

New Society For Taiwan

新社會

10

台灣新社會智庫 出版

2010.06.15

總號
10
2010.06.15
刊
'10

新社會政策雙月刊



台灣新社會智庫
New Society For Taiwan

www.taiwansig.tw

三軍統帥的怠惰與賭氣

專題 I 台灣工作貧窮問題

專題 II 個資法保護誰？

專題 III 台灣二代健保與外國經驗

天安艦事件對東北亞安全情勢的衝擊

香港五區補選 變相公投分析

貧窮浪潮席捲台灣



ISSN 20754582

06



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

徵稿啓事

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 webmaster@taiwansig.tw
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

- 陳文政 從馬總統的「never」說
看三軍統帥的怠惰與賭氣..... 2

專題 I：台灣工作貧窮問題

- 孫友聯 貧窮普遍化的危機與挑戰..... 4
呂建德 台灣非典型勞動的問題趨勢與對策..... 9
李健鴻 台灣新貧階級的特徵與因應對策..... 16

專題 II：個資法保護誰？

- 林育卉 台灣民主衰退的警鐘—
個人資料法保護法三讀之我見..... 21
邱伊翎 新聞自由、隱私與個資法..... 24
羅承宗 無專責機關的二代個資法：一個資料探勘的嘗試 30

專題 III：台灣二代健保與外國經驗

- 段正明 台灣健保費率改革與社會正義—
兼論羅斯勒難題(Das Dilemma von Dr. Rösler) 34
孫友聯 二代健保改革的契機與展望..... 49

國際瞭望

- 蔡明彥 天安艦事件對東北亞安全情勢的衝擊..... 53

香港觀察

- 葉國豪 失去的政治機會：香港立法會五區補選分析..... 56
劉慧卿 二十載到聯合國遊說的經驗..... 60

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 ■ 梁文傑

執行編輯 ■ 賴宇恩 蔡弘洋

封面設計 ■ 彩影廣告

發行所 ■ 台灣新社會智庫

網址 ■ 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 評

從馬總統的「never」說 看三軍統帥的怠惰與賭氣

陳文政

1981年12月1日郝柏村將軍升任參謀總長。25日，蔣經國總統與郝總長長談，最後蔣對郝作出六點指示，其中第一點為「作戰以擋得住第一擊為最重要，能撐得住第一擊即會有變化。」（《八年參謀總長日記》上卷，頁24）這段對話可說是台灣60餘年來國防戰略的最重要官方表述之一：以人來講，一個是三軍統帥，一個是參謀總長，兩位台灣國家安全的最重要人物；以時來講，台灣剛剛與美國斷交，還在處變不驚的餘震中；以內容來講，「擋住第一擊為最重要」揭櫫了「防衛固守」的野戰戰略理念，迄今仍左右台灣的軍事安全思維。但其中最引人思索的是「即會有變化」這五個字，特別是當馬英九總統在美國媒體上講出「絕對不會要求美國為台灣打仗」時，這五個字更耐人尋味了。

台美同盟時期，雙方於1954年簽訂《共同防禦條約》，美國負協防台澎的條約義務，但蔣介石不以此為滿足，他要的是美國政府支持他反攻大陸，如果不能出兵相援，那至少可以提供裝備；如果不能贊同，那至少不要反對。為此，蔣介石千方百計，甚至到半誘半拐的地步：1950年6月25日，韓戰爆發，蔣介石希望挽回美國對國民黨政府的信心，即令面對解放軍極可能一舉解放台灣的壓力，仍在28日迅速地向美方政府提出願意派遣3萬名部隊入韓增援美軍。此舉看似荒謬，但岌岌可危的國民黨政權瞭解，拉住了美國，才會有生機。《共同防禦條約》原文不涵蓋金門與馬祖，但金馬對國民黨政權有反攻大陸的重大政軍意義。因此，儘管美軍再三勸告台北，金馬無險可守，撤兵為佳，但蔣反其道而行，大幅增兵金馬。1958年第二次台海危機爆發時，金馬兩地已不成比例地駐軍達11萬人。這讓美國政府面臨到

兩難局面：若美國放手讓金馬陷共，對台北將是政治與軍事上的嚴重打擊；但美國政府實在也不願意為這幾個小島與中國交戰。最後，雖然美國不惜高調地抬出核子武器來嚇阻中國，在戰術上卻是異常小心深恐護航美軍捲入戰鬥。就台灣的立場，蔣介石的高風險策略確實奏效；但就美國的觀點，擔心被台灣拉進對中戰爭的陰影，從此之後揮之不去。因此，當1963、1965年台灣政府兩度提議反攻大陸並要求美方給予支援時，華府均予以拒絕。

1979年美中建交，華府高層官員為中美關係正常化終於獲致建交成果而彈冠相慶，但對台灣而言，在國家安全上最大盟友的背離所引起的震撼不言而喻。特別是在軍事安全上，台美《共同防禦條約》不復存在，而以《台灣關係法》中「任何企圖以非和平方式來決定臺灣的前途之舉，包括使用經濟抵制及禁運手段在內，將被視為對西太平洋地區和平及安定的威脅，而為美國所嚴重關切」等模糊的語句來取代原來條約的協防義務。在此之後，台灣必須自行來承擔防禦台灣的任務，在軍事戰略上正式轉向攻守一體的概念，並在反攻大陸與防衛台灣之間開始穩定地朝後者傾斜。而台美雙方儘管沒有軍事上的同盟關係，但仍舊維持包括武器採購、情報交流、教育訓練等密切的軍事合作關係，兩軍將領間更因共同的反共理念而互動頻密。台美在最敏感的軍事合作關係上的深度與廣度，遠非中國所能追及。

而這正是蔣經國對郝柏村前段談話的時空背景。蔣經國一方面用郝柏村推動尖端武器（也包括核武器）的研發，重擬美軍撤台後的軍事戰略，打好自力防衛台灣的軍事基礎；另一方面，加緊對美外交工作，打穩美國國會對台支持的基礎。在內外努力的同

時，蔣相信：只要台灣不會被中國一下子打垮，就算沒有條約義務，美國也會出面相助，而這就是「即會有變化」。這樣的政軍戰略是當年台灣能處變不驚自立自強的基石。

兩國之間，利益上的不一致並不罕見；有時，更因立場的不同而根本無法避免衝突。蔣介石不會不知道：美國不樂見到他增兵金馬；蔣經國不會不知道：美國正盯著台灣中科院的武器研發；李登輝總統不會不知道：美國多想看到他打消訪問康乃爾大學的計畫；陳水扁總統不會不知道：美國對台灣舉辦公民投票非常感冒。儘管每個個案內容殊異，但歷任的總統在思考上都先以台灣為本體，然後再設法調和台美關係衝突所造成的損害。他們的相同處在：儘管台灣的國際處境困難，整體戰略結構對台灣的限制極為嚴苛，但從兩蔣到陳水扁都希望，也大部分都做到：作為一個國家的領袖，要能夠發揮台灣自身的能動性，讓國際戰略結構能夠朝向有利台灣的方向改變。戰略是可能的藝術，從兩蔣、李登輝到陳水扁，無不亟思在「即會有變化」的基礎上發揮這種可能，一步一步讓台灣有更多的戰略行動空間。

在2005年後，台灣的三大軍購特別預算案幾已確定觸礁後，有一種講法開始在華府方面傳播開來：台灣沒有自我防衛的決心，一心只想要美國人來幫台灣打仗。三大軍購特別預算案未能過關，當時執政的民進黨政府固然要概括負責，但在野國民黨的杯葛是主因。2008年馬政府上台後，先是傳出有暫緩軍購之議，惹起一片譁然；而三大軍購中最敏感的潛艦購案，開了兩年會，還是原地打轉。但在國防軍事上，當今執政的馬政府是台灣自1949年以來最不重視國防的一任政府，軍事演習變少了，政治整肅變多了；尖端武器的研發喊停了，親中傾中的腳步加快了。馬政府一廂情願地認為在經濟上依附中國，就可以藉機會極大化，而把中國的軍事威脅極小化。但中方沒有馬這樣的天真情愫，馬執政之後解放軍對台的軍事準備一點都沒有放鬆，這兩年中國導彈部署的數量持續依進度增長，足為明證。在過去沒有任何

一位台灣總統執政時會讓民眾對軍隊表現失望，但馬這位三軍統帥在過去兩年在國防上的鬆弛，終於在一場八八水災現形，不僅沖垮了一個國防部長與馬英九的民調，民眾對軍隊的長期信心更是一次付諸流水。

於此同時，兩岸軍力差距持續朝向有利中國方面傾斜，差距逐漸拉開。國內有些人士更是倡言：面對解放軍的質與量優勢，台灣軍力顯無勝算，倒不如專心經營好兩岸關係，省下來的國防預算反而另作經濟發展之用。這種國防無用論的論調，雖然沒有完全變成馬政府的政策，但是在馬政府許多親中傾中的政策背後看得見同樣的思維邏輯。於是，2005年時在華府的說法，這時有了點不同，變得更為尖酸：如果台灣沒打算自我防衛，那美國為何要為台灣犧牲自己的子弟。

這樣的語句傳回台北，一定會讓我們的國安官員聽了很不舒服。但馬政府寧願歸責於他人，也不願自省自己在國防上的怠惰；只會賭氣撻狠話，而不去思考突破戰略環境的束縛。當你的同學挑戰你：「如果你自己不打算好好唸書，我幹嘛要花時間精力來幫你唸書」，如果面對這的質疑的人是兩蔣、李登輝或陳水扁這幾位三軍統帥，大概都會是「我一定好好念給你看」，而保持「一旦念不好再請你幫忙」的可能空間，但我們現在這位怠惰國防的三軍統帥卻是這樣地賭氣回答：「我才不會叫你來幫我唸」。■

專題

貧窮普遍化的危機與挑戰

孫友聯
台灣勞工陣線秘書長



◎工作貧窮問題引發勞工反彈，圖為五一勞工遊行

前言

去年的一場就業災難，不僅讓許多勞工及其家庭生活陷入困頓，更讓台灣勞動保護及公共服務不足的新、舊問題一一浮現。除了失業問題之外，在「無薪休假」的高峰時期，當勞工面臨「部份失業」而所得損失，衝擊的往往不只是他個人，繳不起子女學費、保母費、家人的醫療費用、房租、房貸，甚至於各項社會保險保費等所衍生的問題，嚴重侵蝕台灣勞工的尊嚴生活（decent life）。

從2008年開始，受到停滯性通膨及金融海嘯的衝擊，失業及長期失業的問題逐成為台灣勞工揮之不去的夢魘。失業率從2008年5月的3.84%（41.6萬人）一路升至2009年8月的史上最高峰6.13%，失業人數更一舉突破67.2萬人，短短的一年餘增加25.6萬的失

業者之多。雖然失業率持續的穩定下降至今年四月的5.39%，但仍然有59.3萬的勞工處在失業的狀態，「高原型失業」的問題將維持一段相當長的時間。另外一個日益嚴重的問題是不斷堆高的長期失業問題，特別是去年，長期失業的勞工增加了3萬之多，縱使是在去年9月以後失業率逐漸下降，但長期失業的人數仍然持續增加，至2010年2月已達11萬8千多人之多。根據主計處統計，在失業達53週的「長期失業者」當中，2009年10月有10.8萬人，創下六年來新高，其中20~24歲者有1.3萬人，25~29歲者有2.3萬人，也就是20~29歲的失業達一年以上者有3.6萬人，佔了長期失業者的33.3%。大專以上的長期失業者也有4.4萬人，佔40.7%。這些數據打破了一般社會大眾認為長期失業者都是一群年老被資遣、學歷差、能力差的失業者的刻板印象。

我們再從各項勞動統計來觀察當前就業狀況，除了失業與長期失業的問題，雖然失業率下降，但「非勞動力人口」卻持續增加，顯示被迫退出職場的勞工增加；部份失業的問題仍然嚴峻，每週工作低於35小時者，於2008年12月達最高峰的129.6萬，迄今仍然有約70萬人處在這種就業困境之中。在平均薪資部份，根據主計處今年3月公佈每人每月實質平均薪資為30,690元，年減3.47%、減幅歷年最大，且實質經常性薪資為34,326元，年減0.68%，勞工的實質薪資退回至1997年的水準。再加上就業市場的彈性化日益惡化，雇主濫用派遣、承攬（甚至於自然人承攬）等不利於勞工的就業型態充斥，保守估價，約有70萬的勞工處於這種不穩定的就業狀況，其中，政府機關使用派遣人數就高達33萬8千，亦是整體勞動條件向下修正主要原因。

然而，當失業、長期失業問題持續惡化，部份失業及不穩定就業的「就業貧窮」問題擴散，沒有完整妥善的勞動保護與社會安全來支撐，再加上過度商品化、自由化的市場趨勢，將讓台灣勞工的處境而為難堪。因此，本文除將討論勞工貧窮普遍化的問題，更嘗試提出台灣新社會公共工程的願景，以回應未來台灣社會的需求。

台灣失業問題的回顧

回顧台灣的失業問題，隨著全球產業分工體系的遊移，因產業外移導致關廠歇業的問題就從未間斷，而因產業結構變遷所造成的結構性失業，其中，工廠惡性倒閉、關廠的事件頻傳，更成為近20年來台灣勞工運動疲於奔命的棘手問題，例如1989年10月高雄的「安強、十全美抗爭事件」，以及1992年板橋嘉隆女工，1996年聯福、福昌、東菱、東洋及東日等關廠失業勞工激烈的抗爭，更促使勞工運動啟動關廠保護〈大量解僱勞工保護法〉及就業安全體系〈失業保險法〉的重建工作。

讓我們先從幾個結構面的問題來瞭解這個嚴峻的處境。自1980年代以來，台灣社會

開始面對資本外移的衝擊，隨著台商向南、西及世界各地流動，過去堆積台灣經濟奇蹟的工業成就也逐漸凋零，而曾經譽為「帽子」、「雨傘」、「鞋子」王國的勞力密集產業，漸漸的成為不具競爭力的夕陽工業，但取而代之的則是至今仍然頗具國際競爭條件的高科技工業，以及工作相對不穩定及微薄的服務業。根據勞委會勞動統計月報顯示，工業部分的勞工占全體就業者的比例，從1995年的38.74%降低至2009年的35.85%；而服務業的勞工卻從1995年的50.71%增加至58.87%，這樣的數字呼應了最近頗受關注的「藍領工業王朝」崩解現象，象徵過去工作相對穩定，甚至某種程度上近乎終身僱用的勞動位置，已被工作不穩定、零散、微薄的工作所取代，進而影響勞工的就業、儲蓄及消費能力。

2000年政黨輪替，民進黨取得中央的執政權，同時，台灣卻遭逢一波因全球景氣循環所導致的高失業問題。當時，產業結構的變遷更加快速，產業大量西進中國問題也更激烈，在企業爭相出走「前進中國、債留台灣」的打擊之下，失業率一路從2000年的平均2.99%，跳升至2001年的平均4.57%，2002年更提升至5.17%。當時，為解決日益嚴重的失業問題，政府相繼提出各種促進就業的措施，包括永續就業計劃、8100擴大內需方案、緊急僱用計劃，以及逐漸放寬勞保失業給付及僱用獎助津貼等措施，但外界普遍認為這種亡羊補牢的措施，並無法有效的解決失業問題，充其量只能滿足對失業勞工的生活補助，對於提昇職能及持續就業並無幫助。而政府陸續修正推出多元就業開發的方案，結合了各級政府的施政短、中、長期的需求，以及地方創意產業的發展，某種程度上，也是回應外界對於政府搶救失業措施的批評。

2008年，國民黨取回執政權，馬英九當選總統，但失業問題卻如宿命般的與政黨輪替掛勾，成為馬政府最頭痛的一項問題。面對選舉時提出「633」政見的嚴重跳票（即經濟成長率6%，國民所得3萬元美金，以及失業率維持在3%以下），馬政府標榜的「博

士內閣」，慌亂的提出包括立即上工、短期就業措施、立即充電及充電加值計劃，以及延長就業保險給付等措施。然而，是行政院各部會在處理問題時似乎是一人一把號、各吹各的調，其中以教育部所提出，預計花費120.9億新台幣的「大專生企業實習方案」最爲人所詬病，認爲將造成台灣薪資向下沈淪的問題，更顯示馬政府在處理失業問題上的無能。面對這個危機，我們只看到政府只想壓低失業率，而不解決失業問題，有時反而火上加油；短視速食解決眼前問題，沒有整體長遠策略考量；未能主動體察民意反應需求，無能統籌行政資源積極回應。簡言之，就是「短視、被動、無能」。

當前的就業困境

雖然主計處公佈今年四月的失業率降至5.39%，雖然創下15年來單月最大的降幅，但失業人數仍高達59.3萬，長期失業者仍有11.4萬，顯示失業問題還是相當的嚴峻。然而，在政府認爲景氣回春，前景一片大好的同時，我們卻觀察到幾個不被注意的數字，而這些數據，也反映了當前台灣勞工的就業困境。

首先是非勞動力人口的持續增加，表示許多勞工退出職場的問題惡化。根據主計處四月份的數字，我國的非勞動力人數首度突破800萬（801.4萬），較三月增加1萬5千人。這個數字可能代表著許多勞工被迫退出勞動市場，或是採取延緩進入職場的方式來因應當前的就業困境，他們的處境將成爲政府各項統計的死角，無法反映真實的社會問題。

其次，長期失業人數從三月份的11.5萬降到四月份的11.4萬，不具任何統計上的意義。然而，如前文所述，長期失業已經是跨世代的問題，而去年立法院通過延長失業給付的修法，但遲至現在，勞委會仍然怠忽職守，未完成相關辦法，不僅是藐視國會決議，令人質疑勞委會處理長期失業者經濟安全問題的誠意。

第三，失業人數減少，主要是關廠歇業

而失業者的人數大幅減少，但「因對原有工作不滿意而失業者」則增加5千人。經過了去年無薪休假風暴的衝擊，勞工的就業環境持續不佳，低階、低薪的常態化，嚴重影響勞工的就業穩定。

然而，因應吳揆年底失業率降低至百分之5的政治承諾，以及即將到來的畢業季，各部會開始研擬各項搶救失業率的方案，包括教育的「四加一專案」，開辦「學士後第二專長學位班」，讓大學生在畢業後接受約1年的非本科企業實習，以獲得第二學位；以及國防部的應屆役男提早入伍等。政府這種到處「塞」失業勞工的方式，到底是搶救失業問題，還是搶救「敦義大兵」已昭然若揭。

馬政府的「豆腐渣就業機會」失業對策

姑且不論，政府投入大量預算，以政府投資來創造內需，間接性創造就業，諸如：發放消費券、擴大內需等方案，這些方案誇大其創造就業效果，如果單單計算，政府推出的許多緊急短期就業措施，可分爲，一、「薪資補貼」：直接補貼企業僱主僱用勞工的部份薪資，獎勵僱主僱用勞工，以創造工作機會。二、「公共就業」，則是政府部門直接雇用或創造僱用，使第三部門或企業提供工作機會，由政府直接全額提供所需之薪資。三、「補強就業安全體系」，修改就業保險法與就業服務法，加強對失業者的生活保障。

而無論是獎勵私人僱用、還是政府提供工作機會，這些就業機會，都極度依賴政府短期的補助，一旦政府補助抽離，大部分工作機會都將無以爲繼，因此這些就業機會，可以視爲「假性就業」，無法解決失業問題，只能解決失業率的帳面數字美化。

台灣有史以來最大的2009年的高失業危機風暴，馬政府僅以搶救失業率，而非搶失業的手段，美化帳面上失業率的數字，以最直接的砸錢做法，創造出假性的就業機會，

透過政府對企業僱用的薪資補貼以及政府部門的臨時僱用，包括：立即上工、企業單位人才留專案計畫、多元就業開發方案、短期促進就業方案、培育優質人力促進就業計畫等，總計投入362.5億，讓198457人暫時免於列入失業人口的計算。

不過這19.8萬的「豆腐渣就業機會」，在私部門完全是依賴政府補貼，政府的薪資補貼一旦收手退場，勞工將可能面對被裁減失業命運，而在公部門的就業機會，則是毫無工作意義與勞動尊嚴的零碎性工作，被公務員瞧不起，也無法累積本身工作資歷與成就。同時馬政府對於失業者經濟保障的相關修法，也處於被動狀態，無視於高失業率帶來的社會衝擊。

而面對高失業率政府這樣的救失業，到底是幫勞工還是害勞工，最大的功能只是幫政府美化數字。面對2010年，台灣過去3%的失業率將永不復返，5%的失業率將成常態，勞工面對這種無能的政府，只能自求多福。

過度商品化、自由化對社會及勞工的衝擊

過去一年，台灣社會面對一個前所未有的就業衝擊。就業市場持續惡化：工作越來越不穩定，派遣、臨時與低薪工作充斥，專業性工作銳減、青年人失業率高且失業期間長等警訊亮起，這將醞釀下一波更大的失業海嘯的溫床。而更叫勞工難堪的是，過度商品化、自由化的發展，並沒有因勞工消費能力的下降而緩和，更加深了處於就業困境中勞工的痛苦。

在去年失業的高峰期，就業保險被保險人（勞工）在遭遇失業事故時，雖然可以申請六個月的就業保險失業給付（投保薪資的百分之六十），但往往仍不足以保障勞工個人及其家庭的基本生活需求，繳不起托兒（幼稚園、安親班）、子女教育學費、房貸等事件頻傳，進而造成子女受教權受損的問題。例如，筆者就曾經轉介因繳不出幼稚園

月費而必須將幼兒帶著身邊打臨工的勞工，尋求其他社資源的協助。

過度商品化、自由化的問題，尚包括大學教育、房屋、醫療及照護等等。雖然歷經了兩次的政黨輪替，但商品化、自由化的政策走向，似乎為國內主流政黨的「信仰」與「迷信」，舉凡教育、金融、照護，甚至於勞動市場，都往更自由化的方向發展，不僅的侵蝕著當前台灣社會各個階層的基本生活，同時，亦直接影響未來勞工的消費和儲蓄能力，將來台灣社會改革的重點之一。

新問題、新挑戰：所得安全風險的制度建構

這樣的窘境讓我們不得不去思索，是期待一個革命的鉅變來解放這個悲劇宿命，還是直搗這個經濟體系的核心缺陷，透過經濟民主實力的展現，翻轉過去過度自由化、商品化的政策思維，營造對於勞動階級更為友善的環境。其中，筆者認為工會組織的普及化發展、強化勞動保護、勞工參與公司治理的產業民主化、企業資訊的透明化，以及基本生活保障的公共化，應是未來台灣的勞動階級組織（無論是工運團體或工會組織）可以努力的方向。

其一，這次的失業風暴，不僅考驗政府的能力，更考驗工會是否有實力在不利環境中與政府、雇主進行談判。長久以來，台灣的工會組織率嚴重偏低，導致勞工無法藉由集體力量與雇主進行協商，其中，包括過去人人稱羨，但這次也同樣被波及的高科技專業人員，也開始怨嘆沒有工會的無奈與心酸，更別說是那些受僱於中小企業的勞工了。因此，希望這次的風暴能夠激起未來台灣工會發展的契機，排除勞工組織工會的障礙，促進工會的普及化發展，並進而強化包括團體協約、勞資會議等集體協商機制的效力。

第二，強化勞動保護，有鑑於勞工在全球化、自由化的衝擊之下，穩定的勞動位置難求，工作型態更日趨多元，外包、派遣等

微薄工作者更日益增加，更造成工作貧窮的問題浮現。因此，台灣社會應立即深入檢討這種發展趨勢對社會的衝擊，除了在即有法規當中，強化對這類勞工基本勞動條件、就業的保障，更應提具體就業導向的產業政策，扶持國內產業的均衡發展，往穩定就業、適足生活的方向發展。

第三，勞工參與公司治理的重要性。這次的國際金融風暴，從美國雷曼兄弟、AIG等案例，我們清楚的看見企業CEO獨裁的惡果，相對於歐洲的跨國企業，並沒有產生嚴重的弊端，某種程度上，突顯了兩種不同資本主義信仰的差異性，以及產業民主的重要性。在國內，各行各業普遍的採行無薪假，同樣的突顯了雇主獨裁、片面的決定公司經營的問題，縱使勞工清楚的知道公司的營運狀況並未如想像中的糟糕，也只能夠無奈的接受雇主無理的安排。然而，透過產業民主制度資訊、諮商及共同決定權的落實，不僅可以讓勞工更充份的掌握公司的營運狀態，更可以避免因雇主獨裁所產生的分配不均問題。

第四，則是徹底挑戰資本主義的會計制度，將來應迫使政府在對企業進行纾困、補貼政策時，或直接於公司管理法規建立企業會計透明機制，並透過抽查、復查的機制，徹底的解決國內根深蒂固的「兩本帳」陋規，維護國內企業投資環境的良性發展，以及避免企業左手向政府要錢，右手卻製造社會問題的荒謬行為。

最後，則是基本生活保障的公共化。有鑑於勞工所可能面臨的各項風險更加多元和普遍，因此，無論是政府、雇主或勞工，都應體認建構一個新公共社會工程的重要性，除了全面檢討現行各項社會保險的弊端與遺漏，更能全力建構便捷的都會與鄉鎮公共運輸系統、公共化的長期照護體系、公共化的托兒托老設施、平價公共住宅、大學公共化、廣設公立幼兒園及勞工法院等社會工程，以降低各項風險對於勞工基本生活保障的衝擊。■

專題

台灣非典型勞動的問題 趨勢與對策

呂建德 中正大學社會福利學系副教授
陳盈方 中正大學社會福利研究所博士生

前言：全球化經濟對於勞動市場的衝擊

在經濟全球化與後工業化的趨勢之下，帶來了許多生產型態上的轉變。資訊與通訊技術的革命性創新、運輸成本的大幅降低以及資金籌措的便利性提高等因素，方便企業資金能夠在世界各地迅速流動，企業得以評估分析最適投資地點，將設計、製造、銷售等各個生產階段分散在不同的國家，以期獲得最大利潤與最大生產效率。此種生產過程可以被切割及零細化的特性，首先衝擊到原先屬於在地勞工的就業機會，因為他們無法隨著資金任意移動，失業率進而大幅增加。加上過去二十年來工業國家為了提升國際競爭力吸引外資，不斷地放寬、調整勞動條件，試圖以勞動市場彈性化吸引資金，因此勞動市場無法再如同過去一般給予勞工優厚的保障。另一方面，自90年代初期開始，以歐盟國家為例，雇主要求將談判層級降至企業層次，讓企業與其勞工自行協商，以因應各個產業不同的勞動條件要求。這些變化皆無可避免地進一步削減了勞工與資本談判的力量。

此外，產業結構轉型對於勞動市場彈性化也有推波助瀾的效果。過去傳統以製造業為主的生產方式，提供勞工一個全職且具有相當保障的就業安全。然而隨著企業外移、製造業逐漸萎縮，勞動人力逐漸轉向服務業，這從服務業佔各國生產比例逐年升高中可證明之，服務業大量釋出的就業機會的確吸引了一、二級產業勞動人口的加入。此轉變意味著後工業社會的來臨與一種新工作型態的逐漸浮現，譬如：非典型雇用、部分工時，此勞動人口的特徵乃彈性的工作時間、彈性的工資（不確定的所得）、不定期契約

等，且往往缺乏足夠的勞動保障，例如退休金、醫療與就業保險。彈性化的勞動市場似乎逐漸成為趨勢，而國家在解除管制之後面對「彈性化」所帶來可能的工作貧窮社會問題，更需要適當的社會政策加以保障。

綜言之，在經濟全球化與後工業主義的衝擊下，生產方式由傳統的福特主義逐漸轉向強調專業彈性化的後福特主義，勞動市場的彈性化被認為是各國因應經濟結構轉型過程中必要的措施，這裡的彈性化包括了數量上、功能上、時間上以及薪資上的彈性化。強調人力資源管理（Human Resource Management, HRM）的學者與新自由主義者辯稱，透過這些彈性化的措施，企業得以快速調整員工數量、工作時間、工作內容以及工作組織，以因應全球市場上的產品週期的縮短、消費市場日漸多元化與個人化的需求以及景氣的榮枯變動。因應這些變化，傳統以全職勞動者為主軸的勞動市場，乃逐漸轉向為多元化的聘僱模式，這也就是最近經常討論的「非典型就業」模式。在這個新的模式下，許多為因應勞動市場彈性化的僱用方式應運而生，這包括了：部分工時工作者、短期聘僱工、外包工、定期契約工以及派遣勞動等不同方式。在全職/核心勞動者來說，雇主對受雇者有著較為完全承諾的基礎，這些對員工的承諾包括：

