

淨零排放下的公正轉型： 如何影響青年就業？

議起好政
邁向永續

Let's Talk 112 年青年好政系列

議題手冊

時間 | 2023年8月12日 09:35-16:40

地點 | 東吳大學城中校區鑄秋大樓2123大會議室

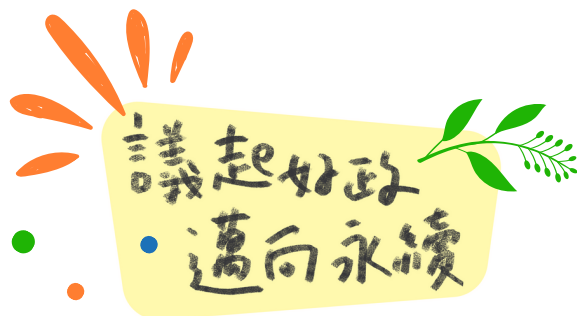


教育部青年發展署
Youth Development Administration, Ministry of Education



目錄

一、提案源起	01
二、團體介紹	02
三、講者介紹	03
四、活動流程	04
五、議題背景介紹	05
1.1. 淨零公正轉型概念介紹	05
1.2. 公正轉型的台灣實踐	08
— 台灣淨零關鍵戰略評析	
2. 國際案例分享	12
3. 萬華在地回收業案例分享	17
4. 初探臺灣氣候變遷調適的公平正義	23



一、提案源起

議題現況及問題

淨零排放之下沒有人是局外人。「公正轉型」的相關政策一不小心就可能變成只是淨零轉型中後端的相關政策，卻忽略了其與「零碳」同等的政策位階。

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，也可能產生部份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。

然而在SDGs第八條，促進包容且永續的經濟成長，且讓每個人都有一份好工作當中的內涵下，較缺乏對淨零排放與公正轉型的勞動支持概念。

同時，在勞動部青年職訓計畫中，也較缺乏對於淨零排放的輔導就業方案，雖然有綠領人才培育的相關計畫如「企業人力資源提升計畫」與「產業尖兵試辦計畫」，但前者針對的面向是已就職青年，並無涵蓋失業青年與就學的學生；後者也僅有部分涵蓋淨零排放內容。

而更重要的是，這些方案多是從企業視角發展，缺乏青年的視角，因此本會議旨在討論公正轉型下，青年就業衝擊為何，與需要何種政策以落實勞動的公正轉型。

議題之多元觀點與公共重要性

根據台灣科技媒體中心，公正轉型（Just Transition）係指「一套原則、程序和實踐方法，這套方法的目的是要確保，從高碳經濟向低碳經濟轉型過程中，不落下任何人、勞動者、地方、部門、國家或地區。」公正轉型追求每個人都能有尊嚴地工作，且這些工作都有助於環境永續。

國際推動公正轉型的經驗顯示，踴躍的社會參與和積極的社會對話，都是公正轉型計畫成敗與否的關鍵之一。

在為勞工爭取公正轉型的過程中，如何取得不同族群的共識、確保每個人的聲音都被聽見，即便聚焦於青年，青年的樣態也非常多元，因此實有討論之必要性。

二、團隊介紹



1984年5月1日「台灣勞工法律支援會」誕生，1988年更名為「台灣勞工運動支援會」，1992年「台灣勞工陣線」成立。

隨著台灣從威權到民主，勞陣也從解決個別勞資爭議、協助勞工籌組工會，到目前致力於勞動政策的批判與改革。

台灣長期以來沉溺於「低成本、低賦稅、自由化」的血汗經濟模式，造成集體低薪與過勞，未來勞陣將從造成血汗經濟的問題根源著手，提出新的經濟發展模式，以追求「勞動正義的經濟民主」與「分配正義的社會民主」為目標。

勞陣做了什麼？

- 推動提高基本工資、周休二日、大量解僱勞工保護
- 催生失業保險、勞保年金、職災勞工保護體系
- 改革集體勞動三法，建構工會保護制度及產業民主勞工董事
- 參與公共托育、長期照護、社會住宅、稅制改革、全民健保等倡議行動。

三、講者介紹

魏揚

- 台灣氣候行動網（TCAN）研究員
- 台灣大學社會學博士生

長期關注淨零轉型、能源轉型及公正轉型等環境議題。

洪敬舒

- 台灣勞工陣線協會研究部主任
- 公正轉型委員會委員
- 輔仁大學社會企業在職碩士專班畢

長期關注工作貧窮、租稅政策、居住正義與社會企業，並以社會團結及合作經濟為研究核心，思索運用勞動者企業建構經濟民主的在地化工程。

林泊瑋

- 資源回收企業二代
- 台大大學論壇社 社長
- 台灣大學社會學系學士班

關心議題領域包括勞動、性別、人權等等。近年在NGO組織實習的經驗發現在資訊與行銷爆炸的當代校園中進行長遠而結構性的社會倡議的困難，因此決定將已停止運作多年的台大大學論壇社復社，希望透過在校園中進行制度結構的改革倡議尋找新出路。

四、活動流程

時間	流程	進行方式
09:00-09:35 (35mins)	報到	
09:35-09:50 (15mins)	開場	開場並說明審議流程。
09:50-10:40 (50mins)	議題分享交流(I)	講者：魏揚 講題：淨零排放下的12項戰略指標 演講30分鐘、與青年互動交流20分鐘。
10:40-11:30 (50mins)	討論進行(I)	邀請5位主持人擔任桌長，分5組同時進行討論，本階段主要釐清討論議題之現況與相關問題。
11:30-12:00 (30mins)	小組成果分享(I)	由各桌主持人，針對第一階段Talk進行摘要報告；大場主持人進行彙整、收攏。
12:00-13:30 (90mins)	午餐	
13:30-14:40 (70mins)	議題分享交流(II)	專家：洪敬舒 主題：公正轉型下的社會對話——以機車業為例 利害關係人：林泊璋 主題：公正轉型下的社會對話——以回收業為例 演講40分鐘、與青年互動交流30分鐘。
14:40-15:00 (20mins)	茶點時間	

四、活動流程

時間	流程	進行方式
14:50-15:50 (60mins)	討論進行(II)	邀請5位主持人擔任桌長，分5組同時進行討論，本階段主要針對上一階段釐清之問題，構思青年未來可能的行動方案或相關建議。
15:50-16:20 (30mins)	小組成果分享(II)	由各桌主持人，針對第二階段討論進行摘要報告；大場主持人進行彙整、收攏。
16:20-16:30 (10mins)	討論進行(III)	本階段由大場主持人帶領與會青年確認議題結論。
16:30-16:40 (10mins)	賦歸	交流及大合照

討論主題：

1. 淨零排放下的各類型青年（就業、失業、學生等）就業衝擊有哪些？
2. 如何落實公正轉型，不同類型的青年（就業、失業、各學歷、類組學生等）所需要淨零排放與就業的政策？

