

議題二之二 制度機制與政策論述

# 立法與行政的弊病及缺失

- 立法行政瀆職 經濟前景黯淡
- 現階段只有法律能令公義伸張
- 風險與機會並存的全球化
- 朝野共同治國 責任承續共擔

發言人 李紀珠（立法委員）

評論人 馬以工（清華大學通識教育中心教授）

葉俊榮（台灣大學法律系教授）

段宜康（前立法委員）



發表人

### 李紀珠

台灣大學經濟系保送直升經濟學博士。現任立法委員、政治大學經濟系暨研究所專任教授、政治大學經濟政策研究中心主任。曾任行政院青年輔導委員會主任委員、行政院大陸委員會委員。曾獲得政治大學傑出研究教授獎、美國傅爾布萊特獎、美國艾森豪獎、世界十大傑出青年、中華民國管理科學學會李國鼎獎章、中華民國十大傑出青年。

## 馬以工

新澤西州立大學都市與區域計畫博士。現任清華大學通識教育中心教授、時報文教基金會河川小組顧問。曾任清華大學通識教育中心兼任教授、中華大學景觀系副教授、清華大學通識教育中心兼任副教授、東海大學景觀系兼任副教授。專業領域為文化地景、景觀設計與規劃、文化與生態保育。



馬以工



#### 評論人

### 葉俊榮

美國耶魯大學法學博士。現任台灣大學法律學系教授。曾任加拿大多倫多大學傑出訪問教授、美國哥倫比亞大學國際與公共事務學院(SIPA)客座教授、行政院政務委員。專業領域為憲法變遷、行政法、美國行政法、環境法。代表著作有《髮的主張》、《民主轉型與憲法變遷》、《面對行政程序法》、《珍惜憲法時刻》、《行政法案例分析與研究方法》等。

## 段宜康

台灣大學政治學系。曾任立法委員盧修一、洪奇昌、葉菊蘭聯合研究室助理、環保聯盟台南分會執委、軍中法制人權促進會執委、外獨會創會執委、澎湖縣長高植澎競選執行總幹事、四一〇教育改革大遊行副總指揮、台北市柔道推廣協會理事長、台北市毬球委員會主委、第七、八屆台北市議員。



心  
與  
我

【發表】

# 立法行政瀆職 經濟前景黯淡

◎李紀珠（立法委員）

現在的社會不是單純貧富差距而已，而是像我們小時候聽到父母說的，當別人把你賣掉，你還在幫別人數鈔票；知識弱勢族群終其力而無所獲，他們不是只有知識的缺乏，連生活都會出問題。這個問題的產生，有些來自大環境因素，有些則來自立法與行政的問題。二〇〇〇年時，台灣每人所得在全球主要國家中，排名為二十四，至二〇〇五年已跌至三十名；且每人所得由領先南韓三六三二美元，轉為在二〇〇六年落後韓國二七一六美元；而經濟成長率亦由一九九六至一九九九年平均五·七%、四小龍第一名，跌為近六年平均三·五%，不但遠低於南韓的五·一%、新加坡五·三%和香港的五·六%（見表一），且為四小龍之末；貿易額世界排名亦由第十四名跌為第十六名；外人投資不但位居四小龍之末，且居亞洲十國第八。至於最引以為傲的製造業，其附加價值率不斷下滑，且被

南韓超越了三個百分點。這些數據說明一個事實：台灣的國際競爭力近年來相對下滑。

## 五十一萬人領最低薪資 十八萬人打零工

在財富分配惡化問題上，據天下雜誌「二〇〇七年國情調查」，高達八十六·九%的民眾認為，台灣貧富差距比以前嚴重，創下六年來的新高。由下列數據亦可進一步驗證台灣所得及財富惡化情況。

