發佈：2008-10-01, 週三 00:38
點擊數：10997

壹、EITC是「脫貧政策」或「政黨區隔」的工具？

正副總統馬英九與蕭萬長二人在總統競選期間提出實施「468方案 - 勞動所得租稅補貼制度」的主張，亦即EITC（Earned Income Tax Credit），宣稱採取「負所得稅」（Negative Income Tax）的概念，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能夠「脫離貧窮」。

這項政見在大選當時並未能引起廣泛注意，但是在新政府520就職後，由財政部主導設置的「賦稅改革委員會」，一度有意將EITC列為優先議題，後因部份輿論與民間稅改聯盟有異見，而改列為中長期議題研議。不過行政院顯然並未放棄，行政院就在八月底宣布將在今年九月份開始實施為期六個月的「照顧近貧 - 工作所得補助方案」，以做為EITC的先行方案，雖然想要提前兌現政見支票的意圖明顯，但卻引來急就章的批判。隨後蕭萬長副總統指出EITC其實也是「等同於某種退稅的方案」，以呼應民進黨與部份輿論持續要求退稅的聲浪，只是這種「EITC等同退稅」的詮釋性說法，立即遭到總統府發言人的否認，理由竟是要避免EITC與民進黨的退稅主張混淆。EITC發展至此，顯然已經成為一項政治性議題，陷入政治泥濘之中，執政者將EITC視為「政黨區隔」的競爭工具，而非貫徹脫貧目標的社會政策，執政者的堅持使EITC成為一項政治操弄的工具，反而無法理性看待EITC的核心議題：究竟EITC是否真的能夠幫助台灣的工作貧窮者脫貧？又是否真的適合當前台灣的環境來實施？

貳、EITC的歷史背景與核心概念

在評估是否適合台灣實施這項EITC新制度前，首先必須先瞭解此項制度產生的背景脈絡。EITC最早源自美國，美國在1975年時通過立法的歷史背景，主要是為因應經濟衰退危機導致大量貧窮家庭產生的社會問題，而通過EITC法案的企圖在於藉由提供低所得的工作貧窮家庭享有所得稅「可退稅額」，但關鍵是必須在維持工作狀態下方可享有退稅補貼，因而EITC採取的是不同於「傳統福利給付」思惟的「工作福利」（Workfare）政策原則，以達到激發就業的目標，又由於未達所得稅課徵標準者能夠享有退稅優惠，因而EITC又稱為「負所得稅」制。EITC自從立法後，自1986年起至今經歷四次修正，使得EITC得稅額補貼金額與範圍持續擴大，至今已成為美國最重要的反貧窮政策，同時在美國的影響下，英國、加拿大、紐西蘭、愛爾蘭、荷蘭、法國等國也先後相繼實施。儘管實施的國家頗多，但是EITC的實施是否真的能夠有效使工作貧窮者脫離貧窮處境，卻引發不同意見的爭論。雖然美國的一些實證研究顯示，EITC對於促使低所得者進入勞動市場確實具有正面效果，但是也有美國的研究指出，呈現正面效果的研究其實多數屬於一年內的短期研究，一旦採取十年以上的長期追蹤研究時，則EITC的正面效果就會明顯下降，也就是會出現EITC的就業成效遞減效應（Berkhauser,1995）。要釐清這些爭論，就必須追朔EITC的二項政策核心概念 - 「負所得稅」概念與「工作福利」政策原則，探討二者之間在實際上是否能夠有效聯結的問題。

