

眾 台灣民眾黨
TAIWAN PEOPLE'S PARTY

第
十
三
期

新冠疫情專刊

台灣民眾黨

台灣民眾黨政策智庫

研究通訊

目錄

防疫政策探討:國產疫苗、篩檢策略及疫苗護照

孫智麗：從國產疫苗看台灣生技產業的機會與困境.....2

何松穎：篩檢策略與疫苗護照.....3

疫情中的民眾困境及後疫情時代趨勢

嚴文廷：疫苗接種政策檢討與媒體工作者困境.....4

鄭超文：疫情下的民眾知情權探討.....5

陳秀熙：後疫情時代的NPI與經濟生活.....6

杜震華：後疫情時代的社會經濟趨勢.....8

邱奕淦：疫情下的勞動實務觀察.....10

巫彥德：疫情下的都市弱勢者處境觀察.....12

疫情下的財政危機

李顯峰：精準紓困與全球反避稅趨勢.....13

陳國樑：疫情下的財政紀律與財政重整策略.....14

張嘉仁：由紓困政策探討我國特別預算的改革.....17

從國產疫苗看台灣生技產業的機會與困境

摘自年6月18日政策智庫諮詢會議

講者：孫智麗 台灣經濟研究院生物科技產業研究中心主任

mRNA 疫苗代工的困難點

很多人會問「為什麼不幫 mRNA 疫苗代工？」、「為何不自己研發 mRNA 疫苗量產技術？」因為 mRNA 疫苗是發展了 30 多年的技術，但一直都沒有相關產品，在新冠肺炎疫情下，才有產品問世。這些專利的技術，原廠如果不授權，就不能代工生產。這也是為何之前拜登邀請藥廠開放 mRNA 的技術，授權給其他國家生產一事，會被大藥廠抗議，因為藥廠就是要通過專利權，讓過去研究多年的技術得到回報。

為什麼需要支持國產疫苗

站在台灣生技產業的立場，我比較支持國產的重組蛋白疫苗。如果開發得好，理論上保護力應該可以和 mRNA 疫苗（例如 BNT、莫德納疫苗）不相上下，也可以和同樣是重組蛋白技術的 Novavax 疫苗一樣好。國產疫苗雖令人期待，但是否救得了台灣的生技產業也需要審慎評估。未來如果要取得國際認證，三期臨床試驗一定要進行。

國產疫苗的量產可能要等到明（2022）年才有可能完成。支持國產疫苗並不是為了支持高端、聯亞這兩家業者，而是如果本土生技業一直都沒有成功的案例，會讓資本市場失去投資信心，政府也會受到很多浪費研發預算的質疑，形成一個惡性循環。資本越沒有信心，越沒有辦法投資研發，政府也不敢挹注研發經費，這將導致高薪的研發人員不願意留在國內，相信這樣的後果沒有人樂見。

篩檢策略與疫苗護照

摘自：2021年6月18日 政策智庫諮詢會議

講者：何松穎 台北市立聯合醫院家醫科主治醫師

「普篩」策略須考量醫療量能

「普篩」不單純是篩檢面的問題，更是整個醫療體系的問題。「普篩」須考慮偽陰性和偽陽性問題，為了避免偽陰性的民眾疏於防疫，政府必須和民眾做好風險溝通，解釋偽陰性的可能。另一方面，「普篩」也可能產生大量偽陽性，擠壓有限的醫療資源，因此必須做好醫療體系的後勤補給，確保能處理所有驗出為陽性的民眾。因此台灣社會在討論是否要「普篩」時，必須對這些面向做好充分的思考與準備工作。

疫苗護照在台灣

目前歐盟已經推行疫苗護照，以色列、南韓、日本、新加坡也都在積極與各國洽談。而台灣在國內疫苗護照的討論上可分為兩個面向，一是政府如何保護民眾的資訊安全，二是如何管制護照的「解讀方」。

在台灣打完疫苗後人們都會得到一張黃卡，標註有施打的疫苗廠牌、施打日期及地點、看診醫師名稱。黃卡若遺失，這些資訊就可能外流，就算是數位化的疫苗護照，也有可能遭駭客入侵。這些資訊可能被企業（例如保險公司）利用，中間有很多利益問題。關於個資外洩，在美國除了會討論資訊安全的道德問題外，甚至會認為洩漏資訊有侵害人權之虞。

未來疫苗護照的解讀方，例如餐廳、博物館，會要求民眾出示接種過疫苗的護照才能進入。然而，國民黨執政的縣市，可能不會接受施打高端疫苗的民眾，恐造成公平性的爭議。

目前台灣已有兩種類似於疫苗護照的文件，即黃卡和健保卡。黃卡在國內雖然普遍被接受，但由於容易偽造，因此國外不見得會承認；健保卡則是插入讀卡機，就能連線到中央健保署的系統，顯示疫苗的施打紀錄，但目前只開放醫療人員查詢。換言之，疫苗護照具體要如何推動，仍是值得繼續討論的議題。

