經濟成長≠改善貧富差距

●陳錦稷／前雲林縣財政局長

壹、貧富差距惡化　官員感受不到

全國有三百六十萬個受僱者月收入不到三萬元，亦即比例近半的工作者越工作越貧窮。而政府似乎感受不到貧富差距的嚴重性，從官員相關政策談話可以明顯感受到對貧富差距問題的極度輕忽！除了財經部會一向將貧富差距擴大歸因於受國際金融海嘯因素影響，並強調「貧富差距擴大，各國皆然」之外，馬英九總統甚至在演講中公開強調，只要經濟成長恢復，所得分配即可改善。所以當前政府的政策重心依舊停留在追求數字上的經濟成長，天真的以為只要經濟能繼續成長，就能創造就業機會，改善所得分配。

但台灣經歷產業外移的經濟結構改變，加上台灣接單中國生產的三角貿易模式盛行，經濟成長已經不全然是就業機會創造的保證，經濟成長當然也無法簡單化約為所得分配的改善。觀察未考慮所得重分配效果的原始差距倍數，2000 年以來由 6.568 倍急劇擴大達 8.219 倍。台灣所得分配不均程度，縱使如政府官員宣稱的未若已開發國家嚴重，但台灣與本身過去相較，台灣所得分配惡化速度仍然快到讓人十分擔憂的程度。2000 年以來五等分位的可支配所得差距倍數總在 6 倍以上，未來不論經濟成長率多高，恐怕差距倍數再也回不到 2000 年以前的 5.5 倍。政府的經濟政策重心應該改弦易轍地思考如何改善所得分配。

貳、所得差距惡化速度驚人

若把全國五百四十六萬九千七百七十四個綜合所得申報戶分為二十等分，則 2008 年位於金字塔最頂端 5%的平均家戶所得為四百五十萬六千五百六十八元，位於最底層 5%的平均所得只有六萬八千八百四十六餘元，兩者相差高達 65.46 倍，所得差異不小，且這項差距過去幾年來有持續擴大的趨勢。

包括政府部門在內，一般人討論貧富差距時，經常引用資料為「所得差距」而非「財富差距」，但「財富」與「所得」概念上有不小的差異。「財富」是存量（stock）概念，衡量一個家戶單位至某一個時點為止所累積的財富多寡；而「所得」為流量（flow）概念，衡量一個家戶單位某一段時間中所賺得的所得多寡。如果把一個家戶單

位的「財富」多寡比喻為浴缸內水位高低，而「所得」則相當於某一段時間內從水龍頭流入浴缸的水量多少。

主計處雖然有「國富統計」這樣關於財富的統計資料，但因估算方式仍有疑義，尚無法反映財富分配情形，要了解台灣貧富差距的嚴重程度時，仍然只能以「所得差距」來衡量。而「所得」的多寡會影響「財富」的累積速度，但當「財富」很大時，「所得」的多少有可能相對不太重要。且研究顯示富者的財富絕非來自一般薪資所得，而是靠資產的快速累積。就如同水龍頭水量的大小雖然會影響浴缸內水位高低，但當浴缸很大，甚至大到是一個大水池時，水龍頭水量的大小，短期間內對水池的水位影響相對不大。這是以所得分配差距來看貧富差距問題的先天限制。

根據主計處的家庭收支調查，2009 年每戶家庭可支配所得平均數為八十八萬七千六百零五元，較 2008 年的九十一萬三千六百八十七元減少了 2.85%。若以 2006 年價格為計算基準，以還原物價因素，則 2009 年每戶家庭可支配所得平均數為九十萬七千五百七十二元，較 2008 年的九十三萬八千七百五十二元減少了 3.32%。

而平均可支配所得並不代表每一家戶所得都是同樣水準，衡量所得分配方法之一是依每戶可支配所得高低將戶數等分為五組，再算出所得最高的 20%家庭對最低所得 20%家庭的可支配所得之倍數。2009 年最高 20%家庭可支配所得平均數一百七十九萬元，為最低 20%家庭二十八萬二千元之 6.34 倍，較 97 年之 6.05 倍增加 0.29 倍，為歷史次高，僅次於 90 年之 6.39 倍，顯示台灣所得分配越趨於不均。

且前述 2009 年資料顯示五等分位所得差距倍數的 6.343 倍，是考慮政府移轉效果後的結果，若不考慮政府移轉效果 2009 年五等分位所得差距倍數更高達 8.219 倍，為歷史新高。與先前年度相較，所得分配惡化速度驚人。

