發佈：2025-01-14, 週二 12:07
點擊數：6473



氣候變遷引發環境危機，人們不得不正視「人類世」的現實，甚至喊出「死亡的星球上沒有工作」。無節制生產及消費造成環境負債，令資本主義面臨空前檢討聲浪，但是生產不只有資本投入，勞動商品化迫使勞動依附資本進行勞務工資交換，形成「勞動─資本─環境」複雜的三方生產關係，以致於直接將生產帶入氣候危機的究責，威脅到資本生存，勞動就會蒙上失業恐懼，進而引發工作權與環境權的對立。因此淨零轉型政策不只不能扁平短視，還必須細緻處理生產轉型後的各種社會衝擊，所以「公正轉型」（just transition）就有其迫切與必要性。

什麼是公正轉型？

Phoca PDF

發佈：2025-01-14, 週二 12:07
點擊數：6473

全球性的減碳措施有利於創造綠色經濟，但轉型選擇較少的傳統產業及部門消失也會引發失業潮爭議，對此2015年《巴黎協定》（Paris Agreement）主張，應「根據國家確定的發展優先事項，實現勞動力公正轉型以及創造有尊嚴的工作和優質就業機會的必要性」；2018年聯合國COP24（即氣候變化綱要公約締約國會議）的《團結與公正轉型西里西亞宣言》（Solidarity and Just Transition Silesia Declaration）也同樣指出，「勞動力的公正轉型以及創造尊嚴工作和優質就業機會，對於確保有效和包容性轉型至關重要」。可見淨零轉型與公正轉型雖是並進的全球共同行動，但前者是因應氣候變遷的作為，後者是執行上述作為時，避免勞工犧牲的援助工具，兩者功能目的各異，不應相互混淆。

事實上，公正轉型的出現遠早於當前的減碳聲浪。早在1970年代，美國聯邦政府花費龐大經費清理有毒廢棄物，當時全美石油、化學和原子能工人工會（OCAW）成員托尼馬佐基（Tony Mazzocchi Superfund for

Phoca PDF

Workers

），主張應該協助接觸有毒化學品或因環境法規趨嚴被迫失業的工人，為其提供最低收入和必要教育福利，當時甚至喊出「像對待泥土一樣的對待工人」（Treat Workers Like Dirt）的運動訴求。

隨氣候議題發酵，1990年代歐美工會意識到轉向低碳生產的不可逆，開始主張應對勞工及家庭提供必要支持，確保轉型的綜合風險及得利是由社會共同承擔與共享，成為現今公正轉型的目的，如國際勞工組織（ILO）將公正轉型定義為「對所有關係人應以盡可能公平和包容的方式實現綠色經濟，並創造有尊嚴的工作機會，不讓任何人被遺落」。為了實現不遺落，2015年ILO發布《Guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all》，簡稱「公正轉型指引」，便將轉型連結至「尊嚴勞動」、「社會安全」，要求各國政府推動淨零應同時加強就業機會、工作權利、社會保護與社會對話，透過強化勞動權益及福祉，全面減緩不利衝擊。

