台灣民眾黨
政策智庫研究通訊

第二十五期

社會救助體制 & 能源轉型政策
挑戰與解方

台灣民眾黨
TAIWAN PEOPLE'S PARTY

政策智庫研究通訊 25 期

目錄

「正視台灣貧窮問題：美化數據後的『政策排除』」

陳雪慧：虛擬所得和家庭人口計算機制：解決問題與爭議的新途徑……3

曾巨威：租稅與社會救助的互通關聯……9

巫彥德：潛藏的貧困問題及社會救助的挑戰……15

李盈姿：如何突破社會救助體制的困境……18

王今暐：社會救助法的修正：建構韌性社會的挑戰……21

綜合座談……25

「碳定價與能源轉型講座」

蕭代基：為什麼必須做到 2050 淨零排放？……29

潘翰聲：能源政策的轉型—碳定價……33

趙宏耀：碳定價的管理機制……39

綜合座談……45

虛擬所得和家庭人口計算機制：

解決問題與爭議的新途徑

摘自 2023 年 5 月 26 日 台灣民眾黨政策智庫
「正視台灣貧窮問題：美化數據後的『政策排除』」諮詢會議

講者：陳雪慧 前台北市政府社會局局長

社會救助制度中的幾個重要審查機制包括虛擬所得和家庭人口的計算。此外，我們還有這次修法版本中提到的問題，例如為什麼不能在居住地申請福利？為什麼一定要在戶籍地申請？現實中，人們常常在不同地方居住，為什麼對於申請福利的人，我們還要要求他們返回戶籍地？這些是我們需要探討的三個主要問題。當然，接下來團體還會從其他角度進行分析。現在我先提一下兩個審查機制，一個是虛擬所得的計算，另一個是家庭人口的統計。

虛擬所得的計算：非典型工作者與現實挑戰

虛擬所得的計算是根據我們剛剛執行長文路提到的，如果你年齡介於 18 歲到 60 歲（女性 60 歲，男性 65 歲），就被視為有工作能力。除非你有疾病、懷孕超過六個月、身心障礙，或家中有需要照顧的人，否則你的虛擬所得將不予考慮。對於這些人，可以進行折扣計算，身心障礙者打五五折，照顧重大疾病家庭成員打六折等等。除此之外，只要在財稅上看不出你有收入，或者你的收入未達基本薪資，那麼你的收入就被視為零。但是，現實社會中的職業和收入類型非常多樣，特別是非典型工作。這些工作可能無法查證或者不需要報稅。或許使用「地下經濟」這個詞來形容還不夠貼切，因為過去我們所說的地下經濟通常是指夜市攤販、自營小吃店等不容易被查證的報稅行為。

我要講的是非典型工作者，我最近一直在思考在我的生活中哪些人有收入卻不需要報稅。我發現有兩類人經常出現。一類是團購媽媽、團購阿姨，他們幫大家集購很多東西然後轉售。這些人的收入很多，因為我看到他們的團購群組有三、四百人。另一類類似的是代購，他們代購進口商品或從淘寶等平台代購，然後靠差價獲利。這些人的收入是完全查不到的，財政部也不會去徵收他們的稅款或進行稽查。

當這樣的人要申請低收入戶時，他們被設算的是最低生活薪資。我認為我們的機制其實是希望能夠找出解決方法。社會局在審查時希望這類人不被視為零所得，而是被認定有所得。因為他們有工作能力，例如團購媽媽可能是 40、50 歲

的單親媽媽。當她們申請低收入時，她們不可能說沒有固定工作，所以不需要被計算。或者她們可以提出自己做團購一個月大約賺一萬元。在社會局的審查過程中，我們仍然會按照最低薪資標準計算。現在的最低薪資是每月 2 萬 6 千多元。我們會計算整年的最低薪資。如果你說去年只工作了 3 個月，因為其他 12 個月有家庭原因或其他情況，那這些都需要提供證據。因此，虛擬收入的設計旨在讓這些從事地下經濟或非典型工作的人，在申請福利身分時，國家能夠有一個數據依據。因為我剛剛提到的這些人，社會局會覺得在與一線審查工作者討論時，明明他們有收入，我怎麼能夠不計算他們的虛擬收入呢？

甚至在衛福部的公聽會或媒體訪問中，他們經常舉例說：你能接受一個 30 歲大學畢業生沒有工作嗎？這其實是一個極端的案例。實際上，更多人之所以沒有工作，是因為其他原因。現在，這些人成為了社會局一直試圖排除的對象。我剛才提到的非典型工作，收入不錯，包括我最近聽到的網紅。他們可能有很多捐款，這些是可以查到的。因為我曾經看過人們查某個網紅或其他人的捐款金額等等。所以，我們試圖排除這些人，卻對另一群人施加困難。這些人包括那些因結構性失業而找不到工作的人。例如，他們可能希望努力找工作，但卻找不到。或者，他們找到一份工作，但只工作了 3、5 天，雇主可能認為他們不適合，因此將他們解僱。

舉個衛福部舉的例子，一個 30 歲的畢業生，你告訴他可以去找工作，問題是如果他去從事體力勞動工作，雇主可能認為他不適合，認為他只會寫字，那他來這裡幹嘛？有很多結構性失業的人，我們可以從年輕世代的失業率看出來。這些人找不到工作，或者他們的工作是零碎的，做兩三份工作，收入很零散，僅夠支付房租和生活費。然而，當這些人進入我們的社會救助體系時，他們被設算基本薪資，並且是全年的基本薪資。這公平嗎？我認為這值得討論。我們試圖排除那些我剛提到的賺很多錢的非典型工作，那些多元化、為生計努力賺錢的人，卻對那些努力求生存的劣勢者或弱勢者造成困難。

最近，當我談到弱勢者時，更喜歡使用「劣勢者」這個詞，意思是他們處於社會上劣勢的位置。你認為他們是弱勢嗎？並不完全是。他們可能是相對弱勢，但如果我們拿剛剛提到的 30 歲研究生來說，從某種程度上來說，他們是劣勢者。他們處於台灣結構性失業的情境中，我們面臨嚴重的勞工短缺問題，但我們找不到工作的人也很多。這一代人，你難道認為他們就不是國家需要幫助的對象嗎？這是我們在虛擬收入方面遇到的第一個問題。

現在的做法是要求非政府組織（NGO）提出不同類型的比例，例如說身心障礙者佔 55%，孕婦六個月以上佔 6%，然後還有其他應該打折扣的人群。這種「為

服務」的策略是一種應對方式。然而，衛福部並未考慮從根本上解決虛擬所得這個問題的存在與否。虛擬所得的審查機制，如果不應該存在，是否有其他的方式可以採取呢？

在我們這裡，最近在台灣大學舉辦了一個關於社會救助的大型研討會，今天在場的 NGO 代表也參加了這個研討會。其中幾位老師特別針對虛擬所得的部分提出了其他國家的做法。例如，很多國家實際上是使用自述收入的方式，並補充其他機制來處理這個問題。自述就是由個人自行聲明收入。這是我對虛擬所得部分的觀察。

家庭人口的列計：家庭價值的變遷與撫養義務的問題

接下來我們來談談家庭人口的列計。在台灣社會，家庭價值已經面臨了崩潰的情況。個人主義的崛起使得我們難以理解為什麼我們要依據民法的撫養義務在你貧困時才給予援助。為什麼我們要把所有有血緣關係的人拉進來，將他們的收入合併計算？這意味著當父母窮時，孩子也會貧困。甚至離婚多年沒有聯絡的母親的收入和財產也會被計算在內。

當然，現在有一個 539 條款[1]可以處理這個問題。根據這條授權條款，各地方政府的社會局可以使用 539 條款來排除一些原本應該計算在家庭人口中的人。舉個例子，30 年前離婚的母親已經組建了新的家庭。但當她申請低收入戶的時候，如果不排除她，她的存款和財產都會被納入計算，因為在民法上她和你是互相負有撫養義務的關係。這意味著當這個母親申請福利時，即使她和你已經沒有聯絡了 20、30 年，你的收入和財產也都會被計算在內。

在處理排除這種情況時，通常縣市政府會要求相關人士提起撫養官司或訴訟來證明彼此真的沒有聯絡。然而，這引發了一個問題，因為社會局的社工並不知道 30 年前的父母已經離婚並且重新組建了新家庭。這也顯示了社會政策體系無法有效審查的一個例子，最終這個問題被轉移到司法系統中解決。這讓我們不得不面對台灣社會中家庭價值正在崩潰的現實。

我們必須思考民法中的互負撫養義務是否適用於社會救助體系，或者是否有其他的看法和解決方案。如果我們繼續固守著家庭價值，那實際上就是將國家的責任轉嫁給家庭。因此，我認為這個議題也是我們在修法時需要處理和解決的。

[1] 「社會救助法」第五條第三項第九款處理原則
https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=D0050078

在制定社會福利基本法時，有幾個委員想挑戰家庭價值的存在。他們希望將社會福利的重點從家庭轉向其他方向，不再強調家庭價值。然而，很明顯地，他們並未成功。因此，社會福利基本法仍然強調家庭價值，強調家庭互助的重要性。

爭議協調機制在社會救助法中的運作

當我思考這兩個問題時，我一直在思考是否有可能提出一些解決方案。我希望能夠提出一些新的觀點和解決方案。所以我想要分享一個新的制度，但在這之前，我想再提一下我之前所談到的虛擬所得和 539 條款。事實上，在這些審查的社工身上，我可以看到他們面臨著很大的困境。我見過許多社工竭盡全力想要幫助那些需要幫助的人，讓他們能夠納入社會福利系統。我也見過這樣性格的社工。

然而，我也見過很多社工在執行他們的行政工作時相對保守。他們認為民法要求人們互相扶助和承擔責任。他們認為，即使你有工作能力，你也可以在打工之餘洗碗或者從事其他工作。他們有這樣的想法。因此，他們認為如果你想要生存，你應該去做這些工作，這是一種破碎性的工作兼職。我認為這兩種社工的想法都不應該存在。

我很開心看到你們的提綱中有關對話和信任原則的問題。我們是否有可能在救助法中更好地建立這樣的原則？我們不應該讓公部門和申請救助的人之間對立，也不應該讓公部門和社工之間產生對立。就像我之前所說，我見過許多社工不惜一切努力地幫助人們，他們不想成為偵探。因為他們的訓練就是要成為幫助他人的工作者。因此，由於之前提到的種種條件和要求，社工的專業判斷相對重要。

那麼我們應該如何在社工具備專業判斷的情況下，讓兩方稍微平衡一點，避免對立並增加信任呢？

我現在要講的是一個可以讓兩造平衡並增加信任的機制，這也許不是前面提到的解決方案之一，例如放寬 539 條款、重新認定虛擬所得，或是完全廢除虛擬所得，或者加入其他機制。這個機制是過去在處理社會救助法時很少被提到的，稱之為「爭議協調機制」或「爭議處理機制」，當然名稱還可以再訂。

這個機制的目的是讓兩造更平等地共同解決弱勢家庭所面臨的困境。而這兩造分別是審查的地方政府和需要社會資源幫助的人。這個爭議協調處理機制或爭議申訴協助機制的好處在於，它能夠幫助公部門處理超出他們認知範圍的事情。

舉個例子，社工在他們的認知範圍、生活經驗或社會階級的關係下，很難真正理解貧窮者所處的困境。然而，當社工必須運用自己的主觀判斷時，對他們而言也是一種困難。因此，在公部門中經常出現這樣的情況：不確定是否應該排除某個人的資格，或者是否應該等到撫養訴訟結果確定後才提供幫助。地方政府對此有著各種做法，有些會在提起訴訟時先提供幫助，而有些則要等到訴訟結果出來才作出決定。

因此，我希望將人民的行政權和福利權放在同一個平台上，建立起這個爭議處理機制。這個機制可以是一個委員會或小組的形式，在地方政府中運作。當然，基本成員必須包括社會局、專家學者以及了解貧窮者生活處境的非政府組織（NGO）。這樣一來，不同利益相關方就能聚集在一起，共同討論和解決問題。而在這個爭議處理機制中，申請人的聲音尤其重要。在目前的社會局審查機制中，很難真正聽到申請人的聲音。因此，如果有這樣的機制或平台的設置，他們就能夠在一個相對平衡的環境中進行審查和討論。

那麼這個機制應該在什麼階段運作呢？我認為它應該放在低收入戶審查中出現行政處分的階段。例如，在審查後被判定不符合低收入戶資格，或者被評定為一級或二級的案例。這樣的話，爭議處理機制就能夠介入，提供一個公正的環境來討論爭議並作出決定。

透過這樣的機制，我們可以解決幾個問題。首先，對於公部門來說，他們不再需要單獨依賴自身的主觀判斷，而是能夠在多方參與的情況下作出決策。其次，申請人的聲音能夠被充分聽取，並且在審查過程中獲得公正對待。同時，NGO 和專家學者的參與也能提供更多的專業意見和建議，使決策更全面。

透過建立這樣的爭議處理機制，我們能夠在公部門、申請人和其他利益相關方之間建立起更平等、公正且信任的關係。這不僅有助於解決問題，也有助於改善社會救助系統的運作，使其更能有效地提供幫助並滿足弱勢家庭的需求。

在討論社會救助法時，我們需要考慮福利的級別，越高越有資源。例如，如果您認為應該享有所有的福利，您希望被評定為一級。然而，當社會局進行審查後，可能認為您是三級，只能獲得生活補助和福保等服務，並沒有現金補助。在這種情況下，您可能想爭取一級資格和生活補助。

為了處理對行政處分不滿的案件，在提起訴訟之前，可以設立一個爭議協調平台。這個平台可以由各方共同參與，包括社會局、專家學者和了解貧窮者生活處境的非政府組織（NGO）。透過這個平台，兩方可以在相對平等的環境下討論和解決問題。這樣的爭議協調機制有幾個好處。首先，它可以解決一些超出公部門認知範圍的問題。有些人主張不要讓社工承擔如此大的責任，因為他們可能排除了某些案件後，最後卻被上級機關批評為過於輕率。這使得許多社工不敢做決定，擔心被追究責任。透過這個機制，社工可以減輕壓力，並獲得合議組織的支持。

這個機制還有其他優點，例如：提供公平的機會給兩方，解決公部門在認知範圍內難以判斷的問題。同時，申請人的聲音也可以被充分展現，減少訴願和訴訟的時間成本。當然，這個機制也有一些缺點，例如增加行政部門的時間成本。但相較於讓弱勢者考慮到訴願和訴訟的時間成本以及心證的風險，我認為這個爭議協調機制可以比訴願和行政訴訟的門檻更低。當人們不滿行政處分時，可以在進入訴願程序之前，有權發動這個爭議協調的平台。

目前台北市政府已經開始試行這個爭議機制，但我認為還有改進的空間。目前他們只針對特定個案，讓社會救助科與專家學者、NGO 進行協商並提出共識。然而，我認為申請人也應該有權利在不服行政處分之前發動這個爭議協調平台。透過這個平台，專家學者和 NGO 的聲音可以被納入考量，同時申請人也有機會陳述意見。這樣的設置可以減少兩方的對立，讓國家不再極端地站在人民對立的一方。我們可以在這個平台上聽取各方的意見，達成一個相對平衡的解決方案。

這個爭議協調機制的好處在於解決公部門難以判斷的問題，減輕社工在做決策時的困擾。同時，它還可以讓人民的福利權得到展現，降低心證風險。當然，這也意味著行政部門需要投入更多時間和資源。

總結而言，除了修法外，建立這樣的爭議協調機制是一個值得參考的方向。透過這個平台，我們可以在兩造之間達到相對平衡，減少訴願和訴訟的時間成本，並更好地保障弱勢者的權益。這個機制的設置可以提供一個公平、透明且合作的環境，讓各方都能參與其中，共同解決問題。以上就是我想分享的觀點。

租稅與社會救助的互通關聯

摘自 2023 年 5 月 26 日

台灣民眾黨政策智庫「正視台灣貧窮問題：美化數據後的『政策排除』」諮詢會議

講者：曾巨威 政治大學財政學系名譽教授

社會救助的部分其實不是我的專業。不過我想，因為我長期在租稅的領域花了很多的時間從事一些實際的改革。所以有一些經驗也許可以跟大家來分享。因為今天我看到你的題綱有特別提到租稅跟社會救助之間的一些互通的關聯性。所以，或許我可以從這個地方來幫助大家一起思考，然後或者是有一些我自己的經驗可以跟大家來做分享。