五、議題背景資料

1.1. 淨零公正轉型概念介紹



左圖1.1 臺灣2050淨零轉型四大策略兩大基礎；資料來源：國家發展委員會。

右圖1.2 臺灣2050淨零轉型12項關鍵策略；資料來源：國家發展委員會。

為呼應全球淨零趨勢，我國於2022年3月30日公布「2050淨零排放路徑」，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淨零排放永續社會。

然而，淨零轉型過程中必定會對既有的經濟結構與社會分配造成影響，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推動。在2021年「聯合國氣候變化綱要公約」(United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC)第26次締約方大會(COP26)中，英國、歐盟、美國、加拿大、德國等國共同簽署的「公正轉型宣言」(Just Transition Declaration)，重點涵蓋協助勞工轉職新工作、促進與支持社會對話及利害關係人參與、研擬發展中國家長期經濟戰略、提供在地、兼容及優質的工作、將公正轉型之人權倡議納入供應鏈、國家透明度報告納入公正轉型等，以實現尊嚴勞動、社會包容及消除貧窮的目標。2022年舉辦的COP27，淨零公正轉型成為討論的焦點之一，並達成一項突破性協議，為遭受氣候災害重創的脆弱國家提供「損失和損害」(loss and damage)資金。我國「2050淨零排放路徑」已將公正轉型列為十二項關鍵戰略(如圖1.2)之一，目的即在確保淨零轉型推動過程能落實「盡力不遺落任何人」之核心價值，致力追求政策目標平衡性、社會分配公正性與利害關係包容性。

五、議題背景資料

公正轉型的範疇與重要性演變

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。例如，2015年《巴黎協定》（Paris Agreement）關注勞動力的公正轉型，及創造尊嚴工作與優質就業機會；國際勞工組織（International Labour Organization, ILO）指出，公正轉型的基本理念在於為所有人創造永續的經濟與社會環境，藉由妥善的管理，實現人人享有尊嚴勞動、社會包容以及消除貧窮的目標。

隨著近代氣候變遷加劇，公正轉型開始與能源發展及氣候行動連結。例如，OECD於2017年發布的報告¹指出，公正轉型的範疇已逐漸擴大為：在推動綠色轉型的過程中，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；歐盟提出的公正轉型意涵，則包括提升教育品質、改善健康與福祉、強化社會安全網等更廣泛議題，目的不只在彌補經濟遭受損失的地區或群體，還要確保綠色轉型利益能廣泛為社會大眾分享。

淨零目標的設立與落實，不僅是人類社會為保護環境提出的具體行動，更可以成為與地球生態和平共存，化衝突、風險為機會的社會轉型工程。特別是為在邁向淨零目標的過程中，讓相對脆弱的族群或產業，不需獨自承擔轉型的重負，從而持續保有多元族群、價值共榮的生命力，各大國際組織與機構均強調公正轉型對實現淨零目標的重要性，舉如：

1. OECD在探討淨零目標與公正轉型之機會與挑戰時指出，對於設計與實施有效且可行的氣候政策來說，如何讓社會大眾接受氣候行動是重要關鍵。而想要提高社會大眾的接受度，一方面需要保護弱勢群體免受與淨零轉型相關的社會經濟影響，另一方面需要確保創造新的機會。同時，亦須向家庭與企業提供有關政策如何協助減緩氣候變遷並實現預期成果的完整資訊。
2. 聯合國政府間氣候變遷專門委員會（Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC）表示，排放份額分配的不平等與各國國內減緩政策的衝擊，會影響社會凝聚力及減緩與其他環境政策的可接受性。公平與公正的轉型可以實現加速減緩政策所欲達成的更大企圖心。應用公正轉型原則，並透過集體與參與性決策過程落實推動，是將公平原則納入各級政策的有效方式。
3. 亞洲開發銀行（Asian Development Bank, ADB）強調，採取公正轉型舉措將深化ADB對氣候變遷行動的承諾，為其2030年戰略的重要組成部分。應用公正轉型原則將有助於支持開發中成員國從碳密集型經濟向更再生與更永續經濟轉型，更攸關亞太地區對抗氣候變遷行動的成敗。ADB的目標不僅是幫助亞太地區走向淨零經濟，也包括確保公正轉型，分擔成本與收益，並為脆弱社區、產業及勞工提供保護與支持。

四、議題背景資料

淨零公正轉型之目的

國際間推動公正轉型的主要目的，即在於打造一個「不遺落任何人」的淨零未來，具體表現在以下五個層面：

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，可透過健全的社會安全政策（失業給付、老人給付、家庭給付等）及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基礎以必要的速度邁向淨零，許多企業可能尚面臨著重大的轉型障礙，例如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，特別是對中小企業而言。此外，淨零排放路徑與公正轉型計畫等的公布，亦有助於企業掌握淨零的影響與預作規劃，以避免損失或化危機為轉機。
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，可能將對碳密集產業及依賴這些產業的地區產生影響。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，隨著淨零轉型的推動，低收入家庭對能源的負擔能力可能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；運具電動化要成為邁向永續交通運輸系統的可行途徑，也必須確保所有消費者都能獲得可負擔的解決方案與充足的充電基礎設施。
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。此外，公正轉型計畫致力於提高淨零轉型的社會與經濟效益，解決低收入與脆弱群體需求並加強社會公平的政策，為勞工、社區及企業提供繁榮的經濟與社會未來，有助於淨零路徑獲得民眾支持與政治支持。

五、議題背景資料

1.2. 讓公正轉型在台灣實現——台灣淨零關鍵戰略評析

文／楊沛為（台灣氣候行動網絡研究助理）；《報導者》2023年5月4日

2017年，為改善空氣品質、完善空氣汙染防制的推動，行政院在時任院長賴清德的指示下，通過「空氣汙染防制行動方案」，其中針對移動汙染源，訂定了2035年禁售燃油機車、2040年禁售燃油汽車的政策期程。

然而，此舉隨即引起燃油車產業利害關係者的反彈，認為「消滅燃油車產業」將對傳統車行、零件生產業等百萬從業人員的生計與工作權帶來顯著衝擊。不到2年，繼任的蘇貞昌院長即於2019年撤銷該目標、確立了「油電併行發展」的政策路線。

除此經驗外，近幾年台灣為達到2050年淨零排放目標的能源系統、產業結構、生活型態等各方面的轉型，也都不時成為社會各方爭議的焦點：從台南七股的漁電共生爭議、台東知本卡大地布部落對光電計畫未妥善行使諮商同意權的抗爭，到雲林、澎湖等地漁民對離岸風場開發的抗議，再到花蓮玻士岸部落因亞泥礦場所提供的穩定工作與經濟效益而同意其礦權展延等案例皆然。

這些實例一再顯示，社會採納新科技的轉型過程，是一項亟須多向對話與協作的社會工程。在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。

