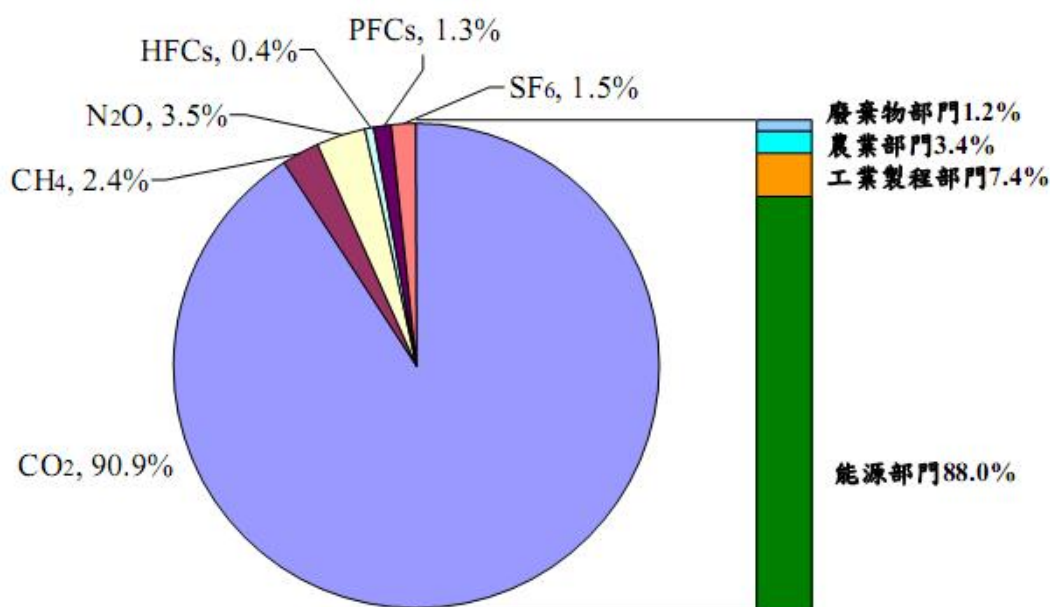


圖 5.3.1 2006 年台灣溫室氣體排放結構（不含 LULUCF 吸收量）

（出處：工研院能環所，聯合國氣候變化綱要公約整體因應策略研析（二）

專案工作計畫，行政院環保署，2007。）

表 5.3.6 我國各部門燃料燃燒 CO₂ 之排放與占比
(各部門包括用電排放的 CO₂)

部門	1990		2000		2006	
	排放量 (千公 噸)	占比 (%)	排放量 (千公 噸)	占比 (%)	排放量 (千公 噸)	占比 (%)
能源(轉換)工業	8,566	7.75	15,308	7.14	18,250	6.88
工業	56,015	50.69	109,679	51.42	139,368	52.54
運輸業	19,623	17.76	33,611	15.34	37,976	14.32
商業	3,724	3.37	12,432	5.95	16,805	6.34
住宅	11,661	10.54	26,032	12.18	32,157	12.12
農林漁牧	3,660	3.31	3,786	1.74	3,287	1.24
其他	7,252	6.56	13,616	6.67	17,430	6.75
合計	110,502	100.00	214,483	100.00	265,273	100.00

資料來源：工研院能環所統計。

(出處：工研院能環所，聯合國氣候變化綱要公約整體因應策略研析(二)專案工作計畫，行政院環保署，2007。)

而行政院共識版本中，也僅於第六條以『國家能源、製造、運輸、住商及農業等各部門之中央目的事業主管機關應依前項推動方案，訂定所屬部門溫室氣體排放管制行動方案(以下簡稱行動方案)，其內容包括該部門溫室氣體排放管制目標、期程及具經濟誘因之措施。』進行原則性規定，而未能明確規範各部門應提出減量政策的優先順序與期程，此舉將導致政府於減量政策的預算分配上，將過於強調具有公關效果，而實體功效有限之減量方案。

3. 無罰則的效能標準

環顧現行的各個版本，除黃淑英委員於減量對策一章中，不允許碳排放權自由市場交易外，其餘版本均以碳交易以及溫室氣體效能標準為兩大減量措施。

所謂的溫室氣體效能標準，依據四月份行政院所研提的版本，其如同設定一般污染物排放標準般，將依新設或既設排放源別、業別、設施、產品或其他單位產出或單位消耗之溫室氣體年平均排放量設定之。若事業體超過所定效能標準，將處以罰鍰。但於此次行政院共識版本中，卻於第十三條加入『排放源未能符合效能標準，在中央主管機關規定期間之實際排放量，超過效能標準所容許排放額度之數量(以下稱超額量)，排放源應於

