公正轉型與工會策略
勞工教育教材資料庫

第二單元

由公正轉型
看淨零中的勞動危機



第二單元 由公正轉型看淨零中的勞動危機

子題

① 淨零轉型對於產業與勞工的影響
② 勞工在淨零減碳政策中將面臨什麼危機？
③ 面對危機，勞工需要什麼樣的「公正轉型」？

說 明

本單元將透過對台灣政策與經濟分析，探討淨零政策對各類產業的影響及其對勞動市場的衝擊，包含解僱、調職、無薪假。同時，彙整現行法規與法院解釋，強化勞工對自身權益的認識，促使其理解「公正轉型」的重要性，進而保障自身勞動權益。



2-3
面對危機，勞工需要什麼樣的「公正轉型」？

陽明交通大學科技法律學院 邱羽凡 副教授
台灣勞工陣線研究部 洪敬舒 主任
環境權保障基金會 許博任 研究員
中正大學福利學系 黃國治 助理教授
共力研究社 盧其宏 博士
陽明交通大學科技法律學院 蘇珊霈 博士生

不公正的企業決策，並沒有離你、我太遙遠

不公正的轉型：國道收費員抗爭

- 2014年1月3日，**政府為達到國道收費數位化，且減少汽車因停頓所造成的額外燃油與廢氣排放污染**，正式停用國道人工收費方式，改採eTag方式收費。
- 但政府長期**以約聘方式**聘僱國道收費員，導致收費員不適用勞基法，**從而無法領取資遣費。收費員訴求資遣費、退休金、多元安置方案**。不過，高公局回應，收費員自救會對於年資及勞保補償的訴求，超出現行法令規範。



圖片來源
https://tw.news.yahoo.com/%E5%9C%8B%E9%81%93%E6%94%B6%E8%B2%BB%E5%93%A1%E5%85%AD%E6%AD%A5-%E8%B7%AA-%E6%8E%A7%E8%A8%B4%E5%B7%A5%E4%BD%9C%E7%84%A1%E4%BF%9D%E9%9A%9C-%E9%A2%A8%E5%82%B3%E5%AA%92-122000532.html

不公正的企業決策，真的沒有離你、我太遙遠…

事實上不只是國道收費員的案例，類似的案例仍不停在台灣上演...



