

眾 台灣民眾黨
TAIWAN PEOPLE'S PARTY

第
一
期

從全球到區域 疫情後的經濟時代

台灣民眾黨

台灣民眾黨政策智庫

研究通訊

主題：從全球到區域——疫情後的經濟時代

序言 因應 CPTPP 專利連結制度之衝擊.....	2
立委建言 這是個寂靜又躁動的春夏之交.....	3
疫情後的全球經濟	4
CPTPP 之進展及我國推動之情形.....	5
區域整合與後新冠時代 CPTPP 之加入意義與挑戰.....	10
台灣競爭力：新創生態圈.....	15
台灣經濟與地方發展.....	19
財政政策價值取捨及定位.....	20
財政監督及稅改議題建議方案.....	23
《財政收支劃分法》之修正建議方案.....	25
邁向「高雄 2030」必須有的戰略思考.....	28
認識高雄的問題.....	33
高雄市政府要與大自然硬碰硬？ 談寶來不老溫泉區開發審議案.....	34
高雄氣爆後「被缺席」的民眾角色.....	37
研究分析	40
情緒勞動專題 情緒勞動的重新評估.....	41
情緒勞動專題 司法精神病院 VS 社會安全網.....	44
情緒勞動專題 社工系統改革 VS 社會安全網.....	49
我們與跨國同婚的距離.....	53

序言

因應 CPTPP 專利連結制度之衝擊

孫智麗 台灣民眾黨政策智庫副總召集人

立法院 2017 年底三讀通過藥事法修正案、2018 年初經總統令公告的西藥專利連結制度（Patent Linkage），行政院核定於 2019 年中正式施行！台灣當初引進專利連結制度是為加入美國所主導的 TPP（跨太平洋經貿夥伴協定），但在美國總統川普宣布退出 TPP 後，這項法案的重要性不若以往；接續 CPTPP（跨太平洋夥伴全面進步協定）凍結智慧財產權保護四大類條款，並未規定會員國建立專利連結制度。專利連結制度對台灣製藥業產值以學名藥為主、及仰賴學名藥降低藥價的健保，帶來一定程度的衝擊！

專利連結制度起源於 1984 年美國的「藥品價格競爭與專利期補償法案（Hatch-Waxman Act）」，目的在於鼓勵藥廠競爭，讓已被充分了解的小分子藥品在申請許可證時，可減免不必要的臨床試驗，並免除試驗期間的專利侵權責任。當時的美國藥品市場係為原開發廠所壟斷，原開發廠藥品市占率高達 86%，缺乏競爭導致藥價居高不下，市面上缺乏一般大眾的經濟能力可負擔的藥品供治療所需。而美國製藥產業以新藥原開發廠為主，學名藥產業並不成熟，立法受到原廠反對而延宕，政府為取得原廠支持，才在協商後納入對原廠有利的資料專屬、專利延長和專利連結作為交換。

新藥原開發廠與學名藥廠之間本來就可能有專利侵權或者無效舉發的紛爭，而這些在利益龐大的藥品市場中都是常見的競爭手段。如果在藥品上市前能釐清相關侵權疑慮，使得上市之學名藥不因侵權問題而發生判決停售風險，以確保病人用藥權益。西藥專利連結制度讓新藥上市後透過專利資訊揭露，使學名藥申請上市審查程序時，暫停核發許可證（續審）期間 12 個月來釐清專利爭議，對於進行專利挑戰或迴避成功的首家學名藥獲得 12 個月市場銷售專屬期，以獎勵挑戰的學名藥業者，因此學名藥廠的潛在利益可能更大。

不過，專利連結制度重要關鍵在於衛生福利部食品藥物管理署、經濟部智慧財產局、智慧財產法院。原本只管藥品查驗的食藥署，未來承擔新藥專利資料庫的登錄、確認、維護、變動，將影響藥廠之間的利益與競爭，以及全體國民的用藥權益。而未來學名藥廠的專利無效行政訴訟，與原開發廠的專利侵權民事訴訟等爭端解決機制，將有賴於智慧局健全專利舉發程序，以及智財法院提升審判效率！

立委建言

這是個寂靜又躁動的春夏之交

賴香伶 台灣民眾黨黨團總召

這是個寂靜又躁動的春夏之交。

回顧初到立法院的這個會期，迎來的不是新鮮人的暖身期，卻是全球本世紀至今最嚴峻的疫情（COVID-19），這對成立不到滿月的民眾黨黨團，第一個三讀法案就是《二零一九新型冠狀病毒防疫及基層紓困條例草案》，雖然草案中對於財政紀律以及法律明確性原則的要求，並未為執政黨所採用，但我跟其他委員仍透過記者會、質詢、附帶決議、臨時提案等方式，要求行政部門縱然以防疫為先，也應該遵守法治治國原則，而辦公室夥伴們則在近乎未曾稍歇的電話、信件中，將每個企盼紓困的聲音，加以歸納、研議後提供行政部門納入政策參考。

作為民眾的耳目，我每天戴著口罩穿梭在不同的會議室、站在電梯的九宮格裡，顧盼坐在我面前以及錯身而過的身影，我不免會想，這真是個寂靜的春天：街道上的人車寥寥，許多大家熟悉的老店消失了、失業與無薪假人數還在攀升，政府該如何善用有限的資源，並有效地扶持弱勢族群呢？

這也是個躁動的春夏之交。美中貿易戰、中國人大強推港版國安法、美國種族歧視衝突再起、鐵路警察李承翰被刺殺、高雄市長韓國瑜遭罷免……，短短不到半年，台灣裡裡外外發生的大事件，部分甚至對於未來影響深遠，歷史正以過去所未曾有的倍速朝著我們迎來，時代的風聲從耳際拂去，我聽見：雖然民眾黨不是大黨，也是個初生的政黨，一如台灣還有澎湖金馬，我們賴以安身立命的婆娑之島從來就不是幅員廣闊，週期性的風災地動也不曾止息，但我們的先人都是這樣挺了過來，或許，面對不安定的未來卻又生氣勃勃，早已是我們共同的基因。

對於立法院即將進行的臨時會，民眾黨團將爭取我們所提出的《香港澳門關係條例》、《立法委員行為法》修正草案，並要求儘快召開修憲委員會，分別要求政府以具體行動撐香港、遭判刑確定無法執行職務的立法委員必須去職，並就可能展開的修憲，持續推動「十八歲公民權」以及其他國會改革議題。面對必然到來的挑戰，我們沒有懈怠的條件，只有迎向前去，繼續跟夥伴們為更好的台灣，加油！

後疫情的全球經濟



CPTPP 之進展及我國推動之情形

摘自 2020 年 5 月 15 日政策智庫諮詢會議

講者：顏慧欣 中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心副研究員

CPTPP 背景因素

CPTPP (Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, 跨太平洋夥伴全面進步協定) 與 TPP (The Trans-Pacific Partnership, 跨太平洋夥伴關係協定) 的關係, TPP 是由美國主導的區域經濟協定, 然而川普上任時宣布美國退出 TPP。美國退出後, 在日本與澳洲的主導下, 還是希望 TPP 能夠生效。TPP 的生效規定因美國佔貿易額太高, 按照規定計算方式, 會使得協議無法生效, 其餘 11 國在 APEC 會議上一同決定另簽 CPTPP。CPTPP 與 TPP 的關聯性在於, CPTPP 只有簡單的七條, 第一條的條文, 便是納入 TPP 的所有原始條文。

目前雖然 CPTPP 大部分沿用 TPP 內容, 然而其中還是有不同之處, CPTPP 暫緩智慧財產權、外資投資爭端適用限制等 22 項相關規定。這些我們猜測是美國推動 TPP 時, 較為關注的議題。目前這 11 個國家暫不落實這些義務, 主要希望可以吸引美國回歸。2018 年底, 已有 7 國順利通過國內程序, CPTPP 於 12 月 30 日已正式生效, 先從這七國開始實施; 還有 4 國國內尚未完成相關立法, 對這些國家尚未生效, 包括秘魯、智利、馬來西亞跟汶萊。目前觀察, 智利國內反自由化聲浪高漲, 國內立法未能推進; 馬來西亞則是內部的政權鬥爭問題, 要通過國內立法也是很大的挑戰。汶萊目前的狀況尚且不明, 可能也在關注馬來西亞目前的狀況來決定。

CPTPP 對台影響

即便沒有美國, CPTPP 對於世界經濟還是占有極高的分量。CPTPP 佔有 13.5% 的世界 GDP 指數、14.5% 的全球貿易值。CPTPP 的成員, 越南、新加坡、澳洲、紐西蘭, 以及日本等國, 這些都是台灣主要的貿易對手國。完成加入 CPTPP, 就幾乎完成了台灣一直推動 FTA 的藍圖, 涵蓋了主要的國家對象。

CPTPP 的入會方式

台灣所關切的, 是如何加入 CPTPP。依據 CPTPP 第五條的加入條款, 提到可以以國家或個別關稅領域的方式加入, 通常 FTA 條款裡很少這麼寫。目前 APEC 成員國中, 只有台灣在國際上 (WTO) 使用個別關稅領域的名稱參與 (註: 香港使用 Hong Kong, China)。可

以說 TPP 與 CPTPP，均有預留台灣可加入的空間。第五條加入條款的細節，CPTPP 生效後召開的第一次委員會決議，已明確將申請加入分為三個階段，申請階段、正式展開談判階段、入會文件審查階段。

無論是什麼方式的申請案，都要經過 CPTPP 的執委會，以「共識決」的方式決定。「共識決」的方式，就是現場成員不明示反對就是同意，即使有成員私底下並不完全同意，只要在會議討論新入會國申請案時，當場不表示反對，就算具有共識決。台灣努力的目標就是，對台灣入會有保留意見的成員，在討論台灣入會案時不直接明示反對即可。另外，CPTPP 也規定，在未正式談判之前，不反對新入會國事先跟其他會員國接觸，去說服這些成員同意入會。更重要的是，CPTPP 還規定，即使申請案首次遞出時失敗，新入會國依然可以跟這些國家進行雙邊諮商，換取後續的同意，CPTPP 執委會也會繼續討論新入會國的申請案。

如果申請通過，就會進入第二階段設立入會工作小組。入會小組成立後，申請國開始與各國進行談判，談判重點包括農工產品要降多少關稅、服務業市場要開放那些業別與限制（如電信業外資持股限制），及其他制度法規接軌等等。談判完成後，入會小組會提供執委會完整的書面報告，交由 CPTPP 執委會進行共識決通過此入會案，新入會國也完成相關國內配套修法後，則於 60 天內生效。

CPTPP 的高標準

過去曾有說法，認為 TPP 是非常高標準的條款，但美國退出後，是否導致 CPTPP 對於這些高標準有所鬆動，但實際上並沒有。對照 TPP 與 CPTPP 的章節，30 個章節都沒有變動，它依然是個高標準的條款。有所變動是各章節的少數細節，共 22 個項目暫緩執行而已，調整幅度是非常小的，因此台灣要加入，依然要向著高標準的 FTA 模式進行。CPTPP 的高標準反映在很多面向，在市場開放程度上，除了日本的零關稅比例涵蓋 95% 的農產品外，其他國家零關稅比例都達 99~100%。過去以來的 FTA 大多達到 80~90% 零關稅，但 TPP 或 CPTPP 都是要求 100% 零關稅的目標。零關稅概念，例如新北市的產品賣到台北市沒有額外課關稅，則 CPTPP 要求澳洲賣到馬來西亞、或日本賣到台灣要比照沒有關稅，就像新北到台北一樣的概念。

在 CPTPP 的談判上，日本可作為台灣參考的主要對象。其他的國家都是 100% 的零關稅，只有日本很成功地爭取到僅有 95% 零關稅，特別是農產品的降稅更是很成功的談判模式。日本將農產品降稅分成 60 幾種模式（如圖一），聽說美國的談判人員，談到最後不想再細談，因為太過複雜乾脆都同意日方要求。日本降到零關稅的模式，如表中 B6 的意思是分 6 年內降到 0 關稅，這個模式還有 5 種變形模式。這個模式展現日本農業部門對於農業談判的能耐，透過很多技術性方式來減緩日本農業開放的速度。

類型	內容	項數 (No. of lines)	佔比 (% of total)
EIF	立即降稅至零。	7,553	86.13%
EIF*	立即降稅，其關稅應自 170111.190 項之產品稅率，每公斤下降 1.5 日元。	見於 TWQ/TRQ	
B4	分 4 年平均降稅，在第 4 年 4 月 1 日起降至零。	9	0.10%
B6	分 6 年平均降稅，在第 6 年 4 月 1 日起降至零。	259	2.95%
JPB6*	生效後立即降稅 20%；自第 2 年 4 月 1 日起分 5 年平均降稅，並在第 6 年 4 月 1 日起降至零。	1	0.01%
JPB6**	生效後立即降稅 50%；自第 2 年 4 月 1 日起分 5 年平均降稅，並在第 6 年 4 月 1 日起降至零。	3	0.03%
JPB6***	生效後 5 年內維持原關稅，並在第 6 年 4 月 1 日起降至零。	見於 TWQ/TRQ	
JPB6****	生效後關稅立即降至 25%，並對產品進口每公斤課徵 40 日圓；自第 2 年 4 月 1 日起分 5 年平均降稅，並在第 6 年 4 月 1 日起降至零。	見於 TWQ/TRQ	
JPB6*****	生效後關稅立即降至 35%，並進口產品每公斤課徵 40 日圓；自第 2 年 4 月 1 日起分 5 年平均降稅，並在第 6 年 4 月 1 日起降至零。	見於 TWQ/TRQ	
B8	分 8 年平均降稅，在第 8 年 4 月 1 日起降至零。	33	0.38%
JPB8*	生效後立即降稅 50%；自第 2 年 4 月 1 日起分 7 年平均降稅，並在第 8 年降至零。	1	0.01%
JPB8**	生效後立即降稅 20%；維持現有關稅至第 3 年 3 月 31 日止；自第 4 年 4 月 1 日起分 5 年平均降稅，並在第 8 年 4 月 1 日起降至零。	見於 TWQ/TRQ	
JPB8***	生效後立即降稅 3 分之 1；自第 2 年 4 月 1 日起分 7 年平均降稅，並在第 8 年降至零。	1	0.01%
JPB8****	生效後立即降至 10%或對產品進口每公升課徵 125 日圓，對產品課以兩者中關稅較低者，且關稅最低降至進口每公升課徵 44.67 日圓；自第 2 年 4 月 1 日起降至 8.5%或對產品進口每公升課徵 125 日圓，對產品課以兩者中關稅較低者，且關稅最低降至進口每公升課徵 35.34 日圓；自第 3 年 4 月 1 日起降至 7.1%或對產品進口每公升課徵 125 日圓，對產品課	1	0.01%

圖一、日本加入 CPTPP 降關稅模式表

資料出處：講者簡報

每一個國家在談判的過程中，在談判中能為自己國家的產業爭取到多長的調整期，就看每個談判官員事前的準備工作。若能像日本一樣，提出 60 幾種降稅模式，也是一種談判技巧。然而日本能達到這種談判結果，是因為他們是第一輪初始締約國家，但台灣加入 CPTPP 則是第二輪成員的「加入」程序，想取得像日本這種談判條件空間已小很多。特別是 CPTPP 的引入 TPP 的 30 章所有條款，台灣要加入原則上都要接受，沒有太多討價還價談判空間，大概最多只能爭取一年或三年不等的緩衝空間，但條文本身無法更改。

基本上，工業產品都是走向 100%零關稅為原則，只有農產品上，各國還有些試圖爭取排除。同樣，台灣在加入時也是比照辦理，工業產品很難有豁免零關稅的機會。未來台灣要面臨的過程，就是國內要說服產業，會有產業壓力，也會有一些利益。例如政府採購就是一種新增利益，WTO 協定中有一政府採購協定 (GPA)，WTO 的 164 會員只有 48 個成員加入 GPA，台灣也是其中一員，因此台灣政府採購招標金額高於一定門檻，必須開放外國人

可以來競標。但是 CPTPP 中有許多國家不是政府採購協定的成員，例如越南、馬來西亞等，台灣也沒機會進入這些國家政府採購市場，透過加入 CPTPP，則也讓我們業者，有機會進入這些國家市場的機會。

CPTPP 對國家內部影響力

CPTPP 中很重要的特色，與過去包括台灣與新加坡、紐西蘭 FTA，或者其他 FTA 不一樣，涵蓋了很多「邊境內 (Behind the border)」的議題。過去的 FTA 多是著重降關稅、市場開放，是「邊境上 (On the border)」的議題。CPTPP 的很多要求，是關於國內法制體制的調整，例如對於勞工工作基準要求、環境保護要求、資訊安全的要求、行政透明化、反貪腐等等。這些都是過去 FTA 少見甚至不曾出現過的新議題。特別是這些 CPTPP 新議題也多是鼓勵成員國自願性遵守而已，而是強制性義務規定，亦即若沒有做到，就視為違反 CPTPP。

