

# 回顧2020年政府因應 新冠肺炎疫情的「紓困之亂」 ——「效率」與「公平／平等」 觀點的檢視

林辰穎、官有垣

## 壹、前言

回顧2020年伊始，自中國武漢傳播至全球的「新型冠狀病毒」（COVID-19），在全球化推波下，蔓延各國。除威脅人類健康與生命，也因各國的防疫隔離措施，國際貿易與交流停擺，重創全球經濟。臺灣因2003年SARS疫情慘痛的警覺，超前部署，得以在全球疫情蔓延中守住城池，免去社區群聚感染的危機。然則，身為全球經濟體系一員，無法自外於全球的防疫作為，經濟民生衝擊難免。政府自2020年3月起啟動連串紓困方案，針對受衝擊之產業、勞工、自營作業者、非受雇者、農漁民等各式紓困方案。然而，在5月1日行政院長蘇貞昌宣布擴大紓困對象後，引發「萬元之亂」（或稱「紓困之亂」）的軒然大波。政府美意惹來民怨，究其背後實

有不同觀點爭議在其中。Deborah Stone曾言：「事實上沒有一種準則（criteria）可以作為單一性或決定性的規範（rule），因為每一種準則都有其詮釋上的模糊性與問題，也因此使其成為政治爭議的標的所在。」（2012：37）準此，吾人認為「紓困之亂」的出現，實有各方的行動者對「效率」及「公平／平等」價值的不同詮釋與期待所致。為此，作者將以Stone對「效率」與「效率」及「公平／平等」觀點為主軸，輔之公共行政上對「公平／平等」與「效率」等論述，對「紓困之亂」提供不同視角的認識與解讀。

## 貳、「效率」與「公平」概念 在公共行政上之論述

「效率」與「公平」兩概念，自始至

終都處在一種競爭零和的關係上。以分蛋糕為例，Stone（2012）強調，前者探討的是如何以最少成本做出最大的餅，後者猶如在既定份量的蛋糕上做合理分配；前者有經濟理性的計算，後者卻懷社會公平為理想。兩者焦點脈絡固然不同，但在公共事務卻常是相互競逐的標的。以下簡述兩者概念之要義與競合關係：

## 一、效率

依Stone（2012：63）的觀點，「效率」的簡要定義是「在既定投入基礎上獲得最大產出」，它也是一種相對概念，指「投入與產出，努力與結果、收入與支出，或成本與效益等面向之間的比值」。效率本身不是一般追逐的目標，但透過效率能幫助人們獲得更多價值。因此，效率常常成為論述與評價公共政策的主要價值標的。然則，效率的意涵若展現在政體中就有其複雜性。對此，Stone（2012：67）提出以下七點思考：

1. 效率要看誰決定方案的主要目標，又如何給予多重目標不同的權重？
2. 效率可能在不同的產出中使不同的群體受益？
3. 相同的投入（如勞力成本）可能對某些標的以外的對象同時成為產出的結果（如工作或收入），這些應如何納入考量？
4. 在效率的程式中，我們應如何計算

那些次要（secondary）和再次要（tertiary）的產出呢？

5. 在不斷資源投入的同時，可能衍生的機會成本（opportunity cost）亦應該納入考量？
6. 某個人對時間的有效運用可能是另一個人等候的時間？
7. 一些顯然是浪費的重複和多餘的作為，卻可能會增強方案計畫或資源的價值？

再者，「效率」這個概念在公共行政上的運用，自Max Weber所稱之官僚制度開始，在強調層級節制、以權威作為秩序與協調工具的傳統公共行政領域，到20世紀中後期新公共管理強調市場機制，以價格作為秩序與協調工具的晚近，其所追求的核心價值都脫離不了「效率」（吳瓊恩，2002：174-175）。「提高行政效率」儼然成為公共行政界致力改革的重點。Frederickson在其《新公共行政》一書中，對「效率」做了以下定義：「在資源相同的環境下，能將公共服務作得更好；或在維持既有服務品質前提下，能將服務成本降至最低，此乃傳統公共行政的效率觀」（1980：37）。吳英明認為「效率不僅是在求時間、金錢、人力、物力的節省，更在尋求行政單位計畫和目標的完全實現，或在特定情形下能掌握資訊及運用科學方法作最佳政策選擇，而及時有效的解決問題，和迅速適當的控制因應外界

