

# 新社會

# 14

台灣新社會智庫 出版

2011.02.15

林濁水 邪惡立法下的中華民國公務員退休制度

江明芸 荷蘭社會住宅經驗

林育如 社會住宅在台灣的實踐之路

劉慧卿 香港公營房屋的貢獻

彭滄雯 性交易政策的正義與民主課題

黃淑英 叫「性工作」太沉重

陳錦稷 18%優惠存款



合辦單位：台灣獨立建國聯盟高雄分部、台灣教授協會、十字路口黨將、908  
 獨台會、台灣安全促進會、台灣公義行動聯盟、南方快報

ISSN 20754582  
 02  
  
 9 772075 458000  
 特價100元

## 訂閱新社會雙月刊

好的刊物需要大家的支持，即日起，訂閱本刊兩年只需1200元  
訂閱專線：02-2356-4008 蔡泓洋

### 匯款帳戶：

台灣銀行群賢分行

162001005131

戶名：台灣新社會智庫協會

另可刷卡訂閱，請至本社網站 [www.taiwansig.tw](http://www.taiwansig.tw)

## 徵稿啟事

歡迎各界有識之士提供對於各類公共議題的分析與主張，採長年徵稿，來稿一經採用，將給予稿費，一字1.5元（不含註解）。

### 投稿格式與需知：

1. 每篇五千字為原則，以word檔繳交。
2. 來稿請寄 [taiwansigblog@gmail.com](mailto:taiwansigblog@gmail.com)
3. 來稿經採用後，作者需同意本智庫進行如下之用途：
  - 以紙本或是數位方式出版。
  - 進行數位化典藏、重製、透過網路公開傳輸、授權用戶下載、列印、瀏覽等資料銷售或提供服務之行為。
  - 再授權其他資料庫業者將本論文納入資料庫中提供服務。
  - 為符合各資料庫之系統需求，並得進行格式之變更。



版權所有 翻印必究

# 新社會

## CONTENT

### 社論

林濁水 邪惡立法下的中華民國公務員退休制度..... 2

### 專題 I 社會住宅

江明芸 社會住宅，從民間倡議到政府爆衝..... 8

黃麗玲 社會住宅政策與社會轉型的新視野..... 13

林育如 社會住宅在台灣的實踐之路..... 17

劉慧卿 香港公營房屋的貢獻..... 21

段正明 社會福利國住宅政策視角下的社會住宅輪廓..... 26

### 專題 II 性產業

彭滄雯 性交易政策的正義與民主課題..... 35

李麗芬 為什麼反對性交易合法化反性剝削聯盟的主張... 41

黃淑英 叫「性工作」太沉重..... 45

### 政策聚焦

陳秋榮 潔淨的核融合能源..... 47

林良榮 責任制與過勞..... 51

鄭雅文 職場疲勞問題的因應策略..... 55

張國城 漫談網路戰爭..... 59

楊運生 遊民面面觀..... 62

陳錦稷 18%優惠存款評議..... 66

### 國際瞭望

蔡明彥 從歐胡會看美中戰略管理的困境..... 78

陳文政 美中台關係邁進詭譎的2011年..... 80

### 香港觀察

余偉錦 香港政府的施政方針與醫療改革..... 82

發行人 ■ 徐佳青

社務顧問 ■ 林濁水

編輯顧問 ■ 田秋堇 洪奇昌  
邱太三 陳文政  
賴清德 利錦祥  
段宜康 張立明

總編輯 ■ 徐佳青

執行編輯 ■ 賴宇恩 蔡泓洋

封面設計 ■ 彩影廣告

發行所 ■ 台灣新社會智庫

網址 ■ [www.taiwansig.tw](http://www.taiwansig.tw)

電話 ■ (02)23564008

傳真 ■ (02)23564018

社址 ■ 北市濟南路一段7巷1號3F



# 社論

## 邪惡立法下的中華民國 公務員退休制度

林濁水



※軍公教18趴再度引發社會不滿；圖為民間社團反對18趴遊行

關中說，六、七十年代公務員很窮苦，18%是專門為彌補他們設計的，他們拿幾十萬退休，縱使有18%，但一個月不到一萬元。這是事實。

考試院說1995年後才當公務員的領不到18%，所得替代率並不太離譜，這也是事實。

但為什麼早期退休的公務員是那麼可憐，未來退休領得也還可以，偏偏這十幾年來退休的公務員，退休金領到超過現職？

關中說這是因為制度使然，基於信賴保護的理由，非給他們不可。

是這樣嗎？我們且先看個魔術數字：

一位任職35年十職等公務員，在1994年退休，月退休金拿到6成5左右，和各國比較，很過得去，如果1995年任職，2030年

退休，可以領到替代率約9成比舊制巨幅升高，和各國比偏高，也是冠軍；但是同樣年資、職等，如2025年退休，替代率就魔術般地最高上升到140%的甜蜜數字。

這怎麼來的？是依照1992年12月立法院修的新退休法來的。1992年12月又是什麼神奇的歲月？這個月台灣舉辦立委全面改選。因此我們知道，這是馬上就要結束任期的萬年國會送給公務員的超級大禮。

然而這大禮只給從1995年以前就開始當公務員而在1995年後才退休的。

那麼為什麼以前退休的人沒有，以後進來的人也沒有。理由太簡單了。這制度正是年資橫跨1995年之前和1995年之後的人所訂的！因此好處他們獨享，早來的晚來的都沒份！

早期文官的確可憐。但這不包括1979年後退休的。1979年前公務員月退休金太微薄，8成的人都寧願拿一次退，不領月退，所以給18%。但1979年後月退所得替代率已經提高到65%以上了，領月退的就直線上升了。而1995年後當公務員的依1991年修的法，基本上比月退還更好。早期退的公務員拿的18%少得可憐，人也八老九老，已超過國民平均享壽，人數不多了。以1979年為界，當時退休的，最年青也至少80多歲，大抵已是90多歲。

因此18%每年利息700多億分配到他們的總額實在是非常小的數目，絕大部分只是讓1995年後退休的富官更富。

考試院說最新修正版國庫年共省34億。大官瘦了很多，但還很肥，部長減11,726但18%仍月領3萬多，替代率69.9%，仍是世界冠軍。而小官90%也一樣世界冠軍。

從2006年扁減18%優存，關中去年再「瘦大官」，現在再瘦，三連瘦都還是世界冠軍，可見1992年通過1996年實施的退休法肥成什麼樣子。

2010年新措施關中說是「瘦大官」，其實大小官退休所得替代高一概95%，說不上瘦誰肥誰，到了2010年再改，採替代率大官低於小官，而不是一率95%，算大有進步。但和各國比仍屬最高的替代率。

1995年實施的退休法及其配套的18%，堪稱是一個政府高官配合即將下台的國會，在失去民意監督之下，違背接受人民信賴委託承諾的集荒唐之大成的「邪惡立法」。這也是後來得到好處的官員所謂政府必須要信守信賴保護的制度。

各國到達老齡社會(65歲人口佔7%)時間表

	到達7%的年代	14%的年代	7%~14%時間
日	1970	1994	24年
德	1932	1972	40
瑞典	1890	1975	85
美	1942	2013	71
加	1950	2010	60
台	1993	2013	25

92年通過的既不是關中說的可以照顧到可憐的上一代，反而只照顧到修法時當權的一代，而把重負丟給下一代，專門猛吃下一代，不怕下一代破產，是不敬上代不愛後代的邪惡立法。

二次戰後，西方各國既有共產主義競爭壓力，福利政策不得不提高，剛好，全球經濟強勁復甦，各國在財政富裕條件下紛紛進入「退休金的黃金時期」。但這時台灣尚在起飛前期。年金制度本於1980年代之前修正公共之重點皆放在提高保障水準，與擴大適用對象。

當時我國由於政府財政困難，官員待遇低，月俸和退休俸非常微薄，因此一次退領的也少，但8成多寧願領一次退。為解決這問題，政府雙管齊下，一是給一次退的予18%優存利率以保障生活；二是修改退休法，1979年修法通過，月退的所得替代率已達6成5以上。

但1980年代左右時各國卻又因為：一、1970年代遭遇兩次石油危機，景氣受挫，財政出現困難。二、各國實施人口政策，戰後、邁入高齡化社會後，全體國民平均壽命開始急速的往後延長，老年人口數急遽的增加，生育率也在不斷地下降少子化現象嚴重。因此改革老年年金制度開始縮減給付。到了1990年代加大改革幅度，採取延後退休年齡、降低給付水準以及提高保險費率等措施。

在1980年代，台灣雖經濟高速成長，財政充裕，進入人口成長減緩和老化的時間也比西方和日本晚得多。但人口變化的趨勢不但已經很明顯，而且預估其速度將遠比西方各國和日本還快，必須預為綢繆。



因此經10多年規劃，在1994，台灣正式進入高齡化社會的前夕，1992年底立法院通過修法。

修法前兩大宗旨依序為：

- 一、解決退休金鉅額的財政負擔。
- 二、因應人口老化，鼓勵公務員久任。

這和上世紀八、九〇年代，各國退休制度的改革目標是一樣的。

為達到這樣的目的，各國採取的，大抵是：

- 1.降低退休金薪資所得替代率。如日本41%調降到34%，德國49%~40%，法國65%~51%。
- 2.拉開高階和低階文官的退休所得替代率：高階替代率低，低階替代率高。OECD國家公共年金替代率薪資低階的平均72，5%；中階56，9%；高階便只剩47，6%。（只有財政破產的希臘各階一樣高，但雖高於OECD各國但也只有84%遠比我國低。）
- 3.採取延退制度，把領取全額退休金的年齡後延。一般延到65歲甚至67歲。

各國公務人員退休金起支年齡一覽表

國家	性別	平均壽命	公務人員退休金（職業年金）起支年齡	退休金領取年限
美國	男	74	1.55至57歲（任職年資30年）	12至19年
	女	80	2.62歲（任職年資5年）	18至25年
英國	男	75	60歲	15年
	女	80		20年
德國	男	75	63歲	12年
	女	81		8年
日本	男	78	一次退休金	※
	女	85		※
韓國	男	72	60歲（並有過渡規定）	12年
	女	80		20年
我國	男	73.2	1.50歲（任職年資25年）	13.2至23.2年
	女	79.1	2.60歲（任職年資15年）	19.1至29.1年

資料來源：吳容明，2006

4.減退制度，若提早退休，退休金減額。

而我國則另有一和各國不同的第五項目標，即：

5.讓公務員退休從習於領一次退轉變到領月退俸。

我國經長期規劃之後，通過的新法產生的結果，非常詭異的是上述五項子目標除第5項，公務員習於一次退改領月退極為成功，此外，其餘4項全部和各國規劃的背道而馳。結果修法後反造成國家財政更大的負擔，所以如此這完全是當時行政、考試高官結合國會，假借改善國庫之名進行掏空國庫以自肥之實所致。

但當時自肥的策略洋洋灑灑，有：

- 一、既然修法第一個目的是減輕財政負擔。從所得替代率著手便是首要之務。

根據1979舊制，前15年每年5個基數，此後每年1個基數，最多領15年，最高可累計到90個基數，於是舊制「名目替代率」是9成。大抵有月薪的65%以上。

新制最高可領35年年資，每年2個基數，共70基數，把名目替代率從9成降到7成，降了2成。但其實不然，實質替代率反而大幅躍升。

由於公務員月俸內容有本俸和其他如實物代金、專業加給等內容。所以計算退休金時不能單算本俸，要把加給算進去。

舊制本俸加上實物代金，新制扣掉代金，但以本俸加倍作為替代，這貌似公平其實不然，因為代金金額很小不到千元，而本俸則從委到簡任有14,660~51,480之多！比代會多了幾十倍！經這樣的偷天換日後實質替代率大幅躍升了5成以上！

不只這樣如簡14本俸51,480大於專業加給39,440三成之多。這當然也大幅拉升了替代率。

新制則每一年都一樣是2個基數，但因計算基礎是本俸加倍，而舊制才本俸加上微小的代金因此新制這2個基數等於舊制4個基數，再加上新制年資比舊制可再增5年，最高算35年年資，這樣一來，新制名目上領70基數，實質上等於舊制140基數，增加幅度達55.6%之多！月退俸提升到100%替代率，大幅領先一般國家的60~70%，大幅增加國庫的支出，和修法宗旨完全背道而馳。

二、任何制度都講究衡平，按理前面領多，後面就要領少，肥瘦相搭配成套，可得衡平，相反亦同。新舊兩套退休者可選擇有利的適用，但新就新、舊就舊，必須只能選一套全套適用。但1992年的修法變成如果年資跨越1995年的，可以把兩制肥的部分全挑走，瘦的全拋棄，前面年資可依舊制領有利的前半套每年算5個基數比新的多一個，15年累計多15基數，後面年資可依新制領有利的後半套每年4個基數比舊的大4倍，若達20年年資，累計多25基數，兩者相加達155基數。這一來有15年舊年資、20年新年資的基數便是：

$$(15 \times 5) + (20 \times 4) = 155$$

比純舊制90多出7成多，比已近替代率100%的純新制的140也多出1成多！

如以扣掉所得稅的實質所得來算，替代率便超過了100%，這完全等於領雙份的月退俸了！例如以薦任九等功七為例：

本俸45,665 + 職務加給25,010 + 年終獎金月均8,834 - 所得稅約10,000 = 淨得約70,000；其月退俸為70,780，已超過100%的替代率。

三、18%優存利率本來專給一次退的人，按理79制後領月退就不該再有優存利率，現在有了更有利的92新法，自然更不該有，但現在卻可以把養老給付拿來優存，若加養老給付1,643,940的18% = 24,659，再加上年終慰問金5,425（這些都等於免稅），月退俸竟達100,864，替代率達144%之多！

在兼有舊制最有利部份加上新制最有利部份再加本來專給一次退的人的18%優惠利率的三重結構下，以日本中階薪資替代率50.3%來算根本成了領三份月退俸！

四、為了延長退休年齡，把計算月退年資拉長，把後面的年資加大，這算合理也是92新制中唯一合理之處。

這的確能鼓勵久任。但這項規定的效果卻被另一項規定完全抵銷：在1995年以前的年資未滿15年或20年的，若在1995年後退休，便增加給予退休金基數。這項優渥加給不只增加國庫支出，延退的效果就完全被破壞。這很離譜，和各國提前退要減少給付完全相反。從上面規定看來，統治菁英1992年通過修法法，挖國庫以自肥的手段可說是無所不用其極了。於是公務員紛在了50~55歲就退休，會員退休金的時間比工作時間長，到2006年統計到65歲才退休的公務員才11.3%，教員更只有5.36%！12年間公務員退休年齡平均降了5歲多。

五、不只如此，國家制度制定權既掌握在他們手中，於是還出現了和各國高階替代率低於低階的方向逆反的內容。

公務員月薪主要分本俸和專業加給。兩者本來接近，後來，本俸調得遠比專業加給快。而養老給付又跟著本俸走。到後來文官加給高低階相差一倍多，而本俸和養老給付都相差將近4倍。例如委1，本俸14,660，低於專業加給17,190，但簡14本俸51,480大於專業加給39,440三成之多

依照這種倍數計算的月退俸和18%利息變天差地遠，大大地「肥高官」。到了政務官、院長、正副總統自然更不得了。最後竟然出現了低階公務員18%只有月領幾千元，簡任高官將近3萬，而連戰更高達22萬的荒唐現象。

六、各國計算退休金的基礎是最後2或3年平均薪資，92新法則以最後一月薪資做基礎，「出發點」之優沃舉世罕見，且滋生和種弊端。扁政府時代流行集體在退休前一兩個由上級安排他「升官」就是這樣來的。

在這六大怪制綜合之下，台灣公務員退休呈現六大舉世所無怪象：

- 一、在世界各國紛紛將退休年齡後延時，我國反而在1995新法實施後，退休年齡愈降愈低，和修法原訴求宗旨相反。和財政破產的希臘一樣，成為全球公務員退休年齡最年輕的，平均50出頭，比正常國家足足少了約10歲。兩國公務員也和一樣遇到要下調退休俸則公務員集體上街頭。
- 二、高官特別肥。
- 三、所得替代率第一高全超過100%。
- 四、愈修國庫支出愈大。修法原訴求宗旨相反。
- 五、不論延退早退通通有獎，兩頭給錢國庫臘燭兩頭燒。
- 六、早年退休的所得仍然菲薄，1995年才進來的待遇肥大，年資跨95年的不只特別肥還領3份月退俸！三階段完全不公平。

這些怪象只要有任何一項存在都大損國庫都不得公平正義，但難以想像92年修的法竟集所有怪象之大成，有如天方夜譚！

陳水扁在調整18%時被批評是肥大官瘦小吏，有許多例子的確符合，但其根基是92年新法高官實在太肥了，以致陳水扁怎樣減都仍然很肥的緣故，例如他把連戰的18%利息從20多萬減到3萬多，減幅實在夠大了，但比起小公務員，他仍然是肥得不可思議。

由於上層菁英集團力量實在太大，陳水扁2005年的18%調整，仍然操控在文官菁英手中，例如為了保護高官，在計算替代率時，把和專業加給約略等額的高官主管加給也算進去，以粉飾替代率太高的事實，俾使替代率不致高過95%，然後18%優存額被降低的額度可以小於低階官員。加上藍軍的全力抵制，陳水扁的調整只落得肥大官瘦小吏之名。

到了關中當考試院長大修退休法，規定高官所得替代率計算標準，雖進一步瘦高官，卻不得不讓18%又復活相當一部分作為平衡，結果同樣贏來社會一片罵聲，2011年又再度修改，仍難讓社會滿意。

事實上，無論陳水扁或關中，都已替國庫省下鉅額支出，尤其是後者的85制取代75制修正了92修法如延退，提前退都加碼獎勵的矛盾，貢獻很大，但所謂合理規範主要適用在95年才當公務員的一代，而年資跨1995年一代領三份月退的基本架構仍無氣魄改變。結果該一代台灣公務員所得替代率仍然高居世界冠軍，甚至是一些先進國家的雙倍，國庫當然還是負擔沉重。

2006年民進黨的版本，到民國137年可以省下3700多億元，關中版再省約1000億元，數字不可說小，但兩者相加才只是國庫要花6兆發18%利息的零頭而已！

另外，由於92修法領雙重行退等等結果，2010年身兼基金主任委員的銓敘部長張哲琛表示，公務人員退休撫卹基金至民國120年，可能出現破產重大危機，現在經三次調整，危機仍然沒解除！由此可見當時統治菁英自肥真是到了膽大妄為喪盡天良的程度了。

制度修訂過程中，行政部門不可能沒請大量的會計師、精算師計算，結果法案規定仍然如此，我們實在應該追究，當時膽大妄為的銓敘部官員，還有當時的財政部長（蕭萬長）如何放行過關，立法院應該進行調查，監察院沒有理由不進行彈劾並移送法辦。

最後，這制度至少該這樣調：

1.早期一次退的，收入太微薄，18%固然應該繼續領。近年來一次退的替代率也只是80%多，不領又很麻煩，可以領但要規定替代率上限。

2.拿月退的，18%全部取消。

3.依上述條件領的應以高階65%到低階80%的替代率做上限。這樣的所得替代率，和世界各國比都已經不遜色了。■



# 專題 I 社會住宅，從民間倡議到政府爆衝

江明芸  
台灣勞工陣線教育推廣部主任



※荷蘭社會住宅經驗 證明社會住宅不一定等於平民窟；此為阿姆斯特丹港口，僅中間的建築物為社會住宅，與其他建築物互相輝映，絲毫看不出弱勢者與有錢人的差異。（阿姆斯特丹社會住宅聯盟資深督導Jeroen van der veer提供）

在大台北生活的你，是否曾經注意過生活周遭多了一棟又一棟華麗的高樓大廈，到了夜晚，點燈的家戶卻寥寥無幾？

在大台北打拼的你，是否曾經質疑過，為何新大樓一棟又一棟地蓋，可用的公共空間、公園綠地卻越來越小？

在大台北生根的你，是否曾經想要買房成家，卻站在房仲門口，看著驚人的售價金額，而望之興嘆？

## 撼動恐龍政府的民怨

據主計處統計，去年（2010年）1到8月，扣除通膨指數後的每月實質平均薪資為43,542元，不僅未回到金融海嘯前（2008年）的44,349元，連1998年同期的43,806元都不到，倒退回12年前的水準。但房價卻持續上漲，根據國土規劃及不動產資訊中心公布住宅需求動向調查結果，顯示去年上半年

平均房價所得比，和去年同期相比，六大都會區從6.65倍上升為7.69倍，台北市、台北縣自8.89、6.94倍上升至10.87、7.89倍，依舊位居一、二名，依照國際對於房屋負擔能力等級分類，皆落於「非常嚴重負擔不起」的級距，即便是中華民國住宅學會所做的《房價負擔能力計算方式與國際各國比較研究》將國內標準放寬，台北市的平均房價所得比依舊是座落於「非常嚴重負擔不起」的級距中。由這些統計數據可知，房價過高被票選為民怨之首，確有其道理所在。

2010年初，交通部以每坪679.07萬，標出位於仁愛路116.6坪的國有土地，總價高達7.8億的天價，創下住用住宅地標史上第一高價，這種政府帶頭炒房的不合理怪象，也使得房價居高不下，受薪階級買不起、也租不起房子，弱勢族群被邊緣化的情況加劇，因此在5月份時，社福團體與住宅的相關專業組織結盟，組成社會住宅推動聯盟（以下

簡稱「住盟」），趁五都選舉之際，順勢將藍、綠陣營拉入推動社會住宅政策一役，北二都亦順著社會輿論，候選人紛紛於9月份推出相關住宅政策，更在10月13日與馬總統

座談後，達到此戰役的第一次高潮，行政院長在總統的指示下，有效率地帶領著各部會首長組成專案小組開會研擬，至使行政體系徹底動起來。

表一、「社會住宅」推動近程

時間	事件
2010.03.26	抗議高房價記者會（無殼蝸牛聯盟復出江湖）
2010.05.25	台灣社會住宅推動策略工作坊（催生社會住宅推動聯盟）
2010.08.26	住盟正式成立（召開記者會、設立網站）
2010.09.05	住盟拜會台北市候選人蘇貞昌（認同概念，卻無具體承諾）
2010.09.13	住盟拜會候選台北市選人蔡英文（納入民進黨十年政綱內，並提出社會住宅存量提高到10%的長期目標。）
2010.09.29	住盟拜會台北市候選人郝龍斌（表示已在規劃，承諾未來會將社會住宅存量提高至5%。）
2010.09.27	台北市議會公聽會。
2010.10.04	世界人居日住盟舉辦記者會（要求政府推動社會住宅總量須達5%，並盡速通過住宅法。）
2010.10.13	住盟拜會馬英九總統（宣示推動社會住宅，指示內政部長江宜樺十月底前提出規劃報告。）
2010.10.15	小帝寶議題出現。
2010.10.24	新北市國民黨候選人公佈社會住宅白皮書。
2010.10.26	住盟受內政部邀請提供意見（向內政部澄清聯盟所提出的訴求細節與定義。）
2010.10.29	陳節如、徐中雄委員立法院公聽會（瞭解規劃進度，建議行政部門調查規劃後再推出方案，勿急就章。）
2010.10.31	內政部向馬英九簡報社會住宅初步構想。
2010.11.03	住盟受邀至民進黨中常會報告（將「住宅法」列入民進黨立法院下會期的重點推動法案。）
2010.11.08	住盟受邀至立法院財委會報告。
2010.11.15	內政部公佈未來興建社會住宅五處地點。

※本表為筆者整理。

## 社會住宅 ≠ 國宅 ≠ 平價住宅 ≠ 貧宅

當政府正如火如荼地在規劃社會住宅時，很多民眾可能還傻傻分不清楚，「社會住宅」是另一種國宅？還是平宅？抑或是「貧」宅？其實社會住宅(social housing)，是政府興建或民間擁有合於居住標準的房屋，採只租不賣模式，以低於市場租金或免費出租給所得較低的家戶或特殊的弱勢對象之住宅，即可稱作社會住宅。其中又以「只租不售」為其最重要的精神，所以在歐洲又稱「社會出租住宅」(Social Rented Housing)（林萬億，2009）。

在工業化發展的過程，大量人口往都市移動，住屋需求大增，住宅市場房屋價格易因住宅商品化而遭炒作，致使房價飆升，家戶所得偏低者，難以在都會區擁有合宜的

住屋品質，僅能在夾縫中求生存，擁擠、髒亂、交通不便等低落的居住條件，常伴隨著這些經濟相對弱勢的民眾，致使其長時間暴露在高傳染病、低資訊流通、低社會參與的不友善環境，導致社會排除(social exclusion)，因而產生諸多社會問題。

故在歐洲等已開發國家，早在十九世紀末就已開始關注此項議題，政府積極介入住宅市場，興建各式住宅，經由不同模式，提供有需要的家戶、個人居住，在二十世紀中葉達到高峰，至今荷蘭仍有34%的公有出租住宅比例，其中首都阿姆斯特丹的公有出租住宅更是高達50%。就連亞洲高度信奉資本主義的香港，也都有29%的公屋，提供其低收入人口的住房保障。（各國詳細比例、作法請見表二。）



表二、各國社會住宅作法與數量（比例）一覽表

國家	公有出租住宅比例	作法
荷蘭	34%	於20世紀初開始推動，為目前社會住宅比例最高國家達34%（其中阿姆斯特丹高達50%），採政府補助（提供土地、建築補貼、貸款）由非營利住宅協會經營，其組織運作、財務皆獨立，盈餘用於照顧弱勢居住服務。租金計算由政府每年調整，申請方式公開透明，以評點制度分配先後。特色為各區平均分佈、透過住宅設計混居，維護居住區域品質，並結合照護服務。
英國	20%	於19世紀為緩和勞工及地主間衝突，訂定「住宅法」並開始興建公有出租住宅，目前約有800萬人居住此類住宅，由地方政府與住宅協會分別持有管理，以低於市場價格之租金補貼，透過評點制，保障住宅需求最大者，並提供多元的補貼系統網絡，滿足各式需求，且遵守規範者可終身居住。
德國	16.2% (1999年)	於二戰後開始大量推動，主要採政府補貼（土地、貸款）民間投資興建模式，完成後在入住對象與租金訂定上均需受規範，出租人只可收取成本租金，租賃期間不會提高租金，並設定最低居住水準，對適當的住宅面積、房間數有所規範。
美國	6.2%	1950年代起興建大量公有出租住宅提供弱勢團體，近年來為減低標籤化與種族隔離問題，提倡混居政策並改善既有公有出租住宅品質，並配合住宅補貼，解決中低收入住宅問題。
日本	6.1%	自1950年起推動興建，管理單位分別為地方政府(公營住宅)與財團法人組織(住宅公團)。公營住宅以提供低收入戶與高齡家戶為主，住宅公團則以中低收入戶與弱勢家戶為主，分別有不同的租金計算方式，並設定最低居住水準，維持健康且具文化性的居住生活。
新加坡	8.7%	1960年代起大量興建國民住宅(組屋)，高達87.6%新加坡居民住在政府興建組屋裡，其中也包括針對經濟弱勢無力購屋者提供廉租屋(出租組屋)，約佔總人口數8.7%。
香港	29%	1970年代起大規模推動國民住宅(公屋)，目前香港共有約73萬間出租公屋，為全港總人口1/3約200萬的低收入人口提供住房保障。在租金訂定上有嚴格的規定，面積上也有嚴格限制，並對申請者資格進行較高門檻和審批監督機制。
台灣	0.08%	問題：
台北市	0.64%	1.數量過少，遠遠低於合理需求。
新北市	0.02%	2.公有出租住宅多以低收入戶為對象，未能照顧其他社會弱勢對象、情形等。
高雄市	0.03%	3.公有住宅實質環境維護缺乏效率、住戶管理無效率與弱勢照護服務不足、管理人力資源分配不足及承租方式難以實現補貼公平性的問題。
		4.以台北市來說，目前包括出租國宅、中繼住宅、平價住宅，其主管機關與法源依據各不相同。

※社會住宅推動聯盟整理 (2010.08.26)

## 大家都買不起房子的住宅政策

我國政府有較積極完整的住宅政策，乃始於1954年「興建住宅技術小組」，起因於前一年克蒂颱風侵襲，數千民眾無家可歸，往後數十年政府大量興建國民住宅，但最後卻在興建品質低落、低所得者買不起國宅、政策搖擺不定等因素下失敗（林萬億，2009）。此外，針對不同族群，政府亦有提出一些住宅政策，但礙於政策規劃不夠完善整體，配套之社會服務不足，流於片面的硬體提供。最後，多數住宅因不符該族群需求，或管理維護不當而沒落，有些因老舊破損或都市更新而被拆除，有些則成為大家眼中的「貧民窟」。

在2004年行政院修正核定的「社會福利政策綱領」中社會住宅與社區營造章，已訂有五個主要政策方向，只是近幾年來，政府除了補貼購屋貸款利息、租金補貼外，無其他具體住宅政策，幾乎放任財團、投機客在房屋市場炒作。換個角度思考，現階段的住宅政策，政府是在鼓勵民眾投入不合理的房價市場，配合炒作，為建商財團銷售不佳的業績解套，更是另一種所得逆分配，因為得到購屋補貼的民眾，大多是有了一定的收入與資力以上，買得起房子，也才有補助可以申請。據學者統計（華昌宜，2010），台灣約有三成的家戶無自有住宅，其中包括了為數眾多的低收入者、獨居老人、身心障礙者、家暴與性侵害者、AIDS、原住民、遊民等

買不起房子的弱勢者，而擁有自有住宅的七成家戶中，其中六成擁有一宅，當這些家戶，因家庭生活週期轉變或房屋老舊，需要買房或換房時，也成為買不起房子的族群之一，莫怪乎高房價成為民怨之首，因為全台灣有九成的民眾買不起房子。

## 選舉政見牛肉大車拼

受高房價衝擊最大的莫過於處在社會底層的弱勢族群，因此住盟提出社會住宅，以解決現階段嚴重遭到迫害的弱勢者居住權利與尊嚴的問題。隨著選舉的接近，北二都四組候選人在社會住宅政策上多有著墨，台北市國民黨候選人郝龍斌更是進一步提出要在仁愛路帝寶旁的空軍總部興建社會住宅，也就是媒體俗稱的「小帝寶」，為此議題再掀一波討論高潮。另外，中央政府也異於往常地有效率，於近日在北二都選定五處作為未來興建社會住宅之用地，但弔詭的是現在立法院正在審查明年的預算書內，執行推動社會住宅的預算是零，在毫無經費支持下，政府如何穩健地規劃並執行社會住宅的政策實質細節，雖然內政部長江宜樺表示可先以營

建署的住宅基金支應，但從無經驗的台灣，在推動這麼重要的新政策時，竟沒有完整的財務規劃與配套，就火速宣布地點，急就章地推動，難怪會被質疑是否因選舉而政策買票。

另在地方政府，因北二都房價為全台灣之冠，亦是民怨最深之二處，故社會住宅也成為四組候選人攻防辯論的重要政策之一。新北市兩組候選人，皆有提出完整的住宅政策，事實上，兩組候選人都將政策重點放在社會住宅上，且並無太大差異，最大不同之處即民進黨候選人蔡英文採公辦都更的方式興建社會住宅，國民黨候選人朱立倫則結合捷運三環三線的政策，挑選現有空屋做為社會住宅。而因小帝寶爭議最大的兩組台北市候選人，在其所提出的政策白皮書裡，並無住宅政策專章，民進黨候選人蘇貞昌僅在老人福利政策裡提出增加供無自有住宅的老人居住之社會住宅，而國民黨候選人郝龍斌則挾有執政優勢，利用都發局研究規劃，目前已有針對相關政策的探討與需求的調查報告，但對象主要是以青年為主。

表三、北二都候選人社會住宅之相關政見

候選人	相關政見
台北市國民黨候選人郝龍斌	◎於議會報告中表示將提高公有出租住宅總量，目標從總量的0.65%提高為5%。此政策背後行政幕僚作業，是由發展局進行「青年出租住宅公私合作策略規劃」。但由於社會住宅議題發酵，在內容上做了調整，對象上出租住宅包括青年及弱勢族群，土地資源將進一步納入國有土地。 ◎100年度編列14億預算推動社會住宅，同時預計明年成立物業管理公司，管理手頭上既有的公有出租住宅。 ◎99年10月15日「小帝寶」的主張，不在行政單位原規劃方案內。
台北市民進黨候選人蘇貞昌	除目前兩處老人住宅之外，應再增加適合無自有住宅老人居住的社會住宅，保障老人的居住權利。同時，於這些住宅提供居家服務、到宅醫療、安全維護、共同餐廳等。
新北市國民黨候選人朱立倫	一、配合捷運三環三線，挑選適合社會住宅之區位。 二、邀請民間團體共同討論規劃。 三、籌組或委託專責營運機構。 四、推動自治條例，使社會住宅法制化。
台北市民進黨候選人蔡英文	一、推動「公辦都市更新」，加速舊市區再開發。 (一)優先辦理「舊區再開發」。 (二)調整與完善都市功能。 (三)都市更新由政府部門主導。 二、提供大量社會住宅。 長期目標將非市場化的公屋存量提升到10%。 三、闢建四大都市公園，增加綠地及藝文遊憩空間。

※本表為筆者整理。



# 專題 I 社會住宅政策與社會轉型的新視野

黃麗玲  
台灣大學建築與城鄉研究所助理教授

社會住宅不同於以往的國宅政策，除了只租不售外，以「人」為中心則是規劃過程中的另一個重點。房子在設計興建時，就必須考量到入住人口群的需要，如老人、身心障礙者所需要的不只是室外符合法律規定的無障礙設施，室內更要有配合他們生活所需的無障礙設施與空間。有小孩的家戶，住宅也要有符合孩童生活安全的設計等；而人員入住後，如何有一套配合其生活習慣的經營管理模式，老人照顧、幼兒托育以及其他相關社會福利服務如何輸入，和當地社區如何互動，都是在規劃社會住宅時，必須要考量的重點。

大眾期待的政策規劃，是經過精細的討論過程、需求評估調查後，所做的結論，並經歷社會對話與社會教育後執行，但讓人擔憂的是，政府官員們的積極在選後，消失無蹤，且依照過往經驗，台灣政府部門不習慣跨部會合作及聽取民間團體的意見，官僚們常各自閉門造車後，七拼八湊地組成一個背離原美意的四不像政策，最後又以「因民情不同，台灣不適合」為由，失敗收場。

## 落實「住宅尊嚴」

住宅最重要功能即其居住的使用價值，便是給予居住者「歸屬感」，使之有「家」的感覺（董建宏，2010）。所以住宅不單單只是一間房子而已，裡面還有住戶們，裝載著住戶們的人生以及未來，大家要的是一個可以安居樂業，朝夢想邁進的地方。公園綠地、交通便利、生活機能佳...，這些「好的」住家環境，不是有錢人的特權，是公共資源所建構出來的，任何人都不能被排除在被服務的名單之外，相較於上流社會有錢人出入有名車代步，底層的弱勢更有使用公共交通運輸的需求，使其有便捷的交通可在城市內流動，有助於其就業自立，進而改變生活狀況，使其有向上階層流動的機會，亦是文明國家政府所應負有的責任，更是社會所樂見的改變。

社會住宅解決的不是高房價問題，而是要維持弱勢者基本的住屋尊嚴，期待其能先安居而後樂業。社會住宅要怎樣不會被標

籤，成大家眼中的貧民窟，國外有許多社會住宅成功融入當地社區的案例，都可以作為政府的參考，未來如何研擬出一套符合台灣民情的經營模式，將考驗著政府的智慧。■

### 參考資料：

- ◎林萬億（2009）台灣的社會福利：歷史經驗與制度分析。台北：五南。
- ◎董建宏（2010）住宅作為一種商品：住宅問題與都市規劃。台灣勞工陣線讀書會講義。
- ◎社會住宅推動聯盟：社會住宅問與答，[http://socialhousingtw.blogspot.com/2010/10/blog-post\\_7547.html](http://socialhousingtw.blogspot.com/2010/10/blog-post_7547.html)，上網日期：2010年11月。
- ◎社會住宅推動聯盟：國外案例，<http://socialhousingtw.blogspot.com/search/label/%E5%9C%8B%E5%A4%96%E6%A1%88%E4%BE%8B>，上網日期：2010年11月。
- ◎蔡英文競選新北市市長官網：政策白皮書—都市再生，[http://www.iing.tw/2009/10/blog-post\\_9967.html](http://www.iing.tw/2009/10/blog-post_9967.html)，上網日期：2010年11月。
- ◎朱立倫競選新北市市長官網：新北市願景—社會住宅白皮書，<http://www.ucute.com.tw/lchu/index.aspx?act=article&cid=40557&aid=207407604>，上網日期：2010年11月。
- ◎蘇貞昌競選台北市市長官網：政策白皮書—尊敬台北市老人的福利政策，<http://eball.tw/issue/policy/elders>，上網日期：2010年11月。
- ◎臺北市青年出租住宅公私合作策略規劃期中報告書（2010）。台北市都市發展局。
- ◎新頭殼新聞，2010年11月16日。住宅政策偏購屋，住盟：無法解決弱勢需求。
- ◎中廣新聞，2010年11月16日。江宜樺：社會住宅財源已有盤算。
- ◎內政部發言人室，2010年11月15日。內政部公佈「社會住宅實施方案」第一批選址地點。
- ◎華昌宜（2010年4月7日）。揭開高住宅自有率的真相。中國時報。
- ◎財團法人國土規劃及不動產資訊中心（2010）。住宅需求動向調查報告書。內政部營建署委託研究。
- ◎中國時報，2010年10月23日。實質平均薪資，倒退12年。

一些統計數字指出台灣社會的惡性發展：2009年，房價與所得比在台北市已經高達14.1倍，台北縣則為9.5倍，就國際標準來看已屬房價過高極度嚴重的程度。另一方面，台灣在十年間，位在貧窮線以下的家庭幾乎成長一倍，達10萬8千餘戶、26萬多人。而最高5%的平均所得與最底層5%平均所得，則從32倍擴大至66倍。面對台灣，特別是大台北都會區如此嚴重的房價飆漲與社會分配二極化的雙重困境，去年8月26日由少年權益聯盟、老人福利聯盟、伊甸基金會、社區居住聯盟、社會福利總盟、康復之友聯盟、都市改革組織、崔媽媽基金會、勞工陣線、智障者家長總會、殘障聯盟、勵馨基金會等民間團體，共同發起了社會住宅推動聯盟（以下簡稱為「聯盟」）。<sup>1</sup>

「聯盟」可以說是另一波無殼蝸牛運動的再起。1989年，為抗議政府放任房價飆漲、缺乏政策干預，小學老師李幸長等人結合了小市民、中產階級以及都市規劃背景的大學師生發起了無殼蝸牛運動，並於8月26日在當時台灣地價最高的地段忠孝東路創下了近兩萬人夜宿的紀錄。這個住宅運動之後催生了兩個團體：崔媽媽基金會是第一個以志工形式服務租屋資訊的社會團體，並持續在社區營造、租屋市場以及公寓大廈管理等領域提供服務。都市改革組織則持續針對建築規劃專業教育與都市政策提出監督與批判。這兩個團體屹立二十年至今，處理都市與社區的眾多議題，然而當時運動的主旨「住屋即人權」，以及政府應積極干預房市的要求，卻幾乎沒有獲得政策回應。二十多年後，「聯盟」的成立一方面反映了運動策略的再反省，即是必須要超越街頭運動、結合更廣大的社會群體，多方面進行立法遊說、運動施壓、公共教育、制度建議等，才能對住宅政策產生真正的改變。另一方面，

也可以看到台灣經歷過經濟成長高峯期，所得雖然提高，住宅政策卻與先進國家有巨大落差的弔詭，這正是台灣社會不正義的體現。而任憑房地產部門吸取大量社會財富，公共住宅或社會住宅闕如的狀況即是今日貧富差距擴大的主因。「聯盟」就指出先進各國以出租為主的公有社會住宅占其住宅總量比例的數字，如荷蘭34%、歐盟平均14%、美國6.2%、日本6.06%、香港29%、新加坡8.7%，但台灣僅有0.08%。這個「聯盟」稱為「可恥的數字」，說明台灣在住宅政策上累積了巨大赤字。