也正因如此，行政院去年（2022）年底公布的「台灣2050淨零轉型12項關鍵戰略」和立法院於今年（2023）1月所修正通過的《氣候變遷因應法》（簡稱《氣候法》）當中，皆特別納入「公正轉型」相關內容，試圖透過較具系統性的利害關係者與潛在社會經濟衝擊辨識和公民參與機制，確保所有為達到2050年淨零排放目標的政策與措施「不遺落任何人」、或再形成對社會經濟弱勢族群的負面影響與負擔。

但「公正轉型」究竟為何？其所衍生的政策又該長什麼樣子？它們真的能確保過去「不公正」的轉型經驗不再重演嗎？如何確保「公正轉型」這四個字，和以其為名所制定與執行的措施，不會只是在學術與政策圈流傳的專有名詞或政治口號，而是真正地回應到受淨零轉型衝擊的社區、產業、族群所需的支持與資源？

五、議題背景資料

台灣當前公正轉型推動架構：何謂公正？對誰公正？

根據目前我國針對公正轉型推動的規畫，國家發展委員會（簡稱國發會）是主責部會。在《氣候法》的規範和12項淨零關鍵戰略的框架下，政府內部有「公正轉型跨部會推動小組」機制：公正轉型以外的11項戰略主責機關需辨識出其權責範圍內，受影響之對象與範疇、提出公正轉型對策後，由勞動部與原住民族委員會協助檢視各對策妥適性，再由國發會負責統籌與管考，研擬出整體性國家公正轉型路徑。

對外的民間參與則有「公正轉型委員會」和公眾諮商兩大機制。每兩年為一屆的獨立公正轉型委員會，將由國發會召集11項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。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，共同辦理一年目標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。

從圖2.1的規劃可看出，有別於傳統失業救濟等勞工救濟補償措施，公正轉型所涵蓋的範疇不僅僅是事後補償，而是強調要從前置作業、透過與各方利害關係者不斷地對話，研擬更為多樣化且完整的政策措施，來因應不同族群所面對的挑戰。這也與目前國際上蔚為主流、近年來透過多個國際工會組織與國際勞工組織（International Labor Organization, ILO）在聯合國氣候峰會上凝聚的論述相符：除損害填補外，亦著重於轉型包括增加就業機會等效益與利益共享。

然而接下來，這些以「公正轉型」為名的政策措施，是否真能建立更為完整的支持體系、協助受影響族群因應轉型衝擊，而不淪為政府部會為順應國際趨勢而將舊酒裝入的新瓶，仍是一大挑戰。以目前匡列的公正轉型預算來說，《氣候法》通過後將徵收碳費，而其收入用途包括納入公正轉型相關工作事項，各淨零主責部會亦有匡列2023~2030年間共338.29億元的預算以支應公正轉型。但是，後者這筆經費多為既有預算的延續提報（如農委會在自然碳匯戰略中，將原住民保留地禁伐補償也納入公正轉型事項之一），而尚未見因應公正轉型推動需求而增加之預算項目。

又，雖然不能否認物質上的補償金、經濟發展或工作機會等措施在推動公正轉型中的潛在角色，但它們也不盡然能對應到各地區受衝擊者對於公正轉型的想像。以經濟部在「風電與光電」的淨零關鍵戰略中所列舉的「離岸風電漁業補償」等損害填補機制為例，該機制自2016年公布以來，便已在補償對象的認定方式、其計算依據的漁業統計年報的準確性、補償金與漁民收入之間的差距等面向受到在地漁民的質疑、衍生出諸多爭議。這樣的案例凸顯的是，即便補償金、經濟誘因或甚至工作機會等公正轉型相關的要害存在，若未充分瞭解受衝擊族群所需，整體轉型經驗也不見得能以「公正」形容。

作為公正轉型的戰略主責單位，國發會應參酌國際先例與國內經驗，辨識出首當淨零轉型各種轉變衝擊的對象、研擬出符合台灣脈絡的公正轉型定義與原則，提供各部會在思考其轉型衝擊對策的指引。

五、議題背景資料

社會對話：和誰對話？如何對話？南非經驗的啟示

要發展出因地制宜、符合在地利害關係者需求的公正轉型措施，需要足夠開放、對等且完善的社會對話機制——這也是國際上五花八門的公正轉型定義與詮釋中，「社會對話」幾乎是他們的最大公約數的原因。

但社會對話如何進行、誰可以參與對話、由誰決定誰可以參與對話、對話內容和宗旨為何？都是在推動過程中必須闡明，方能發揮預期效益的重點。反之，若社會對話會議流於形式而對決策過程無實質影響力、或是僅以單向的說明為旨，則極可能引發更多爭議。

目前，國發會規劃將於2023、2024年與其他部會、地方政府和民間團體合辦各約25場的公聽會與座談會，並將這些會議之「建議獲參採項數至少11項」列為績效指標。至於這些社會溝通會議的對象與議程該如何規劃，才能使其發揮最大效益，或可參考南非「總統氣候變遷協調委員會」

（Presidential Climate Change Coordinating Commission, PCC）委託當地永續投資顧問公司 OneWorld，在2021年末至2022年中舉辦地方工作坊的模式。

在選定南非各地8個直接或間接受化石燃料及能源產業價值鏈影響的地區後，PCC會議引導團隊接續進行了實地探訪與考察。在拜訪地方政府、公民團體、教育界、業界代表等利害關係者，對當地脈絡與挑戰有一定程度掌握後，再邀集脆弱或受衝擊的族群和社會夥伴參與工作坊或南非傳統形式的社區會議（Imbizos），共同勾勒出該地區面對經濟與產業轉型，所需要的資源以及公正轉型的必須要素。

在匯集這些地方觀點後，PCC又於2022年5月舉辦了全國性的多方利害關係者會議，共有超過300多名政府、企業、勞工團體、學術圈和公民社會的代表參與，聆聽各方對公正轉型框架設計之回饋、凝聚其中共識，最後於6月正式發布公正轉型框架（Just Transition Framework）的文本。

像是在南非燃煤重鎮穆普馬蘭加省（Mpumalanga），將受到國營燃煤電廠關廠影響的居民，就屢屢在溝通會議中提出：技能升級、再訓練資源是其能否受惠於綠色工作機會成長的關鍵。這也讓南非政府於公正轉型框架和公正能源轉型投資計畫（Just Energy Transition Investment Plan, JET-IP）中，做出2023~2027年間投入56億南非鎊（約新台幣93億元）協助燃煤業勞工技職訓練與臨時薪資補貼的承諾。不過，溝通會議辦理結束至今，南非政府因對於相關計畫內容與時程尚未有明確規劃，而造成該省居民與勞工對未來生計的焦慮，也凸顯出政府在對話後實際落實承諾對於整體轉型計畫公信力的關鍵性。

