

碳排放權交易制度之實像與虛像 ——兼論「碳排配額」與「減量額度」 之法律性質

廖欽福*

壹、全球氣候變遷之「減緩」與「調適」

因應全球氣候變遷，從早期聯合國氣候變化綱要公約（United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC）、京都議定書（kyoto Protocol）、哥本哈根會議協議（Copenhagen Accord）¹、巴黎協議（Paris Agreement）一路走來，2021年底的聯合國氣候變化綱要公約（UNFCCC）第26次締約國大會（COP26），達成「格拉斯哥氣候協議」（Glasgow Climate Pact），提出要在2050年達成淨零排放（Net Zero）的目標，巴黎協議與格拉斯哥氣候協議的進展也帶動各國立法與政策改革²，我國也在2015年通過了溫室氣體減量及管理法，並在2023年修正了2009年通

過再生能源發展條例，並在2023年完成「氣候變遷因應法」的立法，其目的在為因應全球氣候變遷，制定氣候變遷調適策略，降低與管理溫室氣體排放，落實世代正義、環境正義及公正轉型，善盡共同保護地球環境之責任，並確保國家永續發展，相較氣候變遷因應法，增加納入了「落實世代正義」及「公正轉型」之理念。

在全球暖化，氣候變遷的今日，進行「減緩」與「調適」為當務之急³，此具有重大的意義。其實，氣候變遷、全球暖化，本質上是一個科學問題，也是法律問題，不論在國際法的層次、抑或是內國法的實踐上，涉及到規範理性的深化，不僅是來自於科際整合之當為要求，更是在落實憲法保障基本權、體現國家保護義務的必要誠命⁴之要求。氣候

* 本文作者係國立高雄科技大學科技法律研究所教授兼所長

註1：吳行浩（2011），〈因應全球氣候變遷之法規範模式分析——台灣之視角〉，收錄：《環境正義與法治》，第197-195頁，元照；吳行浩（2011），〈哥本哈根會議後國際溫室氣體減量之動向——兼論台灣現行因應氣候變遷相關策略與立法動向之檢討〉，收錄：《環境正義與法治》，第151-185頁，元照。

註2：林春元（2022），〈從姿態立法到轉型立法——台灣2050淨零排放立法進程與未竟之業〉，《全國律師》，第26卷第5期，第16頁。

註3：陳慈陽、廖欽福（2012），〈全球暖化·氣候變遷下臺灣「減緩」與「調適」之策略與法律分析〉，《台灣環境與土地雜誌》，第3期，第106-133頁。

註4：宮文祥（2023），〈當氣候變遷遇上法律——法律也需有所「調適」與「減緩」〉，《當代法律》，第17期，第32頁。

變遷是一個艱難的問題，討論過程艱困，需要去平衡多方的利益，從我國在立法過程的延宕就可以發現，但氣候變遷是個世代的議題，牽涉到下個世紀的生存課題⁵，可惜的是，過去未能充分掌握因應氣候變遷的第一次立法機會，使得台灣現在必須面對嚴重落後的減碳與能源轉型，所幸我國終於開始正視氣候變遷的轉型需求，也有令人樂見的政策與立法進展⁶，值得肯定。對於氣候變遷之下，參酌他國經驗，聚焦於規範與政策之形成，探討立法議題的需求、基礎，以及相應的制度及規範選擇⁷，藉以建構台灣轉型的立法目標。

貳、淨零排放入法之時代意義

所謂「淨零碳排」（Net Zero Emissions）指的是在特定一段時間內，全球人為排放的溫室氣體量和人為移除的量相抵銷後，使其結果為零。

我國在氣候變遷因應法第4條直接明文規定，國家溫室氣體長期減量目標為中華民國139年溫室氣體淨零排放，而為達成前項目標，各級政府應與國民、事業、團體共同推動溫室氣體減量、發展負排放技術及促進國際合作。相較原來溫室氣體減量及管理法⁸，從原本之減半至淨零⁹。因應國際間超過130國及歐盟已經宣示或評估淨零排放目標，德國、英國、日本等已於法律明文納入減量目標，為明確宣示我國減量決心，修正國家溫室氣體長期減量目標，且環境基本法第4條第1項¹⁰揭示之合作原則，進行配套。

論者指出，應留意各國不同政經結構之下，因氣候變遷的利害考量不同與路經選擇差異，對我追求淨零排放路經的連帶影響，此凸顯出氣候變遷與能轉型的法制動因：相當程度呈現其具有「外生的（exogenous）與「內生的（endogenous）」的特徵，要如何因應¹¹，如觀察實際上這一波啟動修法之啟動，係與歐盟綠色新政下之「碳邊境調整機

註5：胡博硯（2022），〈簡論臺灣對於氣候變遷問題的因應——兼評氣候變遷因應法草案〉，《全國律師》，第26卷第5期，第31頁。

註6：林春元（2022），〈從姿態立法到轉型立法——台灣2050淨零排放立法進程與未竟之業〉，《全國律師》，第26卷第5期，第17頁。

註7：參見，李怡俐、李佩蓉、汪信君、貝傑仁、辛年豐、林春元、施文真、高仁川、張文貞、許耀明、葉俊榮（2020），《建構氣候轉型立法：比較立法與議題論述》，新學林。

