

氣候變遷公正轉型的法律程序

——蘇格蘭與紐西蘭的借鏡

林春元*

要 目

- | | |
|-----------------------|--------------------|
| 壹、前言 | 三、夥伴關係的規劃及進度管理 |
| 貳、氣候變遷的公正轉型與法律程序方法 | 四、轉型機制的制度化與改革 |
| 一、各方解讀的「公正轉型」 | 伍、公正轉型的法律程序 |
| 二、「公正轉型」的雙重風險 | 一、政策目的下的機制選擇 |
| 三、法律程序的方法 | 二、共同設計與對話審議 |
| 參、蘇格蘭公正轉型的法律程序 | 三、進度規劃管理能力以及制度化的關鍵 |
| 一、公正轉型主流化之立法目的 | 陸、檢視台灣公正轉型 |
| 二、立法政策下的機制選擇 | 一、台灣公正轉型的立法規範與制度規範 |
| 三、委員會的規劃管理 | 二、台灣公正轉型的法律程序 |
| 四、公正轉型的制度化與改革 | 三、檢討與建議 |
| 肆、紐西蘭公正轉型的法律程序 | 柒、結語 |
| 一、協助地方轉型的政策目標 | |
| 二、轉型政策的機制選擇：中央協助的夥伴關係 | |

關鍵字：公正轉型、法律程序、淨零轉型、夥伴關係、共同設計

投稿日期：113 年 04 月 01 日；接受刊登日期：113 年 05 月 28 日

* 中原大學法學院財經法律學系副教授，國立臺灣大學法學博士。本文感謝兩位匿名審查人提供深入的修改意見，同時感謝研究助理邱筠庭、邱珮榕、曾昱翔及褚繼桓、鄭靖蓉在資料搜集與編輯上的協助。本文感謝國科會計畫 NSTC 112-2119-M-002-024-之補助。

壹、前言

注意到低碳轉型對於勞工與社會平等的衝擊，聯合國氣候變化綱要公約第 21 次締約國大會在巴黎協定（Paris Agreement）前言首次納入「公正轉型」（Just Transition）的概念，啟動了公正轉型在氣候變遷領域的倡議及討論。不僅在 2022 年的締約國大會中將公正轉型納入推動的工作計畫（the Sharm el-Sheikh Implementation Plan），也帶動許多國家，如蘇格蘭、西班牙、加拿大、紐西蘭等，開始將公正轉型的理念納入淨零轉型的政策，使公正轉型逐漸成為氣候變遷法制的熱門議題。過去氣候立法落後全球的台灣，在 2023 年初通過氣候變遷因應法，也積極跟上全球 2050 淨零排放入法與公正轉型的新趨勢，在氣候變遷因應法提到「公正轉型」高達 9 次之多¹。國發會更早於 2022 年 3 月公布的「2050 淨零排放路徑」中將公正轉型納入 12 項關鍵戰略中，更於 2023 年 4 月發布「公正轉型委員會設置要點」，成立公正轉型委員會，並陸續規劃「淨零公正轉型關鍵戰略」、「公正轉型委員會運作機制與公眾諮商」，以及修訂行政院所屬各機關中長程個案計畫編審要點，如火如荼推動公正轉型。當許多國家體驗低碳政策的社會衝擊後才推動公正轉型，台灣在淨零轉型推動之初即注意到公正轉型的重要性，可能帶動台灣以更公平方式開展淨零轉型。

然而，積極推動公正轉型不必然許諾公正轉型的成功。正因為台灣的公正轉型是在氣候政策尚未具體成形，並欠缺社會討論的情況下入法，各方對於氣候轉型的具體衝擊與公正轉型欠缺共

¹ 台灣氣候立法的分析，請見林春元，從姿態立法到轉型立法——台灣 2050 淨零排放立法進程與未竟之業，全國律師，第 26 卷第 5 期，頁 6-17（2022）。

同理解，台灣政府與社會對於公正轉型是什麼及如何推動都欠缺清楚認識與藍圖。如果沒有釐清公正轉型的目的而審慎規劃推動，很可能錯失公正轉型的良機，甚至阻礙淨零轉型、破壞社會信任。然而，氣候變遷因應法抽象的規定，難以提供行政機關與社會推動公正轉型的具體指引，而司法也欠缺解釋依據。問題是，當立法欠缺明確規範與授權，司法也未能補充解釋，行政機關應該透過何種機制與程序推動公正轉型？法律在公正轉型推動過程中又應該扮演何種功能？傳統聚焦於立法授權及司法審查的行政法學，幾乎欠缺有用的框架與方法研究公正轉型的法律²。

本文以法律程序（Legal Process）的方法，嘗試跳脫形式法律之外，看到法律如何在機構與行動者的互動對話間，逐漸建構其意義與制度安排的過程³。與台灣脈絡相近的鄰近國家，如日本、韓國，目前也尚未有推動公正轉型的經驗可以參考。部分推動公正轉型的國家仰賴過去的經驗與既有的制度，例如德國主要仍是延續過去魯爾工業區轉型經驗而以社會安全網為主要回應機

² 少數的公正轉型法律研究如，ALEXANDRA R. HARRINGTON, JUST TRANSITIONS AND THE FUTURE OF LAW AND REGULATION (2022); Vilja Johansson, *Just Transition as an Evolving Concept in International Climate Law*, 35 J. ENV. LAW 229, 229-49 (2023).

³ 法律意義及內涵的建構過程其實早有討論。例如在國際法領域，Harold Hongju Koh 於 1996 年提出跨國法律程序（Transnational Legal Process）的理論，探討不同公、私行動者如何在各種平台互動，以「制定、解釋、實施，進而內化跨國法」的模式，理解國家為何遵守國際法。憲法領域有葉俊榮與張文貞提出漸進與結織（Constructivism）的憲法變遷模式，指出憲法可以透過一次次社會決定的整體結果，逐漸交織出憲法變遷的秩序結構。近年在行政法領域對法律程序的討論則相對少。See Harold Hongju Koh, *Transnational Legal Process*, 75 NEB. L. REV. 181, 183-84 (1996); 葉俊榮、張文貞，路徑相依或制度選擇？論民主轉型與憲法變遷的模式，問題與研究，第 45 卷第 6 期，頁 24（2006）。

制的做法，也因為台灣的制度基礎落差，參考性有限。相較於此，蘇格蘭與紐西蘭不僅是直接將公正轉型定位成淨零轉型政策的因應，也以之為獨立政策議題進行大規模討論與研究。儘管有相當不同的脈絡與做法，紐西蘭與蘇格蘭都將公正轉型界定成獨立而優先的政策，並且以有別於過去的治理模式擘畫公正轉型長期推動的機制與程序，已經逐漸強化社會對公正轉型的共識並推動轉型計畫，成為當代公正轉型研究的重要案例⁴。即便實施時間有限，也欠缺共通評估公正轉型「成功」的指標與數據，不過蘇、紐兩地的公正轉型都被認為實質減少轉型的衝擊並強化社會凝聚。台灣公正轉型是為了因應淨零轉型的衝擊而推動，在多元社會與政治不信任的脈絡中，蘇、紐嘗試在淨零轉型過程中平衡不同價值，甚至強化公正轉型社會共識、法治及民主正當性的經驗，能提供台灣推動公正轉型的參考。本文嘗試以法律程序的觀點分析蘇、紐的公正轉型經驗，以提供台灣公正轉型的借鏡。在架構安排上，本文先於貳、檢視氣候變遷脈絡下公正轉型概念的多元、可能面對之風險與行政法的挑戰。參與肆則分別介紹紐西蘭與蘇格蘭公正轉型的法律程序，分析其如何逐步建構公正轉型的法律意義與制度基礎。伍分析公正轉型法律程序的特色與意義，最後檢視台灣公正轉型政策推動的進展，並嘗試提出建議。

貳、氣候變遷的公正轉型與法律程序方法

公正轉型的概念並不是因應氣候變遷而創造的。早在 1970

⁴ 部分國家的公正轉型是延續過去環境運動脈絡或減碳的結果，如德國的公正轉型是延續 1968 年開始減少補貼煤炭價格政策，以盧爾為中心發展並且仰賴既有的社會安全政策發展公正轉型；另有部分國家，如澳洲，公正轉型的政策不受到歡迎，進展相當有限。蘇格蘭與紐西蘭的公正轉型是因應氣候變遷的淨零轉型政策，並且將公正轉型當成優先政策積極推動之國家。

年代，國際勞工組織（International Labour Organization, ILO）與聯合國環境規劃署（United Nations Environment Programme, UNEP）等國際組織就開始提出「公正轉型」的概念，回應當時因環境運動提升企業的標準與生產成本，而造成勞工福利衝擊，導致環保與勞工福利對立的困境⁵。公正轉型的概念嘗試突破綠色工作或勞工福利的狹隘視角，強調公平程序、強化與勞工對話及其參與。

在氣候變遷的脈絡當中，由於工業時代人們長期仰賴化石燃料的生產模式，低碳政策可能造成新的社會不公平或惡化既有不平等，因而帶動公正轉型的討論。2015 年底，聯合國氣候變化綱要公約第 21 屆締約國會議（21th Conference of Parties, the United Nations Framework Convention on Climate Change, COP 21）通過巴黎協定（The Paris Agreement），指出「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與創造有尊嚴工作與有品質的職位⁶」，並於同年通過決議，納入「勞動力公正轉型與創造有尊嚴且有品質工作」作為其推動任務之一⁷。次年的第 22 次締約國會議（COP 22）中，德國聯邦環境、自然保護、建設和核子安全部的國務秘書 Jochen Flasbarth 提出警告，當化石燃料向更潔淨能源及工業發展的過程，未能妥善管理其轉型，容易導致民粹主義和專制勢力的崛起，因此必須「不遺落任何人」⁸。2021 年的第 26 次締約國會議（COP 26）中，英國、

⁵ See Xinxin Wang & Kevin Lo, *Just Transition: A Conceptual Review*, 82 ENERGY RES. & SOC. SCI. 1, 1-12 (2021).

⁶ UNFCCC, Paris Agreement, 2 (2016).

⁷ UNFCCC, Paris Agreement, 2 (2016); U.N. Framework Convention on Climate Change, Decision 11/CP.21 (2015): Forum and Work Programme on the Impact of the Implementation of Response Measures, FCCC/CP/2015/10/Add.2.

⁸ Abraham, J. 2019. 'Just transitions in a dual labor market: Right

歐盟、美國與加拿大等國進而共同簽署「公正轉型宣言」(Just Transition Declaration)，提出協助勞工轉職、支持社會對話、提供優質工作機會等方式，在淨零轉型過程中同時兼顧勞動尊嚴、社會包容並消除貧窮。在前述國際氣候公約的呼籲推動下，公正轉型近年來成為氣候政策的關鍵字，也帶動許多國家的公正轉型政策。看到過去低碳轉型負面社會衝擊，公正轉型被期待可以減少淨零政策的社會衝擊，而能減少社會抵抗，以促成淨零轉型的共識與加速進展。

一、各方解讀的「公正轉型」

公正轉型提供美好寬廣的願景，但也因為概念的模糊開放，成為各種利益團體與立場競逐、詮釋的場域。推動公正轉型之際，必須要注意到其不當推動可能帶來的風險，以及對於既有行政法學的意義及挑戰。受到歡迎的「公正轉型」其實帶來了不同面向的多元解讀，主要可以從關懷的主體、轉型的願景以及呈現的正義內涵三方面說明。

(一) 關懷主體：從勞工擴張到受影響族群、全國

公正轉型核心關懷對象以勞工為主，但在氣候變遷的脈絡中也不得不注意到氣候政策對勞工以外族群的衝擊。然而，即便意識到氣候轉型對各部門與社群的衝擊，有學者仍認為公正轉型的意義應該界定在「國家需要協助因選擇放棄化石燃料相關活動而失去生計之勞工及社區」，才能化解低碳轉型過程中環保與勞工對立的僵局⁹。勞工驅動的公正轉型概念不僅有較為深刻的法律基

wing populism and austerity in the German energiewende'. *Labor and Society* 22: 679-693

⁹ Annabel Pinker, *Just Transitions: A Comparative Perspective* (Aug. 25, 2020), <https://www.gov.scot/policies/climate-change/just-transition/> (last visited Mar. 29, 2024).

礎，也符合分配正義，過於廣泛的公正轉型欠缺基礎且容易失敗¹⁰。

越來越多的氣候公正轉型倡議關注更廣的人權與福祉，包括不同地區、部門、社會經濟族群與世代之間的影響，甚至包含環境與生態多樣性。其認為氣候轉型不僅涉及石化燃料產業勞工的就業，也衝擊長期仰賴石化燃料的整體社會經濟結構的各種社群，會產生不同產業、族群的連帶效應，甚至產生超越國境的衝擊¹¹。「受影響者」逐漸取代「勞工」而成為各國公正轉型的主體範圍，關懷石化燃料淘汰過程中的社會不公正問題。例如蘇格蘭公正轉型初期著重在勞工福利，但後來也處理土地利用與農地的議題，因而納入農民等不同族群。

當淨零轉型可能帶動整體社會經濟結構的轉型時，幾乎沒有人不受到影響，從而公正轉型可能擴張到包括所有人，可能是全國也可能是全球。「受影響者」的概念廣泛且模糊，也因此容納了各種不同想像。例如國際社會提倡的公正轉型可能關注對於小島國家與低度開發國家的援助¹²。

（二）轉型的願景：從維持現狀到結構轉型

以往侷限於勞工權益的公正轉型，重點在於維護勞工權益，因此因應手段可能是維持就業的現狀，或者適當補償與轉職。當公正轉型關懷轉型過程的受影響者時，轉型的目標也就跳脫地區

¹⁰ See Ann M. Eisenberg, *Just Transitions*, 92 S. CAL. L. REV. 273, 273-330 (2019).

¹¹ Pinker, *supra* note 9, at 9-10.

¹² 特別強調小島與低度開發國家的公正轉型討論，參見：Bishop et al., *Just Transitions in Small Island Developing States (SIDS)*, <https://www.thebritishacademy.ac.uk/publications/just-transitions-in-small-island-and-developing-states-sids/> (last visited Nov. 19, 2023).

性個案補償的框架，而開啟各種想像¹³。越來越多的學者與國家將公正轉型概念形塑成社會轉型策略，要求將公正與公平（justice and equity）的觀點納入低碳轉型政策，對社會與經濟結構進行調整，以解決不平等之根源問題¹⁴。

蘇格蘭公正轉型委員會的研究指出，公正轉型可以分成四種類型：維持現狀、管理改革、結構改革到全面改革¹⁵。這四種不同的主張，對於公正轉型的程度與目標有相當大的差異。維持現狀的觀點強調綠色經濟所帶來的商業機會，因此並不試圖改變全球資本主義的規則，而是透過自願、自下而上、企業和市場驅動的變革來實現資本主義的綠化。政府只需要提供有利的環境，為企業及消費者創造誘因與目標。管理改革（Managerial reform）主張在現有經濟體系內尋求更大的公平正義，透過修改或創建新的規則提升就業機會、職業安全和健康等面向，但不改變原有經濟模式和權力結構。相較於前兩種思考，公正轉型也可能呼籲更深層、全面的改變。結構改革（Structural reform）主張透過機制

¹³ See Darren McCauley & Raphael Heffron, *Just Transition: Integrating Climate, Energy and Environmental Justice*, 119 ENERGY POL'Y 1, 1-7 (2018). Simone Abram et al., *Just Transition: A Whole-Systems Approach to Decarbonisation*, 22 CLIMATE POL'Y 1033, 1036 (2022).

¹⁴ Healy & Barry 指出低碳政策可能提供機會，讓社會朝向在經濟上與生態上更包容的方向轉變，思考我們未來的社會形態，而不是既有社會結構減少碳排放而已。Sareen & Haarstad 指出減碳政策如果沒有搭配結構性的轉變，容易忽略與惡化既有的不平等。See Noel Healy & John Barry, *Politicizing Energy Justice and Energy System Transitions: Fossil Fuel Divestment and a "Just Transition"*, 108 ENERGY POL'Y 451, 451-59 (2017). Siddharth Sareen & Håvard Haarstad, *Bridging Socio-Technical and Justice Aspects of Sustainable Energy Transitions*, 228 APPLIED ENERGY 624, 624-32 (2018).

¹⁵ Pinker, *supra* note 9, at 15-17.

改變來確保分配正義和程序正義，因此僅仰賴既有市場力量或傳統科學是不足的，必須改革治理結構、民主參與、決策和法律。且效益或補償的分配不是建立在自上而下的機制所授予，而是取決於勞工、社群和其他受影響群體的行動結果。公正轉型也可能蘊含更基進全面轉型（Transformative）主張，其認為當前的環境與社會危機是源自於政治經濟體制的重重壓迫，如種族主義、父權制度及階級主義，公正轉型必須克服惡化的環境問題以及社會不公正的體系和結構。結構改革與全面轉型的主張不僅處理轉型衝擊的後果，也嘗試透過治理規則與結構的改變，著眼於未來整體的公平與正義。

（三）轉型的多重正義觀點

公正轉型的支持者，對於公正轉型的正義內涵沒有一致看法。例如 McCauley 強調程序正義（Procedural Justice）、分配正義（Distributive Justice）與恢復正義（Restorative Justice）的整合架構，而 Xinxin Wang 與 Kevin Lo 提出以環境正義、氣候正義與能源正義共構的公正轉型內涵框架¹⁶。Heffron 甚至在不同發表中支持不同的公正轉型正義內涵¹⁷。近來的公正轉型文獻通常較著重

¹⁶ McCauley & Heffron, *supra* note 13, at 1; Wang & Lo, *supra* note 5.