疫苗接種政策檢討與媒體工作者困境

摘自 2021 年 6 月 29 日政策智庫諮詢會議

講者：嚴文廷 全國傳播媒體產業工會理事長、報導者資深記者

接種順序應秉持科學、民主和社會正義原則

中央流行疫情指揮中心在疫苗的優先接種順序已經更改不下數次，除了不公開優先順序的決策過程，甚至未開放相關專業團體或是 NGO 參與討論的機會，優先順位的安排也未有相應的科學證據。相較之下，英國的「疫苗接種和免疫聯合委員會」（JCVI）便設置有民間代表，相關代表來自擁有相關專業的 NGO，負責為民眾把關及發聲。在疫苗接種順序的決策中，該委員會會提供相關數據，例如死亡率、住院率以及住院人士的職業與病史。此外，該委員會也會將重度學習困難的族群納入優先接種順位之中，因為這類人群在知識的接收上較為落後。

換言之，英國在安排接種順位時，不僅將疾病類別納入考量，更兼顧有困難的族群。這麼做是有其道理的，因為病毒不會因人而異，無家者或是取得知識不易的族群，在防範疫情方面更沒有資源保護自己，因此疫苗應該優先提供給相關人士施打，而非政府官員。況且，指揮中心更未詳細說明優先提供給政府官員的理由。

台灣在開始實施疫苗接種後發生有許多混亂與爭議，其中的關鍵原因正是來自於指揮中心沒有提供科學證據來說明疫苗施打順序，使得許多民眾無法接受指揮中心的安排。面對撲朔迷離的疫情，未來仍可能有施打第三劑的可能性，因此我們必須思考是否需要安排相關專業團體加入疫苗決策的討論。

疫情之下媒體工作困境

6 月初有一名壹電視媒體同仁不幸確診，甚至也有華視主播染疫。事實上，早在 3 月就有多家媒體企業工會聯合向指揮中心發文，要求政府正視第一線媒體人員，以及大眾運輸業者的勞動處境，並納入公費疫苗的資格，但 5 月時正式收到指揮中心回函，內容僅表示媒體同仁可以透過自費方式施打。

根據指揮中心 6 月 22 日公布，雙北市第一線的媒體工作者已規劃成為疫苗優先施打對象。政府是否要等到遺憾發生，才會做事後的檢討與補救？不論是疫情三級或是四級警戒，第一線的媒體同仁都需要出門捕捉畫面以及採訪，因此染疫風險相當高。

第一線的媒體同仁希望政府能夠協助，並非因為想要獲得優待，而是因為工作要暴露在高風險環境中，媒體從業人員不只需要擔心自己家人遭殃，更害怕成為防疫破口，演變成社會大眾的眾矢之的。

疫情下的民眾知情權探討

摘自 2021 年 6 月 29 日政策智庫諮詢會議

講者：鄭超文 台灣新聞記者協會會長、聯合報資深記者

防疫淪為政府的政治表演舞台

台灣去（2020）年的防疫成功，使得防疫工作變得像是政府的表演舞台，尤其是中央所舉辦的防疫記者會，只公布中央願意公布的訊息。今（2021）年本土疫情爆發後，防疫記者會開始限制人數、限制名額，透過防疫的名義，讓這些限制媒體「第四權」的手段更顯得理所當然。

媒體在疫情下被限制採訪權利的例子包括，去年武漢包機回台時，包機降落後是直接進入機場的維修廠，但當時媒體卻被規定只能在航廈，導致記者不易採訪，也難以拍攝。然而，從政府成功守住疫情的紀錄片，我們卻可見有部分畫面是來自維修廠，顯示衛福部自行派遣攝影和採訪團隊，卻不允許一般媒體記者接近採訪。而這些作品最後成為政府大內宣的道具，只說政府想訴說的故事，使台灣防疫的成功淪為政治表演的舞台。

疫情下的民眾知情權

民眾雖然可透過網路獲取想要的資訊，但政府也能藉由網路控管，阻止不想被民眾知道的事情廣為傳播，導致「台前不透明、台後有內幕」的情況。防疫資訊看似透明，但實際上民眾對於防疫的決策過程卻是一知半解。

另外，像是實名制雖能管控疫情，卻也造成隱私權的危機。台灣民眾可以通過實名制到處移動，然而民眾並不知情實名制的資訊是向誰揭露、誰能夠得到資訊，以及資訊如何管控等問題。