舉幾個例子，如電子商務規定中，要求不得強制要求外國業者，將電腦伺服器及資料中心設在本國，這個很明顯的針對中國。雖然中國不在 CPTPP，但當初美國就很明白，在 TPP 納入這個規定就是在防範中國，因為中國這幾年陸續在不同行業，開始強制要求要把資料中心設在中國，目前 CPTPP 依然延續這個規定。

另外，受政府控制事業 (SOE)，台灣國內一般只接受股權說，即政府持有多數股權才是國營事業。不過 CPTPP 採用「多數股權」或「實質影響力」兩種方式，來判斷政府控制事業。這對於台灣來說是個挑戰，因為 CPTPP 認定範圍比本國法律規定更為廣泛。國內政府不太輕易認定，哪些企業算政府控制事業。最好的例子是 101 大樓，它所屬「台北經貿大樓股份有限公司」，中華民國政府持股幾乎為 0，然而按照實質影響力，政府絕對可以控制。它的股東有中華電信、勞退基金等等，就是泛公股。影響力說就是公股加泛公股，按照中華民國的規定，101 大樓不是公營事業；但按 CPTPP 的規定，101 大樓絕對是公營事業。CPTPP 對於公營事業的規範，並非要求民營化，而僅是要求應遵守競爭中立原則。

CPTPP 中也規定，政策的體制改變，應該要與利害關係人進行意見交換，徵詢意見。這不只是 TPP 與 CPTPP，歐盟與韓國間的 FTA 也有類似的規範。美國、歐盟自詡為自由民主的政治體制，也希望把這樣機制推廣到他國制度。CPTPP 是首次將法規調和這個概念，詳加制定為一個章節。台灣另一個挑戰是，對於農產品的檢驗，如對日本福島的限制，CPTPP 雖然允許對突發事件可採取緊急措施，但之後要有檢討，不過台灣限制日本福島農產進口的緊急措施，是否有持續檢討無從得知。

我國推動加入 CPTPP 之進展

為何台灣要加入 CPTPP？第一，第一波 CPTPP 台灣未能加入，已無法討論框架、規範，無法在協定納入台灣關心的課題。若第二波還無法加入，對於關稅、投資待遇，我們的談判空間會越來越小。越晚加入，就會面對更多 CPTPP 成員對我們的要求。第二，目前 WTO 秘書長要辭職，WTO 這兩年的運作面臨比較大的問題，因此 CPTPP 這類區域整合就相形重要。最重要的是，要在美中貿易對抗下取得保護傘。

第三，台灣欠缺一個真正的外力改變國內改革前進，台灣的政治情勢還是淪於藍綠對抗。舉個例子台灣的法律評論期，2002 年台灣成為 WTO 會員後，一開始只給 7 天法規評論期，這個規定實施了 10 年。在 2015 台灣為了要跟上韓國，推動與歐盟、美國 FTA，因此才延長為 14 天，實施 10 個月。後來為了準備 TPP，又在 2016 年延長至 60 天。但這些修正並非修行政程序法等法令，因主管機關有不同意見下，改以行政院函令來處理。簡單來說，這個法規預告期從 7 天延長到 30 天，台灣在沒有外力直接要求下，單憑藉自主內部改革，經歷了近 20 年才能做到。

面對 CPTPP 接軌，國內政府規範架構也有許多挑戰。很多非關稅障礙是透過「法規」及「行政程序」兩種方式產生，為了降低這些非關稅障礙，CPTPP 因此強調法規制定及程序的透明、參與性與可預測性，同時也要求以國際標準／準則為原則，強調科學證據為基準的政策決定。另外許多 CPTPP 的新興議題，例如國內那些機構應納入政府控制事業(SOE)清單，台灣都難形成共識。又如外國投資人對政府的投資爭端機制 (ISDS) 等技術問題，在台灣也是尚未解決的難題，都需要國內機關相互協調。

此外，台灣準備 CPTPP 時，也應有配套考量推動的國內政策，如強化受影響產業及勞工的協助輔導。「因應貿易自由化調整支援條例」於 2015 年 12 月 30 日公布實施，但成效看似有限，不過 CPTPP 開放結果對產業、勞工的影響可能是更廣泛，因此事前應討論如何更有效的因應。其次，建立行政單位、國會、產業、公民社會間的資訊流通、相互回饋與監督的 FTA 參與機制，台灣若能建立比較完備的政策制度，這可降低未能事前討論而在施行後引起很多反彈的結果。

(摘要彙整：王昱鈞 研究員)

區域整合與後新冠時代 CPTPP

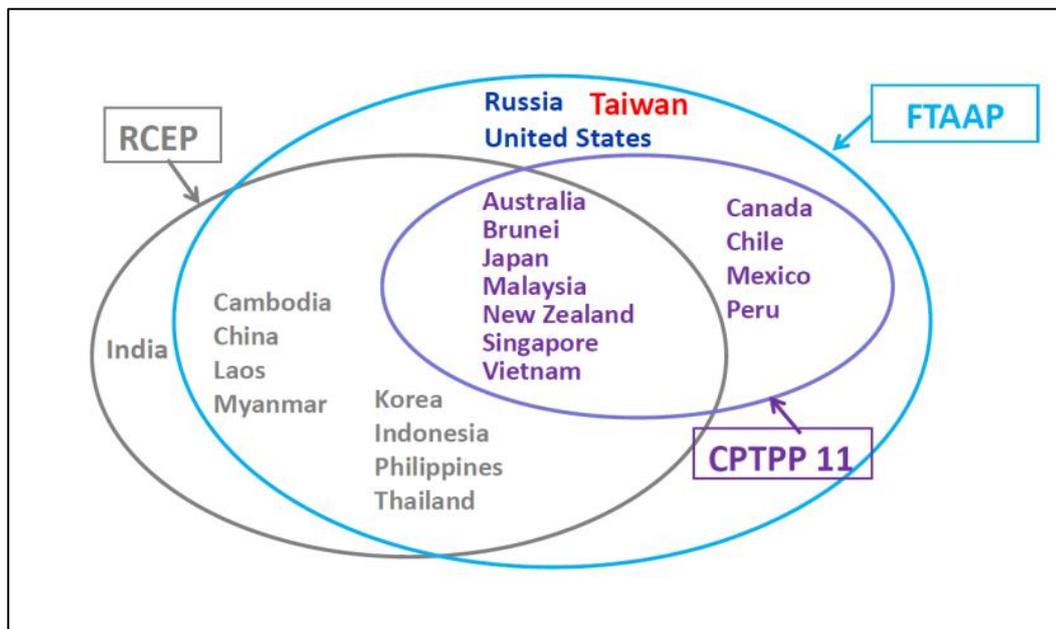
之加入意義與挑戰

摘自 2020 年 5 月 15 日政策智庫諮詢會議

講者：李淳 中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心副執行長

國際區域整合現狀

除了 CPTPP，亞太地區還有另外兩個大型區域經貿協定（如圖二）：RECP（Regional Comprehensive Economic Partnership，區域全面經濟夥伴協定）；另外一個更龐大的 FTAAP（Free Trade Area of the Asia-Pacific，亞太自由貿易區）。FTAAP 除了印度以外 APEC 21 國都涵蓋其中，但這有一個很大的問題，如果參與國已經有 21 國，而且還包含美、日、中三大經濟體，直接回 WTO 處理經貿問題不是更好？且 FTAAP 中美中兩國已經佔了全球貿易的 6 成，歐盟 3~4 成，FTAAP 已經是全球規模。因此 FTAAP 的價值性一直受到質疑，但卻是在 APEC 中的討論議題。

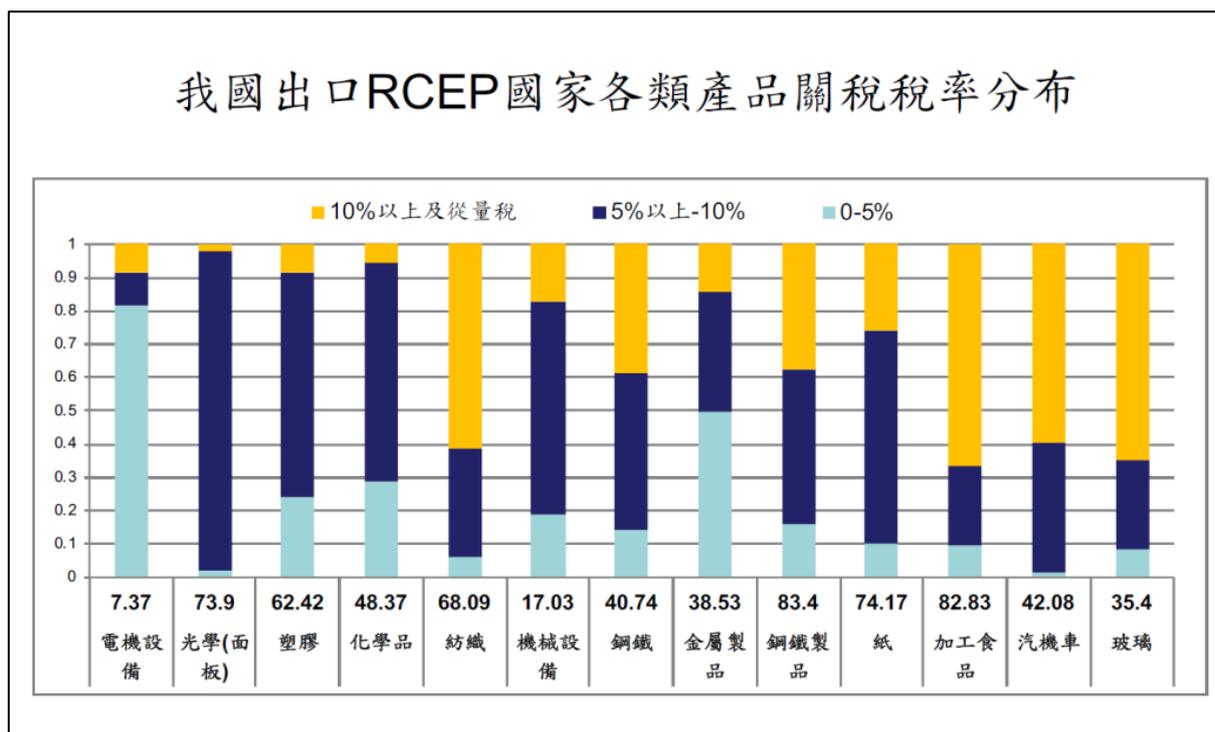


圖二、亞太地區貿易協定成員關係圖

資料出處：講者簡報

RCEP 最關鍵的重點，是中、日、韓、美、澳、印度中間沒有 FTA 協議，未來因 RCEP 產生自貿關係後，對台灣威脅最大的影響。中韓之間本來就有 FTA，但中日沒有 FTA、日韓也沒有 FTA，這三國因為歷史、領土等因素不可能會有 FTA。但 RCEP 一旦生效，中日、日韓之間就可以利用 RCEP 建立自貿關係，臺灣出口中國將面對日韓的額外競爭，出口日韓則面對來自中國與另一個國的額外競爭。

至於東協，跟其他六個外部夥伴間的協定都生效十年以上。RCEP 即便明年生效，會帶來一些額外開放，但影響比較小。我們研究對這個情況的評估結論，認為這些影響並不顯著。不過台商未來因為貿易戰，或新冠肺炎疫情，若因 RCEP 造成與東南亞貿易及投資的條件低於中日韓業者時，可能會降低台商回流台灣的誘因。如果越南的關稅多 20%，台商便可能選擇直接設廠越南。目前我國出口 RCEP 還是面臨很多關稅問題，如面板，我們過去的關稅還是 5~10% 之間，一般來說超過 5% 就是高關稅。工業化國家的關稅，大概只有 3.~ 多。紡織與加工食品都超過 10%。過去台灣出口到東南亞最重要的東西就是加工食品，但關稅非常高，在面對中韓競爭時比較不利（如圖三）。



圖三、我國出口 RCEP 各國各類產品關稅稅率分布圖

資料出處：講者提供

然而，面對這些衝擊的解方，我們的建議不包含加入 RCEP 一途。畢竟台灣加入 RCEP 是兩岸政治問題，不是經貿問題，目前兩岸問題無解，因此尋求解決方法時，不用多花時間討論加入 RCEP，這是效益最低、政治成本代價高的選項。第二個選項，協助台商佈局東協，這個選項有個缺點，就是台商都跑去東協後，台灣會因此出現產業空洞化的問題，就業、人才、廠商都會流失，廠商會帶走資金與技術。第三個選項是，加入 CPTPP。目前 RCEP 中的東南亞國家有許多同時也是 CPTPP 成員，如越南、馬來西亞及新加坡等都有參與（雖然馬來西亞還沒批准 CPTPP），泰國之前傳出有興趣加入 CPTPP，近期又有點退縮，不過日本正積極施壓泰國加入，尤其是新冠肺炎之後。最後的選項是，透過加速台美 FTA 簽署，來造成新的可能性。

加入 CPTPP 之展望與挑戰

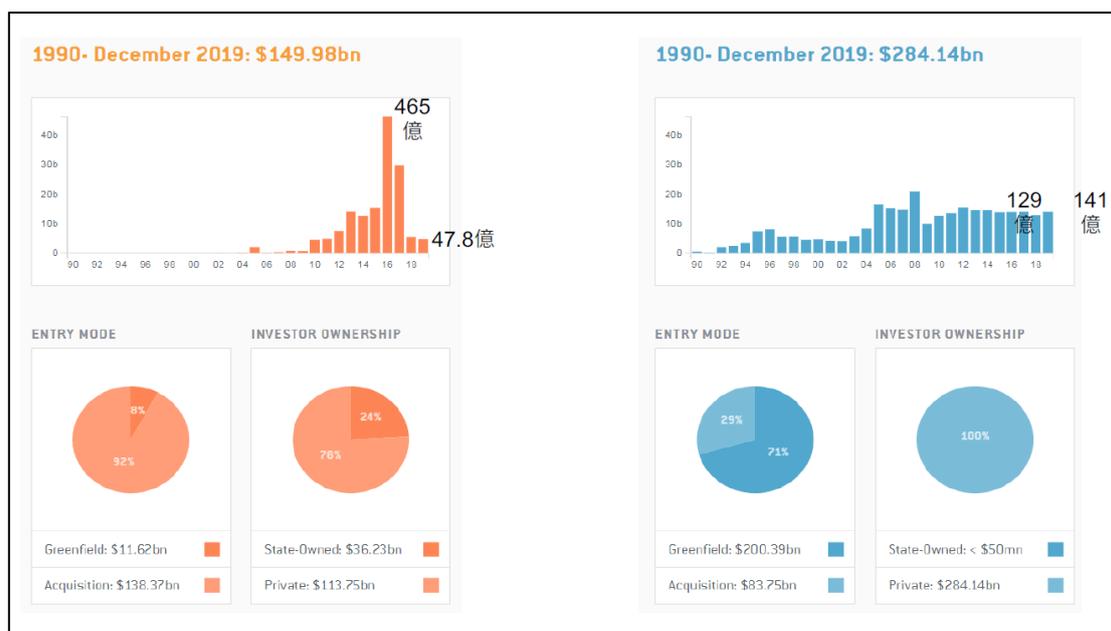
疫情之後 CPTPP 的意義不但沒有減退，反而增加。疫情後的經貿系統考驗的是供應鍊的「韌性」(Resilience)，這個概念指的是面對無預期風險的迅速恢復能力。過去供應鍊佈局只討論執行的效率極大化，韌性是不能只有效率更要重視恢復力。恢復能力包含恢復速度與恢復能力，速度越快、恢復完成度越高就越有恢復力。舉個例子，特斯拉工業過去建立超級工廠，雖然從零組件到組裝生產可一氣呵成，面對疫情的發展，如今造成一台特斯拉都造不出來的情形。

韌性調整的首先是預判力：天災沒辦法預判，但能夠預判人禍，如中港關係、美中貿易戰局勢；分散性：透過生產地點、供應來源多元化等方式分散風險；敏感性：要分散風險、尋求新的機會需要敏感性，但如果目前舒適圈太舒適，就如意失去敏感性；平衡性：不能過於依賴單邊貿易；在地化：不能把每個國家都當工廠，只想出口美國。有個數據，平均台商在中國製造，出口美國的比例大概 30~40%，日商在中國投資，出口美國的比例，才 5.9%，在中國的日商沒有把中國當工廠，是為了中國消費需求。中美貿易戰，影響最大的日商都是美國的日商，因為中國日商很少出口美國。