¹⁷ Heffron 在與 McCauley 共同發表的文章中使用程序正義、分配正義與恢復正義的分析框架，但在 2021 的書卻以氣候正義、能源正義與環境正義建構公正轉型內涵。Heffron 認為氣候正義（Climate Justice）要求從人權觀點分攤氣候變遷的利益和負擔；能源正義（Energy Justice）要求以人權的方法適用於整個能源生命週期；環境正義（Environmental Justice）則是要求平等對待所有公民，讓他們參與環境法律與法規、政策的制定、實施和執行。See RAPHAEL J. HEFFRON, *ACHIEVING A JUST TRANSITION TO A LOW-CARBON ECONOMY* (2021); Sanya Carley & David M. Konisky, *The Justice and Equity Implications of the Clean Energy Transition*, 5 NAT. ENERGY 569, 569-77 (2020).

程序正義、分配正義、肯認正義（Recognition Justice）的三個面向。程序正義關注法律程序及必要之法律步驟；分配正義涉及能源部門的利益分配及負面影響；肯認正義強調社會中不同群體的權利與價值應得到承認。

即便如此，不同學者仍有不同側重。Pueyo 與 Catherine Leining 強調程序正義的觀點，認為多元的正義理念與價值衝突必須透過適當的程序正義促成對話與共識，以推動公正轉型。公正轉型制度的功能即在建立誰應該被納入、如何促成有意義對話的制度¹⁸。Danial Malerba 則重視分配正義的實質結果。其雖然承認程序正義、分配正義與肯認正義相互連結的關係，卻將公正轉型重點放在如何透過分配正義以減少貧窮與不平等，使公正轉型受到廣泛支持¹⁹。Newell, Mulvaney, Goddard, Farrelly, Trimmel, Kriechbaum 等學者強調公正轉型中程序正義與分配正義的平衡，未特別考量肯認正義與恢復正義的面向²⁰。各國實踐多半強調多

¹⁸ Ana Pueyo & Catherine Leining, *Just Transition Processes: From Theory to Practice*, Motu Economic and Public Policy Research (July 2023), <https://www.motu.org.nz/assets/Documents/our-research/environment/Just-transition-processes-From-theory-to-practice-FINAL.pdf> (last visited Mar. 29, 2024).

¹⁹ Daniele Malerba, *Just Transitions: A Review of How To Decarbonise Energy Systems While Addressing Poverty And Inequality Reduction*, German Institute of Development and Sustainability (IDOS) 9 (2022), <https://doi.org/10.23661/dp6.2022> (last visited Mar. 29, 2024). 類似看法，參見 Dominic White & Catherine Leining, *Developing a Policy Framework with Indicators for a 'Just Transition' in Aotearoa New Zealand*, 17 POL'Y Q. 3-12(2021); Aaron Atteridge & Claudia Strambo, *Seven Principles to Realize a Just Transition to a Low-Carbon Economy*, SEI Report (June. 15, 2020), <https://www.sei.org/publications/seven-principles-to-realize-a-just-transition-to-a-low-carbon-economy/> (last visited Mar. 29, 2024).

²⁰ See Peter Newell & Dustin Mulvaney, *The Political Economy of the*

種正義的目的，例如英國國會分析公正轉型相關的正義，認為可以區分成三組正義觀，與「是什麼」相關的包括氣候正義、環境正義、社會正義；與「如何做」相關的是程序正義、分配正義、肯認正義與修復正義；與主體相關的正義則包括代際正義、代內正義、跨物種正義²¹。紐西蘭的公正轉型則是著重於程序的夥伴關係建立。台灣氣候變遷因應法第 3 條第 11 款就公正轉型的規定為「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」，一方面展現轉型過程對勞工、消費者、原住民等族群的肯認正義，同時也強調向受影響族群「諮商」的程序正義。

二、「公正轉型」的雙重風險

從關懷主體、轉型願景到正義內涵，廣泛而多元的「公正轉型」被期待來回應各種正義訴求，狹窄的如聚焦於高排碳勞工的補償與就業轉職²²，最寬廣的則涵蓋全球、跨世代、多方正義內涵的社會經濟結構轉型，甚至包括對過去不正義的回應²³。然而，

‘Just Transition’, 179 GEOGR. J. 132-140(2013); George Goddard & Megan A. Farrelly, *Just Transition Management: Balancing Just Outcomes with Just Processes in Australian Renewable Energy Transitions*, 225 APPLIED ENERGY 110-123 (2018); Katharina E. Trimmel et al., *Between Distributive and Procedural Justice Claims: Reframing Patterns of Discursive Resistance Against Climate Action*, 109 ENERGY RES. & SOC. SCI. 1, 1-8 (2024).

²¹ Henry Grub & Jonathan Wentworth, *What is a Just Transition for Environmental Targets?*, UK Parliament Post (Oct. 16, 2023), <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/POST-PN-0706/POST-PN-0706.pdf> (last visited Mar. 29, 2024).

²² Eisenberg, *supra* note 10.

²³ See Greg Severinsen, *Oceans Reform in Aotearoa New Zealand: A Just Transition?*, 17 POL’Y Q. 45-53 (2021); HEFFRON, *supra* note 17.

社會不公正的問題從來沒有被完整解決過，「公正轉型」也不可能回應淨零轉型過程中的所有問題。公正轉型容易淪為一種轉移焦點的政治口號，或者因為各自解讀，造成多頭馬車或激化社會對立，甚至合理化既有秩序，導致破壞社會信任、阻礙低碳轉型²⁴。在氣候變遷治理的脈絡中思考公正轉型路徑，必須先同時警覺公正轉型的風險。

第一個風險是換湯不換藥。作為新的氣候倡議，公正轉型承載的程序正義、分配正義等正義觀卻是舊的，也因可能被既有行政任務吸收而重新標籤化。許多以公正轉型為名的任務，包括產業轉型、技職訓練、能源轉型、社會安全等，其實都可以在原本既定的政策框架與分工中找到定位。資源限制下，行政機關可能在既定政策中找出可能套在「公正轉型」概念下的項目，拼湊而成部門公正轉型計畫，進而綜整為國家公正轉型計畫。例如，公正轉型容易被等同於綠色轉型，而被框架在競爭、效率與技術的概念當中，成為另一種經濟競爭的策略，欠缺社會平等的觀點²⁵。公正轉型也可能被狹隘地框限在高碳排企業轉型的勞工失業補償，既有的勞動政策立刻成為公正轉型的政績，但實際上並沒有額外的政策行動。公正轉型計畫容易變成「換個說法」的統整歸納，成為包裝舊思維的話術，既沒有正視氣候變遷與淨零政策的衝擊，也無法帶來新的政策與做法。

²⁴ Béla Galgóczi, *Introductory Overview*, in: BÉLA GALGÓCZI ED., *TOWARDS A JUST TRANSITION: COAL, CARS AND THE WORLD OF WORK* 7 (2019).

²⁵ See Robert Fletcher et al., *Natural Capital must be Defended: Green Growth as Neoliberal Biopolitics*, 46(5) J. PEASANT STUD. 1068, 1068-95 (2019); Sean Low & Miranda Boettcher, *Delaying Decarbonization: Climate Governmentalities and Sociotechnical Strategies from Copenhagen to Paris*, 5 EARTH SYS. GOV. 1, 1-12 (2020).

公正轉型的第二個風險是成為各種訴求的許願池。公正轉型的廣義與多義性可以包容各種訴求，卻也可能因此失去其引導社會討論及減少淨零轉型社會衝擊的功能。其一來自於對「公正」與「轉型」的權衡。重視「轉型」面向者，強調推遲氣候行動的不正義，公正轉型意義即在於劇烈、有效快速的低碳轉型²⁶。尤其在 2015 年巴黎協議以及 2019 年開始在全球開展的氣候緊急宣言，氣候政策被認為必須是立即、劇烈、有效才可能挽救人類與地球免於大規模毀滅。2023 年 9 月剛出爐的第一次全球盤點報告，指出全球已經升溫攝氏 1.2 度，警告「確保人人有可居住、永續未來的契機正在快速消失」，劇烈的低碳轉型被認為勢在必行。強調包容參與的決策與受影響者福利，可能會稀釋氣候轉型的資源、分散氣候轉型的能量，阻礙氣候轉型的進程²⁷。相對的，重視「公正」面向者，注意到低碳轉型的單一訴求可能邊緣化如社會公正、土地正義等價值，而惡化既有的不正義或創造新的不正義，強調程序包容與對轉型弱勢者的協助。兩種公正轉型的主張可能相互形成緊張關係。此外，「公正」本身的多種正義觀，也可能產生內在衝突。例如高碳排產業是低碳轉型的「受影響者」，但公正轉型「不遺落任何人」的強調可能引發高排放者的歷史責任與資源剝削、勞工利益、與地方經濟結構的複雜議題。在高排放產業勞工與受害族群之間，肯認正義、分配正義與程序正義等宣稱提供不同利益者各自解讀的空間，公正轉型可能被形塑成權力結構、資源的分配與取得、政治經濟等議題，容易因政治化而壓縮公正轉型的長期視野與專業建議²⁸。

²⁶ Eisenberg, *supra* note 10, at 282.

²⁷ See David Ciptlet & Jill Lindsey Harrison, *Transition Tensions: Mapping Conflicts in Movements for a Just and Sustainable Transition*, 29 ENV. POL. 453, 453-56 (2019).

²⁸ Alexander Reitzenstein & Rebekka Popp, *The German Coal*

面對換湯不換藥與政治化的風險，立意甚高的公正轉型如果欠缺妥善規劃與推動，可能淪為氣候轉型的安慰劑或既有權力的利益分配機制。不僅無法回應社會不平等，甚至因為破壞社會信任、激化對立或妥協於民粹而合理化消極的氣候行動，造成更難以挽回的氣候危機²⁹。

三、法律程序的方法

涉及長期性、大規模而不確定的公正轉型工程不是官僚專業所能獨力承擔。行政機關推動公正轉型，必須關注過去不正義與未來經濟機會，在轉型過程中學習、建立及改革機制程序與政策，同時還必須強化不同族群有意義參與決策的能力，以促成對話與轉型願景共識，挑戰行政機關的能力。在立法目的與現實政策需求的巨大空白間，行政機關必須在推動公正轉型的同時自問自答公正轉型的法律意義及可能的機制規則。然而，傳統權力分立底下職司「執行」的行政機關因而掌握了法律的解釋權與規則制定權，如何能維持法治與行政程序的正當性？傳統聚焦於行政權合法性的行政法學沒有提供太多有用的指引³⁰。令人驚訝的，公正轉型的法學研究也非常有限。

面對既有行政法學的限制，注意法律條文之下，政府機構與行動者建構法律意義過程的法律程序（Legal Process）方法，可能提供公正轉型法律研究的方法。法律程序理論學派發展於 1930

Commission – A Role Model for Transformative Change?, E3G (Apr. 4, 2019), <https://www.e3g.org/publications/a-role-model-for-european-coal-phase-out-five-lessons-from-the-german-coal/> (last visited Nov. 23, 2023).

²⁹ Healy & Barry, *supra* note 14.

³⁰ 氣候變遷對行政法挑戰的討論，參見葉俊榮，氣候變遷與行政法的轉型，收錄於氣候變遷的制度因應：決策、財務與規範，頁 235-239（2014）。

年代，而在 1950 年代的 Hart 跟 Sacks 手中系統化³¹。看到政府經常透過法律推動公共政策，而立法條文卻往往無法呈現法律實際的發展與面貌，法律程序方法嘗試分析法律的公共政策如何在不同政府部門間互動間演進的過程，並且嘗試提出理論說明此種過程如何能符合法治而正當³²。

法律程序理論有三個核心內涵。首先是將法律理解成持續建構的過程。其認為法律的發展是多個機關在各自的機制權能（institutional competence）與程序內運作的過程³³。由於不同類型的爭議應該搭配與之相應的機制程序，法律程序的重點在於如何決定適合的決策機制及建立最有效的機制合作³⁴。例如 Hart 認為立法者適合確認社會中立法的事實並決定一般性規則，而行政機關相較於法院與立法機構更適合適用規範來回應問題，因為機關有立法者積極發現事實的能力與司法者一次聚焦於一個問題的選擇空間³⁵。

其次，法律程序理論將法律理解為機制的系統（Institutional

³¹ See JAMES M. LANDIS, *THE ADMINISTRATIVE PROCESS* 106, 160 (1938); HENRY M. HART, JR. & ALBERT M. SACKS, *THE LEGAL PROCESS: THE BASIC PROBLEMS IN THE MAKING AND APPLICATION OF LAW* (William N. Eskridge Jr. & Philip P. Frickey eds., 1994).

³² William N. Eskridge Jr & Philip P. Frickey, *Making of the Legal Process*, 107 HARV. REV. 2031, 2048 (1993).

³³ *Id.* at 2036.

³⁴ Harold A. McDougall, *Social Movements, Law, and Implementation: A Clinical Dimension for the New Legal Process*, 75 CORNELL L. REV. 83, 90-91 (1989); Anthony J. Sebok, *Reading The Legal Process*, 94 MICH. L. REV. 1571, 1574 (1996).

³⁵ Henry M. Hart, Jr., Legislative Note, Summer Term 1947 (June 11, 1947), in *Papers of Henry M. Hart, Jr.*, Harvard Law School Library, Box 3, Folder 6, at 31. Cited from Eskridge Jr & Frickey, *supra* note 32, at 2034.

system)。機關分工、程序及規範形式的安排與改變，反映政府與行動者如何理解、建構法律意義以及如何安排法律建構的程序。由於民主社會對於實質議題的看法經常多元而分散，無法透過預先制定的規則及標準來計畫，因此政府的機制及程序安排應該反映法律的核心理想，經過妥善設計的決策程序做成的決定才能為社會接受而有拘束力³⁶。

法律理性目的與理由是法律程序理論的第三個核心。法律程序理論相信，法律是政府推動理性目的的公共政策的一環，具有目的性與客觀性。面對為多元動態社會的複雜議題，立法者可以選擇只設定政策或社會目的，而將權力大量授予給行政機關。儘管反對法律形式主義，Hart 與 Sacks 堅持法律必須建立在理由之上才會受到人們的尊重³⁷。因此，機關應該正確界定法律政策的原則目的，以最能合乎立法基本原則與政策目標的方式來解釋法律並且安排機制與程序³⁸。

觀察到美國多數的公法都是在行政官僚手中形成的，法律程序理論也用來分析行政機關在法律過程中的角色與正當性。相較於司法與立法，行政機關具有如立法者一般進行積極發現事實的能力，也有如司法者一次聚焦一個問題的選擇空間，因此有更多的資源與政治空間來實現公共目標與價值³⁹。法律程序理論認為，適當設計的機制與程序可能促使機關以更為審議的方式制定規則，未必遜於立法授權的模式。新法律程序學派承認行政機關同時擁有法律詮釋權與規則制定權，而有行政正當性的疑慮，主張行政程序是否能延續充實法律的正當性，關鍵在於行政機關透

³⁶ Eskridge Jr & Frickey, *supra* note 32, at 2045.

³⁷ HART, JR. & SACKS, *supra* note 31, at 286-87 (1994).

³⁸ *Id.* at 166-67.

³⁹ Eskridge Jr & Frickey, *supra* note 32, at 2038.

過規劃管理程序實現公共目的之能力。

法律程序的理論影響美國戰後法律研究，卻於 1960 至 1970 年代後受到來自法律與經濟以及批判主義的挑戰。法律與經濟反對立法過程有公共目的與客觀性，認為法律是政治的產物而經常不公平，因此需要法院的介入實施⁴⁰。批判主義批評法律程序主義者混淆了參與政治程序的形式機會與有意義的參與，忽略了社會權力結構與不平等的影響，使得程序無法正當化法律⁴¹。

法律經濟以及批判主義的批評帶動法律程序理論的反思與進化，在 1980 年代後多元主義的發展，促使許多的研究承繼法律程序理論的思考而發展出「新法律程序學派」(New Legal Process School)⁴²。新法律程序學派反對法律只是利益與權力角力的結果，認為即便社會是自由而多元，法律仍是創造價值的程序，應該建立在公民思辯的公共目的理性之上，受到正義與公平理論的指引⁴³。新法律程序學派承認立法過程經常無法達成公平與正義

⁴⁰ See Richard A. Posner, *Legal Formalism, Legal Realism and the Interpretation of Statutes and the Constitution*, 37 CASE W. RES. L. REV. 179, 179-217 (1986); William N. Eskridge Jr. & Philip P. Frickey, *Legislation Scholarship and Pedagogy in the Post Legal Process Era*, 48 U. PITT. L. REV. 691, 702-18 (1986).

⁴¹ See Richard D. Parker, *The Past of Constitutional Theory—And Its Future*, 42 OHIO ST. L.J. 223, 249-57 (1981).

⁴² 新法律程序學派的相關討論，參見 Daniel B. Rodriguez, *Review: The Substance of the New Legal Process*, 77 CALIF. L. REV. 919, 919-53 (1989); A. Michael Froomkin, *Climbing the Most Dangerous Branch: Legisprudence and the New Legal Process (Book review)*, 66 Tex. L. Rev. 1071, 1071-95 (1987).

⁴³ 例如 Bruce Ackerman 主張，公民社會所建立的公共價值表達政體的道德面向而應該指引私人的行為；Sunstein 也認為公共的價值應該指引各階段的立法。See Bruce A. Ackerman, *The Storrs Lectures: Discovering the Constitution*, 93 YALE L.J. 1013, 1013-72(1984); Cass R. Sunstein, *Interest Groups in American Public Law*, 38 STAN.