對應到台灣，今年度這25場的社會溝通會議，或許就能在淨零關鍵戰略中將首受衝擊的區域優先舉辦。這些地區應依照淨零轉型「轉出」與「轉進」的各產業與各項發展的社會經濟衝擊辨識。如長期與石化產業共存的雲林麥寮、高雄大社、大林浦等屬前者；後者則包括離岸風電開發在彰化、雲林、苗栗、澎湖等地所影響的漁民，以及發展氫能、碳封存、地熱開發、自然碳匯潛在場址的在地社區等。這些地區及產業所涉及的利害關係者——從價值鏈上下的勞工、非典型勞工到周遭居民、農漁民、地主、公民團體、企業等——都面臨著不同的挑戰，所需的資源也難以既有政策工具概括。在許多情況下，勞工與環境團體、或甚至正式勞工與非典型勞工等不同族群之間的訴求都可能存在著繁複的競合或矛盾關係。

五、議題背景資料

若能將這一年25場社會溝通會議的多數場次分散在這些公正轉型重點地區，聚集當地不同性質的利害關係者，透過開放且多向的對話聚焦討論各自在淨零轉型中的疑慮與需求、勾勒出該地區公正轉型的必須要素，將會是政府在建立公正轉型方法學、盤點優先議題以及研擬因應措施的重要根據。

社會對話的用意，不應是說服大眾接受政府的政策方針，而應是將決策過程開放給實際面對轉型影響的民眾參與的平台。雖然各場次的議程、討論形式、場次間的延續性都還需要更細緻的設計，但筆者認為這樣的方式對於政府推動公正轉型的社會公信力和政策的說服力，將較過往單向說明性質的公聽會有效。

房間裡的大象：高排碳產業轉型的衝擊與契機？

淨零轉型勢必會帶來整體經濟與產業結構的轉變，而如何減緩這些轉變對於勞工就業安全、生計、在地社區經濟等方面的衝擊，正是國際在氣候行動的脈絡下，討論公正轉型的重點。不過，綜觀台灣目前各項淨零戰略的公正轉型對策，尚未有較完整、尤其針對高排碳產業轉型的社會經濟衝擊評估與對應之政策規畫。

不論石化業未來是直接關廠或升級轉型、燃煤機組接續退役，對於廠內勞工和周圍社區的影響都需要更詳盡的掌握與規畫，而非單以勞工再訓練或就業輔助即可解決。除了盤點取代這些高排碳產業的職位將需要的知識技能，提供給受衝擊勞工相應資源外，面對到勞工與工會對薪資水準的顧慮、受影響家戶潛在的搬遷需求、在地社區的經濟多元化等議題，勞動部與其他相關單位都應納入考量。

最先提出「公正轉型」一詞的美國「石油、化工、原子業工會」（OCAW）領導人Tony Mazzocchi，在1990年代初期面對高汙染產業轉型時，就在〈勞工超級基金〉（Superfund for Workers）一文中提出警示，認為再訓練計畫可能會把迫於轉行的勞工，侷限在勉強維持生計的低薪工作，也因此認為政府應建構包括維持全額薪資與福利的保證、技職學校與大專院校進修學費津貼、搬遷援助等更為全面的支持體系。

當前各國政策案例則有歐盟公正轉型機制的投資指引，其涵蓋了社會住宅和護理設施等社會基礎建設。而ILO在今年1月公布的公正轉型政策摘要中，也特別強調諸如失業保障、健保系統、退休金制度、現金或實物給付、公部門就業計畫等社會保護機制，在落實公正轉型中可扮演的角色。

另外，在這些高排碳產業長期使其產業鏈勞工與周圍民眾暴露於各種公共衛生與健康風險的情況下，淨零轉型和此脈絡下所發展出的公正轉型政策，亦應從對健康與安全有害的產業、科技、製程中「轉出」，同時確保以淨零為名而「轉進」的新產業和經濟模式不會使所在社區、勞工帶來同樣或更糟的健康影響。

若能透過與空氣汙染、職業安全與健康等既有議題的連結，闡明轉型的正面效益，也能夠提升氣候行動與政策的社會接受度。而對於氫能、前瞻能源、碳捕捉使用與封存等潛在健康效益與衝擊尚不明確的新興科技來說，具備完善的公衛研究與該資訊的透明度將是未來在選址、開發、規模化的過程中，減少不信任並預防爭議的關鍵。

五、議題背景資料

關於淨零政策、公正轉型，我有話想說……

要建構能夠減緩淨零轉型對不同族群之衝擊的公正轉型戰略，需要的是社會各方持續、開放的對話與協作。

台灣氣候行動網絡研究中心也因此從資訊繁雜的12項淨零關鍵戰略行動計畫中，鑑別包括公正轉型在內的15項核心措施，透過「台灣淨零追蹤器」綜整出各措施當前內容、階段性目標、量化貢獻與推動進度，作為公眾參與監督政府淨零行動的基礎。每一項核心措施，均設立Slido互動介面，讓各界提出建議、回饋、疑問，研究中心亦將每季製作進度追蹤報告、彙整各界提出的重要意見。

圖2.1 台灣公正轉型法治與政策推動架構



全文連結：<https://reurl.cc/kXYLz9>

五、議題背景資料

2. 國際案例

文：國家發展委員會，摘錄自〈臺灣 2050 淨零轉型公正轉型關鍵戰略行動計畫〉

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。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）。

- 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。

(1) 歐盟地區

歐盟執委會於2019年發布《歐洲綠色政綱》（European Green Deal），建立公正轉型機制（Just Transition Mechanism, JTM），確保歐盟地區的淨零轉型符合公正轉型精神。該機制的主要支柱為新成立的「公正轉型基金」（Just Transition Fund, JTF），旨在提供必要資金，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。

五、議題背景資料

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。例如匡列部分「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。

在執行方面，歐盟執委會頒布JTF等資金協助方案申請準則，會員國需根據自身經社背景決定民間參與機制及執行方式，提交計畫予執委會審核，計畫應涵蓋衝擊評估、與歐盟綠色轉型戰略的一致性、監管與治理機制及預期效益等；另成立公正轉型平台（Just Transition Platform），促進雙邊與多邊就受影響產業之經驗教訓與最佳實務作法的意見交流。

經費方面，歐盟公正轉型機制相關支出的財源主要來自75億歐元的新資金、歐洲區域發展基金、歐洲社會基金；管考方面，執委會將根據成員國提交的公正轉型計畫定期審查並撥款，若計畫未落實，將刪減一定比例的補助款。

(2) 蘇格蘭

蘇格蘭公正轉型相關工作主要由官民合作的公正轉型委員會（Just Transition Commission）及內閣公正轉型、就業與公平工作次官（Minister of Just Transition, Employment and Fair Work）合作推動。其中，委員會於2019年成立，為2年期任務型委員會，主要任務包括對蘇格蘭政府主導的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；蘇格蘭政府認為委員會的存在有其必要性，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）。

