

經濟合作與發展組織限制火力發電廠出口信貸決議之介紹

陳伶嘉

摘要

出口信貸在世界貿易扮演舉足輕重之角色，而其資助之大型計畫可能影響進口國家之環境與社會。2015 年 11 月，經濟合作與發展組織 (OECD) 經過長期協商，作出對火力發電廠官方出口信貸補助限制之決議，成為因氣候暖化問題限制國際融資標的之特例，並得以加強已開發國家的環境保護義務，具有相當程度之重要性。本文將介紹 OECD 新作成的限制決議內容，並呈現出口信貸與環境保護議題之關係及該決議對全球環境保護之影響。

2015 年 11 月，經濟合作與發展組織 (Organization for Economic Co-operation and Development, OECD) 官方支持出口信貸協議 (Arrangement on Officially Supported Export Credits) 參與國¹歷時近兩年的討論，終於作出對火力發電廠官方出口信貸補助限制之決議，希望降低火力發電廠排放溫室氣體對環境之衝擊²。此次改革對已開發國家的環境保護義務無疑是一大進展，同時開啟未來更多環境保護努力方向。本文將先介紹 OECD 下的官方出口信貸，進而帶出此決議作成之背景與決議內容，最後討論其影響與重要性。

壹、OECD 的官方出口信貸

官方出口信貸係指政府為出口業者或投資人以提供貸款、保險或保證的方式降低海外交易風險。OECD 提供一個讓會員國交換出口信貸資訊、討論與促進各國出口信貸政策之平台³，即由 OECD 會員國⁴組成的出口信貸擔保工作小組 (Working Party on Export Credits and Credit Guarantees, ECG)，並以互相交流、審查的方式確保各國出口信貸政策之適當性。為使各國出口業者以產品的價格與

¹ 官方支持出口信貸協議由該協議之參與國 (the Participants to the Arrangement on Officially Supported Export Credits, the Participants) 共同研擬，參與國包含：澳洲、加拿大、歐盟、韓國、日本、紐西蘭、挪威、美國和瑞士。OECD, Trade and Agriculture Directorate, *The Arrangement on Export Credits*, <http://www.oecd.org/tad/xcred/arrangement.htm> (last visited Dec. 13, 2015).

² OECD, Trade and Agriculture Directorate, *Statement from Participants to the Arrangement on Officially Supported Export Credits*, Nov. 18, 2015, <http://www.oecd.org/newsroom/statement-from-participants-to-the-arrangement-on-officially-supported-export-credits.htm> (last visited Dec. 12, 2015).

³ OECD, Trade and Agriculture Directorate, *Export Credits work at the OECD*, <http://www.oecd.org/tad/xcred/about.htm> (last visited Dec. 13, 2015).

⁴ 除冰島和智利。OECD, *supra* note1 (last visited Dec. 13, 2015).

品質，而非以獲得出口信貸的補助作為競爭基礎，並降低補貼與官方出口信貸所造成的貿易扭曲⁵，OECD 於 1978 年建立一套國際通用的出口信貸準則—官方支持出口信貸協議，作為各國官方出口信貸政策之共同原則：對標準出口信貸以及與特定部門相關之⁶出口信貸設立融資原則、對出口計畫融資設立彈性條件，並規範與貿易相關援助之原則⁷。

雖然官方支持出口信貸協議並不具強制性，僅為一「君子協定」(Gentleman's Agreement)，即該協議之修改不須經 OECD 理事會同意之程序，因此能順應國際情勢並經參與國審慎討論後作及時的修改，務實且富有彈性⁸。此外，因為該協議以各國共識為基礎，再加上各國也不想再落入出口信貸競爭的圈套，官方出口信貸協議被會員國高度遵守⁹。隨後 WTO 下的補貼與反補貼措施協定將符合此協議之官方出口信貸排除在禁止性補貼外¹⁰，更使其成為國際遵守之規範。

貳、OECD 限制火力發電廠技術出口信貸之決議介紹

以下將先介紹本次 OECD 限制火力發電廠技術出口信貸之決議背景，進而帶出該議題之決議內容。

一、決議背景

由於 1990 年代環保意識抬頭，單純利益導向的官方信貸遭到批評，因此在國際壓力的促使下，OECD 於 1998 年起規範會員國提供出口信貸時應將環境因素列入考量之準則¹¹。對此，ECG 將「關注環境與社會」列為官方出口信貸良好治理原則 (good governance disciplines) 之一；此外，ECG 在後續的討論中，藉由各國交流及檢視各國出口信貸政策與執行，逐步研擬出出口信貸應遵守的環境保護相關原則¹²。

然而，針對排放大量二氧化碳的火力發電廠，OECD 似未完整落實上述環境保護原則。據統計，全球多座火力發電廠皆有出口信貸的支持，其中 OECD 會員國近幾年對火力發電技術的融資數量更是顯著增加，其可謂是加劇氣候暖化問

⁵ OECD, Trade and Agriculture Directorate, *The Participants to the Export Credit Arrangement*, <http://www.oecd.org/tad/xcred/participants.htm> (last visited Dec. 13, 2015).

