

淨零公正轉型與社會對話： 國際經驗研析與借鏡

潘世偉／資深勞資關係顧問



壹、前言：公正轉型的政治經濟學

「公正轉型」一詞是1970年代北美工會運動提出，起源於石油、化學和原子能工人聯合會（Oil, Chemical and Atomic Workers International Union, OCAW）。最初是主張因環境法規而失業的勞工應獲得與退伍軍人同等的援助，應設立一個「勞工超級基金」。在隨後的半個世紀裡，

這個概念如今不僅涵蓋了減碳對勞動市場的直接影響，也涵蓋了在社區、世代和國家層面更廣泛的減碳轉型的分配正義。

2015年《巴黎協定》首次將公正轉型正式納入國際氣候法制，確認「勞動力的公正轉型以及創造尊嚴工作和高品質就業」是實現溫控目標¹的必要組成。國際勞工組織（International Labour Organization, ILO）2015年發布的《向環境永續經濟和社

1. 溫控目標通常指《巴黎協定》的氣候目標：將全球升溫控制在1.5°C內，以避免氣候災難。

會公正轉型指南》，建構了一個以四大支柱組成的政策框架，包含：宏觀經濟和成長政策、企業政策、技能和積極的勞動市場政策，以及社會保障，都以社會對話機制作為貫穿首尾的基礎。

ILO將社會對話定義為政府、雇主和勞工代表之間，就經濟和社會政策共同關心的問題進行的各種協商、諮詢和資訊共享。其形式從雙邊集體談判到三方的國家經濟和社會委員會模式，再到多方利益相關者區域規劃機構。在公正轉型的背景下，社會對話至少有四個作用：為政策制定者提供有關轉型分配影響的資訊；為可能對特定群體造成短期成本的政策建立合法性；使轉型計畫擁有受影響者的意識，從而提高合規和執行力；挖掘出來自勞工和社區的創新解決方案。

本文檢視五個國家案例，分析其社會對話體系的制度架構、已建立的公正轉型機制、包括工會、雇主組織、公民社會和政府以內的關鍵行動者的作用，以及它們面臨的主要挑戰。隨後，本文透過比較分析，斟酌各個案例的主題、矛盾和經驗教訓。最後，根據不同國家的制度背景，提出相應的政策建議。

要指出的是，「公正轉型」並非一個單一或既定的概念，而是一個充滿爭議，各種不同的願景相互競爭的領域。一些行動者，特別是石化燃料業的工會強調以勞工為中心的定義，關注就業保障、收入替代和可控制的時間表。而一些環保組織和受影響的社區行動者，則倡導更廣泛的系

統性變革，挑戰現有的成長模式。各國政府往往處於中間立場，雖然認同「公正轉型」的理念，但在實際操作中，往往優先考慮經濟的延續性而非結構性變革。本文所檢視的五個案例研究都反映了這些矛盾。

貳、德國：三方模式與煤炭委員會的傳承

德國或許是已開發國家中研究最多的管理產業轉型的案例。由於德國政治經濟的歷史發展背景，其根植於萊茵共同決策模式，透過員工代表參與董事會，以及強大的員工代表會、行業別的集體談判，與積極的政府干預，為協商調整創造了制度條件。這種新統合主義（Neo corporatism）政策並非僅為了回應減碳需求，它本身就是德國政治經濟結構的特徵，比氣候政策還早了幾十年。

自1960年代以來，德國全國總工會（Deutscher Gewerkschaftsbund, DGB）及其各產業別工會，特別是礦業、化學和能源工會（Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie, IG BCE）金屬工會（Industriegewerkschaft Metall, IG Metall），一直是塑造公正轉型論述和政策的核心理力量。當時，魯爾區硬煤開採的衰落首次引發了結構調整的挑戰。德國硬煤產業鼎盛時期曾僱用超過60萬人，主要集中在魯爾區和薩爾州。該產業歷經60餘年，最終於2018年關閉了最後一座硬煤礦，這一歷程成為衡量其他產業轉型的一個標竿。