後疫情時代的 NPI 與經濟生活

摘自 2021 年 7 月 30 日 政策智庫諮詢會議

講者：陳秀熙 國立台灣大學公共衛生學院專任教授

綜觀全球，我們可依照疫情、死亡人數、NPI 措施（非藥物介入措施，Non-Pharmaceutical Interventions，簡稱 NPI）、疫苗接種率與降級措施為區隔，將各個國家的現況分為三個類型。第一類型國家包含台灣、紐西蘭、波蘭等少數國家，其特徵是死亡人數較低，疫苗接種率穩定成長，同時也實行高等級的 NPI。

第二類型國家以英國、美國、義大利為首。這些國家的疫苗接種率極高，且政策追求與病毒共存，以降低重症死亡率為主要目標，因此能夠忍受確診數增加。此外，這些國家會選擇與病毒共存也與國民文化習慣有關，因為這些國家並無法實施與台灣同樣強度的 NPI。

第三類型國家就是在疫情下重創最深的國家，印尼、馬來西亞、南非等皆屬於此。由於全球疫苗分配不均，此類型國家通常確診數高、死亡人數眾多、疫苗接種率低，醫療全面崩潰。如何透過疫苗或其他方式幫助此類型國家，將是未來國際援助的主要目標。

後疫情時代的解封政策

以解封指數，包括疫情與醫療能量等指標來看，6 月中旬後台灣的解封指數就持續下降，但是台灣人傾向清零，因此需要較長的觀察期來決定解封與否。解封指數為 0，當然染疫風險最低，但以全世界的解封指數來看，解封指數為 0.20 的台灣已經是絕無僅有，人們應該要更放心去面對降級解封。在後疫情的解封策略重點包括，防止變種病毒、重視快篩，以及重新檢視疫苗政策。

（一）防止變種病毒擴散

綜觀國際情勢，降級後台灣仍要更加小心變種病毒。疫苗終究還是整體政策的重要一環，但是需要更前衛的想法超前部署。由於 Delta 變種病毒被擋在國境防線外，台灣目前的防疫措施，大都只針對 Alpha 變種病毒，但仍必須全面防止 Delta 病毒進入台灣，通過公衛上的精準防疫，在不同場域實施不同的檢測、社交距離、口罩、洗手等高強度 NPI 措施。此外，有效的抗病毒藥物部署也是重點。

（二）重視快篩、共創防疫場所

未來一年、兩年內的病毒防堵政策，政府必須設置必要的關卡、強化快篩政策，以避免隱性但是高病毒量的病源進入社區與家戶內傳播。台灣民眾、業者對於快篩的檢測觀念，需要被強化，要了解快篩的意義為何，並重視快篩工具的可近性，社會需要共同創造防疫場所，讓所有人都能夠安心出門。

（三）重新檢視疫苗政策

台灣向來不重視國家在疫苗研發上的經費編列與投資。通過這次新冠肺炎疫情，有機會重新檢視，台灣的疫苗政策選擇是否正確。疫苗研發應成為類似晶片研發的新興產業，讓台灣能夠在外交層次上去幫助全世界需要疫苗的國家。

面對變種病毒，疫苗的改良必須追求高效能。舉例而言，AZ 疫苗與 BNT 疫苗雖然在預防重症上都有很大的效益，這正是英國追求的目標，但對於很多國家而言，就算沒有重症，仍舊無法有足夠的醫療能量去面對疫情，尤其是東南亞國家，因此足夠高效能的疫苗非常重要，而 AZ 疫苗在變種病毒肆虐的未來會面對極高的挑戰。

最新的研究指出，新冠肺炎恢復者的血清抗體含有能夠對抗多種病毒的超級抗體。若將這些抗體應用到疫苗之上，這些抗體至少可以對抗 13 種以上的變異病毒，成為次世代疫苗發展的起點。換言之，未來政策上，應該往次世代疫苗發展，走向多價疫苗以應對多種新型變種病毒。

解封降級的必要性

台灣降級解封的必要性，除了有解封指數作為科學數據參考，更重要的是現實生活的迫切需求。舉例來說，倘若不能盡快恢復原先的醫療運作模式，提供精神疾病、失智症、癌症、糖尿病、慢性病等患者正常就醫，極可能帶來大量的社會成本與損失。因為無法回到醫療院所，這些病人若病情惡化，延緩治療所造成的傷害，恐比新冠肺炎更為嚴重。

台灣目前確診個案不多，若草木皆兵容易衍生副作用與後遺症，伴隨獵巫與汙名化。面對疫情需要持續性的積極對抗，經濟的恢復與社會心理狀態的調適須同步進行。此外，在後疫情時代從教育、企業的視訊和企業的大數據資源，我們都需要更具前瞻性的規劃。