今年大同染整在片面實施無薪假、積欠工資後，在10月宣布關廠

圖片來源：https://www.ctee.com.tw/news/20240916701297-431401



就在不久前的2023年，科慕公司無預警關廠，259名員工遭到資遣

圖片來源https://www.civilmedia.tw/archives/120842

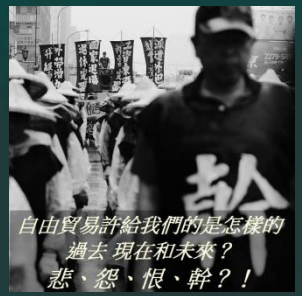
全國關廠工人連線抗爭歷史

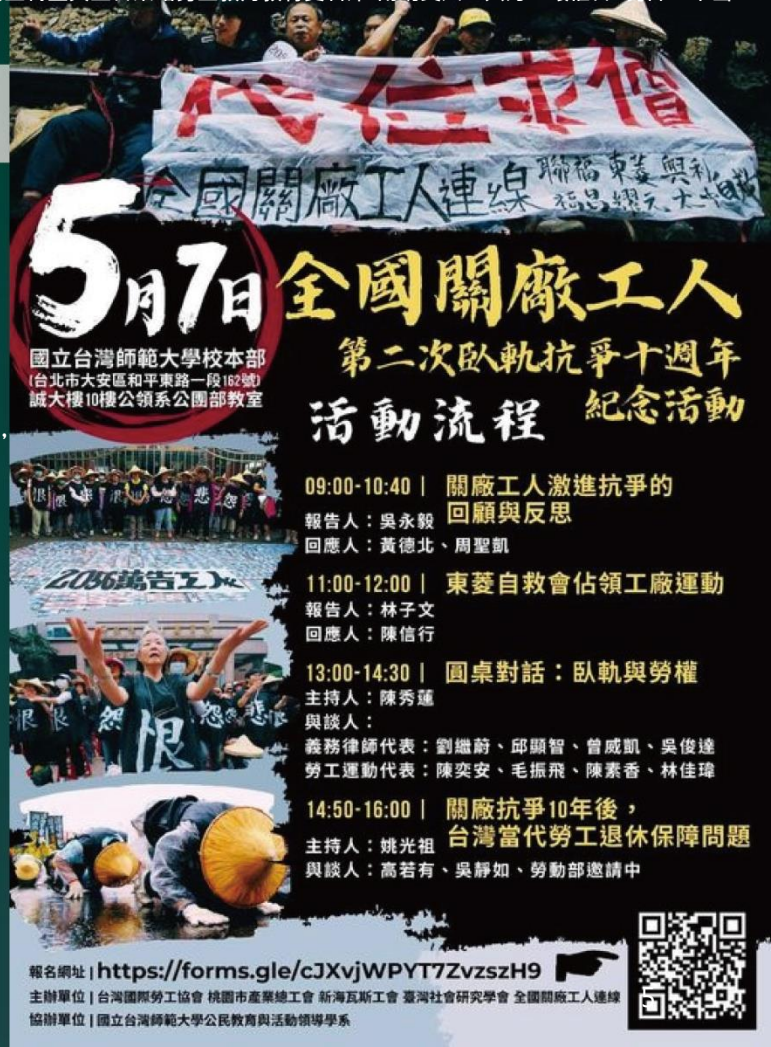
維基百科
自由的百科全書

全國關廠工人連線抗爭事件，主要分成二個時期，第一個時期是1996年左右，台灣陸續發生多起紡織、製衣廠惡性倒閉，導致員工退休金與資遣費問題都求助無門，後來數家關廠失業勞工組成「全國關廠工人連線」(全關連)陸續進行了包括一系列的抗爭活動。第二個時期則是2006年，審計部糾正勞委會「安定就業基金」管理不善，涉嫌圖利，自此開啟爭端及司法訴訟。2012年，「關廠歇業失業勞工創業貸款」追訴期將近，因此發函要求未還款的關廠工人還款，並編列預算打算提起民事訴訟，但關廠工人認為這與當初勞委會承諾時的代位求償精神不符，因而引發了另一波的抗爭。2014年3月勞動部宣佈不再上訴關廠工人案後，抗爭事件大致結束。

照片來源：https://www.facebook.com/ShutdownButNotShutup?locale=zh_TW







沒有公正、沒有轉型

氣候問題對我們來說也是一個重要課題，因為應對氣候變化意味著我們必須認識到社會、生產和消費系統需要進行巨大變革，這也會對就業產生影響。但單單認識到這一點是不夠的，我們需要**工會運動**的領導來推動這個系統的轉變。

除非我們為確保這種變革符合人民的利益，實現一個真正可持續的模式，否則我們只會看到表面上的改變，進一步加劇不平等和環境惡化。

- 國際工會聯合會，2011









雇主可以承擔淨零轉型成本，但不代表雇主願意，因為，他們更樂意讓勞工承擔…

國際再生能源機構（IRENA）在2023年28屆聯合國氣候變遷大會(COP28)中提出，至2050年，能源轉型預計在能源領域創造4,000萬個新工作機會，僅再生能源領域新增1,800萬個就業機會。

引自https://bioenergyinternational.com/2023-sees-record-year-on-year-renewable-energy-jobs-growth/



創造新工作就萬無一失??

