

本報告僅供委員參考

淨零轉型問題系列一
以勞工為中心之公正轉型策略及相關法制研析

淨零轉型問題系列一

以勞工為中心之公正轉型策略及相關法制研析

目 次

摘要

壹、前言	1
貳、各國推動公正轉型策略簡介	3
一、歐盟	3
二、蘇格蘭	3
三、德國	4
四、瑞典	5
五、加拿大	6
六、日本	7
參、我國公正轉型之概述	8
一、公正轉型之意涵、目的及發展演變	8
二、氣候變遷因應法有關公正轉型相關規定	11
三、我國 2050 淨零排放路徑及策略	13
四、淨零公正轉型對不同族群產生之影響	14
五、我國淨零公正轉型推動機制	16
肆、問題探討與研析	19
一、公正轉型概念導入與相關課題界定	19
二、強化公正轉型戰略，勞政主管機關扮演積極角色	22
三、補強減碳短中期目標，提出更細緻策略	28

四、擴大碳費用途，溫室氣體管理基金得直接用於公正轉型...	31
五、強化公民監督機制，研議增訂公民訴訟條款.....	32
伍、結論.....	35
陸、條文對照表.....	36
參考文獻.....	37
附錄：「淨零轉型問題系列－以勞工為中心之公正轉型策略及相 關法制研析」專題研究報告（初稿）座談會紀錄及參採情形...	43

摘 要

隨著全球氣候危機日趨嚴重，嚴重威脅全人類與自然萬物的生存，淨零碳排已成為全球共同目標。然推動淨零轉型過程，必定會對既有經濟結構與社會分配帶來衝擊。為避免相對剝奪感，宜提升弱勢族群參與決策、消彌資訊落差並提出更細緻策略，讓勞工能有尊嚴地工作，並成為推動淨零轉型之助力。

公正轉型戰略以「盡力不遺落任何人」(no one is left behind)為核心價值，透過上位、跨部會協調的推動機制與策略，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。公正轉型推動並無一體適用之解方或策略，各國仍須對應獨有之脈絡，不讓相對脆弱族群獨自面對轉型的辛苦及困境。本報告主要係探討以勞工為中心之公正轉型策略及相關法制後，提出《氣候變遷因應法》修法方向之建議，俾供本院委員問政之參考。

淨零轉型問題系列一

以勞工為中心之公正轉型策略及相關法制研析

壹、前言

隨著全球氣候危機日趨嚴重，引發糧食與水資源短缺、海平面上升等危機，嚴重威脅全人類與自然萬物的生存，淨零碳排¹已成為全球共同目標。根據Net Zero Tracker統計截至2024年²2月止，已有150個國家設定長期淨零排放目標。淨零目標已涵蓋全球88%的溫室氣體排放、全球GDP的92%和全球人口的89%³。由於淨零轉型過程中，必然對既有經濟結構與社會分配帶來衝擊，聯合國政府間氣候變遷專門委員會（Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC），因而強調公正轉型（Just Transition）之重要性。其關鍵原則包括，尊重弱勢群體、能源取得及使用之公平性、社會對話並與相關利益關係人協商、創造優質工作及社會保護等權利維護⁴。

公正轉型源自於 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⁵。國際勞工組織（International Labour Organization, ILO）於2015年提出《公正轉型指引》，政府和社會合作夥伴應促進和建立充分的社會保障體系提供醫療保健、收入保障和社會服

¹ 依聯合國政府間氣候變遷專門委員會（Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC）報告指出，淨零碳排（Net Zero）指的是在特定的一段時間內，全球人為造成的溫室氣體排放量，扣除人為移除的量等於零。

² 本專題報告年份之使用，因部分內容涉及外國法制介紹，為利閱讀與比較，統一以西元紀年表示。惟引述立法院議案關係文書、法院相關裁判書或行政機關裁決書案號時，仍以案號原編民國年度表示，俾利索引。

³ Net Zero Tracker，DATA EXPLORER/NET ZERO NUMBERS，網址：<https://zerotracker.net/#companies-table>，最後瀏覽日期：2024年3月13日。

⁴ 趙家緯、楊沛為，〈國際氣候政策下的公正轉型發展〉，《台灣人權學刊》，第7卷，第1期，2023年6月，頁138。

⁵ 陳立衡，《全球淨零趨勢下的公正轉型發展簡報》，工業技術研究院，2022年6月1日，頁7。

務，包括以補貼、免除、核銷生活所需支出等福利促進技能發展、求職和安置，提供重新進入勞動力市場所需的時間和資源⁶。OECD 於 2017 年發布報告指出，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，公眾接受度將決定綠色轉型政策的成功，呼籲各國應落實公正轉型，致力提高社會大眾對環境政策的接受度⁷。

依臺灣大學風險社會與政策研究中心（《臺大風險中心》）2022 年所發布之調查顯示，高達 81.2% 國人完全或幾乎不清楚政府 2050 年減碳規劃；超過一半勞工擔憂未來減碳責任會轉嫁到勞工身上⁸。2023 年 1 月本院三讀通過修正《溫室氣體減量及管理法》（下稱《溫管法》）為《氣候變遷因應法》，明定我國應在 2050 年達成溫室氣體淨零排放，成為未來氣候治理主要法源，並納入「公正轉型」概念，要求制定任何氣候變遷計畫時，必須基於公正轉型原則，尊重人權及尊嚴勞動，協助所有受氣候變遷轉型或氣候政策受影響之社群穩定轉型⁹。將公正轉型入法，推動公正轉型遂成為行政部門法定責任，透過公正轉型策略的執行，同時達到減少碳排放、促進社會公義與經濟成長的目標¹⁰。本報告主要係探討以勞工為中心之公正轉型策略及《氣候變遷因應法》相關法制後，提出修法方向之建議，俾供本院委員問政之參考。

⁶ 賴品瑀，減薪、解雇、調職如何自救？公正轉型不遺落任何人 需工會及早參與，環境資訊中心，2023 年 12 月 4 日，網址：<https://e-info.org.tw/node/238099>，最後瀏覽日期：2023 年 11 月 24 日。

⁷ 國家發展委員會綜合規劃處，淨零公正轉型的概念、推動架構及國際作法，《台灣經濟論衡》，第 20 卷，第 4 期，2022 年 12 月，頁 71。

⁸ 卓如吟、王涵，臺大風險中心發布「臺灣高碳排產業之公正轉型意識調查」，臺灣大學風險社會與政策研究中心，2022 年 12 月 13 日，網址：<https://rsprc.ntu.edu.tw/zh-tw/m01-3/climate-change/1747-1111213-news-release.html>，最後瀏覽日期：2024 年 3 月 12 日。

⁹ 李蘇竣，《氣候變遷因應法》三讀過關 碳費即將開徵 重點整理一次看，環境資訊中心，2023 年 1 月 10 日，網址：<https://e-info.org.tw/node/235882>，最後瀏覽日期：2024 年 3 月 13 日。

¹⁰ 參照氣候變遷因應法第 1 條、第 3 條、第 6 條、第 8 條及第 33 條。

貳、各國推動公正轉型策略簡介

氣候行動是本世紀最為關鍵的全球公共議題，為建立與國際接軌之公正轉型機制，應借鏡主要國家公正轉型經驗，規劃符合我國國情之公正轉型策略及推動相關政策。

一、歐盟

歐盟執委會於 2019 年通過《歐洲綠色政綱》(European Green Deal)，提出公正轉型機制 (Just Transition Mechanism, JTM)，成立「公正轉型基金」(Just Transition Fund, JTF)，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，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¹¹。

二、蘇格蘭

蘇格蘭 2018 年成立公正轉型委員會 (Just Transition Commission) 及內閣公正轉型、就業與公平事務署 (Minister of Just Transition, Employment and Fair Work)。公正轉型委員會主要任務包括對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

¹¹ 國家發展委員會，臺灣 2050 淨零轉型公正轉型 (Just Transition) 關鍵戰略簡報，2022 年 12 月 28 日，頁 18。

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)¹²。

2023 年 1 月，蘇格蘭政府提出「能源戰略與公正轉型計畫草案」(Draft Energy Strategy and Just Transition Plan)，將「公正轉型」和「零碳能源轉型」列為本同位階，並行不悖的工作項目¹³。將公正轉型列為首章願景，將公正轉型成為所有政策首要的核心價值、基本準則及終極目標。強調最大化能源轉型帶來的好處 (maximising benefits)，更重要的是，這些能源轉型的好處可以讓「氣候與環境」、「蘇格蘭的經濟、企業和勞工」以及「蘇格蘭各個社區和區域」都獲益。最大化能源轉型的益處並且讓社會共享。公正轉型委員會指出，能源部門未來就業規劃必須清晰描繪新能源經濟將呈現的樣貌，這將有助於確定未來期待的技能為何與機會所在¹⁴。

三、德國

德國聯邦政府 2018 年 6 月成立「成長、結構變革與就業委員會」(Commission on Growth, Structural Change and Employment)，委員會

¹² 國家發展委員會綜合規劃處，同註 7，頁 74。

¹³ 江順楠，氣候變遷因應法通過後，公正轉型該如何落實？蘇格蘭最新零碳能源轉型提供公正轉型參考路徑，天下雜誌，2023 年 2 月 2 日，網址：<https://csr.cw.com.tw/article/42987>，最後瀏覽日期：2024 年 3 月 12 日。

¹⁴ 吳允中，〈永續就業與利益共享－加拿大、蘇格蘭與我國公正轉型計畫之比較〉，《科技法律透析》，第 35 卷，第 5 期，2023 年 5 月，頁 23。公正轉型之定義為「與受淨零轉型影響者合作，為全體實現更為公平與綠色未來的過程和成果」，其目標有一、最大化蘇格蘭淨零轉型的經濟利益，包括確保為淨零工作提供技能管道。二、確保機會、利益和風險的公平分配，包括考慮社區利益、及如何適應氣候變遷的影響。三、透過利害關係人、工會和工資的共同設計，確保一個包容和公平的轉型過程。

成員涵蓋經濟、社會、政治等層面，來自能源部門、煤礦區、產業、工會、環境相關 NGOs、科學界、公民倡議及議會代表等。委員會任務主要在評估煤炭淘汰對能源轉型之影響，確認受影響地區的新工作與投資機會，並發展政策工具支持經濟發展、結構變化、社會凝聚力及氣候行動。2019 年 1 月通過《從煤炭到再生能源之公正轉型路徑圖》（A Roadmap for a Just Transition from Coal to Renewables），向政府建議在減煤過程促進公平，減少社會對立，並確保沒有遺漏任何勞動者。

德國聯邦經濟能源部參考上開路徑圖，與地方政府合作採取因地制宜的經濟政策，例如：透過各種社會與勞動措施（如 58 歲以上員工提前退休等）支持勞動者；促進企業、工會與政府參與以達成社會可接受之集體協議；及壓低電價的補償機制以確保增加的發電成本不會完全轉嫁給消費者等；並與邦政府合作建立利害關係人溝通平台，將公正轉型納入區域發展計畫。推動公正轉型主要財源來自政府預算、歐盟公正轉型基金等。《聯邦氣候保護法》（Federal Climate Protection Act）明定政府有責定期發布「氣候行動報告」，詳實說明各部門的減碳實行內容，包括公民補償機制及成效等¹⁵。

青年世代與環境團體指摘德國聯邦氣候保護法欠缺短中期目標違憲，提出憲法訴訟。聯邦憲法法院於 2021 年判決聯邦氣候保護法欠缺積極短中期減量目標違反憲法對自由權與生存基本權的保護。德國聯邦憲法法院提出自由權跨時際的概念，認為自由權的保護包括跨時間的實踐以及在世代間合理分配自由權利¹⁶。

四、瑞典

瑞典主責公正轉型部會為企業創新部所屬之經濟暨區域發展署，配合歐盟公正轉型基金指引規劃「領土公正轉型基金計畫」（Territorial

¹⁵ 國家發展委員會，《臺灣 2050 淨零轉型「公正轉型」關鍵戰略行動計畫（核定本）》，2023 年 4 月，頁 17。

¹⁶ 林春元，〈氣候緊急的制度量能—簡評氣候變遷因應法的廣泛授權與組織規劃〉，《月旦法學雜誌》，第 340 期，2023 年 9 月，頁 56。

Just Transition Plans, TJTP)。針對高碳排產業地區，分析受影響地區面臨之挑戰，提出社會經濟和環境行動轉型對策。由地方政府領導，建立民間利益關係人對話機制，與中央及地方政府共同完成 TJTP，決定轉型路徑¹⁷。

惟瑞典智庫斯德哥爾摩環境研究所（Stockholm Environment Institute, SEI）於 2020 年提出並強調應同時採納而非選擇性地執行的公正轉型 7 大準則，仍相當值得借鏡，包括：（1）透過國際組織積極鼓勵低碳轉型，以保障世界上許多貧窮與脆弱的群體。（2）幫助經濟韌性較脆弱的國家在淨零轉型過程中，創造保持經濟活力與穩定的機會。（3）支持受衝擊的勞工、家庭與社區，推動勞工技能再培訓、求職與心理健康諮詢。（4）避免碳鎖定（carbon lock-in），如取消化石燃料補貼，將經費移轉於支持公正轉型措施。（5）清除高碳產業於地方環境留下的傷害。（6）解決現有經濟及社會的不平等，推動有助於降低低收入家庭成本的節能措施。（7）規劃過程透明公開，並具包容性¹⁸。

