

為達韌性發展實踐公正能源轉型 與尊嚴勞動

台灣經濟研究院國際事務處副研究員 張鴻

前言

2024年APEC主辦經濟體秘魯以「賦權、包容、成長」(Empower. Include. Grow.)作為年度主題，並將「永續成長促進韌性發展」(Sustainable growth for resilient development)作為年度三大優先領域之一，期盼會員經濟體能協力推動能源轉型，訂立並執行低碳氫政策架構。(注1)而因應氣候變遷，實現環境、經濟及社會永續為APEC長期以來的發展目標，秘魯能源及礦業部長Romulo Mucho亦表示「能源使一切進步成為可能，同時也是經濟建設的基礎」，並指出當前區域經濟體所面臨的氣候變遷威脅與現行的能源系統有關，因此呼籲經濟體應意識能源轉型及提升能源效率的迫切性。(注2)為加速清潔、永續、公正、可負擔與包容性能源轉型，APEC能源工作小組(Energy Working Group, EWG)已於2023年訂立「公正能源轉型APEC合作之無拘束力準則」(Non-Binding Just Energy Transition Principles for APEC Cooperation，下稱公正能源轉型準則)，並於第13屆能源部長會議獲得採認，遂成為指引區域能源轉型工作的重要文件。

公正轉型之定義

依據2022年APEC政策支援小組(PSTU)發布之《轉型永續經濟過程確保包容性》(Transitioning to a Sustainable Economy while Ensuring Inclusion)報告，「公正能源轉型」或作「公正轉型」，可廣義理解為在尋求最大化綠色經濟利益的同時，推動公平性以及包容性的架構。(注3)ILO(2023)則賦予「公正轉型」更加明確的定義—「盡可能採取公平及包容的途徑綠化經濟以顧及每個人，並創造尊嚴勞動機會且沒有人被遺忘」。(注4)雖然「公正轉型」議題直至2022年才開始獲得討論並受到重視，但是公正轉型並非新興概念，甚至可回溯至上世紀80年代美國「石油、化工、原子業工會」(Oil, Chemical, and Atomic Workers International Union, OCAW)領導人Tony Mazzocchi為幫助受到環境保護政策衝擊的產業勞工，爭取權益維繫生計所提出的「勞工超級基金」(Superfund for Workers)概念，用於幫助從事受環境政策衝擊的勞工轉換工作或渡過轉型所需歷經的待業期。(注5)

時至今日，公正轉型概念依舊適用於APEC會員經濟體。尤其現今各經濟體積極推動再生能源如風力發電及太陽光電之建置，抑或是秘魯本年積極提倡的低碳氫實踐能源轉型，雖然有助為勞動市場帶來綠色工作，但同時對於褐色產業（係指高污染或傳統能源產業）勞工也將帶來衝擊。舉例言之，麥肯錫2022年發布的《淨零轉型：成本與效益為何》(The Net-zero transition: What it would cost, what it could bring)，實踐淨零轉型需要汰換或更新大量設施，2021年至2050年的淨零轉型資金總需求約為275兆美元，平均每年約需9.2兆美元的資金投入於低碳設備與相關技術研發、勞工技能訓練以及招募等。

（注6）公部門對於淨零轉型的預算支出以及私部門對於淨零轉型的投資，將帶動淨零產業發展並創造就業機會。麥肯錫預測2050年全球淨零轉型將帶來1.62億個直接與間接工作機會；但是同時全球約將有1.52億個工作將受到淨零轉型衝擊。（同注6）因此，透過公正轉型確保能源轉型過程包容性為APEC經濟體所重視；APEC EWG主席更於2023年於第48屆人力資源發展工作小組(Human Resources Development Working Group, HRDWG)大會尋求跨域論壇合作，共同推動公正轉型以幫助產業及社會適應轉型過程，於推動淨零轉型促進環境永續的同時提升社會永續。

公正能源轉型與尊嚴勞動

2023年在美國的推動下，「公正能源轉型」獲得各經濟體及能源部長採認，文件亦大致反映出國際組織如ILO所推動的公正轉型內涵。依據「公正能源轉型準則」，APEC公正轉型具體原則包含：（注7）

- 1.將自身界定的經濟成長優先領域納入考量。
- 2.追求正向的環境、社會與經濟成果。
- 3.依據自身界定確保平等的利益分配。
- 4.支持包容性與性別平等。
- 5.建立具備韌性的公司、機構與社群。