公正轉型的潛在障礙

Phoca PDF

發佈：2025-01-14, 週二 12:07
點擊數：6473

從遏制碳排著手降低極

端氣候，理論上是對包括勞工在內的所有人有

利。ILO推估2000年至2015

年間因自然災害導致工時損失，約當全球年

總工時的0.8%，若持續惡化至2030年影響將擴大至2%

，顯然環境劇烈變

化已不利於勞工及總體生產力。即便如此，力圖延緩暖化的綠色轉型也不會平坦順暢。

隨著國際減碳速度和規模快速增加，歐盟碳邊境調整機制（Carbon Border Adjustment

Mechanism,

CBAM

）開始對進口高碳排產品進行碳定價，加速工業脫碳。這些行動對產業造成連鎖變化，也導致了

社會衝擊。在《SKILLS FORA GREENER FUTURE：A GLOBAL

VIEW》一文中，ILO預估全球有望於2030年創造近2,500

萬個新興就業，同時會流失近700

萬個傳統工作。就

總體經濟觀點，兩者加總後就業淨增

加，是可喜的數據。但ILO進一步警告，流失的工作中約500

萬人尚有機會在其他行業找到相似性質的工

作，其餘200

萬名工人則必須接受職業訓練以

免失業；此外，推動循環經濟至2030

Phoca PDF

發佈：2025-01-14, 週二 12:07
點擊數：6473

年材料加工相關價值鏈中，全球更有7100萬個職缺可能消失，2200

萬名原從業人員也必須經由職訓轉銜到不同職業。

職訓轉職看似容易，但現實往往有所落差。首先新舊工作不易無縫接軌，在新興就業出現前可能淪為長期失業者，且新舊工作分布在不同區域更難通勤銜接，況且因年紀增長或技術侷限，職訓也不

見保證能

夠獲得新興機會，

種種時間、部門、技術及空間的誤差

都有可能擴大失業潮。以國內為例，勞研院2024年委外研究推估[1]出因

淨零衝擊而工作銳減的部門，依序為電子零組件業、金屬製品業、批發業、電腦電子光學製品業、機械設備業、零售業、基本

金屬業等，其中光是電子零組件業在2025年可能

超過萬人失業。這些產業的共通點都是能源依賴較高、產業規模較大，一旦實施碳定價增加製造成本，必定影響就業穩定性；至於

燃氣供

應業、砂石及其他礦業、石油及煤製品製造業等耗能產業，影響幅度甚至可能達到-10%至-30%。

再者，

能源成本上升不只危及勞工，還包含社區及消費者。只要綠色通膨持續發效，也會衍生出無力負擔日愈高價的「能源貧窮」（Energy

poverty）家庭。以歐洲為例，僅在2022年已有4100萬人無法在寒冬中維持基本溫暖[2]。

Phoca PDF

發佈：2025-01-14, 週二 12:07
點擊數：6473

淨零政策對各行業就業的影響人數

產業/年別/人	2025	2030	2035	2040	2045	2050
電子零組件業	-10,708	-17,204	-27,277	-39,886	-40,463	-44,599
金屬製品業	-5,977	-11,408	-16,131	-19,783	-22,402	-30,909
批發業	-7,266	-13,612	-18,962	-22,019	-23,137	-21,445
電腦電子光學製品業	-2,584	-6,324	-8,630	-11,370	-13,574	-19,369
機械設備業	-3,605	-7,173	-8,908	-13,383	-19,434	-18,908
零售業	-5,821	-9,072	-10,930	-12,979	-15,596	-18,586
基本金屬業	-1,702	-3,589	-5,524	-7,637	-10,053	-12,624

引自勞研所2024年研究報告P.84，僅節錄前七大受影響產業

向綠

色經濟轉型對勞工、社會及生態至關重要，但影響層面既多又廣，不免阻礙淨零與公正轉型的進程。聯合國開發計劃署（UNDP

）指出，「缺乏不同政策對社會各階層的影響數據」、「對其含義缺乏明確性和共識」、「對綠色轉型優點缺乏深入研究與宣傳」、「國家缺乏制定政策及填補技能差距的能力」以及「缺乏相應的投資」[3]

，都會導致公正轉型失敗。倘若制度準備不足，

社會被迫承擔難以忍受的代價，必然加深反減碳壓力引發「轉型衝突」（transition

Phoca PDF

tensions），淨零最終只能妥協退讓。

尊嚴勞動 + 再分配 = 公正轉型

經濟、社會、環境與建立良好勞動環境與條件，既相互關聯也同等重要。要想實踐永續需要同時解決勞動與貧困兩大社會議題，其中「尊嚴勞動」（decent work）更是不可迴避的命題，否則永續終究只是政治正確的口號。

正如ILO 強調「社會各界共同應對這些問題不是一種選擇，而是一種必然」。要消除不利衝擊與減少動盪，轉型措施必須與重建尊嚴就業一致。在公正轉型指引中，ILO 總結出九項關鍵策略並逐一提出政策建議，包括一、總體經濟和增長政策；二、產業和部門政策；三、企業政策；四、技能發展；五、職業安全與健康；六、社會保護；七、積極的勞動力市場政策；八、權利；九、社會對話和三方性，上述面向都與建構尊嚴勞動息息相關。