虛擬所得概念與社會救助法

首先，我們今天討論的主題涉及虛擬所得或擬制收入的概念，在社會救助法中有相關的規定。這種擬制收入的概念在社會福利體系中形成的原因是政府單位可能很難掌握個人的真實所得情況，因此他們對於確定個人是否為低收入戶或是否需要協助感到不安。他們需要事先了解你是否值得獲得幫助，即你的經濟能力是否足夠，但他們無法確定你的實際經濟能力，所以陷入了困擾和擔憂。因此，他們考慮各種方式來降低政府失靈的可能性。

在這種情況下，他們想到了一個基本概念，即只要發現你是一個正常的人，你具有經濟活動能力，即使你實際上沒有工作或所得，他們就會認定你有所得。這樣做的目的是在擔心政府失靈的情況下，並且由於對實際所得的掌控能力不足，形成了一些制度上的規範。實際上，這樣的概念在其他國家的社會福利體系中也曾遭遇過並出現過類似的問題。這是我們面臨這個問題的第一個原因。

工作誘因與社會救助制度

除了之前提到的對實際所得掌控困難的擔憂，另一個重要原因是從經濟的角度來看，社會救助制度希望幫助窮困或需要幫助的人，但更希望透過幫助使他們能夠脫離依賴並在未來表現更好。這意味著我們希望保持他們的經濟能力和工作動力。換句話說，即使他們目前需要一些幫助解決困境，我們希望他們的工作動力不會因為救助而減弱。我們不希望因為有人幫助他們，他們就放棄工作。這種工作誘因是制定這個制度的另一個重要考量。因此，這個制度形成的原因有兩個：對實質所得掌控的擔憂和確保工作誘因。

在討論這個制度本身的缺點和問題時，除了之前提到的對實質所得掌控困難的問題外，還有另一個重要的考慮，那就是在修正或調整制度時，需要兼顧對工作誘因的衝擊和影響。我們需要找到解決問題的答案，並且在制度修正時兼顧工作誘因。因此，當討論社會救助法中虛擬所得的存廢或修正時，我們需要全面考慮這兩個方面。這是我對這個議題的補充。

社會救助與租稅體系的關聯性

那第二個也是一般性的問題，就是說我雖然都在做租稅。我長久以來有一個很強烈的主張，就是希望將租稅和福利體系合併。現行情況下，我們可以清楚看到社會福利跟租稅課徵的兩者完全分開，各自扮演政府的功能的角色。從政府的角度來看，徵收稅款和提供福利是兩個不同的功能，就像左手和右手一樣。右手希望盡所有的能力來設法從人民的口袋拿錢，而左手希望將前給予符合條件且真正需要的人。然而，他們並未意識到左手和右手實際上應該是要互助合作的。

舉個簡單的例子來說明，在社會救助案例中，當我們要決定是否要提供救助時，首先會面臨經濟條件和資格的問題。那麼我們從哪裡得到這些資訊呢？這些資訊來自於不同的系統，我們可以稱之為左手和右手。

左手代表社會救助系統，他們需要確定申請人是否符合救助條件。他們擁有一套資訊系統，可以清楚地掌握相關資訊。而右手則代表租稅系統，他們需要掌握個人的財產和經濟能力，並且能夠有效課徵稅款。在理想情況下，如果這兩個系統都能獨立運作且資訊充足準確，那傳統的體制就沒有問題。但實際情況是，真正掌握財產和經濟能力的是租稅系統，而社會救助系統對於這方面的掌握相對薄弱，存在資訊斷層。

因此，社會救助系統需要向租稅系統尋求幫助，讓他們提供相關資訊。我們通常要求申請人提供最近一至兩年的財稅資料和財產情況，以便判斷是否提供救助。這種依賴關係顯示了社會救助系統和租稅系統之間的聯繫。因此，我認為這兩個體系在某些功能意義上應該結合在一起，而不是像目前分開的作法。這樣的結合或許能夠更有效地解決社會救助系統中所面臨的困難和問題。

租稅與個人隱私的困難

然而，由於租稅資料涉及個人隱私，這種結合一直面臨著困難。儘管我長久以來一直建議兩個體系在資訊分享和運用上結合，但由於租稅資料是最敏感的，且隱私保護是重要考慮因素，所以在很多的場合裡面，我希望能夠建議這兩個體系能夠有這個部分的功能，就遇到了障礙，一直沒有辦法能夠突破，我覺得這是非常遺憾和可惜的。

解決貧窮問題的挑戰

另外，我們關心社會救助，當然也關心貧窮問題。貧窮問題非常複雜，單一制度無法完美解決。解決貧窮問題需要多方面的協作，而租稅和社會救助正是其中兩個重要的機制其實它是要多面來進行。從「劫富濟貧」的觀點來看，我們希望能透過徵收租稅，從有錢人身上多徵收一些資金，並將這些資金運用真正需要幫助的人身上。這再次顯使租稅和社會福利的不可分割性，它們本應共同運作。根據最近二十年的統計資料，從家庭收支的調查報告中，可以很明顯看到，解決貧窮問題的力量完全傾斜於社會救助方面，佔到大約 8 分到 9 分，只有 1 分到 2 分來自租稅。

我們必須面對的情況是，即使租稅無法從有錢人身上取得足夠的資金。但是我們還是得要去救那個窮困的人。因此在整個貧窮問題的解決過程裡面，本來是兩道力量的相互的支援。其實現在這個傾斜，讓租稅的功能即從有錢人身上取得資金的能力逐漸減弱。因此，貧窮問題的解決能力也隨之變差。雖然我們可以透過社會救助稍微提升真正貧困人口的狀況，但在相對的社會收入和財富分配中，他們仍處於落後和低層。這是我在現實情情況中從租稅和社會福利角度所觀察到的現象。

也正因如此，每當我討論租稅改革時，我都故意使用尖銳的、甚至被批評為具有社會對立性的概念來談論。這是有意為之。我想強調劫富的概念，這有什麼問題？劫富本來就應該是如此。我不是看不起有錢人也不是吃味。而是在現實的制度的角度強調問題的重要性，這就是我在一開始時針對這個問題的經驗，我首先提到的三個觀點。

接下來我將要談論，在這三個大的情況之下，針對我們今天談的議題我個人什麼看法。我前一陣子在做租稅改革的時候，我一直主張台灣要 EITC[2](勞動所得稅抵扣制)。如果我們去看其他國家的資料，以美國為例，我們看到其實 EITC 已經在的社會救助制度裡面，已經佔了大概 8 成到七八成其實都是轉變靠 EITC 的方式來處理。那 EITC 的概念其實是什麼就是完全符合我剛剛前面所講的。我希望能夠把租稅的功能跟社會救助的功能能夠做結合。那 EITC 其實某種程度上其實是這個概念的真正的落實。

那從租稅的學理上來講，這樣的一個做法其實就是我們通常叫做所謂的負所得稅。就是課稅的時候我們都是正的概念，就是政府從我們身上拿錢。那反過來政府給我們錢，其實我們在傳統的看法是說政府給我們錢叫救助。但是我認為，那個救助的意義應該轉變成負所得稅的概念。也就是說你本來從我身上拿錢，但是你碰到我有需要的

[2] https://www.irs.gov/zh-hant/credits-deductions/individuals/earned-income-tax-credit-eitc

時候，你要反過來給我錢。這是在整個所得稅的系統在課稅的系統，上其實它就是一個正和負的概念。而不是一個因為我沒有錢所以我就要靠你，然後說因此你好像有點施捨的概念就救助我了、看我可憐類似這樣。那我覺得這個負所得稅的概念本身，轉變成為在現實制度裡面所謂的 EITC 制度的建立。同時間其實又幫我們能夠解決跟處理一個問題，就是我們現在講貧窮問題的時候，我們會談到低薪的問題。我們談到低薪問題的時候，我們就會談到我們現在有新貧階級的出現。長久的低薪造成你今天即使有工作或者是即使有薪資，其實你還是會陷入貧窮。所以這種工作所得的概念，不是因為我們今天有工作就因為有所得，就有所得然後我就能夠脫離貧窮。今天更糟糕的是我即使有工作，但是因為我低薪所以我可能還是陷入貧窮。所以這樣的一個貧窮的新的型態，已經不能再靠傳統舊的思維的社會救助來解決。我們需要更努力地強化或建構新的制度來解決地下經濟問題。其中一種解決方法是引入負所得稅或落實其他國家已有實施經驗的 EITC 制度，這需要稅務和社會福利專家的合作。

在短期內，我們也需要應對地下經濟帶來的問題。地下經濟使得我們難以掌握真實的所得情況，同時也擔心過度的工作誘因扭曲和幫助錯誤對象或導致怠惰行為的問題。在現行制度基礎上，我們可能需要依賴擬制收入的概念。然而，我們也對此懷有疑慮，該如何處理呢？我將分兩個部分來解釋。

首先，地下經濟問題並沒有一個簡單的答案能去解決。這裡面有稍微提到說好像我們的研究很少，其實你錯了，我們的研究非常多。我們已經進行了大量研究，花費了數十年的時間。例如，我曾經研究檳榔的地下經濟，花費了很長時間，並面臨了許多威脅。為了提議徵收檳榔稅，我自己前往各個檳榔中盤商和大盤商，深入了解整個農業運銷體系。他們後來才知道我是為了建議徵收檳榔稅。所以，地下經濟問題並不是我們沒有研究過，而是它是社會上一個存在已久的棘手問題，牽涉到非常複雜的情況。因此，我們在解決這個問題時，僅能局限於從課稅體系入手，儘管這並非最佳解決方案，但實際上有更好的方法。所以，我一直致力於租稅改革。

解決地下經濟問題的策略

要解決地下經濟問題，首先需要具備一個重要觀念，那就是赦免。赦免那些逃稅、從事地下經濟的人。當然，你對他們的過去行為感到憤怒，認為他們不對。我也完全理解這種觀點。但現實情況已經形成且已經持續了很長時間，將他們納入正常租稅體系並不是一件簡單的事。因此，第一步是在心態上原諒他們，然而從政府課稅的角度來看，這是困難的。政府認為他們違法，這樣的原諒怎麼能被接受呢？同時，你的原諒也可能對其他人不公平。我明白你的道理是對的，但在現實中，你無法做到。如果不進行改革，情況只會變得更糟，我認為我們需要突破這一點。因此，我一直在提倡租稅大赦的概念。你必須面對這個情況，真正原諒他們，即使你內心不舒服。這是一

個重要的概念，要突破這一點並不容易。所以，從租稅的角度來看，解決地下經濟問題是首要的。

第二個概念是「先放後抓」。這意味著如果一個人目前不在我們的體系內，我們永遠無法對他進行掌握。因此，我們寧可放鬆一點，給予他一些誘因讓他回到體系內，與體系接觸。待他在體系內待久後，我們再來處理他。這是一個非常重要的策略，即先放鬆控制，後期再加以追究。讓人有機會重新融入正常體系。我舉個例子來說明，就像我們在房地產領域實施的實價登錄制度。你知道這個制度是如何管控的。在我當時建立實價登錄制度時，面對了很多建商的威脅。他們主張這絕對行不通。他們認為一旦實價登錄實施後，我們的房地產價格信息將被透明公開化，政府就會利用這些實價數據來課稅。而課稅後，我們的租稅負擔就會增加，因此他們堅決反對。於是，我當時與內政部長江宜樺在一個飯店內私下商量。我告訴他，其實非常簡單。你只需明確表明政府不會使用這些數據做稅務，而是僅用於建立資料即可。我承諾他不會用於稅務，可以放心了吧？我們後來才通過了這項制度。如今大家可以看到，十幾年後的今天，我們是否使用這些數據？每一筆都被使用了。現在人們已經習慣了這種方式，因為一旦他們進入了這個體系，就會習慣且明白這種做法。讓他們稍微安心後，你看現在的房地合一，為什麼改革取得了成功？完全是因為我們掌握了這些數據，他們無處可逃。這就是第二個概念，要將地下經濟重新抓回來，就需要你有開放的胸襟和一些策略。

要解決地下經濟的問題除了前述的兩個概念，還需要依賴稽徵能力。一方面，我們可以設計某種程度上的誘因來鼓勵他們加入系統；另一方面，我們需要展現查緝能力，對不聽話的人進行處理。此外，當我們抓到他們後，需要對他們進行真正的嚴懲，並制定相應的法律規定。從租稅的角度來看，這四個步驟逐漸使那些長期脫離租稅系統的地下經濟活動逐漸納入正常範圍的可能性增加。這樣的改變或許可以在一定程度上解決與社會救助有關的問題、經濟能力掌控的不足，以及由於地下經濟而導致個人報稅資料不真實等情況的改善。另外，我希望提出一項改革建議，假如你至所得制度繼續實施，我們應該要進行改革。

在社會救助體系中，我們面臨一個問題，即從經濟或課稅理論的角度來看，邊際效應太強烈了。例如，如果一年的收入低於 60 萬，就被歸為低收入戶，政府會提供補助或給予金錢支持。但如果你的收入是 60 萬零 1 元，你就完全失去資格，沒有任何補助。可以想像，這 1 塊錢的邊際效應是多麼強烈。以 60 萬為例，原本政府每年給予你 10 萬，但現在你多了 1 塊錢，就失去了 10 萬的補助資格，因為你不符合資格。從經濟角度來看，這 1 塊錢決定了 10 萬元的差別。你看到邊際效應有多麼強烈了嗎？而很多社會福利救助制度中，這樣的邊際效應非常可怕。在稅收的角度來看，

這相當於這 1 塊錢被課了無限高的稅率，因為你因為多了這 1 塊錢，失去了 10 萬元的補助。

改革建議與未來思考

因此，在處理這個問題時，我們應該降低邊際效應的影響力度。我提出了一個參考例子，如果擬制所得制度仍然存在，假如一個人明明沒有所得，但我們假設他有所得，因為我們懷疑他故意不工作，所以納入體系。這樣的概念並不完全錯誤，但在體制上，我認為如果仍然要維持這樣的情況，我們應該減輕他對邊際效應產生的衝擊。該如何減輕呢？可以類比地說，如果你目前沒有工作，我將納入體系，但在前兩年內，只納稅 30%。假如兩年過去，你還是不工作，我懷疑你故意這樣，那麼我將納稅 60%。最後，如果你確實是故意不工作，我將持續納稅 100%。我的意思是，在處理這個問題時，我們可以在體系內進行某種程度上的減輕和調整。我剛剛提到的例子只是一個參考，用來降低對工作誘因的邊際影響。在當下的許多租稅和社會救助機制中，這方面的細致規劃相對欠缺，這讓人有點可惜。因此，我認為現在是一個思考的方向。抱歉，我對福利不太熟悉，但是從租稅的角度和我的經驗來看，我將它們做了某種程度上的結合。希望在大家思考這個問題時有所幫助。

潛藏的貧困問題及社會救助的挑戰

摘自 2023 年 5 月 26 日

台灣民眾黨政策智庫「正視台灣貧窮問題：美化數據後的『政策排除』」諮詢會議

講者：巫彥德 人生百味文化建構協會共同創辦人

非常感謝民眾黨伙伴的邀請，我想和大家討論四個主要的重點。第一個重點是，台灣，缺乏真實貧窮率的概念。我們通常會將法定貧窮率視為真實貧窮率，但實際上真實貧窮率往往高於法定貧窮率，因此兩者之間存在一定的覆蓋率。台灣在全球排名中位居倒數第二低的位置，但根據蔡培元老師的研究，台灣當初在 CIA 的調查中沒有提供相關數據。因為台灣不是 OECD 國家，所以根據當時的資料，可能參考了日本和韓國的貧窮率，大約在 15%至 16%之間。台灣的數據在後來才補充進去，因此給出了低收入及中低收入的比例，總和約為 2%多。這個情況顯示出了一個真實的問題。

回過頭來看，其實台灣的貧窮率並不低。以日本和台灣的情況進行對標，如果以日本的生活保護法[3]對標台灣的低收入戶，兩者的貧窮率相當，大約在 1.3 和 1.7 之間。然而，如果以中低收入戶對標，將台灣的自立支援法與日本的自力支援法對標，則台灣的貧窮率比日本高出 1%多。

台灣貧窮率缺乏真實概念

在這之中我們需要關注兩個問題。首先，台灣缺乏真實貧窮率的數據，一直將法定貧窮率視為真實貧窮率。然而，這些數據並沒有涵蓋所有真正的貧窮人口。之前在公聽會上有人提到如果以台灣的最低生活費去試算，可能會計算出約 200 至 300 萬人的貧窮率，但是這個數字並不準確。我覺得這是第一個最大的問題，因為缺乏識別問題的能力，也就沒有面對問題的能力。