後疫情時代的社會經濟趨勢

摘自 2021 年 7 月 30 日 政策智庫諮詢會議

杜震華 中國文化大學全球商務全英語學位學程兼任副教授

居家、遠距工作趨勢

在疫情發展下，很多企業開始讓員工採取遠距或是居家上班。可預見在疫情趨緩後，依舊會有相當比例的企業會讓員工居家上班。儘管不是每家公司都實施，但未來社會的工作型態將面臨改變，尤其是高科技公司。以美國為例，Twitter 將實施全面居家上班，Amazon 或是其他大公司也有一定比例的居家辦公。在後疫情社會，遠距電子設備需求將大增，對台灣製造業，尤其是資訊產業的出口有極大幫助。

居住地往市郊遷徙

大多數公司等辦公場所的地理位置以都會區為主，未來如果進公司上班，成為非必要或是非經常性的事情，就業者會傾向選擇居住在交通方便，但是較為偏僻的地方。當整體人口由都市往外圍移動時，房價市場會產生變動，市中心的房價會受到抑制，郊區房價則會上漲。此外，政府的施政亦將大受影響，舉例來說，倘若疫情改變工作方式，未來只要有良好的交通網絡與接駁系統，社會住宅就可以選擇興建在更為偏僻的地方，供剛出社會的年輕人選擇，有利社會住宅政策的推動。

實體消費行為改變

疫情下使用網路平台消費的購物模式，逐漸取代出入實體商店。雖然無法完全取代過去的消費習慣，新興型態的消費模式仍然逐漸養成，對逛街購物、餐飲等日常消費模式的經濟層面產生影響，例如人們開始頻繁使用 uber eat 等外送平台，未來市中心的百貨公司、大型餐廳等實體店面規模可能會縮小，但郊區則可能發展更多類似林口、桃園地區的暢貨中心。另一方面，原先不習慣自炊的族群在疫情下也開始習慣這件事，整體而言對餐飲業的規模或商業發展會產生不利影響。

企業大者恆大 小者退出市場

由於微型企業大多無法承擔未來經營上的潛在風險，因此在疫情衝擊下，即便在政府實施紓困計畫後，許多微型企業依舊難以支撐下去。相較之下，中大型的企業在疫情下較有能

力去克服。因為某些中大型企業已經完全電子商務化，或是有全通路的行銷，因此實體販賣與電子商務可以並存。這些中大型企業如果能夠克服疫情挑戰存活下來，甚至將增加客源，因為微小型企業退出市場之後，在大眾仍然有消費需求下，只能轉而到中大型企業消費。

隨著中大型企業獨佔市場的份額比以往更多，中小型企业越來越少，「大者恆大，小者退出市場」意味著市場壟斷性的風險升高，企業非常有可能提高價格，減少產品的供給量或是多樣性，消費者的選擇性將隨之大幅減少，選擇能力也會變弱，政府應提出因應對策。

電子商務能力提高就業門檻

在疫情下有些服務業因身體的互相接觸較為密切，為避免疫情的升高，政府立即禁止特定行業繼續營業。像是護膚業、美容業、按摩業等行業，除了政府禁止營業外，人們也會因為恐懼而不敢去消費，嚴重衝擊這些行業的就業及收入。

不過，並非所有服務業都會受到疫情衝擊，有能力把業務電子化的業者，通過網購業務量反而會增加。由此可見，未來服務業的就業門檻將提高，具備電子商務技能的人，更容易找到客源與維繫生存。但普遍來說，服務業就業狀況不太樂觀，政府應正視微小型企業消失、就業門檻提高、失業人數恐大幅增加等問題，教育部和勞動部都在職業訓練上，也應重視電子商務能力的培養。

疫情下的勞動實務觀察

摘自 2021 年 7 月 30 日 政策智庫諮詢會議

講者：邱奕淦 台北市產業總工會理事長

台北市產業總工會總共有 62 家會員工會加入，這些工會以服務業為主，公車、北農與媒體都包含其中。在疫情衝擊下，工會觀察到，隨著工作、服務量的減少，許多服務業勞工的薪資銳減，且工作權受到嚴重侵害。

疫情下的服務業勞工處境

以公車司機為例，在疫情前他們每月收入有 7 萬、8 萬左右，乍看很高，但實際上他們的薪資結構是「低底薪、高獎金」，是靠長工時才有這樣水準的收入。然而，在疫情下隨著公車減班、搭車人數減少，他們的獎金也隨之較低，導致收入減少至少一半以上，僅剩 3 萬元不到。另外，還有許多服務業勞工在疫情期間，是在雇主以解僱要脅下，通過表面的勞資協商被迫減薪、請特休假來降低雇主的人事成本，甚至有勞工是被迫離職，遭雇主趁機資遣。