首先，由表二可發現，最高及最低所得分配差距由二〇〇〇年的五·五五倍，躍升至二〇〇五年的六·〇四倍；雖然近年我國經濟成長率仍為正，但經濟成長的果實，卻只有二十%的高所得戶享受到，其他八十%的家庭，所得不是負成長（負五·五五%、負二·六七%、負〇·〇四%），便是呈現停滯（〇·〇六%），其中又以最低二十%所得組近六年來下跌五·五五%為最嚴重。無怪乎，六年之間，低收入戶數由六·六萬戶暴增至八·九萬戶，人數則成長了六萬餘人，且低所得家庭甚至走入負儲蓄、吃老本的跡象。

事實上，十年前，最低所得組家庭的儲蓄率為八·五%，但至二〇〇〇年時跌已破五%，二〇〇一年時甚至由正轉負來到負一·六%，二〇〇五年則為負〇·六五%。此外，

低收入者雖維持就業表象，但薪資普遍下降，二〇〇五年每月工資在最低薪資一五八四〇元以下的勞工人數，已超過五十一萬人，甚至較外勞人數多出十餘萬人；而靠著打零工維生的部分工時人數，從二〇〇二年的五萬人，遽增至二〇〇六年的十八萬人，平均收入亦從二四〇三八元，下跌至一四七一七元。

知識經濟下，本來就有「贏者圈」的效應，但由於政府教育政策的失敗，及減少對弱勢族群受教權的保障，台灣社會已漸進陷入階級流動困難的局面，甚至在貧窮家庭間，出現「二代貧窮」循環。另一方面，在過去數年中，儘管外在有自由貿易協定（FTA）一類的挑戰，但整體而言，台灣還是處於有利的國際大環境趨勢下，然而，非但經濟發展未如預期，財富分配亦更加速惡化。雖然其間參雜若干兩岸的政治因素，以及知識經濟下應然的結果，但我們認為其中一個很重要原因，卻是來自於政府及立法部門的政策錯誤和缺失。

## 立法與行政缺失惡化經濟發展

形成台灣近年經濟表現不佳的原因很多，如產業結構的升級及轉型不夠寬與不夠廣、

	台灣	韓國	香港	新加坡
1996-1999年	5.7%	4.0%	2.0%	5.5%
2000-2005年	3.5%	5.1%	5.6%	5.3%

資料來源：作者自行整理

表一 台灣經濟成長率遠低競爭對手國

	可支配所得按戶數五等分位組(單位:元)					高、低所得 差距倍數
	1 (最低所得組)	2	3	4	5 (最高所得組)	
2000	315,172	571,355	778,556	1,043,508	1,748,633	5.55
2001	279,404	524,766	740,054	1,013,478	1,785,550	6.39
2002	292,113	538,584	743,888	1,005,274	1,799,733	6.16
2003	296,297	545,465	745,231	1,021,325	1,799,992	6.07
2004	297,305	555,452	775,719	1,035,972	1,791,796	6.03
2005	297,694	556,117	779,044	1,043,131	1,796,884	6.04
2000~2005 成長率	-5.55%	-2.67%	0.06%	-0.04%	2.76%	--

資料來源：作者自行整理

表二 戶數五等分位組之平均每戶可支配所得

政府資源未能配合產業結構轉型、選舉太多、政黨對立、內閣變動頻繁、貪腐尋租風氣高漲及政府不願誠實面對問題等，但其中恐又以兩岸經貿政策的錯誤定位為最嚴重。

目前台灣服務業產值已佔GDP的七十三%，未來理應成為帶動台灣經濟成長的主要動力，唯目前政府絕大多數的獎勵政策，卻仍集中於製造業、高科技業，使得傳統產業升級與轉型不易，服務業也被忽略，以致台灣服務業國際競爭力並未隨著產值擴大而提升。

此外，選舉太多（見表三）造成政府不願做長期規劃，而綁樁式支出不但浪費國家資源，更影響改革的進行。政黨對立，亦造成諸多改革法案無法順利通過。至於內閣變動頻繁，除閣員無法表現專業外，亦令政策無法延續。復以貪腐尋租風氣高漲，企業及官員忙於結黨徇私，忽略協助產業競爭力提升及對外經濟合作的努力。