社會住宅的議題從去年延燒到現在，相關的概念正引發熱烈社會討論。從廣義來說，社會住宅不僅是為少數弱勢族群所興建的公共住宅而已。積極目標是在照顧最弱勢族群的同時，也納入中產階級中無力負擔市場住宅的人口，使住宅福利能夠成為社會再分配的一環。社會住宅應成為社區必備的基礎設施，以它的公共空間、福利設施、社區經濟做為提升社區生活與社區營造的駐點，這才是社會住宅的最終意涵。目前政府因求兌現北市與新北市市長選舉的支票、以及提早因應未來總統選舉，陸續有社會住宅的政策宣示。然而由於制度、配套措施仍有許多問題，在作業匆促、社會溝通不足的狀況下，急就章公布政策，以硬體建設（主要為住宅單位數量）的內容引來許多社區動員抗爭反對，使社會住宅一時不幸，竟成鄰避（NIMBY, not in my back yard）設施，足堪稱為政策悲劇。

目前國人對於社會住宅的負面印象的根源，可能來自美國以及台灣公共住宅的印象。美國在戰後福利國家的年代，曾經大量興建國宅，然而這些大規模公共住宅群，在美國的政府與房地產商引導城市郊區化、並



以獨棟住宅為主流的居住意識型態中，逐漸演變為缺乏認同、弱勢者集中的地點。例如Pruitt-Igoe公共住宅，就是其中最著名案例。它於1954年興建，1972年便因為貧窮、犯罪以及空間隔離化現象等，而被聯邦政府炸毀重建。Pruitt-Igoe代表的不僅是如建築評論家Charles Jencks所指「現代主義建築的死亡」，而是美國歷經1960年代的人權與文化運動洗禮後，龐大與僵化的國家官僚體系無能處理新社會所浮現的多樣化住宅需求的失敗印記。台灣公共住宅最早期有從1960年代到1970年代中興建的整建住宅以及後來台北市的平價住宅。當時南機場整建住宅等一批在美國援助下所興建，完工當時還是現代化的模範住宅。平價住宅也是台北市領先其他縣市的住宅福利政策。然而這些住宅後來陸續因為規劃設計不良、公共環境與政府福利投資不足，使貧窮與弱勢大量聚集卻難以脫貧等問題，而成為所謂貧民窟。然而，社會住宅是否一定會步上以上的失敗之路？歐盟各國的狀況大不相同。甚至曾與台灣同被譽為亞洲四小龍的韓國，近年來更以社會住宅政策做為「庶民政策」的主力。以下一些經驗可供參考。

## 荷蘭的社會住宅經驗

荷蘭住宅法從1901年就已經制定，它賦予私人機構在政府的支持下，提供公共財的角色。在荷蘭，社會住宅主要由社會住宅協會（Social Housing Association, SHA）推動。SHA是獨立的私部門機構，負責營造、租賃、經營、出售等事務，出售的住宅的利潤，則持續投入社會住宅的興建。SHA是一個有著社會目標的企業，並按政府法規來制定業務內容，如SHA必須要符合以下六個目標包括：提供有品質的住屋、財務永續、按順位照顧社會群體的住宅需求、提高鄰里社區的生活品質、住民參與管理、以及回應有照護與輔導需求的社會群體等。

荷蘭在2006年人口有一千六百萬，家戶數為七百一十萬戶。當時全國已有近五百個SHA。SHA從早期便共同組織聯盟Aedes

Organization。Aedes 共有一百二十位的工作人員，經營兩百四十萬的住宅單位，在荷蘭總數約六百九十萬的住宅存量中佔有約34.7%的比例。這些社會住宅以出租為主要型態。以下為荷蘭的住宅自有與租賃形式的比例。<sup>2</sup>

表一：荷蘭不同類型的住宅存量

	1993	1997	2001	2006
自有住屋	47%	50%	53%	56%
私人租賃	15%	13%	11%	10%
社會租賃	35%	37%	35%	34%
總數 (x1000)	6,044	6,366	6,649	6,913

資料來源：住宅部（Ministry of Housing）<sup>3</sup>

荷蘭近年來政府新的政策鼓勵SHA興建自購屋，而不是租賃屋。然租賃的社會住宅比例仍然很高。2005年到2015年，荷蘭的社會住宅協會仍計畫在社會住宅上投資六百四十億歐元。在荷蘭，社會住宅與工作、社福照顧與教育是相互連結的。

美國知名的都市政治學者Susan Fainstein（2006）曾經對幾個全球化城市包括東京、巴黎、倫敦、紐約以及荷蘭的藍斯德（Randstad）都會區的都市政策與社會兩極化現象進行比較研究。她指出，開放性的全球化經濟政策若要避免造成都市社會階層差距擴大的現象，政府必須要謹慎選擇經濟取向，同時對在分配政策進行干預。她的研究中，荷蘭非選擇容易造成所得集中的高科技或金融產業，而是選擇有歷史的貿易業、並透過基礎設施的改善提高物流與人流的品質與效率來面對全球化經濟的挑戰。另一方面中央與地方政府都積極進行以社會住宅與相關的福利措施進行社會再分配。藍斯德地區因此在以上五個全球都會區域中，一直保持為社會階層差距最小的狀況。<sup>4</sup>

## 韓國的社會住宅政策

韓國相應的社會住宅政策，用的是公共住宅或是國民租賃住宅的字眼。其住宅供給以租賃屋為主，也以政府為政策推動主體。在規模上，早期韓國雖然不像香港與新加

坡那樣顯著，但是卻持續發展，到近幾年來更大幅擴張。例如1971年到82年落實租賃住宅育成方案，「租賃住宅建設促進法」也於1984年通過。為了住宅市場的活性化，也規定申請人租住五年後可以開始申購。到1989年開始，又規劃提供永久租賃住宅。當年政府發表計畫興建的兩百萬公屋中，有二十五萬戶是為經濟所得最低者所設計的永久租賃住宅。1990年代中期，金泳三在致力追求經濟全球化政策的同時，也進行了百萬公屋計畫。2000年以後，盧武鉉同樣推動了百萬公屋計畫，而2008年上任的李明博，目前所執行的則是一百五十萬公屋計畫。

除了政府積極介入做為主體之外，韓國的住宅政策還有靈活的特點。例如，主要興建方式雖為政府自建，但近年來政府也以公告地價來購買之前建商超額供給而賣不出去的屋宇，而將其為轉為公共住宅之用。此外，公共住宅政策雖以租賃為主、不以住宅自有為目標，但因應居住者的經濟能力與購屋意願的變化，也規劃有從租賃變成申購的機制。租賃年限也根據不同所得能力與需求有五年、十年租賃、以及五十年租賃的設計。現有住宅存量中，韓國公共租賃住宅佔現有房屋總量的9.6%，而提供居住者做長期如十年以上的租賃住宅，則佔所有住宅存量的4.8%。

韓國注重規劃設計與興建的品質，也減低公共住宅被污名化的問題。區位選擇多位於公共交通近便地區，同時公共設施配備與設計式樣並不弱於市場屋。最近例如在首爾首都圈、國土海洋部所在地、環境、交通與意象十分良好的安陽市，剛釋出2,250戶公共住宅給屬於第一類條件、也就是最需要住屋的民眾承租，結果報載首日便引來將近四倍的人申請。另外，韓國年輕人原本首購多選擇市場屋，最近卻有轉為申請公共租賃住宅的趨勢。因為租賃住宅的費用大約是市價的30%到83%（按個人的經濟所得訂租金），使年輕人能夠省下大幅成家的成本。而韓國目前社會住宅的熱門情況，也被媒體譽為「人氣的庶民政策」。<sup>5</sup>

## 閒置空屋做社會住宅可行嗎？

在北市，新建社會住宅區位宣布後引來引大的社區反彈。而在新北市，朱立倫市長則提出不一定要興建新房，而是以租金補貼以及空屋變社會住宅的方式來進行。然而政府不宜忽略這個取向一樣需要許多的機制配合。朱立倫市長提到新北市目前的11.6%比例的空屋可首先釋出。然而台灣因為近年的高房價，空屋的所有人將不將住屋出租，有部分原因是區位不佳、銷售不易，或是所有權者多著眼於房屋轉手的高利潤，相較之下賺取租金的動機不強。因此空屋不一定都能釋出、甚至轉為社會住宅。

此外，這些私部門的空屋要針對居住弱勢者能夠釋出以供承租，一方面要有更高的弱勢者的生活補貼金額，另一方面，在房東與承租者之間，則需要政府、企業或民間團體承擔更多的責任。筆者透過親自參訪瞭解到大阪市西成區在住宅上，發展了漸進式的公「私」（地方小企業與社區）部門合作模式的作法。西成區為大阪的居住弱勢者集中之區域。在這裡，在地的小型不動產仲介業者，做為小型住宅房東與弱勢承租人之間的橋樑。承租人多為領取生活保護金的前遊民、半就勞、高齡、單親母子家戶、身障者自立者、以及以年金生活的獨身者等。其中單身人士佔大多數。這個另類的租屋市場最早僅有一家地方性、雇用五人的仲介業者願意經營，而一年間進行的仲介數約一百件。近幾年則因為此類經驗發展比較成熟，而陸續吸引其他仲介業投入。

在這個機制下，房東所提供的住宅類型包括低價供日租的簡易宿泊所、以及供長期租用的共同住宅，有些建築也改裝為同兩種目的使用。此外還包括早期建成、沒有衛浴的「文化住宅」，或者也有品質較高的福祉公寓（例如一般兩房的家戶住宅單位約四萬二千元日幣的月租）。而政府對這些由私人部門提供的住宅有特別的消防安全與空間設備的規定，符合標準才能列為福祉住宅。此外，住進福祉住宅的承租者的租金，雖從生活保護補助支出，但是在日本一般租屋者

2. Dutch Social Housing in a Nutshell, Hilversum, May, 2007, Aedes vereniging van woningcorporaties.

3. 轉引自上一附註之資料來源。

4. Fainstein, Susan S. 2006. "Inequality in Global City Regions." In Global City Regions: Trends, Theory, Policy, edited by Allen J. Scott. New York: Oxford Press. Pp285-298.

5. 參考[http://www.newplus.go.kr/newplus\\_theme/portal/](http://www.newplus.go.kr/newplus_theme/portal/)



需付出的數目龐大的押金則是由政府代為支付。

這些小規模的（從個位數的戶數到百戶左右）社會住宅，分散於社區中。類型彈性化，外觀也與其他建築相近，避免了被標籤化的狀況。而這個最近十五年才開始的趨勢，背後的經濟背景則是大阪長期經濟不振，房地產價格持續下跌，房產所有權人與仲介業者都在轉變經營型態。不過這個經驗的研究也指出，房東與弱勢的租屋者之間仍需要其他更多的社會網絡以及支援團體的投入，協助如居民的生活適應、住戶間相互溝通、住屋日常管理、住宅改裝維修、以及老人日常訪視等服務，才能夠打破房東的疑慮，願意將房屋出租給領取社會福利津貼的弱勢群體。而學術單位，例如大阪市立大學都市研究中心設於西成區的NPO也成為一個對弱勢地區進行住宅研究的基地，並以調查與行動為基礎，持續給予公部門動態的政策建議。因此以上大阪以私部門的空屋做為社會住宅的取向，其基礎是政府、民間團體、學術機構與小型地方企業為解決問題所進行的長期探索與合作。新北市政府以及社會住宅推動聯盟若要進行上述取向，仍有許多長路要走。

事實上，短短幾個月間，台灣的社會住宅政策執行已浮現一些核心問題：例如，國家或市場誰為主體？目前不論是中央政府或地方政府都有某種期望透過BOT等方式吸引發展商投資的迷思。在房租的思考上，也出現「根據市價打八折」等，而不是按承租人的經濟身份與需要等思維，上都顯示了國家仍未有將住宅視為社會責任與公共投資的決心。在法令與制度面上政府更有許多弱點：一方面，台灣的住宅法目前仍躺在行政院，立法上已經晚了荷蘭至少一百一十年，真正與世人見面的日期仍未知。另一方面，掌管全國住宅事務的營建署住宅組的人力則只有二十多人，人手過少難以處理複雜的住宅事務。因此，政府在社會住宅政策的處理上，要如何脫離目前「制度的路徑依賴」困境，而學習如多年前的社區營造政策，進行制度與思維的拓邊，這真是一場艱鉅的挑戰！■

# 專題 I 社會住宅在台灣的實踐之路

林育如  
社會住宅推動聯盟執行秘書



※位在阿姆斯特丹的出租住宅，特殊的建築物，成為該城市的特色之一。（阿姆斯特丹社會住宅聯盟資深督導Jeroen van der veert提供）

2010年引爆高房價民怨，使住宅政策成為政府的施政重點之一，同年四月底經建會即提出「健全房屋市場方案」，不為「打房」而是「健全」，卻也未見有效抑制投資炒作，導致房價持續不合理的飆漲。於是當民間團體「社會住宅推動聯盟」開始倡議，要求政府照顧弱勢人民的基本居住需求，「社會住宅」也順勢成為政府推動住宅政策的另一條出路，不僅得到馬英九總統親自接見與承諾關心，也成為五都選舉中重要的政策牛肉。政客們的高度關心，使社會住宅在短短幾個月間成為熱門的政策議題，身為倡議者的我們不禁要問，是否真實地了解弱勢者居大不易的問題？還是將社會住宅視為抑制高房價的工具？無論如何，仍樂見「社會住宅運動」從上至下已經開始啟動。

## 社會住宅，政府準備好了嗎？

不為選舉工具，而是長遠持續的社會住宅政策，必須先從研究、規劃開始，才能逐步重拾民眾對政府的信心。

「社會住宅」被選舉炒的沸沸揚揚，選後熱度也未見消退，從社會住宅推動的積極面來看是好現象，也感謝政府的誠意，但我們憂心的是，政府草率出爐的政策是否會壞了社會住宅在台灣的第一步呢？

在內政部所做「社會住宅相關議題民意調查」中，有高達八成九的民眾支持政府興建社會住宅，有七成六的民眾認為政府興建只租不售的社會住宅，對解決社會或經濟弱勢族群的居住問題有幫助。然而高民調的結果卻無助平息政府在公布興辦社會住宅基



地後，各社區居民的抗議訴求，形成民眾普遍認同政府應該照顧弱勢者，卻不願在自家附近興建社會住宅的矛盾情結。其實不難想像社區為什麼抗議，過去政府興建國宅品質不佳，提供低收入戶居住的平宅也因年久失修、管理不佳而具貧民窟形象，使得民眾對於政府興辦社會住宅信心不足，擔憂弱勢者群居影響社區生活品質，更唯恐影響房價下跌。在現今的經濟條件下，大家都想追求短期投資利得的大餅，且認同唯有不動產才是真正有價值的資產。因此社會住宅一詞的出現，民眾也還未清楚了解前，即因權益影響的疑慮而表態拒絕，使社會住宅突然間成爲這大環境下的鄰避設施，帶起社會集體排斥的氣氛。

於是政府還未對社會住宅有明確規劃方案與社區配套措施前，即劃定與公佈興辦基地，即使郝龍斌市長具誠意與社區座談，也未能得到支持認同，反認爲「社會住宅」一詞已被污名化爲貧民窟。但試問，社會又是否願意接受改名後的「公營出租住宅」？如同國產局推出設定地上權的「銀髮出租住宅」、「學生出租住宅」招標案，同樣被社區抗議拒絕，最後竟使「銀髮出租住宅」一案停止招標，可見這並不能歸咎於名稱的問題。過去國宅、平宅的負面形象未改，未來的社會住宅也尚無詳盡規劃，卻一再預告將在今年底動工的時程，社區民眾如何給予信任、願意買單。

## 台灣需要「社會住宅」！

我們只有0.08%的公有出租住宅，高達30%以上的買不起、租不起、進不了、住不了的居住弱勢者，希望擁有選擇住宅的基本權力，而不是成爲屋奴。

社區的抗議起因於對社會住宅的不了解，爲什麼台灣需要「社會住宅」？難道政府提供的租金補貼3600元不夠嗎，若是提高租金補貼呢？這些問題不只民眾有疑問，或許連推動政策的官員們也滿是疑惑不解。

雖然台灣住宅自有率達70%<sup>1</sup>，仍有超過30%買不起房、有租屋困難者，及其他必需依附在原生家庭者的弱勢者，在等待解決他

們的居住困境。因爲住宅商品化盛行，導致房價飆漲，「買不起」房的人比比皆是；高房價也影響租賃市場不健全，租金收益遠落後於住宅買賣所得，屋主易囤屋待價而售，不僅好房東難尋，租屋品質也受制於租金高低來決定，最後淪於「租不起」好屋而望屋興嘆。於是政府的租金補貼確實能協助部分有經濟負擔者，但補貼制度無法要求租賃住宅的品質，且齊頭式的條件標準，也未能滿足不同區位租金與個人支出條件的需求；加上房東不願繳稅，也不願讓房客設戶籍，使弱勢家戶無法取得租屋證明或福利身分可申請相關補助，以及其他遭遇住宅環境障礙或是被房東歧視拒絕的問題等，都是弱勢者「進不了、住不了」的現實問題，無法以金錢補貼解決。

「社會住宅」的推動，便是強調政府在租金補貼之外，仍需提供弱勢者「實體住宅」的資源，而非過去出售式的國民住宅，而是「只租不售」的「社會住宅」，提供低租金的公有出租住宅給有需求的弱勢者租住外，也包括相關補貼、福利服務及生活資源的引入，使弱勢房客或家戶逐漸提升生活與就業能力，及維持穩定的生活品質。於是租金補貼與社會住宅政策相輔相承，使人民擁有選擇自己想要居住形式的權力，滿足不同的居住需求。然而，如何讓政策能夠長久延續，這是社會住宅必須面對的現實考驗。

社會住宅是一種福利住宅的概念，在台灣尚未真正落實，政府需要長期可投注的資源，使其逐步發展與健全制度。但一向經費、人事缺乏的政府如何扛此重責大任，且現有市場上社會住宅對於建商無利可圖，後續經營管理更是複雜，民間企業資源實難引入。但政府仍可有不同的思維，在市場之外找到出路，如由政府扶植第三部門或是成立半公法人的獨立機構，在官方體制外，協助政府執行社會住宅的興辦與管理。

## 國外社會住宅經驗分享

荷蘭的非營利組織「住宅協會」百年經驗的發展，提供34%的社會住宅，透過良善的規劃設計，創造多元融合的社區居住型態。

在歐盟，社會住宅在荷蘭的比例最高，高達34%，佔所有住宅的三分之一，其成果是超過百年的發展累積而來。1901年，荷蘭政府即制定住宅法，規範建築品質的提昇，改善工業革命後大量人口移居城市造成的惡劣居住品質，也降低疾病的發生，使人民生活、工作得以穩定。而荷蘭住宅協會與社會住宅的發展，也同樣在尋求人們擁有安全舒適的居住與生活環境之宗旨下所累積形成的。

荷蘭社會住宅屬於私立的非營利組織住宅協會（housing association）所擁有，1903年阿姆斯特丹成立第一個住宅協會，最多時曾有超過千家，現在則多合併成大型住宅協會，每一協會擁有約5~10萬戶住宅，分區設有專業經理進行組織管理。住宅協會藉由政府提供便宜的土地，透過計劃申請得到興建社會住宅的貸款補助，同時也受政府法令與租金調整的規範限制，及財務與建築品質的監督。

住宅協會的組織運作、財務皆獨立，爲非營利架構下的出租住房公司，但爲維持營運與興建成本所需，發展後期也開始興建出售市場住宅，而盈餘則繼續用於發展社會住宅與照顧弱勢居住服務上，包括租金補貼與社區住宅環境的維護。於是在住宅協會發展下的社會住宅，其特色爲平均分布各區，透過建築的規劃設計，建築品質良善，外觀上與一般自有住宅無差別；以混居的形式使同一區域有不同收入所得、族群類別的居住者，降低貧困弱勢者集中居住，沒有歧視、污名化的社會問題，而是形成多元共融的社區居住型態。

香港的半官方機構「房屋委員會」，在住宅資本市場高漲的香港社會，公屋是提供低所得者得到經濟喘息的住房空間。

1949年大陸國共內戰，大量難民湧入香港，以及戰後的出生潮，使住宅空間缺乏，多搭蓋簡陋違章建築居住。1961年香港政府推出廉租屋計劃，至1972年開始大量興建公屋，並成立獨立於政府部門之外的「房屋委員會」，負責興辦與管理香港公屋，從市中心到郊外新市鎮持續興建，使今天香港擁有

高達29%的公屋，提供近三成的低所得市民長期居住。目前申請公屋的等候期約2至3年，具特殊弱勢身分可經社工專業評估，縮短等候期。在高房價、高租金的香港，低於市價4~5成租金的公屋，確實解決香港低所得市民沉重的居住負擔。

香港地狹人稠，除一般住宅外，商業空間也競爭激烈，因此房委會在公屋規劃上，即保留商場與停車場空間，其租金做爲房委會長期興辦與管理公屋之用。另在1976年推出「居者有其屋計畫」，由房委會興建出售式的「居屋」以低於市價，售予公屋相對所得較高的居民，欲使公屋騰空率加快，出售所得亦爲興辦公屋之經費，至2002年香港政府認爲居屋的出售會影響住宅市場運作而停止。然而2004年房委會爲舒緩財政困境<sup>2</sup>，將部分零售物業與停車場的擁有權與管理權出售私人化後，對於社區商業生態以及公屋居民的消費型態產生不小的影響。

公屋商場從原本可提供物美價廉的商品，卻在出售轉爲私人化後租金高漲，導致商業競爭嚴重，小型零售商家無法經營，逐漸被連鎖企業或大型購物中心取代，龐大的租金成本也轉嫁在商品價格上，由一般消費者與低所得的公屋居民吸收，若其生活行動條件不足，必須依賴社區時，昂貴的物價反加重其消費負擔。也許房委會最初目的爲彌補公屋經營的虧損，卻間接將公屋居民的生活消費權力一併出售給私人企業以換取利潤，此公有資產出售民營化的結果非社會所樂見，至今仍有不少的質疑與批評。

## 台灣未來的社會住宅

政府有扶植第三部門發展社會住宅的責任，在長期上第三部門亦需建立自給自足的營運模式。

台灣的社會住宅仍待從零出發，雖然政府一再強調從廣義的社會住宅定義<sup>3</sup>來看，台灣已有約90萬戶（11.44%）的廣義社會住宅，但今天我們所倡議，不只是單純住宅、租金補貼的個別性問題，而是經過整體思考與規劃的社會住宅政策。台灣無法全盤複製荷蘭已發展百年的住宅經驗，卻能給我們一

1.官方「住宅自有率」是權屬登記爲「自有」之住宅比率，目前約爲88%。除非無人擁有二宅或以上，這以住宅爲本的權屬統計並不能轉換爲以家戶爲本的住宅自有率。故以過去相關統計推估，台灣100家戶中30戶無自宅(住宅自有率應爲70%)，其中12戶租屋或配住(宿舍)，18戶住於他人(親友特別是父母子女)之宅或與他戶共住；其它70戶擁有88宅(此爲88%「自有率」之來由)。華昌昌(2010.4.7) 揭開高住宅自有率的真相。中國時報，16版。

2.在1997年香港金融風暴及「居屋」停售的影響，使房委會財務出現困境。  
3.依據社會福利政策綱領，採廣義之定義，廣義社會住宅包括各類公有出租住宅、狹義社會住宅、租金補貼及各類購屋貸款利息補貼。



# 專題 I 香港公營房屋的貢獻

劉慧卿  
香港民主黨立法會議員

種期待以社會模式發展社會住宅的想像。在社會模式下，住宅供給不全然為市場商品化的過程，僅由政府或財團建商興建與出售，也可由第三部門參與興辦與管理社會住宅，規劃混合式社區住宅，導入相關軟硬體服務，提升社區生活品質與融合，非以營利考量，真正地落實解決人民居住問題的目的。然而社會住宅的興辦管理包含之廣，其財務運作需要龐大經費支持，「健全的財務機制」將是關鍵問題，也是複雜課題，才能使社會住宅發展長久與穩定。

從國外經驗來看，由第三部門興辦社會住宅是趨勢，但是否有條件發展其他商業營利服務仍待評估。一般住宅市場以出售所得補足高價的土地、興建成本及賺取利潤；而以低租金出租為主的社會住宅，荷蘭住宅協會除透過政府取得低價土地與貸款外，主要藉由販售市場住宅取得經費，而香港房委會則以公屋商場租金為主要經費來源；在台灣，太子建設承接台大學生宿舍一案，以經營複合商場的利潤填補虧損。但商場模式能被普遍利用嗎，仍應視區位與社區生態，才能得到預期獲利。因此社會住宅發展初期，政府有責任協助第三部門穩固基礎，提供便宜土地與興建與管理的經費，使其能逐漸自立營運；在長期發展上，第三部門亦需建立財務自主的經營方式，以透過社區整合與自給自足的商業營運模式為主要考量。

**政府應逐步確認社會住宅政策的規劃方向與內容，並積極推動住宅法立法，民間團體將持續扮演倡議與監督角色。**

今天的社會住宅能再重蹈過去平宅與出租國宅的覆轍嗎！時代已進步，觀念技術也在提升，政府必需做足研究功課，多汲取國外經驗，取適合台灣條件之處學習；另外也須體認，社會住宅並非興建與經營管理各自為政，需放在同一思維裡去規劃設計，包括住宅形式設計、財務規劃、入住對象的比例、評點機制、租金與補貼的設定、管理辦法、福利服務輸送等，且擴大包含當地與鄰近社區的需求，增加社區的公共設施與服務，提升整體社區居住品質，改善原有排斥拒絕的態度。

再者，「住宅法」是政府推動住宅政策的法源依據，其中的「社會住宅專章」使社會住宅被立法保障推動，而非政策性宣誓；而「住宅權利平等專章」則保障弱勢居住者不被歧視拒絕的有力規範。自1999年內政部草擬住宅法草案開始，10多年過去，進度卻一直停滯在內政部的研議修改中，今年能否如期趕上三月開議的立法院會期，需要更多的推力；但即使進入立法程序，前景仍是堪慮，尤其法案裡關係著住宅資本市場的相關法規，不免有妨礙既得利益者，起而抵制法案。因此未來社會住宅推動聯盟除持續倡議與監督社會住宅之興辦與制度建立外，也將進入立法遊說的長期抗戰，確保社會住宅、弱勢居住權益等相關法條的擬定，以及加速住宅法的立法通過。

居住是一種基本權利，尤其在高房價的今天，政府責無旁貸，加上非營利組織的協助，一起合作努力實踐「住宅是一種基本人權」的遠景。發展社會住宅從零開始確實困難不易，但因為需要，也就更要持續走下去。同樣的，社會民眾應要更有信心，從認識開始，了解社會住宅之於社會必要存在的理由，而後支持與監督政府必須穩健地走好社會住宅在台灣的第一步。■

## 前言

香港人口為706萬，47.5%的市民住在公營房屋，包括出租公屋<sup>1</sup>及資助出售單位<sup>2</sup>。若以家庭單位計算，在全港232萬個家庭中，30.1%是住在出租公屋，16.4%住在資助出售單位，合共約108萬個家庭住在公營房屋。（見附件一）

有這大比例的市民居住在公營房屋是罕見的現象，對於寸金尺土的香港，這政策能協助有需要的人士解決居住問題，亦為社會的穩定發展作出貢獻。近年，中國大陸亦出現保障性住房，有出租和出售兩種，概念與香港的公營房屋相似。

自1998年亞洲金融風暴和2003年沙士疫症，香港的樓價從低谷攀升，並有超越1997年主權移交時高樓價之勢，一些樓價更超過一萬元每平方米。最近一間美國顧問公司公佈調查，指於2010年香港樓價相當於一個家庭全年收入中位數的11.4倍，屬於“極難負擔”水平，亦是全球325個城市中的最高。這情況更令不少80後的年青人抗議樓價飆升，令他們置業無望，他們呼喊不做「房奴」，並促請當局復建居屋。據當局估計，約有106,400戶私人樓宇租客符合申請居屋的資格！<sup>3</sup>

## 公屋的起源和發展

### 公屋的起源

上世紀第二次世界大戰爆發，大陸亦發生戰亂，大批難民湧入香港這英國殖民地，他們無處為家，很多人便在山邊搭建寮屋棲身。

一場大火令港英政府直接介入向市民提供房屋。於1953年聖誕夜，九龍石硤尾寮

屋區發生火警，逾5萬名居民一夜間失去家園，政府於原址興建多層非常缺乏基本設施的徙置大廈供災民居住。

1954年，8幢6層高的第一型徙置大廈落成。同年政府成立香港屋宇建設委員會，負責興建徙置大廈及廉租屋供低收入家庭申請入住。香港第一個廉租屋邨—北角邨—於1958年落成。一個由政府資助的非牟利機構，向有需要的市民提供廉租公屋，這機構後來發展成為香港房屋協會（房協）。

這就是公營房屋的起源，一個歷史的偶然，為房屋史造就了一個關鍵性的契機。

### 大規模發展出租公屋 推動新市鎮發展

香港大規模發展公屋，起源於總督麥理浩爵士於1972年公布的「10年建屋計劃」，要在10年內為180萬市民提供設備齊全的居所。為推行這龐大建屋計劃，政府於1973年成立香港房屋委員會（房委會），並將徙置事務處和市政事務署屬下的屋宇建設處合併成為房屋署，作為房委會的執行機構。

隨著興建大型公共屋邨，多個新市鎮亦發展起來。首個運用新市鎮概念設計的公共屋邨—華富邨於1971年落成。其他先後落成的新市鎮有港島東的柴灣、九龍的秀茂坪、黃大仙、深水埗、九龍城，以至新界的荃灣、葵青、沙田、大埔、北區、屯門、元朗天水圍、西貢將軍澳，新近落成的有大嶼山東涌。

至今，房委會已興建了170多個屋邨，共提供70多萬個出租單位，供約200萬人租住；房協則有10個出租屋邨，提供3萬多個出租單位，供8萬多人租住。

殖民地政府推崇自由市場經濟，實行「積極不干預」，但其公屋政策卻被視為政

1.由香港房屋委員會及香港房屋協會提供的租住公屋。

2.由香港房屋委員會及香港房屋協會提供的各項協助自置居所計劃下的單位，包括「居者有其屋計劃」、「租置計劃」（「出售公屋計劃」）、「置業貸款計劃」、「住屋發售計劃」、「夾心階層住屋計劃」等。

3.<http://www.housingauthority.gov.hk/b5/aboutus/news/pressreleases/0,,2-0-20826,00.html>



府大力參與提供房屋供應，而後果是很多市民樂見的。

## 公屋是德政 但仍需改善

公屋政策是一項德政，令很多市民受惠，公屋亦從量變慢慢進入質變。初時的徙置大廈只有幾層高，設計簡陋，多個單位居民共用設於單位外的廚房和洗手間。其後，公屋向高空發展，大廈設有電梯，設計亦逐步改善。1965年後興建的公屋才取消共用廁所，後來更制訂最低編配面積標準每人不超過5.5平方米。

發展至今，一般公屋設計為新和諧式或十字型，一至二人單位的室內面積約14平方米、二至三人單位約22平方米、一睡房單位約30平方米，配予三或四人家庭、兩睡房單位約40平方米，配予五人或以上的家庭。

現時房委會一般的最低編配面積標準為每人7平方米，但很多時，子女長大需要獨立房間，但單位細小不能間格出獨立房間，直接影響家庭生活。一位市民曾致電電台「Phone-in」節目，指他到新加坡探訪其朋友，赫然發現朋友所住的公屋的廚房也大過其所住的整個公屋單位，香港公屋面積細小，一直為人詬病。<sup>4</sup>

## 推行資助出售房屋 協助自置居所

隨著社會發展，港人經濟能力改善，對居住環境要求提高，更希望擁有自己的物業，房委會及房協相繼推出不同形式的資助出售房屋計劃，以協助市民實現置業的夢想，更騰出公屋單位給其他有需要人士租用。

房委會於1978年推出第一期「居者有其屋計劃」（居屋），供符合資格的市民認購。至今，房委會共提供約31萬個居屋單位。由於購買居屋的人士不用向政府補地價，令售價只為私樓售價的六至七成，加上銀行提供九成按揭，因此才令一般家庭可以負擔。

1987年，港英政府發表「長遠房屋策

略」，以擴大重建計劃及協助市民自置居所，希望解決房屋問題。翌年，房委會推出「自置居所貸款計劃」，提供免息貸款或每月按揭還款補助金，協助合資格人士自置居所。

房協於1989年推出首個「住宅發售計劃」，並於1995年推出首個夾心階層住屋計劃，為中等收入家庭提供資助出售房屋，至今已合共提供約20,000個單位。

## 「八萬五」房屋計劃目標

1997年7月主權移交，香港特別行政區成立，政府重新檢討長遠房屋策略，特區第一任行政長官董建華於1997年10月宣布「八萬五」房屋計劃，謂政府將每年興建不少於85,000個公私營房屋單位，以達致七成家庭自置居所的目標，及縮短公屋平均輪候時間由6至3年。

民主黨當時亦支持此政策，期望當局能為中、低收入家庭提供更多出租公屋及出售資助房屋的單位。

房委會於1997年推出「居屋第二市場」、1998年推出「租置計劃」（坊間稱為「出售公屋計劃」）、1999年推出「可租可買計劃」；房協則於1998年推出「首次置業貸款計劃」，務求加快公屋單位流轉，達致七成家庭自置居所的目標。

於2003年，在公屋輪候冊等候「上樓」的家庭已由1997年的15萬戶減至9萬戶，平均輪候時間亦由1997年的超逾6年縮短至不足3年。

## 取消「八萬五」恢復房地產市場信心

“八萬五”政策出台不久，亞洲金融風暴爆發，樓價大幅下滑，成交量大幅減少，更出現7至8萬戶負資產<sup>5</sup>，政府決定調整房屋政策，以恢復市民及投資者對房地產市場的信心。

政府於2002年發表「房屋政策聲明」，放棄每年興建85,000個公私營房屋單位的目

標，更取消了七成家庭擁有自置居所的目標，只保留縮短公屋平均輪候時間至3年的政策。政府亦決定停建居屋、停售資助公營房屋，以及終止置業資助貸款計劃。自此樓市信心逐步恢復，樓價亦逐步回升。<sup>6</sup>

## 重新定位集中提供出租公屋

2003年當局建議房委會分拆出售其轄下180項零售和停車場設施予領匯房地產投資信託基金。事件引起熱烈討論，有評論指房委會賤賣資產，並謂這會令公共屋邨商場貨品的售價及停車場的租金上升，但有人認為房委會可將透過出售資產所得的收入，填補停售居屋失去的資金。房委會亦可透過其他投資途徑賺取收入，應付興建出租公屋的費用。領匯亦可能會提升公屋商場極不理想的管理質素，為公屋居民提供更多選擇。

2005年，房委會將領匯上市，並將所得的341億元撥作房委會經費。但領匯的管理手法受到廣泛批評，指其漠視小型商戶的經營空間，又增加商場租金和多項費用，令居民叫苦連天，社會更有聲音要求當局回購領匯。民主黨亦因支持房委會出售零售和停車場設施予領匯而向公眾道歉，但當局堅拒回購領匯。

## 當下的公屋政策

香港的公屋政策，是為沒有能力租住私人樓宇的家庭提供租住公屋，申請人平均輪候「上樓」時間不多於3年。但房委會訂定的平均輪候時間，是指由申請者獲編配登記日期起計，至獲編配第一次公屋機會為止，與社會一般認為輪候成功獲編配上樓不同。

公屋申請人一般獲3次編配機會，目前獲第一次編配機會的實際平均輪候時間約為2年，加上等候第二次編機會或第三次編配機會，前後約需要3年時間才成功「上樓」，仍符合社會的期望。但若按房委會

原訂指標，而實際上也是平均輪候3年才獲第一次編配機會，即要等4年多才成功「上樓」，便令人難以接受。房委會的平均輪候「上樓」時間應以市民成功「上樓」計算呢！

截至2010年9月，有約13萬7千宗申請，當中有5萬7,000宗為非長者單人申請個案，且逐年增加。為應付市民對出租公屋的需求，政府計劃每年提供約30,000個（15,000個新建及15,000個騰空）公屋單位。

申請公屋的入息及資產限制，以一個4人家庭計，每月收入不得多於16,070港元，擁有資產則不得多於384,000港元，每年按通脹檢討一次。<sup>7</sup>

非長者單身人士除了要符合入息及資產資格審查，亦受「配額及計分制」規限。<sup>8</sup>以現時的輪候情況，申請人一般要有134分才有機會配屋，但每年配額只為整體公屋配額的8%，以2,000個為上限，這數字遠不足以應付需求。

公屋租金是按住戶的負擔能力釐定，在新機制下<sup>9</sup>，為每月248港元至3,368港元不等，平均為1,331港元，每2年檢討一次，按住戶入息增減而調整，可加可減。租戶如符合資格可申請租金援助，按資格可減免四分之一或二分一的租金，但若家庭總收入超逾指定入息限額，則須繳交倍半或雙倍租，若再超逾指定資產，則須遷出公屋，這是俗稱的「富戶政策」。<sup>10</sup>

## 公營房屋的社會功能

### 安置災民

住屋是人類的基本需要和權利，大量難民湧入及一場大火促使港英政府制訂公屋政策<sup>11</sup>：嚴格管制搭建新寮屋，興建更多公屋，為住在危樓、遇著市區重建、寮屋清

6.差餉物業估價署各類物業售價指數圖表<http://www.rvd.gov.hk/en/doc/statistics/graph2.pdf>

7.<http://www.housingauthority.gov.hk/b5/residential/prh/incomeassetlimit/0,,1-88-409,00.html>

8.計分制下，申請者按申請時的年齡得分，18歲得0分，19歲得3分，如此類推，若申請者居於公屋，被扣減30分，每輪候多一個月，可多得一分。

9.2007年6月，立法會通過公屋租金「可加可減機制」，以前則是按整體租戶的租金佔入息比例中位數來釐定，加租後，這個比例中位數不可超逾百分之十，卻沒有減租安排。

10.房委會於1987年4月落實「公屋住戶資助政策」，住戶須每兩年申報全家入息，家庭總收入超逾指定入息限額者，須繳交倍半或雙倍租，其後進化至「維護公屋資源的合理分配政策」，即超出指定入息及資產限額的住戶須搬出公屋單位。

<http://www.housingauthority.gov.hk/b5/aboutus/policy/publichousing/0,,3-0-2616-16,00.html>

<http://www.housingauthority.gov.hk/b5/aboutus/policy/publichousing/0,,3-0-2614-15,00.html>

11.見1964年推出的「管制權宜住所居民、徙置及政府廉租屋宇政策之檢討」白皮書。

4.葵涌邨濟迫戶小組與房委會見面討論公屋單位面積細小問題：<http://www.housingauthority.gov.hk/hdw/content/document/b5/aboutus/ha/paperlibrary1/shc/shc0510.pdf>

5.見明報2002年6月29日報導。

拆、天災及住在臨時建築物等人士，提供居所。

### 安居千萬間 建立多元社區

公屋政策是為沒有能力負擔私人樓宇租金的市民提供居所，政府更保證沒有人會因為缺乏經濟能力而無家可歸。過去廿年，樓價不斷上升，居屋等資助出售房屋計劃為經濟能力不太強的中產家庭實現置業安居的夢想。

## 公營房屋的監管

### 公屋的監管架構

香港公營房屋由兩個機構負責，房委會及房協分別提供及管理約109萬個及5萬多個出租及出售資助單位。

房委會是按法例成立的機構，根據《房屋條例》於1973年成立，主席及非官方委員由港督或特區行政長官委任，下設不同小組委員會專責不同事務。房委會現任主席為運輸及房屋局局長，副主席由房屋署署長出任。<sup>12</sup>

房委會財政獨立，建屋土地由政府提供，出租及出售房屋的收入撥作房委會經費，盈餘可投資於財政司司長認可的證券，有需要借貸時可按當局的條件向當局認可的來源借取款項。房委會每年向行政長官提交工作計劃及預算案，並向立法會提交審計報告及年報。