⁶ 協議附件針對特定事項進行個別規定，包括船艦、核能發電廠、航空機、再生能源、氣候變遷和水利計畫。OECD, Trade and Agriculture Directorate, *The Participants to the Export Credit Arrangement*, <http://www.oecd.org/tad/xcred/participants.htm> (last visited Dec. 13, 2015).

⁷ *Id.*

⁸ *Id.*

⁹ Marcus Schaper, *Export Promotion, Trade and the Environment: Negotiating Environmental Standards for Export Credit Agencies across the Atlantic*, in *TRANSATLANTIC ENVIRONMENT AND ENERGY POLITICS* 189, 195 (Miranda A. Schreurs et al. eds., 2009).

¹⁰ Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, Annex I (k).

¹¹ A Center for International Environmental, *Export Credit Agencies and the World Trade Organization* 1, 2-3 (2003), available at http://www.ciel.org/Publications/ECA_WTO_Nov03.pdf.

¹² *Id.* at 3.

題之元兇之一¹³。為解決該問題，OECD 於 2013 年開始研討火力發電廠出口信貸規則，期待能藉此降低該政策對環境之衝擊¹⁴。

關於上述 OECD 研擬的火力發電廠出口信貸規則，會員間一開始並沒有一致的共識。據報導指出，日本為維持與中國之競爭關係，一向反對任何限制煤炭技術出口之措施。直到今年 10 月，中國與美國發表共同聲明表示中國將加強綠色低碳政策，並嚴格控管政府資金流入高污染及碳排放計畫，暗示中國在不久的將來會開始規範煤炭產業之出口信貸，才促使日本在政治壓力下與美國於 OECD 會前達成共識，同意限制官方支持火力發電技術出口，促使最後完成 OECD 出口信貸限制決議¹⁵。

二、決議內容

參與國這次作成的決議主要是以移除對次重要 (subcritical) 大型火力發電廠技術出口的官方支持，鼓勵出口商與進口者發展高效能技術並減少使用低效能能源¹⁶。而該決議將在今 (2016) 年被正式列入官方支持出口信貸協議，接續已建立之附件成為附件六¹⁷。新的規則將火力發電計畫依以下標準區分¹⁸：

(一) 發電量：大於 500 百萬瓦 (MW) 為大型；500MW 以下、大於或等於 300MW 為中型；小於 300MW 為小型。

(二) 技術種類：依能源效率分成極度重要 (ultra-supercritical)、非常重要 (supercritical) 與次重要。

(三) 進口國家之發展程度：進口國是否為符合國際開發協會¹⁹ (International Development Association, IDA) 援助資格的國家。

原則上新規則禁止國家對「次重要」火力發電技術提供出口信貸，但排除出口至 IDA 援助國之小型且「次重要」技術，可以對之提供為期 10 年的官方出口

¹³ Oil Change International, *Analysis: Public Finance From Rich Nations Driving Fossil Fuel Expansion*, available at <http://priceofoil.org/content/uploads/2015/03/OCI-export-credit-analysis-march-2015-FIN.pdf> (last visited Dec. 13, 2015).

¹⁴ OECD, *supra* note 2.

¹⁵ ICTSD, *OECD members reach deal to limit export finance for coal technologies*, BIORIS, Vol.9, No. 10, 25, 26, Dec. 1, 2015, available at <http://www.ictsd.org/sites/default/files/review/biores9-10.pdf> (last visited Dec. 1, 2015).

¹⁶ OECD, *supra* note 2.

¹⁷ Trade and Agriculture Directorate Participants to The Arrangement on Officially Supported Export Credits [hereinafter Participants], *Sector Understanding on Export Credit for Coal-fired Electricity Generation Projects*, at 2, TAD/PG(2015)9/FINAL (Nov. 27, 2015).

¹⁸ *Id.* art. 2.

¹⁹ IDA 主旨是幫助世界上最貧窮國家，每年會提供優惠貸款給低於規定的財政門檻國家。IDA, *IDA Borrowing Countries*, <http://www.worldbank.org/ida/borrowing-countries.html> (last visited Dec. 13, 2015).