政府不願誠實面對問題，不但錯失改革時機，更浪費國家資源。如近來政府屢以失業率下降標榜政績，但近五年民眾實質薪資不升反降，且新產生的就業機會多屬人力派遣，薪資低廉；

政府投入對失業人口的職業培訓，遠不如競爭對手國，致使無助於解決來自因產業結構改變、或專長不符而產生之結構性失業，只圖表象的失業率數字呈現下降，此對帶動台灣勞動競爭力及實質就業率提升，無太大意義。

民國	中央、省選舉	直轄市、縣市選舉	鄉鎮市、村里選舉
82		縣市長	
83	省長、省議員	北高市長、市議員、 縣市議員	鄉鎮市長、鄉鎮 市民代表、村里長
84	立法委員		
85	正、副總統、國代		
86		縣市長	
87	立法委員	北高市長、市議員、 縣市議員	鄉鎮市長、鄉鎮 市民代表、村里長
88	-	-	-
89	正、副總統		
90	立法委員	縣市長	
91		北高市長、市議員、 縣市議員	鄉鎮市長、鄉鎮 市民代表、村里長
92	-	-	-
93	正、副總統、立法委員		
94		縣市長	
95		北高市長、市議員、 縣市議員	
96	立法委員		

資料來源：作者自行整理

表三 選舉頻繁、阻礙改革及影響施政

## 兩岸經貿政策定位錯誤機會流失

兩岸經貿政策錯誤的定位，影響至為嚴重。大陸經濟成長快速，成為全球經濟引擎之一，其兼具全球工廠及銷售市場的角色，對享有先天語言文化優勢的台灣而言，具相當互補性及可資運用之空間。唯近年台灣的兩岸經貿政策，不但明顯影響台灣經濟發展動能，且錯失運用大陸加速台灣經濟轉型及提升競爭力的機會。兩岸在政治上之敏感性及衝突性，相信絕大多數人皆了然於胸，亦使得大陸經濟的崛起，對台灣是機會與威脅並存。過去台灣以國家安全為由，將威脅面無限上綱，自陷於動彈不得，不但對台灣資金、人才、企業進入大陸充滿恐懼，對大陸人才、資金、企業來台，更呈現高度疑慮和驚恐，而看著機會的流失；所謂的機會，包含了台灣競爭力的提升、經濟轉型及亞太營運中心的角色。

若台灣可秉持語言、文化相同的優勢，充分利用大陸市場，先讓廠商有獲利空間，進而透過獲利，投入更多資金研發或聘僱人才，將可逐步建立台灣服務業之國際競爭力。而善用大陸無語言文化障礙的人才，提升台灣研發能力亦然。

現今的台灣，獨力建立國際品牌或掌握全球通路，有明顯的困難。然而，如果能善用國際對大陸的關注及台灣在大陸的相對文化優勢，則可先在大陸發展品牌，之後再進入國

際市場。台灣未來經濟邊緣化的壓力，主要仍取決於大陸態度。以簽訂TFTA來說，除少數國家外，我們遇到最大的阻力就是大陸，因此，營造兩岸和諧的經貿關係，將有助於突破目前台灣經濟邊緣化的困境。台灣一直以侷限於兩岸的角度來思考兩岸經貿關係，而不以全球的角度入手，在懼於兩岸相對經濟規模下，高度自我設限，結果只能坐困愁城。

反之，台灣若能積極改以全球競爭角度看待兩岸經貿關係，則策略上應是積極掌握大陸機會，提升台灣的國際競爭力，進而可降低來自大陸的威脅及依賴。此外，若台灣愈能利用兩岸間優勢，讓自己積極融入全球化，將愈易吸收來自全球的資金、人才及產業；而當台灣匯集了大量國際資金、人才及廠商，相信大陸欲對台採取任何不利舉措，勢將有更多顧慮，反使台灣變得更安全。因此，來自大陸的機會與威脅並存，該如何處理，端看我們如何定位兩岸經貿關係。