目前公衛、經濟安全聲浪高漲，供應鍊縮短，例如美國「邀請」台積電赴美投資就是一例。這種供應鍊縮短對於台灣是不利的，因為台灣就是靠供應鍊維生。另外 WTO 秘書長請辭，各國都在組成「信任聯盟」。有美國隊、也有中國隊，這些區塊化切割，希望不要再發生。另外貿易戰與新冠肺炎帶來結構性變化，台、外商持續回流母國，自動化及新科技加速導入。但是同時中國不可能不回應「去中國化」問題。未來發展還是有很多問號，因為我也不知道 3、5 年之後的變化，這是一個動態的反應。

結構變化中有許多產業與政治思維的差異，美國最近在討論的去中國化，產業面卻不談去中國，產業要談韌性談的是去中心化，但因為台灣生產基地集中對岸，因此「去中心化」看起來好像是「去中國化」。但實際上政府需要幫忙的重點在「去中心化」。政治語言與廠商需求差異越小，產業競爭力就越強。

引起去中化討論的中美貿易戰，到底是美離中還是中脫美要進一步觀察，過去3年中國對於美國投資的比例大幅度下降，但美國對於中國投資沒有受到影響。美國之前對於中國祭出不友善的投資環境與規定，因此很多中國投資撤出。感覺上其實美國沒有要脫中，只有那些會讓中國強大的投資脫中，美國的強勢產業，更要中國大開大門，是兩手策略。台灣不能只看到脫中，也要看到不脫中的部分（如圖四）。



圖四、中美貿易戰前後中美投資變化圖
資料出處：THE US-CHINA INVESTMENT HUB

後新冠時代的 CPTPP

新冠肺炎後 CPTPP 的價值逐漸增加，現在因為防疫下各國鎖國造成很大的衝擊，因此開始有國家提出 Bubble（防疫圈）的概念，例如星澳紐韓在 5 月疫情中發表共同聲明承諾互不限制、相互開放就是這種概念下的產物。這是為了回應，疫情中各國的鎖國。CPTPP 也可能形成「中國隊、美國隊」以外的「信任者聯盟」，這對業者有幫助，因為業者不一定會是中國隊或美國隊，看它的商業佈局，CPTPP 能形成台商新的貿易網絡與出海口。CPTPP2.0 則是有一個新的概念 Bubble（防疫圈）的概念，紐西蘭副總理提議「台韓星紐澳防疫隔離圈」。經貿也有安全圈的概念，除傳統自由化外，針對資訊、公衛、不實施貿易與投資限制。台灣與越、日、韓、星、紐「防疫隔離圈」可以先行，貿易、航行等等可以不受限。我們要想像利用 CPTPP 會演變成這種 Bubble 的可能性。

最後的挑戰是日本核食問題。千葉縣是目前農產品及食品禁止進口的範圍，千葉縣離核災地點 216 公里，大概從新北貢寮到台南玉井。因而我國對日本核食的限制的概念，就是 11 年前貢寮出了核災，但 11 年後日本還在限制我們台南玉井芒果進口。先不管 TPP 或

WTO，這樣的限制合理嗎？這是一個不合理的結果。，日本將此問題稱為台日雙邊關係的魚刺，已經把層級拉的很高。處理核食問題不單純是為了加入 CPTPP，現在更要緊的是協助我國豬肉出口，臺灣預計今年取得非疫區認證，但農委會不敢說要恢復出口日本，跟核食禁令有關係。我們的檢驗檢疫應該回歸科學證據的基礎，同時在管理風險上，也不能只有全開或全禁二分法，這樣對於參加國際經貿，會有很大的影響。

（摘要彙整：王昱鈞 研究員）

台灣競爭力：新創生態圈

摘自 2020 年 5 月 5 日政策智庫諮詢會議

與談團體：勤業眾信、新光人壽

本次有關提升台灣整體競爭力之議題，政策智庫邀請新光集團與勤業眾信（Deloitte）針對這個主題。Deloitte 聯盟是全球性的私人擔保公司，為各行各業的上市即非上市客戶提供審計、稅務、風險諮詢、財務管理等相關服務。勤業眾信(Deloitte & Touche)係指勤業眾信聯合會計師事務所及其關聯機構。本次諮詢會議邀請其中的兩位律師，來給予相關的建議。

個資、智慧財產權及法令遵循

林瑞彬律師首先報告，協助台灣個資法、智慧財產權法令遵循體制的建立，有助於提升台灣產業的競爭力。目前台灣的個資法、智慧財產權的法律規範還未達到世界體制的要求，另外台灣企業對於個資法、智財法的法令遵循，還未經過國際驗證，若台灣本身的法律規範面又未跟上國際潮流，影響台灣企業的向外發展。台灣應該要邁向智慧立國，而對於個資法、智財法的法遵就是基礎。

(1) 智慧台灣－台灣智慧 50 指數

2019 年美國研究機構對標準普爾 500 指數所選之上市公司禁行分析，發現智財權、商譽等無形資產價值已經占公司總價值的 84%。過去台灣企業主要是以代工為主的中小企業，近年來隨著科研人力與技術的進步，台灣企業的「智慧」含量應被適當的評價，讓有「智慧」的企業被看見。企業智慧財產權，可用指數股票型基金的方式，追蹤、篩選台灣智慧企業的價值，建成企業智財策略、管理與應用成果的評鑑機制，例如：建立「智慧 0050」基金等策略。

(2) 法令遵循管理－以指導代替處罰、以科技時實現效率

2019 年，瑞幸咖啡作為一個中國本土的連鎖咖啡店，在中國國內展店量上超越星巴克，成為中國展店數第一的咖啡店。2020 年初，這個冉冉升起的投資新星，被爆出財報醜聞，經美國渾水研究公司收到一份做空報告，稱瑞幸咖啡涉詐欺行為，在交易量與收益金額等等數據上造假謊報。瑞幸咖啡的財報醜聞，提醒國內企業的法令遵守，是需要受到國際各國檢視，若無法得到各國的高標準，即使打向海外市場，也會隨時崩解。

公司治理與企業穩定經營要往「法令遵循」的方向落實，金融業的確信查核要有個資保護、洗錢防制相關之規定。參考財團法人會計研究發展基金會《審計準則公報第 72 號》指出法令遵循對於財報的影響，不同的法令對於財務報表影響差異大，然則企業若不遵循規定制度，將面臨罰款、訴訟等等對於財報有重大影響之後果。因此政府應將一般產業也納入財報評鑑中，擴大受查標的／法規。不以影響當年度之財報之法令遵守事項為限，應評估「企業穩定性」。

企業法令遵循管理，應對於目前的法規進行盤點，並與企業內規進行比照對應。來討論不同之處修正時，是否產生風險，並由政府協助輔導公司一同進行控制方案評估，並擬定相關行動方案。建議政府積極以行政指導，來取代不斷解釋抽象的法律規範，並鼓勵市場開發輔佐企業實踐法令遵循的科技系統。

(3) 個資法國際化—符合個資法等於符合 GDPR

歐盟訂定史上最嚴格的個資法 GDPR 後，為了符合 GDPR 的規範，許多網路服務企業都面臨了，企業經營調整轉型的問題。許多企業花費上百萬美元，調整公司服務的個資收取、儲存及使用方式。台灣網路科技企業要能跟上世界市場，個資保護暨資訊安全遵循義務應符合國際標準。目前台灣個資法與 GDPR 間，有許多不同之處，整理如下表。經過修法將 GDPR 相關規定內化為我國個資法的法律涵蓋範圍，符合個資法等於符合 GDPR 有助於台灣企業取得國際認證，提升品牌國際競爭。

	GDPR	我國個資法	修法方向
個資定義	得以直接或間接方式識別當事之任何資訊包括透過網路 IP、瀏覽紀錄產生之數位軌跡並得追蹤別特定當事人之身分。	得以直接或間接方式識別個人之資料。	將科技社會發生之新資訊型態列入保護範圍避免發生規範漏洞或解釋爭議。
去識別化	去識別化(anonymous)指經處理無法再識別資料主體之資料。去識別後不受 GDPR 規範。	未定義去識別化之標準；且縱資料經處理已無從識別其利用亦需符合公共利益或學術研究必要。	應定義去識別化標準並適度開放產業利用以促進科學進步暨商業發展之機會。
當事人同意	同意指具體肯定且自由形成、明確、受充分告知及非模糊之指示單純沉默、預設選項為同意或不為表示不構成同意	同意指當事人單獨所為之允許之意思表示蒐集者負舉證責任	無
當事人權利保護	V 資料刪除權 V 資料可攜權（當事人有權要求以結構的、通常使用的、機器可讀形式接收其原提供予控管者之個資並有權傳輸予其他控管者。） V 自動化數位剖析許可權（當事人有權拒絕對於自動化決策或以任何形式評估個人特徵之建檔行為。）	V 有 V 無 V 無	資料攜帶移轉、自動化決策授權均為智慧科技時代的重要權利能防止企業不當利用科技侵害個人資料故我國個資法亦應對此二權利做加強規範

台灣新創生態圈

張鼎聲會計師，分析台灣新創產業環境。要創造台灣競爭力，要改善創新創業生態圈的樣態，並改革新創出場的系統機制。目前台灣的問題在於，新創產業在 B 輪（開始複製商業模式，加快規模化）這個階段，缺乏資金挹注，導致後期獲利減少。

(1) 全球創新創業生態

各國新創生態圈的生命週期，可分為萌芽期、國際化、魅力期與整合期四個階段。

	特性	建議目標
萌芽期 (Activation)	<ul style="list-style-type: none"> ● 小於或等於 1,000 新創產業產出 ● 缺乏創業經驗，資源不足導致後期生態難以成長 	<ul style="list-style-type: none"> ● 增加早期資金投注 ● 創業精神建立、活絡社群 ● 目標 1~2 個新興產業
國際化 (Globalization)	<ul style="list-style-type: none"> ● 800~1,200 家新創企業 ● 創業經建豐富、具備之標性案例 ● 出場機制吸引度高 	<ul style="list-style-type: none"> ● 增強全球連結、支持新創企業早期進入國際市場
魅力 (Attraction)	<ul style="list-style-type: none"> ● 高於 2,000 家新創企業 ● 獨角獸產地、退出市場超過 10 億美元、具吸引力 ● 阻礙因素少 	<ul style="list-style-type: none"> ● 具備全球資源吸引力 ● 消除移民壁壘議題 ● 建立具吸引力之政策
整合 (Integration)	<ul style="list-style-type: none"> ● 高於 3,000 家新創企業 ● 全球連通、生態系正向循環、高市佔率 	<ul style="list-style-type: none"> ● 優化法律與政策 ● 增進文化、資本、創新優勢、擴散至其他經濟體

(2) 案例分析

- 美國（整合期）：2019 年創投退場模式以收購為主，退場交易件數減少，但交易金額來到歷年最高。
- 以色列（魅力期）：新創企業主要出場方式為被大型企業併購。
- 日本（早期國際化）：日本新創出場方式，80% 為上市，只有 20% 是大公司併購。
- 中國（魅力期）：有「中國那斯達克」之稱的中國股市新板塊—科創板開市。

(3) 台灣新創生態圈（萌芽期）

➤ 缺乏出場成功案例

(4) 新創出場模式

企業要能投資新創，才能掌握發展趨勢。企業也能透過新創，導入創新技術。應該要設有友善有限創投的機制，並對於國內企業投資新創提供誘因，如產創條例中有關展業領域限定應放寬，給予租稅優惠，並設立專版機制。讓台灣的新創能量能幫助企業創新升級，鼓勵企業對於新創公司的併購加速其出場。

（摘要彙整：王昱鈞 研究員）

台灣經濟與地方發展



財政政策價值取捨及定位

摘自 2020 年 4 月 28 日政策智庫諮詢會議

講者：黃世鑫 台北大學財政學系名譽教授

方法論既是科學哲學，也是社會科學的基礎。其邏輯不同於自然科學，社會學方法論的選擇，也代表著議題的分析服膺於何種意識形態體系下。以財政學領域為例，學界往往將之歸類為公共經濟學的問題，雖以經濟學邏輯便於解決實務界的財政問題，卻也因此成為財政惡化的根源。學界處理財政學的方法論，意識形態是新自由主義，制度是新古典經濟學，政黨政策是新右派。首先先檢視切入的方法論，財政問題本質需釐清。

新自由主義下的財政問題

80 年代「新自由主義」抬頭，其理論承襲自「新古典經濟學」，而落實在政黨政治即所謂「新右派」的出現，包括美國雷根政府及英國柴契爾政府皆屬之，新自由主義陷入泛市場化的迷思，認為回歸市場機制，即可解決財政的問題矛盾；爾後雖然因經濟危機，左派論述產生一些反思，但當今政策方案選擇上仍以右派為主流。

以福利資本國家政策為例，Esping-Anderson (2000) 批評戰後的社會科學，建立一個強大的概念與理論工具，建構並運作福利資本主義。然而這些社會福利理論，僅僅是維持目前這個裝備不良、漏洞百出的世界繼續發展。福利國家體制吸收了一部分左派對於底層弱勢照顧的重分配經驗，然後核心還是右派的新自由主義發展。

我必須強調政策選擇上必定涉及價值取捨，沒有意識型態的政策是缺乏靈魂的。只是新自由主義的意識形態下的方法論，真的適合嗎？Stiglitz (1999) 自 1990 年代金融危機的經驗中提出，一直以來新自由主義要求，更為開放與自由的市場經濟，因市場經濟可使經濟更快的成長。但經歷 1990 年代的金融危機，新自由主義的市場經濟理論開始令人懷疑。

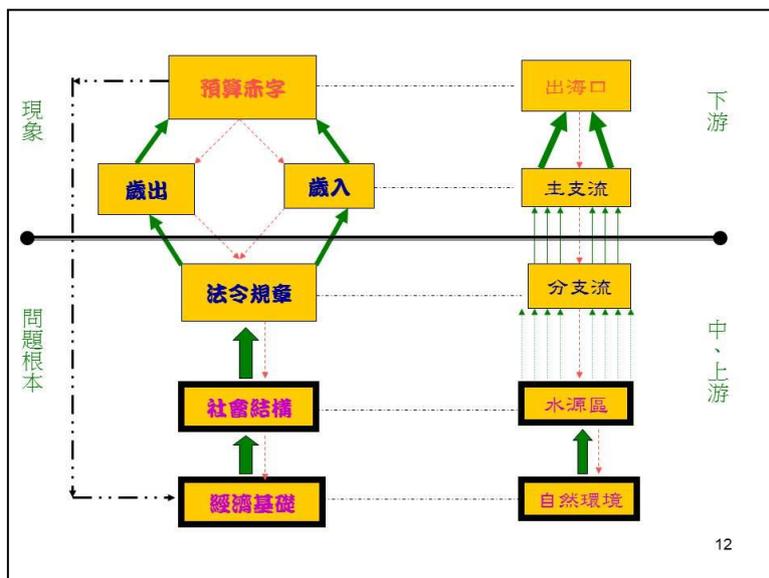
回過頭來，針對台灣圍堵與築堤式的財政與預算策略，不外乎「開源與節流」、「限制公債舉借與債務上限」以及「理性的預算政策」三項方案，而在「限制公債舉借與債務上限」面向，又可分為「限制公債發行之用途」、「限制未償還公債之總量」及「限制年度公債發行數額」等方式，而我國從 1975 年開始，限制未償還公債之百分比逐年提升，至 1996 年公布施行之《公共債務法》將公債上限法制化，究其根本乃政策上的價值選擇。

各國脈絡差異與移植

政策模仿或許是簡單的作法，我們卻未考慮各國歷史、文化、宗教及民情等脈絡差異。以歷史學派之研究途徑的角度，歷史發展的脈絡是不可忽略的。從封建制度到資本主義的演化即是一個動態的過程，資本主義體制本質上是一種經濟不斷變遷的形式或方法，絕非是靜止不動。這種「創造性的毀滅」過程，乃是資本主義制度的本質。

由於我們所面對的是這種創造性毀滅的演化過程，因此，必須注意兩點：第一，這種過程的任何一項要素之真實的特徵和最終的效果，需要相當的時間才能顯露出來；第二，因為這是一種「有機的過程 (organic process)」，對任何一特定部份的分析，並無法得到決定性的結論。任何一特定部份只有相對於整個過程背景，以及在被其所創造的環境裡，才能呈現出其真正意義。具體而言，真正關鍵的問題，不在已經顯現出來的問題，而是其如何被創造和摧毀。如果不能認識這一點，研究者所能做的，只是毫無意義的工作。

據此，所謂的財政危機，其實只是一種症況，外顯的只是現象，隱藏在財政危機背後的是經濟及政治危機，甚至社會危機，財政危機只是呈現這些危機最明顯的方式而已（如圖五）。其次，危機乃是常態，我們所面對的只是危機的抉擇；且唯有誠實的面對危機，危機才有可能成為轉機。換言之，財政危機和經濟危機，乃至政治危機或社會危機，係交互呈現；因此，重要的是要認識並接受危機的存在，而且，如果只是為解決財政危機，將可能導致經濟危機，政治危機，或社會危機更為惡化。