註8：溫室氣體減量及管理法第4條第1項：「國家溫室氣體長期減量目標為中華民國一百三十九年溫室氣體排放量降為中華民國九十四年溫室氣體排放量百分之五十以下」；第2項：「前項目標，中央主管機關應會商中央目的事業主管機關，參酌聯合國氣候變化綱要公約與其協議或相關國際公約決議事項及國內情勢變化，適時調整該目標，送行政院核定，並定期檢討之」。

註9：高銘志（2022），〈臺灣因應2050淨零排放之挑戰——淺評行政院版氣候變遷因應法草案〉，《月旦法學雜誌》330期，第6頁。

註10：國民、事業及各級政府應共負環境保護之義務與責任。

註11：高仁川（2022），〈這不是最後一哩路——從2050台灣淨零排放路徑談起〉，《當代法律》5期，第22頁。

制」(Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM) 相關¹²，也就是政策與法規所關心的是，要如何回應淨零排放全球立法對企業與經濟發展的衝擊，淨零路徑的首要目標被界定在促成企業供應鏈減碳¹³，對於似有被動因應之疑慮，應更主動積極全盤考量，進行立法部門的積極立法與行政的配套¹⁴措施，司法最後也應積極回應。

鑑於近年全球推動淨零排放趨勢逐漸成形，我國國家發展委員會於2022年3月正式公布「臺灣2050淨零排放路徑及策略總說明」，提供至2050年淨零之軌跡與行動路徑，以促進關鍵領域之技術、研究與創新，引導產業綠色轉型，帶動新一波經濟成長，並期盼在不同關鍵里程碑下，促進綠色融資與增加投資，確保公平與銜接過渡時期¹⁵。我國2050淨零排放路徑以「能源轉型」¹⁶、「產業轉型」、「生活轉型」、「社會轉型」等四大轉型，及「科技研發」、「氣候法制」兩大治理基礎，輔以「十二項關鍵戰略」，就能源、產業、生活轉型政策預期增長的重要領域制定行動計畫，落實淨零轉型

目標¹⁷。前述的策略與目標，也有賴法制的進一步形成。

參、環境法上管制工具之選擇

在環境法上，行政管制措施是傳統秩序罰所使用的手段，透過法律的禁止與命令，以及個別的處分行為，對於環境污染的行為加以禁止¹⁸，實務上使用最頻繁的管制工具，莫過於採取「秩序法」上有關「裁罰性處分」等管制手段，透過此種「命令與控制規範」(command-and-control regulation)，國家通常可以精確地落實環境保護的目標¹⁹，命令與控制的方式是利用法律或是技術標準，強制被規範對象(特定污染源)必須要遵守此一法律或標準，違反規定或是超過標準者將會被處以罰款或是承擔相關法律責任，以便達到管制或是保護環境的目標²⁰，過去傳統環境法上多以此手段加以規制，國家通常可以精確地落實環境保護的目標²¹。

在氣候變遷的脈絡下，政府可得採取的手

註12：高銘志(2022)，〈臺灣因應2050淨零排放之挑戰——淺評政院版氣候變遷因應法草案〉，《月旦法學雜誌》330期，第7頁。

註13：林春元(2022)，〈從姿態立法到轉型立法——台灣2050淨零排放立法進程與未竟之業〉，《全國律師》，第26卷第5期，第16頁。

註14：如果從行政保留的觀點，主管機關應為後續法制化的完善作業，除了法律授權外，應可本於專業進行更細緻的規範。

註15：環境部氣候變遷署 (<https://www.moenv.gov.tw/ccca/D2B61B18C99F9C47#section1>)。

註16：廖欽福(2018)，〈擺盪於農業保障與綠能發展衝突的法學困境與解決策略思考〉，《月旦法學雜誌》，第274期，第47-64頁。

註17：環境部氣候變遷署 (<https://www.moenv.gov.tw/ccca/D2B61B18C99F9C47#section1>)。

註18：陳慈陽(2012)，《環境法總論》，3版，第453-454頁，元照。

註19：陳衍任(2019)，〈碳排放權交易的稅捐課徵〉，《臺北大學法學論叢》112期，第133頁。

註20：蘇義淵(2012)，〈台灣碳交易市場法制建置之建議〉，《台灣國際法》季刊，9卷2期，第74頁。

註21：陳衍任，前揭註19，第133頁。

段措施，一般來說可分為以下五大類²²：1.責任機制，2.直接管制，3.政府補助，4.收取費用，5.污染或排放交易制度。對於溫室氣體的排放（碳排放）本身就是一種汙染排放的型式，造成的結果並非立即的環境汙染，而是長期的氣候變遷，如以環境經濟學的角度，碳排放具有外部性（externality），需以經濟手段去除，才能提升市場的效率，同時降低環境衝擊²³。相較於此，另一套符合市場經濟運作模式的管制工具，則是對於破壞環境的行為課以環境稅，同時對於保護環境的行為施以獎勵，透過「胡蘿蔔加大棒」（Carrot and Stick）的恩威並濟，進而影響市場參與者的行為，在各種經濟誘因類型的管制工具中，「碳排放權交易」向來被認為是一種符合「成本有效性」（cost effectiveness）且具備「環境效益」的新興管制工具²⁴，此在環境法上稱「影響性措施」，對於受規範者，以間