政府一再宣揚去年 GDP 成長率高達 9.98%的同時，卻忽略經濟成長果實無法平均分享的事實。政府福利支出的移轉效果對經濟弱勢者更顯重要，包括低收入戶生活補助、中低收入戶老人生活津貼、老農福利津貼、身心障礙補助、災害急難救助，以及各項社會保險（包括全民健保、公保、勞保、農保及國保等）保費支出補助等措施，合計縮減所得差距倍數 1.746 倍。

參、稅制的所得重分配功能太低

2009 年度五等分位的所得差距倍數高達 8.219 倍，為歷史新高，若考慮政府移轉效果後差距倍數縮小為 6.343 倍，總計家庭來自政府間的移轉收支以縮減所得差距的效果逐年持續擴增至 1.876 倍，顯示出政府持續推動相關社會福利措施，有助於提升低收入家庭所得，改善所得分配不均問題。

但值得討論處在於政府對家庭的移轉支出可縮減所得差距倍數 1.746 倍，但家庭對政府的移轉支出效果，僅縮小所得差距倍數 0.13 倍，顯示出租稅所扮演的所得重分配功能相對於政府的社福移轉支出效果而言，相對微小。

原因出在歷年政府不斷對財團祭出租稅減免措施，例如去年的產業創新條例修正後將企業的營所稅降到只有 17%，不但造成政府財政收支結構失衡，更相對加重薪資階級稅賦負擔，造成稅制缺乏所得重分配效果，惡化分配不均。展望未來，政府債務累積龐大，財政日益拮据下，政府用以進行所得重分配之移轉性支出的財政能量將非常有限，加上稅課的所得重分配效果不彰，預料所得分配將持續惡化。

肆、政府輕視問題　給錯藥方

對於台灣貧富差距嚴不嚴重的問題，政府官員的感受似乎與民間有極大落差！當民眾感覺貧富差距日益嚴重，且惡化速度快到另人憂心時，從政府官員對外的政策發言，卻顯示仍感受不到貧富差距的嚴重！財經部會除了將貧富差距擴大歸因於受到國際金融海嘯因素影響外，也強調「貧富差距擴大 各國皆然」；行政院長吳敦義在聽取經建會提出的「促進經濟成長與改善所得分配」報告後，強調改善貧富差距，政府須強化經濟發展動能，創造就業機會[1]；馬英九總統甚至在演講中公開強調，只要經濟成長恢復，所得分配即可改善。言下之意，透露出政府的經濟政策目標不在於改善所得分配，而仍是以促進經濟成長為優先，只要經濟成長，就能創造就業，改善所得分配。

政府對貧富差距問題的輕忽，體現在政策作為上的空泛。吳敦義院長形式上指示陳沖副院長召集「行政院改善所得分配專案小組」，該小組每三個月開會一次，迄今召開過四次會議，討論內容諸如「針對家庭收支調查結果之性別分析進行報告」、「企業社會責任」等經常性、事務性的業務報告外，仍然不見具體政策作為。該小組唯一堪稱有建設性的是召集人陳沖副院長指示財政部針對各項有助於改善所得分配之稅制加以研究[2]，目前當然仍處於研究階段，尚缺具體作法。

面對九〇年代後台灣產業大量外移，廠商以投資中國取代投資台灣，這正是全球化的經濟弱勢部門，不敵後進國家以低廉工資加入生產競爭後，工廠被迫關門、勞工被迫失業的縮影。台灣經歷這些經濟結構的大改變後，國家整體的經濟成長與所得分配的改善間，已無法簡單化約。由 2001 年以來五等分位的可支配所得差距倍數總在 6 倍以上，未來不論經濟成長率多高，恐怕差距倍數再也回不到九〇年代的 5.5 倍。且未考慮所得重分配效果的原始差距倍數，2000 年以來由 6.568 倍急劇擴大達 8.219 倍，背後的原因與產業結構的改變有關。

面臨全球化衝擊，政府開辦各項社會福利措施支持弱勢部門，自然需要政府財政資源的全力支持，但台灣近年來卻因討好財團的租稅減免措施，造成稅制缺乏所得重分配

效果，加上政府支出毫無節制且財政部門缺乏應有的財政紀律，造成政府債務累積龐大，財政已達拮据程度。未來政府開辦各項社福措施以達所得重分配的財政能量將十分有限。

「行政院改善所得分配專案小組」指示財政部針對各項有助於改善所得分配之稅制加以研究，其政策方向固然正確，但因主其事者對貧富差距問題掉以輕心的輕視態度，與盲目追求經濟成長數字的錯誤，造成政府在改善貧富差距的具體政策作為，顯得十分空泛。而政府經濟政策上盲目的以追求經濟成長數字為目標，天真的以為只要經濟恢復，就能創造就業，改善所得分配，更是政府政策方向上的嚴重錯誤。面對官員的態度輕蔑，與實際政策作為上「看錯問題，給錯藥方」的嚴重錯誤，再次的政權輪替已經不遠，而在野者是否能改變政府失能的政策困境，端視能否提出具體政策主張，從拾人民信心。