五、加拿大

加拿大政府於 2023 年公布「永續就業計畫」（Sustainable Jobs Plan），採用「永續就業」一詞代替「公正轉型」。永續就業計畫係由 10 項關鍵行動領域所組成，包括 1.成立永續就業秘書處。2.成立永續就業夥伴關係委員會。3.透過區域能源與資源表，制定經濟戰略。4.在工會培訓與創新計畫下，引入永續工作流。5.資助永續就業技能發展。6.推動原住民主導的解決方案與國家利益共享框架。7.改進勞動市場之資料蒐集、追蹤與分析。8.刺激投資並吸引產業領袖支持勞工。9.與其他國家合作扮演領導者角色。10.制定確保持續參與問責的立法。加拿大永續就業計畫在方法上以勞工為中心，將永續就業的概念與公平收

¹⁷ 國家發展委員會，同註 11，頁 19。

¹⁸ 國家發展委員會，同註 15，頁 10。

入、工作保障、社會保護及社會對話等機制連結，同時確保邊緣化與代表性不足的族群在經濟體系充分而平等的參與。

2023 年至 2025 年聯邦政府暫行行動計畫，將每 5 年提出檢討後更新計畫版本，旨在使淨零轉型過程的公平、公正並具包容性。加拿大永續就業計畫在方法上以勞工為中心，將「永續就業」的概念與公平收入、工作保障、社會保護及社會對話等機制連結，此計畫亦確保邊緣化與代表性不足的族群在經濟體系充分而平等地參與¹⁹。

六、日本

日本為推動綠色轉型（Green Transformation，簡稱「GX」），於 2022 年 7 月宣布將新設「GX 實行會議」。該會議目標為將工業革命以來以化石能源為中心的工業結構、社會結構，轉換為以綠色能源為中心的「綠色轉型」，是日本能源政策自第二次世界大戰極重要的轉捩點。該會議階段性任務為制定「GX 基本方針」，此基本方針著眼於彙整日本未來 10 年內的具體策略與行動。

日本推動社會整體的 GX 包括公正轉型、推動需求面的 GX、推廣中型企業及中小企業的 GX 等面向。為勞動力從化石燃料相關產業穩健流至低碳產業，須保障民生就業、支持人力資源開發，並考慮每個行業實際面臨的問題。日本內閣於 2022 年 10 月決議的「克服高物價與實現經濟振興的綜合經濟措施」，將 3 年 4,000 億日圓（約 924 億台幣）之民生投資政策大幅增加至 5 年 1 兆日圓（約 0.23 兆台幣），使勞動力得以流向低碳產業及促使勞工獲得低碳產業新技能²⁰。

日本公正轉型主責部會，在 2021 年由經濟產業省改為環境省。2021 年環境省提出「基於巴黎協定做為成長戰略的長期戰略」，惟僅聚焦於「勞動力」的公正轉型。該戰略為宣示性質，僅提出施政方針供

¹⁹ 吳允中，同註 14，頁 20-21。

²⁰ 林韋廷、黃莉婷、王婷虹，《日本「實現 GX 之基本方針」評析》，工業技術研究院綠能與環境研究所，2023 年 3 月 29 日，頁 2、25。

行政部門參考，且無編列相關預算。長期戰略強調政府、勞團、企業、金融業者等利害關係人的共同參與²¹。

參、我國公正轉型之概述

一、公正轉型之意涵、目的及發展演變

在實現淨零碳排的過程中，需要政府、企業和社會各界的共同參與和合作，通過公正轉型來實現永續發展的目標。淨零碳排政策將對臺灣經濟、社會和環境將產生深遠影響，而公正轉型策略是一個綜合性的策略框架，可以促進社會共融、提升勞工權益、保護環境和推動創新發展等方面的效益，所以在推動淨零碳排的同時，必須以公正轉型策略來實現政策目標，以確保轉型過程中各方面的公正性及公平性²²。

（一）公正轉型之意涵

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²³。人類歷史上，每當生產工具發生重大改變，都是歷經數十年的重組、轉型並重新拆解與定義工作²⁴。淨零排放可能造成的社會、環境、經濟不正義之「公正轉型」危機，這將是臺灣未來20年最迫切與巨大的發展命題²⁵。

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

²¹ 國家發展委員會，同註 11，頁 19。

²² 陳威霖，〈淨零排碳政策下公正轉型策略之初探〉，《勞動及職業安全衛生簡訊》，第 39 期，2023 年 9 月，頁 16、21。

²³ 陳立衡，同註 5。

²⁴ 吳澄澄，前進淨零如何公正轉型？得先讓原民、青年、弱勢與婦女具備政策話語權 | Stockholm 50 週年，永續未來的機會，ESG 遠見，2022 年 7 月 6 日，網址：<https://csr.cw.com.tw/article/42632>，最後瀏覽日期：2024 年 3 月 12 日。

²⁵ 何晨瑋，沒有公正轉型，台灣 2050 淨零碳排將是奢談，ESG 遠見，2022 年 12 月 16 日，網址：<https://esg.gvm.com.tw/article/19113>，最後瀏覽日期：2024 年 3 月 13 日。

與行動力²⁶。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。

（二）公正轉型之目的

公正轉型的目的是在確保減少碳排放的過程中，社會和經濟仍可持續發展。公正轉型旨在減少排碳的同時，維持社會公義和經濟穩定，確保轉型過程中沒有任何人被落下。公正轉型的重要性在於其考量的不僅僅是環境議題，更著眼於社會和經濟發展。在推動淨零碳排的過程中，如僅注重環境因素，而忽略社會及經濟之影響，將會對弱勢群體和邊緣化社區產生負面的影響。

此外，如轉型過程存在不公正問題，則可能導致社會不穩定和反對力量的增加，進而影響淨零碳排政策的實施和成效，公正轉型策略涵蓋的範圍則包括社會、經濟、勞動、環境及文化等 5 個層面的正義實現²⁷。推動公正轉型有 6 大預期效益，包括確保受淨零轉型影響的勞工就業權益、避免增加人民額外的生活成本、促成有意義的公私對話與合作、協助國內企業生產模式低碳轉型、保障地方族群及區域發展的多樣性、有效減少推動過程遭遇的阻力²⁸。

（三）公正轉型之發展演變

²⁶ 國家發展委員會綜合規劃處，同註 7，頁 70。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」、「氣候變遷因應法制」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。

²⁷ 陳威霖，同註 22，頁 17-19。社會層面包含社會公正和貧富差距的問題、社會參與和溝通的問題、社會服務和基礎建設的問題。經濟層面包含經濟發展的可續性、就業市場監控與轉型、資金支持。勞動層面包含職業訓練與就業安置、確保勞工權益、勞工參與。環境層面包含環境負擔分析、生態環境保護、資源利用效率。文化層面包含文化遺產的保護和振興、新能源技術的推廣和普及、尊重彼此文化價值觀。

²⁸ 鄭鴻達，臺推淨零公正轉型 國發會：各部會匡列預算逾 338 億，中央通訊社，2022 年 12 月 28 日，網址：<https://www.cna.com.tw/news/afe/202212280342.aspx>，最後瀏覽日期：2024 年 3 月 13 日。

國際上紛紛將實踐公正轉型視為淨零碳排的最重要工作，公正轉型是讓淨零碳排、低碳轉型過程中受損失的人或脆弱群體能夠在國家介入之下得到輔助與補償，更積極地讓轉型紅利，盡可能公平地讓民眾共享。要實現公正轉型需要政府、企業和社會各界的合作，以確保勞工權益、環境保護和文化正義等面向的平衡，未來應著重不同之發展面向及重點²⁹。

1.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。

2.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實力，以一定的進程邁向淨零，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。

3.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

²⁹ 國家發展委員會綜合規劃處，同註 7，頁 71-72。

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。

4.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。

5.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。

二、氣候變遷因應法有關公正轉型相關規定

(一) 立法目的

《氣候變遷因應法》第 1 條規定，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，特制定本法。

(二) 用詞定義

《氣候變遷因應法》第 3 條就本法用詞之定義，其中第 11 款規定，「公正轉型：在尊重人權及尊嚴勞動之原則下，向所有因應淨零排放轉型受影響之社群進行諮詢，並協助產業、地區、勞工、消費者及原住民族穩定轉型。」

（三）積極協助公正轉型

《氣候變遷因應法》第 6 條規定「因應氣候變遷相關計畫或方案，其基本原則如下：」，其第 3 款為「三、積極採取預防措施，進行預測、避免或減少引起氣候變遷之肇因，以緩解其不利影響，並協助公正轉型。」

（四）主辦機關

《氣候變遷因應法》第 8 條第 2 項規定「中央有關機關應推動溫室氣體減量、氣候變遷調適，其權責事項規定如下：」，其第 18 款為「十八、公正轉型之推動事項：由國家發展委員會（下稱國發會）主辦；各中央目的事業主管機關協辦。」

（五）基金之運用

《氣候變遷因應法》第 33 條第 1 項規定「前條基金專供執行溫室氣體減量及氣候變遷調適之用，其用途如下：」，其第 12 款為「十二、協助中央目的事業主管機關執行公正轉型相關工作事項。」

（六）公民參與機制

《氣候變遷因應法》第 46 條第 1 項規定，各中央目的事業主管機關應就其權責事項，在尊重人權及尊嚴勞動之原則下，諮詢因應淨零排放轉型受影響之社群，邀集中央及地方有關機關、學者、專家、民間團體採行適當公民參與機制廣詢意見，訂修該主管業務之公正轉型行動方案，送第 8 條第 2 項所定公正轉型之主辦機關。同條第 2 項規定，前項主辦機關應基於公私協力原則，整合各中央目的事業主管機關提交之公正轉型行動方案，採行適當公民參與機制廣詢意見，定期擬訂國家公正轉型行動計畫及編寫成果報告，報請行政院核定後對外公開。

三、我國 2050 淨零排放路徑及策略

2023 年 1 月 10 日我國《氣候變遷因應法》經立法院三讀通過，該法第 4 條明定國家溫室氣體長期減量目標為 2050 年達成溫室氣體淨零排放，即「2050 淨零排放」正式入法。另 2022 年 3 月我國公布「臺灣 2050 淨零排放路徑及策略」，則提供 2050 年淨零軌跡與行動路徑，以促進關鍵領域之技術、研究與創新，並引導產業綠色轉型，帶動新一波經濟成長，促進綠色融資與增加投資，確保公平與銜接過渡時期。

2050 淨零排放路徑以「能源轉型」、「產業轉型」、「生活轉型」、「社會轉型」為四大轉型；「科技研發」、「氣候變遷因應法制」兩大治理基礎，輔以「12 項關鍵戰略」，包含淨零綠生活、資源循環零廢棄、節能、自然碳匯、綠色金融、公正轉型、風電光電、氫能、前瞻能源、電力系統與儲能、碳捕捉利用與封存、運具電動化及無碳化等。從能源、產業、生活轉型等預期增長之重要領域，制定行動計畫，落實淨零轉型目標。

「臺灣 2050 淨零排放路徑及策略總說明」指出，實踐氣候變遷議題的目標過程中，勢必會帶來諸多社會、經濟、產業上的衝擊與連鎖效應，碳密集產業經濟模式的演替或轉型，將帶動就業市場的改變，一方面創造出綠色永續就業市場新興工作，另一方面從事碳密集產業的工作機會也會減少，對就業市場的供需樣態也會產生影響，成為值得探討的重點之一，如「青年就業」、「低碳時代下之勞動權」等。

青年就業在永續概念下，青年將面臨新的綠色工作時代，「綠領」工作潮亦將隨之出現；根據聯合國環境規劃署（United Nations Environment Programme, UNEP）與國際勞工組織（ILO）定義綠色工作是對於環境保護或永續生活有貢獻的職業，如提高能源效率、維持生物多樣性、限制溫室氣體排放等相關專業人員等。在臺灣常見的綠色相關職業類型，如風機技術、太陽能、生態保育、森林管理、再生材料研發創新等，未來

將會是市場需求度較高的綠色行業；而因高碳排受到影響或面臨轉型的行業，如化學、化工、塑橡膠原料及人造纖維製造等行業，顯示在環境永續的趨勢下，未來就業與創業市場將面臨巨大轉變，青年如何看見機會並面對挑戰提升就業能力，是值得關注的焦點。

四、淨零公正轉型對不同族群產生之影響

政府積極推動淨零轉型政策，轉型的過程中產生的衝擊與影響值得關注，尤其是如何評估既有社會結構下，對弱勢族群造成之影響，進而協助既有社會結構下弱勢族群，使其能認識並了解，甚至參與淨零轉型政策，方能達到公正轉型關鍵戰略「盡力不遺落任何人」的核心價值³⁰。

