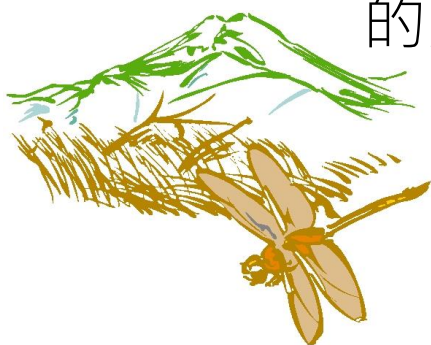


新政府「工作所得補助方案」 的形成、執行與省思



孫健忠



壹、前言

新政府於 97 年 5 月 20 日上台後，國際原油及原物料價格持續飆漲，對國內物價及民生帶來相當大的衝擊，許多弱勢家庭生活陷入困境。因而，擴大照顧弱勢成為行政院所宣稱的重大施政。在行政院「加強照顧社會弱勢方案」的九大措施中（註 1），受到社會廣泛關注的就是照顧「近貧」（註 2）的「工作所得補助方案」。該方案希望能篩選出 45 萬個具有全職工作的低薪資受助者，給予六個月的所得補貼，以協助穩定其生活，度過難關。

「工作所得補助方案」可說是馬政府照顧弱勢的創新措施，但在實施初期，遭到社會輿論及地方政府的質疑。在社會輿論部分，主要是適格名冊公布後，出現了補助對象為開工廠、住豪宅與高所得者也都符合領取的情事，招致「該補助的不補助，不該補助的卻補助」的批評。其後，

為了因應財稅資料篩選所出現的問題，中央責成地方村里長嚴格把關，但村里長本身與民眾關係密切，人情壓力甚大，且篩選條件中之「因經濟條件改善，目前顯然已無需政府補助者」的認定也造成地方政府的困擾。

該方案實施迄今，據內政部的統計資料，申請人數有 25 萬 5615 人，合格人數為 19 萬 1030 人，約為原先預期 45 萬人的 42%。據此，政府宣稱此方案的良法美意，不但在初期面臨如前述的質疑與批評，在實施後的執行率也不如原先的預期。本文的目的旨在就該方案作探討，首先瞭解此方案的形成，其後說明此方案的執行，接著對此方案的實施提出省思。期待經由本文的探討，能使讀者對此方案有初步的瞭解，作為後續研究的參考素材。

貳、「工作所得補助方案」的形成

「工作所得補助方案」的形成必須從

兩方面來考察。其一為總統大選時的選舉政見，其二為新政府執政後的社會環境。茲分別說明如下：

一、選舉政見

馬英九於 97 年 1 月 31 日總統大選期間，公布其財稅政策，其中之一的承諾為當選後將推動「勞動所得退稅補貼」方案，四口之家只要年薪資所得少於 36 萬元，一律按 13% 補貼，超過 36 萬元，則補貼金額遞減，48 萬以後就不再補助，一年最多可獲 46,800 元的補助，因此也稱為「468 方案」。該方案之所以設計補貼率為 13%，係考慮找人頭所要繳納健保、勞保、勞退金等費用大約已為薪資 10%，與 13% 相近。另外，一家四口之免稅額（7.7 萬×4）、薪資特別扣除額（7.8 萬）、標準扣除額（9.2 萬），合計 47.8 萬，因而將貧窮線水準訂為 48 萬元（孫克難，2008）。

該方案的提出，主要是參考美國於 1975 年起所實施的「薪資所得租稅補貼」（Earned Income Tax Credit，簡稱 EITC）。該制度乃是利用稅額補助的方式，對參與工作的低所得家庭提供補助，以助其脫貧。EITC 主管機關為內地稅局（Internal Revenue Service, IRS），而非一般的社會福利部門，納稅人依據每年申報的資料，只要符合 EITC 所設定的適用標準與條件，即可請領，其目的在促進工作與減少貧窮。