從強化適性發展到改善勞動環境與條件，尊嚴勞動還需要搭配「資源重分配」，將轉型利益投入積極勞動市場與社會安全網的改善，全面加強工人、社區及中小

Phoca PDF

發佈：2025-01-14, 週二 12:07
點擊數：6473

企業的抵禦能力；以歐盟綠色協議（European Green

Deal）為例，2021至2027年總規模約550億歐元的公正轉型機制（The Just Transition

Mechanism,

JTM

），除提供新就業機會及培訓，也納入可負擔能源與改善住房節能等措施，透過介入及調和，使

淨零並同實

現社會包容與消除貧困

。至於脆弱者和小微企業，則結合歐盟預算投

入約860億歐元，用以解決不平等和能源貧窮爭議，

經費來源就包括成員國所有碳排交易收入[4]。除開徵邊境碳關稅(CBAM)

，歐盟還打算將能源稅、運輸稅、污染稅和資源稅整合為「綠稅」（green

taxation

），作為綠色協議的支

持財源，使其「體現在消費最多的社會參與者

身上.....

與對最弱勢群體和基礎設施投資

（如公共交通）支持相互匹配」[5]，

既促進經濟成長與碳排放脫鉤，同時確保民眾「擁有平等機會」。

此外，《聯合國全球盟約》(The UN Global

Compact)2022年9

月初發布的企業公正轉型指引也從企業社會責任出發，強調綠色經濟轉型的實質好處應由社會共

Phoca PDF

發佈：2025-01-14, 週二 12:07
點擊數：6473

同獲得，不能成為少數人利得。最有效的途徑正是運用ILO

的公正轉型指引，作

為企業「處理環境、經濟和社會永續發展

的最低標準」[6]。顯而易見，重建

資源分配減少社會不平等是公共轉型的運作關鍵，推動公正轉型減少社會衝擊，則是落實淨零永續的唯一趨動力。

轉型需要深層民主的支援

除了資源整合，實現公正轉型還需要三種正義。包括

確認受淨零轉型牽連的所有利害關係族群的「肯認正義」、確保利害關係人足夠管道參與政策規劃過程的「程序正義

」、確保

得益決策或受損的

利害關係人公平性的「分配正義」，

藉由包容、參與及分配確立「實質衝擊」，

協助受影響者獲取所需支持，才能實現不遺落的諾言，所以需要運用由下而上的「社會對話」機制。如下圖所示，ILO主張依靠完善的社會對話銜接各項關鍵策略，使

制度具備連貫及有效性。換言之，公正轉型還需要深層民主的支援。

Phoca PDF

發佈：2025-01-14, 週二 12:07
點擊數：6473



引自ILO(2017). Just transition, decent work, and climate resilience.P13

以國內為例，《氣候變遷因應法》定義「公正轉型旨在尊重人權及尊嚴勞動原則下，向受影響淨零轉型社群進行諮詢，並協助產業、地區、勞工、消費者乃至原住民族穩定轉型，從而落實不遺落任何人」。國發會已於2023年5月成立公正轉型

委員會，初期是由中央標案補助地方政府及民間團體辦理諮詢工作。

不過諮詢與社會對話之間仍有距離。對話需要就共同利益的經濟及社會議題進行各種形式的協商、諮詢或資訊交換，故對話方的「資訊平等」極為重要。以企業為例，若轉型藍圖止於高階管理層但員工毫無所悉，就難以確知所受衝擊是否因淨零轉型導致，導致公正轉型的救濟失效。因此促勞工及社區參與足以影響其日常生活的相關決策，並在知情權的基礎上由下而上發聲，正是公

Phoca PDF

發佈：2025-01-14, 週二 12:07
點擊數：6473

正轉型的一大特徵。若只依賴由上而下制定轉型措施，極易導致利害關係人被侷限在「想像的弱勢」。以能源貧窮為例，一旦部會將對象辨識自限於低收及中低收入戶，更多未能納入社會救助法的邊緣家庭或工作貧窮者，就會被直接遺落。

要想建構由下而上對話機制，美國「氣候正義聯盟」（Climate Justice Alliance，簡稱CJA）的做法頗具參考價值。作為美國民間推動氣候運動的強大力量，該聯盟曾在2014年紐約市創下四十萬人上街頭的「人民氣候遊行」（People’s Climate March）。經歷多年運作，CJA逐漸發覺轉型過程若不公正，結果就不會公正。於是運動思維不再自限於氣候議題，而是從社區自建對話及行動機制中重建全新的權力關係，逐步形成具韌性、再生力及符合公平正義的新社區經濟模型。