在疫情下需要居家辦公的勞工，則是面臨到遠距工作成本未被政府與雇主正視的問題。再者，部分資方甚至會不定時的抽點，要求遠距工作的員工回報工作狀態，讓不少人感到在家上班的壓力，反而比在公司還大，甚至有的公司在業績要求上還不降反升。此外，有些雇主還會刁難員工申請「防疫照顧假」。

政策建議

為兼顧防疫與勞動權益的保障，政府在制定各行業的防疫指引時，應與各行業有關的專家、團體共同制定。其次，針對那些領有紓困補助卻仍解雇勞工或變相減薪的企業，政府也應關注並將這些左手領補助，右手侵害勞權的企業公告周知。

此外，在疫情期間期貨與證券市場非常興盛，如何對劇增的資本利得課稅，以及減免經營困難業者的租金都是政府需要多加研議的對策。唯有真正掌握各行業的實際狀況，通過更多的民間參與，政府也才能制定好相關應對政策。

疫情下的都市弱勢者處境觀察

摘自 2021 年 7 月 30 日 政策智庫諮詢會議

講者：巫彥德 人生百味負責人

「人生百味」是位於台北萬華的非政府組織在街上賣玉蘭花的街賣者、撿拾回收的貧困者和無家者都是其主要服務對象。這次台灣本土疫情爆發，許多人對於無家者產生有很多害怕跟排斥的情緒。「人生百味」希望可以透過防疫物資的發放，處理無家者與民眾間升高的衝突與緊張感，並且降低社會恐懼。在疫情期間，「人生百味」通過都市弱勢者發現在地經濟網絡、非正式網絡的重要性，以及居住環境、資訊落差、公共資源的排除對於都市弱勢者的負面衝擊。

在地經濟網絡有助抗疫

受到疫情影響，線上訂購相較以往多出兩個禮拜以上的物流時間，且必須一次性大量購買，使得尋找足夠庫存空間容納物資成為難題。為解決這個難題，與在地商家合作是最有效的解決方式，例如每天從在地麵包店訂購麵包、水果行訂購水果、環南市場訂購蔬菜，並且請店家直接送來。這樣一來，就不需要考慮庫存空間，也說明在地經濟的循環是疫情下重要的防衛力量。

非正式網絡的重要性

在台北市這樣的大城市非常仰賴市場機制的交換去生活物資，所有的物資與服務幾乎都要透過金錢去購買。借鏡原住民都市部落的經驗，就算是不富裕的部落，也不會有無家者的存在。這是因為在情感支持的基礎下，一個人就算沒有家也有部落。有些人喝醉酒的時間比醒著的時候還要長，但是部落仍舊提供他們一些簡單的就業機會，可能是幫忙打掃家中或是煮晚餐，以非金錢式的付出，獲得一頓晚餐或是一個空房間。

都市邊陲的弱勢原住民，在疫情下受到的衝擊，反倒比居住於萬華的弱勢家庭還要微小，這反映出建立非正式交換網絡的重要性。非正式交換網絡雖然比較沒有效率，卻能夠建立一定的防災機制。

資訊不平等與防疫

當隔離式的生活成為新常態時，人們非常仰賴網路帶來的情感支持與經濟交換。上網已

類似於飲水、吃飯、呼吸，逐漸成為一種正義，生活必備的民生基礎。對一般家庭而言，要獲得這些上網設備並沒有巨大的門檻，但對於無家者等都市弱勢群體卻是非常大的挑戰。

相關資訊落差的問題進而也會影響防疫，例如有的無家者可能會因收到假消息，而不願接種疫苗。此外，疫情之初，許多無家者沒有戴口罩也是因為不知情，也不知道疫情的嚴重性。

正視都市弱勢者居住環境

疫情剛開始時，台北萬華的許多「獨居老人」陸續感染，其中很大一部份原因來自於這些「獨居老人」其實不是社會想像中那樣「獨居」。他們多數居住於木頭隔板切割而成的家庭式雅房，且雅房隔板大多數無直接連接地板和天花板，形成非獨立式的居住空間。

根據社會局與「人生百味」共同合作調查下，發現大多數的傳染與這樣的非獨立式的居住環境息息相關。例如居住在非獨立式雅房的「獨居老人」，在有染疫風險時，就算足不出戶，仍會造成群聚感染。都市貧困者缺乏可負擔的獨立居住空間，使得防疫成為不可能的事，這也是政府尚未正視的居住問題。

重思疫情下公共空間與公共資源的管理

公園、網咖、麥當勞、超商等，這些都是屬於都市弱勢無家者能夠待著的非正式住宿空間，但這些地方因疫情紛紛關閉，在無處可去下，他們只能全部聚集於街上、車站，也提高染疫、群聚風險。因此，部分公共空間在疫情下是否關閉或管制是個重要的防疫課題。