的變化」(1994: 303)。

但是過去強調行政的「效率」，到20世紀後期已有新的詮釋。Frederickson與Marini認為「公共行政除了考量過去所強調的效率與經濟之外，必須增加社會公正作為政策立場的立論基礎或合法化觀點；法律的平等保障，對那些法律的制訂者與執行者都是同等重要。有效率的公共行政，是在主動的與參與的公民意識脈絡中加以界定的。」(1998: 1804)。足見當代新公共行政的效率觀，除強調傳統公共行政的效率外，須納入「社會公平」的概念，也就是在強調公共服務效率化的同時，亦著重其是否能增進社會公平(黃玉婷，2003: 26)。

由此可知，Stone (2012) 的「效率」觀點雖係典型量性思維，他也看見實際政體運作中效率展現的複雜性，這也間接預知著晚近公共行政價值的轉變，必須從傳統量化、成本效益的經濟思維作考量之外，納入更多觀點的詮釋，而Frederickson與Marini等學者的論述便回應了Stone的提醒。為此，公平與平等意涵的探討實有其必要。

## 二、公平 (equity) 與平等 (equality) 的意涵：

「公平」與「平等」兩概念常被混淆。最早希臘哲人Aristotle將平等意義分為兩層面：一為數字上的平等 (numerical

equality)，指每個人都獲得相同的對待、同等的分享社會資源；另一是指比例上的平等 (proportional equality)，在相同情況下的人有相同的對待，合理的分享社會資源(詹火生譯，1992)。數字上的平等指用同樣方式對待每一個人，所有人平均分配；比例上的平等則是以同樣的方式對待類似的人，即根據個人的功績和價值進行分配。為區分兩者的不同，有人將後者稱為「公平或公正」，而前者是「平等」，係指平等分配資源和機會(陳政智、徐思涵、廖千妙，2011: 345)。顯見，「平等」是一種齊一式、均等性的分配，而「公平」則在平等基礎上，又納入個人價值、貢獻、需求的考量後才進行分配。Stone (2012: 41) 也主張所謂「平等」指的是相同性 (sameness) 與分配的均一性 (uniformity)——例如切片大小、餐食、選票權力的齊一性；至於「公平」指的是公平的 (fair) 分配，這樣的分配可能包含著平等與不平等在其中。

在政體脈絡中，Stone (2012) 認為「平等」最簡單的定義就是「每個人分享相同大小的分配」。究其意涵，又有來自不同面向的考量，比如：從受分配者 (recipients) 的角度，可能依據成員資格 (membership)、貢獻程度 (merit-based)、級別順序 (rank-based)、群體考量 (group-based) 所做的分配。再者，分配

的依據也可能依照「項目」(item)的「範疇」(boundaries)或「價值」(value)來考量；而分配的過程來說，不論是機會或起始點的「競爭」(competing)模式、訴諸機率的「抽籤」(lottery)方式、抑或透過民主政治的「投票」(voting)模式，都是在政體的資源分配爭議中，作為是否符合「公平」概念的判斷基礎 (Stone, 2012 : 47)。

三、效率先！公平／平等先！孰先孰後？

綜合前述對效率與公平／平等概念的論述，與當代公共行政思潮的演變，可以理解當代政府在傳統行政效率的基礎上，試圖將社會公平、正義、民主等多元價值納入。但這也引來公平／平等與效率價值上競逐取捨 (trade-off) 之論辯。依據 Stone (2012) 的整理，對於公平-效率間的取捨關係，存在以下爭議如表1：

