

針對政府對受 SARS 影響交通事業紓困補貼之看法

會員：周榮昌、陳志成

國內的「嚴重急性呼吸道症候群」(Severe Acute Respiratory Syndrome, SARS)疫情，從3月份的勤姓台商發病開始，到4月26日的台北市立和平醫院爆發嚴重的院內感染後，對於台灣各交通事業陸續造成相當明顯的衝擊。根據報載，國內長途運輸業者業績大幅滑落，就汽車客運業而言，4月份汽車客運總人數8千7百萬人，較去年同期減少2.4%，且根據統聯、國光、阿囉哈等公司表示，其營運量均衰退2~5成，而統聯客運更在5月13日率先要求旗下司機員，進行一個月一週的無薪休假；國光客運也自5月19日起，大幅減班4分之一。另外在鐵路運輸方面，4月份台鐵客運人數為1千3百萬人，較去年同期減少8.8%。而就旅遊業而言，今年4月份來台旅客人數為11.1萬人，較去年同期大幅減少50.7%。由於5月份陸續爆發台北仁濟醫院、高雄長庚醫院、台北馬偕醫院、台大醫院、關渡醫院等院內感染，預料未來5月份所公佈的資料，將顯示SARS各對交通運輸事業的影響更為嚴重。

為此，立法院通過行政院所提之新台幣500億元的『嚴重急性呼吸道症候群防治及紓困特別預算』，其中交通部獲分配105億元，而以航空業及汽車運輸業的紓因為大宗，並依《嚴重急性呼吸道症候群防治及紓困暫行條例》第14條第1項訂定《受嚴重急性呼吸道症候群影響發生營運困難產業補貼稅費辦法》，明定因SARS而發生營運困難而須補貼稅費之產業，為旅館業、觀光旅館業、汽車運輸業、民用航空運輸業、普通航空業、空廚業、航空站地勤業及機場內之商店。該辦法中對這些產業補貼稅費種類、額度如下：

1. 民用航空運輸業及普通航空業：

- (1) 國內航線：自92年4月1日起補貼其降落費、土地使用費、房屋使用費、維護棚廠使用費、機庫使用費50%，為期一年。
- (2) 國際航線：自92年4月1日起補貼其降落費15%，為期六個月。

2. 航空站地勤業：

- (1) 國內航線：自92年4月1日起補貼其航空站之房屋使用費、土地使用費、維護棚廠使用費50%，為期一年。
- (2) 國際航線：依業者所在航空站航機起降架次與前一年同一月份起降架次相較之減少幅度，補貼其房屋使用費、土地使用費，自92年4月1日起，為期一年。

3. 空廚業：

- (1) 國內航線：自92年4月1日起補貼其航空站之房屋使用費、土地使用費50%，為期一年。
- (2) 國際航線：依業者所在航空站旅客量與前一年同一月份旅客量相較之減少幅度，補貼其房屋使用費、土地使用費，自92年4月1日起，為期一年。

4. 機場內之商店：機場內之餐飲賣店、免稅商店、一般商店、商業廣告、自動販賣機、停車場、花藝店、保險櫃檯、電訊服務及其他提供旅客具商業性質之服務者，依業者所在航空站旅客量與前一年同一月份旅客量相較之減少幅度，補貼其房屋使用費、土地使用費及權利金，並自92年4月1日起，為期一年。

5. 汽車運輸業：

- (1) 遊覽車客運業、計程車客運業、小客車租賃業、小貨車租賃業、汽車貨運業、汽車路線貨運業及汽車貨櫃貨運業之營業車輛，自 92 年 4 月 1 日起補貼其汽車燃料使用費 50%，為期一年。
- (2) 遊覽車客運業、計程車客運業及小客車租賃業之營業車輛，補貼其 92 年下期使用牌照稅。
- (3) 市區汽車客運業及公路汽車客運業營業路線使用之自有站、場，補貼其 92 年房屋稅 50%。

6. 旅館業及觀光旅館業：供旅館及觀光旅館使用之房屋，補貼其 92 年房屋稅 50%。

上述各項紓困補貼所需之經費，則由『嚴重急性呼吸道症候群防治及紓困特別預算』支應。

對於政府在此一時期給予受 SARS 影響而發生營運困難的交通事業給予稅費上的補貼，這種作法是值得肯定的，但是以長期經濟效率的觀點而言，應有以下幾點須進一步思考：

1. 應建立業者風險控管的經營心態：如民國 88 年的 921 大地震及今年的 SARS 疫情，皆屬於交通事業經營上之意外事件，對於這些意外事件，是否應由政府出面，協助業者度過因這些意外事件所產生之難關，實在有可議之處。由於政府出錢補貼這些產業，乃代表以全民所納之稅，補貼這些特定產業生意經營上的意外風險，若這些產業對社會國家有正面且廣泛的外部經濟，則補貼才有經濟學理上的支持。否則，補貼也只是讓業者度過此一衝擊，若未進一步要求業者對於意外風險的控管予以加強，則下次若有另一意外事件發生，業者也僅會再次要求政府給予補貼，而不思風險規避之道，這時補貼便有違租稅之公平正義。
2. 應進一步協助降低業者每單位服務的平均成本：上述補貼內容大致可以分為兩大類：對於固定成本（土地使用費、房屋使用費、維護棚廠使用費、機庫使用費、牌照稅、房屋稅、權利金等）的補貼及變動成本（降落費、汽車燃料使用費等）的補貼。就固定成本的補貼而言，在政府的補貼措施下，若已經減少的服務數量無法增加，則業者的單位平均固定成本將會依然無法降低，對於其能否生存則幫助不大。因此，有必要在疫情漸為趨緩之後，結合業者共同舉辦刺激服務數量的活動，以進一步降低每單位服務的固定成本，而讓業者因此可轉虧為盈，甚且補足之前 SARS 疫情嚴重時所產生的虧損。
3. 既要「救急」也要「救窮」：政府對於因 SARS 受創最為嚴重的交通事業進行的紓困補貼「救急」措施，短期而言，確可穩定國內經濟，避免失業人口劇增，惟補貼乃取之於全民所納之稅，加上目前政府面臨階段性財務困難，補貼措施更應審慎，以最少之經費達到最大效果，受補貼對象亦應選擇受創性高、外部效果及產業關聯效果大的事業，以達成「救急」效果。此外，值得注意的是，交通事業的經營並不像其他產業能夠完全以利潤為導向，許多交通事業原本在經營上就得面對外部經營環境惡化及內部營運環境艱困的雙重惡性循環，SARS 的突襲只是雪上加霜，因此，除了在 SARS 影響期間的紓困「救急」外，政府亦須正視大眾運輸產業所面臨的問題，亟思因應對策，協助業者改善營運績效，提升服務滿意度。在立法通過「大眾運輸補貼辦法」及「發展大眾運輸條例」後，也要展現政府改善大眾運輸發展的具體行動及決心，同時加強補貼財源的永續性及補貼機制的周延性與公平性，才能真正落實「救窮」政策，確實解決大眾運輸產業的危機，提昇運輸業的生產力，創造更優質安全的服務。