Phoca PDF

發佈：2025-01-14, 週二 12:07
點擊數：6473

引自CJA官網

結合89個社區、地方組織和運動網絡，CJA在全美八個城市34個地方節點同步開展「Just Transition local living economy model projects」（公正轉型在地生活經濟模型計畫）。透過開展社會教育、公正轉型、能源民主、合作經濟與社區投資等行動，由社區自行打造清潔能源、區域糧食系統、公共運輸、符合高效綠能標準的可負擔住房以及科學化生態恢復與管理，打造「自我力量社區」（Our Power Communities），同時成立「Our Power Loan Fund」（自我力量基金），為各地的自主公正轉型行動，提供技術支援與長期融資，並投資地方民主運作發展與共享學習場域，促成「Reinvest in Our Power Campaign」（自我力量再投資）。

CJA的行動框架是將資源及權力下放，視為策略核心，並在社區主權的共同基礎上進行跨域結合，產出前瞻及創新的願景。綜觀全貌不難發現CJA內在的兩種深層民主。首先是團體成員中有長期關注勞動的工會及團體，也有援助原民、非裔拉丁亞太與白人社區等貧困族群的民間組織，共同協調及制定一致論述、行動、宣傳溝通等規劃，既重塑了勞動、社區及環境主權的統一論述，也完整呼應

Phoca PDF

發佈：2025-01-14, 週二 12:07
點擊數：6473

「轉型過程應將種族、性別和階級置於解決方案的核心，實現真正公正轉型」的行動目標。換言之，透過各利益關係群體的社會對話，CJA有效的兼顧「環境 - 勞工 - 資本」複雜的三方關係。