房協是非牟利機構，設監事會、執行委員會、審計委員會及提名委員會。房協主席為退休專業人士，而規劃署署長、地政總署署長及房屋署署長均為監事會當然成員，房屋署署長更出任執行委員會及提名委員會當然成員。<sup>13</sup>

房協與政府關係密切，除了有官員是其委員會的當然成員，其多項出租及資助出售房屋計劃均須經政府同意才進行。

### 港人訴求：復建居屋

房委會及房協由上世紀50年代開始，已

為330多萬人提供出租及資助出售單位。當中最為社會所稱許的要算是「居者有其屋計劃」，當時抽到居屋的市民，就像抽中了六合彩般高興呢！

當經濟低迷、房地產市場不振，私樓價格大幅下滑時，政府提出非常措施，停售及停建居屋，希望恢復市民對樓市的信心。近幾年經濟回穩，市民恢復對樓市的信心，樓價亦不斷飆升，市民望樓興嘆情況又再出現。

民主黨曾就市民對復建居屋的看法進行多次民意調查；2005年6月，調查結果顯示，近600名受訪者中，逾五成贊成恢復興建居屋；2009年10月民調顯示，在600多名受訪者中，有80.4%受訪者贊成復建少量居屋；2010年3月民調顯示，在700多名受訪者中，有82.2%贊成復建少量居屋。可見市民對復建居屋的訴求，隨樓價攀升與日俱增。<sup>14</sup>

再者，公屋家庭成長子女數目日增，但在「富戶政策」下，他們被迫搬出公屋。另一方面，單身人士申請公屋每月入息限額是7,440港元，並受「配額及計分制」所限<sup>15</sup>，申請人不易獲配出租公屋，。

市民不斷要求復建居屋，民主黨立法會議員相繼於2009年11月4日、2010年11月10日及2011年1月5日，在立法會提出復建居屋的動議，更獲得通過。<sup>16</sup>

政府於去年5月至9月期間就資助置業進行公眾諮詢，逾半數意見書都提議以某種形式資助市民自置居所。

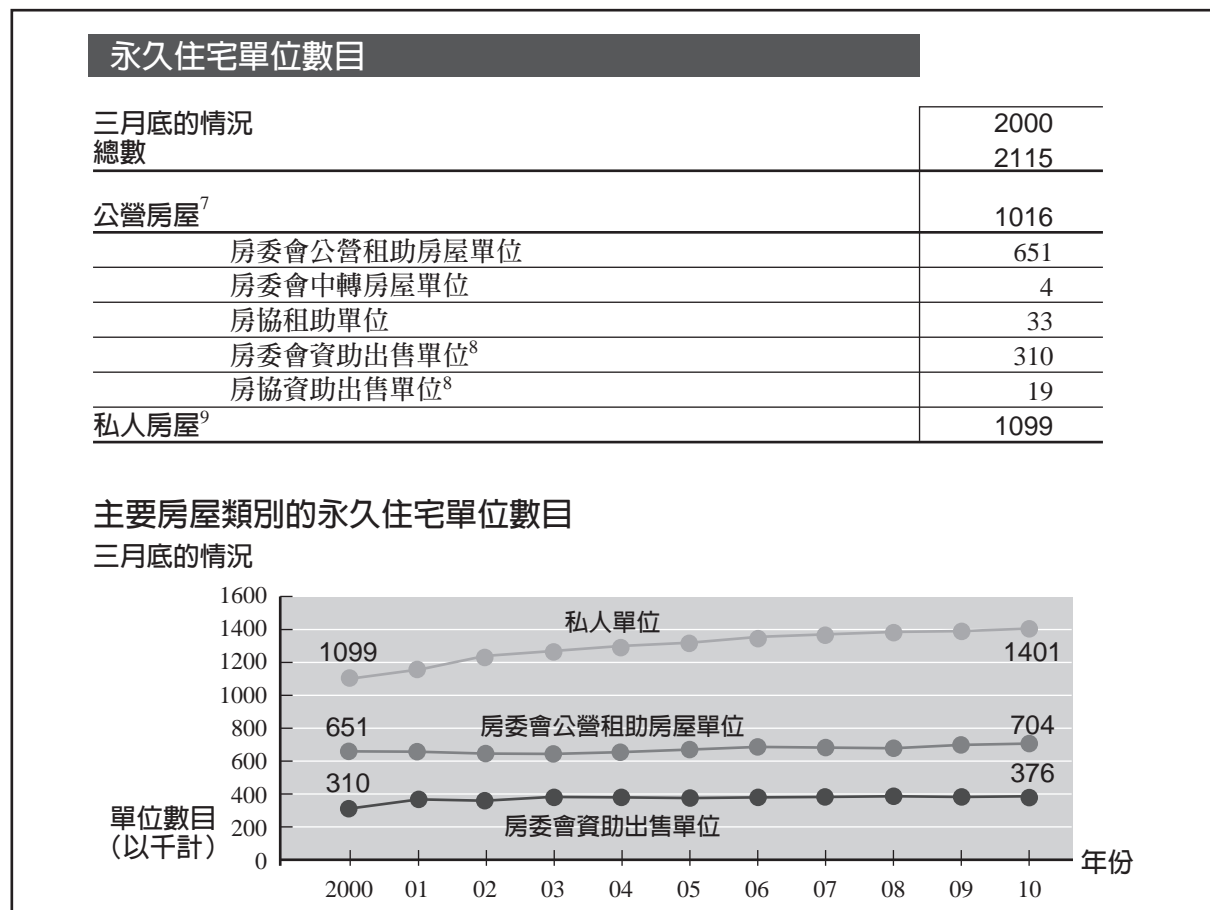
去年10月，運輸及房屋局局長鄭汝樺與青年人對話，一名年青人向她大吐苦水：「我女朋友同我講，話如果我買唔到樓佢就唔嫁畀我。」樓價之高，可想而知，亦已成為年青人成家立室的重要條件呢！

但政府卻指當前的現象只是市場短期波動情況，任何形式的資助置業計劃，只能提供緩衝作用，所以較可取的做法是為有意置業人士提供緩解措施，協助他們在一段時間內積蓄資金，用作置業。

行政長官曾蔭權於去年10月否決復建居屋，改而推出「置安心計劃」<sup>17</sup>，提供先租後買的單位，單位售價仍以市值出售，沒有任何折讓，但有評論指就算市民在租住期間積蓄了部分租金作日後首期，也難負擔日後的市值售價。因此，有人批評指「置安心」其實只是令地產商「至安心」，曾蔭權不聽民意，令市民反感。

雖然市民對物業市場已回復信心，但私樓市場不能健康發展，單靠市場力量，亦不能回應中下階層的置業訴求，政府有必要提出相應措施，調整其公營房屋策略，復建居屋和重推出售公屋，以回應社會對置業安居的需求。■

附件一



12. 香港房屋委員會網址：<http://www.housingauthority.gov.hk/b5/aboutus/ha/committees/0,,00.html>

13. 香港房屋協會網址：<http://www.hkhs.com/chi/about/organisation.asp>

14. 2010年3月民調結果見<http://www.dphk.org/?p=4463>；2009年10月民調結果見<http://www.dphk.org/?p=1696>

15. 現時一般需要134分才獲配屋機會，即是以一名30歲年青人來說，要等8年多才獲配屋機會。

16. 於2009年11月4日、2010年3月17日、2010年11月10日、2011年1月5日，立法會通過恢復居屋、出售公屋等資助出售房屋計劃。

17. 政府推出「置安心計劃」，讓合資格人士先以市值租金租住房協提供的單位，再在指定時限內，以市價買回所租單位或其他私人單位，可獲已繳交租金的一半作資助。首批單位預計於2014年提供約1,000個單位。



# 專題 I 社會福利國住宅政策視角下的社會住宅輪廓

段正明  
律師

## 楔子

2010年年底的選戰，民主進步黨拋出『社會住宅』的政策吸引選民注意，並且成功的成為在台灣房價高居不下的錯誤房市政策下的輿論討論重點，不僅台北市長郝龍斌在選前提出小帝寶的概念，而新北市的市長當選人朱立倫也在就職後第二天因應這個議題，而提到新北市要在一年內提出『社會住宅自治條例』並予以定案，且要強化房屋租金的補貼對象作為過渡期措施。不過社會住宅似乎在推行上面先遇到的是居民強力的反彈，因為大多數的老百姓認為社會住宅等於是貧民窟，容易使得區段地價大跌，而且造成社會不安。所以在新北市被選定為社會住宅的地方遭則遭到地方居民的抵抗，不過這樣的一個社會住宅的政策，如果僅以照顧弱勢的『概念式的社會住宅』單線思考去看，但事實上牽涉的問題層次卻是整個政府對於住宅政策的問題，單靠社會住宅這個概念事實上並不能解決整體性的問題，只能作為一個治標的方法。

整個德國社會住宅的輪廓概念，事實上並非僅僅提出社會住宅興建的口號而已，德國政府是透過與建築商合作並且補助，使其有意願興建住宅，而後透過住房協會並提供擔保給住房協會（或譯為住房合作社，住房連合）或是其他私人租賃企業使其得以向銀行貸款而從建商處取得房屋或土地所有權，然後提供平價的租賃價格，並且在一定的年限之內將這些住宅出租與社會上的經濟地位較為弱勢的階級，在弱勢階級承租社會住宅時，因為政府已經補助，所以承租人可以用比較低的價格租到這樣的住宅。但是社會住宅的問題就在於，社會住宅並不是永遠都作為社會住宅使用，在一定年限之後，可能面臨社會住宅更新或是將其重新規劃作為一般住宅使用。如果政府中斷了這些對於住房協

會對於銀行貸款的擔保或是承租人的補助，甚至對於社會住宅的更新計畫沒有後續的研究或是未對區位地段正確估價，那麼可能因為社會住宅的區位影響，住房協會或私承租業者無法繼續以低租金供給承租人，而有破產或轉賣社會住宅的可能性，畢竟住房協會也必須還錢給銀行，且定有一定年限的契約。這時候最弱勢的當然是這些承租人，德國柏林現在就是面臨了政府中斷補助，住房協會或私承租業者只好動腦筋到這些承租人身上，畢竟許多地段的社會住宅的租金無法反應該地段的價格。出租人在沒錢還銀行和不符合成本的經濟思維下，當然會採取逼退承租人的方法。但是即令社會住宅承租人不是逼退，而是逐漸離開，出租人同時也會面臨如何將這些本來已經是有固定設計的社會住宅轉變為一般住宅的問題，出租人同時也會面臨無法找到新的承租人的窘境。這些都是德國目前面臨的社會住宅的困境。

而台灣其實早在四十年前的國宅政策，或者微量的低收入平宅，甚至如果進一步思考眷村改建的模式，可以認為台灣早就已經實施這類的社會住宅政策了，可惜其因為欠缺整體考量而成為失敗的政策，因為其主導思想就是把人塞到某個空間裡，卻完全忽視住宅需求本身不是一個單向的思考，住宅的機能必須與人加以結合，在沒有通盤住宅政策考量下，這樣的社會住宅，平價住宅，國民住宅都只能是個急就章的鬧劇。當然整體問題並非僅僅單純的化約為解決高房價問題，或是照顧弱勢的美麗口號，而必須更深入的從政府整體施政的角度作思考。<sup>1</sup>其實整個社會住宅政策除了必須立法規範以外，就如同全民健保一樣，必須和整體憲法價值的福利國概念加以連結，也唯有基於整體政府的施政主軸配搭整體性的思考住宅政策才有可能使社會住宅能夠成功推行。

本文在一開始要先談社會住宅的憲法依據，說明為何國家可以進行干預房市機制的社會住宅的政策。並且根據這些基於憲法依據推導出社會福利國原則主導的住宅政策的四大目標，而在這些目標下，以簡圖介紹德國社會福利國住宅政策的手段，而事實上社會住宅只是政府整體社會福利國住宅政策的一環。在基本思維獲得澄清之後，本文將聯邦德國目前已經算是第二代的社會住宅政策與其相關法制的概念介紹，希望讀者可以大致理解德國社會住宅的輪廓概念，並以兩篇相關報導輔佐說明德國現在社會住宅的困境。最後則作出一個總體回顧。

## 憲法下的社會福利國的住宅政策

如果我們不把社會住宅政策作單線式的口號思考，那麼就必須從市場經濟的角度理解為什麼國家必須對於自由主義的市場以社會福利的管制手段加以干預，而這樣的干預必須要有憲法作為基礎。在德國聯邦的基本法並沒有特別強調住者有其屋的基本權，有規定這樣『住者有其屋』的主觀基本權的是在巴伐利亞邦的憲法第106條『每一個巴伐利亞的居民有權利請求適當的住宅的權利。』不過這樣的『住者有其屋』的基本權可以從聯邦基本法的表列基本權中加以導出，關於基本法有規定的同等價值的基本權可以概略描述如下，根據基本法第1條，住居水準的維持毫無疑問的是人性尊嚴的一個前提。而基本法第2條的個人發展自由以及生命與身體不受侵害的權利，也以住居權為前提。在基本法第6條保障婚姻和家庭裡也必須以基本住居提供作為框架。而基本法第11條的遷徙及移動自由也是以住居地作為中心判斷是否住居及遷徙自由受到妨害。而根據基本法第20條聯邦德國體制服膺於社會福利國原則，自然更無疑義，住居權是個基本法裡的基本權。而在台灣，則可以從憲法第22條及憲法增修條文的第10條第7，8兩項推導出住居權以及社會住宅應該歸納於基本權的範圍。

如果台灣憲法有根據的話，那麼推動社會住宅及其相關的立法自然不能說政府沒有義務，或是說人民沒有這樣的住居權作為憲法上的基本權，甚至否定政府干預房市的正當性，因為這是踐行基本權保護義務的重要手段。<sup>2</sup>

正因前述德國基本法的社會福利國原則及相關我國憲法規定，所以整體的房市走向，政府可以加以干預，不允許自由放任，而傷害國民的權益，這也就是社會福利國住宅政策的原則。在房屋市場上，德國政府的施政第一目標就是放在的市場機制運作功能的確保，也就是對於整體經濟的最佳成效的確保，不僅是房市，也含括房市的所在土地。

所謂市場機制運作功能最佳成效含有兩大想定，第一個是現存的競爭機制已經符合想定的目標。第二個則是允許可能但尚未發生的市場競爭或導引此一可能的競爭機制進入市場。市場機制運作功能並非僅受社會福利原則管制的市場維持住宅供應的框架，也是一種可以基本上可以使住宅供給有成效的手段。市場運作功能的維持可以降低房市的不合適住居選擇的情形。一個事後有許多問題且反應遲鈍的房屋供應市場對於有急迫房屋需求的人當然會導致市場參與者的權力地位不平等。在完全不受管制的市場，市場的投機者或出租人可以任意變動房價且取消租賃契約。其實換房子的時候對於買受人或承租人不可能有不遲延的情形，且搬家和找尋房子的成本也要算在裡面，特別是買受人或是承租人找房子時有許多找房時的機會成本。因此國家要站在買受人或承租人的的一方保護他不受出賣人市場的投機者或出租人的投機行為傷害，而得以保證房屋市場的穩定。因為市場運作不能確認所有的公民都能受到足夠的房屋供應，所以福利國住宅政策的第二目標在於透過國家的緊急干預，理由就在於均衡分配房市供需，保護大眾免於受到投機行為的剝削。而所謂的房市市場的供需，並非來自於想像中的投機客創造的市場供需，而是來自於國民具體的需求。這個思考與台灣國民黨政府主張的不可以打壓



房市，避免造成房市震盪影響國家經濟的理由，有很大的區別，因為目前台灣的房地產並非正常的房市供需，房價貴的不合理，完全不是市場競爭的正常機制，政府不干預反而形同鼓勵炒作房市，違反了憲法上的住居權與社會國原則。<sup>3</sup>

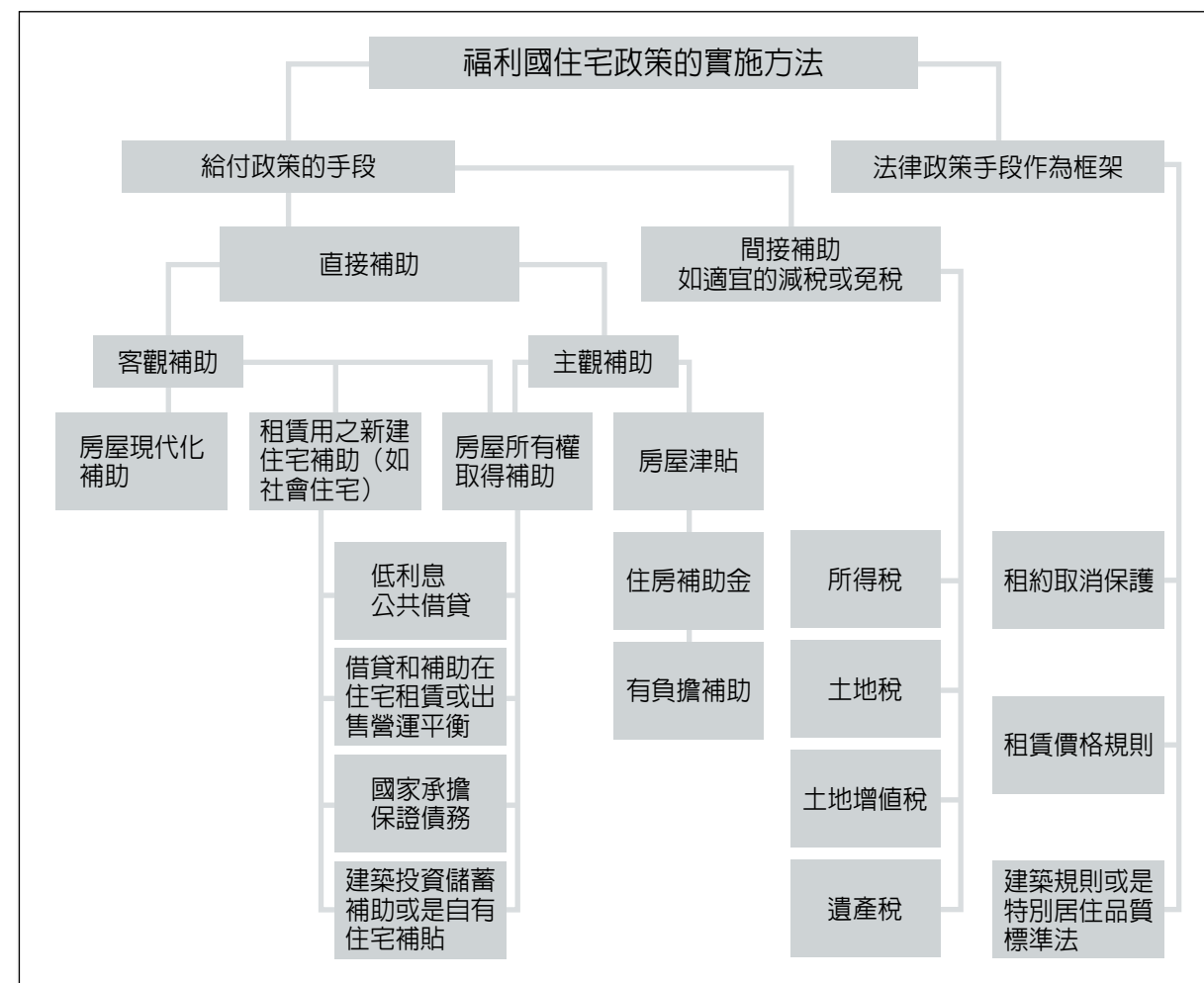
福利國住宅政策的第三個目標就是要確保房屋有最低價格的供應，這可能是低所得者（解決房價成本以及分配成本的問題）或是個人因素（解決被市場歧視的弱勢者進入房市的問題）而無法擁有適當的房屋者。為了避免社會隔離作用產生，使貧窮的人被邊緣化。應該注意透過安置無力購屋者而達成或是致力於居住民眾在社會結構上的穩定性。除了這個目標之外也要讓房屋的居住適宜性提高，這不是只單純思考經濟面向的問題，在這裡要注意的是國家對於私人財產政策的分配問題。社會和家庭政策的形成基礎乃在於私人財產政策，而其重心在於自用住宅。

福利國住宅政策的第四個目標則在於對於社會的風險預防。從基本權保護的思維而言，房屋所有權補助的正當性來自於自用住宅屬於所有權與財產權的形式。除此之外個人財產也是民主社會的表徵。個人的住房或個人的住宅係有利於個人發展自由以及與家庭連結的一部分且提供了個人在沒有所得和沒有工作的時候的重大獨立性，使其最後走向極端的傾向受到節制。<sup>4</sup>住宅所有權在定義上特別被賦予一般的社會風險預防的定義，特別是在年長者照護上。<sup>5</sup>在比較住宅所有權的問題上，因為住宅的特徵涉及的是長期的資產財，所以住宅被賦予比較不同的意義，相對於通貨膨脹這是較為安全的，且使用者可以捐輸直接利用的價值，而不必要當然的將房屋丟進房市中。這樣的優點相對也有批判，住宅補助的缺點是，不動產很難移動，可能會升高部份事實上以不動產謀生的人的結構性失業。由此也有證據顯示，住宅補助方面，至少他們的負責團體上有一些福利政策上欠缺正當性的不正義。

就住宅補助出發，至少必須在房屋供給上有直接的效用。透過篩選的程序，建置新房的預算會取代租賃房屋的預算。一個即將被不續租的住宅比起新建的住宅只能有比較少的租金，這些都會產生直接的影響，同時也會對住房政策的目的產生爭議。因為幫助購買住宅和租賃住宅同時會產生因為經濟政策景氣與活絡的目標設定衝突。特別是在景氣有所震盪或是不景氣的時候，住宅建造會變成刺激景氣或是擴大內需的手段。只是這些政策的結果往往都是有疑問的，如果國家用這種金融手段申請預算並且用在建設新住宅的話。這只有有限的效用。<sup>6</sup>

在德國思考所謂的社會住宅政策基本上是和整體政府施政的福利國住宅政策作為連結，正因為有基本法的依據，所以德國政府並不是單向思考社會住宅或是將他作為一個競選的口號。德國政府對於社會住宅只是當作整體社會福利國原則下的一個工具環節，並且與其他福利國住宅政策的手段加以配合，茲圖示如下。

福利國住宅政策實施方法簡圖<sup>7</sup>



由上圖可知社會住宅只是整體福利國住宅政策手段的一環，社會住宅並不能夠單線式的觀察。而在下一章節本文即進入給付政策手段之一的社會住宅，並透過相關法令來解析社會住宅。

### 作為國家給付手段之一的社會住宅

社會住宅的提供主要是透過建築社會住宅以及買入的持有證明進行。不論是使出租人建築或是擁有持有證明都是房屋市場供給的政府客觀補助。這兩種方式都是公行政機關保證投資人的補助，對於使用房屋的承租人而言則有一定時效的平價或是低價租金的好處。同時國家有法律，證明受補助的房子的承租人預算屬於因為所得過低而無法擁有房屋者或是因為受到社會福利救濟而在房屋市場遭到不平等待遇者（必須出示證明）。

客觀補助不但是要解決房市分配的問題，也同時要解決根本上無法進入房市交易的弱勢者如殘障，老人，難民等的問題。<sup>8</sup>

社會住宅的法律基礎是來自於1956年的第二住宅建築法(Zweite Wohnunsgbaugesetz)，又稱為住宅與家庭住房建築法。而第二住宅建築法被聯邦議會2001年公佈的建築法改正案(Reform des Wohnungsbaurechts)及其第一條內容含括聯邦社會住宅補助法(Gesetz über die soziale Wohnraumförderung)的法律取代，但是部份的第二住宅建築法繼續適用。

#### 一、第二住宅建築法頒布後的社會住宅補助途徑與其思維

在第二住宅建築法對於社會住宅設定的目標是要建造寬廣，設備齊全以及減輕全體國民負擔的社會住宅。這樣的社會住

3.Rottmann,Kompetenzverteilung in der Wohnungspolitik –Eine ökonomische Analyse, 2004 , S.72ff.有關於此的國內討論可參照，林克觀、張立本 『市場外的住居方案』，中國時報2010 /07/05 <http://news.chinatimes.com/forum/0,5252,11051401x112010070500121,00.html>  
4.Expertenkommission Wohnungspolitik ,Wohnungspolitik auf dem Pr?fstand , Manuskript, 1995, S.56, zit. Rottmann, A.a.O, S,73  
5.Eekhoff,Wohnungspolitik,2002,2 Aufl.S.96ff.  
6.Rottmann, A.a.O, S,74ff.

7.Jenkis,Einführung in die Wohnungswirtschaftspolitik, in Helmut W.Jenkis, Hrsg., Kompendium der Wohnungswirtschaft , 3.Aufl, 1996 ,S.89;Mayer, Theorie und Politik des Wohnungsmarket ,1998,S.222.zit. Rottmann ,A.a.O.,S.76  
8.Rottmann, A.a.O, S,79,80; Nolte,Soziale Wohnungspolitik und Arbeitskräftemobilität, Beitrag zur Raumplanung und zum Siedlungs- und Wohnungswesen , hrsg.von Ernst/Hoppe/Jarass/van Suntum,Bd.193,2000;S.87,S.93



宅的財源需來自於國家直接補助或是給予部份減稅甚至免稅的財政優惠。那麼透過公行政補助建造這樣的社會住宅主要是來自於聯邦，各邦及邦以下的各行政區作為補助的主體。這些補助可以幫助房屋的投資者降低在房屋建築的整體造價的成本，透過公共補助或是借貸支援其可能在租賃過程中的流失利益，且在金融手段上降低其借貸利息或是說給予利息金融上的支援。這被稱為第一種補助的途徑僅僅限於出租的住宅。投資人有義務將房屋租給無法超過特定收入界線的弱勢者。同時收取補助者對於這些低收入戶也必須提供較低的租金。而根據聯邦受補助住宅義務法(Wohnungsbindungsgesetz)，這些受公行政補助的社會住宅都必須遵循成本價格原則出租房舍給低收入戶的弱勢族群，出租人不可以用不符當初住宅建築所流失的利益而提高租金。這個成本租金(Kostenmiete)是根據第二住宅精算基準條例(Zweite Berechnungsverordnung)以及新建物租賃租金估量條例(Neubaummietverordnung)而得到的數額，租金的最高價額是來自於該住宅的資產成本以及經營成本。出租人必須制定一個未來最高租金的經濟上試算表，然後取得政府的允准而定出租金，以達成與公行政手段合致的利益共享。這個政府允許的租金會有一段期間的持續，並被視為是社會住宅的認許價格，這稱為租金凝結原則(Erstarrungsprinzip)。一開始第一年租金會原則上以市場價格為準且低於市場價格，因為租金凝結原則的原因在政府的契約下，於一定期間後會失效，所以租金會和市場價格打平甚至超過。但是要注意的是成本租金並不是說用所得稅來算承租人支付多少，也就是不以承租人經濟能力為基準。毋寧是以公行政部門的補助作為基準，看看租金何時可以和已經發出去的公行政部門補助兩相打平。這種補助模式就是社會住宅的基本模式。

第二種補助的途徑則是對於不符合住宅建築法的公共借貸或補助手段的社會住宅建築，透過減免稅務的方式加以補助。補助的面積不可以超過整體建築的百分之二十，而且這些住宅必須要有一定期間的固定租金價

格限制且其轉讓需受限制。第二種的補助途徑是集中在私有住宅及私有公寓的建築。第三種補助的途徑則是透過建商與出資興建住宅者可以透過與政府協商方式而取得政府的補助，可協商的包括有房租漲價受限期間，禁止轉讓期間，哪一種所得的承租人方可租賃，甚至補助的形式等等均屬於可以協商的範圍。

第二住宅建築法主要是著眼於二戰戰後以社會住宅安置大量德國或是歐洲其他區域的難民，解決戰爭造成的社會問題，結果上是讓房市放緩。不過現在思考這個社會住宅的問題就必須更加精確，因為政府要對房屋市場進行干預則是在基本權保護的考量之下，基於社會福利國原則必須照顧在固定所得低於一般水準而沒有適合的房屋居住的人民，這與之前安置戰爭後的難民的思考邏輯不同，主要是基於國家的基本權保護義務而進行的市場機制干預。新的聯邦社會住宅補助法正是從這個觀點出發。

## 二、聯邦社會住宅補助法

聯邦社會住宅補助法基本上並沒有如同第二住宅建築法一樣的三種主要補助途徑，他主要是繼承了第二建築法的第三種協商的機制而進行補助。也因為這樣，從2002年開始，新的受補助的社會住宅可以拒絕法定的成本租金。這些新設住宅的高額租金（原則上可以進行區位比較而決定）以及轉讓房屋所有權的時間或是形式的限制是可以商議的。這些合意可以在雙方的補助承諾的合作契約中和投資者確認。除此之外，在這樣的合作契約裡公行政機關和投資者可以商議關於社會住宅供給的援助措施以及住居關係改善甚至是穩定的居民結構的達成與維持，這是為了修正法定補助模式過於僵化的手段。

補助的事項原則上也幅度較大。除了社會住宅新建的計畫外，自用的私有住宅甚至現有房舍的所有權取得和住宅現代化的補助也都可以談。不過政府補助能力可能無法及於取得較好的住宅，如果說援助的預算是設定在出租的社會住宅提供或其相關問題的話。此外聯邦社會住宅補助法較第二住宅建

築法有更多的考量新建住宅補助。特別是透過現狀上私有住宅的取得以及使得現有的住民結構可以混居而不至於產生階級的歧視也是重點。透過補助手段的保證而產生補助。這裡會有更好的借貸條件，補助，借貸擔保，政府承諾以及其他受保證的給付。

在新的聯邦社會住宅補助法中如果沒有超過一定所得的界線而是社會的弱勢，都可以比較低的租金承租社會住宅。比起之前的法律規定，各邦的政府可以因地制宜的設定一個所得基準線，而不是僵化的統一一個標準。譬如德國全國生活水準和物價最高的慕尼黑，漢堡等大城其所得基準會比較高，有利於在慕尼黑無法到達這樣所得基準的住民。而可能其他城市其所得基準線就會較低。這裡的考量不是以全國作為統一基準，而是以各地經濟水平作為考量的水準，這樣就不會發生強迫原來的居民因為經濟因素的原因搬走的不公平狀況。與此同時各邦也獲得授權可以訂定出最高租金的費率標準，當然同樣也是因地制宜。

德國的慕尼黑就在2008年依據地方法規的巴伐利亞邦住宅補助法規定而提高了所得基準線約百分之三十，並且因地制宜的設定了自己的所得基準線。慕尼黑從1980年淨所得界線低於11044歐元即可以聲請，一直到2008年之前配合聯邦政府哈爾茲第四階段失業扶助計畫的12000歐元，不過許多時候社會住宅申請似乎不符合實際需求。因為如果認定所得的界線過低，則有許多無法獲得社會住宅出租證明。所以根據慕尼黑市政府的社福研究委員會決議，只要每月淨所得低於1250歐元，且年淨所得不超過15000歐元者均可以申請社會住宅，而這個基準是綜合慕尼黑的物價而以一個沒有小孩的人所精算出來的，大約提高了百分之三十的基準線。

那麼按照聯邦的社會住宅補助法申請標準，慕尼黑乃是以15000元作為申請社會住宅的平均界線。每多一個成人則增加4100歐元的界線，每多一個未滿18歲的小孩則又多500歐元的界線，而每多一個人則多出15m<sup>2</sup>的空間。筆者將慕尼黑的社會住宅標準大約列表說明如下。

人數	法定所得基準線 (歐元)	適合居住空間
1	15000	45m <sup>2</sup>
2	20000	2房 或 60 m <sup>2</sup>
3	22100	3房 或 75 m <sup>2</sup>
4	26200	4房 或 90 m <sup>2</sup>
5	30300	5房 或 105 m <sup>2</sup>

而有了社會住宅後仍然可以申請額外的租金津貼，<sup>9</sup>同樣也是以聯邦法律為依據而因地制宜其標準，在慕尼黑有五級的級距而異其補助金額，社會住宅的申請與租金的津貼兩者並非互相排擠，而是透過各級政府有效運用，用來照顧國民的手段。

## 德國社會住宅實際面臨的困境

接著看看二則德國的報導，瞭解德國目前社會住宅的現況問題。一則是德國北部的柏林鏡報談論柏林的社會住宅租金調整的問題，而另一則則是南德早報談論社會住宅取消，回歸正常房市時政府的重新出租社會住宅的問題。

### 2010年7月6日柏林鏡報<sup>10</sup>

柏林市中心的社會住宅的房租可能會同時提高百分之三十到百分之百左右，但是這個租金成長可能造成長期的問題，雖有租金調整，但卻甚至不及十年前某些市區中心的住宅應有的市價。柏林社會住宅的問題，乃始自於柏林市政府在2003年由當時時任柏林財政廳長的薩拉欽主導的決定，要將部份對於住宅的補助取消，這就使得某些租屋者必須負擔百分之三十到百分之百以上的租金。薩拉欽本人並不是一個社會福利國政策的支持者，他的新書『德國正在自殺』不但2010年末蟬聯德國大書店排行榜的冠軍，書中以經濟數據要求德國重新檢討甚至取消社會福利的系統，不但引起了歐洲各界將近一百多位學者的撻伐，也在2010年的歐元區崩解的危機下受到歐洲各國的矚目，因為這樣的主張可能是德國不願意解救歐元區危機，而想置身事外的主流聲音，因為薩拉欽是德國央行的董事。薩拉欽認為德國這種社會福利系統無法提供足夠的動力，使德國人獨立自主，他更認為德國這種移民融合的文化教育



政策，根本上的情況絕對比可以解決的問題還要糟，所以在當時柏林財政廳的執政下，薩拉欽取消之前對於承租人的租金補助，自然並不令人意外。因為遵循這個決議，大約有二萬八千戶的十七萬兩千名的社會住宅居民面臨這個出租人將提高租金造成的窘境。有人質疑，社會住宅有國家對於住房協會給予公共借貸作為擔保，使其將房子租給弱勢族群，這並不是一般的借貸，而是對弱勢承租者照顧的一種分期付款，出租人負有義務不可以提高租金。不過柏林市銀行的許多專家卻認為社會住宅租金提高是必要的，因為這些當初對於社會住宅的公共借貸根本沒有可能拿得回來，取消補助後出租人要反應成本和當初的義務這是兩回事。取消對於承租人的補助與出租人是否因政府的公共借貸而不能提供優惠租金不能劃上等號。不過重點在於柏林某些區段的租金本來就無法反應實際的價格，薩拉欽取消補助只是剛好順水推舟的讓租金看漲。這樣就苦了弱勢族群的承租人。

在柏林的社會住宅補助基本上是以三十年為期，而分為前十五年的基礎補助階段和後十五年的接續補助階段。住房協會的低價租金（這是指建築及取得所有權的成本加上低價租給社會弱勢族群的成本）有三分之二是國家補貼而來，而另外三分之一則是國家借貸。如果出租人提高租金是涉及於能源使用或房屋美化的費用，在所謂的接續補助階段則例外可以提高租金。根據柏林投資銀行的統計資料，約有五萬五千戶必須每平方公尺增加0.13歐元的租金。在柏林的某些區域租金提高的話，其界線是每個月每平方公尺房租淨利不可以高於5.35或5.75歐元。不過在很多地點事實上社會住宅房租的租金比沒有政府補助的房子要貴。根據柏林的都市發展廳的資訊，社會住宅租金大約高出一般房價的百分之四十。依據聯邦住宅補助法規，柏林現在已不合於社會住宅只反應租金成本的法規範，而柏林本來就長期致力於使用者付費的住宅體系。

至今為止有七百筆的不動產適用其他法典。面臨房租補助被取消的出租人可以依據

其他法典請求租金，以求與成本相符合於每平方公尺12歐元到21歐元之間的租金，這樣的租金是遠超過一般租金價碼的。出租人可以恣意的向承租人請求，並且事實上可以強迫承租人搬家。承租人在個案上，如果不能付錢或不想付錢，出租人就可利用特別解除權解除租約。同時市政廳還否定承租人在有必要轉租時，可以出示證明的權利。柏林市投資銀行說，這些住宅是社會住宅，當然不能讓承租人轉租，除非這些公共借貸能完全被償還。

首先出租人的轉賣或是破產的情況不會影響社會住宅的屬性。強制拍賣時仍然有三年的過渡期，可以讓承租者以成本價的租金租賃。除此之外柏林的百萬元保證也是重點。『要房地火大聯盟』的狄雅特 布呂美爾痛批薩拉欽停止接續補助階段抗衡房市的手段。當時柏林市政府的決議可能與出租人的預設立場一致，出租人表面上似乎沒有租金補貼的收入，但出租人其實更想讓房市價格趨於正常化，柏林市政府則得到了避免赤字增加的好處。當時的反對黨議員威根阿特勒就批評這是權謀有餘但專業不足的手段。基民盟的住宅政策發言人史塔特克威茲說的福利國的難題。

要知道，這些被取消接續補助的房屋大約都是在1985到1997年之間建造的社會住宅。3.9億歐元的國家經費流向這些不動產的建築，這是很大的公共補助，而根據都市發展廳的統計更有高達1.2億歐元的經費作為無息借貸給這些不動產建築。

布呂美爾認為這些高額的貸款是被納稅人的稅金擔保的，其更以為這些長期補助本來就是對某些『犯罪結社』給納稅人的負擔，他們享受補貼擁有房屋或是土地所有權，後來卻不盡義務，抽腿落跑，吃虧的都是弱勢族群，撈錢的卻是財閥，最後留一屁股債給納稅人。柏林的自由世界孤島的樣版地位在80年代和90年代成就了這些社會住宅。除了建商和基金發起人外，銀行也有獲利，這些不動產建築基金吸引了來自當時西德的散戶用此不動產投資作為節稅的手段。

柏林大約保證了2億歐元。許多公司或住房協會後來都破產了，加上利息幾乎有2.5億歐元必須由柏林支付。柏林市政府當然希望有更多的經濟補助來自於聯邦，因為聯邦大約承接了50%的保證。

綠黨也在尋求解決的方案，如果國家必須付款在這些借貸保證上面，那麼至少政府應該要檢視，是否可以直接承接這些房屋。綠黨的住宅政策發言人，安德里亞斯奧圖這麼說。根據柏林市財政廳的估計，還有大約4.8億的資金缺口要靠聯邦補足。但聯邦至今為止已經拒絕了。柏林市政府提起對於聯邦的第一審訴訟輸了。而透過柏林市政府的決議，如果這個補助取消，住房協會要自己想辦法。不過柏林市政府現在也還在打官司。柏林市政府可以藉由補助借貸的返還開始承擔保證義務。而現有訊息也指出，柏林市政府停止補助後，在2009年之前獲得了0.2億的還款並且也取消了柏林市的保證債務。

擁有8000棟房屋而被取消補助的柏林布蘭登堡建設企業聯盟的狄野特 愛伯哈特就說，『我們贊同應該償還之前的借貸。不過柏林市政府應該負責另外多餘的百分之五十的補助款。這個協商早就在年前進行了，只是一直沒辦法和柏林市政府達成還款協議。具體的協商涉及到攸關借貸的房地所有權問題可能無法進行，因為市政府的財政廳反對我們的建議。現在市政府都市計畫局正在思考未來對於租金問題的輪廓。當然關於到期的借貸也必須一併考量。只是這個問題可能未來都必須大家一起努力。』

2010年8月19日南德早報<sup>11</sup>

到2016年約有百棟房屋將從受制約的租金中解脫，租賃協會面臨了如何出租的後續問題。

傳統的社會住宅在德國的縣裡有其租賃模式，但明年將有約百棟的房屋將從受制約的租金模式解脫。同時由國家補助承租者而建造的社會住宅因為沒有預算將在明年停擺。這個結果的發展將難以預料。對於租賃協會而言則面臨不景氣的後續問題，這也因為德國的哈爾茲第四階段失業扶助計畫的

