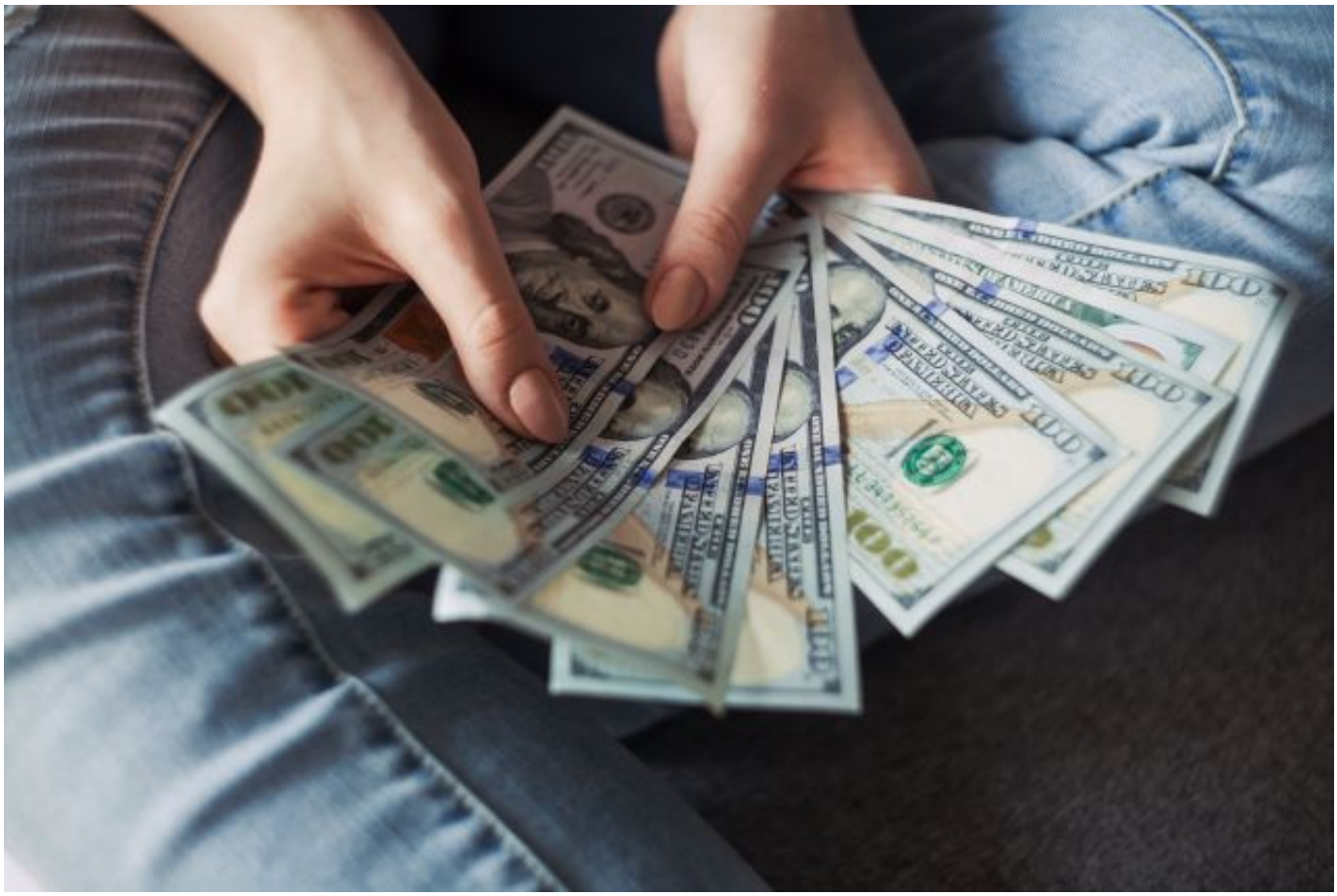
發佈：2022-01-18, 週二 10:52
點擊數：10267



全球自2020年初起面臨新冠肺炎的衝擊，造成民眾健康、經濟及生活各個層面的影響， 面對1930年來最嚴重經濟衰退，始無前例地各國政府祭出大規模紓困方案，根據國際貨幣基金（IMF），全球緊急措施金額超過4.5兆美元，而且還持續往上加碼。