接的、柔性的、影響性的來啟動人民的行為動機，自發為有利於環境保護的行為²⁵。

將碳排放到大氣中是要付費的，給予碳（碳排放）一個定價的相關作為，即稱之為碳定價（carbon pricing），是一種氣候治理工具²⁶，也就是透過給予「碳」訂定價格，即對溫室氣體造成之外部成本經由價格成本呈現，並追溯至排放來源，由污染者負擔相關溫室氣體排放成本，此種機制稱為「碳定價」（carbon pricing）²⁷。

除了內部碳定價外²⁸，外部碳定價包括二種最重要的機制：一為碳排放交易系統（emission trading system, ETS）；二為碳稅（carbon tax）²⁹。

我國目前陸續完成開徵「碳費」的作業，氣候變遷因應法第5條第4項：「依二氧化碳當量，推動溫室氣體排放之稅費機制，以因應氣候變遷，並落實中立原則，促進社會公

註22：高仁川（2022），〈這不是最後一哩路——從2050台灣淨零排放路徑談起〉，《當代法律》5期，第23頁。

註23：葉欣誠（2023），〈碳定價——賦予排碳與減碳經濟意義〉，《月旦會計實務研究》69期，第65頁。

註24：陳衍任（2019），〈碳排放權交易的稅捐課徵〉，《臺北大學法學論叢》112期，第133頁。

註25：陳慈陽（2012），《環境法總論》，第467頁，元照。

註26：葉欣誠，前揭註23，第65頁。

註27：廖宗聖，〈我國碳稅法制之建構：以加拿大卑詩省碳稅法為借鏡〉，《財稅研究》，第50卷第3期，第24頁。

註28：所謂「內部碳定價」（Internal Carbon Pricing, ICP）是串接全球低碳轉型政策與投資需求的管理工具，可協助企業管理碳風險與掌握碳機會。透過這種機制，企業可以將碳排放外部成本內部化，以成本納入決策和投資評估中，以鼓勵低碳發展和綠色投資，除了提高企業的社會形象和競爭力，同時也可以對應政府的碳排放管制和市場需求，實現企業的可持續發展目標。內部碳定價最常見的形式有「影子碳價」及「內部碳費」兩種。「影子碳價」（Shadow Price）是企業在內部進行投資決策時對碳排放造成的損害估計的價值。影子碳價的設置通常不需要實際徵稅或交易，僅僅是作為一個內部參考價格，幫助企業評估各種方案的環境效益，這樣可以鼓勵企業採取更多的低碳發展措施，進一步降低碳排放。〈國際大廠都在做！什麼是內部碳定價？為何讓企業減碳更有效率？〉（<https://www.pwc.tw/zh/topics/trends/what-is-icp.html>）。

註29：葉欣誠，前揭註23，第65頁。

益，落實「稅費機制」，形成我國碳稅費制度³⁰，並進一步強化我國整體能源稅體制的建構³¹，並納入環境公課之法律體系³²。

氣候變遷因應法第28條規定，中央主管機關得對排放溫室氣體之排放源徵收碳費，其費率由中央主管機關設置費率審議會，依我國溫室氣體減量現況、排放源類型、溫室氣體排放種類、排放量規模、自主減量情形及減量效果及其他相關因素審議。環境部2023年12月1日訂定發布「碳費費率審議會設置要點」³³，其徵收費率將由審議會審議後，送該部核定公告，環境部為完備碳定價相關機制，強化減碳之經濟誘因，已陸續訂定氣候變遷因應法相關子法，包括2023年5月31日完成「應盤查登錄及查驗溫室氣體排放量之排放源」公告，9月14日發布「溫室氣體排放量盤查登錄

及查驗管理辦法」、10月5日發布「溫室氣體認證機構及查驗機構管理辦法」、10月12日發布「溫室氣體排放量增量抵換管理辦法」及「溫室氣體自願減量專案管理辦法」等³⁴，目前也提出「碳費收費辦法」（草案）³⁵，碳費徵收對象為事業具有符合「事業應盤查登錄及查驗溫室氣體排放量之排放源」公告附表規定應盤查登錄及查驗之排放源，且其全廠（場）之直接排放及使用電力之間接排放產生溫室氣體年排放量，合計值達2.5萬公噸CO₂e之電力業及製造業。

可惜的是，在完善經濟誘因上，捨歐盟與鄰近亞洲國家已有多年經驗且成功經歷新冠疫情考驗之排放權交易機制，卻貿然轉向碳稅方向，而落實過程中，又捨常見之碳稅機制，而採用「有吾所獨見而創獲」之碳費，這

註30：廖欽福（2022），〈「氣候變遷因應法」（草案）評析——碳費與碳稅為中心〉，《月旦會計實務研究》，第54期，第35-49頁。

註31：廖欽福（2018），〈能源稅的美麗新世界——環境能源公課之課徵及其憲法界限〉，《華岡法粹》，第64期，第113-182頁。

註32：廖欽福（2013），〈全球暖化、氣候變遷下環境公課概念、體系之解構與重建：以高雄市開徵「氣候變遷調適費」為例〉，《21世紀環境國家之新挑戰》，第361-421頁，元照。

註33：環境部〈環境部發布「碳費費率審議會設置要點」建構「排碳有價」關鍵體系〉2023.12.01（<https://enews.moenv.gov.tw/Page/3B3C62C78849F32F/ccce3162-f4a6-43df-9207-2f53b92246a6>）。