立法。聯邦的行政機關卻意見相左的認為，僅僅是個案上在經濟危機尋找合適住宅的問題。

特別是在慕尼黑南方的格瑞思里德的戲劇性發展，這個將使住房協會的建築物特徵產生變化。住房協會所有的2179棟住宅裡有1700棟是社會住宅，這些社會住宅都是接受住宅補助而設的。對於這些住宅是有時間存續的，應該收多少的租金，受分配的承租人都是有邦政府的核發的社會住宅受領證的。不過大部分的住宅在2013和2016年將不受固定租金標準的拘束。這幾乎全部的住宅都會遇到。但是在慕尼黑鄰近的沃爾夫斯豪斯恩和沛恩茲堡卻不是這麼完全的極端。不過也是從這個方向走。現在大約沃爾夫斯豪斯恩有48棟社會住宅不受固定租金標準拘束，到了2012年則又有另外的16棟左右的社會住宅不受拘束，這大概佔了該地建築的一半。而2013年在沛恩茲堡只有在約350棟住宅中卻只有大概少於80棟的社會住宅脫離標準租金的拘束。新的社會住宅不會再有了。現在特別是涉及社會住宅照護弱勢的問題和水電問題。社會住宅其實在格瑞思里德減少且需要的人不多。過去縣府發社會住宅持有證非常的快。現在的哈爾茲第四階段失業扶助計畫的立法讓受扶助者需要繼續對他們舊的住宅付款，如果說社會住宅脫離固定租金束縛後，和原先的特定的租金價格相符或是租金沒有過份離譜。巴伐利亞邦的政府對於將取消的社會住宅的少數承租人建議，他們可以選擇其他的住房協會的社會住宅。不過這些承租人不接受這個和原來他們所想的不太一樣的建議，畢竟這些都是經濟的考量。當然不論他們接不接受，在一段時間之後這些房子將不再是社會住宅。

原來的住房協會現在覺得滿意，他們不再是不自由的選擇承租人。雖然說這樣的政策對於某些相關人而言是沒有說服力的。不過對於沃爾夫斯豪斯恩的住房協會保羅 布洛爾而言他並不反對，人們不會不根據需求決定自己該住哪裡，建築社會住宅的人被賦予法令上的義務，且需遵循法律規定的提供舒適，安全以及具備福利性質的住宅。從幾年



# 專題 II

## 性交易政策的正義與民主課題

彭滄雯  
世新大學行政管理系副教授

前開始，以所得導向而補助的方式就逐漸不再被要求。布洛爾認為這才是公平的，畢竟在德國如同社會住宅這種大型聚落已經不是重點，現在需求的是小型的公寓，而這些才是問題的真正開始，畢竟這些社會住宅可以自由租賃之後，住房協會要如何出租這些住宅才是真正的問題。

### 結論

本文僅僅是作為住宅研究政策的導論，因為篇幅所限，關於台灣社會住宅與相關法令的比較或是更深入的德國住宅政策與法令都有待後續的分析。

首先方法論上先以比較憲法作為出發點，尋找社會住宅的憲法依據，因為社會住宅並不是單純照顧弱勢的敷衍口號而已，而是涉及到政府整體財經政策與住宅政策的方針。除了憲法的社會福利國的原則要兼顧，政府要在憲法上找到干涉房市的正當依據外，也要有明確目標。本文認為社會福利國的憲法原則落實在住宅政策上就是憲法未明文的基本權，國民住居權的保護。所以整體房市走向，政府可以加以干預，不允許自由放任，而傷害國民的權益，以落實國民住居權保護，避免少數人壟斷和操縱房市，使這個權利受到傷害。而其一共有四個住宅政策上的目標，第一目標就是放在的市場機制運作功能的確保；第二目標在於透過國家的緊急干預，理由就在於均衡分配房市供需，保護大眾免於受到投機行為的剝削；第三個目標就是要確保房屋有最低價格的供應，避免因為經濟地位不平等，而發生社會隔離效用，貧窮的人永遠被邊緣化。第四個目標則在於對於社會的風險預防。接下來筆者以簡圖分析社會住宅與其他住宅政策可運用的手段均僅是整體性社會福利國住宅政策下的一環。

確定大方向之後，就從德國的法律變遷分析社會住宅的補助手段以及應如何認定社會住宅需要者。德國在法定補助手段與協議補助手段的實務運作下，社會住宅逐漸轉向以協議補助作為主軸，但是這樣的協議補助意味著政府的強勢干預房市有所侷限，在

財政危機下，政府對於如何照顧社會弱勢者本來就會越見縮減，所以其他手段的交互運用就是重點。從德國的媒體的報導可知，目前德國社會住宅的困境，就是在於財政上的考量，政府不願意赤字升高，而要縮減對承租人的補助，但同時卻並不強迫出租人遵守當初補助時給予的承諾。在柏林，對於承租人的租金補貼措施取消後，出租人在同時面臨要考量成本和經濟利益的難關，只好選擇提高租金，但是這樣的方式卻會變成對於社會弱勢的承租人雪上加霜的情況，並且惹起社會批評這些出租人根本上就是賺到利益之後抽腿逃跑，政府放手不管。不過實際問題是柏林市區的租金和其地段有時候因為無法反應市價的租金，有補助社會住宅承租人租金，事實上對於出租人而言也未必符合實際成本，因為如果不是社會住宅，出租人在這些商業地段可以獲得極為可觀的利益，這也是郝龍斌的小帝寶構想面臨的問題，這些都是必須台灣未來在社會住宅應預先設想的。同時社會住宅也面臨如果本身需求不高的情況如何更新利用以及如果社會住宅的租金拘束期限過去後，該如何反應租金在這些弱勢承租人的身上與尋找新的承租人的問題，這些都可能是出租人經濟考量上的難題。■

雖然改變是可能的，但我不認為任何單一政策可以處理今天形塑娼妓制度的各種社會和政治關係…娼妓所牽連的所有社會之惡，終須透過更大的政治鬥爭，根除了世界的貧窮、種族歧視、同性戀恐懼和性別歧視之後，才能獲得解決(Julia O' Connell Davidson)。<sup>1</sup>

### 前言

性交易政策究竟該如何修訂？或是更特定地問，被大法官第666號釋憲文認定違反憲法平等原則的社會秩序維護法第80條第1項第1款<sup>2</sup>究竟該如何修訂？隨著今年11月6日該款條文「失效期限」的逼近，可以看出內政部的修法壓力也愈來愈大。在本文撰寫之際，經由媒體報導得知的最新消息是：除了原本提出的開放性工作採「一樓一鳳」經營，內政部也研議保留地方設置紅燈專區的可能性，「適度放寬」地方政府自行修訂「娼妓管理自治條例」。<sup>3</sup>

我本身對性交易的政策立場是支持合法管理，儘管如本文一開頭的引言所點出的，我當然不認為「合法」就可以解決所有與性交易有關的政治或管理問題。因為這個基本立場，我對於目前內政部在江宜樺部長主導下的規劃方向，包括授權地方自治這項最新發展，還算支持；至少這比起2009年6月倒退回公娼時代的「專區內合法、專區外處罰」方案，要務實、切題許多。但是，我仍然對於整個決策過程未能營造參與性與審議氛圍的討論，感到遺憾。

這篇短文分為三個段落。首先從我的田野研究部分資料中，提醒性交易政策的階級意涵，這是我對這次修法「實質層面」最主要的關切。第二個段落藉由荷蘭海牙的性交

易修法經驗，說明審議式決策的可貴，特別是其凝聚社會信任的價值，這是我對這次修法「程序層面」的主要關切。最後一部分，則是我對於在檯面上對立最嚴重的反娼、擁娼兩派女性主義團體的分析與期待；我認為這兩派人馬的對立若未能透過這次修法契機溝通、超越，對性交易政策修訂內容本身，以及整體社會凝聚感，都將造成持續惡性循環的結果。

### 階級不正義的政策現況

大約3年多前，我在國科會資助下進行了一些性交易參與者（包括業者、性工作者、性消費者）的訪談。<sup>4</sup>因為個案難找，成功的訪談也不多，所以這些訪談終究未能化為一篇正式的學術論文。但是當時有一個讓我印象深刻的發現。那是對一位從業30幾年的應召業者「張大哥」的訪問。張大哥早在多年前就開始了「一樓一鳳」定點式的經營型態。當我問及他對於「廢公娼」有什麼看法時，他說他「沒有想過，反正要怎麼做是他家的事」。於是我又問他「希不希望這一行是合法的？」他的回答是「不想！做這行的應該都不想啦」，因為：

合法了之後，我們就不要跟人家想要分一杯羹了，因為你只要一一樣東西合法，又有利潤高，利潤可圖的話，告訴你，大有人在啊！〔問：很多人會想經營？〕當然，甚至集團都想，對不對。我開一個最大的應召站妓女戶幹嘛的。所以說我是不希望合法。

張大哥的回答讓我想到了在高檔酒店上班的23歲的小姐，小玉。當我問起她酒店小姐的甘苦，她說：錢賺得真的多，但實在不好做，辛苦的地方除了喝酒對身體的傷害外，更在於「面對不同的男人要自己去應付，去

1. Julia O' Connell Davidson (1998). Prostitution, Power and Freedom. Ann Arbor: The University of Michigan Press. P.189.

2. 即針對「意圖得利與人姦、宿者」處三日以下拘留或新臺幣三萬元以下罰鍰之規定。

3. 聯合報2011年1月27日新聞：「一樓一鳳『適度放寬』授權地方管」。

4. 「性交易參與者對禁娼政策的認知、因應及抵抗經驗：目標當事人角度的政策結果評估」（NSC 95-2414-H-128-008），2006/8/1~2007/7/31。



看人家臉色，如果惹對方生氣，可能被客人甩杯子、打巴掌、罵得很難聽。「他們覺得這一行女人本來就要被糟蹋的」（在此要提醒的是，這些侮辱女性尊嚴的具體實踐，是存在於目前合法的八大行業內）。而小玉也不諱言會出場「做S」（性交易），她的條件是「看客人素質，順眼的才出去」；她也說「每個小姐有拒絕的權力，看你經濟缺到多少」。小玉沒有那麼經濟窘迫，因此她接受的客戶除了順眼的商場小開，多為日、韓、美籍商人。她從來不曾擔心被警察取締的問題，因為「我們選的都是四星級以上飯店」。也因此，當我問到她對性交易合法的看法，她的回答也是「無所謂，好像不是很贊成」，理由也是擔心太過高調，反而引起大家對這行的注意。

張大哥與小玉的回答當然無法代表所有性產業參與者對於「合法化」的意見，但某個程度上，我相信他們的意見反應了在這個行業還算「中上層級者」的經驗，也就是禁止性交易的法令對他們沒有什麼影響，因此，他們也不太期待政策的改變，反而可能擔心改變現狀後增加競爭與困擾。

相對的，我曾訪問一位在南部鄉間經營小旅社的「林老闆」，表面上是接受父親經營的旅社，但其實今日已經很少有客人會入住這樣破舊（也沒有經費整修）的旅社，因此他一家四口的生計，幾乎全靠旅社裡的4位入住性工作者「一次8百」交易之後的三七分成（林老闆取3成）。從早上十點多到凌晨一點半，除非有事外出，林老闆幾乎都站在門口或坐在客廳「把風」，他的太太則在照顧兩位小孩之餘，還要幫小姐們料理三餐。這個小店的生意差到黑白兩道不至於來索取保護費，「因為沒有油水，每天做多少生意人家看得很清楚」；但還是難免會有喝醉酒的無賴，藉故耍脾氣鬧事、賴帳，甚至刁難小姐；這時候他必須負起保護之責，但又「不能報警，不打自招」，所以只能用盡軟功，動之以情，以不得罪為原則，以免客人報復。所以，林老闆對性產業（包括第三人）合法化自是舉雙手贊成，除了可以像一般行業一樣合法要求警察的保護外，他也

可以不用再「活在心驚膽跳中」----林老闆的父親曾經因旅館「媒介賣淫」被判刑入監1年多。

我也訪問了林老闆旅社內的小姐之一，小鳳，40出頭的單親媽媽。她的孩子在娘家由媽媽帶，自己刻意來到遙遠的另一個城市賺錢，以免碰到熟人。小鳳說自己不會喝酒、應酬，個性喜歡直接了當，所以選擇自己可以適應的從業模式，「這種班比較乾脆」。一天花十幾個小時坐在客廳等待客人上門，通常接4到6個客人。小鳳最擔心的3件事情是「得病、碰到熟人和警察」，因此，儘管「大部分客人是不錯的」，但遇到喝醉或刁難的客人時，她也盡量抱著「再怎樣忍半小時就好了」的心態來忍著，「盡量不要得罪客人，不然他們去檢舉就麻煩」。而儘管也期待性交易合法，以免自己被抓，但小鳳清楚地表示，如果採取登記制，「絕對不會去登記」；她也不願意進「專區」工作，以免被指指點點。

前述4位受訪者心聲的簡短紀要，已經足以看到性交易決策所要面對的複雜現實，包括各種形式風險、暴力、污名與資本利益的存在；在同時，我們也看到「禁制性交易」的政策目標，在執行過程總是成不成比例地由某些階級上相對弱勢的業者、從娼者、甚至嫖客來承擔（就此我們也不難預估，若政策真改為「罰嫖不罰娼」，被取締的會是什麼樣貌的嫖客）。我曾經在另一篇論文中，<sup>5</sup>具體解釋為什麼基層員警取締性交易的資源和策略，會導致最後他們只取締到年長、弱勢性工作者的「階級歧視」效果。而就算連業者也合法化，若沒有適度介入管理，也可能出現「張大哥」所擔心的「大吃小」效應。

在階級問題無處不在的台灣社會，性交易（性產業）政策不管怎麼訂定，都很難全然避免階級化的效應。但是，如果「公平正義」仍是這個社會普遍追求的基本價值，那麼我們確實應當在修法過程中，特別關照這個角度的影響，盡量降地階級的不正義，而不僅是天真地訴求「應由社會福利來解決女性從娼問題」。我當然期待台灣早日轉型成

社會福利國，但在那一天到來之前，眼前真實的問題仍然需要務實因應。

## 審議式決策營造社會信任

前述的訪談引言所要凸顯的另一個重點，是這些長期被國家排除的性產業參與者的實務經驗和在地知識，將是討論性交易政策時很寶貴的參考基礎。但是內政部迄今為至舉辦的兩場公聽會、兩場專家會議，不論是主動參與發言（5分鐘為限）的個人，或是對這個領域稍有涉獵的專家，所接觸或代表的性交易/產業類型、階級、角色等，仍有很大侷限。<sup>6</sup>我們需要更多性交易當事者參與審議(deliberation)，這不僅是為讓政策的修訂結果更為貼近現實、可落實，也是提高決策民主正當性、增進社會共識與信任的必經過程。而這樣的信任是重要的社會資本，荷蘭政策學者Hendrik Wagenaar指出，它是後來持續調整、修補政策執行缺失的重要基礎。

「審議民主」在國內的執行現況，多半具有嚴謹固定的程序規則，並且期待參與的公民能實踐理性與平等對話、相互性、反思性等原則。因此，放在性交易這樣一個涉及衝突情緒和根本價值之爭的議題，在長期缺乏互信（包括對政府的不信任）的各方人馬之間，審議如何可能？事實上，Wagenaar這篇以〈民主與性交易〉為題的論文<sup>7</sup>，就以荷蘭海牙市政府在研擬性產業管理條例的經驗，嘗試回答這個問題。以下先摘要介紹海牙經驗的重點，再回頭來思考台灣現況。

荷蘭儘管有知名世界的「紅燈區」，且性交易買賣雙方自20世紀初之後就不罰，但其實在2000年以前，性交易第三人（業者、房東等）仍是法律明文禁止的。只不過在執法上，警察單位採取所謂「管制的容忍」(regulated tolerance)途徑，除非有明確違法公共秩序與安全的行為，否則不會取締。2000年10月，在20多年的辯論之後，荷蘭國會終於通過修法，讓第三人正式合法化；修法重點在於將性交易與人口販運做一區分：前者視同一般產業，由行政與勞動等法令管理，後者包括人口販運、未成年、非法移民

等問題，仍以刑法禁制懲罰。

在中央法令修改後，對於第三人的具體管理方式，則由各市、鎮政府自行訂定。儘管95%的地方政府均採登記許可制度(licensing system)來管理，但許可發照的比例有很大歧異，發照之外的執行實況也很不同。有些城鎮（如海牙），官方和性產業業者間形成了一定的默契，彼此合作落實規範。但也有些城鎮因為政府單向地強加一些管制規定，導致與業者間有很大的衝突對立，政府當局也常在行政訴訟中敗訴。

Wagenaar以海牙為例，說明了這種衝突議題的審議，不可能遵照嚴謹的審議操作規則，而是在既有的討論內盡量引介審議的元素，包括擴大參與、平等對待所有參與者、展現對於討論結果的重視等。市政府先列出了所有與此法令相關的當事人，包括警方、檢察官、公民代表、性工作者、業者等，然後建立了一個討論平台，具體討論應當如何管理。他們共同討論出三項核心價值，包括責任（每個人負起自己角色內應當盡到的責任）、團結（為了整個海牙市的提升）、公共安全。由於新的法律帶來的是所謂制度與道德的真空(institutional and moral void)，也就是沒有人真正知道要如何面對這種全新的政策情境，因此透過平等參與的對話，緊扣核心價值，大家互相交換意見與理由，來確認彼此的責任，以及可行的措施。透過這個過程，參與者在一定程度上改變了彼此的認知，肯定其他人的意見是有價值的，也在法令訂定並且開始執行後，仍維持著非正式的互動和相互諮詢。

透過這樣貼近審議的過程產出的管制條例，其執行成果又如何？答案是好壞混合的。警方評估海牙性產業區域週邊的犯罪活動，大約驟減為修法前的六分之一，公共安寧問題也因為性產業設定了歇業時間，而改善許多。不過，也出現了在立法過程中未曾預料的負面作用：當紅燈區的剝削因為業者的自律合作而減少的同時，街頭徒步區卻增加了許多非法性工作者，且其中許多是來自東歐的人口販運受害者。針對這個負面效應，Wagenaar的檢討指出，部分與當初審議

6.兩場公聽會有自發參與的少數幾位性工作者和消費者現身發言，彌足珍貴，但進行政程序仍缺乏對話設計，也未有任何基礎政策資料的提供，最後的結論如何連結到決策也未有明確程序說明，因此仍淪為大拜拜式的各自表述。

7.Hendrik Wagenaar (2006). Democracy and Prostitution: Deliberating the Legalization of Brothels in the Netherlands. Administration & Society, 38(2): 198-235.



過程未能成功納入更多的性工作者有關，且一些業者在審議過程中雖提出了這種可能出現的「移位效應」(displacement effect)之預測，但也未被納入最後的政策考量。但無論如何，儘管無法預先防範這些負面效應，但決策程序的審議之最大貢獻，仍在於一定程度增加了海牙地區性產業領域內的社會資本和互信關係，以及更深入瞭解問題的複雜與多面性。而這些社會資本，成為市政當局接著因應這些「負面效果」而調整作為的重要基礎。

因此整體而言，海牙的性交易政策審議經驗是很具啟發性的。特別在今日這個複雜多變的社會系統內，本來就有許多因素的交錯、非線性互動，在其發生之前都難以明確預測。因此，在執行過程中不斷地調整和審議有其必要，而利害關係人的信任、合作、和參與，是讓這些「微調」可以愈調愈好，且受到民眾支持的最重要元素。相反的，如果政府在決策過程無法建立更深厚的社會資本，日後任何的改革可能都更為困難，也就造成政策失靈，又繼續惡化人民對政府信任。

Wagenaar在文章中並未說明不同立場的女性主義者是否也參與了海牙市政府促成的審議，僅提到參與者之間仍有敵意與互不信任。但對此他也指出，真實的民主社會之審議，本就會充斥激烈的衝突及輸贏之分；因此參與審議者應有一項認知，就是不用亟求所有參與者對結論都「完全贊同」，只要找到理由「可以接受」，就很足夠。如果將這樣的審議態度帶入台灣社會，我們是否有可能促成反娼與擁娼兩派女性主義者之間的審議呢？

從1997年廢除公娼事件到現在，台灣性交易政策完全無法修改的主要原因之一，就是每次當「擁娼派」（妓權派）推進行法議程時，「反娼派」就會出面表達反對。兩派團體在公共領域內的激烈對立，成為行政部門拖延不動的最好藉口。如今隨著大法官釋憲文的頒佈，及其提出的11月6日的修

法期限，不論對立是否化解，內政部勢必都會提出一套政策、立法院也勢必會通過一套新法令。問題在於，我們是否要繼續坐視最後通過的修正法案，只是一套沒有對話、盲目廝殺下的四不像，而無法誠實地解決任何問題？我更想問的是，這種缺乏基礎研究（連政府都無法提出基本資料）、沒有建設性而只有口號教條的捉對廝殺文化，還要持續多久？

### 超越反娼、擁娼的敵對？

2004年2月反娼的婦女團體成立了「推動縮減性產業聯盟」，到了2009年6月更名為「反性剝削聯盟」。名稱雖有更換，但兩個時期聯盟提出的主張<sup>8</sup>並沒有實質改變，大致可歸類為：(1)不罰「賣性者」，而以社會福利方式避免女性因貧困從娼；(2)嫖客應罰款並接受輔導教育；(3)懲罰第三者，以杜絕剝削。在歷次記者會或陳情行動中，可以看出其核心目的在於「縮減性產業」。

如果我們追問「縮減性產業」背後更深遠的價值基礎為何，根據我的觀察其實（至少）有兩種不同的基本價值，也就是表一我所定義的「性神聖論」和「性別平等論」。這兩種價值經常同時存在於單一反娼人士的發言內容，共同成為其支持「縮減性產業」的論據。但其實這兩種價值之間具有潛在衝突性，其衝突程度甚至高於「性別平等論」與「性解放論」之間。例如，當我們追問：如果一項性交易的過程是公平、互相尊重且雙方都算愉快的，需要反對嗎？（這種情況是常有的，不要說從我個人的田野研究發現，就算在坊間許多性工作者自傳或性消費者的回憶文學內，都可以看到這類心情告白），則這兩種價值下的回答也應當會不同。

表一：反娼派與擁娼派的論述層次

論述層次	陣營	反娼派	反娼派/擁娼派	擁娼派
基本價值（意識型態）		性神聖論 (金錢買賣的性必然對女人造成傷害)	性別平等論 (真正平等的社會不會有那麼多性交易需求；性交易也不會有那麼多問題。)	性解放論 (性不必被特殊化，可視同一般商業對待。)
政策主張（目的）		縮減性產業		開放管理性產業
執行方案（手段）		●處罰、教育嫖客 ●處罰第三者 ●以社會福利避免貧窮婦女從娼 ●杜絕性別歧視之宣傳及交易模式	●保障性工作者的勞動人權、去除污名與培力 ●打擊人口販賣與剝削 ●防止場所之各種外部影響 ●杜絕性別歧視之宣傳及交易模式	

性神聖框架下的回答會是：沒有任何用錢交易的性能稱做「公平」，用錢獲得任何形式的性服務都是不對的，且必然會導致從娼者的心理創傷（即使當事人在當時不覺得）。而性別平等框架或許不會否認有這種平等互動的性交易個案，但更在意在結構上，多數的性交易仍接合著性別歧視意涵和實質剝削與暴力，包括：業者以炒作、支配態度推銷女人的性和身體，或剝削勞動成果；業者以毒品與暴力誘騙、控制或強迫女性賣淫；顧客強迫性工作者進行某些動作、服務，違反其尊嚴甚至凌虐傷害；性工作者染上毒癮、賭癮、性病、心理疾病等問題，而失去自決的能力等等。

如果是類似信仰般認定「性不能有金錢交易」「性交易都是罪惡的」，拒絕承認社會建構對人的影響，確實很難在「政策主張」上進行討論。但如果是從性別平等框架出發，其所擔心的各種象徵與實質層面的性別不平等惡果與傷害，例如前一段敘述的諸多人販賣、性別歧視、身心傷害等問題，事實上也是多數「擁娼派」所關切的；則兩派支持者應當透過政策學者Donald Schön與Martin Rein<sup>9</sup>所說的框架反省(frame reflection)的過程，釐清「基本價值」的優先順序，脈絡化地思考整體社會的利弊之後，形成一個「政策主張」的共識。這個選擇可能是「縮減性產業」或「開放管理性產業」，也可能是結合多種價值元素後的第三

種，端視在務實的審議過後，哪一項政策目標比較貼近實踐性別平等、杜絕剝削與傷害的理想。

舉例而言，反性剝削聯盟多次提出國外「實證資料」來背書，如「美國性工作者的死亡平均年齡為34歲，半數性工作者都有至少自殺一次之紀錄」「荷蘭有50-90%的性工作者經常被皮條客及顧客恐嚇、毆打，甚或強暴」「英國出現8萬名賣性者中有7萬6千名為吸毒者之問題」。<sup>10</sup>這些聳動但定義不清的數據（如50-90%這種模糊估計）或許是引自「國外文獻」；但正如學者Alison Murray所指出的，國際反娼陣營慣於引用「完全沒有提及出處，也沒有解釋研究方法的數據——如果有任何研究的話」。這類出處不清且誇張的數據，透過國際反娼陣營的出版品、文宣間的重複、交叉引用，儼然成為客觀中立的「事實」，甚至出現在聯合國的會議資料。<sup>11</sup>因此，國內反娼與擁娼團體若能坐下來，將彼此手中的「實證數據」提出來交叉檢視，選出較具可靠性與相關性的調查研究作為討論基礎，將會是框架反省與審議很重要的一步。

除了數據本身的問題之外，如何理解與詮釋這些數據，以作為國內修法的方向，將會是另一個需要激烈辯證之處。撇開許多支持合法化立場的學術專書與論文不說，我所曾當面討論過的荷蘭學者和阿姆斯特丹市議

8.「推動縮減性產業聯盟」的5項主張是：一、制定縮減性產業之政策；二、不處罰賣性者；三、嫖客罰鍰，以負擔社會付出的成本；四、懲罰性交易之得利第三者；五、促進平等、非交易的性關係。「反性剝削聯盟」的7項主張包括：一、反對性交易是一種職業，更反對「性產業」。二、政府應嚴禁與性交易相關之所有公開招攬的訊息與行為。三、獲利的第三者需被處罰，如此方能杜絕任何形式之性剝削行為。四、不處罰賣性者，但不贊同其工作權。五、嫖客應上輔導課程及罰鍰，課程相關費用由嫖客支付，拒絕上課者應加重罰鍰之金額。六、政府應提出福利及就業政策，以避免婦女在選擇匱乏的情況下從事性交易。七、政府應重新檢討性別平等教育及人權教育目前施行成效，並提出具體之改善措施。

9. Donald A. Schön and Martin Rein (1994). Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies. New York: Basic Books.

10.引自台灣女人連線網站資料，【新聞稿】「反性剝削聯盟：嚴懲剝削者！罰嫖不罰娼！」（2009/6/15）。網址：[http://twl.ngo.org.tw/web/comment1\\_1.asp?nouse=829&artid=00060](http://twl.ngo.org.tw/web/comment1_1.asp?nouse=829&artid=00060)，最後瀏覽：2011/1/30。

11. Alison Murray (2003). "Debt-Bondage and Trafficking: Don't Believe the Hype." In Kamala Kempadoo and Jo Doezema eds., Global Sex Workers: Rights, Resistance, and Redefinition. New York: Routledge.



# 專題 II 爲什麼反對性交易合法化 反性剝削聯盟的主張

李麗芬  
台灣展翅協會秘書長

員，<sup>12</sup>儘管都承認荷蘭的合法管理政策仍有諸多瑕疵，但他們也斬釘截鐵地告訴我「如果不合法，情形會更糟」。因此，如果我們真的想知道究竟該採取什麼樣的方案才比較能解決問題，需要先由各方利害關係人（自然包括業者與性工作者）很務實的釐清「要解決哪些問題」，然後再很務實地評估「什麼方案會比較有效」；而問題優先順序的訂定，自然牽涉著背後的基本價值和政策目標。

前述論點並不代表我認爲「縮減性產業」不能作爲政策主張，重點是在什麼樣的核心價值下縮減。事實上，我也不認爲國內擁娼派必然反對「縮減性產業」，他們在意的應是「爲何而縮減」，因爲這將影響「如何縮減」的討論。如果是因爲將性交易視爲「本質的罪惡」而縮減，與性解放論的去特殊化價值是有明顯衝突。但如果在考量目前支配著性產業運作的各種力量，特別是藉由性產業牟取暴利的黑白道共犯結構（覬覦著開放後的大餅），以及以女性服侍、服從和取悅男客爲賣點的主流性產業文化等，則將縮減（現在這種）性產業視爲政策目標，但同時追求對「平等性交易」行爲和參與者的去污名化與去特殊化，應當可成爲兩派的共識基礎，再依此進行手段的討論。在這部分，包括縮減性產業與處罰第三人是否必然劃上等號，也應當成爲一個討論重點。

## 結語

反性剝削聯盟多次在其所召開的記者會或陳情行動中，要求政府應當先確認基本立場，再談專區不專區這類技術性問題。我贊同這個「確認基本立場」的提醒是重要的，但政府基本立場不只限於「要不要縮減性產業」，而應包括核心價值、現實脈絡、適合手段等不同層次的政策論述；更重要的是，這個立場不能由政府彷彿「仲裁者」般地主導決定，而需要更多開放、平等的審議。

我期待中央與地方政府（若未來管制條例確實授權由地方制定），都能看見海牙立法經驗的重點，仔細思考如何在有限時間內，擴大決策過程的審議氛圍和參與（絕對

要包括業者與性工作者）。這不僅是有助於找出最有說服力、可執行的方案手段，也是爲了修補我們社會（不管是否爲了性交易議題）長期流失的社會信任和共同感。我也希望，當未來有這樣的審議機會時，反娼派可以不再迴避參與和對話，兩方人馬不再以互相挖苦或攻擊爲目的，政府則對於基礎資料能有更充分準備、和更清楚的決策程序規劃。如此，性交易政策的修訂，方可爲我國的正義與民主加分。■

自1997年台北市政府廢除公娼後，性交易該不該合法化的論戰，就一直存在正反兩方意見，經過十餘年的時間，歧見從來沒有停止過。2009年11月6日，大法官做出釋字666號解釋，宣告社會秩序維護法第八十條第一項第一款「罰娼不罰嫖」違反憲法的平等原則，並將於兩年內失效。贊成的一方依此爲據，要求政府娼嫖都不能罰，要讓性交易合法化；至此，性交易合法化似乎已成爲社會的主流意見。

然而，事實並非如此，內政部所做的民調當中，贊成及反對性交易合法的民眾約各爲一半，但卻有91%的民眾不贊成成年人可以在自家住宅從事性交易行爲，顯見社會對於此一議題的意見仍相當分歧。此外，大法官釋字666號並未否定性交易具有可罰性，而且還特別提出「行政機關亦可採取職業訓練、輔導就業或其他教育方式，以提昇其工作能力及經濟狀況，使無須再以性交易爲謀生手段」，由此可知，對於弱勢婦女之照顧應是666號釋字的重要精神之一。

## 「反性剝削聯盟」的主張

由十四個團體所組成的「反性剝削聯盟」基於長期協助弱勢婦女的經驗，看到多數婦女從事性交易是「匱乏下的選擇」，不是出於真正的「自願」，而且性交易對婦女造成極大的傷害，因此「反性剝削聯盟」主張：

### （一）性交易不應是一種工作選擇

賣性者遭受經濟、身體及尊嚴的多重剝削，性交易並未讓賣性者真正賺到錢，大多數的錢都進入到人口販子、皮條客、老鴇、業者的手中。又根據研究指出，此行業常因毒品、菸酒、性病毒之流通，生活型態日夜

顛倒，導致她們付出極大的健康代價，這不只是對其身體的剝削，這樣的景況更讓她們慢慢脫節於主流社會，成爲更弱勢的婦女。

性交易也不等同一般勞動產業的公平交換關係，早在1996年黃淑玲教授的研究中指出，男人走訪色情行業是基於一種社會認可的心態，在色情行業中的賣性者進行的性交易，不僅僅只是一般的交易，性交易所出售的絕非單純的性服務，而是包含著羞辱、褻玩，花錢當大爺的心態，如同Pateman的論述所言「當性成爲資本主義下的商品時，身體及自我同時也被出賣」，「性交易的存在等於認可男性的性主導權及女性屈從的可售性。」

### （二）性交易不應合法化

性產業事實上潛藏嚴重的性別宰制問題，檢視各國性產業的供需原因統計，大多供應者爲女性，即便性產業最開放的國家荷蘭，男性與跨性別性工作者也僅有10%，且服務對象並非全然是女性，另外，需求面大部分爲男性。性產業這種以女性爲賣方，男性爲買方的生態，長久以來強化了性產業中以女性爲性客體的態度。因此，即使時至今日，或有人認爲，女性對於從事性工作有所謂自主權，實則無論在社會或性產業當中，無所不在的物化女性的眼光，已經讓身在其中的女性成爲性別權利關係中被宰制的一個客體。

此外，國內外的經驗均顯示，在性交易合法的地區，因爲執法人員不能進入查緝，導致受到控制性剝削的人口販運被害人，更缺乏獲救的機會；而由於娼館在性剝削的被害人身上所獲得的暴利，是遠超過其他的從娼婦女，再加上性交易市場中商業化操作嘗鮮與嘗新的手段，更容易讓娼館在高額利潤

12.2007年我參加在阿姆斯特丹舉辦的一場研討會時，順便與Hendrik Wagenaar（前述海牙經驗論文的作者）以依下午的時間分享了荷蘭與台灣的性交易政策現況；同時也拜訪了綠黨籍的阿姆斯特丹市議員Marieke van Doorninck及Judith Sargentini，其中Marieke本身除了擔任市議員，另一個兼職工作就是阿姆斯特丹紅燈區內性工作者的輔導社工。她們對於荷蘭「開放管理」的政策途徑是肯定的，但並未因此迴避討論政策執行上仍有諸多問題。



的誘使下，以合法掩護非法來窩藏犯罪。以荷蘭的紅燈區為例，當地就是著名的人口販運淵藪；許多來自外地非法入境的婦女，在其中遭到剝削與控制。而台灣過去著名的華西街，在登記合法的公娼館內，卻有更多的未成年少女被押賣其中。反觀現今台灣的八大色情行業中，因為其合法性讓執法人員不容易進入查緝，導致其中更潛藏了為數不少的未成年少女被害人，在在顯示合法化非但不能解決性剝削的問題，反而進一步促成人口販子控制被害人的可能性。

就法律面來看，性交易合法化與我國法律價值體系衝突，在我國立法價值選擇上，對於以人的身體為交易標的均以「妨礙公序良俗」而認為無效，或認為根本不可以以有償方式進行與人的身體有關的市場交換，例如：我國的「人體器官移植條例」對於器官買賣是禁止；而在所謂「以人為奴隸」的約定亦認為無效契約，或是「約定行房一次要給付對價」的夫妻約定等，都是法律價值選擇過程中，目前仍然無法承認與人的身體有關的有償交易應該轉承認為合法，或是一種法律值得保護的價值。

而且成人性交易一旦合法化，就等於台灣社會同意性交易是可以合法選擇的工作。如此一來，為什麼又禁止未成年（十八歲以下）去從事性交易？一旦性交易合法化之後，社福團體在輔導的過程中該傳遞孩子哪種價值觀呢？在為學生進行就業輔導的時候，是否也要將「性交易」列為工作的選項之一？

最後是鮮少人討論卻十分重要的，性交易合法化後，嫖客及性產業所衍生的問題，如嫖妓的行為深深傷害夫妻之間的親密關係，同時將性病傳染給不知情的妻子或女友，造成眾多女性及家庭的惡夢；性產業龐大利益形成非法利益輸送的管道，引起人口販運、增加毒品及幫派暴力氾濫等，對我們的社會產生極大的危害。

## 他山之石—德國、荷蘭

德國與荷蘭均在2000年通過相關立法，讓性交易合法化，但是施行至今發現，本來

希望透過合法化來解決的問題，還是一一存在。

### （一）性交易合法化無法改善性工作者被視為性奴隸之處境

根據調查統計，荷蘭有50-90%的賣性者經常被皮條客及顧客恐嚇、毆打，甚或性侵害。此外從事賣性者當初多是受人蛇集團欺騙之非法入境者，或直接被家人賣身，大多數從事賣性者並非出於自願；且因其係非法入境，遇到暴力對待時不敢、也不知如何向外求救。所以紅燈區內一樣充斥著性剝削的問題。

而在德國，這些長期從事賣性的婦女缺少其他的職業技能或工作經驗，不容易在職場上找到就業機會。且德國規定自僱的性工作者必須要登記，但這卻也成為性工作者轉業的障礙，女性一旦進入性產業，卻更難回到一般的職場找到工作。

### （二）性交易合法化無法有效管理相關犯罪、更無法「化暗為明」

根據估計，荷蘭性交易合法化的政策吸引大量非法外籍賣性者以各種名目入境，形成以合法掩護非法的現象；而非法賣性者持續增加，所佔比例高達百分之五十至八十之間，其中大部分為外籍，主要來自東歐國家。可見性交易除罪化及合法化無法達成有效管理的初衷。2008年荷蘭查獲史上規模最龐大的人口走私集團，阿姆斯特丹市府更直指紅燈區為女性人口販賣、性剝削和洗錢等犯罪溫床。這些黑道分子及皮條客極盡所能壓榨、恐嚇、控制娼妓，跟世界其餘地區並無二致。

而德國而性工作者雖可和娼館簽訂工作契約、依法加入健康保險、年金保險與失業救濟等社會保險服務，但因對契約內容有疑慮、契約可能暴露賣性者身分與繳納保費使收入減少等因素，故僅少數人實際簽訂工作契約。警察則認為這個法令讓他們在辦案時出現灰色地帶，缺少客觀的標準來判斷是否有剝削的情況發生，反而讓性剝削的狀況更無法管理。

### （三）性交易合法化無法讓賣性者去污名化

荷蘭的性交易合法化之後，賣性者被污名化的情形並無改善，賣性者仍然過著掩人耳目的雙重生活。許多荷蘭的賣性者越過邊境到比利時工作，因為她們不願意讓家人或周遭的人知道自己靠什麼賺錢，更不想為註冊登記而曝光。可見整體社會對待她們的態度與污名，並不是合法化就可以扭轉的。而根據德國研究的結果，許多性工作者和諮詢中心與政府僱員都表示，沒有其他的配套措施，單憑一個法令並沒有辦法改變社會對性交易既存的污名。

## 反性剝削聯盟的政策建議

思考性交易政策時，合法化不應是唯一的選擇，瑞典的經驗十分值得被提出與討論。瑞典國會在1999年初通過「罰嫖不罰娼」的法律，是基於性別平等的理念而非宗教或道德理由，他們也認為創造市場的是需求而非貨品，所以要剷除性交易就要消除對性貨品的需求。此外，瑞典政府認為性產業問題與人口販運不能、也不應該分別視之，因此要消除性產業就必須為人口販運集團創造艱困市場。

瑞典政府當年宣布此一政策時遭遇各界訕笑，但瑞典政府認為，一旦女人、女孩被當成商品，男人可以買賣、加以性剝削，就會讓女人、女孩成為次級公民。他們也相信，沒多久之前仍似無法改變的奴隸制度能被廢除，娼妓制度也能在21世紀成功廢除。

瑞典懲罰嫖客的方式是課以罰金或六個月以下有期徒刑，此外還有域外處罰條款，在其他國家犯相同的行為也會被處罰。而此一政策讓賣性婦女數量從1999年的2,500名下降至1,500名（2002年）。由於瑞典的成效顯著，挪威政府亦在2009年一月讓「罰嫖不罰娼」新法正式上路，而英國政府在2008年11月參訪瑞典後也傾向處罰嫖客。

反性剝削聯盟認為，嫖客雖然並非人口販賣的直接兇手，卻是人口販賣存在的主要幫兇。借鏡瑞典的經驗，我們提出以下三點政策建議，以期縮減性產業，並提升台灣之性別平等，為女性創造更為友善之環境：