首先，在「負所得稅」概念方面，這是由諾貝爾經濟學獎得主G. Stigler與M. Friedman在1962年提出的理論，所謂「負」所得稅，乃是「正」所得稅的相對概念，也就是政府提供低所得的民眾補助金額，以維持某一基本所得水準，但是隨著所得提高，補助就逐漸減少，直到超過某一水準後，政府才開始課稅。不同於傳統上將社會福利制度的設計，僅侷限為以「給付」方式提供貧窮民眾補助，負所得稅制企圖將「社會福利」與「政府課稅」原本分屬二套體系結合起來，從「課稅」的角度來重新設計社會福利的補助制度（蔡雅如，2008）。負所得稅制認為每一項社會福利給付都隱含一個相當的稅率，稱為「福利稅率」，福利稅率愈高，對工作誘因的打擊就愈大，將助長失業的擴張，因此要想減低社會福利制度對工作誘因造成的負面影響，就必須採取「所得提高，補助就逐漸減少」的「抵減稅額遞減」原則，方能有效降低制度對工作誘因的打擊。

Phoca PDF

參、負所得稅概念下EITC的謬誤問題

很明顯的，負所得稅的概念源自於自由主義的思想傳統。在自由主義思想傳統的脈絡下，「負所得稅」理論假定「市場均衡」是最佳的個人就業安置法則，依照市場均衡法則，自然會將符合市場需求的個人就業能力，安置到最適合的職位上，因此個人必須透過「市場」才能夠就業與獲得收入，只有當無法符合市場需求的無就業能力個人失業者出現時，才可獲得政府提供補助的「基本收入」水準（basic income），以滿足經濟生活基本所需，而其財源則是來自於負所得稅制度所提供的補貼金額，在此國家的角色是將收取之稅金，做出適當分配給個人失業者，使個人獲得基本收入（Nadel,1999:9）。基於上述假定，在負所得稅制度的概念下，「個人責任」仍然是解決失業問題的主要角色，而國家則僅具有「有限度所得重分配」的消極性角色，但是這項制度又擔心個人失業者在接受補助後，會產生福利依賴問題，降低工作意願，因此便以「工作福利」原則取代傳統的「福利給付」思惟，促使個人重新回到市場內就業，並且維持在就業狀態下，否則就不能領取補助。由此可知，負所得稅與工作福利二者在此結合，主要目的是在於「防弊」，而不是真正要提供失業者協助，也就是將失業者都假定視為「潛在」的「不負個人責任之福利依賴者」。

這種基於負所得稅「個人責任優先」的假定，所建構形成的「勞動所得租稅補貼制度」，如果企圖用來解決工作貧窮問題，將會出現二項政策適用對象上的謬誤問題。第一項謬誤是對於工作貧窮者的基本屬性特徵在認識上的謬誤問題。基本上，「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」層次的工作與收入情形，而「貧窮」的界定則是著重在「群體」層次的家戶貧窮情形，因此所謂「工作貧窮者」的定義是指：個人工作者收入低於最低工資且所屬家戶總收入低於貧窮線。由此定義可以明確瞭解，工作貧窮者並非單純是導因於個人經濟問題，而是還涉及家戶經濟的集體問題，既然如此，負所得稅概念所秉持的「個人責任優先」假定，顯然已經出現對於工作貧窮者在認識上的謬誤，在此情況下，認定「個人責任」仍然是解決失業問題的主要角色這種論述，將成為政府卸責的藉口。

因此，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 Worker）在界定特徵上的差異，因為這將導引出不同的政策方向。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，以歐洲在1996年的調查為例，有高達80%的低薪工作者，其所屬家戶經濟並未低於貧窮線以下（Fleury and Forti,2004）；再以台灣在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，2006）。這些調查資料均顯示，「工作貧窮者」與「低薪工作者」並非完全等同的社會群體，不可混淆。

就「方案適用對象」此點來看，從「468方案」政見到內政部公布的「工作所得補助方案」，顯然已經出現改變。「468方案」是以「四口之家、夫妻二人工作」的家戶年度總收入為計算適用對象，但是「工作所得補助方案」卻可同時適用個人低薪工作者與工作貧窮者，因為其補助金額是分別按照「申請個人」與「配偶兩人」的全年平均薪資進行分級補助，在此情況下，「工作所得補助方案」的主要適用對象究竟為何，已經出現明顯疑義。

