

# 政府在所得重分配所扮演的角色

雖近年政府福利政策大大的縮小所得差距，但是勞動市場供需變化及全球化的趨勢，卻非政府能完全掌控，而日益困難的財政，更限制了政府改善所得差距的能力。

◎陳隆華（行政院主計處中部辦公室科員）

## 壹、前言

受傳統儒家「不患寡而患不均」的政治思想影響，加上民國初年「富者富甲千里，貧者無立錐之地」之經濟弊病，憲法本文明定「國民經濟應以民生主義為基本原則...以謀國計民生之均足」。憲法制定有其當年環境背景，演變至今，現在政府所得分配政策的理念是「促進經濟穩健發展，提升國民所得，讓經濟成果為全民所共享，強化弱勢群體之照顧，建立公平正義社會」（經建會，2003），追求社會公平與正義仍是政府政策目標之一。根據二十一世紀基金會自1990年起每年所進行的調查發現，每年都有約90%的受訪者認為「需要或非常需要政府加強採取措施，來縮小貧富差距」，姑且不論該調查結果是否代表大眾對貧富差距現況的不滿（謝宗林與吳惠林，2003），其反映了社會大眾的普遍認知—政府應採取對策以解決所得差距問題。

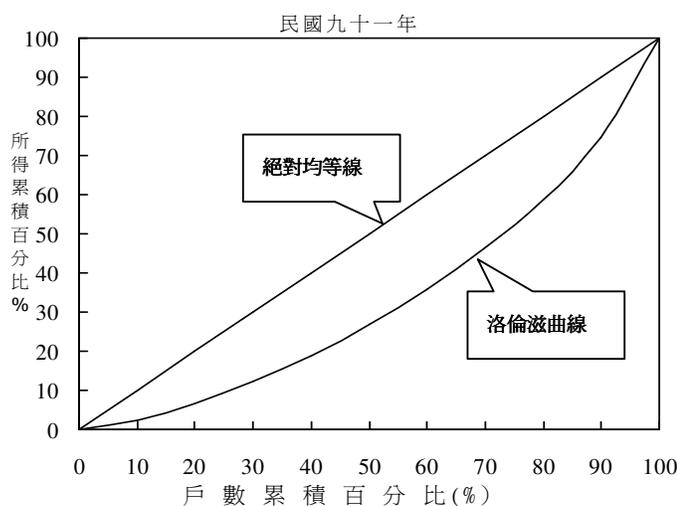
2001年是台灣所得差距自1964年開始調查以來擴大最大的一年，高低所得五等分位差距倍數為6.39倍，較上年擴大0.84倍，此數字發布後引起各界熱烈討論，要求政府應對此現象負責的聲音此起彼落，尤其是部份媒體為吸引讀者注意，誤用或過度解讀統計數字，更引發大眾不安的情緒。一年後，隨著經濟情勢的好轉，所得差距由6.39倍縮減為6.19倍，雖批評之聲仍存但已漸微，可是針對失業產生的「新貧」與「弱勢」的批評卻一直持續著。2001年全球性的經濟衰退應是我國所得差距擴大的主因，特別是美國經濟受911恐怖攻擊影響大幅衰退，台灣經濟亦隨之下滑，失業率創四十年來新高，經濟成長率亦出現首見的負成長。一年後，國際景氣復甦，台灣景氣亦隨之上揚，所得差距縮小了，這種隨景氣循環所產生的所得分配變化實在不值得我們擔心與關切。

## 貳、所得分配統計嚴謹

我國所得分配統計係以家庭收支調查結果計算，本調查自民國五十三年起開始有系統辦理，迄今已三十八年。調查內容主要包括家庭設備及住宅概況、戶口組成、所得收支及消費性支出等，用以瞭解台灣地區家庭之收支狀況、所得分配及消費型態，提供政府施政決策、學術研究與民間企業經營之參考。九十一年之調查總抽出率為千分之二，樣本戶數為13,681戶。本調查先由行政院主計處所屬基層統計調查網實地訪查，經整理分析後提報國民所得統計評審委員會審議，通過後對外發佈。由於整個調查極具規模及執行嚴謹，因此資料品質穩定，且調查結果須接受專家嚴格之評審，致本調查資料廣受國內外研究機構分析使用。