註34：環境部〈完成碳費收費辦法草案展開社會溝通〉2023.12.29（<https://enews.moenv.gov.tw/Page/3B3C62C78849F32F/002aed50-1fa5-43b9-81e6-196dcde7e57e>）。收費對象部分，收費辦法規劃以應盤查登錄及查驗溫室氣體排放量之排放源，且全廠（場）之直接排放及使用電力之間接排放，其溫室氣體年排放量合計值達2.5萬公噸二氧化碳當量以上的電力業及製造業為收費對象，前述對象需依「溫室氣體排放量盤查登錄管理辦法」規定，將113年全廠溫室氣體排放量，於114年4月底前完成盤查登錄，再依收費辦法規定於5月底前採網路申報方式申報碳費，並至指定金融機構繳納費用。收費對象在計算碳費時，需將前一年度的溫室氣體排放量乘上中央主管機關公告的收費費率，就可算出應繳納的碳費金額，另外，電力業申報碳費可檢具電力消費之排放量證明文件於申報碳費時扣除其排放量。對於碳費的查核、補繳及追繳，收費辦法也授權主管機關執行碳費查核作業時，可通知事業限期提供碳費申報相關資料，經查核發現有未繳納或未足額繳納時，應向收費對象追繳或通知其限期補繳碳費。

註35：碳費收費辦法（草案）（<https://enews.moenv.gov.tw/DisplayFile.aspx?FileID=7E2C3FFD9B6B4351>）。

也呈現出政府頗有「為了修改而修改」、「除舊布新」之情況。若能徹底大破大立，似乎也是美事。但改革過程卻呈現出對於舊愛（ETS）與新歡（碳費）難以割捨之狀況³⁶，此等現象顯出我國在進行法制作業的過程中，可能囿於政策的取捨而影響而可能偏離原有的目標。

肆、碳排放權交易制度之現在與未來

碳排放權交易制度已成為各國以及各地區處理溫室氣體減量的重要政策工具之一，由各國實踐經驗來看，國家立法於推動此一政策工具上，扮演了至為關鍵的角色，主要是排放權交易制度的設計初衷，希望建立一個有效率的「環境商品市場」，讓排放者得以更有彈性的選擇減量的途徑，而法律正是一個良好運作的市場必備的制度根基³⁷。

依據氣候變遷因應法第34條第1項：「中央主管機關應參酌聯合國氣候變化綱要公約與其協議或相關國際公約決議事項，因應國際溫室氣體減量規定，實施溫室氣體總量管制及排放交易制度」；第2項：「總量管制應於實施排放量盤查、查驗、登錄制度，並建立自願減量、排放額度核配及交易制度後，由中央主管機關擬訂溫室氣體總量管制及排放交易計畫，會商有關中央目的事業主管機

關，報請行政院核定後公告實施，並得與外國政府或國際組織協議共同實施」，實施溫室氣體總量管制及排放交易制度、溫室氣體總量管制及排放交易計畫。

氣候變遷因應法第35條第1項：「中央主管機關應公告納入總量管制之排放源，分階段訂定排放總量目標，於總量管制時應考量各行業之貿易強度、總量管制成本等因素，以避免碳洩漏影響全球減碳及國家整體競爭力之原則，將各階段排放總量所對應排放源之排放額度，以免費核配、拍賣或配售方式，核配其事業」；同法第5條第2項規定，為因應氣候變遷，政府相關法律及政策之規劃管理原則如下：秉持使用者付費之環境正義原則，溫室氣體排放額度之核配應逐步從免費核配到拍賣或配售方式規劃。上述規定構成我國溫室氣體總量管制及排放交易制度之來源。

所謂「總量管制與交易模式」指的是，政府針對所有參與「碳排放權交易」的企業，在一定期限內就管制物質設定排放「總量」，並將此一總量透過「配額」，即「核配量」（allowances），分配給被管制的企業，企業只能夠在該「核配量」限度內排放該管制物質。一旦企業實際排放的數量少於其「核配量」，多餘的部分即可賣出並賺取利潤；同樣地，若企業在管制期限屆滿前仍無法達成法定的減量目標，也可以在交易市場中購買不足的「核配量」，以符合減量義

註36：高銘志（2022），〈臺灣因應2050淨零排放之挑戰——淺評政院版氣候變遷因應法草案〉，《月旦法學雜誌》330期，第22頁；宮文祥，前揭註4，第38頁。

註37：施文真（2015），〈排放權交易制度於臺灣之推動現況以及可能引發之法律爭議〉，《月旦法學雜誌》239期，第78頁。

務。目前已實施的「歐盟排放權交易機制」(European Union Emission Trading Scheme, 簡稱EU ETS), 即採取此種「排放權交易」模式³⁸。

我國之臺灣碳權交易所(TCX, Taiwan Carbon Solution Exchange)也已經在2023年8月成立, 由臺灣證券交易所與行政院國家發展基金管理會共同投資成立, 藉由交易平台之建置, 有效媒合供需, 創造企業減碳誘因, 進一步促進低碳生產技術及創新產業發展³⁹, 推出的國際碳權交易平台, 首批共上架7個碳權專案, 專案類型包括潔淨水源、太陽能發電、風力發電和沼氣發電, 專案案場位於亞洲、非洲和南美洲, 賣方則來自瑞士、英國、新加坡和臺灣。平台啟動首日交易順利進行, 共27家企業參與(含金控子公司合計45家), 共交易88,520噸二氧化碳當量之碳權, 成交價格落於每公噸3.9-12美元之間⁴⁰, 屬於自願減碳性質⁴¹, 而晶圓代工廠聯電響應2050淨零目標, 繼2014年完成國內第一筆經環保署(現為環境部)認可的碳交