6.為尊嚴勞動與勞動力發展提供支持。

7.為所有人促進健康生活與福祉。

而若於能源轉型落實尊嚴勞動，為勞動力發展提供支持，2023年APEC HRDWG亦通過「HRDWG底特律教育、訓練與就業之公平與包容性無拘束力準則與建議」（HRDWG Detroit Non-Binding Principles and Recommendations for Equality and Inclusion in Education, Training, and Employment，「底特律準則」），與「公正能源轉型準則」並列為2023年美國作為APEC主辦經濟體的年度重要產出政策文件。而在「底特律準則」勞動、就業與社會保障領域，文件指出為推動經濟暨技術合作優先領域，並使所有人分享永續未來，經濟體將積極：（注8）

- 1.於制定境內勞動市場政策時將勞工的利益及福祉納入考量，並適時依據自身情況運用社會對話等工具促進此一過程。
- 2.推動性別平等並促進身心障礙者的職涯及技能發展機會。
- 3.於職場落實職業安全衛生基本原則。
- 4.為跨經濟體及未開發經濟潛能群體促進數位技能訓練及就業機會。
- 5.為所有人建立值得信賴、有良好規範且永續的社會安全體系。
- 6.改善身心障礙者的社會安全及服務系統。
- 7.推動綠色與低碳發展轉型，並因應氣候變遷為勞動力發展所帶來的挑戰。

未來聚焦「公正能源轉型準則」，落實尊嚴勞動並促進勞動力發展，將有助於APEC區域打造有利兼顧公平性及包容性轉型的條件。

結語：我國推動公正轉型之政策

我國雖未簽訂《巴黎協定》，但積極推動淨零轉型，支持國際減緩氣候變遷之行動。我國為全球第18個透過立法規範並推動淨零轉型的國家，2023年我國更將原2015年訂立之《溫室氣體減量及管理

法》修訂為《氣候變遷因應法》，並將公正轉型納入法規。「溫室氣體減量及管理法」第3條第8款將「公正轉型」定義為「在尊重人權及尊嚴勞動之原則下，向所有因應淨零排放轉型受影響之社群進行諮詢，並協助產業、地區、勞工、消費者及原住民族穩定轉型」，且協助公正轉型更被納入第6條因應氣候變遷相關計畫或方案之基本原則。此外，為實現2050年淨零排放目標，國家發展委員會已於2022年制定「臺灣2050淨零排放路徑」，公正轉型即為12項關鍵戰略之一。未來或可適時結合我國公正轉型成果，如運具電動化之社會對話及勞工轉型訓練成果，作為APEC會員經濟體實踐「底特律準則」與「公正能源轉型準則」之參考。■

注解

注 1：APEC (2024), “APEC PERU 2024”, <https://www.apec.org/2024-peru-priorities>

注 2：APEC (2024), “APEC Advances Green and Low-Carbon Hydrogen Transition”, <https://www.apec.org/press/news-releases/2024/apec-advances-green-and-low-carbon-hydrogen-transition>

注 3：Vasquez, G. N. A. & Hernando, R. C. (2022), “Transitioning to a Sustainable Economy while Ensuring Inclusion”, APEC Policy Support Unit, <https://www.apec.org/publications/2022/12/transitioning-to-a-sustainable-economy-while-ensuring-inclusion>

注 4：ILO (2023), “Frequently Asked Questions on just transition”, https://www.ilo.org/global/topics/green-jobs/WCMS_824102/lang--en/index.htm

注 5：Lee, S.angwon (2023), “A Just Transition for Carbon-Neutral Industry”, KIET Industrial Economic Review, vol. 27, no. 5, p. 33,. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4315031

注 6：McKinsey & Company (2022), “The Net-zero transition: What it would cost, what it could bring”, <https://www.mckinsey.com/capabilities/sustainability/our-insights/the-net-zero-transition-what-it-would-cost-what-it-could-bring>

注 7：APEC (2023), “Non-Binding Just Energy Transition Principles for APEC Cooperation”, <https://www.apec.org/meeting-papers/sectoral-ministerial-meetings/energy/13th-apec-energy-ministerial-meeting/non-binding-just-energy-transition-principles-for-apec-cooperation>

注 8：APEC (2023), “HRDWG Detroit Non-Binding Principles and Recommendations for Equality and Inclusion in Education, Training, and Employment”, https://mddb.apec.org/Documents/2023/HRDWG/HRDWG/23_hrdwg_008.pdf