### 弊端一：財政、租稅政策抑窮捧富

雖說貧富差距擴大，是知識經濟下不易迴避的問題，但負責任的政府應積極尋求解決之道，以減緩經濟成果分配的惡化。然而在台灣，政府卻成為所得及財富分配惡化的推

手。此可由台灣政府租稅、金融，甚至是教育政策中，窺其端倪。

課稅制度是各國政府用來平抑財富差距的方法之一，但我們的政府卻一直傾向以提升產業競爭力為名，推動各項租稅優惠，讓稅制的所得重分配功能大打折扣。以二〇〇四年為例，高低所得者的「稅前」毛所得差距為七·四倍，但經賦稅課徵調整後，僅使該差距縮小〇·一四倍，反而是靠著社會福利，才使高低所得差距縮減一·二四倍，達到六·〇三倍的水準。

另一方面，我國租稅主要仰賴薪資所得，而對於以財富賺錢的收入租稅多所減免，使得富者更易累積財富，亦使得我國財富不均程度尤甚於所得分配。以財富重要來源之資本利得為例，我國政府對於證券交易所所得等資本利得皆採免稅，年終分紅股票亦僅按面值課稅，讓主要收入來源為非薪資所得之高所得者，享受高比例的免稅收入，而薪資所得為主者，則需承受主要租稅負擔。以綜合所得低於一九八萬元之各組為例，其七十五%以上所得來自薪資，且此幾乎是無稅可避（見表四）。反之，綜合所得達一千萬元以上者，其薪資收入只佔其綜合所得的十三%，而六成收入來自股利所得；致使富有者享受更多免稅優惠，而中產階級或低收入者，反承擔較重的租稅負擔，形成財富分配更加不均。故我國租稅負擔率雖僅有十三%，遠低於其他國家，但因稅負多集中於受薪階級，故一般民眾仍覺

得租稅負擔頗重。據財政部資料，二〇〇三年所得達三億以上的前四十名巨富，有十五名稅率不到一%，其中八人更是一毛錢都不用繳稅，可見一斑。

### 獨厚金控及高科技產業 傳產自生自滅

此外，政府為扶植特定產業，尤其是高科技業，亦給予相當多租稅優惠。在「促進產業升級條例」中，高科技廠商的研究發展、自動化、人才培訓等費用，甚至股東投資等，皆可享受營利事業所得稅抵減；而被列為新興重要策略性產業者，亦享前五年免徵稅額等優惠。過度獎勵的結果，不但讓許多科技大廠有效稅率不到一%，高科技產業的整體平均稅率亦僅五·八%，遠低於傳統產業的十四·八%（見表五），形成不同產業發展上之政策不公。近期雖因最低稅賦制（基本所得稅額條例）推行而有所改善，但產業間競爭不公，仍為明顯事實。

除高科技產業外，金控稅率偏低，甚至發生有效稅率為負的情況，更是引起社會輿論的強烈關注。舉例而言，二〇〇五年雖有九家金控大賺上百億，卻因種種租稅優惠加持，還能得到退稅。此一不合理現象，不但形成金融產業與其他產業競爭不公，亦形成金控及

級距： 萬元	納稅單位佔全體比重	應納稅額佔全體比重	各類所得占綜合所得總額比例（單位：%）				
			營利所得	薪資所得	利息所得	財產交易所得	股利所得
NET=0	29.69	0	3.52	74.21	12.09	0.24	5.14
0-37	45.49	10.5	1.60	83.95	6.28	0.20	3.71
37-99	17.61	21.4	1.54	80.97	5.65	0.19	5.83
99-198	5.31	20.6	1.90	74.79	4.89	0.18	9.88
198-372	1.47	15.3	2.62	64.79	3.94	0.20	16.96
372-500	0.21	4.8	3.66	51.78	2.99	0.16	28.00
500-1000	0.16	6.7	5.63	37.99	2.39	0.26	39.98
1000以上	0.05	20.5	16.95	12.98	0.96	0.09	59.55