中央主管機關規定之移轉期限日前，以執行先期專案、抵換專案、交易或其他方式，取得排放額度，登錄於其帳戶，以供扣減，抵換其超額量。』並於罰則一章中，移除了污染源違反效能標準時的罰則規定，意即就算違反效能標準，主管機關還是會協助污染源取得超額量的折抵額度，而非進行處罰。此舉將使效能標準失去效用。

4. 充斥暴利的碳交易

碳交易是立基於環境管制中的經濟誘因。草案中規劃乃是環保署訂定出溫室氣體排放總量，分配給各目的事業主管機關，亦既能源局、工業局等，而各主管機關，再將排放量免費核配給各事業，如台塑、中鋼、台泥等。然而現行草案版本中，在碳交易制度上的設計，卻未意識到國際上碳交易制度現行的缺點。

京都議定書中明定碳排放交易乃是受到強制減量規範的附件一國家方能採用的減量機制。因此若母法中，不願明定減量目標，卻不成比例的強調排放權交易制度的細節，這無吝是項內部矛盾。

若仍欲採用碳排放交易制度，則排放權分配原則，則為極重要的關鍵。國際上的排放權分配原則有三：溯往原則（**grandfathering rule**）、效能基準分配（**Benchmarking**）、標售制（**Auctioning**）。

而目前在現行行政院版本第十四條與十五條都強調將既有溫室氣體排放量無償『核配』給各公告排放源之所屬事業。雖規劃將保留部份排放權提供新設事業，但基本立場乃是將依據溯往原則（**grandfathering rule**），使現今主要污染者，獲得較多的分配權利。而根據環保署說明，採用核配的原因乃是參考現今歐盟碳交易機制，其大部分的排放（**90%~95%**）採用無償分配。但歐盟會從有償配售與拍賣制，轉移至無償分配的溯往原則，乃是政治考量，主因為工業界的遊說，並非理性的根據。

根據 **Point Carbon** 的研究顯示，溯往原則導致了部份民營燃煤火力電廠，藉由將碳交易價格轉嫁至電價的方式，獲取暴利（**Windfall profit**），據該機構推估，德國的燃煤電廠產業在未來四年間，共因此可獲得約 **140 億至 220 億** 歐元的暴利。因此其建議，於歐盟碳交易系統的第三期時，應要求碳排放密集產業改採配售制。經濟學人亦指出目前歐盟碳交易制度具有申報不實、分配過多額度給產業及不當獲利疑慮。

面對各界提出諸多批評，歐盟執委會將於今年五月針對 **2012 年** 後碳交易制度舉辦公聽會，其中分配（**allocation**）方式為首要討論焦點，亦有未來的機制應大幅增加標售比例達 **60%** 以上的提議，並建議能源部門更應在 **2013 年** 時完全採用標售制，方能落實污染者付費之精神。

除此之外，**WWF** 亦指出若採用標售制度，則可避免獲取暴利的情形，

亦是唯一能呈現二氧化碳的真實價格的分配方式，並使排放權分配透明化。

另一方面，美國的東北部十個州所組成的區域性碳排放交易計畫-RGGI，則表示亦將採用標售制，以期能在 2019 年時，將排放量相較於 2009 年減少 10%。

而面對台灣在不同分配制度下的碳交易市場的影響，並未有任何官方研究提出具體的模擬與分析。而是否採用有償配售會增加中小企業的成本，根據環保署目前盤查結果，前 30 大企業集團的二氧化碳排放量即佔工業部門溫室氣體排放總量的 90%，其中排放量達前三名之集團為台電、中鋼及台塑。因此，若依照目前所提出無償溯往分配方式，將導致多數的排放權均落於大企業之手，反而對中小企業影響更劇。

5. 加速淪為中國離島工業區的清潔發展機制

於行政院共識版本中，其於第九條國際合作抵減專案中的說明，則明載：『目的事業主管機關應輔導事業進行排放源排放量之盤查、登錄、查證、自願減量及參與國際合作減量，並得獎勵或補助其進行溫室氣體減量及國內外、海峽兩岸合作執行抵換專案相關事項，爰為第一項規定。』相較於四月份所審議的行政院版本，共識版本在此特別強調兩岸合作抵換之字眼。然目前國內倡議『海峽兩岸碳資產管理』則有立法院前副院長鍾榮吉擔任理事長的『海峽兩岸清潔發展機制協會』以及蕭副總統所創辦的『兩岸共同市場基金會』。在此對兩岸抵減機制的著墨，不知僅是回應環保署沈署長先前提的『在中國種樹，抵減二氧化碳的概念』，還是受到穿梭在兩岸間玩起『碳資產』生意的政界人士之壓力？無論如何，國際上的清潔發展機制的設計，因起於先進國家在必備生活水準的維持，所導致的排放量無法僅靠其國內減量行動加以抵銷。更何況所謂的清潔發展機制，已有以下問題。