綠領人才需求八年增3.29倍 環境部成立培育聯盟推廣

2025-03-28 18:03 經濟日報／記者余弦妙／即時報導

＋氣候變遷

分享 0 分享

在全球積極推動2050年淨零排放政策的趨勢下，具備碳盤查、碳足跡、碳減量與碳管理專業知識的「綠領人才」，已成為產業界爭相延攬的對象。為加速培育相關專業人才，環境部國家環境研究院結合全國28所大專院校，共同成立「淨零綠領人才培育聯盟」，推出為期48小時的「淨零綠領人才培育課程」，課程費用為12,000元，且30歲以下在學生與低收入戶者可獲得學費優惠，期望在政策與教育資源的雙軌推動下，快速填補綠領人才缺口。

引自https://udn.com/news/story/7238/8639117

就算雇主願意，但是，勞工因公司淨零轉型要被重新安置…
或是勞工想轉職到綠色工作，還可能面臨以下的問題…



所以，勞工需要「公正轉型」

催生綠色工作就對勞工有利?

淨零雖然會創造新的就業機會，但也有工作會消失
所以新舊就業機會可能產生「五種錯位」

時間錯位	數量錯位	技術錯位	部門錯位	空間錯位
不一定同時發生	即使發生，新工作總量不一定多於舊工作	新工作的技能要求與現有技能不匹配	就業機會消失和增加出現在不同企業及產業部門	不一定會聚集在同一國家、地區或社區

- 創造綠色工作≠實現尊嚴勞動，勞工從褐色工作轉型到綠色工作不會自動發生。
- 公正轉型的核心就在於關注到這些困難，並協助受影響勞工轉換到有尊嚴的綠色工作。

公正轉型對「勞工」有什麼意義？

a) 環境政策要保護環境，卻會影響社會，如高碳排產業勞工遭減薪、減班或解僱。

b) 環境保護過程，**如果不主動協助受影響勞工，可能導致勞工無處安置**，或因淨零遭解僱，處於無收入狀況。

公正轉型的功能，就是：
提前協助受到環境保護政策影響的勞工，使其「不被遺落」。

認識公正轉型

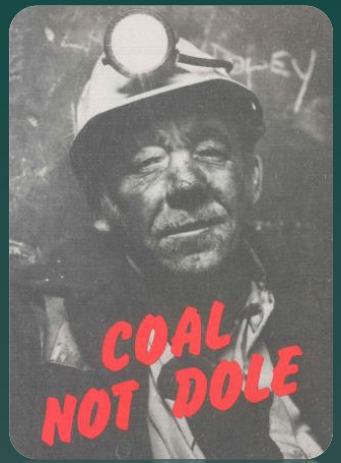
- 淨零減碳會造成什麼不利影響??勞工失業、綠色通膨 、貧富差距.....
- 淨零減碳不會對所有人都不利，那誰才是受害者？
- 所以公正轉型需要肯認正義(recognitional justice)、程序正義(procedural justice)及分配正義(distributional justice)，來辦識對誰不利、不利程度有嚴重。



資料來源：臺灣2050淨零轉型「公正轉型」關鍵戰略行動計畫 (核定本)。

公正轉型的起源

- 1960年代的石油化學與原子能業工會(Oil, Chemical and Atomic Workers Union)領導人之一Tony Mazzocchi，開始質問「如果不能禁用有毒物質，我們如何保護行業裡的工人與整體社會？」，從而掀起美國勞工運動與環保運動的互動與後來稱為「藍綠同盟(blue-green alliance)」的結盟關係。
- 1970年代北美高污染工作環境影響勞工健康，工會提出公正轉型概念和設置「工人超級基金」加拿大工會代表將「工人超級基金」改成「公正轉型基金」，指出基金可用在：
  - **全額薪資和福利直到退休或成功轉職、**
  - **培訓費用補貼和培訓時的薪資；**
  - **未能找到和原有工作等薪的差額補助和**
  - **搬遷補助。**
- 北美工會於1990年代提出，促進勞工職業安全健康與相關權益的同時，必須調和並回應環境保護對勞動關係和權益的影響，協助因嚴格環境法規而失去工作的勞工。
- 2015年COP21《巴黎協定》，正式納入：「關注勞動力的公正轉型，及創造尊嚴工作與優質就業機會。」
- 公正轉型的範疇不再限於勞工議題，近年國際公正轉型策略逐漸擴及其他領域。例如德國推動有補償電價機制，避免電價成本過度轉嫁給消費者。



