

# 當前所得分配之迷思與對策

近年我國所得差距較60年代末期擴大許多，引起國人疑慮。為消弭貧富不均，實現社會公義，各界不斷呼籲政府要減少失業人口、增加教育投資、擴大社福支出，俾有效改善。本文依據當前人口結構，指出差距原因及這些措施背後易為人忽略的盲點，並提出因應之道。

◎ 饒志堅、李貳連（行政院主計處第三局簡任編審、中部辦公室副主任）

**提**到所得分配或貧富差距，許多人就會情緒激動、義憤填膺，腦海浮現出的畫面常是失業的父親、多病的母親、年幼的子女、三餐不繼的生活；對應的另一畫面則是電子新貴、帝寶豪宅、賓士轎車與八王子美食。憐憫之心人皆有之，因此，在社會各界的呼籲期盼下，政府各種改善所得差距，積極扶助弱勢家庭的措施，諸如就業輔導、學雜費減免優惠、津貼補助等乃應

運而生。本文從這些改善所得分配過程中的一些迷思開始探討，從實際統計調查數據中研析這些措施是否真正有助減少所得差距？是否將有限的財政資源花在刀口上？達到濟弱扶貧的最大效益。並根據前述論述提出因應之道，作為施政方向之參考。

## 壹、迷思

### 一、重視經濟面（產業發展）對所得差距之影響；而忽略社會面（人口變遷）之影響

民國93年我國所得分配差距倍數6.03倍，較69年4.17倍高出許多，所得差距擴大當然與經濟面之科技產業發展、職業薪級差距擴大等因素有關。由於亞洲新興國家及地區以其充沛勞動力的優勢，逐漸取代

我國勞力密集產品在歐美的市場，亦無可避免地淘汰了薪資分配較為平均的勞力密集產業，而導向薪資差距較大的資本或技術密集產業，對專技主管人才需求殷切，調薪幅度較大。從 69 年以來，專業人員及主管經理人員之基本所得分別增加3.43及3.41倍，較事務工作人員之增加2.21倍、服務工作人員與售貨員之2.76倍及機械操作組裝體力工之2.98倍為高，使高低所得職業間所得差距擴大。

除經濟面影響外，社會面因素更與家庭所得差距之擴大密切相關，卻常為國人所忽

略，若欲有效改善家庭所得差距，必須予以正視，方能對症下藥。

### (一) 忽略了家庭人口結構「質」的變化

隨經濟發展，家庭組織型態趨向小家庭制，年輕人口自家庭中移出，老人家庭乃逐年增加，復以人口老化速度提升，致年老與年輕家庭兩極化現象益趨明顯。目前全體家庭中，戶長年齡在65歲以上所占比例，由69年之3.3%增為93年之14.2%。其中低所得家庭戶長年齡在65歲以上比例更由9.9%大幅增加至45.7%，而高所得組中的比例僅由1.9%

略增為2.9%（表1）；很顯然的，老年家庭不僅大幅增加且多落入低所得組中。

### (二) 忽略了家庭人口結構「量」的改變

人口老化及家庭組織趨向小家庭過程中，除造成前述年老與年輕家庭兩極化現象外（質的變化），亦促使家庭間戶內人口數差異擴大（量的變化），低所得家庭平均戶內人數從69年3.6人降至93年2.0人，高所得家庭則從5.8人降至4.4人，低所得家庭之降幅較高所得家庭為大，使得高低所得家庭平均戶內人數差距倍數，由69年1.60倍擴大為93年

表 1 高低所得家庭所得狀況

	民國69年				民國93年			
	全體家庭	低所得家庭	高所得家庭	高低差距倍數(倍)	全體家庭	低所得家庭	高所得家庭	高低差距倍數(倍)
經濟戶長65歲以上比率(%)	3.3	9.9	1.9	-	14.2	45.7	2.9	-
平均每戶人數(人)	4.84	3.62	5.80	1.60	3.50	1.96	4.43	2.26
平均每戶可支配所得(元)	233,112	102,772	428,910	4.17	891,249	297,305	1,791,796	6.03
平均每人可支配所得(元)	48,164	28,390	73,950	2.60	254,643	151,686	404,469	2.67

資料來源：行政院主計處家庭收支調查



2.26倍，當然也就促使所得差距的擴大。因此如扣除人口變動因素，以戶內每人平均可支配所得衡量，93年高低家庭之所得倍數為2.67倍，略高於69年之2.60倍，顯示社會面因素（人口變遷）對所得分配影響之鉅，程度絕不下於經濟面。