的理想，因此主張司法與行政透過有創造性的行動確保法律的理性與正義不會被日常政治犧牲⁴⁴。

新法律程序學派與傳統學派最大的差異是重視「對話」，強調對話可以確保民主政體中法治的公平性與正當性⁴⁵。儘管立法經常無法達成法律的公共理想而需要司法審查或機關執行以制衡或補充，卻因此引發民主正當性與法治的疑慮。新法律程序理論的回應是重新思考立法的本質，認清立法不是國會一次性的規則宣示，而是一個辯證與演化的過程，顯著地展現在法律條文的執行與解釋，其中觀察者與行動者持續對話是活化法律的關鍵⁴⁶。換言之，法律的正當性不來自於其形式強制力而在於法律啟蒙社會及提升社會的道德與經濟辯證對話的功能⁴⁷。

有別於國內行政法學著重在法律授權與司法審查對行政的制衡，法律程序理論提供更為動態而實際的視角，以檢視法律建構及實踐的過程。由於公正轉型涉及的複雜議題、高度不確定與多元利益，公正轉型法律通常只有抽象原則，甚至沒有法律。行政既無法單純「執行」法律，而必須在立法設定的原則之下，透過機制安排與程序管理，協調各種機構與行動者以建構充實公正轉型的法律意義與制度內涵。從法律程序理論的觀點，公正轉型法律研究不能侷限於條文的分析，必須看到機構與程序構成的系統如何持續建構法律意義與制度的過程。然而，不同國家的公正轉型推動經驗，如何安排機制、規劃管理程序、又如何逐步建構法律意義與制度呢？

L. REV. 29, 29-87(1985).

⁴⁴ Froomkin, *supra* note 42; Rodriguez, *supra* note 42.

⁴⁵ Eskridge Jr & Philip P. Frickey, *supra* note 40.

⁴⁶ *Id.* at 724.

⁴⁷ See Mark V. Tushnet, *Anti-Formalism in Recent Constitutional Theory*, 83 MICH. L. REV. 1502, 1502-44 (1985).

藉由法律程序的視角，本文嘗試藉由觀察分析蘇格蘭與紐西蘭的公正轉型經驗。儘管在各自脈絡下發展出不同的公正轉型模式，蘇格蘭與紐西蘭都展現了行政機關規劃管理機制程序而逐步推動公正轉型的能力，以及法律程序的正當性與理性。本文嘗試透過立法政策目的、機構選擇、程序選擇與制度化過程四個面向，分析兩個國家公正轉型的法律程序。

叁、蘇格蘭公正轉型的法律程序

蘇格蘭早於 2009 年通過氣候變遷法（Climate Change (Scotland) Act 2009）建立氣候政策的制度框架，並且在 1990 年到 2018 年間成功減少溫室氣體排放 45.4%。由於欠缺妥善計畫，加上英國脫歐、人口增長緩慢、欠缺高技術勞動力等因素，蘇格蘭 1980 年的煤炭轉型部分行業陷入困境，造成嚴重的社會不平等與貧窮問題⁴⁸。工會與環境團體意識到淨零轉型的大規模衝擊，展開對話並於 2017 年結盟成「公正轉型夥伴關係」，倡議政府應確保經濟與社會的轉型過程是公平且能創造所有人更好未來⁴⁹。因應英國 2050 淨零排放入法的目標，蘇格蘭國會於 2019 年增修氣候變遷法設立 2045 淨零排放的目標，並且推動「蘇格蘭綠色新政」（Green New Deal for Scotland），規劃 2018 至 2028 年間增長一半以上需要高技術的勞動力就業，再次觸動社會對於劇烈轉型衝擊的擔憂。

⁴⁸ 北海的石油與天然氣資源，貢獻全蘇格蘭 GDP 的 5%，並且提供 90% 的能源。

⁴⁹ FOUNDING STATEMENT ON JUST TRANSITION, JUST TRANSITION PARTNERSHIP, <https://www.jtp.scot/joint-statement-on-just-transition/> (last visited Oct. 13, 2023).

一、公正轉型主流化之立法目的

在公正轉型夥伴關係的努力下，蘇格蘭國會於 2019 年修改氣候變遷法時，納入公正轉型的要求⁵⁰。該法第 35 條要求蘇格蘭部長氣候變遷計畫（climate change plan）時必須符合公正轉型原則⁵¹。第 35C 條更具體規範溫室氣體減量行動應以符合公正轉型的方式推動。除了指出氣候行動應該支持環境與社會永續的工作、低碳投資與基礎建設、創造有尊嚴工作之外，第 35C 條 c 項肯認勞工、工會、社群與非政府組織等群體的重要性，不僅要求納入氣候決策過程，更指出包容的決策程序可以發展並持續社會共識⁵²。同條 e 項要求溫室氣體減量行動應致力於資源有效與永續經濟的途徑以回應不平等與貧窮⁵³。

相較於其他國家公正轉型始於特定區域或產業的補償協助，蘇格蘭的公正轉型目的在於創造公平而公正的淨零轉型。由於淨零轉型政策的推動容易受到既有官僚與社會力的影響，導致聚焦於淨零與經濟而忽略社會公平，蘇格蘭的目標是公正轉型主流化，嘗試將社會公正納入淨零政策的形成過程，以減少淨零社會衝擊、增加淨零轉型的經濟機會。然而，蘇格蘭法律抽象的原則沒有提供公正轉型的具體指引，而必須由蘇格蘭政府與社會選擇機制與程序推動公正轉型。

⁵⁰ 英國於 2008 年制定氣候變遷法，於 2019 年納入淨零排放目標，成為各國氣候立法仿效的對象。不過英國沒有推動全國性公正轉型的政策，而是由蘇格蘭、威爾斯與愛爾蘭等成員國設定目標並推動。

⁵¹ S.35(20), (22), (24), Climate Change (Emissions Reduction Targets) (Scotland) Act 2019, Scotland.

⁵² S.35c (c), Climate Change (Emissions Reduction Targets) (Scotland) Act 2019, Scotland.

⁵³ S.35c (e), Climate Change (Emissions Reduction Targets) (Scotland) Act 2019, Scotland.

二、立法政策下的機制選擇

蘇格蘭政府在氣候變遷法的拘束下，必須選擇最能實現法律目的之機制與程序安排，以實現公正轉型的法律意義。在以公平方式推動淨零轉型的目標設定下，蘇格蘭政府成為推動公正轉型的要角，課題是如何透過機構安排與行政流程，將公正轉型融入政府政策形成與行政決策流程。蘇格蘭政府選擇以獨立的公正轉型委員會提出政策建議、蘇格蘭政府協助的機構安排，作為推動公正轉型的初步型態。

蘇格蘭推動公正轉型第一步是建立兩年任期公正的獨立轉型委員會，以進行研究並提出「實際、可實行、可負擔的建議」的書面報告，提供政府採取行動實現公正轉型之參考⁵⁴。在蘇格蘭政府的指示下，公正轉型委員會必須務實地評估蘇格蘭既有的實力與資產，推估未來經濟機會以最大化蘇格蘭淨零碳排的經濟及社會機會，並且需要了解區域間不平等與可能的風險，以創造永續及包容的勞動力市場⁵⁵。

蘇格蘭以獨立委員會作為推動公正轉型的初步機構，主要是回應公正轉型夥伴關係的要求，其認為蘇格蘭政府的轉型決策經常忽略公正的價值，要求成立長期、獨立的委員會，在法律授權下追蹤與監督政府的氣候政策，確保其能符合公正轉型原則⁵⁶。蘇格蘭選擇以獨立政策諮詢委員會作為推動公正轉型的初步機

⁵⁴ JUST TRANSITION COMMISSION SCOTLAND, *Just Transition* COMMISSION: TERMS OF REFERENCE, 1 (2019). [https://www.gov.scot/binaries/content/documents/govscot/publications/factsheet/2019/03/just-transition-commission-governance/documents/just-transition-commission-terms-of-reference/just-transition-commission-terms-of-reference/govscot%3Adocument\(last visited Mar. 29, 2024\).](https://www.gov.scot/binaries/content/documents/govscot/publications/factsheet/2019/03/just-transition-commission-governance/documents/just-transition-commission-terms-of-reference/just-transition-commission-terms-of-reference/govscot%3Adocument(last%20visited%20Mar.%2029,%202024).)

⁵⁵ *Id.* at 2.

⁵⁶ Founding Statement on Just Transition, *supra* note 49.

構，有助於使公正轉型的政策獨立於既有官僚思維與行政流程。一方面避免公正轉型延遲淨零轉型，另方面確保公正轉型不會因為經濟主流與淨零壓力而邊緣化。尤其當社會質疑淨零政策會帶來不公平社會衝擊時，獨立、客觀與專業的委員會、有助於強化社會信任，促成政策溝通與對話。

為了使委員會能發揮其功能並負責，蘇格蘭政府提供資源基礎並確立相對應的權責。委員會運作的行政需求由設於蘇格蘭政府氣候變遷部門下的秘書處支援。秘書處根據委員會主席的指示，協助委員會的行政事務，並提供委員推動任務需要的財務資源與資訊溝通。公正轉型委員會不受內閣指揮，也不與既有政府權責相重疊，但必須定期向環境、氣候變遷及土地改革內閣秘書長（the Cabinet Secretary for Environment, Climate Change and Land Reform, CSECCLR）、財政、經濟及公平工作內閣秘書長（the Cabinet Secretary for Finance, Economy and Fair Work, CSFEFW），以及社區及地方政府內閣秘書長（the Cabinet Secretary for Communities and Local Government, CSCLG）報告。內閣部長可以透過主席向委員會正式提出請求諮詢意見，不過委員會可以獨立判斷是否能將部長的意見納入工作計畫。

三、委員會的規劃管理

由於法律與政府都沒有提供公正轉型委員會運作的規則，公正轉型委員會思考如何產出能支持政府行動又受到社會信任的政策建議呢？為了確保委員會最終提出的政策建議能以證據資訊為基礎並取得社會的支持，蘇格蘭的公正轉型委員會沒有在上任後立即展開實質議題的研究，而是著眼於規劃管理工作，以逐步建立運作基礎及提出政策。從 2019 年 1 月成立之後，第一屆委員會先於 2020 年 1 月制定委員會運作的溝通計畫與工作計畫，2020 年 2 月期中報告提出公正轉型計畫要素與政策方向，2021 年 3 月

進一步具體化政策內涵及提出制度改進建議。

（一）委員會的運作機制與進度規劃

蘇格蘭公正轉型的溝通計畫（Communication Plan），在第一屆公正轉型委員會上任不久即發布，著眼於公正轉型的對話機制，促成受影響者的意見作為政策擬訂之參考⁵⁷。溝通計畫強調委員會將在全國各地移動以聆聽可能受到轉型影響者（尤其是勞工與社區）的意見。並且以擴大參與者及影響力的多元化。溝通計畫區分不同的溝通對象與目的，規劃出公正轉型委員會會議、與利害關係人及公眾的對話、展示公正轉型的機會、提高公眾對公正轉型及委員會的認知等不同的溝通方案，設計包括市民集會、工作坊、研討會及社交媒體對話等不同形式，以加強社會對話的多元性並確保委員會有機會聽取各種不同觀點⁵⁸。

2020年1月提出的工作計畫（Work Plan），目的在於藉由確認優先議題與方法架構以規劃委員會的工作進度，內容包括界定任務範圍、議題優先性、評估標準與核心項目⁵⁹。工作計畫建立

⁵⁷ JUST TRANSITION COMMISSION SCOTLAND, PAPER 3/7: REVISED COMMUNICATIONS PLAN, <https://www.gov.scot/binaries/content/documents/govscot/publications/minutes/2019/07/just-transition-commission-meeting-papers-june-2019/documents/paper-3-7-revised-communications-plan/paper-3-7-revised-communications-plan/govscot%3Adocument/Paper%2B3.7%2B-%2Brevised%2Bcommunications%2Bplan.pdf> (last visited Mar. 29, 2024).

⁵⁸ *Id.*

⁵⁹ JUST TRANSITION COMMISSION SCOTLAND, JUST TRANSITION COMMISSION - WORK PLAN, <https://www.gov.scot/binaries/content/documents/govscot/publications/minutes/2020/03/just-transition-commission-meeting-papers-january-2020/documents/paper-6-6-work-plan/paper-6-6-work-plan/govscot%3Adocument/Meeting%2B6%2B-%2BWork%2BPlan%2B-%2Bpaper%2B6-6.pdf> (last visited Mar. 29, 2024).

檢視淨零轉型涉及到各個經濟部門衝擊議題的方法，界定出八個優先主題，各個主題分成六個討論項目，包括工作品質、區域凝聚力、社會包容、經濟發展、經驗學習、向受轉型之影響者溝通改革，提供後續規劃公眾諮商主題與政策建議的基礎⁶⁰。工作計畫進而就八個主題分別規劃溝通會議的時間、主持委員、邀請對象與地點，目的是蒐集意見並與受影響的勞工、企業與民間團體進行有意義的對話⁶¹。在各主題溝通會議後，規劃於 2020 年底到 2021 年間形成成果報告。

溝通計畫建立公正轉型的社會溝通基礎，使得各種受影響者得以透過不同形式對話並形成政策建議之參考。受影響者的參與有助於提升社會公正轉型的意識，也強化公眾對公正轉型政策的支持及信任。工作計畫所形成的方法架構與進度規劃，使得公正轉型政策能理性而有效率的進行，並且能逐步釐清問題、建立共識。公正轉型委員會在初期建立的運作模式與工作規劃，使其能有效管理對話與政策形成的進度，更能強化其政策的社會信任。

（二）實施計畫與階段性政策建議

第一屆委員會依據溝通計畫與工作計畫實施公眾諮商。有趣的是，委員會並非以一次性的成果報告提出政策建議，而是提出期中報告與成果報告，逐步公開諮商討論的成果，以提供政府與社會化政策的指引。

於 2020 年 2 月發表期中報告，聚焦在公正轉型計畫要素⁶²。

⁶⁰ 八個主題包括發電及配電、運輸建築與公共部門、石油及天然氣、土地及農業、能源密集型工業、金融與投資/商業、大規模之創新、技能及勞動市場/教育。Id.

⁶¹ Just Transition Commission Scotland, *supra* note 59.

⁶² JUST TRANSITION COMMISSION SCOTLAND, JUST TRANSITION COMMISSION INTERIM REPORT, <https://www.gov.scot/publications/>

第一次的期中報告指出，公正轉型計畫的三個關鍵要素：具體計畫、持續對話與衡平。首先，公正轉型計畫應該由政府及利害關係人共同制定，必須有具體的路線圖與投資方案。其次，強調公正轉型的長期與廣泛規模，要求主動持續的溝通、了解社會期待並讓企業了解轉型的影響與機會。再者，強調衡平為氣候政策的核心，淨零政策需能公平廣泛分享利益，讓弱勢群體不會面臨生存威脅⁶³。第一屆委員會依照工作計畫逐一進行主題聚焦的公眾諮商，於期中報告強調出 12 個近期的機會，包括對氣候公民大會、低碳基礎建設、氣候緊急的財務規劃等，提供各部門與與行動者政策規劃的參考⁶⁴。

2021 年提出的成果報告，歸納出公正轉型四個關鍵建議⁶⁵。

transition-commission-interim-report/ (last visited Mar. 29, 2024).

⁶³ 期中報告強調「公正轉型的誠命是政府設計政策方式必須確保氣候行動的利益可以被廣泛分享，成本不會不公平地由無能力者或經濟轉型過程造成直接、間接生活風險者負擔」。Id. at 24-27.

⁶⁴ 12 個個近期機會包括：(1)確保所有在氣候計畫中提倡的公平工作 (fair work) 可以取得公共資金；(2)發展氣候緊急技能行動計畫 (Climate Emergency Skills Action Plan)；(3)將衡平作為更新氣候變遷計畫的新核心；(4)確保農業部門於 2024 年後的支持符合公正轉型對該部門的重視；(5)建立氣候公民大會；(6)於 COP26 提倡蘇格蘭公正轉型並向他人學習；(7)在成功能源效率行動的基礎上支持擴張；(8)管理低碳發熱產業的轉型機會與挑戰；(9)開始計畫與實現包容的低碳基礎建設；(10)將氣候緊急列為支出的核心；(11)改善模型與研究以更了解轉型；(12)支持石油與天然氣工業轉型。Just Transition Commission Scotland, *supra* note 59, at 28-35.

⁶⁵ JUST TRANSITION COMMISSION SCOTLAND, JUST TRANSITION COMMISSION: A NATIONAL MISSION FOR A FAIRER, GREENER SCOTLAND, <https://www.gov.scot/binaries/content/documents/govscot/publications/advice-and-guidance/2021/03/transition-commission-national-mission-fairer-greener-scotland/documents/transition-commission-national-mission-fairer-greener-scotland/transition-commission-national-mission-fairer-greener-scotland/govscot%3Adocument/transition-commission-national-mission-fairer-gr>

首先強調妥善管理的淨零轉型才能創造人民利益及機會，並且具體指出公正轉型，強調公正轉型應提供人民有益的技能教育、賦權社區與地方經濟，以及廣泛分享轉型利益。四個關鍵建議具體要求公正轉型必須進行管理，也更具體建構了公正轉型必須要納入社會賦權與利益分享的法律意義。成果報告更重要的貢獻在於提出具體制度建議⁶⁶。第一個建議是提升主責公正轉型的機關層級，讓副首席部長或內閣秘書，負責淨零排放之公正轉型。第二是建議成立常設的公正轉型委員會負責審查政府提出公正轉型計畫，並提出氣候變遷立法公正轉型條款的修改建議。

四、公正轉型的制度化與改革

進度規劃與管理，使得第一屆委員會順利產出政策建議，並且受到蘇格蘭社會及政府的肯定，奠定蘇格蘭推動公正轉型的社會信任。蘇格蘭政府在第一屆委員會的政策建議上，建立公正轉型的政策框架與機制。

（一）蘇格蘭政府的政策框架與制度改革

蘇格蘭政府接受公正轉型委員會的建議，並發表「公正轉型：更公平、更綠的蘇格蘭」作為公正轉型的政策框架⁶⁷。首先建立了公正轉型計畫與既有的工業計畫及國家整體政策的關聯。公正轉型計畫必須以工業計畫（Industry Plans）為基礎，透過證據引導及共同設計程序而形成，進而提供國家制定整體發展政策的參考。國家發展政策的評估（National Performance Framework），由氣候變遷計畫（Climate Change Plan）、經濟轉型策略（National Strategy for Economic Transition）以及蘇格蘭氣候變遷調適方案

eener-scotland.pdf (last visited Mar. 29, 2024).