五、議題背景資料

蘇格蘭的規劃架構旨在為現有工作提供資訊與補充，包括產業主導的舉措。採用的方法強調迭代（iteration）與靈活性。蘇格蘭政府呼籲其他人反思該架構，並在可行的情況下尋求將公平、協作及參與納入自身的規劃中。另一方面，為反映不同的情境，蘇格蘭的公正轉型規劃架構以多種不同的方式應用，每個公正轉型計畫都包含以下核心要素，以確保一定程度的通用性：

a. 背景：現在在哪裡？

使用廣泛的證據與資料來源，分析轉型的收益及風險分佈，以支持規劃過程中的決策。蘇格蘭政府將根據合作夥伴的意見擬具簡報文件，旨在列出既有證據，並確認每個公正轉型計畫與現有政策及戰略的聯繫。同時，闡明參與規劃的關鍵利害關係人，以及如何促使與支持他們參與打造規劃過程。

b. 願景：目標是什麼？什麼驅動改變？

闡明每個公正轉型計畫目標所欲達成的各項成果，及其與國家公正轉型成果的一致性。每個計畫需設定中期目標，並每年進行評估，以作為向議會提交之部長聲明的一部分。成果及目標都將以指標為基礎，俾利評估成果及目標的進展情況。

c. 行動計畫：將要做什麼？要怎麼做？

識別、評估及排序實現願景所需的行動；確定關鍵障礙與促成因素，並採取行動。蘇格蘭政府強調此係公正轉型計畫中最重要的一環。

d. 監控及報告：如何知道是否走上正軌？

闡明如何監測與回報達成成果聲明所列目標的進展。

除上述四大要素之外，蘇格蘭政府強調：任何公正的轉型計畫都要有一個能將願景及行動計畫結合的論述，說明轉型對利害關係人的意義，以及該計畫將如何實現預期的成果。

五、議題背景資料

(3) 德國

德國聯邦政府2018年6月成立「成長、結構改革與就業委員會」（Commission on Growth, Structural Change and Employment，又稱德國煤炭委員會），委員會成員的專業涵蓋經濟、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；另，德國各州、八個聯邦部長及聯邦總理府的代表也出席全體會議。委員會的任務主要在評估煤炭淘汰對德國能源轉型的影響；確認受影響地區的新工作與投資機會；並發展政策工具來支持經濟發展、結構變化、社會凝聚力及氣候行動。2019年1月委員會通過《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，並確保沒有勞動者掉隊、煤礦區有時間與資源進行調適，及消費者不會負擔過重，相關措施將由聯邦經濟與能源部執行。

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。主要財源來自政府預算、歐盟公正轉型基金等。

在管考方面，德國《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。

五、議題背景資料

(4) 加拿大

加拿大推動公正轉型的主責部會為自然資源部（Natural Resources Canada），與公正轉型相關的重點工作包括：

- 強調綠色成長與就業創造，例如，透過擴大對綠色住宅與建築的投資，在建築、製造、銷售、潔淨科技及金融服務等領域創造就業機會，並確保每個社區都能從這些就業機會與經濟激勵中受益。
- 重視技能發展與培訓，以提升勞工就業能力，協助其掌握潔淨能源等領域的新機遇。
- 透過經濟多元化措施創造與維持受影響地區就業機會。

為進一步協助勞工與社區掌握淨零經濟帶來的機會，加拿大政府刻正針對公正轉型進行相關立法規劃，今年4月底甫完成專家、工會及公眾意見的蒐集程序，後續將發布報告作為相關立法及計畫之基礎。新法案預計涵蓋以下層面：

1. 訂定以人為本之公正轉型原則，包括擴大社會對話與參與、創造尊嚴、公平與高附加價值的工作、政策設計具包容性及促進國際合作等，真正將勞工與社區置於政府氣候行動政策與決策的核心。
2. 成立「公正轉型諮詢機構」（Just Transition Advisory Body），提供政府有關部門與區域公正轉型策略有關的專業、獨立建議，並參與與利害關係人有關的公開意見徵詢活動。

全文連結：<https://reurl.cc/65OEZO>

五、議題背景資料

3. 萬華在地回收業個案

〈在回收場消失之後：曾經傲視國際的垃圾治理，該如何聽見缺席者的聲音？〉

撰文／實習記者沈嘉偉；Right Plus 編整

臺北市萬華區最後一間回收場「光耀五金行」在今年 2 月 15 日遭勒令歇業，民間團體五角拌特別在 3 月 4 日舉辦「在回收場消失之後」現地展覽與系列講座，邀請與會者共同思考拾荒者在都市中的生存困境，以及環境政策與土地使用等兩難。

告別營運半世紀之久的回收場，老闆黃世隆一一向熟悉的拾荒者說再見，並無奈說道「拾荒者不是別人，有天我們生活不如意的時候，拾荒者也有可能就是我們」、「我們也希望環境友善、價錢友善、拾荒做得更有尊嚴」、「我們都有跟政府表達我們的困難，但我們的需求沒有真正被聽到」。

曾經傲視國際，如今資源、法源都缺？

臺灣的垃圾治理在 2000 年前後曾經揚名國際，環保署資源回收基金管理會的設立，以及垃圾不落地、強制分類、隨袋徵收（專用垃圾袋）等政策，曾是多國仿效、參訪的對象。立法委員洪申翰回憶，「垃圾不落地」曾為臺灣一舉減少一半的垃圾量，2010 年還和「資源回收」政策一起在上海世界博覽會中獲選展出，成為臺北市府的驕傲。

時至今日，資源回收何以問題叢生，甚至引發衝突？

五角拌在展覽中指出，臺北市從 1984 年起，依照《臺北市土地使用分區管制自治條例》規定，只能在農業區、工業區跟保護用地開設回收場，住宅區不行，這也是此次光耀五金行被迫熄燈的關鍵之一。但洪申翰直言，若要從這種法規適用性而言，臺北市 110 多個回收場，就有 6 成屬於違法經營。

「我們明明需要這些人的工作，土地分區劃分裡卻說他們只能去工業區、農業區、保護區，這些都在城市邊緣，難道城市的蛋黃區不需要回收嗎？為什麼這些區域需要回收卻不讓回收場合法存在？」

洪申翰說：「如果回收場有高達 6 成是違法的，這到底是個別回收場的問題，還是整體城市制度上的問題，我想答案很清楚。更別提，展覽現場已提到，臺灣透過拾荒者進入回收系統的回收總量，已經達到 60 萬噸，占全臺資收總量的 1 成！是不能忽視的問題。」

洪申翰也指出，在國家推動淨零轉型的大方向下，要增加預算改善回收產業並非不可能，但重點還是整個機制的設計。像臺北市因為住宅區的回收場本身就屬於違法，政府因此一開始就沒有正當性進場輔導或納管；或像高雄、臺南一樣變通，允許小型回收站設在都市並檢核它們的環境計畫書、協助鄰近交通出入等。而因為法規上的弔詭與矛盾，即便撥得出預算也於事無補。在長期缺乏輔導下，社區型回收場髒亂、汙染、引起居民反感，連帶使地方議員缺乏民意基礎去爭取改善措施，惡性循環之下影響甚鉅。