據此，468 方案的提出係著眼於對低薪資工作所得者提供補貼，藉以增進工作誘因。該倡議定位在財稅政策政見內，一方面可以看出其係採取租稅的手段，來達

成社會福利的目的；另一方面，也顯示馬陣營思考到對低所得的工作者提供協助。該方案提出後引起社會相當的迴響與討論，咸認為是一個新的政策思維。

二、社會環境

新政府上台後，很快面臨到國際性的通貨膨脹、糧食及原油等物價上漲，對社會弱勢家庭造成重大的衝擊，因而他們的生活也陷入困境，引起社會極大的關切。面臨此種情勢，朝野政黨相繼提出對策。行政院會於同年 5 月 22 日通過「當前物價穩定方案」與「加強地方建設擴大內需方案」，在野的民進黨於 6 月 23 日重大議題協調會報決議提出「全民退稅、弱勢補貼」的修法建議，而其後行政院於 6 月 29 日釋出已初步擬訂「工作家庭所得保障方案」的信息。

（一）民進黨版本

民進黨認為物價飆漲使許多受薪階級淪為近貧階級，與其讓擴大內需方案，流於樁腳政治，還不如直接退稅給民眾，因而在「全民退稅、弱勢補貼」的主張下，民進黨立委於 6 月 24 日在立法院提案，要求行政院提出退稅與補貼的相關辦法。惟該提案在國民黨的反對下，目標並未達成。該黨接著於 7 月初提出「九十七年退稅及補貼特別條例草案」，基本的原則為採取退還稅款及生活補貼雙軌進行。退還稅款係回饋納稅者之貢獻，但附著有排富條款；生活補貼則係扶助收入較低者。兩者的目的均在紓解人民的負擔，緩衝通貨膨

脹所造成之衝擊。

在退稅部分，該草案規定已結算申報 96 年度綜合所得稅，其核定所得淨額在 49 萬 5 千元以下，或以夫妻合併申報所得淨額在 99 萬元以下之國民，本人可退稅 6 千元（夫妻兩人可退 1 萬 2 千元），扶養親屬每人 4 千元。在補貼部分，免辦結算申報且未被列為扶養親屬之國民，本人發給生活補貼 4 千元，扶養親屬每人 4 千元。該草案的實施，總經費估計約 583 億元（詹火生與林建成，2008）。

（二）行政院版本

行政院對於民進黨退稅的主張係持反對的立場，並提出內政部所規畫的「工作家庭所得保障方案」構想為回應。該方案係針對家戶總所得落於最後 10% 的低所得家庭，提供六個月（由 97 年 9 月至 98 年 2 月）的所得補貼，並聲稱該方案為未來實施「勞動所得租稅補貼制度」的先期計畫，以鼓勵就業、提倡工作價值。

依據內政部廖了以部長初期的說明，該方案的適用對象為家庭工作年所得在 30 萬元以下，207,360 元以上的家庭。上限的界定是家庭所得落在最底層的十分之一處，按財稅資料推估，大概是 30 萬元，也就是每個月工作所得 25,000 元；下限則是以勞基法的最低基本工資每月 17,280 元為限。另外，該方案將參照低收入戶補助辦法，訂出排富條款，對北、高和台灣省分別訂定不動產價值標準，擁有不動產價值超過該標準的，將排除適用。

在補助額度方面，原先內政部規劃採

取補差額的方式，讓每個「近貧」家庭達到年所得 30 萬元，平均每個月 25,000 元的標準。例如，若所得為最低基本工資 17,280 元，則政府每月補貼 7,720 元（即 25,000~17,280），預計補貼 6 個月，最高補貼金額為 46,320 元。但當被問及若工作所得為 24,950 元，政府是不是每月補貼 50 元時，廖了以部長表示會再思考訂定一個最低基本補助金額。其後，內政部規劃該補貼金額分為三千、四千、五千、六千等四個等級發放，因此最高可領取 36,000 元。這個方案約需 135 億元預算。

（三）小結

就政策制定而言，可以發現「工作所得補助方案」是源於馬陣營於總統大選時所提出的財稅政見，其主要係參考美國 EITC 制度的精神，對低所得工作者給予租稅補貼，以增進工作誘因。事實上，馬政府上台後，台灣版的 EITC 係政府新成立之「賦稅改革委員會」的討論議題，目前仍在規劃階段（註 3）。然正巧遭逢國內通膨及物價上漲對低所得者的衝擊，朝野分別提出對策，民應黨為了阻檔行政院的「擴大內需方案」，提出「全民退稅、弱勢補貼」的主張，而行政院也回應提出「工作家庭所得保障方案」。在朝大野小明顯的態勢下，行政院的方案獲得採納優勢。據此，「工作所得補助方案」雖有學理及政見的背書，但其所以能迅即實施乃是在社會環境及政黨競爭促成之下的產物。