德國公正轉型治理領域最重要的進展是成立了成長、結構變革和就業委員會（The Growth, Structural Change and Employment Commission），通稱為煤炭委員會。該委員會於2018年在聯邦環境部下屬機構成立，匯集了28名成員，分別代表工會、產業協會、環保組織、煤炭產區的州政府以及科學專家。委員會的任務是制定德國退出燃煤發電的路徑，並為支持受影響的勞工和地區提出具體建議。

委員會運作過程因其在國家層級有意識地建構社會對話而引人注目。其組成力求在維持可信度並平衡各方利益。委員會與中部褐煤礦區的勞工、當地社區和地方政府進行了廣泛的諮詢。經過密集談判，於2019年1月發布了一份共識報告，建議最遲在2038年前逐步淘汰煤炭，並要求聯邦政府對受影響地區進行大量投資，同時為失業勞工提供全面的支持方案。

由此產生的2020年《煤炭退出法》承諾在未來20年內投入400億歐元用於煤炭產區的結構性發展，並制定了一系列勞工保護措施，包括勞工有權調往仍在運營的礦井、國家資助的提前退休計畫以及再培訓和技能提升的支持。德國總工會在四個煤炭產區設立了六個區域辦事處，專門為勞工提供支持，幫助他們順利完成轉型，並積極協助他們參與當地的實施方案。

除了煤炭委員會的正式三方機制之外，德國也出現一些新型態的社會對話模式，這些模式連結了傳統的勞工和環保群體。「我們攜手同行」聯盟在

2020年至2024年間活躍於德國70多個城市，是德國服務業工會（Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft, ver.di）的交通運輸勞工聯盟，與「未來星期五（Fridays for Future Germany）」組織之間的聯盟。該聯盟倡導改善公共交通勞工的勞動條件，並推動擴大公共交通作為應對氣候變遷的解決方案，這表明公正轉型可以成為勞工運動和環保運動之間具有成效的融合點，而不僅僅是衝突而已。

在企業層面，巴斯夫（BASF）和賓士（Mercedes-Benz）等德國大型企業已與各自的工會制定了明確的綠色轉型目標協議。IG Metall與賓士汽車的協商為汽車行業從內燃機向電動汽車轉型過程中進行行業公正轉型談判的典範，被認為對德國最大製造業部門的就業影響深遠。

德國模式雖然在國際上廣受讚譽，但並非沒有矛盾之處。煤炭委員會設定的2038年目標一直被環保組織批評目標不夠遠大。共同決策模式在大型企業中有效，但在中小企業、供應鏈企業和非正規就業



群體則作用有限，而這些群體恰是那些在缺乏相應制度保障下可能面臨最大轉型風險的勞動者。

參、澳洲：化石燃料出口經濟體的轉型爭議

澳洲的政治經濟與德國截然不同。作為世界最大的煤炭和液化天然氣出口國之一，澳洲的經濟利益歷來與化石燃料生產緊密相連，這使得轉型政治變得複雜，而其地理環境又使其極易受到氣候變遷的影響。主要由澳洲全國總工會（Australian Council of Trade Unions, ACTU）組織的勞工運動在2010年代末正式接受了公正轉型理念，承認轉型的必然性以及昆士蘭州、新南威爾斯州和西澳大利亞州煤礦及相關行業勞工面臨的風險。

澳洲的社會對話制度框架不如德國那麼正式。不像歐洲國家那樣常設三方經濟和社會委員會。勞資關係歷來由分散的企業集體談判制度和州級煤炭協議所塑造。由於缺乏持續的全國性三方機制，難以像德國一樣達成持久的跨部門共識。

2022年5月，阿巴尼斯的工黨執政，標誌著澳洲氣候政策的重大轉變，其中包括通過了《2022年氣候變遷法案》。該法案規定2030年減量43%，到2050年達到淨零排放。同時，政府成立淨零排放管理局（The Net-Zero Authority），負責協調轉型過程中涉及勞動力和社區的各個方面。管理局的諮詢委員會成員包括採礦業和礦業工會代表，但批評者指出，其治理