⁶⁶ *Id.* at 72-74.

⁶⁷ Just Transition Commission Scotland, *supra* note 65.

（Scottish Climate Change Adaptation Programme）三者共同構成⁶⁸。

其次，通過公正轉型計畫的審查框架⁶⁹。各部門公正轉型計畫必須包含脈絡、願景、行動計畫與監督報告等四個內容，每五年提出與氣候變遷計畫一併審查，以確保公正轉型計畫可以回應科技、全球市場、成本與政策的變化，並融入蘇格蘭立法與政策中⁷⁰。

第三，呼應第一屆公正轉型成果報告，蘇格蘭政府也進行制度改革，以兩個具體措施強化公正轉型制度能力。一方面提高公正轉型主責層級，建立公正轉型、就業與公平工作部長（The Minister for Just Transition, Employment and Fair Work），以協調公正轉型相關工作並每年向國會報告，以更新公正轉型計畫及相關政府行動進度。另一方面成立第二屆公正轉型委員會，成為常態性、有法律基礎的機構，以長期提出建議、監督並評估優先的關鍵目標。

⁶⁸ *Id.* at 37.

⁶⁹ Just Transition Commission Scotland, *supra* note 65, at 29, 31. The Scotland's National Just Transition Outcomes: (1) Citizens, communities and place; (2) Jobs, skills and education; (3) Fair distribution of costs and benefits; (4) Business and Economy; (5) Adaptation and resilience; (6) Environmental protection and restoration; (7) Decarbonization and efficiencies, and (8) Further equality and human rights implementation and preventing new inequalities from arising.

⁷⁰ 蘇格蘭部門公正轉型計畫的四個內涵應包括：(1)脈絡：分析轉型的利益與風險，與既有政策連結並界定利害關係人；(2)願景：界定計畫希望達成的結果，與國家的公正轉型計畫相符。需提供中間的目標與指標考核進度；(3)行動計畫：界定評估達成願景的行動，包括主要障礙與利基；(4)監督與報告：說明達成目標的過程如何被監督與報告。*See id.* at 42.

第二屆公正轉型委員會的任務包括持續提出公正轉型政策建議、建立審查部門計畫的「監測及評估」方法、接觸受影響者以及審查公正轉型計畫。委員會仍保持獨立，但為了取得多方知識與經驗，必須與「公平工作組織」(the Fair Work Convention)及「貧困與不平等委員會」(Poverty and Inequality Commission)等相關機構合作，與受轉型影響之各方建立夥伴關係，以實現淨零排放的公正轉型。第二屆蘇格蘭公正轉型委員會轉型為審查、監督政府公正轉型計畫的機制，並對蘇格蘭的公正轉型政策提出嚴厲批評⁷¹。

(二) 第二屆委員持續充實制度基礎

第二屆委員會也持續藉由議程規劃強化公正轉型政策。為了使「公正轉型原則嵌入政策規劃與實施」，第二屆公正轉型委員會的初步報告趕在蘇格蘭下一個氣候變遷計畫(Climate Change Plan)前出版，期待能影響氣候計畫與政策⁷²。初步報告強調，蘇格蘭轉型應「準確、及時地評估進展，通過界定風險區域(locating areas of risk)並幫助防止不公正之結果」。初步報告進一步建立規則與方法，協助政府提出公正轉型計畫。首先是建立決定政策優先性的評估原則。政策優先性的決定應該考量急迫性、明確性、可行性、協調與公平五個原則，並從優先事項中提出縮小投資差

⁷¹ 報告批評蘇格蘭「目前的路徑無法實現公正轉型」，並以 Grangemouth 煉油廠將於 2025 年關閉為例，認為其可能重複過去煤炭及煉鋼業轉型不當管理的風險，要求政府保護社區內的工作機會與經濟活動。JUST TRANSITION COMMISSION, TIME TO DELIVER: ANNUAL REPORT 2023, <https://www.justtransition.scot/publication/time-to-deliver-annual-report-2023/> (last visited Mar. 29, 2024).

⁷² JUST TRANSITION COMMISSION SCOTLAND, MAKING THE FUTURE INITIAL REPORT OF THE 2ND JUST TRANSITION COMMISSION, <https://nen.press/wp-content/uploads/2022/07/making-future-initial-report-2nd-transition-commission.pdf> (last visited Mar. 29, 2024).

距、為未來經濟制定產業規劃、為工人提供更好的待遇、解決各個層級不平等之問題、評估進展以確保實施的關鍵⁷³。其次，提出貫穿所有部門的財務、國際面向與基礎建設三共通議題，提醒政府不能受到部門計畫的侷限。第三，強調參與及公平的方法，並提出監測及評估的準則⁷⁴。在前述的基礎上，初步報告就能源、建築與工程、交通、土地利用與農業四個優先部門計畫提出具體評估與建議⁷⁵。

此外，公正轉型委員會與蘇格蘭政府於 2023 年一起簽訂沒有直接法律效力的備忘錄，提出強化委員會獨立性與課責的制度建議⁷⁶。備忘錄的第一個重點在強化委員會的獨立性與量能。蘇格蘭透過明訂委員會職責範圍及期間、任命獨立的主席和委員、提供一個完全由委員會指示的獨立秘書處，以及提供由該秘書處控制的資金，以確保其獨立於政府⁷⁷。第二個重點在釐清政府單位與公正轉型委員會間的關係以釐清權責，分成支持單位（Sponsor Unit）與客戶單位（Customer Unit）。淨零經濟單位（Net Zero Economy Unit）及碳市場單位（Carbon Markets Unit）為公正轉型

⁷³ *Id.* at 8-9.

⁷⁴ Just Transition Commission Scotland, *supra* note 72, at 34-37.

⁷⁵ *Id.* at 12-21.

⁷⁶ JUST TRANSITION COMMISSION SCOTLAND, MEMORANDUM OF UNDERSTANDING BETWEEN THE JUST TRANSITION COMMISSION AND SCOTTISH GOVERNMENT, MINISTER FOR JUST TRANSITION, EMPLOYMENT AND FAIR WORK, <https://www.justtransition.scot/governance/> (last visited Mar. 29, 2024).

⁷⁷ 秘書處是由蘇格蘭行政部門的公務員組成，也必須遵守蘇格蘭政府的服務規範。獨立的委員會仍是在蘇格蘭政府的設施上運作，因此運作所產生的資料將由蘇格蘭政府所掌控，但僅限於秘書處使用。蘇格蘭政府應就委員會的行為（包括資料處理）向蘇格蘭議會負責，而委員會將會確保遵守所有資料保護法（Data Protection Laws）的要求。

的支持單位，作為委員會與政府的聯絡點，主要職責在於協調委員會與政府及監督委員會的活動⁷⁸。客戶單位即是公正轉型單位（Just Transition Unit），在國內氣候變化司副司長下，向蘇格蘭部長提供有關其對委員會責任建議⁷⁹。除此之外，備忘錄也規定部長徵詢意見、提升審查效益及資訊分享等事項為規定，並建議蘇格蘭政府應在委員會發布建議或報告起 12 周內做出回應⁸⁰。

肆、紐西蘭公正轉型的法律程序

紐西蘭政府 1988 年開始就推動了氣候變遷計畫（Climate Change Programme），負責研究氣候變遷的科學與衝擊研究。因應 UNFCCC 的簽署，紐西蘭開始建立氣候相關的管制，1992 年成立能源效率與節約機關（Energy Efficiency and Conservation Authority, EECA）、1994 年推動能源政策，並於 2002 年制定氣候

⁷⁸ 支持單位的具體職權包括：(1)確保贊助具適當的靈活性並能滿足部長及委員會之需求；(2)確保委員會與秘書處獨立運作；(3)對委員會的活動進行適當監督；(4)及時處理委員會運作中發生的重大問題，並適時通知部長；及(5)確保蘇格蘭政府的風險評估和管理系統適當的考慮到委員會的職能和履行的風險。

⁷⁹ 客戶單位的任務包括其具體職責有：(1)為向部長們介紹委員會工作而與秘書處聯繫；(2)就與委員會的接觸與向委員會徵求的意見向部長們提供建議；(3)向秘書處通報委員會審查政策建議的方式和時間，並就計畫時間的任何變化提出建議；及(4)每月向秘書處通報蘇格蘭政府在公正轉型工作方面的活動和成就。

⁸⁰ 例如建議蘇格蘭政府在早期階段積極參與委員會制定公正轉型計畫，包括：分享部門或區域計畫的綱要草案供委員會進行審查、具體政策尋求委員會的建議、確保委員會有足夠的時間和資訊，可在制定計畫草案期間提供實質性的審查和建議。備忘錄也建議蘇格蘭政府應在委員會制定具體公正轉型計畫及其總體規劃方法時，盡早與委員會接觸，並與委員會及時分享足夠的資訊，及審查公正轉型計畫工作的發展。Just Transition Commission Scotland, *supra* note 76.

變遷因應法（Climate Change Response Act 2002, CCRA）。CCRA 歷經幾次的修正，一直到 2008 年通過氣候變遷應對（排放交易）修正案（Climate Change Response (Emissions Trading) Amendment Act 2008）推出全球第一個包含所有部門與所有溫室氣體的排放權交易系統⁸¹。

2017 年 Ardent 擔任總理後，持續表示其對氣候變遷議題的重視，承諾 2050 前達成零碳排的目標。國會於 2019 年完成「氣候變遷因應（零碳）修正案（Climate Change Response (Zero Carbon) Amendment Act 2019）」，除了設定 2050 淨零排放的法定目標外，更設立一個獨立的氣候變遷委員會（Climate Change Commission）以監督建議紐西蘭氣候政策⁸²。Ardent 於 2020 年宣布紐西蘭進入氣候緊急狀態，承諾公共部門將在 2025 年實現碳中和⁸³，也於 2021 年更新國家自主貢獻，設定在 2030 年淨排放量要比 2005 年的總平均減少百分之五十，涵蓋整個經濟範圍、所有部門及所有溫室氣體⁸⁴。

⁸¹ See Vernon Rive, *New Zealand Climate Change Regulation*, in: ALASTAIR CAMERON ED., *CLIMATE CHANGE LAW AND POLICY IN NEW ZEALAND* 166-213 (2011); Philipp Semmelmayr, *The 'Climate Change Response (Zero Carbon) Amendment Act' - A Critical Analysis of New Zealand's Response to Climate Change*, 24 N. Z. J. ENV. L. 157, 157-186 (2020); S. Frazer et al., *The New Zealand (JI) Projects Mechanism*, <http://www.frazerlindstrom.com/publications> (last visited May 13, 2011).

⁸² 財團法人台灣經濟研究院，APEC 淨零排放政策與國際合作趨勢，財團法人台灣經濟研究院 file:///Users/cheng/Downloads/20221207150403.pdf (2023/06/06，造訪)。

⁸³ 前揭註 82。

⁸⁴ Submission under the Paris Agreement New Zealand's first Nationally Determined Contribution. 除了 CCRA 之外，紐西蘭因應氣候變遷的相關法律還包括資源管理法、土地運輸管理法、能源

一、協助地方轉型的政策目標

為達成降低碳排放的目標，2018 年紐西蘭政府宣布停止核發離岸石油與天然氣開採許可，導致以能源開發為主的 Taranaki 地區將受到嚴重影響，也開啟公正轉型的倡議⁸⁵。因此紐西蘭的公正轉型並非來自法律規範的要求，而是因應淨零政策社會衝擊的地區性經濟轉型計畫，目標是在於減少低碳政策對 Taranaki 地區的衝擊與協助其經濟轉型⁸⁶。紐西蘭的公正轉型定義為「地區轉型低碳未來的策略 (a strategy to move a region toward a low carbon future)」，直接指出「公正轉型是關於地區領導其自身轉型，以確保轉型的衝擊與機會可以更公平地分配」⁸⁷。對紐西蘭而言，成功轉型是指地區能以公平公正的方式推動新的機會與管理衝擊。

由於欠缺法律條文規定，政府與行動者有更多的決策空間，也同時必須面對社會質疑與複雜多元的社群需求。因此，紐西蘭公正轉型機制安排與程序設計的關鍵，在於促成社會對話、建立共識以及協調各行動者合作推動公正轉型計畫。問題是，欠缺立法規範與經驗指引，紐西蘭如何選擇機構與程序，以實現公正轉型之目的，同時建立相關決策的正當性與社會信任？

效率與節能法、建築法等等。 Semmelmayer, *supra* note 81.

⁸⁵ Venture Taranaki, *Taranaki 2050 Roadmap: Our Just Transition to a Low – Emissions Economy*, Venture Taranaki (July 2014), <https://www.taranaki.co.nz/assets/Uploads/Like-No-Other/Taranaki-2050-Roadmap.pdf> (last visited Nov. 12, 2023).

⁸⁶ Tamara Krawchenko, *Managing a Just Transition in New Zealand's Taranaki Region*, Canadian Climate Institute (July 22, 2018), <https://climateinstitute.ca/publications/managing-a-just-transition-in-new-zealands-taranaki-region/> (last visited Mar. 29, 2024).

⁸⁷ MINISTRY OF BUSINESS, INNOVATION AND EMPLOYMENT, JUST TRANSITION, <https://www.mbie.govt.nz/business-and-employment/economic-development/just-transition/> (last visited Sept. 14, 2023).

二、轉型政策的機制選擇：中央協助的夥伴關係

紐西蘭擇由地方主導、中央協助的模式推動公正轉型。於 2017 年開始建立 Taranaki 地區的轉型領導小組（Taranaki Transition Lead Group），由中央政府、地方政府、毛利、企業與勞工、教育、社區組織的代表組成，指導共同設計之過程以展開區域經濟發展策略。於 2018 年提出 Tapuae Roa 區域經濟發展行動計畫，目的是在強化 Taranaki 地區轉型的技術與能力，並界定出能源、糧食、觀光與毛利經濟四個特色領域，強化 Taranaki 經濟基礎多樣化。2017 年至 2018 年的動員與討論，強化了此地區的組織網絡與公正轉型基礎。

鑑於地區欠缺有足夠能力與資源，也顧慮到 Taranaki 的轉型是中央政策衝擊的結果，中央一開始即積極協助地區轉型。由於涉及經濟與就業議題，由「經濟創新與勞動部（Ministry of Business, Innovation and Employment, MBIE）」主責推動公正轉型。MBIE 於 2018 年 5 月建立「公正轉型辦公室」（Just Transition Unit, JTU）目標在協助紐西蘭的低碳轉型能「公平、衡平且包容」，而以協助 Taranaki 地區的公正轉型為初步任務。在公正轉型的目標下，JTU 雖然是中央機關，但不決定具體方案，也不負責由上而下推動公正轉型。相反的，JTU 必須「與其他族群共同建立轉型路徑的理解、發現並支持轉型中出現的新機會，以及強化我們關於轉型如何衝擊紐西蘭不同族群、地區與部門的理解⁸⁸」。JTU 的主要任務是與地方及各受影響族群形成夥伴關係，促成對話、協調政策資源，而促成 Taranaki 公平公正的低碳轉型⁸⁹。紐西蘭

⁸⁸ MINISTRY OF BUSINESS, INNOVATION AND EMPLOYMENT OFFICE OF MINISTER OF ENERGY AND RESOURCES, JUST TRANSITIONS: REPORT BACK AND NEXT STEPS, <https://www.mbie.govt.nz/assets/just-transitions-report-back-and-next-steps.pdf> (last visited Mar. 29, 2024).

⁸⁹ Wellbeing Economy Alliance, *New Zealand - The Just Transitions*

很清楚地了解到地區與受影響社群賦權的需求，提供財務與知識的支持。紐西蘭政府以政府預算、氣候緊急基金以及碳權交易收入支持地區公正轉型的財務需求⁹⁰。紐西蘭也積極規劃新的社會保險，強化轉型的社會安全網⁹¹。地方轉型需要的知識，一方面來自於中央累積的研究調查⁹²，另方面中央也投注資源與支持地方知識的生產，包括建立資源網絡，讓地方提出各種計畫申請補助⁹³。

Unit, Wellbeing Economy Alliance, <https://weall.org/resource/new-zealand-the-just-transitions-unit> (last visited June 7, 2023).

⁹⁰ 氣候緊急應變基金 (Climate Emergency Response Fund) 為 2021 年底建立的多年期基金，其資金來源是排放交易計畫中的收益，主要是設計來因應氣候變遷所造成的影響，也支應公正轉型計畫。碳權交易的所得或納入政府歲收，也是公正轉型的財源之一。THE TREASURY, THE CLIMATE EMERGENCY RESPONSE FUND, <https://www.treasury.govt.nz/information-and-services/nz-economy/climate-change/climate-emergency-response-fund> (last visited June 7, 2023).

⁹¹ 紐西蘭政府與全國商業協會 (Business New Zealand)、紐西蘭工會理事會 (the New Zealand Council of Trade Unions, CTU) 在聯合設計一項社會失業保險計畫 (Social Unemployment Insurance scheme)，預期將支持勞工在失業後的一段時間內保留約 80% 的收入。Krawchenko, *supra* note 86.

⁹² 2010 年的 New Zealand Productivity Commission Act 設有獨立的生產委員會 (Productivity Commission)，提供強化紐西蘭國民福利的生產力建議，重點在於全國性的生產力。雖然性質上是獨立委員會，生產力委員會的工作計畫主要由財政部長 (Minister of Finance) 決定，包括對特定議題深入調查、研究提升生產力的方式、提供紐西蘭預測氣候政策經濟衝擊以及可能機會的知識基礎。See the official website of the Productivity Commission, *New Zealand, Our Performance*, <https://www.productivity.govt.nz/about-us/our-performance/> (last visited July 10, 2023).

