

法律在淨零公正轉型中的功能

文·圖/林春元

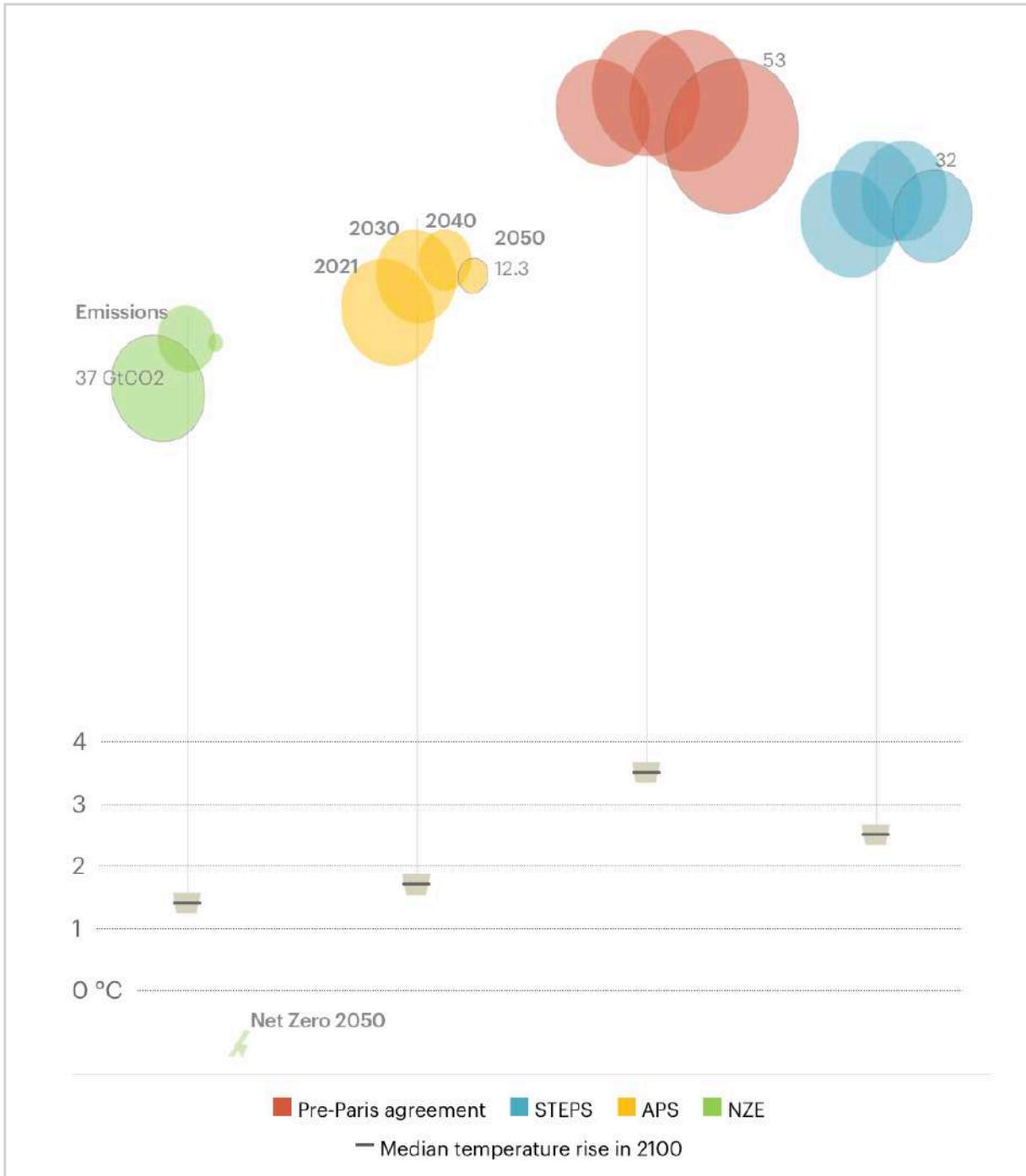
蔡英文總統於2022年宣示淨零排放目標後，立法院也於氣候變遷因應法中明訂臺灣於2050年達成淨零排放的目標，並且納入公正轉型的規範。當臺灣的減碳進度已經遠遠落後國際時，我們要如何加速淨零轉型的過程中，同時兼顧社會公正？在淨零公正轉型的路徑上，法律又扮演何種角色？