五、議題背景資料

關於拾荒者組織與代表性問題，看守台灣協會祕書長謝和霖也觀察到，環保署資源回收費率審議委員會和資源回收基金管理會中，雖然有資源回收領域的代表，卻常是掌握利益的上游「業者」；或例如慈濟有遍佈四處的環保站，某部分也因為有「大愛感恩科技公司」等代表在其中。整個體系都沒有拾荒者參與，直接影響後續的資源分配。

人生百味共同創辦人巫彥德更指出，有些回收場業者和拾荒者雖然看似共生關係，其實因為缺乏議價空間與權力不對等，貧富差距也很大。且貧窮議題的共通現象，正是每個貧困的人都很零碎甚至孤立，單獨面對所有困境。

為此，巫彥德建議：「我們該做的不是一味想著如何創造財富給貧窮者，而是要投入資源和方法來創造連結。」他也強調，零散的個體並非無法組織，表達與發聲也都是可訓練培力的。例如在他們的研究中，法國由底層貧窮者推動的第四世界運動，便很強調「缺席者的聲音」。

貧窮者因為非典型勞動和家庭樣態很不同，經常缺席各種類似的民主討論場合。因此在第四世界運動中，組織動員者會指定某些人定時在事前詢問這些成員的想法，將它們帶進會議中，會後再將討論與回饋帶回給這些「缺席的成員」。這種方式使每個人的聲音都能被聽見、被傳達，甚至有人雖然不能經常出席，卻因此能在其中「參與」了數年之久。

洪敬舒也以工會運動為例，指出在零散的個體剛開始要組織時，適時的外部協助（如國外發展成熟的工會會投入輔導、推動成立組織），先讓其中的核心成員成立、穩固，之後再盡可能讓內部力量發展，慢慢擴增，是比較可行的方式。當群體擴大到數萬甚至數十萬人時，不怕在政策或社會中沒有聲量。

這不是你死我活的遊戲，而是所有人可以共好的事

巫彥德和洪申翰也都不約而同提到，城市中的空間運用關乎拾荒者和資源回收體系的佈建。例如，拾荒需要的空間要包含運送、儲存和處理的功能，否則因拾荒而無處可去，不得已而占用橋下空間者大有人在。

這種情況也使得回收場周遭居民得長期忍受不舒服，也讓弱勢拾荒者容易被公權力驅逐。巫彥德認為或許可從近幾年提倡的「包容城市」概念找到共生方法：「這本質上並不是零和遊戲。不是因為拾荒者和社會大眾互相影響才去處理，而是因為彼此都沒有足夠的資源去面對困境，需要共同努力。」

他也提醒，雖然臺灣的垃圾處理系統發達，但清潔隊多著重於垃圾清運，而非資源回收。回收場與拾荒者才是真正為城市精確分類、有效循環，大幅分擔清潔隊工作量的存在。

五、議題背景資料

例如謝和霖和巫彥德都提及，「人工」分類其實可以比機械分類精細得多。如今政府欲透過機械取代回收業人力，但像是部分塑膠容器就需要光學分解好幾次，反而效果不彰。而當萬華的回收產業徹底消失，清潔隊回收物很可能爆量，更沒有餘力進行分類，對城市整體而言所有人都得不償失。

「我們不需要凡事都依賴機器，在前端的分類階段其實可以做得更好，應透過廢棄物管理政策好好重構回收體系。」巫彥德說：「這樣或許拾荒者也不用沿街去收集回收物，而可以協助每個社區在定點做好細緻的分類。」

學者：將民間資收場逐出社區，背離國際趨勢

當臺灣回收場因位處住宅區而被檢舉，臺大城鄉所副教授黃麗玲則以巴黎「15分鐘的城市」為例，說明城市規畫如何以住宅為中心，將其他教育、購物、生活、文化等機能都安排在15分鐘路程的鄰里區間，對都市規畫而言，可說是「鄰里的重新回歸」。

近年臺灣都市擴張，以郊區、新市鎮為主，分區域劃定個別專門用途，但都市發展若能善用過往土地混用的脈絡，原本就具備這樣「15分鐘城市」的鄰里設計，將可提高很多生活上的便利性和效率。

如今，當臺灣回收產業所處空間日漸被城市發展中的地產開發及資本部門占據，資源循環的回收價值被轉化成地主價值，令黃麗玲感到憂心：「都市中的回收場應該要消失？這其實是非常違反現在國際趨勢的。尤其是在淨零或循環經濟之下，社區型的回收場更是關鍵，和整個城市發展相輔相成。」

黃麗玲也提及德國柏林的轉型經驗，指出柏林在政府官舍轉型時，不僅規畫為社會住宅，也包括舉辦藝文展演與市民活動場所，並且不忘規畫資源回收再利用的場地、循環經濟知識推廣等使用方式。

美國奧勒岡州回收場亦有很多值得效仿之處。當地政府會定期在社區裡召開有毒廢棄物或其他循環物品的回收會議，也訂定相關條例處理回收產業中的不平等，保障在其中工作的弱勢群體權益。借鑒國外案例，黃麗玲建議臺北市要回到自身脈絡找解方。例如《臺北市淨零排放管理自治條例》第29條便提及，臺北市政府應「定期檢討都市計畫與土地使用分區適切性，提高本市調適力及韌性」。

因此政府其實有責任、也有工具（法源）定期檢視資源回收相關的土地分區使用方式，尤其很多土地正在轉型過程中，應協助轉化出新的社會功能。黃麗玲也呼籲社會大眾持續關注光耀五金行的後續，期許今日的討論能成為一個真正轉型的起點。

全文連結：<https://reurl.cc/nDdEOX>

五、議題背景資料

〈萬華回收場爭議未歇，3月4日萬大路持續討論公正轉型〉

文／實習記者沈嘉偉；多多益善編整

臺北市萬華區位於寶興街的回收場「光耀五金行」，在地方上經營半世紀之久，日前因為遭檢舉違反土地使用方式，在今年 2 月 15 日熄燈。此事件對 200 多位依靠回收場維持生計的拾荒者衝擊甚鉅，更引發回收場和拾荒者去留，以及城市垃圾清運、都市計畫更新等議題討論。

臺灣的街道上、巷弄中，常見拾荒者推著滿車回收物，緩步向前。但關於這些資源回收者，無論是人數、回收形態、路線地區等，政府部門鮮少相關統計數據，平日難以被重視。

此次光耀五金行的爭議，也是由五角拌、人生百味等長期關注街頭生態的萬華在地團體指出後，才為人所注意。如今回收場雖已被迫熄燈，相關討論仍持續發酵。本週六（3/4）亦將於萬大路舉辦展覽與對談，盼藉此機會讓更多人看見各方處境，思考回收產業公正轉型的意義。