圖片來源：https://mrc-catalogue.warwick.ac.uk/records/POP/2/2/20

資料來源：臺灣2050淨零轉型「公正轉型」關鍵戰略行動計畫 (核定本)。

公正轉型的目標

斯德哥爾摩環境研究所(SEI)公正轉型七大準則

1	積極鼓勵低碳轉型	保障世界貧窮脆弱群體。
2	支持受衝擊區域	透過國際援助，創造保持經濟活力與穩定的機會。
3	支持受衝擊勞工、家庭及社區	勞工技能再培訓、求職與心理健康諮詢及財務規劃，並擴大社 會安全網等。
4	避免碳鎖定	例如取消化石燃料 補貼，將經費移轉於支持公正轉型措施。
5	清除高碳產業於地方環境留下的傷害	例如制定礦 場關閉計畫及環境整治責任的監督要求，並確保 產業轉型的融資需求獲得滿足。
6	解決現有經濟及社會的不平等	包括化石燃料補貼 改革、推動有助於降低低收入家庭成本的節能措 施等。
7	規劃過程透明公開具包容性	例如邀集利害關 係人及社會團體參與規劃過程等。

資料來源：臺灣2050淨零轉型「公正轉型」 關鍵戰略行動計畫 (核定本)。

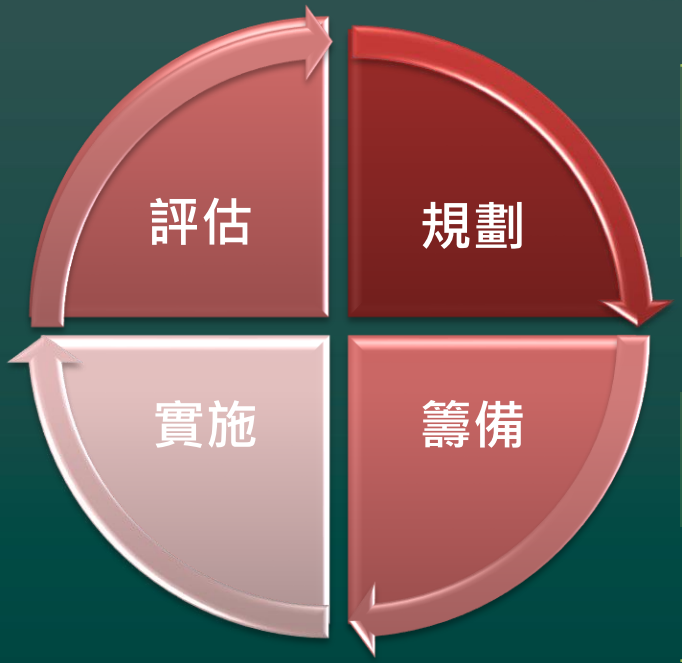
國際勞工組織對公正轉型政策的要求

◆ 國際勞工組織認為，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。所以，ILO總結這個表格中的出九項關鍵原則, 並逐一提出政策建議。