在衡量所得分配問題時有許多指標，其中以吉尼集中係數(Gini's Concentration Coefficient)及戶數五等分位所得差距比例最為學界及國際上慣用，吉尼集中係數定義係洛倫滋曲線(Lorenz Curve)與完全均等直線間所包含之面積對完全均等直線以下整個三角形面積之比率，2002年臺灣地區家庭收支調查之洛倫滋曲線如圖一所示。此項係數愈大，表示所得分配不均等的程度愈高，反之，係數愈小表示不均等的程度愈低。由於吉尼係數之內涵與計算頗為複雜，一般大眾較不易了解，因此我國所得差距發佈時亦採國際慣用之五等分位差距倍數，即將家戶所得由小至大排列分成五等份，最高分位組平均所得為最低分位組平均所得的倍數，例如2002年為6.19倍。兩者主要差異是吉尼係數考慮全體家庭的不均程度，五等分位差距只考慮最高及最低兩個極端的所得差距。

圖一 我國的洛倫滋曲線 (Lorenz Curve)

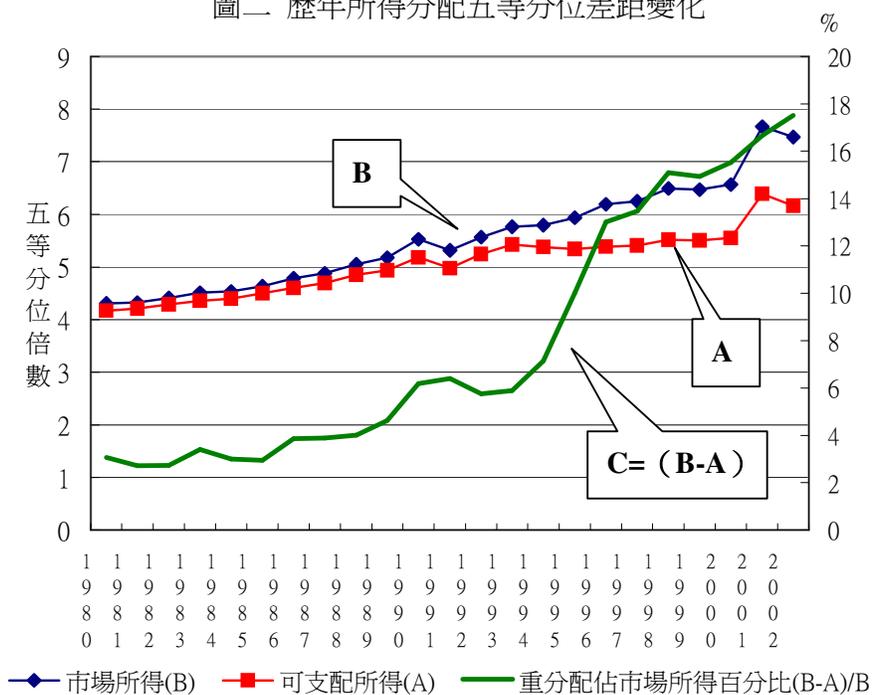


### 參、政府措施有助改善所得分配

一個家庭的收入有許多來源，依來源區分，大致可分為：受僱人員報酬、產業主所得、財產所得、移轉收入及雜項收入。政府為影響所得分配所採取之手段，可著墨者為家庭移轉收入，而移轉收入包括：從私人、從政府、社會保險現金受益、從企業、及從國外。廣義而言，社會保險現金受益（公、勞、農、健保）可看成是從政府之移轉，此項比例甚高，是整個家庭移轉收入的主要來源。以九十一年為例，平均每戶家庭從政府獲得廣義移轉收入 115,604 元，占所有移轉收入 165,148 元的七成。雖然從私人與從企業移轉亦受政府提供之租稅誘因影響，但其影響不大。以九十一年為例，平均每戶家庭從私人移轉收入 46,837 元，占經常移轉收入三成，家庭對私人移轉支出為 47,185 元，占經常移轉支出亦約三成，而其中約五成主要是子女對父母的奉養，四成是婚喪壽慶禮金，至於較具所得重分配性質的公益慈善捐款有 4,698 元，僅占一成。若將政府移轉收支部分扣除，即全由市場經濟體系自行運作之所得分配狀況，以下稱為市場所得 (Market Income)。

