

世界貿易組織於「貿易與環境週」所舉辦之會議強調有必 要改革化石燃料補貼規範以更環保地重建經濟

鍾雅媛 編譯

摘要

世界貿易組織於去 (2020) 年 11 月的貿易與環境週中舉辦主題會議，其中一場討論「新冠肺炎綠色振興：化石燃料補貼改革」之會議談及，後新冠肺炎的經濟振興計畫應重新思考化石燃料補貼將對國際貿易市場造成扭曲效果，且各會員若能轉為增加再生能源的投資，不僅可減輕化石燃料補貼對政府財政造成的壓力，亦能擴大潔淨能源的發展空間，從而重建更具永續性的經濟環境與社會。因化石燃料補貼對環境與貿易皆有影響，本場主題會議之與會專家亦針對如何改革化石燃料補貼規範提出三項建議，分別為：提高化石燃料補貼規範的透明度、鼓勵會員於世界貿易組織下針對化石燃料補貼提起爭端解決、以及就化石燃料補貼展開新補貼規範之討論。

(取材文章：*Virtual Session Highlights Need to Reform Fossil Fuel Subsidies to Build Back Greener*, INTERNATIONAL INSTITUTE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT (Nov. 19, 2020), <https://sdg.iisd.org/commentary/policy-briefs/virtual-session-highlights-need-to-reform-fossil-fuel-subsidies-to-build-back-greener/>.)

世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 於去 (2020) 年 11 月 16 日至 20 日之「貿易與環境週」中舉辦一系列活動¹，其中一場於 11 月 18 日舉行之會議主題為「新冠肺炎綠色振興：化石燃料補貼改革 (Fossil Fuel Subsidy Reform as Part of a Green COVID-19 Recovery)」²。此會議由代表「化石燃料補貼改革部長聲明 (Fossil Fuel Subsidies Reform Ministerial Statement)」所有簽署會員之紐西蘭政府負責籌劃，該聲明為 2017 年阿根廷布宜諾斯艾利斯舉行的 WTO 第 11 屆部長會議所發表³。

¹ 本系列活動結合 WTO 環境與貿易委員會於 2020 年 11 月 16 日及 11 月 20 日舉辦之會議，相關之議程及各會議之主題與內容，詳見：*WTO Trade and Environment Week 2020*, WORLD TRADE ORGANIZATION, https://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/tedweek2020_e.htm (last visited Jan. 11, 2021).

² *Fossil Fuel Subsidy Reform as Part of a Green COVID-19 Recovery*, WORLD TRADE ORGANIZATION (Nov. 18, 2020), https://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/member_event_no_6_fossil_fuel_subsidy_reform.pdf.

³ Ministerial Conference, *Fossil Fuel Subsidies Reform Ministerial Statement*, WTO Doc. WT/MIN(17)/54 (Dec. 12, 2017).

於該會議上，部分與會人員在主題為「化石燃料補貼改革於新冠肺炎振興下所扮演的角色」之場次中強調，若各國政府欲成功重建更強健且更環保的經濟環境，則改革「政府對化石燃料的資助」應為優先的關鍵政策。

本文首先說明化石燃料補貼之現況以及其對環境與全球貿易市場的影響，接著討論新冠肺炎對化石燃料補貼所帶來的挑戰與機會，而後簡述 WTO 以及國際貿易體系可扮演的角色，並透過與會專家提出之建議，說明化石燃料補貼規範之可能改革方向，最後作一結論。

壹、能源與化石燃料補貼之現況及其對全球貿易市場的影響

國際再生能源機構 (International Renewable Energy Agency) 資深分析師 Michael Taylor 強調，透過觀察能源部門補貼之現狀，可見政府對化石燃料的資助遠超過對其他能源的資助，特別是對化石燃料的直接補貼比再生能源補貼高出三倍以上⁴。若將化石燃料之外部成本納入考量，則政府對化石燃料之相關支出費用更超過其用於再生能源的費用十九倍之多⁵。Michael Taylor 指出能源部門之補貼為能源轉型難題中相當重要的一環，若欲使各國進行必要之能源轉型，以朝更潔淨之能源系統發展，關鍵在於將政府對化石燃料的資助重新調整 (rebalance) 為對再生能源和能源效能的資助。

