

反思環境運動的次政治脈絡： 推進公正轉型的反身性治理

周桂田、王瑞庚、張睿寧*

一、前言：我們與公正轉型的距離：國際框架與在地脈絡對話

2023 年 4 月 6 日，國家科學及技術委員會（國科會）發布淨零科技計畫，其涵蓋綠色金融、淨零綠生活、淨零策略、公正轉型等多方面目標。顯現政府推動 2050 年達到淨零碳排（2050 Net-zero）¹ 關鍵 12 項戰略的決心，並乃兼顧落實「不遺落任何人」（Leave no one behind, LNOB）之社會分配公正性與包容性。

「公正轉型」（Just Transition）一詞最早緣起自 1970 年代，由北美勞工工會（North American Unions）在受到美國推動一系列《乾淨空氣法案》（*The Clean Air Act, CAA*）等環境法的背景下提出，並且在高風險環境產業的裁員議題討論。1970 年，石油、化學和原子工人工會（OCAW）幹部 Tony Mazzocchi 在面對當時高汙染產業轉型與工人權益之間的難題時，亦以公正轉型為原則，其原意是：「公正轉型的基礎是簡單的公平原則。任何與毒物相關的工人都不應被要求『為了達成環境保護的目標』而支付過高的稅金，甚至是丟失工作」²，意味著社會追求環境權應重視轉型中的勞工權益。2015 年，公正轉型進入氣候議程，獲得《巴黎協定》採納，並延續在 2050 淨零碳排目標。

公正轉型作為全球性議題，在面對氣候變遷以及國際協議的壓力下已經成為多數國家施政的重點。然而，若根據歐洲氣候變遷與永續轉型圓桌會議

* 周桂田，國立臺灣大學國家發展研究所教授；王瑞庚，中央研究院永續科學中心淨零科技工作小組經理；張睿寧，國立臺灣大學風險社會與政策研究中心計畫專員。

¹ 「淨零碳排」是目前全球各國和企業應對氣候變遷的主要目標，並且被設定在 2050 年達成，以便符合《巴黎協定》中將全球氣溫上升控制在 1.5 至 2°C 之內的要求。此外，淨零碳排不僅是減少碳排，還包括各國為了推動淨零碳排可能造成人文社會（如就業危機、能源價格以及綠電開發等）的衝擊進行關注。

² Brecher, J. (2015). A US program for controlling climate change and expanding job opportunities: A review of a proposal by Robert Pollin, Heidi Garrett-Peltier, James Heintz, and Bracken Hendricks. *Challenge*, 58(2), 175-186.

(ERCST)於2023年發布之《歐盟公正轉型的治理挑戰》(*Unlocking the governance challenges of Just Transition in the EU*)在當中指出公正轉型進程中的治理挑戰，雖然公正轉型框架能為原則提供基礎，但若沒有經過適當的調整，該概念的抽象性可能會阻礙在地脈絡的有效實施。相似地，聯合國經濟和社會事務部(UNDESA)在《公正的綠色轉型：迄今為止的概念與實踐》(*A just green transition: concepts and practice so far*)報告裡，指出在地脈絡需要根據實際狀況調整公正轉型策略的必要性，並強調若將框架加以一體適用，那麼公正轉型方法無法滿足社會需求。最終，IPCC AR6(聯合國政府間氣候變化專門委員會(IPCC)第六次評估報告(Sixth Assessment Report))報告中給予了公正轉型定義：「是一套原則、程序和實踐方法，旨在確保在從高碳經濟向低碳經濟轉型過程中，不遺漏任何人，包括勞動者、地方、部門、國家或地區。它強調政府、單位和主管機關等。強調需要採取有針對性和積極主動的措施，以確保將整個經濟轉型的任何負面社會、環境或經濟影響降至最低，同時最大限度地為那些受到不成比例影響的人帶來利益。」該報告進一步區分狹義的勞工權益和廣義的轉型，後者包括所有利害關係人利益與損害的公平性。換句話說，公正轉型在當代實踐，雖然不同機構、學者或團體各有差異，但共識性可歸納為：「注重確保向低碳經濟的轉型是公平和包容的，強調社會正義和平等，並確保經濟和環境政策的利益和負擔得到公平分配。」

