

學術論文

論公正轉型在氣候治理的理論功能 與實際應用

On the Theoretical Functions and Practical Applications of Just Transition in Climate Governance

譚偉恩 *Wayne Tan*

國立中興大學國際政治研究所教授
*Professor, Graduate Institute of International Politics
National Chung Hsing University*

盧信吉 *Hsin-Chi Lu*

國立中興大學國際政治研究所助理教授
*Assistant Professor, Graduate Institute of International Politics
National Chung Hsing University*

摘要 / Abstract

獲得被公正對待之需求普遍存在於人際互動與國際關係；現在，「公正」被納入全球治理氣候變遷和各國去碳化的政策中。儘管公正轉型(just transition)的內涵仍有一定程度之模糊和爭議，但此概念可以作為補充國際合作理論的新元素，透過援引和解釋公正轉型在氣候治理的角色，增加國家在落實淨零碳排過程中的議價能力。此外，公正轉型在政策實務面亦有助於吾人檢視仰賴化石能源的經濟運作模式造成哪些不正義的結果，以及應如何透過程序正義與分配正義對之進行導正。

The demand for being treated fairly is prevalent in interactions between individuals and nations. Currently, “justice” is incorporated into global climate governance and policies for carbon reduction in various countries. Despite the degree of ambiguity and controversy surrounding the content of just transition, this concept is able to serve as a new element to complement theories about international cooperation. By referencing just transition and explaining its role in climate governance, sovereign states can enhance their bargaining power in the process of achieving net-zero carbon emissions. Further, in practical policy terms, just transition also helps us examine the injustices resulting from economic models reliant on fossil fuels and find ways to rectify such injustices through procedural and distributive justice.

關鍵詞：公正轉型、氣候治理、國際合作、去碳化、淨零

Keywords: Just Transition, Climate Governance, International Cooperation, Decarbonization, Net-Zero

壹、前言

在《巴黎協定》(Paris Agreement)於 2016 年生效後，公正轉型(just transition)逐漸成為解釋和執行氣候治理的一項重要原則。隨著公正轉型在內涵上的豐富化，這個原本以勞工權益為中心的思考已朝向更多元的方向發展，有助於氣候治理盡可能將受到去碳化政策影響之脆弱個體或群體納入其中，落實符合程序正義與分配正義的調適(adaptation)及緩解(mitigation)措施。¹ 儘管人類社會因應氣候變遷的努力早在多年前便開始，但極端氣候和全球暖化帶來的各種災害不斷地在一國境內或國與國之間製造「不平等」(inequality)。因此，將公正轉型納入氣候治理不僅對於人類社會削減溫室氣體的排量至為關鍵，對於從碳密集走向淨零碳排這個過程中的脆弱者更具有提供公允保障之功能。²

以實現碳中和(carbon neutrality)為目標的諸多措施並不會對所有人產生相同的影響；³ 事實上，不同特徵的群體具有不同之調適能力及從淨零

¹ Bethuel Sibongiseni Ncamu, "Climate Change Effects on Vulnerable Populations in the Global South: A Systematic Review," *Natural Hazards*, Vol. 118 (July 2023): 977-991.

² Harald Winkler, "Towards A Theory of Just Transition: A Neo-Gramscian Understanding of How to Shift Development Pathways to Zero Poverty and Zero Carbon," *Energy Research & Social Science*, Vol. 70 (December 2020): 9.

³ 碳中和是設法讓各種「被產生出來的」二氧化碳，尤其是經濟活動過程中增加出來的碳排放量，被有計畫性地削減或移除，以抵消客觀上一個單位/行為者製造的碳排總量。舉例來說，當一個企業達到碳中和，代表其二氧化碳排放量等於移除量，也就是該企業的營運在碳排放量上是「正負抵銷」。應予注意的是，碳中和與淨零(net zero)略有不同；首先，淨零關注的是所有的溫室氣體，而非僅聚焦在碳排。其次，若一個單位/行為者的營運並未新增任何溫室氣體於大氣層中，則其排放量為零。全球目前至少有超過 100 個國家宣布了自己的「淨零排放」政策，之中包括台灣的「2050 淨零排放路徑及策略」。相關文獻可參見：Kyle Lakatos, et al., "A Race to Net Zero—Early Lessons from Healthcare's Decarbonization Marathon," *Health Affairs Scholar*, Vol. 1, No. 1 (July 2023): <https://doi.org/10.1093/haschl/qxad006>; Changying Zhao, "Carbon Neutrality: Aiming for A Net-zero Carbon Future," *Carbon Neutrality*, Vol. 1, No. 2 (April 2022): <https://doi.org/10.1007/s43979-022-00013-9>; 〈臺灣 2050 淨零排放路徑及策略總說明〉，《國家發展委員會》，網址：https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=DEE68AAD8B38BD76。

排放政策獲得收益（或承擔風險）之機會。此種群體間調適能力與獲益機會（或蒙損機率）的分殊有可能導致實現碳中和的努力出現正當性不足的問題，並抑制許多國家承擔減少碳排放之意願，對去碳化和能源轉型構成阻礙。為避免此種情況發生，公平轉型的概念被提出並逐漸受到各國重視；此概念源自北美勞權運動，現已成為諸多國家因應氣候變遷時的一項重要政策指南，強調事前預防與事後處理因為追求低碳社會或淨零排放而可能對特定脆弱群體（不限於人類）構成整負面或不平等影響。⁴

從目前文獻的討論情況觀之，公正轉型已被國際的和國內的氣候變遷相關法律規範所接受，其中最值得注意的是，《巴黎協定》在其序言中明文提到公正轉型；⁵ 而區域性的歐盟(European Union)氣候法規也支持公正轉型並設有相關的基金。⁶ 然而，各種法律文件雖然開始提及公正轉型的頻率在不斷增加，但這個概念的具體意涵及內容依舊模糊，目前比較有系統探討公正轉型的法學或政治科學文獻多半還是聚焦在勞工權益，或將環保政策與勞權之間的關聯性加以凸顯，但對於公正轉型在國際合作治理氣候變遷時能扮演什麼角色，或是發揮何種功能，目前文獻方面的討論還十分有限。鑑此，本文將說明公正轉型在國家選擇以合作方式進行氣候治理時，可能發揮的理論功能為何；特別是作為一項自變數(*independent variable*)，那些去碳化與淨零政策中有融入公正轉型的行為者，何以會享有較佳之治理成效。另一方面，當公正轉型的理念落實到具體政策的執行時，有哪些可預見之困難或曾經被忽略的問題值得吾人去反省和調整，進

⁴ Chiara Armeni, "What Justice? The Scope for Public Participation in the European Union Just Transition," *Common Market Law Review*, Vol. 60, No. 4 (2023): 1027-1054.