1. 透過確定的勞動契約承諾勞工清楚的權利
2. 標準化的工作報酬
3. 有在職訓練與教育的機會
4. 可以預測的職業生涯模式
5. 社會福利給付

雇主無論是基於人力調度的彈性、勞動成本的控制或工作組織重整的需要，非典型雇用型態被認為是企業為了提高在全球化經濟下競爭力的一個重要回應策略，這類勞工

在勞動市場中的比例因而逐漸升高。不過，非典型就業勞工的增加，也產生了許多負面結果，其中引起許多討論的是社會不平等程度與所得差距的擴大。相較而言，所謂「非典型就業」的特徵包括：工作時間每週低於35~40小時，且較為彈性化；工作穩定性低，重任務導向；工作地點常在公司以外；工作報酬與一般報酬比較而言偏低。其類型主要分為：A.部分工時；B.派遣與臨時工作；C.自願工作者與D.電傳工作等四類。

非典型就業之所以形成目前許多社會政策學者關心的主要議題，其原因在於這類工作在整體就業市場中所佔的比率節節高升，並且這類工作與貧窮之間有著密切的關係。由於上述技術、資金以及國際貿易開放程度擴大等因素，資本家得以尋求生產鏈的有效切割，進行全球運籌，將技術層次低但勞力成本高者盡量外移至這部分成本最低地區。而即使產業留在國內，則或者必須採取自動化方式以節省單位勞動成本，或者進行產品的在地升級。無論採取何種策略，其結果都將造成對於國內勞動力(特別是低技術勞動力)需求的下降。即使需要，也將集中於高級勞動力的部分，如生產者服務業、電子通訊產業及熟練技術工。至於從原先勞力密集的製造業所退下來的勞動力，只能投身於工作時間彈性化，也沒有福利保障的低薪服務業部門中，這解釋了上述不穩定就業型態在勞動力市場中比例日益升高的原因。而由於在此一部門工作的生產力及薪資水準都較低，受經濟景氣循環的衝擊較大，掉進貧窮陷阱的可能性也較大，學者甚至以工作貧窮(working poor)來形容他們的困境。

在全球化經濟分工下，能夠在先進工業化國家中繼續維持全職工作的部分只剩下在勞動市場中屬於核心部分者，而這部分通常是技術取向的製造業與附加價值很高的生產者服務業部分。這部分勞工的單位生產力與創造利潤的能力最強，但是所需要的勞動力卻相當少。另一個部分則是所謂的低薪勞動力市場。在這個部門中的勞工，其薪資水準，勞動條件與企業福利都是較為不利的。但是，弔詭地，卻是最能創造就業機會的部

門，前提是對於雇主的聘僱成本能夠降低，而這部分通常是與政府在勞動市場與社會政策的管制有關。由於歐陸的工會一般是由核心部門的勞工所控制，他們為了避免鬆綁勞動市場與社會政策將會產生向下沈淪的效果，最終危及他們的利益，因而盡全力反對任何解除管制的作法。高標準的勞動保護管制雖然保障了他們的利益，卻使得低薪服務業部門無法充分發展，阻礙了失業勞工重返就業市場的機會。我們因而在許多歐陸國家看到一種沒有創造就業機會的成長的困境。Esping-Andersen(1996)就以圈內與圈外人的對立與無工作的福利‘welfare without work’來形容歐陸體系所面臨的難題。但是，由於能夠擔任全時工作者的勞工越來越少，工會事實上也面臨了大量會員流失的問題。

簡言之，在一個全球化的經濟體系之下，我們的勞動與社會政策難題在於我們如何面對一個由全球化與後工業化所切割的雙元勞動市場：一方面是一個擁有高級技術勞動力以及高國際競爭力的製造業與生產者服務業；另一方面則是一個以低技術勞動力為主且工作條件不穩定的低薪服務業。在這兩者間有沒有可能達到一個同時兼顧經濟效率與社會正義的經濟與社會政策？我認為，問題的根本關鍵在於如何將低薪勞動者整合到勞動市場，如何建立一個與低薪勞動者之間一個新的社會契約關係。這個新社會契約的建立並不容易，原因是它可能損害了技術勞工與專業人員在現有制度保障下的利益。這些利益包括薪資上漲幅度的降低、各類社會安全給付條件的縮減、勞動保護標準的降低。底下我將指出，問題的關鍵在於提供一個（社會）安全的環境，在這個前提下，彈性化才能運作下去。

韓國經驗的分析

韓國在1997金融風暴進行勞動市場的解除管制，後除放寬資遣規定外，派遣勞動法制化亦有助於勞動市場彈性化。雖然韓國定期契約工占總就業人口比例已高達50%，是所有OECD國家最高者，但由於經濟危機所帶來的不確定感，使得企業對於人力運用彈

性的需求持續增加，因此，韓國政府遂於1998年7月通過勞動派遣法，允許派遣公司可以提供企業為期二年的派遣勞工。另一方面，為了保障派遣勞工安全，該法禁止營造業、遠洋漁業及具有高度危險性之所有職業使用派遣勞工。此外，為避免派遣勞工排擠正式員工的就業機會，該法要求雇主在使用派遣勞工之前必須諮詢工會或勞工代表的意見，而在未取得工會或勞工代表同意的情況下，企業在解僱員工之後二年內不得使用派遣勞工。

在勞動市場彈性化政策的實施之後，另一個結果是在勞動市場中非正規就業比例的上升。2001年韓國非正規就業比例已經高達7.36百萬人，佔總勞動力的55.7%，到2008年則上升至8.58百萬人，儘管佔總勞動力的比例已經下降至53.6%。非正規就業者的勞動條件相當不利，除了沒有代表其利益的工會外，也沒有其他社會保險給付（如退休給付、獎金與有薪假）。2008年的統計顯示，非正規就業者的薪資只有正式員工的一半（換算約合\$1100美金）。進一步分析非正規就業者的組成，97%是約聘僱人員（長期或短期契約）以及季節性工作者，非正規就業者大部分屬於女性，低技術或教育程度偏低者。

勞動市場彈性化所造成的雙元化也可以在社會保險體系中顯現出來。在國民年金、健康保險以及就業保險等三項主要的社會保險項目中，正規工作者的參保比例都高達98%，即使是就業保險也有將近八成。反觀非正規就業者的參保比例則大約僅止於33%左右，明顯偏低。韓國學者Moon認為無法繳納保費的人口群可能屬於邊緣勞動者，也就是從事部分工時、臨時工和容易失業的勞動者。這些邊緣勞動者可能會低報所得或甚至就是不報了。因此很多邊緣勞動者和自營業者就會被歸納於免繳保費或是被排除於體系之外的人口群。

台灣問題的分析

台灣勞動市場中部分工時的比例大幅上升。就雇主而言，考慮增加部分工時勞工的原因分別是人員調度有彈性以及勞動成本較低。根據行政院勞委會所辦理之部分工時勞工綜合調查計劃，顯現部分工時勞工，九十年二月份平均每週上班為二十一點八小時¹，而雇主則可為因應臨時業務需要時，僱用部分時間工作者，這也就是有高達百分之四十二點九的雇主僱用部分工作者的一大因素²。其次是成本較低，雇主僱用部分工作者較全職工作者無論在薪資或是福利所須成本較低。就薪資而言，雇主回答僱用部分工作者有百分之三十點二是因為可以減少工資負擔³；就福利政策而言，事業單位提供部分工時工作者福利最多為勞保團保占百分之六十一點三三、其次為全民健保占百分之五十八點七十五、工作年終獎金占百分之五十七點一三，其餘各項福利如休假制度、事病喪假、婚喪生育補助、勞工福利金、退休金制度、資遣費等未達五成⁴。

在台灣，2007年之後，非典型工作(如部份工時和派遣勞動)呈現了增加的現象(圖一)，其次，受薪階級去制度化現象並非平均分配地在每一個社會類別之中，特別是性別和年齡的差異上尤為明顯。從圖二我們可以發現女性從事部分工時的比率遠高於男性，女性從事非典型工作的人數也呈現增加的狀態⁵，這個高峰期是在2009年左右，也就是在2008年金融危機之後所帶來的影響。一般而言，在後工業社會中所創造的就業機會多屬於低薪／低生產力的不穩定就業機會，也就是被認為女性主要從事的工作。另一方面，由於女性依然被認為必須承擔生育、養育以及家庭照顧的家務工作，因此，女性可能因為家庭勞務工作而必須中斷工作生涯，從而導致年金繳費的中斷，或是必須轉換到另外一個年金體系（如台灣的勞工保險與國民年金之間的轉換）。對於女性而言，其老年經濟安全的保障即相對較為不

1.詳見<http://163.29.140.66/acdept/h0390044.doc>

2.同上

3.同註7

4.同註7

5.2007年-2009年，女性部分工時人數分別為148000人、189000人、216000人；女性派遣或臨時性勞工為，2008年為236000人，2009年為242000人(主計處，2010)。

足。若要增加女性就業率，並減緩女性落入非典型勞動的邊緣工作者，除了可透過移除以年資為基礎的薪資體系，以創造較好的工作機會給女性，避免女性因家庭因素而須暫時中斷就業，對其薪資所帶來的負面影響。

另就年齡結構分析，台灣青年就業者(15-24歲)較壯年勞工(25-54歲)更易從事非典型工作，青年部分工時工作者從2006年的5.68%一路攀升到2009年17.28%，遠高於壯年人口群的1.87%和2.22%；屬於臨時性和人力派遣勞工，青年勞工在其間的比例從2008年的14.68%上升至2009年17.20%，仍比壯年工作者的3.86%和3.9%高出甚多。因此，對青年者而言，它們在經濟危機時，往往較壯年人口群容易遭受失業或處於不穩定就業的狀態，特別是在企業凍結人事僱用時，青年人口群不僅不易進入勞動市場，那些已進入勞動市場之青年勞工，也比資深勞工更可能遭受被解僱的風險，而從事非典型工作，亦代表無法獲得如全職勞工般的就業保障，這些現象甚至存在於經濟復甦時。造成青年處於易受創風險中的原因在於渠等較缺乏技術、工作經驗、尋找工作的能力和經濟資源等。青年的失業和非典型工作問題，不僅直接影響經濟成本，亦會形成嚴重的社會排除現象，長期失業更對勞工的生活和所得造成另一種變相的懲罰。因此，政府需確保青年勞工為部分政策的標的人口群，如補助和訓練方案、工作協助方案等，並增加教育體系和企業間的連結，以減緩青年受到經濟危機衝擊的影響，且減緩教育體系和勞動市場需求間的技術落差問題，更重要的是，避免青年群族落入長期失業的危機，以致於影響他們未來的職業和所得，甚至形成社會排除。

因此，台灣政府的勞動市場政策，除介入全職勞工的就業保障外，應再思考標的人口群的就業問題，特別是較易受創的人口群，如青年和女性勞工，以避免因長期失業和非典型勞動所帶來更嚴重的社會排除問題。此次金融危機，台灣政府雖提出透過讓青年失業者回校再充電、校園研究計畫和擴大產業實習等，但仍缺乏讓年輕人從學校到

工作階段的轉銜機制，學校和企業需求間的技術落差，不斷重回校園的過程，不僅無法解決兩者之間轉銜的問題，更可能將導致更沉重的社會成本。而短期和低薪的實習過程，不僅無法讓青年獲得足夠的經濟安全，亦無法培養足夠的人力資本和工作經歷，其次，高等教育的氾濫，更讓青年勞工處於低薪的勞動階級。此外，企業往往在實習期滿後，優先解僱該等人，使得青年勞工又落入另一個失業的循環。誠如Esping-Anderson所言，許多歐盟國家的應屆畢業生，已面臨了延長失業時間的問題。青少年失業時間越長，其因工作經驗所獲得的技術累積將無法獲得實現，這亦變相地懲罰青少年的人力資本。同時，對新技術的創新與依賴，對技術供給者亦產生另一層次的的不平等，美國在1970年代之後因對高技術的強烈需求，提供高額的獎金以吸引高技術者的投入。然而，歐洲國家卻因高教育者供過於求，使得高技術者無法進入薪資的金字塔頂端，但仍不難發現，歐洲國家青年工作者仍佔了低薪工作族群的大多數，且低技術和青年男性工作者的薪資條件，更有越趨惡化的現象。

對策

台灣勞動市場規範在就業保護規範（彈性）與勞動市場政策支出（安全）方面，呈現了低度積極勞動市場政策支出與流動不足的不安全現象；同時就業保護規範呈現限制流動差異化的方式，對不同工作者的限制流動程度有所不同，因而在彈性方面造成限制束縛。整體而言，台灣勞動市場呈現出特殊的雙重束縛關係，同時對雇主與工作者之需求形成限制束縛，卻是有所差異。對於失業者進行尋職時造成限制束縛程度，比對雇主進行解僱工作者時造成的限制束縛強，因而形成一種不平等的雙重束縛發展情形。換句話說，台灣勞動市場目前呈現雙重不安全，一方面勞動市場彈性化不足以創造大量的就業機會，讓勞動者對於離開勞動市場有著不安全感，一旦被勞動市場排除可能必須花相對較長的時間回到勞動市場，特別是中高齡失業勞工，往往失業之後即無法回到勞動市

場之中。另一方面，社會安全體系的保障不足所帶來的不安全感。目前台灣社會安全體系無法提供足夠的保障，一旦被勞動市場排除之後，如失業，而無法獲得足夠的社會安全給付，因此失業之後可能面對的是生計上的不安全感。

如何藉由勞動市場彈性化創造就業機會，並且提供足夠的社會安全體系提供安全感，將是解決此一問題的核心。我們所針對的議題並非僅是在解決不平等，同時也應該透過不同的政策方式解決所得惡化及其伴隨而來的勞工不安全感問題，包括透過企業治理革新、人力資源管理彈性化和創造服務業就業機會的方式，大量的提供就業機會，讓個人能夠免於失業的不確定感與不安全；同時透過社會安全的建制解決勞動彈性化所帶來的不穩定、和不確定感。

透過勞動彈性化創造就業機會，同時能夠制度化社會安全體系，強化國家制度對個人不安全感、不確定感的治理。因此，在研究問題和範疇上即會著重於勞動彈性化的企業治理模式，如何促進企業治理模式的改革、透過勞動彈性化政策，以不同的方式，如工時分享，大量的創造就業機會。同時為了解決伴隨彈性化而來的不穩定、不確定和不安全感。我認為，問題核心不單只是勞動彈性化或是社會安全體系的制度化而已，而是如何透過治理體制的改變連結勞動體制和社會安全體系，而非一味的由上而下的進行法律對企業治理模式的規範，或是單純考慮社會安全體系的改革。研究核心應該在於如何透過國家治理模式連結勞動彈性安全化政策。

我建議應從對台灣目前勞動體制與社會安全體系作一通盤性的檢視與評估分析。目前有關彈性安全政策的分析，在國內依然屬於少數，多數文獻也多以勞動彈性化為主，忽略社會安全體系扮演的角色。其次是國家治理體制經驗分析與評估，特別是如何透過國家治理的方式達成勞動彈性安全化政策的制度化。我們應該特別側重國家治理模式對勞動體制與社會安全體系整合的能力。這方面我建議可以參考荷蘭或是其它歐陸國家的

模式，跳脫以往英美競爭式國家以市場為主要治理機制的經驗。從組合主義的思考方式，重新思考國家作為一個積極行動者，協調勞動體制與社會安全體系的角色。目前彈性安全化政策主要是以荷蘭與丹麥為最具有代表性。且荷蘭在近來所創造的就業奇蹟，一直是德國或是其它歐陸國家稱羨以及模仿的對象。他們稱此種工時分享，且同時具有穩定工作與社會安全體系保障的方式為彈性安全化（flexicurity）模式。其中，最重要的是不論是丹麥或是荷蘭都能夠藉由不同的治理模式，荷蘭度過此一危機的方法即是將傳統國家層次的組合主義模式，轉變成為權力下放至產業層級的競爭式組合主義（competitive corporatism）治理模式。換句話說，荷蘭能透過治理模式的改變同時連結勞動體制與社會安全體系，協調企業—工會治理模式的改變，以及社會安全體系的現代化，同時創造就業機會以及保障其不安全感。

「基本所得方案」：一個大膽的提案與代結論

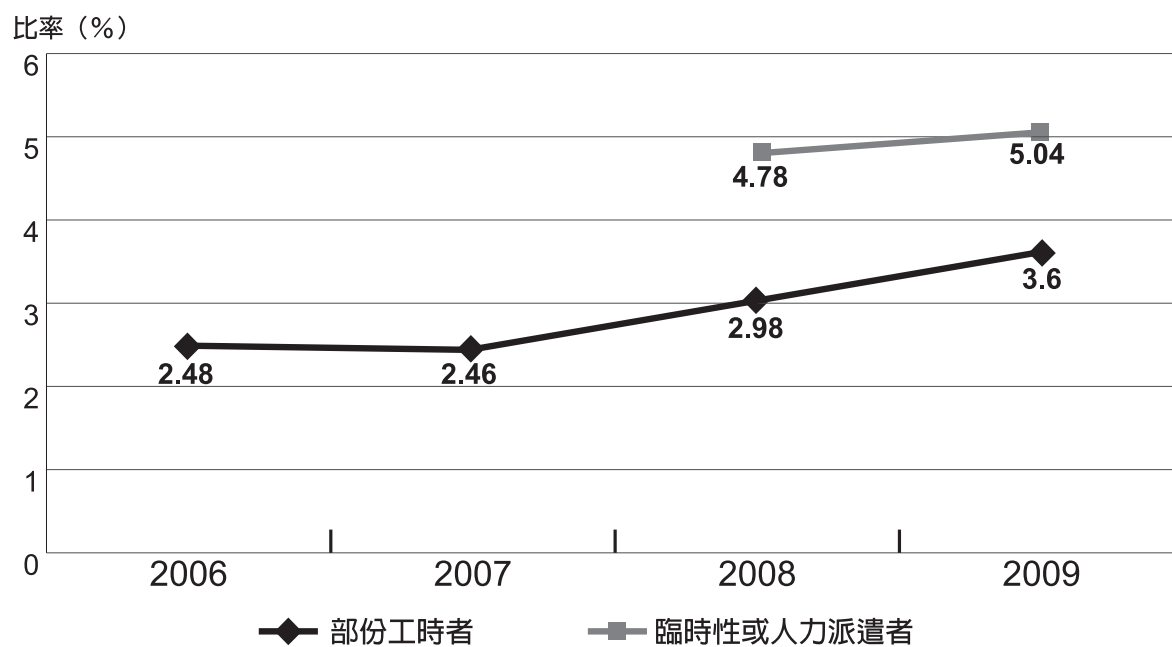
相較於上述「彈性安全」模式，筆者想在此邀請讀者們考慮一個解決非典型就業更為激進的方案，這個方案被稱為是「基本所得方案」。失業的原因簡單可歸因為二：或者是勞動力需求太少，或是勞動力供給過多。在前述經濟全球化與後工業化時代，由於生產力大幅提高，勞動力剩餘變成一個棘手的問題。充分就業被認為帶來的傷害可能較益處多：不管是勞工成本的降低或是更多就業機會的創造，其結果都會反應在勞工的薪資上。我們可能必須考慮，現在「充分就業」是否是一個迷思。而不論是強調降低勞動成本的「右翼自由主義」的供給取向，或是增加實質薪資所得之「左翼凱因斯主義」需求取向，兩者的目標皆為達成充分就業的目標。然而自1970年代起，先進資本主義國家的經驗顯示，著重創造就業與重分配的凱因斯政策逐漸面臨失靈危機。馬克斯主義者Offe因而認為，在經濟全球化與後工業主義的條件下，選擇充分就業是否已是一個成本過高的政策目標。因為傾全國之力追求充分

就業，必將面臨下述問題：（1）在經濟開放的全球化下，奠基需求面向之勞動市場成長策略的不可行；（2）嶄新自由主義的供給策略，同樣也可能帶來許多負面結果，例如新貧問題；（3）負面供給策略的提出（排除某些人進入勞動市場，例如婦女、外勞、青少年），基於平等的民主價值也不行。

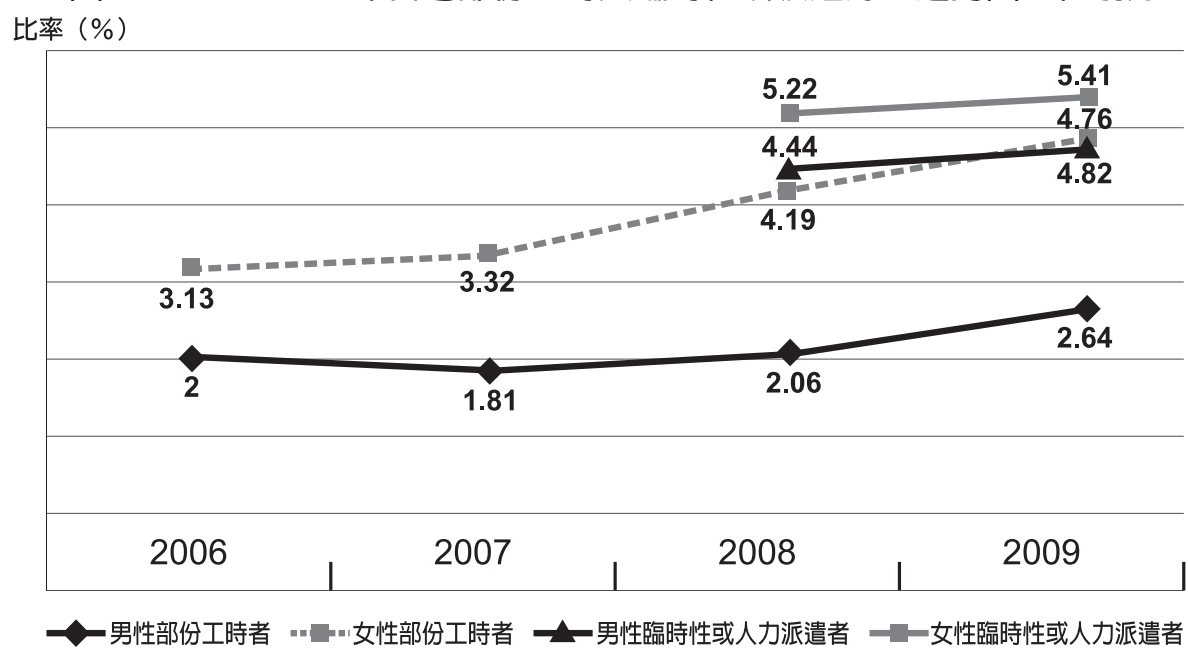
他建議解決上述勞動力供給過剩問題，一個可能（但相當昂貴）的方案是所謂的「公民基本所得方案」。根據這個方案，每位公民一生下來皆享有「休假帳戶（sabbatical account）」的經濟公民資格權利。每個公民在每個個人帳戶中可以擁有五到十年自由使用的基本所得（比社會救助給付略高一些），以供個人於成年早期或退休後所使用，但領取前提是必須接受職業訓練與三年實際工作經驗。財務則來自一般的稅收，以助每個公民在領取期間適當生活水平的確保。對於個人暫時性地退出正式勞動市場的補償並非在於使其勞動完全脫離經濟，而是鼓勵其將勞動力置於其他用途，例如從事其他有益社會公益的活動但無酬的工作。「公民基本所得方案」的假定是結構性失業將是未來勞動力市場無法避免的問題；同時，非典型勞動也將是勞動力市場勢必會存在的一個類型。回應這些問題不能訴諸傳統的失業給付（或失業津貼），而應該以具有普遍經濟公民權的「基本所得方案」支應。工作的內容必須是對於提升「社會與文化」等公益有所幫助的活動，例如：育嬰與親職假、災區重建、社區總體營造、非營利組織參與與培力、海外發展援助、在職進修（充電加值）、或到安養院進行社會服務等。具體內容可已經過公民共識會議形成。更重要的是，這個方案不僅對於低所得者有所幫助，解決了「工作貧窮」的問題，中產階級也從這方案獲益。因為，在其長達三十或四十年年的工作期間，可以允許在生命歷程中一段期間領取由國家支助的「公益休假」，進行社會公益活動。這個暫時性的退出正式勞動市場可以解決一部份失業問題，同時對於個人的成長有所助益，總體社會的文化與創意

更能獲得長足發展。企業也將因為員工的身心獲得暫時抒解而獲益。在這個方案中，國家的角色是全體社會「公益時間」的協調者。這個方案所需的經費必然相當高昂，同時必須要加稅因應，但卻是一個值得思考的方向。■

圖一、2006~2009年台灣部份工時與臨時性或派遣勞工趨勢圖—整體



圖二、2006~2009年台灣部份工時與臨時性或派遣勞工趨勢圖—性別分



專題

台灣新貧階級的特徵 與因應對策

李健鴻

文化大學勞工關係系助理教授



◎圖為勞委會主委王如玄澄清媒體報導她表示「專生領2萬2還嫌少」

貧窮議題的轉變：從「舊貧」 威脅到「新貧」風險

自19世紀工業化以來，西方社會在工業化影響下，從農業社會轉型進入工業社會，國家所面對的社會風險，主要有三種，包括階級風險、生命週期風險與世代間風險，而三者的共同特徵為「所得不平等」，也就是貧窮議題，貧窮成為廣大受僱勞工階級的普遍處境（Esping-Andersen, 1999），但是當時國家關注的貧窮對象卻局限於少數的赤貧者，消極地藉由傳統的濟貧制度救助。至20世紀中期，西方社會進入福利國家的充份就業年代，國家藉由積極干預市場經濟來創造就業機會，促使獲得就業機會的大量勞工階級脫離貧窮處境。因此，在戰後的西方工業社會中，福利國家所關注保障的傳統貧窮對

象是少數沒有就業能力的老弱殘疾等弱勢人口，也就是所謂的「舊貧」者，至於因為失業而導致的貧窮者，則只是小規模短暫性的循環性失業人口，可以藉由社會救助體制來加以協助。

進入1980年代後，受到後工業化與全球化的影響，西方福利國家發現，充份就業不再，勞動市場出現結構性變化，失業者以及不穩定就業者大量出現，福利領受者也大幅增加，不僅造成福利國家的基礎鬆動，同時衝擊個人與家庭的安全，「新貧」風險的議題因而成為關注討論的焦點。「新貧」與「舊貧」的主要差異，根源在於勞動市場工作型態出現變遷，已經從過去穩定全時為主的工作轉變為高度不穩定且非典型的工作，再加上全球化下產業外移，導致低技術者被淘汰而成為長期失業的結構性失業者，與

「舊貧」強調因為失業而導致的貧窮者只是小規模短暫性的循環性失業人口，明顯有所不同。依照Beck（2004：232）的觀點，當代風險社會系統中的彈性多元勞動市場，形成了就業與失業風險，這是源自於勞動市場結構性變遷所形成的「勞動市場風險」（Labor market risks），充斥在生活週遭，成為當代社會生活的主要風險來源，因此當代社會的最大特徵之一，就是就業與失業風險的高度不確定性。

台灣「新貧階級」的主要人口群特徵

台灣「新貧階級」的主要人口群，包括多數從事非典型工作的「工作貧窮者」（Working Poor）、以及結構性失業下的「長期失業者」，以下分別說明其特徵與問題。首先，「工作貧窮者」的成立要件是由「工作」與「貧窮」二部份共同構成的，「工作」的界定著重在「個人」層次的工作投入情形，先進國家的認定方式與標準有所不同，例如美國、加拿大、法國是以累計一年內工作時間達到法定的標準週作為認定方式，而英國、澳洲則是以工作收入達到法定薪資水準作為認定方式；至於「貧窮」的界定，則是著重在「群體」層次的家戶貧窮情形；因此綜合而言，所謂「工作貧窮」的定義是指：家戶成員中至少一人有工作，其工作時間或薪資收入達到一定基本水準以上，且所屬家戶的總收入低於法定貧窮線的工作者。要界定工作貧窮者之前，必須先清楚區分「工作貧窮者」與「低薪工作者」（Low Paid Workers）在界定特徵上的差異，當一位工作者的個人收入低於基本工資，但是其配偶的年收入卻高出最低工資甚多，則其家戶總收入將很可能高於貧窮線，因而此人雖然可稱為低薪工作者，但卻不能稱為工作貧窮者，因為其家戶經濟未達到貧窮線以下。在研究調查資料中，往往可以發現許多低薪工作者並不是工作貧窮者，也就是「個人低薪」與「家戶貧窮」之間僅存在著局部的關聯，以台灣在2004年完成的「華人家庭動態資料庫」調查資料為例，在低薪工作者中，所屬

