

從自願到強制 氣候金融的挑戰

謝英士

環境品質文教基金會董事長

鄭份展

環境品質文教基金會副秘書長

摘要

邁向「淨零」，意味翻轉過去數百年來的模式，極大程度捨棄化石燃料使用，是國家與金融機構意志的試金石，也意味著資金板塊的挪移。2015年通過之《巴黎協定》係更為目標導向之ESG行動，提供框架引導，催化ESG議題逐漸從自願性轉為強制性，強調政府作用與監管，例如歐盟、美國與國內金管會近期作為。

金融機構須深刻認識到，一切的氣候行動都要有助於減碳、轉型（公正），辨識虛偽且無實益的漂綠框架，強化責信、透明度，並以實際減少碳排做為評估的重要準則；臺灣援外機構也應及早規劃類似機制，賦予援外計畫更具包容性的價值。

關鍵詞：ESG、巴黎協定、去化石燃料、負責任投資

一、前言：金融氣候行動刻不容緩

18 世紀中葉的第一次工業革命，以蒸汽機為代表，煤是主要能源；19 世紀第二次工業革命，以電動機和內燃機為代表，加速石油、天然氣應用。因此，現代文明可以說是一種「碳文明」，藏身於地層下千萬年所累積的化石燃料，提供高密度、易於運輸的能源支撐著世界。

邁向「淨零」，代表著要翻轉過去數百年來的模式，極大程度的捨棄化石燃料使用，於全球尺度上進行系統轉型。除了科學技術、法規制度的創新外，也意味著商業行為的改變、經濟活動內涵的轉向，以及資金板塊的挪移。

2015 年通過之《巴黎協定》(Paris Agreement)，各國同意加強應對氣候變遷的努力，包括將全球平均地表氣溫增幅控制在 2°C 內，力爭將增溫限制在不高於工業化前水準 1.5°C 的範圍內，同時提高對氣候變遷不利影響的調適能力。然而，根據各國提交的「國家自訂貢獻」(nationally determined contributions, NDCs) 統計，2030 年全球排放量將比 1990 年增加 50.8%，遠高於政府間氣候變遷委員會 (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC) 推估，2030 年將增溫限制 1.5°C 的範圍內要減少 43% (34-60%；到 2100 年可能性超過 50%) 的目標。¹ 經濟合作暨發展組織 (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD) 直言，即使貫徹「國家自訂貢獻」，全球氣溫仍將上升約 3°C，促進經濟成長之外，更要應對氣候變遷。²

受政治和投資視野所限，各國往往將低排放發展的長期效益，與低廉的高碳發展模式所帶來的短期 (但最終不永續的) 效益對立。加以嚴重特殊傳染性肺炎 (COVID-19) 全球大流行、俄烏戰爭、以巴衝突，一再打亂國際氣候談判節奏。今 (2023) 年 9 月聯合國秘書長古特雷斯 (António Guterres) 於「氣候雄心峰會」(Climate Ambition Summit) 警告：「人類已開啟地獄之門！」³，但快速增溫的事實仍無法驅動國家轉變，唯有依靠私部門「自救」，更大力度地投入氣候行動，而在此過程，金融機構扮演關鍵角色。

二、去化石燃料或脫碳投資？

倫敦大學永續資源研究所研究指出，若要達到《巴黎協定》控制本 (21) 世紀末增溫不超過 2°C 的目標，則從 2010 年到 2050 年間，全球 1/3 的石油儲量、一半的天然氣儲量和 8 成以上的煤炭儲量不應被開採。⁴

¹ UNFCCC, "Projected GHG Emission Levels," in *2022 NDC Synthesis Report*, 2022, <https://unfccc.int/ndc-synthesis-report-2022#Projected-GHG-Emission-levels>.

² OECD, *Investing in Climate, Investing in Growth: Executive Summary*, 2017, <https://www.oecd.org/environment/cc/g20-climate>.

³ António Guterres, "Secretary-General's Opening Remarks at the Climate Ambition Summit," 2023, <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2023-09-20/secretary-generals-opening-remarks-the-climate-ambition-summit>.

⁴ Christophe McGlade and Paul Ekins, "The Geographical Distribution of Fossil Fuels Unused When Limiting Global Warming to 2°C," *Nature* 517 (2015): 187-190, <https://doi.org/10.1038/nature14016>.