第二個問題是覆蓋率太低。在日本，儘管低收入率看起來只有 1%多，但他們還又一個自力支援專法，其覆蓋率可以達到 10%多。相比之下，台灣的中低收入戶僅佔總人口的 2%多。在衛福部撿到這把槍之前，我已經把它拿走了。這些問題讓我認為，在討論中，我可能會更多地花時間討論如何讓人進入體系，而不是討論人如何走出體系。因為我們看到覆蓋率太低的問題，以及對真實貧窮率的需求，所以我認為更需要討論的是如何讓人進入體系。這是第一個重點，即進一步說明有關貧窮率的問題。

[3] https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=325AC0000000144 日本厚生勞動省 生活保護法

從台灣的角度來看，我認為我們解決貧窮問題並不只是通過金錢。從社會救助法的角度來看，我們可以看到一件事情，那就是我們更多地使用了連結來處理貧窮問題，而不僅僅是個別家庭的收入。家庭之間的互助和社區的互助在社會救助法中扮演著重要角色。然而，這也強調了形式的改變。隨著現代化和城市化的進程，社會的結構正在發生變化，家庭變小，個人化程度增加。這意味著人們更難以通過連結來解決貧窮問題。因此，我們需要更多時間討論的是如何讓人進入社會安全網的問題，而不僅僅是如何讓人離開社會安全網的問題。所以第二個問題是覆蓋率太低的問題，即社會救助的覆蓋範圍不夠廣，特別是在台灣中低收入戶的情況下。可以想像社會救助法就像是一套衣服，而社會已經發生了變化，這套衣服可能不再合身，需要做一些調整。在這方面，我們需要考慮社會救助法是否能夠適應變化的社會環境。

地下經濟和計算收入

第三個問題是關於地下經濟和計算收入。在討論地下經濟時，我們總是只關注那些有錢的人，而忽略了地下經濟中窮人的存在。事實上，地下經濟中窮人的數量更多。我們應該著眼於策略性問題，而不僅僅是計算金錢。在這方面，我們可以考慮信任原則和防弊原則兩種策略。然而，為什麼我們現在直接採用防弊原則呢？這是值得討論的問題。根據對《社會救助法》的研究，我們可以發現補充性原則在其中起到了重要的作用。社會救助法是社會保險和社會津貼無法很好運作時的最後防線。然而，最後防線並不需要非常強大，但不能漏掉任何人。因此，信任原則更符合這種法律結構，因為不漏掉人才是最重要的。雖然信任原則並不意味著完全信任，後面仍然需要更多的檢查和更高的懲罰。這種設計可以建立起一種信任原則，不需要過多的前端工作，但需要在後端建立更多的機制。

接下來，我們談談人的條件，這比較像價值議題。社會救助法區分了正規和非正規的情況，例如居住和就業。然而，這種區別對於排除很多人來說是不公平的。許多人在從失業到正規就業的過程中會先從非典型就業開始，然後再進入正規就業。然而，社會救助法卻忽略了這個過程，只關注正規就業的條件。這導致在非典型勞動方面排除了許多人。因此，我們應該考慮更多元的情況，而不僅僅排除非典型勞動者。即使我們堅持使用防弊原則，我認為我們應該更加關注這一點。如果我們將更多的情況排除在外，這是我們應該考慮的第二個問題。

最後，我們討論一下人的動機。有人擔心福利依賴問題，即人們依賴政府而不去工作。然而，我們必須重新思考我們對貧窮者的認識。在這個社會，工作是相對困難的，大多數人都會選擇工作而不是依賴社會福利。因此，這種擔憂可能不成立。即使我們仍然採用防弊原則，我們應該考慮到更多的情況。我們不能僅僅預設福利依賴問題存在，我們需要驗證這一點。同時，即使我們繼續使用防弊原則，也應該考慮到更多人的條件，而不僅僅是正規和非正規的分別。這些價值議題是我們需要思考的。

大家一直在談論設算所得，因為我希望人們必須工作才能獲得救助。然而，我覺得這是一種反誘因。這種觀點根本沒有考慮到大多數貧困者從事非典型勞動的情況。我認為現在的社會救助不僅沒有鼓勵就業，反而對就業持反對態度，尤其是針對非典型就業的情況。因為這些人沒有繳稅和勞健保，所以被視為非就業者。這導致許多貧困者選擇不工作，或者隱藏收入，或者一開始就從事非典型就業。這種觀點真的阻礙了許多貧困者擺脫貧困的可能性。這是我剛才想談論的最後一點，也就是如何讓人們擺脫貧困的問題。我認為去除這種反誘因非常重要。因此，我認為設算所得不僅不會減少人們的工作動機，反而會增加他們的工作動機，只是他們所從事的工作不是大家想像的傳統工作，而是非典型就業。

如何突破社會救助體制的困境

摘自 2023 年 5 月 26 日

台灣民眾黨政策智庫「美化數據後的『政策排除』」諮詢會議

講者：李盈姿 芒草心慈善協會秘書長

戶籍與實際居住地影響遊民服務

我們這次《救助法》的一個重點是解決戶籍和實際居住地對遊民服務的影響。事實上，掌握這些人並不困難。即使他們沒有住在傳統房屋中，可能居住在電線竿上，我們仍然能夠找到他們。我們的服務對象經常表示，他們已經在同一個地方生活了十幾年，為什麼我們找不到他們？申請低收入戶時，他們卻因為沒有實際居住地而被排除。我一直懷疑這是行政人員的誤解，他們所謂的實際居住是指在台北市居住就可以，還是必須住在一個房子裡？我覺得這個解釋似乎被擴大了。他們是否誤以為必須有一個具體的地址才能找到人？但事實上，他們不需要一個地址就能找到人。比如，我住在某某公園的涼亭，為什麼不算實際居住地？我已經住了十幾年，比那些不斷搬家的租房者更穩定。所以，這些奇怪的盲點導致了無家者在申請福利時面臨各種排除情況。

人性化機制設計重要性

接下來，我想先提到防弊思維大於輔助思維這個問題。我自己覺得這很困難，但我相信我們仍然可以找到解決的方法，找到突破口。我覺得困難的原因是現行的行政體制似乎把防弊放在首要位置。不管是稅務還是社會福利的提供，似乎都以防弊為基本出發點。

公職人員財產申報原則是建立在信賴之上。不同的人有不同的標準，我們因人而異。然而，在社會福利方面，我認為應該以民眾為重，尤其是那些申請的經濟弱勢群體。我們應該以他們的福祉為優先考量，因為沒有人會覺得陷入困境是光彩的事情。在公聽會後，有許多記者想要找一個實際案例進行訪問，但都不願現身說法，因為這並不光彩。沒有人會在鏡頭前說自己經濟狀況很差，需要申請低收入戶，這不是令人驕傲的事情。因此，我覺得很奇怪的是政府一直以這樣的角度去揣測人性。再舉個例子，我認為以民眾福祉為主要考量非常重要，例如，以新北市政府為例。如果你在新北向社會局申請低收入戶，他們沒有明文規定，但卻先給予三款福利。你可能沒有收入，也沒有小孩，理應是第一款，政府應該給予最大幫助。但他們卻先給三款，等你來抗議再作調整。我不明白，民眾已經處於困境中才提出申請，然後政府的態度是「反正我有給就算了」，如果不夠再來抗議，然後再給更多。我覺得這很奇怪。我記得幾年前在新北舉辦過一個低收入戶的研討會，新北的承辦人表示這是他們的規定，理所

當然地這樣做。這讓我感到驚訝，為什麼這變成理所當然的做法？如果以民眾福祉為出發、作為主要考量，防弊就不應該被放在第一位，而且不論是從個人所得或家庭組成來看，政府似乎假設你有小孩，即使你有能力養育他們，為了讓你符合低收入戶資格，你必須表面上聲明沒有養育責任。他們進行這樣的假設，所以才會進行嚴格的審查和收集大量資料的工作。

然而，除了防弊思維是一個巨大的障礙外，我覺得一些機制的設計也不夠細緻和人性化。例如，在不動產或所得方面，設立了一個門檻，這可能成為一個阻礙。想像一下，如果今天有一對夫妻，他們本身沒有不動產，但他們的父母有。父母可能是已退休的 65 歲以上老人，他們終於擁有了一套養老房。然而，因為共同列計的關係，這家庭要取得政府的幫助，長輩可能不得不動用他們的養老金。這不符合人性，而且家庭中只要有一個人陷入困境,全家都必須均等分擔,這意味著沒有人能有多餘的錢。甚至現行的計算方式是將所有人的所得均分，這並不合理。可能一個家庭中有人賺得多或少，但即使那個賺得多的人無法維持理想的生活水平，政府還是認為他的錢應該用來供養其他人。

然而，在日本，他們的計算方式不是如此粗暴。他們會考慮到我能夠維持目前的生活水平，例如我的孩子需要補習或我正在還房貸，所以每個月有一些固定的基本開銷。他們會扣除這些開銷，只有超過基本生活需求的錢才被視為有能力供養父母的。他們會計算這部分。然而，臺灣的算法完全不同，它將所有人的所得都用來分配，沒有細致入微的考量，將全家一起拖垮。在我們所服務的無家者群體中，也有許多人原本是家中的照顧者。例如，在我之前提到的工作中，預計收入對身心障礙者是 5.5 折，而對照顧者是 6 折。我覺得很奇怪，照顧者完全沒有工作，這是一個明顯的事實。為什麼他們要被視為有 6 折的能力呢？他們實際上無法工作，也沒有收入，但他們卻被視為有 6 折的能力。

政府價值觀與社會轉變不符

我認為很多小例子都能凸顯政府的價值觀。事實上，政府並沒有真正地站在申請人或是家庭的立場，並考慮他們的最佳利益。相反，他們遵從各種嚴格的規定和防弊措施，並且在設計機制時缺乏細緻和人性化。此外，我覺得政府的這種價值觀似乎是將自己局限在最小的範圍內，並且強調家庭的責任。然而，這與社會的轉變已經非常不相符。此外，我提出了一個建議，不知道能否在法律中實現。我認為，如果要讓防弊成為一個相對較不重要的考量，可能可以在法律中明確規定審查免責或行政裁量免責。這樣一來，處理審查工作的社工或相關人員就不用過度擔心，並越來越嚴格地看待申請案件。

擬制收入和工作能力認定

另外，關於擬制收入和工作能力認定，我們修法聯盟的主張是最好直接取消擬制收入。因為說實話，無論是身心障礙者的 5.5 折、照顧者的 6 折，或者其他更多的折扣，甚至有很多人即使列了也被排除在外。這是一個沒有盡頭的事情，對於那些應該納入的人打折扣，我覺得是弄不完的。所以我們認為直接取消擬制收入是否可行？那麼，如何進行收入審查呢？我認為可以以申請者所述的實際收入為基準，並提供一些佐證。例如，他可以提供工資單或銀行存摺，以查看每月實際收入。這樣可以更好地反映他們目前的經濟狀況，而不像現行做法需要查看一年甚至兩年前的國稅局報稅資料和所得資料，這些無法反映目前的狀況。除了申請者自述的收入佐證外，如果他們有社工或其他人提供協助或服務，也可以提供一些輔助的說明。

另外，對於職業別，現行做法是使用平均收入來計算。但我一直覺得很奇怪，為什麼要使用平均值？這些申請人可能是在該行業中的最底層，收入處於較低的水平。但為什麼要使用平均值？這無法反映他們目前的真實收入困境。例如，在我們所服務的無家者群體中，許多人以前是水電工，但他們的收入不穩定，每個月不到 2 萬元。這與市場上賺取數萬元甚至數十萬元的水電工相去甚遠。然而，如果將其基於職業別平均收入來計算，這完全超出了他們的實際收入情況。因此，我們在思考時是否可以考慮使用中位數以下的某一分位數，這可能更貼近實際情況。最後，我覺得擬制收入實際上沒有存在的必要。

地下經濟與非典型就業

談到地下經濟和非典型就業，我曾經將它們混為一談。我以為地下經濟對社會救助體系造成了衝擊，但事實上，很多我們服務的對象無法獲得政府補助，也無法進入正式就業市場，他們靠非典型的零碎工作艱難維生。這些工作對他們來說非常重要，我甚至覺得它們可以補充和支撐社會救助的功能。然而，可能我對地下經濟的理解和這裡所提到的不太一樣。對不起。當然，我聽到曾老師講話時，他離開得很快，我本來想問他稅收和社會福利應該如何合併才能實現劫富濟貧的想法。但我很想問他，在台灣現有的稅制和社會福利程度下，是否有可能合併？這個目標有多遙遠？因為一提到稅收，大家就會感到沮喪。因為在我們推動住房議題的倡議中，我們一直認為，對於房東和目前的租屋市場，他們不願繳稅，我們應該先不計較，先吸引他們現身，給他們一些好處。然後在他們願意合作後，再逐步讓他們適應體制，然後才有可能向他們徵稅。或者透過這樣的機制，讓他們不會拒絕租客申請補助或登記戶籍。只要他們願意繳稅，他們就不怕現身，這對整個租屋市場的開放對弱勢租戶來說將減少障礙。

社會救助法的修正：建構韌性社會的挑戰

摘自 2023 年 5 月 26 日

台灣民眾黨政策智庫「正視台灣貧窮問題：美化數據後的『政策排除』」諮詢會議

講者：王今暐 芒草心慈善協會倡議專員

社會救助法的歷程與修正

擬制收入作為社會救助法的一部分，在現今人口結構變遷和貧窮化風險的背景下，是否仍具有正當性基礎成為一個關鍵問題。《社會救助法》是在 1980 年立法的，當時內容相當簡略。到了 1997 年，第一次全面修正後，形成了《社救法》的大部分結構。隨後，於 2000 年台灣省虛級化修正，將原本由省政府管轄的職能分配到中央和縣市。因此，一些對於無家者救助責任被中央推卸了。2004 年的修法引進了擬制收入(虛擬所得）條款，這反映了上個世紀工作倫理的價值觀。

社會變遷總是比傳統觀念變遷來得更快。例如在 1980 年代到 1990 年代的台灣經濟奇蹟，快速的工業化和相對平等的所得分配，兩者相輔相成，成為國際學術界關心的議題。然而，隨著時間推移，社會環境發生了很大的變化。1990 年代到 2020 年，台灣經歷了多次產業外移，造成結構性失業，服務業人口超過製造業人口。2012 年總扶養比達到最低點後開始反轉一路升高，今年 2023 年的扶養比已經升高到 1998 年的水準，國發會預估 2050 年的扶養比就會升高到 1998 年的 2 倍以上。扶養比逐漸增加，導致家庭扶養功能困難，貧困人民依靠單一工資來扶養親人已變得不可能。近年來約 12%的民眾 10 年來沒有加薪，這其中多數是最底層的窮人，導致實質所得倒退。此外，新住民人口增加，救助法規卻沒有跟上時代，進一步影響家庭所得認定的合理性。

擬制收入的正當性與現實問題

擬制收入（虛擬所得）的正當性基礎源於 1980 年代台灣的「工作倫理」，如今大部分現實條件已經流失殆盡了，不具正當性了，但行政機關還因循守舊、不願改變。社會變遷總是比傳統觀念的變遷更快速，政府官員的觀念沒有跟上時代。

擬制收入（虛擬所得）的立法理由，是源自上個世紀 1980 年代，社會救助法剛制定的時候，為了強調勞工必須賺錢養活自己的「工作倫理」，基於規訓勞動的理念而制定的。但那個年代是什麼年代？那是「台灣經濟奇蹟」的年代、「台灣錢淹腳目」的年代，台灣經濟奇蹟在發展經濟學與發展社會學等國家政經發展研究領域中，是一個世界級的研究問題，是國際學者關注的重大謎題，台灣經濟奇蹟的基本意涵是：二戰後快速

工業化的新興經濟體、在快速經濟成長的同時還兼有相對平等的經濟分配，這兩項要件在第三世界發展中國家相當罕見，背後涉及的學術爭議是，到底是國家政策積極引導經濟發展，還是小政府開放自由市場導致了經濟發展？後來學界的共識是，以日本為首的東亞四小龍，包括日本、台灣、新加坡、香港等等，其實是國家產業政策積極引導經濟發展，發揮了「後進者優勢」，也就是說，後進發展國家不用繞彎路，直接參考先進國家的發展經驗，選擇有潛力的策略性產業，並透過優惠政策及打造相關的基礎建設支持策略性產業發展，包括教育體系、交通設施、能源與供水、工業用土地和科技園區、技術研發轉移...等等，提供大量訓練有素的勞動力與生產資料。

總而言之，1980 年代當時，台灣的製造業還沒有大舉外移到中國和東南亞，就業率高與工資相對高，創業成功機會相對較高，還沒有遭遇產業外移、大批勞工結構性失業的問題，從那時延續下來的工作倫理，是建立在當時的經濟社會條件上。但如今，產業外移早已發生好幾波、加入 WTO 後外部競爭大、實質工資倒退、貧富差距持續擴大、創業成功機率低、房價漲到中產階級買不起房、年輕人對未來悲觀、民生物價又受到國際通膨的影響而飆升，可以說 1980 年代的工作倫理已經與今天實際的經濟社會條件脫節了，早就沒有現實基礎了。但上個世紀的「工作倫理」幽靈仍盤旋在衛福部官員及部分民眾的心中。