圖五、經濟問題的根本問題與現象關係

資料出處：講者簡報

我們當前所崇尚的資本主義體制的經濟事實，指的是「被異化的勞動（estranged, alienated labor）¹」貿易、資本、貨幣或我們熟悉的所得，都可以透過異化的勞動與私有財產來解釋。工人的勞動與工人脫離而獨立存在，工人創造越多的財富就越貧窮，工人製造越多商品，商品就越便宜。前述只是工人異化的一個面向，私有財產權制度下的市場經濟體制，將這種異化的生產關係嵌入社會關係中，因此人本身異化、人際關係異化、人與其造物間異化。

這種異化關係下的社會關係，以年金改革為例，軍公教作為國家體制運作的基本勞動力，以國家的稅收作為收入，年金改革也是如此。因此光是靠高金額的退休金作為對象，來主張他們拖垮國家財政恐怕是缺乏科學論據的說法，也對問題全貌缺乏通盤性的考量。然而，年金改革依舊引起社會上的對立。

盲目參考外國改革經驗，包括訂定所得替代率、隨收隨付制（pay as you go）以因應人口老化問題等，其妥適性將有待商榷。從經濟學的角度切入社會議題，不得不說崇尚市場經濟的經濟學者想參與公共政策，但他們所知甚少且充滿錯誤。市場經濟中的價格問題，並不來自於供需之間的交互關係，而根本影響因素是所得的分配問題。因此要搞清楚財政問題，首先要清楚經濟基礎、社會結構到法令規章的因果關係。

反思我國財政政策及制度

誠如 Goldscheid（1917、1925）所言「國家預算可以很清楚的聽到『國民生命的脈動』，同時，其亦可能是『所有的社會不幸之根源』。」政府存在的目的，是補充市場經濟體制缺失，透過教育、醫療、大眾運輸等服務提供，以預算編列及法令規章來挽救自由市場經濟機制中的弱勢者；以近年興起的 BOT 以及聯合開發案為例，往往是建商或資本家的權力運作使然，看似進步模式、實則通往毀滅，值得吾人省思。

當前的政府財政問題，主要在於財政赤字的「無法駕馭」，換言之，「問題」並不在當前的政府公債發行額，而在可預見未來長期必須面對的難以控制之赤字「膨脹壓力」。因此，財源的籌措，才是財政根本問題之所在。也因此，「預算赤字本身並不可怕，可怕的是我們對產生預算赤字的根源未能確實掌握，而草率應付」。面對財政問題，要從方法論著手改革，並且找到現象下的根本危機。

（摘要彙整：王昱鈞 研究員）

¹馬克思在《1844年經濟學哲學手稿》中首次提出的概念。又稱勞動異化，它是馬克思用來表述資本主義雇佣勞動的重要概念。異化本來含義是指人（主體）的創造物同創造者相脫離，不僅擺脫了人的控制，而且反過來變成奴役和支配人的、與人對立的異己力量。馬克思認為，在資本主義社會中，工人創造了財富，而財富卻為資本家所占有並使工人受其支配，因此，這種財富及財富的占有、工人的勞動本身皆異化成為統治工人的、與工人敵對的、異己的力量，這就是勞動異化。（出自 MBA 智庫）

財政監督及稅改議題建議方案

摘自 2020 年 4 月 28 日政策智庫諮詢會議

講者：黃耀輝 台北商業大學財政稅務系教授

民眾黨首次於國會初試啼聲即拿下五席席次，在沒有包袱、形象好、負評少但聲量亦小之前提，建議依循取得最大多數選民支持之「中間選民定理」為行動原則。值此疫情之際，防疫以配合中央政策為主軸，惟應鎖定疫情紓困及振興方案為問政焦點。

盤點疫情衝擊經濟下的現行政策

為因應疫情衝擊經濟，立法院甫三讀通過並隨即於 2 個月內修正《嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例》從原編列的 600 億元，加碼至 2,100 億元，由行政院提出之方案觀之，除防疫支出外，仍以紓困為主，振興尚無任何具體措施。

當前政府主要措施包括「降息」、「紓困貸款」及「現金發放」。降息政策為兩面刃，雖舒緩民間資金壓力，卻也傷害退休族及高存款族央行總裁「減息仍有空間說」恐有待商榷；紓困貸款雖可協助業主及勞工暫度難關，除額度有限，政府僅負擔利息補貼，且借貸終須償還，長期來說幫助不大；現金發放則屬於移轉性支付，主要聚焦於營運及薪資補助。財政輔助政策則採「稅費捐延緩繳納」及「費租減收」，政府損失的僅是稅收利息。

政府紓困慢半拍 振興更應超前部署

回顧政府針對疫情之經濟危機處理，1 月 20 日成立防疫中心後至 4 月 24 日出紓困金 4 月底才加碼通過紓困方案 2.0 加以相關對象及門檻限制可能導致遺珠之憾，而紓困貸款方面，公股銀行為了配合中央政策，「上面當政績，下面作業績」，從寬、從簡、從速核貸狀況下，未來恐出現道德風險。相較於紓困措施已然慢半拍，酷碰券 110 億元跳票不說，振興抵用券甚至還在排隊中，減稅措施包括降所得稅、營業稅、稅額扣抵等)涉及稅法修正恐亦緩不濟急，而後才於特別條例修正。近年來，我國稅收成長大於經濟成長，在有剩餘的前提下，行政院應採取更積極的擴張性財政政策，並以全民為受益標的，發放現金及消費券之政策效果應大於酷碰券，在實質提高民眾之可支配所得後，其乘數效果將有效振興經濟，並藉以達到產業紓困之目標，倘未採積極措施，恐怕將出現經濟復甦過慢的危機。

相較國際紓困預算規模不足 應有積極政策作為

蔡英文總統宣稱我國的紓困規模將達到 1.05 兆元(包括特別預算 2100 億元、紓困貸款 7000 億元以及移緩濟急 1400 億元等)，實則是灌水的數字，真正的紓困預算規模應是特別預算 2100 億元，再加上貸款利息補貼初估的 100 億元，2200 億元與各國紓困預算規模相比，顯示我國因應疫情的財政擴張政策是相對保守的。未來建議立法院除了監督特別預算的分配，亦應加強檢視民進黨政府的選前支票，是否以移緩濟急概念偷渡，以及針對前瞻基礎建設的二階調整方案，尤應監督一階未執行預算狀況。

稅改方案建議 善用策略提升問政品質

在我國稅制設計方面，必須考量台灣的特性，一方面屬於小型開放經濟體，「人兩腳、錢四腳」的市場機制運作下，過度提高稅率恐造成資金外逃，適合參照的國家則包括香港及新加坡；另一方面，台灣屬於多元社會，公平及效率必須兼顧，所得分配及經濟發展亦須取得平衡，然現今已出現房價所得比高及薪資成長停滯問題，世代衝突亦浮上檯面。建議應採取「務實的」公平策略，衡酌低稅負將有利經濟成長，由分配面改革著手以實現公平。財產稅部分，目前問題在於包括房屋及土地的持有成本過低，囤房稅乃至囤地稅都是可以考慮的稅改方案，推動過程中也必須能承受建商的遊說壓力；此外，相較於所得稅，提高消費稅較不會產生資本外逃的狀況。加稅及減稅議題都不容易，「政治上不討好」及「慷納稅人之慨」兩者之間必須取得平衡，建議以「利寡而不損眾」或「利眾而不損寡」為原則。

最後，國會問政上應有效掌握行政機關因分工而產生的政策邏輯不一致之處，例如中央銀行及財政部於貨幣政策及財政政策無法配合、財政部及主計總處於因分管收支而有所衝突、財政部及金管會於管理公股行庫上對金融紀律觀點分歧、衛福部及財政部於長照政策採「保險制」或「稅收制」立場不一等，甚至中央地方、直轄市及縣市對政策觀點亦屢有爭議，惟有充實專業、善用策略才能有效提升國會問政品質。

(摘要彙整：王昱鈞 研究員)

《財政收支劃分法》之修正建議方案

摘自 2020 年 4 月 28 日政策智庫諮詢會議

講者：曾巨威 政治大學財政學系名譽教授

我國中央與地方之財政情勢於20年間發生許多變化，不但長久以來地方自有財源偏低、支出結構僵化與債務負擔沉重等問題，亟待解決，尤有甚者，隨著五都的升格改制，此一地方治理新局所衍生的中央地方間職能權限調整與業務移撥，更需要重新擬定一妥適而有效的《財政收支劃分法》（以下簡稱財劃法）架構，用以根本改善我國地方財政結構問題。

在野黨應發揮外部監督功能首都於國家財政亦肩負重任

財劃法已超過21年未為修正，中間歷經多次嘗試卻無進展，蔡英文政府曾於107年初由行政院內部討論草案方案，最後仍因複雜的政治環境而告吹，是故應回頭檢視當時未公開之版本；此外，財政部蘇建榮部長過去於民進黨在野時期曾擔任重要智庫角色並提出修法主張，現下應檢視其具體作為是否與過去觀點相符，這也是民眾黨身為在野黨監督的重要責任。台北市身為國家首都，面對中央與地方財政資源分配爭議時，應當扮演積極、理性與專業的領頭羊角色，不但為所有地方政府發聲，更為健全地方財政自主制度貢獻心力。

民國91年台北市政府曾經因統籌分配稅款分配財源不足以及各地方財政窘困，率先向中央發難，主動提出台北市版的財劃法修正案，並經由當時立法院通過而造成大轟動。後因行政院認為其仍有爭議且執行困難，遂提出「覆議案」且被覆議成功。此次修法雖功虧一簣，但由此已可知台北市在我國地方財政中之重要地位。

如今行政院正在計畫重新研提財劃法修正案，站在台北市政府的立場，正好可以再次利用機會發揮其關鍵地位與角色，為未來財劃法的修正提供建議。地方財政自主乃地方自治之基礎，台北市將以追求整體地方財政制度健全合理之精神，透過財劃法之修正，為我國地方財政產生振衰起蔽之動能，進而更發揮永續發展之成效。

誠實面對政治現實過度舉債修正公債法終非長遠之計

過去為了各地方政府因舉債過高違反《公共債務法》（以下簡稱公債法）相關規定，最終以修法提高公債法舉債上限來因應，這是政治現實的妥協結果，當時甚至出現各方競相爭奪舉債額度（或比例）並視之為權利的荒謬狀況。此雖暫時解決各地方政府檯面上的財政危機，但回歸檢討財劃法中規範中央及地方的財政關係才是有遠見政府應當面對的課題。

首先，我們應檢視各地方政府財政收支概況，此處以104至106年原始數據，分別依各地方「歲出、歲入與統籌分配款」、「自籌財源與稅課收入」及「未償債務餘額」三面向說明如下：

- 一、歲出、歲入與統籌分配稅款概況：直轄市政府部分，以台北市財政狀況最佳、台南市次之，其餘四都皆呈現歲計短絀；縣市政府部分，彰化縣3年間都是歲計短絀，金門縣及連江縣3年中2年呈現短絀，新竹縣、苗栗縣、嘉義縣、花蓮縣及澎湖縣，則呈現3年中1年有短絀。
- 二、自籌財源及與稅課收入概況：自籌財源比例依賴於地方政府之稅收能力（也可以說是努力程度），超過50%有台北市、新北市、桃園市、高雄市、新竹市及金門縣共6處；直轄市稅課收入比例皆高於50%，其他縣市僅新竹市超過50%。
- 三、未償債務餘額概況：直轄市政府部分，高雄市債務餘額最高（平均約2,500億元），桃園市債務餘額最低（平均約230億元）；縣市政府部分，苗栗縣債務餘額最高（平均約390億元），金門縣及連江縣皆無債務。

相較於補助款屬於中央政府之權責，統籌分配稅款之意義及本質原本即屬於地方財源，基於財源自籌能力落差等因素考量，透過中央政府介入予以統籌分配，希冀發揮平衡區域發展之功效。但如何分配、分配多少以及分配給誰等規則設定，需要健全法制等相關配套方案綜合考量。

依據現行中央統籌分配稅款分配辦法，分為普通及特別統籌分配稅款（各占94%及6%），此為第一階段之分配比例，而爭議在第二階段開始出現，直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）對於分配比例屢屢無法產生共識，於第三階段中，上述三者的分配方式又有所差異。其中，直轄市採取指標式的分配方式，以包括營業額、財政能力、人口及土地面積等四項指標研訂公式分配；縣市部分則以85/15比例，分別依照「基準財政收支差額狀況（每三年檢討調整一次）」及「轄內營利事業營業額」據以分配；鄉鎮市部分則以人事編制及基礎建設需求研訂公式分配。也因為此複雜的分配方式，導致財劃法歷次討論修正方案時，各方皆陷入大吐苦水的困境而無法達成共識。

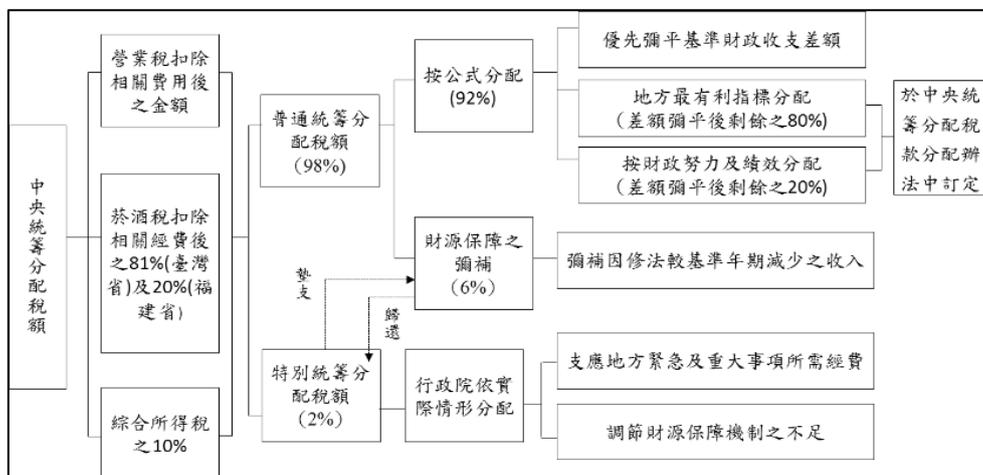
倘若未來討論財劃法修正版本時，應理解歷次修正草案之背景脈絡及版本差異，尤應檢視101年陳水扁政府版本（時任主計總長為林全）及107年行政院未公開之草案，政治考量上，則以各方「雖不滿意、但能接受」的分配方式為前提，否則再理想的方案皆為空談，而多年來各界質疑中央政府集權又集錢的不合理狀況也終究無解。

具體方案建議及重要問題考量

據此我提出可行的調整策略方案，首先可思考調整的是「財源規模」，以現行制度下的財源分配規模而言，可分為統籌稅款（營業稅40%、貨物稅10%及所得稅10%）、一般補助款（大致分為差短補助及設算定額補助²）及稅收分成（遺贈稅及菸酒稅）三部分，其中差短補助款在政治時空環境等各項條件允許下，應可併入統籌稅款以擴大其規模。其次，承襲上述統籌稅款規模擴大，增加之分配方案為營業稅100%、綜所稅10%及部分菸酒稅。

第三，稅收分成調整可行性，中央對地方之影響乃透過統籌稅款及補助款，而包括遺贈稅及菸酒稅等之稅收分成於我國運用上一向謹慎，擴大稅收分成規模或許也是一項選擇可行方案，惟在學理上最大爭議乃可能造成「窮者愈窮、富者愈富」的分配惡化（因為收的多也就分的多），然政治實務面，地方政府不論貧富，皆贊成增加稅收分成。（參附圖六）

此外，除了擴大財源規模以調整中央地方財政關係（包括重新定義基準財政需要與基準財政收入），直轄市及縣市之分配方式差異之整合、創建地方「最有利指標」分配機制、鼓勵地方提升財政努力與績效及成立「中央統籌分配稅款分配委員會」等議題，倘若政治溝通順利，亦應併同考量，藉此修法契機總體改善相關運作缺失。（曾巨威教授建議財劃法修正草案及改革重點包括第 8、12、16-1、30、37、38-1 條等）³



圖六、曾版財劃法修正建議

資料出處：講者提供

（摘要彙整：王昱鈞 研究員）

² 設算定額補助分為教育、社福及基本設施補助三大區塊。

³ 會後綜合討論，倘若未來立法院討論本案，仍需綜合考量行政區域調整之歷史脈絡，包括凍省及直轄市升格歷程，以及我國屬單一制國家之制度因素（終究與聯邦制國家有所差異）。