二、次政治與反身性：思考「公正轉型」之現實基礎

德國社會學家 Beck 透過次政治(sub-politics)³揭示個人和社會群體如何在傳統政治體系透過諸多的社會議題下持續促進社會變遷，並開啟反身性治理(reflexive governance)⁴的思路歷程。透過政策制定和執行過程中持續自我反思與調整的治理方式，有助於我們從公正轉型的理論框架，思考地方脈絡之現實基礎。在次政治下的思路指出，工業社會以犧牲環境與勞工為經濟成長代價，環境與勞工運動往往對此抱著批判態度。故此，參與新社會運動⁵的公民開始期望探索新的行動，這種方式迫使不僅質疑既有系統的管理邏輯，並且試圖影響

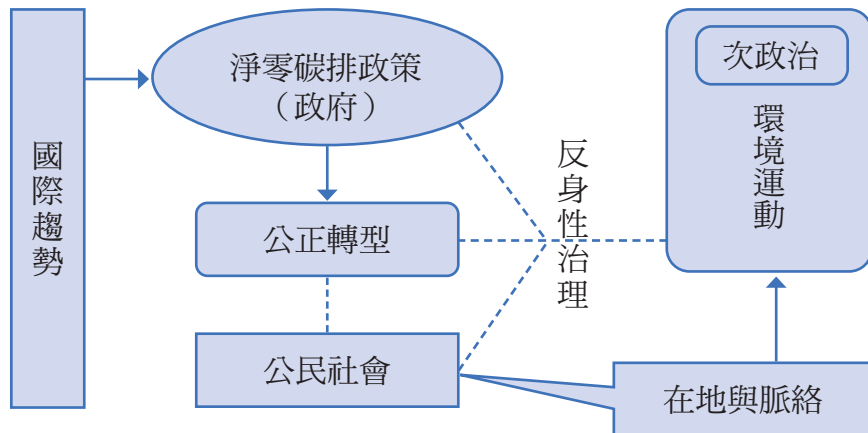
³ Beck, U. (1997). Subpolitics: Ecology and the disintegration of institutional power. *Organization & Environment*, 10(1), 52-65.

⁴ Beck, U. (2006). Reflexive governance: Politics in the global risk society. In J.-P. Voß, D. Bauknecht, & R. Kemp (Eds.), *Reflexive governance for sustainable development* (pp. 31-56). Edward Elgar Publishing.

⁵ 「新社會運動」起始於美國1960年代後社會科學家對公民社會的觀察，意味著公民們上街抗爭不再僅限於追求物質利益(如薪資所得)，而是轉向追求後物質價值，如自我實現、環境保護、性別平等與人權等。

政策取向。可以說，環境運動在既有政治機構之外，以非正式網絡運作，亦展現了次政治的多元路徑。

由圖一可見，國際趨勢推動了政府對淨零碳排政策的關注，該政策促進政府應重視公正轉型的價值。然而，公正轉型的抽象概念需要與公民社會的在地脈絡連結，才能準確辨識問題，否則經常窄化地落入「淨零版」的勞工福利和弱勢族群補助」政策的情況。舉例來說，西歐、北歐的淨零標竿國家，他們是在礦業、能源與電業都相當自由化的背景，長期處理永續轉型在就業市場調節的問題。以作為公正轉型主要切入點，臺灣則有不同的產業和市場條件，需要進一步透過公民社會的在地脈絡來反思臺灣的公正轉型。由於篇幅有限，本文僅討論環境運動，以觀察這些社會運動如何質疑當時主流的發展模式，並推動政策轉變。因此，藉由了解政策如何影響不同群體，並反映出社會運動過程中的公正訴求，帶動政策應同時兼顧淨零與公正轉型的目標。