家戶貧窮者僅有49.4%，未達半數（羅婉云，2007）。

當工作貧窮者所屬的家戶總收入低於貧窮線時，代表其家戶成員的就業狀態有幾種可能，一是全部成員失業無收入、使家戶總收入低於貧窮線，二是部份成員失業無收入、而部份成員雖就業但是總收入低於貧窮線，三是家戶成員均未失業、但是工作收入均甚低、而使總收入低於貧窮線。第一種全部失業的情形顯然是最為弱勢，其家戶成員的生活已陷入困境，是必須獲得政府協助的優先對象；而在第二種與第三種情形中，其就業中的家戶成員總收入若要低於貧窮線，則其工作型態有二種可能，一種可能是就業中的全部家戶成員從事非典型工作，另一種可能是就業中的家戶成員從事非典型工作型態所佔比例較高，從事典型工作型態的比例應較低，因為一般而言，從事典型工作所能獲得的收入與保障均較非典型工作為佳。

第二，在長期失業者部份，過去10年來，台灣的長期失業問題日益嚴重，逐漸形成長期失業危機。台灣長期失業者（失業超過一年以上者）的結構性資料，則可以從主計處的歷年調查統計資料獲得瞭解。從長期失業人數來看，根據主計處的調查指出，2002年7月首次站上10萬人大關，隨後18個月內有連續16個月超過10萬人，並且逐月走高，於2003年12月創下11萬6千人的史上最高紀錄，而2003年是台灣長期失業者最多的一年，當年是從2002年底的99,923人增加為2003年底的104,506人，一年之內增加了4,583人；但是2008年時，台灣的長期失業者卻已經從1月份的61,000人增加為12月份的84,000人，在一年內增加了23,000人之多，可見2008年的增加速度，已經明顯超越2003年長期失業高峰期的增加速度，成為台灣歷史上長期失業者增加速度最快的一年。而2008年長期失業者人數增加最快的時段，則是從10月的70,000人至11月的81,000人，在一個月內增加了11,000人，明顯是受到全球經濟危機影響所致，長期失業者人數也從2008年9月的6萬6千人快速增加為2009年3月的9萬8千人，至2009年6月時，台灣的長期失業

人數再度站上10萬人的大關，創下民國2004年2月以來的新高，2009年8月更已達到10萬5千人。

台灣再度出現長期失業者快速攀升的現象，令人憂心。從年齡指標來觀察長期失業者的分布，可以發現15-24歲的青少年長期失業者逐年攀升，從2002年的14.10%增加為2006年的17.65%，顯示青少年的長期失業問題日趨惡化；若是配合教育程度別來分析，則2006年顯然是關鍵性分水嶺，因為在2006年之前，長期失業者均以高中職程度佔多數，但是2006年時改以大專程度者佔36.65%最多；至2009年8月份時，台灣的長期失業人口中，30歲以下者高達34.2%，同時有30%以上具有大學以上學歷，顯見台灣的長期失業問題，不能再從「中高齡無技術勞動者相對缺乏就業競爭力」的傳統觀點可以解釋（主計處，2009年8月）。由上述資料顯示，台灣的長期失業問題，已出現朝向青年化與高學歷化擴大發展的趨勢，台灣社會與政府必需更加關注長期失業者的問題，制定有效縮短貧富差距的對策處理長期失業問題的就業政策。

縮短貧富差距的對策：以新貧問題為焦點

縮短貧富差距的對策，整體而言，因應處理新貧的對策，在工作貧窮者部份，討論焦點可分為二部份，一是處理工作貧窮者所屬家戶的總收入低於貧窮線問題，二是處理工作貧窮者從事非典型工作時面臨的高風險問題，以下分別就目前台灣的現況與問題說明之。

1.修正社會救助法，放寬貧窮線認定標準

修正社會救助法的政策爭議，集中於討論「如何設定貧窮線的認定標準」，就台灣的現況來看，在2005年修正社會救助法之前，判斷低收入戶的主要認定標準依據是家庭總收入，先取得低收入戶資格後，再視收入、動產、不動產的多寡加以分級認定，給予不同的協助；但是在2005年台灣修正社會

救助法之後，轉而將家庭收入、動產、不動產三項標準「三合一」來認定低收入戶資格。實施後發現，三合一認定標準的優點在於減少了「假貧戶」的數目，集中有限資源救助真正的低收入戶，但是卻產生了「認定門檻嚴格化」的新問題，包括「未實際共同生活的直系血親卻列計其動產與不動產而影響申請人之低收入戶資格」、「申請人均無收入與動產卻因不動產超過而不符低收入戶資格」、「新移民配偶之境外直系血親財產查證不易而影響申請人之低收入戶資格」等具體問題，導致真正需要協助的貧窮者卻淪入「制度性排除」的困境。有鑒於從2008年至2009年的1年間，已出現新增低收入戶是以「落在貧窮線邊緣內家庭」增加最多的現象，可見必定有相當數量因為上述問題而成為「落在貧窮線邊緣外」的家庭，若不能即時解決，將成為社會隱憂，因此解決之道在於必需修正社會救助法，放寬對於上述問題的貧窮線認定標準，使真正需要協助的貧窮線邊緣家庭貧窮者能夠納入社會救助範圍內。

2.加強對於各類非典型工作者的勞動安全保障

至於新貧問題部份，首先在「工作貧窮」問題方面，為了實踐馬英九提出的「468方案－勞動所得租稅補貼制度」政見，亦即EITC（Earned Income Tax Credit），這項政見宣稱採取「負所得稅」（Negative Income Tax）的政策概念，能夠協助低所得的工作貧窮（Working Poor）家庭，尤其是必須撫養小孩的低所得家庭「脫離貧窮」。因此行政院就在2008年9月份開始實施為期12個月的「照顧近貧－工作所得補助方案」，但是卻在實施一年後就被迫停止，究其原因，除了辨識工作貧窮者執行方法不佳的技術性因素之外，主因在於實施EITC時引發了非預期性負面效應的政策性因素。

第一項負面效應是既然工作貧窮者從事非典型工作時，會面臨未能持續穩定就業的工作中斷風險，那麼EITC以「工作福利」原則促使個人回到市場內就業，並且必須維持在就業狀態下才能領取補助的作法，顯然就

是一種不切實際的要求，因為工作貧窮者在從事非典型工作時，何時工作會中斷，並非自己能夠決定，而是由雇主決定，當工作中斷後過渡到下一份工作的期間究竟有多久，也不是工作貧窮者能夠確知，如此一來，工作貧窮者的工作中斷無收入，又無法獲得補助，豈非是雙重打擊？EITC產生的實際政策成效，豈非只能侷限在部份時間而難以持續？或有論者認為，工作中斷不是關鍵，只要工作貧窮者在工作中斷後能夠再度就業，賺取的收入就能夠重新納入年度收入的計算範圍，最後的年度總收入低於門檻即可獲得補助，但是許多研究卻顯示，非典型工作者重回職場的就業型態，多數仍是非典型工作，如此一來，EITC就會產生出「強化工作貧窮者陷入非典型僱用型態」的非預期性後果，進而使工作貧窮者很可能淪為「長期貧窮」的處境，而非原本的「脫貧」目標。

第二項負面效應是既然工作貧窮者從事非典型工作時，會面臨個人收入低於法定基本工資標準的低薪風險，則政府在實施EITC時，所設定的稅額與補助標準與基本工資之間的連動關係議題，便必須慎重考量。依照EITC的設計原則，只要達到稅額與補助門檻就可以獲得政府提供的補貼，但是倘若稅額與補助門檻低於法定基本工資標準，則將很可能促使雇主在雇用工作貧窮者從事非典型工作時，向下修正薪資水準，最後使勞動市場的整體實際薪資水準下降，並導致EITC制度成為雇主施行彈性化薪資的藉口，因為政府提供的補助金額將成為薪資差額，降低勞動市場的實際薪資水準；相對的，倘若稅額與補助門檻高於法定基本工資，則將很可能產生取代基本工資的效應，由於台灣的基本工資與多項社會保險之法定投保最低門檻聯結，因此一旦基本工資受到EITC取代，將連帶牽動現行多項社會安全制度的體系運作，使得問題治絲益繁。

因此，要想因應工作貧窮問題，「負所得稅」政策是難以有效解決的。根本之道在於正視經濟全球化與勞動市場彈性化趨勢對台灣勞動市場造成的衝擊，已經導致台灣有愈來愈多的從事非典型工作的工作貧窮者正

面臨著勞動市場風險升高的困境，因此因應解決工作貧窮者問題的關鍵在於從保障從事非典型工作者的勞動權益切入，具體而言，就是必須在「放寬低收入戶的貧窮線認定標準」基礎上，加強對於各類非典型工作者的勞動安全保障，將部份工時工作與定期契約工作以外的其他各種非典型工作者（如派遣工作者、隨傳隨到工作者），也能納入勞基法規範的保護範圍內，並且落實勞動法令執行，具體措施包括下列數項：

(1) 部份工時勞工的勞健保投保薪資依照實際薪資投保

面對部份工時勞工日益增加但薪資所得卻相對減少的趨勢，為減輕部份工時勞工的投保負擔，政府應改變目前設定部份工時勞工最低投保薪資標準的作法，改採依照部份工時勞工的實際薪資收入做為勞健保之投保薪資，如此才能擴大部份工時勞工加入勞健保的比例，真正強化對於部份工時勞工的勞動安全保障範圍，嘉惠部份工時勞工。

(2) 明確規範派遣公司與要派公司之間的權利義務關係

目前對於派遣公司與要派公司之間的權利義務，在現行勞基法中缺乏明確的法令規範，導致派遣工作者的基本權益受損，因此在派遣工作者人數日益增加趨勢下，實有必要明確規範派遣公司與要派公司之間的權利義務關係，以及各自對於派遣工作者應負起的責任，包括：立法原則應是「禁止登錄型派遣」、採取「正面表列許可行業」模式、訂定要派公司可使用派遣勞工之上限、派遣公司可收取管理費用之上限、規範職業災害意外發生時派遣公司與要派公司之僱主各自應負責任、規範簽訂三方勞動契約之合法內容與不當事項。

(3) 落實對於僱用定期契約工作者與部份工時工作之公司的勞動檢查

有鑑於目前52.2%的部份工時勞工，僱主未與其簽立勞動契約，以及定期契約工作「非定期化」問題依然盛行，損及勞工權益，因此中央政府除強化自身對於安全衛生的勞動檢查之外，還應加強補助地方政府之

勞動檢查人力與經費，具體查察非典型工作之勞動契約與時薪是否符合勞基法、訂立降低違法勞動契約比例之工作績效目標，以有效提高對於勞動條件之勞動檢查工作。

(4) 加強提供對於非典型工作者的就業服務與職業訓練

目前公立就業服務機構與職業訓練機構，基於零拒絕原則，雖然對於非典型工作者並未排除，但是在實務上卻是以典型全職工作者為主要服務對象，因而並未顧及非典型工作者的不同處境，採取特別措施加以協助，導致提供之協助事倍功半，例如就業服務機構提供各類非典型工作機會進行就業媒合，並未告知失業者可能問題與相關權益規範，職訓機構與企業合作進行就業訓練時，企業若提供非典型工作機會，職訓機構通常也不會告知參訓者權益問題，更遑論特別補助企業為非典型工作者辦理在職訓練。因此，未來政府應該擴大就業服務、職業訓練、僱用獎助等積極勞動市場政策支出，特別加強對於非典型工作者的安全保障，如此才是顧及勞工安全需求，真正適合台灣的勞動政策變革思惟方向。

3. 建立長期失業者的失業救助制度以及就業途徑

在「長期失業」問題方面，雖然2009年5月後已經修法將「長期失業者」納入就業服務法第24條，使其能夠獲得就業安全網的初步保障，但是具體的就業政策方案卻仍未見政府提出。有鑒於長期失業者再就業時面臨特別的困難，因此必需提供加強協助，以下分述之。

(1) 首要之務是建立「失業救助」制度

由於目前就業保險制度提供的失業給付期限最長只有6個月，對於已經領完失業給付卻依然失業的長期失業者而言，並不符合其實際困境，因此有必要仿效其它先進國家，建立失業救助制度，也就是針對已領完失業給付者經過專業就業諮詢評估，確認仍然不具備立即之就業能力者，應提供失業救助金，並且在領取期間，應該配合建構長期

失業者的「就業途徑」，以協助長期失業者能夠從救助體系重返勞動市場再就業，提供長期失業者的工作信心與動力，包括技能評估、個別的尋職協助、促使尋職者工作的財務誘因、訓練資訊、尋職者工作經驗與態度的傳授諮詢，具體措施包括下列項目：

(2) 長期失業者個人加強協助方案

就業諮商人員應針對長期失業者，加強長期失業者對於勞動市場的瞭解，提供長期失業者正確的勞動市場就業資訊，建立適應勞動市場實況的薪資期望；並提供個人化的就業諮商，依照長期失業者的個別情形，擬定適合不同長期失業者的就業生涯計劃，如參與就業訓練、推介服務、公共就業機會，並需考量其健康、交通、住宅等需求，提供相關的個人化協助。

(3) 長期失業者公共就業計劃

針對符合最低收入標準者、且接受政府補助的經濟收入弱勢長期失業者，由於經濟弱勢需加以協助，因此有必要提供公共工作機會，協助發展。為擴大長期失業者在勞動市場的就業空間，藉由「長期失業公共就業計劃」，由政府提供短期的工作機會，以維持長期失業者與勞動市場的接觸，避免疏離。發展「長期失業者整合性工作據點」，僱用經濟弱勢的長期失業者。

(4) 長期失業者就業行動整合方案

由政府提供補助，將企業與民間協會團體整合納入，以僱用長期失業者，藉由「再技能化」(re-skilling)與「再整合化」(re-integrating)的方式，強化長期失業者的就業能力與尋職能力，建構形成長期失業者的就業整合體系，包括「專業整合企業」(professional integration company)、「中介性就業協會」(intermediary employment association)等二種型態，以「訓用合一模式」，由企業訓練並僱用長期失業者。■

專題

台灣民主衰退的警鐘——個人資料法保護法三讀之我見

林育卉

弘光科技大學文化事業發展系副教授



◎個人資料保護法三讀通過，但未來爭議才開始 圖為立法院長王金平與民進黨立院黨團幹事長李俊毅、國民黨立委鍾紹和、無黨籍立委顏清標在議事台上討論法案。

台灣自2008年馬政權上台以來，民主先進們無私奉獻犧牲性命所累積的成果正迅速地被鯨吞蠶食。以長期關心言論自由、新聞自由的人權組織美國「自由之家」(Freedom House)所公布的年度調查報告為例，在2007年台灣在全球195個評比國家或地區中名列33，第一次超越日本成為亞洲新聞自由度最優的國家。而三年後的2010年，台灣的新聞自由名次則一再倒退，從前一年(2009)的43名持續下滑掉到47名。2010年的報告中特別提到：2009年「新唐人亞太電視台」訊號在中國慶祝建國60周年前遭到長達半個月的嚴重訊號干擾，甚至在10月1日當天整日被蓋台，雖然國家通訊委員會NCC允諾加以調查，但半年都快過去了仍一無所獲。而自由之家也觀察到台灣媒體對於北京的敏感議題，自我審查的情形日益嚴重，特

別是對圖博、維吾爾穆斯林與法輪功等議題的報導，均有劃地自限的寒蟬效應，再加上報告中點名旺旺中時的跨媒體經營及對執政黨政策的護航與唱和；行政院新聞局及國民黨籍立法委員強行介入公廣集團的董事會，企圖透過任命董事來掌控公共電視；中央社在馬政府上台後接受酬庸的高層人士放棄監督政府政策的媒體天職竟大喇喇拍馬屁的報導時有所聞；又有因經濟衰退廣告主紛紛暫停廣告投資計畫，政府成為媒體的最大金主，動輒在媒體進行置入性行銷宣傳政府政績，以上眾多原因，都是造成台灣2010年度的新聞自由度評比下滑的主要原因。短短三年之間，台灣的新聞自由從33名大幅退步了14名，而今年四月二十七日《個人資料保護法》通過三讀後，展望明年度台灣的媒體環境似乎是雪上加霜。

此次《個人資料保護法》的修正，肇因於自1995年八月公布施行的《電腦處理個人資料保護法》，其相關規定早已無法因應社會的急遽變遷與科技的日新月異而屢屢產生爭議。為貫徹對個人資料的保護及合理使用，避免隱私權、人格權受到不當侵害，法務部因而參酌「經濟合作暨發展組織」(OECD)所揭示個人資料保護八大原則及1995年歐盟提出的《敏感性資料禁止處理原則》，於2007年12月提出「個資法修正草案」在立法院一讀通過；2008年2月27日立委謝國樑等提出個資法修正草案，加入民代免責條款，而民進黨黨團於2008年8月接受民間團體陳情於第七屆第二會期由當時立委柯建銘、張花冠、賴清德等提出議案關係文書。綜觀個資法修正提案自立法院2007年底一讀至2010年4月20日通過二讀的過程中，人權團體關心者眾但立法委員卻意興闌珊，國民黨原本仗著人數優勢欲強行通過三讀，要不是因為媒體大幅報導，強烈質疑個資法修正案會嚴重妨礙新聞自由因而引發各界關注，要求媒體報導新聞前須經過當事人同意的事前審查機制早就強渡關山。2010年4月27日立法院依據法務部提出新的修正版本提出復議，個人資料保護法直接通過三讀，未來不論是媒體報導、網路搜尋及人肉搜索等符合「公共利益」的個人資料使用，或是為單純個人或家庭活動之目的，而蒐集、利用、處理之個人資料，將不受個資法規範皆屬合法。法務部於法案三讀通過後，有不具名官員接受媒體訪問表示：個資法三讀通過對無關公益、揭人陰私的狗仔文化應有相當遏阻作用。

此次修法爭議最大的第九條：「公務機關或非公務機關依第十五條或第十九條之規定蒐集非由當事人提供之個人資料。應於處理或利用前，向當事人告知個人資料來源前，向當事人告知個人資料來源及前條第一項第一款至第五款所有事項。」除上述條文之外還增加「免告知當事人」的狀態，包括：「一、當事人自行公開或其他以合法公開之個人資料。二、學術研究機構基於公共利益為統計或學術研究目的而有必要，且資料經處理後或依其揭露方式無從辨識特定當

事人。三、不能向當事人或其法定代理人為告知。四、大眾傳播業者基於新聞報導之公益目的而蒐集個人資料。第一項之告知，得於首次對當事人為利用時併同為之。」何謂「公共利益」？如何界定「公共利益」？由誰來判定媒體的報導是否屬於「公共利益」的範疇？個資法中所指稱的媒體指的是「新聞媒體」還是譁眾取寵的八卦狗仔？第九條與第十九條中提及「當事人自行公開或其他已合法公開之一般可得之資料來源」又指的是什麼？「若有更值得保護之重大利益，當事人可以要求刪除、停止處理或利用其個人資料。」所指為何，會不會造成使用一般可得之資料的民眾有被有心隱瞞的當事人濫訴的受害者呢？以上幾個含混不清、曖昧不明的不確定法律概念，竟是法務部此次個資法修法的核心。還有法務部官員對個媒體夸夸其詞，難道揭人陰私=狗仔文化=無關公益嗎？新版個資法在三讀通過後將交由法務部制訂施行細則，不就是授與政府部門進行言論審查的倚天劍跟屠龍刀嗎？

雖然台灣新聞媒體亂象頻仍常為社會所詬病，報導中侵害他人隱私權及人格權的事件也屢犯眾怒，但做為新聞記者判斷新聞價值專業的ABC不就是「符合公共利益」嗎？根據台灣記協所通過的新聞倫理公約中第三條：「新聞工作者不應利用新聞處理技巧，扭曲或掩蓋新聞事實，也不得以片斷取材、煽情、誇大、討好等失衡手段，呈現新聞資訊或進行評論」。第七條：「除非涉及公共利益，新聞工作者應尊重新聞當事人的隱私權；即使基於公共利益，仍應避免侵擾遭遇不幸的當事人」。第八條：「新聞工作者應以正當方式取得新聞資訊，如以秘密方式取得新聞，也應以社會公益為前提」。媒體報導的品質，閱聽大眾自有公斷；新聞媒體若報導不實或造假，如TVBS的黑槍事件，自有法律可論處。個資法的修正，對媒體的恐嚇意味大過實質意義，把新聞自由交由法官來裁定恐會造成寒蟬效應，這都是法務部在訂定施行細則時必須再三琢磨的。

保障個人隱私資料不被侵犯，規範公務、非公務機關蒐集、利用及處理個人資料

的立法方向也值得肯定。但言論自由與新聞自由得來不易，是經過多少民主先進的奉獻與犧牲才有今日民主的甜美甘露，要摧毀台灣自豪的民主根基卻是易如反掌。著名的美國憲法第一修正案，也被人稱之為權利法案或人權法案當中明載：「國會不得制定關於下列事項的法律：剝奪言論自由或出版自由；或剝奪人民和平集會和向政府請願伸冤的權利。」立法院三讀通過的個人資料保護法對言論自由、新聞自由的恫嚇，惡例已開、禍福難料。■

專題 || 新聞自由、隱私與個資法

邱伊翎

台灣人權促進會文宣部主任

前言

個人資料保護法在整個修法過程中，幾乎顯少有媒體願意報導關心此一法案，甚至連立法院也鮮少有立委願意投入時間，認真了解法案內容。這是民間團體從2008年末就開始四處拜會法務部及立法院各黨團的感受。台灣人權促進會及一些關心病患及同志、性別權益的社團，還有一些關心隱私權及個人資料保護的學者專家，從很早之前就一直在關心這個法案的修法，因為台灣不論是政府機構、企業乃至於媒體新聞報導，經常對於民眾的個人資料及隱私的蒐集、使用、揭露都有一些不當的做法，但除了有時間、有金錢的少數人可以依據民法或刑法的部分條文提起訴訟之外，一般民眾都是摸摸鼻子自認倒楣，國家在確保民眾隱私權的保護措施，的確是少之又少。

媒體往往是侵犯隱私的來源

在這次個資法修法爭議上，媒體唯一關心的議題乃在於此法是否會侵害新聞自由，但不可諱言，新聞媒體往往就是侵犯隱私權的重要媒介之一。從很多例子中，我們都可以看到媒體對於公眾人物或非公眾人物的隱私權之侵犯。1994年8月，在未告知當事人及其家屬的情況下，澎湖一名國小學童因輸血被感染愛滋的新聞被媒體大幅報導，雖然未公佈該學童姓名，但澎湖地小人稀，當地民眾很快就知道誰是當事人，許多家長要求隔離此學童，經民間團體呼籲尊重感染者教育權，學童才得以返校，但班上同學又立刻紛紛轉學，最後全班只剩下此學童一人。雖然此事件的問題根源在於民眾對於愛滋病的恐懼及對於傳染途徑的錯誤理解，但透過媒體的推波助瀾及所謂的人肉搜索，是導致此

名學童受教權受損的重要因素。

更多時候，我們也看見很多刑事案件，尚在偵查階段，媒體就開始公布嫌犯的姓名、特徵，甚至批露檢調單位根本還不該公布的相關訊息。遭到逮捕的人，在經過法院以合理的證據為基礎，證明有罪之前，都應該被視為無罪。但媒體卻常在法官都沒有定讞的情況下，就已經先下了結論。很多時候，媒體報導也會影響法官的判決。此種報導的問題在於其主要消息來源都來自警方，而且把警方的判斷當作客觀事實來報導(山口正紀2005)。但事後若嫌犯洗清罪嫌，遭到釋放，媒體卻鮮少大幅報導，而社會大眾則一直停留在該嫌犯就是壞人的印象當中。2001年2月台南縣警察局新營分局根據真正殺人犯之供述，誤以為黃鈞達等三人為殺人嫌犯，不顧這些人的不在場證明，將他們羈押三十九天，並向媒體透漏消息，此案後經證實無辜，檢察官以不起訴處分，然而媒體根據警方消息對於黃鈞達等人之報導，已造成名譽損害。當事人後來請求國家賠償並獲得勝訴。

此外，媒體也經常只是因為新聞可以引起民眾的好奇，從而揭露一些無關公眾利益的個人隱私，例如2009年10月一名在台中大甲醫院就醫的民眾，其個人的性別氣質、工作城市、年齡，乃至於X光照片，及醫師從其肛門取出異物的動態影像，都被放在媒體及其電子報網站上做報導。此報導除了滿足偷窺、獵奇的心態之外，也與公眾利益無關。台灣人權促進會、同志諮詢熱線、媒體觀察改革基金會也曾聯合發表投書抗議此報導¹。

至於侵犯公眾人物的隱私權的案例也是所在多有。很多人可能會認為公眾人物沒有

隱私可言，但是在歐洲人權法院的判決文中卻非如此認為。歐洲人權法院認為即使是公眾人物，也應有純粹的「私人的」生活領域，也就是說，個人一旦成為公眾人物，並不表示其生活當中的所有細節都應該被暴露在新聞報導中。歐洲人權法院認為應該依據報導的內容來判斷，也就是報導事實是否對於政治人物之行為及民主社會有貢獻。當報導公眾人物的私人生活細節與上述意旨無關時，報導只是為了滿足讀者好奇心，此時新聞自由便應作狹隘之解釋(廖福特2006)。

何賴傑(2002)在評論璩美鳳新聞事件文中，也指出雖然政治人物之性生活資料可能與公共事務有關，不過，取得該等資料之手段，絕不能以祕密侵入臥房而以針孔錄影器材直接拍攝性活動之方式為之。新聞報導應以正當合法手段取得資訊，且也不該將政治人物的床第風光完完整整、毫無保留地在民眾之前「全都露」。政治人物的婚外情，或許跟其道德操守有關，但其性生活的影像及細節，恐怕就無關乎民眾「知的權利」。一樣是婚外情的案例，我們可以報導政治人物吳育昇有婚外情，但報導其婚外情對象在哪裡看醫生、揭露其減肥等病歷資料，似乎就又逾越了這個界線。

公眾人物當中，總統女兒也經常被媒體跟拍作為報導內容，但其是否單身，在哪裡上班，年齡，脾氣好不好，去哪裡逛街等等，其實往往也都與公眾利益無關，在當事人並非罪犯的狀態下卻被媒體長時間跟拍或偷拍、報導並加以評論，也相當侵犯其私人生活。

新聞自由及隱私權在現行法律上的規範

根據大法官釋字364、407、414、509號的解釋，新聞自由屬於憲法第十一條所保障的言論與出版自由。林子儀(1993)認為憲法保障言論自由的目的是在保障每一個人的自主存在的尊嚴及發展自我與成就自我的機會。林子儀(1993)認為言論自由與新聞自由

並不相同，新聞自由是一種「制度性基本權利」，是憲法為保障媒體作為現代社會的一重要制度的權利，作為「工具性的基本權利」若為較大的公共利益而限制新聞自由並無不妥，新聞並非保障媒體自身利益為中心，而是以實踐閱聽大眾民主理念的利益為中心(林富美2010)。

隱私權主要為「個人自主決定與自身有關之一切私人性事物是否為他人知悉之權利」(張永明2002)。大法官釋字第585號指出：「隱私權雖非憲法明文列舉之權利，隱私權乃為不可或缺之基本權利 … 而受憲法第二十二條所保障。」根據大法官釋字第603號，個人生活私密領域免於他人侵擾及個人資料之自主控制，均有其必要，並受憲法第二十二條所保障。大法官亦已在釋字第293號與第535號解釋，承認人民隱私權之存在。因此，當傳播媒體之報導觸及被報導對象之隱私權時，即不得單純地以言論(傳播)基本權位階高於法律保護之(隱私)權利為由，而取得受優先保護之地位(張永明2002)。