氣候變遷因應法的價值鎖定與機制基礎

公正轉型納入氣候變遷因應的政策，是基於2015年巴黎協定借鏡了1970年代北美勞工運動發展出來的概念，呼籲「國家發展政策應該參酌人權、性別平等、代際衡平與程序正義，以實現勞動力公正轉型，創造有尊嚴工作與有品質的職位」。後來聯合國氣候變化綱要公約也將公正轉型的概念納入框架中，其範疇更涵蓋永續發展與消除一切形式的貧窮。面對國際環境公約的倡議，促進各國與公正轉型相關的法律及政策大量增加。積極推動公正轉型的國家，開始注意到低碳轉型過程中應兼顧受影響族群的利益，避免惡化既有社會不正義或創造新的社會貧窮。即便如此，對於公正轉型的理解與做法仍欠缺共識，各國依循自身的脈絡、制度基礎及政策目標，而有相當不同的制度與政策。

臺灣於2023年氣候變遷因應法立法時納入公正轉型。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」；第46條則要求中央目的事業主管機關「採行適當公民參與機制廣詢意見」後，訂修該主管業務之公正轉型行動方案，最後由國家發展委員會（以下簡稱「國發會」）整合前述公正轉型行動方案，並且定期擬訂國家公正轉型行動計畫及編寫成果報告。氣候變遷因應法的規定展現了法律在淨零公正轉型的第一個作用：公正轉型的價值鎖定。由於臺灣淨零轉型的討論往往聚焦於經濟發展及科技議題，而邊緣化社會平等的觀點，此次入法確保公正轉型的價值能不受政治變化的影響，持續受到關注，也有助於臺灣在推動淨零轉型的過程中，注意到相關政策對社會平等、勞工及其他弱勢族群的影響，並且及早納入參與或採取配套措施減緩衝擊。此外，要求政府於淨零政策納入社會公正的評估，也提供公民社會監督與主張的基礎。

氣候變遷因應法在公正轉型的第二個作用，是建立推動的機制。由於第3條的原則規定對於具體的政策指引有限，公正轉型的意義與推動仍仰賴機關的持續建構。有別於



於幾種氣候變遷情景之下，全球到2100年的暖化程度估計：

綠色點線：國際能源署所建議在2050年前達到能源相關的溫室氣體排放為淨零的程度，可將升溫控制在1.5°C內。

藍色點線：各國淨零排放承諾加上其他承諾可將升溫控制在1.7°C左右。

黃色點線：迄2022年，尚有許多氣候承諾無相關政策的支援，屆時升溫程度將會達到2.5°C。

紅色點線：在巴黎協定於2015年簽訂之前，全球的升溫軌跡，估計若仍然持續，屆時將會達到升溫3.5°C的程度。

（取自維基百科）

減量領域，中央目的事業主管機關可以參酌法定目標、具體管制規範與行動綱領以形成行動方案，公正轉型採取由下而上的決策模式：先由中央目的事業主管機關訂修公正轉型行動方案，再由國發會「定期」整合擬定公正轉型行動計畫並提出成果報告。此種機制設計反映立法者認為公正轉型是長期的轉型工程，需要推動機關平衡複雜利益及未來的不確定性，以形成、調整公正轉型政策，再加以整合。

然而，公正轉型法律僅有抽象的原則，且要求建立一套由下而上決策模式，提供政策建議，同時也讓機關無所適從。一方面具體的淨零管制政策內容及時程還在發展中，不容易評估淨零轉型的衝擊與界定受影響族群；另一方面公正轉型入法的過程中欠缺廣泛的討論，政府機關與民間對於公正轉型欠缺充分瞭解及準備。相關機關必須在還不清楚什麼是公正轉型、欠缺制度與經驗、各種意見分歧之際，如瞎子摸象般地推動公正轉型。原本立意良好的公正轉型，可能淪為各說各話、政策搖擺，不僅徒增社會及行政成本，也可能製造更多的社會對立與不信任，著實令人擔憂。