都市中的老弱拾荒身影

「想要改變或協助一個群體脫離困境，第一件事情就是要建立連結，並瞭解對方的處境。」人生百味共同創辦人巫彥德觀察，拾荒本質上是一個「社會如何（在無意中）排除弱勢」的議題。亦即貧困的人在都市裡因為缺少選擇，而必須做這樣低薪、高勞動、高風險的工作，是都市底層的人們別無選擇時的一種勞動樣貌。

人生百味過去曾製作「拾荒者地圖」，希望讓民眾知道家裡的回收物可以送到哪裡，藉此認識拾荒者，建立這些老弱與社會的連結。但執行一年後發現效果有限：「地圖只能標示定點，但拾荒是一條動態的路線。因為身體健康等因素，他們也不見得能固定出現在某個地方。」

拾荒者力求生存並不容易，除了要面對社會異樣眼光、不友善的道路設計，近年來整個回收產業收購價格越來越低，也讓拾荒者收入愈發堪慮。

五角拌共同創辦人施舜仁指出：「很多拾荒者從早工作到晚上約 12 小時，但我們統計下來他們平均月收入只有 6000 到 8000 元左右。」且現在回收價格相較以前幾乎砍半，1 公斤寶特瓶已經賣不到 3 元，一整車回收物就算超過 30 公斤，往往也賣不到 150 元。

環保署自 2019 年起推動「資收關懷計畫」，補助回收物單價，期待能在官方清運系統之外，增加這些民間「資收個體戶」的收入。

不過，施舜仁無奈表示，單就臺北市來說，該計畫因為只限低收入戶等申請，很多拾荒者因為各種原因沒有辦法通過嚴格的福利身分認定，而無法使用這些補助。且臺北市還是相對做得比較好的。其他縣市如臺中市，總計只有 12% 的資源回收者能使用計畫，原訂的年預算 1074 萬元還花不完，只用了 777 萬元。

五、議題背景資料

原本可以共生，為何必須反目？

從 1984 年起，依照《臺北市土地使用分區管制自治條例》規定，臺北市的回收場只能開設在農業區、工業區跟保護用地，像寶興街的光耀五金行設置於住宅區是不被允許的。

施舜仁認為這很弔詭，若回收場都只能設立在都會邊緣地帶，拾荒者和一般民眾都得大老遠送回收物，非常不便。且臺灣 6 個直轄市裡，目前只有臺北市禁止將回收場設在住宅區（有些直轄市如高雄市和臺南也禁止，但可設立小型資收站）。

此外，報導也顯示，臺北市事實上只有約 35%（共 41 間）的回收業者符合法規設在住宅區外，其餘大多數若依此條例來說，都屬違法。光耀五金行回收場遭檢舉關閉，背後真正的原因或許不在於違例與否，而在於都市更新。

施舜仁還提醒，20 年前萬華還有十餘間回收場，但隨著回收產業每況愈下及社區衝突、土地資源競爭等問題浮現，今年光耀五金行熄燈後，萬華就再無回收場。（最近的一間在約半小時路程的中正區，五角拌自己經營的小型回收站則只收寶特瓶，且有人數限制）

原本和回收場可謂命運共同體的 200 多位拾荒者，接下來需要跨行政區送回收物到中正區、板橋區等地，徒增勞動負荷與風險。施舜仁大嘆：「為什麼已經是最底層的地方型回收場，政府又要逼他們到那麼遠的地方？」、「這是一個很遙遠的路途，對年邁的拾荒者來說，要跨區、過橋非常危險。」

另一方面，根據五角拌的調查，光耀五金行一個月能處理的回收量，相當於萬華清潔隊一個月的回收量（約 200 噸），如今關閉回收場讓原先的回收物無處可去，大量回收物如果全轉交由清潔隊處理，無異於加重負擔。

巫彥德也訪談過不少清潔隊朋友，發現臺北市的清潔人員其實非常疲勞，垃圾處理總量早已超過可負擔量能。尤其相較於一般垃圾，回收物實際上並非清潔隊的工作重點。他直言：「今天政府忽略民間業者、讓它倒閉，一點好處也沒有，反而（讓清潔隊）多出好幾倍的工作量。」

臺北市在 2021 年提出「2050 淨零行動白皮書」，欲達成淨零排放及零廢棄等政策目標。五角拌認為與其單靠清潔隊，不如邀請拾荒者成為合作夥伴。

「當我們在談淨零排放和零廢棄時，拾荒者可以扮演非常重要的角色，他們處理大量都市產生的回收物。」施舜仁說：「如今政府卻一直排除他們的生存權、工作機會，未來要怎麼達到零廢棄？」

五、議題背景資料

社會弱勢會是問題還是幫手，端看我們如何對待他

對於萬華在地居民來說，地方型的資源回收場除了法規，最有感的其實是汗水、惡臭、噪音等社區衝突。拾荒者也常因來回穿梭各地、蒐集回收物卻無處堆放，而和清潔隊、民眾發生口角。

巫彥德就回憶，某次看到清潔隊直接把拾荒者堆積的回收物收走，拾荒者當下哭喊、拉扯，令他印象深刻。他也提及，光耀五金行老闆這幾年其實一直努力想要改善環境，卻求助無門、也沒有力氣做社會溝通，最終成為這次被迫關場的核心。

「這就跟過往大家看待街頭的無家者一樣。人們害怕他們危害治安、造成社區困擾，但在適當的支持輔導後，許多街友甚至能反過來幫助別人。」巫彥德說：「同樣的，拾荒者和回收場對大眾而言究竟是問題還是助力，端看社會如何對待他們。如果能提供支持，他們就很有機會成為城市清運的合作夥伴。」

巫彥德也強調，社會大眾常見的反應是希望回收場不要出現在家附近，鄰近居民也確實沒有義務要忍受拾荒者和回收場帶來的不舒服。但他思考著政府有沒有可能多做點什麼，來緩解拾荒者與民眾、清潔隊之間的矛盾，並找出雙贏的方式。例如，將回收場轉型成為公辦民營，由公部門輔導營運，並有效改善回收場環境。他提到自己曾參訪過慈濟的環保站，發現良好、乾淨、安靜的資源回收處理方式並非不可能。

施舜仁也認同政府應積極輔導民間回收場業者，讓他們除了能合法生存，也讓場內運作可以更衛生、安全，以此減少回收場和鄰里間的衝突。

但他也補充，公眾教育是另一關鍵。回收物會髒會臭，大部分是來自於大眾在丟垃圾之前，疏於好好做清潔、整理分類，最終髒亂的回收廢棄物就變成清潔隊跟老弱回收者的原罪，「這些回收物並不是他們製造出來的東西，但是最終那些臭跟髒的惡名，會回到他們身上」。

巫彥德最後語重心長的重申，回收產業本身有它的意義跟價值，特別是對於拾荒者來說，也是一個「尊嚴勞動」的支持——許多超過 65 歲以上的貧困長輩常因為不希望成為兒女的負擔、不想要依賴社會福利，渴望能透過自己的雙手活下去，而拾荒讓他們可以有勞動收入、有尊嚴、有寄託。