易之後, 日前再參與台灣碳權交易所首批碳權交易⁴²。自前述可知, 在性質上, 屬於自願減量額度交易服務, 讓國內企業可依需求在交易平台上, 公開透明的移轉、交易或拍賣予有碳費抵減或增量抵換需求者, 未來亦可因應國內減碳規範。

伍、「碳排配額」與「減量額度」之法律性質

所謂權利, 乃法律體系最重要的構成要素, 亦是法學核心概念。法律一方面作為客觀之法規範, 同時賦予個人特定之權利, 故權利的內與外延, 與法律的規範內涵互有關聯在此理解下, 權利通常指特定主體得享有特定利益的法律上之力(作用), 即法律設定一定的件, 賦予個人法律上之力, 使之享受特定利益, 並加以保護。基於法保障之權利, 權利主體得請求特定人為一定之作為、不作為, 或容忍利主體為一定之作為⁴³, 所

註38: 陳衍任(2023), 〈CO2排放權的制度省思——德國法制的觀察與反思〉, 《月旦律評》18期, 第135頁。

註39: 臺灣碳權交易所;
<https://www.tcx.com.tw/zh/index.html#about>

註40: 碳交所國際碳權交易平台正式啟動2023.12.22;
<https://www.tcx.com.tw/zh/news.html?402890848c90281e018c90af43fd0013>

註41: 氣候變遷因應法第25條第1項: 「事業或各級政府得自行或聯合共同提出自願減量專案, 據以執行溫室氣體減量措施, 向中央主管機關申請核准取得減量額度, 並應依中央主管機關規定之條件及期限使用」。原依據本辦法依溫室氣體減量及管理法第22條第3項規定訂定「溫室氣體抵換專案管理辦法」。

註42: 〈聯電參與碳交所首批碳權交易邁向2050淨零排放〉自由時報2024.01.29 (<https://ec.ltn.com.tw/article/breakingnews/4566078>)。購買的國際碳權屬於「潔淨水源」類型專案, 透過修復非洲國家當地水井及相關設施, 協助當地居民取得乾淨的飲用水源, 除了減少使用薪柴燒水殺菌造成的碳排放, 並減少農村婦女長途跋涉取得乾淨水源的時間與精力, 同時達到良好健康福祉、性別平等、潔淨水源與衛生及氣候行動等多項聯合國永續發展目標(SDGs)。

註43: 李建良(2023), 《行政法基本十講》, 12版, 第347頁, 元照。

謂「碳排配額」與「減量額度」是否為權利？如果是，其法律性質為何？

氣候變遷因應法的定義，所謂「總量管制」指在一定期間內，為有效減少溫室氣體排放，對公告排放源溫室氣體總容許排放量所作之限制措施；次者，所謂「排放額度」指進行總量管制時，允許排放源於一定期間排放之額度，也就是「碳排配額」或者「核配量」，在「總量管制與交易模式」中，政府在一定期限內就管制物質設定排放「總量」，並將此一總量分配給被管制企業，企業只能夠在該「核配量」限度內排放該管制物質⁴⁴。而所謂「減量額度」指事業及各級政府執行溫室氣體自願減量專案、本法修正施行前執行溫室氣體排放額度抵換專案（以下簡稱抵換專案）、溫室氣體減量先期專案（以下簡稱先期專案）取得之額度。

因此，此種權利是屬於國家立法機關所創造出來，是全國的排放源可以排放溫室氣體的權利（right of emission）⁴⁵。首先，要面對的是，此是否有權利的性質⁴⁶？論者提出：「一個根本性的問題，但在溫減法中卻未見明文規範的則是，有關『核配量』與『減量額

度』的法律性質為何？更具體地說，這兩種「碳排放權交易」的客體，是否具有憲法上財產權（憲法第15條）的性質？」⁴⁷；故有提出「我國在設計國內的排放交易制度時就應該要考慮在現行溫管法的法律條文中增設排放額度的法律性質的定義，以便保護交易安全」⁴⁸；「透過市場機制（market-base mechanism）要達成減量目標者，最重要的就是要確認交易標的的權利歸屬。確定權利的歸屬才能有效的進行交易行動。所以，碳排放交易最重要的是要確定交易或移轉標的的法律性質。先確定權利的性質，確保交易標的的合法性，才能完成有效的交易行為，促進市場流通，增加效率」⁴⁹，「一般均未分開討論，「核發量」與「溢額」兩種類型之交易單位的法律性質」⁵⁰。上述問題，有待探究。

首先要釐清是，在內容上，過去我國溫管法所創造出來的配額與京都議定書所創設的配額不同。京都議定書的配額是締約方國家為了遵守國際公約的義務，與各國協商並限制自己排放溫室氣體的結論，而國際公約定義其為國際商品。我國的配額比較單純，就是由國內法律所創設，具有絕對的主權意

註44：陳衍任，前揭註38，第142-143頁。

註45：蘇義淵（2020），〈溫室氣體減量及管理法排放額度法律性質與配套措施之研究〉，《國立中正大學法學集刊》66期，第92頁。

註46：論者指出，「排放額度」或「減量額度」的中性名詞稱呼，而未使用「排放權」的「權利」字眼……，不論是使用「排放額度」或「減量額度」，或是使用「排放權」的用語，其經濟實質，應無本質上的差異。陳衍任，前揭註38，第10頁。