肆、工作貧窮者的工作型態風險問題

Phoca PDF

第二項謬誤是對於工作貧窮者的工作型態認識問題。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。
分析非典型工作者所面臨的勞動市場風險，可以用「不安定就業型態」（precarious employment）來指稱，其主要內涵包括四個面向，首先是非典型工作者在「時間」層面，面臨未能持續穩定就業的工作中斷風險，其次是在「所得」層面，工作者的個人收入低於法定基本工資標準的低薪風險，第三是工作者在「社會」層面所能獲得的就業安全保障不足風險，第四點是工作者面臨「環境」層面的艱苦工作情境風險（Laparra,2004:8）。

根據調查，台灣的非典型工作者人數，自2000年起至2006年均呈現增加趨勢，部份工時工作者從2001年的10萬2千人增加為2006年的18萬1千人，派遣工作者人數更是上升明顯，從2002年的765,74人增加為2005年的129,929人。即使在2004年後失業率逐年下降的情況下，非典型工作者人數卻仍然在上升中，顯見已成為比失業更值得重視的問題，其中部份工時工作者從2004年的9萬4千人快速增加為2006年的18萬1千人，三個月內的定期契約工作者人數則從2004年的16萬4千人增加為2005年的17萬人（主計處，2006），派遣工作者從2004年的11萬3千人增加為2005年的12萬9千人（勞委會，2006）。

台灣非典型工作者變化表

年份	低薪部份工時工作者佔就業者比例	部份工時工作者人數	部份工時工作者平均薪資（元）	三個月定期契約
2001	1.28%	102,000	24,038	122,554
2002	1.12%	54,000	14,073	143,860
2003	1.10%	107,000	20,736	156,657
2004	1.01%	94,000	19,951	164,248
2005	0.88%	70,000	19,970	170,764
2006	1.19%	181,000	14,717	162,249

（資料來源：
部份工時工作者，歷年主計
處人力運用調查；三個月定期契約工作者，主計處歷年
受僱員工動向調查；派遣工作者，2003勞委會民營事業雇用中高齡與派遣勞工調查，2004
主計處人力派遣產業統計報告，2005勞委會民營事業雇用中高齡與派遣勞工調查，2006勞動派遣業營運調查）

隨著人數上升，非典型工作者面臨「低所得性」勞動市場風險也逐漸擴大，低所得性勞動市場風險是指薪資收入低於基本工資標準者，以部份工時工作者為例，可藉由「低薪部份工時者佔就業者比例」與「部份工時工作者平均薪資」二項指標來理解，不僅低薪部份工時者佔就業者比例，從2003年起至2006年間明顯增加，從1.10%提高到1.19%，而且2001年時的部份工時工作者平均薪資尚有2萬4千元，但是至2006年時平均薪資卻銳減為1萬4千7百元，已低於基本工資，顯見部份工時工作者的薪資所得下降情形之嚴重程度。

伍、EITC的非預期性效應：強化非典型僱用型態及基本工資連動

基於上述對於非典型工作型態風險的認識，進一步衍生出二項EITC實施時引發的非預期性

Phoca PDF

負面效應。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，豈非是双重打擊？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？而這種政策又真的能夠對工作貧窮者產生「脫貧」的實質幫助麼？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。

就此點來檢視「468方案 - 勞動所得租稅補貼制度」以及「工作所得補助方案」，雖然「468方案」並未明確規範工作貧窮者的工作型態為何，但是從門檻訂立為「四口之家的夫妻二人年度總收入低於36萬元、即可獲得4萬6千8百元補助」來看，換算之後可知平均每人每月收入為1萬5千元，與2006年部份工時工作者的平均薪資1萬4千7百元接近，顯見「468方案」的適用對象將是以從事非典型工作者為主，很可能會面臨工作中斷風險。至於「工作所得補助方案」則是明確規定實施對象是年滿20歲至未滿65歲的國民，為全戶主要收入者，其個人年薪資在新台幣30萬元以下，並須符合下列五項條件，包括：「非低收入戶」、「為全職工作者」、「申請人配偶或所扶養未滿65歲的一親等親屬年薪資所得都在30萬元以下」、「申請人及其配偶或扶養未滿65歲的一親等親屬合計最近一年度綜合所得未超過基本門檻」、「申請人及其配偶或扶養未滿六十五歲的一親等親屬所有不動產價值合計未超過390萬元」。其中「為全職工作者」一項，勢將排除眾多個人年收入在30萬元以下且從事非典型工作者，使這項方案的適用對象大為減少。