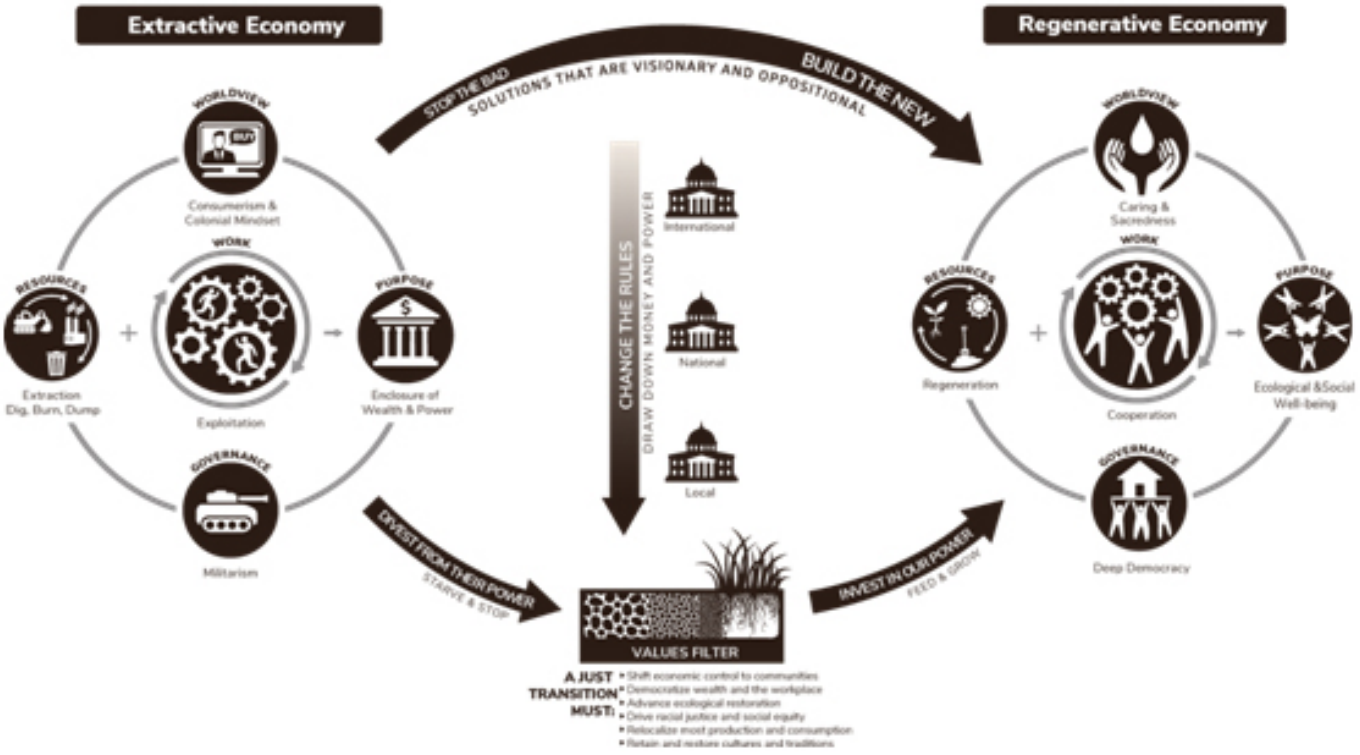
其次則是廣泛的參與民主。在方案中隨處可見

融合民主的社會對話，由社區依自身條件靈活開展創新方案，包括運用職場民主化(Democratizes the

workplace)

或合作社等工具，從生產到消費促成原則與作為一致的實質經濟民主，由下而上的回應傳統環境運動無暇顧及的社會不平等。

CJA公正轉型框架和策略



Phoca PDF

引自CJA官網

像對待泥土一樣的對待工人

公正轉型已是能源

轉型時代的新社會課題，但勞權與環

境不必然是價值衝突，

能否創造

兼具減碳綜合效益

又符合社會集體利益的措施，將直接

影響氣候行動的成敗。一如CJA主張讓「

勞工位於打造紮根於公平、公正和

生態價值新經濟的最前線」

。如何促使勞工同步受益成為淨零的推力，將是檢驗國內公正轉型成效的基準之一。

雖起步較晚

，但勞動部研議中的「

淨零排放公正轉型勞動議題框架性指引草案」

已有相似概念

。該指引要求各主責部會在「規劃、推動行動計畫過程中，檢視公正轉型勞動面向議題，進行相

關評估及策略規劃」，透過公正轉型主流化，

Phoca PDF

提醒各部會適當評估勞動影響，納入勞工參與及諮詢，尤其注意弱勢勞工的權益保障，強化資源連結

與社會安全網，並主動發掘勞工受益機會；此外，環境部的碳費規劃，部分經費也會支援公正轉型。

這些措施雖符合公正轉型目的，若

以各級政府權責與涉及制度，卻只是回應

了極小部分。

以社會對話為例，若無法

如歐盟通過的《企業永續盡職調查義務指令》(CSDDD)

，由上而下

強制將企業內部社會對

話列為法定措施，或是協助地方由下而上建立

如同CJA的集體式參與民主，對話仍是兩頭空，公正及淨零轉型也會虎頭蛇尾。

面對劇烈變化，擁有政策制定權力的政府自然有其責任，但公正轉型不是政府單方責任與義務。基於社會價值與正義概念的多樣性，跨部會及地方政府、企業、工會、社區乃至公民組織都是對話方，是改革的推動者也是社會安全網的抓漏者。所以除了一□期待補償，政府、企業及民間應先強化公正轉型認知，並重建深層民主的想像與作為，才能在對等基礎上，協商與調適資源分配，進而打造出符合所需的尊嚴勞動與社會安全措施。屆時社會才能清楚的知道，我們要往那去？要如何才能到達？

Phoca PDF

發佈：2025-01-14, 週二 12:07
點擊數：6473

[1]勞動及職業安全衛生研究所(2024)，推動淨零轉型對勞動市場影響之國際比較研析，P84

[2]European Parliament(2022). Energy poverty in theEU.

[3]UNDP(2022)，What is just transition? And why is it important?

[4]引自https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/delivering-european-green-deal_en

[5]引自https://taxation-customs.ec.europa.eu/green-taxation-0_en

[6]引自https://unglobalcompact.org/news/4946-09-08-2022

作者 洪敬舒 為台灣勞工陣線研究部主任 / 國發會公正轉型委員

Phoca PDF