註47：陳衍任，前揭註19，第142頁。

註48：蘇義淵，前揭註45，第111頁。

註49：蘇義淵，前揭註20，第84頁。

註50：施文真（2008），〈由交易單位之法律性質重新檢視排放權交易制度與WTO之關係〉，《政大法學評論》105期，第171頁。

涵，卻與遵約義務無關。所以我國溫管法之下的「核配排放額度」不是國際商品。再者，京都議定書規定的配額屬於限制排放的權利（limitation of emissionright），但我國溫管法的「核配排放額度」屬於排放的權利（emission right），兩者內容不同⁵¹。

一、憲法上財產權

保障市民之自由權與財產權是十九世紀自由市民立憲運動之訴求重點，往昔財產權係以物權為核心，但今日之財產權，則擴及債權領域，財產權之保障，亦同時保障了人格發展自由⁵²。司法院釋字第747號指出，憲法第15條規定人民財產權應予保障，旨在確保個人依財產之存續狀態，行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害，俾能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴（本院釋字第400號、第709號及第732號解釋參照）。憲法上財產權保障之範圍，不限於人民對財產之所有權遭國家剝奪之情形。國家機關依法行使公權力致人民之財產遭受損失（諸如所有權喪失、價值或使用效益減損等），若逾其社會責任所應忍受之範圍，形成

個人之特別犧牲者，國家應予以合理補償，方符憲法第15條規定人民財產權應予保障之意旨（本院釋字第440號解釋參照）。

「碳排配額」與「減量額度」實施的程序是立法機關，透過制定法律的方式將溫室氣體的排放量稀缺化（即設定減量目標），並透過行政法規規定的方法論與程序，把排放源的排放量權利化（定義為排放額度）⁵³，「核發量」與「溢額」兩類交易單位之法律性質，考量到排放權交易機制的環境效益以及管制者的管制權力與彈性，原則上均應避免賦予其法定的私人財產權，但著眼於交易市場的效率以及增加參與者的意願，法律上（包括公法上以及私部門運作下實務中的私法，均會賦予兩類型的交易單位一定的財產價值⁵⁴。其是否為憲法上的財產權？

排放額度的權利性質，論者提出：「排放額度與排放源實體之間就存有一種特定的權利關係，而這種特定的權利關係可以令排放額度被確認為是一種財產權，而不會是非財產權」先肯認財產權，但是「在沒有特別排除規定的條件下，若排放額度被認定為具『財產權』，排放額度變成是中央主管機關

註51：蘇義淵，前揭註48，第93-95頁。亦即，我國「排放額度」的產生方式是立法機關透過制定溫管法的規定，將溫室氣體排放量的設定排放總量上限（即溫管法第4條），也就是透過立法的手段限制全國溫室氣體的總排放量，把原本是大家都享有的自然資源（溫室氣體）給稀有化，並指定為國家的主管機關（環保署）所管制、分配。這些排放額度依溫管法第2條規定係由中央主管機關環保署所持有並統籌分配的權力。由於排放額度都是透過中央主管機關（環保署）經過「氣候變遷行動綱領」與「溫室氣體減量推動方案」之認定程序而核發的「允許排放」之排放單位，讓排放源實體取得這些排放單位（或稱排放額度，一個單位等於一噸二氧化碳當量），而使排放源實體可以據此作為可否排放溫室氣體的依據。

註52：李惠宗（2022），《憲法要義》，9版，第342-343頁，元照。

註53：蘇義淵，前揭註48，第99頁。

註54：施文真，前揭註50，第179頁。

免費贈送給排放源實體的財產。而未來中央主管機關若需要將已經核發並分配給排放源實體所有的排放額度加以撤銷、收回或是取消的狀況下，依現行法律，中央主管機關可能需要依照徵收的程序，對持有、擁有排放額度的排放源加以補償，否則很有可能會被排放源指控有侵害人民財產權的疑慮⁵⁵，前述論點認為，其應定義為非財產權，且否定之理由，涉及後續撤銷、收回或是取消時，會有徵收補償的疑慮⁵⁶。

另一看法是，管制者為了環境保護的目的，多半避免在法令中給予交易單位一明確的財產權地位，因有「污染權」特色，本來就不適合成為持有人永久的「財產權」，賦予少數人永久的污染權，可能是違憲的行為⁵⁷。

按，財產權保障之範圍，從「所有權的存續保障」，亦即古典的財產權只在保障物的所有權之存續狀態，財產權的保障範圍可稱之為「所有權的存續保障此種財產權」，旨在強調財產權防禦性功能。之後，擴展到「財產權的價值保障」，蓋20世紀的財產權保障則擴張到財產權的價值保障此種財產權之標的乃擴張到所有具有經濟上財產價值之權利，財產權乃制度性保障之基本權，則何者法律地位屬於具有財產權的價值，完全視

法律是否有賦予人民以具體財產權內容或可具體化之意旨而定⁵⁸。為了達到環境效益，立法者應規範管制者，在探碳排放交易市場過程中，針對交易的數量、價值、使用之條件與限制、收回等，有一定管制權力以及維持其管制上的彈性⁵⁹，此應在將來法制設計上納入。