當今台灣面臨「工作貧窮」與「居住成本過高」的現實問題，許多人儘管辛苦工作仍難以脫離貧困，連基本的住房都難以負擔。根據勞工陣線的估計，台灣目前有 230 萬人處於「工作貧窮」狀態，這個數字與民間修法聯盟估計的、但政府不願承認的貧困人口數據相近，這證明了問題的嚴重性。

而擬制收入這樣的制度，由於過度防弊，使得社工面臨角色衝突，難以同時兼顧幫助人們和把關資源的功能。因此，建議廢除擬制收入，改為以申請人自述收入和工作概況為依據，搭配實地訪查或電訪來判斷，及時提供扶助。同時，政府也應該設置豁免額度，扣除必要生活支出，來計算真正可自由使用的收入。即使政府決定保留擬制收入，也應該用例行的《遊民生活狀況調查》的遊民收入中位數來設算無家者收入，大約每月 5,000-6,000 元。實際收入扣除必要生活支出之後，才是真正可自由使用的收入。各國都有這類豁免額度的設計，但台灣沒有扣除必要生活支出，甚至還刻意加上虛擬所得，嚴苛程度遠超過美國、英國、日本與南韓。因此，已有多位學者建議廢除擬制收入（虛擬所得）的做法。

至於工作能力的認定，這應該是一個技術性的細節，而非背後脫離現實的價值觀。目前台灣需要追求的是應對未來風險與不確定性的韌性社會，而不是繼續堅持過時的工作倫理觀念。因此，政府應該反思其發展願景，並根據現實情況來制定相應的政策措施。

社會安全網的最後一道防線

《社會救助法》是社會安全網的最後一道防線，也是社會韌性的重要支柱之一，但現行法規卻非常的僵化、守舊，抱持著上個世紀的觀念。對照之下，公共衛生領域已經有國產疫苗、口罩國家隊、全民健保與全國各級醫療院所組成的醫療網，制度上也有對於低收入戶的費用減免設計，讓人民不致於陷入因病而貧、因貧而病的循環。

可以說，在打造社會韌性因應風險這個核心價值與國家發展願景中，社會救助體系遠遠落後於公共衛生體系，而且還可能拖累公衛體系的效能。例如，很多人的貧窮狀態不被承認，就沒有辦法有健保費與醫療費的減免，變成降低就醫意願的財務門檻。又如，無家者無法有個安頓身心的地方，沒有足夠的生活費補助，就缺乏自我照顧、傷口照護的條件，很多無家者的腿部是腫脹的，可能一個小小的傷口沒有照顧好，演變成蜂窩性組織炎，又與心臟病、營養不良或高血壓交叉共病，等到不得不送醫之後，醫療成本更高，預後更不好，也是要由公衛醫療體系吸收成本。公共衛生學的基礎是三段五級預防策略，早期預防介入非常重要，因為走到愈後期的病程愈難醫治、且醫療照護成本遠高於預防成本。國發會今年也出了一份政策研究報告，說明要先有安頓身心的適宜住所，人才能維持工作的能力，以及改善相關的身心健康條件。美國與英國近十幾年來努力推動的「居住優先政策」（Housing first）就證明了這件事。

儘管如此，還是有許多人即使工作過勞也領不到足夠生活的工資。這是工作貧窮的面向。這方面政府首先需要勞動體制的改革，非典型勞動權利的保障制度，增加非典型工作者的勞動權益保障，並提供職訓機會和媒合實際工作機會。其次，搭配鼓勵階段式脫貧的社會福利補助，讓低收入戶有誘因去增加工作收入，不怕被斷崖式的取消福利。此外，對工作能力的認定應該不再一刀切，而要有評估機制，承認不完全的工作能力或無法從事全時工作的狀態。

地下經濟的兩面性

關於地下經濟，我們要區分兩種不同性質的地下經濟，一種是握有大批資產卻不繳稅，例如有些房東有很多房子出租，卻長期不報稅，這是政府要去查核的稅收。另一種地下經濟，是生活在底層的人民，因為無法被正規的主流勞動市場接納，無法從事薪資穩定的全職工作，而社會救助體系又沒幫上他們，所以他們靠著擺攤等方式自食其力，其實這類小型的地下經濟承擔了本該由社會救助承擔的生活保障，或勞動主管機關應該承擔的就業責任。若從國稅局的查稅策略來看，原則上國稅局是抓大放小，因為對於眾多小規模的地下經濟，一個個去查稅的成本遠高於查到的稅收，所以國稅局會去查的是那種明顯已經規模很大很賺錢的店家、月入數十萬上佰萬的網拍業者或大型攤商，才能追到比較多稅金。這樣的行政策略也比較聰明。畢竟對於很多小型攤販而言，收入減掉免稅扣除額之後，要繳的稅金已經不多，查稅的

意義不大。所以說，從政府本位主義的觀點會認為地下經濟都是不好的，從社會現實的觀點，尤其是在社會底層討生活的人民觀點，就看到社會救助安全網不足之下，底層勞動者自立生活的奮鬥，反而承擔了一份社會安全網的功能。

行政機關對話的挑戰與可能性

關於行政機關溝通對話的可能性，從 5/15 公聽會及去年公聽會衛福部的反應來看，衛福部李次長雖然說願意研議修社會救助法，也一定會修法，但始終沒有鬆口支持大幅度修法。而無家者專法，也說要研議，但這件事我們早已吃過虧了，2017 年國家人權報告的國際專家審查委員會就已經建議要立無家者專法，但衛福部在 2019 年委託學者做了可行性評估報告之後就沒有下文，2022 年也沒有主動向國際專家報告立法進度，枉費學者早在報告裡寫了整部無家者專法草案。所以，我們認為衛福部很可能是以拖待變，研議到後來仍然不會有大幅度的變動。我們也可以嘗試透過政策協調會，要求衛福部提出通案性的改良制度，例如開放所有人可以在居住地申請低收入戶，申請資料可由居住地與戶籍地政府合作審查。再從衛福部的回應觀察對話的可能性。不過，對話的層級愈低，溝通改革的空間就愈小。也是要看政府派什麼層級的人和民間團體對話。我現在覺得，次長層級的對話空間也很有限，社救司就不用說了。

新住民在社會救助中的問題

新住民在原生國的尊親屬（老父母），明明是在外國生活的外國人，卻也被列計家庭總收入或設算虛擬所得，用台北的最低生活費來審查。政府不顧各國國情文化差異，但台灣的扶養觀念不適用其他國家文化的人民，由此可見社會救助法沒有跟上台灣這 30 年來的人口結構變遷。新住民人口（配偶）今年大約達到 60 萬人，新住民子女則有 50 萬人。假如用一家三口保守估計，台灣的新住民家庭至少有 180 萬人。對於新住民的問題，我們應考慮文化差異，不應強制把台灣的扶養觀念套用到其他國家文化的人民，不應一概而論。透過政策協調會，可以要求衛福部提出通案性的改良制度，例如開放所有人都可以在居住地申請低收入戶，而不必受限於戶籍地。這樣才能有效地解決現行制度中的問題，而非僅以可行性評估或研議為由拖延改革進程。因此，大幅修正《社會救助法》並提高社福補助是必要的，才能建構更具韌性的社會，符合國家發展的願景。

綜合座談

■陳雪慧 前台北市政府社會局局長：

補充王專員所說的，我們將人拉進來計算後，機制相當特殊有趣。對申請者的父母，甚至他們的房產與積蓄都納入計算。國家規定他們的房產視為公告地價以下，並無收入，且存款不多，平均分攤後符合低收入戶標準。但補助時僅針對申請者家戶補助，父母則不在補助範圍內。這點確實有些奇怪。

■徐文路 黨團副主任：

那若我家人都很窮，我申請後社會局得知我父母也很窮，他們可否申請？或會有排除？因為若一家人都申請，父母是否能被納入？

■陳雪慧 前台北市政府社會局局長：

父母是可以申請的，但要將他們的三個兒女全部納入計算。這樣做時可能發現某些女兒的丈夫很有錢，抱歉，這樣就無法補助。因此在計算時，全部家庭成員都被納入考量。然而，在補助時僅選擇兩個家庭成員予以補助。若父母的經濟能力確實很糟，也是可以申請的，但父母申請時，子女與孫子都必須被納入計算。

■王今暐 芒草心慈善協會倡議專員：

而在越南，父母的收入如何認定？台灣並無財稅資料，因此他們經常要前往胡志明市，向越南政府取得資料並帶回台灣。因此每年都需進行重審，這是個不小的負擔。

■陳雪慧 前台北市政府社會局局長：

但我告訴你，這其中有個假設。政府認為這些新住民都是來台灣掠奪工作機會與社會資源的。所以他們從這角度出發，認為母國的經濟狀況也要計算進來。但這些都缺乏實證資料。掠奪工作機會，這就是移民署的邏輯。但這也缺乏實證資料。甚至當初有人說移工耗用了許多勞保、健保資源，我記得我還特地查過資料。結果發現他們繳的保費比申請的給付還要高，因為這些新住民來台時多為壯年人，並未耗用大量健保資源。因此某些設計理念的依據不合理。

■王今暐 芒草心慈善協會倡議專員：

而且新台灣之子已經超過四分之一的新生兒，他們承擔著扶養未來台灣公民的重要責任。不要將他們與移工混淆，新住民不同於移工。

■巫彥德 人生百味文化建構協會共同創辦人：

我剛才提到的是監督的力量。在《製造低收入戶》中，有些考評標準，如溢領追繳率等。而像剛才秘書長談到的，對於審核人員的行政裁罰可更寬鬆。此外，還有其他考評標準或對行政人員的究責部分，是否可以更進一步放寬？

■徐文路 黨團副主任：

究責這部分，在上次的《社救法》本來就有條款可免責或減低他們的責任。你現在提的是考評這部分。你能否更清楚地說明？

■巫彥德 人生百味文化建構協會共同創辦人：

考評標準，例如社工員會參考衛福部所訂的社會救助指標及評分標準。其中包括低收入戶的申請率、溢領追繳率等。

■徐文路 黨團副主任：

溢領追繳率？

■巫彥德 人生百味文化建構協會共同創辦人：

對。一方面要積極尋找可補助對象，同時要積極查緝偷領補助的人。你聽過溢領追繳率嗎？也許這只在行政管理上才會用到。局長能否解釋一下？

■陳雪慧 前台北市政府社會局局長：

這方面我很少接觸。但社救科或社工員可能會受到某種程度的限制。例子有很多嗎？被追繳的案例很多嗎？我實在不清楚。

■巫彥德 人生百味文化建構協會共同創辦人：

台中市政府提到了溢領追繳的事情，但似乎不常發生。據他們說，大約兩年只有一例被檢舉，然後取消了中低收。所以影響應該不大。或許他們的績效指標中關鍵的是是否有審錯的情況。比如你今天被申覆，然後改回來。這好像會影響他們的考績。不過各地的考績可能完全不同。台中市可能包含這一點。他們為了這個，想要增加他們的正確率或者其他指標。另外，可以明顯看到地方市政府的救助科與公所之間其實是兩套系統。他們感覺上常常把公所當作比較難以控制的一群人。而公所則會覺得他們就是一群官員。所以他們實際上是兩套運作。

■陳雪慧 前台北市政府社會局局長：

再補充一點，這次我們的版本裡特別把戶籍地跟居住地這個問題加以解決。衛福部也提到因為地方政府財政的關係，有些人的戶籍在這邊，如果他們列入低收入戶，所有的錢就由這邊支付。但我覺得這是從行政角度去思考的，行政方便。像盈姿就會講，他們並未從弱勢者的角度思考。他們可以在一個電線竿或涼亭住十幾年，你說你絕對不是聯絡不到啦。這涉及地方財務的切割，我覺得要扭轉這一點。你要想幫助弱勢者，還是要把財務與台北市的財務分清楚？這個實在有些可笑。未來修法時，我們希望能解決這個問題，因為太多人受影響。我們研討會的時候，台北市政府社會局社會救助科的科長講了一些人會被遷到戶政事務所。於是我們在思考，如何讓無家者的戶籍遷到戶政事務所，讓他們無實居地問題，就可以申請低收入戶了。可是這樣的討論實在有些卑微。我們竟然在考慮這種事情，為何不從修法處理呢？

■徐文路 黨團副主任：

首先，在來立法院工作之前，我自己是流浪老師，那種非典型的老師。到處跑來跑去教書，火車站的遊民數量大概能反映景氣好壞。這是我的人生經驗。其次，當流浪教師去爭取權益時，正如王專員剛才提到的，我們當時的設算可能還需要修正。不僅僅是說 80、90 年代的社會基礎，我估計台灣人文社會學科的步調大概在 70 年代。台灣整個國際局勢變化的 70 年代，創造了一批留學生。他們本來打算看風向，不回來了。後來發現可以回來教書，大約 80 年代左右回來。他們帶回了從那個時候開始的學術成果，包括社會福利制度的設計。而那個時候的美國，那些激進世代還沒進入學術圈，還是在戰後。或許這些都有關聯。所以造就了台灣現在的制度設計，包括社會基礎和學術脈絡。然而現在時代已經改變，社會基礎也不一樣，需要一些更新。但這需要整體的修正，可能短期內難以實現。而且，我不知道是景氣好的時候講社福比較有人聽，還是景氣不好的時候講社福比較有人聽？總之，有幾個面向需要思考。

■陳雪慧 前台北市政府社會局局長：

再補充一句，現在防衛機制防人之心不可無。但那時候的人民上街打標語，現在我們的福利一直被批評。所以要給予改變的機會，要開放，讓別人參與。這樣他們才有機會提出建設性的意見。

■徐文路 黨團副主任：

好，最後一點。我覺得行政部門需要一個大的改革，就像銀行的 ATM 機一樣，逐步實現自動化。現在辦公室還是很傳統，有很多文件要處理，所以需要人力。我們的選民人口越來越多，但人手越來越少。這是一個遞減的趨勢。所以我覺得需要透過自動化讓受助的人更輕鬆地申請，案子處理時間不需要太長。這樣人民才能受益，也能減少一些不合理的情況。我認為這是最根本的改革。

■陳雪慧 前台北市政府社會局局長：

再補充一句，這也是我自己的感覺，這個改革是最根本的。因為現在的行政部門要讓人民信任，就要給他們機會，這樣他們才能參與，讓討論更充分。這樣的改革真的很重要。

■徐文路 黨團副主任：

這次討論非常有價值，將焦點放在「救助與扶助的平衡」上，不是全丟救助或扶助，而是找到平衡點，幫助需要的人，建立公平機制，讓人民信任，政府機關與非政府組織應共同合作解決社會問題。非常感謝大家的參與。

為什麼必須做到 2050 淨零排放？

摘自 2023 年 6 月 19 日 台灣民眾黨政策智庫主辦黨部氣候座談
講者：蕭代基 中央研究院經濟研究所經濟研究員

從宏觀的觀點來看淨零排放的必要性，為什麼 2050 年必須做到淨零排放？主要理由有 2 點，核心價值與契機。核心價值關乎世代之間的正義與道德責任，必須在這一代做這件事，不然下一代就會生活得非常痛苦，除了下一代與這一代之間的關係外，在收取取碳價格的過程中，也必須注意當代所得分配的公平性；至於契機，則主要在產業與社會轉型過程中，尋求讓世界更美好的機會。

臨界點、碳預算與碳債

談核心價值就要看什麼是「氣候危機」？什麼是「淨零排放」？以及最重要的觀念，何為「碳債」與「碳預算」？由全球科學家組成的聯合國團體 IPCC（Intergovernmental Panel on Climate Change）經過多年的資料蒐集與討論，發現全世界、整個地球正面臨氣候危機，而不僅是氣候變遷，如果不面對這場危機，下一代在 20 年、30 年以後，就會進入不可逆的極端氣候風險中，並持續惡化下去。

為什麼會這樣？是因為氣候系統有一個臨界點（tipping point）。例如寒帶的多年凍土（boreal permafrost abrupt thaw）會因為氣溫上升在夏天溶解，溶解了之後凍土中存積多年的大量有機碳就會被釋放出來、變成溫室氣體，這些主要成分為甲烷的氣體將進一步使大氣中的溫室氣體濃度增加，又加遽全球氣溫上升，成為升溫的正向循環（氣候正回饋圈，positive climate feedback loops），因此若超過臨界點，氣候變遷就會成為不可逆轉的氣候危機。