圖一：本文框架（資料來源：本研究）

三、環境運動代表性事件：反杜邦及林園事件

1980 年代發生了諸多重要性的環境抗爭運動，包括反對化工廠、石化廠以及空汙排放等。接下來，本文將聚焦探討反杜邦及林園事件。

(一) 反杜邦運動

1986 年的反杜邦運動被視為環境運動史上一個重要的里程碑，進一步推動政府成立環境保護署（以下簡稱環保署），以應對日益嚴重的環境汙染問題。當時，美國杜邦公司計畫在彰化縣鹿港鎮設立一座化學工廠，主要生產二氧化

表一：歷年主要環境運動事件

年分	地點	事件
1979	彰化	米糠油中毒事件
1980	新竹	新竹榮化工廠事件
1982	臺中	三晃公司農業汙染
1983	桃園	高銀化工鎳汙染事件
1985-1986	臺南	二仁溪綠牡蠣事件
1986-1987	彰化	反杜邦運動
1986-1989	宜蘭	反對第六輕油裂解廠設立
1987-1988	高雄	反對第五輕油裂解廠設立
1987-1988	高雄	林園事件
1993-2006	臺南	反濱南工業區
1995-2000	臺中	反拜耳事件
2010-2011	彰化	反國光石化開發案
2011-2014	雲林	反對第六輕油裂解廠擴廠

資料來源：本研究整理

鈦。二氧化鈦的生產過程涉及全氟辛酸（PFOA）的排放，這是一種有毒物質，對人體具有潛在的嚴重健康風險，洩漏可能會引發居民強烈的生理不適和健康威脅。

這一計畫在當地引起了強烈反彈。鹿港鎮的居民對杜邦工廠可能對空氣和水質帶來的汙染感到擔憂，認為這不僅會危害居民的健康，還會破壞當地的生態和生活環境。在地居民和社會運動團體迅速組成聯盟，展開一系列抗議行動。這些行動從地方上的抗議聲浪延伸到全國範圍，形成了聲勢浩大的民間反對運動。1986年下半年，儘管杜邦派遣社員嘗試交涉，但最終未果，彰化鹿港鎮居民對反杜邦的運動達到高峰，部分居民甚至冒著當時尚未解嚴的風險，前往總統府前表達訴求，這是第一起在總統府前進行的環境運動，象徵著環境運動的重要突破。

（二）反林園事件

林園事件發生於1988年，亦屬於環境運動初期的一個重要案例，也凸顯了工業汙染對在地居民生活與健康的威脅。高雄林園工業區自1970年代興建以來，迅速成為石化產業的重鎮，聚集了多家大型石化工廠。然而，這些工廠缺乏完善的汙染防治設備，導致有毒廢水和廢氣不斷排放，造成汕尾地區海域及汕尾漁港出現大批死魚蝦。在多年工業汙染的情況下，在地居民的忍耐已經達到極限，於是開始組織動員發起向工廠抗議。

1987 年，經濟部工業局提出「污染補償金」作為解決方案，反而激發在地農漁民的不滿，組織起來展開一系列抗爭活動，包括集會、遊行以及向政府遞交請願書。他們要求工廠減少排放以及要政府正視林園工業區的污染問題，還透過媒體報導「重北輕南」引起了全國關注。社會各界開始反思高污染的經濟發展模式使得原先被擱置十年的《公害糾紛處理法》以及《環境基本法》展開加速推動。



圖二：反杜邦及反林園事件照

(資料來源：(左圖)台灣國際紀錄片影展⁶、(右圖)劉清楠攝⁷)