另有論者提出，在「總量管制與交易模式」中，政府在一定期限內就管制物質設定排放「總量」，並將此一總量分配給被管制企業，企業只能夠在該「核配量」限度內排放該管制物質。此一「核配量」即類似行政管制中的「許可」概念，或者說類似「污染權」或「排放執照」的性質。由於其可在市場上進行交易，因而具有一定的財產價值；在「排放基準與溢額交易模式」中，雖然不是由政府直接分配，而是由企業自行採取減量計畫，並且在實際排放量少於法律所規範的排放基準時取得「減量額度」，但由於此一「減量額度」同樣類似「污染權」或「排放執照」的性質，企業也可將其交易市場中賣出獲利，因此同樣具有財產價值，肯認其具有財產權，故「『核配量』或『減量額度』具有一定的財產價值，並無爭議」，⁶⁰是以從「碳排配額」與「減量額度」制度的本

註55：蘇義淵，前揭註48，第97-98頁。作者也提出，美國的清潔空氣法中關於酸雨物質管制所使用的配額，就將之定義為非財產權，以避免定義為財產權可能引發美國憲法增修條文第5條中關於徵收（taking）的爭議。

註56：本文認為，如以將來因撤銷、收回或是取消時，會有徵收補償問題，進而否認其財產權的屬性，似有再斟酌的餘地。

註57：施文真，前揭註50，第174頁。

註58：李惠宗，前揭註52，第346-349頁。

註59：施文真，前揭註50，第174-175頁。

註60：陳衍任，前揭註19，第142-143頁。

質觀察，如自憲法財產權保障的觀點，其保護具有法律上正當性的財產⁶¹，應不容否定。如自公法上權利的基本類型⁶²分析，如自從權利的內涵取向與目的設定以言，公法上權利基本上可區分為三種類型：公法上之防禦權、公法上之給付權、公法上之形成權，則可能涉及後二者，當可進一步形成其內涵。

二、法律上權利抑或反射利益

權利為私法領域的重心，亦存於公法領域。以公法為基礎，享有定利益的法律上之力（作用，即可稱為「公法上權利」，簡稱「公法權利」或「公權」。若「權利」的通常概念為基礎，並從人的立場出發，則所謂「公權利」，指人民基於公法（行政法）的規定，享有一定法律上之力，得以向國家求一定作為、不作為或容忍以實現個人的利益⁶³。

除了權利，亦有所謂「利益」，指因行政主體職權的作用，產生制度性的利益情況，又分為「法律上利益」與「事實上利益」（又稱「反射利益」，不具「可訴訟性」⁶⁴，在課予義務訴願或訴訟中之判斷點，在於當事人是否有請求行政機關作為的權利或法律上利益，而非只有反射利益⁶⁵，此區別界定需經過解釋論的操作始能確定，概念也隨著時代之社會、經濟狀態的進展而富有變動性⁶⁶。

有主張，排放額度是行政法上的反射利益，之後若是已取得排放額度的廠商因故歇業或是關閉，或是中央主管機關因故必須撤銷或取消排放額度時，廠商就不能夠主張反射利益受損而向主管機關主張賠償或補償。其次，因為排放額度是屬於行政法上的反射利益，是行政機關為了履行相關業務的內部規範，減少溫室氣體排放，即便有配合交易制度，也跟財產權的交換無關，而是屬於法律上的利益的交換。中央主管機關針對交易制度所設計的法規與限制也是內部規範，也不至於有侵犯廠商基本權利的機會。第三，因為排放額度是行政法上的反射利益，未來對於廠商之間若因交易排放額度而衍生紛爭時，廠商依舊可以依據法律上之利益受損而向對方主張損害賠償，或是履行交易的義務。因此，符合行政法上反射利益之定義，故排放交易額度應屬行政法上反射利益之性質⁶⁷，亦可參考。

值得注意的是，總量管制後事業的「污染排放量」並非人民的權利，而其只是其在行使憲法上保障之行為自由與職業自由，因對他人產生不利益與公益的危害，國家所為公權力限制的制度與措施，此時排放量之分配具有公權力的行使，也是國家所獨佔，在總量管制制度的合憲性審查上，應受到憲法規

註61：李惠宗，前揭註52，第245頁。

註62：李建良，前揭註43，第348頁。

註63：李建良，前揭註43，第347頁。

註64：李惠宗（2020），《行政法要義》，8版，第70頁，元照。

註65：陳淑芳（2003），〈反射利益與法律上利益〉，《月旦法學教室》7期，第18頁。

註66：陳景發（2003），〈國家賠償訴訟上的反射利益論〉，《中央警察大學法學論集》8期，第105頁。

註67：蘇義淵，前揭註45，第99-100頁。

範公領域所規定與原則的拘束⁶⁸，是以亦應受到違憲審查。

三、財產權或準財產權

配額是一種混合政府管制與私有化權利（含所有、占有、處分、交易）的一種標的⁶⁹。這種行政許可與傳統空氣污染防治與水污染防治等不可轉讓、交易的排放許可、放流許可不同⁷⁰。如從傳統財產權觀點，以標的物區分，可分成「財產權」與「非財產權」，前者有債權、物權、準物權以及無體財產權⁷¹，排放額度與排放源實體之間就存有一種特定的權利關係，而這種特定的權利關係可以令排放額度被確認為是一種財產權，而不會是非財產權⁷²。則排放額度（配額與額度兩種）並不是「特定財產權利」，核配排放額度並不是基於契約關係而產生的結果，而是中央主管機關經過盤查與考量溫室氣體總量管制目標而核發的產物。因此，排放額度不是準物權⁷³。比較可能的是，屬於「準財產權」，是政府賦予具有法財產利益之法律上地位，共同的特徵是，可能府賦