國際永續發展協會 (International Institute for Sustainable Development, IISD) 資深能源總監 Peter Wooders 亦強調，化石燃料補貼除了對環境產生眾所周知的負面影響，也明顯扭曲了國際市場與貿易⁶。而根據 IISD 最近的研究，此等扭曲現象會透過多種途徑影響供應鏈，像是對化石燃料產品、使用化石燃料的能源密集型產業、以及與再生能源相關的貨品等化石燃料之潛在替代品，皆造成影響，並進而成為能源轉型之挑戰⁷。不過，Peter Wooders 肯認政策制定者已充分了解化石燃料補貼及其對改革推動的影響，而 Michael Taylor 亦贊同此一說法。

貳、化石燃料補貼與新冠肺炎相關的挑戰和機會

儘管有跡象顯示政府不應再對化石燃料進行資助，因為越來越多化石燃料補

⁴ Andrew Lee, *Fossil Fuels Given \$3.1 Trillion Subsidies at 'Staggering' Twenty-times Level of Renewables*, RECHARGE GLOBAL NEWS AND INTELLIGENCE FOR THE ENERGY TRANSITION (Sept. 2, 2020), <https://www.rechargenews.com/transition/fossil-fuels-given-3-1-trillion-subsidies-at-staggering-twenty-times-level-of-renewables/2-1-868319>.

⁵ *Id.*

⁶ RICHARD BRIDLE & LUCY KITSON, *THE IMPACT OF FOSSIL-FUEL SUBSIDIES ON RENEWABLE ELECTRICITY GENERATION* 17 (2014), <https://www.iisd.org/system/files/publications/impact-fossil-fuel-subsidies-renewable-electricity-generation.pdf>.

⁷ TOM MOERENHOUT & TRISTAN IRSCHLINGER, *EXPLORING THE TRADE IMPACTS OF FOSSIL FUEL SUBSIDIES* 13-14 (2020), <https://www.iisd.org/system/files/publications/trade-impacts-fossil-fuel-subsidies.pdf>.

貼之計畫不具財務上可行性⁸。然而根據 IISD 和合作夥伴進行之各國「能源政策追蹤計畫 (Energy Policy Tracker)」，其結果卻顯示數個全球最大經濟體之新冠肺炎振興計畫中，對化石燃料的資助程度仍勝過於其對再生能源的資助水平⁹。

不過，Michael Taylor 表示，新冠肺炎大流行造成油價下跌和公共財政壓力增加之事實，應有助於減少公共資金被使用於資助化石燃料。此外，聯合國環境規劃署 (United Nations Environment Programme) 資深經濟事務官 Joy Kim 以新冠肺炎造成之公共財政壓力為基礎強調，許多國家正深陷於嚴峻的財政窘況，開發中國家尤其嚴重¹⁰。在這種情形下，政府明智地使用公共資金、並刪減化石燃料補貼等無效率的政府支出頗具重要性。

目前已有部分國家朝著正確的方向採行措施，包括利用低油價提高對特定化石燃料產品的稅收¹¹，且越來越多開發中國家有意取得國際組織的支持，以協助制定化石燃料補貼改革等相關低碳發展策略。而 Michael Taylor 則認為，在當前情況下，增加能源轉型的投資蔚為重要，且此時亦為討論「創造再生能源之公平競爭環境」的適當時機。此外，若各會員能聚焦在推動綠色能源系統的經濟振興方案，不僅將可達成環境目標，還有益於就業和經濟復甦。

參、WTO 應如何改革化石燃料補貼規範

Peter Wooders 強調，未來 WTO 可以在推動化石燃料補貼改革之議題上扮演重要角色，此係因為化石燃料補貼對貿易和環境皆有影響，所以 WTO 為討論此議題的適當場域。

儘管 WTO 已存有規範具貿易扭曲性補貼之規定，目前大部分之化石燃料補貼卻未在 WTO 下受到挑戰¹²。對此，一份近期出版的報告中提出三項建議，該些建議是關於如何改革 WTO 規範和做法以更有效地處理化石燃料補貼議題，以及資助潔淨能源轉型¹³，其分別為：(一)提高化石燃料補貼的透明度；(二)更有效

⁸ RICHARD BRIDLE, SHRUTI SHARMA, MOSTAFA MOSTAFA & ANNA GEDDES, FOSSIL FUEL TO CLEAN ENERGY SUBSIDY SWAPS: HOW TO PAY FOR AN ENERGY REVOLUTION 5 (2019), <https://www.iisd.org/system/files/publications/fossil-fuel-clean-energy-subsidy-swap.pdf>.

