

永續淨零與公正轉型—— 國家發展委員會公正轉型諮詢 會議

國發會社會發展處

我國「2050 淨零排放路徑及策略總說明」已於 111 年 3 月 30 日公布，以「能源」、「產業」、「生活」、「社會」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」，制定相關行動計畫，落實淨零轉型目標。其中「公正轉型」為十二項關鍵戰略之一，旨在借鏡國外經驗，配合我國 2050 淨零排放路徑，打造淨零公正轉型推動機制。國家發展委員會於 111 年 8 月 10 日舉辦「公正轉型諮詢會議」，邀請 19 位學者專家，共同進行淨零公正轉型的諮詢對話。以下摘錄當日國立中山大學社會學系邱花妹副教授「永續淨零與公正轉型」演講，以及各與會學者專家發言，彙整精華內容撰文。



公正轉型諮詢會議。

壹、公正轉型的倡議及主流化

公正轉型源起北美工會的倡議，起初為協助因環境規範加嚴而失去工作的勞工，隨後納入永續發展中，終而擴及至氣候正義運動。公正轉型強調利害關係人的對話，關切如何轉型至繁榮又公平的經濟活動。公正轉型主流化歷程是從北美工會、聯合國環境規劃署、國際勞工組織的倡議，到 2009 年公正轉型聲明、2015 年巴黎協定納入公正轉型，2019 年歐盟綠色政綱將「不遺落任何人」列為重要支柱，至 2021 年的全球公正轉型宣言。

邱花妹觀察公正轉型倡議及主流化的歷程，指出公正轉型取向從勞工就業權利移轉至環境正義運動，其實是反映過去經濟發展造成的環境損益分配不公平情形，如廢棄物不公平的分配到原住民、工人階級、有色人種、弱勢族群身上，公正轉型倡議這些利害關係人應受到肯認，並納入涉及環境相關的決策過程。

貳、為確保淨零排放目標的達成，必須做到「公正轉型」

轉型淨零時處理公正轉型議題確有其必要，邱花妹指出，社會將承接那些在轉型過程中被遺落的失業者，或受到嚴重經濟衝擊的社區，諸多可能的社會衝突與問題，也將由整體社會承擔，基此，須藉由公正轉型讓轉型得以「轉得過去」，更積極地處理過程中涉及的工作與社會影響，讓轉型過程的損益得以公平分配。而當我們面對未來長達 30 年期間的轉型，國立臺灣大學政治學系林子倫副教授指出，考量議題出現時間點不一，且不可能完全同時處理，因此，議題處理的時間軸及緩急程度均須納入推動公正轉型的考量。

臺灣的淨零轉型面臨極大的挑戰，未來無法忽視公正轉型議題，國立中央大學經濟系邱俊榮教授從整體經濟結構分析，臺灣舊經濟結構採以製造業為主的「成本主義」思維，政府長期提供低油價、低水價，協助企業壓低成本，企業習慣追求此種生產模式。邱俊榮說明，臺灣 150 多萬家經營規模平均僅 5 至 6 人的中小企業，恐較難負荷淨零轉型下新型態經濟發展所需，例如無充足人力與能力進行碳盤查。

事實上不論企業經營規模大小，皆無法忽視公正轉型議題。台灣環境規劃協會趙家緯理事長指出，七大工業國組織將成立氣候俱樂部討論包含公正轉型在內的議題，顯見公正轉型已成為國際對話的重要基礎。國際企業氣候評比中，亦將公正轉型納入評等，我國國營事業台電、中油、台塑，在世界基準聯盟的評比表現不甚理想。

對於較早啟動的能源轉型，國立臺灣大學社會學系劉仲恩副教授從自然條件分析，臺灣是多山、人口密度高且土地使用壓力高的島國，在發展再生能源上需考慮高能源安全需求及土地使用限制，過去發展太陽能、風及光電的經驗，對農漁民的負面影響逐漸浮現，可預期未來地熱發展，恐將面臨原住民權益保障的挑戰，亟需各界關注。

叁、臺灣應有怎樣的公正轉型機制

一、定義與辨識利害關係人及脆弱群體

其他國家在推動公正轉型的過程，相當強調民間參與機制的建立，盡可能讓相關的倡議團體及利害關係人，有表達意見的機會，以減少不信任及釐清與解決爭議。對於利害關係人的範圍，以及「受損失」的定義，邱俊榮以電價調整政策作為思考案例，當電價調高後，無法承受用電成本的中小企業，是否算受損害的群眾？抑或從經濟角度觀之，在合理成本價格下無法經營的企業，自不應該存在於市場中？



