

【臺灣大學風險社會與政策研究中心聲明】

呼應公民氣候不服從：臺灣需跨越五大治理鴻溝

氣候罷課與反抗減絕一系列的公民不服從運動，臺灣並未缺席。自今(2019)年3月15日北、中、南均有大學生、中學生與小學生在校園裡發起自發性的氣候倡議，響應當天全球百萬人氣候罷課行動之後，今年5月24日，臺灣多個公民團體再度與全球關心氣候議題的團體及年輕人們串連，發起 [5月24日的氣候行動](#)，將藉由遊行、提交陳情書、排字等方式，呼籲臺灣各界正視氣候危機，採行具體政策。

雖然臺灣已經通過許多因應氣候變遷的法案及制度，但在政府治理失靈及企業不作為下，成效不彰。臺灣大學風險社會與政策研究中心（以下簡稱臺大風險中心）認為，臺灣政府及企業，需認真面對目前延燒全球的氣候倡議行動，從臺灣氣候政策長期累積的五大治理鴻溝著手，並提出五大訴求以對症下藥。

第一大治理鴻溝：氣候政策未能主流化

訴求：氣候政策施行需有廣泛的公眾諮詢程序

臺灣的氣候變遷政策，並無引領其它政策的功能，成為產業、能源、環境、國土規劃、治水等政策的上位政策。以2015年通過溫室氣體減量與管理法（簡稱溫管法）為例，明訂了「2050年時的溫室氣體排放量須降至2005年的50%」的量化及長期減碳目標。要達到這個目標，須將年均電力需求成長幅度抑制至0.67%以下，但目前能源政策規劃上，仍是以每年成長率達到1.8%進行規劃。

氣候政策未能主流化的根本原因，主要是溫管法未能採用廣泛的公眾諮詢程序，以訂定溫室氣體減量推動方案，以及排放管制行動方案，吸納多元利害關係人的建議，讓公民團體成為氣候政策的支持體系。

所以臺大風險中心認為，今年進行第二階段管制目標（涵蓋期間為2021年至2025年）的研擬，需要改變第一階段管制目標擬定時，僅辦理一次的公聽研商會議。政府應鑑於臺灣社會對於氣候議題的關注，同步規劃大規模公民會議，藉由審議程序，匯集公民代表對於各項政策的看法，以社會意識作為氣候管制的後盾，驅使原本以消極被動態度因應此議題的經建部會，提出具體並有實質管制效用的政策工具。

第二大治理鴻溝：產業結構調整不彰

訴求：確立耗能產業的公正轉型

臺灣溫室氣體排放大戶為製造業部門，[臺大風險中心](#)的研究指出，2016 年臺灣十大溫室氣體排放企業主要是石化業，再來是鋼鐵業與水泥業，十大企業的總排放量約 1.08 億公噸，約占當年度全國總排放量的 37%。但這十大排放企業，氣候績效尚有相當大的進步空間。根據 2018 年國際組織碳揭露計畫（Carbon Disclosure Project, CDP）的評比，臺灣十大排放企業中，多數未能如國際上同產業的標竿企業，訂定出高企圖心、具操作性的中長期減碳目標及規劃，仍陷於 1-3 年的短期思考。此外，在氣候治理上，也未對耗能產業的轉型提出有效的政策工具。

國際上皆認為重工業與運輸部門為減碳瓶頸最高的部門。英國能源轉型委員會（Energy Transition Commission）在 2018 年出版的《可完成的使命》（Mission Possible）報告指出，耗能產業的有效減碳策略，除了提升能源效率外，要導入循環經濟模式、電氣化、生物質、碳捕集與以氫作為熱源等低碳技術，可讓耗能產業於 2050 年時達成淨零排碳的目標。

但要達成上述策略，一方面需要公部門藉由碳定價、能源與材料耗用效率規範的政策工具，驅動產業變革，另一方面亦需要企業本身的參與，例如同業公會可共同研擬淨零排碳路徑圖，跨行業可結盟擴大對於零碳產品的需求。公有及私有金融投資者上，若可將重工業是否有效因應減碳議題，納入投資風險評估之依據。

但臺灣現行針對耗能產業的氣候管制，幾乎僅聚焦於法規與輔導提升能源效率，忽略循環經濟對於減碳的重要貢獻。此外，也忽略臺灣民眾對於產業結構調整的關注，來自於耗能產業的發展已超過環境涵容能力。所以相關部會進一步研擬減碳政策時，應該正式回應民眾對於產業結構調整的關切，不可放縱耗能產業的無限制成長，因此應從氣候政策中的「公正轉型」（just transition）角度出發，正面規劃此類產業的轉型策略，輔導從業人員參與重新職訓等作法，方可兼顧勞工權益以及氣候正義。

第三大治理鴻溝：外部成本難以內部化

訴求：加速實施碳排放總量管制及交易制度與能源稅啟動系統轉型

溫室氣體排放對於環境的負面影響，各國已經開始推動「能源稅」與「總量管制與交易」等「碳定價」（Carbon Pricing）政策工具，讓碳排放密集產業將過去不用負擔的外部成本予以內部化，以反映其真實營運成本。