⁵ "Taking into account the imperatives of a just transition of the workforce and the creation of decent work and quality jobs in accordance with nationally defined development priorities,..." (考量到勞動力公正轉型的落實，並依據國家自行制訂的優先發展目標，創造有尊嚴的工作及有品質之就業)；詳見：
https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf (para. 10).

⁶ 詳見：<https://eufundingoverview.be/funding/just-transition-fund-jtf-just-transition-mechanism>.

而不會再讓任何一個人被遺漏(leave no one behind)。⁷

貳、現行氣候治理的瑕疵與困境

公正轉型在 2009 年第 15 屆《聯合國氣候變遷框架公約》締約方會議 (the 15th session of the Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change, COP 15) 上開始受到國際社會的關注，當時這個概念被納入談判的草案文本，儘管最終未被採納，但公正轉型自此登上氣候治理的舞台。2010 年 COP16 通過《坎昆協定》(Cancun Agreements)，公正轉型在一項關於長期合作行動的文本中被提及，強調因應氣候變遷需要轉變觀念，朝向低碳社會的方向做出改變，同時確保勞工權益在這樣的轉型過程中獲得公平對待，例如獲得有尊嚴的工作和有品質之就業。⁸ 2011 年，COP17 設立了一個論壇，專門討論各種因應氣候變遷的措施可能會造成哪些影響，公正轉型毫無懸念被列入討論的重點之一。⁹ 然而，公正轉型此時的內涵或定義仍不清楚，它的作用僅是為了引導論壇相關工作的討論具有一個方向。不過，在 COP17 結束之後，這個論壇及其相關的計劃經歷兩次修改，一次是在 COP21（《巴黎協定》在這此談判中通過），一次是在 COP24。從上述這段過程可知，公正轉型與全球氣候治理的緊密程度在不斷提升，而它的核心思考是盡一切努力最小化國際社

⁷ UNDP, “What Does It Mean to Leave No One Behind?” via at:

https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/Discussion_Paper_LNOB_EN_res.pdf; Sam Fankhauser, et al., “The Meaning of Net Zero and How to Get It Right,” *Nature Climate Change*, Vol. 12 (January 2022), pp. 15-21.

⁸ “*The Cancun Agreements: Outcome of the Work of The ad hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention*,” via at:

<https://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/eng/07a01.pdf>.

⁹ *Decision 8/CP.17, Forum and Work Programme on the Impact of the Implementation of Response Measures*, via at:

https://unfccc.int/files/adaptation/application/pdf/eu_rm_draft-proposal.pdf.

會在因應氣候變遷時造成的政治、經濟、和社會影響，避免各國為了治理氣候變遷去採取有失公允的行動、政策或計劃。¹⁰

值得注意的是，在《巴黎協定》序言中公正轉型的對象似乎僅及於勞工權益，至於能源使用上的轉型或是淨零排放的轉型並沒有特別在序言內容中有所著墨。此外，是所有的勞工均適用公正轉型，還是只有某些產業的勞工才會面臨這個問題，《巴黎協定》在序言也同樣沒有加以處理。耐人尋味的是，對於如何實踐公正轉型，序言卻似乎指出一個方向，即根據各國自行確定之優先發展事項來實現公正轉型。如果這樣的理解正確，公正轉型在內涵上就至少具有兩項特徵：(1)客觀上不存在一個適用於所有國家的公正轉型模式，而是各國依照自己朝向淨零排放目標之確切情況去擬定適合自身的「公正轉型」政策；¹¹ (2)公正轉型雖然是被明文載於氣候治理的國際環境條約中，但它的落實在很大程度上是國家內政事務，主權國家如果是氣候變遷相關公約、協定或議定書之締約方，應承擔自己在國際條約法下的義務，但彼此間並不具有指責或干涉對方如何執行公正轉型，或是否有落實其「國家自主決定貢獻」(Nationally Determined Contributions)的權利。¹²

¹⁰ Dimitris Stevis, Edouard Morena, and Dunja Krause, "Introduction: The Genealogy and Contemporary Politics of Just Transitions," in Edouard Morena, eds., *Just Transitions: Social Justice in the Shift Towards a Low-Carbon World* (NY: Pluto Press, 2020): 7-9.

¹¹ 根據這樣的理解，公正轉型可以置於「國家自主決定貢獻」(Nationally Determined Contributions NDC)的架構下；而NDC是《巴黎協定》最核心的制度，體現了氣候治理從過去「由上而下」調整為「由下而上」的制度設計。詳言之，各締約方將以自主決定的方式公開自身之氣候目標和實際行動。《巴黎協定》為促成締約方落實NDC，要求締約方每五年通報或更新自己的NDC，並要求每次更新的NDC內容要相較於前一次有明確之進步。與此同時，《巴黎協定》還設置從2023年開始每隔五年進行一次全球盤點機制。如此，在定期更新NDC和執行全球盤點的制度設計下，兩個交錯開展但均以五年為期的規範就構成敦促與確保締約方在通報NDC、全球盤點、再次通報NDC和再次盤點的過程中，必須實質改善自己氣候治理成效的拘束力。參考：Raymond Cléménçon, "The Two Sides of the Paris Climate Agreement: Dismal Failure or Historic Breakthrough?" *Journal of Environment & Development*, Vol. 25, No. 1 (March 2016): 3-24.