表 1 在公平—效率間有彼此取捨關係嗎？

是	否
維持公平將帶來工作動機的降低與消除。	人有內在滿足、自尊、歸屬、共善的心理需求。
維持公平需要科層組織，這種情形會帶來浪費。	行政管理本身就是生產性活動。
維持公平的重分配策略，將降低經濟成長。	重分配不會降低經濟成長；藉由經濟安全的保障，更能刺激工作、開創，以及風險承擔的動機。
公平-效率間取捨關係是無法避免的。	社會本有公平與效率成長的需要，如何取捨是政治選擇的議題。

資料來源：整理自 Stone (2012 : 82)。

上表可知，公平與效率間彼此競逐的爭論似乎無可避免，端看秉持何種角度觀之。著名經濟學家 Okun (1975) 認為，由於平等與經濟效率的衝突是永遠避免不了的，因此這個問題永遠無法獲得徹底的解決。儘管如此，Okun (1975) 仍樂觀

呼籲，若我們能在「平等之中多一點理性，效率之中多一點人性」，或許就能緩和效率與平等間的爭議，讓社會的公共議題處理更兼顧經濟效率與公平正義（許晉福、高翠雙譯，2017 : 213）。



## 參、政府2020年因應防疫「紓困之亂」原委

新冠肺炎疫情自2020年2月爆發以來，為因應防疫需求與國際邊境管制等衝擊，政府自3月起先就首要衝擊產業進行各項紓困措施後，有鑑於各產業內勞工亦是疫情之受害者，於4月逐步納入在職業工會投保、薪資在24,000以下的勞工，每月提供一萬元、為期三個月的薪資補貼方案（預計有133萬勞工受惠）。並接續於5月下旬針對「中低收入戶、弱勢」、「計程車／遊覽車司機」、「自營作業者」、與「受創業者之員工」等進行現金紓困措施（見表2）。

儘管有前述措施希望幫助勞工度過經濟危機，惟時任國民黨團書記長的立委蔣萬安於4月24日立法院質詢中，針對行政

院紓困方案並未顧及無加入勞保、無一定雇主勞工、及月薪24,000元以下的補助申請線，恐造成紓困漏洞提出質疑，點出諸多社會上未納入勞保範疇的底層勞工，典型案例如賣玉蘭花、舉牌勞工等（註1）。

為此，行政院長蘇貞昌秉持「雨露均霑」原則下，於5月4日隨即宣布擴大紓困對象，即「有工作而無加保軍、公、教、勞、農保者，例如舉廣告牌、賣玉蘭花、流動攤販、個人接案者等無勞保的工作者等，共約34萬人，每個人給1萬元。但設定排富條件，須為家戶平均所得高於各縣市基本生活費1.5倍以上，低於2倍者，即日起到各地公所填表即可申請，發給無加保勞工1萬元現金補助。」（註2）以及「實際從事農漁生產的農漁民，也是發放每人1萬元，排富條件為報稅所得50萬元以下，且未領取3萬元紓困者，可攜帶身

表 2 2020 年 4 月行政院紓困振興進度說明表

紓困對象	現金額度	發放進度
87萬中低收入、弱勢（兒童、老人、身障）	每人每月1,500元 發放三個月	4/21入帳第一個月
10萬計程車、遊覽車司機	每人每月1萬元 發放三個月	4/21陸續入帳
100萬自營作業者	一次發3萬元	4/22陸續入帳
90萬受創業者員工	補助員工薪資四成，發三個月 （另補助一次性營運資金）	4/21陸續入帳

資料來源：作者修改自「行政院紓困振興進度記者會簡報」，引自歐陽蓉（2020）。〈《紓困2.0啟動》本週90萬人現金入帳！政府的補助該去哪裡申請？2方法看仔細〉，2020/4/23，檢索自《今周刊》：<https://www.bustoday.com.tw/article/category/80393/post/202004230002>。2021/11/2作者讀取。