但臺灣在碳定價的推動上過於緩慢。以總量管制為例，施行期程設定在 2025 年前，如果臺灣延宕至 2025 年方施行總量管制與交易，將創下全球總量管制與交易制度中，從母法訂定到制度推行時間歷時最長者，這將使耗能產業得以規避採行減量措施，加深臺灣的碳鎖定（lock in）效應。

所以，針對重點排放源企業，臺灣在 2020 年完成碳交易子法的訂定後，可於 2022 年實施，以配合燃煤火力電廠與汽電共生鍋爐發電量須大幅削減的趨勢，以啟動碳交易，防止燃煤發電業者以對電價衝擊為由，抗拒減煤期程。並訂定碳底價，確保碳底價達到 OECD 建議的有效碳稅率每噸 34 美元，使燃煤發電成本高於其他發電類別，促使其汰換燃料。

在全面驅動其他產業以及民眾的減碳政策上，決策者不可迴避已在臺灣討論將近 15 年之久的能源稅。目前臺灣永續發展目標以及《能源轉型白皮書》中，已明訂財政部需於 2020 年完成能源稅推動策略與配套規劃，但去年底財政部長卻表示無此規劃。相關部會首先應爭取公共支持，形塑出政策壓力，支持能源稅的公民團體以及學者們，可以舉辦公民會議等方式，針對稅率、用途、課徵範圍，凝聚各界對於能源稅推動共識，先擬定民間版，方能驅動財政部會正視此議題。草案提出後，則需發起以能源稅為核心的社會教育行動，才有機會推動立法。因為唯有外部成本內部化，方可促成系統轉型（system transition），讓臺灣邁向淨零排碳島不是夢。

第四大治理鴻溝：地方能源治理不彰

訴求：整合中央並落實地方氣候行動，回應民眾社會需求

國際上地方政府因應氣候變遷已為趨勢，1990 年全球共 200 個地方政府即組成地方政府永續發展理事會（Local Governments for Sustainability, ICLEI），關注減碳、生物多樣性、再生能源等議題，以推動地方永續發展。2014 年聯合國秘書長潘基文與氣候變遷特別大使彭博在紐約氣候峰會（UN Climate Summit 2014）上宣布成立全球市長聯盟（Compact of Mayors），號召城市公開承諾落實氣候變遷調適行動。2015 年《巴黎協定》也提到了由下而上的地方治理重要性，此外 IPCC 2018 年發佈的《1.5 度特別報告》（IPCC Special Report on Global Warming of 1.5 °C）中，更直接指出了地方政府在減量與調適策略上扮演了關鍵角色。

但過去臺灣的各縣市政府並無能源業務執掌義務及權責，在實踐經驗與操作場域的缺乏下，地方能源治理缺乏制度性的支持、缺少治理資源及人才等困境，更因為地方性資訊掌握於台電，使地方政府無法規劃細緻的政策設計，導致各縣市在能源治理能力上，有相當大的差距。面對 2017 年能源局設計的「新節電運

動」補助預算，許多縣市還呈現能力不足、或無法主動研擬能源策略的窘境。

臺灣面臨能源轉型的關鍵時刻，地方政府需承接中央政府框架式的能源或減碳政策，回應地方社區至民眾的社會需求，研擬出創新的政策，以形塑地方的發展路徑圖，成為轉型驅動的重要齒輪。臺灣各縣市首長及相關政策規劃者，應該正視現在所面臨的氣候問題，除了著重在地方經濟發展或呼籲中央政府的制度改革外，更需要與市民結合，擘劃更長遠的地方氣候及能源政策藍圖，以加速臺灣整體社會轉型。

第五大治理鴻溝：金融監管機關及業者未考量「綠化資本流」

訴求：撤除不當投資標的，強化綠色金融機制

氣候變遷的衝擊已讓大眾無法輕易忽視，帶來的影響也越來越直接與劇烈，如何避免這些氣候風險衝擊金融體系，已是各國央行與金融監管機構積極關切的議題。國際上已有 NGO 倡議讓提供資金的金融業者不再投資化石燃料產業的「撤資運動」；另外，部分金融業者與能源業者也開始轉而將資金投資於再生能源的「綠色金融」，這些作為都是企圖降低金融體系相關的氣候風險，因為金融體系一旦遭受衝擊，很有可能造成如同 2008 年金融海嘯般一連串的連鎖效應。

雖然在臺灣，不論是溫室氣體減量，還是能源轉型推動，都可以見到政府積極推動所謂綠色金融政策，但必須強調「綠化資本流」政策與「綠色金融」政策意涵並不完全相同，現行政策並未落實「綠化資本」改革。不論是環保署「溫室氣體減量推動方案」或金融監督管理委員會「綠色金融行動方案」所提出的「綠色金融」相關政策，尚未意識到氣候風險的問題，僅不斷強化政府如何降低再生能源投資的障礙。投資障礙確實是問題，但風險不可忽視。

在全球減碳趨勢下，金融體系必須要開始正視高風險資本投資，加上再生能源等技術的投資，除了具有良好的風險管理，也擁有很好的獲利機會與發展。藉由「撤資」與「投資轉向」，作為臺灣在能源轉型工作上的驅動力，促進資本的綠化工作。

國立臺灣大學風險社會與政策研究中心

中華民國 108 年 5 月 24 日