參、「工作所得補助方案」的執行

97 年 8 月 28 日行政院院會通過政府所通稱的「近貧補助」，並將原先「工作家庭所得保障方案」的名稱修正為「工作所得補助方案」。劉兆玄院長並於院會中提示：「基於深刻體會到人民的痛苦，政府決定以積極而具有前瞻性的思維，規劃『工作所得補助方案』，以最迅速簡便而具體有效的方式，主動篩選符合資格的 45 萬個具有全職工作的低薪資受助者，發給為期六個月的所得補貼，希望藉此提倡工作價值，鼓勵民眾就業，並有效維持他們的購買力及家庭消費能力，協助其穩定生活度過難關。」茲將該方案的執行內容與檢討說明如下：

一、方案內容

(一)政策目標

依據該方案的核定本，方案的目標包括：(1)鼓勵就業、提倡工作價值；(2)對抗因通貨膨脹所造成的物價上漲壓力，保障工作人口基本生活水準及其家庭消費能力；以及(3)實現所得再分配，兼顧一親等家庭互為扶養之責任，並避免與現行福利措施重複。

(二)補助對象

該方案的補助對象為 20 歲以上未滿 65 歲，為全戶主要收入者，且年薪資低於 30 萬以下民眾。但申請人無配偶且未扶養未滿 65 歲之一親等親屬者，其所得總額須

低於 25 萬元以下。另外，領取社會救助之低收入戶及非屬全職工作者不得請領。所謂「非屬全職工作者」係指 97 年 1 月至 6 月未連續參加勞工保險或就業保險，以及全年薪資所得未高於 95 年基本工資（15,840 元計）乘以 12 個月的總合（亦即 190,080 元）。

除此之外，尚有排除條款的規定，包括：(1)申請人配偶或所扶養未滿 65 歲之一親等親屬年薪資所得在 30 萬元以上；(2)申請人及其配偶或扶養未滿 65 歲之一親等親屬綜合所得總額合計超過標準（申請人以 30 萬元列計，每增 1 人，增加 10 萬元）；(3)申請人及其配偶或所扶養未滿 65 歲之一親等親屬所有之土地及房屋價值合計 390 萬元以上。

(三)補助金額

該方案採現金給付，補助分為：(1)申請人無配偶且無受扶養親屬者：視全年薪資的金額，分為 3,000 元與 3,500 元兩級。(2)申請人有配偶或受扶養親屬者：視全年平均薪資分為 3,000 元、3,500 元、4,000 元、5,000 元及 6,000 元等四級。

(四)行政作業

該方案的申請作業流程分為主動通知與自行提出申請兩種方式。就前者而言，係為減少民眾自行舉證之困擾，由財政部財稅資料中心根據最近一年（95 年度）的財稅資料、篩選條件，以及勞工保險局、內政部所提供的資料，篩選出合格參考名冊後，將該名冊資料檔送交內政部（戶政

司)確認最新戶籍地址,再由內政部將合格參考名冊送請直轄市、縣(市)政府,各直轄市縣市政府轉請各鄉(鎮、市、區)公所村(里)幹事通知申請人並寄發申請書,申請人檢具身分證及金融機構帳戶影本並於申請書簽章後寄送村(里)幹事,村(里)幹事負責出核,送交各鄉(鎮、市、區)公所彙整,再送直轄市、縣(市)政府,直轄市、縣(市)政府審核後撥款。

就後者而言,係由申請人檢具相關資料直接寄送各直轄市、縣(市)政府,彙整後送內政部,再送請勞保局、財稅資料中心協助比對查核。自行申請者的資格條件為:(1)非自願失業者,其 95 年薪資低於 190,080 元,但已領有失業給付者、學生從事工讀、從事短期零工者、自願失業者不得提出申請;以及(2)服務於 5 人以下公司行號,未參加勞工保險,且屬全民健康保險第一類者。

其後,內政部在執行過程中,特別是當補助名冊(申請通知書名冊)公佈後,出現了補助對象為開工廠、住豪宅、高所得者也都符合領取的情事。因而函請縣市長及村里幹事,針對以下四類對象加強篩檢把關:(1)配偶為職業軍人(不含義務役及替代役);(2)配偶為公私立國中以下教員、職員(含公私立托兒所、幼稚園);(3)申請人本人及配偶為公司行號登記負責人;(4)因經濟條件改善,目前顯然已無需政府補助者。換言之,「軍人配偶」、「教師配偶」、「公司行號老闆」及「最近生活有改善」將自合格名冊中剔除。