（一）勞工

由於公正轉型的概念來自於北美的勞工運動，所以，綠色轉型、淨零轉型中創造出來的工作，是否能讓這些因為轉型而失業的勞工參與，是公正轉型中重要的課題³¹。臺灣主要使用化石燃料的利害關係產業包括運輸業（如燃油汽機車車行、個人戶）、發電產業（如台電公司）以及本身製程牽涉到化石燃料利用產業的如塑膠、石化、鋼鐵、水泥業等等。為了減碳而戒除化石燃料的淨零轉型過程中，需特別留意「高碳排產業」下可能權益受到衝擊或剝奪的勞工族群，他們是公正轉型需優先關照的重點對象³²。

（二）女性

³⁰ 僅能源 BLOG，面對淨零永續，社福系統如何「公正」且「積極」轉型？，2023 年 12 月 26 日，網址：https://doenergytw.blogspot.com/2023/12/blog-post_26.html，最後瀏覽日期：2024 年 3 月 11 日。

³¹ 許量然、吳心萍，邁向淨零論壇—公正轉型，該怎麼轉？活動報導，主婦聯盟環境保護基金會，2023 年 11 月 6 日，網址：<https://www.huf.org.tw/essay/content/5804>，最後瀏覽日期：2024 年 3 月 12 日。

³² 張朝翔，淨零路上不遺落任何人 一文搞懂「公正轉型」是什麼？，環境資訊中心，2023 年 6 月 21 日，網址：<https://e-info.org.tw/node/237039>，最後瀏覽日期：2024 年 3 月 12 日。

1982 年阿斯匹靈醫藥試驗，研究設計以 2 萬多名男醫師進行實驗，並調查 4 萬多位男性，不管實驗或被實驗者都排除女性。試驗結果以男性身高及基礎代謝為基礎。實際上女性代謝藥物的速度，一般較男性慢之情況下，導致醫生開出讓女性過高劑量之藥物。此外汽車安全測試假人，也都以男性體型為主，最後汽車安全性設計，卻使得女性駕駛即使同樣繫上安全帶，相同條件下，致死率亦高出 17%³³。從以上 2 個例子可看出，許多政策、法令與措施的制定係以男性觀點，而造成女性處於更弱勢之地位，未來必須針對性別作出不同設計與考量。

（三）青年世代

德國聯邦憲法法院提出自由權跨時際的概念，認為自由權的保護，包括跨時間的實踐及在世代間合理分配自由權利³⁴。青年世代與環境團體曾指出，德國《聯邦氣候保護法》欠缺短中期目標違憲，而提出憲法訴訟。「世代正義」與「跨世代衡平」的概念，是為了讓不同世代共同因應氣候變遷，類似由巴黎協定及格拉斯哥氣候協議提出的「代際公平」（intergenerational equity）。2022 年 7 月，聯合國大會也通過類似決議，認為「乾淨、健康及永續環境是基本人權」（the human right to a clean, healthy and sustainable environment），強調永續發展對於現在及未來世代同等重要，而環境生態惡化、氣候變遷、生物多樣性喪失等問題，對於現在及未來世代的人權享有，都造成了威脅³⁵。

（四）身心障礙者

³³ 吳心萍，女性主義改變科學了嗎？讀後感，《女科技人電子報》，第 157 期，2021 年 1 月 14 日，網址：<http://www.twepress.net/new/seminar/item/1062-2021-01-15-02-32-00>，最後瀏覽日期：2024 年 3 月 12 日。

³⁴ 林春元，同註 16，頁 56。

³⁵ 黃海寧、魏惇婷、張庭瑜，進擊的氣候變遷因應法制革新：台灣《氣候變遷因應法》做了什麼改變？，獨立評論，2023 年 4 月 6 日，網址：<https://opinion.cw.com.tw/blog/profile/553/article/13474>，最後瀏覽日期：2024 年 3 月 11 日。

社福團體除了社福使命外，更具備積極面對淨零公正轉型的量能。為更全面協助、陪伴身心障礙者，面對整體淨零綠色採購、企業 ESG 需求的浪潮，以既有庇護工場為示範點，從溫室氣體盤查、導入使用再生能源著手，逐步實踐全臺首個淨零綠色庇護工廠的願景。如何同時兼顧淨零永續價值，包含餅乾禮盒包裝改為使用循環包材、調整衣服塑膠套材質、進行整體溫室氣體盤查等。公正轉型主責機關應協助地方社政單位、社福團體了解淨零公正轉型概念，並激發參與者進一步思考公正轉型與社福業務與使命之關係，讓社福系統加入推動淨零公正轉型的行列，促使這場大規模社會變動，社福系統、社會弱勢族群不再被遺落³⁶。

（五）小結

公正轉型路徑，以「不遺落任何人」為要旨，所受影響的族群，並不限於前述勞工、女性、青年世代及身心障礙者，尚亦包含原住民、中高齡者、兒童等等，將受到不同程度的影響。目前淨零與公正轉型各項問題尚待釐清，相關中央主責機關應確實掌握我國結構性問題，並立即啟動各項社會科學調查，對全球淨零帶來的產業、經濟、社會鉅變之衝擊樣貌，能夠及早規劃，並預先提出對策因應。在推動淨零碳排之分配、程序、肯認、補償過程中，讓受負面影響的族群，都享有平等的機會和權益³⁷。

五、我國淨零公正轉型推動機制

依目前我國針對公正轉型推動計畫，國發會是主責部會，在《氣候變遷因應法》規範 12 項淨零關鍵戰略的框架下，建立我國公正轉型推動

³⁶ 懂能源 BLOG，面對淨零永續，社福系統如何「公正」且「積極」轉型？，2023 年 12 月 26 日，網址：https://doenergytw.blogspot.com/2023/12/blog-post_26.html，最後瀏覽日期：2024 年 3 月 11 日。

³⁷ 周桂田，淨零省思…定位企業、勞工轉型體系，經濟日報，2024 年 1 月 2 日，網址：<https://money.udn.com/money/story/5629/7679598>，最後瀏覽日期：2024 年 3 月 11 日。

機制，旨在協助各關鍵戰略主責部會推動各項淨零公正轉型措施，致力提高淨零轉型政策目標的衡平性、社會分配的公正性及利害關係的包容性，並透過上位、跨部會的推動機制與策略，發揮資源整合與政策協調的綜效。

民間參與有「公正轉型委員會」和「公眾諮商」兩大機制。依「公正轉型委員會設置要點」第 1 點規定略以，為建構公正轉型推動機制，提供我國推動淨零公正轉型相關計畫及措施建言，特設公正轉型委員會；第 2 點規定，該委員會任務包括：1.檢視 2050 淨零排放路徑各關鍵戰略之淨零公正轉型相關計畫及措施推動情形。2.提供我國推動淨零公正轉型相關計畫及措施相關建言。3.發布公正轉型展望報告。而公眾諮商則將由國發會與相關中央部會、地方政府和民間團體，共同辦理 1 年目標 25 場的座談會與公聽會，目的在廣泛聽取受衝擊對象之意見、確保政府公正轉型對策能夠符合社會期待³⁸。

（一）公正轉型跨部會推動小組

由 12 項關鍵戰略主責機關偕勞動部及行政院原住民族委員會（下稱原民會）共同組成，協力界定受淨零轉型影響的對象與範疇，並規劃公正轉型對策，以達資源截長補短，策略互補搭配之綜效。視任務需要召開小組會議，針對公正轉型須協調事項進行討論及提出對策，俾利整合各相關部會推動資源，確保資源互補及避免重置。經濟部、交通部、國家科學及技術委員會、環境部、農業部及金融監督管理委員會等各項關鍵戰略主責部會，在推動淨零政策的過程中持續辦理與利害關係人溝通，並找出受影響對象及範疇、規劃個別公正轉型措施以及編列預算執行。國發會定期召開小組會議，除管考各項關鍵戰略公正轉型政策進度外，亦針對公正轉型須協調事項進行討論及提出對策，滾動式調整我國

³⁸ 馬雨辰，讓公正轉型在台灣實現——台灣淨零關鍵戰略評析，報導者，2023 年 5 月 4 日，網址：<https://www.twreporter.org/a/opinion-just-transition-in-taiwan>，最後瀏覽日期：2024 年 3 月 12 日。

公正轉型圖像。勞動部與原民會將協助檢視各關鍵戰略與勞工和原住民族相關對策之妥適性，參與相關利害關係人之溝通與協調，並支援必要資源及有效政策工具，提升對策的效率與效能。

（二）各部會分工

經濟部、交通部、國家科學及技術委員會、環境部、農業部、金融監督管理委員會等各項關鍵戰略主責部會，在推動淨零政策的過程中持續辦理與利害關係人溝通，並找出受影響對象及範疇、規劃個別公正轉型措施以及編列預算執行。國發會定期召開小組會議，除管考各項關鍵戰略公正轉型政策進度外，亦針對公正轉型須協調事項進行討論及提出對策，滾動式調整我國公正轉型圖像。勞動部與原民會將協助檢視各關鍵戰略與勞工和原住民族相關對策之妥適性，參與相關利害關係人之溝通與協調，並支援必要資源及有效政策工具，提升對策的效率與效能。此外，鑒於保障勞工工作權是公正轉型的核心工作，勞動部已依我國淨零排放路徑，針對性研析國際間在淨零轉型路上協助勞工就業的經驗與作法，未來更將透過與各部會的協作，積極維護勞工權益與生計。

（三）民間參與機制

1.成立公正轉型委員會：國發會將邀集產、官、學、研專家及 NGO 與公民團體代表，採公、私各半方式組成公正轉型委員會，後續定期召開會議，檢視相關部會主政之淨零轉型關鍵戰略的公正轉型措施推動情形，並適時回饋建言，做為各戰略滾動式檢討之參考。

2.辦理公聽會與座談會：國發會規劃與中央部會、地方政府或民間團體合作召開公聽會、座談會，或以其他公眾諮商管道，邀集淨零轉型關鍵戰略之受影響對象、專家、學者及民間團體等參與，多元聽取意見³⁹。

³⁹ 國家發展委員會綜合規劃處，同註 7，頁 71。

肆、問題探討與研析

一、公正轉型概念導入與相關課題界定

（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。ILO 認為公正轉型係指「盡可能以公平和包容的方式推動綠色轉型，同時創造優質工作機會，確保轉型途中不遺落任何一個人」。OECD 公眾接受度將決定綠色轉型政策的成功，呼籲各國應落實公正轉型，致力提高社會大眾對環境政策的接受度⁴⁰。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（recognition justice）、程序正義（procedural justice）及分配正義（distributional justice）。首要的是鑑別出「受衝擊的對象」，轉型過程中有誰得利、有誰受害。盤點組織範疇中溫室氣體排放所涉及的利害關係人，以及可能會在減碳過程受影響的外部利害關係人。其次，評估「衝擊會有多大」，「有多少人」受到衝擊，可能會有多少人被裁員或失去工作，產業規模是會繼續擴張還是縮小。最後則是「配套措施」，如公民參與機制、經濟投資或補償、或教育輔導轉介等⁴¹。

（二）公正轉型面臨之課題與分析

1. 勞動市場轉型與新就業機會

⁴⁰ 國家發展委員會，同註 11，頁 4。

⁴¹ 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。

淨零路徑的推展勢必將改變既有經濟就業結構，然而忽略了能源轉型中除了創造出利多之外，也可能產生部分產業和族群的衝擊影響，因此能源轉型的成果如何能夠公平分享，是邁向「環境永續-淨零排放」的重要議題。臺灣的能源供應98%依賴進口，未來因應環境變遷推動淨零減碳，積極發展能源轉型與培育創能、儲能與節能研發人才列為首要政策。在綠色供應鏈部分，由於臺灣製造業多屬於 ICT 先進製造，勞動力教育以大學和碩士高等教育為主，集中在電機工程和資訊科學領域。企業在調整生產流程、實施碳減與落實綠色供應鏈轉型時，仍需納入環境工程等領域人才。在綠建築方面，勞動力已呈現高齡化，營建業正面臨淨零與數位轉型的挑戰，近年技術人才缺口增加，需要積極從教育端培育新進青年進入職場，國內發展之綠建築指標將可成為引領專業人員教育基礎。透過對企業組織教育訓練來協助企業了解目前法規面及政策面對於不動產之 ESG（Environment 環境保護、Social 社會責任及 Governance 公司治理）規範（如綠建築、低碳建築、節能建築）要求，並實際運用落實到不動產的策略上。

在綠色金融方面，金融業專業人力需求減緩，國內推動綠色金融行動措施，需要加強在既有員工的在職訓練，提升綠色職能國內在創能、儲能與節能技術人才仍非常欠缺，為勞動市場轉型的挑戰，在離岸風電技術也需要借助國外領先經驗。國內推動綠色供應鏈將相較亞洲其他國家具有優勢競爭力，而綠色經濟的發展，也將可帶動了我國的勞動市場轉型與新就業機會⁴²。

