

從「世代正義」看台灣的發展

吳聰敏*

2014.6

「世代正義」的概念是指,在不損及未來世代並永續發展的前提下,謀求這世代所追求的社會發展。在社會科學裡,世代主義的概念常用來分析公債對後代的影響,以及環境保護的議題。簡單來說,政府所發行的長期公債可能是由未來世代負責償還。而這一代若爲了提升經濟成長而犧牲了環境品質,下一代可能必須承擔大部分的後果。

世代正義的概念不難理解,但我們需有統計資料才能進一步具體評估其影響。以下由現成的統計資料,評估台灣在環境保護與公債上的狀況。

1 環境保護

環境保護議題牽涉多種面向,很難由單一的指標來衡量一國在環境保護上的表現。Yale 大學的 Environmental Performance Index (EPI) 由 environment health 與 ecosystem vitality 兩個面向(內含9個子項目)建構出一個綜合指標,並提供全世界178個國家的評估結果。本節由此項指標來了解台灣在環境保護上的表現。

EPI 指標的兩個面向爲, protection of human health from environmental harm and protection of ecosystems。依據2014年的報告,全世界178國家中,綜合指標排名第1的是瑞士(分數87.67)。德國的 EPI 排名第6,分數80.47。相對的,台灣排名的第46名(分數62.18)。不過,過去10年來,台灣的表現持續上升,在全球的相對排名上升4.33%。¹

以經濟學的概念來看,環境保護具有外部性與公共財之性質,因此,一國環境保護的表現如何,主要決定於公共政策的設計與執行能力。那麼,哪些因素決定公共政策的品質? 這問題也不易回答。不過,我們可以從另一個角度分析

*台大經濟系。

¹資料來源:<http://epi.yale.edu/epi/country-profile/taiwan>。

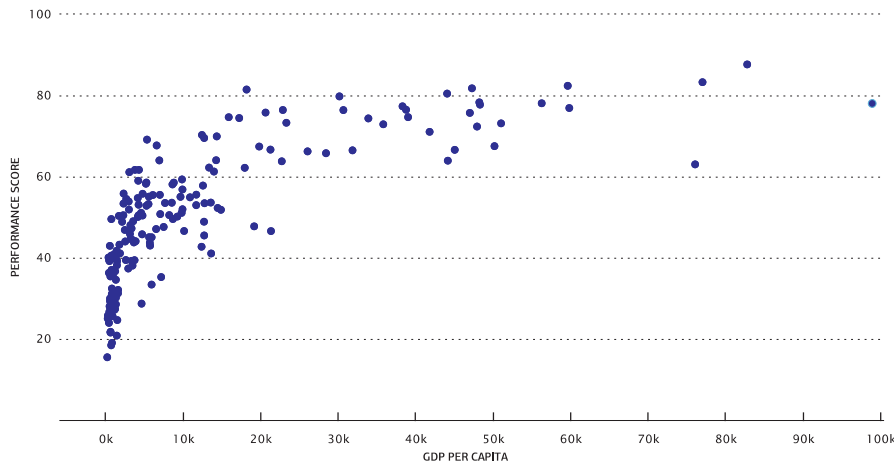


圖 1: EPI 與人均 GDP

資料來源: <http://epi.yale.edu/>。

這個問題。圖 1 使用 2014 年的資料，畫出 EPI 指標與人均 GDP 之關係。顯然，EPI 指標與人均 GDP 呈現正相關：人均 GDP 愈高的國家，環境保護愈好。

以上的結果可能讓某些人驚訝，因為有些人的印象可能是，經濟成長與環境保護不可兼得。不過，圖 1 以跨國的資料作比較，發現所得較高的國家，環境保護愈好。這結果的涵意是，所得上升時，民衆對於環境保護的需求上升，因此，願意犧牲一點經濟成長以交換較佳的环境。

圖 1 是全世界各國的綜合資料，若以單一國家而言，仍然有可能在經濟成長時，環境品質下降。不過，如上所述，台灣在過去 10 年期間，EPI 表現的相對排名是上升的。這表示台灣的經濟在成長時，環境品質並未相對變差。

依據 EPI 網站上的資料，台灣的人均 GDP 是 \$17,894，但網站並未說明資料來源，也未說明其單位為何。若依 IMF 的估算，台灣 2013 年的人均 GDP 是 39,767 元（單位：internatiolan dollar），全球排名第 16 名。瑞士的人均 GDP 排名則是全球第 7；德國第 15，比台灣高一名。因此，相對於人均 GDP 之排名，台灣在環境保護上似乎可以再更努力。

哪一些方向值得更加努力？在 EPI 綜合指標之下，有 9 項分類指標，台灣表現最佳的是 water and sanitation（全世界排名第 1），表現最差的是 agriculture（排名第 163）。後者若進一步細分，則農業補貼（agricultural subsidies）排名 142，農藥管制排名第 112。農業補貼指標衡量補貼政策造成資源運用之無效率，並產生污染。此外，台灣的空氣品質也不好，排名第 105。