¹² 若根據《維也納條約法公約》對《巴黎協定》的文本進行嚴格之文義解釋，締約方是否落實自己提交的NDC並不構成條約義務之違反。這也就是說，NDC並非具有拘束力之

然而，上述的理解會衍生出一些爭議，例如國與國之間的公正性有可能被忽略，以致甲國為了落實自己的淨零政策而不擇手段，透過某種優勢對乙國進行剝削，以致最終甲國成功實現去碳化，但乙卻在過程中有某些利益被不公正地犧牲。由於這個情況確實有一定的機率會發生，公正轉型在氣候治理的應用上顯然不宜視為純粹的國家內政，而是要鑲嵌在「全球」的宏觀視野下去兼顧長期以來的「南北問題」，並將之與共同但有區別的責任(Common but Differentiated Responsibilities)融合在一起操作。¹³ 但這又會觸及另一項棘手的問題，即就算責任可以分殊化且精準歸屬，但那些被標示應予承擔較多責任的國家如果恰好是脆弱性較低或調適能力較佳的行為者時，它們在行動急迫性上的時間壓力並不大。因此，與其即刻與其它國家攜手合作治理全球暖化，理性選擇(rational choice)會引導這些國家在氣候談判的國際場合上待價而沽。¹⁴

更確切地說，公正轉型雖然可以配合「國家自主決定貢獻」讓《巴黎協定》的締約方在去碳化過程中保留較高之政策自主性，但一個讓參與者擁有太高自主性的國際合作，通常在成效表現上不會太好。依據 Stephen Krasner 在 1982 年所定義之國際建制(international regimes)，還有 Robert Keohane 在 1988 年為國際制度(international institutions)所提供之界說，目前以《聯合國氣候變遷框架公約》為基礎，結合若干議定書、協定和執行計畫的氣候治理毫無疑問是一組在全球人為溫室氣體排量這個議題上設法凝聚不同國家對彼此行為共同預期的原則、規範、規則和決策程序；之中既有關於行為之通則性或類型化的制度設計，亦有正式或非式的人為安

義務。詳見：Lavanya Rajamani and Jutta Brunnée, “The Legality of Downgrading Nationally Determined Contributions under the Paris Agreement: Lessons from the US Disengagement,” *Journal of Environmental Law*, Vol. 29, N. 3 (November 2017), pp. 537-551.

¹³ Christopher Stone, “Common but Differentiated Responsibilities in International Law,” *American Journal of International Law*, Vol. 98, No. 2 (April 2004), pp. 276-301.

¹⁴ Elinor Ostrom, “A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action,” *American Political Science Review*, Vol. 92, No. 1 (March 1998), pp. 1-22.

排。¹⁵ 如果氣候治理的國際建制或制度給予它的參與者太多政策自主空間，那麼邏輯上這些參與者對於彼此行為的預期就會變得困難，在不確定性(uncertainty)無法削弱的情況下，國際合作治理全球暖化的成效就無法令人樂觀以待，因為囚徒困境或公地悲劇的難題未能獲得解決。¹⁶ 另一方面，如果對氣候治理的國際建制或制度注入太多遵約(compliance)或拘束力(binding force)的機制，其下場就有可能重蹈過去《京都議定書》(Kyoto Protocol)的覆轍，讓被要求承擔強制減排義務的締約方在合作過程中因為國內產業的壓力而退出，或是拒絕再次支持共同但有區別的義務分配機制。¹⁷

由上述說明可知，國際間的氣候治理自始便存在「路徑選擇之困境」(dilemma of path selection)。¹⁸ 一方面各國均知只有一個地球，面臨日益嚴

¹⁵ Stephen Krasner, "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables," *International Organization*, Vol. 36, No. 2 (Spring 1982), p. 185; Robert Keohane, "International Institutions: Two Approaches," *International Studies Quarterly*, Vol. 32, No. 4 (December 1988), p. 383.

¹⁶ Marvin Soroos, "Global Change, Environmental Security, and the Prisoner's Dilemma," *Journal of Peace Research*, Vol. 31, No. 3 (August 1994), pp. 317-332; Michaël Aklın and Matto Mildemberger, "Prisoners of the Wrong Dilemma: Why Distributive Conflict, Not Collective Action, Characterizes the Politics of Climate Change," *Global Environmental Politics*, Vol. 20, No. 4 (November 2020), pp. 4-27; Garrett Hardin, "The Tragedy of the Commons," *Science*, Vol. 162, No. 3859 (December 13th, 1968), pp. 1243-1248; Katrina Brown, W. Neil Adger, and Joshua Cinner, "Moving Climate Change beyond the Tragedy of the Commons," *Global Environmental Change*, Vol. 54 (2019), pp. 61-63.

¹⁷ David Victor, *The Collapse of the Kyoto Protocol and the Struggle to Slow Global Warming* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2001), pp. 109-116; Igor Shishlov, Romain Morel, and Valentin Bellassen, "Compliance of the Parties to the Kyoto Protocol in the First Commitment Period," *Climate Policy*, Vol. 16, No. 6 (June 2016), pp. 768-782; Dieter Helm, "The Kyoto Approach Has Failed," *Nature*, Vol. 491 (November 28th, 2012), pp. 663-665.