2. 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

⁴² 吳慧娜、何俊傑，〈環境永續發展趨勢下的勞動市場變動與因應〉，《勞動及職業安全衛生簡訊》，第37期，2023年3月，頁5-6。

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。在淨零轉型的路徑之中，高碳排產業勢必面臨一定程度的縮減甚至汰除，同時亦有新的綠色產業陸續被創造出來。這一來一往的過程中，將會衝擊既有的經濟結構與社會分配，其中受雇於高碳排產業的勞工，或是以高碳排產業作為主要就業與收入來源的地區，其既有的商業模式將逐漸難以在市場中維持運作；若這些勞工或地區的居民無法獲得新的技術培力以投入其他產業，或是轉型創造新的就業與收入來源，就會陷入長期失業的風險中，甚至整個地區陷入衰頹。因此，如何避免大規模的失業，從而導致抵制淨零的消極或積極行為，甚至產生社會動盪，成為淨零轉型過程中必須提前因應的課題⁴³。

3.區域發展

淨零轉型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。

4.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

⁴³ 吳奕辰，主題貳、歷史經驗中的公正轉型啟示——當時我們如何應對衝擊？，臺灣永續棧，2023 年 9 月 7 日，網址：<https://www.taiwansustainabilityhub.org/post/justtransitionlessonsfromhistory>，最後瀏覽日期：2024 年 3 月 12 日。

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。

5.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。

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。

二、強化公正轉型戰略，勞政主管機關扮演積極角色

過去臺灣氣候治理最大困境是中央缺乏有效的跨部會協調機制，造成各部會相互推托權責，難以有效推進氣候政策，目前淨零路徑12項戰

略間的整合協調仍待加強，民間團體認為目前行政院國家永續發展委員會的量能不足以促成跨部會溝通協調並整合政策，主張應透過設立氣候會報的形式，拉高氣候治理層級，協調各部會權責，俾能提出統合性的氣候治理行動策略⁴⁴。

（一）勞政主管機關扮演更積極角色

依《氣候變遷因應法》第6條及第46條規定，明定協助公正轉型是因應氣候變遷相關計畫或方案的基本原則。第46條也規定，中央目的事業主管機關應就其權責事項，在尊重人權及尊嚴勞動之原則下，諮詢因應淨零排放轉型受影響之社群，邀集中央及地方有關機關、學者、專家、民間團體採行適當公民參與機制廣詢意見，訂修該主管業務之公正轉型行動方案。勞動部除輔助各關鍵戰略之推動出現的公正轉型課題外，亦可借鏡加拿大永續就業計畫與蘇格蘭的公正轉型計畫，提供資金支持、技能培訓、改進勞動市場資料系統等措施⁴⁵。

各國規劃公正轉型之措施有所不同，美國降低通膨法（Inflation Reduction Act）、挪威綠色競爭力戰略（Strategy for Green Competitiveness）、英國淨零戰略（Net-Zero Strategy）、加拿大永續就業計畫（Sustainable Jobs Plans），都是各國依其國情規劃的公正轉型措施⁴⁶。公正轉型最早由北美工會於1990年代提出，旨在協助因嚴格環境法規而失去工作的勞工。隨著時代推移，公正轉型開始與能源發展及氣候行動連結。如經濟合作暨發展組織（Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD）指出：公正轉型係指在轉型過程

⁴⁴ 財團法人環境權保障基金會，【聯合聲明稿】臺灣拼淨零轉型需要決心 2030 年減碳目標應更積極，2022 年 12 月 28 日，網址：<https://erf.org.tw/20221228a/>，最後瀏覽日期：2023 年 11 月 24 日。如曾發生不同場次間的淨零社會溝通會議，竟發生時間重疊的情形；而現在公正轉型的研究同時有數個不同部會進行，但各部會僅是各自為政的方式運作，不同研究之間的關聯性不明確。

⁴⁵ 吳允中，同註 14，頁 21。

⁴⁶ 吳允中，同註 14，頁 27。

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的重要工程⁴⁷。

我國勞動部於「公正轉型關鍵戰略行動計畫」係定位為輔助各主責機關檢視公正轉型妥適性的角色⁴⁸。至於較明確由勞動部執行的行動則是「國家人權行動計畫」設置的「公正轉型就業促進平臺」，預計2024年前完成建置。然「公正轉型就業促進平臺」作為公正轉型的一環，在「公正轉型關鍵戰略行動計畫」卻未著墨，值得商榷⁴⁹。

綜上，勞動部除輔助檢視各關鍵戰略之公正轉型課題外，可借鏡加拿大「永續就業計畫」與蘇格蘭公正轉型計畫，協助提出因應策略，提供資金支持、技能培訓、改進勞動市場資料系統等措施，推動企業轉型並創造綠色就業機會⁵⁰。

（二）健全工會、完善勞動法規，勞工權益與環境永續邁向調和

有關淨零策略國際間勞工成功參與案例，多以工會對政府、對企業進行協商，但論者直言，目前台灣工會組織率低，按現有的法規，台灣的產職業工會發動團體協約的誠信協商資格受限，且台灣產業以中小企業為主，許多企業員工人數根本不足30人此一組織工會的門檻，又何來形成協商單位而與雇主進行淨零轉型的協商。有論者建議，藉著處理公正轉型的機會，也檢討相關法律，甚至制定專法處理，從持續鼓勵勞工組織工會、推動雇主組織成雇主團體、建立更友善的產、職工會組織的制度—例如廢除職業工會組織區域限於單一行政區域的規範，讓產業工會暨職業工會進行跨企業團體協商的障礙減少，讓勞資雙方有對象展開協

⁴⁷ 國家發展委員會，同註 11，頁 3。

⁴⁸ 國家發展委員會，同註 15，頁 33。各項關鍵戰略主責部會為經濟部、交通部、科技部、環境部、農業部、金融管理委員會等，勞動部與原民會則協助檢視各關鍵戰略與勞工和原住民相關對策之妥適性。

⁴⁹ 吳允中，同註 14，頁25。

⁵⁰ 吳允中，同註 14，頁27。

商、更有能力進行協商⁵¹。

在公正轉型主流化下，工人、工會應掌握這樣的政策趨勢。以領頭羊歐盟來看，歐盟在2019年提出「綠色新政」，將公正轉型視為推動轉型的重要社會基礎。工會及早主動積極的瞭解、掌握及參與政府的政策、企業的轉型規劃等，尤其高碳排的重點產業或可能受衝擊的區位熱點，都需要加速界定出來，了解可能的上下游關聯產業、受影響的勞工、周邊的居民與社區，這樣才能找到對象展開實質的社會對話，讓淨零轉型的過程也能落實公平公正⁵²。

（三）消彌資訊落差，提升弱勢族群參與決策

從全球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）、德國等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，各國在推動公正轉型的過程中，也相當強調民間參與機制的建立，盡可能讓相關的倡議團體、公協會、利害關係人等有表達意見與需求的機會，同時透過提高資訊的透明度，減少不信任及釐清與解決爭議，以降低淨零轉型的不確定性⁵³。

臺大風險中心針對高碳排產業調查，顯示仍有一半勞工不了解淨零政策；也缺乏基層勞工表達意見的管道⁵⁴。面對淨零轉型大浪，哪些產

⁵¹ 賴品瑀，減薪、解雇、調職如何自救？公正轉型不遺落任何人 需工會及早參與，環境資訊中心，2023年12月4日，網址：<https://e-info.org.tw/node/238099>，最後瀏覽日期：2024年3月12日。

⁵² 賴品瑀，淨零公正轉型是改革時刻 勞工權益與環境永續邁向調和，環境資訊中心，2023年12月1日，網址：<https://e-info.org.tw/node/238083>，最後瀏覽日期：2024年3月12日。

⁵³ 國家發展委員會，同註15。

⁵⁴ 張雄風，台大風險中心：淨零轉型應加強勞工溝通 避免抗爭，中央通訊社，2023年12月10日，網址：<https://www.cna.com.tw/news/ahel/202312200063.aspx>，最後瀏覽日期：2024年3月12日。

業將遭巨大轉變，當中的勞工又將受到什麼影響，目前無人明確知曉，須要在政府、民間陸續展開各界對話及不斷溝通中逐漸明瞭。因公正轉型是新興的課題，從消彌資訊落差與及早展開討論做起⁵⁵。有論者建議，已組織化的工會除了一般勞工教育之外，也可以成立一個轉型的因應小組，外聘專業人員專職追蹤政府、產業與企業的淨零進度以縮短資訊落差⁵⁶。社會溝通應建立長期對話與協作機制，公布基礎資訊、落實社會轉型。國際障礙者權利運動的共同訴求是「沒有我們的參與，不要為我們做決定」(Nothing about us, without us)，為促進各弱勢族群參與，應提升其參與⁵⁷。

展望未來，由於我國淨零排放路徑圖已將公正轉型列為12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。建議推動方向包含：

1.推動多方參與機制

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。要達到程序正義，通常需要積極地賦權那些在決策過程中較少獲得發言權或參與管道的脆弱群體。此外，地方性的參與也十分重要，因為許多去碳化的政策效果是在特定地區才會顯現，而不是由全國各地共同承擔⁵⁸。

⁵⁵ 賴品瑀，到底誰會受影響？共赴淨零轉型 從消彌資訊落差、及早討論開局，環境資訊中心，2023年12月1日，網址：<https://e-info.org.tw/node/238084>，最後瀏覽日期：2024年3月12日。

⁵⁶ 賴品瑀，同前註。

⁵⁷ 張恒豪、周月清、陳俊賢、陳重安，〈誰代表障礙者？障礙者代表的政府參與及其在公民權上的意義〉，《臺灣民主季刊》，第17卷，第2期，2020年6月，頁97。

⁵⁸ 譚偉恩，公正轉型悄然降臨，青年原力已然覺醒，2023年9月29日，思想坦克，網址：<https://voicetank.org/%E5%85%AC%E6%AD%A3%E8%BD%89%E5%9E%8B%E6%82%84%E7%84%B6%E9%99>

2.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。

3.提出公正轉型路徑圖、報告及立法

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。淨零目標下採取各種大規模轉變的同時，要如何將這些變動的社會經濟衝擊最小化，甚至透過氣候行動扶持既有的弱勢族群、縮小社會不平等，是能否落實淨零目標的關鍵⁵⁹。

公正轉型對大眾而言屬較新概念，唯有喚起大眾的認知與理解，才能有效社會溝通，達成全民共識⁶⁰。中央各主責機關應強化社會溝通、重視青年與女性轉型權益、規劃更多勞工與中小企業淨零決策參與機會⁶¹。良好的社會對話與持續的公民協作機制，是促成公民參與，達到社會轉型的關鍵。後續應建立長期的社會溝通與協作機制，持續邀請社會各界針對政策計畫進行對話討論，提出公民參與時程，擴大參與途徑，讓公眾了解淨零路徑此一重大政策。首要之務便是公開基礎資訊，例如預

%8D%E8%87%A8%E9%9D%92%E5%B9%B4%E5%8E%9F%E5%8A%9B%E5%B7%B2%E7%84%B6%E8%A6%BA%E9%86%921/，最後瀏覽日期：2024 年 3 月 15 日。

⁵⁹ 馬雨辰，同註 38。

⁶⁰ 陳碧芬，淨零轉型害誰掉隊了？政策及法規展現拉一把的力量，工商時報，2024 年 3 月 15 日，網址：<https://www.ctee.com.tw/news/20240315701709-430104>，最後瀏覽日期：2024 年 3 月 16 日。

⁶¹ 胡瑞玲，高碳排產業公正轉型調查公布 台大風險中心籲強化勞工溝通，聯合新聞網，2023 年 12 月 20 日，網址：<https://esg.gvm.com.tw/article/21232>，最後瀏覽日期：2024 年 3 月 13 日。

算、具體目標、能源與產業評估的量化數據等，讓淨零轉型的討論能夠立基於真實的數據資料。同時也要邀請各利害關係人成立監督小組，檢討各戰略執行進度，與時俱進地檢討修正⁶²。

三、補強減碳短中期目標，提出更細緻策略

（一）宜修法增訂短期及中期之減碳目標（氣候變遷因應法第4條）

《氣候變遷因應法》第4條第1規定，國家溫室氣體長期減量目標為2050年達成溫室氣體淨零排放。惟該法並未規定短中期目標，僅在第10條第1項規定，中央主管機關得設學者專家技術諮詢小組，邀集中央及地方有關機關、學者、專家、民間團體，經召開公聽會程序後，訂定5年為1期之階段管制目標。欠缺短中期之立法模式，雖讓行政機關有更多彈性，調整各種減排優先替選方案。然而，在氣候緊急的脈絡中，卻同時可能創造行政消極不作為及惡化氣候人權傷害的風險⁶³。公民團體認為未明定國家中短期減量目標，恐「碳」留子孫，將減碳責任不合比例地轉嫁到未來世代⁶⁴。

德國環境團體曾指摘《聯邦氣候保護法》欠缺短中期目標違憲，並提出憲法訴訟。聯邦憲法法院於2021年判決《聯邦氣候保護法》欠缺積極短中期減量目標，違反憲法對自由權與生存基本權的保護，並提出自由權跨時際的概念，認為自由權的保護包括跨時間的實踐，及在世代間