## 二、低所得家庭之戶內人口組成與一般人想像中之刻板印象 (stereotype) 不同

很多人以為標準的（或大

多數的）低所得家庭係如前述之失業的父母加上年幼的子女，其實這與事實頗有出入。就93年家庭戶內人口結構觀察，父母與子女構成所謂的核心家庭占全體家庭比率為46.7%，而低所得家庭僅10.9%，高所得家庭則為60.4%。相反的，1-2人家庭占全體家庭比率為30.2%，但在低所得家庭中之比率卻高達79.7%，高所得家庭則僅9.1%（表2），顯示低所得家庭人數普遍較少。復以前述低所得家庭經濟戶長

高齡化特徵，勾勒出目前低所得家庭係以單人或2人之老人家庭為主之情景。

對低所得家庭人口組成的了解與認識，影響決策方向，目前主要策略迷思概述如下。

### （一）以降低失業率增加目前低所得家庭收入之迷思

就「人」數而非「戶」數的另一個角度觀察，93年65歲以上人口落在低、高所得家庭比率分別為35.2%及14.3%。而低所得家庭之無業者中將近一半（45.6%）為65歲以上人口，就業者則以從事農業及低技術工或體力工占多數（67.3%），平均薪資較低。故改善所得差距的諸多政策中，擴大就業機會，降低失業率之策略方向，將有助於整體經濟發展及總所得之提升，本來就是政府應積極去做的，惟由於65歲以上人口失業率較低，93年僅0.07%（全體為4.44%），在未來人口持續老化情形下，低

表2 高低所得家庭戶數與平均每戶人數

民國93年

	全體家庭		低所得家庭		高所得家庭	
	數量	分配比(%)	數量	分配比(%)	數量	分配比(%)
戶數(戶)	7,083,445	100.0	1,416,689	100.0	1,416,689	100.0
核心家庭	3,307,188	46.7	153,882	10.9	855,018	60.4
1-2人家庭	2,136,259	30.2	1,130,087	79.7	128,994	9.1
平均每戶人數(人)	3.50	100.0	1.96	11.2	4.43	25.3
25歲以下	1.18	100.0	0.31	5.3	1.49	25.3
25-64歲	1.91	100.0	0.91	9.5	2.66	27.9
65歲以上	0.42	100.0	0.74	35.2	0.30	14.3
平均每戶非就業人數(人)	1.97	100.0	1.36	13.8	2.09	21.2
25歲以下	1.06	100.0	0.29	5.5	1.30	24.5
25-64歲	0.55	100.0	0.46	16.7	0.54	19.6
65歲以上	0.36	100.0	0.62	34.4	0.26	14.4
平均每戶就業人數(人)	1.53	100.0	0.60	100.0	2.34	100.0
主管及經理人員	0.08	5.2	0.00	0.3	0.23	10.0
專業人員	0.10	6.4	0.01	1.2	0.29	12.6
技術員及助理專業人員	0.26	17.2	0.02	4.0	0.57	24.3
事務工作人員	0.18	11.6	0.02	3.8	0.36	15.4
服務工作人員	0.31	19.9	0.14	23.3	0.35	15.1
農林漁牧工作人員	0.12	7.6	0.19	32.0	0.06	2.7
技術、機械操作及體力工	0.50	32.4	0.21	35.3	0.47	19.9

資料來源：行政院主計處家庭收支調查

說明：1. 因四捨五入之故，細項和容或不等於合計項

2. 核心家庭係指戶內成員為父及母親，以及至少一位未婚子女所組成，但可能含有同住之已婚子女，或其他非直系親屬

所得家庭老年人口比率勢必繼續攀升，失業率之下降（受益對象多為非老人）對改善低所得家庭收入之助益有限，所得差距不一定會下降。

(二) 以增加教育投資提升未來低所得家庭所得之迷思

幼年及年輕人口方面，93年25歲以下人口落在低、高所得家庭比率分別為5.3%及25.3%。換言之，低所得家庭中在學人口占全體在學人口比重很小，另就戶內18-23歲人口受高等教育比率在五等分

位家庭分布情形觀察，所得愈高家庭，子女受高等教育比率愈高。這情形不難想像，因為高所得家庭子女可以補習、請家教、讀私校，經濟上無後顧之憂，不必幫忙賺錢持家，可以專心唸書，競爭條件比低所

得家庭優越太多，受大學教育比率自然較高。近年雖拜普設大學之賜，低所得家庭子女受高等教育比率明顯提升，但93年仍僅及高所得家庭之六成（表3），且相信其中念國立大學之比率仍較高所得家庭低很多，顯示高所得家庭享用的政府教育資源比低所得家庭多得多。提高教育投資，促進社會流動，有助弱勢者脫離貧困，筆者完全同意，但由於25歲以下人口落在低所得家庭之比率