圖二為二十年來我國所得分配變化狀況，A 線為包含移轉收支之可支配所得差距倍數，亦即政府公布之所得差距倍數，2002 年為 6.16 倍，最高之 2001 年為 6.39 倍，歷年呈現擴大走勢。B 線為不包含政府移轉收支部分之市場所得五等分位差距，2002 年時為 7.47 倍，2001 年為 7.68 倍，歷年亦呈擴大走勢。比較這兩條線，雖然都呈同方向變動，兩者之距離有逐漸擴大的現象。此現象以 C 線來看更為明顯。此線為 A 線與 B 線之距離占市場所得百分比，代表政府對所得重分配的貢獻，包括租稅、社會救助、各種社會保險及全民健保措施之綜合結果，這些政府措施，不論其正負影響，每一項制度都有其重分配效果（見鄭淑如與饒志堅，2001）。由圖中可以發現，在 1993 年以後，受全民健康保險制度實施影響，這條線急速上升，1998 年略為趨緩，2000 年以後全面發放老年津貼，又呈上升趨勢。在 1993 年，政府移轉只縮小了百分之六的所得差距，1996 年上升了近一倍，到了 2002 年縮小了近百分之十八，增加接近三倍。換個角度來看，當 2002 年實際所得差距倍數為 6.19 倍時，自由市場結構下的所得差距應為 7.47 倍，透過政府措施後縮減了近二成，與我國十年前相比較，近年政府相關政策的確大大的縮減所得差距。