邁向「高雄 2030」必須有的戰略思考

摘自 2020 年 5 月 19 日政策智庫諮詢會議

講者：曾梓峰教授 高雄大學建築學系

看穿高雄的發展迷霧

理解高雄的方式很多種，目前政治人物們理解高雄的角度與方法卻並不合適。台灣習慣大位思考，以台北為中心看待其他城市的發展與治理。高雄有很多機會，在傳統的政治思維下，反而無法好好掌握發展曲線。2020 年是特別的一年，世界的局勢有很大的變動。疫情影響下，台灣對於自己的認知也開始改變，過去以為台灣與中國糾纏不清，常被視為這個大經濟體的邊陲，生存機會依存中國。以台積電這次的事件為例，台積電在世界產業鏈的角色定位、重要性，使得美國反過來保護台積電，台灣產業也可以開始思考，我們並不需要依存中國。面對世界局勢改變的衝擊，理解事物的方式是順著過去的思維，還是要有不一樣的格局？

高雄發展的重點，簡單的說就是 Follow The Money，就在於錢的流動（經濟流）的方式，經濟流的背後，是使用錢的態度。有人拿了 100 億當槓桿撐起 1000 億的價值；有人拿了 100 億，就把它花完蓋一個建築，這都是花錢。但怎麼花錢，花的錢有沒有意義？經濟流的動向是城市變動的關鍵都市治理與建設則是它的脈絡與載體。經濟流的向度分為內需市場與國貿市場，內部的經濟流是「城市治理」與「人民營生」的基本鏈結。國際貿易上，一個城市的發展與投資，需要放在當代的全球化發展脈絡中，經濟體單位的認知從國家逐漸轉為城市，城市是作為世界經濟流動節點。城市發展也是全球經濟體中的經濟區域與經濟載體，因此考慮國內外的經濟流向，應作為城市建設及發展的思考前提。

考慮錢怎麼用？是高雄市城市治理最辛苦的部分，過去的治理模式不考慮經濟流的規畫，如亞洲新灣區的發展，花了非常多的錢，但這個槓桿是要撬起甚麼呢？仔細檢視新灣區計畫，實際與國際貿易間毫無關連，就是一個好聽的名字。這種發展表現出高雄的困境，投資對於國際資金與運作，沒有策略性的思維。陳菊做了這麼多年，卻被選舉成果打臉。當建設與投資，沒有考慮到經濟層面時，很多作為都是無效的。城市發展的核心焦點：企業、就業與生活。企業發展的經濟資本成長構築了就業的機會，同時也要關注社會資本的積累，這關乎於人民生活福利提升。

以營造業來說，從謝長廷到陳菊，高雄歷經多件大型規畫案，卻一間甲級營造廠都沒有增加。這說明了高雄政府使用這麼多經費，卻沒有帶來工作機會與其他資本投資。謝長廷市長進行鐵路地下化，當時的招標標的因要求資本額限制，而排除了高雄當地的營造產業。雖然每個高雄捷運場站的設計來自高雄本地的設計師，一個價值兩億的場站，負責設計的建築師僅能賺取 100 萬的設計費用。鐵路地下化砸了大錢，沒有提升高雄市在地企業的營利，無法增加工作機會，也讓高雄市的財政資源向外流動，未能吸引投資補充。

高雄的發展階段與困境

大高雄的發展演變出一種政治文化：「高雄市的老百姓，政治抬轎一流，賺錢沒半撇。」為什麼會產生這種文化，跟高雄經歷的數個發展階段有關。從日治時期到中華民國政府來台灣，高雄市的產業模式從出口農產品到日本本國的港口城市，逐漸轉變為以製造業為主體。中華民國政府執政初期，高雄主要以進口替代、以農養工的方式，開始出現輕工業群聚。1966 年高雄出口區落成，開始引進國外企業，直到十大建設時期，高雄定調為重工業發展為主。1999 年後，台灣整體發展資訊相關的製造業，科學園區落成，製造業重心北移導致高雄市開始產業外移，逐漸成為現在的狀況。不同世代引導經濟流的基本模式與條件（原料、土地、勞動力、環境成本）不同，城市發展、空間佈局與市民營生追求的模式也會不同。

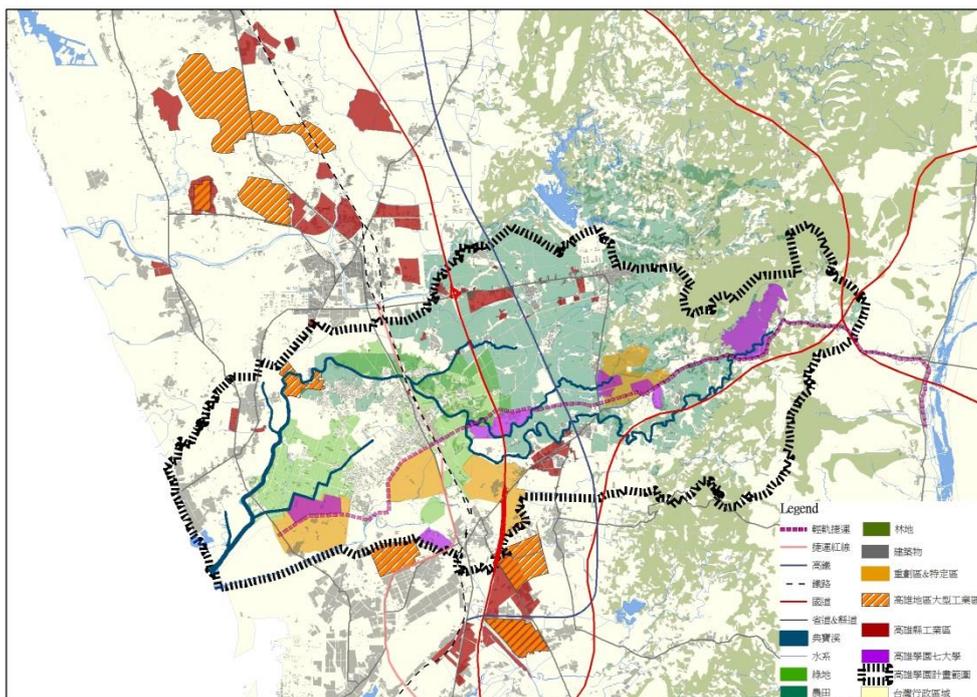
隨著歷史的發展階段，高雄市成為一個製造業的城市，還是工人城市。但高雄市的發展主要配合中央主導，城市本身的營利方式以傳統的工業製造與工人社會型態有關，除了製造業外大部分的消費服務主要是工人日常的食衣住行。隨著產業外移，高雄市的經濟生產核心製造業的沒落，也造成整條經濟流的斷裂。高雄市政府對於這個城市問題的解決方法，卻總有一些迷思。傾向大而無用的單點建設，導致產業發展轉向房地產導向，由房地產主導了城市的空間配置。失去工作與機會的年輕人，向北移居造成中堅世代的弱化。這是高雄在產業歷史演變中，逐漸形成的困境。

除了產業的發展脈絡困境外，台灣區域發展的政策現實也是原因。以中央統籌分配稅款為例，六都分配其中的 65% 其餘 16 縣市只分得 35%，六都當中又以高雄、台北分得較多，然而縣市合併的高雄市，地方發展的資源遠高於台北市。台灣的中央與地方政府分工體系，是中央集中式的政治控制，並利用資源分配作為宰制工具。統籌分配稅款制度，使得地方發展依賴中央的資源補助，且因為發展利益與稅金都需上繳中央，社會與環境成本卻是地方承擔，造成地方政府對於發展興致缺缺。地方政府所遇到的發展困境，也進而造成地方政府對於城市空間發展的迷思，難道國家內部的資源分配，就是地方發展的唯一邏輯嗎？如果城市要邁入國際市場合理的規模打造方式為何？

高雄市發展的戰略思考

2020 疫情的發生，讓我們看見傳統都市發展規劃的不足，因應疫情對於城市發展需要新的佈局策略。六都之於傳統的地方政治，是六個國家資源的分配單元。拋開中央資源分配的觀點，重新看待台灣的分區包含外島，大致可分為七個生活區域。將七個生活區域與交通區位關係連結，可以分為北中南，三個國際經貿網絡節點。

我說高雄人不會賺錢，是因為高雄對於城市空間的發展與空間分布，沒有邏輯。資源已經有限，高雄的空間分布規畫，讓每個投資建設更顯得無用浪費。以高雄市的大學分佈為例，高雄從西到東，分佈有 7 間大學，當時是要以大學城的方式來創造區域發展。可是以高雄市的工業區分佈與交通建設，卻都是以南北向的建設。市區內的公共交通設施，捷運涵蓋範圍不夠，也沒有連結各大學節點。輕軌走的是過去的貨物運送軌道，與市民的日常生活行徑差距甚遠。因此各大學間的生活消費圈斷裂，這些大學周邊，也沒有發展起群聚經濟（如圖七）。

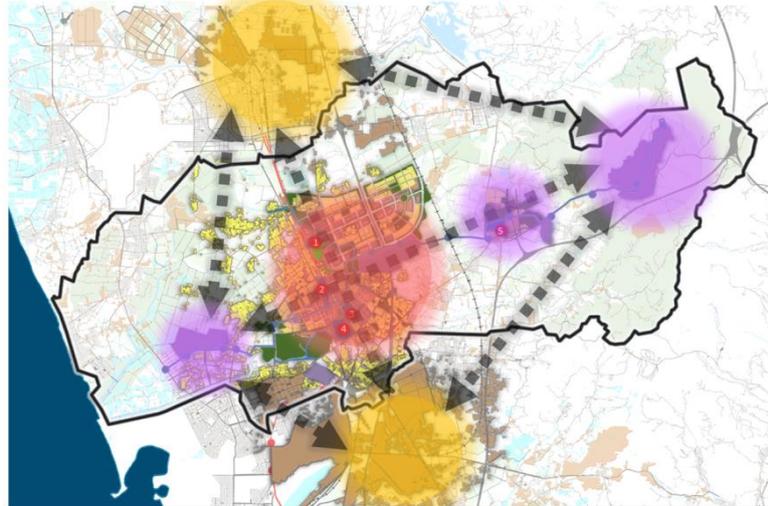


圖七、高雄市各區位分布圖

資料來源：講者提供

對於高雄的空間佈局該如何改善？我提出的辦法並不是花大錢。而是串聯東西向的工業區與大學校區，形成隱形的科學園區。由大學提供知識與研發，並由工業區提供實踐與工作場域。透過串連目前已存有的交通設施，例如在輕軌與捷運站間新增幾路公車路線。人群不斷在大學與工業區間移動，各場站周邊就可以發展住宅區、商業區等等。以知識服務產業作為，都市生活圈、產業圈的結合（如圖八）。

隱形科學園區知識網路-駁三特區



圖八、隱形科學園區知識網絡計劃圖

資料來源：講者提供

高雄市若能提供這種知識服務產業的發展環境，就能夠面對全球產業鏈的再佈局，接合新南向政策。高雄市對於新南向發展有優勢，優勢包括：氣候參數、文化參數、社會參數。氣候參數優勢在於，東南亞國家與高雄的氣溫、濕度等等比較偏向熱帶氣候，對於生物科技等等需要環境控制的產業連結有優勢。另外，台灣較為開放自由的文化與社會氛圍，能提供須都東南亞地區較缺乏的技術研發等等。根據新的空間發展觀點，地緣政治需要重整，沒有中央和邊陲，而是平行分工的不同，高雄邁向「南方大都會區域」是未來高雄城市，可預期效益的規劃空間發展想像。

Metropolregion（大都會區域）— 鏈接的區域塊發展

以歐洲的大都會（Metropolregion）區域發展經驗，歐洲都市永續發展萊比錫憲章，提出的歐洲城市發展訊息。城市的空間發展，不再是單點區域、通盤的分區規劃。而是依照每個城市不同的特質、區位、人口分布，各自發展自己的獨特產業，再通過政策、交通節點、網路傳輸，做平行的資源、技術與人才的串聯。大都會區域治理顛覆傳統的空間發展經驗，過去的都市規劃，是在一個固定範圍的區域中，思考每個分區的功能。未來的區域空間想

像，則是先考慮城市的特色，配合週邊數個城市的產業與文化特性，再分配城市內的空間分區使用。

一個大都會區域合作下的經濟佈局，是城市空間使用分區的基底。這個經濟佈局要放眼全球來看待城市的角色與定位，以經濟發展作為國土規劃的主要訴求。一個大都會區域要具備：經濟產業企業決策和控制能力、就業和創新的成長、經濟轉運節點等功能。

要達到以上三個具備條件，市區中需要建立高度集中的決策中心。讓城市的社會型態轉變為較為開放，並有大量的研究、科學機構，知識、意見、評價與產品創造間能被廣泛討論。強化區域在知識、市場與就業的入口功能，大都會地區作為一個「樞紐」，讓人、知識、市場能夠快速的交流、進出。

面對高雄市的未來發展策略，若以進入國際經貿網絡為發展目標，就要在城市規劃中優先思考全球化議程，在全球供應鏈中思考自己的角色。首先有這樣的治理想法，才能帶動整個高雄市的發展與進步。因此，「高雄 2030」的戰略思考，建議要向大都會區域模式觀摩學習，重新思考整個區域的佈局與結構，在福祉社會的前提下來討論策略。

(摘要彙整：王昱鈞 研究員)

認識高雄的問題

摘自 2020 年 5 月 19 日政策智庫諮詢會議

講者：吳益政市議員 高雄市議會

高雄面臨的問題

高雄市的面臨的問題，主要能分為三個面向：財政問題、產業與環境的矛盾問題、城市定位與主體性問題。這三個問題囊括了，高雄主要的發展阻礙。

問題類型	財政問題	產業與環境	定位與主體性
問題原因	中央與地方 財政分配不公	產業選擇 都市規劃 空氣污染	財政權 環境權 決策權
衍生問題	一般性支出不足： 樹木修剪 ⁴ 教學補助 生育津貼 公車營運 電動機車汰舊 菜市場改造 社區運動中心 運動員獎金 運動員補助 廚餘處理 ⁵ 社會住宅問題	1. 中油高廠用地與中崎有機農場爭議。 2. 橋頭科學園區與有機同場的爭議。 3. 大林蒲遷村。	1. 推動建設改革沒有誘因。 2. 無法以稅制限制開發。 3. 中央主導開發地方政府被動辦理

政策建議

1. 推動中央／地方分稅制

產業發展，地方能直接得利，能提升地方發展改革的誘因，並能促進地方發展正向循環。開放地方政府課徵稅種，讓地方政府能以碳稅、碳費的方式，進行開發的限制。

2. 對於工業發展的減量與調適

未來高雄的城市發展與產業變化，應往「碳排減量」與「城市調適」的方向，去做城市發展的整體規劃，包括能源的使用、大眾交通建設、建材規範（綠建築自治條例）與產業選擇。

（摘要彙整：王昱鈞 研究員）

⁴ 樹木修剪問題：經費不足導致，園藝公司必須以節省成本的方式作業，直接影響是以斷頭的方式來修剪行道樹，而造成市容醜陋或樹木死亡。

⁵ 廚餘處理問題：目前高雄市一般性支出，在廢棄物處理之預算不足，無法新增廚餘處理機具，造成廚餘也必須進入焚化爐焚燒，造成焚化爐溫度不足，產生空氣汙染，降低焚化爐使用年限。

高雄市政府要與大自然硬碰硬？

談寶來不老溫泉區開發審議案

張淑貞 研究員

位於高雄六龜地區的寶來不老溫泉區，既是土石流潛勢溪流區，也是山崩地滑敏感區。2009年莫拉克風災來襲，該地區路基滑落，溫泉度假村遭淹沒，地形地貌發生重大改變。高雄市政府今年送出的縣市國土計畫卻準備大動土木，規劃在寶來不老溫泉區災害潛勢區周邊開發887公頃的觀光園區。內政部應嚴格把關，落實上位國土計畫對地方空間發展及使用的指導和管制，要求高雄市政府調節開發總量，評估災害風險，從天災經驗檢討傳統開發缺乏成長管理的模式，避免未來人民的生命財產損失。

一、高雄國土計畫擬定前

1. 2007年高雄市政府提報溫泉區管理計畫，劃設寶來溫泉區及不老溫泉區。
2. 2009年莫拉克颱風來襲，豪雨、山崩、土石流肆虐，地形地貌發生重大改變。隔年交通部退回溫泉區管理計畫，同意重擬。
3. 2016年高雄市重新提報高雄市寶來、不老及茂林等地區溫泉區劃定及溫泉區管理計畫，交通部於同年核定，計畫年期為10年。