為了淨零，去化石燃料是必要的，但要把化石燃料留在地下困難重重。1962年通過之《天然資源之永久主權公約》，承認各國依其本國利益自由處置其自然財富與資源的不可剝奪權利；我國《礦業法》第2條前段也規定，中華民國領域、專屬經濟海域及大陸礁層內之礦，均為國有。去化石燃料命題，是國家與金融機構的靈魂拷問，劍指核心利益，並挑戰人們對於國家自然資源主權、所有權、財產權的固有見解。

在氣候變遷這個超國界概念下，曾經被認為是無主物而恣意使用、破壞的化石燃料，能成功轉向「公有物」(res communis)嗎？占有全球2/3面積的海洋，經過20年的談判，今年6月終於通過《聯合國海洋法公約下國家管轄範圍以外區域海洋生物多樣性的養護和永續利用協定》(Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction, BBNJ Agreement)並開放簽署(A/CONF.232/2023/L.3)，可望解決濫捕，落實污染者付費，實現全球30%海域在2030年前納入保護區的目標；《全球塑膠公約》(Global Plastics Treaty)也規劃於2024年完成談判，朝向限用、甚至逐步禁用方向研議，有助於解決化石燃料轉為生產塑膠，增加碳排的問題；歐盟近期也研議退出《能源憲章條約》(Energy Charter Treaty)，表達其對於條約過度保護化石燃料業投資、形成再生能源發展壁壘的擔憂。種種對於「公有物」治理的典範轉移(paradigm shift)，為去化石燃料的國際規範、形成積極性的氣候金融機制提供底氣。

即便如此，今年9月剛於加拿大落幕的世界石油大會(World Petroleum Congress, WPC)，仍赤裸裸地上演著價值對立與衝突。加拿大聯邦能源和自然資源部長威爾金森(Jonathan Wilkinson)與國際能源總署(International Energy Agency, IEA)認為，石油和天然氣需求將在未來10年內達到峰值，需要擺脫化石燃料，加大再生能源投資；加拿大亞伯塔省省長史密斯(Danielle Smith)則強調是去碳排，應加大投資碳捕捉、再利用與封存(carbon capture, utilization, and storage, CCSU)，世界需要化石燃料。如今，捍衛化石燃料利益的集團仍掌握著話語權，世界更需要一種有引導性，真正可幫助減碳的金融生態形成，更負責任地進行投資。

三、負責任投資與 ESG 內在衝突

什麼是負責任投資？在前聯合國秘書長安南(Kofi Atta Annan)的號召及聯合國環境規劃署金融倡議(United Nations Environment Programme Finance Initiative, UNEP FI)支持下，於2006年發表了負責任投資原則(Principles for Responsible Investment, PRI)。PRI將負責任投資定義為：將環境、社會和公司治理(environmental, social, and governance, ESG)因素納入投資決策和積極所有權的投資策略和實踐。⁵

其6項主要原則包含：1. 將ESG問題納入投資分析與決策過程；2. 成為積極的所有者，將

⁵ PRI, *What Is Responsible Investment?*, 2023, <https://www.unpri.org/introductory-guides-to-responsible-investment/what-is-responsible-investment/4780.article>.

ESG 問題納入所有權政策和實踐；3. 尋求被投資實體對 ESG 相關問題進行合理揭露；4. 推動投資業廣泛採納並貫徹落實負責任投資原則；5. 齊心協力提高負責任投資原則的實施效果；6. 報告負責任投資原則的實施情況和進展。認為推動負責任投資的驅動力來自於重大性、市場需求與監管三方面，金融界和學術界認識到，ESG 因素可以影響風險和回報；⁶ 受益人和投資者要求提升關於資金投資情況的透明度；監管機構指示，納入 ESG 因素是投資者對客戶和受益人負責任的一部分。

然而，如同大部分自願性金融倡議，PRI 提供的是程序框架，會員只需要滿足提出年度報告之程序要求，至少就政策、治理與策略模組 (policy, governance, and strategy, PGS) 所提之 50 項調查的範圍，並就 1. 負責任投資政策要素 (PGS 1)；2. 負責任投資政策要素覆蓋總資產管理規模 (assets under management, AUM) 的百分比 (應超過 50%) (PGS 8)；3. 哪些高級別決策層或角色對其負責任投資工作進行正式監督和問責 (PGS 11)；4. 哪些內部或外部角色負責實施負責任投資方法？(PGS 12) 等 4 項目進行說明。⁷ 不過，即使 PRI 本身並不涉及內容稽核，卻也很難確實做到的原因在於，會員是被容許「不公開」其負責任投資政策，且其中亦存在資訊選擇性揭露，公知技術 (widely known technology) 與營業秘密保護取捨的問題。