國際環保組織『碳匯監督』(Sinkwatch)指出，CDM 中的大型植栽計畫，為了使碳抵銷量最大化，多選擇生長期較短的樹種，反倒加劇植栽的單一化，縮減生物多樣性、損害糧食安全。而「政策研究所」(Institute for Policy Studies, IPS)的《世界銀行：氣候受益者》報告(World Bank: Climate Profiteer)更指出 CDM 往往因為計畫執行者不夠重視當地社會因素，導致計劃成敗。而 WWF 去年亦發現目前核准的 CDM 計畫中，至少有 20%以上的計畫，是不具有『額外性』。意即這些減碳計畫，如再生能源的設計、鍋爐汰換等，既使沒有 CDM 的資金協助，也會進行。而不具有『額外性』的 CDM 計畫所虛構出來的碳排放量的信用額度，只是幫已開發國家編織不用實質減量的藉口。

若台灣溫減法欲設計國際合作抵減，卻未回應現行此機制所衍生的弊

病，將只造成台灣淪為中國的加工出口區。

6. 減量基金將成小金庫

行政院共識版本中，進一步提出將以拍賣所得、碳交易手續費、能源相關賦稅捐贈、公務預算編列等來源，成立溫室氣體減量基金，以進行減量、盤查、調適策略研擬等工作。然鑑於環保署以往所成立的空污基金、資源回收基金之效率不彰，若在此成立減量基金，亦將淪為環保署另一小金庫。況且國際賦稅改革的方向，是以課徵能源稅或碳稅，並減少所得稅。因此未避免減量基金過於龐大，以及導正賦稅之方向，因此不宜將能源稅作為基金來源。

環保團體的六大主張

若行政院對以上六大疑點不加以回應，強力護航此共識版本通過，都將使名為『減緩全球氣候變遷，降低溫室氣體排放，善盡共同保護地球環境之責任，並確保國家永續發展』的溫室氣體減量法，變成國際的減量對策的不良範例。民間團體認為一個能具有實際功能的溫室氣體減量法，應針對原草案內容進行以下修正：

1. 應於此法中，明定近程、中程與長程減量目標。近程目標以 2012 年前達到溫室氣體排放量零成長為目標，中程目標以 2025 年回歸至 1990 年，而長程目標則以 2050 年時，減量至 1990 年的一半。

溫室氣體減量的目的乃是力保全球增溫於世紀末能控制在攝氏 2 度以內，而根據 IPCC 研究顯示，若欲將全球的增溫控制在此範圍，則全球的溫室氣體排放量，應在 2050 年時，削減至 1990 年的一半。

2. 應於本法中，明定『中央目的事業主管機關應於本法施行後兩年內提出各部門減量目標及行動計畫』

節能減碳需要立即行動，既然各部門為落實永續能源綱領，已於今年提出節能減碳行動方案，因此更應要求於溫減法，明定各部門需配合此法，於兩年內提出部門減量目標及行動計畫。

3. 碳交易必須有目標年總量管制，及有償配售原則

未避免污染者藉由碳交易獲取暴利，並削弱其減量效力。我們要求在現行條文所設計的減量對策中，可採用涵蓋碳稅與碳交易等經濟誘因為減量對策。若採用碳交易制度時，應採有償配售制或標售制，並將所得收歸

國有。成立氣候變遷減量與調適基金統籌運用之。

4. 減量基金財源中，不應包括能源稅或碳稅。能源稅或碳稅所科得之稅捐，應回饋至所得稅之減免，達成雙重紅利。

行政院共識版本中提出將由拍賣、能源相關賦稅捐贈、收取之手續費、公務預算編列等成立溫室氣體減量基金，專供溫室氣體減量及氣候變遷調適之用。然為避免當前各項環保基金之詬病，其中不應將能源相關賦稅捐贈列為基金來源。能源相關賦稅應優先用於所得稅之減免，方能達到國際上稅改所欲達成的雙重紅利。

5. 提供地方政府，維護碳匯之誘因

為落實環境正義、平衡區域發展，使地方政府能從創造碳匯等對溫室氣體減量有益的政策中獲得實質效益，以落入仰賴污染性工業的窘境。中央政府應從統籌分配款以及碳交易收益依造各地碳匯分配之。

6. 針對違反效能標準以及核配量者，明定罰則

歐盟針對排放超過核配量的事業體，針對超量部份，每噸將處以 100 歐元的罰鍰。而目前條文的設計中，並未就當罰鍰金額低於交易成本時進行防範，亦未針對違反效能標準者制定罰則。故亦應增加相關條款，針對超量部份，加以處罰。

發起團體：

綠色公民行動聯盟、綠黨、

聯絡人：

潘翰聲	綠黨	0935295815	panhan3@gmail.com
趙家緯	綠色公民行動聯盟	0958830108	chiaweichao@gmail.com