

簡介世界貿易組織氣候行動貿易政策工具報告——以碳定價之類政策 之調和為中心

莊東霖 編譯

摘要

世界貿易組織秘書處於去(2023)年12月第28屆聯合國氣候變遷大會發表「氣候行動之貿易政策工具」報告，該報告旨在介紹各國政府為減緩氣候變遷之影響或因應其所帶來之後果，已使用或考慮使用之貿易政策工具。其中，碳定價或碳稅之類的政策工具，已有超過100個經濟體加以探究，然相關方案竟多達70餘種，以致出現國際制度碎裂化現象，若無法有效調和，不但增加廠商法遵成本，不利達成《巴黎協定》之目標，更可能導致貿易關係緊張。建議之解決方法包括：設置全球最低碳價、以動態公式計算碳價並分配適當比例之碳價收入予低收入經濟體、以及利用相關論壇加強合作等。總之，唯有調和碳定價方案，才能有效利用此貿易政策工具，實現《巴黎協定》目標，並避免不必要之貿易摩擦。

(取材資料：WTO, TRADE POLICY TOOLS FOR CLIMATE ACTION (2023), https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/tptforclimataction_e.pdf.)

繼2022年發表「氣候變遷與國際貿易」之報告後¹，世界貿易組織(World Trade Organization, WTO)於2023年之世界貿易報告持續聚焦環境課題，探討「氣候行動之貿易政策工具」²，以做為WTO對2023年第28屆聯合國氣候變遷大會(COP28)討論之貢獻³。

該報告列出十項已使用、或可考慮使用之貿易政策工具，以減緩氣候變遷之效果或是做為對氣候變遷後果之因應，包括⁴：加速通關以降低無效率之海關程序或陸路運輸所造成之溫室氣體排放、綠色政府採購、使用國際能源效率標準以避免相關標準之碎裂化、檢討對於與氣候有關之服務提供者的管制或限制、調整關稅政策以避免高碳排產品受惠、減少有害環境之補貼、提供與氣候

¹ WTO, WORLD TRADE REPORT 2022 (2022), https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/wtr22_e/wtr22_e.pdf [hereinafter WTR 2022].

² WTO, TRADE POLICY TOOLS FOR CLIMATE ACTION (2023), https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/tptforclimataction_e.pdf [hereinafter WTR 2023].

³ *About COP 28*, U.N. CLIMATE CHANGE, <https://unfccc.int/process-and-meetings/conferences/un-climate-change-conference-united-arab-emirates-nov/dec-2023/about-cop-28> (last visited Mar. 8, 2024).

⁴ WTR 2023, *supra* note 2, at 7-12.

相關之技術與設備所需之貿易融資、改善農糧市場運作以利氣候行動、強化衛生檢疫措施以因應氣候變遷帶來的病蟲害問題、以及調和碳定價之類的措施以降低法遵成本。

適逢歐盟開始試行碳邊境調整機制 (CBAM)⁵——即將其碳定價／碳稅措施延伸至進口產品，而引發爭議之此刻⁶，上述報告中有關調和碳定價／碳稅之類措施的呼籲值得重視，以下進一步介紹。

壹、碳定價／碳稅之類政策有助減緩氣候變遷

碳定價一般被理解為經濟活動行為人所支付之相當於每噸二氧化碳排放量之價格⁷，常用作減緩氣候變遷之政策工具。碳定價的形式不定，最常見的是針對碳排密集型產品課徵貨物稅(稱為隱性碳定價)、直接課徵碳稅或是實施排放交易制度(稱為顯性碳定價)⁸。因提供經濟指標使行為人有誘因改變自身之消費及投資型態，進而降低碳排，故可謂一種非常有效的政策工具。

貳、調和各國碳定價／碳稅之類政策的重要性

為實現氣候相關目標，各國政府日益運用其國內稅工具。根據各國依《巴黎協定》所提交之國家自定貢獻 (Nationally Determined Contributions, NDC)⁹，有三分之二的國家考慮採取碳定價以達成減排目標。此意謂超過 100 個經濟體有可能探究透過諸如排放交易制度、碳稅、以及其他各種碳定價方式來降低溫室氣體排放¹⁰。

⁵ Carbon Border Adjustment Mechanism. Regulation (EU) 2023/956, 2023 O.J. (L 130) 52.