二、方案檢討

(一)方案特色

1.納入近貧工作人口

過去政府對貧窮者的協助多著重於最底層的低收入戶,對於近貧人口所提供的協助較少。「工作所得補助方案」是針對非屬低收入戶或中低收入的工作者,即所謂的近貧工作者。就社會扶助而言,「工作窮人」(working poor)也正式的進入政策議程。

2.主動篩選合格對象

相較以往,此方案擺脫以往檢附證件申請的作法,改採主動篩選符合資格者的方式,藉以避免民眾申請及舉證時所面臨的困擾,以及請領率偏低的情事。就便民而言,有其積極性的意義。

(二)執行問題

1.多元目標的困擾

依前述,本方案設定的目標包括鼓勵就業、促進消費、家庭責任與避免福利重複等。事實上,一個方案要同時達到這些目標是相當的困難,特別是彼此之間呈現衝突的時候。就以促進消費的目標而言,據報載,有學者質疑受補助者是否願意消費,以達到刺激景氣的效用。內政部廖了以部長表示,如果近貧補助還要繼續實施的話,會思考是否改用儲值卡,當補助金沒有用完,下一期就不再補助,以鼓勵消費。試想,若如此採行,除了增加行政成本外,鼓勵就業的目標也會受到影響。

2.財稅資料的落差

主動篩選固然有便民的考量,但必須

立基財稅資料健全的前提。我國財稅資料基本上與實際發生事實之間存有相當大的落差；以其為基礎，就會出現「不該補助卻補助」的預期情事。另外，以 95 年所得資料為依據也會出現該資料與現今實際狀況的落差。換言之，此種雙重的落差會導致在行政便民的同時也會出現篩選人口與目標人口偏離的情事。

針對這個問題，內政部雖一方面函請地方政府配合，請第一線受理的村里幹事過濾，能夠確實做好家戶拜訪工作，並將擬定獎勵要點，嘉勉村里幹事的辛勞付出。另一方面，內政部也向民眾提出道德訴求，希望民眾省思自己是否合於資格，若不合格，就不要提出申請，否則一經稽核發現身份不符資格者，除將追回補助款外，也將依法追究法律責任。惟此種補救作法的成效，仍有待評估。

3. 資格條件的爭議

為「避免與現行福利措施重複」，該方案將低收入戶排除在外，但低收入戶中不同的類別福利給付差異甚大，二款雖有生活補助，但以戶為單位，三款則未有生活補助，因此全然將二、三款低收入戶排除在外實有爭議。另外，該方案的首要目標是鼓勵就業，若能對二、三款中合於資格中給予補助，不啻更增強他們的工作動力。

其次，該方案所訂不動產的標準為 390 萬，雖為台灣省及高雄市現行低收入戶不動產標準（260 萬）的 1.5 倍，但卻低於台北市低收入戶所訂 500 萬不動產的規定，這無異於使台北市相較台灣省及高雄市立基於較為嚴苛的不公平情事。

再者，該方案的重點應係考量近貧工作者當下的生活及經濟狀況，而非他們在已過 95 年度的生活狀況。換言之，對於 95 年度雖不合於資格，但現今經濟情況轉差而合於規定者，應給予自行申請的機會（孫健忠，2008）。

肆、「工作所得補助方案」的省思

「工作所得補助方案」是新政府在社會福利政策的一大創新，在社會上也引起諸多的迴響。個人僅就該方案實施後所引發的幾點觀察分述如下：

一、「租稅補貼」在我國實施的可行性

傳統社會安全制度，除了家庭津貼外，社會保險與社會救助主要的功能為薪資喪失的替代。此種策略的運用被批評會產生福利依賴(welfare dependency)、貧窮陷阱(poverty trap)與失業陷阱(unemployment trap)等問題(Millar, 2003)。對此，Milton Friedman 在 1962 年的大作「資本主義與自由」一書中提出負所得稅(Negative Income Tax)的概念，希望有所改善。