結構中缺乏非政府環境組織和社會福利組織的參與。

淨零排放管理局的任務包括制定區域轉型計畫、與受影響的勞工和社區進行溝通，以及協調政府各部門的技能和再培訓計畫。然而，分析人士指出，在管理局面向公眾的文件中，「公正轉型」一詞仍未出現在其正式授權範圍內，而且缺乏足夠的專款、制度創新或能力建設，以開展真正程序正義所要求的包容性多方利益相關者對話。政治上對公正轉型的承諾與實現這一目標所需的制度架構之間的差距，一直是學術界和民間社會對澳洲政策評估中反覆出現的主題。

在次國家層級，澳洲最成熟的公正轉型社會對話案例出現在面臨關閉燃煤電廠的西澳大利亞州總額達5.47億澳元的科利（Collie）轉型方案。該社區的經濟基礎因煤炭逐步淘汰而發生根本性重組。價值2億澳元的科利工業轉型基金專門用於與本地永續就業創造相關的大型工業方案。科利轉型方案的特點是多方利害關係人的參與程度相對較高，工會、雇主、州政府和當地社區代表都參與了投資承諾之前的公正轉型計畫的發展。國際能源總署（International Energy Agency, IEA）已將這種協商過程認定為基於社會對話的轉型規劃的典範。

在新南威爾斯的獵人谷，雪梨政策實驗室「真實交易（Real Deal）」倡議及類似舉措所推動的社區組織進程，力求將轉型規劃與受影響社區的日常經濟關切事

項連結，包含住房保障、生活成本、服務獲取等緊密聯繫起來，不僅僅是將公正轉型視為就業和再培訓而已。這些更廣泛的轉型正義理念與許多文獻觀點相契合，認為程序正義必須超越正式的利害關係人磋商，與真正受影響社區共同設計轉型方案。

澳洲公正轉型的一個顯著特點，在於減碳與原住民社區之間的關係。再生能源基礎設施，如風力發電場、太陽能裝置、關鍵礦產開採通常擬建於原住民土地或毗鄰原住民土地上。澳洲政府已撥款 550 萬澳元用於原住民清潔能源策略，原住民清潔能源網絡（First Nations Clean Energy Network）倡導將原住民社區、土地委員會和文化機構納入轉型規劃，認為這是他們的權利，而非僅僅是協商的結果。再生能源推廣速度與國際原住民權利框架下自由、事先和知情同意的要求之間的矛盾，構成了一個尚未解決的挑戰，正式的社會對話機制在此進展緩慢。

肆、加拿大：聯邦制國家中的社會對話立法

加拿大在公正轉型社會對話方面的經驗受到三個結構性特徵的影響，這三個特徵使其有別於本文的其他案例：聯邦和省之間憲法規定的權力劃分（能源監管主要由省級政府負責）；加拿大既是主要的化石燃料生產國，又是氣候承諾國；加上 1982 年《憲法法案》和國際文書賦予原住民權利所產生的法律義務。加拿大全國總工會（Canadian Labor Congress, CLC）及其所

屬會員工會長期以來一直是公正轉型的核心倡導者，自 1990 年代以來，他們就透過國際工會網絡參與這一理念的實踐。

加拿大首個重要的制度化公正轉型社會對話實踐，源自於聯邦政府於 2018 年承諾在 2030 年前逐步淘汰燃煤發電後成立的「加拿大煤電工人及社區公正轉型工作小組」。該工作小組匯集了工會、煤電工、私營部門、非政府組織、學術界和地方政府代表，在 15 個受影響社區開展了廣泛的社區諮詢，並舉行了 80 多場利益相關者會議，最終於 2018 年 12 月向環境與氣候變遷部長提交了 10 項建議。該工作小組的運作模式是多方利益相關者社會對話的有效範例，它賦予政府後續政策應對措施以落實參與式實踐的合法性。

《加拿大永續就業法》於 2024 年 6 月通過，這是加拿大公正轉型體系近期最重要的進展。該法設立了常設的永續就業夥伴關係委員會。一個由 13 名兼職成員組成的多方利害關係人諮詢機構，成員來自原住民組織、勞工、產業界和其他主要利害關係人。其任務是向主管部長提供持續建議，與加拿大各地的勞工、工會、產業界和民眾進行溝通，並為制定永續就業行動計畫提供資訊。