⁹³ MINISTRY OF BUSINESS, INNOVATION AND EMPLOYMENT, RESOURCING JUST TRANSITION PROCESSES, <https://www.mbie.govt.nz/business-and-employment/economic-development/just-transition/resourcing-j>

在地方主導、中央協助的機制選擇下，紐西蘭公正轉型初期的重點在於建立一個公平包容而能促成地區轉型共識的程序機制。鑑於淨零轉型的影響廣泛，Taranaki 公正轉型將包含所有受影響者，但也特別考量勞工與毛利族群的處境。在毛利文化的影響下，紐西蘭相信多元包容的程序，可以整合不同意見、加深受影響者與問題者間之連結，並且能創造新的貢獻。紐西蘭一開始就捨棄「先由少數人制定戰略，再進行諮詢」的治理策略，而是確定由人民透過「共同設計」(co-design) 之夥伴關係推動公正轉型⁹⁴。

JTU 協助 Taranaki 地區成立的夥伴關係建立「公正轉型夥伴小組」(The Just Transition Partnership Team)，由部落(Iwi)、地方政府、教育提供者、商業、勞工、社區組織與中央政府共同組成合作，初期目的是建立對話機制與經濟轉型的路徑圖⁹⁵。夥伴關係小組必須合作以執行三個任務，包括支持地區有效形成計畫以回應經濟衝擊；整合部落地區、部門與社區於夥伴關係以形成共識的願景與成功路徑；與其他政府機關共同在地區確保計畫與實施能符合中央政府的目標與資助流程⁹⁶。

ust-transition-processes/ (last visited June 7, 2023).

⁹⁴ 由於該地區有較多的毛利族群，紐西蘭強調公正轉型需要肯認毛利人過去與現在受到的不正義，並強調毛利傳統價值與習慣法有助於建立公正轉型的夥伴關係程序。

⁹⁵ Ministry of Business, Innovation and Employment, *supra* note 87.

⁹⁶ 目前該組織的計畫分別是因應 Taranaki 的海上鑽探石油或天然氣資源的禁令，及 Southland 關閉鋁冶煉廠的命令。See MINISTRY OF BUSINESS, INNOVATION & EMPLOYMENT, JUST TRANSITIONS FOR TARANAKI, <https://www.mbie.govt.nz/business-and-employment/economic-development/just-transition/just-transitions-for-taranaki/> (last visited Jun. 7, 2023); MINISTRY OF BUSINESS, INNOVATION & EMPLOYMENT, JUST TRANSITIONS FOR SOUTHLAND, <https://www.mbie.govt.nz/business-and-employment/economic-development/just-transition/just>

三、夥伴關係的規劃及進度管理

夥伴關係建立後，也著手規劃公正轉型的工作，形成建立連結、計畫、實施與調整三階段的框架⁹⁷。

1. 建立連結

建立連結階段是夥伴關係的關鍵，重點在於領導、協力、廣泛諮詢與專家參與。首先是領導，強調多元代表組成的領導小組設計、指導與確保程序的整全與真誠。其次是協力，支持群體有效率的合作，並且使參與者的參與有意義並能建立長期能力。此外，紐西蘭強調建立夥伴關係需要廣泛多元的意見調查及諮詢、造訪社區，也強調專家知識的重要性，建議專家與社區成員一起主持議題特定的工作坊⁹⁸。

在前述理念下，Taranaki 於 2019 年的 2 月到 4 月間就 12 個轉型主題舉辦了 400 多場不同形式的對話，邀請不同領域之專家，並向社會公開，包括學生與青年。過程中預測影響未來之重大趨勢，包括提高對環境之期望、氣候波動加劇、人口變化、技術改革、數位化與全球能源結構等。Taranaki 地區的對話使公正轉型議題受到全國注意，帶動 2019 年 5 月於此地區舉辦的國家公正轉型高峰會（National Just Transition Summit）。

2. 設計計畫程序

夥伴關係連結建立後，即展開轉型計畫的討論與擬定。紐西蘭強調地轉型計畫不是單一行動，而是建立系統性了解，進而發展共同的願景與價值、相互溝通再做成共同決定。在數千人廣泛的參與下，於 2019 年完成 Taranaki 公正轉型路徑圖（Taranaki 2050

-transitions-for-southland/ (last visited Jun. 7, 2023).

⁹⁷ WILL ALLEN ET AL., A GUIDE TO JUST TRANSITIONS FOR COMMUNITIES IN AOTEAROA NEW ZEALAND 21-72 (2023).

⁹⁸ Venture Taranaki, *supra* note 85, at 5-7.

Roadmap)，藉以確定實現 Taranaki 地區 2050 年長期目標和願景所需之短期行動及中期戰略⁹⁹。Taranaki 2050 路徑圖有 12 個轉型主題，包括六個部門領域（sectors）：能源、食物與織物、毛利人經濟、健康與福利、旅遊、藝術；四個「促進因素」（enabler）：人民與天賦、基礎建設與交通、創新與研發、環境科學；兩個貫穿所有主題的指標與評估，每條途徑之間相互關連。路徑圖就每個領域探討背景、共同設計主題以及浮現的機會。

3. 實施與調整階段

夥伴關係完成路徑圖後，轉型成常態性的組織，一方面依據路徑圖制定具體的行動計畫，同時監督轉型計畫的實施¹⁰⁰。2019 年到 2020 年間，夥伴關係小組路徑圖就提出的 12 個主題進一步發展轉型路徑行動計畫（Transition Pathway Action Plans）¹⁰¹。夥伴關係小組以定期報告來向公眾負責，2021 年發布了成果報告，說明 2018 年 4 月以來 Taranaki 的發展與轉型，包含了區域經濟發展行動計畫及轉型路徑圖的 12 項轉型路徑行動計畫推動成果¹⁰²。

四、轉型機制的制度化與改革

在 Taranaki 成功的經驗上，紐西蘭逐步建立公正轉型的制度，包括夥伴關係的制度化以及公正轉型立法。

公正轉型夥伴小組認識到中央在公正轉型的角色功能會隨著轉型需求與議題而異，因此建立公正轉型中央與地方協力的四層

⁹⁹ Venture Taranaki, *supra* note 85.

¹⁰⁰ ALLEN ET AL., *supra* note 97, at 4.

¹⁰¹ Venture Taranaki, *supra* note 85.

¹⁰² Tapuae Roa 是指 2017 年到 2018 年間紐西蘭的經濟發展策略和行動計畫，目的是為了培養更多能作為現代經濟基礎的人才、創業及技能等。Taranaki 2050 是幫助社區、企業及居民轉型至低排放經濟，並同時確保每個人都能共享生活的程序。

級制度框架¹⁰³。最底層是社區領導的轉型計畫，多數的轉型活動在此層次發生，包含所有地區的人民、企業或部門都是參與者。中央政府的角色在於提供計畫的指導、工具與資訊。第二層是社區無法獨立完成，而可以在既有政府機制找到支持資源的事項。例如公司解雇員工，工會可以在社會發展部（Ministry of Social Development, MSD）協助下提供勞工的支持。此層次仍涵蓋所有地區，但需要受支持的群體較少，政府可透過既有的機關提供支持。第三層是轉型需求，當地區已經在公正轉型夥伴關係協助下完成密集計畫，但後續仍需交由地方自主實施運作時，夥伴小組提供地區領導者訓練與諮詢支持。換言之，在既有的政府計畫之外，政府依據地區轉型計畫提供地區需要的額外支持。最上層是轉型回應，由公正轉型夥伴小組或政府指派專家直接與轉型社群以共同協調的方式領導轉型。此層次針對特定地區的特定群體小組提供密集的支持，以建立有效因應計畫並與政府部門合作確保計畫與實施能符合中央目標與預算流向。

其次，紐西蘭體認到公正轉型的全國需求，於 2020 年 6 月 23 日修法時透過第 199 條將巴黎協議納入氣候變遷因應法（Schedule 2A），也將巴黎協議中的「考慮勞動力公正轉型的必要性以及優先發展（新型）工作」納入紐西蘭的法律中。氣候變遷委員會也必須提供政府公正轉型實施與監督之建議。紐西蘭的法律也要求國家減量計畫必須包括減少氣候行動衝擊的策略。紐西蘭排放減量計畫（Emissions Reductions Plan）列出五個公正轉型的目標，並指出達成此目標的關鍵政策與行動¹⁰⁴。

¹⁰³ Venture Taranaki, *supra* note 85.

¹⁰⁴ NEW ZEALAND GOVERNMENT, THE MINISTRY FOR THE ENVIRONMENT, AOTEAROA NEW ZEALAND'S FIRST EMISSIONS REDUCTION PLAN, <https://environment.govt.nz/assets/publications/Aotearoa-New-Zeala>

在立法的規範下，紐西蘭的公正轉型拉升到國家政策層次，用來評估氣候政策的經濟衝擊、掌握氣候轉型的經濟機會，進而規劃未來經濟轉型的計畫。為了因應立法對於中長期計畫以及公正轉型的重視，JTU 又分出另一「轉型策略小組」(Transition Strategy Team, TST)，負責全國性、中長期的轉型規劃，以便將公正轉型的精神融入中長期的氣候政策之中。相較於 JTU 著重在地方培力與組織溝通，TST 的任務是全國層次的轉型策略規劃，為政府的氣候轉型政策提出建議與草案，並且進行跨部會的協調溝通。目前公正轉型的兩個主要組織都是隸屬於 MBIE 底下的機關，向 MBIE 負責。JTU 負責地區性公正轉型計畫。在「地方主導」的目標下，協助地方建立共識、協調政府部門並提供地方公正轉型計畫的資源。相較於 JTU 的溝通協調角色，TST 是部門的幕僚智庫，提出建議與規劃，目標在於協助政府建立長遠的公正轉型。值得注意的是，這兩個機關都沒有直接做成政策或個別處分的法定權限。

伍、公正轉型的法律程序

蘇格蘭與紐西蘭的經驗，顯示法律程序在建構公正轉型法律意義與制度的重要性。公正轉型的政策內涵與制度不是在立法中規定，而是由行政機關與行動者在推動實施過程中，透過詮釋法律、選擇適當的機關及程序而逐漸建構與充實。兩個地區的公正轉型法律程序，展現行政機關如何考量政策目的以選擇推動的機制與程序，也凸顯了公正轉型挑戰既有決策模式的可能。

一、政策目的下的機制選擇

蘇格蘭與紐西蘭的公正轉型都嘗試減緩淨零轉型的社會衝

擊，甚至掌握機會擘劃更公平轉型的政策計畫。針對淨零政策的長期性，兩個地區的公正轉型關注的重點不是短期衝擊的補償協調，而是著眼於長期轉型的公平公正。在各自不同的脈絡需求下，蘇格蘭與紐西蘭設定不同的公正轉型政策目標，也連帶影響後續的機制及程序選擇。在公正轉型主流化的立法政策之下，蘇格蘭選擇以獨立委員會與政府為決策機關，並透過公眾諮商輔助政策審議。紐西蘭則聚焦於建立地區夥伴關係的程序，將中央機關功能設定在確保對話審議程序的公平與理性。值得注意的是，兩種不同政策目標都是針對淨零轉型的回應，實際上也肯認了淨零轉型的政策優先性。

表一：蘇格蘭與紐西蘭公正轉型目標下的機制與程序選擇

	蘇格蘭	紐西蘭
公正轉型政策目的	最大化蘇格蘭淨零排放的機會與減緩社會不平等與風險。重點在公正轉型主流化。	回應淨零衝擊的地區轉型計畫，重點在於建立社會轉型共識以及協調合作機制。
機制與程序選擇	選擇最能形成政策、促成公正轉型主流化的機構。公眾諮商程序強化政策審議。	建立地區形成轉型計畫的對話程序與合作關係。機關協助地區對話程序與賦權。

來源：作者自製

蘇格蘭立法提供公正轉型的政策目標，設定在最大化蘇格蘭淨零排放的機會與減緩社會不平等與風險，政府必須將公正轉型的內涵納入國家整體政策考量。在公正轉型主流化的目標下，立法沒有規定推動的機關及程序，由蘇格蘭政府決定如何將公正轉型納入既有決策流程、帶動各機關推動公正轉型。蘇格蘭政府當然可以自己研擬政策推動，但可能會背離公正轉型的政策目的。如果官僚對公正轉型欠缺足夠意識或能力，由既有體制推動公正

轉型容易使公正轉型被吸納於既有官僚體系中，可能複製原有權力結構的不平等，也可能使公正轉型理念在經濟掛帥、官僚中心的決策流程中被邊緣化。既無法促成弱勢者在轉型過程中的公正公平，也無法減少轉型對社會不公的衝擊。相較於既有行政機關，設置獨立委員會於行政體系外形成專業的初步政策建議，能減少公正轉型的價值在政策整合與行政決策過程中被邊緣化的風險，以回應法律的公正轉型精神。因此蘇格蘭選擇由公正轉型委員會研究並提出建議，避免公正轉型價值在既有技術官僚的慣習中被犧牲。

公正轉型委員會也呼應立法中納入受影響者意見的規定，採取公眾諮商的程序以強化其政策審議的理性基礎與社會信任¹⁰⁵。公眾諮商的對象及參與者提供意見與知識，但政策決定權仍是回到公正轉型委員會決定是否參考諮商結果納入政策建議，再由蘇格蘭政府決定是否接受委員會的建議形成制度。在委員會與蘇格蘭政府的分工與合作下，逐步建立運作規則與政策框架，並且具體化公正轉型的政策內涵。蘇格蘭政府與公正轉型委員會的機制選擇與程序設計都不是當初立法的直接規定，而是蘇格蘭政府詮釋公正轉型立法之政策目的，而展開法律意義與制度建立的過程。在政策形成過程中，公眾諮商提供意見與資訊以強化審議的功能，卻無法直接影響政策¹⁰⁶。

¹⁰⁵ 蘇格蘭氣候變遷法第 35 c 條第 c 項之規定：「納入勞工、工會、社群、非政府組織、企業與工業代表等……合適的人以發展並維持社會共識」。雖然該規定要求「納入」受影響者，但並沒有具體要求政府納入的方式。

¹⁰⁶ 論者有批評蘇格蘭公正轉型欠缺具體時程與做法，程序包容性不足，而無法確保轉型過程對受影響者的權益。JUST TRANSITION PARTNERSHIP, ENERGY STRATEGY & JUST TRANSITION PLAN, <https://www.jtp.scot/wp/wp-content/uploads/2023/05/JTP-ESJTP-co>

紐西蘭公正轉型是從抽象的政策目標，逐步發展具體地區轉型計畫的過程。由於 Taranaki 的衝擊來自於中央的政策，由中央直接形成地方轉型計畫可能會招致地方不信任與正當性質疑，因此紐西蘭將決策中心移轉地方社群。紐西蘭機制安排的重點在於建立能推動地方對話與轉型共識的程序：何種程序能促成更合理、公正的社會對話及協調合作。過去毛利自治運動建立的社會網絡以及紐西蘭對於毛利文化的尊重，紐西蘭發展出獨特的夥伴關係，作為推動公正轉型的機制¹⁰⁷。

地方主導的機制選擇能建立地區轉型計畫的民主正當性。然而，受影響社群若欠缺溝通動機，或欠缺評估衝擊、推估經濟願景的能力，社會對話未必保證產出對所有人都比較好的政策藍圖，甚至可能破壞社會信任、激化對立。因此，紐西蘭中央致力於引導、協助夥伴關係的健全運作。MBIE 下設 JTU 負責「協助地區公正轉型對話」，與其他族群共同理解轉型路徑、發現轉型的機會以及強化轉型衝擊的理解。中央協助設計對話程序、提供地方對話需要的知識與資源，並且特別重視對地方社群的賦權。夥伴關係也因此得以在社群有相對較多知識與能力、資源的條件下，以公平理性的方式展開對話，進而形成共識。夥伴關係與包容程序成為紐西蘭公正轉型的核心意義。在 Taranaki 的經驗後，

nsultation-response-guide.pdf?fbclid=IwAR0ZX4MkBtr6uFHhbY0o
o8tSqVGSBRa1e9J5yfHQmzp8OV04vhfwhAMUOM7. (last visited
Nov. 30, 2023).

¹⁰⁷ 2017 年，紐西蘭將毛利人的聖山 Taranaki 指定為自然法人而受到法律保護，並由當地毛利部落與政府共享治理權，強化了 Taranaki 地區原住民的社會網絡。Andrew Geddis & Jacinta Ruru, *Places as Persons: Creating a New Framework for Māori-Crown Relations*, in: JASON NE VARUHAS & SHONA WILSON STARK, *THE FRONTIERS OF PUBLIC LAW* 255 (2019); Maria Bargh, *Opportunities and Complexities for Māori and Mana Whenua Representation in Local Government*, 68 POL. SCI. 143, 145-60 (2016).

紐西蘭體認到公正轉型的重要，也意識到地方各自推動的公正轉型無法及早影響淨零政策，因此一方面將 Taranaki 的經驗形成其他地區轉型的指示，另一方面透過立法使得公正轉型能成為全國轉型政策的一環。

蘇、紐的經驗反映公正轉型意義與制度都是在後續行政推動的法律程序中逐漸建構的。面對各自解讀的公正轉型，法律的功能不在於提供明確的定義與規則。蘇格蘭的立法先行提供後續法律程序的指引，紐西蘭的立法則反映過去經驗的共識。行政主導的公正轉型過程與政策是否正當，則取決於推動機關與行動者的機關選擇與程序安排是否能實現政策目的。行政必須確保法律政策的價值不會因為不當的機關選擇或程序中而犧牲或扭曲。

二、共同設計與對話審議

蘇格蘭與紐西蘭的公正轉型，共同選擇了對話審議的程序，呼應了新法律程序的對話理念，也展現了公正轉型挑戰既有治理模式的可能。

基於民主政治通常關注短期利益、仰賴科技與專家、利益團體對民主決策的不均等權力、以及代議政治無法回應公民觀點等因素，普遍質疑代議民主因應氣候變遷議題的能力¹⁰⁸。公正轉型作為氣候政策的一環，仰賴立法一次性建立具體內涵與完整制度，不僅實際上極端困難，也可能因為難以回應高度不確定性與多元社群需求而有正當性不足的質疑，甚至不乏主張以威權取代民主的主張¹⁰⁹。相較於代議民主的侷限，擁有較多的資源與專業

¹⁰⁸ See Rebecca Willis et al., *Deliberative democracy and the climate crisis*, 13(2) WIRES CLIMATE CHANGE 1, 1-14 (2022); Peter Burnell, *Democracy, Democratization and Climate Change: Complex Relationships*, 19 DEMOCRATIZATION 813, 813-42(2012).