⁶² 財團法人環境權保障基金會，同註 44。

⁶³ 林春元，同註 16，頁 55-56。

⁶⁴ 阮怡婷，台灣首起氣候憲法訴訟，13 位公民提《氣候法》涉違憲、訴求中短期管制目標明確，天下雜誌，2024 年 1 月 30 日，網址：<https://csr.cw.com.tw/article/43538>，最後瀏覽日期：2024 年 3 月 15 日。

合理分配自由權利⁶⁵。法院判決該案後，確認立法者至遲應於2022年12月31日前，對於2031年後之減排規定，依裁判意旨另為規範。德國於2021年5月通過新法，將2030年減量65%與2040年再減少88%的短中期目標，明文規定於法律中⁶⁶。

短中期減量目標而交由行政機關決定，可能推遲減量行動，而讓人民與後代未來暴露在更嚴重的氣候傷害中，等同於將減量義務移轉於未來世代，限制人民未來能享有的自由。有論者指出，欠缺短中期減量目標，亦使得行政機關容易以技術、經濟與政策工具的複雜及政黨政治等因素，作為推遲氣候行動之藉口，而將政治責任留給後續執政者承擔。過去《溫管法》實施經驗正是適例，空泛授權導致多年未有積極減量管制，長期延宕了臺灣的氣候轉型⁶⁷。

在過去《溫管法》2050年減量50%的架構下，原本就設定2030年減20%的目標，如今大幅修正為《氣候變遷因應法》，並提出淨零路徑，將2050減量目標設定為全面淨零，但2030年目標規劃，與《溫管法》設定目標相差無幾。雖然國發會表示這是現在能夠掌握的推估結果，未來會5年1期的階段管制目標會再檢討調整，惟此目標設定可見我國對於淨零排放仍過於保守消極，未拿出破釜沉舟的魄力⁶⁸。

⁶⁵ 李建良，〈氣候變遷、基本人權與憲法訴訟—2021年德國氣候訴訟裁判釋論〉，《台灣法律人》，第2期，2021年8月，頁9。該判決指出違憲部分，包含立法者違反「比例原則」部分，為保護氣候，對自由的重大干預仍須合乎比例，且於憲法上具正當性；違反「氣候保護義務」部分，應及早明定溫室氣體減量後續機制之透明準據，為後續發展及執行等程序提供方向；違反「法律保留原則」部分，立法者僅規定聯邦政府於2025年一次性地以法規命令確定後續之減排量，尚有不足。立法者至少應規定，在何種時間上之間隔應公開透明地確定後續的減排量。

⁶⁶ 傅玲靜，〈環境保護、氣候變遷及跨時際之自由權保障—簡介德國聯邦憲法法院2021年氣候保護法裁判中相關論述〉，《月旦法學教室》，第235期，2022年5月，頁51。

⁶⁷ 林春元，同註16，頁55-56。

⁶⁸ 財團法人環境權保障基金會，同註44。

2023 年 2 月 15 日修正公布施行《氣候變遷因應法》，明定國家溫室氣體長期減量目標為「2050 年溫室氣體淨零排放」。為務實達到長期目標，另外訂定 5 年為 1 期的溫室氣體排放量目標：第 1 期（2016-2020 年）目標為 2020 年減量 2%（相較於 2005 年）；第 2 期（2021-2025 年）目標為 2025 年減量 10%；第 3 期（2026-2030 年）目標為 2030 年減量 20%⁶⁹。惟該排放目標過於保守，且未於《氣候變遷因應法》明定，有將減碳之壓力留給下一代之虞。

綜上，臺灣因為 10 多年前遲滯的能源轉型，面對全球要求 2050 淨零碳排，其挑戰仍相當艱鉅。為展現減少國家碳排放的決心與行動力，宜透過專家委員會與聽證程序審議「短、中、長期的減碳階段管制目標」，強化公民參與程序，讓行政部門和產官學研 NGO 依科學報告，共同討論與審議減碳目標，並拿出決心制定減碳目標。爰建議增訂短期及中期之減碳目標，修正《氣候變遷因應法》第 4 條第 1 項為「國家溫室氣體短期減量目標為中華民國一百十九年溫室氣體排放量降為九十四年溫室氣體排放量百分之三十以下；中期減量目標為一百二十九年溫室氣體排放量降為九十四年溫室氣體排放量百分之六十以下；長期減量目標為一百三十九年溫室氣體淨零排放。」

（二）建立公正轉型的評估指標，並定期滾動檢討

有關評估公正轉型的指標及方法，可以是質性或量化的，具體取決於可用數據和評估目的。專家諮詢、社會研究、問卷調查和網絡分析等也可以用來輔助評估。最終的目標是建立一個全面的、可持續的、有效的評估框架，以確保公正轉型策略得到良好的執行和評估，用以評估公

⁶⁹ 經濟部商業發展署，溫室氣體階段管制目標，商業服務業節能減碳專區，2023 年 9 月 21 日，網址：<https://www.business-netzero.tw/Laws/detail?id=79a9a2248d6641d0918cfeee3686ce62>，最後瀏覽日期：2024 年 3 月 14 日。

正轉型的指標包含：1.經濟指標：公正轉型的成功與否可從經濟成長、就業率、薪資、生產力和財政狀況等方面進行評估。2.社會指標：從教育水準、貧窮率、不平等程度、健康和福利等方面進行評估。3.環境指標：從碳排放、空氣和水質、自然保護和永續性等方面進行評估。4.民主參與指標：從社區參與、民主決策、公共知識、透明度和責任等方面進行評估。5.時間指標：從特定時間段內的進展、目標和里程碑達成情況等方面進行評估。實踐公正轉型策略正面臨著挑戰，需要制定系統性、具體可行的政策措施，並且持續監測和評估政策的實施效果，以確保公正轉型的實現⁷⁰。

四、擴大碳費用途，溫室氣體管理基金得直接用於公正轉型

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，惟有足夠的經費，才能達到公正轉型的目標⁷¹。碳費非碳稅⁷²，因此須專款專用於直接減量用途。碳費具有準碳稅之性質，故對於收入之分配，不能侷限於傳統空污費、土污費的專款專用思考。為有效性執行目標與管考機制，宜擴大碳費用途，用於公正轉型項目。IPCC 報告亦指出，碳定價的配套措施中，若規劃將收益用於節能減碳相關計畫以及協助低收入戶，則可大幅提升社會接受度，減輕其對於各方影響。而近期亦見到歐盟的碳交易制度改革中，增設「社會氣候基金」，將碳交易收入用於協助脆弱族群因應減碳過程中新增的負擔。因此，有論者認為碳費的使用，應以氣候弱勢族群為先補

⁷⁰ 陳威霖，同註 22，頁 21。

⁷¹ 國家發展委員會綜合規劃處，同註 7，頁 73。

⁷² 碳稅（carbon tax）為碳定價的其中一種方式，由政府直接為二氧化碳排放量決定一個固定價格（稅額），並以公噸作為計價單位。政府針對碳排放量課稅、將其轉換成需由企業自身負責的成本，是促使企業積極減碳的有效作法。碳費（carbon fee）是依據《氣候變遷因應法》所徵收，並納入溫室氣體管理基金的費用。推動碳稅會由財政部進行主導，由於稅收的統收統支原則，碳稅必須納入國庫，再由國庫進行發放，不會將用途受限於氣候議題；碳費則由環境部推動，徵收的費用也將依法專款專用，作為溫室氣體管理基金，直接用於減碳、氣候適應的項目上。

助對象，才符合氣候正義⁷³。

參考國外經驗，投入充足的經費是公正轉型順利推行的前提，
《氣候變遷因應法》雖第 33 條第 1 項第 12 款規定，溫室氣體管理基金可以用來「協助中央目的事業主管機關執行公正轉型相關工作事項」，但修法理由一（八）略以，溫室氣體管理基金收入來源包括：代金、碳費、實施溫室氣體總量管制及排放交易制度之拍賣或配售所得等收入，均涉及溫室氣體減量管制，基於非稅公課、環境公課之給付、對待給付間之關聯性及課徵正當性，考量專款專用及資源有限性，原則應支用於溫室氣體減量工作；修法理由一（九）略以，各中央目的事業主管機關辦理公正轉型工作事項，應優先編列經費，不足者始得向本基金提出協助。如此預算安排，對推動公正轉型之成效仍待進一步檢視⁷⁴。因而建議擴大碳費用途，溫室氣體管理基金得直接使用於公正轉型，對推動公正轉型業務應有極大之助力⁷⁵。

五、強化公民監督機制，研議增訂公民訴訟條款

《氣候變遷因應法》定有罰則章節，但罰則並不適用於行政機關。針對相關計畫與方案的執行，《氣候變遷因應法》延續過去《溫管法》時期，採取定期檢討、定期報告、階段式或滾動式修正、提出改善措施等自我修正方式，確保相關計畫之落實及成效。該模式欠缺公民監督及司法審查，對行政機關氣候治理怠惰問題，即無法施加監督壓力⁷⁶。

德國將奧爾胡斯公約及歐盟相關指令國內法化，於 2006 年制定《環境救濟法》，納入團體訴訟等規定，並歷經數次修正。該法共計 8 條，包括：第 1 條適用範圍（負環評義務之開發許可、開發計畫依相

⁷³ 陳椒華，氣候變遷因應法三讀後的展望，生態台灣，第 80 期，2023 年 7 月，頁 60。

⁷⁴ 黃海寧、魏惇婷、張庭瑜，同註 35。

⁷⁵ 財團法人環境權保障基金會，【聯合聲明稿】氣候變遷因應法協商現曙光 環保署部分讓步 刪除碳費優惠、完善調適專章與公民訴訟 才是真正氣候變遷因應法，2023 年 1 月 5 日，網址：<https://erf.org.tw/20230105a/>，最後瀏覽日期：2024 年 3 月 12 日。

⁷⁶ 黃海寧、魏惇婷、張庭瑜，同註 35。

關環境法律作成之行政處分或行政契約等)、第 2 條環保團體訴訟救濟、第 3 條環保團體之承認等。亦即，並非所有政府行政措施均得依該法提起救濟，且個人主觀公權利（非利益）之保護規範理論亦仍有適用餘地⁷⁷。

德國聯邦憲法法院於 2021 年判決《聯邦氣候保護法》欠缺積極短中期減量目標，而違反該國憲法對自由權與生存基本權的保護。據此法院認為，未規定短中期減量目標而授權行政機關決定，可能推遲減量行動，而讓人民與後代未來暴露在更嚴重的氣候傷害中⁷⁸。歐美許多國家如美國、法國、英國、愛爾蘭、比利時、義大利、瑞士、希臘、西班牙等，在行政訴訟制度發展的初期，就將所有行政行為納入司法審查對象，對於攸關國家短中長期減碳目標的階段管制目標違法，人民或相關利害關係人有權提起訴訟，而接受法院審查⁷⁹。

瑞士「年長婦女氣候保護協會」(KlimaSeniorinnen)指控瑞士當局未能有效應對氣候變遷問題，當瑞士遭遇熱浪時，導致她們無法外出，可能「嚴重損害」其健康。向歐洲人權法院 (ECHR) 提告，指控瑞士政府未能妥善應對氣候危機，導致因氣候變遷加劇的破紀錄熱浪，危及她們的健康和生活品質，甚至對其構成生命威脅，侵犯其人權。ECHR 於本 (2024) 年 4 月 9 日裁定，瑞士政府未能迅速採取行動應對氣候變遷，確實違反「歐洲人權公約」，侵犯原告人權⁸⁰。

2022 年 5 月我國通過首部國家人權行動計畫，將氣候變遷列為 8 大人權議題之一⁸¹。跨黨派委員提案修正《溫管法》，亦納入氣候公民

⁷⁷ 王韻茹，〈接近司法之權利內涵的擴張-以歐洲環境法與德國環境救濟法作為觀察〉，《國立中正大學法學集刊》，第 62 期，2019 年 1 月，頁 171-246。

⁷⁸ 林春元，同註 16，頁 56。

⁷⁹ 財團法人環境權保障基金會，【聯合聲明稿】氣候法協商再起 環保署故步自封 建構氣候法制 六大訴求缺一不可，2023 年 1 月 4 日，網址：<https://erf.org.tw/20230104a/>，最後瀏覽日期：2024 年 3 月 12 日。

⁸⁰ 陳泓達，太熱了！認侵犯人權 2000 瑞士阿嬤告贏政府，自由時報，2024 年 4 月 10 日，網址：<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/4636067>，最後瀏覽日期：2024 年 4 月 13 日。

⁸¹ 丘采薇，人權發展研討會 陳菊：台灣面對氣候變遷刻不容緩，聯合新聞網，2023 年 11 月 22 日，網址：<https://udn.com/news/story/6656/7592076>，最後瀏覽日期：2024 年 3 月 15 日。八大人權議題分別為「強化人權保障體制」、「人權教育」、「平等與不歧視」、「強化生命權保障」、「居住正義」、「氣候變遷與人權」、「數位人權」、「難民權利保障」。

訴訟條款，惟最後未能三讀通過。如行政機關怠惰，將使臺灣在面對氣候危機時，沒有充分的行政監督手段，更可能造成人民權利損害時的訴訟權保障不足⁸²。環保團體認為，行政怠惰將使臺灣在面對氣候危機時，沒有充分的監督手段，更可能造成人民權利損害時的訴訟權保障不足⁸³。