該法案目的在將社會對話制度化，使其成為加拿大轉型治理中一項永久且迭代式的機制，而非一次性的諮詢活動。其對「永續就業」的定義明確包含了社會對話的要求：尊嚴勞動「包含公平收入、就業保障、社會保護和社會對話等要素」。

CLC及其所屬工會普遍歡迎該法案，認為它為勞工提供了「永久的決策權」，而環保組織則警告說，該框架仍然不夠雄心勃勃，因為它未能將公正轉型定義為有序退出化石燃料生產。

除了立法外，加拿大政府還設立區域能源和資源委員會，與各省和地區建立夥伴關係，並與原住民夥伴、勞工和產業界進行正式合作。目的在透過區域規劃，確定、優先考慮並尋求在能源和資源領域創造永續就業的機會。這些區域委員會透過在次國家層級建立協作規劃流程，克服能源治理在憲法層面上的碎片化問題，並認識到轉型的影響會體現在特定社區和勞動市場層級，而非全國層級。

原住民參與是核心挑戰。ILO的指導方針明確指出，社會對話應涵蓋原住民政府，而加拿大憲法也規定，與原住民、梅蒂人（Métis）和因紐特人（Inuit）社區進行有意義的互動是合法轉型治理的先決條件。政府已承諾建立國家利益分享框架，以確保原住民社區能夠直接從其領土上的重大資源項目（包括再生能源開發項目）中受益，但因框架製定進展緩慢，實施仍處於早期階段。

加拿大公正轉型框架的政治脆弱性很嚴重。加拿大保守黨明確反對《永續就業法案》，聯邦保守黨領袖皮埃爾·波利耶夫（Pierre Poilievre）承諾廢除含碳定價在內的氣候政策。2025年聯邦選舉也使該立法框架的持久性產生了不確定，凸顯出本研究中各國皆面臨的一個更廣泛的挑



戰：圍繞特定政權構建的公正轉型社會對話進程，與那些嵌入超越選舉週期的持久制度結構中的進程相比，本質上更為脆弱。

伍、韓國：新興轉型中的社會夥伴關係之爭

在所探索的五個國家中，韓國的公正轉型社會對話環境最為嚴峻。其勞資關係體系的特點是存在兩個相互競爭的工會聯盟：韓國勞動組合總聯盟（The Federation of Korean Trade Unions, FKTU）和全國民主勞動組合總聯盟（Korean Confederation of Trade Unions, KCTU）。這兩個聯盟與雇主和政府之間歷來存在對抗關係，機構間信任度極低，工會組織以企業為基礎，限制了其行業或全國範圍內的談判能力，並且勞動市場存在高度二元性以及高度受保護的員工行為。

韓國是世界第八大溫室氣體排放國，但在經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Cooperation and Development, OECD）成員國中，其再生能源裝置容量占比最低。韓國電力生產仍

嚴重依賴煤炭，2025 年時約占 60%，而其工業基礎（汽車、鋼鐵和電子）則與出口市場深度融合，使得轉型過程中的政治經濟狀況變得複雜。這些出口市場本身也正在經歷減碳所驅動的結構調整。

文在寅政府（2017-2022 年）推行了韓國綠色新政，包括設立 2050 年碳中和委員會作為總統的諮詢機構。然而該委員會的治理結構凸顯了韓國社會對話中一個根本性的不對稱：在 100 名成員組成的委員會中，「公平轉型」小組委員會僅分配到一名勞工代表：韓國全國總工會主席，而雇主代表卻有數十名。批評者認為，這種構成使得對話無法代表勞工的利益。

尹錫悅政府（2022-2024）推翻了文在寅政府的多項氣候承諾，延長了核電站的使用壽命，降低了可再生能源發展目標，並阻止了新建可再生能源項目併網。這些決策在幾乎沒有社會對話的情況下做出，被認為優先考慮了現有能源行業的利益。2024 年底尹錫悅總統在 12 月宣布戒嚴令後遭到彈劾，進一步破壞了持續轉型治理所必需的制度連續性。