¹⁰⁹ See Ross Mittiga, *Political Legitimacy, Authoritarianism, and Climate Change*, 116(3) AM. POL. SCI. REV. 998, 998-1011 (2022).

行政機關比較能在政治脈絡與社會現實中務實地判斷、規劃與管理，可能比立法與司法更適合承擔形塑公正轉型法律的功能。然而，官僚專業無法回應公正轉型多元利益權衡的需求，行政主導的法律程序也容易招致不透明、恣意而難以預測以及行政擴權等質疑，而不易在既有的法律理論中找到正當性基礎¹¹⁰。

當解釋公正轉型實質內涵的權力分散而觀點多元時，無法預先以規則或標準來決定實質，必須仰賴適當的程序以促成審議。公正轉型的程序不能預先評斷可能的價值，卻又要能讓行政機關與受影響者、專家在公平理性的機制中共同尋求公正轉型的合理解釋與政策。持續性的社會對話審議被認為能使民主關注長遠利益，也更能消化科學知識、減少利益團體過度的影響力，並且能加深參與者的氣候意識與知識能力，以促成更好、更公正的淨零轉型¹¹¹。

兩個國家的經驗顯示，行政機關並不壟斷公正轉型的詮釋與決策，而都納入「共同設計」的理念建立公民參與及審議機制。共同設計的理念，不僅彰顯了民主回應氣候挑戰的可能，也是呼應公正轉型「不遺落任何人」的承諾。

蘇格蘭以專家與官僚中心為決策中心，但藉由獨立委員會與公眾諮商程序強化決策的審議。蘇格蘭政府將政策形成任務交給獨立委員會，再由蘇格蘭政府形成政策的制度，能促成官僚與專家間的審議對話。除了公眾諮商外，在第一屆公正轉型委員會的建議下，蘇格蘭政府要求部門經濟的公正轉型計畫必須以「共同

¹¹⁰ See Gary Lawson, *The Rise and Rise of the Administrative State*, 107 HARV. L. REV. 1231, 1231-54 (1994); Lisa Schultz Bressman, *Beyond Accountability: Arbitrariness and Legitimacy in the Administrative State*, 78 N.Y.U.L. REV. 461, 461-556 (2003).

¹¹¹ Willis, *supra* note 108, at 762-64.

設計與共同提出 (co-design and co-deliver)」的方式進行，強調「確保所有可能受到轉型負面影響的夥伴都應該是程序的核心，藉由賦權人們以形塑未來是維持轉型社會共識的基礎」¹¹²。蘇格蘭的「共同設計」是以既有機制為基礎，例如在公眾與社區參與利用既有的「氣候變遷公共參與策略 (Public Engagement Strategy for Climate Change)」基礎，在勞工與企業參與則利用既有的政府與企業夥伴關係以及工會基礎¹¹³。

紐西蘭強調由受影響者直接審議的決策模式，改變由政府技術官僚主導的政策形成機制。為了促使地區建立轉型共識與路徑，紐西蘭建立政府與不同受影響族群夥伴關係，使「集體行動需要建立在信任與共同理解的關係上」¹¹⁴。相較於蘇格蘭，紐西蘭為公正轉型的共同設計提出更完整的機程序¹¹⁵。夥伴關係藉由規劃 12 個主題在全地區不同社群間進行廣泛對話，以化解歧見、凝聚共識。紐西蘭的共同設計除了嘗試翻轉過往中央與主流價值主導而導致的結構性壓迫之外，也讓地方族群強化自身能力並透過對話相互瞭解，建立社會信任與共識基礎。

相較於傳統法律程序論者強調行政機關適用法律與制定規則

¹¹² JUST TRANSITION COMMISSION SCOTLAND, DRAFT ENERGY STRATEGY AND JUST TRANSITION PLAN, <https://consult.gov.scot/energy-and-climate-change-directorate/energy-strategy-and-just-transition-plan/> (last visited Mar. 29, 2024); JUST TRANSITION COMMISSION SCOTLAND, DELIVERING A FAIR AND SECURE ZERO CARBON ENERGY SYSTEM, <https://www.gov.scot/news/delivering-a-fair-and-secure-zero-carbon-energy-system/> (last visited Mar. 29, 2024).

¹¹³ 「氣候變遷公共參與策略 (Public Engagement Strategy for Climate Change)」基礎，包括氣候公民大會、氣候對話或其他社區氣候倡議等機制。Just Transition Commission Scotland, *supra* note 7, at 44.

¹¹⁴ ALLEN ET AL., *supra* note 97, at 22.

¹¹⁵ Venture Taranaki, *supra* note 85, at 5-7.

的過程，新法律程序論強調行動者透過法律的持續對話以活化法律。蘇格蘭與紐西蘭經驗，凸顯了新法律程序論者的「對話」觀點。長期公正轉型不能仰賴一次性形式立法的正當性，而更需要社會公開理性的持續對話以充實政策的正當性。以社群平等對話模式建構公正轉型意義與制度，也能避免行政機關透過法律程序自我擴權的風險，使民主程序發揮自我修正的功能。公正轉型對對話審議機制的重視，展現公正轉型對既有決策模式的挑戰。基於對過去決策治理模式不正義的反思，蘇格蘭與紐西蘭的公正轉型都嘗試跳脫既有立法授權模式的侷限，也捨棄原有官僚、技術中心的決策機制，而是透過獨立委員會、公眾諮商與社群夥伴關係等不同常態的決策模式以矯正過去權力不平等的結構，促成更符合公正轉型理念的決策與治理模式。

三、進度規劃管理能力以及制度化的關鍵

由於對話審議不擅長處理長期、複雜、結構性的公正轉型，公眾諮商與夥伴關係能否促成有意義的審議與更好的政策，關鍵在於行政機關建立適當程序機制以及規劃管理議程的能力。蘇格蘭與紐西蘭也展現行政機關與行動者透過規劃管理，使公正轉型從初步的政策目標，形成運作規則、轉型計畫並建立監督課責機制，逐步建立公正轉型制度的過程。

蘇格蘭政府先在立法初步的目標下成立公正轉型委員會，設定形成政策建議的兩年規劃。公正轉型委員會則透過工作計畫與溝通計畫，規劃公眾諮詢的議程主題與對象，使參與諮商者得以事前準備並聚焦議題討論，較能促成有意義的參與對話，進而強化政策建議的多元性與審議理性。委員會也設定報告提出的期程，以使公正轉型的報告能影響蘇格蘭的減量政策。蘇格蘭行政機關的專業，展現在其規劃管理議程的能力，以能逐步實現公正轉型的法律目的。規劃管理議程能力中，能否適時制度化階段性

共識是能否持續累積推進的核心之一。蘇格蘭透過非正式規則與正式規則的交互運用，透過指導、計畫、建議、政策框架等非正式規則，委員會、蘇格蘭政府逐步建立公正轉型政策框架、計畫流程與調整機關權責等規則，使得對話的成果得以作為後續對話與政策發展的基礎。

紐西蘭也展現了機關規劃管理能力及制度化的歷程。中央政府界定以地區轉型計畫為範圍的公正轉型，透過夥伴關係機制的協商整合，形成優先主題與對話機制，逐漸建立轉型共識的路徑圖及監督機制。在地區計畫成功經驗下，形成全國性公正轉型的立法與政策指導、機關調整。相較於蘇格蘭，紐西蘭政府的能力更展現在協調與賦權。注意到地方及參與者可能因為資源不足或權力不對等，紐西蘭政府先致力於協調地方各種社群以建立多元對等代表的夥伴關係組織，進而藉由資源協調及賦權，使各種參與者可以在資訊充分的對等基礎上進行有意義的對話及審議。紐西蘭展現了從非正式規則到正式立法的制度化過程。從建立夥伴關係運作規則，到形成轉型路徑、建立實施與監督機制。在Taranaki 轉型經驗基礎上，以非正式的規則指導紐西蘭各地區公正轉型的借鏡，並且透過立法的正式規範建立全國性政策整合研擬的法制基礎。

表二：蘇格蘭與紐西蘭公正轉型的規劃管理及制度化過程

	蘇格蘭	紐西蘭
初步的機制選擇	蘇格蘭政府建立第一屆公正轉型委員會。	紐西蘭政府成立先導小組、JTU。
建立運作模式	第一屆委員會建立溝通計畫與工作計畫。	先導小組與JTU建立夥伴關係機制。
形成轉型政策路徑	第一屆委員會提出政策建議。	夥伴關係形成Taranaki公正轉型路徑圖。
制度化與	蘇格蘭政府建立公正轉型	公正轉型納入立法

改革	政策整合與計畫框架 提高主責機關層級並建立 常設委員會。	成立轉型策略小組提供中 長期、全國的公正轉型建 議。
監督課責	第二屆委員會與蘇格蘭政 府強化公正轉型的監督課 責。	夥伴關係提出Taranaki公 正轉型進度報告。
特色	機關規劃管理進度的專 業。 非正式與正式規則轉換的 制度化。	機關協調資源及賦權的專 業。 從非正式規則到立法的制 度化。

來源：作者自製

在蘇、紐兩個公正轉型經驗中，行政機關的專業展現在進程規劃管理以及資源協調。透過適當的議程設定及程序管理、參與者賦權，淨零轉型的受影響者得以在平等理性的基礎上進行有意義的對話並影響決策。行政機關亦能透過階段性的制度化，使對話的暫時共識得以確立而引導後續對話與政策方向。

陸、檢視台灣公正轉型

在氣候變遷因應法的規範下，國發會積極推動公正轉型，不過台灣的公正轉型並沒有特別著重對既有決策及治理模式的反思與調整，侷限了台灣公正轉型的規模與格局。一般而言，台灣政策決策與推動經常有幾個被詬病之處。例如僅注重法律形式授權卻沒有實質而完整的政策規劃、仰賴行政上下指揮卻欠缺部門間協調合作、欠缺政策研析的資源與機制。台灣公正轉型的推動，儘管有部分的調整，整體而言仍是以既有的組織架構與決策模式推動公正轉型，也因此承襲了原有法制思維與官僚慣習。借鏡蘇格蘭與紐西蘭的經驗，本文以下嘗試檢視台灣目前制度與政策的不足，並提出建議。

一、台灣公正轉型的立法規範與制度規範

公正轉型政策的推動可以在氣候變遷因應法找到授權依據。儘管有法律授權的形式正當性，抽象又可能相互衝突的授權規範，其實難以指示各機關釐清公正轉型在氣候變遷因應中的定位方向並界定主要關懷對象及範疇。

氣候變遷因應法第 3 條第 11 款將公正轉型的定義為：「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。」這個規定相對清楚地指出受影響社群諮商的程序要求，但後段「協助……穩定轉型」的文字，容易使公正轉型被狹隘地解讀為協助勞工、消費者與原住民等淨零落後社群可以「跟上」淨零轉型行列，使公正轉型吸納在主流的經濟產業政策中。既沒有肯認受影響社群在淨零轉型過程可能承受的特殊處境與不公平衝擊，也欠缺合理分配轉型利益及賦權弱勢族群的概念。同條文前段將諮詢對象廣及受影響者，卻在後段協助轉型對象限於產業、勞工、原住民與消費者的規定模式，也令人困惑台灣公正轉型立法關懷對象及範圍。氣候變遷因應法難能可貴地納入公正轉型原則，但定義卻不清楚台灣公正轉型是否重視減少淨零政策的社會衝擊或嘗試公平分配轉型利益，也不清楚公正轉型關懷對象是侷限於後段族群，或著眼於整個社會的受影響者。

台灣氣候變遷因應法也規範了公正轉型的推動機制與程序，選擇以既有機關推動而納入公民參與的機制。氣候變遷因應法第 8 條規定以國家發展委員會為公正轉型主責機關，各中央目的事業主管機關協辦。第 46 條規定，中央目的事業主管機關必須訂修業務內的公正轉型行動方案（以下簡稱「行動方案」），送交國發會整合。國發會的任務在於整合各個公正轉型行動方案，進而擬定國家公正轉型行動計畫（以下簡稱「行動計畫」）及編寫成果報

告。第 46 條也分別規定行動方案與行動計畫擬定的程序要求。協辦機關訂修行動方案必須「諮詢因應淨零排放轉型受影響之社群，邀集中央及地方有關機關、學者、專家、民間團體採行適當公民參與機制廣詢意見」；主責機關則應「基於公私協力原則，整合各中央目的事業主管機關提交之公正轉型行動方案，採行適當公民參與機制廣詢意見，定期擬訂國家公正轉型行動計畫及編寫成果報告」。立法選擇以國家發展委員會為主責機關，應該是考量到國發會為政策規劃機關，相較於其他管制性機關更能將公正轉型的理念納入政府整體中長期政策規劃。由協辦機關提出公正轉型行動方案，再由國發會整合擬定國家行動計畫的分工架構，也反映立法者嘗試將公正轉型的理念納入各部門淨零轉型政策的主流化企圖。不過，氣候變遷因應法將各部會推動公正轉型的機制分工留給機關考量分配。

公正轉型程序的模糊規範，也同樣留給機關很大的詮釋與裁量空間。第 46 條第 1 項要求公正轉型行動方案的訂修必須「諮詢因應淨零排放轉型受影響之社群」並「邀集中央及地方有關機關、學者、專家、民間團體採行適當公民參與機制廣詢意見」。第 46 條第 2 項規定「前項主辦機關應基於公私協力原則，整合各中央目的事業主管機關提交之公正轉型行動方案，採行適當公民參與機制廣詢意見，定期擬訂國家公正轉型行動計畫……」。兩項條文都清楚指出公民參與機制的要求，可以確定的是，立法者要求公正轉型程序不能由行政機關閉門造車，但諮詢與公民參與程序機制的具體要求，無法從條文中得到指示。例如第 1 項規定協辦機關訂修行動方案的程序中，受影響社群諮詢、學者專家及民間團體參與、公民參與廣詢意見，究竟為三個不同的程序要求，或擇一舉辦即可？第 2 項要求國發會採行公民參與機制廣詢意見以擬定公正轉型計畫，卻沒有諮詢受影響社群的程序要求，是否意味

公正轉型只需要在行動方案層次諮詢受影響者即已滿足第 3 條第 11 款的諮詢原則？第 2 項公私協力原則要求國發會在擬定計畫過程中應納入私人，何以沒有如第 1 項應「邀集中央及地方有關機關、學者專家與民間團體」的規定？這些規範不清楚之處，都賦予相關機關形成程序的裁量空間。

二、台灣公正轉型的法律程序

在前述空泛授權規定下，主責公正轉型的國發會必須要自己推敲公正轉型的意義並發展推動政策。目前為止主要的進展包括提出公正轉型戰略、建立跨部會合作機制與推動社會對話。

（一）國發會規劃公正轉型戰略

不同於蘇格蘭與紐西蘭在公正轉型推動之初選擇由獨立機關或地方社群形成轉型政策，國發會早於氣候變遷因應法通過之前已經有公正轉型的規劃，並且於 2023 年 4 月即制定公布「台灣 2050 淨零轉型『公正轉型』關鍵戰略行動計畫」，形成台灣公正轉型的政策藍圖¹¹⁶。主要借鏡外國經驗，國發會提出推動多方參與機制以擴大社會參與、不限於勞工議題、對象由勞工擴展到產業轉型與區域活化、提出公正轉型路徑圖與報告、匡列足夠經費五個政策方向。進而從台灣脈絡思考公正轉型的課題，提出包括勞工就業、產業發展、區域均衡、民生消費與政府治理的五大課題。在五大課題上規劃 11 項關鍵戰略的公正轉型課題與戰略規劃，將公正轉型的預期效益界定在推動能確保受淨零轉型影響勞工的就業權益、協助國內企業低碳轉型、促成地方族群及區域發展的多樣性、避免淨零轉型增加人民生活成本、促成有意義的公

¹¹⁶ 國家發展委員會，台灣 2050 淨零轉型「公正轉型」關鍵戰略行動計畫（核定本），國家發展委員會，<https://www.ey.gov.tw/File/6420FF2E920DBAE4?A=C>（2024/03/29，造訪）。

私合作。

氣候變遷因應法規定的公正轉型並未提供政策的具體指引，而是由國發會透過行動計畫進一步建構¹¹⁷。就此而言，國發會與相關機關積極的政策規劃，有助於強化公正轉型的推動，並且進一步充實公正轉型的意義內涵。程序上以促成有意義的公私對話與合作、減少推動阻力為內涵；實質政策內涵則具體化為勞工就業、產業轉型、區域活化與民生成本的四個方向。

（二）跨部會小組與公正轉型委員會的機制設計

氣候變遷因應法選擇國發會為主責機關，內部由綜合規劃處負責規劃推動與報告撰寫、由社會發展處協助諮詢溝通、由管制考核處管考檢討。考量到勞工與原住民在淨零轉型過程中的脆弱性，國發會與勞動部及原民會、11 項關鍵戰略的主責機關共同組成公正轉型跨部會推動小組¹¹⁸。勞動部與原民會協助國發會在公正轉型政策規劃過程中不遺落勞工與原住民利益，關鍵戰略主責機關各自界定受影響者範疇並規劃公正轉型對策。跨部會推動小組有助於在政策規劃階段納入勞工與原住民的觀點，也能促成部會之間的對話合作以回應公正轉型跨部會的整合需求。從機構選擇與分工的觀點，已經是既有行政體系內推動公正轉型政策較為適當的分工設計。

國發會另外以「公正轉型委員會設置要點」（以下簡稱「設置要點」）設置公正轉型委員會，負責針對公正轉型相關計畫提出改善建議¹¹⁹。委員會在國發會的指示下，預期將聚焦於勞工就業、產業輔導、區域發展、民生課題與資訊公開等五議題討論交換意