此外，都市弱勢者的生存方式極度仰賴公共資源。但在防疫考量下，手機充電站、飲用機、免費網路、廁所的公共空間都全面關閉，瞬間讓很多人陷入巨大的生活困難。尤其是不開放飲水機的使用，對於住在街上的人來說非常嚴重。後疫情時代在公共資源的管制，應該要被重新調整，開放且兼顧防疫的做法，要比起全面關閉更為恰當。

精準紓困與全球反避稅趨勢

摘自 2021 年 8 月 6 日政策智庫諮詢會議

講者：李顯峰 國立臺灣大學經濟學系兼任副教授

精準紓困有賴健全的所得資料庫

在新冠肺炎疫情下，各產業所受到的衝擊不同，例如半導體、電商平台受惠，但旅遊服務、餐飲、零售等產業的衝擊卻非常大，所以對於這些產業的紓困是一定要的，但問題是在於怎麼紓困，才能真正符合受害者的需要。因此，最主要的問題是誰是真正的受害者？然而，礙於國內沒辦法財產總歸戶，所以不論是依據財政部的稅籍資料，或是根據行政院主計總處的家庭所得調查，都沒辦法涵蓋真實情況。

有些我們知道的受害民眾，他若是打零工的，根本就沒有稅籍，因為沒有這些資料，有時候沒有辦法提供貸款給他。因此，我們需要一個針對弱勢者的救濟方式，即里長或是地方的民意代表能夠證明受害，那麼就應該提供這些個體比較多的協助。

不論在紓困或社會救濟方面，我們都理解，「排富」才有辦法把錢用在刀口上。但我們就連行政院主計總處的家庭收支調查都不精準，且因為預算的限制，樣本數是越來越少，因此數據沒有辦法來反映實況，從而也難以真正做到「排富」。

像金融界有一個聯合徵信中心，可以有客觀審查個人債信的資料庫。理想上，我們也要努力建立一個類似財產總歸戶的資料庫。如此一來，很多社會政策的推動就可以有相對客觀的依據。

全球反避稅趨勢

由於多年來人們利用租稅天堂來避稅，把公司總部設在像開曼群島這樣的免稅天堂，因此國際開始有共識，與其在稅負上「競相沉淪」，倒不如形成一個國際反避稅架構。

在全球反避稅的共識下，2013 年經濟合作暨發展組織（OECD）就發布有「稅基侵蝕與利潤移轉報告」（Base Erosion and Profits Shifting, BEPS），並提出有 15 項反避稅的行動計劃，其中包括如何解決數位經濟產生的租稅挑戰。

最近大家都提出一個問題，即跨國公司的最低稅負，因為很多大科技公司他們營業所在地的利潤不會匯回母國，像美國就是最大的受害者。葉倫在擔任美國財政部長後，就提出這樣一個構想，即推出一個在全球實行的企業最低稅率。

疫情下的財政紀律與財政重整策略

摘自 2021 年 8 月 6 日政策智庫諮詢會議

講者：陳國樑 國立政治大學財政學系教授

如何看待新冠肺炎疫情下，舉債紓困帶來的財政紀律問題？現任歐洲中央銀行（ECB）行長 Christine Lagarde 於 2020 年 3 月被問及歐洲央行如何因應新冠肺炎疫情時，引用歐洲央行前任行長 Mario Draghi 於 2012 年歐元危機時的發言，表示要「不計一切代價！」（Do whatever it takes!）。

對於防疫和紓困的預算，我也是抱持同樣的立場，即「不計一切代價！」，因為防疫和紓困是涉及《憲法》對人民生命權、財產權的保障，而財政紀律所涉及的《財政紀律法》、《公債法》和《預算法》皆為一般法律。但所謂「沒有財政紀律的考慮」，也只適用於防疫和紓困，而在整體財政規劃上，應同時削減其他非必要的支出，並檢討防疫和紓困預算執行情形。

邁向大舉債時代

現在是我國政府的大舉債時代。今（2021）年年均負債金額歷年最高，未來還會更高。疫情爆發前的 2019 年 12 月 31 日止，中央政府含一年以上與未滿一年債務未償餘額，平均每位國人負債 22.8 萬元；但至今年 5 月底止，每人負債已達 24.9 萬元，僅 1 年 5 個月每人債務就上升 2.1 萬元，成長 9.21%。

另外，根據財政部國庫署統計，中央政府近 3 年度（2019 年至 2021 年度）一年以上公債未償餘額預算數暴增，從 2019 年度 5 兆 3,275 億餘元、2020 年度增至 5 兆 5,374 億餘元、2021 年度達 6 兆 465 億餘元（尚未包括「紓困 4.0」之 4,200 億），3 年來增加 7,190 億元，成長約 13.5%，我國的債務增加速度前所未有的。