公正轉型聚焦面向圖

對於脆弱群體的辨識，國立中正大學社會福利學系呂建德教授建議，應自區域（region）、社區（community）、個人（individual）三個層次，發展測量工具，進行脆弱性分析。台灣零碳協會陳健民理事提出，需考量各族群對風險及成本的耐受性，如油價上漲帶來的成本增幅，對偏鄉地區居民、經濟弱勢者、甫進入就業市場的青年、在貧窮線以上掙扎者等，影響遠大於大型企業。台灣勞工陣線協會研究部洪敬舒主任以消費及生產角度切入，消費面向須留意能源貧窮族群，生產面向除勞工族群，臺灣須納入中小企業主此一特殊群體與非正規經濟活動。

二、分議題、分眾的社會參與及對話

良好的公民參與及對話溝通機制，以及完整、公開、透明的政策資訊，有助於減少公正轉型推動過程形成的阻力，林子倫就執行量能合理性，建議分眾、分平台，先界定不同議題及其處理必要性與優先順序，再進行分組分工，擇 1 至 2 個議題先予試行，持續累積社會對話推動經驗。台灣青年氣候聯盟魏竹君專案經理則建議以多元管道直接與間接蒐集公民意見，經由召開公聽會，或經由投書、社群媒體等蒐集意見。行政院青年諮詢委員會第 3 屆委員林孟慧提醒，針對社會權力不對等或資訊不對等的弱勢族群，應以更具包容性的方式，將其意見納入政策建構過程。

國立東華大學族群關係與文化學系羅永清助理教授表示，如以「justice」的角度來討論公正轉型，較能涵蓋到原住民族，包含原住民多屬非典型就業、國土三分之二屬傳統領域等。邱花妹進一步指出，在辨識及協調轉型衝突的過程，須留意如何不讓原住民族群及他們的土地變成被掠奪的對象，以氣候正義或環境正義原則，協助原住民社區建立能力，取回發展的權力，回歸部落的合作治理，提升其氣候韌性與經濟的主體性。

農業科技研究院農業政策研究中心陳玠廷副主任提供兩個農民參與的國際案例，案例一是農業裡的利害關係人共同建立支援以生產者為核心，具永續與韌性的農糧體系；案例二是歐盟的土壤碳匯計畫，以人為本促使農民參與整個淨零、碳匯或整個公正轉型。

三、增加公正轉型政策規劃的證據基礎

利害關係人範圍界定及其協助方面，林子倫認為國內淨零公正轉型尚有方法論或知識的缺口待填補，建議可參考國際案例及相關研究，邱花妹發現不論立法或區域

轉型案例，均需完整的知識基礎，各國藉由國內的個案研究，如特定部門如採礦、化石燃料、能源密集工業與農業等案例，有助深入理解與公正轉型及尊嚴工作有關的國內、國際準則，進而透過社會對話過程，界定與指引公正轉型工作的優先領域，她同時呼籲，臺灣應基於自身脈絡，找出社會需求，匯集對於工作與社區盤點、轉換與創造新工作類型的想法，並嘗試發掘在轉型過程中同時解決在地多重社會需求的可能性。

四、轉型機制的設計

雖然臺灣在推動淨零轉型面臨上述結構面的挑戰，邱俊榮也指出有利轉型的三股新動能，一為產業結構的調整，二為支持環境與氣候行動、綠色就業、低碳經濟成長的「臺美 21 世紀貿易倡議」，三為兩岸關係及對歐關係的轉變，長期將有助產業轉型，促使從製造低價、低成本的中上游產品，邁向生產高品質終端產品。

呂建德將臺灣 2050 淨零轉型路徑四大轉型策略區分為需求驅動及供給驅動兩類，前者為生活轉型、後者為能源及產業轉型，社會轉型則介於兩者之間。他建議從需求面要求供給面提供特定技術和產業資源，以「雙循環策略」促成經濟轉型，利用 2050 淨零轉型機會，解決長工時、低工資問題。

生活轉型部分，主婦聯盟環境保護基金會吳心萍資深主任提到相關研究顯示，藉由系統性的政策引導，75%的節能成效與行為改變相關，包括消費者的選擇。因此，宜藉由更精細的方式，提供一般市民可參與討論、形成共識的良好溝通機制，讓政策在一個穩定的基礎上推進，避免引起反感。