信貸；若為中小型且「非常重要」的火力發電技術出口至 IDA 援助國者，亦可獲得 10 年官方出口信貸；最高效能且「極度重要」的火力發電廠技術則無論大中小型皆可獲得 12 年官方出口信貸²⁰。

發電量/ 技術種類	大型 (>500MW)	中型 (300-500MW)	小型 (<300MW)
極度重要	12 年	12 年	12 年
非常重要	禁止	10 年且僅針對出口 至 IDA 援助國者	10 年且僅針對出口 至 IDA 援助國者
次重要	禁止	禁止	10 年且僅針對出口 至 IDA 援助國者

另外，新規則規定參與國在承諾給予火力發電技術出口信貸的 10 天²¹前應先行通知。此通知必須指出已經評估過沒有可行的較低耗能替代方案，且其所支持的計畫與地主國的能源與氣候變遷政策、手段相容；且若該技術是出口至 IDA 援助國，則通知中應解釋該計畫將如何幫助地主國解決能源缺乏的問題²²。

該決議第 6 條規定，於 2019 年 6 月 30 日前將審查新規則之內容，以加強執行該決議所訂之內容，並且最遲在 2012 年 1 月 1 日前進入第二階段。藉由持續去除對火力發電廠的官方支持、減少使用低效能火力發電技術，期許能對解決氣候變遷問題有所貢獻²³。

參、決議之意義與相關評論

其實在該決議作成前，許多 OECD 會員國就已經對火力發電技術的出口信貸進行限制，然而該決議仍對部分 OECD 會員國造成很大的影響，如前述的日本²⁴。此外，即使此決議僅針對官方出口信貸，並不規制金融業者，但專家認為許多銀行將以 OECD 規範的準則作為其貸款規則，故此決議將產生漣漪效應而

²⁰ Participants, *supra* note 17, art 2.

²¹ 此處係以日曆天 (calendar day) 為基準。

²² Participants, *supra* note 17, art. 4.

²³ *Id.* art. 6.

²⁴ ICTSD, *supra* note 15, at 26.

影響私部門之決定²⁵。

然而該決議因僅限制部分火力發電技術之出口信貸，仍有許多火力發電技術出口允許官方支持，被批評無法對氣候問題產生實質助益²⁶，但內部相關人士指出該決議通過後，從 2003 年至 2013 年原可獲得參與國所提供的出口信貸火力發電計畫，將有 3 分之 2 無法在新規則下繼續獲得支持²⁷，足見其影響力。另外也有評論表示支持高效能火力發電技術繼續提供官方出口信貸，以解決開發中國家能源缺乏的問題²⁸。

無論如何，該決議都是已開發國家降低對高排放能源產業出口支持的一大進展，顯示未來各國可能逐步取消對煤炭產業的官方支持，並且鼓勵再生能源產業發展²⁹。

肆、結論

火力發電廠會導致嚴重的環境問題，然全球多座火力發電廠技術皆得到出口信貸的支持，足見火力發電技術出口信貸對環境之影響。儘管 OECD 此次作成的決議並非完全禁止官方支持火力發電計畫出口，仍是對於減少使用火力發電的一大進步，期待能藉此帶動替代能源之發展並降低火力發電對環境之衝擊。然而此重要決議須仰賴各國積極落實，並由 OECD 繼續建立完善的審查與監督機制。

另外，此決議於聯合國架構下的巴黎氣候變遷高峰會 (21st Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change, COP21) 前作成³⁰。巴黎峰會確立降低 2 度之目標並擴大減碳義務，進一步顯示全球共同解決氣候問題之決心³¹。由於該會議決定將於 2017 年進行檢討³²，應可使 OECD 於 2019 年之審查對前述檢討作出進一步的回應與改善。綜上所述，OECD 之決議未來成效為何，以及是否將進一步限制出口信貸，仍待後續觀察。

²⁵ *Id.* at 27.

²⁶ Kate Colwell, *Deal to Curb Coal Financing Has More Holes Than a Sieve*, FRIENDS OF THE EARTH, Nov. 18, 2015, <http://www.foe.org/news/archives/2015-11-deal-to-curb-coal-financing-has-more-holes-than-a-sieve> (last visited Dec. 15, 2015).

²⁷ Jonathan Rowland, *OECD restricts export credits for coal-fired power plants*, WORLD COAL ASSOCIATION, Nov. 19, 2015, <http://www.worldcoal.com/power/19112015/OECD-restricts-export-credits-for-coal-fired-power-plants-3180/> (last visited Dec. 15, 2015).

²⁸ *Id.*

²⁹ ICTSD, *supra* note 15, at 27.

³⁰ 巴黎氣候變遷高峰會於 2015 年 12 月 7 日到 8 日舉行。UNEP, Sustainable Innovation Forum 2015, *Bolstering Success in Paris*, <http://www.cop21paris.org/> (last visited Dec. 15, 2015).

³¹ UN, United Nations Framework Convention on Climate Change, *Draft decision -/CP.21*, at 2, FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1 (Dec. 12, 2015), available at <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/l09r01.pdf>.

³² *Id.* art. 43(a).