

政府因應貧富不均¹之策略

壹、前言：放諸四海皆準---貧富不均

「貧富不均」自古以來是人類經濟社會特有的現象，在經濟上的貧窮與富有認定上面各自不同，何謂貧窮？何謂富有？其客觀衡量的標準為何？至於貧與富的差距，一般稱為「貧富不均」，既然是人類歷史的現實，有必要加以干涉或者調整嗎？如果不加以干涉或調整會對整體社會造成甚麼影響？到底在甚麼情況下貧富差距會有較為負向的影響？政府在縮減貧富差距的角色為何？它有哪些策略方法可以縮減貧富差距呢？以上的問題，將在下面作一探討，以便對於貧富不均的社會現象，有更多的認識與理解。本文將藉由安東尼.阿特金森《不平等:可以做些甚麼》(中文譯名為《扭轉貧富不均》)一書的內容主題當作引子，試圖回答以上問題。

「他山之石可以攻錯」，阿特金森教授的資料，大多以歐美資料為主，但是透過國際的比較指標，讓我們了解到「貧富不均」議題，我國在國際上之定位，同時也了解其他國家在面對貧富不均議題上，採取哪些策略，經上述分析了解，政府是否有其可借鏡或學習之處，或者可供參考運用，是本文另一探討部分。

貳、福利經濟學視角看貧富不均

阿特金森教授從福利經濟學的角度，將「貧富不均」議題分成三大部分論述，在第一個部分，對於貧富不均的定義、測量及嚴重程度作一介紹；第二部分，作者提出縮小貧富不均的策略建議；第三個部分，針對這些建議的反對意見做出答辯，及進行這些建議的可行性評

¹ 本文依專書書名及專書內涵將「貧富不均」與「貧富差距」概念互用先行說明。「貧富不均」常讓人誤以為是平均主義，其實質內涵是與「貧富差距」概念較為接近。

估。本文僅就針對前兩部份核心觀念，歸納重點作論述：

一、貧富不均的根源

貧富不均立基於三個面向的不均，一是機會不均：即環境條件（例如家庭背景）影響其結果；第二是結果不均：因著運氣、獎勵架構及優勢結果轉移下一代所造成的不均。第三種為過程的機會不均，通常稱為程序正義，由於市場相關法令、程序、獎勵或補助辦法或資格門檻等等，獎懲遊戲規則設計不公，而造成結果的不均。而基於人道、社會、世代與全球間的公平正義（即分配的正義），政府的作為是要確保這三者的均衡，也因為市場失靈²而政府有介入之必要性。

二、貧富不均帶來的社會心理影響

嚴重的貧富不均會帶來後果包括：腐蝕社會穩定性、有效需求不足、不利於人力資本投資，進而影響經濟增長、社會缺乏凝聚力、造成政治不穩定、犯罪的增加、健康狀況不佳、青少年懷孕、肥胖及其他社會問題(例如：少子化、自殺率、吸毒、財務詐騙犯罪、家庭暴力等)。

貧窮也會對人造成心理影響，根據每日頭條報導貧窮對人心理層面的影響，包含對事物認知的極端化、心靈恐慌感、價值觀的狹隘、害怕被攀比、容易急功近利等，且年齡越小，對人的影響越大。保羅.皮福（2014）的研究也指出貧窮會妨礙認知功能。

同樣富有也會對人造成影響，根據社會心理學家保羅.皮福（2014）的研究指出，有錢人常會合理化自己行為、人佔優勢時，會說服自己這一切本來就是應得的、賺比較少錢的人比較慷慨、有錢人比較常忽略行人。

² 市場失靈定義可參考

<https://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E5%B8%82%E5%9C%BA%E5%A4%B1%E7%81%B5>

三、貧富不均所要著重的面向

貧富不均不僅要注意國家當中貧窮線³(貧窮帶)以下人民的狀況，也必須注意勞動所得，包括專業與非專業、性別之間、世代間的所得差異，也包含藍領階級、中產階級及高層領導階級的所得差異及差距。

四、貧富不均的測量方式

目前世界各國大都以「家戶」調查所得分配不均為基準。但是，以家戶為分析單位的關鍵，在於是否資源共享，若不是，可能改為其他家庭結構單位計算或以「家庭」為單位較符合實況。而貧富不均的測量工具主要是採取吉尼係數來衡量貧富不均，並可作為國際比較的參考指標，係數如超過 0.4 就會被認為貧富不均的警戒值。然而，以家戶調查為基礎的分配數據分析是有其缺點的，因此，有則是以所得稅資料來做分配數據分析，比較貼近事實。縱然如此，也要特別注意避稅與逃漏稅對所得稅資料的影響。其實目前貧富差距的指標常用共有四種，其各有優缺點如下：