⁶ Emilie Kerstens, *Trade Meets COP28: An Uneasy Introduction*, E3G (Dec. 18, 2023), <https://www.e3g.org/news/trade-meets-cop28-an-uneasy-introduction/> (“However, as COP28 progressed, heavy disagreement around unilateral measures overshadowed the [‘]show and tell[’] exercise. The shift away from multilateral efforts on the part of developed countries, in favor of unilateral action, has led to growing frustrations from developing countries. . . . The CBAM has been criticised for its failure to provide any kind of flexibility or financial support to developing countries or consider the perceived discriminatory burden on their economies. . . . However, a broader debate on where best to discuss the trade and climate nexus, and how to ensure equity for developing countries, was launched and left open.”).

⁷ 所謂之「相當於二氧化碳排放量」係指能夠在一定時間內產生與其他溫室氣體或溫室氣體混合物同等溫室效應之二氧化碳排放量。J. B. Robin Matthews, *Annex I: Glossary*, in GLOBAL WARMING OF 1.5°C: AN IPCC SPECIAL REPORT ON IMPACTS OF GLOBAL WARMING OF 1.5°C ABOVE PRE-INDUSTRIAL LEVELS IN CONTEXT OF STRENGTHENING RESPONSE TO CLIMATE CHANGE, SUSTAINABLE DEVELOPMENT, AND EFFORTS TO ERADICATE POVERTY 541, 546 (Valérie Masson-Delmotte et al. eds., 2022).

⁸ 排放交易制度(又稱總量管制與交易)係指對特定產業之溫室氣體排放設置上限，並建立得以交易排放權利之市場。WTR 2023, *supra* note 2, at 46.

⁹ Paris Agreement to the United Nations Framework Convention on Climate Change art. 4.2, Dec. 12, 2015, 3156 U.N.T.S. 146.

¹⁰ *About Carbon Pricing: Can Countries Use Carbon Pricing for Achieving Their NDCs*, U.N. CLIMATE CHANGE, <https://unfccc.int/about-us/regional-collaboration-centres/the-ciaca/about-carbon->

然而，碳定價政策卻存在明顯之碎裂化情況。全球目前已有超過 70 種不同之碳定價方案，但其僅涵蓋全球總排放量之 23%¹¹。根據世界銀行「碳定價儀表板」資料，全球碳價差異甚大，從每噸二氧化碳低於 1 美元至高於 130 美元不等¹²。此種碎裂化會導致出口商（尤其是微中小企業）面臨額外之行政及法令遵循成本；但加強調和可顯著地降低實現《巴黎協定》目標之整體成本。

此外，為處理碳價格差異所引起之潛在碳洩漏及競爭力問題，各經濟體日益考慮導入諸如碳邊境調整等邊境措施¹³。除非有效地管理並調和，否則上述情況可能提高貿易緊張關係，進而對整體福祉產生負面影響，並降低國際貿易原本可透過如擴散綠色科技等一系列方法以對抗氣候變遷之有益作用¹⁴。

參、加強調和之可行方法

透過促進各經濟體交流最佳實務資訊以及分擔行政成本，這樣的國際合作有助於改善碳定價方案之效率並降低其行政成本¹⁵。各經濟體在碳定價方面的合作及協調亦可預防貿易關係的緊張局勢，以及貿易保護主義之指控，並確保在碳定價方法的討論中，包括開發中經濟體在內的所有觀點及關切都能被納入考量。

目前已有不同的調和方法被提出。舉例而言，全球最低碳價機制會根據各經濟體不同之發展程度設定不同之最低國際碳價，即對高收入經濟體設置較高之最低國際碳價，對於低收入經濟體則設置較低之最低國際碳價¹⁶。

另一種可能方法是基於標準架構，在此架構下，不同之國內或區域碳價可根據如歷史排放量、發展程度、以及氣候變遷之經濟成本等不同標準，以動態公式決定。加上將碳定價收入透過適度的比例分配給低收入經濟體，這種方法將足以使得全球暖化的速度較工業化前僅升高攝氏 1.5-2 度，如此也符合《巴黎協定》的目標，並使經濟體得以使用其他政策工具（如法規或補貼）實現等效之減排¹⁷。

pricing#Can-countries-use-carbon-pricing-for-achieving-the (last visited Mar. 8, 2024).

