

淺談淨零排放下的公正轉型

柯世彥 | 勞動部勞動及職業安全衛生研究所 助理研究員



壹、前言

什麼是淨零排放（Net Zero Emissions）？什麼是公正轉型（Just Transition）？一般大眾對於這兩個名詞可能有聽過，但同時也有點陌生，尤其是公正轉型。首先，淨零排放的概念是指一個國家或企業將溫室氣體的淨排放量減少到零，即達到排放與吸收的平衡狀態，而為達到此一目的，通常需要大規模的經濟結構轉型，尤其是對依賴高碳排放產業的國家和地區，可能面臨減產、轉型，甚至可能引發失業和經濟衰退。

而國際勞工組織（International Labor Organization, ILO）將公正轉型定義為透過盡量公平和包容的方式對待利害關係人，以實現綠色經濟，並創造具尊嚴性質的工作機會，避免拋下任何人¹，因此「淨零排放下的公正轉型」的目的在於打造一個「不遺落任何人」的淨零未來。

貳、我國政府淨零排放與公正轉型政策

我國已制定《氣候變遷因應法》以執行氣候變遷之相關調適策略，另外，我國

1. International Labor Organization, Climate change and financing a just transition, INTERNATIONAL LABOR ORGANIZATION, July 9, 2024, <https://www.ilo.org/resource/other/climate-change-and-financing-just-transition>.

行政院國家發展委員會、環境部、經濟部、國家科學及技術委員會、交通部、內政部、農業部與金融監督管理委員會共同發布《臺灣2050淨零排放路徑及策略總說明》，以科技研發與氣候法治為基礎，透過對能源、產業、生活、社會四大面向推動轉型策略，來達成於2050年所設定之淨零排放目標。

我國目前將公正轉型列為臺灣2050年淨零轉型之12項關鍵策略，並同時將其列入《氣候變遷因應法》之重要原則。根據該法第3條將公正轉型定義為「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」，並於第6條第1項第3款中提及，因應氣候變遷之相關政策與法案，需「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。」而我國國家發展委員會等部門執行公正轉型之目標為「盡可能不遺落任何人」，且政策目標之平衡、社會分配之公正、對利害關係之包容應在執行過程中的盡全力達成，並達到以下效益：確保受淨零轉型影響之勞工就業權益、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、避免淨零轉型增加人民額外的生活成本、促成有意義的公司對話與合作，以及有效減少推動過程中遭遇的阻力。

而《氣候變遷因應法》中亦提及公正轉型之相關內容：第8條第2項第18款提

及有關公正轉型之推動事項，由國家發展委員會主辦，並由各中央目的事業主管機關協辦；第33條第1項第12款說明溫室氣體管理基金可由中央目的事業主管機關運用於執行公正轉型相關工作內容，另總統府「國家氣候變遷對策委員會」亦將公正轉型納入委員會討論的七大主軸之一。

◎ 參、我國企業淨零排放與公正轉型推動概況

我國勞動部勞動及職業安全衛生研究所針對國內企業淨零排放政策規劃與推動概況及其利害關係人之參與和對話情況，採網路問卷調查之形式規劃設計，以調查1,813家上市（櫃）企業（截至2023年底止）之企業經營者，收到有效樣本數162份，整理摘要說明如下：

- 一、公司規模差異對淨零轉型之落實有差異：公司規模的差異會影響到公司在淨零排放的轉型腳步，在差異性分析中，公司規模別在淨零排放的規劃及執行上有顯著差異，可能原因在於中



小企業通常缺乏專業人員，無法迅速跟上政策的要求。此外，中小企業的資金相對有限，無法支撐大量的設備更新、技術研發以及人員培訓，使得其在策略執行上步伐較慢。

二、利害關係人：從調查結果看出，勞工或工會被認為是最重要的溝通對象，企業重視內部利益相關者在永續策略中的參與。其次，供應商與客戶在第二和第三順位中占重要位置，反映企業需整合上下游的資源以確保政策的順利執行，政府組織也多次出現，顯示政策推動過程中需要公私協作，整體而言，這些排序顯示企業在淨零排放策略的實施中需與多方保持密切溝通。

三、公正轉型進度：整體來看，企業在公正轉型的規劃階段已有部分進展，但實際執行階段的落實比例相對較低。這可能反映出企業在執行公正轉型時面臨實際的資源、技術或管理挑戰。為促進更多企業從規劃階段順利過渡到執行階段，政府或相關機構可能需要提供更明確的指導和支持，以幫助企業克服執行過程中的障礙，進而加速整體產業的公正轉型。

四、對勞工預期影響：根據調查，目前絕大多數的公司（99.38%）選擇不進行人員裁撤，預期未來也不會有資遣的情形，而是以人員的調動，或對勞工規劃或實施教育訓練以適應新策略，甚至近一年內為了應對淨零排放策略，超過三成的上市櫃公

司（30.25%）具體進行了新勞工的招募。其中，14.20%的公司招募了1人，13.58%的公司招募了2至3人，並且有2.46%的公司招募了4人以上。但要注意的是，根據問卷調查結果，公司在公正轉型的執行比例還不多，因此有可能是這些企業對於淨零轉型的需求尚未達到需要增減聘勞工的階段。

五、利害關係人是否有參與決策：企業較重視策略執行階段時與勞工的溝通和參與，這可能是因為企業認為，在執行階段，勞工的理解和支持直接關係到策略是否能夠順利落地，相較之下，雖然規劃階段的溝通和參與能夠幫助企業完善策略，但其重要性被認為不及執行階段，因為規劃階段的決策主要由高層制定，勞工的參與多數是提供意見，而非直接影響策略的實施結果。