¹⁸ 曾有文獻提出「裂解模式」，試圖在由上到下及由下至上這兩種途徑之外，作為第三種國際社會治理氣候變遷的選擇。此模式聚焦在碳排大國間的合作，認為與其浪費時間集結不可能存在的全球共識與集體行動，不如從制度設計的角度切入，提供滿足碳排大國的誘因，讓美、中、印前三大碳排國家有意願落實減碳（或再加上德、日兩國），更有助於全球暖化問題的實質緩解。詳見：譚偉恩、郭映庭，〈多邊主義合作的空洞化：論全球暖化治理中「裂解模式」的興起〉，《國際關係學報》，第45期（2018年6月），

重的全球暖化和極端氣候，絕多數國家確實是在同一條船上；但是，船頭會先被海水淹沒，還是船尾會先沉入大海，目前還難以看出端倪，同時船上有些人熟悉水性或是至少已有救生衣，若真的最後不得不棄船，這些人的生命脆弱性相較於同船的其他人顯然低了許多。在此情況下，雖然同在一艘船上，卻沒有齊心協力的誘因。另一方面，就算同船上的絕多數乘客形成合作之共識，但這個共識其實不是攜手同心解決沉船危機的共識，而是乘客彼此立場或利益妥協下的權宜。毋寧，已開發國家希望發展中國家提高減排溫室氣體的額度，因為若不如此，前者努力削減各種溫室氣體的作為就形同做白工；相對地，發展中國家認為今天的全球暖化是過去已開發國家種下的惡果，但如今自己無從選擇地被捲入氣候變遷的災害中，故理直氣壯地要求已開發國家必須提供財務或技術上的援助，否則自己寧可短視近利，以當下國家經濟發展為優先，也不願將眼光放置於長期之國際整體永續發展。¹⁹

事實上，自 2009 年在哥本哈根會議(Copenhagen Conference)的氣候談判破局後，國際氣候治理的態勢便走向僵局難解和以拖待變，而碳排大國的談判立場與政策選擇又經常背離《聯合國氣候變遷框架公約》(the United Nations Framework Convention on Climate Change)的基本精神，致使接替《京都議定書》的氣候治理機制數度難產，最後於 2015 年 12 月 12 日在各方利益折衝與彼此權力牽制下通過《巴黎協定》，接手「後京都時期」。

頁 1-28；Robert Mizo, "India, China and Climate Cooperation," *India Quarterly*, Vol. 72, No. 4 (December 2016), pp. 375-394; Minsi Liu and Kevin Lo, "Pathways to International Cooperation on Climate Governance in China: A Comparative Analysis," *Journal of Chinese Governance*, Vol. 6, No. 3 (2021), pp. 417-434.

¹⁹ 類此的爭辯或立場對峙在南北國家由來已久，參考：Leiv Lunde, "North/South and Global Warming – Conflict or Cooperation?" *Bulletin of Peace Proposals*, Vol. 22, No. 2 (June 1991), pp. 199-210; Raymond Cléménçon, "30 Years of International Climate Negotiations: Are They Still our Best Hope?" *Journal of Environment & Development*, Vol. 32, No. 2 (March 2023), pp. 114-146; 譚偉恩，〈全球環境政治〉，收錄於：張亞中、張登及主編，〈國際關係總論〉（第五版）（新北市：揚智文化，2020 年），頁 491-521。

²⁰ 儘管如此，氣候治理的實質成效自《巴黎協定》生效後迄今，依舊是乏善可陳，並且年年地球均溫創下歷史高峰，極端氣候發生的頻率與造成之災變程度不停增加。氣候治理顯然需要新的思維，才可能逸脫長期以來由上至下或由下而上的二元論窠臼。

在氣候治理這個議題上，每個已參與其中的國家在立場和政策上都至少會受到三項因素—體系結構、國內政治、脆弱性—的制約。以下逐一簡要說這三項因素的具體內涵。首先，體系結構係指一個國家在「國際環境政治」(international environmental politics)這個場域裡的相對位置。由於目前氣候治理的重點聚焦在去碳化(decarbonization)，所以碳排量大的國家在治理議題上具有關鍵性影響力，它們是否支持目前《巴黎協定》的規範內容，或有無在自己的國內立法上採取實質有助去碳化之具體措施（這便涉及到第二項因素：國內政治），將左右 2023 年 11 月 30 日到 12 月 12 日在杜拜舉行之 COP28 的成敗，還有國際社會未來在氣候治理的走向。相較之下，碳排小國在這樣的體系結構中沒有太多議價的權力(bargaining power)，它們唯一的空間是當碳排大國明顯表態不配合《巴黎協定》的時候，可以將全球抗暖失敗的責任盡數推卸給碳排大國，藉此推遲自己本國落實淨零的時間表。

²⁰ 表面上 COP21 十分風光，不少媒體在報導中將《巴黎協定》譽為「真正的」全球氣候治理共識，因為南北國家均承諾抑制人為溫室氣體之排放，並設定長期目標以期能在 21 世紀結束前達成淨零排放。當時主辦國（法國）的外交部長公開表示，《巴黎協定》是歷史性轉捩點，代表國際社會願意以集體行動來避免全球暖化造成災難性後果。然而，實際上 COP21 的談判過程是各方激辯《巴黎協定》是否應具法律拘束力，最終在利益與權力的疊加交纏下，將 NDC 的通報義務規範為締約方必須遵守的義務，而在各國自訂之碳量減排方面，卻又刻意避免以法律拘束力相繩。詳見：Daniel Bodansky, “The Paris Climate Change Agreement: A New Hope?” *American Journal of International Law*, Vol. 110, No. 2 (April 2016), pp. 288-319; David Held and Charles Roger, “Three Models of Global Climate Governance: From Kyoto to Paris and Beyond,” *Global Policy*, Vol. 9, No. 4 (November 2018), pp. 527-537; George Monbiot, “Grand Promises of Paris Climate Deal Undermined by Squalid Retrenchments,” *The Guardian* (December 12, 2015), via at: <https://www.theguardian.com/environment/georgemonbiot/2015/dec/12/paris-climate-deal-governments-fossil-fuels>.