解嚴之後，出版法等過去被視為箝制人民言論自由的惡法隨之廢除，從而台灣也沒有任何規範平面媒體之法規，雖然廣播電視法第21條、有線廣播電視法第40條及衛星廣播電視法第17條，分別有限制廣播電視、有線電視及衛星廣播電視的節目內容，但是這些條文也都未著重他人私人生活之保障(廖福特2006)。根據「中華民國報業道德規範」第二節「新聞報導」第三條「除非與公共利益有關，不得報導私人生活」，第四條「與公共利益無關的私人生活不得評論」，但「道德規範」畢竟也只能做道德上的呼籲。

目前與隱私相關的法規，大多規範在民法與刑法當中，例如刑法第310條誹謗罪及第315條之1條妨害秘密罪。後者主要是規範「取得」或「便利他人取得」隱私資訊之違規行為，只有第315之2條第三款才有規範「公開發布」行為，但是對於公布他人資訊的行為，實際上最為普遍的做法還是以第310條「誹謗罪」加以規制，然而，亦有文

章指出，欲以誹謗罪處理隱私權議題，其實是緣木求魚(林天財、蕭弘毅、黃佳彥 2010)。

除了刑法以外，民法第18條也有規定：「人格權受侵害時，得請求法院除去其侵害；有受侵害之虞時，得請求防止之。」民法第195條亦規定，「不法侵害他人之隱私，或不法侵害其他人格法益而情節重大者，被害人雖非財產上之損害，亦得請求賠償相當之金額。其名譽被侵害者，並得請求回復名譽之適當處分」。但實際上，要以「侵害隱私」直接作為補償請求並不容易。

個資法、隱私與知的權利

歐盟有關「基本權利」一章肯認「個人資料保護為基本權」。而過去台灣的個人資料保護，主要是依賴「電腦處理個人資料保護法」來加以規範，但因其僅規範經由電腦處理過的個人資料，並不包括紙本資料，或其他形式的個人資料（例如基因、血液、檢體等），並僅侷限於規範公務機關及八大行業，並不包含例如診所、衛生所、補習班等行業。因此縱使此法亦設有救濟管道，但也幾乎很少看過實際上有人利用此法進行訴訟，要求賠償。

有鑑於詐騙集團日益猖獗，集體個資遭外洩事件層出不窮，法務部終於提出個資法修法草案，將電腦處理個人資料保護法擴大範圍到各種形式的個人資料，亦將非公務機關擴大適用主體，讓各行各業皆可納入規範。但法務部的修正草案充滿許多結構問題，有關法務部修正草案的整體評論可詳見邱文聰(2008)的「人權災難的開始？」一文，及台灣人權促進會針對三讀通過個資法的聲明稿²。

而所謂的「個人資料保護法」其實跟「隱私權法」不同，在其他國家，我們常見與個資法相關搭配的法令即為「隱私權法」、「政府資訊公開法」。「個人資料保護法」所要規範及確保的事情其實是「個人資料」正確且適當地被蒐集、處理及利用，所

以，此法雖與隱私相關，但其規範目的卻仍有所差異。「個人資料保護法」除了要確保公務機關及非公務機關可以在什麼狀態下蒐集個資，也規範了個資蒐集、處理、利用等應具有哪些條件，以確保個資是被合法蒐集、適當蒐集，有經過當事人的同意及參與，以確保個資的正確性、合法性，及沒有被濫用。

而「政府資訊公開法」及其他的陽光法案，例如「公務人員財產申報法」等，則跟「新聞自由」及民眾「知的權利」有較大關係，政府的重大政策及年度預算、即將提出或通過法案、政府公開採購或發包的工程、環境影響評估等資訊，都應該讓民眾以方便的方式可以取得，並應適時召開公聽會，以民眾能理解的語言，向民眾說明及溝通。

所謂「知的權利」，就是人民有向政府請求公開決策流程及提供公文檔案或其他公務資訊的權利。而新聞媒體正是體現「知的權利」不可或缺的工具，人民是鬆散的個體，對於向政府取得重要資訊的權利行使，不可能事必躬親，媒體因而必須擔負起仲介人或代理人的角色。所謂「知的權利」其實跟「個人資料」並不會有太大相關，而是跟政府應該公開的資訊較為相關。

個資法第九條之爭議

此次引起爭議的個資法修正草案第九條，也就是被認為違反新聞自由的「違憲」條文。我們再度仔細的來看條文本身內容，法務部的原文如下：「公務機關或非公務機關依第十五條或第十九條之規定蒐集非由當事人提供之個人資料。應於處理或利用前，向當事人告知個人資料來源前，向當事人告知個人資料來源及前條第一項第一款至第五款所有事項。」

第九條所要規範的是「間接蒐集」，也就是「個人資料」的取得來源，非來自於當事人，而是來自於第三人（也包括機構，例如銀行、醫院、戶政事務所等，並不包括已公開之個人資料）。這一條所要規範的事情

有二，如同條文第一句所言，此條在規範「間接蒐集」亦應遵守一定的蒐集程序，並符合某些原則。但條文後面卻又規範了一件事情，這種「間接蒐集」來的個人資料，在處理及利用之前，必須告知當事人來源為何，蒐集目的等。

正常狀態下，「蒐集」某人的個資，應「告知」當事人，這是很基本的原則，在第八條，則已列出在「直接蒐集」的狀態下得以「免告知當事人」的情況，包括：「一、依法律規定得免告知，二、個人資料之蒐集係公務機關執行法定職務或非公務機關履行法定義務所必要者。三、告知將妨害公務機關執行法定職務。四、告知將妨害第三人之重大利益。五、當事人明知應告知之內容。」

在第九條中，除了接受上述第八條的各種免告知狀況之外，又增加了以下幾種「免告知當事人」的狀態，包括：「一、當事人自行公開或其他以合法公開之個人資料。二、學術研究機構基於公共利益為統計或學術研究目的而有必要，且資料經處理後或依其揭露方式無從辨識特定當事人。三、不能向當事人或其法定代理人為告知。」

除了這些狀態之外，法務部的「免告知」，還列出了「大眾傳播業者基於新聞報導之目的而蒐集個人資料」，立法委員謝國樑等提出的版本則還有「民意代表基於問政之需要」，民意代表的部份已經被很多律師、社團甚至部份立委自己也反對，因為「民意代表」的範圍太廣，包括鄉長、里長都可以視為「民意代表」，而若為立委問政所需，也應依照「立法院職權行使法」來行使其蒐集及使用個人資料的合法授權程序，而非透過「個人資料保護法」來免除責任。

至於媒體的部份，的確很多媒體在進行報導時，除了直接向當事人採訪及蒐集其個人資料外，很多時候也會向第三人（或機構）間接蒐集當事人的個人資料，然而，我們真的可以因為是媒體要做報導，就讓當事人不用被告知嗎？

我們認為「間接蒐集」所要進行「告知」的主體應該是「擁有個資的人及機構」，而實際上，「間接蒐集者」也正是因為無法接觸到當事人，所以才會向第三人做「間接蒐集」，自然也必須透過「個資擁有者」才有可能「告知」到當事人，而且，通常應該是在蒐集的階段就已經進行告知，而非到了要處理及利用時才進行告知。若告知的義務是資料提供者，自然也不會有因為特殊身份或行業就可「免除告知」的問題。

不過，法務部在此條中卻主張，間接蒐集的告知責任仍應回歸到「發動蒐集」的「蒐集者」身上，因為「蒐集者」才有辦法講清楚蒐集目的及當事人的個人資料將被如何運用等相關風險。而且在第九條也只要求「告知」，並沒有要求媒體要取得「當事人同意」才能報導。此條文的用意是要讓當事人先有心理準備，是否要對於無故洩漏他/她的「非公開之個人資料」的第三人（或機構），尋求法律救濟途徑。

當然，在非法或秘密蒐集個人資料的情況下，規範發布消息的人，會比規範中間人，來得更有效力，因為很多時候，中間人是被隱藏起來的，基於媒體的「保護消息來源」原則，他們不會透露提供消息的人是誰，若將告知責任放在中間人身上，的確無多大用處，此時的蒐集者當然也不可能會告知當事人。這也是引起媒體譁然的爭點，不過在這裡所侵犯的，倒不是什麼新聞自由，而是侵犯到媒體「拒絕透露消息來源」的行規。媒體若是基於國家安全、公共利益等事由，本來就可以第八條的「告知將妨害第三人之重大利益」，作為「免告知」的排除條件。但若是那些跟公眾利益無關，卻又不斷侵犯個人隱私的媒體報導時，媒體也堅信「拒絕透露消息來源」的行規，是神聖而不可侵犯的嗎？

我們再回過頭來看之前法務部提供的媒體排除條款，只要媒體「基於報導之目的」就可以免除告知，這樣還是會有問題。媒體不同於一般個人，它若蒐集個人資料必然是要進行報導，而且透過目前電子媒體快速發

送及不斷重播的狀況下，此種發佈個人資料的方式，對於當事人隱私的侵害程度，絕對不下於其他機構或個人，若我們只因媒體要進行「報導」之目的，就免除「告知」這個程序，對於當事人的影響將無法想像。

若我們回到文章最開頭，各種關於「新聞自由」及「隱私」的具體個案上來看，維護「新聞自由」的價值，乃在於揭露與社會重大公共利益或有助於促進民主社會之辯論的公共議題，而不在於揭露一般民眾或公眾人物的個人資料及其私人生活。所以，法務部一開始對於「媒體」的排除條款過於「寬鬆」，而讓媒體獲得一種沒有被限縮的免告知權利，的確會產生問題。

雖然，在法務部臨時增修出來的條文中，將媒體的排除條款改為「媒體基於新聞報導之公益目的所作的蒐集」得免告知當事人。不過，「公益目的」是否就等於上述所謂的「公共利益」，恐怕仍然需要再被明確定義。

結語

在立法院匆匆通過法務部的新版本後，許多媒體的報導標題為「個資法三讀通過 恢復媒體免責條款」、「個資法通過 新聞報導免告知當事人」，若要依照各大媒體對於此法的解讀方式，我們任何一個人未來都有可能在未被告知的情況，突然看見自己的個人資料在媒體上輪播。其中有一則新聞更有趣，其標題為「個資法三讀通過 范植偉PO王心凌仍觸犯民法」，報導一方面說范植偉公佈其與王的私密照片侵犯隱私，王可依民法提告，一方面卻又將范放在facebook上的兩人親密照片刊出。在這次的修法爭議中，我們看見主流媒體絲毫不願意去面對或傾聽媒體被反對「免責」的原因何在，即使新版本通過了，媒體也繼續模糊二個版本之間「免責程度」差異。

不可否認，記者這個行業的確存在著許多可能被告的風險，若是基於重大公共利益的情況下，做出一些適度的排除，我們都不

會反對。但我們始終無法同意的是所謂「新聞自由」就等於記者可以在任何情況下，都不需經當事人同意來報導「個人資料」，而事實上，很多被報導出來的個人資料，真的也都跟公共利益無關。正因為法務部的個資法修正案中已經存在許多問題，對於敏感性個人資料的蒐集，「當事人同意」亦非「可進行蒐集」的必要條件，若又在各種處理利用的情況下再次免除告知當事人，將來勢必仍會產生許多問題。

我們無法期待個人資料保護法能夠作為一部保障人民隱私權的法案，但是個人資料保護最基本的原則：合法及正當蒐集、蒐集目的明確、個人資料的正確性、應有當事人參與，讓當事人有更正刪除的權利，原目的外使用應告知當事人等原則，亦應在此法中被落實，而非到處充斥著排除條款。即使是那些只著重於報導「個人資料」的新聞，亦應注重報導內容的正確性及蒐集個人資料來源的合法性，我們相信這些也都是最基本的新聞倫理。至於那些不願意告知當事人的秘密蒐集「非公開之個人資料」的行為，只有待法務部進一步釐清所謂「公益目的」究竟所指為何。■

附錄<個資法大事紀>

- 2007.12.04 法務部所提出之個資法修正草案於立院通過一讀
- 2008.02.27 立委謝國樑等提出個資法修正草案，加入民代免責條款
- 2008.06.25 「全民個人資料保護聯盟」拜會法務部部長王清峰，表達對於個資法修法之疑義及提供民間版本，法務部表示法案已經提出不可能撤案
- 2008.08.08 「全民個人資料保護聯盟」拜會民進黨團柯建銘立委，表達民間對於修法之疑義及提供民間版本，民進黨表示願意接受民間版本，但因個資法已進入朝野協商，恐只能針對尚未通過的條文作調整，無法併案討論
- 2008.09.27 台灣人權促進會舉辦「台灣需要甚麼樣的個人資料保護?--個資法相關座談會」，法務部法律事務司張清雲司長與會報告，會後做成會議紀錄放在台權會網站上，並寄給各立委。
- 2009.03.12 「全民個人資料保護聯盟」舉辦「揭弊有理？侵權無罪？」記者會，會後也將民間版條文送到司法委員會各立法委員辦公室
- 2009.03.19 「全民個人資料保護聯盟」正式發公文給法務部及立法委員，給他們民間版修正草案及修法意見
- 2009.03.30 台灣人權促進會參加法務部舉辦之個資修法公聽會
- 2009.04.02 立委謝國樑立委表示希望拜訪民間社團討論個資法，但謝委員一再更改行程，未成行
- 2009.10.22 「全民個人資料保護聯盟」拜會國民黨立委謝國樑，謝委員希望民間團體拜會法務部直接討論
- 2009.10.28 「全民個人資料保護聯盟」拜會法務部法務事務司司長覃正祥，覃司長表示未來可以在子法做出補強規範
- 2010.04.20 個資法修正案通過二讀，媒體大幅報導質疑個資法妨礙新聞自由
- 2010.04.27 立法院提出復議，依據法務部提出新的修正版本，個資法直接通過三讀

參考書目：

- 林子儀，1993，《言論自由與新聞自由》。台北：月旦
- 張永明，2002，〈大眾傳播時代的隱私權問題〉，收錄於《2001年台灣人權報告》，台北：台灣人權促進會
- 何賴傑，2002，〈從璦美鳳案談隱私權之保障〉，收錄於《2001年台灣人權報告》，台北：台灣人權促進會
- 山口正紀，2005，〈從犯罪搜查到權力監視〉，收錄於《人權讀本》，台北：巨流
- 廖福特，2006，〈個人影像隱私與新聞自由之權衡——Von Hannover 及Peck判決分析與台灣借鏡〉，《政大法學評論》第91期。
- 邱文聰，2008，〈人權災難的開始？〉，TAHR PAS 2008年七月號，台北：台灣人權促進會
- 林天財、蕭弘毅、黃佳彥，2010，〈隱私權保護脫離誹謗罪規定芻議——檢視我國誹謗作構成要件及相關判決〉，《全國律師月刊》2010年2月
- 林富美，2010，〈公共利益或商業利益？政論性節目及名嘴言論自由之自律或他律的價值省思〉，《全國律師月刊》2010年2月

專題

無專責機關的二代個資法： 一個資料探勘的嘗試

羅承宗

雲林科技大學科技法律研究所 講師

問題意識

個人資料保護法（以下簡稱：二代個資法/本法）於今年（2010年）4月27日經立法院三讀通過。二代個資法於審議過程中，最受主流媒體關注的焦點，當推本法於二讀後，由於刪除媒體所指的「爆料免告知條款」，經媒體聯合撻伐後，朝野憚於背負箝制新聞自由罵名而暫緩三讀。其後經過朝野黨團協商，由兩黨黨團針對爭議條文提出復議，最終以朝野協商版本通過，使該爭議暫告落幕。

所謂媒體，姑且將在民主國家中期待其發揮第四權機能的崇高理想擱置不論，從某種程度而言，其本質乃是以消費揭露他人個資等情報作為牟利手段的行業。個資運用的限制對媒體而言有重大利害關係，因此招致媒體群起而攻之，自可想而知。惟由學理而言，除了新聞自由箝制疑慮外，其實圍繞二代個資法的爭議仍繁。其中，二代個資法延續前代個資法仍無規劃專責機關的作法，這一點乃是本法於草案階段就被學界指摘的一大瑕疵，此點不但早有許多文獻可供參照，且在2005年9月28日司法院釋字第603號（即戶籍法請領身分證強制捺捺指紋案）解釋理由書中，於許宗力、曾有田兩位大法官的協同意見書裡亦苦口婆心地提醒「資訊科技之發達，固使國家得以更快速、方便的自動化方式蒐集、儲存、利用與傳遞個人資訊，但同時也使儲存於國家資料庫中之個人資訊處於外洩或遭第三人竊取、盜用之更大風險中。是基於基本權的保護義務功能，國家有義務採取適當之組織與程序上保護措施，使個人資訊隱私權免於遭受第三人之侵害。同

時基於當代資訊科技發展之開放性，國家並有義務不斷配合資訊科技發展的腳步，採取隨科技進步而升級之動態性的權利保護措施，以有效保護人民之資訊隱私權。為確保此項目標之達成，國家所採取組織保護措施並應包括設置獨立、專業之資訊保護官，以幫助在資訊科技洪流中不具有自保能力之一般人民保護其個人資訊安全」。

以上有關設置專責資訊保障機關或資訊保護官之立法政策倡議，於二代個資法修法過程中卻因政府組織改造或人事精簡等理由而被認為沒有必要設置¹。讓這部千呼萬喚始出來的二代個資法仍跟前代一樣欠缺專責機關。在一代個資法沒有規劃專責機關的情形下，法律施行狀況為何？有關這個問題的解明，或許能成為預測二代個資法施行後其成效的基礎素材。爰此，本文擬以司法院法學資料檢索系統內「裁判書資料庫」為中心，嘗試藉由資料探勘(Data Mining)方式，在此龐大資料庫內抽繹出有價值的隱藏資訊，俾利協助學界對本法欠缺專責機關的隱憂，提供實證基礎。

司法院法學資料檢索系統「裁判書資料庫」介紹

按司法院「法學資料檢索系統²」（以下簡稱該系統）之建置始於1990年，本來是協助法官審判使用的DOS系統。1996年網路化，1997年將法規、判例、解釋、裁判等資料於司法院官方外部網站上公開，並提供檢索機制便利使用者查詢，1998年則將一、二審裁判書一併加入³。有關裁判書部分，該

1.參見自由時報，〈新版個資法 台權會批欠缺安全閥〉，2010年4月29日。

2.該系統網址為：<http://jirs.judicial.gov.tw/Index.htm>。惟附帶一提者，該系統內所收錄者皆為法令與裁判函釋等公務員於職務上所做的公文書，具濃厚的實務色彩，乃法學研究的對象之一，但資料本身的學術性往往相對稀薄。基此，該系統以「法學資料」為名，似有名實不符之現象。

3.引自司法院資訊處科長林裕堯發言。陳起行主持，〈台灣法律資料庫實證研究〉，行政院國家科學委員會委託研究報告，2002年7月，第79頁。

系統資料收錄範圍如下⁴：

裁判書部份	資料收錄範圍	資料更新週期
司法院冤獄賠償案件	1995 年起之案件	每日更新
司法院訴願決定書	2002 年 10 月起之案件	每半年更新
最高法院	1996年起之案件	每日更新
最高行政法院	1998 年起之案件	每日更新
公務員懲戒委員會	1996 年起之案件	每日更新
臺灣高等法院訴願決定書	2006 年起之案件	每半年更新
臺灣高等法院及其分院	2000 年起之案件	每日更新
高等行政法院	2000 年 7 月起之案件	每日更新
地方法院	2000 年起之案件	每日更新

以案由為「個人資料」進行資料探勘與結果初探

一、資料探勘與結果

按法院乃是法律爭端的最終裁決途徑。由於在所有判決書裡，大抵皆有規劃「案由」欄位，用以判斷描述案件所涉及之法律。因此以「個人資料保護」為關鍵字來加以檢索者，應可推敲出一代個資法在實務上被運用

的實況。其中，又由於地方法院判決書為大多數案件之起點，因此以下僅就該系統內所收錄之地方法院判決書中，於2010年5月11日以案由提及「個人資料」之相關刑事案件為範圍檢索，所得之結果整理如下：

	涉及刑事裁判書筆數	刑事裁判書總筆數
台北地方法院	13 筆	142,917筆
士林地方法院	2 筆	68,876筆
板橋地方法院	4 筆	222,782筆
宜蘭地方法院	0 筆	24,819筆
基隆地方法院	0 筆	53,849筆
桃園地方法院	4 筆	189,552筆
新竹地方法院	1 筆	65,791筆
苗栗地方法院	0 筆	52,953筆
臺中地方法院	9 筆	203,482筆
彰化地方法院	1 筆	75,948筆
南投地方法院	0 筆	45,901筆
雲林地方法院	0 筆	34,251筆
嘉義地方法院	0 筆	63,148筆
臺南地方法院	1 筆	115,649筆
高雄地方法院	5 筆	254,836筆
花蓮地方法院	0 筆	35,557筆
臺東地方法院	0 筆	26,270筆
屏東地方法院	0 筆	68,199筆
澎湖地方法院	0 筆	2,778筆
金門地方法院	0 筆	2,350筆
連江地方法院	0 筆	412筆
合 計	40 筆	1,750,320筆

地院個資刑事裁判佔刑事裁判總數百分比：0.0023%

4.引自司法院網站，網址：<http://jirs.judicial.gov.tw/datascope.asp>（造訪日期：2010年5月11日）。

二、結果初探

一代個資法自1995年8月施行迄今已逾14年，由於該系統內地方法院所收錄的裁判書係從2000年開始，因此1995-2000年間部分的裁判書無法掌握，而導致上表所呈現數字應略少於現實。然而即便2000年迄今，也經過了10個年頭。在該系統進行資料探勘所整理的數字背後，有關一代個資法實施成效的評價，筆者認為可初步歸納如下：

（一）「束之高閣化」的傾向

由於二代個資法尚未經總統公布施行，因此從2000年迄今仍然屬於適用一代個資法的時代。從上述簡單的資料探勘結果中，在全台灣地方法院175萬320筆刑事裁判書裡，案由涉及個人資料保護者，出乎意料地僅有區區40筆，佔地院刑案裁判案件總量的0.0023%而已。若再挑選台北地方法院刑事裁判書案由涉及「殺人」與「擄人勒贖」…等刑事重大犯罪相比較，可以發現裁判書數量各為757筆與103筆。由此懸殊的差距應可推論，在台灣，因一代個資法而涉及的刑事案件數量，反而遠遠低於殺人、擄人勒贖等罕見的重大刑案來的罕見稀有。

針對上開情形，可能有兩種背道而馳的解釋，其一可謂個資刑案現實上遠較殺人、擄人勒贖等重罪的犯罪數為少；其二則可歸咎於執法機關執法不力、「犯罪黑數」過高，導致該法被「束之高閣化」。從我們日常生活裡很難遇到殺人犯，卻經常性受許多來路不明電話、信件與電郵干擾的經驗判斷，後者當是正解。換言之，經由上述資料探勘結果分析，筆者認為執法機關怠於執法，構成一代個資法對遏止個資濫用成效不彰的主因之一。

（二）一個假設：無專責機關

不管是一代或二代個資法，在中央各部會中，行政院法務部雖對法案內容之規劃具有決定性的關鍵地位。然而在一代個資法中，法務部卻非本法的主管機關，而僅將自

身定位為辦理「協調連繫本法執行之相關事項」之平台（一代個資法第42條參照），至於主管機關則是回歸「目的事業主管機關」辦理，惟有當無目的事業主管機關時，始由法務部辦理。那麼何謂主管機關，具體而言還要看各法令中有關業務管轄權之規定。這與消費者保護法第40條明訂「行政院為研擬及審議消費者保護基本政策與監督其實施，設消費者保護委員會」的情形，成為對比⁵。

這種法制上欠缺專責機關之設計，實務上對主管機關的判斷造成相當的困難。例如，私立學校法第4條規定：本法所稱主管教育行政機關：私立高級中等以上學校為教育部；其他私立學校，為所在地之直轄市政府或縣(市)政府。但私立高級中等學校，在直轄市為直轄市政府。故私立學校及學術研究機構電腦處理個人資料管理辦法第3條規定：本辦法主管機關如下：一、國民中小學：直轄市政府教育局或縣(市)政府。二、高級中等學校：教育部或直轄市政府教育局。三、專科以上學校及學術研究機構：教育部。爰此，假設有私立學校老師洩漏學生資料給補習教業者的情形時，由於學校層級不同，導致管轄機關有時可能會是隸屬地方層級的教育局處，有時又可能會是隸屬中央層級的教育部。

惟無論把個資案件分給誰管轄，將個資法這種帶有濃厚專業性的法律強要本身業務已相當繁重、甚至到自顧不暇程度的教育主管機關執行，在先天法制專業與經驗已屬欠缺，後天又工作繁忙，自難奢望其能兼顧教育事項外難於其專業呈現績效的額外雜事。更淺白的說，各目的事業主管機關間發生「權限消極衝突」，亦即推諉責任的情形，就會成為無法避免的傾向。綜上所述，筆者認為在立法政策上一代個資法缺乏明確的專責主管機關，而敷衍地將工作分散疊積在諸目的事業主管機關手上，當是一代個資法迄今被嚴重束之高閣的主因⁶。

5.莊庭瑞，〈個人資料保護在台灣：誰的事務？〉2003年4月18日，第5頁，網址：<http://www.iis.sinica.edu.tw/~trc/npq2003.pdf>（造訪日期：2010年5月13日）。

6.相同指摘，可參見〈誰來保護我們的資訊隱私？〉，該文指出整部個資法草案（亦即本文所稱之二代個資法），沒有一條條文是關於「專責機關」的設立，反而繼續因循現有「分散式」管理模式。這種「鴛鴦」的修法與執法心態，或許正是現在個人資料保護所面臨的最大問題。該文於網路諸多部落格被轉貼，惟作者不可考。網址可權且參照：<http://140.138.150.21/blog/weblogs/ublog/index.php?op=ViewArticle&articleId=1834&blogId=75>（造訪日期：2010年5月14日）。

結語 — 鑒往知來

以避免人格權受侵害，並促進個資合理利用，此乃一代個資法於14年前開宗明義的立法宗旨。從20世紀末走到今日的21世紀，二代個資法雖經小小風波後經國會三讀通過。就其規範內容而言，不僅對於個資的蒐集、處理與利用更趨嚴密複雜，民事、行政與刑事刑責亦予以加重，看似粲然大備的二代個資法儼然為新一代的個資守護者。惟透過簡單的資料探勘與分析，當可對莊庭瑞教授所指摘之「個人資料保護，雖是眾人的事務，在我國目前實際上幾乎是無人關注的事務」⁷一語提供佐證。是以本文悲觀地認為：鑒往可以知來，相較於一代個資法，二代個資法著實賦予國家權力更為繁重的保護任務，然而在繼續欠缺專責機關之窘境下，被束之高閣化恐將是二代個資法難以逃避的宿命。

附帶一言，政府以「組織改造或人事精簡」作為阻礙設置個資專責機關理由之背後，尚潛藏著一更令人憂心的課題，亦即政府組改與庶民需求背道而馳的傾向。在今日高度商業化社會與資訊化社會裡，獨立公正運作的消保官與個資保護官，乃協助庶民抵禦市場與國家蠻橫力量不可或缺的第一線守護者。然而在政府「組織改造、精實啟動、效能競爭、同步躍升」華麗口號背後⁸，吾人卻看到一方面在選舉衡量下，僑委會與退輔會..等理論上應併入外交部與國防部之機關仍穩居中央二級機關之列，可併為民族事務委員會的原委會與客委會亦然；但另一方面，攸關庶民消費權益的消保會卻被「精簡」掉。要之，該裁的裁不掉，該保留或新設的卻被排除，所謂「庶民經濟」的虛偽性與欺瞞性，由此可見端倪。■

7.莊庭瑞，前揭〈個人資料保護在台灣：誰的事務？〉，第12頁。

專 題

台灣健保費率改革與社會正義

段正明律師

民間司改會歐洲特派員

兼論羅斯勒難題

(Das Dilemma von Dr. Rösler)



◎二代健保計算保費基礎仍有很大爭議，圖為衛生署長楊志良（右）參加記者會說明二代健保草案，並對單身者保費增加問題，提出解釋。

前言

二代健保事實上是針對健保的財務狀況的問題作最大的修正，因為健保的財務狀況連年吃緊，所以增加被保險人的基本費似乎成為二代健保非進行不可的趨勢，但是健保的這種財務狀況的漏洞原因卻一直沒有被說明清楚，甚至是語焉不詳，畢竟增加人民的保費涉及到健保的本質問題，健康保險到底本質上屬於稅捐亦或是屬於所謂的社會福利就有所爭議了，這是其中之一。再者健康保險開辦以來，出現的人口老化問題以及高科技適用病患的照護問題，也對健康保險未來的前景造成不利影響，雇主與勞工在分擔健保費的同時，都要求政府儘量減輕自身的負