依《行政訴訟法》第 9 條規定：「人民為維護公益，就無關自己權利及法律上利益之事項，對於行政機關之違法行為，得提起行政訴訟。但以法律有特別規定者為限。」有關氣候變遷因應相關事項，相關主管機關違法或疏於執行時，人民應有提起公益訴訟之權利，爰建議參酌各國立法例及《空氣污染防制法》第 93 條、《土壤及地下水污染整治法》第 54 條、《廢棄物清理法》第 72 條、《水污染防治法》第 72 條、《海洋污染防治法》第 66 條及《環境影響評估法》第 23 條等環境公民訴訟相關規定，於《氣候變遷因應法》中增訂氣候公民訴訟條款。

惟為避免公民訴訟條款要件過於寬鬆，致影響主管機關執法之資源調配、大幅增加法院的負擔。另氣候變遷議題下「受害人民」之主觀公權利，事實上亦難以判斷，不當解釋結果亦恐導致所有人民均得提起訴訟，宜透過民眾程序參與機制之強化，調和環境行政領域下多元利益衝突及確保行政行為結果正確性，可參酌《國土計畫法》第 34 條第 1 項規定「申請人申請使用許可違反本法或依本法授權訂定之相關命令而主管機關疏於執行時」之體例及德國《環境救濟法》規定，立法明文限制訴訟標的範圍，避免濫訴。

⁸² 財團法人環境權保障基金會，【聯合聲明稿】氣候法三讀完成，仍有未竟之業，公民團體將持續監督，2023 年 1 月 10 日，網址：<https://erf.org.tw/20230110a/>，最後瀏覽日期：2023 年 11 月 24 日。

⁸³ 綠色公民行動聯盟，氣候法三讀完成，仍有未竟之業，公民團體將持續監督，2023 年 1 月 10 日，網址：<https://gcaa.org.tw/6891/>，最後瀏覽日期：2024 年 3 月 15 日。

伍、結論

公正轉型旨在公允地調控不同個人或群體間的風險及責任，並特別關注較脆弱或被邊緣化的群體，在去碳化過程中，避免這些群體獨自承擔，為落實淨零目標而造成的傷害⁸⁴。國際推動公正轉型經驗顯示，並不存在「萬靈丹」式的解決方案，任何公正轉型計畫都必須配合國情與因地制宜。2023年3月 IPCC 提出專題報告指出，公正轉型推動並無一體適用之解方或策略，各國仍須對應獨有之脈絡⁸⁵。公正轉型應為所有人提供合宜工作與生計，不同價值之間找到平衡及共存。實現淨零排放和公正轉型仍面臨著很多挑戰，需要跨部門、跨領域的合作，持續監測和評估政策的實施效果，以確保公正轉型之實現。本報告公正轉型策略及相關法制進行探討研析後，提出以下修法方向之建議，俾供本院委員問政之參考。

- 一、公正轉型概念導入與相關課題界定。
- 二、強化公正轉型戰略，勞政主管機關扮演積極角色。
- 三、補強減碳短中期目標，提出更細緻策略。
- 四、擴大碳費用途，溫室氣體管理基金得直接用於公正轉型。
- 五、強化公民監督機制，研議增訂公民訴訟條款。

⁸⁴ 譚偉恩，同註 58。

⁸⁵ 胡瑞玲，〈國際氣候政策下的公正轉型發展〉，《台灣人權學刊》，第 7 卷，第 1 期，2023 年 6 月，頁 138。

陸、條文對照表

氣候變遷因應法第四條建議修正條文對照表

本報告建議條文	現行條文	說明
第四條 國家溫室氣體<u>短期減量目標</u>為中華民國一百十九年溫室氣體排放量降為九十四年溫室氣體排放量百分之三十以下；<u>中期減量目標</u>為一百二十九年溫室氣體排放量降為九十四年溫室氣體排放量百分之六十以下；<u>長期減量目標</u>為一百三十九年溫室氣體淨零排放。 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。	第四條 國家溫室氣體<u>長期減量目標</u>為中華民國一百三十九年溫室氣體淨零排放。 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。	一、本法欠缺溫室氣體短期減量目標，雖使行政機關具更多彈性，調整各種減排優先替選方案。然而，在氣候緊急的脈絡中，卻同時可能創造行政消極不作為及惡化氣候人權傷害之風險。 二、德國聯邦憲法法院於二〇二一年判決聯邦氣候保護法，因欠缺積極短中期減量目標，而違反憲法對自由權與生存基本權的保護，並提出自由權跨時際的概念，認為自由權的保護，包括跨時間的實踐，及在世代間合理分配自由權利。 三、為展現減少碳排放的決心與行動力，有必要增訂短期及中期之減碳目標，期能於中華民國一百三十九年達成溫室氣體淨零排放，爰修正第一項規定。

參考文獻

一、政府出版品、書籍、學位論文

- 1.國家發展委員會，《臺灣 2050 淨零轉型「公正轉型」關鍵戰略行動計畫（核定本）》，2023 年 4 月。
- 2.國家發展委員會，《臺灣 2050 淨零轉型公正轉型（Just Transition）關鍵戰略簡報》，2022 年 12 月。
- 3.陳立衡，《全球淨零趨勢下的公正轉型發展簡報》，工業技術研究院，2022 年 6 月 1 日。
- 4.李玲玲，《行政院國家永續發展委員會第 35 次委員會議紀錄》，2023 年 8 月 15 日。

二、期刊論文

- 1.王韻茹，〈接近司法之權利內涵的擴張-以歐洲環境法與德國環境救濟法作為觀察〉，《國立中正大學法學集刊》，第 62 期，2019 年 1 月，頁 171-246。
- 2.李建良，〈氣候變遷、基本人權與憲法訴訟—2021 年德國氣候訴訟裁判釋論〉，《台灣法律人》，第 2 期，2021 年 8 月，頁 1-20。
- 3.吳允中，〈永續就業與利益共享—加拿大、蘇格蘭與我國公正轉型計畫之比較〉，《科技法律透析》，第 35 卷，第 5 期，2023 年 5 月，頁 19-27。
- 4.吳慧娜、何俊傑，〈環境永續發展趨勢下的勞動市場變動與因應〉，《勞動及職業安全衛生簡訊》，第 37 期，2023 年 3 月，頁 1-6。
- 5.林韋廷、黃莉婷、王婷虹，《日本「實現 GX 之基本方針」評析》，工業技術研究院綠能與環境研究所，2023 年 3 月 29 日，頁 1-26。
- 6.林春元，〈氣候緊急的制度量能—簡評氣候變遷因應法的廣泛授權與組

- 織規劃》，《月旦法學雜誌》，第 340 期，2023 年 9 月，頁 50-63。
7. 國家發展委員會綜合規劃處，淨零公正轉型的概念、推動架構及國際作法，《台灣經濟論衡》，第 20 卷，第 4 期，2022 年 12 月，頁 70-77。
 8. 陳威霖，〈淨零碳排政策下公正轉型策略之初探〉，《勞動及職業安全衛生簡訊》，第 39 期，2023 年 9 月，頁 16-21。
 9. 陳椒華，氣候變遷因應法三讀後的展望，生態台灣，第 80 期，2023 年 7 月，頁 58-61。
 10. 張恒豪、周月清、陳俊賢、陳重安，〈誰代表障礙者？障礙者代表的政府參與及其在公民權上的意義〉，《臺灣民主季刊》，第 17 卷，第 2 期，2020 年 6 月，頁 95-136。
 11. 傅玲靜，〈環境保護、氣候變遷及跨時際之自由權保障—簡介德國聯邦憲法法院 2021 年氣候保護法裁判中相關論述〉，《月旦法學教室》，第 235 期，2022 年 5 月，頁 50-56。
 12. 趙家緯、楊沛為，〈國際氣候政策下的公正轉型發展〉，《台灣人權學刊》，第 7 卷，第 1 期，2023 年 6 月，頁 137-144。

三、網路資源

1. Net Zero Tracker, DATA EXPLORER/NET ZERO NUMBERS, 網址：
<https://zerotracker.net/#companies-table>，最後瀏覽日期：2024 年 3 月 13 日。
2. 丘采薇，人權發展研討會 陳菊：台灣面對氣候變遷刻不容緩，聯合新聞網，2023 年 11 月 22 日，網址：
<https://udn.com/news/story/6656/7592076>，最後瀏覽日期：2024 年 3 月 15 日。
3. 江順楠，氣候變遷因應法通過後，公正轉型該如何落實？蘇格蘭最新零碳能源轉型提供公正轉型參考路徑，天下雜誌，2023 年 2 月 2 日，網址：<https://csr.cw.com.tw/article/42987>，最後瀏覽日期：2024 年 3 月 12 日。

日。

- 4.阮怡婷，台灣首起氣候憲法訴訟，13 位公民提《氣候法》涉違憲、訴求中短期管制目標明確，天下雜誌，2024 年 1 月 30 日，網址：
<https://csr.cw.com.tw/article/43538>，最後瀏覽日期：2024 年 3 月 15 日。
- 5.吳澄澄，前進淨零如何公正轉型？得先讓原民、青年、弱勢與婦女具備政策話語權 | Stockholm 50 週年，永續未來的機會，ESG 遠見，2022 年 7 月 6 日，網址：<https://csr.cw.com.tw/article/42632>，最後瀏覽日期：2024 年 3 月 12 日。
- 6.吳心萍，女性主義改變科學了嗎？讀後感，《女科技人電子報》，第 157 期，2021 年 1 月 14 日，網址：
<http://www.twepress.net/new/seminar/item/1062-2021-01-15-02-32-00>，最後瀏覽日期：2024 年 3 月 12 日。
- 7.吳奕辰，主題貳、歷史經驗中的公正轉型啟示——當時我們如何應對衝擊？，臺灣永續棧，2023 年 9 月 7 日，網址：
<https://www.taiwansustainabilityhub.org/post/justtransitionlessonsfromhistory>，最後瀏覽日期：2024 年 3 月 12 日。
- 8.何晨瑋，沒有公正轉型，台灣 2050 淨零碳排將是奢談，ESG 遠見，2022 年 12 月 16 日，網址：<https://esg.gvm.com.tw/article/19113>，最後瀏覽日期：2024 年 3 月 13 日。
- 9.李蘇竣，《氣候變遷因應法》三讀過關 碳費即將開徵 重點整理一次看，環境資訊中心，2023 年 1 月 10 日，網址：<https://e-info.org.tw/node/235882>，最後瀏覽日期：2024 年 3 月 13 日。
- 10.周桂田，淨零省思...定位企業、勞工轉型體系，經濟日報，2024 年 1 月 2 日，網址：<https://money.udn.com/money/story/5629/7679598>，最後瀏覽日期：2024 年 3 月 11 日。
- 11.卓如吟、王涵，臺大風險中心發布「臺灣高碳排產業之公正轉型意識

- 調查」，臺灣大學風險社會與政策研究中心，2022 年 12 月 13 日，網址：<https://rsprc.ntu.edu.tw/zh-tw/m01-3/climate-change/1747-1111213-news-release.html>，最後瀏覽日期：2024 年 3 月 12 日。
- 12.胡瑞玲，高碳排產業公正轉型調查公布 台大風險中心籲強化勞工溝通，聯合新聞網，2023 年 12 月 20 日，網址：<https://esg.gvm.com.tw/article/21232>，最後瀏覽日期：2024 年 3 月 13 日。
- 13.馬雨辰，讓公正轉型在台灣實現——台灣淨零關鍵戰略評析，報導者，2023 年 5 月 4 日，網址：<https://www.twreporter.org/a/opinion-just-transition-in-taiwan>，最後瀏覽日期：2024 年 3 月 12 日。
- 14.陳碧芬，淨零轉型害誰掉隊了？政策及法規展現拉一把的力量，工商時報，2024 年 3 月 15 日，網址：<https://www.ctee.com.tw/news/20240315701709-430104>，最後瀏覽日期：2024 年 3 月 16 日。
- 15.許量然、吳心萍，邁向淨零論壇——公正轉型，該怎麼轉？活動報導，主婦聯盟環境保護基金會，2023 年 11 月 6 日，網址：<https://www.huf.org.tw/essay/content/5804>，最後瀏覽日期：2024 年 3 月 12 日。
- 16.財團法人環境權保障基金會，【聯合聲明稿】臺灣拼淨零轉型需要決心 2030 年減碳目標應更積極，2022 年 12 月 28 日，網址：<https://erf.org.tw/20221228a/>，最後瀏覽日期：2024 年 3 月 12 日。
- 17.財團法人環境權保障基金會，【聯合聲明稿】氣候變遷因應法協商現曙光 環保署部分讓步 刪除碳費優惠、完善調適專章與公民訴訟 才是真正氣候變遷因應法，2023 年 1 月 5 日，網址：<https://erf.org.tw/20230105a/>，最後瀏覽日期：2024 年 3 月 12 日。
- 18.財團法人環境權保障基金會，【聯合聲明稿】氣候變遷因應法三讀完