二、高雄國土計畫送案及審查

1. 今年4月17日國土計畫法修法通過，提供縣市更充分的規劃時間，內政部也陸續完成了18個縣市國土計畫第一輪審議工作，整體呈現人口估算偏高、開發面積大增、農地減少之趨勢。
2. 高雄市送出的國土計畫中，新增發展需求共2,615公頃，包括產業用地、住商用地、觀光發展用地、公設用地等，其中面積最大案件是887公頃的寶來不老溫泉觀光休閒區。
3. 寶來不老溫泉觀光休閒區規劃內容
 - a. 計畫範圍：接受合法化輔導溫泉業者、依交通部核定之溫泉區範圍、寶來溫泉取供經營BOT案。
 - b. 計畫目的：改善觀光環境，重塑地方特色產業，並輔導業者合法化。
 - c. 為符合區位劃設條件，計畫地區扣除上述範圍內部或周邊具有山崩地滑、土石流潛勢區域等地質有安全疑慮的區塊，劃設成果破碎不完整。

4. 專案小組審查意見

- a. 上述區位於茂林國家風景區內，周邊具有山崩地滑等環境敏感性質。
- b. 案內符合國土保育地區環境敏感程度高的第一類土地⁶應予剔除。
- c. 零星夾雜不可避免納入計畫範圍者，補充納入低密度開發等土地使用規劃原則。
- d. 輔導業者合法地區，應依照專案輔導合法化原則辦理。
- e. 兼顧國土保育保安及觀光發展需求。
- f. 依前開意見補充調整，再提國土計畫審議會大會報告。

三、各方對開發溫泉區的意見

反對方

1. 內政部國土審議會主席認為該地地質年輕，還有崩落順向坡，要評估災害，避免人民生命財產損失。
2. 內政部營建署對高雄市政府的做法表示疑慮，認為剔除了危害地區，不代表剩下的區域開發安全無虞。
3. 高雄市國土計畫專案小組委員李心平基於該地區位在歷史災害潛勢區且有傷亡紀錄，崩塌區塊屬滑動塊脊，強烈建議要檢討開發必要性。

同意方

1. 寶來溫泉業者著重在開發利益，認為市府應該重新檢討，將整個風景區土地納入觀光園區劃設範圍。
2. 六龜觀光休閒協會為尚未被列入寶來不老溫泉觀光休閒區劃設城鄉發展地區第二類之三範圍⁷（未來辦理重大建設地區）發聲，同樣要求高雄市政府檢討。
3. 民進黨區域立委認為目前六龜發展已經受到太多部會法令規範限制，認為國土計畫應提供地區發展協助，而不是加上更多限制。稱地方政府這種扣除安全堪虞地區範圍後，餘均劃設城鄉發展地區第二類之三（未來辦理重大建設地區）的做法，是一種很好的減法思維。
4. 同選區國民黨立委候選人強調要協助溫泉業者合法，檢討林班地劃設。

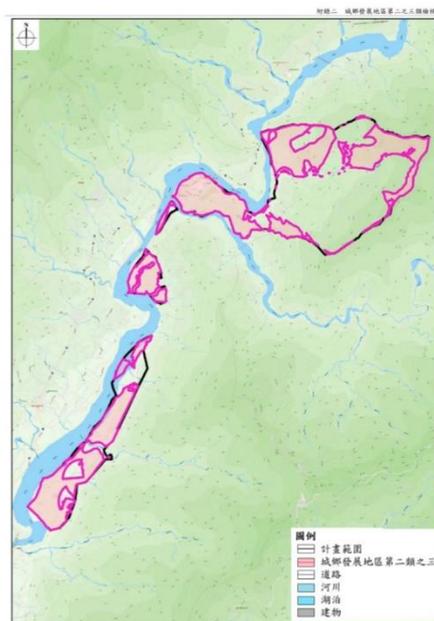
⁶ 國土保育地區第一類是指重要自然資源及生物多樣性環境，亟需保護並予以維護，例如位屬飲用水水源水質保護區或飲用水取水口一定距離內之地區。

⁷ 城鄉發展地區第二類之三是經核定重大建設計畫及其必要範圍或城鄉發展需求地區，且有具體規劃內容或可行財務計畫者。

四、政策建議

國土計畫應引導應變極端氣候與天然災害，並強化國土調適能力；因此，須要求內政部嚴格把關，為永續國土資源、國人生命財產安全、經濟持續發展，針對不同災害風險類型及分佈，指導各縣市進行適當土地使用規劃。

1. 內政部應以永續國土資源為目的，調節全國開發總量，要求地方政府評估環境容受力、發展需求、重大建設投入情形，提出合理發展計畫。
2. 六龜為莫拉克風災影響範圍，多處是莫拉克颱風災後重建特別條例劃定公告之特定區域，應優先依法評估是否劃定為國土復育促進地區，研擬配套計畫，進行災害預防及災後復原。若評估不需劃入國土復育促進地區，則回到劃設條件相符的功能分區，研擬對應的國土防災策略，提升該區抗災、耐災能力。
3. 民宿、溫泉區並非國土功能分區劃設條件，應依國土功能分區劃設條件劃設該區為適當功能分區。如位屬地質敏感區、自來水水質水量保護區，則應劃設為國土保育地區第二類⁸（環境敏感程度次高地區）。
4. 地調所跟水保局認定此區為滑動快體，技術性規避堪慮的崩塌區塊，應記取歷史災害教訓，不應為了經濟開發，犧牲國人生命財產安全。
5. 依據全國國土計畫指導，既有溫泉業者，以低密度開發方式納入劃設之國土功能分區，並應符合公共安全、公平負擔、依法辦理之專案輔導合法化原則。



附圖 2-8 寶來不老溫泉觀光休閒區範圍示意圖

圖九、寶來不老溫泉觀光休閒區範圍破碎不完整。

資料來源：高雄市國土計畫

⁸ 國土保育地區第二類屬於保育緩衝空間，允許有條件利用並儘量維護原本自然環境狀態。例如位屬地質敏感區、自來水水質水量保護區。

高雄氣爆後「被缺席」的民眾角色

張淑貞 研究員

高雄氣爆案二審結果出現逆轉，外界疑慮是否究責不實。但以長遠論，整體災害防救能力是否提升，對於保障民眾人身財產安全更為關鍵。氣爆後經濟部和高雄市政府啟動多項減災整備應變措施，但是那些可能受波及的幾十萬民眾，卻未被充分納入工業管線的區域聯防組織，可能使整體防災應變能力未能竟其功，高雄市政府日後應加強納入民眾參與的角色。

一、災害預警的前哨站

1. 2014年7月31日氣爆發生前，最先發現異常的是一般民眾。晚間8時許，前鎮區有民眾看到凱旋三路和二聖一路口水溝冒白煙，並聞到疑似瓦斯味，便向高雄市消防局報案。消防局雖趕往現場處理，但是對管線埋設與下水道箱涵資訊掌握不足，導致誤判為疑似瓦斯洩漏，無法作出即時而有效處置，錯失減災黃金時間。
2. 政府單位對於工業管線與可能風險的資訊缺乏掌握，民眾更未被充分告知各種地底管線與生活場域之間的關聯以及應變措施。
3. 氣爆事件發生後，高市執行管線存廢評估，目前仍有72條941公里石化管線在市區地底運作。管線主要連結市區南邊的石化儲槽、大林煉油廠和工業區，到北邊的高雄煉油廠及仁大工業區。
4. 沿途經過人口密集行政區包括苓雅、三民、鳳山等區，人口密度每平方公里約7,000到20,000人不等，土地使用可能有學校、捷運、住宅、學校、車站等。最密地區相當於台北市中正區。
5. 民眾與石化管線為鄰，又往往能在第一時間發現異常，強化民眾自保自救、防災減災觀念至關重要。

二、氣爆後的行政作為

1. 2015年經濟部頒布「工業管線災害防救業務計畫」，作為執行工業管線災害預防整備、緊急應變措施及災後復原重建工作的依據。

2. 高雄市政府依據上開計畫進行一連串工業管線安全評估、防災整備、維護檢測、洩漏監測工作，包括了修訂工業管線相關法令、工業管線聯合查核，成立工業管束區域聯防，強化區域應變聯防互助能力。
3. 針對災害發生第一時間資訊不足的問題，經濟部訂定工業管線災害潛勢資料公開辦法，要求縣市政府建立並公開工業管線災害潛勢資料庫。高市政府依法設置「工業管線查詢系統」⁹，公開地下 6 條管束行經路線，並提供各管線的管理單位及運送物質。
4. 2015 年起，每年模擬災害搶救情況，辦理地下工業管線大型實兵演練，強化應變處置能力。

三、缺席的民眾角色

1. 高雄市雖然公佈「工業管線查詢系統」用來強化民眾風險認知，但是在地 NGO 表示，民眾對工業管線與個人生活圈的關聯認知仍然薄弱，許多人還是不知道住家或公司附近是否埋有工業管線，甚至不知道該項圖資已經公開了。顯示資訊的公開還是必須搭配教育宣傳，才能發揮作用。
2. 2015 年至今在高雄辦理的四場大型實兵演練，其中二場針對地下管線沿路地區民眾疏散，依據「工業管線災害防救業務計畫」，相關演練利害相關人應包括地方政府、工業管線相關事業、國軍、災害防救團體、企業、民眾，共同防衛動員。
3. 依經濟部工業局提供參與及觀禮人數資料（如下表一），每年參與或觀禮人數大約是百來人，相較於工業管線沿線住商密集區可能影響範圍和人數，這樣的參與人數僅是少數。多數民眾尚沒有機會培養應有的防災應變能力。

⁹ https://ops.kcg.gov.tw/khpipe/default_c.aspx

年份	地點	總人數	政府	事業	國軍	志願團體	企業	民眾
2015	捷運鳳山山西站	533	160	207	25	0	18	123
		100%	30%	39%	5%	0%	3%	23%
2016	輕軌夢時代站	449	52	191	49	0	39	117
		100%	12%	43%	11%	0%	9%	26%

高雄市地下工業管線災害（暨毒性化學物質泄漏）事故緊急應變與管束聯防演練。

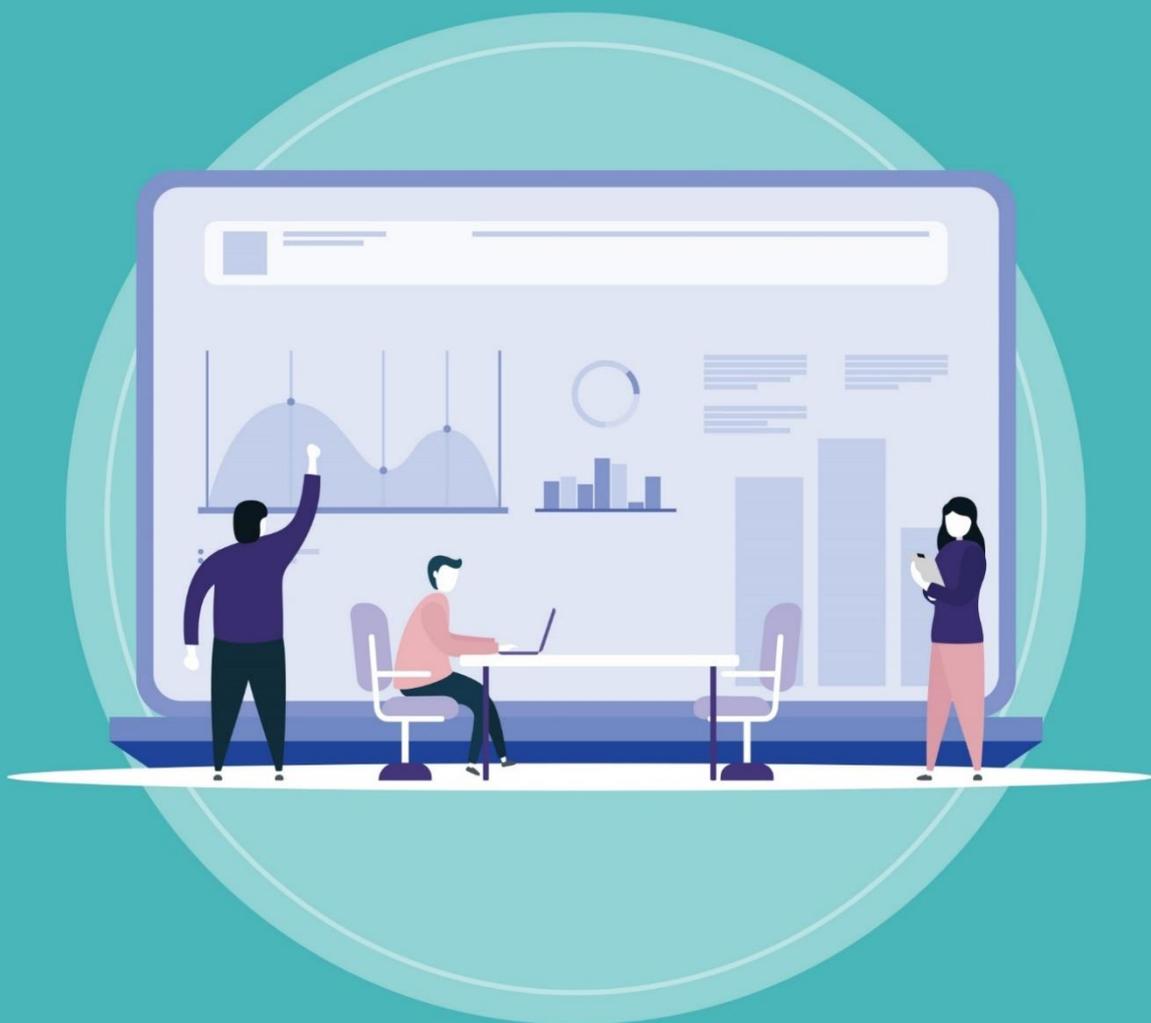
資料來源：經濟部。

四、政策建議

台灣要成為耐災型社會，除了依靠災害潛勢調查和工程設計手段，災前演練整備同樣重要，民眾能在第一時間發現異常，政府應提升民眾的災害認知，加強防災應變能力，降低可能人身財產安全損失。呼籲市政府進行相關改善。

1. 目前尚無高雄氣爆發生後民眾風險認知程度的相關研究，但是在地團體觀察，民眾對於工業管線風險與自身生活領域的關係仍然陌生。高雄政府應使民眾周知工業管線分布資訊，並且評估在管線沿線周邊一定範圍設立警告標示，善盡告知義務。
2. 辦理防災教育宣導活動，使民眾熟悉相關災害的特徵，並瞭解第一時間發現氣味、煙霧、或爆裂聲響應該如何反應，自救救人。
3. 擴大「工業管線災害防救業務計畫」實兵演練範圍，廣納民眾參與，重複性的模擬演習有益提升臨場反應。
4. 工業局 109 年度區域智能防災及地下工業管線安全推動計畫編列預算 34,746 千元，用來處理地下工業管線衍生的公共安全問題，建議可在預算會期透過預算監督手段，促使機關加強公眾教育訓練及演練在工業管線防災機制的角色。

研究分析



情緒勞動專題

情緒勞動的重新評估

徐文路 執行長

人類對自身的勞動形式，自十九世紀以來，一直以勞心和勞力兩種類型為主要的理解角度。一直到 1980 年代開始，由霍奇查爾德（Arlie Russell Hochschild）首次提出情緒勞動（emotional labor），才有了第三個角度理解。歐美各國對於情緒勞動的評估與重視，包括制度設計與法規調整，都已行之有年，但台灣學術界至今僅有少數領域提及（管理學、人力資源），更遑論政策法規跟進。如今台灣產業結構正面臨轉型，情緒勞動必須獲得正視，方能提升生活品質，促進國人身心健康。

何謂情緒勞動？

所謂情緒勞動，指的是受雇者在企業中的勞動，具有兩層情緒扮演：淺層扮演為員工調節情緒表達，使情緒符合公司組織的要求；深層扮演則為表達公司組織期望的情緒，修飾本身真實情感，使其一致。簡單而言，淺層情緒扮演多半出現的場合是，有些勞動必須與同事間、上下層之間達成共識方能進行，因而工作人員之間會壓抑或調節自己意見情緒，尤其是來自上級的要求；而深層情緒扮演，則是許多面對人身服務的勞動者，像是霍奇查爾德最早的研究對象空服員，其工作內容本身就是大量面對顧客，必須面對帶微笑，壓抑情緒。

情緒勞動的視角與勞動評估

傳統上，各種工作性質，往往由其專業性來評價待遇高低。這裡以各層級的教師為例，大學教授往往由於其知識的專業度高，待遇評價就遠比中小學教師高，更別說幼教老師。但是，若是加入情緒勞動的視野卻會發現，大學教師的情緒扮演最低，因為其教授對象是成人，彼此有社會公共規範和社會意識型態支持著溝通和協調，學生處在高中以下，越接近幼年狀態的教師處境，情緒扮演的需求則越高，尤其是幼教老師，不但要處理各種意想不到的狀況，甚至還要部分負擔養育功能。如此一來，不同層級的教師薪資待遇在評價時，若加上情緒扮演的考慮，差距便會拉近甚至拉平。

