

《臺灣社會學刊》第 67 期
2020 年 6 月·頁 247-257 【論壇】
10.6786/TJS.202006_(67).0009

誰是我們？新冠肺炎、社會不平等與新社會契約

呂建德

247

誰是我們？新冠肺炎、社會不平等與新社會契約

呂建德(✉)

國立中正大學社會福利學系

通訊地址：621301嘉義縣民雄鄉大學路一段168號 中正大學社會福利學系

Email: jenderlue@gmail.com

Who Is 'Us': COVID-19, Social Inequality and New Social Contract

Jen-Der Lue

Department and Graduate Institute of Social Welfare, National Chung Cheng University

2020年初起新冠肺炎的肆虐已經造成二次戰後世界各國史無前例的公共衛生與社會經濟衝擊（Kissler 2020）。首先是因為人流與交通管制所帶來的產業供應鏈斷裂，形成供給面的震盪。接下來是因為封城，人們被迫或半被迫待在家中，導致了需求面的震盪。同時，影響的區域從中國，亞洲，擴散到歐洲美國，目前則繼續向非洲與南半球美洲擴散，全球經濟遭受重大衝擊。許多勞工被迫放無薪假，甚至被解僱失業。企業（特別是中小企業）必須削減開支，維持現金流（*The Editorial Board of Financial Times* 2020）。低薪勞動者與窮人的生計大受影響。世界各國原先存在的社會不平等在面臨新冠疫情衝擊下更加擴大，甚至可能形成新的社會鴻溝（Wade 2020）。

弔詭的是，疫情控制成功的關鍵在於社會信任，社會信任的前提是社會團結，社會團結的基礎則是在於綿密的社會安全網（Marchal and Marx 2020）。新加坡日前防疫出現破口，就在於擁擠的移工居住環境，導致了群聚擴散的問題。印度也因為貧民窟不良的衛生條件與居住環境，出現防疫的問題。更不必說美國因為落後且零碎的健保體系，讓近貧階層蒙受了重大的健康與經濟所得損失，形成公共衛生的重大缺口。同時，新冠肺炎也對各國醫療體系的承載能力提出挑戰，測試各國醫療體系的健全程度與平時公共投資的成效。這次疫情是對於各國社會安全網與社會政策運作效能的總體檢（Gentilini et al. 2020）。

首先，防疫成功的關鍵在於民眾誠實揭露與訊息的透明性。在遭遇需自主健康管理，疑似或確診情況下的案例，民眾必須在家自我隔離十四天。這固然是為了公共衛生防疫的需求所必需的作為，但其間衍生的所得中斷卻會使被隔離者的生計大受影響，特別當被隔離者是家庭生計的主要經濟來源。所得突然中斷會對於家庭所得帶來衝擊，擔心沒有工作或所得中斷使得民眾有誘因隱匿旅遊史或接觸史，不利於疫調的進行，徒然增加社會成

本。目前臺灣採取的措施是以政府預算每天補貼 1,000 元。先進國家的措施是在健保中增加 sick pay 的給付，通常是投保金額的 60%，以補償被保險人在隔離期間的所得中斷。這或許是臺灣未來可以考慮修法列入的給付方案。

其次，勞動市場的區隔化也是一個重要變項。前面說到，能加入社會保險的勞工一般來說是正式部門的勞工。他們可以享有健保的 sick pay，就業保險法中保障的失業給付（投保薪資的 60%）。但是，在非正式部門的勞工則無法享有這些給付。一方面，他們的失業風險較正式部門勞工高；另一方面，也比較無法享有各項社會保險給付。特別是在前一波各國勞動市場彈性化政策的推動下，各國非典型勞工的比例大幅上昇。這些勞工包括部分工時勞工、契約工、派遣勞動者與自營作業者，主要是以女性、年輕人與中高齡勞工為主。這類勞工大部分是在與人群接觸頻繁的服務業（例如餐飲、醫院外包、便利商店或外送服務）為主，因此也成了被傳染的高風險人群（Scarpetta et al. 2020）。