分證治農漁會櫃檯辦理。」(註3)惟在宣布「即日起受理申請」的同時，中央地方政府並未針對相關申請程序、表件、人力規劃進行事前溝通協調，造成各縣、市、鄉鎮區公所次日一大早就擠滿準備申請紓困的人潮。實際卻是中央公文未隨蘇院

長宣布當日即送達地方政府前提下，造成基層單位無法受理，自此引來民眾不滿，「紓困之亂」於焉形成。

依據DailyView網路溫度計透過《KEYPO大數據關鍵引擎》，整理紓困方案讓網友困惑的10大問題如下表3：

表 3 網路溫度計透過《KEYPO 大數據關鍵引擎》紓困方案推讓網友困惑的 10 大問題

排序 (順序網路聲量排名)	問題內容
1	各部會標準不一，到底有幾種可以領？
2	申請門檻一堆，看得到吃不到
3	排富大小眼！3萬爽爽發、1萬查身家
4	各縣市不同調，新北從寬認定、花蓮暫停申請
5	為什麼計程車司機可以領比較多錢？
6	申請沒效率，排隊排到臉都黑掉
7	中央SOP沒訂好，紓困亂糟糟
8	為了拍照領錢，玉蘭花漲價是在哈囉？
9	追究法律責任？申報不實難查核
10	增加混亂！基本生活費算式超複雜

資料來源：整理自Daily View網路溫度計(2020)。〈紓困金慘釀「萬元之亂」！網友超崩潰十大黑人問號〉，2020/5/8，檢索自「DailyView網路溫度計」：<https://dailyview.tw/Daily/2020/05/08>。2020/10/30作者讀取。

綜觀網路十大聲量之質疑，筆者嘗試歸納「紓困之亂」原因如下：

### 一、政策發布與行政執行之時效問題

行政院蘇院長針對擴大紓困措施發布日即為申請日，然行文程序與配套措施尚未下達地方機關。主責的衛福部直到5月4

日下午才公告放寬「緊急紓困實施方案」的認定標準，並確定5月6日開始申請。但早在行院長宣布當日已有不少民眾擠爆各地公所洽詢，惟各地公所因尚未接到公文，無法受理，引發首波民怨，讓行政院不得不於隔日(5月5日)在行政院紓困記者會上道歉(註4)。

## 二、擴大紓困對象的複雜性

擴大紓困對象前，已針對多數政府既有救助對象（如低收入戶、中低收入戶）、特定職業工會成員（如交通運輸司機）、或有辦理營利登記之自營作者等進行紓困。這些紓困對象的共通性是，多是政府既定資料庫（低收／中低收入戶）或既有職業工會組織會員，屬於有既定審核系統與款項匯撥管道之受益對象，或原本已有行政諮詢或辦理之知能或經驗。相對而言，擴大紓困之無加保軍、公、教、勞、農保者，如舉廣告牌、賣玉蘭花、流動攤販等無勞保的工作者，多屬社會中下階層、無固定職業或專長之基層勞動者，其家庭境況既不符低收或中低收資格，卻可能因種種因素無法穩定就業，是典型的福利邊緣戶。對這些民眾而言，既無申請政府補助經驗，對申請程序或表件一知半解，出錯或表件不符難免。此外由於排富規定並未含括資產（不動產及股票投資）及其收益限制，間接造成少數以資產收益者（如收租、投資利得）之富有者請領的亂象，即所謂開雙B也來領的亂象（註5），即便僅是個案，在媒體渲染下，政府排富的正當性引人非議。

## 三、開辦受理前的宣導與準備不足

紓困方案的性質與社會救助中之急難救助相似，多針對現階段財務狀況與實際

困境認定。惟平時發生之急難救助多為個案性質，且有專責人員或社工進行訪查或協助申請。但面臨全國性紓困，在開辦時間緊迫、申請程序宣導不足前提下，民眾湧入各地區公所，即便加派支援人力也消化不了幾十倍於平日急難案件的申請量。民眾在大熱天、戴口罩、又恐群聚感染等多重壓力下久候，不滿情緒自然高漲。而各地方政府受理申請之準備，跟不上中央政府對政策宣達之速度，造成基層受理人員無以為據，人力因應不及，也引來基層人員怨言。