這兩者社會運動之間有諸多共同點。雖然發生地點不同、團體不同，但在象徵意義上是聯繫一起。這種聯繫是基於一種共同的願景，即由在地民眾對環境權及健康權的爭取與重視，以及反對化工產業造成在地居民健康威脅及環境汙染。兩起環境事件更是鬆動了政府的管理邏輯，進一步催生出環境保護署的成立以及《環境基本法》的進展。

四、2018 大型柴油車抗議與社會不公正的濫觴

2016 年在政黨輪替後，由於推廣減碳政策，修改了《空氣汙染防制法》，其中在 36 條針對移動汙染源（即車輛）更明訂「加嚴出廠十年以上交通工具原適用

⁶ 圖片來源：<https://www.tidf.org.tw/zh-hant/films/20386>。

⁷ 圖片來源：<https://blog.udn.com/a000007527/117254055>。

之排放標準」。2017年12月在草案通過後，交通運輸業者開始討論快速淘汰十種或更舊的車輛：約86,386輛HDDT和100萬輛二行程摩托車將被淘汰，此一舉動促使「全國老車自救會」的成立，並於2018年6月決定抗議。車隊在總統府和博愛特區進行抗議，博愛特區是許多政府官員和國會的所在地。穿過總統府和立法院前的道路時，抗議者將紅白橫幅掛在老車前方，上面寫著「老車無罪，反對強制淘汰」。

根據本文作者的一手訪談資料顯示，柴油車司機在空汙法草案通過前並不知曉舊車被禁的可能，因為一旦被禁止，很可能得面臨貸款以及得再另外購買另一輛新車的疑慮，使得生活模式受到衝擊。另一方面，針對環保署在修改《空氣汙染防制法》時，僅找了政府較為熟識的環境組織，間接地排除了在強制汰換老舊柴油車最直接的關鍵影響群體（即司機）的參與，最後，司機們普遍認為，政府應將治理重點放在高汙染碳排放產業上，而不是僅僅針對交通工具。這一立場顯示了他們對政策選擇的不滿，並對減碳政策的公平性提出質疑。

這些抗爭凸顯出若要實現真正的公正轉型，政策制定過程中必須有更多的社會對話空間，超越單方面的技術標準或國際標準，確保公民在轉型過程中能夠被看見與聽見。只有如此，公正轉型才能回應基層需求，成為真正的社會共識，而非僅僅是表面上的減碳指標。



圖三：2018年大型柴油車司機抗議強制汰換行動照
（資料來源：公視新聞網⁸）

⁸ 圖片來源：<https://news.pts.org.tw/article/399785>。

五、結語

將環境議題與社會不平等深入探討，是理解「公正轉型」的核心。透過反思環境運動的歷史，包括 1980 年代的反杜邦和林園事件，我們可以看到次政治的社會力量如何激發公民需求的表達，並對傳統政策框架形成批判。2018 年柴油車抗議事件展現了基層民眾對政策制定過程中被排除的批評，揭示了低碳政策推行中隱含的階級和經濟負擔問題。

這類案例為我們為何應推動公正轉型的疑問提供了現實基礎，不能僅是達成減碳目標的策略工具，更應是促進社會各群體平等的過程。只有當政策制定者開始在地脈絡化地理解不同社會群體的需求和處境，並且進行包容性對話，公正轉型才能成為一個有效的社會意義建構過程。

無論是過去與近期的環境運動，當中展現的次政治過程皆提供了啟發，意味著邁向公正轉型的關鍵在於檢視政策是否真正回應社會需求，確保轉型過程中讓在地居民或利害關係人的聲音都能被充分納入。換言之，本文嘗試將抽象的公正轉型框架賦予社會意義，透過對環境運動的反思，能為我們重新挖掘「公正」在社會脈絡的實際意義。此外，這也顯示出當政府和公民社會為淨零目標在推動公正轉型政策時，不僅要在政策層面落實轉型目標，更應持續反思並檢討現行政策中的社會不平等現象，公開「不公正」之處，以推動「公正轉型的反身性治理」。