第三，一旦民眾被要求管制在家自我隔離或採取封城措施，兒童的照顧與教育都成了問題，必須工作的父母之照顧需求與如何兼顧工作家庭將成為一個頭痛的問題，特別是對於低所得與單親家庭。照顧問題在平時已經是令家長頭痛的問題，在疫情期間將更加棘手，類似的情形在感染腸病毒學童的家長身上也可看見。政府的另一項工作重點因而是增加公共兒童照顧的供給，減輕工作父母的托育與照顧壓力（Maddison 2020）。

第四，旅居海外的僑民是否有權利加入臺灣的全民健保，使用臺灣的健保資源？誰有資格進入這個社會保險共同體？理論上，只要進入臺灣這個共和國在居留滿一定期間以上，即應有資格取得申請納保。只要兩年內曾參與健保且在臺灣設有戶籍，或在參加保險的前六個月繼續設有戶籍，就有權利享有健保給付。

健保法第九條就規定：「除前條規定者外，在臺灣地區領有居留證明文件，並符合下列各款資格之一者，亦應參加本保險為保險對象：一、在臺居留滿六個月。二、有一定雇主之受僱者。」基於人權與社會權保障的原則，即使是住民而非臺灣公民，應該有權要求加入健保，並依其財務能力盡繳費之義務。這個原則在許多採取社會保險的先進國家已經被廣泛接受。例如，德國社會保險法就規定，在德國工作的外國籍專業者享有與德國勞工相同的社會福利，亦必須被涵蓋在社會保險體系底下。當外籍專業者開始在德國工作後，所屬的雇主必須替勞工註冊健康保險、失業保險和退休給付。一般而言，德國雇主必需支付 50% 的社會保險保費，而勞工必須支應另外一半。

現在的問題是，長年旅居海外的僑民可能引起幾個疑慮。首先，由於上述寬鬆的規定，導致常有多年旅居海外，從未繳交健保費的民眾在返台設籍六個月後每月僅繳交最低的第六類 749 元健保費，就可以恢復納保資格。而根據健保署的統計，除籍兩年內返台立刻加保的民眾，就醫比率高達 62%。相較於在國內持續正常繳納保費的民眾來說，產生不公平的疑慮。例如，有部分海外僑民特地返台看牙醫或領藥的現象就被詬病。甚至有立法委員提議在健保原先的六類十五目外，另外增加第七類保險人，針對高收入長期旅外僑民每月課徵保費提高至 8,500 元。

然而，我們如果仔細觀察，長期旅外的僑民返台後的平均每人就醫次數為 4.55 次（健保署 2018 年統計），相較於國人每人每年十五次的就醫次數，其實偏低。相較於國人因為部分負擔偏低導致就醫次數偏高以及跨級看診做檢查等因素而言，並不是造成目前健保財務短絀的主因。但是，基於停復保的公平性，取消出國停保制度，要求臺灣居住海外的公民仍需定期繳納健保費，不得任意停保，應該是未來改善健保收入面公平性的一個可考慮的措施。

海外僑民是否可能帶病投保，形成逆選擇的問題，加重了臺灣健保的財務負擔，並且對於奉公守法的臺灣公民不公平。這個疑慮並非完全無根據。美國的醫療體系在 90 年代面臨了類似新自由主義去國家化的衝擊，國家對於公立醫院的補助大幅降低。相對於國家與社會保險負擔部分，個人自負額部分大幅增加。另一方面，臺灣的健保體系卻相對便宜且品質甚佳。在這個推力拉力的共同作用下，海外僑民是否可能利用機會不當使用臺灣健保資源，形成保險上的逆選擇（例如：帶病投保）與道德風險問題，乃引發部分人士的疑慮。雖然有保險精算學者認為，海外僑民由於年齡層偏低，罹病機率較低，反而對於臺灣健保財務屬於正面貢獻。但是，這個逆選擇的可能性以及引發的健保財務風險卻不能完全排除。全民健保當然是一個社會互助，風險分擔的共同体，問題是誰願意與誰進行社會團結，分擔社會風險？這個問題牽動了臺灣醫療與福利資源分配的問題。另一方面，則是海外僑民的納保是否可能影響健保的財務健全與公平性問題，這部分是涉及分配政治的問題。