## 四、申辦資格與表件規定繁雜

行政院原規定擴大紓困申請者須攜帶申請書、全戶戶籍資料、全戶存摺封面及內頁（其中內頁必須影印2020年1月1日至現在，資料計算以4月30日為基準），以及最受爭議的工作證明。惟上列資料中，除申請書可於現場由受理人員幫忙書寫外，全戶戶籍資料與存摺內頁資料對一般民眾之準備相對繁瑣，在5月炎熱高溫下，民眾排隊幾小時，或因文件不全得重排一次隊，當然滿肚子火氣。尤其申請人多為貧窮邊緣之普羅民眾，其教育程度不高，無專業的技能，僅靠散工、街頭小攤、或家庭代工等勉強賺錢糊口的群體。政府要他們提供完整的全家所有人的銀行存摺、戶籍謄本、工作收入減少的證明、勞健保資料，反而變成苛求（註6）；其

次，原有工作證明的舉證對許多零工業者（不論是工地臨時工、路邊攤洗碗工……等）而言，其雇主多有不願開立證明的理由（如怕被查稅、被稽查等），自不願開立工作證明給雇員作為申請紓困之用。為此衍生衛福部長親自宣布改採當事人口述並簽立切結書之彈性作法，只是政府如此彈性因應作為，反坐實了先前措施未能體察民情的非議。

## 五、漸進式擴大紓困對象所生之相對剝奪感

紓困措施自3月通過600億特別預算，行政院各部會即針對疫情首要衝擊產業如：交通運輸業、觀光旅宿業等提供各式補貼、貸款或減免措施；其後也對農漁畜牧業者提供紓困貸款或補貼。但隨疫情延續，4月紓困對象再擴至以個人為標的如：中低收入及低收入戶、自營作業者或受創業者勞工（多屬勞保投保者）、或遊覽車／計程車司機之現金補助；直到5月才納入非既有各式社會保險，但受疫情衝擊之一般民眾。既為政府紓困最後一波顧及的對象，面對繁複的申請流程，對比先前紓困對象申請程序相對簡易，心理期待與現實落差交互作用下，相對剝奪感難免，莫怪乎「三萬爽爽發，一萬查身家」（註7）反諷語不脛而走。

綜上分析，不難發現政府面對疫情之系列紓困措施，原期望展現政府幫助百

姓度過疫情困境之美意，卻意外引來「紓困之亂」的罵名，或可部分歸責於政府內部協調不力。但面對百年大疫來襲，外要防堵疫情擴散，內得扶持經濟民生，縱有三頭六臂，也實難計出萬全。惟細究紓困之亂背後，實有著「效率」與「公平／平等」價值的衝突與兩難困境。為此，本文將接續從這些觀點切入，對「紓困之亂」進行不同視角的檢視。

## 肆、「效率」與「公平／平等」觀點下的紓困之亂

紓困之亂要角可初步歸納為三方：首先是「政策規劃／決策方」之行政院高層，如蘇貞昌院長及衛福部等；其次為「政策執行方」的第一線行政科層，如受理申請之地方政府窗口；最後，則是「政策受益方」即申請人以及輿論媒體等，。筆者認為「紓困之亂」的產生，係由於前述三方在「效率」與「公平／平等」價值上有著不同角度的認識與詮釋所致。以下從三方面闡述之：

### 一、「效率」觀點下的紓困之「亂」

擴大紓困方案屬於政府對前幾波紓困對象外的延展措施，「政策規劃／決策方」之行政院蘇貞昌院長為展現政府對人民照顧的「效率」，宣布日即申請日的政策承諾，固然讓「政策受益方」的民



眾／輿論感受政府積極紓困之「效率」。然在急切獲取紓困金的萬般期待中，蜂擁至各地公所，卻因「政策規劃／決策方」與「政策執行方」間協調不及，導致第一線人員無權受理，申請民眾或因表件不齊白跑一趟，或因繁瑣審查等待與不符爭議導而生申請過程「無效率」。此無異反映Stone對「效率」觀點的提醒：「某人對時間有效的運用可能是另一個人等候的時間」（2012：67）。