### （一）不處罰弱勢的賣性者，但嫖客應自付社會成本。

檢視「娼妓制度」之本質及運作方式，簡言之即為「男人花錢玩女人」之行為，賣性者實屬父權體制結構下之受害者，為滿足男性支配/宰制女性之慾望存在，而「自願從娼」者，多為因貧窮、缺乏資源等社會結構之壓迫下，在缺乏選擇下不得不為之「選擇」。由於台灣對於賣性者處境、需求及身心影響的研究付之闕如，故參考2003年American Journal of Epidemiology所刊載的研究，在美國，賣性者的死亡平均年齡是34歲，半數賣性者都有至少自殺一次的紀錄，10位賣性者中有9位極欲脫離性工作。因此我們主張不處罰已處於社會弱勢的賣性者，同時政府更應有所作為、縮減性產業、避免女性因經濟的問題使自己陷入這樣的危險。

成人「性交易」所牽涉層面極廣，並非單純只是兩個成人之間的協定，性交易所衍生的龐大利益更與人口販賣、性病傳播、幫派及毒品等社會問題息息相關，而這些問題皆因為嫖客之需求而產生。為維護社會秩序與國民健康，無論在性病防治、治安維持，其所耗費國家資源及社會成本甚鉅，追本溯源，為滿足嫖客慾望所花費的國家資源、成本及代價，理應由嫖客吸收。因此，我們認為站在使用者付費的原則，嫖客應科以罰鍰，以負擔社會為其付出的成本。此外，更應教育嫖客，使其明白整個社會因此付出的代價及其社會責任。

「罰嫖不罰娼」未屬違憲，根據第666號解釋文，於理由書中表示「法律為貫徹立法目的，而設行政罰之規定時，如因處罰對象之取捨，而形成差別待遇者，須與立法目的間具有實質關聯，始與平等原則無違。」例如對於色情及猥褻物品之公開販賣，雖是相同行為，但販賣者有罪然購買者無罪，乃是因為國家基於維護社會秩序，認為猥褻物品之販賣者對於社會秩序的破壞更甚於購買者。因此，國家為避免娼妓制度剝削弱勢者，多數賣性者迫於社會弱勢從事性交易，而嫖客為滿足私欲，其所造成的社會成本因應有所付出。



## （二）嚴懲從性交易中獲利的第三者。

賣性者與第三者的關係並非如同朋友、情侶、好的雇主、好的工作夥伴，而是存在著權力不平等、階級關係及剝削問題。眾所皆知，第三者不僅握有資本與權力，還獲得大部分的利益，而從娼者是被權控的一方，雖然擁有「生產工具」，但卻僅得到少數利益。此外，當賣性者不服從時，第三者常以暴力、毒品、債務等手段控制從娼者，對賣性者的身心造成極大的傷害。

不論是國外或國內經驗，都發現第三者與黑道、幫派密不可分，是犯罪的淵藪。在國內有華西街專區經驗，業者為獲取暴利會利用合法掩飾非法，買賣少女，並用毒品控制，甚至施打賀爾蒙讓少女早熟，所以才會有「雛妓救援」行動；在國外，被視為全球性工作最開放的荷蘭，經研究卻發現，有50%至90%的賣性者經常被皮條客及顧客恐嚇、毆打、甚或性侵害，阿姆斯特丹市政府更直指紅燈區為女性人口販賣、性剝削和洗錢的犯罪溫床。因此，鹿特丹政府已決定取消性產業專區，阿姆斯特丹市議會也公布將於2012年啟動整頓市容十年計畫，欲縮減一半之紅燈區櫥窗。

此外，第三者為牟取暴利，不斷製造、刺激需求，引誘更多賣性者進入以滿足需求，根據兒少聯盟於2008年做的「慾望城市排行榜—報紙色情陷阱大調查」發現四大報紙刊登色情小廣告一日的量高達1933件，而且這類廣告多數以「金錢」做為主要誘因（如：高薪、日領），並強調兼職、欠債者佳等吸引經濟弱勢者；其次則是強調進入職場的「簡易性」（如：免經驗、可兼差、專車接送），以及免費提供吃住的訊息。所以性產業其實就是第三者所創造、經營及擴張，故唯有嚴懲第三者，才能減少性剝削，縮減性產業。

## （三）政府應提出友善婦女的福利及就業政策，對已從娼者，應有多元協助

大多數從事性交易的女性，皆面臨經濟困難的狀況。此外，市場就業機會少，再加上本身缺乏工作技能，使這些婦女的就業選

擇更加匱乏。一些國際組織（例如歐洲聯盟執行委員會與國際勞工組織）已經指出經濟不景氣對於女性的影響遠高於男性，此乃源於女性的平均薪資原較男性低，而且女性為了照顧小孩，多從事兼職或不穩定的工作，但這些工作的取代性高，往往使從事這些工作的婦女在經濟衰落時成為裁員的對象。因此，當政府在拓展就業機會的同時，應顧及到女性的需求，特別是經濟困窘的女性，此外，政府也應提出有利於婦女的相關福利措施，例如經濟上的扶助、職業技能訓練等。

針對已經從事性交易者，政府則應對她們的不同處境提供多元的協助。政府應針對這些賣性者廣泛地提供職業技能訓練，使欲離開性交易的女性能有習得其他工作技能的機會，進而離開性產業。另外，政府應提供簡易且方便的健康檢查地點，使從事性交易的婦女可以「不受歧視」且「不受強迫」地接受檢查，尊重她們的人權，並預防性病的傳染，同時也使這些婦女能獲取所需的健康資訊、避孕藥以及必要的轉介服務。對於受暴的性交易女性，應提供刑事上、身心醫療上的協助，才得以保障其基本人權。■

# 專 題 II

## 叫「性工作」太沉重

性交易的議題討論、政策發展在除罰、除罪、一樓一鳳或專區的操作層次上作文章前，政府應先就社會的價值作一個釐清並凝聚共識：性交易可否視為一種工作？我們要不要性產業？我們要不要促進性產業來蓬勃經濟？這些共識是決定性交易政策方向的基礎。性行為是兩個人之間的事，私下互相同意而形成的交易，政府無須積極地介入。但是如果要將性交易視為是一種工作，那麼挑戰的不僅是倫理道德的問題，也有工作權的問題。

## 當性成爲性交易

台灣的婦女/性別團體在性交易是否該合法化的議題上，也因為立場及關心角度的不同，多年來一直未有共識。部分人主張當女人(或其他性別)賣性是出於自願，應尊重其身體自主權及工作權；但部分人卻質疑其「自願」之內涵。

從2010年1月，台中單親爸爸小范在夜市擺攤當「人肉沙包」，以「自願挨打」作為交換金錢的代價，引起台灣各界譁然，台灣社會顯然不會單純因為當事人「自願」挨打而認同其身體自主權。相同的道理，如果有人「自願」當奴隸時，也不能因尊重其意願而將奴隸制合法化，因為當行為挑戰或衝擊到基本的人性尊嚴時，身體自主權並不是可以無限上綱的。

然而，一直以來有一群弱勢婦女為了餬口而從事比「人肉沙包」更危險、更容易受傷的「性交易」，部分團體卻認為性交易是身體自主權的行使，但其實是美化弱勢者捨棄尊嚴、不得已的求生選擇。更何況，在性交易時，賣性者是將自己的身體在性交的一刻賣給了買性者，由他的歡愉主宰自己的身體，何來「身體自主權」的奢談？

妓權倡議者常強調身體自主權，但是對於賣性者的處遇卻很少關心及討論。在美國，賣性者的死亡平均年齡是34歲，半數賣性者都有至少自殺一次的紀錄。在英國，8萬名性工作者中，有7萬6千名為吸毒者，多數為被毒品控制。在性工作合法的荷蘭阿姆斯特丹，多數賣性者經常性被皮條客及顧客恐嚇、毆打、及強暴，半數以上淪為性奴隸，並在合法的掩蓋之下被性侵害。台灣少有相關的研究，但從媒體上的瞭解，是相似的。再者，賣性者的身心健康一直以來也被忽略。一個人的身體部位在一定的時間裡，接受無數次被陌生人「侵入」的行為，長期的影響是什麼？賣性者是否能在心理上區隔有親密關係的「做愛」和交易關係的「性交」而沒有壓力？她的配偶是否能處之泰然？

無論我們如何包裝、美化「性交易」，或者以同情的心態來看這件事情，但事實是，台灣社會普遍還是認為賣淫、買春只有發生在別人身上時可以接受，我們不但不會鼓勵我們的親友從事這樣的行為，甚而嚴厲地反對；不僅如此，既使認為性交易是難以遏止的，也不希望這類的行為發生在我家的鄰近。社會的價值不辯而明。

## 如果性交易成爲一種工作

每一種工作都有發展的權利，也應受到政府的保障及協助。如：就業輔導、工作宣導、失業的救濟等。當然它也可以有廣告、招募及仲介等行為，並有選擇工作地點的自由。若性交易是一種工作，意味著，它應成爲學校輔導就業的類別，勞委會職業訓練的項目；它可以為了促銷而廣告，也可成立公司經營。但是，我們的社會又是否認同？性交易一旦變成了工作，等於我們同意「嫖



# 政策聚焦

## 潔淨的核融合能源

陳秋榮、周晁光  
國立成功大學電漿與太空科學中心

妓」是合法而且被保障的社會行爲。賣性者可以爲了更大的生涯發展而招攬買性者，擴充業務；買性者也可結群大辣辣地穿梭在妓戶間。而這是否合乎民眾期待？

內政部於2009年所進行的民意調查中，有68.5%贊成「成人性交易可作爲行業類別加以管理」，卻同時有91%反對在不准掛招牌的條件之下，成年人可以在自家住宅從事性交易行爲、47.8%反對廢除處罰賣性者的社會秩序維護法第八十條第一項第一款，顯示目前台灣民眾對於性交易的態度仍是有許多的衝突與矛盾，且無法將性交易當成一種工作來看待。如果以政府「特許」的方式來處理，如：設置紅燈區、定期性病檢查或一樓一鳳、禁止公開招攬等，其實等於是公然宣示對於性交易的歧視，就更不該是一種「工作」了。

一個政府如果無法提供弱勢者工作，卻將一個觸犯人性尊嚴底線、傷害女性身心健康的性交易行爲，硬以「工作」包裝起來，然後叫他們去從事，陷弱勢的婦女於不自知、難以脫離的苦海裡。這是政府無能、推卸責任的行徑。

### 性交易除罰不等於性工作合法

性交易不應被視爲工作，但是否應該被處罰呢？社會秩序維護法第八十條有性交易違反社會秩序而罰娼的規定。兩個人參與同一行爲，弱勢的賣性者被處罰，強勢的買性者無罪，這種不公平的立法，是父權社會的產物。婦女團體主張性交易除罰，賣性者不罰，但是對於買性者及仲介第三者的處理上有不同的意見。我們除了認爲應維持對於仲介第三者的罰則之外，應特別針對買性者提出課以社會捐，因爲性交易向來都與人口販運、黑道、毒品、性病及剝削無法切割，社會必須付出龐大的成本來防制或處置，所以，因買性者的需求而衍生出來的這些社會成本，應由他們來承擔。

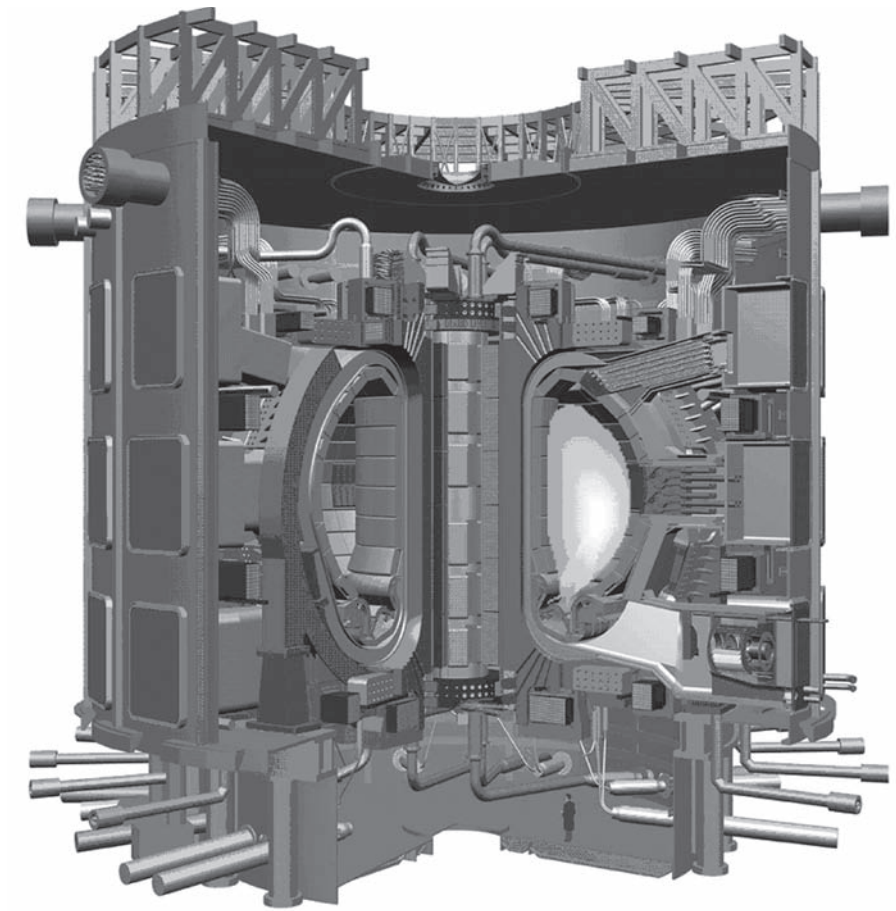
在諸多的討論中，常有人將「性交易除罰」與「性工作合法」等同。事實上，這是兩回事。性交易除罰是指對於私下交易兩造不予處罰，並沒有給予「工作」的地位。將

「性交易」套上「工作」的外衣，並不能消除它對婦女或社會的傷害，也沒有提升它的社會形象，反而讓弱勢者更弱勢。性交易可以理解，但是「性工作」這樣的名詞不存在我們的字典裡。

### 政府應先提出核心價值

全球每年有200萬名5-15歲的女孩被投入賣淫市場；英國目前有超過5000名兒童被迫充當性奴隸，全球兒童性奴隸交易一年就能獲得50億英鎊利潤，它已經成爲僅次於毒品交易的第二大國際犯罪行業。

2007年1月，立法院通過「消除對婦女一切歧視公約(CEDAW)」，其中第六條明定「締約各國應採取一切適當措施，包括制定法律，以禁止一切形式販賣婦女及意圖營利使婦女賣淫的行爲。」；2009年，執政黨立委卻提案廢除社會秩序維護法第80條，欲使性交易合法化，甚至強調性產業可帶來每年180億之稅收。行政院在2009年拋出「紅燈區」的構想，2010年卻又提出讓性交易以「一樓一鳳」的「合作社」方式存在。所有的政策方向皆互相矛盾、看不出其核心價值、亦看不出其政策目標。政府如欲處理性交易甚至性產業之問題，勢必先提出其核心價值及政策目標，否則就只是不負責任的敷衍了事而已。■



※台灣應加速推動核融合發電技術；圖為ITER核融合實驗裝置的示意圖（以一個二米的人形來顯示其大小）。ITER是一個高約十層樓（約25米高與25米寬）的裝置。（此圖是由Princeton Plasma Physics Laboratory提供）

### 世界能源供給與需求

能源是現代文明的基礎，各種人類使用的能源之中又以化石能源爲主力。根據2010年的統計，世界能源的使用有超過80%來自化石能源（煤、石油、天然氣等）。然而化石能源將會耗盡，依據保守的估計，煤約有使用200年的儲藏量，天然氣約有使用60年的儲藏量，而石油約只有使用40年的儲藏量。從全球能源消耗的趨勢來看，消耗量從1970年至2008年間成長了2.5倍。然而這種能源消耗的成长沒有減緩趨勢，預計到2050年時人口達百億，能源的消耗還會再成長爲現

在的2到3倍左右。以這樣的能源使用速率，專家預估全世界的能源供給將在2050年以前出現短缺，屆時極有可能對人類社會造成巨大衝擊。因此替代能源的開發是二十一世紀的首要問題，也牽動了現今世界各國的能源政策。

### 化石能源對氣候與環境的影響

當人類在消耗化石能源的同時，也對環境產生了全球性的破壞。消耗化石能源會產生二氧化碳，它會造成氣候與環境變異（溫室效應、全球暖化、海平面上升、水災



增加、熱浪與暴風雨等），以致於影響人類的健康與威脅公共安全。即使把所有的石化發電都採用最新的科技予以減碳，到2100年大氣的二氧化碳含量仍將再增為2倍，如此必然會引發氣候與環境的重大變化。若要滿足能源需求又要避免二氧化碳增加，唯一方法就是使用非化石能源，也就是要提升「再生能源」與「核能」的使用比率。再生能源（風力發電、太陽能、水力發電、地熱發電、海浪發電、潮汐發電及生質能源等）是目前對環境最友善的一種能源方案，各先進國家也積極的為再生能源開發新的技術。然而，再生能源的發展有其先天的限制，故未被世界各國視為未來的主力能源。

## 核分裂能源的供給與需求狀況

核能是另一種不產生碳的能源。使質量較大而不穩定的原子核(如鈾)分裂成質量較小原子核，稱之為「核分裂反應」，在核分裂的過程中一部分的質量轉變成能量。現今所有運轉中的核能電廠皆是以「核分裂」的方式來產生能源。核分裂能源的主要缺點是核燃料與核廢料的輻射有一千年以上的半生期，因此核燃料與核廢料的外洩會對環境與生態造成嚴重的影響，但目前仍無妥適的核廢料處理方法。

從世界核分裂反應器的數目可以看出核分裂能源的發展趨勢。自1980年至2005年間，興建中的核分裂反應器從每年200個遞減至每年30個左右。然而溫室效應與氣候變遷問題使得世界各國重新檢視核能電廠的必要性，因此近年來紛紛啟動新建以及進行舊核能電廠延壽計畫，2005年之後興建中的核反應器數目又開始爬升。根據國際原子能總署(IAEA)在2010年的統計資料，全球有441個核分裂反應器在進行運轉，5個除役，61個興建中(含台灣核四的兩個反應器)。目前核能發電佔全世界電力供應的14%，總能源供應的5.7%左右。全球核能所佔的發電量比例正在穩定的成長。以2005年為例，全球產出的鈾為四萬兩千噸，但核分裂燃料的消耗量卻為六萬七千噸，多出來的部份是靠鈾與鈾的循環再利用所提升的數字。至於全

世界鈾的總蘊藏量，大約有五百到一千萬噸左右(經濟合作暨發展組織(OECD)於2006年的估計)，如果不使用滋生反應爐技術，核分裂燃料只約有使用100年的儲藏量。使用「滋生核分裂反應爐」應可延長核分裂燃料的供應至一千年以上，但是使用「滋生核分裂反應爐」可以產生核武器之原料，會造成國際安全與和平的疑慮。

## 台灣能源的供給與需求

台灣每年所消耗的能源約相當於6億桶石油，然而石油與天然氣的總蘊藏量卻只有相當於5億桶石油的份量而已。過去20年期間，台灣的能源供給量每年成長約5%左右，但由於自產能源缺乏，台灣約有99%以上的能源來自於進口，而進口的能源有一半以上作為電力供給使用。目前各種能源所佔的發電比例為：燃煤52%、燃氣20%、核能18%、燃油3.9%、再生能源3%。能源政策的規劃為國家發展的重要課題，必須要有長遠與合理的規劃。目前政府投資於再生能源（風力發電、太陽能、水力發電、地熱發電、海浪發電、潮汐發電及生質能源等）的研發，而且將目標設定在2050年以前，再生能源要供給約30%能源需求。樂觀的說，就算能夠成功達到目標，還有70%不足的能源必須倚賴「化石燃料」及「核能」。化石燃料會產生二氧化碳並製造溫室效應。行動的碳監視學會(CARMA)在2007年的一項調查顯示，台中火力發電廠的炭排放量是世界第一，雲林麥寮廠則排名第五。而在2005年「京都議定書」生效後，台灣即面臨二氧化碳排放必須逐年遞減的沉重壓力。

## 核融合能源是友善環境的永續能源

「核融合反應」是太陽發光發熱的能量來源。「核融合反應」是使質量較小的原子核融合在一起成為質量較大的原子核，在核融合的過程一部分的質量轉變成能量。氘核子同位素氘(deuterium)與氚(tritium)的核融合反應機率最大，是最容易實現的核融合反應。約2億度高溫的氘和氚核子發生核融

合後，會融合成約350億度高能量的氦原子核與約1450億度高能量的中子。產生的能量約為原來氘與氚能量的450倍。「核融合」發電能改善「核分裂」發電的三項缺點。第一，核融合的燃料(氘和氚)很容易取得，氘可以從海水提煉，每一公升海水中含三十毫克氘。雖然，氚不存在於自然界中，但可以從中子與鋰元素的核反應提煉，因此核融合的氘及氚燃料是幾乎取之不盡的。第二，核融合的燃料以及反應後的產物都是非放射性物質，不會產生二氧化碳或造成空氣污染，不會有大量的核能廢料，故沒有核廢料處理的難解技術與政治問題。第三，核融合裝置內是密度稀薄的電漿，其中的電漿粒子密度約只有空氣密度的十萬分之一而已，無需大量集中燃料。只要減少燃料供給，核融合反應可以隨時終止，其控制性比現行核分裂反應器要容易，故核融合反應爐不可能熔毀，也不可能大型能量釋放失控的危險。與目前所知的所有能源相比較，氘與氚的核融合能源不僅燃料充足，又不產生溫室氣體及高放射性且半生期超過千年的核廢料，因此核融合是最友善環境的永續能源，極有可能成為人類能源的最終解決方案。

在21世紀，世界能源與環境問題將會更趨嚴重，因此人類所面對的兩項最重要的挑戰，就是能源與環境。於是尋求另一種充足且無污染的能量來源，已成為世界各國的共識。核融合能源對氣候與環境幾乎沒有衝擊，將會是取代化石能源，供給人類潔淨能源的最好選項。因此，現在世界各國正積極的發展「核融合」技術，並且期待它成為未來乾淨的能源主力。

## 核融合能源研究

自1950年代以來，以磁場控制核融合的理論基礎、實驗技術以及工程知識都已逐漸成熟。磁控核融合研究是以強磁場控制高溫的氘與氚電漿於一特定的空間，以進行核融合反應。各種磁控核融合的裝置中，以稱為「托卡馬克」(tokamak)的電漿約束裝置的發展較為先進。托卡馬克的構造是以一個甜甜圈狀的環形磁場容器，利用強大的磁場來約束電漿粒子(游離化的帶電粒子)在環

形容器裡面的運動。經過數十年的研究，已可控制核融合反應以緩慢的方式釋放能量，托卡馬克實驗產生的功率已從1975年的0.01瓦增加到1995年的5000萬瓦。

要達成核融合能源供給的目標必須要克服兩個主要的課題。第一個課題是要設計較好的核融合反應爐磁場結構，達到以較弱的磁場和較少的能量輸入功率，來維持或增加核融合反應爐內的電漿總能量，尤其更要能夠控制電漿分佈與核融合反應的速率，使核融合反應能自行持續進行。因此必須建造一座能夠自行持續核融合反應的實驗裝置，研究相關科學、技術以及工程知識，並驗證自行持續核融合反應實驗裝置的可行性。第二個課題是要有能夠長期承受強烈中子轟擊的核融合反應爐結構材料。目前使用的材料在長期受到中子或高能粒子轟擊之下，會造成反應爐結構弱化且具放射性。針對此問題，必須建立中子源設施來進行研發能夠承受長期中子轟擊的新物質材料。

目前世界各先進國家都有長期的核融合研究計劃，包括：日本的JT-60計劃，歐洲共同體的JET計劃，韓國的KSTAR計劃，以及美國的幾個核融合實驗裝置。尤其是，歐盟、日本、美國、俄國、韓國、中國及印度於2005年達成協議合作的「國際熱核實驗反應爐(ITER)」計劃，共同投資100億歐元，於法國南部卡達哈希村興建能產生五億瓦功率的ITER核融合實驗裝置(見圖一)，並且預計於2018年建造完成並開始運作。

ITER是繼國際太空站、伽利略全球衛星導航定位系統等之後另一超大型國際科技合作計劃。ITER計劃的目標是建造第一座能夠自行持續核融合反應的托卡馬克實驗裝置，取得相關科學、技術以及工程知識，以評估開發核融合能源的可行性，為商用核融合反應爐做示範驗證。在實現核融合能源科技的道路上，它是印證核融合能源科技可行性的下一重要關鍵步驟。由於現階段技術的進展以及對核融合物理機制的了解，科學家已有足夠的信心能成功地興建與運轉ITER。ITER的技術目標是成功地達到維持核融合反應所必需的5千萬瓦輸入功率，並能產生5億



# 政策聚焦 「責任制」工作者的悲歌 與勞動法律之保護

林良榮

國立高雄大學財經法律學系專任助理教授  
日本國立北海道大學法學博士

瓦的輸出功率。爲了能了解其中燃燒電漿的物理機制，ITER的裝置能保持至少500秒的運轉。ITER本身並沒有發電的設計，其主要目的是驗證利用核融合能大規模商業發電的科學與技術可行性。

儘管一般認爲，至少還需要經過30~50年，才能把核融合技術商業化，實現成本效益，但參與ITER的國家將在未來二十年投資期內取得高科技，對帶動其國內高科技的研發和相關產業的提升，具有十分重要的影響。以目前核融合能源科技的發展進程，有幾個國家已經著手計畫在ITER達到運轉目標之後，開始建造能夠大量發電的示範托卡馬克核融合反應爐，預計於2030年代開始運轉，而可以商業化大量發電的磁控核融合發電廠也預計會在2050年代開始運轉。然而必須強調的是，如果有更多的資源投入磁控核融合研究，則以上的時間表將會更快。如果第一座商業用途的核融合電廠能於21世紀中實現，將能夠大幅紓解能源與環境問題。

近10多年來，韓國在核融合研究亦投下了相當多的資源，除了在ITER的興建有10%的投資，韓國政府與企業各投資了五億美元，共同興建的「韓星超導托卡馬克裝置(KSTAR)」也在2008年初完成，於2008年6月首次產生電漿，而且將能讓電漿電流脈衝維持300秒運轉。這表示韓國除了可以製造托卡馬克的高科技零組件，並已經有了整合大型高科技系統的能力，這種積極與魄力充分的表現出一個國家長期發展規劃應有的遠見。對於國際合作的ITER的建置，韓國將提供10種主要零組件。ITER預計於2018年興建完成，在此之前，KSTAR將是世界上研究核融合反應器中熱電漿物理機制的主要裝置之一。

## 台灣的核融合能源科技研究

我們可以看到，近年來許多開發國家(歐盟、日本、美國、俄羅斯)與開發中國家(韓國、中國、印度)正致力於核融合科學與技術的研發。2008年2月，美國國家工程學院提出核融合爲人類21世紀科技工程的一大挑戰，核融合研究涉及許多新的高科技技術，

會帶動高附加價值的新科技，如果核融合發電成功，將會是21世紀新的工業革命。尤其韓國已大量投入核融合科技研究，並且因此具備有整合大型高科技系統的能力。台灣呢？

台灣政府至今仍不了解核融合科技研究的迫切性，也沒有推動大型高科技系統的魄力與決心，所以台灣現在幾乎沒有核融合的研究投資。目前在台灣的電漿研究領域，包含：太空物理、核融合、實驗室電漿、雷射與電漿作用、微波產生、電漿塵、工業電漿應用，低溫電漿等。其中有少數科學家受過核融合電漿科學方面的訓練。然而，研究核融合電漿物理相關的理論、實驗、偵測，或技術並沒有受到政府的重視，投入的資源遠較其他國家落後許多。只有成功大學「電漿與太空科學中心」，以學校提供的少許資源從事發展磁控核融合電漿現象的量測實驗、理論和模擬等研究。

核融合反應器牽涉到許多理論與技術的前端研究。不像核分裂的電廠那樣簡單，核融合反應器的運轉過程中需要多階段的程序與調節，因此必須在電漿科學家、工程師與材料科學家的合作之下才能順利運行。所以，未來若核融合反應器能成功，台灣若僅僅是向國外進口反應器，建置後恐怕也無法運作。因此台灣必須盡快投入核融合研究、設立國家核融合研究中心、建立獨立自主的尖端核融合電漿科學與最先進科技、培養核融合能源研究的科技人才，爲未來的核融合反應爐之設計、建造與操作能力做準備。

在政策面上，台灣政府應該讓人民理解全球能源供給將出現短缺的嚴重性，以及台灣必須盡快達到能源自給自足的急迫性，並盡快制定國家能源政策的法律，推行包含核融合在內的能源研發計畫，以保證在本世紀內達到國家能源的自給自足，如此才能幫助台灣度過能源危機。■

## 前言：「責任制」工作與勞動人權保護

「年僅廿九歲的科技公司工程師，一月間被父親發現在家中堆滿公司文件的電腦桌前昏迷不醒，送醫急救後不治。該工程師原本月薪4萬4000元，加上加班費可領7至9萬元，升爲資深工程師後，公司片面更改工作爲責任制，薪水只剩下4萬8000元，加再多班也沒有加班費。」「家屬認爲，工程師生前最後六個月平均加班時數超過八十小時，意外猝死顯然是因過勞所致。但公司方面不願認定其爲職災過勞死，勞保局也以休克猝死與加班時數無關等理由，未予核准職業災害死亡」<sup>1</sup>「勞委會勞動條件處專門委員王素琴說，勞委會從來沒有核定過製造業是責任制，且核定勞工工作爲責任制應該經過勞委會認定，並經過勞資雙方協議認定工時，且須向勞委會報備。」<sup>2</sup>

—中國時報，2010年09月27日。

毫無疑問的，「責任制」已然是當代台灣工作職場的熱門名詞。很多職場上被賦予「責任制」的工作人員都自嘲此所謂「責任」制乃實際上之「無限責任」；因而，責任的無限終究成爲勞工對自我無限剝削的根源。形式上，資方可以卸除嚴格管理的規範程序，但受雇者必須負起工作的責任；勞工可以沒有固定的工作時間，但老闆要你拿出實質的工作成果。換言之，所謂的「無勞動，就無酬勞」早已經是「無責任，就無酬勞」，而所謂的「責任」表現，就在於雇主其自身利益結果的獲致與確保。

不論對勞動者還是對雇主而言，工時都是勞動關係的核心問題之一。而就勞工之工時保護的原理而言，如考察歷來國際公約與各國相關工時保護的法律規定，主要在於：

身心疲勞的回復、勞工健康的保護、（文化）生活意義的提升、家庭制度的促進與維繫等。從這以上這些原則出發，保護工時制度已然成爲國際勞工保護的趨勢。然而，工時過短，不但影響整體生產力，勞動者無法維持生活；工時過長，勞動者的家庭生活、社會生活變成十分有限，嚴重者甚至構成健康上的危害。

就工時保護的相關內容，在我國勞動基準法上主要係針對工作時間、休息、休假這三個部分予以規定如下：

- 一、就工作時間的部分，勞工每日正常工作時間不得超過八小時、每二周之工作總時數不得超過八十四小時（同法第30條），且勞工每七日至少應有一日之休息，作爲例假（同法第36條）。另外經中央主管機關指定之行業，雖可將正常工作時數分配於其他工作日，但分配之時數，每日不得超過二小時，每周總時數不得超過四十八小時（同法第30條第2項）。
- 二、就休息的部分，當勞工繼續工作四小時，應有三十分鐘之休息（同法第35條）。
- 三、最後就休假的部分，凡由中央主管機關規定應放假之日，均應休假（同法第37條），但如勞工在同一雇主或事業單位，繼續工作满一定期間者，應給予特別休假（同法第38條）。

不過，就前述相關之工作時間保護規範，另外必須特別說明的是，乃是屬於該保護規範之除外適用的勞基法第84條之1；具體而言，該條文規定：



1、經中央主管機關核定公告之工作者，得由勞資雙方另約定工作時間、例假、休假、女性夜間工作，並報主管機關核備，不受第30條、第32條、第36條、第37條、第49條規定之限制。

一、監督、管理人員或責任制專業人員。

二、監視性或間歇性之工作。

三、其他性質特殊之工作。

2、勞資雙方約定應以書面為之，並應參考勞基法所定之基準且不得損及勞工之健康及福祉。

此外，根據前述84條之1而來的勞動基準法施行細則第50條之2乃就書面約定之內容規定：雇主依本法第84條之1規定將其與勞工之書面約定報當地主管機關核備時，其內容應包括職稱、工作項目、工作權責或工作性質、工作時間、例假、休假、女性夜間工作等有關事項。

又，行政院勞工委員會91年4月26日台(91)勞動二字0910020729號函：勞動基準法第84條之1規定核備書面契約之主管機關，為事業單位主體所在地之直轄市政府或縣(市)政府；如當事人之一方為分公司、工廠或分支機構者，為分公司、工廠或分支機構所在地之直轄市政府或縣(市)政府。

很顯然地，上述的規定就是「責任制」脫逸勞動法保護的法源依據，也就是一般在我國職場上所稱之責任制人員的悲歌由來。

## 何謂「責任制」？

然而，這樣橫行於台灣職場管理的「責任制」，究竟在法律上的定義是什麼，或者，具體而言，什麼才是「責任制」型態的工作，似乎未必有法律上相對明確的定位。

雖然我國社會上一般都將所謂的「責任制」以勞基法第84條之1作為其法源基礎，但如究該條文內容之具體規定，其適用對象乃指如下經中央主管機關核定公告之「監督、管理人員、責任制專業人員」、「監視性或間歇性之工作」或「其他性質特殊之工

作」者。因此，根據勞基法第84條之1規定而由中央主管機關指定的工作並非當然就是屬於「責任制」工作。進一步言，我國勞基法施行細則第50條之1第2款對於所謂「責任制專業人員」雖予以定義為「以專門知識或技術完成一定任務並負責其成敗之工作者」，但就實質上具體工作內容的指涉而言，經由勞委會依勞基法第84條之1所指定的工作類型，究竟何者是屬於所謂的「責任制」工作型態並非相當明確。但如究我國職場管理實態而言，「責任制」幾乎已是長期以來慣見的管理手段，尤其在晚近的高科技行業的職場領域。

勞基法第84條之1之規定而得適用的工作乃指「監督、管理人員或責任制專業人員、監視性或間歇性之工作、其他性質特殊之工作」，而其中的所謂「責任制(專業)人員」，根據勞基法施行細則第50條之1第2款：所謂責任制專業人員，係指以專門知識或技術完成一定任務並負責其成敗之工作者。申言之，此類人員必須運用其本身之「專門知識或技術」、「完成一定任務」且「負責其成敗」，其重點在於完成一定之工作任務，因此該類人員為了完成一定之工作任務，其所花費之時間往往超過勞基法固定工作時間之限制，例如電子科技或資訊研發之工程師等，為了避免勞基法過於僵化之工時規定箝制了此類責任制專業人員發揮其本身專門知識與技術之空間，勞基法遂有將此類工作型態之勞工排除工時法制之排除條款。

再進一步言，此之「責任制(專業)人員」若與其他同樣適用勞基法第84條之1規定的其他工作型態人員加以比較，就法規範的形式定義上乃有不同。例如，(1)監督、管理人員：係指受雇主僱用，負責事業之經營及管理工作，並對一般勞工之受僱、解僱或勞動條件具有決定權力之主管級人員(勞基法施行細則第50條之1第1款)；以及，(2)監視性工作人員：係指於一定場所以監視為主之工作(勞基法施行細則第50條之1第3款)；以及，(3)間歇性工作人員：係指工作本身以間歇性之方式進行者(勞基法施行細

則第50條之1第4款)等。不過雖於法律上之定義有所不同，但如就實際制度之運作而言則難以區分<sup>1</sup>。

實務上，我國中央勞工行政主管機關(勞工委員會)依勞基法第84條之1所核定之工作種類和職位，已公佈包括航空業空勤組員、保險業外勤業務員、不動產經紀人員等共37種職位類別。

## 有關「責任制」的相關法律問題

我國現行勞動基準法已就正常工作時間、休息及休假時間等予以規範，而使勞工在勞務提供上享有工作時間限制的一個法定上最低限度保障，但如前述，有些工作因為其性質比較特殊，無法全然配合勞基法的相關規定，因此可由勞工和雇主間自行約定工作時間、例假和休假時間等。但另一方面，為了避免對約定的內容對於勞工過於不利，該勞雇雙方間約定之內容，必須先報請主管機關核備。就「責任制」型態之僱用關係的法律適用而言，依照勞基法第84條之1第2項規定，勞雇雙方得另行約定之勞動條件，惟該約定除不受第30條、第32條、第36條、第37條、第49條規定之限制外亦不得損及勞工之健康及福祉。換言之，雖然依勞基法第84條之1規定，勞雇雙方可另行約定之勞動條件者乃限於「每日與每週的工作時數(法定工時)、延長工時的限制與程序(加班)、例假、休假、女工夜間工作」等勞動條件，且雇主仍有對於勞工須負起「不得損及勞工之健康及福祉」之保護照顧的義務，並非謂一旦屬於勞基法第84條之1適用行業的勞工，即視為全部勞動法規範的適用除外。換言之，例如勞工於提供勞務時就應有的休息或延長工時工資(加班費)等之權利並非即無所保障。

### (一)司法解釋與法院判決立場

但不容諱言的，我國職場的實務管理上卻經常有此之勞資爭議發生，尤其是有關加班費給付的問題。關於此之加班費爭議，司法院司法業務座談會針對具監視性工作性質

之「守衛」有關加班費爭議問題提出討論，並認為守衛所約定之月薪，如未低於勞基法第21條、第24條及第39條等相關規定加計之總額時，勞工即不得再請求給付加班費之差額(司法院民國七十八年「民事法律專題研究(六)」，二八四頁)。然，本文認為，就上述司法行政上所提出的見解顯然並非對勞工有利，如以嚴格的法解釋而言，司法院之見解乃欠缺法律明文根據，於法理上似有不足之處。惟，該項見解現已廣為實務界採用並成為阻擋監視性或斷續性工作勞工請求加班費之最大法律障礙。例如高等法院92年勞上易字第114號判決指出「從事監視性、斷續性工作之工廠守衛，與必須持續密集付出勞力之生產線上勞工，二者工作性質有別，為顧及勞雇雙方整體利益及契約自由原則，並落實勞動基準法第二十一條第一項及第三十二條第四項但書之規定，職司守衛之勞工，如已同意例休假日及平時之工作時間逾八小時，所約定之工資又未低於基本工資加計延時工資、假日工資之總額時，並不違反勞動基準法之規定，勞雇雙方自應受其拘束，勞方事後即不得任意翻異，更行請求例休假日及逾時之加班工資。故上開從事守衛工作者，能否再請求例休假日及延長工時之工資，似應以其約定工資是否低於基本工資及以基本工資加計例休假日及延時工資之總額為斷。」

根據上述，我國法院雖持「所約定之工資如未低於基本工資加計延時工資、假日工資之總額時，並不違反勞動基準法之規定」之立場，不過，必須特別說明者，此之見解是否適用於一從事之工作並非屬於「監視性、斷續性工作」性質的「責任制」之勞工，對此，本文尚認為有相當的質疑空間。

### (二)勞工行政機關解釋

此外，勞工行政主關機關過去亦曾以相關行政命令做出解釋，認為事業單位與特殊工作者雖得另行約定正常工時及延長工時，但實際的工作時間不得超過約定的延長工時；且事業單位應依核備之約定給予例假，不得使勞工在該例假日工作，如欲使勞工

1.勞基法第84條之1第三款另有規定所謂「其他性質特殊之工作」亦可排除勞基法工時法制之規定，然而何謂其他性質特殊之工作，施行細則未作解釋。事實上，本款應屬於概括條款，避免前述列舉監督、管理人員、責任制專業人員與監視性工作或間歇性工作，有掛漏一之虞，於是多增訂一條概括條款，故在解釋此款其他性質特殊之工作時，該工作之性質亦應符合前款所稱監督、管理人員、責任制專業人員之工作時間所具有之自主性，或者與監視性工作或間歇性工作，其工作負荷較輕，工作量密度較低之工作性質相當始可。