除了待遇評價上的差別之外，情緒勞動特別注意情緒承載量。專業知識（勞心）或重覆性技能勞動（勞力）的生理承載量，遠比情緒勞動為高。情緒扮演需求較強的勞動則是心理承載量極高。這些工作若要取得較佳的勞動成果，必須比前述兩種勞動更多的恢復時間，更少的同時處理案件量。例如護理人員或社工人員，在面對個案和患者的身心處境時，身心的疲勞度和下班之後的活力恢復時間都需要比較久，方能使得工作人員第二天得以同等身心狀

態面對其工作對象。因此，較少量的病護比或個案服務數，對於情緒勞動者而言，跟工資待遇提升同等重要，甚至更重要。這些內容，也可能轉換為更少的工時負擔。

情緒勞動的養成與評價

當代社會龐大的社會分工，創造出多數人必須選擇與其性向或志趣不合的工作。低薪過勞的情況普遍化，又造成傳統就業者的情緒積壓。下班後這些人在生活消費領域，對於服務業從業人員，往往會施以更大的情緒發散。例如新聞中常見部分消費者對於服務人員進行羞辱性言詞攻擊，這些言詞，可能在自己的職場中是不會出現的。對這些人而言，以顧客的身分，把情緒發洩在服務人員身上，其實是一種情緒修復，但他們修復的管道，卻是對於人身服務更為直接的相關行業工作人員。

情緒勞動在去工業化的國家和地區，都有較多的就業量，除了前述的各種工作，包含各行業中的客服人員、臨櫃人員等都算，只是以往較不被人注意。情緒勞動在養成過程中，培養情緒解讀與情緒管理是關鍵。透過培養解讀情緒的能力，情緒勞動者可以在承接他人情緒時，能穿透情緒，直視對方的焦慮或真實需求。而良好的情緒管理，也能讓情緒勞動者快速修復，持續處理下一個個案。至於評價系統，一般仍以學歷和修習相關課程做為認證指標。

理解情境、判讀情緒，有助於產業升級

另外值得注意的是，如何解讀人的情緒，如何理解情緒發散時的情境，其作用已經在當前的AI科技領域產生作用。首先是語言或文字解讀，透過自然語言處理，語意情境，解讀文本重點。但是詩意(poetic)或一般語境有別，同樣的文字，意義不同，若不能分辨，就會誤讀。

其次，微軟公司(Micro Soft)試圖透過表情解讀情緒，該公司開發的情緒API可以透過檢視影像，偵測一個人的情緒狀態。但微軟的說法，有不少科學家表示懷疑。根據《遠見雜誌》的報導，美國俄亥俄州大學的電腦工程師馬丁尼斯(Alex Martinez)就批評，想要從臉部影像中讀出情緒的科技公司，往往忽略了「情境」的重要性。臉部表情只是非語言表達的一種，其他方式還包括身體姿勢，都是人經常使用來彼此溝通的方法。機械辨識情緒的時候也必須考慮到這些非語言的訊息。

上述這些領域要提昇，問題要解決，並非要增加更多會寫程式的人，尤其是像現代俗稱的「宅男工程師」，而是要能更加細緻處理訓話、語意、情境、氛圍的人才。然而，台灣教育過程中過於單一的技术訓練導向，始終缺乏這個向度的思考。這又與情緒勞動長期不受重視、把情緒只視為不理性的不良呈現有關。

社會合理轉型，情緒勞動者值得更好的對待

正視與面對情緒勞動者的角色定位和工作待遇，對社會而言非常重要——有身心穩定的幼教老師，虐童與體罰的比例自然降低；有從容的社工人員，個案處遇的品質自然提升，社會安全網的制度功能更能彰顯。

如今，台灣從事服務業的人數，至今年三月為止，多達 458 萬人，其中 360 萬人都可廣義地視為情緒勞動者。若按勞動部的分類統計，其中包括批發零售、住宿餐飲、資通服務、不動產、科技服務、支援服務、教育、醫療保健、娛樂休閒等。這些人身服務業，長期以來僅憑其勞心或勞力的專業程度，衡量他們的勞動評價和社會貢獻，實不足反映真實樣態，亟需納入情緒勞動評估，在工資待遇與社會貢獻上反映出應有的定位。如此，台灣社會才能向合理化的方向轉型。

情緒勞動專題

司法精神病院 VS 社會安全網

王昱鈞 研究員

2014 的台北捷運發生連環殺人事件，2016 年內湖發生的小燈泡事件……，自 2014 年起連環殺人事件與無故殺人事件，開始激起社會對於大型刑事案件的討論。然而比起事件的成因與社會制度的欠缺，輿論的討論似乎只關注於，兇手是否「伏法」，精神障礙是否是死刑「免死金牌」，在殺警案一審宣判無罪後，這樣的主流輿論討論傾向更加明顯。建立在這些主流輿論的司法改革議題，被限縮於量刑原則與精神障礙認證原則。近期，國民兩黨委員，都開始倡議應該要有執行強制醫療與監護處分「司法精神病院」建置，用以處理精神疾病患者的社會風險。

在討論「司法精神病院」之前，似乎遺忘另一個重要的議題。自 2016 年小燈泡事件後，司法改革國是會議邀請小燈泡媽媽參與，並定調需要建立社會安全網，來接住精障、家暴兒童、風險家庭等等弱勢群體，避免他們在結構壓力下走上悲劇的道路。2018 年因應改善社會安全網的要求，賴清德院長帶領的團隊，提出一個橫跨四個部會的「強化社會安全網計畫」。此計畫目前已快到最後的期程，尚未對於社會安全網的建置與強化做出檢討，未能於源頭改善精神疾病患者的關懷與協助，就急於建置司法精神病院，用以處罰或隔離精神疾病患者，對於建立一個能夠接住弱勢者的社會型態，是否政府在方法上其實趨近保守，或者在司法改革問題上捨本逐末呢？

司法精神醫院定位不明

司法精神病院在各國的案例中，屬於矯正機構體系中的醫療設施，因此司法精神醫院的核心重於治療，而非懲罰。司法矯正體系自 18 世紀人權觀點與人道關懷觀點的介入，逐漸從懲罰轉向規訓。規訓的核心意義，在於受刑人能透過規訓階段回歸社會正常規則體系。曾經人道地對待受刑人的獄政改革，是全球現代化競爭的潮流。日治時期的台灣，也因殖民母國捲入獄政改革的現代化。台灣的嘉義舊監、新竹監獄過去都是二戰時期，全世界最先進的監獄系統。對於受刑人進行分類管理、分類規訓，也是現代化獄政改革中重要的一環。將受刑人區分出，女人、青少年、精神疾病患者等等不同的分類，並給予不同的刑期設置、規訓矯正模式。

必須首先定義清楚司法精神病院建置，概念層次的分野，才能分析這個設施的真正職能。且是否在台灣矯正系統中有設施需求。目前為執行與精神疾病患者相關的監護治療與保護管束，在各國矯正體系中都有類似司法精神病院的設施。即使沒有一個專責之機關設施，各國執行保護管束或強制就醫時，也會與政府委託之民間精神醫療機構合作執行。目前台灣社會與政府組織討論之「司法精神醫院」，還在組織是否增設的適法性討論，對於這個機構的內涵尚未有正式且具體的討論。

談到司法精神醫院，德國、英國、美國、日本等等都有經精神鑑定為精神疾病患者的受刑人，須轉送往精神醫院治療的規定。德國將精神疾病受刑人經鑑定後，轉往精神醫院治療已記錄於法條中，且已有滿長的歷史。目前亞洲國家如日本，建立司法精神醫療體系，多參考德國的法制執行。英國則建立戒備森嚴的精神醫院，負責收容遭判處保護管束與監護醫療的精神疾病受刑人，然而司法精神病院，是極為明確的「鄰避設施」，英國將營建建造公司納入司法精神病院系統，若營造公司希望於都市蛋黃區建售，就必須在蛋白區建置司法精神病院，強迫設施能融入周邊社區。精神病患因失去行為能力，在刑法中不負擔刑法責任，在各國刑法中已算是通則性的認知，面對因精神疾病造成的傷害風險，在處理這類的刑事處分，以醫療代替懲罰。然而將精神疾病患者，隔離於社區之外，對於精神疾病的治療是否有幫助呢？1960年代後，美國開始提出精神治療不能只是依靠獨立隔離的醫療機構，融入社區對於精神疾病的治療有正向助益。

去機構化的條件

隨著融入社區有助於治療精神疾病的「去機構化」論述興起，美國的精神醫院走向去機構化。連帶著刑法處置上的保護管束與監護治療，開始移轉至社區型的精神醫療機構。去機構化的精神醫療也帶給社區醫療機構一些困境與難題；1960~1990年代美國的去機構化醫療，造成社區必須容納許多精神疾病患者，有些精神疾病患者具有攻擊性與風險性，都造成社區的安全風險壓力增加，且回歸社區的患者，社區並沒有足夠的醫療人力能夠承擔。也因為財務負擔減輕的原因，州政府樂於將責任推往聯邦政府跟社區。這些阻礙造成去機構化的結果是失敗的。

然而無論是哪國的精神醫療經驗，都指出「回歸社區」是醫療行為是否成功的關鍵。2019年英國社工學者弗格森指出，資本主義的社會結構，使得勞工的勞動逐漸異化。努力剝削勞工剩餘價值的資本社會，一方面沒有讓勞工擁有足夠的再生產時間¹⁰。為了資本生產的勞動，也逐漸讓勞工必須直面對於自身毫無價值的生活型態與社會結構。另一方面，資本

¹⁰ 再生產：社會生產總要連續不斷、周而復始地進行。如果中斷，社會就要滅亡。這種不斷更新和不斷重覆的生產就是「再生產」。再生產首先是物質資料的再生產，在物質資料的再生產中不斷再生產出用於生產消費的生產資料和用於生活消費的消費資料。再生產又是勞動力的再生產，通過消費各種消費資料再生產出勞動者的勞動能力。再生產也是生產關係的再生產，在再生產過程中，人們不斷結成既定的生產關係。（出自 MBA 智庫）

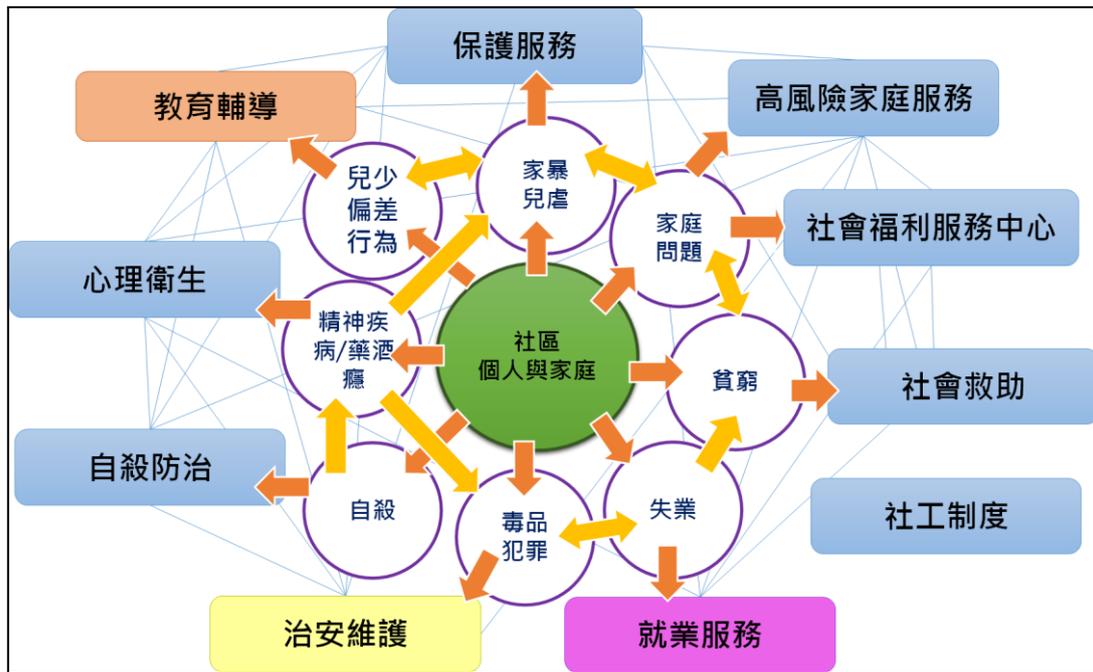
主義社會和政治的主導者們，不願投入更多維持社會安全的成本，造成精神病已逐漸成為當代勞工的主要病徵。弗格森指出，即使一時之間無法改變整個資本主義社會的運作型態，透過社會福利政策，在這個社會結構中搭建一個能夠接住精神病患者，與弱勢族群的社會安全網，勢在必行。

社會安全網政策檢討

回看台灣的社會安全網建立，2018年賴清德院長主掌行政院，提出一個橫跨衛福部、內政部、勞動部、教育部的強化社會安全網政策，也將邁入最後的執行階段。政策主張台灣隨機殺人事件、保護案件漸增、自殺人數未下降的成因，主要有貧窮、失業、毒品、精神疾病、家庭結構與功能等。檢討政府過去服務體系發現，服務人力不足、整合性不佳、可近性不彰、防護性不全、積極性不夠，進而導致服務體系整合失靈、社會安全網有缺漏。

政府因應檢討內容提出，將社區、個人與家庭作為中心，以協助保護服務、高風險家庭服務、社會福利服務中心、社會救助、社工制度等等議題，跨部門的橫向合作，共同完善社會安全網絡（如下圖十）。計畫目標包含：一、家庭社區危機時、前端預防更落實。二、簡化受理窗口，提升流程效率。三、整合服務體系，綿密安全網絡。介入焦點由「以個人為中心」轉變為「以家庭為中心」，預期改善高風險家庭生活，來完善社會安全網。

政府提出的強化社會安全網計畫成效如何？根據一線社工的工作經驗，政府預期增加設立的社會福利服務中心，是個複合式的機構，雖然有增派人力，然而人力卻是完全不夠。因為進來的個案很多，而家庭問題幾乎都是複合式的問題，不單單只是家暴、失業這種簡單分類，每個高風險家庭中所包含的問題都需要抽絲剝繭，社工才能找到問題的根源。又因為網路通報系統變得更為簡單，能夠提供的資訊更少。社會福利服務中心的社工，光是面對數量龐大的通報就非常辛苦，籠統的通報方式，也沒有考慮到每一種社工專業分工不同，不是每個人都有 Know How 在這麼簡單的敘述中去分類問題。



圖十、強化社會安全網計劃

資料來源：衛生福利部 行政院 的 3591 次會議報告

網路通報系統中的分類，家暴、性侵害、性騷擾、兒少保護、老人照護這幾個分類，雖然行政院與各部會認為，以家庭為中心是個新觀點。但這幾個分類，與 104 年度衛福部社家署提出的兒少高風險家庭實務工作手冊中提出的分類一模一樣，根本沒有因應時代變化，或根據新的問題意識做出新的分類依準。且上至各個部會，下至由公務單位發包出去的社會福利標案民間承包單位，對於個案與社工品質與能力的評估都沒有一致的標準，跨部會合作只是讓一線的工作變得更為混亂，更難以接住有需要的弱勢族群。被一線的社工戲稱，強化社會安全網根本就是個破網。

社工改革沉痾已久

社工作為社會福利網絡的基本勞動力單位，目前台灣的社工人數一直不足額。且管理面還有許多問題，沉痾已久尚未解決。在社工體系曖昧不明的體制上，強加一個社會安全網計畫，不但無法真正完善一個能照顧弱勢的社會型態，更讓過去政府不敢面對的社工體系問題，更加暴露。

政策建議：**1. 優先檢討社會安全網政策：**

比起建立司法精神病院的新體制，目前司法精神病院內涵不明，且建設過程耗時、耗力、耗經費。若將管理單位交由法務部矯正署，目前因為矯正署收監人數已經遠遠超出各監獄的承載人數，矯正署已經提要興建或改建監獄數十年，至今仍不斷面對，新建地周邊社區的反彈。於經費問題，矯正署的經費一直以來嚴重不足，依據 108 年度歲出政事別預算，司法支出 54,686,374 元，矯正署支出 13,292,568 元。矯正署負責管理所有的矯正設施的建設、收容、戒護業務，種種支出僅佔司法支出的 1/5。若要提高經費，又會面對以稅金養犯人的輿論壓力。檢討已經施行，且破洞百出的強化社會安全網計畫，是更為務實與維護精神疾病患者權益的務實方法。