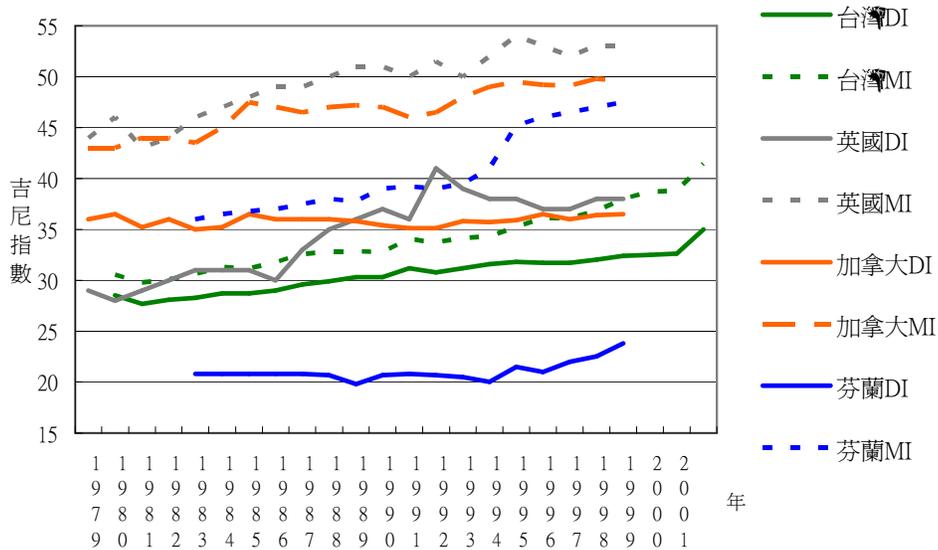
圖二 歷年所得分配五等分位差距變化



#### 肆、我國所分配與先進福利國家比較

政府是否應花費大筆社福經費實現所謂「社會公平正義」，是一個社會制度的選擇問題。國際知名所得分配學者 Atkinson【附註 1】（1999）曾以英國、芬蘭、加拿大等社會福利制度完備國家之所得分配資料，分析市場所得與可支配所得差距走勢。圖三是依據 Atkinson 分析資料，將我國資料繪製於同一圖。圖中 ”MI”代表市場所得之吉尼指數（吉尼係數  $\times 100$ ），”DI”代表可支配所得之吉尼指數，兩者差距即是所得重分配部分。例如，我國 1998 年的可支配所得吉尼指數是 32.4，而市場所得之吉尼指數為 38.0，移轉收支約縮小 6.21 個百分點。相較於同一年，英國縮減約 15 個百分點，加拿大縮減約 13 個百分點，芬蘭更縮減達 23 個百分點，與這些國家相比較，我國的市場所得差距較小，政府重分配效果所佔比例亦低。然而這些國家不僅是福利制度完善，國民所得更高出我國許多，如 1998 年芬蘭平均每人國民所得是 23,780 美元，約為我國 11,333 美元的 2 倍，高的國民所得容許政府有更多的預算來達成「社會公平正義」。此外，我國國民租稅比率不到 13%，英國、芬蘭及加拿大等是 OECD 國家，OECD 國家的國民租稅比率平均是 28%，這些都是我國政府推行政策上的限制。此外，由圖中亦可發現，各國的市場所得都呈差距擴大趨勢，而代表政府重分配功能的兩線差距卻有不同。我國、芬蘭及加拿大兩者的距離都是逐漸擴大，亦即政府的重分配效果隨市場所得差距擴大而增加，但英國在 1984 至 1990 年間，兩者差距卻明顯的縮小。Atkinson（1999）指出這是反映了 1984 年起英國政府縮小所得稅的累進程度，導致市場所得差距微幅成長，但是可支配所得差距卻大幅上升。必須說明的是，關於跨國的所得分配比較，在資料上不具嚴謹比較性（strict comparability），其原因包括調查目的與方式、所得項目定義與家庭規模等因素（見曹添旺、陳建良、陳隆華，2003）。

圖三 歐美福利國家及台灣之所得重分配狀況



### 伍、國際所得分配現象與趨勢

1980 年中期以來，前蘇聯解體及東歐及中國等共產國家由計劃經濟走入市場經濟，融入了全球生產體系，吸引許多歐美企業資本，引發歐美經濟學者在 1990 年以後開始探討歐美企業國際化—不論是透過貿易或投資—對其所得分配的影響。我國是高度依賴國際市場的經濟體，近年來因全球產業國際分工，我國企業陸續將生產外移到鄰近國家，我國的所得分配必然受其影響。在學術理論上，國際貿易引起相對要素需求改變，進而影響要素報酬。Heckscher-Ohlin-Samuelson 理論描述此一現象：由於我國為技術勞力相對較豐富國家，而中國或其他東南亞國家屬非技術勞力相對密集國家，一旦與這些國家間因政策開放、貿易成本降低而增加貿易往來時，將增加技術密集財出口，而中國及東南亞國家將增加非技術密集財出口，對我國而言，對技術勞力需求增加，將導致技術勞力工資上漲，而非技術勞力需求減少將降低非技術工工資，這兩股力量將擴大技術與非技術勞動者所得差距。國際投資與貿易間的關係在理論上雖無定論，但是 Mundell (1957) 證明自由要素移動均衡與自由商品均衡的結果在許多方面是完全一致的，允許要素貿易的結果將減少商品貿易，因此也將對所得分配產生影響。在要素及商品價格均等化之下，不論是商品移動或要素移動（包括資本與勞力），都將對所得產生重分配效果。

以亞洲國家為例，近年來由於中國的改革開放政策，挾大量廉價勞力及租稅優惠吸引全世

界最多的外來投資（World Investment Report，2002），中國的磁吸效應被懷疑與許多亞洲已開發國家的產業空洞化與失業率上升有關，所得差距在這些國家都明顯擴大：韓國的所得差距五等分位倍數在 1996 年為 4.96 倍，2000 年為增 6.84 倍；新加坡 1997 年為 13.6 倍，2000 年增為 20.9 倍；日本 1994 為 4.71 倍而 2000 年也增為 4.84 倍【附註 2】。歐美所得分配惡化走勢亦可由圖三看出來，以可支配所得差距除英國外，加拿大及芬蘭亦呈擴大現象，若以市場所得差距來看，各國皆呈上升走勢。