目前的臨界點為何？全球溫升大約在 1.5°C 以內，如果超過就會造成不可逆轉的風險，為了讓問度升高不超過 1.5°C 的臨界點，除了節能減碳以外，現在就必須逐年把大氣中已經存在的溫室氣體移除，溫升才有機會回到臨界點之下；以溫升 1.5°C 為標準，透過「剩餘碳預算（remaining carbon budget）」可得出大氣中能夠容許排入的溫室氣體總量，大部分研究結論界於 400 到 500 個 gigaton（GT，10 億噸）之間，以目前每年 42 GT 的排放量，容許量將在 10 年內被用光，用光了之後還是會持續排放，那麼這些在碳預算用罄後新增的排放量就叫做「碳債（carbon debt）」，意味著現在到未來的每個人都是排放者，每位排放者在排放溫室氣體時，就相當於欠後代子孫 1 個碳債，欠債要還，所以要還碳債。

碳定價目的與各國價格差異

那麼碳債要怎麼還呢？排放者欠給後代的碳債，需要透過留給後代一筆資產、一筆錢來償還，作為還有能力還債的最後一個世代該怎麼做？世界各國提出「2050 淨零排放」的目標，而 2050 年起排放量應為負值，英國在 2019 年已經開始相關立法，方法上必須要「減碳（carbon reduction）」和「碳移除（carbon removal）」同時併行。

「碳移除」就是利用各種負排放技術（Negative Emissions Technologies，NETs）移除在大氣中既存的溫室氣體，大眾最常見也最習慣的例子是藉由綠色植物吸收二氧化碳，將碳存放在植物體內，此外還可以如何減碳與除碳呢？其方法與技術都有賴研發與管制工作；另一方面也必須要有經濟誘因工具，因此諸如「碳稅」、「能源稅」或「排放交易」等各種互補性工具被開發出來，各國從中獲得的經費或稅收會被存入一筆基金中，並利用基金的利息來除碳。

除碳工作是為期百年的工作、要一直做下去，因此「碳稅（Carbon Tax）」與「碳交易（ETS，Emission Trading System）」大主要的經濟誘因工具，對於減碳和除碳都是必要的。這是世界銀行今年最新的 carbon price 調查統計報告，包含世界各國的情況，紅色是碳稅、藍色是碳交易，各國採取的制度不一，有的國家僅採其中一種制度，有些則兼採；圖表中的價格由最低到最高依序排列，碳稅最高的國家達到每單位 140 元，除了不同國家的碳稅金額，報告中也介紹各國碳稅的用途，大部分都是專款專用，部分為統收統支、還稅於民，也用於補貼減稅缺口等其它用途。

減碳作為轉型的契機

而國際上亦有政府將減碳視為產業轉型契機。德國總理蕭茲（Olaf Scholz）於 2021 年，就在 3 個政黨組成的聯合政府談判時，達成決議將「因應氣候危機」列為當屆德國政府主要政策，將氣候危機視為德國未來 100 年最大的工業轉型契機，而非危機或者壓力，因此要把綠色轉型納入工業競爭力與社會公民正義的策略當中，這不僅是蕭茲就任總理前所表明的立場，更是德國 3 黨聯合政府的共識。

德國並於 2022 年任 G7 峰會主席期間，提出了「國際氣候俱樂部（Climate Partnership 或 Climate Club）」的概念，當 G7 大國共同合作組成俱樂部，就能解決推動減碳最困難的問題之一——「白吃午餐」。歐盟主席 Ursula 在 2021 年亦曾提出類似的觀點：把歐洲變成一個氣候中和的大陸，在努力實現減碳和除碳以外，也要致力於經濟、能源、工業以及社會的現代化與轉型。同樣將氣候壓

力視為轉型契機，這便是歐洲國家與美國和台灣很不同的地方，大家往往把減碳看成是件對經濟不好的事。

管理學者 Michael Porter 在 1991 年發表的一篇著名文章〈American Green Strategy〉中，亦提及美國、德國、英國的環保政策認為嚴格的環境管制會促使創新與進步，良好的制度設計不但會改善環境品質，也會增加國際競爭力。創新就是環境保護的 key point，在過去 20 年間的許多實證研究中被證明。

低利率政策對轉型的阻礙

那麼台灣的情況如何？台灣的產業政策長期以來透過降低生產成本，使 MIT 產品在國際上維持競爭力，所以政府一直在做的事情就是壓低能源、水、土地、勞動還有環境成本的價格，再另外加上很多的污染防治與節能補貼。

在總體經濟的一系列價格中，有 2 類是大家經常忽略的，第 1 是匯率，也就是中央銀行長期維持台幣的低幣值，第 2 是利率，中央銀行也一直將利率壓制在很低的比例內。而降低匯率與利率都是出於同樣一個目的，以前彭懷南任央行總裁時就已經講得很清楚了：匯率就是要低，才能讓出口產品賺錢。但這樣的策略卻會產生反效果，產品價格低廉導致利潤也很低，利潤低，工資與能源成本就必須低。

能源價格方面，政府政策規定油價必須是「亞鄰最低價」（亞洲鄰近競爭國家稅前最低價），另外電價、水價也多年不調漲，使得台北市的自來水處或自來水公司負債累累，沒有辦法投資更新水管與減漏等項目。壓低價格的代價就是造就被過度保護的台灣產業，溫室花朵型的產業持續陷入低品質、低價格、低附加價值、低薪的惡性循環，反而使得競爭力更加衰竭。

低薪與低物價反映在購買力平價指標（PPP）上，從圖表中可以看到台灣為世界平均的 77.5%，而美國則有 150%，台灣的物價僅有美國的 66%，比日本、韓國、香港、新加坡都要低一半，現在甚至比中國大陸都還要低，就算是日本、韓

國、新加坡、香港也都在 150% 或 100% 左右。

2017年各國購買力平價、物價水準與GDP

	GDP per capita (US$) based on PPPs	GDP per capita (US$) based on ex. rates	PPP US$=1.000	exchange rate US$=1.000	PLI (world= 100.0)
台灣	47,223	24,401	15.73	30.44	77.5
美國	59,984	59,984	1.00	1.00	150.0
英國	45,988	40,424	0.68	0.78	131.8
德國	53,012	44,350	0.74	0.89	125.5
日本	40,827	38,356	105.38	112.17	140.9
南韓	41,001	31,617	871.70	1130.43	115.6
新加坡	93,981	60,297	0.89	1.38	96.2
香港	59,927	42,225	6.01	7.79	115.7
中國	14,150	8,759	4.18	6.76	92.8
世界(179)	16,596	11,066	n.a.	n.a.	100.0

購買力平價(purchasing power parity, PPP)：根據各國不同的價格水準計算出來的貨幣之間的等值係數，以美元為參考基數。
物價水準指數(Price Level Index, PLI)：
PLI (U.S. =100) = PPP/ exchange rate *100
PLI (world =100) = PPP/ exchange rate *150

資料來源：World Bank, 2020, Purchasing Power Parities and the Size of World Economies. Results from the 2017 International Comparison Program. https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/32023/9781464815300.pdf

30

圖:2017 年各國 PPP、PLI 以及 GDP（資料來源：講者簡報摘自 World Bank, 2020, Purchasing Power Parities and the Size of World Economies. Results from the 2017 International Comparison Program.）

所以台灣要邁向綠色經濟，就應該是一個在環境資源限制條件下進行生產與消費的經濟，這是最基本的概念，科學家研究出地球的 8 個限度（Planetary Boundaries）目前都已經超過了負荷，發展應當在地球的限度之內，不要認為仰仗科技就能突破這個限度；而綠色經濟就是由原先「社會」、「經濟」、「環境」三足鼎立的經濟模式，變成在「環境」限制條件之下的社會與經濟體系發展，核心宗旨還是尊重環境資源的限制條件，以邁向長期的公平並改善福祉。國發會也已提出過同樣的意見。最後，我和王寶貫院士等人寫了一本新書在講《淨零之路》，請大家參考。

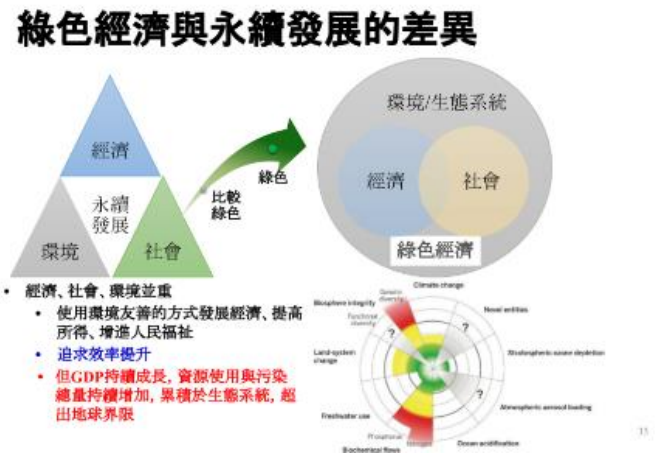


圖:綠色經濟與永續發展的差異（資料來源：講者簡報）

能源政策的轉型—碳定價

摘自 2023 年 6 月 19 日 台灣民眾黨政策智庫主辦黨部氣候座談
講者：潘翰聲 碳稅聯盟發起人、台灣樹人會理事長

今天要談「能源政策的轉型」，談政策轉型，而非能源轉型。方才蕭代基老師有系統地介紹了經濟轉型如何同時照顧到環境、如何在環境限制下好好抓住轉型契機，關於轉型我會分 2 個部分談，其 1 是產業轉型，其 2 是碳稅轉型，也就是民進黨現在在講的能源政轉型政策。

政策應重視需求面，而非供應面

民進黨的能源轉型，遭遇與國民黨過去做法很大的衝突，但這個衝突其實是供給面的問題，如果我們只持續在供給面上打轉，就只能打死結，因此必須開出一條新的道路、從經濟的需求面去談。

就供給面而言，爭議主要的焦點都在核電上面，過去有論點認為核電是萬能的，而民進黨這邊則認為核電是萬惡的，如此，供給面的爭論怎麼吵都吵不完，因為正反方的意見都已經變成信仰，就算想要改也很難；如果還要在供給面上去談核電，單就一個大家都認為要解決，但是都不去解決的——把核廢料從蘭嶼遷出——既然低放射且無危害，何不搬出蘭嶼？該道歉就道歉、該拜託就拜託，擁核者就應力推將核廢料搬出蘭嶼。至於綠能呢？民進黨想用綠能取代核電，因此一直在做衡量，且在衡量的過程中產生了很多衝突。台灣民眾黨立法院黨團的 5 個委員其實一直都在處理這題。

民間經濟方面，能源供給一直是企業必須處理的問題，台積電面臨的是再生能源不夠，而非核電不夠；中、小企業在沒有綠電就可能拿不到訂單的未來，還會遇到如何降低碳足跡的問題，因為台電的碳足跡太高，而這也是主張使用核電者的理由之一：讓碳足跡降下來。

第三條路－以碳稅為策略

這同樣會回到供給面的問題而打結，現在應該要趕快從需求面走一條新的路。在政治上給民眾黨一個大膽的提議；現在的政治局勢大家都看得很清楚，國民黨應該準備要被棄保掉了，所以深藍選民的票一定靠會過來，國民黨支持者中不喜歡民眾黨的，大概只有 7%左右，而民進黨支持者中不喜歡民眾黨的卻有 17%；民眾黨要挖國民黨的淺藍、知識藍、經濟藍選民相對容易，但要挖民進黨的選民比

較難。兩邊的游離選民要怎麼挖？我自己的建議就是來談碳定價、來談 ESG，用經濟、財政、金融的角度談環境議題，其中還會包括在野黨一直在提的居住正義。

為什麼是碳定價？這是為了要處理 2 個極端的問題，環保派的極端，或許就是大家心裡認為我的樣子，環保極端教條主義認為環境與能源是不能買賣的、無價的，而它的對立面則是認為不管怎麼樣都要一直開發者；「碳無價」與「碳免費」的價值衝突已臻明確，目前國際上也已有答案，就是：開始收錢。開發派會問為什麼現在使用能源開始要付錢？以前都不用。而且應該收多少錢？透過倫理價值觀加上效用主義，我們可以去訂出能源價格，這個價格一方面由市場機制決定，另一方面也是政治折衝的結果。

四個產業現象

接續蕭代基老師談的產業轉型契機，可舉出產業的 4 個現象，這 4 個現象的真實成本需要被還原，才能夠啟動循環經濟與節能產業，我也將批判民進黨各部會是如何逃避這些關鍵核心問題的，提供給各個委員辦公室作為之後質詢的材料。

第 1 個現象是不當的能源補貼由全民買單，台電虧損累累大家都看得到，政府還要假裝補貼是為了「強韌電網」，其實沒有，這就只是在補台電電價太便宜的虧損；第 2 則是環保署推動的許多綠色標章，根本都沒有用，這些標章等於告訴民眾環保產品比較貴；第 3 個現象與節能有很大的關係，當能源價格比減碳和節約能源的成本還低時，誰還會去減碳？便宜的油、電買來隨便用就好了，價格扭曲便導致了第 4 個現象——創新不足。

所以整個制度必須全面改變，才能鼓勵技術創新，方法就是透過課以碳稅來還原能源的真實成本。在說明「碳稅」跟「碳費」的差別之前，有個首先得處理的障礙，就是拿掉不當補貼。碳費或碳稅達成效益的前提是去除「亞鄰油價最低」的不當補貼，國內稅前油價其實應該要跟國際市場價格一致，如此在碳稅制度下，再生能源才能夠與化石燃料競爭，否則現在化石燃料這麼便宜，就算給再生能源 FIT（Feed-In Tariff，躉購費率）優惠也未必有效。

這也是目前民進黨政府推動綠能造成各地亂象的原因，因為價格並非由市場機制競爭，而是用補貼的，綠色再生能源無法與化石燃料在價格上有合理、公平的競爭，換言之，使各種能源價格得以公平競爭，這些亂象就可以得到部分消解；此後再將碳稅的訂價拉到相當於歐盟現在的碳交易價格：每單位 100 美元/3,000 元新台幣，屆時碳捕捉、封存（Carbon Capture and Storage，CCS）亦即碳移除市場的競爭力就會顯現。

聯合國 IPCC 在今年的 AR6 報告中也有提到，需求面的管理非常重要，一旦把價格訂出來，之後循環經濟跟節能產業就能發揮很大的效果，所以台灣必須扭

轉碳定價非常低的情況；發展生態跟經濟併進的轉型策略，則需要從企業與市場面切入，而政治上亦需要政府就強制性的碳稅與碳交易做碳定價，民間方面也同時推行自願式永續金融策略。

執政黨與民間的角色－「排放額度交易」與「減量額度交易」

這張圖提供給尤其是當幕僚的朋友，來分清楚這麼多專有名詞，大致可以分為 2 部份，紅色字是政治性的、他律的、強制的，淺藍色底則是自發去做的；2 者的差異很重要，因為現在民進黨政府一直在做藍色部分、不是政府該做的事，在做紅色部分的事時，又開了很多後門。現在很多人搞不清楚碳交易的 2 種制度，「排放額度交易」其實在 7、8 年前《溫室氣體減量法》（簡稱溫減法）立法時就已提出，但台灣市場太小、做不到，另外一種則是「減量額度交易」。

這種「減量額度交易」的碳交易，就是台灣現在準備要做的，量還是不會大到哪裡去，但重點是要有總量管制，如果環保署一直不做總量管制的話，這種碳交易就永遠生不出來，環保署也知道做不出來，所以就改做碳費、不敢做碳稅，因為碳稅是財政部的事情。在《氣候變遷因應法》中，各部會都有各自紅字部分的職權，當這些職權內的關鍵工作行政部門都不去做、整個民進黨政府沒有方向感的時候，做了再多事也只是務虛、不務實，最後連要嫁接到歐盟的 CBAM 可能都連不起來，那就白忙一場了。

民間碳稅聯盟要做的事可以從 3 個面向來看：環境保護、經濟發展與社會公平面向，大部由環保團體、少部分由產業團體來推動；碳稅的核心經濟因素之一就是以價制量，只要提高某種能源的價格，該能源的使用量與需求就會變少，這只是個很簡單的行為、很簡單的機制；例如台北市實行垃圾費隨袋徵收之後，垃圾量就自然降下來、廚餘就分出來了，相同的市場機制也可以應用在節約能源上。

碳稅與碳費的差別－以及歐盟 CBAM 接軌問題

若從財政部的角度談碳稅的用法，關於碳稅，很多人都會誤以為是在繳稅的時候從年度所得中多扣一筆錢，其實不是。碳稅是從源頭課徵，也就是從油價與電價課徵、造成能源價格上漲，這會連動到物價上漲，但同時也會把政府收到部分碳稅撥還給人民，使人民能拿到的錢比花出去的多。環保署現在採用碳費制，碳費與碳稅的差異在於無法達到以價制量的效果，因為碳費費率是沒辦法提高的，原因有 2 個：