然而，最根本性的問題是，ESG 議題多樣且複雜，與之對應的術語又極多，例如永續投資、道德投資和影響力投資等，加上大多數術語並沒有、也難以被定義，且經常被交叉使用。環境、社會和公司治理等多元價值如何評價，孰輕孰重？今年 6 月經濟學人的一篇報導中甚至認為「ESG 是文化衝突」。⁸ 批評者稱，企業最關心的應該是利潤，透過關注環境或多元化等無關議題，公司正在偏離對投資者的核心責任。具有環境、社會意識的公司反駁說，政客們透過攻擊 ESG，正在偏離公共領域來干涉他們的商業決策，將 ESG 又拉進公司治理自由的範疇。

實踐 ESG 的過程也有內在衝突。公司是為何存在？金融機構應該如何評價公司？從 2004 年世界銀行集團國際金融組織 (International Finance Corporation, IFC) 提出 ESG 概念迄今，範疇問題一直缺少明確定義，但可確認的是 ESG 的 E (environment, 環境)，特別是氣候議題已被凸顯，例如前述聯合國負責任投資原則納入溫室氣體排放、轉型風險、自然氣候風險和氣候相關機會等 4 類指標調查，以及 2017 年國際金融穩定委員會 (Financial Stability Board, FSB) 建立之「氣候相關財務揭露規範」(Taskforce on Climate-related Financial Disclosures, TCFD) 等，其內涵已逐漸收斂並形成共識。

⁶ PRI, *How ESG Engagement Creates Value for Investors and Companies*, 2018, <https://www.unpri.org/research/how-esg-engagement-creates-value-for-investors-and-companies/3054.article>.

⁷ “Minimum requirements for investor membership,” PRI, accessed December 2023, <https://www.unpri.org/reporting-and-assessment/minimum-requirements-for-investor-membership/315.article>.

⁸ “How ESG became part of America’s culture wars,” *The Economist*, 2023, https://www.economist.com/the-economist-explains/2023/06/21/how-esg-became-part-of-americas-culture-wars?utm_medium=cpc.adword.pd&utm_source=google&ppccampaignID=18798097116&ppcadID=&utm_campaign=a.22brand_pmax&utm_content=conversion.direct.response.anonymous&gclid=CjwKCAjwnOipBhBQEiwACyGLuvO59sJ0HwxPp6nTk9nPobBpt4d9r8-QyiU4cdhfwTj2g2q0yt9VuBoCU1gQAvD_BwE&gclsrc=aw.ds.

四、自願性淨零倡議有用嗎？

就目前而言，僅納入氣候議題卻無具體內容之金融倡議已不符時代需求。為了達成《巴黎協定》目標，2021年底聯合國氣候特使卡尼（Mark Carney）與聯合國「零碳競賽運動」（Race To Zero）共同發起「格拉斯哥淨零金融聯盟」（Glasgow Financial Alliance for Net Zero, GFANZ），目標在金融和投資部門的支持下加速經濟脫碳，成員包括650多家銀行、保險公司、投資者、證券交易所、評級公司和指數供應商，整體規模足以在2050年前融資100兆美元來投資氣候行動。

2022年GFANZ進一步發表《金融機構淨零轉型規畫指南》（Financial Institution Net-zero Transition Plans），將轉型金融（transition finance）定義為支持有序、實體經濟向淨零轉型所需的投資、融資、保險以及相關產品和服務，鼓勵成員為下列4個關鍵類型提供資金或支持：1. 開發和擴展氣候解決方案的實體和活動；2. 已經與1.5°C路徑對齊的實體；3. 致力依循1.5°C路徑轉型的實體；4. 加速且有管理地淘汰高碳排放資產的實體。⁹

然而，即使掛上「淨零」之名，也不意味著需要實現淨零。嚴以律人，寬以待己是自願性金融倡議的核心問題，即便要求成員公布碳排放量，並在2030年提出行動計畫，但GFANZ並沒有要求實際減碳，承諾淨零也非加入會員的要件，其指南亦未要求任何近期承諾，故被批評者認為是漂綠（greenwashing）。

而在2022年5月聯合國發起「零碳競賽」運動，新通過之解釋文件要求其成員應在適當情況下，¹⁰限制新化石燃料資產的開發、融資和便利化，包括不增加新的煤炭項目後，GFANZ黯然結束與「零碳競賽」運動的合作，屈服於化石燃料投資的利益。

至於臺灣金融機構廣泛參加的「赤道原則」（Equator Principles，我國共有21家本國銀行或金融控股公司加入），2020年最新的赤道原則第4版（EP4），除了擴大適用範圍，也要求依照「氣候相關財務揭露」框架，將氣候變遷風險評估列為環境風險評估的必要項目。然而，與GFANZ類似，赤道原則對其會員幾乎沒有拘束力，亦缺乏透明度，儘管要求赤道銀行（Equator Banks，即已宣布在項目融資中採納赤道原則的銀行）公開披露其每年根據該原則提供之項目融資貸款的項目總數和名稱，但許多銀行所提供之項目名稱報告仍然不完整。項目名稱報告需要獲得客戶同意，這通常會導致許多赤道專案連名稱都沒有被公開，更無從得知相關執行內容。赤道銀行仍然可以打著「符合赤道原則」的綠色旗幟，提供北極地區的燃煤發電廠、石油管線、液化天然氣接收站及石油鑽探專案融資，與其宣稱支持《巴黎協定》目標顯有扞格。