擔，這一點甚至在金融危機出現的非常的清楚，許多雇主沒有為勞工負擔健保費，而導致鎖卡的狀況，這時候政府扮演的角色究竟為何？則頗耐人深思，而因為眷口數負擔的調降與雇主負擔的減輕，加上醫療支出的成長，所以似乎調高個人應負擔的健保費已成趨勢。

在陳水扁總統時代進行了多元微調方案，對於健保延續性功不可沒，但是多元微調本身並非實際上針對健保的財務問題的根本解決，只是一個暫時減輕支出的方法，根本上的漏洞問題並沒有得到處理，只是用財務節流的方法解決了暫時性的資源不足。但是到了馬英九先生的執政，由於國家財政預

算的恣意濫用，並且未經控管，所以健保的虧損難以計量，馬政府本身因為政治對抗而沒有歸還之前其北市長任內所積欠國家的健保費用，加上原先本來有的制度面漏洞，馬政府並未進行有效監控，以致於健保的財務問題日益嚴重，導致所謂的楊志良辭官的鬧劇¹。

而在今年二月底立法委員補選之後，國民黨政權亟欲推動新一代的健保制度，表面上的理由是要挽救財務漏洞，拯救健保，這也就是所謂的二代健保，但是二代健保卻有許多制度性的結構問題，無法獲得解決。

於此同時，德國新任衛生部部長羅斯勒(Dr. Philipp Rösler)也在執政聯盟裡推出自一九九六年德國健保改革以來的自負額費率調整以及新一輪的抑制藥商行動方案²，美國總統歐巴馬則在共和黨與民主黨的拉鋸之中簽署了叫做Affordable Care Act的法案³，這些改革甚至法案的提出，在美國是一個象徵性的意義，代表著美國從資本主義國家逐漸轉型成歐洲的社會福利國家，也如同法蘭克福學派的大師哈伯瑪斯指出的，在經歷了二零零八年末的金融風暴後的新自由主義正式宣告在美國終結，因為人們開始認知到這種國家完全放任的市場自由將會帶來不可避免的災難，而在社會制度上，國家必須介入扮演一個更積極的促成社會福利的角色⁴。

本文將先行檢視台灣的單一費率差別補貼或是二代健保的新單一費率的正當性，進一步則介紹德國的健保改革經驗，在給讀者一個德國大約的保險概略介紹後，首先大致介紹德國健保的形成史，並且輪廓性的描述德國新任衛生部部長羅斯勒上台的幾項難題，降低藥價，醫師要求提高自身給付以及健保財政吃緊的問題，健保上的羅斯勒難題(Das Dilemma von Dr. Rösler)是全世界的政府普遍都會遇到的，本文則淺介德國的情況。最後則對於馬英九政府推動的二代健保的誤謬做一個概略說明。

檢視《單一費率，差別補貼》與二代健保《新單一費率》的正當性

二代健保的癥結其實就是個人保費負擔問題，在九十九年新公布的二代健保政策說明的部分，衛生署在政府負擔，雇主負擔，與被保險人負擔上，認為保費新制可以讓雇主的負擔逐年呈現下滑趨勢，而且每三年要與被保險人的負擔一併檢討，那麼在說理上，最令人質疑的一點是，為什麼被保險人的費率要每三年進行連動微調？為什麼又要降低雇主的負擔？那麼更進一步的思考，連動微調甚至是差別費率的理由到底是什麼？

台灣最近的產業創新條例對於企業主的營所稅已經減免了，但是政府卻沒有在所得稅上面減免個人負擔，反而更進一步的將所得稅與健保掛勾做為自己虧空國家財政，金融政策錯誤施政的遮羞布，利用人民自己的錢做為健保可以延續下去的基礎，這樣的將屬於社會保險制度的健保當作是另一個徵稅的管道的作法真合憲嗎？

在推動二代健保前，馬英九政府的衛生署長楊志良為了健保出現的財務漏洞問題，不得不採行所謂的差別補貼，在二零一零年四月一日強推健保五點一七的費率，這個在政府的宣傳上號稱是單一費率，差別補助的方案，事實上仍然是由政府拿錢出來彌補這些空口，政府拿錢事實上根本就是從納稅人的口袋裡又掏了一筆錢出來補助，這個五點一七的費率事實上是拿前面百分之三十收入的民眾賺得錢來補貼，變相的對於前面百分之三十的民眾的健保費給予實質的增加。這樣的《單一費率，差別補貼》，馬上有最基本的結構性問題出現，第一，所謂的投保金額超過四萬零一千圓的個人，被政府認定為屬於較高收入的族群，而不能夠獲得政府的補貼。問題是這樣的四萬零一千圓是以個人所得來計算，但是為什麼以四萬一千圓投保金額做為基礎的就應該列為是高所得而不受

1.鄭連鵬：楊志良體檢中華民國總統，蘋果日報(2010/03/10)

(http://tw.nextmedia.com/applenews/article/art_id/32350257/issueID/20100310)

2.The Economist, Dr Rösler difficult to prescription, P.31. May 1st 2010.

3.由於受限於本文篇幅，所以關於美國健保改革法案，德美健保比較以及日本健保制度甚至是更深入的費率計算方式與德國社福制度簡介只能忍痛割愛，將留待另文論述！

4.J.Habermas, Nach dem Bankrot, DIE ZEIT, 06.11.2008 Nr. 46 (<http://www.zeit.de/2008/46/Habermas>)

補貼，這樣的基礎合在？第二，這個費率五點一七是根據什麼樣的模型算出來的？政府應該公布！第三，四百二十五萬人⁵會受到實質上的影響，但問題是這四百二十五萬人是指都是受薪階級嗎？還是說家裡面負擔家庭中擔的受薪者若收入是四萬一千圓的投保金額，則其他眷屬應該連帶負擔？甚至是真的影響的只有百分之三十的少數人嗎？第四，《單一費率，差別補貼》的合法性依據在哪裡？

進一步要問的是，為什麼直接提高健保的費用卻不必經過法律保留(Gesetzvorbehalten)的層次，而且又為什麼特定族群不受到補貼？產生的結果是對特定的族群變相增加健保費，而且思慮有欠周延，這裡是不是有憲法平等權的疑慮，似乎有待商榷！衛生署說明單一費率，差別補貼政策的網站，根本上並沒有解決任何的問題，所得到的只是透過已經被政府認為理所當然的結果而得出另一個理所當然的結果，本質上完全沒有解釋任何的疑慮！

而五月十二日，消基會公布二代健保的試算，卻發現未來要實行的二代健保新單一費率，居然在衛生署送交的十六個版本試算，會發現以薪資所得做為未來繳交健保費的依據，將變成單身者的保費增加百分之八十八至百分之一百二十四，而雙薪三口的家庭的保費也將變成至少增加現在保費的百分之二十四到百分之四十八，而楊署長的回應是基本上雙薪家庭要負擔的多一點，因為他們基本上收入較高的奇怪答案⁶。

這樣的變相提高特定族群的健保費率，

根本上就是長期以來健保財務不穩定的問題的延伸，不懂的人往往理解成所謂的劫富濟貧，但是這根本並非劫富濟貧，這是馬英九政府的施政大錯，轉嫁健保財務穩定的憲法行政權誠命到一般人民身上，是絕對的違憲之舉⁷！

健保財源穩定是憲法和社會法的一個原則(Der Grundsatz der finanziellen Stabilität der gesetzlichen Krankenversicherung)，在德國，首見於聯邦憲法法院的決議，『從衛生醫療事務在社會成本負擔的觀點有著重要性。在法定健康保險上最重要的就是健康保險可以透過聯邦憲法法院的判決能促進社會公益』。進一步說明，也就是一個國家的健康照護應該要透過社會保險系統加以完成⁸。在我國則可以透過憲法增修條文的第十條以及大法官會議解釋第四百七十二號所揭示的『履行對於全體國民的健康照護義務』及現行全民健康保險法第六十三條規定的體系解釋得出健保財源穩定的憲法誠命。因為若是健保財源不能穩定，政府根本無法履行全體國民的健康照護義務，甚至威脅到國民的基本權，是以健保財源穩定事實上就是健保防護疾病及重大災害風險的核心概念，這一憲法誠命正是履行對於全體國民的健康照護義務的實質。

台灣模仿了自德國俾斯麥時代⁹以來的健保制度，並且並未採行德國的雙軌制健保制度，而是進行了全民的強制納保。所以論者認為台灣的健保可能有一般保險或是社會福利的爭議，但事實上是因為台灣並沒有給人民在自身經濟狀況考量下選擇保險的自由¹⁰，而一律強制納保，所以這裡其實並無爭議，台灣的健保是所謂的社會福利制度。

5.關於多少人受到影響的問題，各報所言數字不一，根據自由時報二零一零年三月十八日的報導，不受影響及減輕負擔的有一千七百九十四萬人，而受到影響的有四百八十七萬人。三月十七日的聯合報則說受到影響的人有四百二十五萬人，這樣的數據最荒謬的是，計算基礎居然全部都是受薪階級，台灣也才約貳千三百萬人口，居然全部都是受薪階級，這實在是莫名其妙的計算基礎？而行政院長吳敦義更是不著邊際的指出其實只有一份餐點的錢的增加而已，並說明僅為八十九元到一百九十四元的調幅，但是這個是僅僅指單一的那個在工作的人，要是家裡有四口，那平均要負擔的難道就是三百五十六元到七百一十六元嗎？這些疑問並無法從官員口中得到解答！

6.林嘉琪，魏怡嘉；消基會：二代健保不符公平原則，自由時報(2010/5/12) (<http://www.libertytimes.com.tw/2010/new/may/12/today-t2.htm>)

7.蔡維晉，二代健保保費費基改革方案之檢討，月旦法學雜誌第153期，2008/2，頁22及頁26，27。蔡文論證基礎係以二代健保修正草案的費率基礎檢討做為思維出發點，結論上蔡文與本文相同，認為草案已經迴避了政府憲法上的健保財政平衡的誠命義務！

8.BVerfGE(Kammerbeschluss), NJW 1993, S. 1520; NJW 1994, S. 785; NJW 1998, S. 1776(1777); BVerfG, NVwZ 2006, S. 191(199), zit. N. Schaks, Der Grundsatz der finanziellen Stabilität der gesetzlichen Krankenversicherung, 2007, S. 23ff

9.Vgl. G.A. Ritter, Sozialversicherung in Deutschland und England. Entstehung und Grundzüge im Vergleich, 1983; ders., Bismarck und die Entstehung der deutschen Sozialversicherung, 1998. 有關俾斯麥個人定位可參閱：段正明，俾斯麥與司迪麥，(<http://blog.roodo.com/duanchengmin/archives/7934833.html>)

10.關於德國的健保雙軌制度以及德國的法定保險的收入改革可以參照G. Neubauer, Modellvorstellungen für eine Finanzierungsreform der GKV: Pauschalierte Versichertenbeiträge, Die Krankenversicherung, 2010/4, S. 102ff. 亦可參酌前揭註6蔡維晉文，頁24，25。蔡文指出我國目前的保險制度難以期待，且無替代性手段可資選擇，是以強制健保對於全民健康風險的防護應有合憲性。

而台灣健保真正的問題是強制納保制度沒有落實健保的社會福利政策基礎的健保財源穩定的憲法誠命，並且將所謂的個人所得基礎做為政府違反健保財源穩定的徵收健保費用手段，這才是問題的癥結。

一、健保費繳納不能等同變相徵稅，政府不能將健保財政平衡誠命轉嫁至人民身上

首先先談稅的定義，在一八九五年第二帝國的公法學大師奧圖·麥耶對於稅的定義是，『一種透過國家財政權力而來的普遍性標準課與臣民負擔的金錢給付。』這個標準就在當時一九一二年十二月十三日的帝國稅捐稽徵法被確立，直到今天德國的基本法一百零五條及稅捐稽徵法第三條第一款都是以這個標準來定義稅，德國稅捐稽徵法第三條第一款定義的稅是指『並非用於特別給付的一種相對性給付的金錢給付，而且是透過公法共同體的強制負擔，徵稅的結果，可以存在於徵收本身或其附屬目的，這樣的金錢給付是由每個人繳納，而這樣的金錢給付必須合致於法律規範的構成要件之金錢給付義務。¹¹』從這裡就十分清楚的可以知道健保的給付是用於特別給付，這個特別給付就是指醫療給付，繳納健保費不符合所謂稅的定義，所以健保費的繳納絕對不是徵稅，因為繳納健保費的每個國家的人民有權利享受台灣醫療體系提供的醫療給付，所以健保費繳納的本質並不是一種稅。

那麼健保的本質既然不是一種稅，那就應該屬於一種社會福利，這個其實也是台灣的健保的本質，這種社會保險基本上就不是人民應該有義務去進行維繫工作的，這個義務在憲法上就應該落在政府的身上，而司法院大法官五二四號解釋就認為這是一個社會保險，而九十九年立法院討論的健保法修正草案第二條也明白規定了本保險為強制性社會保險的宗旨，這個問題可以說是獲得了清楚的說明。

既然是屬於所謂的社會保險，所以健保制度的維持重點就應該放在政府的身上，而不能夠要求一般人民做為政府健保財政平衡的後盾，政府必須努力維持健保的平衡。

要求一般所得較高族群在二代健保的《新單一費率》下多繳健保費，或是要求所謂的單一費率，差別補貼就必須另外具備合憲的正當化事由，否則就是違反憲法第七條所規定的平等權的疑慮¹²。

換言之，思考的模式應該是政府已經窮盡一切努力維繫健保制度而不可能時，才可以使用健康特別捐的手段要求高收入所得的人多繳健保費，對於健保制度的問題，毋寧陳水扁執政時代的作法是正確的，也就是政府運用稅收或是節制健保財源的手段來進行維繫健保制度的財政平衡，在手段尚未窮盡的同時，貿然針對特定族群徵收較高的健保費並非合憲手段。

那麼政府還有哪些方式可以進行健保的財政平衡的維持呢？在這裡馬英九政府可以做的行為如下，例如，應將積欠的台北市健保費或其他未繳清健保費的大戶的健保費追還，將中國國民黨的不當黨產追還，節省公共建設錯誤的重大支出，在產業升級條例裡避免對於國內大企業給於過份的免稅額，或是軍公教人員的18%免稅額取消，甚至要求公營企業體如中油，避免濫用無施政效能的政府廣告，或是中油，台電等公營事業應該將盈餘所得利益繳交國庫，以及積極查緝中國台商逃漏稅等等，這些都是可以用的開源手段。馬英九政府並非到窮盡最後手段，而不能維持健保財政平衡，所以楊志良所謂的《單一費率，差別補貼》根本上就是違憲之舉。

二、財政不能平衡或有危險的政府或企業可以把責任推給被保險人嗎？

全民健康保險是一種社會保險，但是這樣的社會保險在財務負擔上，是由中央政府，雇主以及被保險人三方共同負擔，現在的問題是如果健保財政不能平衡，那麼政府可以不可以把責任撇清，例如說金融風暴出現或是企業已經有倒閉的風險了，政府可以多要求人民負擔嗎？

在零八年的金融風暴中，馬英九政府採取莫名其妙的發消費券和毫無節制且無時效的擴大內需政策，但是卻對健保的政策完全無動於衷，甚至任憑失業的人民被鎖卡¹³。從健保法來看鎖卡本身不合於憲法要求的全

11. Vgl.D.Birk, Steuerrecht, 12Auflag, 2009, S.32-34

12.前揭註6蔡維晉文，頁24，25

13.何孟奎，綠委籲健保局成立反鎖卡專線，中央社 2009.5.13

(<http://times.hinet.net/times/article.do?newsid=3079794&option=topic&topicid=2010030312721d7eac5f91&cate=polity>)

民健康照護自然毫無疑義，那麼接下來的重點就在於誰應該對這個欠繳健保費負責？奧地利的社會保險法標準法第六十七條 (Allgemeines Sozialversicherungsgesetz) 對於這樣的情況基本上是不免除企業主的繳交健保費義務的，甚至是這些承擔破產企業的新企業也都必須承擔這個社會保險的責任，這在奧地利聯邦行政法院的判決也可以清楚的看得出來，只要是經濟風險的承擔或是獲利的歸屬者，主投資人，甚至是企業的轉承受人都必須承擔這個責任¹⁴。

台灣的健康保險制度是由中央政府保證，而雇主承接，被保險的一般民眾可以享有的福利，既然雇主付不出錢來而倒閉，中央政府就要負起責任並且編列預算幫助這些失業的民眾，而不是因為沒有繳健保費就加以鎖卡，並且拒絕保險。

現行健康保險法三十條第四項是個有違憲的法律，大法官會議釋字四七二號已有解釋，這個法條沒有區分雇主責任與繳費義務人責任，到了二代健保修正草案第三十五條，這個違憲概念依然繼續運作，更糟糕的是完全把政府應該負的社會保險責任丟到一邊去，這樣的草案設計值得立法委員諸公認真檢討！

二零一零年三月二十五日時代週報的專訪中，英國社會工作者李查 威爾金森 (Richard Wilkinson) 就針對近代工業社會這種貧富差距逐漸延伸，中產階級迷惑的狀況提出針砭！人們會因為自己所處地位的實質不平等而產生疑慮，而父母親在社會上獲致的實質不平等則會延續至孩子的身上，這些不平等將會世代加劇，而社會病理學 (Sozialepidemiologie) 也已經證明，社會關係最糟糕的就是所謂的慢性壓力，在金融危機之中許多人認清了這個社會是無法讓他們生存的社會，已經變的刻板僵硬而且沒有社會福利 (unnachgiebig und unsozial)，他們變的焦躁不安。他們無法平靜於日漸減少的財富以及日漸擴大的社會問題。他們知曉，好的生活品質首先必須來自於好的社會關係，而

這個只能透過打消既有的所得差距來達成。威爾金森進一步指出問題的重點不在於僅是所得的重分配，例如瑞典致力於稅法或是日本致力於所得提升，減低差距。更重要的是強化經濟的民主化 (die wirtschaftliche Demokratie)，例如大企業更進一步與他們的員工對話並且將股份保留更多給員工，當公司有更多來自於基層員工的參與，公司的生產力必然提高，這也是我們本來就知道的¹⁵。

基於所謂的經濟民主化，政府和公司又何以能夠獨斷獨裁拋棄應受到保護和照顧的人民，而只為了健保的財務平衡或是公司利潤的追求呢？

不窮盡最後手段反而直接進行鎖卡或是拒絕保障窮人，將讓台灣不但進入鎖國與先進國家脫軌，也正式進入弱肉強食的恐龍時代！這樣的鎖卡不但是違反了憲法第七條平等權的保障，也違反大法官會議解釋四七二號以及五二四號的現行健保為社會保險的制度意旨！

三、小結

《單一費率，差別補貼》或是二代健保的《新單一費率》基本上要求特定族群的個人或是家庭負擔較多的健保費用，毋寧是一種違憲的舉動，因為這是健保不能維繫的最後手段，馬英九政府應該先著重於稅制裡對於企業及大財團是否過份的減免其租稅，政府是否浪費太多金錢以及虛耗過份的國家財政進行檢討，並改善特定族群的不平等優惠待遇，控制台灣健保被濫用的可能，連擴大稅基都不做，而直接讓未來二代健保可能有百分之六十五的人受到影響¹⁶，這是完全違反憲法平等權基礎及大法官會議解釋四七二號揭示的對於《無力繳納保費者，國家應改與適當之救助，不得逕行拒絕給付》之社會國原則！健保局擅行鎖卡官員或公權力委託者，必須負刑法第一百二十九條第二項的刑責，先行鎖卡並不予給付是瀆職罪，而是否有刑法一百三十一條的公務員圖利罪之問題，檢察官必須就個案加以認

14. B. Karl, Beitraghaftung in der Sozialversicherung, ZAS 2009/01, S. 5ff.

15. J.-F. Jungclaussen; C. Tenbrock, Interview mit Richard Wilkinson "Die Mittelklasse irrt", DIE ZEIT, 25.03.2010 Nr. 13 (<http://www.zeit.de/2010/13/Wohlstand-Interview-Richard-Wilkinson>)

16. 消基會新聞稿，二代健保年年漲，單身，雙薪，三薪漲近一倍2010.05.11 (<http://www.consumers.org.tw/unit412.aspx?id=1328>)，以及陳其邁於五月十五日新台灣加油之發言！

定，至於鎖卡行為亦可能引發其他公務員違法行為的國家賠償或是民事求償責任。

亦即必須手段用盡而無法維持健保財政平衡時，方可以進行單一費率，差別補貼或是《新單一費率》的最後手段，並且必須將政府與企業主的責任優先置於被保險人之前，這才是正確的作法。

德國健保系統淺介與羅斯勒的健保改革企畫

關於德國作為社會醫療保險的代表體系，國內網站與文獻上已經有許多的介紹，不過大部分都認為德國是強制納保制度和我國一樣，其實這是不正確的！德國到現在所實施的制度不是如同我國的法定強制納保，而是雙軌並行制度（Zweiggleisiges Krankenkassensystem），二零零六年荷蘭政府已經採行這種策略¹⁷。

德國現行的雙軌並行制分成兩大系統，一個稱之為法定保險系統(GKV)，另一個稱之為私立保險系統(PKV)，法定保險系統下的保險公司例如AOK 或是Barmer，而私人保險系統下的公司例如Allianz 或是DKV。在德國是以個人所得作為一個決定可否參與法定保險系統或是私立保險系統的標準。筆者到現在還搞不清楚台灣的家戶所得是什麼樣的概念？這種兄弟獨創所發明的三民主義，總是讓人一頭霧水，計算上也十分困難，因為德國的社會保險和健康保險是一個大型網絡，孩子基本上是跟隨父母的保險的，而大部分的家庭，太太也是跟著先生一起投保的，而且基本上孩子是免保費的，這當然是考量家庭成員後，並加以徵收合理的費用，這是以被保險人計費，全家受益！實質上若是現行實質負擔的百分之七點九的應繳額度，事實上可能一個人要繳的錢不到百分之三！這不是雙薪家庭所得併計卻沒有打

折，像台灣所謂的以家戶所得為單位，卻實質擴大家庭健保費基的奇怪制度。德國並沒有什麼家戶所得當健保費基的問題，這種簡化法是根本沒弄懂德國法定的多重保險關係制度(In der gesetzlichen Krankenversicherung gibt es verschiedene Arten des Versicherungsverhältnisses)，這也難怪這種台灣家戶所得算出來的結論是大幅調漲保費，不公不義到了極點¹⁸。

德國的健保費率是由報稅個人所得月收入(未扣除稅款)是否超過約四千歐元(二零一零年的法定保險界線(Versicherungsgrenz)是四千一百六十二點五歐元)，作為是否可以脫離法定保險而全面加入私人保險的界線，基本上參與法定保險的人他的月收入低於約四千歐元，也可以加入法定保險項目沒有的私人保險以做為個人需求的補充，而私人保險都會派遣解說員加以詳盡的解說，大部分這類的項目是外國保險，涉及牙醫治療部分，以及特別醫師的服務與療程等等。加入私人保險最大的好處是沒有一個固定的費率，如果說是年輕而高收入的族群，私保會提供比較適合的風險估算服務，而不是說必須以所得做連結，這樣可以省掉一些錢。

當然獨立營業者，如企業主等或是自由業如律師，醫師以及藝術家等，他們可以選擇是否退出公保，只要他們的個人所得超過了約四千歐元的界線，但是大部分的人會選擇留在公保體系內，現階段的公保費率經過二零零九年的修正，現在是個人所得的百分之十四點九作為健保的費率，這裡有百分之七是由雇主負擔，百分之七點九是由被保險人負擔，因為金融危機之後，政府要減免人民的健保負擔而從原來的百分之十五點五調降下來。最重要的是德國的健保有一個費率的限制，就是每個月的收入最多僅能以三千七百五十歐元來做計算，也就是上限費率基準線(Beitragsbemessungsgrenz)，換言之這個基準線讓超過這個所得的人可以不用負擔更

17. (<http://www.1a-krankenversicherung.org/nachrichten/20090717/3487/zweiggleisiges-kranken-kassensystem-nur-noch-in-deutschland/>)

18. 德國家庭，年長者，婦女及青少年照護部的網站即對於這類關係加以說明。（<http://www.bmfsfj.de/Publikationen/genderreport/7-Soziale-sicherung/7-7-Frauen-und-maenner-in-der-kranken-und-in-der-pflegeversicherung/7-7-1-gesetzliche-krankenversicherung.html>）筆者在台灣有太多的不懂，包括什麼單一選區兩票制，日本的檢察事務官制度引進，這些翻譯甚至理解外國制度不清不白的東西，到了台灣居然變成了基本概念和理所當然，真是不知道從何而來，只能以莫名其妙形容之，如同馬英九當選五大最有膽識的領袖一樣，純屬鬧劇一場！沒有辦法運作或有實益的家戶所得概念，充其量只是人民剝一層皮的工具，或是健保捐，那麼政府應該重新立法規定這類法定租稅，怎可混亂因果，胡說八道！在被保險人家庭受益制基礎之下，關於雙薪三口小家庭超越四千歐元基準線加入私保的基礎計算，另可參閱消基會新聞稿，二代健保年年漲，單身，雙薪，三薪漲近一倍2010.05.11（<http://www.consumers.org.tw/unit412.aspx?id=1328>）

多的保費，這也是一個社會保險的本旨¹⁹。

用最簡單的說明來解釋，就是德國採用的是健保的報備制，不論公保或私保可以讓人民有選擇，但是一定要有保險，這在對待外國人也是相同！而台灣採取的是健保的許可制，就是要退出健保必須經過政府特別許可，或有特別的法定原因，否則不准退出²⁰！這一點必須先行闡明，德國制度的好處在於，人民可以選擇更好的保險方式，不妨害人民的一般形成自由權，而且對於弱勢者的照護更加完善，因為德國政府經濟能力尚可支應，所以能維持健保不墜；台灣的強制納保主要是擔心富人集體退保，弱勢族群不受照護，台灣的經濟力量並非不如德國，只是一方面要以龐大的國防支出抗衡中國的侵略，二方面要照顧弱勢，又必須兼顧財閥和高所得族群的抗爭，所以採取強制納保可以理解，要求富人稍微分擔政府責任，並且採取資本主義式的自營方式，最後讓健保自行運作，這是不得已的作法！

一、德國健保形成史簡介

健康保險是屬於社會保險的一環，源自於一八八三年六月十五日的勞工健康保險法是經過一段長時間的歷史抉擇，而且這個勞工健康保險法也開展了一個新的且當時無法預見的到的發展。健康保險如同社會保險一般，必須追溯於傳統上的同儕團體自我互助，傳統的商會，行會，兄弟會，聯誼會以及工會的疾病互助金，困難互助金以及所謂的死亡救助金是有作用的，這些簡單的負擔救助金組織逐步解決了低薪階級的問題，當時外觀形式上的互助金是同儕團體建立並自行運作而存在的。

不過在一八零六年到一八四八年之間隨著這些商業或工業的同業公會的被取消，這樣的互助金制度就被突顯出來了，當然工業社會的問題裡互助金並非完善。只能針對勞工的某些損害補償，甚至有著區域性的不公平以及過快的耗盡勞工的給付能力。於是參與互助金的人就出現停滯的情況，窮人則被排擠出去，自由意願加入毫無功能。

早在一八四五年的普魯士的某些鄉鎮主動的要求學徒或是一些工廠的工人強迫加入這類互助金，並且賦予他們的雇主義務，必須籌集一半的互助金費用。不過鄉鎮當時力量薄弱，根本就沒有能力強迫不聽話的工廠執行。這樣的狀況直到一八五四年更高層級的縣政府被選出來，才真的不是表面功夫的保險。一八七四年，全國也只有百分之五的民眾有這樣的互助金型式的保險。

到了一八七六年這樣的成型的私保險制度透過法律規定的互助保險而有了半官方的地位(ein halböffentlicher Status)，全國八百萬勞工的僅有二百萬有這個保險，而且這個保險並非全面性的且給付功能低落，特別是因為當時並沒有保險互助群體的風險估算(Risikoausgleich)。