韓國工會在參與公正轉型方面面臨特殊的結構性挑戰。以企業為基礎的工會主義意味著，燃煤電廠或汽車製造商的工會主要關注的是維護其成員在這些企業中的直接利益，而不是更廣泛的產業或國家轉型規劃。面臨氣候變遷衝擊的產業，例如煤電和汽車製造業的勞工普遍抵制轉型：斗山重工的工會面對煤電廠訂單的減少，主張建設新的核反應爐，而不是進行更廣泛的產業轉型；而現代汽車公司的工會則對電動汽車轉型問題採取了防禦姿態。

儘管存在這些結構性限制，但仍有一些顯著的正面進展。隸屬於韓國勞總的韓國金屬工會（Korean Metal Workers' Union, KMWU）成立了民主公正產業轉型委員會，並向政府主張相關措施應由勞資雙方共同決定。能源、鐵路和醫療產業的工會也已就如何將公正轉型納入政策進行內部討論。在忠清南道保寧市，當地社區與工會已就應對煤電廠預期關閉的措施展開對話，這種基於地方的對話模式在韓國可能比國家層級的三方機制更具可行性。

韓國案例的學術分析一致認為，機構間信任度低是有效進行公正轉型社會對話的主要障礙。勞工對以往經濟危機中三方社會契約如何以共識合法性為幌子促成大規模裁員的記憶，使他們對社會對話進程深感懷疑，認為這些進程可能被用來從勞工身上榨取讓步，而不是保護他們。重建這種信任不僅需要新的制度設計，還需要持續的示範作用。

陸、波蘭：煤炭、主權與備受爭議的社會契約

波蘭在歐洲公正轉型辯論中占有獨特的地位。它生產歐盟約97%的硬煤，主要產自橫跨該國西南部的上西里西亞煤盆地。自工業革命以來，煤礦開採一直是西里西亞地區的核心，為幾代勞工提供就業機會，這些勞工所在的社區與煤炭產業建立了緊密的社會、文化和經濟聯繫。波蘭礦工歷來享有較高的社會地位、強大的工會組織以及遠高於其他行業的工資溢價。直到2010年代中期，礦工的平均工資仍約為製造業的兩倍。這種經濟依賴、文化認同和工會力量的結合，使煤炭淘汰在政治上極為敏感。

2018年，波蘭在卡托維茲舉辦了COP24氣候大會，會議地點位於西里西亞煤炭產區的中心。會上，國際社會承諾落實《卡托維茲氣候方案》，以落實《巴黎協定》的各項規定。一個如此依賴煤炭產業的國家主辦氣候談判，其象徵意義頗具意味，凸顯公正轉型在波蘭氣候政治中的核心地位。此後幾年，西里西亞地區一直被認為是歐洲空氣污染最嚴重，同時也是工業轉型管理難度最高的地區之一。

2021年，波蘭政府和煤炭工會代表達成了一項社會契約，為逐步淘汰煤炭開採奠定了框架。根據這項由政府 and 工會直接談判達成的協議，礦工有權從關閉的礦井搬遷到仍在運作的礦井，或領取相當於其薪資80%的提前退休金。選擇離開採礦業的勞工將獲得12萬波蘭茲羅提（約2.65

萬歐元）的資遣費。該社會契約還承諾對煤炭社區的清潔技術進行大量投資，並將2049年設定為煤炭開採全面淘汰的期限，這一時間表為勞工提供了長期的規劃確定性，同時也承認相對於歐盟的氣候目標而言存在著顯著的滯後。

波蘭獲得歐盟公正轉型基金的資助，進一步完善了該社會契約。根據該基金，波蘭獲得了38億歐元的撥款，這是歐盟成員國中獲得的最大撥款，用於支持包括西里西亞、東大波蘭、貝赫圖夫、瓦烏布日赫和西小波蘭在內的煤炭產區。為了獲得這些資金，波蘭需要為受影響的每個地區制定「地區公正轉型計畫」，從而建立一個正式的規劃框架，該框架匯集了地方政府、工會、民間社會和私營部門的力量，共同尋找煤炭的可行經濟替代方案。