成，仍有未竟之業，公民團體將持續監督，2023年1月10日，網址：<https://erf.org.tw/20230110a/>，最後瀏覽日期：2024年3月12日。

- 19.財團法人環境權保障基金會，【聯合聲明稿】氣候法協商再起 環保署故步自封 建構氣候法制 六大訴求缺一不可，2023年1月4日，網址：<https://erf.org.tw/20230104a/>，最後瀏覽日期：2024年3月12日。

Z

- 20.袁慧妍，公正轉型缺勞工聲音 台大報告：逾半高碳排產業從業者不瞭解淨零政策，環境資訊中心，2023年12月21日，網址：<https://e-info.org.tw/node/238223>，最後瀏覽日期：2024年3月12日。

- 21.張雄風，台大風險中心：淨零轉型應加強勞工溝通 避免抗爭，中央通訊社，2023年12月10日，網址：
<https://www.cna.com.tw/news/ahel/202312200063.aspx>，最後瀏覽日期：2024年3月12日。

- 22.張朝翔，淨零路上不遺落任何人 一文搞懂「公正轉型」是什麼？，環境資訊中心，2023年6月21日，網址：<https://e-info.org.tw/node/237039>，最後瀏覽日期：2024年3月12日。

- 23.陳泓達，太熱了！認侵犯人權 2000 瑞士阿嬤告贏政府，自由時報，2024年4月10日，網址：
<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/4636067>，最後瀏覽日期：2024年4月13日。

- 24.黃海寧、魏惇婷、張庭瑜，進擊的氣候變遷因應法制革新：台灣《氣候變遷因應法》做了什麼改變？，獨立評論，2023年4月6日，網址：<https://opinion.cw.com.tw/blog/profile/553/article/13474>，最後瀏覽日期：2024年3月11日。

- 25.綠色公民行動聯盟，氣候法三讀完成，仍有未竟之業，公民團體將持續監督，2023年1月10日，網址：<https://gcaa.org.tw/6891/>，最後瀏覽

日期：2024 年 3 月 15 日。

- 26.經濟部商業發展署，溫室氣體階段管制目標，商業服務業節能減碳專區，2023 年 9 月 21 日，網址：<https://www.business-netzero.tw/Laws/detail?id=79a9a2248d6641d0918cfeee3686ce62>，最後瀏覽日期：2024 年 3 月 14 日。
- 27.鄭鴻達，臺推淨零公正轉型 國發會：各部會匡列預算逾 338 億，中央通訊社，2022 年 12 月 28 日，網址：<https://www.cna.com.tw/news/afe/202212280342.aspx>，最後瀏覽日期：2024 年 3 月 13 日。
- 28.賴品瑀，到底誰會受影響？共赴淨零轉型從消彌資訊落差、及早討論開局，環境資訊中心，2023 年 12 月 1 日，網址：<https://e-info.org.tw/node/238084>，最後瀏覽日期：2024 年 3 月 12 日。
- 29.賴品瑀，減薪、解雇、調職如何自救？公正轉型不遺落任何人 需工會及早參與，環境資訊中心，2023 年 12 月 4 日，網址：<https://e-info.org.tw/node/238099>，最後瀏覽日期：2024 年 3 月 12 日。
- 30.賴品瑀，淨零公正轉型是改革時刻 勞工權益與環境永續邁向調和，環境資訊中心，2023 年 12 月 1 日，網址：<https://e-info.org.tw/node/238083>，最後瀏覽日期：2024 年 3 月 12 日。
- 31.賴品瑀，不只是綠色就業 我們能藉淨零轉型改變勞資不對等現狀嗎？，環境資訊中心，2023 年 12 月 4 日，網址：<https://e-info.org.tw/node/238069>，最後瀏覽日期：2024 年 3 月 12 日。
- 32.懂能源 BLOG，面對淨零永續，社福系統如何「公正」且「積極」轉型？，2023 年 12 月 26 日，網址：https://doenergytw.blogspot.com/2023/12/blog-post_26.html，最後瀏覽日期：2024 年 3 月 11 日。

附錄：「淨零轉型問題系列－以勞工為中心之公正轉型策略及相關法制研
析」專題研究報告（初稿）座談會紀錄及參採情形

時間：113 年 4 月 12 日（星期五）上午 10 時

地點：立法院法制局 305 會議室

主席：呂組長文玲

紀錄：陳建欉

參加人員：

一、學者專家：

中原大學法學院財經法律學系 林副教授春元

二、機關代表：

環境部	氣候變遷署	吳組長弈霖
		柏副研究員雪翠
國家發展委員會	人力發展處	凌科員澤生
	綜合規劃處	何視察昇融
	社會發展處	黃副研究員傳宙
勞動部	綜合規劃司	易科長永嘉
	勞動關係司	劉科長政彥
	勞動力發展署	洪科長圭輝

三、本局出席人員：

江副研究員建逸

李助理研究員淑瓊

林助理研究員淑靜

發言要點：

中原大學法學院財經法律學系 林副教授春元：

- 一、氣候變遷對環境及產業所產生的衝擊，需要以較完整的資訊及知識作為基礎，才可評估氣候政策之良窳。據悉多數國人仍不清楚政府相關的氣候政策及因應作為。公正轉型過程有一重要關鍵因素即財源問題，預算經費是永遠都不夠的，因為氣候政策及相關轉型策略，應注意避免相關措施擴大或創造社會不平等。對相關弱勢族群造成不公現象，則應給予相應的補償。因為氣候政策提供某些產業之整體利益，而這些利益應分配到那些可能會受損害的族群。在外國通常透過類似保險或基金方式，將整體利益做重分配。我國成立溫室氣體管理基金，專供執行溫室氣體減量及氣候變遷調適之用，氣候變遷因應法第 33 條已明定該基金用途，包括發展低碳與負排放技術、補助及獎勵投資溫室氣體減量技術、推動氣候變遷調適工作、碳足跡管理機制、教育宣導及協助公正轉型等，透過妥善的收支運用規劃，以加大減量效果，並定期公開執行成果報告。依前揭所述，溫室氣體管理基金，部分經費會支應於公正轉型業務，但所占比例並不清楚，如何合理使用該經費及運用於何種項目，有待環境部與勞動部及相關部會協調並共同決定。
- 二、因應氣候變遷公正轉型事務，許多國家建議都是會朝向不同於以往的決策模式，主要透過獨立諮詢委員會來處理。現行國家發展委員會公正轉型委員會，並非是獨立的委員會，因而較無法擔任客觀、中立的諮詢角色，而該委員所做之建議，對其他部會是否有約束力，存有疑義。公正轉型是各國推動淨零轉型的重要目標之一，勞動部在推動公正轉型過程中，是否進行過組織或業務調整，對於勞

工的參與權及資訊權都應該給予適當回應，並建立完善的社會對話機制，以保障勞工權利。

- 三、本專題報告，所提建議將設定減碳短中期目標，於氣候變遷因應法明定，可避免將減碳的壓力移轉給下一代，造成世代的不正義，亦有助於減少勞工等弱勢族群的衝擊，可資贊同。相關減碳短中期目標，則可透過利害關係者、專家會議，以科學方式計算具挑戰性且符合世代公平的方式，設定合宜之目標。

參採情形：

- 一、第一點係提出推動公正轉型所面臨之問題及經費運用分配之意見，錄供參考。
- 二、第二點係提出國家發展委員會公正轉型委員會之角色及勞動部應建立完善的社會對話機制之意見，錄供參考。
- 三、第三點意見係認同於氣候變遷因應法明定減碳短中期目標，將有助於政府積極推動減碳政策，並有助於公正轉型，與本報告論述與建議方向一致，錄供參考。

環境部氣候變遷署 吳組長弈霖：

- 一、現行氣候變遷因應法僅將 2050 年淨零排放最終願景目標入法，有關本專題報告建議將短中期減碳目標，明文規定於氣候變遷因應法。從國際氣候公約的角度，並未要求各國要設定短中期目標，係因在全球減碳行動不斷演進，並未立即要求各國提出各階段減碳目標，且因各國自然資源跟科學技術發展均不同，因而並未規範短中期減碳目標，而是要求終極淨零減碳目標，短中期減碳目標多採滾動方式檢討，須以科學技術、產業衝擊面去做精算，且短中期目標訂出對勞工公正轉型，似乎也無直接關係。

二、有關公民氣候訴訟是否入法問題，主要考量氣候政策在推動過程中，其實公眾的參與跟溝通相對更為重要。因而增加公眾參與資訊公開，擴大各界參與討論，因此我們認為在當時不需要把公民訴訟入法，因為前階段更重要。此外，對於氣候變遷下之受害者，難以界定，責任歸屬連結性亦難以確認。由於建立因果關係容易產生爭議，公民訴訟本身在氣候政策上困難度很高，在國際上以成立相關氣候管理基金，去解決並補償相關受害者。

參採情形：

- 一、第一點意見請參見林副教授春元意見參採情形第三點。
- 二、第二點意見有關公民氣候訴訟條款是否於氣候變遷因應法明文規定，主要係為避免行政怠惰將使我國在面對氣候危機時，對政府主責機關之作為，並無充分的監督手段，亦可能於人民權利損害時之訴訟權保障不足，故仍建議應強化公民監督機制，研議增訂公民訴訟條款。惟為避免濫訴，可明文限制訴訟標的範圍及相關配套措施。

國家發展委員會人力發展處 凌科員澤生：

- 一、本報告提出勞動部可借鏡加拿大「永續就業計畫」與蘇格蘭公正轉型計畫，協助提出因應策略（詳本報告初稿頁 24），惟報告內容對前述 2 項計畫著墨甚少（詳本報告初稿頁 3、頁 4、頁 6），建議可再補充相關論述，彼便了解計畫內容，供機關參考。
- 二、本報告提到可補強減碳短中期目標，並提出建議修正條文（詳本報告初稿頁 35），其中短期減量目標 119 年排放量降為 94 年之 30% 以下；129 年降為 94 年之 60% 以下（此處建議 119 調整為 60%，129 年調整為 30%），此種修法方式確實可展現政府減碳的決心及行動力，然而因綠色工作多屬於管理、專業及技術職務，相對需要較高

的教育水準及較長的訓練時間，政府在相關教考訓用機制上亦需有完善的配套措施，以避免造成勞工轉型及銜接失調引發失業問題。

參採情形：

- 一、第一點係建議針對加拿大「永續就業計畫」與蘇格蘭「公正轉型計畫」補充論述之意見，已酌修本報告相關內容。
- 二、第二點意見係認為補強減碳短中期目標，確實能展現政府減碳的決心及行動力，與本報告之論述及建議方向相同，錄供參考。

國家發展委員會綜合規劃處 何視察昇融：

本報告提及建立公正轉型評估指標，並定期滾動檢討一節（詳本報告初稿頁 30 至頁 31），「公正轉型」關鍵戰略行動計畫於 112 年 4 月奉行政院核定，作為淨零 12 項關鍵戰略推動「公正轉型」工作之基礎，本會於此基礎下，與各部會於 112 年 11 月召開研商會議，就各項戰略研定 KPI，除定期管考各項 KPI 之執行成效外，也將視推動進度進行滾動式檢討。

參採情形：

所提意見係對本報告關於建立公正轉型評估指標，並定期滾動檢討建議之補充說明，錄供參考。

國家發展委員會社會發展處 黃副研究員傳宙：

- 一、依「公正轉型委員會設置要點」第 2 點規定，公正轉型委員會主要任務為檢視 2050 淨零排放路徑各關鍵戰略之淨零公正轉型相關計畫及措施推動情形，並提供相關建言。有關本報告初稿頁 17 所述「每 2 年為 1 屆的獨立公正轉型委員會，將由國發會召集戰略主責機關與民間代表共同組成，針對政府公正轉型在勞工就業、產業輔導、區域發展、民生課題和資訊公開五大面向的相關計畫與措施，提出改

善建議。」一節，建議依「公正轉型委員會設置要點」相關規定予以調整。

二、專題報告建議「氣候變遷因應法」第 4 條訂定溫室氣體短中期減量目標一節，考量該法係由環境部主管，並涉及淨零轉型各戰略主政機關推動情形，是否維持現行條文以維彈性，原則尊重相關部會意見。

參採情形：

一、第一點係建議依公正轉型委員會設置要點規定，調整本報告相關內容，已酌修本報告相關內容。

二、第二點意見係對訂定溫室氣體短中期減量目標，原則尊重相關部會意見，錄供參考。

勞動部綜合規劃司 易永嘉科長：

一、有關伍、結論（本報告初稿頁 34）

（一）公正轉型的範疇不在限於勞工議題，對於公正轉型的概念也不限於受氣候變遷之影響對象如勞工，已逐步擴大為改善氣候變遷相關積極作為，從國外實務經驗可知淨零排放公正轉型首重利害關係人之參與溝通，並以利害關係人「參與溝通」為核心，進而衍伸「資訊揭露」及「共同決策」等原則，以建構較為全面性之公正轉型機制，這部分於報告初稿頁 25 至頁 26 亦有初步探討與著墨。