假設所得為 0，政府的補助為 100 元，當其所得增加至 50 元時，政府則只給予 50 元的補助。雖然政府維持了其最低基本生活，但其每增加 1 元所得，政府亦同時減少 1 元補助，對其而言，實如同繳納 100% 的稅率，對工作誘因打擊很大。負所得稅的做法是當某人的所得增加至 50 元時，政府對此所得課徵例如 50% 的稅率，亦即 25 元，然後再用 100 元減除此一金額而得 75 元，以此金額作為對該人的補助(曾巨威，2007)。換言之，工作可以增進該人總所得的增加，因而有正向的工作誘

因。

美國自 1975 年起所實施的 EITC，以及英國於 1999 年後採行的租稅補貼，基本上都是師法負所得稅的精神。依據英、美的經驗，「租稅補貼」已經成為所得移轉制度的重要內涵。鑒於福利已成為一個負面的詞彙，意涵著依賴與失敗，受惠者與社會大眾對租稅補貼的接受度反而較高。此外，租稅補貼也反映了「工有酬」(making work pay)理念的落實(Millar, 2003)。

就我國而言，租稅補貼也是可以參酌採行的策略，但在實施上有兩點必須留意。首先，若是依馬陣營的「468」方案，在遞增階段的比率(13%)相對過低，顯得激勵工作的誘因不強，達到高峰後又缺乏緩衝階段，而後遞減比率過高(39%)，使補助金額快速降低，整體的制度設計誘因機制不如美國(孫克難，2008)。其次，我國地下經濟蓬勃，依推估整體地下經濟在 80-89 年度約占 GNP 的 18.75% 至 27.40% (鄧哲偉，2002)。因此，我國在實施租稅補貼制度之前，政府應將人民的實質所得充分掌握，以免造成「假貧戶、真補貼」的窘境(李惠卿，2008)。

二、「工作所得補助方案」並非 EITC 方案

政府宣稱「工作所得補助方案」係 EITC 的先期計畫，若從兩者均提供給低薪資工作者，以及鼓勵就業來看，確實有相同之處；但從學理檢視，「工作所得補助方案」與 EITC 之間仍有相當的不同。

首先，EITC 制度在設計上的要素包

括：遞增階段之補貼率、補助金額之上限、遞減階段之扣減率、停止補貼之所得門檻，同時並考慮家庭狀態。在第一個遞增階段，當毛所得增加時，租稅補貼隨同增加，第二階段為高原期，租稅補貼並不隨著所得增加而增加，第三階段為遞減階段，當所得超過訂定的所得標準，租稅補貼金額隨之降低，最終當毛所得到達設定的最高金額後，租稅補貼為 0，整體的結構呈現梯形。然「工作所得補助方案」在設計上並非如此。

其次，EITC 係由財稅部門主責，但「工作所得補助方案」在我國仍由社政部門執行。另外，「工作所得補助方案」仍有不動產及親屬責任的考量，與 EITC 單純提高工作誘因的目的亦不相符。換言之，我國所實施的「工作所得補助方案」在屬性上仍是一個社會救助方案，只是其對象為低所得的工作者。

三、政策目標過多影響到政策效果的達成

如前所探討的，租稅補貼原本是很單純的對低所得者提供租稅補助，以激勵工作誘因；又為了避免社會福利給付所可能出現的烙印，係由財稅部門主責。但衡諸我國「工作所得補助方案」的實施，其所宣稱的方案目標卻包括鼓勵就業、對抗通貨膨脹所造成的物價上漲壓力、家庭扶養責任與避免與現行福利措施重複等。

為了達成這些目標，勢必須借助於政策工具，亦即在資格與給付方面作規定。因此，為了達成鼓勵工作的目的，規定就

業的條件，且必須在基本工資以上；為了對抗通膨，保障消費能力，甚至面對學者質疑受補助者是否願意消費，以達到刺激景氣的效用，會思考是否改用儲值卡，補助金若沒有用完，下一期就不再補助；為了強調家庭責任，規定一親等的所得及不動產標準；為了避免與現行福利措施不重複，規定低收入戶的工作者不得請領。

在此眾多的規範下，或許能兼顧到部份目標的達成，但總體所要達成的目標卻被切割而分散。據此，政策工具只是手段，重要的是政策目標的設定。當政策目標多元，政策的工具就變得複雜，影響到政策目標的達成。