波蘭擁有正式的三方社會對話機制：社會對話委員會，成員包括雇主組織、主要工會聯合會（團結工聯和波蘭社會黨）以及政府的代表。該機構參與了公正轉型方面的討論，但其對包括2049年社會契約時間表在內的最重要決策的影響一直存在爭議。塔拉索娃（Tarasova，2024）的研究指出，波蘭各利益相關者對公正轉型有三種相互競爭的願景：一種是以勞工為中心的願景，著重於保護礦工及相關企業的利益；一種是以區域發展為中心的願景，著重於受影響地區的經濟多元化；還有一種是倡導更廣泛生態轉型的系統性變革願景。這些願景既為建立聯盟創造了機會，也帶來了可能導致分裂的重大風險，從而削弱轉型計畫的實施。

西里西亞轉型過程區域觀察站是工會制度化參與區域層面公正轉型框架設計的重要範例，為學術研究一致認為最有效的基於地域的社會對話模式。然而，波蘭上世紀90年代煤炭產業重組的經驗教訓，在礦業結構調整計畫實施期間，西里西亞的失業率從9.9%大幅上升至16.5%。提醒我們即使正式機制到位，設計不當的社會對話進程仍可能造成困境。

若不參考歐盟政策框架，就無法理解波蘭的公正轉型治理。歐盟公正轉型機制包括公正轉型基金、Invest EU計畫以及歐洲投資銀行的公共部門貸款機制，既提供了財政資源，也建構了治理框架，推動波蘭取得的進展遠超國內政治動態所能達到的程度。歐盟對領土公正轉型計畫的附加條件，建立了一個外部問責機制，該機制補充在某些領域甚至取代了國內社會對話進程。波蘭2025年6月擔任歐盟輪值主席國期間，在科寧主辦了煤炭地區轉型倡議年度政治對話，顯示歐洲制度框架如何持續影響波蘭轉型規劃的步伐和內容。

柒、研究結果比較分析

一、制度架構與轉型結果

首先，最一致的發現是，社會對話的制度化，包括其在法律中的嵌入性、其在選舉週期中的持久性以及其對受影響群體的全面覆蓋，比單純的財政投資規模更能預測公正的轉型結果。德國和加拿大（透過《永續就業法案》）在建構持久的社會對話架構方面投入最大，它們的轉型過程展現出最高的利害關係人合法性和政策一致

性，儘管兩國都面臨著重大的實施挑戰。澳洲和韓國的社會對話制度框架較弱，其轉型治理的波動性更大，更容易在政治變革中出現逆轉，也更容易將關鍵受影響群體排除在決策之外。

波蘭的案例則以另一種方式發人深省：它表明正式的三方結構並不能自動產生公正的結果。2049年煤炭退出時間表是透過政府與工會之間的雙邊談判而非更廣泛社會對話達成的，該時間表受到環保組織和氣候科學家的批評，他們認為其與《巴黎協定》的溫控目標存在危險的不符之處；社會福利組織也批評該時間表對礦業勞工以外的社區需求關注不足。正式對話可能會產生保護特定、組織良好的群體利益的結果，而使其他群體，非正式勞工、環保社區和子孫後代失去發言權。

二、包容性的尺度：從三方對話到多方利害關係人對話

這些國家在不同程度上都面臨三方社會對話效率與公正轉型包容要求之間的矛盾。三方對話依賴組織良好、具有代表性的參與者，並擁有明確的授權和問責機制。公正轉型要求社區、非正式勞工、婦女、少數族裔、原住民和青年的聲音能夠影響未來幾十年人們的生活。澳洲的科利轉型方案和「真實交易」社區組織進程，代表著超越正式利害關係人磋商，邁向真正參與式規劃的嘗試；加拿大在永續就業夥伴關係理事會（Sustainable Jobs Partnership Council）中規定原住民代表的法定要求，代表著一項為解決原住民長期以來被排除在經濟治理之外的立法嘗試；



