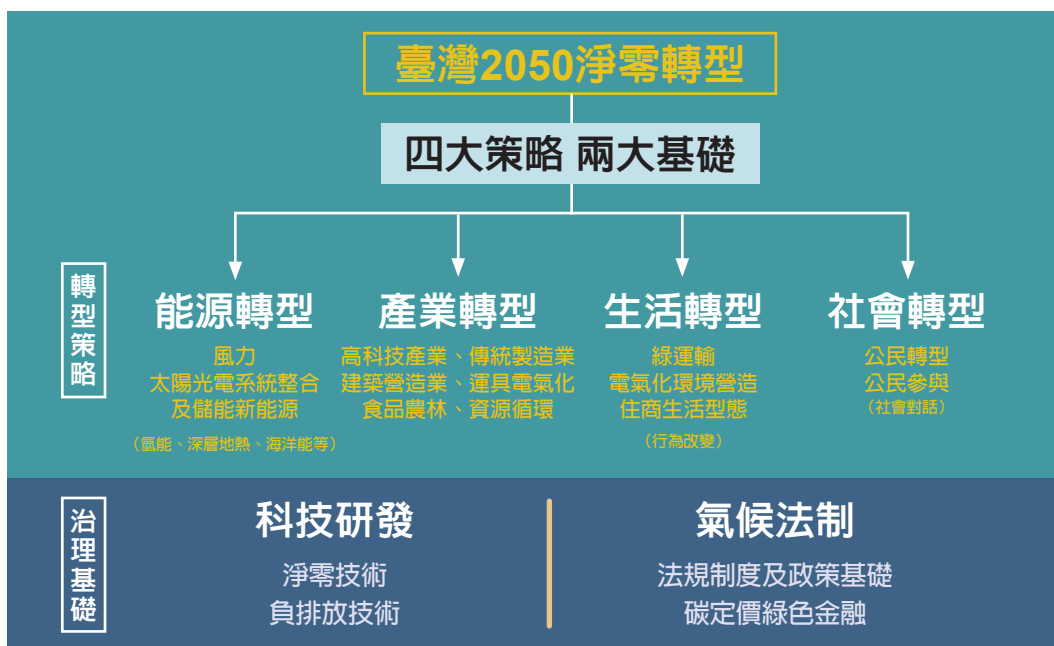


# 淨零公正轉型的概念、推動架構及國際作法<sup>1</sup>

國發會綜合規劃處

## 壹、前言

為呼應全球淨零趨勢，我國於今年 3 月 30 日公布「2050 淨零排放路徑」，以「能源轉型」、「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，逐步實現 2050 淨零排放之永續社會。



資料來源：臺灣 2050 淨零排放路徑及策略總說明，2021 年 3 月

圖 1 臺灣淨零轉型之策略與基礎

<sup>1</sup> 本文為研擬中之「淨零公正轉型關鍵戰略行動計畫（草案）」相關內容精簡。該行動計畫預定於今年年底前核定公布，對我國推動淨零公正轉型措施有興趣之讀者，屆時可參考核定本內容。

然而，淨零轉型過程中必定會對既有的經濟結構與社會分配帶來衝擊，必須打造具公正性與包容性的轉型機制，支持受轉型負面影響的對象，避免相對剝奪感受導致積極或消極阻礙轉型的推動。

## 一、公正轉型的範疇與重要性演變

公正轉型一詞源自於 1990 年代北美工會勞工運動，原本旨在協助因嚴格環境法規而失去工作的勞工，至今較狹義的公正轉型定義，也普遍與勞工權益存在緊密鏈結。例如國際勞工組織（ILO）指出，公正轉型的基本理念在於為所有人創造永續的經濟與社會環境，藉由妥善的管理，實現人人享有尊嚴勞動、社會包容以及消除貧窮的目標。

隨著近代氣候變遷加劇，公正轉型的概念開始與能源發展及氣候行動連結。例如，OECD 於 2017 年發布的報告<sup>2</sup>指出，公正轉型的概念已逐漸擴大為：在推動綠色轉型的過程中，針對友善環境及社會永續的就業、產業及經濟型態進行審慎計畫與投資。