其次，國內政治的指涉範圍稍微複雜，主要是和一國經濟發展的水平、產業結構，以及能源使用的情況有關。通常經濟發展較佳的已開發國家擁有的科技也較先進，因此客觀上有較佳能力進行調適與緩解氣候變遷的措施，²¹ 尤其是在能源使用這個面向；但主觀上則未必有意願如此為之（美國便是一例），因為執政者或是產業經營者會將政治風險與經濟成本列入是否及如何因應氣候變遷的考量，導致已開發國家在實際去碳化的表現上充滿不確定性，且行為經常有所反覆。相較之下，經濟處於起步或發展中階段的南方國家多半使用碳排放量較大的傳統能源，使得它們的碳排總量明顯高出已開發國家許多（例如：中國、印度），且短期內受限於國內產業結構和追求經濟持續成長之目標，去碳化的相關政策推行不易、民意容易反彈，甚至會因為一些突發狀況（例如：國內大規模跳電、疫情大流行）而出現打退堂鼓的情形。²²

至於脆弱性則是指一國承受氣候變遷所帶來之各種災變的耐受力 and 反應力強弱程度。舉例來說，同樣都是碳排大國，美國承受極端氣候衝擊的能力顯然優於印度或中國。同理，皆為碳排小國的巴拉圭和波茲瓦納，前者的脆弱性顯然較後者為佳。換句話說，脆弱性與國際環境政治的體系結構關聯性較低，但與國家本身的地理環境，還有防災減災抗災之能力密切相關。此外，極端氣候帶來的災變具有一定之隨機性，故而不是碳排放量大的國家就一定面對較嚴重的氣候變遷衝擊（例如：旱災、水災、野火），也並非碳排減量稀少的國家就得以免於極端氣候的侵襲或受到較小的衝擊。氣候災變的隨機性為國際合作增加了困難，因為災變未發生前，忠實

²¹ 林春元，〈氣候變遷調適法制的建構與意義—從國際到國內的連結變動軌跡〉，《科技法學評論》，第12卷1期（2015年6月），頁146-147。

²² 高白羽，〈電荒之後，中國能否保持減碳步伐？〉，《環境資訊中心》，2021年11月11日，<https://e-info.org.tw/node/232699>；Nupur Anand and Sudarshan Varadhan, “Bad Boys Are Back: India Doubles Down on Coal as Heatwave Worsens Power Crisis,” *Reuters* (May 6th, 2022), via at: <https://www.reuters.com/world/india/india-looking-boost-coal-output-by-up-100-mln-tonnes-reopen-closed-mines-2022-05-06/>.

履行氣候治理義務的國家沒有辦法在現有的《聯合國氣候變遷框架公約》架構下獲得相應的獎勵，但如果災變來臨時不幸淪為受難人時，國際社會未必會在第一時間提供所需之援助。毋寧，有如此瑕疵的氣候治理機制，很難令主權國家安心的參與其中，並有意願忠實地履行義務。

由上述分析可知，既存氣候治理目前在全球性的強制義務與個別國家的自主貢獻間進退維谷，又同時受到國際環境政治的體系結構、締約方的國內政治，以及承受極端氣候之脆弱性的桎梏。鑑此，新治理思維的提出有其必要，而公正轉型應可視為引領人類社會走出漫漫長夜的一道曙光。

參、公正轉型：促進國際氣候治理的曙光

2015年通過的《巴黎協定》為締約各方朝向去碳化、調適氣候變遷和進行國內的經濟轉型提供了一道曙光。協定在其序言中納入一個關鍵指導原則是：公正轉型，用以敦促參與氣候治理的各國慮及勞工在淨零轉型過程中對於「公正」的需求，並籲請國家根據自行制定的減碳措施，盡可能提供勞工有尊嚴的工作和有品質的就業機會。²³

從國際條約法的角度來看，「序言」作為條約的一部分理應同樣適用有關國際條約的相關規範。²⁴ 然而，仔細閱讀《巴黎協定》序言的陳述，特別是它的用字遣詞，會發現序言與本文中的條款有所不同；詳言之，序言的功能是在澄清國際條約談判與締結當時的政治背景、宗旨或目的，與條款內容中載明之那些實質權利和義務有所區別。有論者認為，序言的陳

²³ UNFCCC, “Just Transition of the Workforce, and the Creation of Decent Work and Quality Jobs,” via at:

https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Just%20transition_for%20posting.pdf.

²⁴ 主要是指兩個多邊性質的國際條約：《維也納條約法公約》(Vienna Convention on the Law of Treaties)和《國家與國際組織或國際組織相互間的維也納條約法公約》(Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations)

述是一種條約立法精神或初衷的體現，隨著國際條約數量的增加，很多國際條約的序言佔了相當篇幅去闡述締約各方之主觀期望，此種情況在敏感度高或需要科學專業處理的議題相當普遍，國際環境條約就是其中一種，內容豐富的序言早已是常態性的國際實踐。準此，序言的功能雖然和條款不盡相同，但序言的重要性卻未必「低於」條款。²⁵

由於《巴黎協定》的序言是在締約方談判過程中逐步凝聚起來之共識，而非協定要準備交付表決時才臨時追加上去的政治性宣誓，因此序言在協定中的地位是不宜被輕忽的。本文將「公正轉型」視為一個具有因果影響性的自變數，說明將此概念納入《巴黎協定》後，所可能產生之三種效果：援引、解釋、議價。

一、援引

根據國發會綜合規劃處的說明，公正轉型一詞源自 1990 年代北美的勞工運動，因為當時北美開始執行較為嚴格的環境法規，導致部分勞工失去了工作。²⁶ 職掌勞工權益的國際勞工組織 (International Labour Organization, ILO) 在其 2015 年的官方文件指出，公正轉型的核心目的係為創造永續的經濟與社會環境，藉由妥善的治理，實現尊嚴勞動及消除貧窮。而在制度安排方面，ILO 特別強調在永續發展的脈絡下實現綠色經濟，範圍則含蓋金融、能源、運輸、健康及社會發展等諸多面向。²⁷

由此可知，公正轉型的概念發展至今已不侷限於勞工權益，而是被擴

²⁵ Jan Klabbbers, "Treaties and Their Preambles," in Michael J. Bowman and Dino Kritsiotis, eds., *Conceptual and Contextual Perspectives on the Modern Law of Treaties* (Cambridge: Cambridge University Press, 2018), pp. 172-200.