日降，整體性的而非針對性的教育提升措施對改善所得差距之助益仍恐有限。在此特別澄清，本文絕非反對政府增加教育投資，而是強調現今教育資源多落入中高所得家庭子女，真正弱勢者享用的比率亟待提升。

### 三、誤將特殊族群視為弱勢族群而予普遍性之救助

特殊族群如老人、婦女、

小孩、農民、漁民、榮民、學生、身心障礙者、原住民等，易被國人視為弱勢族群，而予以各種優惠補助。若從所得分配觀點言，所謂的弱勢族群僅指經濟弱勢者而非身分特殊者，正如沒有人因為企業家王永慶、名歌手張惠妹具有老人及原住民身分，而將之視為弱勢者。政府優惠補助對象應僅限於經濟弱勢者，以免有限資源被其他非弱勢的特殊身分者稀釋，削弱補助力道，甚至有時

表3 戶內18-23歲人口受高等教育比率

單位：%

年	合計	可支配所得按戶數五等分位				
		第1分位組（低所得家庭）	2	3	4	第5分位組（高所得家庭）
65	18.4	4.4	5.1	11.8	18.1	29.4
70	19.8	7.3	12.7	15.6	20.3	28.0
75	23.7	13.4	15.4	17.7	25.3	30.8
80	31.1	23.0	26.6	29.0	30.5	36.7
85	41.6	30.8	35.1	38.3	42.7	48.2
89	50.7	37.1	39.5	46.0	53.4	59.2
90	55.0	39.9	46.4	51.7	55.5	64.4
91	57.5	36.9	50.7	54.1	58.2	67.4
92	61.2	45.0	53.0	60.3	61.5	69.2
93	65.5	45.7	57.5	62.9	67.6	73.7

資料來源：行政院主計處家庭收支調查  
說明：高等教育係指專科及以上教育程度

形成所得逆分配，政府花了錢卻還助長所得差距之擴大。最近被社會學者嚴厲抨擊的齊頭式發放幼兒教育券即為明顯的例子。由於國內7成幼稚園是私立，高所得家庭子女就讀貴族私立幼稚園，每學期還可補助5,000元；低所得家庭連三餐都有問題，若是擠不上公立幼稚園，就算有幼教券還是讀不起。所以整個來看，低所得家庭受益非常有限，大部分資源為中高所得家庭享用，甚不合理而為人所詬病。其他案例將於以下因應之道中再予闡述。

## 貳、對策

以下由政府所得重分配功能觀點，分別從政府對家庭移轉支出（社福支出等）、政府對家庭之移轉收入（直接稅、規費等）兩方向，提出若干有利於所得分配改善之意見，供

制定政策參考。

### 一、政府對家庭移轉支出

政府對家庭移轉支出包括各種津貼、補助，如老人津貼、老農津貼、低收入戶生活補助、健保保費補助，及前述之幼兒教育券等等皆含括在內。93年計改善所得差距1.24倍，是近年所得差距倍數縮減第一主要因素。惟資源運用效率仍有許多可改進之處，舉例如下：

#### （一）教育支出方面

學費政策走向應為增加助學貸款（95年度利息補助編列26.1億元），而非調降學費或以調升教育學費特別扣除額之租稅手段（93年計減免12.8億元）或不分貧富每學期補助私立高中職生5,000元的做法因應。因後者係全體家庭全面性受益，惟如前所述，因低所得家庭就學子女數較少，中高所

得家庭受益比率較低所得家庭顯著為高，形成所得逆分配；而前者則將資源集中運用於有需要的學生上，較能發揮改善所得差距之功效。另獎助學金（95年度編列53.5億元）之提供亦可考量保留一定比例予低所得家庭子女，且排富門檻不可過於寬鬆，以免失去獎助真正低所得者之意義，勿僅以特殊族群別如原住民、身心障礙者、農漁民子女作為申請依據。前面已強調，特殊族群不一定就是弱勢族群，政府應集中火力，雪中送炭，而不是錦上添花。

#### （二）救助福利方面

由於經濟發展、人口結構改變，及社福意識高漲，為順應民意需求，84年起各級政府社會救助與福利服務支出金額均逾1,000億元，除強化照顧弱勢族群外，對所得重分配亦產生重大影響。其中與老人福利有關之敬老福利生活津貼、