1	公正轉型連貫政策與安排	● 評估永續環境經濟所帶來的影響 ● 鼓勵多元利害關係人進行合作
2	社會對話與三方主義政策	● 社會對話以利達成共識
3	總體經濟及成長政策	● 制訂適當法律以幫助受影響群體 ● 制訂綠色經濟的投資與貿易政策
4	產業與部門政策	● 根據各部門與企業規模狀況，制訂政策促進綠色經濟產品及服務、投資與發展 ● 關注受到轉型影響的產業、社區與勞工
5	企業政策	● 提供相關服務以幫助中小企業適應轉型 ● 為永續企業建立良好的經營環境
6	技能發展政策	● 研究綠色經濟所需技能 ● 與多元機構合作提供相關技能訓練並分配足夠資源 ● 確保所有人，尤其是因淨零轉型而失業者，可平等獲得學習技能的機會
7	職業安全與健康政策	● 確認綠色產業或服務可能產生的新型職業危險 ● 針對上述制度相對應職業與健康政策
8	社會保護政策	● 建立適當社會保護制度因應氣候變遷政策帶來的風險 ● 提供公共就業計畫
9	積極勞動市場政策	● 提供就業服務等積極勞動市場政策 ● 引入公共就業和工程計畫

九個政策面向看似範圍極廣，但全都與建立「尊嚴勞動」息息相關。

公正轉型怎麼做？



聯合國氣候變遷綱要公約秘書處(UNFCCC)		
1	規劃階段	瞭解因應氣候變遷政策的影響，以及研究與評估(如**ILO開發的綠色就業評估模型**)相關政策的經社影響。
2	籌備階段	**協商與社會對話**，包括找出對話的利害關係人，以及如何設計政策以納入對話結果。
3	實施階段	協助或補助受影響對象，並確保有足夠的資源，**同時提供適當社會安全網保護措施**。
4	評估階段	對公正轉型措施及其永續性進行事後評估，滾動式檢討整體公正轉型策略。

資料來源：臺灣2050淨零轉型「公正轉型」關鍵戰略行動計畫 (核定本)。

要不遺落任何人，政府做了什麼？(2022-2023.5.19)

國發會淨零公正轉型關鍵戰略之規劃策略

研析國內外案例 (111.03~111.05)

- ✓ 聽取**國內**產、學、研、NGO等各界公正轉型政策規劃建議
- ✓ 研析**國際**公正轉型倡議，並參考先進國家推動之經驗，**提出我國公正轉型推動原則**

確立推動機制 (111.06.02)

- ✓ 提出**我國**公正轉型**推動機制與作法**：成立**跨部會推動小組**，及建立**民間參與機制**
- ✓ 召開跨部會會議，提報並**確認我國公正轉型推動機制**

強化跨部會協作 (111.05~111.12)

- ✓ 函請各戰略主責機關，**界定受影響對象與範疇**、**匡列經費**並研提**公正轉型對策**
- ✓ **全程參與**行政院龔政委主持召開之**14場「淨零轉型12項關鍵戰略研商會議」**，**協助檢視**公正轉型措施，及**提出改善建議**



重視公眾諮商 (111.12~112.04)

- ✓ **公布**「臺灣2050淨零轉型『公正轉型』關鍵戰略行動計畫」(草案)
- ✓ **依各界意見修正**後，行政院**核定**本會公正轉型關鍵戰略行動計畫