能源轉型部分，依吳心萍的觀察，不當開發每引發民眾對於再生能源的誤解，例如太陽能板不能回收、聚熱等流言，形成阻力。因此，如何讓公民藉由參與的過程，增進對再生能源的認識，相當重要。陽光伏特家陳惠萍創辦人表示，私部門可創造讓公民參與能源轉型、共享綠能及綠色經濟的商業模式，案例之一如陽光伏特家的商業模式，協助偏鄉部落、低收入的社經家庭或身心障礙族群，也有能力取得永續的能源與電力；另如近期開始的公益碳權，結合企業的捐款，幫助社福團體汰換耗能設備，申請取得碳權，再銷售給需要碳權的企業，此種商業模式取代傳統補貼或補償，新的分潤結構產生綠色經濟收益，接軌公正轉型。林孟慧也提及善用市場機制及企業社會責任協助促成轉型。

多位與會專家學者均提到發展韌性社區的重要性，洪敬舒表示，過去仰賴外部投資、大投資、大創業的邏輯，不利建構社區的韌性經濟，建議可藉由盤點社區資源，結合當地非營利組織、非政府組織、中小企業主，挖掘在地特色，發展社區的韌性經濟。林子倫建議思考在地的方法，臺灣原有的機制如地方創生、區域發展等，可搭配數位轉型的創意、新創或社會企業等，提供私部門創意做法，協助利害關係人與脆弱群體。行政院青年諮詢委員會第3屆委員陳昱築認為，可在既有800多家社創組織基礎上，思考如何促進社創產業與公正轉型戰略進行對話。吳心萍以近期公民電廠發展為例，指出公民電廠結合社區社群，將取得的公民電廠獎勵用於社區老人共餐、文化活動等，成為社區發展韌性的工具。

五、治理架構與經費來源

國立政治大學公共行政學系施佳良助理教授表示，當前我國資源分配結構是以製造業為中心，資源集中跟成本不合理分配，以致當轉型時，不同的個人及企業所需承擔的風險具高低差異。他建議可從整體角度，提出創造轉型紅利與分潤機制等社會大框架，讓各主責部會在此框架下，依其職掌制定與執行政策。對於部會分工模式，陳健民以我國推動電動車案例，提醒應有上位單位進行內部統籌及快速的跨部會協商，避免部會各自為政。

相較於制度的規劃與設計，劉仲恩更重視如何能讓政府治理架構「落地實施」，透過中央協調推動到地方政府，或地方政府是否有足夠人才與治理量能等。數位經濟暨產業發展協會林哲璋研究員建議，可參考總統盃黑客松專家陪伴式輔導的機制，讓專家與規劃、執行政策的公務員協作；林孟慧也建議，借重民間智庫或外部顧問公司資源，強化文官相關知能。

至於社會文化的形塑與青年的教育培力，是落實中長期淨零轉型的重要基礎工作，林孟慧與陳昱築均提醒不宜忽略教育體系，建議邀請教育體系人員共同瞭解公正轉型，評估相關內容納入如未來課綱之可行性。

經費方面，呂建德分析認為「經費來源是個非常複雜的議題，不同方案各有優劣」，經費如果分散於部會，有助促進部會自行辦理；像歐盟採由上而下提供經費與指引的模式，則可突顯政府的重視程度，具宣示效果。我國即將於立法院審議的「氣候

變遷因應法」，也引發對碳費、碳稅或基金來源的討論，林子倫認為對於經費來源「我們可以有更多彈性的方法或想像」。陳健民則提出「減碳個人帳戶制度」，期望藉由整合既有規費制度及各種行政資源，提供民眾獎勵誘因。陳惠萍認為，公正轉型基金將是一個很重要的資源，應依短中長期完整規劃，例如短期補貼照顧最受衝擊的族群，中程因應產業或經濟的體質改變，長程投入強化的社會培力。

肆、結語

因應全球淨零排放轉型的浪潮，未來將面臨轉型過程衝擊勞工、產業、區域及民生的挑戰，鑒於公正轉型為淨零轉型面臨的重要課題之一，其目的係全面照顧受淨零轉型影響的脆弱族群，以及建立民間參與機制，唯有落實利害關係人辨識、社會參與及對話，並配套規劃妥適的轉型機制、完備治理架構並挹注經費，始能達成在淨零轉型過程「盡力不遺落任何人」的目標。🌱