（二）依據「氣候變遷因應法」第 46 條規定，各中央目的事業主管機關應就其權責事項，在尊重人權及尊嚴勞動之原則下，諮詢因應淨零排放轉型受影響之社群，邀集中央及地方有關機關、學者、專家、民間團體及利害關係人採行適當公民參與機制廣詢意見，並編列預算，創造共營利益。勞動部輔助檢視相關對策之妥適性與利害關係人之溝通與協調，並支援必要資源及有效政策工具，提

升對策效率與效能。如交通部「運具電動化及無碳化」行動計畫，勞動部協助辦理「電動車產業人才投資方案訓練」，協助在職勞工技能轉型。

(三) 目前政府已成立公正轉型跨部會推動小組，由國發會協同 12 項關鍵戰略相關部會（如經濟部、交通部、國家科學及技術委員會、環境部、農業部、金融監督管理委員會）與勞動部及原民會共同組成，透過跨部會合作方式落實公正轉型。另外，為強化多元參與公正轉型推動機制，政府已成立公正轉型委員會，由國發會主委、政府相關部門及產、官、學研、NGO 及公民團體共同組成，以強化公私協力推動淨零轉型，並設置學術小組、策略小組、議題鑑別小組及影響力小組，勞動部亦參與上開小組相關會議，辦理相關研究及技能培訓等措施。

(四) 建議可思考針對未來淨零轉型過程中之「資訊揭露」、「參與溝通」及「共同決策」等部分，由 12 項關鍵戰略主責部會邀集專家學者及利害關係人代表，透過公民論壇或工作坊等方式深度探討，以研提促進公正轉型推動之具體策略或修法方向之建議。

二、爰在結論部分，可思考針對未來淨零轉型過程中之「資訊揭露」、「參與溝通」及「共同決策」等部分，由 12 項關鍵戰略主責部會邀集專家學者及利害關係人代表，籌組跨域機關工作小組透過公民論壇或工作坊等方式深度探討，以研提促進公正轉型推動之具體策略或修法方向之建議。

參採情形：所提意見係認同本報告內容或與本報告所建議之修法方向相同，錄供參考。

勞動部勞動關係司 劉政彥科長：

有關肆、問題探討與研析二、(二)(本報告初稿頁 24) 第一段針對工會組織及團體協商所提建議，我國工會組織之發展，有其歷史背景，與歐洲國家以產職業工會為主體有所不同，且目前尚處公正轉型之政策形成階段，應思考如何強化社會溝通，廣納受影響勞工之意見，並有機會參與決策。以實際工會面對公正轉型的行動為例，工會思考如何減少對勞工的衝擊時，多從如何降低對企業的衝擊及影響為出發，因此，工會與企業之立場反而是一致，訴求協商之對象為制定有關政策的政府機關，而非其雇主。所以工會組織如何擴大或調整，尚非淨零、公正轉型主要面對之問題，建議研究報告可朝強化社會溝通及利害關係人參與制度等研議妥適做法。

參採情形：所提意見係建議可朝強化社會溝通及利害關係人參與制度等研議，與本報告建議方向相同，錄供參考。

勞動部勞動力發展署 洪圭輝科長：

勞動部在公正轉型中扮演後端角色，並非於影響發生前即安排勞工技能訓練、轉職或就業媒合。企業因淨零碳排受到影響，在原事業單位失去工作機會，勞動部即介入，提供勞工就業服務訓練，並加以評估輔導轉職及就業媒合事宜。

參採情形：

所提意見係說明勞動部在公正轉型中角色之補充說明，錄供參考。

江副研究員建逸：

一、淨零轉型過程，必然對既有經濟結構與社會分配帶來衝擊，從國際社會普遍對淨零公正轉型的 3 面向：肯認正義（recognition justice）、程序正義（procedural justice）及分配正義（distributional

justice) 來反思國內，我國於 2015 年 6 月 15 日三讀通過「溫室氣體減量及管理法」，雖未如 2023 年 1 月 10 日三讀通過全文修正「溫室氣體減量與管理法」那樣全面性的盤點與評估因應氣候變遷之政策，但相關部會應仍有對應之政策與作為。本文就我國公正轉型之概述進行有層次及架構性的問題探討與研析，惟未見目前相關部會歷來相應政策與問題解決實務探究，建議可略加著墨，並簡單盤點我國行政機關公正轉型之初步成效，並優先以勞工勞動方面為主，應可更完整呈現本文以勞工為中心之公正轉型主軸。

二、名詞或用字

(一) 摘要的第 1 段第 5 行及前言(P.2)的第 2 段第 3 行使用「規畫」一詞，建議更新為教育部辭典慣用字「規劃」，且與全文其他部分一致。

(二)「淨零碳排」或「淨零排碳」建議全文用詞一致。

參採情形：

一、第一點係有關補充我國公正轉型各部會之權責及實施初步成效之意見，已酌修本報告相關內容。

二、第二點(一)有關「規畫」一詞，因原意係指名詞，已酌修為其他用語；(二)有關用語體例一致之建議，參採修正。

李助理研究員淑瓊：

一、建議加強公正轉型的必要性之論述

本報告之研究主題為「以勞工為中心之公正轉型策略及相關法制研析」，惟在報告中對在淨零轉型的過程中，為何須要做公正轉型，著墨甚少，建議報告中或可加強公正轉型的必要性之論述，例如：高碳排產業在轉型過程中可能遭受的衝擊、使用新能源（如太陽能板、離岸風電）對土地、海域等環境可能造成的影響、淨零轉

型可能造成的不公平現象及如何公平地分配淨零轉型帶來的好處等，藉由就淨零轉型的過程可能造成的社會及經濟結構的衝擊之論述，彰顯出公正轉型的必要性，以與報告後段對轉型策略及法制建議相互呼應。

二、建議與淨零轉型相關政策及法案，皆應預做法規政策影響評估

按淨零轉型可能造成的影響是多面向的，亦涉及多個主管機關之權責，在轉型的過程中為了減少對於社會及經濟結構的衝擊，建議在擬定相關政策及法規的過程中，皆應預做法規政策影響評估，若評估結果，可能因淨零轉型造成影響，則應設過度或緩衝措施或相關規定，以減少淨零轉型所造成的衝擊。

三、本報告之其餘論述及意見，敬表尊重。

參採情形：

- 一、第一點係建議對加強公正轉型的必要性論述之意見，本報告參、我國公正轉型之概述，已對公正轉型之意涵、目的及發展演變加以論述，公正轉型路徑，以「不遺落任何人」為要旨，在推動淨零碳排之分配、程序、肯認、補償過程中，讓受負面影響的族群，都享有平等的機會和權益，相關意見爰錄供參考。
- 二、第二點係建議與淨零轉型之相關政策及法案，皆應預做法規政策影響評估之意見，與本報告建議方向相同，錄供參考。

林助理研究員淑靜：

一、營造業勞動力短缺與淨零公正轉型之關聯

報告初稿第 20 頁提及營造業勞動力已呈現高齡化，近年技術人才缺口增加，需要積極從教育端培育新進青年進入職場，惟營造業缺工長期存在，其與淨零公正轉型之關聯為何？宜再補充說明。

二、部分行政機關名稱已修正

報告初稿第 24 頁註 48 說明各項關鍵戰略主責部會，其中國科會已於 2014 年改制為科技部；環保署、農委會則於 2023 年升格為環境部及農業部，建請更正。

三、增訂中短期溫室氣體排放量目標體例及目的

- (一) 報告初稿第 30 頁及條文對照表修正之條文，依法制體例，同一條項或款引述「中華民國」，以一次為限，故條文建議修正為「國家溫室氣體短期減量目標為中華民國一百十九年溫室氣體排放量降為九十四年溫室氣體排放量百分之三十以下；中期減量目標為一百二十九年溫室氣體排放量降為九十四年溫室氣體排放量百分之六十以下；長期減量目標為一百三十九年溫室氣體淨零排放。」（詳入出國及移民法第 16 條第 3 項、第 38 條之 5 第 3 項、人體器官移植法第 2 項等）。
- (二) 德國 2021 年氣候訴訟認為違憲之理由為「對於未來自由權保障產生干預先發效力，違反比例原則及法律保留原則」，要求立法者至遲應於 2022 年 12 月 31 日前，就 2031 年起之減量目標為後續規範，惟訂定減量目標並不代表課予直接具體之保護義務或賦予請求權，宜先釐清訂定中短期目標之目的及應否有相關配套措施。

四、有關氣候變遷因應法增訂公民訴訟之規定，建議如下：

- (一) 德國 2021 年氣候訴訟為憲法訴訟，建議修正憲法訴訟法第 59 條第 1 項規定：
 - 1、該訴訟為憲法訴訟，德國聯邦憲法法院就聲請人為自然人部分，憲法法院認為其所提之憲法訴訟程序合法，而環保團體部分，則不具聲請權能。此外，德國聯邦憲法法院法第 90 條第 2 項第 1 句規定：「對於（基本權利之）侵害如何於法律救濟程序要件者，須用盡救濟程序後，始得提起憲法訴訟。」並訂有窮盡訴訟救濟途徑之要件。但以存有其他訴訟救濟可資運用為前提，故不排除人民直接向憲法法院提起訴訟之可能（2021 年之氣候訴訟即屬人民直接向憲法法院提起訴訟之案例）。

2、因此有論者提出⁸⁶，若不修法增設用盡審級救濟之例外規定，類如本件氣候憲法訴訟，於我國殆無可能發生相關救濟。

五、參考國土計畫法第 34 條或德國環境救濟法規定，於氣候變遷因應法內修法明文限制訴訟標的範圍，避免濫訴：

（一）德國將奧爾胡斯公約及歐盟相關指令國內法化，於 2006 年制定「環境救濟法」，納入團體訴訟等規定，並歷經數次修正。該法共計 8 條，包括：第 1 條適用範圍（負環評義務之開發許可、開發計畫依相關環境法律作成之行政處分或行政契約等）、第 2 條環保團體訴訟救濟、第 3 條環保團體之承認等。亦即，並非所有政府行政措施均得依該法提起救濟，且個人主觀公權利（非利益）之保護規範理論亦仍有適用餘地⁸⁷。

（二）我國行政爭訟制度自德國法繼受而來，針對環保法律所定公民訴訟條款，現行司法實務見解如下：

1、仍區分「受害人民」（主觀訴訟，主張權利受損）、「公益團體」（客觀訴訟，考量其宗旨及從事活動是否合於環境保護議題）而適用不同起訴要件⁸⁸。

2、公民訴訟條款內容係「判令其執行」，限於主管機關「怠於執行職務」之行為，應視其所申請主管機關應為具體措施之法律性質，究屬行政處分或事實行為，而回歸行政訴訟法規定分別提起課予義務訴訟或一般給付訴訟⁸⁹。故理論上人民應不得對於一般、抽象之行政立法行為提出爭訟。

（三）綜上，為避免公民訴訟條款要件過於寬鬆，致影響主管機關執法之資源調配、大幅增加法院的負擔，考量氣候變遷因應法涉及許多基本原則確立等政策性、框架性立法，於配合現行行政訴訟法體制及司法實務見解下，不宜參考諸如空污法等環境管制性立法

⁸⁶ 李建良，〈氣候變遷、基本人權與憲法訴訟〉，《台灣法律人》，第 2 期，2021 年 8 月，頁 5-16。

⁸⁷ 王韻茹，〈接近司法之權利內涵的擴張-以歐洲環境法與德國環境救濟法作為觀察〉，《國立中正大學法學集刊》，頁 171-246。

⁸⁸ 同前註，頁 225-226。

⁸⁹ 最高行政法院 2017 年 11 月份第 1 次庭長法官聯席會議決議參照。

模式納入公民訴訟條款⁹⁰。又氣候變遷議題下「受害人民」之主觀公權利，事實上亦難以判斷，不當解釋結果亦恐導致所有人民均得提起訴訟，毋寧透過民眾程序參與機制之強化，調和環境行政領域下多元利益衝突及確保行政行為結果正確性；如仍有納入公民訴訟條款之必要，亦宜參考國土計畫法第 34 條第 1 項規定「申請人申請使用許可違反本法或依本法授權訂定之相關命令而主管機關疏於執行時」之體例及德國環境救濟法規定，修法明文限制訴訟標的範圍，避免濫訴。

參採情形：

- 一、第一點係建對營造業缺工長期存在，與淨零公正轉型之關聯補充說明之意見，已酌修本報告相關內容。
- 二、第二點行政機關名稱修正之意見，經查行政院國家科學委員會，2014 年 3 月 3 日改制為科技部，2022 年 7 月 27 日再改制為國家科學及技術委員會，參採修正。
- 三、第三點有關法律用語修正之建議，參採修正。
- 四、第四點係有關氣候變遷因應法增訂公民訴訟規定之建議，已酌修本報告相關內容，。
- 五、第五點意見，請參見環境部氣候變遷署吳組長弈霖意見參採情形第二點。

散會：上午 11 時 20 分

⁹⁰ 李怡俐、李佩蓉、汪信君、貝傑仁、辛豐年、林春元、施文真、高仁川、張文貞、許耀明、葉俊榮，《建構氣候轉型立法》，1 版 1 刷，新學林出版股份有限公司，2020 年 6 月，頁 561。