這裡十分清楚的是，這類問題逐漸成長，而且勞工開始激進而且有政治意圖的組織起來。疾病在工業社會變成一個普遍現象，除了一些舊的致病因素之外，工廠也給勞工壓力，毒害以及工作意外。比較差的工作環境和惡名昭彰的居住條件是四分之一的勞工的致病原因。而生病一方面並非主要的僅在於身體病痛的忍受，更重要的是引起了家庭的經濟危機。

當時自由主義國家仍是主流。這種互助保險法令在一八七六年根本沒有效用。保險公司的數量幾乎沒有增加，除此之外這些保險系統則是被扭曲而不同的給付，搞的不夠全面且沒效率。這些都推動成一個解決模式，就是人們開始尋找一個工業社會勞工的總體強制保險的方向。這個模式則是從礦場形成，回溯答案到一八七八年，當時就區分了意外災害險做為健康保險的補充。

第二帝國當局則在一八八一年十一月十七日允諾一個法律案，就是職業健康保險組織的任務的提出。因為意外災害險的實現的延後，在一八八二年則區分開了醫療健康保險。人們期待真正的進展，因為職業健康保險是被視作生存的條件。爾後決定了一個全面性的強制保險，不僅全方位整合現有的架

19.本文此一概念解析，特此鳴謝德國友人，健康醫療管理經濟系 工商制碩士尤莉安娜 海克小姐對於德國健保制度釋疑，以及司法考試系財經法律碩士 摯友曼努爾 史溫德爾先生對於公法概念的意見提供。

20.這裡台灣的許可制和德國報備制就真的是考量國情不同了，對人民的福利給付的事項和限制人民權利義務的事項在這裡的思考是完全不同的，可參閱段正明，馬英九不懂德國法律，蘋果日報2008/11/14 (http://tw.nextmedia.com/applenews/article/art_id/31140374/IssueID/20081114)

構並且透過強制原則實施。在礦業，工業，鐵路，以及蒸汽船運，手工藝以及一般傳統工業，特別是允許延伸至運輸業，私人工廠以及農林漁牧業的三大族群達到年薪貳千帝國馬克的勞工及他從業人員法律上保險義務就此成文化。

幾乎所有的受薪階級通通強制涵括在已經有的或是新完成的保險裡，這含有鄉鎮的，地區的，企業的以及行會保險以及礦業保險以及已登記的互助金制度；且可以至少得到十三週的醫師和醫藥保險。以半數的日薪給付做為疾病給付，十三週的經濟支援給付，以及死亡給付。這同時適用在工作意外肇致的病害，相當程度的簡化了意外險的門檻。對於勞工失能給付從健康保險的附錄進入正式的勞工失能給付制度。

但保險的金融來源，卻和俾斯麥的構想相反，以致於三分之一的保費是由雇主負擔，但是受薪階級則需負擔三分之二。當時處於相對弱勢國會的反對勢力雖反對這個自由主義者的法案，且社會民主黨人因此宣稱，這將會削掉帝國架構的稜角，如果這必須遵守的話。

不過這個卻並未毀棄傳統。這個新的保險強制，強制受薪階級參與，所以快速導致參與保險人數的倍增。在保費如同互助金的勞工自我管理下，受薪階級在自身工資給付的保險費上過份負擔了雇主本應負擔的三分之二，當然這種長時期的過份負擔成果的證明仍有待觀察。不過這個健康保險給付決定了從一八八三年開始直至今日的標準，當時是醫療給付從第三天開始最多有十三週的半薪，並且透過保險而有契約的縣屬的免費醫師診治以及實質給付。這些生病逾週者可以有四週的援助。這是合於之前的情勢且令人滿意的，而且健康保險從此深植於公共意識中。若健康保險有越多的成員，則他們的給付能力就越強。

到了一九一三年包含了家屬進入這樣的保險體制，甚至有百分之六十二的人民被保險。在十九世紀與二十世紀之交，德國醫師呈現倍數成長，而當時人口也增長了百分之

十一點五。對於所有的醫療職業這是絕對相關的，因為這開拓了一個大市場的相當給付。透過市場機制的分配，醫師個別的公會組織權力獲得擴張。一八九四年德國有兩個大的聯盟產生，一個是醫師公會(Hartmann-Bund)，另一個則是健康保險的公會。在一次世界大戰短暫之前有著利益衝突。保險有義務對於被保險人提供到縣屬醫師及其他事實給付，保險自己決定契約給誰，醫師若不參加這個系統，首先就會感覺受到威脅，因為同業的競爭快速增長。所以當時的醫師公會的目標就是取消雙軌保險系統以及讓所有的醫師都有機會參加健康保險的制度。這在一九一三年引起了一般醫療事務的混亂威脅。緊接著柏林公約不僅規範加入保險醫師的許可程序也造成了醫師的適當比例，一個醫師對上一千三百五十個被保險人。若回溯到個人成本負擔的角度以及承擔團體的耗費，這樣一個制度到今天為止都有有利及不利的部分²¹。

二、羅斯勒的難題 (Das Dilemma von Dr. Rösler)

自一九九六年以來，德國人就可以選擇成文法規定的健康保險公司，並強迫他們改善自己的服務。這些法定保險從超過一千家的規模縮小為現在的約只有兩百家左右。

受薪階級是這些保險公司主要的經濟來源，所得的低成長逐漸造成不利而且產生了不平等。二零一零年一月當保險公司對他們的消費者課徵健保浪費稅時，競爭的壓力就浮現了。一個結果就是出現更多的合併，導致大保險公司出現更多的市場區塊。過去政府是用疾病管理(disease management)的計畫的標準化服務來對於慢性病患如糖尿病患者，給予醫院總額支付(lump-sum)去減少浮濫的不當治療(discourage over-treatment)。感謝這些小規模修正的改革，德國健保花費在過去十年內少於其他的國家。但是若俾斯麥仍在，想必記憶猶新，個人所得稅對這個法案貢獻良多。十三萬四千家的小型診所經營體，大部分都是醫師們在獨立運作和經營。他們被強迫和保險業者協商，但卻不能完全分享病患醫療的投資與合作。大型的醫院則

21.Vgl..M.Stolleis ,Geschichte des Sozialrechts in Deutschland,S:76-79, 2003

被聯邦和各邦的政府保護。所以想要改革這種情況幾乎如同前衛生部官員法蘭茲 柯尼普斯所說的這是與鯊共舞²²。

衛生部長羅斯勒則在上任後面臨下面的難題，也就是抑制藥價，以及醫師與保險業協商要求提高薪資與健保財政漏洞補充的問題。

(一)羅斯勒採取與藥廠協商與獨立藥品審定機構的方法抑制高藥價的問題

一個巨大的差額存在於關於大眾的健康事務的健保基金的保費收入和健保基金的支出上，大約有保費上十五億元的缺口在二零一一年可預見，爲了補救，羅斯勒基本上要重新徹底打造健保事務亦即重新調整付費模式。就個案言政府部門當然現階段尚未處理，但是對於自由民主黨的羅斯勒則有現階段下列兩個主題，藥品的花費簡省與醫師荒的改變²³。

羅斯勒當然是小心的選擇他的鯊魚。因爲德國付出高藥價已經不是新鮮事，藥價幾乎在過去十年裡占了健保給付的三分之二。羅斯勒提出了積極建議，一個獨立機構將評量是否新藥可以取代現存的藥劑。假如是這樣，藥廠將與保險人協商藥價和訴諸媒體其不滿兩種選擇。羅斯勒希望能夠在年度藥價總額的三十二億歐元削減兩億歐元。藥商反對這個想法，並認爲這是飲鴆止渴，可是大部分的民眾都贊成。柯尼普斯就說這是政府健保政策的第一個真正的勝利²⁴。

理由在於羅斯勒認爲，藥價在二零零九年重新調高了一點五億歐元，政府必須用長時間培育的模式，讓德國藥業能在高度研發創新的藥事領域獲得生機。而且重要的方法是，德國衛生部強迫藥業在契約協商時接受政府價碼，對於高額的藥價進行即時的互相對話，進行是否可以調降的討論，並給予製藥研發的折扣以及有藥品價格不哄抬的時效

期，除了讓藥價維持一個穩定的成本也讓藥商不會因此失去研發與國際大藥廠競爭的生機²⁵。

另外羅斯勒爲了避免藥品獨斷，則是在施政重點中強調藥業的責任，他主張成立一個獨立的政府審查機構，因爲不論是企業在藥品的實用性上，特別是相關的成分使用明確性以及學術研究計畫上。企業都必須交付這些資訊以及證明所研發的新藥本質的經濟效益和可以用於人體的品質²⁶。

(二)醫師在總額給付下的待遇改革以及北萊因威斯特法倫邦二零一零年五月九日的大選落敗

從這個健保系統中可以確定的擠出一堆盈餘來。不過羅斯勒十分謹慎，部分是因爲醫師，藥師，以及牙醫師都是支持自由民主黨的人。保險業者對於消費者的競爭有許多都是來自於和健保醫療提供者的談判。朵理絲 普芬芙爾 國家健保協會基金的主席就抱怨他想和選好的團體進行協商，但是醫院卻阻止保險業者簽下個別醫師的契約。羅斯勒對此表示，如果讓保險業者進行對個別醫師的這類協商，他擔心而他的政黨也質疑，在大保險業者和被選定的醫師團體之間會有某種程度的不公平²⁷。

這裡要談的是醫師在總額給付下早就將一八九四年以來保險公司聯盟與醫師公會的抗爭加以深化了，醫師要求提高自身的待遇，在藥品支出預算排擠下爭取健保總額支付的合理待遇！

二零零九年五月號的健康保險雜誌(Die Krankenversicherung)就讓聯邦健保醫師協會(KBV)的主席安得理亞斯·柯勒醫師與國家法定保險最高聯合會(GKV-Spitzenverband)主席約翰納 馬革努斯·封·史塔柯爾堡針對醫師的提高自身待遇的逐年抗爭的理由與國家法定保險最高聯合會坐下來談。當然這個討價還價的狀況在當年度的五月二十號的

22.The Economist, Dr Rösler difficult to prescription, P.31. May 1st 2010.

23.J. Barenberg Interview mit Dr. Rösler, Wir brauchen natürlich auch Innovationen im Arzneimittelbereich, DLF 26/04/2010 (http://www.bmg.bund.de/cln_178/nn_1168602/SharedDocs/Interviews/DE/10-04-24-dlf.html?__nnn=true) 而在台灣醫師荒的問題恐怕必須分成醫師間的世代正義，醫事倫理與台灣醫學教育，中國或其他醫學落後台灣地區國學歷承認的合理性問題加以討論，關於開放承認外國學歷可以參照段正明，德國經驗看共同市場下的醫師養成教育認證及外籍醫師，(<http://blog.roodo.com/duanchengm-in/archives/8015493.html>)

24.The Economist, Dr Rosler difficult to prescription, P.31. May 1st 2010.

25.A.a.O., Fußnote 17

26.The Economist, Dr Rösler difficult to prescription, P.31. May 1st 2010.

27.Ibid.at P.31

評議委員會有一個暫時性的決議。聯邦健保醫師協會卻對此展開一連串的連署抗爭，其主席柯勒認為

(1)首先大環境變化，醫師接受了包裹式給付DRGs的流程控管，所以理應提供醫師合理的給付。柯勒醫師認為二零零八年一月三十一日到二零零九年一月一日的某些醫師的報酬條件必須調整，醫師已經接受所謂的磨合期了，如同我們曾經接納醫院導入的DRGs包裹式給付制度，這種把同一種類，狀況，年齡以及併發症相類似的病人合在一起的制度。健保開銷避免浪費醫療資源的目的已經達成，只是大部分醫師欠缺勇氣爭取合理的給付，導致醫師很難集結力量抗爭這些不合理的給付。但這個給付確實不合理！

(2)再者給付體系出現問題，所以保險業者給的一連串給付，事實上健保醫師根本沒得到東西，例如醫師的加班費，或是精神科醫師的諮商費用甚至是其他的醫療服務，這些健保業者都沒有考量！聯邦政府給的補助金三億歐元根本不是流向醫師而是全部給保險業者，這十分不公平。

(3)對於醫師有無限制要求卻僅有限制薪水的結構應該檢討！醫師調高薪資是很正常的，不應該從反醫的角度來看待問題，沒錯，德國是從八零年代以來經濟下降，甚至去年也經歷經濟危機，但如果這樣講，不就是全部醫師的需求都可以用這種理由去搪塞掉！重點應該在這個榨乾醫師精力，卻限制醫師薪資的不合理結構的檢討。

國家法定保險最高聯合會代表封史塔柯爾堡則就此加以駁斥，其主張

(1)提高醫師薪資根本是醫師內部分配問題，因為就算是來和保險業者談判的醫師代表也受限於自身內部溝通的問題，錯誤的資訊和不確定感造成醫師群體的發酵和抗爭，如果某些醫師執意要硬幹，那法定保險最高聯合會的立場很簡單，就是遵照之前已經公開的大家談好的修正薪資內容，一毛也不會多給。

(2)給付體系根本沒有問題，因為本來已經達成的結論就是固定項目的給付清單變動基本上是維持原狀的，因為總額支付的醫師薪資部分早就已經改過了，個別醫師或是醫師團體可以在如同麻醉，支氣管鏡的支付或是精神科醫師的諮商中獲得有利的給付，這些是從個案認定，而不是適用所有的醫師，這本來就要看醫療給付的實質去作決定，不是所謂的沒有提高薪資。至於政府整體補助的三億歐元是要以二零零七年的基準作比較，這個醫師代表和保險業者早有合意，甚至某些地區的醫師在零八年薪資都已經提高了百分之六，這說不公平與事實不符。

(3)醫師應從病人的角度出發，不要活在自己的象牙塔裡！在金融危機發生時，有多少人擔心失去自己的工作啊！某些醫師甚至是他們的行動者要求幾百萬歐元之譜的薪資提告。這恐怕不妥當。現在的薪資已經是德國醫療給付有史以來最高的了。在某些醫師的想像中這仍然是不足，這些醫師的要求基本上是沒有考慮到病患的經濟利益。更何況醫師自己內部分配的衝突問題憑什麼拿出來要求健保的病人去給付，這正是我們法定健康保險聯合會的基本立場²⁸。

至於所謂的企業家投資醫療產業或是加入醫療研發工作以促進經濟成長，衛生部長羅斯勒是表態反對的。其認為開放門診給外面的投資者，儘管多元的醫師門診會比一人醫師有效率而且也更能夠對於病患的複雜病況作聯合診斷。如同Polikum，老闆·佛爾福朗·奧圖的說法，他的柏林連鎖診所比傳統門診少了百分之二十的花費但提供同樣的醫療服務。但羅斯勒卻主張，要限制外界投資者對於門診只能有最少利害關係。避免醫療企業經營化帶來的社會不公義，變成只有有錢人能看病，而窮人則被拒絕在外。

羅斯勒認為，醫師首先要把病人放到第一位，而不是利益。對於外行人來說²⁹，講這樣的話不啻是隸屬自由民主黨的羅斯勒向可創造利益的自由主義原則投降了。

28.A.Köhler/ J-M.von Stackelberg, Vergütungsreform: Prinzipien richtig, Reformbedarf bleibt, Die Krankenversicherung, 2009/05, S100-101.

當然與此同時，在二零一零年五月十一日德國醫師公會發起了要求提高薪資的訴求，但是在敗選的北萊因威斯法倫邦卻早在五月六日就有十一萬四千名病人反對提高醫師待遇，並且連署抗爭，因為醫師要求提高自身在總額支付下的待遇本質上是把病人可能的治療途徑加以縮減³⁰。

二零一零年五月九日，執政的基督教民主聯盟和自由民主黨在健保改革構想公布的同時遭遇了北萊因威斯法倫邦的選舉敗陣，這不啻是對羅斯勒的一個重大打擊，因為他的健保改革似乎並未受到選民青睞³¹，反對黨社會民主黨正式在政治上取得第一個反健保改革的門票，特別是對於羅斯勒的健保費率調整計畫。

(三)羅斯勒的《保險費自負固定費率額度 低階薪資階層補助》計畫受到的質疑

現行的德國健保費率乃與所得相連結，也就是已經從薪水扣了，自二零零九年七月一日起調降所得內的百分之十四點九給國家健保基金(Gesundheitsfonds)，但是薪資所得內的百分之七由企業主負擔，百分之七點九由被保險人負擔，不需要另外再支付額外的健保保險費用，因為剩下的全由國家的稅收負擔。

執政的基督教民主聯盟(CDU)，巴伐利亞基督教社會聯盟(CSU)以及自由民主黨(FDP)共同執政聯盟，在羅斯勒的企畫下，要求一個新的支付健保的系統，這個系統將要求受薪階級負擔固定比率的保險費，但是這與所得完全脫勾，並且同時凍結資方在健保中更多的付出，這樣的作法在羅斯勒的想法中可以避免掉健保系統的財政穩定問題的。因為遲至二零一一年，健保將出現財政上十二億歐元到十五億歐元的大漏洞³²。

這個執政聯盟的新系統有以下五點訴求

- 第一、公保可以有更多的健保基金的經費自主性。
- 第二、公保基金供給要有地區性差異的可能性。
- 第三、所得獨立的受薪階級薪水必須受到社會福利補償。
- 第四、健保費用要和額外收入脫勾。
- 第五、雇主負擔固定。

根據推估，羅斯勒的新計畫中薪水超過一千五百七十三歐元到保費上限三千七百五十歐元之間的民眾可能就是必須自行消化健保自負費率的民眾，而這是以你的投保金額每個月一百四十歐元作為衡量基準的，表面上似乎是自付一定的固定數額(pauschalierte Pramie)與所得脫勾的固定費率，但實際上就是固定的族群的保費增加³³。

羅斯勒大膽的計畫不啻是要求受薪階級在公保裡自負固定費率的保險費。這個計畫可能大幅提高了受薪階級的成本以及提升了法定健保的品質。雖然清潔婦和大企業的執行長要付一樣的錢。不過羅斯勒說將會給低薪階層補助。德國人真的有錢到足夠運作這樣的法定健康保險系統？這樣一個固定費率的系統是非常不社會福利的，左派大聲抗議。這樣的作法不啻讓只剩下骨頭的健保系統進一步被私有化³⁴。

二零零九年十一月二十六日德國時代週報就對剛上台不久的羅斯勒提出了一連串的受薪階級的固定費率保險自負額提出質疑，並且以極為諷刺的標題，《我們不是在這裡搞笑的》(Wir sind nicht zum Spaß hier)來質

29.例如某些醫師就會認為病患與醫師間是買賣事業，這樣的想法其實是不對的，也令人痛心！對醫師逐漸低落的社會地位沒有改善。關於醫師的人格教育和本位思考不待筆者深入研究，國內已有許多醫界大老及學者專家沈痛呼籲。醫師應該要爭取的是自己的尊嚴，而不是爭取金錢利益和搖尾乞憐式的向政客博取同情！尊嚴來自於對原則的堅持與絕不妥協，這點值得參考與深思！王昶閔，陳定信：醫療當生意，泯滅良知2010/5/17，(<http://www.libertytimes.com.tw/2010/new/may/17/today-life4.htm>)

30.關於醫師的給付在德國一直都是一個難解的問題，因為篇幅所限，只能概述，其餘留待另文詳細說明。北萊因威斯法倫邦的反醫師提高待遇可參閱，Ärzte Zeitung.de 06.05.2010 (http://www.aerztezeitung.de/politik_gesellschaft/berufspolitik/article/601801/angst-benachteiligung-114-000-unterschriften-honorarreform.html)

31.NRW wählt die Schwarz-Gelb ab, Die Zeit, 09.05.2010 (<http://www.zeit.de/politik/deutschland/2010-05/nrw-landtagswahl-wahlergebnis>)

32.G.Neubauer, Modellvorstellungen für eine Finanzierungsreform der GKV: Pauschalierte Versichertenbeiträge, Die Krankenversicherung, 2010/4, S.102.

33.A.a.O, S.103

34.The Economist, Dr Rösler's difficult t prescription, P.31. May 1st 2010.

疑羅斯勒的健保費自負固定費率，羅斯勒想要導入一個統一的費率進入法定保險讓大家都能夠獲益，並且這是攸關成年公民的權利以及公平負擔的問題。

在關於新健保費率調整的部分，有許多人質疑認為羅斯勒欠缺同理一般大眾的心情，因為一個固定而不動的自負費率，並不是一個對大眾有益的方向，這形同公保私保化，而且社民黨一直批評羅斯勒根本是自己就是醫師，想要透過健保系統的改革圖利醫師，並提高醫師的給付，其並非一個部長，只是一個醫師團體的醫師部長。

而被質疑的是羅斯勒似乎過份天真的要求民眾對於自己的健康要做好自主的疾病健康管理，並且透過市場競爭來取代政府控管保險。但是他提出的《成熟的，負責任而有常識的被保險人》的概念，事實上根本是空泛的，一般人民僅僅需求如何可以透過優惠的公保或是私人保險的比較以求取負擔的減輕，但更好的醫療品質和更多的保險給付項目往往相衝突，這些東西正是市場競爭造成的結果，而且無形之中也使得法律和行政命令介入的空間變小，許多的削價反而導致人民無從得利，因為這些基本上都使得總額支付支出更多不必要的金錢，而未必能有更好的醫療品質！這樣也不符合健保的社會福利性質。

第二點被質疑的是羅斯勒想不增加資方成本負擔，卻要進行一個另外的固定比例的自負額，讓被保險人自己負擔固定比例的保費，並且讓資方的成本凍結，而這個自負額將與原先的所得收入加以脫勾，並且有利於低階的受薪階級。這樣的計畫羅斯勒應該提出完整的說明才對，或是否如同批評者所說的這跟本就是幫德國的社會互助系統挖墳墓，把法定健康保險給私有化了。並且政府之前在金融危機時大規模的減稅造成的社會福利系統的問題，怎麼會轉頭來要求人民自己想辦法。

羅斯勒則認為他現在遭受的批評欠缺同理心並不正確，他有義務要把整個健保系統朝向一個理性的醫療保險的方向設計，他認為

為第一個重點當然不是去找保險，民眾應該先對自己的健康做好自主管理，這個當然不是屬於醫療保險的範圍。這不可能成為保險給付的內容，因為現存的保險給付內容和項目本來就是法律已經確立的。而且他不是醫師公會會長，他是衛生部長。

第二點是二零零八年到零九年初的金融危機已經使政府大規模的減稅了，這讓人民有更多的盈餘可以活絡市場經濟，而政府也很努力的去維持整個健康保險系統的運作，但是健保基金仍然有財務危機，這不論是哪個黨都要面臨這樣的問題，因為整個醫療系統的支出是因為人口老化和高科技新藥以及醫事技術的成長造成的，這根本無法單單透過節流的方式去完成，若是保險費的支出可以更有利於社會公平，為什麼考慮保險自負額呢？更何況這個和社會福利的社會捐加以脫勾，政府另外拿出一筆錢認定較低階的受薪階級並給予補助，這樣就不會造成社會不公平了。更何況大規模的減稅是要刺激消費，大部分的批評者沒有搞懂狀況，因為在醫療系統裡只有健康人和病人的公平，而徵稅系統裡才是貧富差距的公平。例如一個大老闆可能沒有參加公保，但是他卻付出了一大筆錢在他的私保裡面，那這樣如果要資方更多的負擔這種健保基金的錢，恐怕就未見公平了！換言之，這個保費自負額是為了延續健保基金，原來的互助系統並沒有任何改變，只是要求被保險人在保險上有一個固定比例的自負額。對保險公司而言可以提升競爭力。至於所謂的資分勞方各負一半原則並沒有錯，沒有人要取消，但是也要顧及社會公平，不是資方必須沒有限制的付出。

而慢慢的從所得中提升保費實在太緩不濟急，不如先行立法規定保費的一定費率，由受薪階級負擔，與現行的所得與保費連結的方式脫勾，然後政府再對於低受薪階層加以補償³⁵！

三、小結 德國現狀之檢討與對照

首先要說明的是德國現狀的保險制度並非所謂的強制納保，毋寧稱之為健康保險的報備制，這種雙軌制的好處在於對於高所得

35.U-J. Heuser / E. Niejahr, Interview mit Dr.Rösler, wir sind nicht zum Spaß hier, DIE ZEIT, 26.11.2009 Nr. 49 (<http://www.zeit.de/2009/49/Interview-Roesler>)

收入的人不會因為公保費率與所得收入連結而產生不利，而且可以享受較高水準的醫療保險，而對於收入低的族群或是外國人則可以給予優惠。

就德國的健保形成史以言，俾斯麥採行的國家社會主義³⁶的基礎根本上是由德國長久以來慣行的團體互助模式而發展出來，在台灣民間的合會也正是由鄰里發展出來。這樣的模式在一八八三年由德意志帝國，一般所稱的第二帝國或是俾斯麥帝國承襲，並且透過立法的手段將社會上的弱勢群眾加以照顧，並給予醫療上的支援，而德國的保險業者也從一八八三年之後取得支配醫療產業的實力，與此同時醫師公會則同步形成，而在公保與私保並行的狀況下，制衡醫師團體，藥廠與並透過國家的立法要求財團善盡責任並且照顧弱勢，雖然說未必盡善盡美，但是這樣的健保形成史可供台灣對照³⁷。

而現任德國部長羅斯勒醫師，其面臨著三大難題，雖然他被英國經濟學人雜誌以及德國時代週報譏諷並且被反對黨挑戰，但是他在抑制藥價上卻獲得了一個重大勝利，畢竟藥價的縮減必須取得研發和合理化價格的平衡，在醫師給付提高上，羅斯勒則面臨著來自全國同業公會的壓力，不過他一再宣示自己是德國人的衛生部長來看，應該不至於出賣德國人的利益，雖然他有著亞裔的面孔，並且在越南出生³⁸。

而比較困擾的是健保基金虧空的部分，羅斯勒想在既有的固定百分之十四點九的所得費率上維持住雇主的百分之七的固定支出，然後與所得脫勾要求人民自行負擔一個固定的健保費率，如此一來就可以解決健保財政的問題。

但是又不敢明目張膽的說要採行差別費率，讓所得高一點的民眾多負擔一點，因為這可能涉及到憲法的問題，會被聯邦憲法法

院修理，他又要照顧醫師日益增加的要求提高薪資的要求與金融危機之後的健保虧損。於是語焉不詳的說要導入一個與所得脫勾但固定自負額的新費率，雖說純粹是從健保的角度出發，但事實上的差別是在低收入戶有政府的補貼，並且固定雇主應負擔的比率百分之七，結果上其實是收入在一千五百七十三歐元到收費上限三千七百五十歐元的族群必須額外增加保費，這和台灣的單一費率差別補貼沒有不同。

也就是在差別費率不可採行時，為避免不平等的爭議，而進行單一費率差別補貼的政策。但是德國卻是已經用盡手段了，而台灣卻是能用盡的手段根本都沒用，這是完全不同的。

其實這是可以理解的，因為金融危機之後，德國經濟需要一個喘息的機會，但是不幸的是又遇上了歐盟裡扯後腿的希臘，這時候在福利國原則下不能刪減政府對於健保的支出，又拿不出錢來，所以只好求助於所得較高的人民，而光是提出這個想法就已經被罵到臭頭，之後的阻力恐怕更多，羅斯勒的難題也更難解了！

而五月九日德國最有錢的三大邦之一，台灣人投資最多的區塊，北萊因威斯特法倫邦舉行大選，執政聯盟視此為重要一戰，結果執政聯盟挫敗，由反對黨的社會民主黨(SPD)，小黨左翼聯盟(Die Linke)和綠黨(Bündnis 90/ Die grünen)共同執政，選後的羅斯勒只簡短的告訴大家，我們將會在健保的財政問題上繼續彌補虧損，其心情之落寞可想而知。

結語

馬英九政府提出二代健保的費率構想以及所謂的單一費率，差別補貼政策最重大而實質的意義在於彌補其在二零零八年末金融

36.關於國家社會主義，一般而言許多人會馬上聯想到負面的希特勒單一民族主義國家社會主義，然而國家社會主義其實並不完全等同於納粹，在社會福利上其強調的是透過國家的強制手段照護人民，在經濟上的主張事實上是與一般的社會主義並無二致，而希特勒的國家社會主義基本上有太多民族的元素導入，如同現在的中國共產黨在中國的執政模式正是希特勒版的國家社會主義，此點可供思考。