由於許多行業公司面臨倒閉，員工大量失業，而疫情影響的時間又長，各國政府都不惜舉債、追加預算、發放紓困補助給企業、社會福利團體、或是個人及家庭。更特別的是，津貼發放的對象不再強調具有低收入戶資格者而已，許多國家發放紓困津貼都包含非正式經濟體制之外的民眾，及特定產業別的一般勞工，以避免更多民眾掉到貧窮線以下，未來成為長期的福利依賴家庭。

Phoca PDF

發佈：2022-01-18, 週二 10:52
點擊數：10267

各國政府

的紓困方案大致可分為幾種類型，包括：企業稅賦減免、企業補助及貸款利率補貼、企業薪資支出補貼、受影響勞工薪資補貼、為刺激經濟所發行消費券、增加社會安全津貼的給付、全民退稅、全民發放現金等不同形式。

在傳統失業的類別中，此次新冠肺炎造成的全球不景氣屬於「循環型失業」，在循環型失業中政策的重點往往在協助企業生存為主，因為如果企業無法度過難關會造成更大量的失業人口，此時適當的財金政策、減稅、補助員工薪資以避免企業大量裁員，協助企業存活的政策方向是必要的。針對企業的紓困方案並不在本文後續主要的討論中。

針對民眾發放的紓困津貼可視為在疫情期間最得民心的重要政策，臺灣自2009年發行普及性消費券之後，再度推行全民皆可領用的補助券。但是卻引起很多的爭議及批評，究竟在有限的國家資源下政府的補助該放在企業、勞工還是一般民眾?發放的對象應該是全民普發或是針對弱勢?福利輸送的方式應該是要給現金、實物、消費券、還是要以減稅的方式進行?紓困資金主要來自政府稅收，而政府稅收主要來自所得稅，過去對國家稅賦較少貢獻的攤販及未繳稅者可以得到補助嗎?

社會福利的發放重要的目的之一是要促進社會融合，但紓困方案的發放反而造成社會中不同階級互相的衝突，對於何謂社會正義也有所疑問。因此，此文試圖從福利的原則來討論現行臺灣的紓困方案是否合宜，有沒有更「標準」的紓困方案答案。

由福利原則看針對民眾的紓困方案

Phoca PDF

發佈：2022-01-18, 週二 10:52
點擊數：10267

1.社會互助原則

首先，可以由英國費邊社（Fabian

Society）

提倡社會福利的精神開始討論，費邊社認為社會應該要有互助的機制，人一生中總會遇到生老病死失業身障等突發的風險，此時便需要用集體的力量保障人民基本經濟生活能力。他們的理念也促使了現代社會福利的出現，以互助的機制抵抗不可預測的風險，即是我們建制福利制度的目的。新冠肺炎的盛行造成全球經濟不景氣的風暴，出現大量收入減少或失業者，此時推動紓困方案正是展現社會福利互動利他精神的時機。政府運用社會各階層繳交的稅款（集體力量的機制），協助在疫情間遇到風險的民眾，此時可以著眼在誰遇到「風險」誰領走津貼，而非著眼在誰繳的稅多；就如同我們全民健保制度一樣，每人依收入高低繳交不同保費，但不表示繳費多的可以用比較多的醫療資源，而是誰遇到「風險」（生病事件）誰就使用資源。許多社會福利制度原本就有「所得再分配(incomedistribution)」精神，讓社會中優勢階層多貢獻一點經費，藉由福利制度的再分配機制可以協助弱勢，畢竟每個人在生命歷程中都有可能遇到風險，永遠不知道下一次新的風險來誰會需要資助。

2.該採取普及性福利或是選擇性福利?

其次，可以討論的是福利輸送的原則，補助該給誰？究竟紓困津貼該採取普及性福利（universal welfare）或是選擇性福利（selective welfare）方式發放？普及性福利原則上是所有的人皆可享用，而不需要資產調查，如：疫情期間發行的三倍券或五倍券，或在臺灣實施有年的全民健保制度。而選擇性福利則需要經過資產調查，證明個人財產在某一個限度之下，或是個人薪資收入在

Phoca PDF

一定範圍以下，或是提出所得証明自己在疫情期間收入減少等才能領取福利，此次疫情期間所提出的勞工一次性生活補貼、自營作業者及無一定雇主勞工津貼、衛福部針對弱勢加發生活補助、因應疫情擴大急難紓困實施計畫等，以及絶大多數在臺灣施行的福利政策皆屬之。由於需要行政人員調查個人的財務及薪資條件，要調閱戶籍、財政、社會保險及國發會的資料，所以選擇性福利需要花費大量的行政成本。相較之下，普及性福利雖然會造成政府財務上較大的負擔，但選擇性福利必須將過程中的行政人力及時間成本納入成本考量。