從世代正義的概念來看，若以上 EPI 的資料客觀可信，則台灣需要努力的方向是廢除或降低農業補貼，並加強農藥管制。

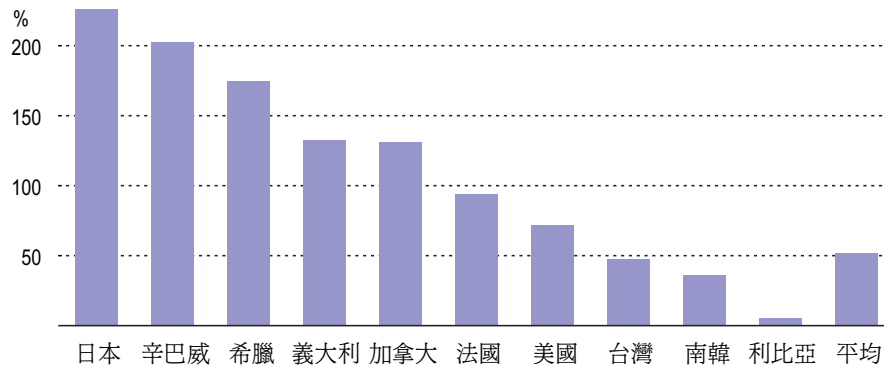


圖 2: 政府負債餘額: 2013 年

資料來源: 國庫署; World Factbook 2010, US: CIA。

2 公共債務

公債增加的原因是政府支出多於稅收, 而它可能產生的後果是債留子孫。換言之, 某一世代的支出要由未來世代來償還, 這有違世代正義的原則。

2014 年 5 月, 行政院主計總處發布新聞稿, 中央政府截至 2013 年底長期債務未償餘額為 51,640 億元, 占 2013 年 GDP 35.5%。主計總處進一步說明, 台灣政府負債餘額之計算方式與國際慣例不符。若參考 IMF 定義, 另加計總預算 1 年以下借款 2,146 億元, 及非營業特種基金 (如國立台灣大學校務基金, 就業安定基金等) 舉借債務 5,732 億元, 合共 59,518 億元, 占 GDP 之比率增加為 40.9%。

圖 2 比較幾個國家政府負債餘額比率。在圖中所示的 10 個國家裡, 日本的政府負債餘額最高, 利比亞最低。台灣之比率為 47.5%, 略低於全球平均。日本是全世界負債餘額比率最高的國家, 主要原因是 1990 年代以來的長期景氣衰退所引起。由圖 2 來看, 台灣的公債餘額相對而言並不高。不過, 以下的資料並未呈現台灣的「潛藏債務」問題。

主計處的新聞稿說明了「潛藏債務」的概念, 這指的是「政府未來應負擔之法定給付義務」。具體而言, 潛藏債務主要有以下 3 項: 勞工保險, 公務人員退休撫卹金, 與舊制軍公教人員退休金。2013 年底, 各級政府潛藏債務 171,411 億元, 占 GDP 比率 117.7%。為何社會安全給付會造成潛藏債務? 原因是, 保險實收費率遠低於精算之平衡費率。

舉例來說, 2013 年底勞工保險基金之潛藏債務為 81,034 億元, 原因是經過精算之平衡費率為 27.84%, 但勞工實際繳交之費率僅 8.0%。在公務人員退休撫卹金部分, 2013 年最新精算最適提撥率為 42.65% (公), 47.77% (教), 及 39.65% (軍), 而 102 年度之收繳率僅為 12%。

相對於環境保護,公債與潛藏債務問題明確,統計資料相對完整。不僅如此,公債與潛藏債務問題如何解決,共識也高。以減少公債而言,解決之道是加稅,或者減少支出。以潛藏債務而言,解決之道是提高費率,或者減少給付。制度改變會造成所得重分配,受損者一定會出面反對。這是制度改革的基本困難。

3 「拯救自己的未來」

每一個世代無可避免從一個世代接收一些資產與負債,有些資產容易衡量價值,有些不容易。若以25年為一個世代,台灣今天20-45歲的人從46-70歲的人所繼承的資產與負債有哪些?公債與潛藏債務明顯是負債。環境保護綜合而言是資產或負債,可能各人的評估不同。

廣義來說,世代正義的範疇不只是公共債務與環境保護,社會制度的傳承,變革,或建立,都會由這一代傳給下一代。從這一個角度來看,台灣民主制度的建立與維護,可能是這一世代傳給未來世代最重要的資產。

相對的,台灣從1990年代開始推動的教育改革,至今一事無成。我個人認為,教改至今,台灣的教育制度是每況愈下,這是這一世代留給下一代最大的負債。