資料來源：作者自行整理 註：2003年統計資料

表四 薪資所得者負擔絕大部分租稅

	件數	平均稅率	全年所得額	免稅所得額	課稅所得額	應納稅額	投資抵減
高科技產業	742	5.80%	6,694億	1,898億	4,041億	1,010億	621億
傳統產業	512,614	14.84%	13,139億	579億	9,947億	2,401億	452億
全部產業	513,356	11.79%	19,833億	2,476億	13,988億	3,411億	1,074億

資料來源：財政部

表五 93年度營利事業所得稅稅率統計表

非金融機構的不公平競爭。

歷來政府推動稅改時，其優先順序往往不利中產階級而較厚於富人。例如當稅改小組規劃完成台灣各項稅制改革建議後，政府及立院常對於有利於富人之土地增值稅、遺產稅及贈與稅之稅率調降，十分積極，甚且先於規劃之時程；但對於調降個人所得稅、海外所得之課稅，則不斷拖延。這種厚富人而輕中低所得者行為，亦更加重富人與中低階層租稅不公。

### 弊端二：偏袒金融財團 視法無睹

政府自一九九九年，將金融營業稅率由5%調降至2%，讓業者將節省之租稅作為打銷呆帳支用。其後更分別撥入一千四百億及一千一百億，共計二千五百億元，供「金融重建基金」(RTC)處理不良金融機構。

一九九九年減稅或初期撥入的金融重建基金，或可解釋為亞洲金融危機初過，國內金融逾放比過高，為免引發連鎖金融風暴，勉強接受政府利用公眾納稅資金，救助特定產業。但是如果政府現在還要以各種理由動用這筆重建基金，對其他也面臨困難的廠商及一

般民眾卻極不公平。

尤有甚者，金融重建基金近千億用於銀行間相互拆借之賠付，罔顧現行法令已修訂「政府對問題銀行之非存款負債，不得以RTC賠付」的規範。主管機關金管會硬將銀行間相互「拆借」的非存款負債，扭曲解釋為「費用」，逕行賠付，政府偏袒金融財團，扭曲國家有限資源之態度，昭然若揭。

政府拼命圖利金融財團，卻對卡奴不聞不問。雙卡風暴發生後，先前政府已用全民納稅錢為銀行打銷部分呆帳，但銀行對卡奴提供的最優惠協商內容，卻仍僅有二十年免利息，本金一毛不少。金融機構享有的種種特殊優惠，未能轉嫁予那些長期失業或中低收入的心奴，政府亦裝作視若無睹。如此心向著優勢權貴，無異迫使無辜百姓莫名承擔財團掏空銀行的黑洞。

更令人氣憤者，在政府虛擲千億公帑後，卻以預算不足大砍弱勢兒童營養午餐補助款。對於偏遠地區的兒童來說，營養午餐是他們到校上課的重要原因，在補助減少、學生也無力支付增加的費用下，將使偏遠弱勢的孩童受教權遭到剝奪。根據教育部統計，九五學年度上學期全國無力支付營養午餐費之中小學生，已超過十四萬人，若加計因無力繳午餐費而輟學者則更高。試問知識經濟時代，未受教育的孩童，如何期待其能自力脫離貧

窮？

## 弊端二：教改缺配套 弱勢者難翻身

據統計，二〇〇一年研究所以上程度者，平均年所得是補習自修或不識字者的八·五倍，但至二〇〇五年，倍差比已擴大為十一·四倍（見表六），顯見在知識經濟時代，擁有知識及能善用知識者，較可能成為未來的贏家。

贏者圈的存在，是知識經濟時代下的必然現象。但是政府對於這種現象必須有能力解決，至少應做到讓每位學生都能享有公平的受教權，促使社會階級流動。如果教育政策無法做到立足點的公平，或缺乏配套措施，則無論如何推動教改，仍然無助於打破贏者圈的壟斷性。