## 二、淨零公正轉型之目的

國際間推動公正轉型的主要目的，即在於打造一個「不遺落任何人」的淨零未來，具體表現在以下五個層面：

- （一）為勞工創造更優質的就業環境與機會：淨零轉型工程將帶動整體經濟結構改革，創造綠色就業，並進一步改變企業對勞工技能的需求，但同時也可能導致就業市場出現結構性失業。推動公正轉型政策，可透過積極的勞動市場政策（職業訓練、就業服務、就業補助等），增進女性、青年、老年等脆弱群體獲得優質綠色工作的機會。
- （二）為產業加速升級轉型提供助力：鑒於淨零轉型挑戰的複雜性與規模，目前並非所有企業都有基礎以必要的速度邁向淨零，許多企業還面臨著重大的轉型障礙，包括產品與生產流程的修改、綠色原材料的採購、綠色能源的使用，或企業業務、組織及文化等需配合進行的變革等，都需要政府相關單位有計畫的協助。

<sup>2</sup> OECD, "Just Transition A Report for the OECD", 2017/05.

- (三) 為區域經社發展注入新動能：逐步減少煤炭與石油的生產與使用，將對碳密集產業及依賴這些產業的地區產生重大影響。良好的公正轉型計畫將可以盡量減少淨零轉型對依賴化石燃料地區的負面衝擊，並引入資金投資於當地經濟與產業結構的調整、土地與基礎設施的再利用、既有勞動力的技能再造與新勞動力的培養、稅收來源的替代，及可課責之社會與環境行為與作法的推廣，以提升區域經濟的韌性與活力。
- (四) 為消費者權益與福祉提供更大保證：公正轉型計畫將確保消費者，特別是低收入家庭能夠充分獲得可負擔之永續商品與服務，包括透過金融服務。舉例而言，隨著淨零路徑的推動，低收入家庭的能源負擔能力，將成為一個必須解決的關鍵問題，應避免其因能源貧困而陷入更不利的處境。
- (五) 讓社會重塑「以人為本」的核心價值：長期以來，GDP 成為各國用來衡量總體經濟發展的主要指標，惟其無法反映生產活動所造成的環境損失及社會不平等現象。打造永續發展「超越 GDP」(beyond GDP) 的新指標與政策架構，用於衡量福祉變化與轉型進展，有助於將政策措施集中在正確的優先事項上。

## 貳、國際推動公正轉型經驗及啟示

### 一、公正轉型概念之探討

隨著公正轉型概念變的越來越流行，世人對其含義的困惑也有增無減。明確公正轉型概念，可以提供關於正義 (justice) 的整合性、整體性觀點，有助確認解決環境與經社問題的系統性解決方案。目前國際社會普遍提到的淨零公正轉型概念的三大要素分別為肯認正義 (recognitional justice)、程序正義 (procedural justice) 及分配正義 (distributional justice)。

- **肯認正義**：確認淨零轉型可能牽連的所有利害關係族群。包括正確確認與區分利害關係人。
- **程序正義**：確保利害關係人有足夠的管道參與公正轉型政策規劃過程。
- **分配正義**：確保經濟體在淨零轉型的過程中，利害關係人因轉型決策受益或受損的公平性。

## 二、推動公正轉型之方法論研析

「聯合國氣候變遷綱要公約」(UNFCCC)秘書處回顧國際間關於公正轉型的相關論述、公約相關文件、國際組織及研究機構的研究成果，綜整歸納出公正轉型推動之四大步驟及具體方法：

- (一) 規劃階段：瞭解因應氣候變遷政策的影響、研究與評估相關政策對勞動力的影響。
- (二) 籌備階段：協商與社會對話，包括找出對話的利害關係人，以及如何設計政策納入對話結果。
- (三) 實施階段：培訓與技能發展及社會保護和保障。
- (四) 評估階段：對公正轉型措施及其永續性進行事後評估，滾動式調整整體公正轉型策略。

## 三、主要國家公正轉型策略之研析

為建立與國際接軌之公正轉型機制，有必要參考主要國家公正轉型經驗，據以規劃符合我國國情之公正轉型策略及推動相關政策，特別是如歐盟及英國（蘇格蘭）等長期推動能源轉型的國家或地區，具備豐富的公正轉型制度規劃經驗，值得探討：