¹¹⁷ 國家發展委員會，前揭註，頁 19-20、38-61、66-69。

¹¹⁸ 國家發展委員會，前揭註，頁 32-33。

¹¹⁹ 參見國家發展委員會(112)年發社字第 1121300302 號。

見¹²⁰。依據設置要點第 3 點，委員會設 23 至 27 人，由淨零轉型各關鍵戰略主責機關副首長、公正轉型相關議題所涉機關副首長與專家學者、產業界代表及公民團體代表 11 至 13 人組成。在國發會設置公正轉型委員會，目的是「為了納人民間參與機制，確保公正轉型政策規劃過程符合公平、公正與透明公開原則」¹²¹。藉由有學者專家與民間團體組成而獨立於行政機關之外的委員會，可能強化公正轉型政策的資訊基礎與多元代表性，同時呼應氣候變遷因應法第 46 條第 2 項的「公私協力原則」。相較於大多數的政策在由上而下的官僚組織分工推動，台灣公正轉型的推動已經是有注意到跨部會合作之需求以及專家委員會的功能。

（三）外包的公眾諮商程序

國發會也規劃針對學校與研究機構、地方政府、社創與青年等不同對象進行每年 25 場的公眾諮商¹²²。國發會將公眾諮商的預期效益界定在累積諮商經驗、強化公民參與、提升公眾認知與反饋調整戰略。關於國發會推動公正轉型進度規劃及管理資訊有限。從行政院核定的行動計畫來看，國發會只設定三個績效指標。第一個為「成立公正轉型委員會」，2023 年成立並至少每年召開兩次會議，規劃於 2024 年發布公正轉型展望報告。第二個指標為持續辦理公聽會與座談會，設定每年辦理公聽會或座談會 25 場，並要求部會參採至少 11 項由公聽會與座談會提出之建議。第三個指標為公開公正轉型資訊，包括多元管道宣傳與資訊公開等。不過目前為止，公眾諮商不由國發會與公正轉型委員會舉辦，而是透過招標的方式委由外界團體辦理。公正轉型社會諮商的外包，反映台灣長期以來行政機關欠缺自行研析政策的量能，經常委由

¹²⁰ 國家發展委員會，前揭註 116，頁 34。

¹²¹ 國家發展委員會，前揭註，頁 33。

¹²² 國家發展委員會，前揭註 116，頁 35-36。

民間機構團體協助政策研擬與執行的慣習。由於各機關委託、監督與審查標準不一，難以確保計畫執行之品質，長期以來也使得行政機關研擬政策與法制的能力不足。

三、檢討與建議

公正轉型的政策與推動反映出主責機關的積極態度。不僅在法律授權之外，另外擘劃關鍵戰略，也嘗試建立跨部會合作機制、專家委員會以及社會諮商程序，建構有別於既有決策模式的公正轉型治理，值得肯定。然而，整體而言，台灣公正轉型定位與組織權責有待釐清，對於社會對話程序與制度建立欠缺規劃與管理。借鏡蘇格蘭與紐西蘭的法律進程，至少有下列四個建議。

（一）釐清及具體化公正轉型的政策目的

如同前述指出，氣候變遷因應法公正轉型相關規定，沒有釐清公正轉型的政策目的以及其與淨零轉型的關係，有待相關機關在推動過程中不斷確認強化。台灣社會與政府尚未建立淨零轉型穩固的決心與政策基礎，也導致公正轉型是否會成為推動淨零政策推動的障礙或遲延藉口的疑慮。在台灣淨零轉型制度尚未穩健建立之際，公正轉型首先應確定不阻礙淨零轉型政策穩定。因此公正轉型推動過程必須不斷重申淨零轉型的政策目標，確定將公正轉型政策協助、推促成功的淨零轉型。

其次，公正轉型在淨零轉型中的定位也需要釐清。公正轉型究竟是政策形成階段的指導原則、協助地方或產業轉型的計畫程序，或是淨零政策衝擊的善後機制？前述的關鍵戰略行動計畫在「預期效應」部分，指出勞工就業權利、協助企業低碳轉型、保障地方族群與區域發展多樣性、避免淨零轉型增加人民額外生活成本、促成有意義公私對話、減少推動阻力等六個目標¹²³。其中

¹²³ 國家發展委員會，前揭註 116，頁 66-69。

「協助企業低碳轉型」、減少推動阻力等目標，似乎反映國發會有意識到公正轉型對於淨零轉型的關鍵，但保障地方族群與區域發展多樣性則像是區域轉型計畫，勞工就業權利卻又可能屬於善後機制或程序原則。如果國發會的公正轉型是統包式的公正轉型，則應該進一步釐清優先順位與政策目標間的關係。

借鏡蘇格蘭與紐西蘭的經驗，二者推動公正轉型的前階段，不僅有明確的公正轉型政策定位目的，也在推動過程中不斷重申確認。一方面避免公正轉型成為推遲淨零行動的藉口，另一方面成為機關後續選擇機制及程序的準則，並且能逐步具體化政策目標與方針。例如蘇格蘭明確地將公正轉型界定成政府發展淨零政策的指導原則，透過制定政策框架、界定轉型機會與審查計畫，確保公正轉型的價值能貫穿蘇格蘭的發展政策。紐西蘭則是定性為地方因應淨零政策的經濟轉型計畫，進而規劃夥伴關係的建立。

相較而言，台灣氣候變遷因應法以及相關機關並未能釐清淨零轉型與公正轉型之關係，以及公正轉型的政策方向，使相關機關在推動公正轉型時容易多頭馬車、徒耗政治成本。建議國發會與相關機關在推動公正轉型時，不斷重申確認淨零轉型的目標，並釐清公正轉型不同目標間的優先性。此外，公正轉型固然是新的政策目標，但許多解決方案卻可能仰賴既有的制度與政策基礎。國發會在釐清公正轉型政策定位與目標後，應先盤點既有制度的基礎與資源，進而能規劃未來制度建立與推動框架指引。例如蘇格蘭公正轉型框架之一是盤點既有資源與制度基礎，作為提出政策的基礎。

（二）釐清公正轉型委員會功能定位與權責分工

台灣公正轉型的組織，選擇以國發會為主責單位，另外成立公正轉型委員會，協助提出政策建議並強化社會溝通。然而，目

前公正轉型委員會的組成以及權責都有待進一步釐清，才能促成更好的公正轉型。

首先是公正轉型委員會的設計。設置公正轉型委員會的目的原本是透過多元代表與專業檢視計畫並提出政策建議，以強化公正轉型的社會信任。然而，公正轉型委員會性質上為內部單位，運作經費也由國發會支應，本身即欠缺獨立性。再加上公正轉型委員中有超過一半為官派代表，很難期待官派委員要監督所屬部會提出公正轉型行動方案，還能同時客觀獨立「檢視」自身計畫而提出建議。即便民間委員能保持獨立客觀，其意見也容易在多數決的程序中被邊緣化。在不良的組織設計下，公正轉型委員會既難以脫離既有決策模式而專注於公平公正的價值，其欠缺獨立性的政策建議也不易取得社會信任。

其次，公正轉型委員會功能定位不清楚，與其他部會關係未釐清，使得公正轉型委員會可能承擔其他機關的職責任務，卻又未必能發揮實質功能。關鍵戰略行動計畫中，國發會將公正轉型委員會的功能定位在「針對政府公正轉型相關計畫與措施，提出改善建議，作為本行動計畫滾動式修正之參考依據」¹²⁴，使公正轉型委員會定性在檢視計畫、就計畫提出建議的功能。然而，設置要點擴張委員會任務，包括「檢視 2050 淨零排放路徑各關鍵戰略之淨零公正轉型相關計畫及措施推動情形」、「提供我國推動淨零公正轉型相關計畫及措施相關建言」及「發布公正轉型展望報告」，使得公正轉型委員會某程度肩負政策建議的任務。換言之，公正轉型委員會、國發會以及協辦機關同時多軌並進研析政策，不僅徒增行政成本，也使得公正轉型委員會無法發揮其原本脫離常態行政體系，提供公正轉型獨立意見的功能。各部會在已經有

¹²⁴ 國家發展委員會，前揭註 116。

自身的政策時，還會不會願意參考、採納公正轉型委員會的建議，如何協調各部會不同政策方向，更有待觀察。

相互重疊卻未沒有清楚定位的權責，也讓公正轉型委員會可能承擔其他機關的責任，或者難釐清權責的問題。公正轉型委員會成立後被分割為四個小組，分別由學術小組執掌「各部會研究成果交流」、策略檢視小組處理「淨零公正轉型關鍵戰略之公正轉型推動策略」、議題辨識小組鑑別「優先公正轉型議題」，影響力小組則負責「社會溝通，提升社會影響力」¹²⁵。誠然，消化研究成果、進行議題辨識、與社會溝通及研析策略都有助於公正轉型委員會形成政策，但也可能使委員會承擔許多超過其能力而原本屬於主責機關的任務。舉例而言，依據氣候變遷因應法，國發會應該檢視各協辦機關提出的行動方案並進而提出整合計畫。目前公正轉型委員會在設置要點下需要「檢視 2050 淨零排放路徑各關鍵戰略之淨零公正轉型相關計畫及措施推動情形」，而國發會主委及副主委也同時是公正轉型委員。實質上可能會將國發會的任務轉嫁到公正轉型委員會，而國發會又能將委員會的成果轉譯成國發會的政策成果。再如氣候變遷因應法規定下，採行公民參與機制廣詢意見是國發會擬定計畫時應該進行的。然而國發會一方面將社會溝通委外辦理，同時要求公正轉型委員會的社會影響力小組「協助社會溝通」，可能導致公正轉型委員會承擔國發會社會溝通的職責，卻又不知如何負責¹²⁶。如果剝除國發會的公正轉型任

¹²⁵ 目前各小組已經積極運作，諸如議題鑑別小組已經整理出公正轉型補償機制與對象、產業轉型規劃、未來的職能轉型與教育、運具電動化及無碳化、碳匯與原住民族土地權益保護、推動綠色消費之挑戰、南電北送區域公平正義等 25 個議題，參見公正轉型委員會第二次會議資料。行政院國家永續發展委員會，公正轉型（國發會），國家永續發展委員會，<https://ncsd.ndc.gov.tw/Fore/ncsdn/about0/Work12>（2023/12/10，造訪）。

¹²⁶ 國家永續發展委員會，公正轉型委員會第一次會議，案由二簡報_

務，公正轉型委員會幾乎沒有屬於自身的任務與職權。充其量只是國發會的輔助內部單位，很難期待其能發揮獨立提供建議、強化社會信任的功能。

蘇格蘭與紐西蘭的經驗有幾個可以學習之處。首先是參照公正轉型具體功能定位決定公正轉型的機制。紐西蘭公正轉型中，中央的角色在於協調資源及協助地方推動夥伴關係，政府內部機關的機制可能更為適合。相對的，蘇格蘭則鑑於過去低碳政策容易邊緣化勞工與社會弱勢的利益，採取設立獨立委員會的模式推動，確保公正轉型價值不會在決策過程中邊緣化，並提升社會對公正轉型的信任。台灣應該釐清公正轉型定位之後，審慎選擇推動的機制型態。其次，即便成立公正轉型委員會，其與相關機關的關係應該予以釐清。例如蘇格蘭公正轉型委員會有獨立職權，第一屆的任務在於透過社會溝通形成公正轉型政策建議，第一屆委員會形成政策建議後，再要求政府各部門以委員會建議為基礎，研析執掌權限內的計畫。第二屆委員會則負責建立計畫審查的標準並審查計畫，確保公正轉型觀點納入淨零轉型政策。蘇格蘭公正轉型委員會與政府的政策研析不會同時分頭進行，而是透過階段劃分強化決策理性。一方面以時間區隔委員會政策建議與各部門的政策研析，使各單位各司其職而不會重疊、徒耗成本；另一方面，由於政府的公正轉型計畫是在委員會的建議下擬定，委員會更能掌握審查的重點。

公正轉型委員會運作機制與公眾諮商，國家永續發展委員會，
https://ncsd.ndc.gov.tw/_ofu/FileDatabase/ce917102-daf0-4fd3-8fc9-7c5392b4abb3/%E6%A1%88%E7%94%B1%E4%BA%8C%E7%B0%A1%E5%A0%B1_%E5%85%AC%E6%AD%A3%E8%BD%89%E5%9E%8B%E5%A7%94%E5%93%A1%E6%9C%83%E9%81%8B%E4%BD%9C%E6%A9%9F%E5%88%B6%E8%88%87%E5%85%AC%E7%9C%BE%E8%AB%AE%E5%95%86.pdf (2024/03/29，造訪)。

本文建議台灣未來應該強化公正轉型委員會的獨立性並釐清其與各部會的權責，使公正轉型委員會能發揮其強化社會信任、確保淨零政策形成階段即能充分考量公正轉型需求。

（三）謹慎規劃設計社會溝程序

目前進行的公眾諮商，多屬於政令宣導與公眾教育性質，有助於提升社會認知，但議題辨識的功能有限。從成果報告書來看，執行單位確實推動了各種不同主題、不同對象與形式的公眾諮商，也帶動參與者的討論。不過，公眾諮商是否能發揮法律設定的目的卻是令人擔憂的¹²⁷。如果台灣公正轉型的政策目的在於減少淨零政策的社會衝擊，公眾諮商應能促成社會對話、累積共識並影響政策形成與執行。不過從目前的進展來看，國發會只決定公眾諮商的次數與期間，將議題、形式、地點等問題留給外包的執行單位決定。看不出國發會或公正轉型委員會有無規劃管理公眾諮商的議程、以何種理念設計諮商機制、又如何使諮商成果能成為後續對話或政策的基礎。

首先，目前進行的公眾諮商很多性質上屬於宣導與教育的公眾溝通，政府與執行單位單向提供資訊與知識的宣導與教育，參與者較多是被動的接收資訊，欠缺實質對話。國發會也明白表示 2023 年公眾諮商的重點在於「擴大社會認知及議題辨識」。實際上推動的 25 場公眾諮商有 17 場是以焦點座談與工作坊形式進行，應是設定在對話溝通的功能¹²⁸。然而，由於淨零政策與其受影響社群尚未具體，各個社會溝通不容易針對具體政策衝擊進行議題聚焦的對話。因此工作坊與焦點座談的題目通常以「公正轉

¹²⁷ 參見國家發展委員會、工業技術研究院，淨零公正轉型公眾諮商成果報告書，https://drive.google.com/file/d/16TsG2ksTRvvUvR_cluvQ14yqNhcUds1h/view（2024/03/29，造訪）。

¹²⁸ 國家永續發展委員會，前揭註 127，頁 11-12。

型與勞工權益」、「能源轉型下的公正轉型議題」、「公正轉型與地方創生」等抽象主題，能否使參與者實質反映意見與對話討論，或多半流於單向的宣導教育，不無疑問¹²⁹。

其次，目前外包式的社會對話，淪为零碎、欠缺計畫與管理的形式。目前執行單位已經完成 25 場公眾諮商，涉及不同議題與對象、地區，但整體而言看不出執行單位的規劃及舉辦如何有助於釐清爭議與累積共識。每一次公眾諮商或許能產出一些意見，然而各自獨立而欠缺後續整合與回應，其實無助於釐清爭議與化解歧見，也難以使後續對話聚焦，更難使公正轉型的政策建立在社會對話的基礎上。

第三，公眾諮商應該有影響決策的機制。公眾諮商如果無法使參與者的意見影響政策，不僅徒耗成本而無法累積共識，也會破壞參與者持續對話的意願，甚至質疑政策的合法性與正當性¹³⁰。公眾諮商的建議固然有紀錄而可能作為政策形成的參考，但由於國發會與公正轉型委員都未實質參與對話，也欠缺將諮商成果有效回饋政策的機制，參與者無法與決策者實質溝通，也無法得知其意見與討論能否影響政策。

第四，公眾諮商欠缺受影響社群的賦權。受淨零轉型影響社群，即使認知到公眾諮商的意義，也往往因為欠缺對政策、產業趨勢與科學進展的知識、沒有資源支持等等因素，而欠缺參與意願或難以進行有效對話討論。是否能賦權受影響者，使其具備充分的能力進行有意義對話、影響決策，是公眾諮商能否符合公正轉型立法的關鍵。公眾諮商的推動機關，應該注意到提供參與者

¹²⁹ 國家永續發展委員會，前揭註，頁 10-12。

¹³⁰ Massimo Cattino & Diana Reckien, *Does Public Participation Lead to More Ambitious and Transformative Local Climate Change Planning?*, 52 CURR. OPIN. ENVIRON. SUSTAIN. 100 (2021).

必要的知識與資源，包括淨零政策、社會衝擊及產業機會的知識、可能的資源與機會，以及適當的程序指引協助，甚至提供進行研究調查的資源。

蘇格蘭與紐西蘭推動社會對話的經驗，也有諸多可借鏡之處。紐西蘭的經驗呈現對話及夥伴關係如何形成社會共識基礎。紐西蘭選擇由地方受影響社群主導的模式，確保轉型計畫有充分的社會支持。其了解到地方建立共識的困難，因此一方面致力於協助地方建立連結以形成夥伴關係，另方面也確立中央在不同層次的協調與賦權功能，包括提供地方夥伴關係對話機制的指引及積極協調資源支持地區發展轉型計畫所需知識與資金。紐西蘭尤其注意到不同族群參與協商的不同困難，特別強調在形成夥伴關係過程中的賦權，包括協助制定程序規則、提供研究的資源與專家知識等。在不易形成代表性的族群，例如農民，紐西蘭政府也注意在不同社會溝通場合協助尋找可能的意見領袖，並協助串連合作。蘇格蘭雖然採取由上而下的決策模式，而將公眾諮商設定為提供資訊意見，協助委員會形成政策的輔助功能。不過，蘇格蘭公正委員會在一開始即透過工作計畫與溝通計畫，規劃管理諮商的主題、對象、進度及預期產出，確保公眾諮商能貢獻於後續的對話及政策建議。蘇格蘭沒有明確的賦權機制，但在公正轉型委員會建議下舉辦的氣候公民大會，蘇格蘭政府也提供必要的科學知識以及可供諮詢的專家學者¹³¹。蘇紐兩地的制度中，並未有對公眾諮商程序咎責或行政救濟的經驗，而是將公眾諮商視為意

¹³¹ See, Callum McGregor & Beth Christie, *Towards Climate Justice Education: Views from Activists and Educators in Scotland*, 27 ENVIRON. EDUC. RES. 652, 652-68 (2021); Elin Royles & Nicola McEwen, *Empowered for Action? Capacities and Constraints in Sub-State Government Climate Action in Scotland and Wales*, 24 ENV. POL. 1034, 1034-54 (2015).