舉例來說，在教育過程中，資訊配備為學習知識的重要工具。我國目前高低所得家庭的電腦普及率分別是九十一·四％與十八·七％、網際網路是八十六％與十三·二％、期刊雜誌為二十八％與一·六％，顯見弱勢族群在學習工具上，很難與高收入家庭看齊。

而教育部大力推動的「一網多本」及「多元入學」，兩個方案立意雖好，但因沒有良好

	2001	2002	2003	2004	2005
總平均	484,538	482,018	488,970	495,754	496,836
研究所 (A)	988,927	1,049,227	1,000,413	1,080,327	1,020,641
大學	781,902	752,940	737,256	740,790	707,216
專科	596,995	575,472	603,329	603,958	643,324
高職	471,043	466,528	475,932	484,634	481,647
高中	510,056	489,937	513,418	495,206	499,360
國中	416,526	399,262	403,298	414,343	411,367
國小	291,879	303,917	301,006	284,849	284,942
不識字、自修(B)	116,297	117,849	108,933	105,072	89,798
(A) / (B)	8.5	8.9	9.2	10.3	11.4

六 所得收入者按教育程度別分平均每人已分配要素所得

的配套措施，導致實行的結果不但是弊端叢生，學生更被迫需買更多版本的教科書及參考書、進才藝班補習、買假證明、走後門關說等，一則加重學習成本，一則對弱勢家庭更為不利，擴大了高低所得家庭的學童不公平的差距。

此外，台灣前二十%的高所得戶，每戶人數平均僅有一·九二人，但最低所得戶卻達四·三五人，可見每個低所得家庭的小孩，能享受的教育資源及照顧皆遠低於高所得者。因此，對高所得家庭而言，多元入學或許提供學生更寬廣的入學管道，然反觀那些原本連基礎受教成本都難以支應的低所得者，在教改實行後，因家庭無力負擔額外教育花費，反使其受教空間被壓縮的情況更形惡化。

有鑑於此，政府必須制定正確的教育政策，提供經費，規劃配套措施，如提供硬體學習中心、圖書館等，打造優質的受教環境，讓每一位學生享有相同的受教機會，以免教改政策非但無助於窮人翻身，卻更甚加重貧富間之對立。

## 執政者的責任：讓人民發揮自己

面對WTO崛起、國際外包風行及知識經濟興起，整個外在環境對小國而言明顯有利，

唯台灣仍呈顯出相對於周遭國家和競爭對手國為差的經濟表現。對於政府種種行政立法措施，如兩岸錯誤的經貿定位、放任貪腐尋租風氣高漲、內閣變動頻繁、選舉太多、政府資源未反應產業結構轉型、政黨對立，以及資源過度向財團傾斜、濫用租稅獎勵政策、獨厚金融機構而苛求於卡奴、以預算不足為由犧牲弱勢族群的受教權力等，皆讓台灣在這一波全球化過程中，喪失大好發展機會，實令人可惜。

將經濟成果做大，並尊重市場機制進行分配，是任何遵循市場機制的國家基本態度；而政府介入，主要是彌補市場失靈可能造成的不公，使得經濟發展成果能更合理地由全民共享。然回顧過去，我們看到政府的諸多行政及立法措施，卻是強力剝奪弱勢族群的資源，助長富有者的財富累積。使得原本在知識經濟下，原本就極易產形成的M社會，更因我國政府行政及立法不當，使其更惡化。

因大環境變遷所導致之貧富差距擴大的問題，是世界各國政府皆須面對的挑戰。我向認為，人能做人、能發揮自己，就是一件幸福的事；因為只有做人，才有機會實際自己的夢想。然而由於政府的不當政策，使得許多人無法充分發揮自己，而淪為二代貧窮，對他來說，做人就變成最大的悲哀。因此，政府必須創造一個良好的環境，善用每一份資源，讓每一個人都能發揮自己，創造屬於自己的未來。這是執政者的責任。