²⁶ 國發會綜合規劃處，〈淨零公正轉型的概念、推動架構及國際作法〉，《台灣經濟論衡》，第 20 卷 4 期（2022 年 12 月），頁 70-77。

²⁷ *Guidelines for a Just Transition towards Environmentally Sustainable Economies and Societies for All*, via at:

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@emp_ent/documents/publication/wcms_432859.pdf.

延適用到諸多其它議題領域。《巴黎協定》雖然是以抑制全球碳排放量為主要目標的國際環境條約，但藉由援引公正轉型，將氣候治理的任務與其它不同面向的議題串連在一起。如此，公正轉型便具有串聯其它國際條約、決議或甚至是習慣法的功能，有助國家在執行《巴黎協定》時同步促成其它的國際合作，或至少提高這樣的可能性。文獻指出，即便在行為者彼此權力不對等或相互依賴屬於不對稱的情況，共同利益的建立依舊是可能的。詳言之，行為者企求的政治目標和所需要之物質利益會在彼此互動過程中衍生出合作（或衝突）的結果。²⁸ 當不同的目標在互動中導致不同議題領域(issue areas)是互補關係時，合作的機率就會大於衝突。理論上，公正轉型是一種適用於所有議題的原則性機制，它幾乎沒有排它性，並且強調不遺漏任何一個人。儘管這種通則適用性很高的原則無法提供一個清晰的政策，但它可為有意願選擇合作的行為者提供了接軌的平台，這特別適用在專業的綠色融資、海洋污染和食品衛生安全標準等議題的治理。

二、解釋

根據《維也納條約法公約》(Vienna Convention on the Law of Treaties)，序言是條約之一部分，可被用以解釋條約中的法條。然而，吾人應怎麼運用公正轉型來解釋《巴黎協定》中的具體規定呢？舉例來說，協定第2條強調自己與《聯合國氣候變遷框架公約》的緊密關係，並於同條第2項明確提及共同但有區別之責任，因此基於「等者等之，不等者不等之」的法理，公正轉型追求的目標既是程序面的公正，也是結果面的允當；毋寧，情況相似的締約方彼此間在公正轉型的實踐上不該有明顯差異，除非能提出合理說明，展現彼此間確實有所不同，故應分殊處理。另一方面，在情況有所差異的國家間，便不宜讓一方以自身經驗去加諸或要求另一方，也就是國與國之間在碳減量措施上的干涉正當性必須建立在既有共同責任

²⁸ Ernst Haas, "Why Collaborate?: Issue-Linkage and International Regimes," *World Politics*, Vol. 32, No. 3 (April 1980), pp. 357-358.

又彼此不具本質差異的雙重要件上。換言之，若國情不同，本質差異又確實存在時，不相似的國家間就不宜訴諸或試圖追求單一性的公正轉型原則，否則易導致不公正的結果，最終反而背離公正轉型之宗旨。

舉例來說，去碳化的過程必然涉及能源轉型，在從碳密集的經濟過渡到低碳排的經濟時，必然衍生出許多潛在的不正義問題。然而，當前的世界在經貿全球化的穿針引線之下緊密地相互依賴，公正轉型要成功引入氣候治理就必須去處理這些潛在的不正義。詳言之，若 A 國想要落實自己對低碳能源的使用，就必須在能源轉型過程中妥善處理利益及損失的分配；但是當越來越多國家仿效 A 的做法時，化石燃料在全球資本市場的重要性就會出現變化，利益與損失的不正義問題就不再只是 A 國自己的問題，而是一群試圖轉向低碳經濟的國家面臨之共同問題。應注意的是，在這群國家中，可能有些高度仰賴廉價的化石能源，有些則是在商品消費上偏好高碳排的產品，儘管兩者都依賴化石能源，但一個是生產端的依賴，另一個是消費端的依賴，無法全然放在同一種公正轉型的架構下。這也就是說，國家在能源取得、定價、消費和產業結構的生成與演變上都會有轉型應該公正的需求，但需求的重點或是擬待解決的不正義問題不會全然相同。鑑此，吾人在援引公正轉型這個概念時，必須非常著重於具體情況的解釋，而非僵化拘泥於形式意義的公正轉型，導致齊頭式平等之悲劇。

三、議價

前曾提及，序言是一種條約立法精神或初衷的體現，並且有時會闡述締約各方之期望。在此情況下，公正轉型可被《巴黎協定》的締約方用來為自身權益背書，裨益其在雙邊性質或多邊性質的國際合作中擬定更為具體或更契合自身需求的公正轉型條款，也就是增加自己的議價能力。實務上，最近兩次的 COP 會議（第 26 屆與第 27 屆）便藉由公正轉型讓談判內容呈現出豐富化與多樣性；以《格拉斯哥氣候盟約》(Glasgow Climate Pact)

第 20 段的內容觀之，²⁹ 締約方希望在能源轉型的同時可以向較為貧窮或脆弱的群體提供援助，並視此為一種公正轉型的體現。類似的議價結果也同樣可於《夏姆錫克施行計畫》(Sharm El Sheik Implementation Plan)中被窺見，³⁰ 此計畫指出公正轉型應涵蓋能源、社會、經濟、勞動及其它面向，並要在轉型過程中妥適分配可能的風險，而非將風險集中在少數或特定的國家身上。

值得一提的是，在 COP27 結束後不到一年，有越來越多國家在政策上接受公正轉型應被納入實現淨零排放的施政藍圖中，並將落實公正轉型視為踐行《巴黎協定》相關目標之重要途徑。顯然，現在的公正轉型已從早期關注勞工權益為主，擴延到勞工權益以外的其它多個議題領域，並對各領域中的脆弱群體給予關懷，並在實質內涵上將這些議題與氣候治理產生有機聯結。舉例來說，一個公正的能源轉型必須解決去碳化過程中如何提供電力給那些能源匱乏的個人或群體。全球目前至少有 16 億左右的人口無法獲得穩定的電力，其中有高達 13 億人到了 2030 年仍非常可能沒有足夠的日常生活電力可用。另一方面，*World Energy Outlook* 的歷年相關報告指山，全球有 25 億左右的人口仍依賴傳統的燒材或生物原料完成食衣住行，另有大約 10 億人的生活沒有穩定的電力供應網。³¹ 顯然，「能源匱乏」的治理會決定這些人口所在之國家實現淨零政策的效度與速度。過去，許多發展中國家和低度發展國家的政策制定者忽略能源匱乏的問題，但公正轉型可以賦能給這些國家在氣候治理的國際談判中一定的議價能力，要求已開發國家支付碳債(carbon debts)以實現氣候正義，也就是將改善或消除能源匱乏視為一項履行公正轉型的具體作為，並且這樣的作為可以針對改善城市與農村的能源落差，或是男性與女性的能源落差來進行，

²⁹ 參考：https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2021_10_add1_adv.pdf.