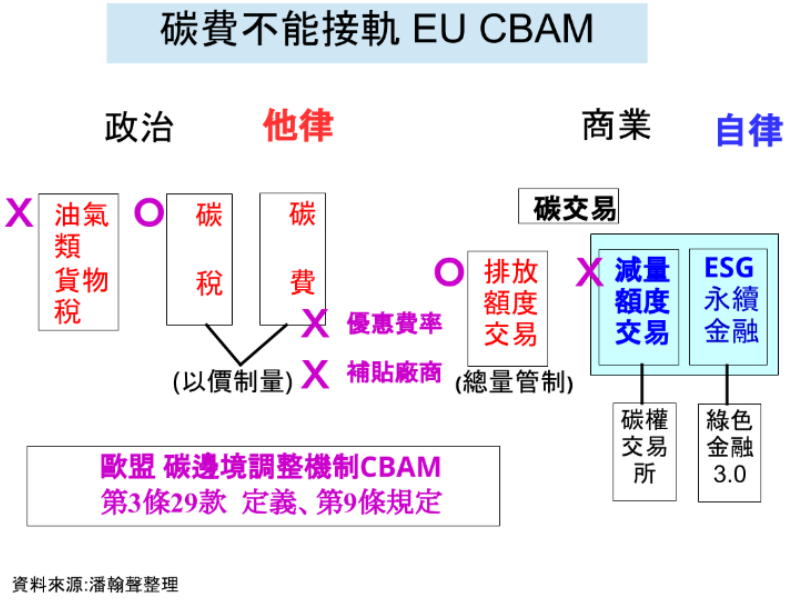
第 1，如果提高至目前最有可能的價格約 10 美金/300 元台幣的話，以現在每年 1 億噸的課徵量，推估碳費年收 300 億，超出目前環保署空污費 45 億或單位年度預算 78 億太多了，單一行政機關每年拿到幾百億，根本就用不完也沒有

相應的執行量能，變成各部會都來搶這筆錢，連《氣候變遷因應法》也鼓勵各部會去搶錢，但發錢的環保署位階跟各部會一樣大，為什麼其它單位要聽環保署的？這會造成很嚴重的體質問題。

第 2 則是因為，若要做到有效的碳訂價，雖然不可能馬上調升到歐盟現在的稅/費率，但當未來每單位收到 3,000 塊台幣的時候，年收入將會是中央政府總預算的 4 成，這樣的規模不可能全部交給環保署處理，所以碳稅聯盟主張採用碳稅，並由財政部來統收、統支。

這次碳費制度之所以能推得過，主要是因為 CBAM（碳邊境調整機制，Carbon Border Adjustment Mechanism）的國際壓力，雖然 CBAM 在第 3 條的第 29 款已有清楚定義，進口國無論採碳費或碳稅制都可以，採有總量管制的「排放額度交易」也可以，但財政部目前宣稱可以作為能源稅的「油氣類貨物稅」，則不被歐盟採行，只有將油氣類貨物稅以碳稅的名義併到碳稅裡面才可以。

而環保署又在目前的碳費制度中開了很多後門，既給優惠費率、又給廠商補貼，等於政府收到碳費以後，企業又會跟政府申請節能減碳經費再拿回去，這些加加、減減的東西，在台灣逃得了碳費、到了歐盟也逃不掉，歐盟還是會計算、把這些都抓出來，所以照環保署現在的碳費作法，白忙一場的機會非常的高。



資料來源:潘翰聲整理

圖:現制與歐盟 CBAM 接軌情況推估（資料來源：講者簡報）

碳定價制度的全球推行

如同蕭代基老師引述的世界銀行的圖，有的國家收碳稅、有的國家採碳交易，每個國家的制度都不一樣，而 CBAM 的目的就是為了防堵「碳洩漏（carbon leakage）」；歐盟在剛開始帶頭推行碳定價時，歐盟內部都有課碳稅或採碳交易，結果導致生產成本比他國高、一些工廠就外移到國外去，例如跑到中國設廠；可是對於地球來說，同樣的生產方式換個地方碳排放量也不會比較少，所以歐盟透過碳邊境稅，讓從歐洲逃到中國的鋼鐵廠，將商品運回歐洲銷售時依照排碳量課稅、讓企業沒得逃，就產生了正向循環。

每個國家都會想：為什麼要給歐盟課稅？因而建立自己的碳定價制度，當每個國家都有碳訂價制度時，就會互相課對方碳邊境稅，使碳訂價成為全世界通行的常態，當前趨勢已從歐盟啟動，台灣在啟動之後要站在哪一邊？要把碳定價當作危機還是契機？就是今天所要談的課題。

碳稅的優勢

當然碳稅除了上述優勢還有其它好處，可以拿來做社會的公平分配，也可以做碳債基金；由於碳稅/費是隨物品課徵，所以對窮人的消費傷害較大、需要有所減免，現在歐洲已有實證案例，在減稅後發現窮人根本就不繳稅，所以加拿大的方法是直接把錢分給人民；既然台灣現在要從零開始設計一套碳訂價制度，不如從一開始就採用最好的制度。

用張很簡單的圖就能說明整個概念，若將碳足跡不同的企業相比較，碳足跡小者所繳碳稅就少、碳足跡大者繳的碳稅就多，所有碳稅徵入財政部後，按人頭進行平均、齊頭式分配，對於排碳與碳稅皆少的人來說，實際上還會拿到錢；而對碳稅繳得多的人來說，領到的錢還不夠付高碳排消費，等於實質上多繳了錢，長此下來，整個民眾生活與民間生產方式就會開始改變。同樣製造 1 個寶特瓶，在不課徵碳稅的情況下，排碳多與排碳少的產品，在市場上的價格是沒有差異的；但加上碳稅之後，未來廠商就會想辦法改變製程、降低能源消耗以避免碳稅成本、增加產業競爭力。

過去各政黨都說訂能源稅 OK，可是真到要執行的時候，就又都不做了。上次「行政院賦稅改革委員會」規劃訂能源稅已經是 2009 年，當時行政院層級都已經決定要做了，打算透過逐年增加能源稅率來減少衝擊、以 10 年的時間進行緩衝，並且配合所得稅的減免推行，但當時的媒體卻沒有正確說明、讓民眾誤以為要加稅；其實碳稅現在的情況也很類似，看似提高了油價、電價，但實際上會再

退還給人民，減碳的人反而會賺。所以希望 2024 年的總統與立委選舉，各個候選人都能支持建立碳稅制度，這是碳稅聯盟的主張。

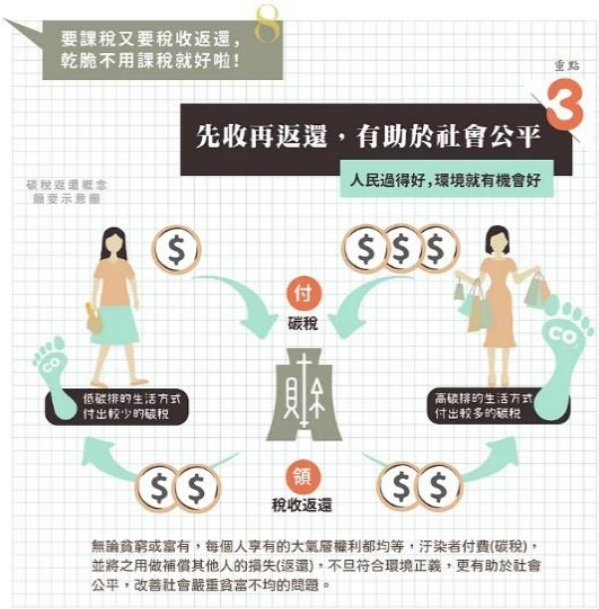


圖:碳稅課徵循環（資料來源：講者簡報）

碳定價的管理機制

摘自 2023 年 6 月 19 日 台灣民眾黨政策智庫主辦黨部氣候座談
講者：趙宏耀 中華民國能源技術服務商業同業公會理事長

今天跟大家分享關於減能的一些想法，希望 ESCO 行業能夠幫得上忙，如同蕭代基老師講的，現在排放在空氣中的碳很多，而目前節能產業大都集中在減緩碳排放，碳移除部分尚未產業化。先簡單自我介紹，我過往都在法人機構服務，現在擔任能源技術公會的理事長，那麼「能源技術服務業（Energy Service Company，簡稱 ESCO）」是什麼呢？再說節能量要怎麼測量呢？大家可以先想想這問題，很多人都會被問倒。

能源技術服務業(ESCO)

能源技術服務業在商業司的定義是：「從事新淨潔能源(包含太陽能、生質與廢棄功能、地熱、海洋能、風力、水力)、節約能源、提升能源使用效率或抑制移轉尖峰用電負載之設備、系統及工程之規劃、可性行研究、設計、安裝、施工、維護、檢測、代操作、相關軟硬體構建及其相關技術服務之行業。行業代碼為 IG03010。」

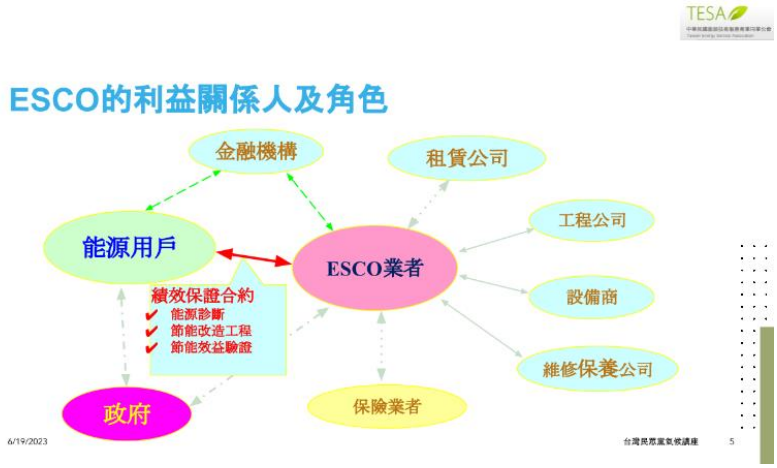


圖:ESCO 產業示意圖（資料來源：講者簡報）

ESCO 行業大致分為 3 個部分，簡單講其實前端這塊，就是現在企業對再生綠能的需求，而後端則是節能跟能源效率改善，也就是現在台電現在講的「需量抑制」與「需量移轉」，抑制是少用、移轉是不要用，2 者在質的提升概念上不同；現在 ESCO 行業中做工程的部分比較多，早期也有做做維修、保養區塊的，但因為後來市場的興趣都在外面，所以這是目前的結構。一個 ESCO 業者的工作

就是透過整合節能周邊產業來服務用戶，基本上就是擔任資源整合者的角色，以往在做 ESCO 專案的時候，都是個別跟單一用戶談，就會牽涉到後面對接不同行業的做法。

節能績效保證合約(ESPC)

這個行業有個叫做 ESPC（節能績效保證契約，Energy Saving Performance Contract，簡稱 ESPC)）的績效保證。對於一般企業來說，如果什麼事都不做，生產設備也能繼續用，而任何改善措施都需要先投錢進去做，做完之後就會產生效果，然後投資可能會在 3 年、5 年甚至 10 年內慢慢回收。那麼一開始誰會來投資這筆錢？當然是業主自掏腰包。因此這並不容易，而 ESCO 除了可以提供技術改善方案，還能結合金融業者、以貸款的方式把錢投入生產端的改善。節能工程投資經過 5 年至 10 年的成本回收，往後就都是業主的收益了，未來若有碳交易制度，都還會有額外的收入進來，這也有助於加快投資成本的回收、使業主更願意做改良。

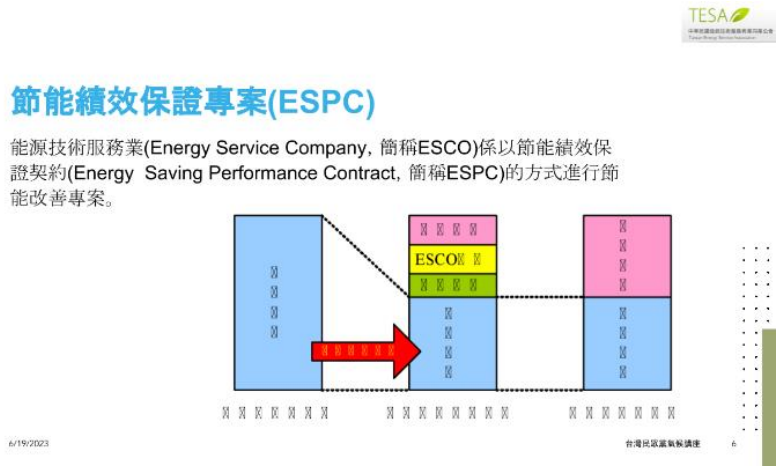


圖:ESPC 績效示意圖（資料來源：講者簡報）

但談到投資報酬的計算，節能績效保證工程最大的重點是前期的能源診斷評估。譬如一間公司要改燈，或是改馬達、冰水機、鍋爐或空壓機等，各式各樣的生產工具在節能投資前都要先做評估，才能給出改善方案，然後去跟老闆要錢，接著開始做設計、施工、監造與管理，最後是驗收。以往企業要更新不同設備都是分開做，但交由 ESCO 業者就可以從頭統一做規劃，個別公司要自行改善所有的生產技術與設備，由於執行面的多樣性會有一定難度，而且設備改善的重點是錢，所以一定要事先計算出最後的保證效益，而如果不花點時間做評估、診斷，就根本不可能知道效益為何。

比方今天把燈都換成每顆 1,000 塊的節能新型號，因為這樣每年可以省 100 塊，算下來這筆投資 10 年就可以透過省下的電費回收；這個例子太離譜了，現在 200 塊的燈只要 5 年就能回收了，但以前換燈的 1,000 塊都必須自己要去跟老闆要。老闆花錢要看投資報酬能否回收，老闆只問一句：「燈就會亮就好，沒事幹嘛換燈？」、「冷氣會涼就好，沒事幹嘛換冷氣？」對不對？向在座各位調查，最近這 3、5 年政府提供 2,000 塊的節能免稅等補助，有誰因此去換家裡的冷氣？都沒有。為什麼？所以各位的想法跟現在一般企業的想法其實一樣，為何給補助大家都不換？因為怎麼換都划不來。

ESCO 的發展困境

所以在這種情況下，就需要 ESCO 行業進行統包性的工程規劃，希望節能的效益能從省下來的錢回收，投 1,000 塊進去，就要想辦法讓這 1,000 塊在 5 年後能收回來，那每年至少要省 200 塊；但就算經過 ESCO 公司的規劃，企業的資本額又能夠做幾項改善工程？1,000 萬做不了幾次，所以一定要有銀行業參與，更新與回收的速度才會快。Pay by saving 講起來很容易，這就是個基本的自償性方案。

要保證的是每年這 200 塊的發生，如果沒有發生，業主就一定不會給那麼多錢，而保障 200 塊的發生也只有統包性工程才做得到，也因為統包工程一定要看完評估完才知道能回收多少，現在 ESCO 發展的最大問題就在於，業主找 A 公司評估換鍋爐能保證省多少錢，結果評估完後業主就公開招標，找 B、C 公司來投標，最後就是開價低者得標，企業總是不相信一開始提供建議的人；接著若碰到 A 的承諾，B、C 無法達成，最後要怎麼收尾？這當然有很多技術上的問題有待討論。

另外，企業要跟銀行借 1,000 塊，說之後 5 年可以回收，銀行要不要借你？借，但要拿房子來抵押。就算這個專案有每年 200 塊的保證，且頭 5 年都歸銀行，這 200 塊也不是錢、在《銀行法》上並不是資產，就跟以前的 George＆Mary 信用卡一樣，不可能「借錢又免利」，企業說錢會回來，銀行要怎麼知道真的可以回來？這也是現在 ESCO 現在面臨的問題。

甲方、乙方、銀行方，正因為這些過程全部都要靠效益保證，所以必須要測量出來，才能向人保證這 200 塊是確實存在的，一定要有方法來證明，所以公會這幾年花很多時間在告訴業界「節能量」到底是怎麼一回事，並不像大家講得那麼容易，客戶有省錢達標才會付費，可這個方法做得成的話，不就是 win win 嗎？本來很多業主沒有錢的時候，寧願為了籌錢去變賣設備投資，也不花一毛去改善高耗能的空壓機、冰水機來省電費。以上是目前比較常碰到的狀況。

看不見的效益－節能量如何測量?