# 政策聚焦 職場疲勞問題的因應策略

鄭雅文

台大健康政策與管理研究所 副教授

在該例假日工作，亦應依約定的例假日出勤工作之工資發給標準至少加發一日工資（86台勞動二字第052295號、89台勞動二字第0022298號函釋參照）。又，就「加班費」的問題，行政機關亦認為「勞基法第21條規定，勞資雙方議定之工資，不得低於最低工資，故凡適用勞基法的事業單位，勞雇雙方協定的工資即不得低於上開規定，勞基法第84條之1的工作者，其基本工資是以法定正常工時每2周工作總時數84小時之上限為計算基礎，如約定工作時數超過此法定正常工作時數時，工作者之基本工資應按時數增給（勞動2字第0980013030號函釋參照）」。

簡言之，勞基法第84條之1並沒有排除勞基法第24條雇主須給付延長工作時間工資給付的規定，故如雇主使員工加班，仍然應依勞基法第24條的規定給付加班費。所以，縱屬於勞基法第84條之1的工作者，勞雇雙方仍應約定「適當、合理的」工作時間、例假和工資標準，如雙方約定的工作時數超過法定正常工作時數時，雇主應按時數增給基本工資，且雇主如欲使勞工於例假日或延長工時工作，亦應給付該例假日的工資和加班費。

## 結語

近幾年來台灣過勞職災的事件頻傳，如進一步探究造成此一社會現象的原因，作者認為，實難避免對於我國勞動法上有關工時保護之保護法制予以檢討。或許是身為二次戰後新興工業國家一員的緣故，如果長期觀察台灣工作職場的勞動現實，即可發現國人近乎以一種自我剝削的方式進行長時間的勞動，這樣的勞動型態不但使勞工因未有固定且充分的休息而難以回復體力，嚴重地損害身體與心理的健康，同時更是深刻地阻礙勞工家庭與個人文化生活的經營，就此，非但未有時間與機會加以累積與形塑所謂勞工集體文化，更由於一般社會對於勞工「拼死命做」的既成印象而妨礙勞工的自我認同乃至勞工階級意識的養成，甚至是，形成勞工自我「去階級化」的意識更完整的內化與更進一步的加深。這樣的現象，無疑地，所謂以責任制作為勞動關係的法律化當然是國家就勞動關係「去管制化」過程的一部分計

畫。是以，責任制所造成的過勞職災，也僅存事後的救濟措施可稍有努力空間（請參見以下新聞）；不過，這當然也是個別勞工的長期犧牲所付出的代價。

然而，台灣職場社會如此快速的去管制化發展的勞動現實，工會的角色未來又應如何重新檢討與再出發？以勞基法第84條之1為例，該條文內容中雖規定「得由勞資雙方另約定工作時間」，然而，現實上由於個別勞工與雇主之間雙方的地位與力量極度懸殊的結果，所謂的協商自難有對等之可能，就此，這或許也是未來台灣工會(尤其是產業工會)可攻城略池的一小步吧？■

「先前南亞科技徐姓工程師疑似過勞死卻領不到職災給付，促使勞委會修改過勞死認定標準，把可能造成過勞死的腦血管及心臟疾病明定出來，未來不只看加班時數，也會把工作負荷是否過重、當作判定標準，而且雇主要負舉證責任。」

聽到勞委會放寬過勞死認定的標準，徐爸爸的心情其實是百感交集。因為徐爸爸、徐媽媽勇敢站出來，才促使政府檢討過勞死的認定標準，而目前擔任勞委會職業病鑑定委員的台大教授郭育良認為，認定標準越越精準是進步的做法」

—公視晚間新聞，2010-12-2320:00

## 前言

去年（2010）科技產業年輕工程師的猝死事件，引發各界關注高科技業濫用「責任制」工作的問題。勞委會在民意壓力下，於去年十月針對30家大型高科技公司進行專案勞動檢查，結果發現有高達八成的業者違反勞基法有關工時的相關規定。事實上，台灣事業單位違反勞基法工時規範的情形相當普遍，例如讓員工超時工作、未依法給予加班費、加班費僅以底薪做計算單位造成員工加班費短少、違法使用「責任制」等等。

在全球產業競爭壓力之下，產業為了維持競爭力，無不致力於壓低人事成本。各種勞動力彈性運用策略的應用，成為產業界人資部門的重要工作；但對於工作者而言，則意味著勞動負荷的強化。不僅在台灣，工作壓力與職場疲勞也成為許多國家重要的政策議題。例如，日本與韓國自1980年代以來，過勞猝死案例即層出不窮，至1990年代後期，日本更出現「過勞自殺」的職業災害認定爭議。在歐美國家，心理壓力引起的身心疾病獲得職災補償給付的個案也不斷增加。

勞動政策如何確保工作者的健康與福祉？職業健康法規如何保護勞工？如何預防職場中的社會心理危害？過勞疾病是否被認定為職業傷病？本文將針對因應對策，提出一些建議。

## 工時與責任制工作的規範與落實

導致工作身心疲勞的因素很多，其中「工時」反映勞動長度，影響工作者身心健康甚劇，乃是各國勞動規範最重要的主題之一。國際間已有相當多的流行病學實證

研究，指出工時過長會增加職業傷病風險，包括職災事故、工作疏失、心肌梗塞、高血壓、疲勞等。

世界各國對工時的規範不一，但一般而言，多數工業先進國家已將正常工時上限下修至每週40小時（如芬蘭、瑞典、荷蘭、美國、日本、韓國等）。我國勞基法有關正常工時與超時上限的規範（正常工時一天8小時、一週48小時、兩週84小時，一個月超時上限46小時等），相較於其他國家乃是偏高的。根據行政院主計處2006年的人力資源調查，我國就業者中有20.4%每週工時超過48小時，屬長工時國家。

勞基法自1984年制訂以來，一直僅適用於工業部門。至1996年，為了因應勞基法擴大適用範圍至服務業，而新增第84之一條「工作時間可另行約定」之條文，其中所指可另行約定的工作類型包括「監督、管理人員及責任制專業人員」、「監視性或間歇性工作」、「其他性質特殊之工作」。但哪些屬「責任制專業人員」仍須由政府公告，而另行約定的勞動契約，也必須由勞雇雙方議訂，內容應明訂每月最高工時、加班給付標準、例假、休假等等，且必須向公司所在地縣市主管機關勞工管理局，或是科學工業園區管理局、加工出口區管理局等核備後才能正式實施。

不論是「責任制工作」或一般工作，目前勞基法已有詳細規範，但為何雇主違法比率如此高？為何大多數工作者對上述規範不甚瞭解？為何工作者難以拒絕超時工作，甚至自願無薪加班？直言之，其實是勞雇權力極度不對等，以及政府勞動檢查部門的消極不作為所致。

勞動檢查乃是維護工作者安全與健康



最根本的機制。我國勞動檢查的實體內容以「勞動基準法」與「勞工安全衛生法」規定事項為主，前者規範最低的勞動條件，如工時、薪資、休假、僱傭契約等，後者則規範最低的安全衛生條件。我國勞動檢查制度有下述問題：

- (1) 勞基法與勞工安全衛生法適用範圍皆未涵蓋所有受僱者，應擴大適用至所有受僱者；
- (2) 勞動檢查重安全衛生，輕勞動條件；在安全衛生方面，又以工業部門的危害為主，如機械設備的檢查，缺乏社會心理危害的檢查，應修訂「勞工安全衛生法」，並強化一般勞動條件（如工時、薪資）以及特殊職業社會心理危害（如職場霸凌、騷擾、不當勞動對待）之檢查。
- (3) 檢查體系的權責分散，易造成中央主管機構在統籌指揮、監督與統計上的困難。勞檢單位包括勞委會的北、中、南三區勞動檢查所、台北市與高雄市的勞動檢查處（所）、經濟部加工出口區管理處的勞動檢查單位、國科會科學園區管理局下設的勞動檢查中心等；
- (4) 勞動檢查人力顯著不足。在2009年，僅有373名勞動檢查員，外加110名代行檢查員，檢查人力每十萬人約0.4名，遠低於國際水準（如，歐盟建議量為1.5；瑞典2.9、芬蘭1.6、英國1.1），應大幅提高勞動檢查員編制；
- (5) 罰鍰金額偏低，恐怕無法有效遏止違規業者不法行爲，應提高罰鍰；
- (6) 勞動檢查的受檢單位以大型企業為主，應強化中小型企業之檢查。

### 造成疲勞的「職場社會心理危害」

單單從工時（亦即勞動長度），事實上無法反應出工作者整體的勞動負荷。勞動負荷的其他面向，尚包括工作量、職場中的人

力配置、勞動密度（譬如工作速度）、勞動強度（譬如責任負荷、考核壓力），以及服務業非常普遍的情緒勞動負荷等問題。

在工作壓力問題上，歐美先進國家著重於事前預防，強調雇主責任、勞工通報、工會制衡、勞動檢查等策略。一些國家也已擴大規範內容與勞動檢查範圍，作為因應過勞問題的策略。譬如在丹麥、瑞典、澳洲、法國、比利時、加拿大的Saskatchewan與達北克等司法管轄區(jurisdiction)，已將「精神騷擾」(psychological harassment)、「霸凌」(bullying)、「暴力」(violence)、「壓力」(stress)、「不當的工作組織」(poor work organization)等議題被納入勞動規範或勞動檢查的範圍。西方國家的全國性職業健康調查，亦涵括各種「職場社會心理危害」，如下表所示；政府透過定期的受僱者調查，以瞭解這些問題的普遍性與分佈狀態，並對高危險族群作宣導與介入。

其中值得注意的是，薪資制度、契約關係與績效考核制度，往往是影響工作者工作行爲與過勞問題的重要因素。在台灣，按件或按時計酬等彈性薪資制度原本就十分普遍；近年來企業管理者更加強化各種勞動彈性化策略，包括外包、派遣等雇用模式，在薪資管理上也採各種績效制度鼓勵員工，並藉以降低人事成本。從工作者的角度而言，浮動薪資制度可能可讓工作者感受到「薪水高低操之在我」的自我控制感，因此能主動積極地投入工作。但低底薪或無底薪的薪資結構，時常是勞動階級過度勞動的因素。除了工作負荷可能增加之外，「浮動薪資」也意味著經濟收入缺乏保障。「浮動薪資」強化競爭壓力，尤其是以個人績效表現為依據的薪資制度，經常伴隨著同事之間的競爭，不利於工作者之間的社會連結。此外，「浮動薪資制」也強化管理者的績效評估。這些因素，都可能是影響工作者身心健康的重要因素。

表一、職場社會心理危害之類型與指標內容

類型	指標內容
就業狀態 (employment conditions)	
契約與薪資	契約型態 薪資、福利與績效考核機制
就業保障 (employment security)	工作保障、經濟收入保障、勞動市場就業機會
職涯發展 (career development)	升遷機會、訓練
工作本身之內容與特質 (job characteristics and nature of work)	
工作控制 (job control)	工作技能 (skill discretion)：缺乏多樣性、重複性工作、零碎或無意義工作、缺乏技能 決策自主權 (decision autonomy)：自主性、參與權
工作負荷 (job demands)	工作量 (與人力配置)、工作步調、情緒負荷、認知負荷、體力負荷、時間壓力
工作時間 (work duration and time)	長工時 輪班工作、夜班工作
職場社會與組織特質 (social and organizational context of work)	
社會人際關係 (social and interpersonal relationships)	主管社會支持、管理品質 同事社會支持、社會互動關係
組織正義 (organizational justice)	分配正義、程序正義、訊息正義、人際正義
工作角色 (work role)	角色模糊、角色衝突、工作責任
暴力 (violence)	身體暴力、霸凌、騷擾
歧視 (discrimination)	性別、年齡、國籍、種族、宗教、失能、性向歧視
工作與家庭衝突 (work and family conflict)	在家工作、電傳工作 家庭與工作的衝突 家務勞動

不當的勞動狀況往往源自於不平衡的勞雇權力關係。在台灣，勞工力量薄弱，更需要政府扮演積極的角色。如何強化政府勞動保護機制，思考如何擴大勞檢範圍，並對職場社會心理危害作定期調查，乃是當務之急。

### 有關職災補償制度

相較於其他國家，台灣的職業災害發生率偏高，但職業疾病卻一直嚴重低估。以2009年勞保職災給付的數據為例，該年僅補償478件職業病，若以勞保投保人口作為分母，台灣每十萬工作者僅有5.3人得到職業疾病的認定與補償。相較於其他國家，如與日本（每十萬職災保險人口有17件）、韓國（每十萬職災保險人口有63件）以及西方先進國家，台灣的職業病補償率遠遠落後，屬落後國家的水準。

針對職業引起的心腦血管疾病問題（即俗稱的「過勞死」），日本在1961年即頒布

了認定基準，近幾年來，此類案件的補償件數每年大約有300~400件，認定通過的比率佔該類疾病申請件數的40%左右。韓國在1995年首度將工作引起的心腦血管疾病納入職災補償的範圍後，補償件數逐年上升，至2003年達高峰，該年通過認定並得到職災補償的心腦血管疾病個案共2358件。台灣雖在1991年即頒布心腦血管疾病的職業病認定參考指引，但一直遲至2006年台灣才真正有心腦血管案例通過勞保的職業病認定，補償件數遠遠不及日、韓兩國，在2009年僅有26件，去年（2010）也僅33件。

在工作壓力引起的精神疾病方面，日本於1999年頒布了職業精神疾病認定指引，近年來日本職業精神疾病的補償件數上升速度快速，近三年平均每年有260個案例，認定通過率在20~30%之間，其中約有27%（每年約70件）為自殺死亡案例。韓國在2005年將精神疾病納入職災補償範圍，近幾年來平均每年約有27件職業精神疾病案例得到補



償。台灣近年來在勞工團體與職業醫學專業人士的不斷訴求之下，勞委會於2008年將「創傷後壓力症候群」(Post-Traumatic Stress Disorder, PTSD)列入職業病種類表；並於2009年11月修訂勞保規定，將職業精神疾病（包括憂鬱症）納入給付範圍，但勞保局至今尚未認定任何職業精神疾病案例。

在大多數西方國家，雖然精神疾病未被正式納入「職業疾病種類表」，但在實際運作上，只要符合合理的工作因果相關性，即有可能被認定為職災。以加拿大達不列克省為例，在2007年即有1,228件心理壓力引起的傷病案例（stress claims）通過職災補償認定。雖然在所有職業傷病補償案例中，stress claims所佔的比率不高，但仍有相當多的案例成立，被認定的工作壓力事件包括：經歷或目睹暴力事件、被主管或同事惡意排擠或威脅、受到歧視、騷擾或不當待遇、工作量過大、責任壓力過大等等。甚至有個案因面臨組織改造，同事離職而職缺未替補，導致工作量大增，診斷為憂鬱症，被認定為職業病；另有個案被迫休假，工作被取代後還被要求訓練其接替者，其自殺事件亦被認定為職災。法國在2007年前後並發生數起員工自殺事件，其中一個汽車製造業工廠在一年內發生了4起自殺事件，調查指出，該職場處在組織改造、工作外包與企業揚言外移的勞務緊張關係之下。

值得注意的是，日本、韓國與西方國家對於心理壓力相關職災的認定，著重於個案本身的經驗，而不引用流行病學因果證據。主因是，流行病學以群體作為分析單位，不論是「相對危險性」(relative ratio)或「絕對危險性」(attributable risk)，皆以群體作為計算單位，亦即，流行病學證據可有效地推估群體之間的風險差異，但對於「個體」(individuals)的預測性，卻是相當有限。

我國勞委會針對過勞疾病的職業病認定依據，雖然也考慮工時之外的其他面向，但由於後者難以量化，在實務上仍以工時長短作為主要依據，且十分拘泥於醫學與流行病學文獻上的因果證據。

我國的職業傷病認定機制有不少問題，職災補償制度更是問題叢生。職業傷病認定的問題包括：（1）認定時往往缺乏客觀中立的勞動紀錄或其他職場危害記錄，目前的勞工健檢制度也未發揮功能；（2）太過強調流行病學文獻上的因果證據，忽略流行病學在詮釋個案疾病工作相關性上的限制；（3）認定程序缺乏公開性，認定委員為醫界人士，未必清楚瞭解職災補償制度的社會意義與核心價值，亦即，落實雇主保護勞工健康與福祉之責任；許多醫界人士堅持，除非有非常明確的病理解剖與醫學因果證據，否則不應被認定為職業病，並主張工作者應負責管理自己的身心健康。

在職災補償制度方面，問題包括：（1）相關法規混亂分散，建議應參考國際經驗，獨立立法；（2）缺乏專責於職災保護制度的主管機構；（3）職災補償制度應涵蓋所有受僱者，包括目前未強制加保的受僱於五人以下公司行號的工作者；（4）自願加保者須自行負擔80%的職災保費，另外20%則由政府補助，而雇用自願加保者的小型公司行號雇主並不需負擔職災保費，並不公平，保費設計應修訂；（5）保險費率偏低。勞保局一方面嚴格地審查受災者的職業傷病申請，另一方面卻又不斷調降職災保險費率。相較於其他國家，台灣職災保險費率偏低；尤其近幾年不斷調降，目前為0.21%，遠低於其他國家；（6）給付不足，職災失能及死亡給付未採年金制。

台灣過去的經濟成長快速，墊基的是勞動者的「血汗」；長期以來犧牲環境品質，也忽視工作者身心健康與家庭、社會需求。這種發展模式勢必難以永續，也不應再複製。■

網路戰爭是現在新興的戰爭型態。《時代》雜誌2009年11月18日報道，中國不斷而且更多地滲透美國網路、竊取機密，並可能在戰爭爆發時進行電子攻擊。台灣國家安全局局長蔡得勝在2010年11月也在立法院指出，該局網站從1到10月，每分鐘被駭客攻擊11.56次，每個月被攻擊將近50萬次。蔡得勝表示，侵擾來源的主要位置，以台灣304萬次最高，佔了60%，不過，網軍的攻擊方式通常會透過第三地迂迴的進攻，中國大陸是主要攻擊來源。<sup>1</sup>顯然，某些國家已經把網路攻擊作為一種戰爭工具，讓網際網路變成了戰場。

本文將就以下幾個方向來進行討論：

- 一、網路戰爭的可能性
- 二、網路戰爭的危險性
- 三、網路戰爭的迷思
- 四、小結

### 一、網路戰爭的可能性

網路戰爭的可能性在於：

#### (一) 現代世界太依賴網路，包括軍事領域

網路24小時開放，又能快速傳送大量文字、圖像、聲音與視頻資料，且跨國運作，同時和傳統通訊手段、儲存資訊的手段相比，在成本上大為節省，這都是人類不斷加深依賴網路的重要原因。現代世界對網路的依賴是人盡皆知的，金融、貿易和通訊領域幾乎已經完全依賴網路，如果網路受損或中斷，交易無法進行，則引起的衝擊非同小可。甚至比實體經濟建設的攻擊和摧毀還要大。

在軍事上，網路即時通訊和同步通訊

的功能讓各戰台將能夠高效連結，讓指揮管制的層級能夠扁平化，又能快速傳遞命令與計畫，所以成為現代軍事事務革命的主要象徵和依據。美海軍在1997年4月提出「網路中心戰」(Network Central Warfare, NCW)概念，就是通過全球資訊網路，將分散配置的作戰要素集成為網路化的作戰指揮體系、作戰力量體系和作戰保障體系，實現各作戰要素間對戰場態勢感知共用，最大限度地把資訊優勢轉變為決策優勢和行動優勢，充分發揮整體作戰效能。<sup>2</sup>如今NCW已經成為美軍的主要作戰準則，並且實際運用到阿富汗和伊拉克戰爭中。

#### (二) 網路戰爭不必像傳統軍備那樣投資巨大

若只是想在網路上攻擊敵人，不需要如傳統作戰那樣組建龐大的部隊，也不需要龐大的後勤支援體系，更不須花費龐大資源和成本實施訓練。且相關從事網路戰爭的部隊和網路上的軍事行動在訓練和計畫階段容易保持隱密。

#### (三) 網路戰爭暫時不至於引起全面性的衝突和對抗

目前雖然尚未正式爆發網路戰爭，但是有不少國家已經遭受大規模的網路攻擊。最近的一次是2010年11月23日，愛沙尼亞出現網際網路癱瘓，全國範圍內廣泛應用的網際網路身份確認系統停止運行，使需要通過該服務系統進行身份確認的金融和法律等方面的活動受到嚴重影響。但是目前各國還沒因為遭受網路攻擊而發動軍事報復的前例，因為在很多狀態下，網路攻擊難以找到「兇手」，也因此不會引起大規模的衝突。

#### (四) 網路戰爭被弱小一方視為是有效的戰爭工具

數年前曾有一本書名為「超限戰」，引起眾多討論。有人就指出軍事弱勢的國家可

1. <http://www.voafanti.com/gate/big5/www.voanews.com/chinese/news/20101116-TAIWAN-NSB-WEBSITE-ATTACKED-CHINESE-HACKERS-108418544.html>

2. [http://news.xinhuanet.com/mil/2008-03/25/content\\_7855919\\_1.htm](http://news.xinhuanet.com/mil/2008-03/25/content_7855919_1.htm)



以利用駭客、病毒等方式對先進國家的軍民網路發動攻擊 形成典型的「超限戰」。

#### (五) 網路戰爭缺乏有效的國際法規範

國際法對於戰爭的規範以不得攻擊平民和非軍事目標為主，但是網路戰爭很明顯地經常是以非軍事目標為主。而且許多網路駭客是平民，除非透過所在國家的國內法，否則無法予以制裁。在許多狀況下更難以確定網路戰爭的發動者來自於哪一國，是個人行為還是由官方所指使，是純粹好玩還是別有目的。如此都讓國際間制定一定的國際法原則用以約束網路攻擊有相當大的難度。

## 二、網路戰爭的危險性

### (一) 網路戰爭有可能造成社會機能的嚴重失靈或癱瘓

網路戰爭可能以入侵和干擾一些機構的網站與伺服器的運作（比如非法遙距控制、盜取洩漏資料、散播電腦病毒、發放垃圾訊息或假訊息、癱瘓服務等）來進行，藉以威脅該機構和有關人員，甚至配合其他的宣傳、心理作為來行動，使目標者之利益和聲譽蒙受損失。這種損害可能難以估計，甚至超過有形的軍事攻擊。因為有形的軍事攻擊事先必有一定的徵兆，同時現代軍事發展的態勢已經可以讓戰爭及其附帶的損害盡量遠離平民。這不僅僅是人道及政治因素，而是現代化精密武器越來越昂貴，沒有必要浪費軍事價值太低的平民身上。但是網路戰爭首當其衝的受害者可能是平民和民用設施。結果是社會機能的嚴重失靈和癱瘓，損害可能大於固定資產的損失。

目前中東地區任何國家若有一油田遭攻擊破壞，損失可能是以數十億美元計算，但若該國的外匯交易系統遭人攻擊或破壞，引起的連鎖反應損失可能是以數百億美元計算，同時會直接波動到世界的其他地區。

### (二) 網路戰爭有可能擴大戰爭的危險

因為網路戰爭的型態之一是散播假訊息，因此在劍拔弩張的雙方，可能強化誤解而增加戰爭的危險。若一國的軍事資訊和通

訊系統遭網路戰爭破壞限於盲目，很可能會被理解為是假想敵即將發動戰爭的徵兆，因此可能引發防衛反應而真的讓事態惡化為戰爭。

## 三、有關於網路戰爭的迷思

### (一) 網路戰爭的體系日益複雜，不只是三兩名駭客可以解決

雖然在網路上攻擊敵人不需要組建龐大的部隊，購買大批戰車、飛機和軍艦，相對也不需要龐大的後勤支援體系，但是美軍NCW體系經過幾年的發展，還是一個規模極其龐大的巨系統，從資訊化作戰中資訊的獲取、傳遞、處理、利用等環節來看，其核心系統作要由戰場感知、資料鏈、資訊傳輸、敵我識別、導航定位、電視會議、數位地理、類比仿真、資料庫等九大系統構成。目前各國都發現若要和美軍協同作戰或是抗衡美軍，不建立起以上的各個系統恐怕是不行的。因此多半仿照美軍的概念進行，依次建構以上的各個系統。所以單靠幾名駭客就能癱瘓他國網路的小說或電影情節然可能性不是完全為零，但成真的可能性將越來越低。

### (二) 網路戰爭仍須其他戰爭形式予以配合

癱瘓敵國網路當然可能造成嚴重的混亂與損失，但若沒有其他的戰爭形式配合，還是不太可能逼使一個國家放棄既有的政治與戰略目標。而有形的軍事力量也不會因為網路戰爭化為烏有，只是效能和戰力會減低，但若攻擊的一方沒有足夠的實體軍事力量趁著受攻擊的一方在混亂和失序之中發動攻擊，則充其量僅能發揮恐嚇的效果。

### (三) 網路戰爭暫時難以改變現實國際社會中的力量對比態勢

雖然軍事弱勢的一方有利用網路戰爭有效打擊較強對手的可能。但是許多軍事強國同時也是網路強國，一些弱勢國家所能採用的手段強勢國家一樣可以採用以反制。以中國而言，被認為是許多網路駭客攻擊的策源地，問題是中國自己的經濟和社會運作也越

來越依賴網路，若大舉進攻他國網站，別國也可以用類似手段實施報復。

## 小結

如何防止網路戰爭的損害，是各國未來國家安全和軍事建設的重要課題。在這方面有一些值得注意的方向：

(一) 網際網路並不是「公有的」，而是一個多數為私人擁有之電腦網路的網路；很多也經由政府單位或私人部門的合作來完成。許多掀起網路戰爭的駭客也是透過私人部門的電腦和網路伺服器，攻擊的也是民間目標，因此國安和軍事單位應該更廣泛地與民間部門結合，尤其是經營電腦網路的網際網路服務提供者，他們可以在辨識被病毒感染的電腦和偵測病毒攻擊上負起更重要的責任。

(二) 運用各種防禦手段，包括強化對電腦加密，實體隔離等，防止敵方（或駭客）進行電腦滲透來竊取電腦情報使「駭客」無計可施。

(三) 認清網路戰爭仍然有其侷限性，不必過度誇大其威脅，或是因噎廢食，自我減緩資訊化、網路化的腳步。因為網路的特性對於軍事戰力的發揮具有無比的重要性。

(四) 平時應該建立「資料庫」的概念，對於發生過的網路攻擊詳加紀錄，作為爾後因應的參考，並可由敵方對我方的網路攻擊方式中研擬精進我方的網路攻擊能力。美軍用於資訊化作戰的資料庫規模就龐大。目前已建立了各種大型資料庫1000多個。在伊拉克戰爭中，美軍所應用的資料庫存儲了多達70萬億位元組的資料資訊，其資料量是當今世界最大的圖書館——美國國會圖書館的3倍。

只有正確理解加上充分準備，方能使我們在網路戰爭中的損失降到最低，進而掌握主動，成為贏家。■



# 政策聚焦

## 過去的流浪、現在的漂泊、未來的安定——遊民面觀

楊運生  
大阪市立大學Urban Research Plaza台北辦事處  
Taipei Homeless Assistance Network計畫負責人

何謂遊民呢？簡單來說凡是民眾有露宿街頭或公共場所的行為，就可以稱之為遊民了。但若依法令來規範的話，以臺北市而言，依據臺北市遊民輔導辦法第二條所定義的則為：

- 一、於街頭或公共場所棲宿、行乞者。
- 二、疑似罹患精神疾病、身心障礙而遊蕩無人照顧者。

然而人民為何會變成遊民呢？就臺灣的遊民來看，推究其原因是非常複雜廣泛的，包括產業結構、住宅政策、社福制度以致於個人因素等等，然而遊民人數的增加，不是急劇的暴增，而是逐漸累積的。不像日本因為有1990年的泡沫經濟衝擊，造成大量遊民產生(尤其是從事建築的臨時工)；或是韓國在1997年所遇到的金融風暴，產生的龐大失業潮進而讓遊民人數短期激增。

所以整體來說，臺灣的遊民數量是以逐漸成長又緩慢減少的方式（死亡、安置、取得社會福利或再就業等等）在累積中。

而在臺灣，遊民的人數又以臺北市最多，這也與世界各國相仿，凡是都會型的城市裡，就會有遊民的聚集。而臺北市的遊民，究竟有多少？還有他們為什麼會成為遊民？又是如何在這都市叢林裏，艱困的生存呢？這就要從臺北城的發展說起了。

一府二鹿三艋舺，就說明了臺灣早年發展的過程，而在臺北，萬華又是最早開發的，所以相對也吸引了產業與人潮，而早年的一些找臨工的羅漢腳，和生活困難的行乞者，也就跟著往萬華討生活了，也因為如此，在日據時代所成立的愛愛院，成為臺灣第一個照顧乞討者與遊民的庇護所。

過去萬華是遊民聚集最多的地方，然而隨著臺北都市化的成熟；加上交通樞紐的臺

北火車站及其周圍的公車、捷運等公共設施陸續完成後，中正區已成為目前臺北市遊民聚集最多的區域。根據筆者多年來服務中正區遊民的經驗，加上鐵路警察局的統計，中正區的遊民數量約380位左右，其中尤以臺北火車站和周圍的公車站、商店街及公園最為密集，約有350位上下。而萬華區現在則以龍山寺前的公園和周圍商店街為最多，過去統計約有170位，但若含其他零散的聚集人數，萬華則約有近200位，在臺北市除了中正與萬華區為遊民人數最多外，另外大同區和中山區，也有為數不少的遊民數量，粗估各約有近百位左右的人數，其他區域則都只有零星的遊民聚集，數量上而言各區平均約在十數位而已。

總的來說，臺北市的遊民數量大約在八百至一千人之間，然而事實上遊民的統計，是無法完全正確的，所以只能靠持續的長期追蹤和大約的估算。

值得一提的是，龍山寺前的公園廣場，因為遊民聚集的問題一直被社區居民所詬病，但事實上，在公園長期使用的，還有當地的居民(有些是獨居老人、低收入戶、身障的朋友等等)所形成的一個特殊的生活型態，像是跳蚤市場、路邊攤、六合彩簽賭、下象棋、聊天和休憩等長時間的公園聚集，也是其他公園所看不到的居民生活方式，所以一味的說都是遊民在霸佔公園、影響市容，確實也太過於汗名化了。

遊民過去的背景？因為遊民的平均年齡約在五十五歲左右，也就是說他們大部分是中高年齡又低學歷，甚至是沒有一技之長的人，而所謂的沒有一技之長，並不是說他們什麼都不會，而是這跟臺灣的產業結構的快速改變有關。過去台灣有許多的成衣業、加工業跟塑膠業等等，他們需要的只是簡單的

技術員而已，後來因為台灣勞工薪資上漲，很多公司不是往大陸或東南亞遷移；不然就是用機器取代人力，而淘汰了他們。

而萬華區與大同區，則是過去擁有繁榮的光景，現在屬於較老舊的社區。那裡也有著過去遊民工作過的歷史，例如大同區有名的打鐵街，就是很多車床、沖床工場聚集的地方。萬華區過去印刷廠四處林立，但是隨著電腦化加上市場的需求轉變，這些行業也都逐漸沒落或是遷移了。所以有些遊民朋友過去的工作經驗，也都接觸過這些類型的行業，甚至還因此受到過職業傷害。

除此之外，大同區的臺北橋下還有過去的龍山寺旁，都是臺北很有名的臨時工市場，而一些經歷過建築板模經驗的遊民朋友，也曾為臺北的建設，付出過心力與歲月。

而在產業轉型或是轉移的過程中，其實並沒有很多人因此受到衝擊，而大量流落街頭。失業---是人民變成遊民的一個重大衝擊；但是最終造成流浪的原因，則涵蓋太廣。筆者工作的經驗下來，最常聽到遊民朋友在反省自己時，常會脫口說出兩句台語的俚語。一句是：「賺溜溜、甲溜溜」；另一句則是：「少時不會想、吃老不像樣」。

點出流浪的原因，並不是要責怪遊民朋友，而是希望政府與社會在了解遊民後，可以提供另一些出路和資源，來讓他們有再站起來的機會和勇氣，甚至最終可以得到照顧。因為沒有人會想要終其一生四海為家；但如果能以四海一家的心，去看待他們，給予包容的空間，相信遊民終究會變成居民、會變成市民，因為他們畢竟也是我們的國民。

遊民朋友如何在流浪的日子裡度日過活呢？其實遊民謀生的方式有很多，但都因為他們受限於自己的先天與後天的條件，所以無法順利返回主流的就業市場，像是一些身心的障礙；或是因為職業的傷害，以及不幸得到中高齡的慢性疾病纏身等所造成。還有一些則是因為在外流浪時，受到現金的利誘而做了不法的事情，輕則戶頭被列為警示帳

戶，遭法院凍結無法使用，而影響就業；重則觸法入監服刑，還背了前科，就業之路就更是遙遙無期。

所以很多遊民朋友，多半是找一些不用證件還可以現領的臨時工作來做，像是廟宇節慶的遶境活動，稱之為出「紅陣頭」(臺語又叫紅坑)；或是喪葬儀式的活動，稱之為出「黑陣頭」(臺語又叫黑坑)，這些陣頭活動，除了讓遊民朋友可以賺到微薄的費用和免費的衣物、餐點外。重要的是，可以讓他們暫時走出陰霾，去感受到社區熱鬧的氣氛。廟宇在臺灣，對遊民朋友而言，是一個很重要的資源，除了有出陣頭賺錢的機會外；廟宇的供餐、香客的濟助，甚至廟方的同情而給予住所或擔任常住的廟公等，也都時有所聞。

出陣頭之外，另一個比較固定，也滿多遊民朋友會做的工作，就是---舉牌，所謂的「舉牌」，就是在路口常見到有人舉著賣房子的廣告，尤其是星期五、六、日時，很多遊民朋友就會跑去派報公司，等著分派到定點去舉牌賺生活費用。

除此之外，有時一些臨時需要大量人力去做場地的清潔打掃，或是建地的清理時，甚至活動造勢等等，也會有人專門到火車站等地來找遊民朋友前去賺錢。

不管是上述的各類工作，其實待遇都不太高，工作機會不多也不固定，所以光顧飽三餐就很不容易了，根本無法妄想去租屋生活，尤其是住在臺北市。

所以有些遊民朋友受不了現金的利誘，加上對於資訊的不熟、法律的不清楚情況下，被不法份子拿去做人頭報稅、開公司、賣帳戶、辦手機、娶外籍配偶等等，甚至被賣器官還有被帶去國外，弄成意外身亡，詐領保險費的慘劇，也都發生過。

以臺北市而言，目前是台灣遊民最多的城市，所以相關福利措施和民間團體也比較多元，由於中央在社會救助法中規定，遊民是地方政府自己的責任，所以在各縣市政府、各自為政的處理方式下，也發展出各自城市的服務特性。



在臺北市，目前服務遊民的方式，簡單分為三種方式：一是安置、再來是就業和社區生活照顧等三部份。

一、安置：目前臺北市有公立的臺北市遊民收容所以及委外經營的天主教聖母聖心會平安居，提供安置照顧外，也和一些在北市服務遊民的民間團體以及旅館業者合作，提供場地供遊民朋友就近暫時住宿等等。

二、就業：臺北市政府勞工局有一專門協助遊民朋友就業的部門，除了提供就業資訊外，也給予衣物和短期的就業輔導金還有持續就業的追蹤輔導協助。

三、社區生活照顧：是針對暫時無法就業，也無意接受機構安置的遊民朋友，在社區生活時所給予的輔導照顧。目前臺北市政府社會局在萬華成立一遊民專責小組，除了提供免費盥洗、衣物、避寒物資、短期派工、緊急避寒協助外，還有社工員做個案的諮商輔導，以及醫療等服務，讓遊民朋友暫時在外流浪時，也可以得到基本的生存照護。

然而這只是地方政府自行訂製的服務方案，所以各縣市也沒有完整服務流程和資源，有些縣市政府因為遊民數量不多，所以只有提供遊民當發生重大事故後，變成無法自理時的安置照顧而已，至於遊民平時的生活，就只能靠民間團體，提供的餐點照顧來過活了。縣市的不同調，衝擊最大的就是社福資源的身份取得，因為目前戶籍地址是必要的重要條件，所以在跨縣市的協調與溝通時，就容易出現認知上的落差，而造成遊民取得社福資源的困難。

如果中央可以統一訂製遊民輔導辦法，然後由各縣市依實際現況辦理，屆時地方政府的跨縣市溝通，也有一致的遵從規範。

以日本為例，2000年開始制定了遊民自立支援法案，經過幾次修訂後，再由地方政府依法辦理，像是對於遊民的定義、相關資源的使用等等，由中央發布交由地方政府執行，至少讓地方政府有了一個依據的法令和討論的焦點。而日本的遊民問題也是非常嚴

重，也因為如此，就有許多服務遊民的團體出現。

他們除了服務遊民外，也出版許多刊物、辦座談會、攝影展等等方式，來介紹遊民的問題。讓社會、讓民眾可以多了解他們的狀況，並且還成立遊民的足球隊與小劇團等表演團體，透過參加國際的遊民組織活動，擴大遊民議題的交流與討論，當然也有些社運團體，會以抗議的方式捍衛遊民在公共場所的居住權等等。

在日本的服務經驗中，自己覺得比較有可以參考的，是一種提供遊民準備就業；或是開始就業時的中長期的住宿方式，日本政府提供經費，由服務遊民的民間團體與社區的房東租屋，做內部的裝潢整理後，再以低價甚至免費的方式提供給遊民住，因為房間數量少，而且原本該住所，長期以來就是社區居民所熟知的租屋住宅，加上沒有明顯招牌和大量遊民進住，所以比較不會引起居民反彈。

以下是2008年，筆者去東京所參觀的一間兩層樓住所（圖片請見新社會智庫網站 [www.taiwansig.tw](http://www.taiwansig.tw)），那時才剛完工，而且第二天就開始供遊民進住，裡面總共可以住16位男性遊民（由東京的服務遊民團體提出個案申請），住宿期間完全免費，讓遊民在準備工作或是開始工作時，可以得到一個像家的住所，安心居住。

筆者覺得，因為目前在臺灣，遊民普遍遭居民排斥、社區反彈，所以要額外增建遊民的庇護住所，是很有難度的。而且集體通鋪式的安置管理，會讓有行動工作能力的遊民，覺得沒隱私且無自由，而不願意前往居住。但若是選在偏遠地區提供住所，對於遊民朋友要就近找工作，或是因此要遠離熟悉的區域，都會造成阻礙，而不願意進住，所以也許可以用此方式，在臺北市化整為零的提供服務。

舉例而言，在臺北市，尤其是大同區和萬華區，有許多便宜的老舊房舍，長年以來就是以租屋為業，許多領有社福補助的老殘者；以及收入不高的打工族，都是他們固定

的客源，它們之所以便宜，是因為這些房舍大都老舊，加上地點在複雜的巷弄裡，而且房間狹小簡陋所致。

如果由政府出資，交由服務遊民的社福團體與房東簽約，長期租下後做簡單的裝潢整理，再以中短期的輔導方式，讓遊民朋友居住。一來該住所原本就是出租使用，居民不至於反彈，加上入住人數不多也就沒有聚集的疑慮，而且有房東與社福團體可以就近關懷照護，讓遊民朋友可以立即的離開流浪的環境，也能為將來工作或取得社福資源前，有一個安心的棲身之所。

遊民大多而言，是中高齡居多，要他們透過就業之後，可以擁有一個房子，打造一個家，事實上有相當難度的。畢竟他們能做的工作，普遍都屬於低薪資的類型，反倒是利用他們在此居住的時間，可以透過工作，維持安全穩定的生活，重建自己的自信心與自尊心外；也可以趁機慢慢的處理，遊民朋友之前面臨的法律或是家人的狀況。等到年紀滿65歲或是符合低收入戶申請後，即可順利申請成功，為日後的照護與安置做好準備，反而比較符合現實。

而年輕的遊民朋友，可以透過這樣短期的免費居住；或是低價租住的輔導方式，得到經濟上的喘息，等到自己工作穩定或是有累積到一定積蓄後，就必須離開，然後到其他地方自行租屋獨自生活了。

提供服務遊民的方法與資源，當然是希望人民能夠有機會不要再露宿街頭，但是事實上，流浪的狀況確實是無法完全解決，民眾也都必須認知到，遊民在都會城市裡，是一定會有的，而且未來造成遊民的原因，也會越來越多元與複雜。所以在服務遊民時，也要教育市民，讓他們知道遊民的事實存在都市的狀況。