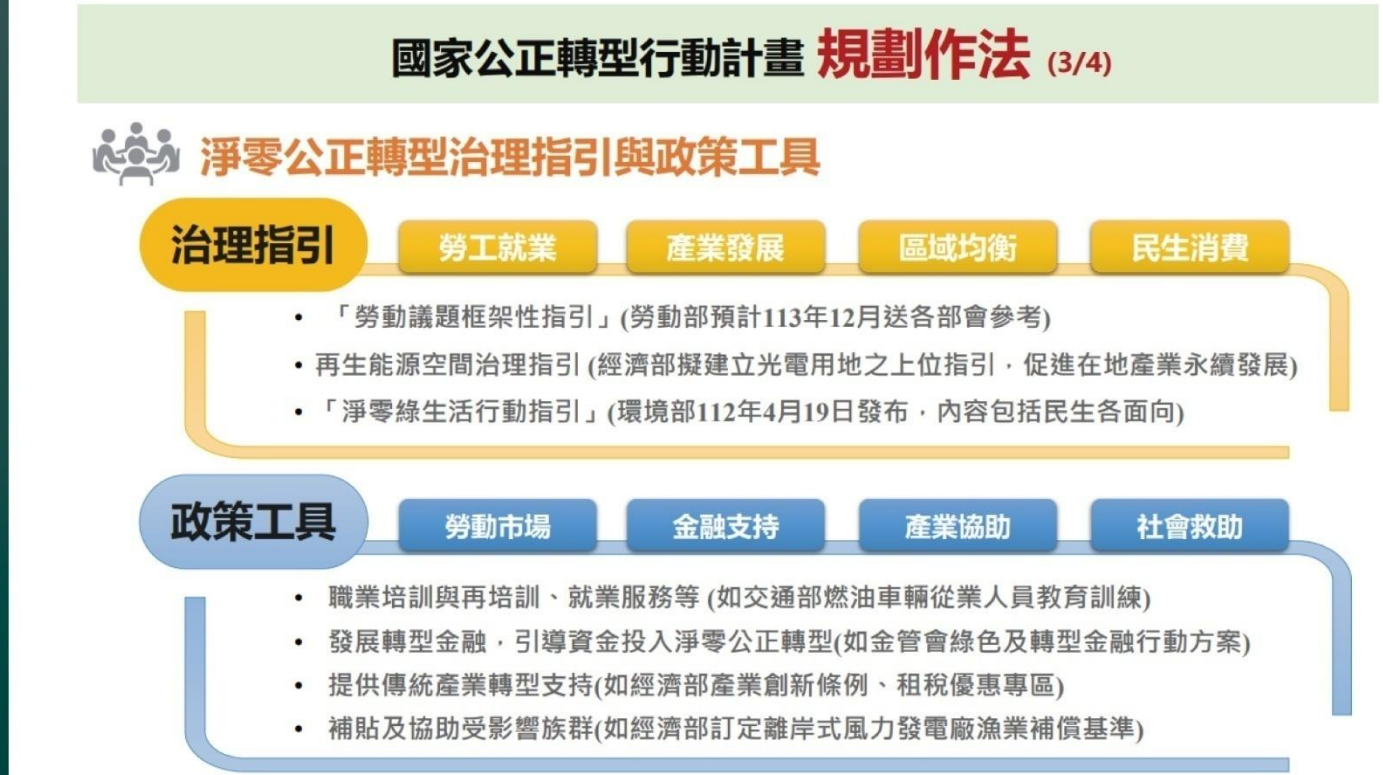
引自國發會公正轉型委員會第1次委員會議〈淨零公正轉型關鍵戰略〉

要不遺落任何人，政府做了什麼？(2022-2023.5.19)



引自國發會公正轉型委員會第1次委員會議〈淨零公正轉型關鍵戰略〉

要不遺落任何人，政府做了什麼？(2024.5.20-)



引自公正轉型委員會第4次會議〈國家公正轉型行動計畫規劃說明〉(2024.11.6)

要不遺落任何人，政府做了什麼？(2024.5.20-)

國家公正轉型行動計畫 規劃作法 (4/4)

中央目的事業主管機關政策研議:

各關鍵戰略之公正轉型政策包含

1. 淨零公正轉型成果盤點
2. 辨識核心利害關係人
3. 社會溝通及公民參與
4. 輔導與補償機制設計
5. 就業補償及職訓輔導
6. 企業減碳與金融相關支持措施
7. 民生相關支持與協助(如資收業者權益保障等)
8. 保障原住民族及少數族群權益



● 國發會已於112年4月、113年4月通盤檢討我國淨零公正轉型對策，並送公正轉型委員會策略檢視小組諮詢外部意見後進行回應與調整

引自公正轉型委員會第4次會議〈國家公正轉型行動計畫規劃說明〉(2024.11.6)

當然還有其他政策，但光靠政策就能不遺落任何人??