施舜仁說，此次萬華區最後一間回收場熄燈後，或許其中很多拾荒者不會再做回收了。五角拌、民間團體與多多益善都將持續追蹤後續影響。

全文連結：<https://reurl.cc/kXY7qb>

五、議題背景資料

4. 初探臺灣氣候變遷調適的公平正義

文／劉仲恩（國立臺灣大學社會學系副教授）

氣候變遷本質上就是一個「社會不平等」的議題，在碳排放的責任上，先進國家和有錢人排放太多，擠壓到後進國家與經濟弱勢族群的發展空間，IPCC最新出版的AR6 WGIII報告中指出，全球溫室氣體排放有很大的區域差異。人均排放量最高的10%的家戶，貢獻了全球排放量的34-45%。臺灣的情況也是如此，前十大的排碳大戶就佔了全國排放量將近40%。也因如此，無論是國內或是國際討論上，減碳責任一直是攻防重點。

在減碳之外，調適工作也同等重要。許多研究都已指出，氣候變遷所造成的衝擊非常不均等，排放量相對少的國家或是群體，通常也最沒有調適因應氣候風險的能力，受氣候變遷衝擊最甚。本次「氣候變遷因應法」的修法草案中，也出現了調適專章，強調氣候調適的治理機制與能力建構，如何在這些行動中納入社會不平等的思考顯得至關重要，在這背景下，本文對臺灣氣候變遷調適中的公平正義提出一些思考方向，期待知識社群持續深化對於這個議題的理解。

氣候變遷的性別面向

性別多年來一直是聯合國氣候公約的重點議程，而且與時俱增。科學界和政策圈都明確指出氣候變遷會加劇現有的性別不平等，《巴黎協定》也明文規範「會員國在處理氣候變遷議題時應該注重性別平等與女性賦權」，其中具體作為就包括關注聯合國各項會議中代表團的性別比例，並且在各項氣候政策中強調性別敏感度。

綜觀臺灣本土的學術文獻，把氣候和性別議題扣連的研究屈指可數，彭滄雯教授在2010年時曾在性別平等教育季刊寫下「性別與氣候變遷」一文，後續跟進的討論並不多。直到2021年，陳米蘭博士在「氣候變遷治理之中的性別議題」一文中又帶起這個議題，她引用文獻說明性別不平等和氣候韌性發展有重要關聯性：「女性特別容易受到氣候變遷的影響，並不是因為女性先天上較為脆弱，而是因為社會文化結構剝奪女性獲得資源、決策、訊息等機會。」她也蒐集資料指出，女性民意代表對氣候變遷議題的參與度往往比男性更為積極，但是目前臺灣環評會議中，女性代表比例極低。她也提到目前資料和研究十分不足的問題，臺灣性別和氣候變遷的連結，還是存有巨大的知識缺口。

儘管女性在面對氣候變遷衝擊時常常是比較脆弱的群體，男性有些時候也會承受較嚴重的傷害。舉例來說，在氣候升溫的情況下，可以預見極端熱浪會變得更強更頻繁，而遠見雜誌的報導指出，自2010年來，臺灣熱危害的次數成長了85.8%，而其中男性受傷害的次數是女性的3倍，這一部分可以歸因於勞動市場的性別隔離，熱危害高風險的戶外勞動型工作多以男性為主。除此之外，男性也比較少採取撐傘戴帽等防護措施。這案例點出了設計調適政策時需要注意多種不平等同時作用的交織性 (intersectionality)，才能夠精準地對焦脆弱群體。

五、議題背景資料

原住民與氣候調適

在臺灣氣候變遷調適的公平正義上，原住民族的權利是關鍵議題。許多原鄉氣候脆弱度較高，同時也是臺灣森林碳匯的重點地區，但是原住民族鮮少參與氣候議題。在日前《氣候變遷因應法》的審議過程中，許多立法委員點出了原住民族在過程中被排除在外，原民會也在治理框架上缺席，顯示未充分納入利害關係人參與討論。原住民族氣候變遷聯盟也特別呼籲政府應重視「原住民氣候轉型正義」，承認傳統領域與碳匯使用地重疊、原住民擁有自然資源主權甚至是碳權，不能簡單把原民傳統領域視為國有林，忽視了原住民的負碳貢獻。

臺灣師範大學地理系的莫家俊 (Mucahid Mustafa Bayrak) 教授團隊，在2021年間針對臺灣原住民與氣候變遷的議題發表了一篇回顧分析文章，他們蒐集了111篇相關文獻做比較分析，發現大多數研究從防災角度切入，聚焦在莫拉克颱風的災後重建，研究地點也集中在南臺灣，東臺灣原鄉的氣候研究付之闕如，量化研究也相對缺乏。除此之外，原住民的傳統生態知識也是需要投入的研究重點，在一篇報導中，LIMA臺灣原住民青年團團長洪簡廷卉 (Tuhi Martukaw) 說：「我們往往把原住民當成氣候變遷衝擊的受害者，其實忽略了原住民族在生存或應變時具備的韌性。」，在思考氣候變遷調適政策之時，需要正視原住民能夠做出的貢獻。

放眼世界，原住民和氣候變遷的政治議程上還是困難重重。面對氣候變遷，不只是看見到簡單的不平等而已，若要認真調適，得直接面對社會上根深蒂固的種族歧視、殖民遺緒與轉型正義。在這議題上，臺灣還需要很多跨界研究的努力，深化民主機制，也凸顯了氣候議題極端複雜的本質。

小結

最後，本文僅用性別與原住民兩個面向，拋磚引玉討論目前氣候調適的知識缺口。在公正轉型「不遺落任何一個人」的原則之下，臺灣需要更聚焦在氣候變遷下的在地不平等經驗，以及具體氣候調適案例的經驗研究，深入當地脈絡，了解「哪些人可能會因為氣候變遷變得更弱勢」、「哪些人可能會被遺落」。除了性別與原住民，我們也應該思考農漁業、勞工、身障者、高齡社群、文化與經濟弱勢等軸線，會如何在未來的氣候情境中折射出新的不平等，唯有對於在地經驗有充分了解，才能對症下藥提出妥善的調適路徑與行動。

綜觀目前各項政府計畫，臺灣其實已經投注相當資源在建置氣候調適相關的資料庫，如工研院的「能源領域氣候變遷調適平台」以及科技部的「臺灣氣候變遷推估資訊與調適知識平台計畫 (TCCIP)」，這些平台非常即時地推播各種國際新知，也有國內各地氣候因子 (如雨量、溫度、風速) 變化與氣候風險的豐富圖資，但是相關資訊多半是從氣候變遷與受衝擊領域的氣候情境數據，目前尚未有效地與社經人口資料扣接，呈現臺灣社會氣候脆弱度的圖像，這些議題需要跨領域的整合，期盼臺灣人文與社會學科的積極參與！

文章連結：<https://reurl.cc/Ye5d3l>

NOTE



Let's Talk 112 年青年好政系列