舉例而言，去年(2020)衛福部首度擴大發放急難紓困津貼給未加入社會保險的弱勢民眾，即為一項選擇性福利措施。卻引起社會強烈的抱怨聲浪，因為申請者必須提出證明的資料，等待審核才能領到少量補助，對於生活早已抓襟見肘的民眾而言，恐怕一天也不能等。而排隊申請補助的過程對他們而言也充滿羞辱，因為這一波疫情經濟受影響的民眾，並非過去我們社會上長期以來所認知的貧窮人口，許多人屬於中產階級，創業者、高學歷或具有一技之長的人，原本擁有令人稱羨的專業能力，也一輩子都很努力的工作，他們是一群不習慣向外求助去領取政府津貼的人士。而政府單位並未察覺這次領取福利津貼的對象並非傳統貧窮人口族`群，且人口範圍之大，在設計紓困津貼輸送方式時，仍然固著於傳統低收入戶審查的觀念，不僅處理單純紓困補助之資產調查的行政量能不足，審查的行政程序拖太長也無法解決民眾的燃眉之急，審查過程讓申請的民眾感到受辱受挫等，都是造成此原本立意良善紓困方案受批評的現象。這也是為何全球許多國家，此次都採用普發現金的普及性福利方式發放，讓人民可以快速領到救命錢，而不再只拘泥於社會正義或公平問題的原因。

就筆者搜尋到目前為止臺灣中央政府各部會曾推動的各項紓困補助方案有60多種，每一種又有繁複的條件限制及需提出的佐証資料；五倍券及加碼措施的申請、領取及使用方式也充滿各種不便

Phoca PDF

，必須要具備某些知識能力以上才知道如何申請，這樣便會造成階級間的不平等；反而是有知識有能力的人才知道要如何申請補助，底層的弱勢民眾反而不見得知道補助的管道。而臺灣政府各部會間並無建立單一窗口，簡化補助申請的機制，如新加坡政府便開發「人生重要時刻」等APP，強調政府服務在手機中的平台建制，而不是以政府本位主義，要民眾跑不同部門去申請。在臺灣這樣的條件下，若能推行普及性福利便可以減少因為知識落差，所造成的福利階級不平等。

疫情間紓困方案給各國福利政策的衝擊與啟發

紓困方案可視為重要的福利里程碑，因為在傳統福利國家的研究中屬於不同福利國家典範的國家，此波疫情的危機中都採取相似的福利政策，包括英、美、歐洲各國、日本、新加坡、香港等亞洲國家都以發一次現金的方式補貼民眾；雖然很少是真正普及性福利，各國都有不同領取資格，除需為公民或永居者外，還有年齡限制，例如香港是18歲、新加坡21歲；收入限制則如美國、南韓只給底層70%的人民，這已是難得的福利模式趨同的現象。例如：美國過去傳統上很少提供現金

津貼

，此次也

普遍發放現金津貼

給一般民眾；香港政府過去很少介入

公共社會福利的提供，

其他亞洲國家過去也不重視社會安全網的建置，花在社會福利的GDP比例偏低，此次也都大量發放現金補助給一般民眾，改變傳統社會福利的模式。

Phoca PDF

發佈：2022-01-18, 週二 10:52
點擊數：10267

相較之下，臺灣可能因為疫情衝擊有限，還固守在傳統社會福利的模式中。臺灣、香港、韓國、新加坡等國被視為是「生產型福利國家（Productive welfare state）」或「福利國家資本主義(welfare capitalism)」（Holiday, 2000; Ku, 1997），國家的首要任務是發展經濟，社會福利是用來支持國家經濟發展的工具，只要是有利於經濟發展的福利會得到國家最大的支持，例如全民健保的實施可以提供經濟發展過程中健康的勞動力，九年國民教育及收費低廉的高等教育可以提供經濟發展過程中高品質勞工的養成，所以臺灣及同型國家的政府投入許多資源在建制這兩種福利政策。綜觀過去臺灣推動社會福利的歷史，不難看出我們也將生產型福利國家大辣辣的、直白的講出來成為許多福利政策的首要目的，許多福利推動目的的官方說法都是為了刺激經濟或提高勞動參與率。也因此，臺灣以三倍券及五倍券的形式作為民眾紓困方案的主軸也就不難理解了。在經濟緊縮的期間，三倍券發放仍然要求民眾要先消費才獲利(先付1000元以換取三倍券)，以達到刺激經濟的目的；三倍券或五倍券的兌換有限定時程，以避免民眾將補助存起來；在提出三倍券或五倍券預算之前，必須先提出數據說服大眾及立法院，以振興券的形式提供補助確實能達到刺激經濟的效益。所以可以由政府所採取的福利輸送方式，瞭解政府背後政策的思維，及被福利意識型態框架的現象。