³⁰ 參考：https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cop27_auv_2_cover%20decision.pdf.

³¹ 參考：World Energy Outlook 2010~2022, via at:
<https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2010>;
<https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2022>.

配合聯合國永續發展目標的第五項和第十項。³²

肆、公正轉型：矯正能源不正義的解方

在碳密集的經濟模式裡，被高度仰賴的化石能源具有地理位置之固定性，而擁有一定化石能源儲量的國家或區域往往也是衝突和不安全的熱點。文獻指出，當國際能源價格上升時，能源成本的波動及其對諸多經濟活動的影響經常導致境內有化石能源的國家（例如中東及北非國家）出現軍事動員與內戰。³³ 事實上，類此武裝衝突的發生與北方國家確保自己的生產暨消費模式密不可分，因為北方國家的經濟運行有賴於化石能源的儲量國持續供應數量和價格穩定之原油。學者 Ulrich Beck 早在 1990 年便對此情況提出批判，認為北方國家在能源取得之方式上是不公正的，並同時為化石能源的擁有國帶來負面影響。³⁴ 如果這種不公正一直未獲解決，最終必以某種安全上的匱乏、暴力爭端或市場秩序失靈的苦果回向給真實世界。這表明，在仰賴化石能源的經濟結構裡，能源不正義是一個長期存在與被默許的事實。

事實上，在目前化石能源的跨國供應鏈中，能源安全與人類安全 (human security) 之間的衝突與矛盾難以避免。那些擁有豐富油氣資源或礦藏的發展中或低度發展國家，多半難以逃離資源詛咒(resource curse)，即民

³² International Renewable Energy Agency, “Perspectives for The Energy Transition,” via at: https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2017/Mar/Perspectives_for_the_Energy_Transition_2017.pdf.

³³ Paul Collier and Anke Hoeffler, “Resource Rents, Governance, and Conflict,” *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 49, No. 4 (August 2005), pp. 625-633; Macartan Humphreys, “Natural Resources, Conflict, and Conflict Resolution: Uncovering the Mechanisms,” *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 49, No. 4 (August 2005), pp. 508-537.

³⁴ Ulrich Beck, “On the Way toward an Industrial Society of Risk?” *International Journal of Political Economy*, Vol. 20, No. 1 (Spring 1990), pp. 51-69.

主程度較低、經濟穩定性較差，還有內戰機率較大。³⁵ 學者 Michael Watts 的研究指出，產油國家對人權的侵犯或輕忽是全球能源市場間接造成的結果，那些出售石油或生產相關商品的行為者與土地、工作或健康被剝奪的行為者存在嚴重的利益衝突。³⁶ 由於對穩定、便宜和可靠的化石能源有非常高的需求，北方國家及其跨國企業向海外進行能源掠奪，作為維繫碳密集經濟的有效手段，這其中的「不正義」是顯而易見的，但本文發現國際社會普遍未重視此一問題，甚至認為跨國企業是經濟增長的引擎，有助於被投資的國家脫貧。³⁷ 然而，吾人可以從近幾年國際電動車市場的發展及跨國企業對於鋰電池的投資行為中發現，像玻利維亞這樣的國家是如何成為「資源詛咒」的新案例。³⁸

由上開說明可知，能源不正義的現象普遍存在於國際社會，並且從過去碳密集的經濟模式延續到目前去碳化的經濟模式。如果要消除這樣的不正義，就必須將能源取得的「外部不經濟」(external diseconomy)後果納入公正轉型的思維中，讓長久以來多數人使用能源的觀念和此刻試圖達到的去碳化目標不再藉由剝削它者的手段。應予特別注意的是，創新技術的開發有可能是導致能源不正義或淨零轉型不公正的一項原因。舉例來說，誤

³⁵ Michael Ross, "What Have We Learned about the Resource Curse?" *Annual Review of Political Science*, Vol. 18 (May 2015), pp. 239-259.

³⁶ Michael Watts, "Righteous Oil? Human Rights, the Oil Complex, and Corporate Social Responsibility," *Annual Review of Environment and Resources*, Vol. 30 (November 2005), pp. 373-407.

³⁷ Tania Murray Li, "Centering Labor in the Land Grab Debate," *Journal of Peasant Studies*, Vol. 38, No. 2 (March 2011), pp. 281-298.