當然，政府除了在人民流浪的時候提供協助外，更應該在人民要開始生活甚至生存出現困難時，給予協助。畢竟遊民是人民經過許多原因與挫折後的結果，而這些原因和結果，很多必須是由中央來面對和解決的。

像是就業政策，目前國內派遣制度與臨時約聘工作，越來越普遍的佔據了勞動市場，勞工朋友面臨著低薪資又沒保障的工作，加上許多身心狀況不若以往的中高年齡和身心障礙者，在現今的就業職場裡，是更不容易找到能夠糊口的工作，這些狀況都會是衝擊到人民變成遊民的危機。

而社福資源的給與標準，是否真的能符合現在的生活消費水準？還有現行的社福、醫療網絡，是否能更周全的照護到弱勢族群？像是精障病友們，在流落街頭時，該如何有效又妥善的照顧與協助，還有遊民朋友在面臨醫療與健保時，其實各縣市政府，也沒有一個統一的處理流程。

房價，更是多數人民心中的痛，在臺北市，每天有數百萬的工作人口湧進市區打拼，但是卻無法在可見的未來，夢想在臺北市購屋成家。因為大部分人的薪資與積蓄，是永遠追不上臺北市隨時三級跳漲的地價。抑制房價，是政府刻不容緩要馬上而且持續去做的事情，否則貧富的差距越來越大、貧富的生活空間也就會越來越極端，未來在臺北市，難保出現的不會只是貧困聚集的「貧民窟」；而是平民大眾看到臺北的房子，因為都買不起而哭泣的「平民哭」了。臺北市也將出現的，不會是保護居民生活的「護城河」；而是切割居民貧富的「富城河」了。

上述的種種，只是希望中央單位別再把遊民問題當成地方政府的責任，該用更積極的態度，去面對台灣目前中小企業和龐大的勞工朋友生活的困境，並能做有效率的解決，否則人民通往遊民的流浪之路，將會越來越多、也越來越廣了。■



# 政策聚焦 18%優惠存款

陳錦稷  
前雲林縣財政局長

大概沒有一個福利措施像俗稱18趴的「公保養老給付每月優惠存款利息」一樣引起這麼多的爭議，沒領的羨慕之餘覺得不公，有領的覺得多一項福利之餘，卻又覺得領的很不安心。本措施源於2010年底，當時許多退休公教人員接到銓敘部通知辦理「回存」，增加優惠存款額度而引起爭議。不少在2006年被「砍」掉優存額度之退休者，去年底收到政府通知恢復優存額度。不少現金不足的退休人士，甚至四處向親友借錢，以便享受利率高達18%的優惠存款利息。

銓敘部雖然宣稱十八趴新制可改革舊版「肥高官、瘦小吏」問題，但眼看18趴爭議太大，民怨呼聲高漲，馬總統只好承諾將修法防堵制度缺陷。執政黨態度大轉變後，銓敘部改口新版退休養老金公式不夠周詳，出現「特例」。如卸任副總統連戰、李元簇每月反而可多領十多萬元，將透過行政命令修正。隨後，藍軍陸續點名綠營前朝官員領優惠存款利息，並公布個別領取金額，民進黨主席蔡英文遭爆料後，宣布將結清帳戶不再領18%優惠存款利息。18趴頓時成為高度政治議題，變成誰有領、誰沒領，領了多少的政治口水氾濫，對於制度的討論一時全遭掩蓋。以當今時空而論，高達18%之優惠存款欠缺正當性，本文將分析優惠存款等軍公教退休福利之政府財政負擔已嫌過重，需以「所得替代率」為整體考量指標做適度改革。

## 相對剝奪感強烈

一般社會大眾對18%優惠存款最大不滿在於相對剝奪感嚴重。當政府給軍公教退休族群享有18%優惠存款的同時，卻有190萬人繳不出國民年金，60萬人繳不出健保費而遭鎖卡，更有86萬人次的年輕學子必須申請

助學貸款。給週休七日的退休公務員18%優惠存款的同時，國家資源的分配是否合理，當然引起討論。

除18%優惠存款額度增加外，政府更想讓公務員在選舉年加薪，於是不斷宣傳去年台灣經濟創下9.98%的高成長率，甚至將經濟能從不景氣衰退中快速復甦回溫，歸功於政府官員。而政府左支右絀、遲遲不敢宣布公務員加薪的主要原因，除了政府財政問題嚴峻外，多數人感覺日子愈來愈難過，相對剝奪感嚴重，民怨頗深更是背後一大原因。失業問題仍嚴重、工作貧窮且薪資水準倒退、所得分配快速惡化，正是現今台灣經濟的三大問題所在。

### 1. 失業仍然嚴重

行政院主計處發佈「人力資源調查統計」，宣布失業率降至4.92%，但政府花費鉅額預算大量雇用短期就業臨時工卻是事實，且主計處同一資料中「勞動參與率」的下降更顯示出背後有高達15萬6千餘名勞工因長期失業而喪志，不再尋找工作。這些勞工雖然依照失業率定義，不列入失業率，但沒有工作的問題卻仍然存在。估計目前仍有68萬名勞工找不到工作，其中20餘萬人是長期失業，顯示失業問題仍然嚴重。

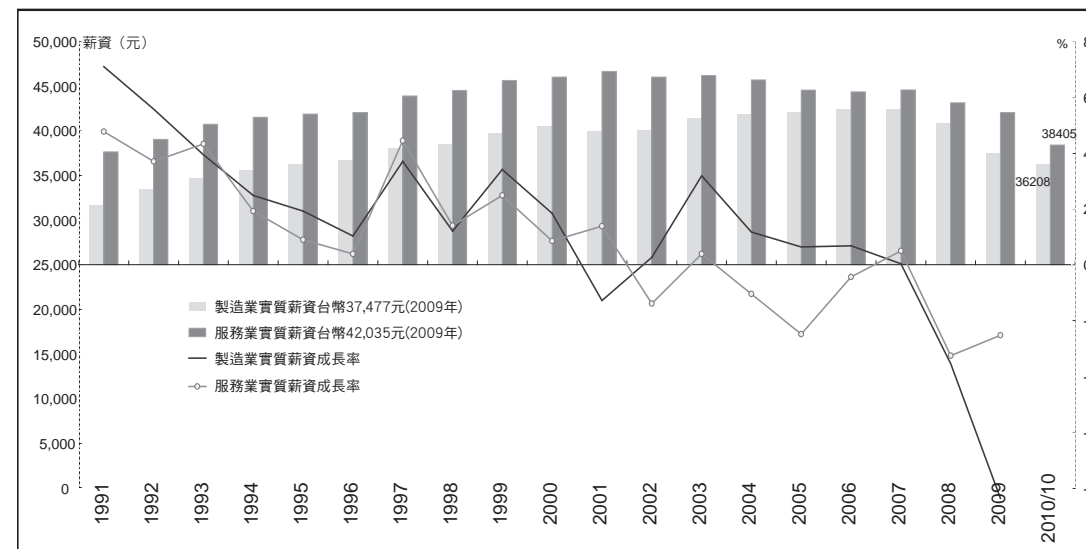
### 2. 薪資所得倒退，「工作貧窮」問題嚴重

而即使有工作者，生活壓力卻也十分沉重。特別是製造業因中國廉價勞工大量取代本國工作機會，薪資水準隨之下跌，製造業實質薪資2009年衰退幅度高達8.4%外，2010年10月最新的實質薪資水準更倒退回1995年水準。而主計處資料顯示高達360萬個受僱者月收入不到三萬元，占總體受僱者比例約四成五，其中更有104萬人月收入不到兩萬

元，「工作貧窮(working poor)」問題嚴重。房價更是一路飛漲，其中最慘的台北市，去年就漲了二成七，一般家庭至少要18年不吃不喝，才能在台北市買個35坪的窩。對於

86萬人次申請過助學貸款的年輕學子，在面對總額高達302億元的助學貸款未償餘額之餘，又陷入「工作貧窮」又有學貸負擔，房價更是有如天價。

圖：實質薪資水準及變動情形



資料來源：行政院主計處，物價指數統計及薪資及生產力統計

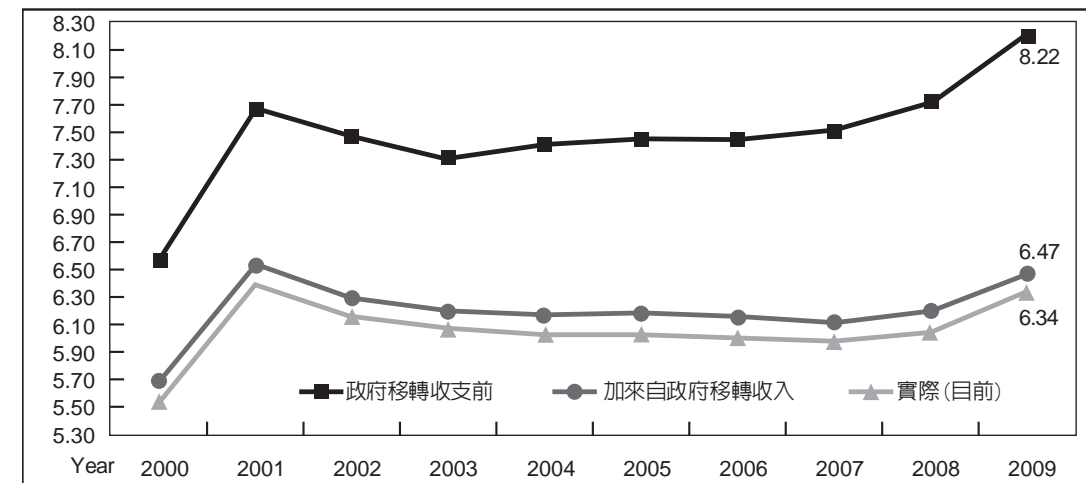
註：名目薪資經考慮物價因素後換算為實質薪資

### 3. 所得分配快速惡化

台灣社會「M型化」問題愈來愈嚴重，就收入而言，前5%最富者是最窮者的66倍，貧富差距日益擴大，所得分配惡化問題嚴重。而行政院主計處的家庭收支調查中，以五等分位表達所得差距倍數，最新的2009年資料五等分位所達差距倍數高達8.22

倍，與前一年度相較，惡化速度驚人。考慮政府移轉效果後，所得差距倍數仍高達6.34。雖然政府一再宣揚去年GDP成長率高達9.98%，但經濟成長果實顯然無法平均分享，政府福利支出的移轉效果對經濟弱勢者而言更顯重要。

圖：五等分位所得差距倍數



資料來源：行政院主計處，家庭收支調查



回顧現今台灣經濟的三大問題後，再對照台灣銀行資料，目前享有優惠存款的40萬人中，存款超過200萬元以上者約占2成，這4萬名退休者不但週休7日，每個月更能領取優惠存款利息3萬元。而遠高於市場利率的優惠存款當然來自政府的額外補貼，造成政府有限財政資源錯置、或是過度集中於特定族群，這看在月收入低於3萬元的360萬個受僱者，或是繳不出國民年金、繳不出健保費而遭鎖卡，或是必須申請助學貸款的年輕學子眼裡，相對剝奪感自然極端沈重，無怪乎優惠存款的制度受到極度的非議。

## 法律依據

18%優惠利率存款最早僅根據行政命令即予實施。中華民國49年10月31日財政部(49)台財錢發字第07864號令、銓敘部(49)台特三字第1713號令共同會銜訂定發布的「退休公務人員一次退休金優惠存款辦法」<sup>1</sup>。而68年時，因市場利率降至8%，優惠存款利率訂出14.25%的優惠存款利率下限，到72年時市場利率升為12%，當時出現了以18%為下限的修正，18%的規定就此沿用至今。詳細軍、公、教之適用依據詳下表：「修法前舊制18%優惠存款之法令依據」。

而該辦法於99年12月3日銓敘部部退二字第0993228406號令、財政部台財庫字第09903518070號令會銜發布廢止；並自100年1月1日生效。而99年8月4日所公佈，並於100年1月1日所施行的「公務人員退休法」，其中第三十二條規範支領月退之退休所得比率上限，並規範公保養老給付優惠存款每月利息，並將退休金與養老給付優惠存款適用對象、辦理條件、期限、利率、利息

差額補助、金額及相關細節，授與考試院會同行政院以辦法定之，成為新制辦法。

而根據該法律授權，99年11月22日考試院考臺組貳二字第09900090551號令、行政院授人給字第09900282702號令所共同訂定發布，並自100年1月1日施行的「退休公務人員一次退休金與養老給付優惠存款辦法」，其中第6條第2項規定：「優惠存款利息由受理優惠存款機構按月結付；其利率訂為受理優惠存款機構牌告一年期定期存款利率加百分之五十計算。但最低不得低於年息百分之十八。」新制雖然完成立法，並以法律授權方式，讓行政機關訂定相關優惠存款辦法，已取代舊制僅根據行政命令即予實施的法令缺漏，但新制之辦法卻與舊制相同地以「最低不得低於年息百分之十八」來訂定優惠存款利率，成為最大爭議所在，錯失改革機會。

此外，雖然「公務人員退休法」修正後，公務人員之優惠存款得以法制化，但因「學校教職員退休條例修正草案」、「學校教職員撫卹條例修正草案」及「陸海空軍軍官士官服役條例」尚未修正完成，公務人員之外其他身份的軍、教身份優存尚未法制化完成，卻已經比照公務員適用新制優惠存款制度，爭議不小。

表：修法前舊制18%優惠存款之法令依據

軍職人員	民國五十三年	陸海空退伍除役官兵退除給與及保險退伍給付優惠儲蓄存款辦法(91.2.27修正) 第一條：本辦法係依陸海空軍軍官士官服役條例施行細則第三十三條規定，並為鼓勵儲蓄風尚，優惠退伍除役官兵訂定之。 第三條：本辦法所稱優惠儲蓄存款項目如左： 一、退除給與：包括年資退伍金、勳獎章獎金、榮譽獎金及眷補代金。 二、軍人保險退伍給付。 第四條：儲蓄存款原則規定如左： 一、採取志願儲蓄方式。 二、存款期限定為一年及二年兩種，期滿後得依志願續存，利息按行政院核定比照承儲金融機關一年期定期存款牌告利率加百分之五十優惠利率計算，但最低不得低於年息百分之十八。 第七條：承儲金融機關為台灣銀行及其他各地分支行通匯處。
		陸海空軍軍官士官服役條例施行細則： 第三十三條：退除給與中，本條例施行前之服役年資所核發之退伍金、勳獎章獎金、榮譽獎金及眷補代金，自願儲存時，得由政府金融機關受理優惠儲存，其辦法由國防部會同財政部定之。 第二十四條：本條例第三十條所定功績獎金，依左列規定發給： 一、現役期間曾受頒勳獎章者，發給勳獎章獎金。 二、作戰或因公傷殘依軍人撫恤條例核發撫恤令或聯勤總司令部出具證明者，發給傷殘榮譽獎金。
公立學校教職員	民國五十四年	學校退休教職員一次退休金優惠儲蓄存款辦法(1999.9.23修正) 第一條：本辦法依學校教職員退休條例施行細則第三十八條第一項規定訂定之。 第三條：退休金之儲存，除期滿得續存外，其期限定為一年及二年兩種，利息按行政院核定比照受理存款機關一年期定期存款牌告利率加百分之五十優惠利率計算，但最低不得低於年息百分之十八。 第十條：本辦法所稱受理存款機關為台灣銀行及其各地方分支機關；、、。 學校教職員退休條例施行細則 第三十八條：本條例修正施行前任職年資，依本條例修正施行前原規定標準核發之一次退休金，自願儲存時，得由政府金融機關受理優惠儲存，其辦法由教育部會同財政部定之。
		退休公務人員一次退休金優惠儲蓄存款辦法(2000.10.04修正) 第一條：本辦法依公務人員退休法施行細則第三十二條第一項規定訂定之。 第三條：退休金之儲存，除期滿得續存外，其期限定為一年及兩年兩種，利息按行政院核定比照受理存款機關一年期定期存款牌告利率加百分之五十優惠利率計算，但最低不得低於年息百分之十八。 第十條：本辦法所稱受理存款機關為台灣銀行及其各地方分支機構。 公務人員退休法施行細則 第三十二條第一項：本法修正施行前任職年資，依本法修正施行前原規定標準核發之一次退休金，自願儲存時，得由政府金融機關受理優惠儲存，其辦法由銓敘部會同財政部定之。
公務人員	民國四十九年	

註：

1. 政務官依行政院六十四年四月二十四日台六四政肆字第079006號函，比照公務人員。
  2. 第一屆資深中央民代係依內政部七十八年二月二十五日邀集有關機關商獲致之結論，比照政務官。
  3. 民選縣市長及鄉鎮長、同委任及委任待遇警察、司法官亦均比照納入。
- 資料來源：黃世鑫，「由財政觀點評析18%的軍公教退休金優惠存款：兼論信賴保護原則」，新世紀智庫論壇，2003，22期。

1. 「退休公務人員一次退休金優惠存款辦法」之法規沿革如下：  
 \* 中華民國四十九年十月三十一日財政部(49)台財錢發字第07864號令、銓敘部(49)台特三字第1713號令會銜訂定發布  
 \* 中華民國五十九年十月二十八日財政部(59)台財錢第17837號令修正發布第3條條文  
 \* 中華民國六十八年七月五日財政部(68)台財錢第17309號令、銓敘部(68)台楚袖三字第20255號令會銜修正發布第3、6、7、8、12條條文  
 \* 中華民國七十三年五月二十一日財政部(73)台財融字第17355號令、銓敘部(73)台楷三字第56734號令會銜修正發布第3條條文  
 \* 中華民國八十一年二月十二日財政部(81)台財融字第810021896號令、銓敘部(81)台華特二字第5673839號令會銜修正發布第3、4、8條條文(名稱：退休公務人員退休金優惠存款辦法)  
 \* 中華民國八十四年十一月七日財政部(84)台財融字第84737134號令、銓敘部(84)台中特一字第1199919號令會銜修正發布名稱及第1、2、9、10、12條條文  
 \* 中華民國八十八年六月二十九日財政部(88)台財融字第88731140號令、銓敘部(88)台特二字第1777740號令會銜修正發布第2條條文  
 \* 中華民國八十九年十月四日財政部(89)台財融字第89323002號令、銓敘部(89)退一字第1948841號令會銜修正發布第2、12條條文  
 \* 中華民國九十九年十二月三日銓敘部部退二字第0993228406號令、財政部台財庫字第09903518070號令會銜發布廢止；並自一百零一年一月一日生效。



## 舊時代的背景與新時代的選舉制約

回顧1959年政府訂定發布「退休公務人員一次退休金優惠存款辦法」的時空背景，當時經濟環境欠佳，公務員、軍人及從事國民教育工作者待遇普遍偏低，且退休金或軍職退伍金制度尚不健全。政府只好以特殊權宜措施，來提高軍公教待遇，並保障其退休生活能有著落。此外當時銀行業一年期定期存款利率，動輒高達9%甚至13%。政府以行政命令方式讓退休金適用18%的優惠存款利率，雖然有財政上的補貼性質，但程度仍然有限。

50餘年後，經濟條件與當時時空背景已全然不同，軍公教薪資已大幅調整，甚至在不景氣時軍公教待遇更是羨煞其他行業之從業者。而我國軍公教退休制度下支領月退休金者之所得替代率均超過75%以上，遠超過先進國家55~65%的所得替代率標準。軍公教的現職待遇與退休者所享有之退休待遇，亦非如同當時處於極不健全狀態，優惠存款保障的必要性已完然消失。

再者，廢止前舊制之「退休公務人員一次退休金優惠存款辦法」第三條規定：「退休金之儲存，除期滿得續存外，其期限定為一年及兩年兩種，利息按行政院核定比照受理存款機關一年期定期存款牌告利率加百分之五十優惠利率計算。但最低不得低於年息百分之十八。」新制的「退休公務人員一次退休金與養老給付優惠存款辦法」第6條第2項亦同樣的規定：「優惠存款利息由受理優惠存款機構按月結付；其利率訂為受理優惠存款機構牌告一年期定期存款利率加百分之五十計算。但最低不得低於年息百分之十八。」

保障最低18%之優惠存款利率以當今之時空環境看來，當時規範之最低標準，卻成為該法最突兀之處。現今經濟環境下，物價平穩，銀行存款利率持續下降，自2001年起利率從未超過2%，甚至出現低於1%情況，金融海嘯後歷經央行兩次升息，利率條件仍處於1%至2%之間。最低18%之優惠存款利率保障，顯的十分不合理。此外政府必須負

擔18%與市場利率之差額利息補貼，隨著市場利率的走低，政府財政負擔的沈重將更甚於以往。

但根據銓敘部於民國91年11月之「軍公教人員一次退休（伍）金及公（軍）保養老給付優惠存款制度暨公務人員退休制度改革方向檢討評估報告」之數據顯示，已退休軍公教人員有34萬人，具有退撫舊制年資可適用優惠存款制度之現職軍公教人員估計達50萬餘人，18%之改革合計將影響84萬餘家庭。若以一家三口計，影響人數將超過252萬餘人。

在現今的選舉文化，且藍綠選情一向緊繃的政治氣氛下，可能的政治效應成為18%優惠存款制度改革不前的主要原因。不分藍綠、不論民選首長或民意代表，之所以裹足不前，不敢大刀闊斧改革的主要顧忌，在於一旦優惠存款利率取消或大幅調降，勢必將引起軍公教人員的恐慌與反彈，84萬個家庭，及背後超過252萬餘人的衝擊，造成可能的選票流失，成為改革不前的主要阻力。

主事者與立法者既然不願廢除優惠存款或是合理調降優惠存款利率，行政部門對於優惠存款的改革，只好以「涉及信賴保護原則」、「政府誠信」與「公務人員退休保障，不宜草率變動」等為理由，避免影響軍公教人員福利，而改變其投票意向或是政黨認同。優惠存款制度因舊時代的背景而發生，卻因新時代的選舉制約而改革不前。

## 差額利息補貼，造成財政負擔沈重

現行制度下政府提供退休公務員最低18%之優惠存款，而市場利率與保證最低18%之間的差額，由政府編列「退休公務人員優惠存款差額利息負擔」之預算來支應。而預算上由台灣銀行先行墊款，次一年度再由各地方政府編列預算給供台灣銀行歸墊。

而根據台灣銀行統計，99年存優惠存款戶共有413,264戶，總額約4,397億，平均每戶約存106萬餘元。若以台灣銀行一年定期存款牌告利率1.185%計算，存款100

萬存款，一般人一年利息僅有1萬8,500元；若是領18%的退休人員，100萬的利息就有18萬元，其中的差額16萬1500元，全由政府（包括政府持有的台灣銀行）編列預算補貼。

### (一)、中央政府對優惠存款差額利息之財政負擔

資料顯示政府對優惠存款差額利息補貼之財政負擔沈重，甚至各級政府截至99年4月底止尚積欠台銀優惠存款差額息補貼386億元。中央政府98年度總決算中針對「退休公教人員優惠存款差額利息部分」之說明：

1. 依據退休公務人員一次退休金優惠存款辦法、學校退休教職員一次退休金優惠存款辦法、退職政務人員一次退職酬勞金優惠存款辦法、退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點、學校退休教職員公保養老給付金額優惠存款要點等規定，該等人員優惠存款差額利息補貼，在中央政府部分，分別由銓敘部、教育部、國防部等編列預算支應，地方政府部分，則分別由各縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所編列預算補貼。
2. 依據台灣銀行提供其截至98年底資瞭，按契約規定統計截至97年度各級政府未歸墊數約405億元，其中中央政府為4億元，主要係因預算籌編時程與實際歸墊時間存有落差等所致，如扣除已編列次年度預算於99年4月初前歸墊數，實際並無積欠情形；地方政府未歸墊數為401億餘元，如扣除99年4月初前歸墊數15億元，則尚積欠386億元。
3. 中央政府對公教人員優存差額利息補貼，歷年均編列預算歸墊台灣銀行，98年底尚未歸墊情形，主要係因預算籌編時程與實際歸墊時間存有落差等所致，如扣除已編列次年度預算於99年4月初前歸墊數，實際已無積欠情形，依據公共債務法規定，不列入政府債務統計；至地方政府欠款，

係屬臺灣銀行之應收債權，該行已列帳並於財務報表中表達，本項係屬地方政府應負擔之支出。

而每年新增補貼之負擔，需詳細參考各機關之預算書，包括各鄉鎮預算書、各縣市預算書、中央政府總預算中銓敘部、教育部與國防部之預算等<sup>2</sup>。100年度中央政府總預算中對優惠存款利息差額補助預算總金額高達304億8,879萬餘元。其中最大宗為退輔會為退除役官兵編列之195億268萬元；其次為教育部為國立高中職、專科以上學校退休人員編列之優惠存款補貼56億3,672餘萬元；銓敘部則為退休公務人員編列53億4,938萬之優存利息差額補貼。

當時擔任銓敘部長的朱武獻曾經公開表示：截至2005年為止，中央與地方補貼百分之十八優惠存款利息達新台幣600億元，台灣銀行補貼200億元，共800億元，預估2015年將達高峰，補貼金額超過1,000億元，政府財政負擔不可不謂沉重。

而根據台灣銀行最新提供資料，各級政府99年度對軍公教優惠存款負擔達781億元<sup>3</sup>，其中包括軍職人員193億元、公教人員463億元。資料顯示整體政府負擔從90年時最低之558億元，攀升到95年時最高之798億元，之後雖因領取84年前舊制退休者逐年減少而稍降，但國內市場利率走低後，政府必須負擔市場利率與18%之間的差額，隨市場利率走低，政府財政負擔逐年攀升。優惠存款補貼金額不但讓政府財政負擔沈重，台銀負擔及其先代墊政府應繳之利息負擔，亦影響台銀盈餘繳庫，甚至影響台銀公司化及民營化之時程。

### (二)、新制優存增加地方政府財政負擔33億元

銓敘部宣稱新制優存「5年省1億元」，但據媒體統計<sup>4</sup>各地方政府之概算，合計22直轄市及縣(市)政府每年將增加至少33億元「優惠存款利息差額補貼」之財政支出。累

2.100年度中央政府總預算中幾筆大額的優惠存款相關預算如：教育部補助各直轄市及縣市當年度應繳納之退休教育人員優惠存款差額利息經費即高達195億元(19,518,209千元)；補助各直轄市及縣市當年度應繳納之退休公務、警察、消防人員優惠存款差額利息經費達48.8億元(4,879,551千元)；鼓勵直轄市與縣市繳納積欠以前年度全民健康保險保費、勞工保險保費及退休人員優惠存款差額利息等補助經費預算數83億元(8,343,500千元)等。

3.台銀提供資料雖顯示政府負擔656億元，台銀負擔125億元，但台銀屬政府事業單位，尚未公司化或民營化，台銀之負擔將影響其盈餘繳庫能力，台銀之負擔形同政府實質負擔。

4.自由時報2011-1-14，「22縣市18新制利息支出激增33億」，及2011-1-6，「5年省1億？ / 18罰各縣市支出爆增」，參閱<http://www.libertytimes.com.tw/2011/new/jan/14/today-fo1.htm>，<http://www.libertytimes.com.tw/2011/new/jan/14/today-fo1.htm>（造訪日期100年1月15日）



臺灣銀行辦理軍公教優惠存款統計表

單位：佰萬元

年度	存款		利息支出				
	戶數	金額	軍職人員	公教人員	政府負擔合計	臺銀負擔	合計
89	329,294	306,099	18,282	22,474	40,756	19,019	59,775
90	340,248	331,147	10,973	26,196	37,169	18,618	55,787
91	351,135	358,328	14,136	31,801	45,937	16,280	62,217
92	362,416	381,008	15,058	36,166	51,224	14,453	65,677
93	377,142	408,624	14,322	39,741	54,063	15,528	69,591
94	388,413	427,394	18,600	41,659	60,259	17,183	77,442
95	394,077	432,836	18,900	42,118	61,018	18,801	79,819
96	397,260	429,321	16,366	42,187	58,553	17,861	76,414
97	400,995	430,391	16,353	40,623	56,976	18,911	75,887
98	450,353	434,126	18,917	45,320	64,237	12,531	76,768
99	413,264	439,710	19,295	46,288	65,583	12,530	78,113

資料來源：台灣銀行於100年1月4日提供

1.表內軍職人員資料係由國防部提供，其中89年部分應係包含88年下半年。

2.98、99年度資料係由台灣銀行在100.1.4所提供的更新資料

計5年下來，將增加165億元支出。地方政府新增負擔與銓敘部估計之五年省1億差別甚大，主要因新制大致讓職等較高者減少優存額度，但職等低者增加額度，而地方政府相對於中央政府職等偏低，故負擔變重所致。詳細地方政府財政負擔，將視實際回存金額確定，且台灣銀行先行墊款後，通知各地方政府編列次一年度預算歸墊，始能確定詳細金額。

該統計扣除未提供資料之台北市、新北市與連江縣，其餘十九縣市總計新制優惠存款每年將增加利息補貼支出超過23億元。其中最高為高雄市新增補貼支出5億元，其次為台南市3億8,000萬元、台中市2億8,000萬元。而人口遠超過高雄市之台北市、新北市，若以高雄市之水準做保守推估，兩者合計將超過10億元，全台22縣市因此增加利息支出推估將超過33億元。

例如新升格改制的五都中，台南市民國100年度預算中，優存利息補貼預算高達32億，新制優存制度將新增財政負擔3億8,000萬元。而台中市今年人事費預算中編列32.83億元支應退休公務員去年度18%之利息補貼，新制則增加2億8,000萬元財政負擔。台北市政府尚未統計各機關退休優存補貼總金額，但台北市教育局對外表示，退休教育人員現有11,000多人適用優惠存款，今年編列

差額息補貼預算33.5億元，新制上路後增加優存額度者8,300餘人，但減少額度之不利者511人。

此外新制與舊制相較，彰化、雲林、嘉義三縣估計優存額度分別增加補貼支出約2億餘元、1億餘元、及7千8百萬餘元。優惠存款新制確實加重地方政府財政負擔。彰化縣符合優惠存款資格公教退休人員約6,500人，縣府每年需支付15億元優存利息差額補貼，但新制後實施，預估需增加約2億元利息補貼；嘉義縣政府統計，新制將有1,555位退休人員受惠增加優存額度，減少額度者僅67人，預計將回存優惠存款4億9,700餘萬元，縣府一年將增加利息補貼支出約7,800萬元；雲林縣可回存優惠存款利息之公教人員合計達1,154人，可回存金額約5億4,000萬元，估計每年將增加9千7百餘萬利息補貼支出。桃園縣政府人事處統計，全縣教育人員因新制實施「有利」者共計3,069人，縣府每年增加1億5,200萬元支出，不受影響者有664人，「不利」者有85人。苗栗縣預估一年增加4,000萬元利息補貼支出。澎湖縣新制實施後受益者為221人，每年增加利息補貼支出1,308萬元。

新制優惠存款確實加重地方政府財政負擔，唯因優存預算制度程序上由台灣銀行先行墊款，次一年度再由各地方政府編列預算

償還，故新制優存雖然從今年1月1日實施，但新制增加之地方政府利息補貼，將於明年度預算中增列，且詳細數字尚待實際回存金額確定後始能正確估算。

### (三)、中央政府退撫負擔達5兆7,918億元

根據行政院主計處之估計，舊制軍公教人員退休金、退撫基金新制及公教人員保險等3項之金額達5兆7,918億元。包括：

#### 1.未來30年需由政府編列預算支應之舊制(84年7月1日實施公務人員退休撫卹新制)軍公教人員退休金

(1).依據公務人員退休法第16-1條、學校教職員退休條例第21-1條、陸海空軍軍官士官服役條例第43條及其施行細則第34條等規定，軍公教人員在退休新制實施前任職年資應領之退休金，依退休新制施行前適用之退休相關法規原規定標準，由各級政府編列預算支給。

(2).舊制軍公教人員退休金，係因該等人員過去服務年資而產生政府之法定給付義務，依據各權責機關曾發布估算<sup>5</sup>未來30年須由各級政府負擔之舊制軍公教人員退休金為7兆7,195億元，扣除截至98年底已列支數8,179億元後，未來年度政府尚須負擔約6兆9,016億元(未考慮折現因素)，其中中央政府為3兆6,486億元(包括公務人員7,838億元，教職人員8,027億元，退伍軍人2兆621億元)，地方政府為3兆2,530億元。

#### 2.退撫基金新制未提撥之退休金

(1).依據公務人員退休撫卹基金管理條例第8條規定，該基金採統一管理，按政府別、身分別，分戶設帳，分別以收支平衡為原則，年度決算如有賸餘，全數撥

為基金。如基金不足支付時，應由基金檢討調整繳費費率，或由政府撥款補助，並由政府負最後支付責任。

(2).依據退撫基金委託精算報告<sup>6</sup>，以98年12月31日為基準日，新制潛藏負債約1兆9,821億元，扣除已提存基金數4,525億元後，未提撥退休金約1兆5,296億元。

#### 3.政府應負擔公教人員保險(88年5月30日以前)之給付義務現值

(1).依據公教人員保險法第5條及其施行細則第3條規定，公教人員保險財務如有虧損，屬於88年5月30日以前之虧損及潛藏負債部分，由財政部審核撥補。所稱潛藏負債，係指88年5月30日以前已在保被保險人過去保險年資應核計而尚未發給之養老給付總額。該潛藏負債係於被保險人請領養老給付時始會實現，依同法第12條規定，其給付金額係以發生保險事故當月之保險俸(薪)給為標準計算，依應給付月數(88年5月30日以前)核計之金額。

(2).依據臺灣銀行委託精算研究<sup>7</sup>，以98年12月31日為基準日，政府未來35年內應負擔之給付義務約為1,811億元，該負擔金額隨被保險人逐年離退而實現，並呈現漸次降低之趨勢。

## 未竟的改革之路

保證利率最低18%的軍公教退休優惠存款造成政府財政負擔沉重，除99年達781億元外，金額更逐年攀升，預計2015年補貼金額將超過1,000億元。而新制優存則增加地方政府財政負擔33億元，而考慮退撫基金尚有高達5兆7,918億的支出負擔，軍公教退撫的財政壓力已達嚴峻地步，必須思考解決之道。

5.舊制軍公教人員退休金，係因該等人員過去服務年資而產生政府之法定給付義務，依據各權責機關曾發布估算未來30年須由各級政府負擔之舊制軍公教人員退休金(銓敘部以公務人員平均退休年資30年，預計自94至114年間每年度平均退休人數，並以各級政府退休公務人員支領一次退休金與月退休金<含兼領>之比率分別約為8%、92%及公務人員退休平均俸額為3萬5,687元等為基礎估算；教育部與國軍退除役官兵輔導委員會則分別以95年8月1日及98年底為基準，估算政府未來30年之負擔支出)為7兆7,195億元，扣除截至98年底已列支數8,179億元後，未來年度政府尚須負擔約6兆9,016億元(未考慮折現因素)，其中中央政府為3兆6,486億元(包括公務人員7,838億元，教職人員8,027億元，退伍軍人2兆621億元)，地方政府為3兆2,530億元。

6.以98年12月31日為基準日，參加基金人數63萬人，折現率3.5%，職級變動調薪率及通貨膨脹相關調薪率0.6%等精算假設條件下，採加入年齡精算成本法評價之新制潛藏負債(即基準日領取給付人員及在職人員之未來淨給付精算現值)約1兆9,821億元，扣除已提存基金數4,525億元後，未提撥退休金約1兆5,296億元。

7.依據臺灣銀行統計自63年至88年5月30日公保收入不足以支應公保給付之累計虧損約737億元，業由財政部全數撥補完畢；88年5月31日以後應由國庫審核撥補之潛藏負債實現數，係由財政部於次一年度編列預算撥補。依據臺灣銀行委託精算研究，以98年12月31日為基準日，在預定利率4.25%及保險俸(薪)給調整率2.5%等精算假設條件下，估算所有在保被保險人屬88年5月30日以前保險年資折算至基準日之政府未來35年內應負擔之給付義務約為1,811億元，該負擔金額將隨被保險人逐年離退而實現，並呈現漸次降低之趨勢。



### 1. 合理規劃適當退休制度

退撫制度改革一項重要指標便是退休者之「所得替代率」是否合理。退休所得替代率衡量退休後所領之退休金占退休前薪資所得之比率，希望退休金保障退休生活之設計，避免所得水準降低過多，影響退休者生活。一般而言，退休所得替代率不宜過低，以保障退休後仍有相當之生活水準及老年時的生活安全，但退休後之所得亦須與現職待遇有所差距。如差距過小，甚至退休所得高於現職待遇，將破壞工作與勞動之客觀評價，除造成現職人員工作意願降低、退休年齡下降、退休金給付年限延長等逆選擇問題之外，退休制度設計不佳、或者不公平亦將出現擴大退休後所得差距，惡化所得分配不均，甚至造成政府財政負擔過重等問題。

### 2. 退休制度必須考慮政府的財政負擔

金融危機後，歐豬五國(PIIGS)因財政問題引起政府債信危機，影響經濟成長與穩定。檢討公部門過度舉債與鬆弛的財政紀律後，各國政府提出包括大幅縮減公共支出在內的財政改革方案。例如英國2010-11年度財政赤字高達歲出21.37%，保守黨(Conservatives)與自由民主黨(Liberal Democrats)所共同組成的新政府去年5月上台後，將削減財政赤字列為經濟政策核心，並提出公共開支評估計畫(Spending Review)，預計未來5年內將通過規模達1,130億英鎊的財政緊縮計畫，包括削減830億支出，以降低目前高達1,550億英鎊的預算赤字。

各國的財政緊縮政策當然也反映在公務員的薪資與福利中。為了維持政府財政的永續不得不適度消減公務員福利。我國自民國84年7月1日實施的公務人員退休制度，改變過去公務人員退撫經費完全由政府編列預算支應的「恩給制」，參考世界其他國家退撫制度的經費籌措方式後，改採納入自助互助精神與權利義務較為對等的「提撥制」，由政府及公務人員共同提撥費用成立基金預算來支付退撫經費，現稱的退撫新制，其改革方向即反映此一政策方向。

### 3. 兩次優惠存款改革方案

而2006年及2010年兩次優惠存款制度改革的政策方向皆屬正確，且改革背後皆有其現實條件下的制約，造成政策改革無法一次到位，無法立刻達到百分之百的理想，但改革的啟動不能一日稍歇，未竟改革有賴一棒接一棒延續。

#### (1). 2006年的優惠存款制度改革(舊制)

2006年之18%優惠存款制度變革，其最主要目的便在於解決所得替代率超過百分之百，而出現退休後所得反較退休前待遇更多的逆選擇問題。當時該變革之政策目標一開始即鎖定將退休金額度訂為原薪九成為上限，並選擇將節省之財政資源用於相對弱勢者照顧，達到所得重分配，降低貧富不均等問題，改革方向實屬正確。然而2006年版本實施後的結果，仍產生以下幾點問題：

- ◎月退休金給付年齡偏低，與退休養老之目的不符：公務人員任職滿25年以上得自願退休，並以50歲為支領月退休金之最低年齡限制。但一來我國邁入高齡化社會<sup>8</sup>，65歲以上老年人口占總人口比重逐年攀升，2009年底高達10.6%以上，不到10個人即有1個65歲以上老人。再者平均餘命逐年提高，50歲為退休最低年齡條件，有檢討必要。
- ◎依據現行退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點之規定，公務人員具有舊制公保年資20年者，最高可儲存36個月之公保養老給付辦理優惠存款，依年息18%之規定計算利息。若將上述利息所得換算併計為退休所得時，退休所得將有相當之提升，對所得替代率之影響效果仍大。
- ◎優惠存款之改革產生「肥大官瘦小吏」問題：由於本(年功)俸占各職等俸給總額之比例不一，以及退休所得上限隨年資增長1年，僅提高0.5%至1%，因此造成2個主要的缺失—其一是扣減對象集中於基層非主管人員，高階主管人員扣減很少；其二則是年資愈長扣愈多。