六、企業對工會的角色未定：大多數公司尚未成立企業工會，顯示工會在台灣



企業內的普及程度仍不高，然而，工會的設立對於勞資溝通與協商具有重要作用，特別是在面對淨零排放轉型時，工會能提供的支持與協助可能有助於促進政策的落實。

七、困難與政府協助：在調查中，「缺乏專業人員」是企業最常面對的困難，佔所有回答的27.53%。其次為「缺乏資金」（21.04%）以及「缺乏有利於永續經營的環境」（17.40%）。這表明企業在推動永續目標的過程中，面臨人力資源和資金上的雙重限制。此外，「缺乏相關知識與技術」和「缺乏政府建議管道」也顯示出需要更好的政府支援和教育。

► 肆、以勞工為核心之利害關係人為例

公正轉型的目的是「不遺落任何人」，因此，如何辨別所有利害關係人是開始的關鍵，再來是利害關係人之間的衝突是什麼，該如何解決衝突。以企業與勞工為例，從問卷的結果得知，企業在面對淨零排放的過程中，面臨缺乏專業人員、資金及相關知識及技術等困難，相較於大企業，中小企業更受限於資金與技術能力，在調整內部人力和技能培訓方面也面臨較大的轉型壓力，往往無法像大型企業那樣設立專門的部門來推動淨零排放，尤其是高碳排放密集型產業中的中小型企业，這些企業可能會選擇透過人力調整來降低運營負擔，將加劇勞工的不安與職業穩定性的挑戰。

儘管從調查結果來看，企業目前大多選擇以人員調動或技能提升的方式來應對轉型挑戰，並未普遍出現大規模裁員的情況，甚至部分企業在調查表示有招募新勞工以因應轉型的過程，這顯示出企業在實施公正轉型過程中，仍然有意願維護勞工的基本利益，儘量減少因環境政策而導致的失業風險，然而，儘管企業努力避免裁員，但隨著淨零轉型過程的深化與壓力，勞工仍就面臨著調動，或對勞工規劃或實施教育訓練以適應新策略等風險。

因此，為實現公正轉型的目的，保障勞工的權益，企業必須加強與勞工的溝通，並為勞工提供必要的教育訓練與支持，幫助他們適應新的工作環境和技能要求，透明化的轉型計劃與穩定的勞資關係將是推動公正轉型成功的關鍵因素之一。

► 伍、未來展望

為了達成公正轉型，除了上述提到的企業及勞工外，公正轉型的成功更需要廣泛納入多方利害關係人，像是地方社區、企業界、教育機構及地方政府等群體共同參與。在這樣的框架下，政府應該扮演促進合作與協調的角色，設立有效的對話平台並提供適當的誘因，鼓勵不同群體積極參與，這些誘因不僅可以是政策支持、資金補助，也可以是技術協助或培訓資源等，從而降低各方參與的門檻，促成各利害關係人的合作意願，未來推動展望說明如下：

一、建置對話溝通平台

社會對話機制是淨零公正轉型成功的重要因素，根據國際勞工組織（ILO）對社會對話的定義，是指勞、資、政任何兩方或三方，就他們間共同利益的經濟及社會政策議題，進行各種形式的協商，諮詢或資訊交換，因此建立一個良好的溝通平台尤為重要，而根據文獻中的各國制度及國際成功案例，溝通平台應包含幾個面向，分別為利害關係人參與機制、資訊透明度及政策反饋機制等。

二、強化勞工參與機制

- （一）對勞工的教育與訓練應包括設計基礎課程，介紹淨零排放的概念及個人如何參與其中，並提供進階技能訓練，幫助專業人士掌握減碳技術和數據分析，提升企業內部減排能力，為進一步保障勞工的參與權益，建議立法明確規範企業需向勞工披露相關政策資訊，並提供充分的參與機會，同時，應設立勞工參與指標，評估企業在推動淨零轉型過程中的勞工參與成效。
- （二）強化工會的角色，幫助工會成員理解淨零排放政策及其對勞工的影響，並提供專項補助支持工會在政策執行中的角色，如協助勞工轉型和提供技能再培訓，尤其是在工會

影響力較弱的中小企業，由於台灣企業中工會覆蓋率較低，應積極推動工會的建立和促進企業與工會簽訂團體協約、綠色團體協約等，以應對轉型過程中的社會衝突。

三、研議公正轉型之補助激勵政策

- （一）對企業的激勵政策：對企業的激勵政策包括稅務優惠、財政補助、綠色金融支持與市場激勵，具體而言，企業可享有基於減排績效的碳稅減免、技術轉型補助、低碳金融貸款及政府採購優先權等措施，此外，政府可提供專項補助以支持企業聘用受轉型影響的勞工，並支援企業內部設置專屬的公正轉型執行小組。
- （二）對勞工的激勵政策：對勞工的激勵政策則包括免費技能培訓、再就業支持及勞工參與獎勵，政府可提供職業技能提升課程、再就業補助、勞工參與政策的津貼，並設立專屬勞工獎項以表彰積極參與的勞工。
- （三）對工會與勞工組織的激勵政策：對工會的激勵政策則聚焦於工會能力建設與對話平台支持，提供資金支持工會宣導、技術培訓及勞資對話機制，並鼓勵工會參與政策設計及國家級會議，提升其參與度和影響力。