四、精英理性規劃與現實情境的落差

檢視「工作所得補助方案」（先前稱「工作家庭所得保障方案」）的構思，規劃者可以說是在完全理性的規劃思考下，亦即一切都是立基於科學的基礎。在此情況下，只要將目標設定、原則確定，透過電腦就可精算出數字，因而篩選出合格對象。從科學上來說，這確實是精確的運作方式，但由該方案的執行來看，顯然呈現出相當的落差，而這最主要的原因不是思維的誤差，而是資料本身不具正確性。

首先，租稅資料無法反映出實際的情況，特別是期待以前二年的資料為基礎，可預期會有差距。其次，問題出現後，期待地方政府配合，由第一線受理的村里幹事過濾，也忽略了村里幹事所面對的人情壓力及如何判定的困難。另外，希望民眾省思自己是否合於資格，若不合格，就不

要提出申請，否則一經稽核發現身份不符資格者，除將追回補助款外，也將依法追究法律責任，政府此種對申請者的道德訴求與嚇阻，在正當性上也不足。

伍、結語

面對國內及國際經濟的不景氣，以及其所衍生出對社會民生的重大衝擊，成為新政府馬上嚴峻的考驗。「工作所得補助方案」的推出是為降低物價上漲及國內油電調整對低所得工作者的影響，以保障其基本生活水準。此政策是馬政府上台後的一個創新社會福利政策。雖然實施成效還有

待評估，但由執行率的未達原先預期，也顯示出該方案有調整的空間。

就學理而言，該方案確實具有創新的政策思維，也是一個新的政策工具。期盼政府能參酌前半年的實施經驗作調整，使後半年的執行成效能更彰顯（註 4）。此外，「工作所得補助方案」既屬短期性措施，是未來實施 EITC 的先期計畫，我們也期盼政府能經由該方案的實施經驗，以及財政部的研究報告，對 EITC 在台灣的實施有完整制度面的建構。

（本文作者孫健忠現為台北大學社會工作學系教授）

📖 註 釋

註 1：除了「工作所得補助方案」外，尚包括「補助低收入戶健保費」、「提高低收入戶生活補助」、「推動馬上關懷急難救助」、「積欠保費紓困方案」、「建置高風險家庭篩檢轉介及資料庫」、「補貼復康巴士油價差額」、「擴大營養午餐方案」，以及「強化山地離島偏遠地區民眾醫療照護」等八項措施。

註 2：所謂「近貧」係指雖非屬低收入者，但生活臨近貧窮邊緣者。但政府於此處所指的係非屬低收入戶或中低收入的工作者，因此以「近貧工作者」稱之會較恰當。

註 3：依財政部 97 年度委託研究案資料，關於 EITC 有三項研究，分別為「勤勞所得租稅補貼制度之整體評估」、「勤勞所得租稅補貼制度之租稅面分析」與「勤勞所得租稅補貼制度之福利面分析」，研究期間為 97 年 7 月至 98 年 4 月。

註 4：依據內政部網站 2008 年 10 月 9 日最新消息中所載，政府確定「工作所得補助方案」實施期間為一年，第一階段 6 個月實施計畫，已於 97 年 8 月 28 日經行政院院會通過，內政部將在第一階段實施後，進行相關檢討改善，再將第二階段 6 個月實施計畫陳報行政院核定後施行。

📖 參考文獻

李惠卿(2008)，從美國經驗探討我國未來推動負所得稅制所面臨之相關問題，立法院法制局專題研究報告。

孫克難(2008)，負所得稅制度之建立與問題，中華財政學會 2008 年論壇，台北大學民生校區。

孫健忠(2008)，近貧補助他們被忽視了，財團法人國家政策研究基金會，國政評論，社會（評）097-092 號。

曾巨威(2008)，EITC VS. NIT，財團法人國家政策研究基金會，國政評論，財金（評）097-059 號。

詹火生與林建成(2008)，關於「工作家庭所得保障方案」與「九十七年退稅及補貼特別條例」之比較分析，財團法人國家政策研究基金會，國政分析，社會（析）097-004 號。

鄧哲偉(2002)，我國地下經濟規模變動之研究，中山大學公共事務管理研究所碩士論文。

Millar, J. (2003), From wage replacement to wage supplement: benefits and tax credits, in J. Millar (eds.), Understanding Social Security: Issues for policy and practice. Bristol: The

Policy Press.