¹¹ Carbon Pricing Dashboard, WORLD BANK (Mar. 31, 2023), https://carbonpricingdashboard.worldbank.org/map_data.

¹² E.g. *id.* (Click “Price” subheading under “Map & Data” to display “Price for the YEAR 2023 for multiple STATUSES, for multiple INSTRUMENTS, for multiple JURISDICTIONS”). 由該條狀圖可看出低於 1 美元的有波蘭、烏克蘭；高於 130 美元的則有列支敦士登、瑞士及烏拉圭。

¹³ E.g. Carbon Border Adjustment Mechanism, EUR. COMM’N, https://taxation-customs.ec.europa.eu/carbon-border-adjustment-mechanism_en (last visited Mar. 8, 2024).

¹⁴ WTR 2022, *supra* note 1, at 85.

¹⁵ Michael A. Mehling, Gilbert E. Metcalf & Robert N. Stavins, *Linking Heterogeneous Climate Policies (Consistent with the Paris Agreement)*, 48(4) ENV’T LAW 647, 653 (2018).

¹⁶ IAN W.H. PARRY, SIMON BLACK & JAMES ROAF, PROPOSAL FOR AN INTERNATIONAL CARBON PRICE FLOOR AMONG LARGE EMITTERS 6 (IMF Staff Climate Notes, 2021), <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/Staff-Climate-Notes/2021/English/CLNEA2021001.ashx>.

¹⁷ Eddy Bekkers et al., *A Global Framework for Climate Mitigation Policies: A Technical*

最後，由經濟合作暨發展組織 (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD) 所發起之「碳減量方法包容性論壇 (IFCMA)」，自 2023 年 2 月起已陸續與各國政府及利害關係人召開會議，盤點並評估不同碳減排方法 (包括碳定價、法規及支持措施) 之有效性¹⁸。有關討論亦在「聯合國氣候變化綱要公約 (UNFCCC)」下之應對措施影響論壇中進行¹⁹。而在 WTO，碳定價之類的倡議則是在貿易與環境委員會 (Committee on Trade and Environment) 與「貿易與環境永續性結構討論 (Trade and Environmental Sustainability Structured Discussions)」中進行²⁰。

肆、結論

如上所述，各國碳定價之類的政策不同之結果，不但導致貿易關係緊張，更會降低此有效貿易工具對減緩氣候變遷之貢獻，如何有效利用聯合國氣候變遷大會以及上述之各種倡議與論壇調和各國之碳定價／碳稅顯然是當務之急。亦唯有如此才可在利用此類貿易工具追求《巴黎協定》目標之同時，不會造成不必要之貿易摩擦。

Contribution to the Discussion on Carbon Pricing and Equivalent Policies in Open Economies 7-10 (WTO Staff Working Paper ERSD-2024-03, 2024), https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd202403_e.pdf.

¹⁸ *Inclusive Forum on Carbon Mitigation Approaches*, OECD, <https://www.oecd.org/climate-change/inclusive-forum-on-carbon-mitigation-approaches/> (last visited Mar. 8, 2024).

¹⁹ United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), Decision 8/CP.17: Forum and Work Programme on the Impact of the Implementation of Response Measures, in *Report of the Conference of the Parties on its Seventeenth Session, held in Durban from 28 November to 11 December 2011, Addendum Part Two*, at 9, U.N. Doc. FCCC/CP/2011/9/Add.2 (Mar. 15, 2012).

²⁰ *Committee on Trade and Environment*, WTO, https://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/wrk_committee_e.htm (last visited Mar. 8, 2024); *Trade and Environmental Sustainability*, WTO, https://www.wto.org/english/tratop_e/tessd_e/tessd_e.htm (last visited Mar. 8, 2024).