公正轉型的根本問題：不可能一切全靠政府

- 政策目標雖然希望由下而上，但淨零衝擊與影響是一種動態過程，產業範圍太廣泛、職業類型太複雜，若無完整且有系統的社會對話，從政策規劃到需求想像等措施不免仍是「由上而下」！
- 近年積極進行「公眾諮商」，但諮商對象、範圍及場次仍有極限，加上多屬單次性諮商，只能收集到部分觀點及初期看法，難以產生穩定且持續對話效果。
- 要產生「由下而上」的互補性，顯然還需要熟悉產業生態實際狀況、能更大範圍收集及反應勞工心聲及需求、能夠穩定且持續進行及參與社會對話，並且有心推動尊嚴勞動的社會夥伴！

光是不被遺落不夠！
勞工的公正轉型還需要符合「尊嚴勞動」！

尊嚴勞動是什麼？

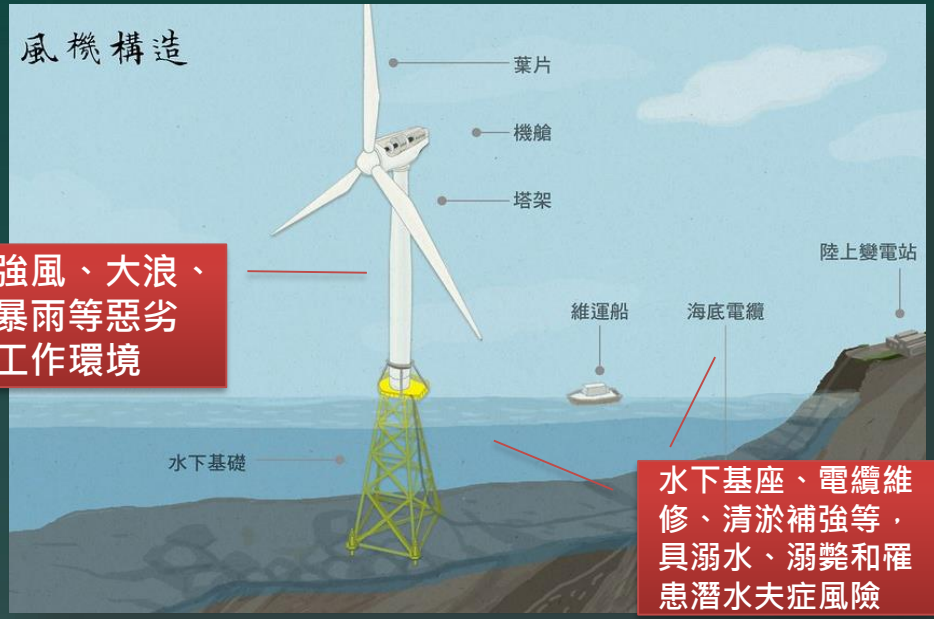
- 在符合自由、平等、安全和人性尊嚴的情況下，從事有報酬的工作，而且，工作報酬必須足夠，勞動權益和社會安全都受保障。

為什麼除了不被遺落，還需要尊嚴勞動？

- 創造新的工作機會、協助勞工進行培訓、轉職到新工作，可以幫助勞工不被遺落。
- 但如果新的工作只是短期性、薪資低落，或者工作環境不安全，不足以稱為公正轉型。

例如：轉職到離岸風電是不是實踐公正轉型?
它是不是「尊嚴的勞動」?

假如從事的是「風機檢修工作」，但工作環境...



綠色工作≠幫助勞工找到工作即可，實際上「充足的薪資」、「職場環境與安全」，或是風機檢修於身心健康的影響等，都是尊嚴勞動的保障範圍！

圖片來源：https://e-info.org.tw/node/220893

在實踐公正轉型過程中
各國也進行相關立法
不少國際工會也同步進行倡議。

各國針對哪些議題進行立法呢？
國際工會具體進行哪些行動？

請接下一單元：國際工會
如何因應淨零減碳之政策