另一方面，即便後來「政策規劃／決策方」的衛福部展現行政「效率」針對紓困對象在申請證件有困難、難以舉證、或出具證明有窒礙者，旋即調整為以口述或簽具切結書之彈性方式。看在「政策受益方」申請民眾眼中，措施前後的反覆，反成民眾對政府行政「無效率」的負評。再者，「政策規劃／決策方」之衛福部基於紓困經費有效運用的「效率」考量，制訂擴大紓困的排富公式（若以單戶1人計算）：「1-4月平均收入＋存款額－15萬＝\$」，即遭前立委沈富雄點出，在這套公式中所謂的「富」，只包含了「可支配現金」，至於儲蓄後領出的、定存解約、存放家中抽屜的金錢，並不清楚有無納入計算。「政策規劃／決策方」所要排的「富」，並非「政策受益方」認知中的「富」（註8），也引來對政府排富「無效率」的譏諷。顯見「政策規劃／決策方」行政作為的「效率」，反成「政策受益

方」觀感上的「無效率」。

## 二、「公平／平等」觀點下的紓困之「亂」

「政策規劃／決策方」的行政院蘇院長秉持「雨露均霑」紓困理念，宣示了政府「平等」紓困，給予百姓均等齊一性之協助。惟此宣示卻在後端執行時改以門檻設定、要件齊備、以及資格審核等要件齊備後，方能領到錢的排富機制，顯與「政策受益方」民眾預期之「平等」紓困有落差，無怪乎引來在野黨「擔心民眾看的到吃不到」的質疑，與直接發現金的倡議（註9）。其次，若從行政院高層的角度，排富條款的設定，其立意雖是從民眾實際「需求」（need）——經濟狀況來做為分配的依據，也就是從「公平」的準則出發，顯與民眾期待被「平等」紓困的預期不符。畢竟，對「政策受益方」民眾或在野黨來說，「雨露均霑」等於「平等」，或是Stone所稱「相同性」（sameness）與分配「均一性」（uniformity），而非「公平」的概念。別忘了，「公平」的分配中包含著「平等」與「不平等」在其中（Stone, 2012: 41）。

再者，「政策受益方」民眾在比較心理下，對「政策規劃／決策方」前波紓困對象，如計程車司機、遊覽車司機、低收入戶…等審查與發放程序的簡便快速，感受難免會有一樣是臺灣人，不一樣的

認定程序的相對剝奪感。也難怪「3萬爽發、1萬查身家」、「領3萬比領1萬簡單」的調侃語不脛而走。換言之，即便得到「平等」的紓困結果（1萬元），但申請過程卻有不被「公平」對待的差別待遇之嫌。

### 三、「效率」與「平等／公平」觀點下政策效應的複雜性

新冠疫情衝擊雖不若大型天災來得劇烈迅猛，但隨之疫情蔓延，對全民經濟的衝擊加乘性仍大。「政策規劃／決策方」針對不同紓困對象提供相應紓困措施，針對不同產業或個人困境與需求，進行有「效率」與「公平」的資源分配，自無可非議。但在「紓困之亂」事件中，「政策規劃／決策方」行政院宣布即日起受理所展現之「效率」，卻因「政策規劃／決策方」與「政策執行方」協調不足，造成執行上的無「效率」，引來在野政黨或輿論對政府為追求資源分配的「效率」，不願採行美國、日本對全民發放現金，紓困成本最低也最直接有效的質疑（註10）。在野黨或輿論所謂的發現金方式，其實也是基於「平等／公平」觀點的「效率」選項，既可有「效率」地省去排富審查的行政成本與民眾困擾，又可兼顧全民受惠的「平等」觀點，與蘇院長「雨露均霑」精神不謀而合。但顯然就政府角度，自3月以來各項紓困措施，若完全不排除富審查，又