³⁸ 鋰電池因為能量密度高，在使用年限上高出傳統電池許多，加上漏電率低、可回充等優點，成為去碳化過程中電動車產業的新寵兒。無論是已開發國家（例如美國），還是發展中國家（中國），皆非常積極地在全球有鋰礦儲量的國家進行投資，並干預當地的政治與經濟。詳見：Sarah Esther Maslin, "The Lithium Curse: Why Bolivia Has Failed to Turn Minerals into Gold," *Economist* (May 30, 2022), via at: <https://www.economist.com/1843/2022/05/30/the-lithium-curse-why-bolivia-has-failed-to-turn-minerals-into-gold>; 張薰、譚偉恩，「福兮禍所伏：論鋰三角國家在強權能源安全競逐下之困境」，發表於：2022年台灣政治學會年會暨「國際新秩序與民主治理的跨領域合作」國際學術研討會（12月3日）。

以為所有降低碳排量的技術都是友善環境的，而未深入了解太陽能光電板模組的構造；其中最核心的發電元件矽晶片在製作過程中會產生污泥，對環境造成污染。雖然目前新的矽晶片生產技術對此問題已有克服，將早期切割晶體的金屬線升級為鑽石線，但這樣的生產成本不是每一定太陽能板模組製造商能夠負擔或願意承擔的，如果政府或國際間沒有嚴格的規範，能源不正義的問題就會重現於再生能源，並且對參與製造這些綠能商品的勞工構成健康上的威脅。過去，美國曾為了能源轉型而大幅增加生質能源乙醇的生產，結果引發糧食安全與能源安全之間的緊張對立，因為玉米在美國能源轉型的過程中成為炙手可熱的原料，市場價格攀升，能源公司除了在美國本土大量種植玉米外，還對以玉米作為主食的墨西哥等國家進行收購。這樣的能源轉型顯然是有失公允，不僅錯誤地引導農民將玉米視為經濟作物去大量生產，還擾亂了國際糧食市場與能源市場的價格穩定。

如果人們願意將公正轉型的思維融入去碳化的具體行動中，過去許多的「不正義」就可以獲得矯正。經濟學長期以來傳遞給人們的觀念是競爭(competition)，在優勝劣汰的邏輯下決定「誰」可以留下，「誰」必須離開。此種競爭觀或許在某些面向是推動人類社會進步的引擎，但它強調效率至上與獲益最大化的基礎原則不斷在破壞人際間與人與環境間的「平衡」。試想一下，在競爭中被淘汰的輸家都去了哪裡？是瞬間消失在宇宙永不復存，或只是被邊緣化在人類社會的某個角落？如果答案是後者，那麼當越多的競爭被鼓勵和進行時，就會有越多的輸家在人類社會中被產生，角落的空間如果不夠大或沒有辦法一直擴充，越來越多的輸家會去哪裡，或是會做出什麼行為？另一方面，越多競爭會產生更多的贏家嗎，還是贏家之間將陷了彼此競爭的循環，直到唯一戰勝群雄的超級贏家出現，競爭才會終止？這些問題均在鼓勵吾人思考，一個去碳化與追求淨零的未來需要什麼樣的經濟運作模式，尤其是為什麼我們不可以遺漏任何一個人？

本文認為，公正轉型是矯正能源不正義的解方。能源，是人類諸多經

濟活動的根本，在化石能源未被開發與普及使用之年代，人力與獸力就是最重要的能源。有辦法的人既可以駕馭人力，也能夠使用獸力，然後藉此在社會互動中成為上層階級，取得制訂社會規範的權力。規範一旦形成，社會的運作（包括其中的經濟）就無法不仰賴「平衡」；平衡並非是數量上的均等，而是一種不同社會階級在取得生存所需物資的落差程度。落差越小的社會代表越平衡，不同階級之間的關係也就越和諧；所謂和諧，不必然是社經地位的平等，甚至和諧可以存在於主僕、君臣、男女，乃至於不同世代之間。傳統經濟學的運作模式過度聚焦在競爭，並將輸贏的「結果」效應過度放大，以致輸家和贏家在取得所需物資的管道上落差太大，衝突於是難以避免。對照之下，公正轉型試圖淡化對競爭的強調，把重點置於「過程」，因為它意識到輸家或是非上層階級的人沒有在社會中消失，所以這些人的生存需求並沒有不見，如果制度上漠視這些人的需求，不同階級之間的落差程度將會很大，而一個失衡的社會是走不遠也走不久的，並且過程中有很高的機率會失足。簡言之，競爭固然重要，但過程必須是公平的；以作弊的方式高中金榜，只是讓有同樣考試需求的不同應試者之間落差感加重，此時如果沒有懲治作弊的機制，又或作弊上位者將資源過度集中於己身，都是讓社會遠離「平衡」，走向衝突不可避免。因此，公正轉型是一個重要的調節器，透過程序正義與分配正義的實踐，將長期能源不正義的國內或國際社會導引回「平衡」的狀態。

伍、結論

本文簡略梳理和探討了公正轉型的內涵，以及它所具有之理論功能（援引、解釋、議價）和政策應用上的核心關切。展望這個概念的未來發展，特別是對台灣而言，隨著《氣候變遷因應法》在今年2月的生效，公正轉型與世代正義、環境正義，還有我國善盡保護地球環境的責任已經密不可分（第1條）。儘管目前台灣還不是《聯合國氣候變遷框架公約》與

《巴黎協定》的締約方，但作為地球公民，我國勇於承擔起溫室氣體長期減量的目標，並力求在 2050 年達成溫室氣體排放量與碳匯量的平衡（第 3、4 條）。

落實「公正轉型」必然是充滿挑戰的一條路，但也是各國朝向低碳經濟與去碳化必須要走的一條路，過程中對於潛在或預見之脆弱者（包括特定地區的住民、性別群體、產業工作者，甚至是動植物），國家的碳減量政策應積極採取預防措施，協助這些脆弱者調適和緩解能源轉型過程中的不利影響，以便公正的分配資源與利益，還有分散相關的風險和責任，絕不讓特定群體因此權力最大化，或是讓特定群體獨自承擔不利益。根據《氣候變遷因應法》的第 10 條與第 17 條，台灣的公正轉型是具有包容性的氣候治理，呼應了聯合國《2030 永續發展議程》(2030 Agenda for Sustainable Development)中絕不遺漏任何一人的宣誓。

唯有不分你/妳我的社會才能穩步走向成功的低碳未來，淨零排放是集體安全的展現，拋下或忽略任何利害關係者(stakeholders)無異於是排他，而不是包容。如果我們拒絕採取公正的措施來幫助轉型過程中的脆弱者，氣候治理就不是正義的；如果不同的群體相互冷漠，未來迎接我們的只有更多的極端氣候與災變。

責任編輯：蔡旻綦