近年來，反全球化人士常在國際性的經濟會議場合集會抗議，2000 年大批歐美反全球化人士在加拿大八國(G8)高峰會會場外聚集發動激烈的示威遊行，其中一群示威人士以「narrow the gap（縮小差距）」為訴求主題，呼籲各國重視全球性的貧富差距問題。值得我們深思的是，國人一直認為縮小所得差距是政府的責任，這個看法在全球化程度日益加深的我國，似乎過於狹隘。以兩岸交流為例，大批台商往中國投資，除了造成我國低技術階層勞工失業與收入減少問題外，資本者（台商）利用中國廉價勞力賺取更多利潤，這一減一增，當然加劇我國所得分配惡化。

## 陸、結論－政府政策工具的瓶頸

近年政府各種社會救助、社會保險及全民健保措施，確實大大的縮減所得差距。然而人的聰明才智不同，際遇也不一，加上勤惰習性不同，貧富差距在所難免，再加上許多勞動市場運作的因素，如全球化問題以及國際間人口遷徙問題，這些在在都會影響所得分配，但是基於自由市場經濟原則以及人權考量，政府對這些因素亦無法完全掌控。

經濟學在談政府經濟政策時，為達總體經濟政策目標而有所謂的「政策工具」，包括財政政策與貨幣政策。政府以稅收或舉債方式融通各種社會福利移轉影響所得差距是一種財政政策，財政政策最大的限制是政府財政能力。與歐美福利國家比較，我國所得較低、租稅負擔比例又低，目前政府欲以財政政策縮小所得差距唯有舉債，舉債衍生問題在此不多贅述。在此要提出的是，這種重分配政策本身就導致所得分配不均。首先是所得稅歸宿問題，因為稅收主要來源在中產薪資階級，高所得者具有較高的避稅動機，課稅不易，故當政府為縮小貧富差距以稅收融通福利支出時，實際上大部分是由中產階級移轉給中下階層，對所得分配助益不大。此外，若課稅會降低本國產品在國際市場的競爭力，不利本國產業生存，而過多的社會福利保障亦會降低工作誘因，這些因素皆不利於市場所得分配。

至於另一個政策工具－貨幣政策－是否會影響所得分配？以我國 2002 年為例，統計資料顯示，由於市場利率持續走低，平均利率只有 2001 年的一半，高所得者因有較多資本蓄積，利息所得大幅下降，低所得者本來就沒多少資本，影響較小，因此，利率降低有助於縮小所得差距。但是，大概沒有人會主張為達成「公平正義社會」的「均足」目標，政府應降低利率來縮小所得差距吧！

## 附註

1. Atkinson 曾任英國劍橋大學政治經濟教授，法國總理經濟分析顧問。
2. 在此我們觀察的是各國的變化趨勢，而非國與國之間的比較。

## 參考文獻

1. 經建會（2003），「影響所得分配之因素分析及改善對策報告」
2. 陳隆華（2003），「國際化對工資率不均度之影響－台灣製造業實證」，國立暨南國際大學國際企業學研究所碩士論文
3. 曹添旺、陳建良、陳隆華（2003），「我國所得差距之國際比較問題」，『經濟前瞻』，88 號，74~85。
4. 鄭淑如、饒志堅（2001），「我國政府社會福利支出對家庭所得分配之影響」，『主計月刊』，548 期，71~80。
5. 謝宗林、吳惠林（2003），「社會公平與經濟秩序」，『新貧時代的來臨－社會變遷對所得分配得影響』研討會，財團法人周祖孝文教基金會，2003 年 10 月，台北。
6. Atkinson, A.B. (1999), 「Is Rising Income Inequality Inevitable? A Critique of the Transatlantic Consensus」, WIDER Annual Lectures:3