見形成與溝通的民主過程。

公眾諮商與社會溝通需要花費相當的行政與社會成本，規劃不良的社會溝通，使立法要求的「受影響者諮商」及「適當公民參與」淪於形式。不僅悖於公正轉型政策目的，無助於更好的政策，長期下來，導致參與者失去意願、減損公正轉型政策的正當性，甚至破壞社會對公正轉型與公眾參與機制的信任¹³²。正是由於公正轉型初期的公眾諮商不易聚焦討論具體政策的因應，因此需要更精緻的議題管理與進度規劃，才能發揮實質對話、累積共識的功能。本文建議，公正轉型的公眾諮商，應該跳脫台灣過去公眾參與形式化的慣習，以建立有意義的社會對話為方向。不僅應該整體規劃公正轉型社會對話的主題、形式、對象與產出，也應該注意到諮商程序對特定族群的不公平，提供程序與資源協助。

（四）重視階段性制度化的工程

除了公眾諮商規劃不足之外，公正轉型的推動機關與委員會都沒有認識到公正轉型的長期需求，未能致力於階段性制度化的工程。台灣目前推動公正轉型的努力，主要來自機關特定首長與民間行動者的熱忱與認識，無法提供公正轉型持續穩定運作的基礎。國發會擬定的公正轉型關鍵戰略行動計畫，藉由界定課題、形成 12 個關鍵戰略的公正轉型議題與因應對策，有助於具體化公正轉型的法律意義與後續推動的基礎。不過，關鍵戰略欠缺具體的時程規劃，也沒有釐清我們目前有哪些制度或政策基礎可以協助公正轉型，更未能注意到公正轉型推動過程中建立制度基礎的

¹³² 不乏研究指出，公眾參與的機制未必能促成更積極的氣候政策，關鍵在於是否能進行實質意義的對話。See Cattino & Reckien, *supra* note 130; Paul Burton & Johanna Mustelin, *Planning for Climate Change: Is Greater Public Participation the Key to Success?*, 31 URBAN POL'Y RES. 399, 399-415 (2013).

重要性。導致運作一年多以來，公正轉型的意義沒有釐清、政府與社會沒有評估衝擊與界定優先政策的方法、沒有在公眾諮商的經驗中建立後續公眾諮商的程序機制、沒有將社會對話的階段性共識形成政策的機制程序，更欠缺強化後續公正轉型的制度規範。正因為公正轉型政策與戰略是在欠缺社會對話與共識的情形下，由主責機關形成而推出的，相關機關推動公正轉型時，必須注意在公正轉型法制框架下，逐步在推動過程中建構相關制度，以確立公正轉型的定位與目標，並且避免公正轉型受到政治或偶發事件而扭曲或停滯。

如同蘇格蘭與紐西蘭經驗顯示的，公正轉型需要著眼於長期需求，規劃公正轉型的規範並且嘗試將階段共識逐步制度化，以強化社會信任、建立穩定推動公正轉型的制度基礎。在夥伴關係的目標下，紐西蘭制度化的重點在於如何協助受影響社群建立連結與形成平等對話的夥伴關係，以及中央與地方的夥伴關係制度。蘇格蘭則是從公正轉型主流化的定位下，逐步建立委員會運作規則、政策框架、制度改革到形成審查的制度，建構了公正轉型的制度基礎。本文建議台灣除了前述應該先釐清立法政策目標之外，公正轉型委員會應該優先思考建立委員會運作的規則與工作計畫，國發會則應該著眼於推動社會溝通的程序機制、發展政策優先性的界定方法、形成公正轉型計畫內涵與政策整合的機制等重要的制度基礎。未來則需要思考強化公正轉型委員會的獨立性，並且建立計畫審查的權責與機制。

柒、結語

由於台灣淨零排放政策的推動，主要是考量到國際淨零與碳邊境措施的經濟衝擊，容易被窄化為產業與經濟政策而忽略社會正義與公平。氣候變遷因應法納入公正轉型，而國發會與相關機

關也積極推動公正轉型，創造了台灣以更公平公正方式邁向淨零轉型的契機。然而，公正轉型是什麼、如何做的問題，無法在氣候變遷因應法找到具體指示，行政機關推動公正轉型同時也因此承擔了解釋公正轉型與制定規則的任務。行政機關如何有效推動公正轉型政策，又能符合法治、維持行政正當性？

從法律程序的觀點，公正轉型本身就是建構法律意義與制度的過程。當立法無法形成公正轉型具體機制規則時，行政機關應該在立法的目的之下，審慎選擇推動的機關與程序機制，並且進行規劃與管理，才能落實公正轉型，並避免公正轉型成為行政恣意，以逐步建立公正轉型的正當性與社會信任。本文藉由蘇格蘭與紐西蘭經驗，具體地分析其機關與行動者如何在不同政策目的之下，選擇推動機關與程序，以逐步建構公正轉型法律意義與制度的過程。蘇格蘭與紐西蘭的法律程序經驗，展現行政機關在抽象法律框架下透過機制選擇與規劃管理，充實、建構公正轉型法律意義與制度，並同時維繫法治的能力。適當管理的法律程序，有助於補充代議政治與專家治理的不足，強化民主回應氣候變遷的能力。

本文欣見台灣積極推動公正轉型，卻注意到目前行動對於法律程序的忽視，擔憂積極的行動可能淪為政治口號或推遲低碳轉型的藉口，因此提出台灣公正轉型的建議。本文呼籲相關機關與行動者，應該在公正轉型推動初期，釐清公正轉型目標，並建立權責清楚的公正轉型委員會。進而審慎規劃及管理社會溝通的進展，將對話階段性共識制度化，以能促成後續更有意義的對話並累積社會共識。

參考文獻

書籍

- HARRINGTON, ALEXANDRA R., JUST TRANSITIONS AND THE FUTURE OF LAW AND REGULATION (Palgrave Macmillan, 2022).
- HART, JR. HENRY M., & ALBERT M. SACKS, THE LEGAL PROCESS: THE BASIC PROBLEMS IN THE MAKING AND APPLICATION OF LAW (William N. Eskridge Jr. & Philip P. Frickey eds, Foundation Press, 1994).
- HEFFRON, RAPHAEL J., ACHIEVING A JUST TRANSITION TO A LOW-CARBON ECONOMY (Palgrave Macmillan, 2021).
- LANDIS, JAMES M., THE ADMINISTRATIVE PROCESS (Yale University Press, 1938).

期刊論文

- 林春元，從姿態立法到轉型立法——台灣 2050 淨零排放立法進程與未竟之業，全國律師，第 26 卷第 5 期，頁 6-17（2022）。
- 葉俊榮、張文貞，路徑相依或制度選擇？論民主轉型與憲法變遷的模式，問題與研究，第 45 卷第 6 期，頁 1-31（2006）。
- Abram, Simone, Ed Atkins, Alix Dietzel, Kirsten Jenkins, Lorna Kiamba, Joshua Kirshner, Julia Kreienkamp, Karen Parkhill, Tom Pegram & Lara M. Santos Ayllón, *Just Transition: A Whole-Systems Approach to Decarbonisation*, 22 CLIMATE POL’Y 1033-1049 (2022).
- Ackerman, Bruce A., *The Storrs Lectures: Discovering the Constitution*, 93 YALE L.J. 1013-1072 (1984).
- Bargh, Maria, *Opportunities and Complexities for Māori and Mana Whenua Representation in Local Government*, 68 POL. SCI. 143-160 (2016).
- Bressman, Lisa Schultz, *Beyond Accountability: Arbitrariness and Legitimacy in the Administrative State*, 78 N. Y. U. L. REV. 461-556

(2003).

- Burnell, Peter, *Democracy, Democratization and Climate Change: Complex Relationships*, 19 DEMOCRATIZATION 813-842 (2012).
- Burton, Paul, & Johanna Mustelin, *Planning for Climate Change: Is Greater Public Participation the Key to Success?*, 31 URBAN POL'Y RES. 399-415 (2013).
- Carley, Sanya, & David M. Konisky, *The Justice and Equity Implications of the Clean Energy Transition*, 5 NAT ENERGY 569-577 (2020).
- Cattino, Massimo & Diana Reckien, *Does Public Participation Lead to More Ambitious and Transformative Local Climate Change Planning?*, 52 CURR. OPIN. ENVIRON. SUSTAIN. 100-110 (2021).
- Ciplet, David & Jill Lindsey Harrison, *Transition Tensions: Mapping Conflicts in Movements for a Just and Sustainable Transition*, 29 ENV. POL. 453-456 (2019).
- Clarke, Linda & Carla Lipsig-Mummé, *Future Conditional: From Just Transition to Radical Transformation?*, 26(4) EUR. J. INDUS. REL. 351-366 (2020).
- Eisenberg, Ann M., *Just Transitions*, 92 S. CAL. L. REV. 273-330 (2019).
- Eskridge Jr, William N., & Philip P. Frickey, *Legislation Scholarship and Pedagogy in the Post Legal Process Era*, 48 U. PITT L. REV. 691-731 (1986).
- Eskridge Jr, William N., & Philip P. Frickey, *Making of the Legal Process*, 107 HARV. REV. 2031-2055 (1993).
- Fletcher, Robert, Wolfram H. Dressler, Zachary R. Anderson, & Bram Büscher, *Natural Capital must be Defended: Green Growth as Neoliberal Biopolitics*, 46(5) J. PEASANT STUD 1068-1095 (2019).
- Froomkin, A. Michael, *Climbing the Most Dangerous Branch:*

- Legisprudence and the New Legal Process (Book review)*, 66 Tex. L. Rev. 1071-1095 (1987).
- Goddard, George, & Megan A. Farrelly, *Just Transition Management: Balancing Just Outcomes with Just Processes in Australian Renewable Energy Transitions*, 225 APPLIED ENERGY 110-123 (2018).
- Healy, Noel, & John Barry, *Politicizing Energy Justice and Energy System Transitions: Fossil Fuel Divestment and A “Just Transition”*, 108 ENERGY POL’Y 451-459 (2017).
- Johansson, Vilja, *Just Transition as an Evolving Concept in International Climate Law*, 35 J. ENV. LAW 229-249 (2023).
- Koh, Harold Hongju, *Transnational Legal Process*, 75 NEB. L. REV. 181-207 (1996).
- Lawson, Gary, *The Rise and Rise of the Administrative State*, 107 HARV L. REV. 1231-1254 (1994).
- Low, Sean, & Miranda Boettcher, *Delaying Decarbonization: Climate Governmentalities and Sociotechnical Strategies from Copenhagen to Paris*, 5 EARTH SYS. GOV. 1-12 (2020).
- McCauley, Darren, & Raphael Heffron, *Just Transition: Integrating Climate, Energy and Environmental Justice*, 119 ENERGY POLICY 1-7 (2018).
- McGregor, Callum, & Beth Christie, *Towards Climate Justice Education: Views from Activists and Educators in Scotland*, 27 ENVIRON. EDUC. RES. 652-668 (2021).
- McDougall, Harold A., *Social Movements, Law, and Implementation: A Clinical Dimension for the New Legal Process*, 75 CORNELL L. REV. 83-122 (1989).
- Mittiga, Ross, *Political Legitimacy, Authoritarianism, and Climate Change*, 116(3) AM. POL SCI. REV. 998-1011 (2022).

- Newell, Peter & Dustin Mulvaney, *The Political Economy of the 'Just Transition'*, 179 GEOGR. J. 132-140 (2013).
- Parker, Richard D., *The Past of Constitutional Theory—And Its Future*, 42 OHIO ST. L.J. 223-259 (1981).
- Posner, Richard A., *Legal Formalism, Legal Realism and the Interpretation of Statutes and the Constitution*, 37 CASE W. RES. L. REV. 179-217 (1986).
- Rodriguez, Daniel B., *Review: The Substance of the New Legal Process*, 77 CALIF. L. REV. 919-953 (1989).
- Royales, Elin, & Nicola McEwen, *Empowered for Action? Capacities and Constraints in Sub-State Government Climate Action in Scotland and Wales*, 24 ENV. POL. 1034-1054 (2015).
- Sareen, Siddharth, and Håvard Haarstad, *Bridging Socio-Technical and Justice Aspects of Sustainable Energy Transitions*, 228 APPLIED ENERGY 624-632 (2018).
- Sebok, Anthony J., *Reading The Legal Process*, 94 MICH. L. REV. 1571-1595 (1996).
- Semmelmayer, Philipp, *The 'Climate Change Response (Zero Carbon) Amendment Act' - A Critical Analysis of New Zealand's Response to Climate Change*, 24 N. Z. J. ENV. L. 157-186 (2020).
- Severinsen, Greg, *Oceans Reform in Aotearoa New Zealand: A Just Transition?*, 17 POL'Y Q. 45-53 (2021).
- Sunstein, Cass R., *Interest Groups in American Public Law*, 38 STAN. L. REV. 29-87 (1985).
- Trimmel, Katharina E., Kriechbaum, Michael, Lazou, Rutger & Thomas Brudermann, *Between Distributive and Procedural Justice Claims: Reframing Patterns of Discursive Resistance Against Climate Action*, 109 ENERGY RES. & SOC. SCI. 1-11 (2024).
- Tushnet, Mark V., *Anti-Formalism in Recent Constitutional Theory*, 83 MICH. L. REV. 1502-1544 (1985).

- Wang, Xinxin & Kevin Lo, *Just Transition: A Conceptual Review*, 82 ENERGY RES. & SOC. SCI. 1-12 (2021).
- White, Dominic & Catherine Leining, *Developing a Policy Framework with Indicators for a 'Just Transition' in Aotearoa New Zealand*, 17 POL'Y Q. 3-12 (2021).
- Willis, Rebecca, Curato, Nicole & Graham Smith, *Deliberative democracy and the climate crisis*, 13(2) WIRES CLIMATE CHANGE 1-14 (2022).

專書論文

- 葉俊榮，氣候變遷與行政法的轉型，收錄於氣候變遷的制度因應：決策、財務與規範，頁 235-259，國立臺灣大學出版中心（2014）。
- Galgóczi, Béla, *Introductory Overview*, in: BÉLA GALGÓCZI ED., TOWARDS A JUST TRANSITION: COAL, CARS AND THE WORLD OF WORK (The European Trade Union Institute, 2019).
- Gärtner, Stefan, *An Attempt at Preventive Action in the Transformation of Coal-Mining Regions in Germany*, in: Gärtner, Stefa ED., TOWARDS A JUST TRANSITION: COAL, CARS AND THE WORLD OF WORK (The European Trade Union Institute, 2019).
- Geddis, Andrew & Jacinta Ruru, *Places as Persons: Creating a New Framework for Māori-Crown Relations*, in: Jason Varuhas ED., THE FRONTIERS OF PUBLIC LAW (Hart Publishing, 2019).
- McIlroy, Damian G., Seán Brennan & John Barry, *Just Transition: A Conflict Transformation Approach*, in: HANDBOOK OF CRITICAL ENVIRONMENTAL POLITICS (Edward Elgar, 2022).
- Rive, Vernon, *New Zealand Climate Change Regulation*, in: ALASTAIR CAMERON ED., CLIMATE CHANGE LAW AND POLICY IN NEW ZEALAND (Lexis Nexis, 2011).

摘 要

台灣於 2023 年通過氣候變遷因應法納入公正轉型，行政機關也開始積極推動。然而，法律抽象的規定，無法提供機關與民間關於公正轉型究竟是什麼及如何推動的指引。行政機關如何有效推動公正轉型，而能同時符合法治？法律在公正轉型過程中又能扮演何種角色？

鑑於既有行政法學的侷限，本文採取「法律程序」的方法，以蘇格蘭與紐西蘭為例，分析政府機構與行動者持續建構公正轉型法律意義與制度的過程。本文發現兩地公正轉型成功的關鍵在於行政機關是否能選擇適當機關、建立程序及規劃管理進度，以實現法律政策目的。借鏡蘇紐的經驗，本文檢視台灣公正轉型的法律程序，建議相關機關釐清政策目的、釐清機關定位權責、妥善規劃管理社會溝通並且注意制度建立的重要性。

The Legal Process of Just Transition-the experience of Scotland and New Zealand

Chun-Yuan Lin

Abstract

With the 2023 enactment of the Climate Change Response Act, Taiwan has been actively promoting just transition; however, the agencies and the public need to learn what just transition is and the institution and procedure to promote it. This article studies the experience of Scotland and New Zealand to provide policy guidance for Taiwan and other countries struggling to achieve net zero transition more fairly. This article finds that Scotland adopts a top-down approach, and New Zealand takes a bottom-up approach based on their different social contexts and policy purposes. The key to their success is a carefully managed legal process to construct the legal meaning and institution of just transition. By identifying preliminary objectives, agenda setting, operational framework, policy framework, and accountability mechanism, the just transition process becomes a consensus-building process on the meaning and legal framework of just transition. This article further examines the problems of current just transition policy and elaborates on four suggestions for policymakers, including ensuring just transition not to be used as an excuse for delaying net-zero transition, enhancing the accountability and independence of the just transition commission, making efforts on the institutional arrangement with a forward-looking perspective, and enhancing public participation to realize the co-design principle.

Keywords: Just Transition, Partnership, Co-Design, Legal Process, Net-Zero Transition