37.關於醫師給付與台灣的健保制度下的問題的省思，筆者將留待另文討論。

38.筆者曾收到右派激進的NPD傳單，他們對於羅斯勒非常不以為然，甚至認為他是越南派來的間諜要來搞爛德國健保的，這個德國國民黨(NPD)本來就是偏激的右翼種族份子組成。不過反亞裔是最近才開始的，理由是中國人搶了太多工作機會，不過有趣的是反中思維主要理由卻又是中國不是民主國家，中國人沒有民主思維。這種自己明明就是種族主義者卻要把理由說的冠冕堂皇，實在與台灣現階段的中國國民黨一個模子，明明一直傾中戕害台灣的生機，卻把理由說成以台灣為主，對人民有利有異曲同工之妙！原來兩地的國民黨的思維是如此相同，真是令人驚訝！而越南出生在德國長大的羅斯勒不會出賣德國人的利益，那在香港出生在台灣長大的馬英九卻為什麼屢次背叛台灣人民出賣台灣利益給中國呢？這點筆者百思不解！

危機的財政缺口，以及濫用擴大內需公共預算所造成的虧損和政府財政困窘無法繼續支應健保給付的狀況。

本文認為，要實行所謂的單一費率，差別補助或是二代健保的所謂《新單一費率》，但實際上卻是增加人民負擔的新制，根本上必須先履行政府自身的健保財源穩定的憲法誠命(Der Grundsatz der finanziellen Stabilität der gesetzlichen Krankenversicherung)，否則直接從人民身上要錢，恐怕有違憲的疑慮。

健保的不能穩定首先必須由政府承擔，不是一句劫富濟貧或是我為人人甚至是做功德的混話可以帶過去的，把這種誠命直接轉到人民身上根本就是錯誤的，馬英九政府並非用盡所有合憲的行政手段而不能達到健保財政穩定的目的，例如國民黨黨產的追繳，擴大徵收豪宅稅或炒作土地稅，抑制政府浪費擴大內需的預算以及官員胡亂消耗的預算，追討台北市政府健保費欠款以及不合理及不公平也不具社會正義的財團減稅方案等，這些都是可用的手段，這些手段尚未用盡即高喊沒錢了，要從人民身上拿錢，這絕對是違憲之舉。

鎖卡更是要不得的違法行為，大法官會議解釋四七二號早有明文，健保局若鎖卡則涉及瀆職，政風以及檢察官對於此種違法瀆職行為應該逕行舉發並加以法辦，何時可以不聞不問，一路裝死，始終如一？

而重點是政府與雇主必須先行負擔健保費繳交的責任，而不是直接加重特定族群的負擔，把他們也變成窮人！而二代健保問題更大，影響人數高達百分之六十五，有立委認為這是健康捐或是健康稅，這是基本的稅法沒學好，因為這種特別稅制一定要法律明文規定，在二代健保法草案³⁹第二條明文規定強制性社會保險的情況下，講這種沒概念的話，那就令人貽笑大方了！

以德國經驗來看，德國政府要提出新的費率自負額計畫尚且要努力推銷，迴避違憲可能，小心翼翼，謹慎無比，並且在選舉時接受選民的考驗，羅斯勒連單一費率，差別補貼都不敢名正言順的講，只能弄個表面上健保自負額與所得脫勾，並且削減藥價預算，儘量維持政府的健保基金，而且還只是一個計畫而已，就被修理到臭頭。反觀台灣楊志良又是理盲，又是濫情，又是掉淚，又是辭官，演了一堆鬧劇，甚至《在單一費

* 台德健保費率簡式比較表

	德國（計畫中）	台灣
費率	可能導入與所得脫勾的固定單一費率，但對低受薪階層另外加以補貼 受影響者為收入1573-3750Euro者*(3750Euro是最高界線)	1.目前 與所得掛勾的單一費率5.17%，高收入戶不補貼，低收入戶表面維持不變 差別補貼 對於投保金額達到四萬一千圓的人有影響，受影響人數官方估計有四百二十五萬人，但實際情況不清楚 2.二代健保實行新單一費率，但須連動微調，約介於二點五到三點六之間
理由	健保財政虧空至2011年將有12億歐元到15億歐元	健保虧損，先調高費率以維持兩年財務平衡，之後實行二代健保
手段是否用盡	1.健保儘量削減藥價，控制醫師要求提高薪資的主張，DRGs引進… 2.手段已然用盡，又遇到歐盟新金融危機！ 3.避免違憲和違背社會福利之精神，所以推行單一健保費率，低收入戶補貼。	1.並未手段用盡，減稅過多，浪費過大，且該討的沒討並未節流。 2.進行違法鎖卡 3.特定前30%族群不予補貼，有違憲之嫌疑。
受到質疑	1.社會福利保險變質，公保私保化 2.有錢人與窮人負擔相同，難講公平	1.並未照顧受薪階級 2.計算健保費率及基礎黑箱作業，且並未妥慎考量真正受影響人數 3.健保變成徵稅

39.有關二代健保法案的其他問題，筆者將留待另文論述！

率，差別補貼》通過後，還敢以照顧台商的名義提出納入中國醫院成為健保醫院的構想，比較之下，台灣與德國果然如同法務部長曾勇夫偷偷槍決人犯後所說的，國情不同！不過這種國情不同難道是選錯了總統造成的嗎？也值深思！

社會正義其實應該是政府最應優先處理的，經濟的民主化應該是透過政府的力量去規制財團，而不是透過財團的力量再度去剝削人民，並且透過自己的憑空想像，把所有的中產階級和受薪階級通通當成有錢人或財團來看待，把他們變成窮人，然後美其名為社會正義或是劫富濟貧，這正是馬政府最差勁的一點，事實上富並沒有劫到，但是貧者卻越來越貧，這個並不是社會正義。魏爾金森所談到的中產階級焦慮正是由此而來，馬英九政府應該深深引以為戒，不要等到人民走上街頭，甚至拿起步槍和肩射飛彈時，才驚覺自己是個不公不義的政權。■

本文補充說明

- A.德國何以要求與所得脫勾的計算費率，此乃因為個人實質的所得計算上太過困難，不如由國家從健保的角度出發自行規定一個基本費率，這也是羅斯勒和執政聯盟的構想。
- B.需注意的是這裡本文所有的德國人所得計算基礎，全部是稅前！其實稅後德國人實質所得並不高！

專題

二代健保改革的契機與展望

孫友聯

台灣勞工陣線秘書長 民間監督健保聯盟召集人



◎二代健保費基對一般家庭不公 圖為民間監督健保聯盟召集人孫友聯在立法院舉行記者會，要求「二代健保」進行實質審查。

台灣健康保險的發展軌跡

台灣的醫療福利體系早期的發展，主要是以職業類別為基礎的社會保險體系。依順序，從早期的勞工保險（1950.1）、公務人員保險（1958.9）為兩大體系；再上1980年代開辦的農民保險，奠定了台灣醫療福利社會保險體制發展的軌跡。然而，自1950年開辦勞保以後，陸續開辦公務人員保險、私校教職業保險、農民保險等，其中，公保體系慢慢的擴大涵蓋至其眷屬，並增辦公務人員及私校教職業退休人員及其配偶的保險等。在勞保部份，除逐年擴大涵蓋率及增加住院給付項目外，勞工的眷屬始終被排除在保險之外，使得勞工家庭在面臨重大健康風險事故時，產生嚴重的就醫障礙。1995年3月「一代健保」開辦以前，各項保險的涵蓋

率僅占全體國民的57.08%，也就是說，尚有近半數的國民完全未享有健康保險的保障，而他們大部份都是勞工家庭。

因此，「一代健保」的偉大成就，在於它解決了台灣社會的這個「大問題」，將全體國民納入一個健康保險體系，解決了台灣過去因貧病交迫的社會窘境。除此之外，醫療服務的涵蓋率高、給付差異小、醫療服務特約率高、可近性高等，都成就全民健保成為滿意度最高的社會政策。然而，由於一代健保乃整合過去紊亂、分散的保險體系，自然的承繼了這些保險體系的制度遺緒，包括將被保險人分為「六類十四目」所衍生的保費結構公平性等問題，再加上實施十幾年來逐漸浮現的各項制度缺失，逐形成了二代健保改革的契機。

從一代到二代，健保改了什麼？

「二代健保」自2001年開始規劃，並於2006年1月通過行政院會後審立法院審議，但始終在朝小野大的政治現實下遭到封殺。然而，回顧健保15年來的發展，歷經了1997年的民營化風暴、兩次的保費和七次的部份負擔調漲，以及地方政府欠費的紛紛擾擾，健保這個牽動政府、醫界及廣大被保險人利益的重要社會政策，一舉一動無不成為國內政治的焦點。以二代健保的改革為例，從民進黨執政拖到國民黨執政，過去極力反對、杯葛的在野黨，如今已成為完全執政的執政黨，面對健保改革的壓力，也不得不「昨非今是」的過去自己封殺的二代健保給搬出來，台灣政治人物（政客）的短視讓人嘆為觀止，而全民健保的改革也就這樣擱淺朝野惡鬥的政治淺灘上。

2008年，國民黨重新取回中央執政權，不僅要面對高失業率的問題，更必須風水輪流轉的去面對健保財務、公平性改革的壓力鍋。尤其是馬英九總統在擔任台北市長期間欠繳部份健保費的爭議，更成為自己要去解決的難題。但執政近兩年來，我們只看到馬總統不斷在為過去的馬市長解套，包括由中央編列「獎勵金」作為鼓勵積欠健保費的縣市還款等，而過去引發欠款的地方首長，因個人的一己之私所衍生的利息損失，卻要全體人民來買單。

面對健保財務缺口的擴大，衛生署提出了多項的政策調整，包括提高投保薪資及調漲保費等，其中，保費調整方案先後提出違反健保法的「差別費率」方案，以及在楊志良署長辭官的壓力之下，配合費率從4.55%調整到5.17%的「齊一費率、差別補貼」方案。然而，在多方的壓力之下，馬政府也不得同時宣佈將過去在野時誓死封殺的二代健保列為優先法案，成為二代健保敗部復活的新契機。

行政院4月8日正式通過全民健康保險法修法草案。迄今，立法院衛環委員會已針對二代健保召開兩次公聽會，以及五天的審查會，保留了若干對未來健保運作極為關鍵的條文。審查的過程雖然相當緩慢，但朝野立委以慎審的態度逐條審查全民健保法修法草案，可謂為國會理性審議之典範，令人感到相當的欣慰，而這也符合了民間監督健保聯盟等民間團體的期待。有鑑於健保悠關全體國民健康權的維護，因此，民間團體還是希望立法院朝野能夠秉持公開透明的原則，針對有爭議被保留的條文進行更細緻的溝通討論，必要時再召開公聽會，聽取更多人的意見，避免太快的進入朝野協商，讓每一個人都可以監督全民健保的改革。

坦白說，現今馬政府所端出的二代健保，無論是就改革理念或實質內涵，都和扁政府時代的版本幾乎如出一轍，例如，被保險人保費採「家戶總所得」計算、「監理、費協兩會合一」、「取消六類十四目之被保險人」、「增列加保等待期」、「財務透明」，以及「公民會議」等等。一代健保與二代健保在內涵上的差異，如下

＊一代健保與二代健保比較一覽表：

項目	現行（一代）健保	二代健保
醫療品質	1.醫療品質資訊之提供待加強。 2.主要以服務量為支付的基礎。	1.提供醫療服務品質資訊，協助民衆方便就醫。 2.品質較好，給付較高。 3.成立醫療品質專責單位。
資訊公開	健保法未明訂。	1.規定健保局及醫療院所必須定期公布醫療品質相關資訊。 2.一定規模以上之醫院應公開財務報告。 3.對違規之情節重大者，應公告其名稱、負責醫事人員、行為人姓名及違法之事實。
收支連動	監理會與費協會兩會分立，致收入與支出未能同步考量。	監理會及費協會合而為一，財務收支通盤考量，落實財務責任制度。
保費計算	1.依照職業將被保險人區分為6類14目，各類目應自負保險費的比率亦不同。 2.投保金額，只考慮經常性之薪資，未考慮薪資外之所得。	1.被保險人不再依職業別來分類。 2.全部改以家戶總所得計算其應繳之保險費。
行政效率	遇有轉換工作，或者調整薪資，均需辦理轉入、轉出或調整投保金額等異動之手續。	無論轉換工作或者調整薪資，均無需再辦理任何異動手續。
回國就醫	旅居海外人士，只要曾有加保紀錄，回國後立即可加入健保，享受給付。	旅居海外人士回國，除於最近兩年內，曾有參加健保紀錄，且在台灣地區設有戶籍外，必須設籍滿4個月，才可重新加保。

資料來源：行政院衛生署網站二代健保專區

然而，在爲了更徹底的改革，民間監督健保團體亦紛紛提出了民間版的修正草案，針對健保基本精神、所得範圍（是否將資本利得納入）、監理會位階、政府、雇主和被保險人保費分擔比例、所得上下限、眷口數、資訊公開、IC卡資訊管控、藥價差，以及明確反對差額負擔等。而在立法院審議過程中，這些關鍵的條文在第一輪的討論中也一一的被保留，留待再召開公聽會以後再審查。

立法院審議健保法修正草案的主要爭議

自二代健保改革提出以來，諸如「懲罰單身」、「變相漲價」，以及依附綜合所得稅收取保險，將會複製稅制不公的問題等等。而督保盟更召開記者會，質疑政府推動二代健保改革的誠意，要求公佈保費費率估算的費基，以及跳脫所得稅法的框架，將資本利得等其他「肥鵝所得」都納入費基計算；而消基金會更質疑二代健保費率對小家庭的衝擊，顯見，財務仍然是健保改革的主要重點。而其他和健保財務相關尚包括政府及雇主負擔的比例及公式，而這也將影響未來二代健保整體財務公平性的問題。以下，本文就只論述各方對於「費基」，以及政府、雇主及被保險人保費分擔比例的爭議。

沒有費基說明，如何計算出費率。在衛生署費率試算版本中，依據要不要提撥安全準備金、政府應分擔保險經費成長率、還是有固定負擔支出占率，以及所得下限等條件，推演實際二代健保費率的16個版本，結果健保費率落在2.57%至3.06%間。然而，這樣的結果讓民間團體和立法委員都相當的不滿，認爲衛生署並沒有清楚交待費基中的『所得內涵』，亦即所得稅法中諸如薪資、利息、股利、獎金、競賽所得、退職所得（含月退俸及一次金）、租賃所得等如何納入，以及民眾所期待的『肥鵝』所得，如資本利得（含股票交易所得、房屋及土地交易所得）、海外所得等政府能夠掌握得到的資本收入是否納入費基等。政府一再的宣傳二代

健保擴大了百分之四十的費基，卻公佈這樣的費率，將引起二代健保是全面漲價的恐慌想法，導致二代健保蒙上陰影，成爲推動二代健保的絆腳石。

然而，爲確保財務規劃符合二代健保改革的初衷，符合真正的公平性，督保盟希望費基的「所得內涵」能夠在衛環委員會中確定，避免淪爲朝野協商下的祭品，犧牲了二代健保改革的基本精神。

此外，督保盟另提出民間版之修法建議，呼籲朝野立委必須同時重視民眾所期待的支出面改革條文，主張醫療支付制度需以品質計價、藥價支付以品質及療效作爲基礎，反對違反社會保險精神之差額負擔項目，並且於法中授權藥價調查及不當價差歸公，遏止藥價黑洞惡化。同時提出四大資訊透明化，包含各項會議資訊、醫療院所財報、醫療品質及違規院所公告等，擴大民眾監督，並且加強IC卡功能，以降低醫療浪費。如此才能落實二代健保中品質、效率與公平的三大核心指標，健全健保財務並保障民眾就醫安全。

結論：二代健保新世紀

二代健保的改革，經歷了兩朝五位行政院長，終在健保的財務壓力之下，在立法院衛環委員進行審議，至今已完成第一輪的審議，若干爭議條文仍然保留於第二輪再進行討論，或直接交付政黨協商。然而，當政府一再向人民宣傳，二代健保以家戶總所得的方式收取保費，主要在於擴大費基並解決以薪資稅計費所產生的結構性不公平問題，那政府就應拿出具體的財務方案，讓真正的肥鵝承擔較多的負擔，並降低真正瘦鵝的負擔，這樣才能彰顯二代健保改革的意義。■

二代健保簡要大事記

- * 2001年4月4日，行政院召開「全民健保永續經營會議」，決議以「二代健保」為名推動健保改革。
- * 4月13日，「行政院二代健保規劃小組」成立，由政務委員胡勝正擔任召集人，衛生署長李明亮擔任協同召集人。
- * 5月30日，「行政院二代健保規劃小組設置要點」經行政院核定生效，各組分別召開例會。並聘任（兼）15名委員，並於9月13日召開第一次委員會議。
- * 2001~2004年，各小組例會及聯席會議、座談會、規劃小組會議，以及公民會議相繼召開。
- * 2002年9月，行政院宣佈健保雙漲，健保保費費率從4.25%調整至4.55%，同時調漲部份負擔，引發工會、社運團體「反健保雙漲大聯盟」，進行抗爭。
- * 2004年11月16日，民間監督健保聯盟正式成立，成為草根專業的健保改革監督組織。
- * 2005年1月4日，行政院二代健保規劃小組裁撤。
- * 2005年8月26日，衛生署正式公佈全民健保法修法草案（二代健保）。
- * 2006年1月25日，行政院謝長廷內閣總辭前召開臨時院會，通過「全民健保法修正草案」，二代健保將以家戶總所得計算保費，並採取財務收支連動，意即每年都會調整費率，以期達到收支平衡，如果立法院順利完成修法，可望在2007實施。
- * 2006年5月5日，全民健康保險法修正草案正式立立法院審議，國民黨中央政策會執行長曾永權表示「形同健保稅」，堅絕抵制。另外，黨團書記長潘維剛、立委徐少萍、雷倩、郭素春、楊麗環、吳育升、費鴻泰、林益世、費鴻泰、楊仁福、廖婉汝、賴士葆等人，全部反對二代健保調漲。
- * 2006年5月9日，親民黨立委黃義交（台中市）代表黨團要求暫緩「全民健康保險法修正草案（即二代健保）」列案，認為二代健保影響民衆權益，政府也未能交代清楚，不能草率通過程委會排入院會。國民黨籍立委雷倩（台北縣）也提案暫緩列案，二代健保首度遭到封殺。
- * 2006年7月13日，衛生署長侯勝茂赴民進黨內中常會報告，前行政院長謝長廷、黨主席游錫堃都直言建議「不宜推動」。民間監督健保聯盟立即發出一封「給游主席的公開信」，痛批民進黨昨是今非，沒有誠意推動二代健保。
- * 2006年~2008年，二代健保始終擱淺在立法院。
- * 2007年，馬英九市長針對健保中央及地方政府負擔所提之行政訴訟，全數敗訴定讞。
- * 2008年2月29日，民間監督健保聯盟舉辦「我們要的健保政策」－總統候選人健保政策發表會，邀請總統候選人出席說明健保政策。

- * 2008年3月22日，馬英九先生當選總統，國民黨重新執政。其中，馬英九先生的「新世紀健康政策」當中的7.確保健保永續經營，健康投資增至GDP之7.5%，並未提出明確的健保改革方向，針對健保的政見，內容如下：「健康是國民競爭力的基礎，為保障民衆享有健康人權，未來在全力推動開源節流措施後，若健保財務仍有缺口，將由政府予以補助；同時，亦應定期檢討健保政策、制度、財務，適時修訂法令，加重處罰違法盜用健保資源者，以符合各界期待，追求永續發展。此外，隨人口老化與科技進步，醫藥衛生支出將從國內生產毛額（Gross Domestic Product, GDP）的6.2%逐步提升至7.5%，將投入於預防保健、慢性病與傳染病防治、醫療品質、健保及弱勢團體照護，以全面提升國民健康。」
- * 2010年2月4日，衛生署公佈健保「差別費率」方案，督保盟立即召開「三問馬總統」記者會。
- * 2010年3月3日，行政院宣佈健保採「差別費率」的方式調漲，引發督保盟的強烈抗議，並揚言將協助被保險人提出訴願及訴訟，反對任何違法、扭曲健保精神的調漲方案，要求政院提出二代健保修正草案。
- * 2010年3月8日，衛生署長楊志良宣佈請辭。復於3月18日被慰留。
- * 2010年，健保費率從4.55%調整至5.17%，漲幅高達13.6%，史上最高。並針對「齊一費率、差別補貼」的方式，針對一定投保薪資以下的被保險人進行100%~20%的補貼。
- * 2010年4月8日，行政院通過「全民健康保險法修正草案」，確立了「二代健保」採「家戶總所得」的修法方向。
- * 2010年4月21~22日，立法院衛環委員會針對二代健保公聽會。
- * 立法院衛環委員分別於五月5日、7日、10日、12日、13日、17日、19日及20日，針對全民健康保險法修正草案進行逐條審查。

國際 瞭望

天安艦事件對東北亞 安全情勢的衝擊

蔡明彥

中興大學國際政治研究所教授兼所長

今（2010）年3月26日晚間，南韓「天安號」警戒艦在西部海域爆炸沉沒，造成艦上46名官兵喪生。在經過將近兩個月的調查後，南韓組成的跨國調查團（由50名南韓及24名美國、澳洲、英國、瑞典專業人士組成）在5月20日公佈調查報告，確認天安艦爆炸的原因是受到北韓潛艦的魚雷攻擊。南韓總統李明博在調查報告公佈後，於5月24日發表「對國民談話」，宣示將以「堅決態度」處理此次事件，包括追究北韓責任、要求北韓道歉，而北韓方面也宣布進入備戰狀態回應，讓朝鮮半島緊張情勢再度升高。

截至目前為止，天安艦事件對東北亞安全情勢帶來的衝擊，至少包括幾方面：

美日韓重現「同盟聚攏」

天安艦事件的發生，讓美國與日本、南韓的同盟「內聚力」（cohesion）因為外在威脅升高，出現重新凝聚的現象。

日本自去年9月民主黨鳩山政府上台後，採取「脫美入亞」的外交路線，追求「更平等的美日關係」，並且要求美軍限期遷出位於沖繩普天間的軍事基地。但在天安艦事件後，由於兩韓情勢緊張，鳩山政府不僅對美軍普天間基地遷移問題的態度出現軟化，還配合美韓外交立場，譴責北韓行徑、支持聯合國安理會制裁北韓。

南韓方面，也在事件發生後尋求加強韓美同盟關係，雙方已同意將原定於今年秋天舉行的聯合反潛演習，提前到6月進行，藉由大型聯合演訓，展現維持朝鮮半島穩定的能力與決心。另外，美國原本規劃在2012年之後，將美韓聯軍的戰時指揮權交還南韓。但在天安艦事件後，南韓李明博總統表示將

針對美韓戰時指揮權轉移是否延遲的問題，提出各種因應方案，這樣的說法似乎反映出南韓仍在評估戰時指揮權轉移可能產生的衝擊，未來是否延遲戰時指揮權的移交，值得觀察。

美國歐巴馬（Barack Obama）政府則在調查報告公佈後採取一連串行動，展現支持區域盟友的立場，包括：公開批評北韓對南韓的「侵犯行為」（act of aggression），表示美國將全力支持南韓；加派12架F-22戰鬥機進駐沖繩美軍嘉手納空軍基地，展現穩定東北亞局勢的決心；派遣國務卿希拉蕊（Hillary Rodham Clinton）走訪日本、南韓、中國等國家，討論因應措施及制裁方案。總體來看，一場天安艦事件，讓美國有機會重塑其在東亞地區「盟邦安全捍衛者」與「區域秩序維護者」的形象。

朝鮮半島浮現軍事競賽

天安艦事件的另一個效應，在引發南北韓之間的軍事準備與軍備競賽。對北韓而言，其軍事能力明顯不及美韓部隊，但是天安艦事件顯示「不對稱戰爭」可能成為北韓未來對付外在強敵的重要途徑。所謂「不對稱戰爭」，是指弱國利用規模小、機動性高、戰法創新的方式，透過核武、飛彈、化學武器、特戰部隊、潛艇戰等手段，對強國實施「不對稱」攻擊，造成強國重大傷亡。北韓在天安艦事件中，利用潛艦魚雷重創南韓艦艇，此一結果可能鼓勵北韓持續發展「不對稱」戰力，一來可對外操作「戰略邊緣」（Brinkmanship）策略，二來可嚇阻美韓部隊的軍事行動。

對南韓而言，這次的天安艦事件則凸顯出國防上的兩個問題：

第一、南韓不論情報監測或武器裝備，都比北韓先進，卻無法事先防範北韓的潛艦攻擊。

第二、北韓多年來不斷利用「戰爭邊緣」策略，升高朝鮮半島緊張態勢，南韓在「專守防禦」戰略的指導下，處於被動地位，無法有效地因應來自北韓突發性的軍事挑釁或攻擊。

為了解決前述問題，李明博在5月9日宣佈成立直屬總統的「國家安保總括點檢會議」（Commission for National Security Review），全面檢討南韓的國防安全體系與軍事準備狀況。根據「國家安保總括點檢會議」主席李相禹在5月18日提出的分析報告，南韓國防必須從過去的「防衛」態勢，轉變為「嚇阻」態勢，改變長期以來的被動處境，並且在第一時間嚇阻北韓發動挑釁與攻擊的意圖。

李明博政府已計劃未來將發展海空軍對北韓實施決定性打擊的武力，同時也將加強對聲納、雷達與攻擊直昇機的軍事採購，以因應來自北韓的「不對稱戰爭」威脅。可以想像的是，接下來南北韓極可能在「潛艦戰 vs. 反潛戰」、「飛彈 vs. 反飛彈」以及「不對稱戰爭」等方面，出現新一波的軍事競賽。

中國區域角色面臨考驗

中國一向擔心朝鮮半島緊張情勢升高，會衝擊到中國的邊界安全與國內經濟。因此，中國不希望北韓採取升高緊張情勢的舉動，但如果國際社會要對北韓進行制裁，北京也會呼籲各國冷靜節制，回到外交途徑解決問題。而這樣的立場，也反映在北京處理天安艦事件的態度上。

北京在天安艦事件發生初期，不想太快選邊站，在經過將近一個月的時間後，才向南韓表達遺憾之意，而且為了避免觸怒北韓，北京還在5月初接待金正日的來訪。在南韓公佈調查結果之前，北京一直以「沒有確鑿證據證明是北韓所為」做藉口，不願過早表態。

但在南韓公佈調查報告、誓言制裁北韓之後，中國的外交處境變得相當尷尬，並且面臨一個「兩難」的局面：一方面北京不想完全背棄北韓，讓北韓被逼到牆角、進而採取冒進行動；另一方面，北京也無法漠視南韓要求制裁北韓的呼聲，否則將面臨美方不滿、中韓關係陷入低潮、以及美韓在黃海擴大聯合軍演帶來的外交與軍事壓力。只是隨著天安艦事件被送交聯合國安理會討論，北京在國際社會希望其扮演「負責任」角色的期待下，終究得在制裁北韓問題上，做出最後表態。

北韓問題存在不確定因素

從北韓歷來的對外行為來看，北韓透過「戰爭邊緣」策略，升高朝鮮半島緊張情勢的目的，主要有三：第一、轉移國內問題的焦點，凝聚全國一致對外的團結氣氛；第二、製造緊張情勢，測試對手外交底線；第三、升高對立氣氛，分化國際社會對於處理北韓問題的立場。

然而，過去的經驗顯示，只要國際社會對北韓問題達成一致立場，平壤通常會調整外交態度，對外採取「笑臉攻勢」（charm offensive）。一個明顯的例子，是去年6月12日聯合國安理會通過針對北韓二度核爆的1874號制裁決議案後，北韓隨即釋放兩名遭囚禁的美籍記者，還邀請南韓現代集團總裁玄貞恩訪問平壤，並且派遣北韓統一戰線部部長金良建率團前往南韓弔唁金大中，向外界釋出善意。