我國目前舉債額度只差 6,013 億元就要逼近《公債法》之九成債限警戒線，預計 2022 年度就會超過警戒線。一旦超過警戒線，中央政府就必須訂定債務改善計畫及時程表，且若未經過立法院同意，該年新增的債務將不得超過前一年的舉債額度。

在大舉債時代下，短期而言，不僅是防疫紓困會受影響，包括一般政務的運作都會受到影響。長期而言，疫情造成的大舉債時代意味著世代貧富差距擴大，因為明明是下一個世代可以使用的舉債餘裕，卻用於這一個世代不受控制的舉債決策，可謂是「代際掠奪」。

儘管有論者會反駁，人均負債的攀升與人口結構老化較有關係；另有論者主張，經濟成長會抵消債務成長，但上述說法並不正確。影響人均負債的因素有三，一是人口變化，二是

經濟成長率，三是新增債務的堆疊與累積。然而，人口變化對人均負債的影響緩慢，不會使債務出現驟升的不正常現象；經濟成長的速度也遠不及債務成長的速度。由此可知，當前債務攀升毫無疑問是與新增債務的堆疊和累積有關。

我國紓困特別預算亂象

從民進黨政府本來沒有要編列紓困特別預算到一直追加預算，且每次追加預算的數額都未加以說明理由來看，可知我國特別預算的編列過程是何等不透明和草率。此外，行政首長更是未能正確看待紓困預算，也才會把取之於民的國家預算視為執政者私倉，說出紓困特別預算是在「開倉濟眾」，更把這些向後代子孫伸手的舉債稱之為「逆勢傲人經濟成長之餘裕」。

整體來說，紓困特別預算的問題就是視財政紀律為無物。儘管《預算法》、《公共債務法》和《財政紀律法》皆有對我國預算編列有剛性限制，但《嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例》第 11 條卻架空上述規定，且預算案未經立法院審議也可以動支。另外，單一預算、經費得流用等作法也是打破既有的預算編列規範。雖然公共舉債仍有上限，但在紓困特別預算編列後，總舉債數額也將會逼近上限。

進一步就紓困預算的實質內容來看，「紓困 4.0」的問題就是急就章。把過去發放紓困項目，再拿來發放一次，完全沒有針對新問題採取新方針。在「定向紓困」下，部分族群就完全被排除在紓困外，例如影響最深的地下經濟從業者。而根據財政學者何志欽的研究，台灣的地下經濟規模可達國民生產毛額（GDP）的 28%。在媒體報導外，仍有更多未被看見與救助的「紓困孤兒」。

此外，台灣的紓困規模，實際上可謂是「第三世界國家」的規模。根據國際貨幣基金（IMF）截至 2021 年 4 月的統計，國際平均投入紓困的預算規模達到 GDP 的 9.2%，但台灣僅有 4.24%，不到國際平均規模的一半，甚至遠低於二十大工業國（G20）的 12.8%。在 G20 中，紓困規模以美國最高，達 GDP 的 25.5%，韓國最低，為 GDP 的 4.7%。

疫情下的財政重整建議

疫情嚴峻的此時此刻，面對紓困預算的規模將只增不減，帶有一些政策措施應可立即著手，以利財政穩健。首先，追減前瞻預算約可節省 5,000 億左右作為下一波紓困或是振興經濟的預算來源。追減前瞻預算有很充分的理由，那便是時空背景不同，錢需要花在最關鍵與迫切的地方，且疫情後的基礎建設需求與疫情前有所不同。其次，新式戰機採購特別預算每年都將支出 300 億至 400 億，也可以考慮暫緩或推遲。此外，考量舉債已達債限邊緣，政府應趕緊提出財政健全方案。

長遠來說，為解決特別預算常態化問題，財政紀律必須入憲，以避免政府利用特別條例

來架空《預算法》等財政法規。在財政紀律的實踐上，可仿效德國，由行政機關成立財政紀律委員會，如同中央銀行主導與監督貨幣政策，財政紀律委員會則是主導財政的監督，避免中央政府的補助款或統籌款因為政治目的不當分配。

由紓困政策探討我國特別預算的改革

摘自 2021 年 8 月 6 日政策智庫諮詢會議

講者：張嘉仁 國立彰化師範大學公共事務與公民教育學系副教授

紓困振興特別預算的財源籌措，其實規避了中央政府舉債流量的法規限制，再加上預算內容不透明與訊息不完整，容易造成民眾的財政幻覺，不知道紓困預算是由舉債而來。紓困振興特別預算除了不符《公共債務法》第五條第七項及《財政紀律法》第十四條第二項有關債務流量的管制規定，它也使得《預算法》二十三條，公債與賒借收入及以前年度歲計賸餘不得充經常支出之用的規定被破壞殆盡。儘管未償還公債的總量（存量）雖符合規定，但一年以上未償債務餘額已達 6.26 兆，創下歷史新高。