予給個人、私法人，其型態一是金錢的給付，一是資格的賦予，如證件、執照、特許權等⁷⁴，但個別具體有待深化。

陸、結語

氣候變遷的問題將對於國際貿易、能源、防災、財稅以及其他傳統行政法的應用都會有所影響⁷⁵，這是全球與台灣要共同面對。節能減碳牽涉層面極為廣泛，是屬於長期性的工作，不能只靠道德勸說與政見宣示，除了要有完整的政策，創新的科技，最重要的是要有可行的財務計畫與金融的支持⁷⁶，方能竟全功。

從形式上看，我國法律制度已經完成立法，但從實質上看，目前的問題在於，我國並未能具體完成總量管制，短期不實施總量管制與核配⁷⁷，另一個爭議，就是「碳稅」也在評估中。論者提出，「碳權交易」頓時成為炙手可熱的名詞，然而在台灣，似乎像是Teenager sex, everybody talks about it, but nobody has ever seen it，也就是人人都說有

註68：陳慈陽，前揭註18，第490頁。

註69：蘇義淵，前揭註45，第93頁。

註70：蘇義淵，前揭註45，第95頁。

註71：王澤鑑《民法總則》，2014年增定新版，第111-112頁，自版；邱聰智（2005），《民法總則（上）》，第150-152頁，三民。

註72：蘇義淵，前揭註45，第97頁。

註73：蘇義淵，前揭註45，第97頁。

註74：謝哲勝（1995），〈準財產權〉，《人文及社會科學集刊》7卷1期，第194-197頁。

註75：胡博硯，前揭註5，第18頁。

註76：簡又新（2015），〈溫室氣體減量及管理法〉，《綠基會通訊》，第41期，第5頁。

註77：〈企業盼碳交易初期免費核配環署：短期內不實施〉2023.4.24 (<https://www.cna.com.tw/news/ahel/202304240161.aspx>) 環保署長張子敬表示，目前初步規劃尚未走到這一步，國內碳交易短期內不會實施總量管制，也不會去做免費核配。

鬼，卻沒有人見過鬼⁷⁸之譏評。

傳統內國環境法與國際環境法的二分邏輯必須鬆解，所有的管制規範、機制安排與程序設計，都不得不在全球的法律框架下進行。即使是以內國行政法形式，也必須在全球法律框架的動態辯證中形成其內涵⁷⁹，我國應如何與國際接軌，但又要如何發展我國自身的法律體系與架構，是一個難題。

後續的碳權交易制度可以能有更穩健的設計與規劃，期冀它能更有效率地實踐我國淨零排放政策，同時也可以協助我企業得以積

極應對國際要求，以期實踐公正轉型以及兼籌並顧下所需的永續發展⁸⁰。本文期待，我國能早日完成相關法制作業與配套措施，完善。而後續涉及相關議題，如：「會計處理」⁸¹、「稅捐課徵」⁸²等進行論述。

本文嘗試界定「碳排配額」與「減量額度」之法律性質，目前尚未能有定論，初步以為，其應是憲法上財產權保障的範疇，性質上可能偏向「準財產權」，似可以「反射利益」視之，以此為基礎，後續可具在我國具體法制內容建置後，加以連結為將來的研究。

註78：劉奕成（2022），〈碳權交易，是聲聲悲碳，或是碳為觀止？〉，《當代法律》，第5期，第39頁。

註79：葉俊榮（2013），〈氣候變遷的全球治理：行政法的新圖像〉，《台灣國際法》季刊，10卷2期，第7頁。

註80：宮文祥（2023），〈淨零排放下碳交易制度之再省思〉，《當代法律》21期，第33頁。

註81：李志烽·黃素慧（2023），〈永續潮流下碳權之會計處理〉，《月旦會計實務研究》65期，第72-79頁。該文提出，企業對於碳排放因法令規定開始徵收碳稅、碳費時會所產生負債入帳，影響企業報表會有越來越多企業主動透過不同的減碳方案、再生能源等，向境內或境外機構申請認證，獲得碳權，然碳權資產之會計處理於目前實務上有多種做法，採取何種會計處理表達或揭露企業所擁有之碳權價值，會對財務報表有不同的影響；於是，當於財務報表表達不一致基礎下，會失去財務報表之可比較性，在目前國際永續潮流快速推動下，如何表達出碳權之價值，對於相關碳權之會計準則議題具有相當重要性。

註82：陳衍任，前揭註19，第127頁，該文提出，「碳排放權交易」必然會引發稅捐課徵的一連串問題，例如：目前各國關於「碳排放權交易」，在財務會計和稅法上的處理模式仍有差距，猶待逐步拉近。其次，不同國家對於企業取得成本認列上的差異，以及對於所得稅處理上的迥異立場，都會影響企業的交易活動安排；各國政府原本設定排污量降低的管制目標，就難免受到動搖。再者，由於各國關於「碳排放權交易」的「履行地」認定標準可能不一致，也容易產生營業稅的「雙重課稅」或「雙重不課稅」現象，使得排放權的跨境交易經常缺乏經濟效益，在國際稅法與國內稅法上將會遭遇的諸多難題。