有鑑於自願性倡議鬆嚴不一、普遍缺少透明度與可問責性，2022年底聯合國秘書長古特雷

⁹ GFANZ, *Financial Institution Net-zero Transition Plans – Executive Summary*, 2022, <https://www.gfanzero.com/our-work/financial-institution-net-zero-transition-plans>.

¹⁰ UNFCCC, *Interpretation Guide: Race to Zero Expert Peer Review Group Version 2.0*, 2022, <https://climatechampions.unfccc.int/wp-content/uploads/2022/09/EPRG-interpretation-guide.pdf>.

斯呼籲大型企業應從自願性淨零承諾，轉向為受國家監管，而其著手建立之「非國家實體淨零排放承諾高級別專家小組」(UN High Level Expert Group on Net Zero Emissions Commitments of Non-State Entities)所發表之《反漂綠報告》更強調，政府在強化可信度與可問責性的作用是實現氣候承諾的重要手段。¹¹

五、從自願到強制，金融與援外機構的挑戰

隨著《巴黎協定》目標的確立，公司治理不再僅是向股東負責，ESG的E將會更具體、更以淨零為導向；S則將以包含社會溝通在內，更清晰、透明和可理解的方式進行；G則包含公司內部，以及國家角色的強化。

歐美地區所制定的ESG相關監管條例，已逐漸從自願性(voluntary)轉為強制性(mandatory)，例如今年1月生效的《歐盟企業永續報告指令》(Corporate Sustainability Reporting Directive, CSRD)，要求達一定規模的企業須依據《歐洲永續發展報告準則》(European Sustainability Reporting Standards, ESRS)揭露其營運狀態；今年4月通過《企業永續盡職調查指令》(Corporate Sustainability Due Diligence Directive, CSDDD)修正案，要求員工超過千人的企業，須提出符合《巴黎協定》目標的氣候轉型計畫，並將高階主管獎酬與氣候績效指標連動。

美國加州也於今年10月通過《企業氣候資料責任法》(California SB 253, Climate Corporate Data Accountability Act)和《氣候相關風險揭露法》(California SB 261, Climate-related Financial Risk Act)，強化美國證卷交易所(United States Securities and Exchange Commission, US SEC)擬要求上市公司辦理的氣候相關資訊揭露規定¹²，將碳排揭露範圍擴充至「其他間接溫室氣體排放」(範疇3)，延伸至企業本體外的供應鏈。

國內金融監督管理委員會《公司治理3.0—永續發展藍圖》(2021-2023)，也要求上市公司於2027年前完成範疇1、2之碳盤查，參考國際相關準則如「氣候相關財務揭露規範」、美國永續會計準則委員會(Sustainability Accounting Standards Board, SASB)發布之準則強化永續報告書進行資訊揭露等，以及擴大現行永續報告書應取得第三方驗證之範圍。¹³可預見未來ESG將更趨向減碳與氣候議題之連結，從自願逐步邁向強制，並強化政府的作用。

2022年7月聯合國決議通過健康環境權是基本人權(A/76/L.75)，並將淨零、ESG與金融議題更進一步連結。面對淨零浪潮，臺灣的金融機構應注意到相關趨勢，深刻認識到一切的

¹¹ United Nations High-Level Expert Group on the Net Zero Emissions Commitments of Non-State Entities, *Integrity Matters: Net Zero Commitments by Businesses, Financial Institutions, Cities and Regions*, 2023, https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/high-level_expert_group_n7b.pdf.

¹² "SEC Proposes Rules to Enhance and Standardize Climate-Related Disclosures for Investors," US SEC, 2022, <https://www.sec.gov/news/press-release/2022-46>.

¹³ 金融監督管理委員會(2020)。《公司治理3.0-永續發展藍圖》。臺北：行政院。

氣候行動都要有助於減碳、轉型（公正），辨識虛偽且無實益的漂綠框架以避免虛耗，強化責信、透明度，並以實際減少碳排做為評估金融行為的重要準則。臺灣的援外機構也應及早規劃類似機制，並參照相關規範，定期報告，增進透明度，方有助於淨零與健康環境權的實現，賦予援外計畫更具包容性的價值。