最後，是有關於紓困措施所引發的爭議：誰有資格領取紓困補助。許多民眾抱怨有需求的沒有領到，沒有需求的卻能領到，因此產生了分配公平性的爭議。其中，最主要的爭議在於針對自營作業者（投保勞保第一級且未達課稅標準者）提供的每月一萬，合計三個月三萬元的補助；以及未有任何保險（軍公教勞農），每人每月最低生活費在 1.5 倍以下的失業或上有工作勞工。簡單來說，這群民眾就是所謂的近貧階級（near-poor class）。以下的敘述，或許有助於釐清這個群體的圖像。

根據 106 年度財稅資料，全臺灣所得 40 萬以下 177.8 萬戶，估計有 266.7 萬人。就申報所得者身分分析，最低 30 萬人，35 歲以下占 62.17%，多數一人戶，且薪資來源多為兼職、役男或就業未滿一年者，其餘領取薪資所得來源多為利息及股

利（楊家瑞 2016）。申報者約七成，也就是未申報所得稅約佔總人口三成，102 年估計約 722 萬人。而未申報的 722 萬人約有 50 萬屬低收中低收，100 萬新住民、原住民、身心障礙者，其餘 557 萬身分仍待研究釐清。

另外，根據中正大學社會福利學系於五月所進行的一項民眾對於政府紓困措施滿意度的網路問卷調查，結果顯示，疫情發生後表示工作受負面影響者高達 39.53%。所謂受負面影響的定義是：工作緊縮（58.91%）、無薪假（15.44%）、失業（23.04%），也有 2.61% 的受訪者表示因為家庭收入惡化而有尋職壓力。另外，我們也發現，工作受疫情負面影響者確實存在社會階層的差異：從年齡教育程度工作型態職業技術層級等面向觀察，55 歲以上低教育程度（高中／高職以下者）、半專業人士且工作不穩定者，對於紓困方案的不滿意度高於滿意度。如果加上紓困政策因為行政流程與認定標準設計，無法精準對準這個弱勢群體，所產生的民怨可能更大。例如，我們就發現，臨時或派遣工作的失業風險高於正職工作者，受影響者合計約有六成之高（圖 1）。實際提出紓困申請者比例也將近 25%（10.4%+13.6%）。這個群體可能是目前臺灣社會安全網最大的漏網之魚：應該受到急難紓困的幫助，卻因為行政認定（社會救助資格）各部會不一致的認定標準（以身分別，有無加入勞保或收入）或就業保險法緩不濟急的申請設計而沒有受到及時的照顧，以致陷入經濟的困頓。這個調查顯示，有將近 18.1% 的民眾是這次各類紓困方案的漏接者，值得政府單位注意，如何將這群人更精準地找出來並且提供及時的財務協助，渡過經濟難關。