回到這一切最重要問題：節能量要怎麼測量？界除了少數情況，產業的能源使用量總是越來越多。光看台電的用電與發電量，只有在 COVID-19 的前幾年，還有 2008 年雷曼兄弟金融風暴時有掉下來，大體上都是一直往上走的。台灣要外銷賺錢當然要製造更多東西，經濟成長當然會用掉更多能源，要節能不就有困難嗎？就像民眾黨黨部有裝電表，換完冷氣後去看電表有沒有比較省？結果沒有。奇怪？用的度數還越來越多。為什麼？可能是因為員工人數越來越多，也可能是因為外面比較熱，要怎麼去判斷？這是比較偏技術性的問題，但總而言之，「節能量」不是用量出來的。

就像早期太陽光電的 PV ESCO，假如每投資 100KW 要 8 萬塊，就當總共需要投 1,000 萬才能去跟台電做躉購合約，發多少電台電就給多少錢，就算如此，一開始安裝設備要去跟銀行借錢，銀行都還不肯；是後來躉購合約慢慢成型了，銀行才看發電量決定借多少錢，投資人的錢也都能慢慢從台電回收，早期 PV ESCO 的回收大概要花 10 幾年，現在快的話也要 7、8 年，中、南部可能會快一點，聽說北部現在的投資報酬都還是要 10 年以上。

這非常像現在的 ESCO，只是發電量裝個電表就能看到了，節能量呢？沒辦法，沒有「節電錶」這種東西。因為節能如果做對的話，就是有什麼東西不見了，例如耗能不見了、用水不見了、瓦斯用量不見了，沒有的東西是量不到的。這就是最大的困難，更需要透過用能量的分析來決定。要怎麼做呢？不好意思這個比較硬一點。

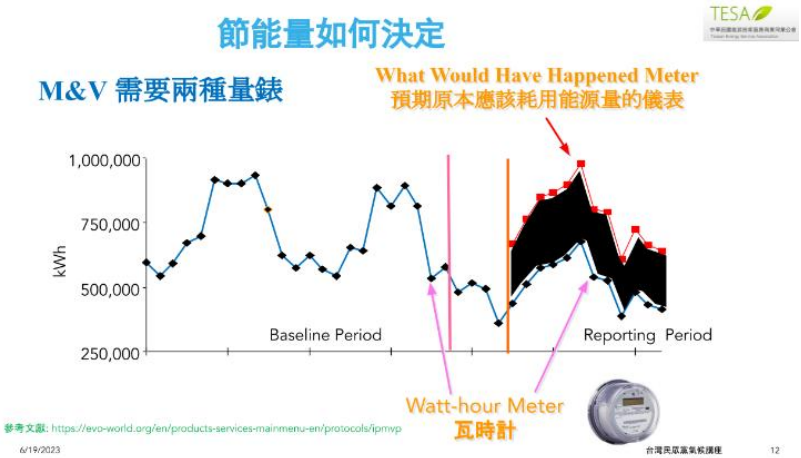


圖:節能量計算（資料來源：講者簡報）

就算設備修改前、後的用電差額可以量得出來，可是要怎麼證明減少的用量是因為做了 ESCO、落在紅色這塊裡面呢？不知道。那怎麼辦？就要用公司的歷史數據、大數據，以統計的方法去設定調整量、建出耗能模型，這個模型要能夠描述當舊設備還在現行狀態運轉的情況下，應該會用掉多少能源，光是現在這樣大家就頭昏腦脹了，所以實務上是一定會有爭議的。邏輯上聽起來很簡單，執行起來卻有一定難度，這就是為什麼公會花很多時間在課程、在培養專業人力上，就是希望甲方、乙方甚至獨立的顧問單位都能夠瞭解這些。確實，模型的建構會用到實際數字的測量，連最簡單的個別項目，譬如說燈具，用簡單的試算表 excel 就能解決，雖然這其實還是一種模型計算，所以數據的「調整量」正是模型製作最大的難處。

因為模型不只是前改善前、後同期的相減而已，不是 7 月跟 8 月減、或今年 7 月跟去年 7 月減而已，中間還要有校正調整，因為可能會有產能、外在環境、周邊操作條件等不同變相影響耗能，所以就算希望模型能夠蘋果對蘋果，而且是富士蘋果對富士蘋果、華盛頓對華盛頓蘋果，嘴巴厲害的人咬起來可能感覺就是不一樣，但要將所有條件都調到一致還是很困難的；儘管績效是工程前、後耗能相減的實際量，才算作節能量，但數據模型卻遠比直接測量複雜很多，只能盡量。

節能的國際趨勢與台灣困境

回過頭來看 IPCC 的基準，現在建議 2030 年能源效率要提升到 43%，台灣現行法規也要求能源大用戶每年要節省 1%的耗能，如果按照國家發展委員會龔明鑫主任委員的講法，台灣的用電成長大概是 2% ± 0.5%在算，依據該模型就算未來以最高 2.5%來增加，只要法規政策只要求 1%，不要說用電下降，可能連減緩都有問題，總耗能還是會一直往上跑，更何況達到減量標準。其實就是蕭代基老師說的，必須在全球升溫 1.5°C 的條件下去看，所以我常跟主管機關講，目前的作法實在太沒有企圖心了，可能連規劃的龔主委都不夠有企圖心，因為這件事既難作又要花很多錢。

如果錢不夠大家也不會有意願做，因為台灣的低生產成本是長久以來的問題，我從畢業開始就在這個行業工作，到現在也將近 30 年了，能源價格永遠都是這樣，雖然有費率委員會，但是都是由執政者主導，所以沒辦法回歸市場機制。日本跟台灣同樣都是能源進口國，但台灣的能源價格在早期跟日本甚至差到 2.5 至 3 倍，難道日本是笨蛋嗎？這是另外一個很敏感的議題，節能減碳是個政治加社會，也許再加上經濟的議題，它是個複合的問題，所以在推動與建立全民共識上要稍微多費點心思。

現在台灣拼命在處理發電端的問題，電能當然會增加，TSMC 也是因為綠色生產的要求才會被蘋果咬住；企業現在面臨的問題，同樣也是政府會碰到的問題，

訂單的要求是最大的風險，不是只有美國如此，全世界都是這樣，因為源頭已開始出現綠色消費的要求，ESCO 雖然可以盡量從需求端管理，但只能減緩、不能解決台灣綠電不足問題。雖然我個人認為這終歸還是減量的問題，如果能源效率無法解決，仍會面臨耗能持續成長。

政府能做的就是透過法規去要求能源效率，像要求燈具、冷氣若要出售，車子要上路跑，就必須符合能源效率的要求，讓民眾買到的東西理論上都是效率合格的產品，因為行為面幾乎改變不了。今天有人要開一台悍馬車在路上顯擺，即便政府鼓勵使用大眾運輸工具，也管不到消費行為，所以只能從經濟因素的改變著手；各位如果有印象 2008 年金融風暴的時候，竹科開車的人就明顯變少，改騎腳踏車、換摩托車的人就很多了。除此之外，節能量的測量就是理解跟溝通上最大的問題了，這涉及融資面我們還需要再繼續努力的地方，核心問題還是能源價格，而節能我們只能盡量做；治療一個長久的疾病，也不是一、兩天就能改變的，需要花一定的時間去修改觀念、建立共識等等，但不能忘了，能源價格絕對是關鍵因素。

綜合座談

■ 碳費和碳稅的差異

■ 台灣碳費怎麼收

■ 台灣碳定價如何接軌 CBAM 國際制度

■ 產業耗能與轉型

■ 民生耗能

■ 碳交易－

碳費和碳稅的差異

■蕭代基 中央研究院經濟研究所經濟研究員：

碳費是由環保署收取的收費制度，專款專用用於環保署指定項目；碳稅由財政部課徵，進入整個國家的歲入大水庫，再分配到各項預算。

■潘翰聲 碳稅聯盟發起人、台灣樹人會理事長：

不同部會之所以有差，是因為環保署的執行量能沒辦法那麼大，沒辦法執行那麼多的預算。即將實施的碳費，受限於環保署執行量能，費率不高，減碳效果有限，應該由財政部實施碳稅，逐步調整至接近國際行情。

■徐文路 執行長：

環保署能處理的業務也有限，財政部則可以在整個國家的每個部門分配預算，包括很多經濟上新創，例如符合 ESG 者給予更多補貼，這些都是環保署做不到的事。

台灣碳費怎麼收

■潘翰聲 碳稅聯盟發起人、台灣樹人會理事長：

台灣碳費的收取方式存在一個弊病，就是把問題搞得太複雜。理論上，從能源進量來算就好了，不要一直管排放量。現在環保署一直在管排出，盤點排放量，但問題是這樣盤點能否造假？如果有造假，就需要找第三方來驗證，這

增加了成本。相對來說，碳稅的課徵就不必這麼複雜。可以從能源的進口源頭開始課稅，因為台灣超過 90%的能源都是透過進口得來，所以只要從進口的煤炭、天然氣、石油等能源上徵收碳稅，就會自動加到油價、電價和物價上。這樣，能源使用少、能源效率高的地方，碳排就少，需要繳的稅也會相對減少；反之，用得多的地方就需要繳得多。碳稅與碳費的效益差異就在這裡。

■蕭代基 中央研究院經濟研究所經濟研究員：

碳費是剛通過的《氣候變遷因應法》新增的制度，以前沒有，是針對溫室氣體排放源來徵收，根據排放量來計算。法定排放量包含「直接排放」和「間接排放」，直接排放是指生產過程或燃燒過程中排放的溫室氣體量，間接排放則是使用外購的電力或能源所產生的排放。環保署預計要求排放源廠商每年申報，然後由環保署進行查核。

■蕭代基 中央研究院經濟研究所經濟研究員：

法律上規定，公司是一定要申報的。碳稅的做法是讓廠商跟環保署申報每年用了多少煤、氣來算排放量，也不需要繳什麼東西，水泥與鋼鐵廠等大戶的申報，在製程上都非常清楚，環保署只要派人去查核。怎麼知道有沒有誠實申報？其實也很簡單，因為台灣的煤炭、化石能源都是進口的，所以每家用了多少量，財政部只要看公司報稅時「油氣類貨物稅」繳了多少就知道，尤其煤炭還是百分之百進口，所以光看稅收數字就非常清楚了，也能簡單拿到。所以其實碳稅反而是最容易收的，但現在環保署卻採取非常複雜的碳費制。

根據新法規定，電力事業賣出的發電量還不用繳碳費，不僅免稅還免費，這是一個很蠢的法律。既然發電廠不用，那碳費誰來繳？是用電者來繳。而且也不是所有用電者，只有 200 多家大戶的 287 個場所（廠），直接看用電量算間接排放，所以大部分的電子業者其實只要繳用電量內所含的排放量就好了，而台電則不用。免了台電的排放，實際上是免了誰？事實上是免了中、小企業、住宅、商業大樓與交通油汽的碳費，這些全都不用繳。弄得那麼複雜，結果只能夠徵收到全台灣總排放量的 50%，目前的法律就是打算這麼做。

怎麼會做成這樣？是為了避免牴觸到 20 幾年前的一份大法官解釋令，行政機關收的錢必須專款專用。所以依規定所有污染規費徵得的收入，使用上都有限制，必須要專款專用在該項污染防治。現在的碳費收入也要放進一個「溫減基金」裡面，基金章程第一句話就說：專供溫室氣體減量及調適之用。有了規定以後，用途就受到限制，所以收入也不能太多，不然花不掉。因此說這是碳費與碳稅最大的不同也不為過。

產業耗能與轉型

■蕭代基 中央研究院經濟研究所經濟研究員：

日本的能源價格是台灣的 1 倍，日本經濟還那麼好。那是為什麼？就是因為能源價格高，所以要生產高品質的產品才賺得到錢。相反，台灣電價太便宜，所以產業都集中在 ICT 領域。現在中國的電價和稅收已經超過台灣，使得台灣產業更顯廉價。

■潘翰聲 碳稅聯盟發起人、台灣樹人會理事長：

台灣的油價和電價在全球排名倒數第 4 和第 6，這導致高耗能產業大量存在。能源稅的推動將迫使這些高耗能產業轉型，即使在國內沒有壓力，也會受到國際壓力，因為這些企業的股票在國際市場有交易，外國投資者也會逼迫他們在 2050 年之前實現淨零排放目標。台灣的鋼鐵、石化、水泥等產業都已做出相應承諾；即使中鋼在股東會上表現出很可憐的樣子，反對環保署課碳費，但實際上它們已經準備使用氫取代焦煤生產鋼鐵。

■潘翰聲 碳稅聯盟發起人、台灣樹人會理事長：

其實現在台泥的動作算很快的了，雖然大家在《礦業法》修理亞泥，然後台泥也跟著一起被修理，可是台泥另一方面為了增加非傳統水泥製造，也開始做很多固碳製程，還去做儲電的設備等等，已經開始在轉型了，中鋼也是準備要轉型，因為這些都是不做不行的事情。

■徐文路 執行長：

即使現在處於困境，我們仍需要主動規劃，以減少傷害。總比等到事態嚴重時才採取行動要好。

■蕭代基 中央研究院經濟研究所經濟研究員：

台灣目前不需擔心 ICT 產業外移，因為台灣的收入水平相對較低，民眾很難負擔高額碳稅。這導致低工資與過度補貼能源價格的惡性循環。相比之下，日本和德國等地能源價格高，但他們的工資和所得水準也相對較高，因為他們生產的是頂級、高附加價值的產品，工資已包含在產品價值之中。台灣政府長期以來保護出口產業，反而導致國民工資偏低，這是我們未曾預料到的後果。

長期的補貼不僅包括水、電、油價，還包括匯率、利率、土地價格和工資，這些共同造成了台灣產業現在的這種「褐色」經濟。只有在能源價格上有所突破，整個情況才會改變。並不需要擔心轉型需要 10 年的時間，台灣的產業

絕對有能力進行轉型，像台達電在節能投資上已經取得50%的節電成果，在實施節能方面仍有很大的空間可供成長。

■潘翰聲 碳稅聯盟發起人、台灣樹人會理事長：

對於高附加價值的產業，如ICT產業，只要結合節能產業進行轉型就能成功。較為困難的是特定高耗能又低附加價值的產業，如造紙和玻璃等。這些產業代表在工總內部會議中反對碳稅，因為他們的轉型尤其困難。對於這些轉型特別困難的產業，《氣候變遷因應法》已經規定要進行「公正轉型」，並撥出經費協助解決相應問題。然而，產業界目前似乎不願思考如何解決轉型問題，只想著保持現狀。政府應該引導大家一起討論解決方法，並提供資金支持進行轉型。

民生耗能

■蕭代基 中央研究院經濟研究所經濟研究員：

台電跟中油九成以上是政府持股，所以能源價格是由經濟部決定的，這導致台電跟中油一直無法調整價格。要讓能源價格反映成本，就需要考慮民營化；或者像其他國家常見的做法，成立「公用事業委員會」由獨立機關來制定價格，並負責國營企業的投資和訂價。例如美國每個州都有public utility commission（公共設施委員會），傳統的英國也是這樣，政府將權力送出去，就能脫離相關責任。

■王智立 顧問：

不過英國的電價也因此大幅上漲。

■蕭代基 中央研究院經濟研究所經濟研究員：

的確，英國民眾已經習慣電價上上下下了。在電價大幅上漲的同時，像去年冬天電價大漲時，歐洲有給予每位窮人能源補貼。這種補貼只針對窮人，其他人就不會受益。

目前我們對碳稅的規劃就是這樣，用10年的時間逐年增加碳稅，希望在10年後，台灣的能源稅後價格能夠與日本或韓國相當。汽油以 92無鉛為例，台灣92無鉛汽油是28.9元，跟日本、韓國每公升差8.36元；台灣95無鉛汽油是30.4元，和日韓差14.8元。

電價的數字現在大概1/2，油價差不多是1/3或1/4，是可以用10年的時間逐年升上去；大家都怕過不去，但台灣的產業結構事實上跟日本、韓國差不

多，同樣都有 ICT，為什麼日、韓的 ICT 就能夠在這樣的價格成本下生存？而且還生產出世界上最好的產品。台灣憑什麼做不到？

■徐文路 執行長：

這份資料是 2021 年台灣的電價，每度是 2.58 元，而日本則是每度 6.73 元。問題是台灣勞工年薪只有日本的一半不到，所以對於 40 歲以下的民眾來說，確實會感受到漲價的壓力。但如果現在不處理，那未來 20、30 歲的年輕人會說：這些問題都是我們這代人留下來的爛攤子。**所以**在考慮民生消費面時，目前平均收入太低，不能僅僅從價格面來談碳稅。因此，真的要課碳稅的話，就要考慮提供低收入戶補貼，特別強調低碳生活者和低收入戶應該能夠得到補貼，讓他們花費更少的錢。