【註釋】

1. 「吳揆指出政府改善貧富差距將從經濟結構著手」，行政院新聞稿，2010年8月26日，網址<http://www.ey.gov.tw/ct.asp?xItem=72399&ctNode=1435&mp=1>。
2. 「行政院今日召開『改善所得分配專案小組』第3次會議」，行政院新聞稿，2010年11月15日，網址<http://www.ey.gov.tw/ct.asp?xItem=75045&ctNode=1435&mp=1>。◆

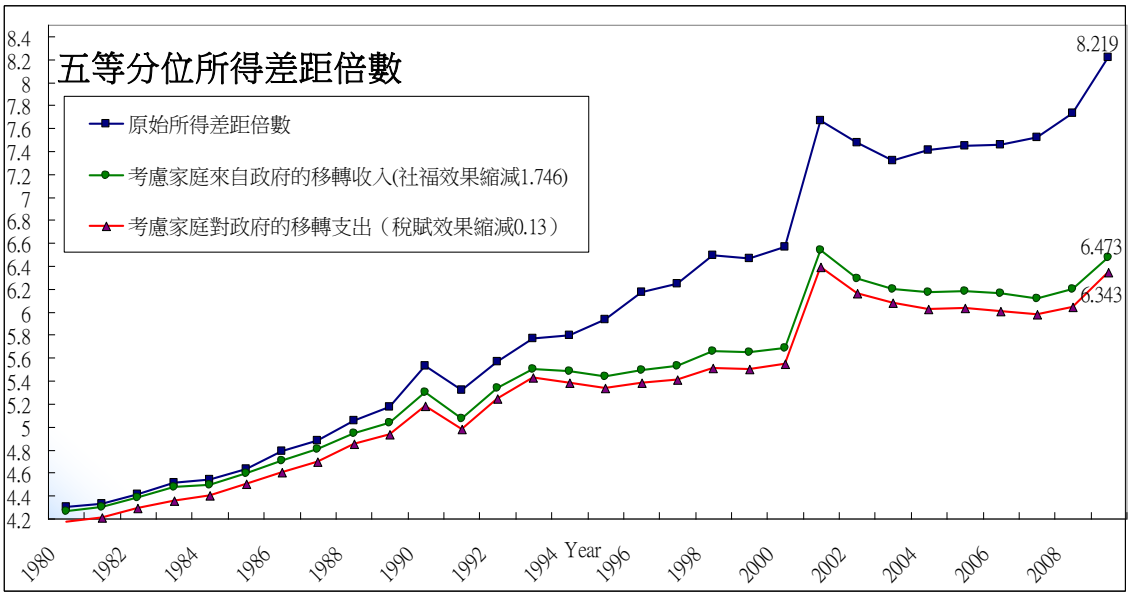

表1、所得總額與可支配所得

年別		按當年幣值計算 At current price				按95年價格計算 At 2006 constant price			
		所得總額（億元）	可支配所得（億元）	平均每戶所得總額（元）	平均每戶可支配所得（元）	所得總額（億元）	可支配所得（億元）	平均每戶所得總額（元）	平均每戶可支配所得（元）
63	1974	2,945	2,703	101,110	92,813	7,736	7,100	265,590	243,796
64	1975	3,377	3,066	111,117	101,821	8,701	7,900	286,310	262,358
65	1976	3,906	3,625	125,324	116,297	9,513	8,829	305,222	283,237
66	1977	4,748	4,249	146,204	130,830	10,938	9,788	336,798	301,382
67	1978	5,916	5,248	175,558	155,737	12,923	11,464	383,482	340,186
68	1979	7,438	6,635	211,224	188,407	14,542	12,972	412,950	368,342
69	1980	9,652	8,568	262,614	233,112	16,192	14,373	440,554	391,062
70	1981	11,565	10,199	302,114	266,439	17,331	15,284	452,741	399,279
71	1982	12,514	10,915	315,573	275,250	18,194	15,869	458,815	400,189
72	1983	14,001	12,144	341,143	295,887	19,742	17,124	481,025	417,212
73	1984	15,341	13,194	365,394	314,245	21,254	18,279	506,226	435,363
74	1985	16,053	13,742	374,384	320,492	22,213	19,015	518,035	443,469
75	1986	17,705	15,128	399,935	341,728	23,293	19,903	526,161	449,583
76	1987	19,620	16,763	428,931	366,487	25,544	21,824	558,431	477,134
77	1988	22,968	19,437	485,049	410,483	29,801	25,220	629,362	532,611
78	1989	27,121	22,767	553,917	464,994	33,804	28,377	690,411	579,576
79	1990	31,542	26,145	627,511	520,147	37,970	31,473	755,400	626,155
80	1991	36,705	30,302	711,333	587,242	42,591	35,161	825,404	681,413
81	1992	41,356	33,823	782,173	639,696	46,208	37,791	873,936	714,744
82	1993	47,929	39,444	884,446	727,879	51,759	42,596	955,125	786,046
83	1994	52,831	42,855	948,941	769,755	56,066	45,479	1,007,04	816,890
84	1995	58,977	46,499	1,029,05	811,338	61,141	48,205	1,066,81	841,113
85	1996	62,095	48,825	1,050,99	826,378	62,533	49,169	1,058,40	832,203
86	1997	66,986	52,706	1,097,36	863,427	65,602	51,617	1,074,68	845,585
87	1998	70,027	54,775	1,116,32	873,175	66,094	51,699	1,053,63	824,139
88	1999	73,046	57,176	1,135,81	889,053	69,700	54,557	1,083,79	848,333