每一種不同社會福利發放的形式都有他背後設計的原則及政策目的。如果政府紓困方案政策的主要目的是為了體卹大量民眾在疫情期間收入受到衝擊，而家庭面臨經濟的困境，採取的政策就不會是消費券的形式，應以現金發放為主。如果政府紓困方案主要的政策目的在於達到賦稅社會正義，紓困津貼輸送的方式可以採取依比例退稅給人民，如此沒有繳稅者、逃漏稅者便得不到這項福利，而對財稅貢獻愈多者可以領回愈多；也不會引發中產階級的不平，因為平時他們是政府稅收及社會保險體系主要的貢獻者，但是全民在疫情風暴中卻可以以搭便車的方式平等共享福利。所以其實並無「標準」的紓困方案，採取何種紓困方案，與政府背後的價值觀及政策目的有關。

Phoca PDF

發佈：2022-01-18, 週二 10:52
點擊數：10267

紓困方案的未來進行式？

臺灣由於疫情控制得當，一直到今年5月至9月三級警戒期間社會才大量出現放無薪假、收入減少及失業的情形，可能企業預期國內疫情在短期間會回穩，許多企業採取無薪假的方式因應疫情，使得無薪假人數達到歷年最高峰；臺北市在今年6月急難救助金發放人口較1-5月暴增165倍。至今年6月，服務業、運輸倉儲業、住宿餐飲業、教育服務業、藝術娛樂及休閒產業等失業率大增，其他行業則大致平穩（勞動部，2021a)。勞工離職的原因在今年6月之後也由原本自願性失業的型態，轉成因工作場所業務緊縮或歇業而失業者為主（勞動部，2021b)。可以看出這一波疫情一般企業公司行號受創情形嚴重，不僅疫情結束時間遙遙無期，而面對疫情後冗長的經濟復甦期間，紓困方案需要有中長期的規劃，以避免在疫情後產生新的貧窮階級。

以社會政策的長遠觀點來看，疫情對經濟就業的影響不完全是即時性的，往往有其隱而未顯的面向，也就是疫情的延宕效應。值得注意的是，現有的社會福利資源規劃並沒有著重在這群人身上，這些家庭也許目前薄有積蓄，不會馬上陷入經濟危機，但家庭經濟的受挫會影響到家中子女的學習機會，可能出現貧窮的下一代；一般家庭若要節衣縮食，首要便減少子女補習及才藝班的學習；此外，家庭經濟的受挫也會造成子女階級向下流動的可能，對這些家庭的下一代來說，求學就可能必須背負學貸，或提早進入職場，無法累積更高的人力資本。

除此之外，疫情期間也帶來生產模式的轉變，更多無接觸及線上服務可能取代傳統以人力服務的商業模式，對於一些無法適應網路作業的中年員工，就面臨被迫提前退休的窘境。上述種種情況，最後都會連帶地影響到國家福利政策的制定，例如國民年金、勞健保制度是否能夠延續，政府

Phoca PDF

可就長遠的層面一一進行謹慎的檢視，除了目前特殊的紓困方案之外，面對後疫情的福利政策也是該超前佈署的方向。

參考文獻

勞動部(2021a)。各行業離職失業比率 - 按行業統計分類第八、九次修訂。檢索日期：2021年08月02日。https://statdb.mol.gov.tw/statis/jspProxy.aspx?sys=210&kind=21&type=1&funid=q020751&rdm=nYxrjihl

勞動部(2021b)。失業者 - 按失業原因分。檢索日期：2021年08月02日。https://www.mol.gov.tw/statistics/2452/#

Holiday, I. (2000). Productive Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia. Political Studies, 48: 706–723.

Ku, YW (1997). Welfare Capitalism in Taiwan: State, Economy and Social Policy. London: Palgrave.

Phoca PDF

發佈：2022-01-18, 週二 10:52
點擊數：10267

國立臺北大學社會工作學系教授

作者 陳芬苓　為

Phoca PDF