■蕭代基 中央研究院經濟研究所經濟研究員：

這也不叫補貼，叫收入。英文叫做 dividend，意即紅利、碳紅利。

■潘翰聲 碳稅聯盟發起人、台灣樹人會理事長：

簡單來說就是有些人能夠得到好處。

台灣碳定價如何接軌 CBAM 國際制度

■吳欣盈 立法委員：

碳稅其實是希望整併不合理的稅制，並將貨物稅與印花稅納入考慮，來避免雙重課稅。

台灣企業在缺電的情況下，綠色經營當然是非常艱難，如果是螺絲、螺帽或是說水泥等特定產業，面對 CBAM（Carbon Border Adjustment Mechanism）的碳邊界調整機制，又會產生額外的費用，再加上缺人工、物資上漲等，預估超過 1/3 的中小企業會因為碳稅/費以及 CBAM 而倒閉，這是非常嚴重的問題。在避免雙重課稅上，本辦已經提出貨物稅部份，也請張其祿委員幫忙提案印花稅的部分，預計在下旬就會提出碳稅條例草案，也參考民國 97、98 年行政院賦改會的版本，財政部做稅制改革不能僅減少稅收，也要提出替代的稅制，而碳稅剛好能彌補貨物稅與印花稅的缺口，也讓台灣可以順利接軌 CBAM。

另外今天可能沒時間多談的碳交易議題，或許可以在之後分享；不過簡單來說，現在台灣碳交易所只是循舊例設立組織，與台灣以前設證券交易所的方

式相同，但全球碳排放量的問題不僅限於台灣，舉例來說世界的左肺是印尼、右肺是巴西，所以全世界真正有充足 carbon credit 的其實是這 2 個國家，反觀台灣的規模，如果要用證交所的方式設立碳交易所，供應與交易量又從何而來？這非常奇怪。所以碳交易應該與他國的交易所結合，才有可能達到足以交易的買賣量，現在台灣最大的問題就在於，規模能買得起碳交易 credit 的企業只有台積電，那中、小企業怎麼辦？另外我們辦公室也非常關心「漂綠」的問題，部分企業的 accreditation 來自於漂綠，會使得實際上執行節能的中、小企業很難生存。

■潘翰聲 碳稅聯盟發起人、台灣樹人會理事長：

碳稅聯盟建議將油氣類貨物稅併到碳稅中，跟吳欣盈委員辦公室是一樣的做法。

■蕭代基 中央研究院經濟研究所經濟研究員：

CBAM 會根據出口產品項目來算，像吳委員提到的螺絲、螺帽就是 CBAM 法令明訂要課徵的項目，台灣尤其多螺絲、螺帽出口到歐洲去，從今年 10 月份起廠商出口時就要開始申報、 2026 年起徵收。那麼每公噸螺絲、螺帽在生產過程中會排放多少溫室氣體？排放量要怎麼申報？數據是企業要去找人檢驗、開證明，所以處理成本對於個別公司來說是很高的。另外還要申報生產過程中，企業在產地國家那裡繳了多少碳價格，如果已經有繳了碳費/稅，就可以去找產地政府簽字證明。

歐盟 CBAM 的主管機關，也不是根據歐洲各國、而是歐盟的標準來對照企業提供的數據進行收費，費率是多少呢？CBAM 的費率是當週或前週歐盟碳交易市場的平均價格，現在平均價格大約在台幣 3,000 塊錢，以後可能會更高，也可能會更低，不一定。反正就按照出口時的價格呈上去、繳完費就可以進口了。

■蕭代基 中央研究院經濟研究所經濟研究員：

碳邊境稅導致很多顧問服務業競相崛起 ，大家都在搶占市場。

■潘翰聲 碳稅聯盟發起人、台灣樹人會理事長：

CBAM 已按照 ISO 標準運作，環保署委託 7 間國際公司與 2 個台灣 NPO 進行認證。大公司或許能自行算碳足跡，但小企業若無法計算，歐盟將依據行業別標準設定碳足跡，需求增加顧問服務業。碳邊境稅與碳稅/費、碳交易有關聯，一國須先對內徵收，才能對外國進口產品徵收。台灣碳稅修法除了碳費，第 31 條也有碳邊境稅，台灣參加中國貿易組織仍需加入中國的碳交易市場。

■蕭代基 中央研究院經濟研究所經濟研究員：

基本上大家還是會想要賣到歐盟。而且中國大陸現在也有自己的碳交易市場，就算台灣只參加中國的貿易組織，一樣要加入他們的碳交易市場。

同一區域的經濟體可以組成「氣候俱樂部」，歐盟就是一個氣候俱樂部，有整個區域自己的氣候政策與碳稅/費制，所以區域內交易沒有不課稅，在裡面的碳排放額度交易就叫碳交易市場。所以碳邊境稅一定會搭配碳稅或碳費，一個國家自己要先對內徵收，才能對外國進口的產品來徵收；對非歐盟區域外徵收的叫碳邊境稅，對內則叫碳稅/費與碳交易。

所以剛剛大家都講說美國會課碳邊境稅，我認為美國絕對不會課。因為美國國內的碳稅都無法通過立法，所以也不能夠對外去課碳邊境稅。目前雖有提案，可是大概永遠過不了，或者不會通過 WTO 的審查。台灣這次修法除了碳費，第 31 條也有說要課碳邊境稅。

■吳欣盈 立法委員：

歐盟的 PPP（Purchase Power Parity）購買力平價是世界第 3 大，等於對全世界的出口市場來說，美國是最大買家，第 2 大出口市場是中國，第 3 大就是歐盟，所以對於任何廠商來講，要排除歐盟都是不可能的。

其實 CBAM 也是從生產端開始要求，歐盟是全世界前幾大的市場，所以歐盟可以設定要賣東西過去的標準，賣到歐盟都要符合這些規定；美國明年也要推自己的制度出來，等於各大市場都開始控制生產鏈的行為，消費者開始要求的話，像蘋果等大廠也會開始要求供應鏈，全球製造端就必須開始做轉型，轉型不成功就會被淘汰掉。

碳交易

■王智立 顧問：

碳交易對於國家競爭力和實體經濟都扮演著極為重要的角色。最近我讀到一篇文章提到歐盟在 2011 年至 2011 年期間，為支撐碳交易體制，花費了 2,870 億美金，但卻對減少碳排放幾乎沒有起到作用。相較之下，若這些資金被用於更新老舊電廠，減碳效果可能達到 40%以上。金融家索羅斯也對碳交易持類似看法，認為這是一場鬧劇，只有像他這樣的商人才會看好，因其中蘊藏巨大商機，形容其為真正的世紀大騙局，而玩家只需隱身幕後，由公權力來坐莊。請問各位專家對於這篇報導有何看法？

■蕭代基 中央研究院經濟研究所經濟研究員：

這篇報導涉及到碳交易和碳稅兩個不同的概念。索羅斯所談及的是碳交易，而碳稅則沒有這些問題。歐盟的碳交易市場至今仍然是全球最成熟的碳交易市場，然而即便在歐盟，碳交易仍然存在著許多問題。主要問題在於碳交易執行時，無法像碳稅一樣對所有的排放源進行課徵，而只能對部分產業和大宗排放源進行課徵。在這種情況下，就如同台灣目前碳費的情況，會有小型廠商進行減碳，獲得 credit 後再出售給需要繳交碳稅/費的廠商，這些獲得 credit 的廠商還能夠減少自己的稅負。

這種局面是因為碳交易只對部分廠商進行徵收，覆蓋不完全所導致的後果。歐盟碳交易市場還存在著其他問題，比如最初設立時就有免費配額的排放許可證制度，這種免費配額本質上也是一種補貼。然而，理想的排放交易制度應該包含所有的排放源和排放量，並且在配額內也不應該是免費發放，而應該通過拍賣或競標的方式得到許可，這其實就是碳稅的一種表現形式。所以，我們為何要選擇增加一種多餘的制度呢？

目前，碳交易制度還不夠成熟，對於台灣來說談碳交易可能還為時尚早。歐盟和美國等大國玩碳交易，就讓他們去玩吧。台灣並不需要參與這種制度，儘管目前法律中可能有一些碳金融交易市場或平台的設置，以進行 credit trading 和減碳投資相關的融資。然而，這些交易市場只有在未來碳稅或碳費引發巨大減排需求的情況下才會需要，所以我對金管會目前的作法持保留意見。這篇報導部分內容是正確的，但也有些不正確，因此我們不應該全盤接受其觀點。

■潘翰聲 碳稅聯盟發起人、台灣樹人會理事長：

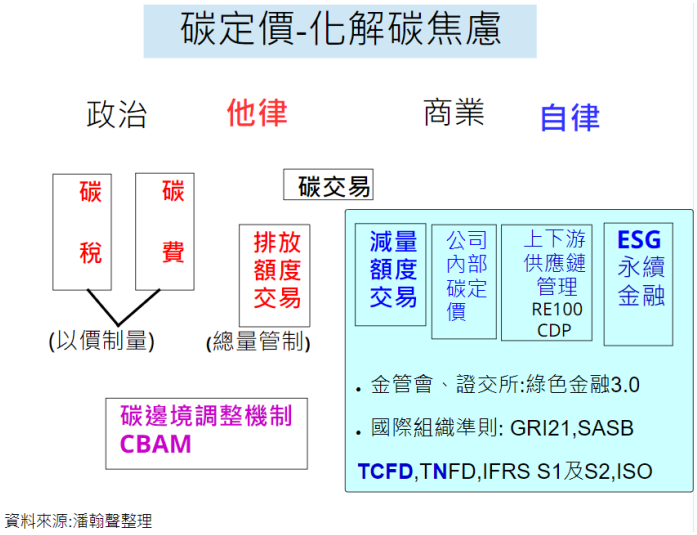
不同國家使用不同的碳稅或碳費系統，以台灣來說，課碳稅後碳費系統將被取消，並與碳稅系統接軌。

■吳欣盈 立法委員：

最近，日本已經啟動了碳交易。根據我和日本單位的私下交流，我得知中國曾提出想做全亞太區的碳交易平台。日本正在考慮是否參加中國的這個平台，如果是這樣的話，台灣很可能會被排除在外。亞洲還有其他國家擁有碳交易市場，例如新加坡已經有兩個碳交易平台，其中一個由政府運營，另一個由民間運營。我們辦公室上星期日曾與新加坡民間碳交易單位進行交流。台灣面對這樣的情況，不能只依照台灣傳統的交易所建置碳交易平台，因為台灣的排放源過於集中，參與交易的玩家過少，實際上很難進行交易，這是台灣建置碳交易所面臨的主要困難。

■潘翰聲 碳稅聯盟發起人、台灣樹人會理事長：

讓我們再複習一下剛才提到的碳交易，它分為紅色和藍色兩種，即有總量管制的「排放額度交易」和自願性的「減量額度交易」。在總量管制的 cap and trade 下，如果某企業排放超過額度，該企業必須向排放較少的企業購買額度，碳權的交易就是這樣進行的。而日本的碳交易採取的是「減量額度交易」，由地方政府例如東京都先計算本來預計排放的量，再根據政府實施減量措施後，排放量的減少部分可以用於進行碳權交易。台灣在《氣候變遷因應法》通過之後，現在證交所要做的就是這個，它並沒有總量管制，但一些原住民鄉的公所也在考慮以此來賺錢，作為地方財源。



然而，由於台灣排放源太集中，主要是幾個大型廠商在排放，所以參與碳交易的玩家過少，實際上很難進行交易，這是台灣建置碳交易所最大的困難。另外，碳交易還存在許多問題，包括驗證真實性的問題。因為一旦有利可圖，必然會有人試圖進行造假，國際上也有許多媒體或非營利組織揭示了許多沒有真實減碳效果卻宣稱有的碳交易案例，造假的空間主要在於科學估算和實際效果之間的差異，這是一個非常嚴峻的問題。

另外，有一個蕭代基老師非常關注的問題：如果排放是不好的行為，那麼減少壞事是否應該獲得獎勵？這有點像每天打你兩拳，然後現在改成一天只打一拳，還要你鼓勵我。在這個問題上，道德觀念上存在不同的支持者，因此減量行為是否應該得到獎勵存在爭議。

另外則是剛才吳委員所說，增加碳權供給可能要跟國外連結，以環保團體的立場就會覺得國內除了森林以外，還有包括海洋、濕地等碳匯，但農委會跟海委會現在的處理進度非常緩慢，大家可以去看國發會去年提出的路徑圖。各辦公室也可以就這點去修理各行政單位。

台灣民眾黨政策智庫研究通訊 25 期-

社會救助體制 & 能源轉型政策 挑戰與解方

中華民國 112 年 7 月出版

發 行 人:柯文哲

總 編 輯:張其祿

副總編輯:孫智麗

主 編:徐文路

執行編輯:黃心愉

文字編輯:許鈺羚、黃心愉

美術編輯:黃心愉

編務行政:韓秀真

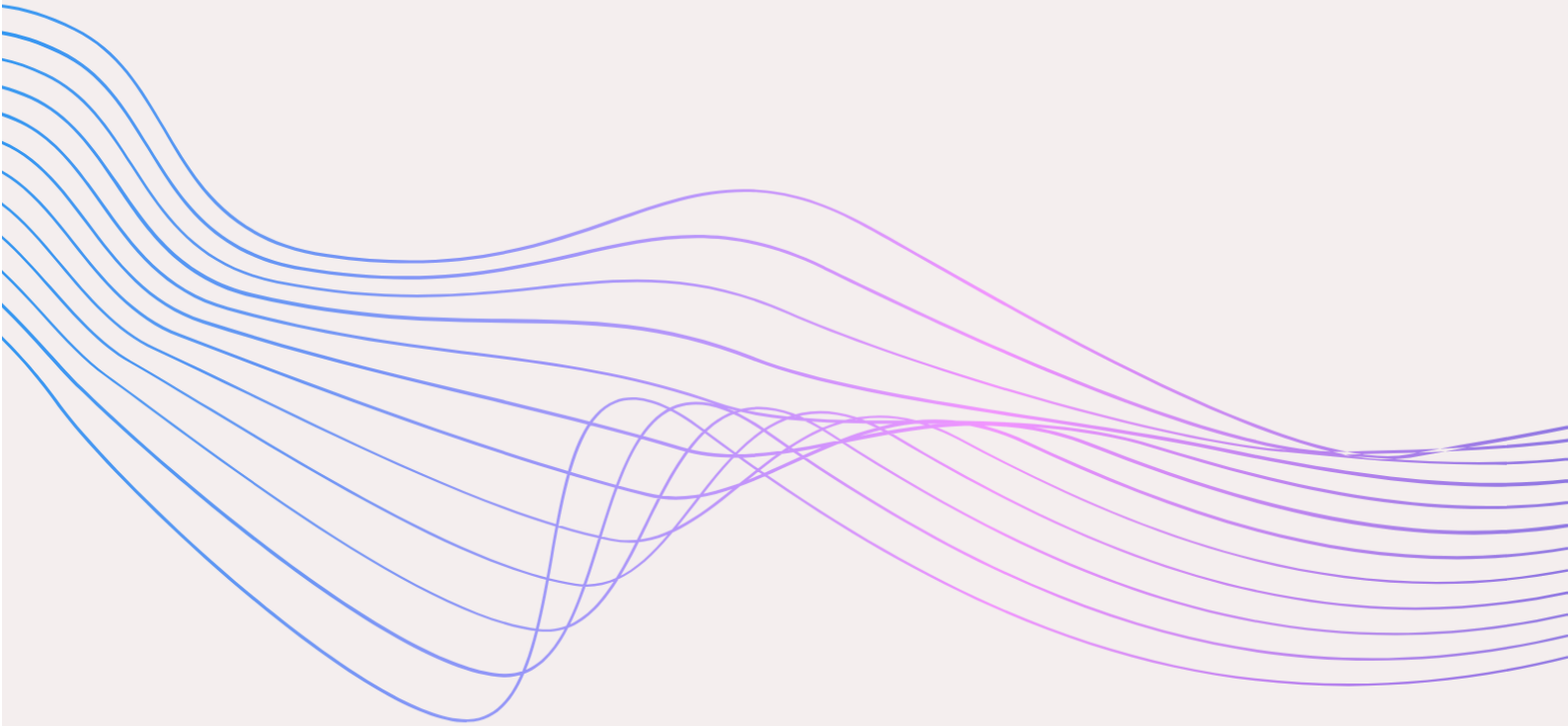
地 址:106 台北市中正區杭州南路一段 27 號 2 樓

信 箱:contact@tpp.org.tw

統一編號:76345124

戶 名:台灣民眾黨

電 話:02-2752-0806

傳 真:02-8773-0001

網址:https://www.tpp.org.tw