### (一) 歐盟

歐盟執委會於 2019 年發布《歐洲綠色政綱》(European Green Deal)，建立公正轉型機制 (Just Transition Mechanism, JTM)，確保歐盟地區的淨零轉型符合公正轉型精神。該機制的主要支柱為新成立的「公正轉型基金」(Just Transition Fund, JTF)，旨在提供必要資金，補助歐盟國家綠色轉型過程中的脆弱族群（如協助失業者轉業、地區發展補償措施等）及勞工的技能再培訓與包容性，確保歐盟以公平方式朝氣候中和經濟轉型。

除公正轉型基金，歐盟也從既有的投資及建設計畫中，規劃一部分協助公正轉型機制運作。例如：匡列部分「Invest EU 特設計畫長期預算」，為綠色投資提供資金協助方案，惟不限於公正轉型，尚包括能源與交通基礎設施、脫碳專案、地區的經濟多元化及社會基礎設施等項目的融資方案；另與「歐洲投資銀行」(European Investment Bank) 貸款投資合作，提供補貼性融資給政府進行綠色公共建設。



資料來源：歐盟《歐洲綠色政綱》、自行製圖

圖 2 歐盟公正轉型機制

## (二) 蘇格蘭

蘇格蘭公正轉型相關工作主要由官民合作的公正轉型委員會（Just Transition Commission）及內閣公正轉型、就業與公平工作次官（Minister of Just Transition, Employment and Fair Work）合作推動。其中，委員會於 2019 年成立，為 2 年期任務型委員會，主要任務包括對蘇格蘭政府主導的公正轉型計畫及架構提供意見與建議；聽取最有可能受轉型影響對象的意見，據以提供內閣公正轉型規劃建議；與智庫、產業及其他政府部門合作，積極參與制定國家經濟轉型戰略；發布年度報告以反映蘇格蘭推動公正轉型的進展。

蘇格蘭公正轉型委員會於 2021 年發布「更公平、更綠色的蘇格蘭」（A Fairer, Greener Scotland）報告，完成階段性任務後退場；蘇格蘭政府續於 2022 年調整委員結構，成立新的任務型公正轉型委員會（任期至 2026 年），持續為蘇格蘭政府推動公正轉型的計畫進行審查與提供諮詢意見；其中，委員會呼籲政府制定一致且具高度企圖心的規劃方法，作為回應，蘇格蘭政府推出「國家公正轉型規劃架構」（National Just Transition Planning Framework）。

## 叁、我國公正轉型之政策啟示

### 一、我國公正轉型面臨之課題與分析

#### (一) 勞工就業

根據我國「2050 淨零排放路徑」，100%新建建築物為近零碳建築、產業全面導入低碳製程及再生能源發電占比超過 60%等，都是臺灣淨零未來裡令人注目的綠色變革，勢必也將影響高碳排或高耗能產業勞工之就業前景，且新創造就業機會所需之技能組合可能與原先工作大不相同，在工作與收入不確定的情況下，受影響勞工可能無法樂觀迎接這樣的淨零未來。

#### (二) 產業轉型

在「2050 淨零排放路徑」中，政府雖已規劃透過建構企業碳盤查能力、提升企業減碳能力、協助企業掌握國際減碳資訊、建構永續金融生態系等舉措，協助產業部門「先減少排放，再淨零排放」。但這些舉措的效益，並非同等的在各個產業或企業發生作用。特別是對臺灣為數眾多的中小企業來說，不論人才、技術或資金，處處都是邁向淨零未來的障礙。

#### (三) 區域發展

淨零轉型是不僅對勞工及產業造成衝擊，甚至涉及到區域經社發展。例如，高碳排產業可能是當地的經濟命脈，推動淨零轉型將導致地方政府失去稅收、居民失去收入來源，甚至勞動力出走的現象。另，許多淨零轉型的重大公共建設開發，亦可能會對當地環境及生態產生破壞，如何兼顧淨零目標及受影響區域的活化或再生，將是推動公正轉型的必要工作之一。

#### (四) 民生消費

淨零轉型涉及民眾食衣住行育樂等諸多面向使用行為的改變，例如，在「行」方面，涉及公車、汽機車、大眾運輸等運具的電動化及老舊車輛的汰換；這些使用行為的改變，都可能會帶來習慣的不適應，需要政府持續透過社會對話，凝聚對淨零排放的共識，以減少阻力與摩擦。