⁹ G20 Countries, ENERGY POLICY TRACKER, <https://www.energypolicytracker.org/region/g20/> (last updated Jan. 6, 2021).

¹⁰ United Nations Environment Programme, *Building Back Better: The Role of Green Fiscal Policies*, at 3 (June 24, 2020),

<https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/32923/BBB.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

¹¹ RICHARD BRIDLE, LAURA MERRILL, MIKKO HALONEN, ANNA ZINECKER, MARKUS KLIMSCHIEFFSKI & PAULA TOMMILA, SWAPPING FOSSIL FUEL SUBSIDIES FOR SUSTAINABLE ENERGY 22 (2018), <https://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:1269051/FULLTEXT01.pdf>.

¹² Harro van Asselt & Tristan Irschlinger, *Can the WTO Tackle Fossil Fuel Subsidies Effectively? Yes, but Something Needs to Change*, INTERNATIONAL INSTITUTE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT (Dec. 2, 2020), <https://www.iisd.org/articles/can-wto-tackle-fossil-fuel-subsidies-effectively-yes-something-needs-change>.

¹³ 作者分享之三項建議出自於：HARRO VAN ASSELT & TOM MOERENHOUT, FIT FOR PURPOSE?: TOWARD TRADE RULES THAT SUPPORT FOSSIL FUEL SUBSIDY REFORM AND THE CLEAN ENERGY

地執行現有的 WTO 補貼規範，尤其是探討於 WTO 下針對化石燃料補貼訴諸爭端解決之可能性；(三)就化石燃料補貼展開新補貼規範之討論¹⁴。

Peter Wooders 認為，各會員必須先致力於制定關於化石燃料資助的國際性補貼規範，才能進一步促使其投入於建立多邊架構規範等事項。由此觀之，現於紐西蘭、哥斯大黎加等六國間就《氣候變遷、貿易與永續性的協定 (Agreement on Climate Change, Trade and Sustainability)》進行之複邊談判是重要的進展，因為該協定有望納入化石燃料補貼的規範¹⁵。

肆、結論

化石燃料補貼除無助於永續發展，亦會對全球貿易造成負面影響，故相關改革已在國際間討論多年。從本次貿易與環境週會議之討論內容可見，化石燃料補貼不但有害於貿易與環境、更可能造成政府財政負擔，故應藉由後新冠肺炎時代之經濟振興機會，致力於推動再生能源等永續發展政策。亦有與會專家提出改革化石燃料補貼規範之建議，期許各國能夠以更環保的方式重建經濟。雖實際上已有國家朝正確之方向邁進，且新冠肺炎疫情造成之財政負擔亦可能成為能源轉型的動力，惟至今疫情仍未見趨緩，故各國政府是否真能落實改革措施並達到實質效果，尚待進一步觀察與討論。

TRANSITION (2020), <https://pub.norden.org/temanord2020-539/temanord2020-539.pdf>.

¹⁴ *Id.* at 6-7.

¹⁵ *Agreement on Climate Change, Trade and Sustainability (ACCTS) negotiations*, NEW ZEALAND FOREIGN AFFAIRS AND TRADE, <https://www.mfat.govt.nz/en/trade/free-trade-agreements/climate/agreement-on-climate-change-trade-and-sustainability-accts-negotiations/> (last visited Jan. 11, 2021); 與《氣候變遷、貿易與永續性的協定》及化石燃料補貼爭議有關之介紹詳見：江庭瑀，化石燃料補貼改革之國際規範設計探討—以《氣候變遷、貿易與永續協定》為出發，國立政治大學國際經營與貿易研究所碩士論文（2020年）；魏世和，紐西蘭等國宣布倡議進行氣候變遷、貿易與永續協定之談判，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，259期，網址：<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no259/4.pdf>（最後瀏覽日：2021年1月11日）。