法律協助轉型對話及強化制度量能

隨著臺灣邁向淨零公正轉型的過程，法律所扮演的角色，是透過制度的建立，促成共識、建立量能並帶動後續制度建立，以持續建構、落實公正轉型立法之目的。

首先是建立多元溝通的決策程序。各界對公正轉型的理解及主張相當分歧，但公正轉型應該特別注重程序正義，透過法律建立適當溝通平台，讓受影響者可以參與或共同制定政策。氣候變遷因應法要求公正轉型應廣詢意見、納入公民參與。不過，臺灣過去的公民參與機制經常流於形式，未能讓利害關係人有意義地對話，遑論共同參與決策，甚至讓利害關係人在資訊不對等的情形下參與對話。公正轉型仰賴持續的社會對話以建立共識，相關機關應該審慎規劃對話的議題、對象以及對話的決策影響機制，避免社會對話淪為徒耗成本的橡皮圖章，甚至惡化社會的不信任。

其次，公正轉型抽象的法律目標需要機關建立法制框架及規劃發展策略，才可能從中長期視角仔細評估風險與機會，逐步落實。倫敦政經學院在2024年發表一篇橫跨61個國家的公正轉型立法研究，指出各國不同公正轉型經驗中，除了前述的對話機制之外，還需要強化財務資金、機構及策略、勞工市場政策三個關鍵制度，才能建立公正轉型的制度量能^[1]。此外，機關應該在推動的過程中，依照公正轉型的原則建立推動機制與程序。

最後，行政機關應該在法律授權的意旨下，妥善地選擇推動機制及程序，並且致力於規劃管理以落實公正轉型。法律以抽象概括方式授權行政機關權衡不同利益與脈絡

需求的政策形成空間，並不代表行政機關在授權範圍內的任何決定都符合法律期待，也不代表機關無所適從。在法律抽象授權之下，行政機關應該要盡可能詮釋公正轉型的法律意旨、審慎選擇推動的機構及程序，並且妥善地規劃管理以實現法律的目標^[2]。例如，透過獨立的專家諮詢委員會確保社會不平等的議題，不會成為邊緣化的議題，並以包容、共同設計的精神，推動社會對話。

結語

國家發展委員會積極地推出「臺灣2050淨零轉型『公正轉型』關鍵戰略行動計畫」嘗試建立臺灣公正轉型的政策規劃，並且設置「公正轉型委員會」、展開多場社會對話^[3]。不過，歷經一年多的時間，公正轉型的推動仍顯得欠缺方向與整體規劃。不僅未能逐步建立公正轉型的目標與共識，公正轉型委員會的職權功能亦不明確，社會對話也多停留在公眾教育的層次。賴清德總統上任後的新內閣能否延續前任的精神積極推動公正轉型，尚未可知，卻已經在總統府底下設置國家氣候變遷對策委員會並將公正轉型列為主題之一，未來如何區分其與國發會、永續會、公正轉型委員會之間的權限功能，尤其令人擔憂。本文呼籲，相關機關與委員，能重視法律協助社會對話、建構制度的功能，在公正轉型的法律框架下持續推動更為公正的淨零轉型。（本專題策畫／法律學系陳韻如教授&生農學院王淑珍副院長）

註：

[1] TIFFANIE CHAN, JODI-ANN WANG & CATHERINE HIGHAM, *Mapping Justice in National Climate Action: A Global Overview of Just Transition Policies*, 1 (2024).

[2] 林春元，氣候變遷公正轉型的法律程序－蘇格蘭與紐西蘭的借鏡，中原財經法學，第52期，頁161-224（2024）。

[3] 請見國家發展委員會，臺灣2050淨零轉型「公正轉型」關鍵戰略行動計畫（核定本），（2023/4）。



林春元 小檔案

臺灣大學法律學院副教授，主要研究領域是憲法、行政法、環境法與氣候變遷法。平時喜歡爬山、玩水，希望可以為環境保護盡一份心力，讓人人與後代都能享受大自然的美好與感動。近年來除了將研究主題聚焦於環境法及氣候變遷立法、氣候訴訟以及公正轉型等議題外，也參與國內環境運動與法律議題的倡議與討論，目前擔任環境法律人協會常任理事。