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，使得問題治絲益棼。

再就此點檢視「468方案 - 勞動所得租稅補貼制度」以及「工作所得補助方案」，從「468方案」的門檻來看，換算之後可知平均每人每月收入為15,000元，已低於目前的基本工資17,280元。而「工作所得補助方案」的補助金額是按照申請個人與配偶兩人全年平均薪資進行分級，每月補助額度分為五級，金額是3000至6000元。若申請個人為單身且無受扶養親屬者，個人年薪資所得為22萬元以下，補助金額為3500元；個人年薪資所得在22萬元至25萬元，補助3000元。以最低補助門檻22萬元來看，換算之後可知平均每人每月收入為18,300元，僅略高於基本工資17,280元；如果申請人有配偶或有受扶養親屬者，平均年薪資所得為14萬元以下，補助金額6000元；平均年薪資所得為14萬元至18萬元，補助金額5000元；平均年薪資所得為18萬元至22萬元，補助金額4000元；平均年薪資所得為22萬元至26萬元，補助金額3500元；平均年薪資所得為26萬元至30萬元，補助金額為3000元。以最低補助門檻14萬元來看，換算之後可知平均每人每月收入為12,600元，低於基本工資17,280元，但是高門檻22萬元，平均每人每月收入為18,300元，卻又高於基本工資17,280元。

Phoca PDF

由以上可知「工作所得補助方案」對於近貧的家庭與個人，其實是採取不同的界定標準。在低收入個人部份，這項方案採取略高於基本工資17,280元的標準，但是在近貧家庭部份，卻採取低於基本工資以下的家庭。如此一來，要釐清的問題有二方面：其一，該方案為何對近貧的個人與家庭採取不同的標準？其二，對於有工作能力人口但無工作所得的年收入14萬以下家庭，這些家庭人口多屬失業及尚未就業，且目前難以進入社會救助門檻時，該方案卻又將他們排除在外，要如何處理？在目前這項方案無法納入處理的情況下，這難道不會造成新的社會不公平麼？

陸、結語：EITC真的能幫助台灣的工作貧窮者脫貧？

綜合以上，要回答這個問題，其實只要先檢視做為EITC先期方案的「工作所得補助方案」即可窺知答案，也就是一項政策目標不明的近貧方案，將很難真的達到脫貧成效。依照行政院的宣示，「工作所得補助方案」的目標原為協助近貧人口面臨物價上漲與通貨膨脹的壓力，以維持他們的購買力及家庭消費能力，但行政院卻又指出因為該方案是EITC的先期方案，因此為避免形成福利依賴問題，必須依照EITC的主要精神，針對家庭工作人口給予所得補貼，以達到鼓勵就業、提倡工作價值及所得再分配的功能。若果真如此，則該方案的政策目標究竟是要激發工作誘因？又或是要具有生活補貼效果？其實相同的問題，也出現在宣稱要以EITC為師的「468方案」政見中。總結而論，在如此混亂不明確的目標下，再加上前述的「適用對象問題」，實在很難令人期待EITC真的能幫助台灣的工作貧窮者脫貧。

作者李健鴻為中國文化大學勞動暨人力資源學系助理教授

（本文僅代表作者個人觀點，不代表本智庫之立場）

版權所有 ©2008 台灣新社會智庫 Taiwan SIG. All Rights Reserved

Phoca PDF