#### (2). 2010年的優惠存款制度改革(新制)

2006年政府曾提出「十八趴公教優惠

存款改革案」，縮減十八趴公教退休金優存額度，根據銓敘部退撫司長呂明泰的說法，當年公務員「十八趴」優惠存款被「砍掉」極大比例。而去年立法院修法廢除該案，並

完成法制化作業，99年11月22日起調整優存額度，多數公務員優存額度調升，可以「回存」。新舊制度之方案比較如下：

舊制方案內容	新制方案內容
<p>月退休金+每月優惠存款利息+年終慰問金(0.75/12)</p> <p>每月在職所得(本俸專業加給+主管加給+年終工作獎金1.5/12)</p> <p>◎所得替代率上限：年資25年者，85%；每增加一年，增加1%，最高35年者，95%。</p> <p>◎所得替代率=退休所得÷現職所得</p> <p>◎退休所得=月退休金+公保養老給付×18%+年終慰問金(0.75個月÷12)</p> <p>◎年終慰問金：以月俸額為基礎；舊制年資滿15年，75%，每增一年，1%，最高30年，90%；新制年資，每一年，1%；合計最高95%。</p> <p>◎現職所得=本俸+專業加給+主管加給+年終工作獎金(1.5個月÷12)</p> <p>◎年終工作獎金：本俸+專業加給+主管加給</p>	<p>月退休金(含月補償金)+每月優惠存款利息</p> <p>最後在職同等級人員現職待遇(=本俸×2)</p> <p>◎每月退休所得不得超過最後在職同等級人員現職待遇之一定百分比及同等級人員現職待遇。</p> <p>◎退休所得比率上限：退休年資25年以下者，以75%為上限，以後每增1年，上限增加2%，最高增至95%。</p> <p>◎所得替代率：退休所得÷現職待遇</p> <p>◎退休所得=月退休金(含月補償金)<sup>9</sup>+公保養老給付×18%</p> <p>◎最後在職同等級人員現職待遇(現職待遇)=本俸×2</p> <p>◎同等級人員現職待遇=每月俸給(指：本俸+職務(技術或專業)加給+地域加給)+考績獎金(指：俸給總額×1.5÷12)+年終工作獎金(俸給總額×1.5÷12)</p>

新制主要內容在於規定退休人員的月退休所得，不能超過其最後在職本(年功)俸加一倍的77%(年資25年)至97%(年資35年)；超過上限者，法定的退休金不會減少，但會降低其公保養老給付辦理優惠存款的額度。新舊方案所得替代率結果比較詳下表3。

### 未來的改革方向

兩次優惠存款之改革方向皆屬正確，但我國所得替代率<sup>10</sup>與歐美先進國家相較仍屬偏高。根據退撫基金精算報告，台灣公務人員退休所得替代率與多數OECD國家相較仍偏高，OECD國家近來致力於公務員退休金改造計畫，我國的退休制度顯然仍有改進空間。例如去年新通過的公務人員退休法第32條明定年資25年以下，所得替代75%為

上限，年資每增加一年增加百分之二，最高達95%，故公務人員所得替代約為75%至95%，相較其他國家仍偏高。

根據經建會所發佈<sup>11</sup>OECD國家退休金制度改革趨勢如下：

#### (1). 延後退休金請領年齡

相較於退休金制度技術層面變革之改革方案，延後退休金請領年齡改革方案之推動難度較高。儘管如此，捷克共和國、希臘、匈牙利和土耳其最近都宣布延後一般退休金請領年齡至65歲，此外尚有一些國家計畫分階段逐步提高退休金請領年齡，如：澳洲和德國延後退休金請領年齡至67歲、英國延後退休金請領年齡至68歲、丹麥將延後退休金請領年齡至67歲並把退休金請領年齡與預期壽命連結，再加上冰島、挪威和美國等國，

9.第三十條：公務人員在退撫新制實施前、後均有任職年資，合計滿十五年以上者，其退休金應選擇同一給付方式請領。退撫新制實施前已有任職年資未滿十五年，於退撫新制實施後退休，其前、後任職年資合計滿十五年以上，擇領月退休金者，另按退撫新制實施前未滿十五年之年資為準，依下列規定擇一支給補償金，由各級政府編列預算支給：

一、每減一年增給二分之一個基數之一次補償金。  
二、每減一年，增給基數二分之一之月補償金。

退撫新制實施前已有任職年資未滿二十年，於退撫新制實施後退休，其前後任職年資合計滿十五年擇領月退休金者，依其在退撫新制實施後年資，每滿六個月一次增發二分之一個基數之補償金，最高一次增發三個基數，至滿二十年止。其前、後任職年資合計逾二十年者，每滿一年減發二分之一個基數之補償金，至滿二十六年者不再增減。其增減基數之補償金，由退撫基金支給。

10.我國對所得替代率仍欠缺明確定義，概所得替代率主要用於比較退休後之生活水準與退休前之生活水準的相對差距，在一般退休金制度健全國家，係以「退休後之可支配薪資所得」與「退休前之『正常』之可支配薪資所得」之比率為衡量指標；通常所得高者，替代率較低，所得低者，替代率較高。而所謂「可支配薪資所得」係指扣除所得稅和各項社會保險捐後之所得。

11.行政院經濟建設委員會「OECD國家退休金制度趨勢與改革」98年11月5日



表3：新舊方案所得替代率之比較

職等	25年		30年		35年	
	舊方案 85%	新方案 75%	舊方案 90%	新方案 85%	舊方案 95%	新方案 95%
委一功一	70.0	82.9	74.8	88.6	77.0	91.3
委一功六	77.7	82.3	82.4	88.0	84.8	90.5
委二功六	82.8	81.9	88.5	87.6	91.1	90.1
委三功八	90.6	81.5	97.0	87.2	99.8	89.7
委四功八	92.5	81.3	99.0	87.1	101.9	89.6
委五功十	96.1	81.1	102.8	86.8	106.0	89.3
薦六功六	93.8	81.1	100.4	86.8	103.4	89.3
	87.2		93.4		96.18	
薦七功六	95.5	80.9	102.3	86.7	105.3	89.5
	88.1		94.3		97.1	
薦八功六	93.3	80.9	99.8	86.6	102.8	89.1
	84.7		90.6		93.3	
薦九功七	95.8	80.7	102.6	86.5	109.0	89.0
	85.6		91.6		94.3	
簡十功五	93.8	80.6	100.4	86.4	103.4	88.9
	82.0		81.2		90.4	
簡11功五	91.2	80.6	97.7	86.4	101.0	88.9
	75.9		81.2		84.0	
簡12功四	87.5	80.6	93.7	86.4	96.5	88.9
	67.6		72.3		74.5	
簡13功三	86.4	80.6	92.5	86.4	95.3	88.9
	65.3		69.9		72.3	
簡14	83.8	80.6	89.8	86.4	92.8	88.9
	60.4		64.7		66.9	

資料來源：台北大學財政係退休教授黃世鑫依銓敘部之退休所得試算系統試算。

詳參：銓敘部公務人員公保養老給付優惠存款試算。網頁：[https://ioccs.mocs.gov.tw/prec/ADA1060000/ADA1060000\\_frm.asp?hi\\_programid=ADA1060000&hi\\_method=Query](https://ioccs.mocs.gov.tw/prec/ADA1060000/ADA1060000_frm.asp?hi_programid=ADA1060000&hi_method=Query)

公職人員退休所得替代率各國比較表

國	家	退休所得替代率		
		改革前	改革後	
日	本	41%	34%	
德	國	49%	40%	
法	國	65%	51%	
葡	萄	90%	54%	
瑞	典	79%	62%	
芬	蘭	66%	63%	
韓	國	69%	67%	
義	大	90%	69%	
奧	地	90%	80%	
台	灣	100%--	95%	
台	灣	勞工	27%	最高46.5%

資料來源：退撫基金2010年研究報告

已有7個OECD會員國已實施或計劃實施將退休金請領年齡延後至超過65歲。

### (2). 降低財政負擔

目前OECD國家公共退休基金(Public Pension)支出占國內生產毛額比率平均為7.2%，在1990至2005年間，公有退休金預算的成長率更高出國家收入成長率達17%，顯示公有退休金預算迅速增加。許多OECD國家經歷退休金制度改革的痛苦過程後，在近期內將進一步採取行動以降低財政負擔，如：韓國減少公有退休金給付，將退休所得替代率由60%降至40%；法國和墨西哥刪減國營企業員工退休優惠待遇；愛爾蘭則將對公務員退休金所得進行課稅。

OECD國家2004-2009年退休金制度改革措施

OECD會員國	改革措施	擴大涵蓋範圍	增進適足性	強化財政永續性	延後退休金請領年齡	降低提前退休誘因
Australia		●	●		●	
Austria						
Belgium			●			●
Canada						
Czech Republic					●	
Denmark					●	●
Finland			●	●		●
France	●		●			●
Germany	●				●	
Greece	●				●	●
Hungary	●			●	●	
Iceland						
Ireland				●		
Italy	●					
Japan						
Korea	●		●	●		
Luxembourg						
Mexico						
Netherlands						●
New Zealand	●					
Norway	●					
Poland	●					
Portugal				●		
Slovak Republic						
Spain			●			
Sweden			●			
Switzerland	●			●		
Turkey					●	
United Kingdom	●		●		●	●
United States	●					

資料來源：行政院經濟建設委員會98年11月5日發佈之「OECD國家退休金制度趨勢與改革」中引自OECD Pensions at a Glance 2009。

### (3). 保障老年生活適足的退休收入

退休金政策除須著眼於財政永續性，亦需兼顧民眾老年生活安全，故許多國家以實施租稅優惠或租稅獎勵方式，鼓勵民眾參與私營退休基金，以提供民眾老年生活有適足的退休收入，並可在不加重財政負擔前提下，兼顧財政永續性與社會福利間的平衡，如：法國、匈牙利、波蘭和葡萄牙實施享有租稅優待的新制私營的退休基金計畫；德國延長私營退休基金租稅獎勵制度；紐西蘭則是設計以參加私營退休基金為原則的制度。除鼓勵民眾參與私人退休基金計畫外，OECD會員國並廣泛討論降低私人退休金計畫限制，擴大自願性私人退休金計畫涵蓋範圍，如：瑞士降低最低薪資限制，讓更多非全時工作者及薪資收入較低者，納入私人退休金計畫。

### 結論

軍公教退休優惠存款造成政府財政負擔

沈重，且考慮退撫基金尚有高達5兆7,918億的支出負擔，軍公教退撫制度必須積極思考解決之道。OECD國家之改革值得參考。

至於爭議頗大的優惠存款制度變革，在民氣可用的情況下更應適時做出合乎現代時空環境之改革。不論是馬政府提出的排富條款、替代率納入修法等構想，或是在野黨所提出以市場利率作為連動條件，將優惠利率訂為市場利率之某一固定倍數，其改革方向皆屬正確。

特別是新修正之辦法雖將優惠存款予以法治化，卻仍延續民國68年時之舊辦法將優惠利率下限訂「最低不得低於年息百分之十八」的作法，以當今市場利率過低，政府利息補貼過高的問題，更該予以修改使其與市場利率連動。此外，黨職併公職的年資、資深民代退職等優惠存款待遇，毫無疑問必須全部取消。改革的過程必然引起既得利益者的不滿與反彈，這就考驗選民的智慧與政治領袖的改革決心。■



# 國際瞭望

## 從歐胡會看美中戰略管理的困境

蔡明彥  
中興大學國際政治研究所教授兼所長

重要的是，美方所高度關切的經濟自由化、市場開放以及人權問題，都不是中國政治議程上的重要或優先議題。雖然美中領導人在高峰會中展現合作處理爭端的意願，但相關承諾流於「口惠」。這種不具實質意義的合作宣示，反映出美中之間「非敵非友」的互動關係，已成為雙方處理雙邊及全球議題的基本模式。

就在美中合作缺乏進展的同時，兩國軍事競爭態勢則不斷升高。歐巴馬政府決定重返亞洲、加強美日韓同盟合作、在黃海舉行大型軍演、拉攏東協與印度，相關舉動都被北京視為美國欲圍堵中國的證據，讓雙方軍事關係跌到谷底。

當然美中雙方也都瞭解維持軍事對話、降低軍事對峙的重要性，因此在胡錦濤訪美行前，北京方面同意美國國防部長蓋茲(Robert Gates)在今年1月上旬訪問北京，恢復兩國軍事高層交流。不過在雙方國防部長會談過程中，中國軍方拒絕美方有關成立新戰略對話機制的提議，而且在蓋茲訪問期間，解放軍還刻意釋放「殲20」隱形戰機成功試飛的消息，藉以展現中國軍力現代化的成果，一度引發蓋茲對中國文人領導人無法掌控軍隊的質疑。

基本上，美國與中國在國家利益、政治價值與戰略關切上，存在明顯差異，加上權力競爭的矛盾，讓雙方戰略互信的基礎薄弱。這次的歐胡高峰會或許能緩和雙方的對立氣氛，但卻無法根本化解彼此的戰略猜忌。

### 未來兩年充滿變數

2012年，美國將進入總統大選年，歐巴馬將面臨能否連任的考驗；至於中國，也將召開共產黨第18次全國黨代表大會，屆時胡錦濤需交出國家主席與共黨總書記的職務，讓第五代領導人逐步接班。在歐巴馬與胡錦濤即將進入總統大選與權力交班的重要階段，雙方希望透過這次的高峰會重新定位美中關係，避免緊張態勢升高。

1月19日，胡錦濤在白宮南草坪歡迎儀式上致辭指出：「希望透過這次訪美，開啓兩國夥伴合作新篇章」。此次的歐胡會，或許能讓美中關係暫時「止跌」，但能否達到「回升」效果，仍面臨許多變數。

未來兩年內，歐巴馬與胡錦濤或有穩定美中關係的主觀意願，但是各自國內政治情勢發展是否為雙邊關係造成負面影響，值得關注。幾項問題包括：歐巴馬在大選期間是否面臨處理美中貿易失衡與中國威脅等問題的國內壓力，導致必須對中國採取進一步的施壓或反制動作？中國在權力交班過程中，第四代與第五代文人領導人是否出現權力不穩的現象？中國軍方的影響力是否大幅提升？中國內部是否出現檢討「韜光養晦」路線的聲音？這些狀況一旦在未來兩年內陸續或同時浮現，將增添美中對雙邊關係進行「戰略管理」的難度。

站在台灣的立場來看，美中之間若出現全面合作，可能讓兩國共管台灣問題，而美中之間若出現全面競爭，則可能讓台灣無端捲入大國紛爭。目前美中關係同時呈現「競爭」與「合作」，對台灣而言並非壞事，可讓台灣在戰略上保有一定程度的彈性，獲取自身的國家利益，而接下來的問題就在台灣領導當局能否因應並掌握美中戰略競合所帶來的挑戰與機遇了！■

美國歐巴馬(Barack Obama)政府在2009年1月上台後，對美中合作抱持高度期待，將兩國關係定位為「積極、全面、合作」的關係。2009年11月歐巴馬訪問中國，重申美中將共同因應21世紀的全球挑戰，加強雙方在國際經濟復甦、防止核擴散、因應氣候變化、維護區域安全等方面的合作。過去兩年內，歐胡兩人利用國際場合進行過8次會晤，並且完成元首互訪活動。然而，美中之間的合作不但沒有隨之深化，反倒爭端不斷。今(2011)年1月18-21日，胡錦濤對美國進行國是訪問，各界關注焦點已從雙方如何推展合作，轉變成如何處理雙邊爭議。

現階段美中關係的發展重點，在於進行所謂的「戰略管理」，也就是防止雙方爭端擴大，衝擊整體關係。這次胡錦濤訪美的目的，便是利用高層外交，為美中關係重新定調。綜觀胡錦濤訪美的過程與結果，可發現美中在進行「戰略管理」的過程中，正面臨許多困境，其中較重要者包括：

### 舊爭議未解、新爭議又起

近年來，美中之間的爭端一直圍繞在貿易失衡、人民幣費率與中國市場開放等問題上。在這些舊爭議未解決的情況下，新的爭議卻又不斷出現。在2010年之內，美台軍售、達賴喇嘛訪問白宮、南中國海自由航行權、中日釣魚台爭端、美韓在黃海舉行大型軍演、南韓天安艦與延坪島事件、劉曉波人權問題的陸續浮現，讓美中關係雪上加霜，引發兩國政界與媒體針對相關議題展開論述攻防，讓美中戰略猜忌持續升高。

在這次的歐胡會中，歐巴馬面對去年11月民主黨在國會選舉中的慘敗，必須顧及國內批評壓力，針對美中貿易赤字、中國市場開放、人民幣匯率、人權問題、北韓與伊朗

核武問題，向胡錦濤施壓；但另一方面，歐巴馬也得考量國際社會觀感，透過歐胡會展現美中的合作意願。

在這樣的矛盾態度下，歐巴馬不論在公開與私下會晤中，對胡錦濤的施壓都只是「點到為止」，也未取得胡錦濤對於解決相關問題的具體承諾。相反地，胡錦濤在這次的高峰會中，處於比較有利的地位，因為美國是向中國提出要求的一方，而中國對美方並無所求，因此只要能守住底線即可。

在歐胡會發表的聯合聲明中，內容雖多達41項，但在亞洲安全、台灣問題、人權議題、雙邊經貿等問題上，明顯出現雙方各自表述的局面。至於在其他雙邊性與國際性議題上，也未見美中達成具體的合作共識。雙方實際簽署的合作協定僅包括：成立「核能安全中心」(Center of Excellence on Nuclear Security)；加強因應氣候變遷與乾淨能源的合作；推動科技合作（包括農業、健康、能源、環境；漁業、學生交流與技術創新）；成立「海關訓練中心」(Customs Training Center)；以及在華府國家植物園區興建中式花園。另外，中國方面宣佈將向美國採購價值450億美金的產品，包括200架波音客機。這些合作協定對於解決美中爭端、穩定雙邊整體關係，所能發揮的作用相當有限。

### 戰略互信不足

胡錦濤啓程訪問美國之前，中國官方在談話中一再提及美中戰略互信不足的問題。歐巴馬與胡錦濤在聯合聲明中，承認美中關係既重要且複雜，儘管兩國擁有不同的政治體制、歷史文化背景、經濟發展程度，雙方願意發展積極的合作關係。

但是中國方面對於美國希望其成為全球合作伙伴的動機，一直抱持懷疑的態度。更



# 國際瞭望

## 美中台關係邁進詭譎的2011年

陳文政  
淡江大學國際事務與戰略研究所助理教授

矢志振興國內經濟的歐巴馬總統就任後，雖然美國在金融風暴重創的元氣是否得以復原猶在未定之天，但可以確信的是，過去分神於反恐戰場的美國業已將其戰略焦點調回其後冷戰時期的基軌——亞太地區。

基於全球反恐的戰略需要，小布希總統中晚期曾將中國定位為「負責任的利害關係者」，並與北京進行雙邊越戰以後最重要的一次戰略性合作——六方會談，希望藉此穩定亞太區域，以專心應付在阿富汗與伊拉克境內日陷泥沼的戰事。但其結果是：中國「一分反恐、三分應付美國、六分壯大自己」，充分利用美國暫時無暇顧及亞太情勢之際逐步擴大其對周邊影響力。即便在美國對中國期盼殷切的北韓議題上，中國不願發揮對北韓的影響力，甚至不反對北韓一步步地挑戰美國，六方會談並無具體成果。

經濟的成長使得北京的自信過度膨脹，認為：中美之間經濟互賴，已經到了難分難捨，美國要想經濟復原，非賴北京支援不可。而美國經反恐戰爭與金融危機的折騰後國力大傷，將無力支撐其在亞太的霸權地位，因此，北京即便不能取代美國在亞太地區的霸權地位，那起碼也可以能跟美國分享此一地位。台海問題也因中國國民黨在台灣執政，情勢轉而對北京有利，或至少不須仰賴美國的協助來管理台灣議題。解放軍的軍事實力穩定成長，逐漸跨出第一島鏈，對美軍在區域內的兵力投射形成可信之反介入戰力。

這樣的發展，當然引起美國警戒。歐巴馬總統執政後，在振興經濟同時，迅速處理伊拉克與阿富汗兩地戰事，解決美國戰略負擔，2010年自伊拉克撤軍進入高峰期，兵力轉用於阿富汗，預計於2013年將完全自阿

富汗撤兵。屆時，整個戰略焦點轉向工程完成。

本來，中美之間已經為了貿易逆差、人民幣升值問題產生猜忌；2009至2010年間解放軍鷹派軍官屢屢發言刺激華府，讓歐巴馬執政團隊裡親中官員為之噤聲。在對台議題上，美國自認已經多方考慮到北京的感受，並不惜延宕F-16 C/D售台案，但北京依舊為了美國在2010年的對台軍售（其中絕大部分為爭議性小的純防禦性武器）大做文章，對美中軍事交流採取報復措施，並拒絕美國國防部部長訪中。北京抗議美台軍售並不足奇，但北京此次的動作出奇地不符比例，去年4月間，G20峰會期間歐巴馬針對軍事交流中斷一事，向胡錦濤表達關切，但北京方面依然故我。6月間在新加坡的第9屆「香格里拉對話」(Shangri-La Dialogue)。中國再次拒絕美國國防部長訪中要求，雙方針鋒相對，美方指責北京的反應「不合情理」；而中方則回應，美國軍方在臺灣等問題上的作為已成了恢復和提升兩國軍事交流的障礙。中美軍方毫無交集，而且公開放話對罵，其緊張氣氛為近年所罕見。

美國的戰略調整更因去年3月底南韓天安艦事件產生了意料外的加速與加劇。當多國調查報告指出天安艦由北韓潛艦所擊沉時，美國已經完成外交上的部署。美國國務卿希拉蕊(Hillary Clinton)隨即定調此一事件並非地區的安全問題，而是要通過國際合作進行因應的國際問題，拉高並定調了天安艦事件的層級，矛頭指向北京。中國一方面既無法譴責北韓，二方面未能軟化南韓與日本立場，處於被動。對中方冷淡因應天安艦事件，美國參謀首長聯席會主席（相當我國參謀總長）穆倫(Mike Mullen)表示：感到相當氣餒。去年6月間，美方政軍內外均已完成

準備，隨即提高對中戰略因應，開始一連串在朝鮮半島附近的演習。北京的反應，除了出言反對並進行針對性的演習以示抗議外，7月底，中國外交部長楊潔篪利用東協區域論壇(ASEAN Regional Forum)場合向美國國務卿希拉蕊表達反對美國與南韓於黃海進行演習。但美國不僅對朝鮮半島的態度沒有鬆動，更回打中方一拳，希拉蕊提出多邊協商與尊重國際法公海航行自由的主張，與多數東協會員國連成一氣，中國經營多年的東協關係受到重挫。中國隨即強烈反應，並隨即在南海進行演習。但更令北京吃驚的是：他們本以為已經把美國航空母艦喬治華盛頓號罵出黃海了，但一個月不到，8月初，該艦越戰後首次訪問越南，並參與美越演習。以該艦的打擊範圍，在此地的演習意味著解放軍所新建的三亞灣海軍基地將在其打擊範圍內。

美韓演習從2010年7月開始持續到年底，北韓在11月底砲擊南韓延坪島，更使得南韓愈往美方靠攏，中方再派特使訪問首爾，依舊無功而返。此一期間，美日關係更行緊密，美國密集與日本進行高層諮商，日本政府也支持美國在天安艦事件的因應。9月，日方為因應東北亞安全保障環境緊張度升高，日本海上自衛隊明年度將與美國、南韓的海軍幕僚召開協商會議。將來也期待定期開會。同月公佈的日本防衛報告中指出：北韓是東亞安全重大的不安因素。也指出：中國海軍投射能力跨出第一島鏈與其對日本安全的威脅。美日兩軍更於12月進行離島奪回演習，假想敵即為中國。

誠如美國國務卿希拉蕊所定調：天安艦事件並非地區的孤立的安全議題，日本與東南亞的後續發展均超出朝鮮半島的範圍，顯見美國在這一系列強勢作為的對象即為中國。而台灣在2008年國民黨重返執政後，戰略重心很明顯地朝向親中疏美的方向，認為只要兩岸關係回穩，美方即無置喙空間。當美國無暇顧及東亞時，這種戰略或許能夠混水摸魚；但是當美國正強化盟誼、收攏兵力以針對北京時，馬政府難怪會舉足失措，兩邊不討好。

邁向2011年，美中台三方的內部政治只會更加複雜，三方都有總統大選的壓力或政治接班的焦躁。輸掉期中選舉的歐巴馬總統與危機日起的馬英九總統在2011年都勢必面對極大的政治挑戰，對中關係的一步錯著將會有引起全局皆輸的可能。在北京，習近平的接班態勢與北京鷹派聲音因之而起的鼓譟，將考驗胡錦濤在交接政權時的一大挑戰，如何應對美國的重返亞太，更將會是蓋棺定論胡路線的指標。■



# 香港政府的施政方針 與醫療改革

余偉錦  
香港浸會大學社會工作系助理教授

## 引言

自九十年代中期開始，香港政府對醫療改革的態度變得愈來愈積極；2010年年尾，政府更提出自願性醫療保險方案，諮詢各界。本文的重點是介紹醫療改革的政經背景，讓讀者明白醫療改革並不是一項單一的改革，而是維持政府整體施政方針的重要手段。本文分為兩部份。第一部份是討論「積極不干預政策」和「福利禁區」的理念，這兩項理念是香港政府施政方針的核心。第二部份是討論醫療改革與這兩項理念的關係。

## 積極不干預政策

香港政府的「積極不干預政策」可分為「不干預政策」和「積極」兩部份。不少學者認為，香港政府是自由放任政策的保衛者，社會福利服務只擔當剩餘角色。這些學者提出的論據主要有兩點（參閱Schiffer, 1991）。首先，一些政府高官認為私人市場遠較政府干預優勝。如前財政司郭伯偉指出，十九世紀「看不見的手」，遠較官僚制度有效率，而另一位財政司夏鼎基則認為，妨礙市場經濟運作將有損經濟成長（參閱Hong Kong Hansard, 1962, 1976）。

再者，政府經常強調其在照顧市民需要的角色只限於第二線，而家庭則站在最前線。如一九六五年的〈社會福利白皮書〉強調，根據中國傳統，一些因貧窮、犯罪和天災所產生出來的個人需要，必須由家庭承擔（參閱Chiu, 1997）。首任特區行政長官董建華在施政報告書亦強調個人責任及家庭的功能：

「我相信市民和我一樣，希望社會養成互相尊重、友善待人的風氣，增進社區環境的祥和融洽。我們應該發揚傳統的美德，包括孝順父母、仁愛為懷、重視教育及好學

不倦」（參閱Hong Kong SAR Government, 1999）

然而，在另一方面，政府對社會福利的具體承擔卻遠超於「不干預」的原則所容許的程度，在公共服務和基本建設方面，政府的角色可謂無遠弗屆，包括提供十二年免費教育、推出大型公屋計劃、管制公共事業服務質素及價格等。亦因如此，前財政司麥高樂認為政府鼓勵自由進取及競爭的同時，亦必須促進公平及扶助有需要者（參閱Chiu and Wong, 1998）。前港督彭定康亦駁斥社會福利不屬亞洲的講法，並認為社會服務有助促進經濟效率。（參閱Patten, 1995）。

## 福利禁區

由於社會福利既有強化資本主義體制的功能（如保持社會穩定和提升勞動力質素），亦對資本主義體制帶來壓力（如加稅和減少市民工作意欲）。因此，政府提供社會福利時，保持一定彈性是不難理解的。然而，彈性歸彈性，香港政府在一些範疇上所持的態度卻是十分強硬的。本文稱這些範疇為「福利禁區」，包括下述四項原素：

### 一、低直接稅率

香港的直接稅率一直偏低。現時薪俸稅的標準稅率只是百分之十五，而利得稅的標準稅率則是百分之十六點五。為了減少增加直接稅的壓力，政府甚至考慮開拓多項間接稅，如銷售稅和離境稅等。

### 二、財政盈餘政策

一九四六年至二零零零年間，政府只有七個財政年度出現赤字。而政府亦盡量將財政支出佔本地生產總值的比重，保持在百分之二十以下。

## 三、社會政策從屬於經濟政策

雖然社會服務在數量上不斷有增長，但在政府的施政策略上，其地位卻是長期偏低的。在政府眼中，社會服務似乎只是一些慈善性及非生產性的負擔。因此，政府往往先要肯定本港在經濟上達到一定的發展才會發展社會服務。

## 四、強勢官僚體制

香港的管治體制經常被稱為「行政國體」（Yu, 1996），其意思是指政府高級官員在重要決策過程中享有絕對的影響力。近年，香港的民主是有較大的發展空間，但與市民所期望的相距甚遠。

## 維持福利禁區的策略

回歸後，在「一國兩制」的大前提下，維持資本主義體制，已成為特區政府必須承擔的責任，而承擔責任的具體表現就是要維持「福利禁區」。這些責任亦詳列於一些公開文件，如基本法的第一百零七條規定：「香港特別行政區的財政預算以量入為出為原則，力求收支平衡，避免赤字，並與本地生產總值的增長率相適應」。而第一百零八條亦有規定：「香港特別行政區實行獨立的稅收制度。香港特別行政區參照原在香港實行的低稅政策，自行立法規定稅種、稅率、稅收寬免和其他稅務事項。」

要遵守基本法、要維持「福利禁區」，政府近年來採取了兩項管治策略。策略一是重新模塑市民對政府的期望，此舉旨在強調責任和淡化權益的重要性。特區政府的其中

表一、人口結構

年份	1977	1987	1997	2007	2016
人口總數	4,583,700	5,580,500	6,502,100	7,465,400	8,205,900
人口比例					
0~14歲 (%)	29.0	22.6	18.1	15.2	14.5
15~64歲 (%)	65.3	69.5	71.5	73.5	72.2
65歲或以上 (%)	5.7	7.9	10.4	11.2	13.3
總百份比	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

資料來源：Harvard Team, 1999

一項重要管制特色，是強調傳統文化及推崇儒家思想，如定立「教師日」，發揚尊師重道的精神。這些活動背後的目的，是要求市民多承擔義務，少依賴福利。為求更進一步傳揚這些訊息，特區政府更強調以助人自助的方法，實踐社會和諧：

「以助人自助理念推動社會和諧：全球化經濟雖然帶來了發展，但部份市民未能及時分享到繁榮成果。我認為不應以高稅福利方式進行財富再分配，以求拉近貧富差距。政府的角色應是締造適當環境，通過多管齊下的政策協助低收入人士，包括推動基建，擴大培訓計劃，幫助中產及基層人士自我增值及提升技能，提高他們在不斷蛻變的就業市場中的競爭能力」（Hong Kong SAR Government, 2007: 4）。

策略二是開發社會服務的新財源，例如政府以「用者自付」的原則為依歸，作出多項改革，包括向食水用戶徵收排污費、增加大學學費和推行強制性公積金計劃。

## 醫療改革

香港政府的醫療改革和保衛「福利禁區」息息相關，而其改革方法亦與上述的兩項策略有密切的關係。

由於，人口老化和疾病模式出現轉變，政府不得不擴展醫療服務。一九七七年至二零一六年，六十五歲或以上的市民佔總人口的比例，將由百分之五點七增至百分之十三點三（見表一）。



老人是不少服務的經常使用者，如超過一半的社會保障服務的使用者便是老人家。老人家對醫療服務的需求，亦十分殷切。與此同時，疾病模式的轉型亦代表病人由開始患上嚴重疾病至死亡的時間不斷延長，而他們對醫療服務的依賴亦不斷增加(見表二)。

表二、五個最普遍的死亡原因(一九九六年)

死亡原因	死亡數目	百分比
癌病	10,125	31.59
心臟病	4,833	15.08
肺炎	4,189	13.07
中風	3,087	9.63
受傷及中毒	1,660	5.18

資料來源：Harvard Team, 1999

目前，醫療開支有不斷上升的趨勢。零八年的醫療改革諮詢文件顯示，如現行醫療制度維持不變，而整體人口又不斷上升的話，二零零四至二零三三年間的總醫療開支每年平均增長會比經濟增長高59%。以實質金額計算，總醫療開支將由678億元增至3,152億元 (Food and Health Bureau, 2008)。

醫療開支的不斷上升無疑會對「福利禁區」帶來挑戰，因此，97年後，政府不斷鼓勵社會討論醫療改革。一九九九年政府發表聘請哈佛顧問團所撰寫的〈香港醫護改革 為何要改？為誰而改？〉分析報告，二零零零年政府再出版〈你我齊參與健康伴我行〉醫護改革諮詢文件，就融資安排作出新建議。二零零八年政府推出「掌握健康掌握人生」的諮詢文件，鼓勵大眾討論七個醫療融資方案，包括政府撥款、社會醫療保障、用者自付費用、醫療儲蓄戶口、自願醫療保險、強制醫療保險和個人康保儲備(這七項方案的優劣可見於表三)。二零一零年政府推出「醫保計劃，由我抉擇」，試圖遊說市民接受政府資助購買私人醫療保險，致使他們患病時可使用私營醫療服務，並強化「助人自助」的精神。這項計劃尚在諮詢階段，有關建議尚未具體落實，但從政府的言論，我們不難發現香港政府殷切利用此方案以保障「福利禁區」。

首先，政府認為資助市民購買醫療保險比向他們提供公營政府服務划算，這無疑有

助減低政府的財政壓力，有利維持低稅率和盈餘財政。

再者，政府仍然是重視經濟目標並視社會目標為次要目標，新計劃有助改善私人企業(如保險業和私營醫院)的投資環境。不但如此，新計劃亦會按市民的負擔能力提供三級制的醫療服務，即

第一級：使用公營醫療服務；

第二級：透過政府所資助的私人保險計劃而使用私家醫院的套餐服務；

第三級：透過自行付款或是參與較昂貴的保險計劃而獲得私家醫院服務。

當然這三級制將令富者可享有更佳的醫療服務，並強化商品市場的遊戲規則。

最後，由於在提供保險和醫療服務上皆是按公私合營的原則辦事，要監察政府將變得越來越難，而官僚體制將持續維持強勢。

## 總結

上述討論顯示，醫療改革並非獨立措施，而是維護「積極不干預政策」和「福利禁區」的手段。現時的醫療改革仍在諮詢階段，政府最終會否推行自願性醫療保障仍是一項未知之數。然而，就算政府最後把這方案擱置，相信它仍會積極找尋可強化低直接稅率、盈餘財政政策、社會政策發展從屬於經濟政策，及強勢的官僚體制等的施政原素的代替品，致使它可以確保在提供醫療服務之餘，又不會為資本主義體制帶來太大的衝擊。■

參考書目：

Chiu, S. (1997), 'Poor and Rich', in Chiu, S., W. K. Yu, Shui, W. and Lai, D. (eds.), *Social Policy in Hong Kong in the 1990s: An Alternative Analysis*, Hong Kong: Hong Kong Policy Viewers.

Chiu, S. and Wong, V. (1998), 'Social Policy in Hong Kong: From British Colony to Special Administrative Region of China', *European Journal of Social Work*, Vol. 1, No. 2, pp. 231-242.

Chiu, S. and Yu, W. K. (1992), 'The Paradox of Social Service Privatisation in Hong Kong', *Hong Kong Journal of Social Work*, Vol. XXVI (1), pp. 18-27.

Esping-Andersen, G. (1990), *The Three World of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press

Food and Health Bureau (2008), *Your Health, Your Life, Healthcare Reform Consultation Document*, [http://www.fhb.gov.hk/beStrong/files/consultation/Condochealth\\_full\\_eng.pdf](http://www.fhb.gov.hk/beStrong/files/consultation/Condochealth_full_eng.pdf).

表三、醫療融資方案及現行融資模式的比較

融資方案	融資的穩定性和可持續性	獲取醫療服務的方式	風險匯集/分擔	財富再分配	服務選擇	促進市場競爭/效率的能力	使用率/成本控制	運作成本
政府撥款 (現行模式)	受財政狀況的波動影響；長遠不能持續	按需要並通過分流及輪候而獲得服務	有效分擔風險 (健康人士資助健康欠佳者)	高收入者須支付較高費用和資助低收入者	少選擇	不能促進競爭或效率	通過供應及削減財政預算作出有效控制	低
社會醫療保障	頗為穩定，但工作人口縮減便不能持續；使用量增加時須徵收較高的供款以持續提供融資	容易獲取與否視乎保險計劃的設計而定 (例如是否全民受保)	有效分擔風險 (健康人士資助健康欠佳者)	高收入者須支付較高費用和資助低收入者	有若干選擇	向不同的提供者購買服務，有若干競爭	因供款者需求增加，或未能有效控制	中等
用者自付費用	融資不持久	使用較多服務者須支付較高費用	不能分擔風險 (健康欠佳者支付較高費用)	不論收入高低，用者支付相同費用	有若干選擇	不能促進競爭或效率	非常有效控制，但可能導致較需要醫療服務者獲得較少的服務	低
醫療儲蓄戶口	提供龐大及持久的潛在融資來源，但融資注入則不穩定，亦難以預計金額	使用較多服務者會動用較多儲蓄	不能分擔風險	不適用	有若干選擇	對促進競爭和效率起若干作用	如費用由病人承擔，費用在某程度上可予以有效控制	中等，但可以利用強積金的框架予以減低；仍須支付發放款項的行政費
自願醫療保險	投保人數既難預料而融資來源亦不穩定；不大可能成為龐大及持久的輔助融資來源	有投保者較易獲取服務	在某程度上共擔風險 (健康欠佳者或較高風險組別人士支付較高費用)	不適用	有較多選擇	對促進競爭和效率起若干作用	控制相當低	高
強制醫療保險	相當穩定；使用量增加時須徵收較高的供款以持續提供融資	容易獲取與否視乎保險計劃的設計而定 (例如是否強制全民投保)	有效分擔風險 (健康人士資助健康欠佳者)	不論患病風險高低，高收入者及低收入者支付相同費用	有較多選擇	如投保人數眾多，可促進競爭及效率；有助支援市場改革	控制較低，但投保人數較多保險機構較能控制道德風險問題，亦有較大議價能力	中等
個人康保儲蓄	儲蓄可提供持久的融資來源；醫療系統亦可通過保險獲得持久穩定的儲蓄款額	視乎儲備計劃的設計而定 (有投保和有儲蓄者較易獲取服務)	有效分擔風險 (健康人士資助健康欠佳者)	不論患病風險高低，高收入者及低收入者支付相同費用	有較多選擇	如投保人數眾多，可促進競爭及提高效率；有助支援市場改革	控制較低，但投保人數較多的保險機構較能控制道德風險問題，亦有較大議價能力	中等，但可以利用強積金的框架予以減低；仍須支付處理申索的行政費

資料來源：香港食物及衛生局，2008

Harvard Team (1999), *Improving Hong Kong's Health Care System: Why and For Whom?*, <http://www.info.gov.hk/hwb/english/consult/hcs/hcs.htm>.

Hong Kong SAR Government (1999), *The 1999 Policy Address*, Hong Kong: Hong Kong Government Printer.

Hong Kong SAR Government (2000), *The 2000-01 Budget - Scaling New Heights*, Hong Kong: Hong Kong Government Printer.

Hong Kong SAR Government (2007), *The 2007 Policy Address*, Hong Kong: Hong Kong Government Printer.

Hong Kong Hansard (1962), Hong Kong: Hong Kong Government Printer.

Hong Kong Hansard (1976-7), Hong Kong: Hong Kong Government Printer.

Patten, C. (1995), *Speech at the Spring Reception of the*

Hong Kong Council of Social Services on Tuesday 14 February 1995.

Schiffer, J. (1991), 'State Policy and Economic Growth: A Note on the Hong Kong Model', *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 15, No. 2, pp. 180-196.

Walker, A. and Wong, C. K. (2005), 'Introduction: East Asian welfare regimes', in A. Walker, and C. K. Wong (eds.), *East Asian welfare regimes in transition* (pp. 3 - 20), Hong Kong: The Policy Press.

Yu, W. K. (1996), 'Policy Contradictions in Capitalism: An Illustration with the Hong Kong Government's Proposed Reforms on the Cost-recovery in the Hospital Services', *Hong Kong Journal of Social Work*, Vol. 30, pp. 1-9.

食物及衛生局(2008)，*掌握健康掌握人生：醫療改革諮詢文件*，香港：食物及衛生局。