韓國以企業為基礎的工會制度，則從結構上將該國龐大的非正式和外包勞動力排除在任何有意義的社會對話之外。

ILO 2015 年的《指導原則》將社會對話認定為公正轉型的一項跨領域推動因素，明確將原住民和當地社區與傳統社會夥伴並列。然而，在實踐中，這五個案例都表明，這個理想框架與實際對話機構的組成之間存在顯著差距。近期最有進步意義的進展是，人們日益認識到這體現在學術文獻、民間社會倡導以及越來越多的政策文件中，程序正義要求超越利益相關者磋商，與受影響社區共同設計、共同治理並真正分享權力。

三、地域或國家層級的選擇

所有五個案例都一致表明，基於地域為基礎的規劃模式對於公正轉型社會對話至關重要，它能夠認識到轉型影響的高度地域性特徵。德國魯爾區、波蘭西里西亞、澳洲西澳科利、加拿大艾伯塔省粉河流域以及韓國保寧地區都面臨著與其工業歷史、勞動力市場結構、人口特徵和社會資本密切相關的轉型挑戰。國家層級的三

方對話可以建立框架、資源和原則，但有效的公正轉型需要將其轉化為以地方為基礎、由社區主導的計畫。

四、國際框架的作用

國際框架，特別是ILO準則、巴黎協定以及波蘭的歐盟公正轉型機制的影響在所有五個案例中都顯而易見。這些框架發揮至少三項作用：為國內行動者提供概念資源，以推進公正轉型訴求；建立問責機制（國家自主貢獻、歐盟附加條件要求），從而對國內政策行動施加外部壓力；促進各國之間的學習和知識交流。IEA於2022年召開的清潔能源勞工理事會以及全球製造業工會聯盟（IndustriALL）持續倡導在產業和企業談判中實現公正轉型，都是塑造國內社會對話的國際制度基礎設施的例證。

然而，國際框架亦有風險。政府對框架的採納可能被工具化，使流於表面的協商過程合法化，這些進程無法真正實現與受影響社區的權力共享。國家氣候策略中關於公正轉型的措辭，與為實現公正轉型而分配的制度資源之間存在差距，此點在多個案例中都顯而易見，澳大利亞尤為突出。儘管「公正轉型」是政府口頭承諾的核心，但「公正轉型」一詞明顯未出現於淨零排放管理局的正式授權文件中。

五、政策建議

（一）制度化而非諮詢：

最重要的啟示是，諮商過程無論多廣泛，都無法取代持久的社會對話機制。各級政府應建立常設、法定的公正轉型治理機構，這些機構應具備明確的授權、獨立

的秘書處、透明的流程和正式的問責機制。這些機構的設計應確保其能夠透過立法嵌入和多黨政治共識而超越選舉週期。加拿大永續就業夥伴關係理事會、德國煤炭委員會模式和歐盟公正轉型框架都提供了可供借鏡的範本。

（二）超越傳統三方模式：

擴大包容性，公正轉型治理機構從一開始就應納入政府、雇主協會和工會這傳統三方社會夥伴以外的參與者。原住民及其代表機構需要獲得有保障的代表權，而非可有可無的協商。代表受影響社區、非正式勞工、婦女、青年和環保人士的民間社會組織應在對話進程中發揮正式作用。依澳洲淨零排放管理局的經驗，該機構的正式治理中缺乏環境非政府組織和社會福利組織表明意見，複製將關鍵受影響群體排除在外的狹隘三方模式存在風險。

（三）投資基於地域的社會對話：

國家框架必須與區域、地方和社區層面基於地域的社會對話進程所需的充分的制度和財政支持相匹配。轉型計畫應與受影響最直接的社區共同制定，而不是由中央制定後向下傳達。區域公正轉型機構或觀察站，借鏡德國煤炭區域辦公室和波蘭西里西亞轉型過程區域觀察站的模式，應配備專職人員、持續的資金和真正的權力，以指導轉型資源的分配。每個受影響地區的具體社會、經濟和文化背景應是轉型規劃的出發點，而不是次要考慮因素。