老年農民福利津貼、中低收入老人生活津貼三者合計，93年支出金額達649.2億元，惟因為部分津貼不論個人財力狀況採齊頭式發放，致落入低所得（所得前20%）家庭之比率僅約一半（50.7%），實宜加入排富條款或逐步推動國民年金，整合有限之政府財政資源，使社福支出之所得重分配效果更為彰顯。老人福利以外，其他各級政府發放之津貼、補助、優惠，未設經濟門檻者，例如臺北市身心障礙者津貼，亦宜從所得分配觀點酌予修正。

### （三）醫療保健方面

社會保險除提供醫療服務，滿足人們基本生活需求外，亦藉著不同保險費率的徵收、政府財政補助及保險受益的設算，使社會保險兼具所得重分配功能，在促進社會公義、公平上扮演相當重要的角色。在保費補助方面（95年度

編列958.2億元）亦應秉持上述原則加以檢討，例如部分縣市齊頭式老人健保費補助、公民營事業機構受雇者無論所得高低政府皆補助保費10%之合理性，均有檢討空間。醫療費用補助方面（95年度編列61.2億元），部分齊頭式優惠如無職榮民（含退休後並非屬低所得之將官）門診醫療費、住院醫療費補助等早期規定，現已不符社會期待者皆應再重新考量；例如中將、上將退休者可簽住單人病房，健保不給付之

病房差額仍由政府吸收等不合理現象，宜儘速修改，避免拖延至媒體大肆報導，造成民眾反感後才予處理。政府花錢卻惹民怨，何苦呢！

## 二、政府從家庭移轉收入

政府從家庭移轉收入主要為賦稅，係國家建設重要動力來源，藉賦稅之徵收，對高所得或富有者採累進稅率課徵，對低收入者給予最低生活費用免稅，而得以調整社會所得及



財富分配，縮小所得差距，實現社會公平正義，為建設均富社會之重要財政手段。就對家庭所得分配會直接產生影響稅收項目，包括綜合所得稅、房屋稅、地價稅等，及亦與所得重分配直接相關之一些規費、罰款等合併觀察，93年政府從家庭移轉收入計改善所得差距0.14倍，約僅政府對家庭移轉支出效果的十分之一，改善效果與美、日等國相去甚遠，主要係我國稅收減免項目繁多，整體賦稅負擔率遠低於國際水平所致，因應對策闡述如下。

### (一) 綜合所得稅部分

隨經濟發展，高科技產業薪級、獎金及金融投資理財工具增加，以及人口老化，退休人數增加，高低所得家庭之受雇人員報酬、財產所得及退休金差距亦持續擴大。而93年主要綜所稅減免項目，包括證券交易所得停止課徵所得稅（36.2億元）、個人領取之退休

金、資遣費等定額免稅（78.0億元）、現役軍人、國民中小學教職員等薪餉、薪資免稅（153.2億元）等，皆係對較高所得者之減免，宜隨經社環境變遷而重新思考，俾充分發揮賦稅所得重分配之功效。

### (二) 房屋稅與地價稅部分

由於這些稅目並非累進稅率，復以國人自有住宅率較高，93年為86.8%，低所得家庭亦達80.9%，相對綜合所得稅，低所得家庭繳稅負擔較高，所得重分配效果遠不及綜合所得稅。

綜上所述，歷年政府賦稅與社會福利支出確實改善我國所得分配，且近年社會福利支出對所得分配之影響已超過賦稅，效果日益顯著。惟政府社會福利支出比重增加，已成為財政上沉重負擔，並對經濟發展、教育科學等其他政事別支出產生排擠效果，過高的社會福利支出對國家整體發展恐有

不利之影響。未來各種補助、津貼、優惠、輔導措施應考量低所得家庭人口特性，減少政治因素干擾，基於社會公義原則，僅對需要輔助的弱勢者予以濟助，將有限財政資源作最有效、集中之運用，俾使全民均能分享經濟成果。

### 參考文獻

1. 饒志堅、許璋瑤、許瑞琳、謝仁弘，「個人所得分配差距變動原因之研究」，行政院主計處專題研究報告，民國80年。
2. 吳昭明、陳雅玫、饒志堅，「家庭組織型態與所得分配之研究」，行政院主計處專題研究報告，民國84年。
3. 饒志堅，「由家庭收支資料探討賦稅與社會福利支出對所得分配之影響」，行政院主計處專題研究報告，民國85年。
4. 鄭淑如、饒志堅，「我國政府社會福利支出對家庭所得分配之影響」，主計月報No.548，民國90年。
5. 王玉珍、饒志堅，「我國教育資源配置與國際比較之研究」，行政院主計處統計專題研究報告，民國91年。❖