2. 司法精神醫院應是社會安全網之一環：

無論是哪一國的司法精神病院體制，回歸社區一直是作為醫療手段是否成功施行的標的。一間有職能的精神醫院，應是醫療重於排除，醫院不應該成為懲罰設施，或是滿足社會排除異己的力量。一間有用的司法精神病院，應該接合社會安全網，而非獨立於社會安全網之外。

情緒勞動專題

社工系統改革 VS 社會安全網

王昱鈞 研究員

社會安全網計畫——「破網」計畫

2018 年因小燈泡事件，促使當時的行政院提出強化社會安全網的計畫措施。強化社會安全網計畫，橫跨衛福部、教育部、勞動部、內政部四個部門。計畫分為幾個部分，其中有一個重要的機構設施社會福利服務中心，整合社會救助、保護服務、兒童高風險家庭服務、社工制度、心理衛生、自殺防治、學校輔導、就業服務及社區治安維護等 10 項體系。為扶助兒童高風險家庭，強化社安網計畫也降低通報門檻，除了電話通報專線，也能使用網路通報系統，讓社會大眾能更便利地一同通報協助高風險家庭。

2020 年蔡英文總統就職演說，再次提出補強社會安全網的重要性。那對於目前這個準備進入結案階段的強化社會安全網計畫，究竟成效如何？本研究訪談 10 名未具名之一線社工工作人員，包含具社工師資格之公務機關社工師、NGO 組織聘用之約聘社工、公務單位聘用之未具社工師身分之社工等等。綜合訪談內容，對於強化社安網計畫之問題如下：

一、強化社安網計畫人力不足

強化社安網計畫，橫跨四個行政部門，計畫內容包括諮詢、轉介、宣導教育、生活扶助等等，且要把這些內容都整合在以「社區」為單位的社福中心裡。社安網計畫內容，加大了社福中心的營運業務。對於擴增的業務量，本應該要聘用更多的人力，來進行業務的消化。以目前的實作現況，大部份於社安中心的工作人力，是屬於衛福部社家署的社工人員，及外包業務的 NGO 組織社工人員。教育部、內政部、勞動部多以補助預算的形式，進行計畫的參與。

一直以來在一線工作的社工人員表示，個案數遠超社工人數。造成的人力不足以應付日常性的個案照顧工作是社工體系的長期問題。但過去台灣的社工體系沒有整合，精神障礙協助、高風險家庭扶助、中低收入戶扶助等等業務各自有各自的系統，雖然都由同一批社工人員承擔，卻因每個系統的計算方式不同，很難有個準確的統計數據呈現平均一名社工究竟負擔多少個案。強化社安網計畫想擴大打擊面，增加更多潛在風險的扶助管理。在尚未解決人力系統的問題下，只是讓一線的社工人員，額外地付出更多的行政成本與勞力成本。

強化社安網計畫，也確實有增聘新人員。但這些新人員有許多是為了因應，社福中心擴大部署中，那些新成立的社福中心。無助於解決目前社工人數，需求大於供給之問題。在社工人員需求未能補足之前，要修補社會安全網，無疑是緣木求魚。

根據考選部的統計數據，社工師錄取率僅有 7%，比律師錄取率更低，且高普考錄取率都有到達 10%。且社工師錄取錄起伏極大，若當前有政府的政策需求，社工師錄取率就會向上提高到 10~15%，這種起起伏伏的考取情境，也凸顯出政府對於社工與社安網只有階段性的政策考量，而非長期的社會福利建構。

二、社安網計畫體系不全

強化社安網計畫據社工表示，強化社安網計畫內容與 105 年度社家署公佈之《兒少高風險家庭社工實務手冊》之內容大同小異。名曰「強化」社會安全網，然而中央機關卻未對於過去主要承擔社會安全福利工作的社工體系，進行通盤檢討及改進，就繼續在搖搖欲墜的社工體系上疊床架屋。

社工體系目前有幾項比較大的危機，首先，就是上述的社工人力嚴重不足。第二社工體系沒有明顯的橫向組織結構。目前正在一線的社工，要不隸屬於地方或中央公務機關，就是隸屬於 NGO 組織。一線工作的社工，主要負責的對象是上級督導，各個不同體系的社工，對於個案的分類方法也不同。屬於衛福部社家署的公務單位社工，主要的個案是高風險家庭與中低收入戶，他們的個案是用家庭為單位，處理的業務就包含整個家庭中大大小小的事務，小至補助申請，大至處理家暴保護令行政協助。而接取政府外包標案的 NGO 組織，則根據自己的扶助對象，對於個案有各自不同的分類協助方式，且 NGO 組織並沒有義務，向發包的單位回報自己的個案資料。

將台灣的社工體系展開，主要都是由上至下的科層體系，不同部門間的橫向連結薄弱，社會弱勢族群的扶助，通常是複合式的議題，部門間聯繫薄弱帶來是個案扶助的不夠全面。舉個例子，一個高風險家庭的成因，可能包含低收入戶、家暴、毒品問題與精神問題。依照目前的體制，幾乎是用一名社工來處理這些事件，同時包含於一個家庭的個案之中。

三、社工勞動環境惡化

人力不足、部門間的橫向連結不足，都造成一線社工，必須要花更多的心力一邊面對類型完全不同的個案，同時處理麻煩的行政流程。在這些問題上疊架出的強化社安網計畫，則又帶來新的問題。社會安全網強調的是，透過社福中心，來整合諸多業務，達成一個全面性的福利服務，卻忽略的每個社工面對的不同的個案，都是不同的專業，特教生、中低收入戶家庭、身心障礙等等都是不同的專業技術，很難有一個社工能通才地去辨識並服務完全不同的個案類型，造成執行強化社安網計畫的社工，面臨更高的工時與工作壓力，且時常需要面

對完全不同類型的業務，雖然薪水比起一般社工要高。其中一名受訪社工表示，他們單位的社福中心社工替換率很高，幾乎沒有人可以長長久久地服務下去。

社工面臨的結構問題

一、工時過長

工時過長一直是社工首要面對的勞動困境，社工面對的個案，一個個都是鮮活的生命，個案面臨的狀況與問題，不會隨著固定的上下班時間發生。雖然許多單位都會按照勞基法規定的工作時數，要求社工的上班時數。但為了處理個案的問題，許多社工都是 24 小時 on call 地處理個案議題。社工人力不足，也讓每個社工需要負擔過多的個案數量。

社工的勞動類型，與其他勞動類型不同的是，其勞動力付出的對象，並非商品或機械。是面對一個鮮活的、變動的他人。因此在處理個案上，社工需要時時控制自己的情緒 (EQ)，或是同理個案的情緒，其中都付出大量的心理承受能力。這種勞動稱為情緒勞動，情緒勞動比起身體的勞動力，更難以恢復，所以正需要休息的時間。社工的工時過長問題，也導致情緒、精神上的疾病與低潮更容易來到社工身上。

二、薪水過低

情緒勞動是極難統計與量化的，這也造成情緒勞動的勞動成果總被低估。面對一個機台一小時，與面對一個身心障礙個案的一小時是完全不同。所付出的情緒控制、同理能力，承擔的心理壓力，這些若沒被關注，僅是針對上下班打工的時數，薪水的計算就難以涵蓋社工所付出的情緒勞動成本。

對於社工薪水，政府部門的解決方式也令人質疑。有關於 NGO 組織因政府外包業務，所僱聘的社工，有一部分薪水來自於公益彩券收入。2019 年衛福部為了鼓勵社工長期任職於一個單位。將外包業務社工的起薪自 38,000 元降至 34,500 元，之後每在原單位任職一年，計算獎金，最後會超過 4 萬元，僅看最後的數字，看起來政府是替社工加薪，然而高於 38,000 的薪水是來自於就任一年的獎金，且每個計劃都是有計畫期程的，不一定是長年限的計畫，所以變相來說，是實質減薪。

三、社工福利強化＝社會安全網強化

社工作為社會福利網絡的基礎勞動單位，當社工自己都面臨工作與生活上的問題，又如何能好好地接住社會中的弱勢群體。政府單位提升社工的勞動福利，才能真正的將社會安全網的問題補足。然而社工作為情緒勞動工作，比起高所得，面對個案後有足夠的休息回復心靈與情緒的時間是更為重要的。要解決這個問題，重新整合社工系統，並聘用足夠的社工人數，都能根本地強化社會安全網的強度與韌性。

政策建議

1. 強化社安網計畫需要通盤檢討：

目前強化社會安全網計畫，已接近結案階段，需要進行全面性的檢討執行狀況與成效。

2. 社工系統需要增加社工 EQ 教育訓練：

社工師目前沒有 EQ 教育相關的訓練，使得社工師必須要靠自己的能力，進行情緒勞動後的消化與回復。應於各單位新增社工師的 EQ 教育培訓相關計畫，並有諮商服務機制。

3. 考選部考招系統需要檢討：

社工師考選率過低的問題，需要重新調整考選制度，使人力能增加。

4. 整合公私各部門社工體系：

目前公私部門的社工體系，並沒有專屬於社工個案的資料庫，造成社工面對個案的轉介、接受等等事務時，需要面對各種不可預期的狀況。且時常在轉介階段，造成個案的追蹤斷聯等等的問題，公私部門社工應該重新整合體系，並連接外部的醫療機構、警察系統等等，才有全面性的福利服務機制。

我們與跨國同婚的距離

張淑貞 研究員

今年5月24日是我國同婚專法（即《司法院釋字第七四八號解釋施行法》）施行滿一週年，但在台灣仍然有一群同志，只因為伴侶是特定國家的外籍人士，不能在台登記結婚，無法比照其他我國人民享有《憲法》第22條對人民婚姻自由權利的保障。近期因為突發的新型冠狀病毒肺炎疫情，我國嚴格實施對外籍人士的入境限制下，這群失去婚姻權利的同志，連與伴侶見面的機會都遭受剝奪。建議政府檢討相關法律規範和行政措施，給予同志跨國同婚平等之保障。

獨漏跨國同婚的婚姻自由權利修法

台灣爭取同性婚姻法制化的濫觴始於1986年，同志平權運動者祁家威在當時提出了同性婚姻法制化的請願，後來在2000年具狀聲請同性婚姻釋憲，均未能被受理。之後陸續有民眾和多位民進黨立委提出行政訴訟和民法修正草案，由於引發社會及司法機關反彈，未獲實質進展。

直到2013年祁家威再度試圖登記結婚被拒，一路上訴到最高行政法院，遭駁回後，祁家威終於取得釋憲資格，在2015年提出同婚權益的釋憲聲請。較少為人所知的是，同年還有台北市政府基於法律應保障同志婚姻權益的立場也向司法院提出了釋憲聲請。

受理同婚釋憲聲請的司法院，經過言詞辯論，在2017年5月24日判定，民法沒有保障同志婚姻，屬於違憲規定¹¹（釋字第748號解釋），要求兩年內修法或另立專法，給予同性婚姻對等保障。當時釋憲案的訴訟代理人許秀雯律師事後分析¹²，台灣能夠走出婚姻平權的第一步，背後有幾個原因：包括台灣一直沒有把同性性行為入罪，同志不致被當作罪犯。另外，下位階的反歧視法（如《就業服務法》、《性別工作平等法》、《性別平等教育法》）已禁止性別、性傾向、性別認同的歧視，先行充實、具體化了《憲法》第7條的平等權內涵，加上蓬勃的同志運動和專業運動組織的推動，才有這次的釋憲成果。

¹¹ 釋字第748號解釋文：「民法第四編親屬第二章婚姻規定，未使同性別二人，而為經營共同生活之目的，成立具有親密性與排他性永久結合關係，於此範圍內，與憲法第22條保障人民婚姻自由，及第7條保障人民平等權之意旨有違」。來源 <https://reurl.cc/L3a863>

¹² 來源：台灣伴侶權益推動聯盟2019年度報告書，頁6~9。<https://reurl.cc/rxEmrx>

二年後的2019年5月24日，行政院根據釋憲文及前年公投結果，另立《司法院釋字第七四八號解釋施行法》，承認年滿18歲的同志伴侶在台合法成立婚姻關係。但是對於有外籍伴侶的同志，相關婚姻保障並沒有在這次一併通過，至今仍然不能和伴侶在台登記結婚。

極為受限的跨國同婚權益

我國雖然保障同志婚姻自由權，但是跨國同婚的成立必須回到《涉外民事法律適用法》第46條關於婚姻成立要件的準據法，採併行適用方式，符合雙方當事人的本國法均認可情形下才能成立。

目前，除了台灣以外，另有27個國家實施同性婚姻，墨西哥部分州和42個地區或屬地同樣也承認同性婚姻，另有14個國家或地區實施在權利上等同或接近婚姻民事結合制度或伴侶註冊關係。但內政部引用涉民法規定，函釋（台內戶字第1080242141號）我國人民與同性別外國人民在台登記結婚，僅限與來自26個同性婚姻合法國家或地區的外籍人士，適用範圍極為受限。

如果另一方伴侶是中國人民或菲律賓、越南等21個特定國家，雖可依《兩岸人民關係條例》的「行為地」法解套，但是因為行政程序要求先出具中國結婚的證明，加上「機場面談」制度才能入境，造成跨國伴侶結婚之路的一大阻礙¹³。

他山之石可以攻錯

目前他國對跨國同婚有以下作法，可以提供我國政府參酌比照。

一、承認跨國同婚：本國人民可與任一國家人民在境內登記同性結婚。據伴侶盟調查，除了台灣以外，其他27個承認同性婚姻國家均屬這一類。

1. 適用方式一：採行為地法，只要締結婚姻當地承認同婚即可。
2. 適用方式二：雙方當事人之任何一方本國法承認同婚即可。

¹³ 參考《大陸地區人民申請進入臺灣地區面談管理辦法》、《外交部及駐外館處辦理外國人與我國國民結婚申請來臺面談作業要點》。

二、有限承認跨國同婚，或給予特定權利

1. 不承認境內同婚，但承認本國人民在境外合法的同性婚姻締結關係。如以色列、愛沙尼亞、亞美尼亞。
2. 不承認境內同婚，但給予部分權益。如歐盟公民的非歐盟成員國同性配偶，擁有在境內居住的衍生權利。香港接受跨國同性伴侶申請依親留港等。

這些均是我國政府可以參考的作法。

政策建議

《憲法》第 7 條明定：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。」我國雖已承認同性婚姻，但是本國人民與特定國家的外籍人士仍無法在台婚姻，恐有違憲之虞。建議政府儘速檢討法規鬆綁及合宜行政配套，改善跨國同性伴侶婚姻權受剝奪的問題。

一、相關法規鬆綁

目前同性婚姻權利義務主要規定在《司法院釋字第七四八號解釋施行法》，政府可在專法增加跨國同性婚姻成立之要件，提供我國人民在與來自同婚尚未合法的國家的外籍人士締結婚姻時，可依舉行地法，或依我方當事人的本國法。至於結婚的方式及婚姻之效力可準用現行《涉外法》第 46 條及第 47 條¹⁴，以落實普遍的婚姻自由權及平等權。

另一修法途徑是將上述友善規定修入《涉民法》第 46 條，但是因為《涉民法》同時也規範異性戀跨國婚姻，應審酌是否有他國屬於合法婚姻但在我國尚無明確規範且恐有違公序良俗的婚姻締結情形。

二、檢討行政配套

目前我國政府為了避免特定國家人民以假結婚換取居留或工作權利，當另一方當事人來自 21 個特定國家如菲律賓、越南等需先取得原國結婚證明，進行境外面談者，若是來自中國地區人民，則須取得中國的結婚證明並進行機場面試，方可入境、取得居留證。目前這 22 個國家均還未承認同性婚姻，僅異性戀者有權透過既有程序結婚及入境，同性戀者仍然無路可走，形成婚姻權保障的漏洞。建議政府檢討婚姻移民管理政策，在預防非法移民與保障人權之間，提出更多元包容的政策方向，給予同性伴侶基本結婚權利，也肯定新移民對我國經濟發展及多元融合的貢獻。

¹⁴ 《涉外民事法律適用法》第 46 條：婚姻之成立，依各該當事人之本國法。但結婚之方式依當事人一方之本國法或依舉行地法者，亦為有效。第 47 條：婚姻之效力，依夫妻共同之本國法；無共同之本國法時，依共同之住所地法；無共同之住所地法時，依與夫妻婚姻關係最切地之法律。

台灣民眾黨政策智庫研究通訊

第二期

出版日期：2020年6月15日

發行人	柯文哲
總顧問	林嘉誠
總召集人	張其祿
副總召集人	孫智麗
監督	陳建璋
執行長	徐文路
編輯群	張淑貞 王昱鈞 蘇穩中
行政	王如意

眾 台灣民眾黨
TAIWAN PEOPLE'S PARTY