觀諸未來北韓問題的發展走向，主要牽涉到三方面的問題：

首先是核武自信問題。北韓在擁有核武後，是否會因過度自信，對外採取軍事冒險主義？

其次是政權轉移問題。北韓領導人金正日推動的「三代世襲」能否順利？在這段期間金正日為了權力佈局，是否對外採取強硬路線？

最後是經濟惡化問題。北韓國內經濟處於崩潰邊緣，是否引發內部社會動亂？或是迫使金正日政權再度製造外交或軍事危機，轉移國內焦點？

在可預見的未來，前述三項問題將持續影響北韓的對外行為。針對天安艦事件，國際社會若未能向北韓傳達一致、且明確的信息，讓其瞭解製造挑釁必須受到制裁，未來在前述三項問題的單一或交互作用下，只怕北韓對外挑釁行為會一再地發生。■

香港

觀察

失去的政治機會：

香港立法會五區補選分析

葉國豪

香港大學社會學系博士研究生

引言

甫結束的香港立法會補選以不足兩成（17.19%）的投票率創下九七年以來相關選舉的歷史新低，¹儘管發起此次「五區補選，變相公投」的公民黨與社會民主連線（簡稱社民連）五位候選人如預期當選重返議會，並表示在面對北京、特區政府以及建制派的全力打壓之下滿意仍有近五十八萬的選民參與投票，事實上仍掩蓋不了是次「變相公投」未能如預期引發公眾廣泛參與，不僅投票率低，從支持民主的社會運動的角度來看，先天民眾認知與支持不足，後天受當權者打壓，再次失去了民主深化的重要契機，無疑是一個挫敗，將影響未來的策略選擇與民主發展。



◎香港五區公投受北京與特區政府打壓 投票率低 圖為五區候選人之一的長毛梁國雄登記參選

理由與主要爭點

所謂「五區補選，變相公投」即是由泛民主派的公民黨與社民連合組「五區公投運動聯合委員會」（或稱為公社聯盟）各推派一位現任的立法會議員集體辭職，並且投入補選以喚起民眾對於現行政制的不滿，以選票變相地「公投」（de facto referendum）表達對政治議題的看法。其中，公民黨派出陳

淑莊（港島區）與梁家傑（九龍東）；社民連則由黃毓民（九龍西）、陳偉業（新界西）與梁國雄（新界東）參選。儘管在官方的選舉登記資料中，上述五人提出一致的訴求，即「儘快實現真普選，廢除功能組別」並要求普選路線圖；然而事實上公民黨與社民連對達至普選的策略卻有所不同。

爭點一、功能界別的存廢問題

功能界別是否與何時取消是當前香港政改爭論的核心。做為一種選舉制度，功能界別的原意是由各職業界別以個人票或團體票的方式選出自己的議員，在學理上是統合主義（corporatism）的產物，從港英時代1985年首次引入以來，一直是立法會中重要且具爭議的組成部分（至今占50%，三十席），反對者認為其普遍缺乏代表性，違反民主選舉「票票等值」的原則，尚且由於九七後議會中分組點票的制度，時常引致違逆主流民意、罔顧民生、傾斜於財團利益的批評；然而支持者則認為功能界別有其歷史與現實的貢獻，能反映界別專業意見，避免民粹政治，並且達到均衡參與。泛民的溫和派（目前部分組成終極普選聯盟，簡稱普選聯）寄望以增加直選議席比例以及取消分組點票的方式暫時容忍並且在2020年能夠一次取消功能界別，主觀地期望在這一段過渡期內工商界與功能界別可以準備逐步投入直選，否則將持續面對正當性與公信力的質疑與挑戰。主戰的公社聯盟則希望利用補選以「變相公投」的方式召喚當前的民意，壓迫北京與特區政府廢除功能界別，實踐全面普選。

爭點二、路線圖與對普選意義的爭拗

在特區政府所公布的政改方案諮詢文件中指出，將來普選立法會時須符合「普及而平等」的原則，然而在北京的嚴密控制下，

應無疑義的「普選」概念卻也受到爭論，同時無法承諾達至普選的路線圖。泛民一般認為所謂「真普選」必須要符合提名權、參選權與投票權的平等，然而特區政府在不願超出北京的授權範圍並且意圖藉由操縱字義來尋求政治操作空間下，卻並不願意正面地承諾與回應，甚至有意見認為功能界別已是部份實現普選。

「以假當真」：特區政府與北京的態度

特區政府對是次「五區補選，變相公投」的態度明顯的跟隨北京的立場而有所轉變，充分反映了在政治結構上受制與從屬的現實。眾所皆知，北京早已經為香港的政改設定限制框架，依照其詮釋的《基本法》「循序漸進」原則，普選在香港必須經歷「政改五部曲」，即（一）由特首向全國人大常委會提出報告；（二）人大常委會決定可以進行修改；（三）特區政府向立法會提出修改議案，並經全體議員的三分之二（即四十票支持）通過；（四）行政長官同意；以及（五）最後交人大常委會批准或備案。根據人大常委會在2007年的決定，²2012年立法會中的組成（即地區直選與功能界別議席）比例必須保持不變，2017與2020年「可以」實施普選。對功能界別的爭拗，使各方產生嚴重的信任危機，進而質疑普選承諾是否為真？然而，很清楚地北京不會承諾取消功能界別，也不會在普選的提名權與參選權的限制上有任何保證，曾蔭權政府亦不獲北京授權處理2012年以後的選舉安排，尚且「公投」字眼觸及敏感的政治神經，因此，北京批判原本沒有約束力的「變相公投」違背了《基本法》。

一個關鍵的時間點是2010年1月21日，當日公社聯盟召開記者會宣布五名辭職議員名單，並且在報刊登載「五區公投，全民起義」的全版廣告，隨後許多親建制的媒體與政客即跟隨北京的立場將是次「變相公投」定性成「非法公投」、「反中亂港」與「港

獨」，自此情勢急速改觀，原本擬積極考慮參與補選搶奪議席的親建制陣營（如民建聯與自由黨等）即表明決定不參選、不助選及不投票，形同全面杯葛補選。

特區政府隨後加大打壓，一再強調此次補選濫用選舉程序、浪費公帑並無必要，然而為了維持憲制責任卻不得不舉行。舉例而言，公民教育委員會主席李宗德公開表示在補選中投票「不是一個公民責任」；³政府智庫中央政策組的首席顧問劉兆佳則早在補選前兩週已經表示「無須看補選投票率，已可斷定『公投』會失敗」；⁴在相關宣傳上刻意不再呼籲市民踴躍投票（《信報》，2010/04/27），做小動作，在小地方搞抵制（《明報》，2010/05/10）。特首曾蔭權雖然表示會協助普選聯跟北京溝通，但是另一方面卻又帶頭整個政治任命團隊不參與投票，被批評為「白色恐怖」，是刻意做給北京的政治表態，更造成公務員的壓力，形同政府帶頭杯葛自己依法所舉辦的選舉。對此，公務員工會聯合會主席清楚地表示高官表明不投票「令人無所適從，是否想告訴全世界，公務員都不應該投票」。同時，親政府的新界鄉事派人士更以拒絕出借場地作為投票站的方式進行杯葛，使選民必須要花費較大的時間與精力才能夠行使投票權利，影響投票意願。此外，甚至傳出特首曾蔭權遊說立法會主席曾鈺成就政改方案投票的「羅生門」，雖然事件隨後遭到特首辦公室否認，但是已經引發是否干預立法會主席超然地位、破壞行政立法關係和議事傳統的批評。

香港社會的看法

市民對「五區補選，變相公投」的意見，總體而言反對者居多，贊成者較少。根據香港大學民意研究計畫的調查顯示，在去年年底約有26%的受訪者支持「變相公投」的建議，另有51%表示反對（2009年12月14日新聞公報）；隨後至選前的調查結果差異亦不大，大致僅有三成左右表示支持，其中固然受到自稱親中派的支持者反對，然而在自稱民主派的支持者中所得到的支持亦僅達

2. 見〈全國人民代表大會常務委員會關於香港特別行政區2012年行政長官和立法會產生辦法及有關普選問題的決定〉，2007年12月29日。

3. 〈公民教育會主席：補選投票非公民責任〉，《明報》，2010年4月28日。

4. 〈劉兆佳：「公投」斷定失敗 余若薇：政府小動作打壓〉，《明報》，2010年4月28日。

五成左右。⁵香港中文大學亞太研究所的調查亦顯示不贊成「五區補選，變相公投」的民眾較多（56.7%），贊成者較少（28.1%）（2010年1月7日，表二十），後續的調查亦變化不大（2010年2月12日，表十八）。⁶

筆者周遭所接觸到的看法亦存在對「變相公投」的許多質疑，例如難以理解泛民內部立場與行動的不一致；對改變政治現況的無力感；對政治事務不感興趣；不信任政治人物；以及選舉活動冷清宣傳不足等等。選後的民調結果亦顯示，未參與投票的主要原因是認為選舉沒有必要／浪費公帑、沒有適合候選人，以及反對或不支持公投運動（香港大學民意研究計畫2010年5月24日新聞公報）。

「五區補選，變相公投」與一國兩制

「公投」的概念在香港的政治發展史中其實並不陌生，早在1989年二月《基本法》的第二稿草案中即曾經提及特首與立法會議員的產生辦法，以及落實普選的程序必須通過全體選民投票決定。至今一場「變相公投」尚且被形容成牛鬼蛇神、大逆不道其實只是突顯了香港在「一國兩制」下存在的制度差異與難以化解的根本矛盾衝突。以「港人治港，高度自治」以及對法治（rule of law）的理解為例，北京認為香港做為「單一制」中國下的一個地方特區並不存在所謂的「剩餘權力」，如同人大委員長吳邦國曾說的「中央授予香港特別行政區多少權，特別行政區就有多少權」，當「變相公投」乃至「起義」觸及了北京的敏感神經，因此中聯辦主任彭清華會聲稱「變相公投」公然挑戰《基本法》；而公社聯盟則主張香港施行的是普通法制度，《基本法》並未禁止公投，因此「變相公投」當然也不違法，尚且「公投」是直接訴諸民意的表現。

北京認為必須小心回應香港社會的民主訴求，一方面鞏固在港的工商界統治聯盟，維繫其的利益（因此難以取消功能界別），

並且掌握政府各項重要人事的最終實質任命權，同時亦擔心香港學習台灣的民主公投經驗，產生難以駕馭的政治後果甚至波及中國內地的政治穩定；然而「變相公投」支持者卻相信，民主從來不會由統治者所賜予，過去近三十年的民主發展經驗也顯示若無法匯聚民意改變制度的不公義（例如功能界別與分組點票制度），在現有的議會架構之下將難以帶來政制的實質改變。「五區補選，變相公投」因此可以被視作是在「一國兩制」憲制框架下主動出擊，打破僵局、刻意塑造輿論議題與政治機會的一種嚐試。

五區補選的結果與影響

選前的許多民調早已預示，最終投票率將約低於三成，其中社民連所得的支持率應較公民黨遜色，然而兩黨的候選人都有很大的機會能夠重返議會（《信報》，2010/04/27）。然而對照社民連先前設定的投票率50%目標，後來認為25%的投票率算是成功，若是能達到30%則被視為前所未有的成功，顯示其在選前已經預期投票率的低落。然而從民眾的認知態度及投票率（17.19%）來看，必須承認「變相公投」的失敗。

此次主動塑造、召喚民意並且最終失去的政治機會，部分固然因受到當權者的打壓所致，然而也有公社聯盟操作與策略上的缺失與誤判，不僅忽視了公投與起義的廣告所帶來的政治衝擊，其內部的協調、動員乃至發言等亦多有缺漏。其可能的影響，包括（一）民主運動是否會分裂。例如社民連的黃毓民即認為投票率過低與泛民並未動員呼籲市民投票有關，公社聯盟亦宣稱自己代表了最新的五十萬民意，而認為普選聯並無民意授權，因此北京及其代理人對民主派的統戰策略值得後續觀察；（二）民主運動是否會激化。選後已有越來越多人表示對於特首曾蔭權在餘下的任期內的政制改革不抱任何希望，早前的調查亦顯示，有四分之一的受訪者同意「用激烈手法要求政府回應訴求」，若政府無法建立制度以妥善處理貧富差距與市民與大商家之間的深層次矛盾，可

5.詳細數據見香港大學民意研究計畫網站 <http://hkupop.hku.hk>

6.詳細數據見香港中文大學香港亞太研究所網站 <http://www.cuhk.edu.hk/hkiaps/>

以預見零星但激烈的抗爭行動將可能升級；（三）北京的態度。此次的低投票率相信將帶給北京更多的自信，舒緩其政治壓力，也更有籌碼與溫和民主派協商，但是也可能造成北京對香港爭取民主民意的誤判；（四）在支持群眾方面，從此次補選的得票分布可知「變相公投」運動未必能夠增加中產群眾的支持；其次，年輕一代特別是所謂的「八十後」雖然較上一次2008年立法會選舉的投票率增加（從19%上升至24%），但是實際上與2004年的投票率（22%）相若，因此難以推論是否引起更多年輕世代對香港民主化的關注。

香港民主化的悲劇性格曾經被這樣深刻地描繪過，「香港的民主政制，就是在這種不清不楚、互相扯皮到最後一次又一次拉倒的結局中循環，結果民主無法寸進，香港人在一次又一次失望之中跟普選擦身而過。」⁷從八十年代以來，香港社會長期面對來自本地商界與北京中央政府對於民主化的阻撓，其不變的理由就是過於快速的民主化將會威脅經濟的繁榮與政治的穩定。根據香港社會服務聯會所公布的最新「香港社會發展指數」指出近年來香港整體社會發展幾乎停滯不前，顯示經濟發展其實並未有效推進社會發展（2010年5月23日新聞發布）。在政治體制與社會發展停滯的情況下港人本身矛盾的性格，包括對外在政治安排的順從、對民主化進程在不滿中的妥協性、強調經濟事務優先而非民主制度層面的改革，以及對政治的犬儒和疏離等，亦不利於民主制度的建立。⁸「變相公投」做為失去與失敗的政治機會，在歷史與象徵上仍有其重要意義，其經驗既反映了香港政治與社會的現狀，也將影響日後民主化的發展。■

7.社評，2010，〈烏籠內的香港民主悲劇〉，《信報》。4月15日。頁2。

8.葉國豪，2010，〈矛盾的香港人〉，《旺報》。2010年3月9日。

香港觀察

二十載到聯合國遊說的經驗

劉慧卿
香港民主黨立法會議員



◎圖為本文作者劉慧卿議員（左二）就香港人權公約到聯合國進行遊說舉辦記者會

中國與香港落實人權公約的情況

聯合國於1948年通過《世界人權宣言》，之後再過了十數年，草擬了《公民權利和政治權利國際公約》和《經濟、社會、文化權利國際公約》，兩條公約於1976年生效，其後聯合國陸續通過其他多條專題的人

權公約。

中國政府已簽署了多條人權公約。除了最重要的《公民權利和政治權利國際公約》，大部份亦已經生效（見附表）。在1997年之前，香港是英國殖民地，因為前宗主國的決定，多條公約已在香港生效，《經濟、社會、文化權利國際公約》更在1976年已生效，比中華人民共和國早25年。

中國（包括香港）簽署人權公約和公約生效的日期

公約	簽署日期	生效日期
《消除對婦女一切形式歧視公約》	1980 (英國：1981)	1980 (香港：1996)
《禁止酷刑和其他殘忍、不人道和有辱人格的待遇或處罰公約》	1986 (英國：1985)	1988 (香港：1992)
《兒童權利公約》	1990 (英國：1990)	1992 (香港：1994)
《經濟、社會、文化權利國際公約》	1997 (英國：1968)	2001 (香港：1976)
《公民權利和政治權利國際公約》	1998 (英國：1968)	尚未被人大確認，因此未生效 (香港：1976)
《殘疾人權利公約》	2007	2008
《消除一切形式種族歧視國際公約》	-- (英國：1966)	1981 (香港：1997)

締約國簽署公約之後，要由其國會確認，公約才會開始生效，這表示該國承諾按公約的標準落實公約。若締約國不履行責任，公約便淪為一紙空文，因為聯合國無權約束或制裁不遵守公約的國家或地區。中國雖然簽署及確認了多份人權公約，但中國大陸的人民並不能享有公約保障的人權。很多中國公民更不知悉多條公約已經生效，即使政府違反公約，很多人亦不懂得如何向聯合國反映，令人權公約的落實變成一大笑話。在香港方面，民間社會在近二十年推動市民認識人權和落實公約的工作，則取得了一些

成果。關鍵是民間組織善用聯合國這個平台，在國際舞台推動政府改善人權狀況。

監察實施公約的聯合國委員會 (Treaty-based bodies)

在聯合國龐大的架構，監察主要國際人權公約實施情況的委員會是香港民間組織的遊說對象。這些委員會包括監察落實《公民權利和政治權利國際公約》的人權事務委員會和監察落實《經濟、社會、文化權利國際公約》的經濟、社會、文化權利委員會等。

聯合國公約委員會所監察的國際人權公約

公 約	委 員 會
《公民權利和政治權利國際公約》	人權事務委員會
《經濟、社會、文化權利國際公約》	經濟、社會、文化權利委員會
《消除一切形式種族歧視國際公約》	消除種族歧視委員會
《消除對婦女一切形式歧視公約》	消除婦女歧視委員會
《禁止酷刑和其他殘忍、不人道和有辱人格的待遇或處罰公約》	禁止酷刑委員會
《兒童權利公約》	兒童權利委員會
《殘疾人權利公約》	殘疾人權利委員會
《保護所有移徙工人與其家庭成員權利公約》	移徙工人委員會

委員會的成員由締約國的政府提名，由聯合國成員國以不記名方式投票產生。委員以個人身份出任，權力直接源於公約。大部份委員都是在人權方面享負盛名的法律專家、大學教授、法官或前外交官。委員會享有高度的獨立性和公信力，雖然偶有個別成員在聆訊時發表無關重要的意見，大部份成員都深切關注人權事務，有推動人權發展的使命，也樂意聆聽民間組織的意見。

委員會審察締約國如何落實公約，其重要工作是定期審議締約國提交的報告。按聯合國的安排，締約國須在公約生效一至二年後向相關委員會提交該國如何履行公約的報告，其後每四至五年根據委員會的要求，定期提交報告，並派代表團出席聆訊，回答委員會的質詢。

締約國在向聯合國提交報告之前，應鼓勵國民參與整個過程。有些政府會先將報告提交國會審議，然後才呈交聯合國，有些國

家則將非政府組織的批評和意見夾附在其報告內一併交給聯合國。香港特區政府只在草擬報告前，就報告大綱諮詢公眾和立法會，報告則在提交聯合國後才公佈。

人權事務委員會於1988年審議香港人權狀況的首份獨立報告，這份報告是載於英國政府向人權事務委員會提交的報告書的附件。多項爭議性的問題，報告書都沒提及，殖民地政府更沒有通知香港市民。筆者是無意中從國際特赦組織得悉，聯合國將在日內瓦召開聆訊，審議香港的人權狀況。筆者於是立即與多名民間團體商討，後來更組團飛往日內瓦旁聽聆訊。該行程亦展開了筆者二十多年到聯合國遊說的經歷。

雖然香港不是一個國家，但在1997年之前的聯合國聆訊，大部份委員會皆獨立審議英國政府就香港殖民地所提交的報告，令香港能獲得更多的關注。這亦是因為主權移交在即，很多委員都擔心中國政府可能不容許

人權公約於1997年7月1日成立的香港特別行政區繼續生效。後來當北京作出批准的承諾，各委員會才放下心頭大石，因為若有一個國家或地區退出公約，不再向聯合國提交報告，肯定是人權倒退，對聯合國是一個打擊。

在1997年之後，香港的報告是包括在中國報告之內，委員會審議整個中國的報告。由於中國的人權問題鋪天蓋地，罄竹難書，我們非常擔心香港的問題會得不到委員會的關注。但我們亦慶幸多個委員會都就一些重要香港問題表達了關注和作出建議。在眾多公約之中，因為中國政府仍未確認《公民權利和政治權利國際公約》，因此不需要向聯合國提交報告，但北京容許特區政府獨立向人權事務委員會提交報告。特區政府現正就如何撰寫該報告諮詢立法會和公眾的意見。因香港人正在熱烈討論普選的問題，這亦必定成為明年聯合國聆訊的焦點。

民間組織如何在聯合國發揮作用

要有效在聯合國進行遊說，必須了解委員會的運作。委員會審議報告，是按幾個步驟進行。民間組織必須掌握時機，向委員會反映其關注，並遊說委員會接納其意見，寫進審議結論和建議。

委員會審議工作由締約國準備提交報告時開始。民間組織在這個階段的參與，是在締約國撰寫報告時，提出詳盡的意見。

在審議報告的過程，委員會是會委派一名成員作為國家特別報告員(special rapporteur)，該委員會透過不同途徑搜集資料，包括非政府組織提交的意見書、學術機構的意見，以及傳媒資料，從多方面了解締約國的情況。兒童權利委員會的委員與非政府組織保持聯繫，在審議報告前，更主動諮詢他們的意見。

國家特別報告員在接獲締約國的報告後，會就該國的情況草擬一系列關注事項和

問題，要求締約國在聆訊開始前作出書面回應，讓委員能展開深入研究。特別報告員在草擬問題時，會考慮民間組織的意見。

在聆訊前夕，一些民間組織代表便自費飛到聯合國。聆訊可以在日內瓦或紐約市舉行。代表會嘗試約委員會面，向他們提供最新資訊、反映民間社會關注的議題，以及澄清政府報告中誤導或不完整的訊息。人權事務委員會一般會在聆訊之前幾天，安排時間聆聽民間組織的簡介。

當聆訊正式開始，締約國會派代表團出席，回應委員的提問。民間組織只可以旁聽。若環境許可，他們可以撰寫便條，向委員指出政府官員的答案不盡不實。

審議完結後，委員會會公布審議結論和建議(concluding observations and recommendations)，指出締約國須作出改善的地方。

就筆者多年來的觀察，審議過程確實對人權狀況有正面影響。香港政府對提交報告鄭重其事，撰寫的報告亦愈來愈詳盡，更主動提及富爭議性的問題。此外，政制及內地事務局在統籌各部門撰寫報告的時候，會邀請各部門的官員，在不同的人權論壇聆聽民間團體的意見，這亦加強各官員對人權事務的了解。有官員私下表示，民間組織到聯合國反映香港情況，並在香港跟進政府落實各委員會建議的進展，確實對政府官員造成壓力，推動他們作出改善。

2006年審議《公民權利和政治權利國際公約》報告

民間社會的遊說工作，表面上看來，是按時提交意見書、自費遠赴聯合國進行遊說，而這運作是殊不簡單。

在公民社會，有為數眾多的民間機構，各有不同的服務對象、關注不同事務、更有不同的處事風格以及人際互動關係。而七個公約委員會所負責監察的公約涵蓋面非常廣闊，即使最博學的人權專家，亦難以全面掌握。不同的公約委員會在不同時間審議香港

政府提交的報告，民間團體如何因應不同的公約，決定重點議題，並串連組織，透過協商，就立場取得共識，善用各組織的長處，在遊說過程中盡量發揮，都是一場考驗。

以下筆者引用2006年審議《公民權利和政治權利國際公約》報告作為事例，嘗試闡釋民間社會如何配合公約委員會的運作，推動人權發展。

《公民權利和政治權利國際公約》保障人民的公民和政治權利，包括民族自決權、言論自由、和平集會和結社的自由、普及而平等的選舉權利、少數族裔不受歧視的權利。人權容易觸動中央政府的神經，但也是香港公民社會奉為圭臬，全力捍衛的核心價值。因此我們盡力把握人權事務委員會審議香港報告的契機，向委員會反映香港人的訴求。

2006年3月的聆訊在紐約市舉行。聆訊未開始，筆者便在立法會提出動議辯論，促請特區政府落實人權事務委員會過往及將會作出的建議。但在眾多親北京立法會議員的反對下，動議被否決。更引來親北京傳媒指摘我們「唱衰香港」、「告洋狀」。

民間組織經過多番討論，訂出數個重要議題，包括人大常委會解釋基本法對香港司法獨立和高度自治的衝擊、立法會和行政長官選舉違反公約有關普及而平等選舉的規定、傳媒的編輯自主和自我審查，尤其對涉及台灣和西藏等敏感議題。

在分工方面，民主黨立法會議員何俊仁律師負責人大釋法，筆者和民主動力召集人蔡耀昌跟進政制改革、香港電台的工會和記者協會的代表負責新聞自由，熟悉聯合國公約委員會和秘書處的運作、且與公民社會有密切聯繫的香港人權監察總幹事羅沃啓則負責協調工作。

我們抵達紐約後，馬上約晤委員會成員，並在聆訊前安排午餐簡介會，邀請委員出席。在短短一小時，代表團精確扼要地反映意見，並因應委員的疑問提供補充資料。

在聆訊中，專家委員反映了民間代表的關注。憲制發展、傳媒自我審查等問題，都是審議的重點。人大釋法更是最受關注的議題，多名委員對北京表示失望。美國的委員指特區政府在1999年的聆訊上表示，除非情況特別，否則香港政府不會提請人大釋法，然而在數年間卻出現兩次釋法。委員指人大是個沒有代表性、沒有清晰辯論程序的機制，但所作的決定卻成為香港法制的一部份，令他們擔憂人大釋法可能威脅國際公約所保障的人權。委員更提醒特區官員，香港實施的是「一國兩制」，而不是「一國一制」。

委員會於當年3月30日公佈審議結論，並提出多項建議。筆者和多位民主派立法會議員在立法會的事務委員會作出跟進，邀請民間組織反映意見。對委員會提出的建議，政府大都不會立即採納。改善人權有賴民間社會鏗而不捨的爭取，到時機成熟，便能開花結果。以立法禁止種族歧視為例，人權事務委員會在1999年已表示關注，特區政府到2006年才作出決定，在聆訊時明確承諾將立法禁止種族歧視。

除了遊說公約委員會，非政府組織的另一項工作是加強香港人的人權意識。我們把握聯合國審議報告的契機，透過傳媒、增加市民對聯合國和人權公約的關注和認識，這是推行人權教育的有效途徑。

香港傳媒作為「第四權」，有責任監察政府、促進公眾參與社會事務。但市場導向和怕開罪北京已成為傳媒運作的指導原則，對很多傳媒而言，報導聯合國人權聆訊，不能帶來商業利益，更有傳媒人直指人權是「票房毒藥」。傳媒可以北上做生意，意味著巨大的商業利益，而傳媒報導聯合國的批評，可能令北京不悅。基於商業和政治考慮和自我審查，傳媒都不派記者到聯合國採訪人權聆訊，做法令人失望。

為了令市民能獲悉聯合國聆訊的詳情，民間團體息事寧人，充當免費的特約記者，越洋向傳媒提供資訊，協助他們作出報導。

捍衛人權無分界限

經過二十數載的摸索，香港的非政府組織累積了很多經驗和人脈，並能以有效的方法遊說公約委員會。消除種族歧視委員會於去年8月在日內瓦審議香港報告，民間代表團在審議前邀請委員出席午間簡介會，表達意見，十多個民間機構和政黨代表每人只有一分鐘，出席的委員也驚訝我們每人能於一分鐘內清楚陳述重要議題。由於《消除一切形式種族歧視國際公約》已在中國生效，委員會合併審議香港、澳門與中國大陸的報告，在三小時的聆訊中，委員表達對西藏、新疆的種族衝突的關注，但亦花了半小時提問香港的情況。

與香港的民間組織相比，中國大陸前往聯合國的非政府組織皆是由政府委派和操控，被稱之為GONGO(Government-operated Non-governmental organization)。GONGO的工作是拍照、紀錄和搜集民間組織的名單。也曾有GONGO要求參與我們的簡介會，為免他們消耗寶貴的時間，我們斷然拒絕。

據我們所見，就內地人權狀況做遊說的民間組織，都是位於大陸境外的組織，如「中國人權」(HRIC)、「亞洲人權委員會」(AHRC)。即使異見份子韓東方的「中國勞工通訊組織」，以及何俊仁與筆者等人創立的「中國維權律師關注組」，也是設於香港。

內地沒有言論自由和表達自由，劉曉波這爭取基本人權的知識份子被北京以言入罪，因此要內地有獨立民間組織到聯合國做遊說工作，是近乎不可能。香港作為中國的窗口，有責任發聲，為促進內地的人權出一分力。筆者期盼有一天，內地的非政府組織能自由、自主地到聯合國，會見人權專家，和我們一起反映內地和香港的人權問題。■