（四）速度與對話能力需相符：

轉型時間表應在與受影響的勞工和社區進行真正對話的基礎上制定，並應配備必要的制度資源，以支持每個階段所需的社會對話進程。這並不意味著允許受影響最大的群體無限期拖延轉型步伐。氣候危機無法允許這樣做，但這也意味著，加速轉型時間表，例如德國加速魯爾區煤炭退出，本身就應接受加速的社會對話進程，並相應增加支持資源。在政治情勢需要快速政策變革的情況下，政府必須立即投資於補償性的社會對話基礎設施，以建立這些變革的合法性。

（五）將信任作為公共產品：

韓國的案例表明，有效公正轉型社會對話的根本前提是勞工、雇主和政府之間建立足夠的機構間信任。如果這種信任缺失，則任何制度設計都無法彌補，因為歷史上社會對話常被用來為勞工犧牲辯護而非保護勞工利益。尋求建構公正轉型治理的政府應將透明度、一致性和對勞工利益的長期承諾作為任何制度架構的基礎。這



可能需要先在社會資本較為雄厚的社區開展風險較低的試點對話進程，逐步建立信任，然後再嘗試在國家層級推行三方對話。

（六）加強國際協調與學習：

鑑於公正轉型挑戰的全球性規模以及各國機構能力的顯著差異，國際組織，特別是 ILO、IEA 和 OECD 應透過技術援助、

為新興經濟體的工會和社會夥伴提供能力建設、建立比較知識交流平台，以及制定適用於全球的公正轉型過程和結果指標監測框架，來擴大對公正社會對話的支持。歐盟推動的煤炭地區轉型網絡提供了一個區域模式，可以借鏡到其他地區，例如，東南亞那些依賴煤炭的發展中經濟體，這些地區尤其缺乏強而有力的社會對話機構。

參考文獻

1. Bainton, N. et al. (2021). Just Transition and the Social Dimensions of the Clean Energy Transition. Resources Policy.
2. Brauers, H. and Oei, P. (2021). German Just Transition: A Review of Public Policies to Assist German Coal Communities in Transition. Resources for the Future / Environmental Defense Fund.
3. Canadian Sustainable Jobs Act (2024). S.C. 2024, c. 17. Government of Canada.
4. Clarke, M. and Lipsig-Mumme, C. (2020). The Challenge of Just Transition for Unions in Australia. Work, Employment and Society.
5. International Energy Agency (2025). Ensuring a Strong Labour Dimension for Just and Inclusive Energy Transitions. IEA, Paris.
6. International Labour Organization (2015). Guidelines for a Just Transition towards Environmentally Sustainable Economies and Societies for All. ILO, Geneva.
7. Krawchenko, T. and Gordon, M. (2021). How Do We Manage a Just Transition? OECD Environment Working Paper No. 164.
8. Natural Resources Canada (2022). Sustainable Jobs Plan. Government of Canada.
9. Oei, P. et al. (2019). Modelling a Coal Phase-Out in Germany. Applied Energy.
10. Polish Government and Mining Trade Unions (2021). Social Contract for the Polish Hard Coal Mining Sector. Warsaw.
11. Sniegocki, A. et al. (2022). Just Transition in Poland: A Review of Public Policies to Assist Polish Coal Communities in Transition. Resources for the Future.
12. Tarasova, E. (2024). Multiple Just Transitions? A Study of How a Just Transition is Envisioned in Poland. Energy Policy, 194.
13. World Resources Institute (2018). Canada: National Task Force on Just Transition for Coal Power Workers and Communities. WRI Snapshot.
14. Friedrich-Ebert-Stiftung Asia (2021). South Korea's Plans for a Just Transition Must Be Truly Fair for All. FES, Seoul.
15. Collie Transition Package (2022). Government of Western Australia — AUD 547 Million Collie Transition Package. Department of Jobs, Tourism, Science and Innovation.
16. European Commission (2021). EU Just Transition Mechanism. European Commission, Brussels.
17. IndustriALL Global Union (2025). Union Density is Key to a Just Transition. IndustriALL, Geneva.
18. ILO (2022). Social Dialogue for Just Transition. Bureau for Workers' Activities, Geneva.
19. IISD (2024). Proposals for the Canadian Just Transition Act. International Institute for Sustainable Development.