恐出現民眾重複領取或目標錯置的「不公平」現象，以及政府財政支出增加的「無效率」等問題，如此看來排富門檻的設定又有其合理之處。

據此，不難發現在野黨或輿論抨擊的立基點，在於兼顧行政「效率」，與「公平／平等」的非排富式全民發現金。對執政黨政府而言，考量的是將政府資源有「效率」且「公平」地分配給有相對需求者。但是前者雖因普發現金展現雨露均霑的「平等」精神，與精簡行政成本的「效率」價值，卻衍生資源誤置的「無效率」與「不公平」的問題；後者雖有排富措施對資源分配展現「效率」與「公平」精神，相對引來耗費行政成本與徒增民眾困擾的「無效率」與「不平等」抨擊。可見，儘管執政黨或在野黨兩方策略都有兼顧「效率」與「公平／平等」的立論基礎，但也無法免去犧牲「效率」與「公平／平等」價值之效應。

綜合前述「紓困之亂」的分析中，展現出了價值間的複雜性，可以彙整如下表4。

據此，「紓困之亂」中的價值爭論，除回應Okun（2007）與Stone（2012）所持觀點「公平與效率間的取捨與衝突關係是無可避免之外」。其實，在不同立場與觀點基礎上，「效率」與「公平／平等」有其兼顧的可能，但是這樣的可能性某種程度取決所持觀點與角度而定；其次，

表 4 臺灣 2020 年紓困之亂中價值論述面向與複雜性解析

複雜性面向	本文案例說明
單一價值的正反兩面性可能並存於單一政策中；	紓困金排富審查——資源「有效率」分配；衍生行政成本——分配過程的「無效率」。
單一價值可能並存於兩個近乎對立的政策主張中；	執政黨主張排富性發放的「效率」分配結果；在野黨主張普發現金的「效率」分配過程。
單一政策中兩種（或以上）相異價值間的競合（trade-off）關係；	排富政策的「有效率」分配結果，可能衍生民衆感受「不公平」與「不平等」的相對剝奪感（開雙B領紓困金）。
單一政策中存在兩種（或以上）價值兼顧的可能。	紓困金發放的排富政策符合資源配置的「效率」性，增進相對需求者取得資源的「公平」性。

資料來源：作者整理。

「效率」與「公平／平等」間是否存在衝突或取捨？恐非絕對！公共政治中，不論是執政、在野、人民、乃至輿論媒體等各方立場、價值、利益關係的差異，就存在不同價值競合的可能，凡此也印證了政策效應之複雜性所在。

## 伍、結論

回顧2020政府防疫的「紓困之亂」，反映的是政策規劃／決策者、政策執行者、與政策受益者三方互動與回應的結果。其深層本質實是各方就「效率」與「公平／平等」價值間採行角度與觀點差異下所生之困局。政府固有政策規劃不足之責，但也無需否定其追求兼具「效率」與「公平／平等」價值之初衷。畢竟這是場百年一遇的全球性災難，對誰都是史無

前例的試煉與挑戰。試想，當年臺灣若未經歷嚴重急性呼吸道症候群（SARS）之慘痛教訓與經驗，能有今日獨步全球的防疫表現？不論過去或現在，任何公共議題都交織著對不同價值、準則的參照與爭論。凡此，也正回應了本文前言中Deborah Stone所言：「事實上沒有一種準則（criteria）可以作為單一性或決定性的規範（rule），因為每一準則都有其詮釋上的模糊性與問題，也因此讓其成為政治爭議的標的所在。」（2012：37）儘管價值的爭議依舊難解，面對未來，不論「後疫情時代」是否真正到來，若各方都能秉持Okun（2007）所言：「平等之中多一點理性，效率之中多一點人性」（to put some rationality into equality and some humanity into efficiency）的胸懷，吾人相信，即使政策辯論再激烈，總能找到共識與共融的出路。