不只是紓困振興特別預算，我們的政策一直不了解財政赤字的本質，因此只能以圍堵的方式來因應政府債務的持續攀升，把《公共債務法》和《財政紀律法》債限越修越高，沒有辦法修高的話就使用特別預算，好像大禹的爸爸鯀，為了治水就一直把堤防修高。實際上，如果把平衡預算的原則訂在《憲法》之中，就可以限制公債的舉借上限，圍堵財政缺口。

「特別」預算常態化、內容不透明

從 2001 年至今，這 20 年間特別預算被提出 28 次，等於平均一年有 1.4 個特別預算例，顯然特別預算不僅不特別，而且已經常態化。再者，特別預算的問題在於它得以提出數年的重大政事，但僅須經立法院一次審查即可，執行完畢再單獨辦理決算，在沒有審查的情況下還可以先行支用，這是非常糟糕的事，顯現出財政資訊的落差和不透明。

因此，紓困振興特別預算的內容訊息應完整、透明，財政利益團體對於特別預算的收入與支出才能有正確的認知，才能反映民眾想要的紓困規模、對象、條件，以及財源籌措方式。

預算欠缺公平分配機制

財政赤字的成因，乃是由於我國對於社會結構變遷所產生的經濟利益衝突中，缺乏一套公平的分配私有財產與公平的自由競爭的規範制度，使得專業菁英在與社會大眾的經濟利益衝突中，將利益私有化，成本社會化，最終則反映在財政赤字上。

面臨新冠肺炎疫情導致的經濟衰退，勞工受害最深，尤其是非典型就業勞工，但紓困標準對某些弱勢族群而言條件並不合理，加上申請程序繁瑣，導致目前仍有相當多的弱勢族群

未能得到政府紓困預算的協助，或未成為紓困預算的適用對象。此外，由於家計單位或企業組織取得收入的來源，以及財產持有的形式多樣且複雜，因此紓困補助的資格已經無法以單一的標準來認定。相較於發放五倍券，政府更應該盤點受疫情影響的弱勢族群，還有哪些沒有受到政府的經濟協助。

對於這些弱勢對象政府可在申請條件上鬆綁，或是採取排富（高所得、高資產、高資本利得）的普發現金策略。至於「高所得」、「高資產」、「高資本利得」的標準要怎麼訂定尚須討論，舉例來說，所得級距前百分之三十的納稅人不要領取現金補助也是一種方法。

預算執行效率不彰

行政院特別預算案的編製應有審慎的成本效益分析，立法院在審議時，應仔細分析其成本效益的合理性、有效性，對行政院提出的預算案做適當的修正，以便達到有效率的資源配置目標。

目前立法機關依照《憲法》或是《決算法》，只能在預算執行結束後，就審計機關所提出的決算審核報告予以監督，但這樣的資訊有點落後，若能將查核報告的頻率提高為每季或每月，則立法機關對預算執行的監督將能更加即時，更能反映民眾的需求，資源的配置亦能更有效率。年度預算可能不適合提高頻率查核，但針對特別預算，查核預算執行效率的報告頻率就應該提高。當審計部的決算報告指出，發放三倍券的振興效果有問題時，現在仍要發放五倍券，顯然並不合理。

地方政府應參與紓困預算決策

中央政府制定的政策經常被地方政府或居民想像成一種獨斷獨行、由上而下或坐在辦公室吹冷氣的決策，這反映的是中央與地方政府的配合失當。地方政府要有權參與紓困預算決策，而非只能配合上位政策。

由於各地方政府的財政狀況不同、家計單位與企業組織受疫情影響的情況不同、產業也不同，因此振興紓困特別預算要因地制宜。地方政府不僅是預算的執行者，更重要的是其回饋者的角色，應讓地方基層民眾的需求反映在預算內容上，形成由下而上的預算政策。

台灣民眾黨政策智庫研究通訊 第十期

中華民國 109 年 5 月創刊

中華民國 110 年 12 月出版

發行人：柯文哲

總顧問：林嘉誠

總編輯：張其祿

副總編輯：孫智麗

監督：陳建璋

主編：徐文路

執行編輯：黃仲綸、陳炯廷

文字編輯：黃仲倫、陳炯廷、王昱鈞、林謙、陳幼筑

美術編輯：黃仲綸、陳幼筑

編務行政：王如意

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>

眾 台灣民眾黨
TAIWAN PEOPLE'S PARTY