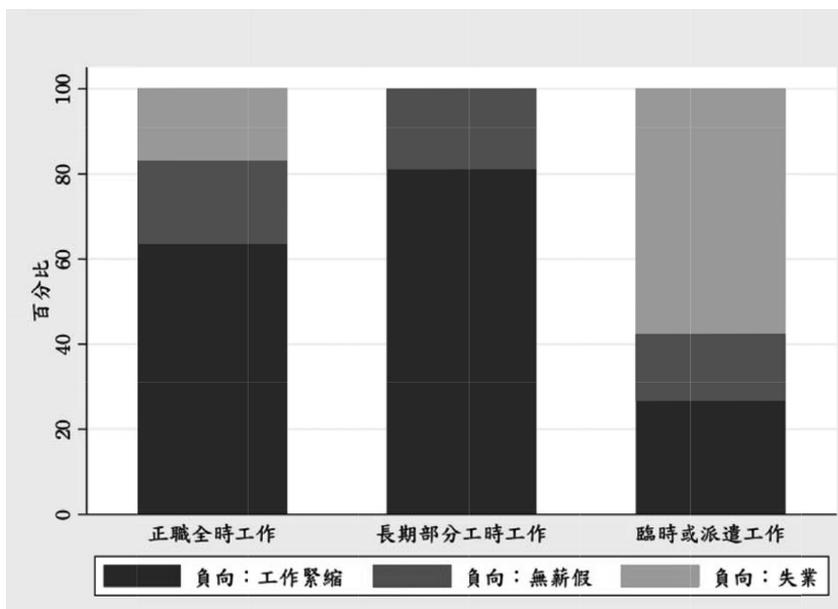


圖 1：疫情對有紓困需求者之主要影響：依工作型態分
資料來源：中正大學網路調查（2020）

新冠肺炎疫情所帶來的海嘯已經嚴重衝擊各國的社會經濟結構，對各國的社會安全網帶來重大考驗。我們檢視各國的抗疫經驗，發現社會信任與社會團結程度越高的國家，抗疫成功的機率越高。社會信任與社會團結的基礎在於完善的社會安全網。這次的新冠肺炎疫情帶來的衝擊是二次世界大戰後最嚴重的社會經濟衝擊。歷經七十年前的二次世界大戰，盟軍領導人建立了各項重大制度革新，包括 1944 年的布林頓森林協議，1941 年的聯合國以及 1942 年的貝弗里奇報告，為戰後的福利國家奠定基礎。在新冠疫情獲得控制後，全球的社會經濟將要邁向復甦。問題是，後新冠時期必須建立在一個新的社會契約上，包括勞動市場、社會保險、醫療與兒童照顧等公共投資必須強化。這個新社會契約的建立需要社會學家的投入與想像（*The Editorial Board of Financial Times* 2020）。

作者簡介

呂建德

德國 Bielefeld 大學獲得社會科學博士，2014-2018 受邀擔任臺中市政府社會局局長，推動臺中托育一條龍兒童照顧方案與老人健保費改革。研究專長是政治經濟學、比較社會政策與年金政策。最近的研究主題在於經濟全球化與東亞福利資本主義的轉型，社會投資在中央與地方政府的執行策略。

參考書目

- 楊家瑞，2016，〈財稅資料低所得報稅戶背景分析〉。《政府機關資訊通報》343: 1-6。
- (Yang, Jia-Rui, 2016, caishui ziliao di suode baoshui hu beijing fenxi. zhengfu jiguan zixun tongbao 343: 1-6.)
- The Editorial Board of Financial Times, 2020, “Virus Lays Bare the Frailty of the Social Contract: Radical Reforms Are Required to Forge a Society that Will Work for All.” *Financial Times*, April 3rd.
- Kissler, Stephen M., 2020, “Projecting the Transmission Dynamics of SARS-CoV-2 through the Postpandemic Period.” *Science* 368(6493): 860-868. DOI: 10.1126/science.abb5793
- Maddison, Francesca, 2020, “A Lifeline for Our Children: Strengthening the Social Security System for Families with Children during the Pandemic.” *Joseph Rowntree Foundation Briefing*.
- Marchal, Sarah and Ive Marx, 2020, “Europe’s Social Safety Nets Were Not Ready for the Corona Shock.” *Social Europe*, Retrieved from: <https://reurl.cc/q8mman>. Retrieval Date: May 9th 2020.
- Scarpetta, Stefano, Monika Queisser, Andrea Garnero and Sebastian Königs, 2020, “Supporting People and Companies to Deal With COVID-19: Options for an Immediate Employment and Social Policy Response.” Retrieved from: <https://reurl.cc/4myyq3>. Retrieval Date: May 9th 2020.
- Wade, Lizzie. 2020, “An unequal blow.” *Science* 358(6361): 700-703. DOI: 10.1126/science.358.6361.295
- Gentilini, Ugo, Mohamed Bubaker Alsafi Almenfi, Pamela Dale, Ana Veronica Lopez, Ingrid Veronica Mujica Canas, Rodrigo Ernesto Quintana Cordero and Usama Zafar, 2020, “Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures.” *World Bank Working Paper*, Retrieved from: <https://reurl.cc/3LNNZM>. Retrieval Date: May 12th 2020.