#### (五) 政府治理

為因應全球氣候變遷及綠能發展潮流，106 年行政院核定通過「國家因應氣候變遷行動綱領」（以下簡稱行動綱領）及「能源發展綱領」（以下簡稱能源綱領），



引領臺灣經濟朝向低碳轉型發展，雖隱含公正轉型精神，惟其並未明確提出公正轉型的目標、推動機制與策略，不只可能造成外界誤解政府推動公正轉型的決心，也意味我國在公正轉型政策協調與資源整合方面，仍有很大的進步空間。

## 二、國際經驗對國內公正轉型政策啟示

從主要國家或地區推動公正轉型的經驗來看，一方面在中央政府層級，均有指定主責機關統籌辦理公正轉型相關工作，包括規劃整體政策方針、協調跨部會工作事項及掌握推動進度等；另一方面為強化社會對話，英國（蘇格蘭）亦設立公正轉型諮詢委員會，由產、官、學、研等代表組成，提供政府公正轉型相關諮詢與建議，並發揮折衝協調社會各界意見的功能。

此外，近年國際間推動公正轉型之範疇並未侷限在勞工議題，且涉及的對象由勞工擴及產業轉型，更逐漸重視轉型過程中受影響區域的經濟再造與社會重建。目前我國在實現低碳轉型的過程中，對公正轉型的思考，仍未跳脫勞工與就業議題，且往往並非各項計畫的推動重點，無法突顯我國推動公正轉型的完整圖像，不利公私部門的合作及取得社會大眾的支持。

展望未來，由於我國淨零排放路徑圖已將公正轉型列為十二項關鍵戰略之一，在規劃公正轉型關鍵戰略時，我國可借鏡國際經驗，建立符合我國國情的公正轉型原則及機制，避免流於政策口號。具體可參考的面向有五：

- （一）推動多方參與機制，設立主責機構及諮詢委員會：從各國經驗來看，主要國家推動公正轉型皆由一主責機構統籌，掌握公正轉型整體政策方針及跨部會聯繫工作。此外，如蘇格蘭設立諮詢委員會，為公正轉型政策提供諮詢與建議，發揮擴大社會參與的功能，並協助政府與利害關係人進行溝通與對話。
- （二）公正轉型的範疇不再限於勞工議題：公正轉型雖始於勞工議題，但近年國際間的公正轉型策略已逐漸擴及其他領域。例如德國有補償電價機制，避免電價成本過度轉嫁給消費者；瑞典投資先進技術研究及新創等領域，不再只單純處理勞工職能再訓練等議題。
- （三）公正轉型的對象由勞工擴及產業轉型，甚至區域活化：例如歐盟推動的公正轉型策略，除關注利害關係人（勞工及產業）之外，也益趨重視轉型過程中受影響的區域。

- (四) 提出公正轉型路徑圖、報告及立法：例如德國提出公正轉型的路徑圖或報告，規劃具整體性及宏觀性之公正轉型戰略；另有如加拿大等少數國家以立法推動公正轉型相關戰略。
- (五) 匡列足夠的經費推動公正轉型：為確保所有在轉型過程中受衝擊的脆弱族群都能受到照顧，公正轉型的推動實際上需要龐大的資金與人力，惟有編列足夠的預算，才有法達到公正轉型的目標。

## 肆、結語

隨著抑制全球氣候升溫幅度急迫性的增加，淨零排放已成為全球共識，臺灣做為國際社會的一份子，自應同樣展現減少國家碳排放的決心與行動力，政府已陸續宣布 2050 淨零目標及公布淨零排放路徑及十二項關鍵戰略的規劃。惟淨零轉型涉及國家整體能源、產業、社會型態及民眾生活方式的全方位轉型，各領域所規劃的政策及其影響的對象、範疇與程度均不相同，如何確保政策的一致性，同時保障受影響對象的權益，以及建立合理的利益共享機制，將決定淨零目標是否能如期達成。

基此，國發會推動以「盡力不遺落任何人」為核心價值之公正轉型戰略，將透過上位、跨部會協調的推動機制與策略，並強調社會參與、對話及共同設計，使臺灣社會邁向 2050 淨零轉型同時，兼顧公平性、避免相對剝奪感受，不讓相對脆弱族群獨自面對轉型的辛苦與困境，盼所有人都能欣喜邁向嶄新的淨零未來。🌱