（本文作者：林辰穎為國立中正大學社會福利研究所博士生；官有垣為國立中正大學社會福利學系暨研究所教授）

**關鍵詞：**新冠肺炎（COVID-19）、紓困、效率、公平、平等

## 註 釋

- 註1：周志豪（2020）。〈紓困無一定雇主勞工未被照顧？蘇貞昌：一定雨露均霑〉，2020/4/24，檢索自「聯合新聞網」：<https://udn.com/news/story/120974/4516452>。2020/10/29作者讀取。
- 註2：顧荃（2020）。〈紓困加碼 蘇貞昌：有工作無保險與農漁民發1萬【更新】〉，2020/5/5，檢索自「中央通訊社」：<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202005040031.aspx>。2020/11/2作者讀取。
- 註3：同前註。
- 註4：王韋婷（2020-）。〈無加保1萬元紓困申請日不同調 行政院致歉〉，2020/5/5，檢索自「中央廣播電台」：<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2062779>。2020/10/30作者讀取。
- 註5：林悅（2020）。〈紓困金1萬元大家都想要「不領白不領」開雙B的人也來申請〉，2020/5/7，檢索自「ETtoday新聞雲」：<https://www.ettoday.net/news/20200507/1708926.htm>。2020/11/2作者讀取。
- 註6：林忠正（2020）。〈官僚作業捅出「一萬元之亂」〉，2020/5/5，檢索自「ETtoday新聞雲」：<https://forum.ettoday.net/news/1711269>。2020/10/29作者讀取。
- 註7：台灣無條件基本收入協會（UBI Taiwan）（2020）。〈與其被罵「三萬爽爽發，一萬查身家」，政府何不每人發放三個月緊急基本收入〉，2020/5/14，檢索自「The News Lens關鍵評論」：<https://www.thenewslens.com/article/135030>。2020/11/2作者讀取。
- 註8：王品力（2020）。〈「紓困排富公式得罪所有苦民」沈富雄：存款有18萬5千元就領嘸了〉，2020/5/8，檢索自「風傳媒」：<https://www.storm.mg/article/2613886>。2020/10/30作者讀取。
- 註9：黃健豪（2020）。〈立院三讀紓困2.0 藍黨團退場抗議「擔心民眾看的到吃不到」〉，2020/4/21，檢索自「新頭殼newtalk」：<https://newtalk.tw/news/view/2020-04-21/394816>。2020/11/2作者讀取。
- 註10：經濟日報（2020）。〈經濟日報社論／解決紓困之亂 何不直接發現金〉，2020/5/7，檢索自「聯合新聞網」：<https://udn.com/news/story/7338/4545162>。2020/11/2作者讀取。

## 參考文獻

- 吳英明（1994）。〈公共行政的民主原則與效率原則〉，《行政管理論文選輯》，8，299-318。
- 吳瓊恩（2002）。〈公共行政學發展趨勢的探究：三種治理模式的互補關係及其治理理論的基礎〉，《公共行政學報》，7，173-220。
- 許晉福、高翠霜譯（2007）。《平等與效率：最基礎的一堂政治經濟學》（原作者：Okun, A. M.）。臺北：經濟新潮社。
- 陳政智、徐思涵、廖千妙（2011）。〈從「高高平、區區同」談福利輸送的價值：平等只是第一步，公平才是下一步〉，《社區發展季刊》，134，344-351。
- 黃玉婷（2003）。《公平與效率之政策論證：以台汽民營化過程中釋放偏遠服務路線為個案探討》（未出版之碩士論文）。東海大學，臺中。
- 詹火生（1992）。《社會政策要論》，臺北：巨流。
- Frederickson, H. G. (1980). *New Public Administration*. Alabama: The University of Alabama Press.
- Frederickson, H. G., & Marini, F. (1998). *New Public Administration*. In Shafritz J. M. (Ed.), *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*, Vol.3 (pp.1801-1805). Boulder, Colorado: Westview Press.
- Stone, Deborah A. (2012). *Policy paradox and political reason*. Boston: Scott, Foresman and Company.