89	2000	75,067	58,734	1,139,33	891,445	71,786	56,167	1,089,54	852,486
90	2001	74,609	58,468	1,108,46	868,651	72,009	56,431	1,069,84	838,385
91	2002	76,023	59,907	1,111,55	875,919	73,687	58,066	1,077,39	849,006
92	2003	77,429	61,377	1,112,23	881,662	75,755	60,050	1,088,18	862,599
93	2004	79,545	63,131	1,122,96	891,249	77,749	61,706	1,097,61	871,126
94	2005	81,700	64,471	1,133,64	894,574	80,843	63,795	1,121,75	885,191
95	2006	84,140	66,729	1,151,33	913,092	84,140	66,729	1,151,33	913,092
96	2007	86,181	68,499	1,162,36	923,874	86,571	68,809	1,167,62	928,050
97	2008	86,832	68,934	1,150,91	913,687	89,214	70,825	1,182,48	938,752
98	2009	86,736	68,239	1,128,20	887,605	88,687	69,774	1,153,58	907,572
98年年增率（%）		-0.11	-1.01	-1.97	-2.85	-0.59	-1.48	-2.44	-3.32

表2、政府對家庭移轉收支對所得分配之影響

單位：倍

年別		五等分位所得差距倍數			移轉收支效果		
		政府移轉收支前	加來自政府移轉收入	實際（目前）	從政府移轉收入	對政府移轉支出	合計
		A	B	C	A-B	B-C	A-C
69年	1980	4.305	4.265	4.173	0.040	0.091	0.132
70年	1981	4.327	4.302	4.209	0.024	0.093	0.118
71年	1982	4.408	4.383	4.288	0.025	0.095	0.121
72年	1983	4.512	4.471	4.358	0.041	0.112	0.154
73年	1984	4.535	4.490	4.399	0.046	0.091	0.136
74年	1985	4.635	4.593	4.498	0.042	0.095	0.137
75年	1986	4.784	4.707	4.600	0.077	0.108	0.185
76年	1987	4.882	4.803	4.692	0.079	0.110	0.190
77年	1988	5.053	4.947	4.850	0.106	0.097	0.203
78年	1989	5.176	5.030	4.937	0.146	0.094	0.240
79年	1990	5.525	5.299	5.183	0.226	0.116	0.342
80年	1991	5.315	5.072	4.975	0.243	0.098	0.340
81年	1992	5.565	5.339	5.245	0.226	0.095	0.321
82年	1993	5.764	5.505	5.425	0.259	0.080	0.339
83年	1994	5.792	5.486	5.379	0.307	0.107	0.414
84年	1995	5.934	5.434	5.340	0.500	0.094	0.594
85年	1996	6.174	5.491	5.385	0.683	0.107	0.790
86年	1997	6.249	5.532	5.407	0.718	0.124	0.842
87年	1998	6.494	5.655	5.514	0.839	0.141	0.980
88年	1999	6.468	5.651	5.502	0.818	0.148	0.966
89年	2000	6.568	5.688	5.548	0.880	0.140	1.020
90年	2001	7.667	6.536	6.391	1.132	0.145	1.277
91年	2002	7.469	6.293	6.161	1.176	0.132	1.308
92年	2003	7.319	6.198	6.075	1.120	0.123	1.244
93年	2004	7.413	6.173	6.027	1.240	0.150	1.390
94年	2005	7.447	6.183	6.036	1.260	0.150	1.411
95年	2006	7.454	6.160	6.006	1.294	0.154	1.448
96年	2007	7.523	6.119	5.981	1.404	0.138	1.542
97年	2008	7.732	6.203	6.046	1.529	0.158	1.687
98年	2009	8.219	6.473	6.343	1.746	0.130	1.876