	優點	缺點
五等分位差距倍數	國際通用、易於比較	較難解釋中間60%家庭所得差異 較難得到頂尖所得族群的資訊
吉尼係數	國際通用、易於比較 較能涵蓋所有家庭資訊	較難得到頂尖所得族群的資訊
財稅二十等分位所得	使用財稅資料	不含未繳稅族群資料
全球頂尖所得資料庫 (WTID)	較能了解富有者所得情形	

(資料整理 / 葉瑜娟 · 製圖 / 黃禹禎)

³ 貧窮線定義可參考

<https://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E8%B2%A7%E7%AA%AE%E9%96%80%E6%AA%BB>

五、所得與財富並不相同

瞭解貧富的內涵時，要留意所得資料只是財富的一部份，意思是說，所得不等同於財富。財富的內涵除了所得之外，尚包括不動產、投資收益、保險、繼承或贈與等收益亦涵蓋在內。因此在衡量貧富差距時候，不能忽略這些變項。再就「所得」調查部分，也需要留意勞雇時數與薪資陳報不一致的現象。

六、貧富差距有可能縮小嗎？

依照阿特金森所收集的資料顯示，人類曾在二次世界大戰期間(1939~1945)貧富不均大幅縮小，主要歸因於福利國、健康保險制度、勞工局對勞動市場干預、新政、工會的強化、累進稅率與政府的移轉所得政策等因素。但是在 1980 年代之後就失靈了，因為各國開始削減福利及縮小範圍、失業率居高不下、薪資下降、重分配所得轉移收入縮減及調降財富頂端者的所得稅率所致。

七、經濟全球化對勞工貧富差距的影響

在經濟全球化著今天，各國政府不能只著眼於國域以內的貧富不均現象，還要密切留意國際的經濟環境對其貧富不均的影響。在這個主題上面，阿特金森指出勞工因全球化的分工關係，非技術性勞工受到的衝擊最大，僅技術勞工較能獲得較佳的工作條件。雖然如此，隨著科技的進步，對於技術性勞工市場需求(同樣也對非技術勞工市場需求)也會造成壓縮現象。技術性勞工的養成有賴於教育，而教育的時間又會影響勞工進入勞動市場的時間，如果勞工薪資無法配合上漲，技術性勞工將受到雙重損失。在技術勞工品質部分，教育所學是否能直接轉換成勞動市場的「技能」呢？依目前而言，「技能」不一定等同「學歷」。因此，進入勞動市場新鮮人，需要花更多時間重新

學習。為了接受教育成為技術勞工，許多學生在學期間，就會以就學貸款的方式，來協助完成學業，造成「畢業」即「負債」的現象。如果薪資無法溢價提高，無形對其經濟條件無疑是雪上加霜。

八、科技的發展一定會造成 M 型的社會與大量的失業人口嗎？

科技日新月異，任何一項科技總會有些群體獲益，某些群體受到衝擊，但重點不是反對科技的發展，保守維護即將被科技化取代的產業與勞工。而是從科技的發展看到「機會」，政府需要預先徹底了解科技所帶來的影響，例如：國外就有對科技自動化對職業影響提出評估報告，讓人民知道自己的職業被自動化取代的風險值。另外，科技對世代提供哪些機會？也需要特別留意。所以不僅聚焦於研究單位的研究方向及成果，而要進一步考慮這些研究成果，未來可能生產成那些產品與服務，可提供多少就業人口，而且是如何生產的。因為這些選擇，將會影響明日勞工的工作、薪資與收入。所以國家經濟發展會不會造成中產階級空洞化並造成大量失業人口，就端視國家對於科技發展與市場關係的掌握程度。

九、公平的薪資所得可欲性

勞工薪資的決定，長期以來一直被認為是「市場供需」所決定。依阿特金森的研究，「供需無法完全決定市場薪資」。而是要經過勞雇之間的協議與協商來達成。如何分配雙方獲利的剩餘價值成為協商的焦點。而薪資就是在勞工利益與雇主利益兩者間達成協議。在協議的過程當中，供需會決定薪資範圍，而薪資範圍通常會受到社會慣例的影響，而薪資差異會視供需情形而有變化。政府除在保障基本工資上面施力外，也可運用公部門聘用薪資來拉高薪資水準。但是，近年隨民營化趨勢，政府的這項機制效果正逐漸減弱中。

薪資協商有兩種方式，一種是個別協商，通常是企業組織高階管理層薪資，因為其薪資往往不依慣例，而是以個案條件來決定薪資，他們通常是經由個別協商來決定薪資。從整體社會而言，這種偏離一般薪資規範的行為，高薪者薪資上偏，會造成貧富差距的拉大。另一種是集體協商，透過工會來減少薪資分配的差距。然而，工會的力量，隨著政治事件、技術變遷、經濟環境的變化、工會偏向技術勞工等因素，力量正在削弱中，更加劇薪資差距擴大。經濟市場方面，獨佔市場、寡占市場、壟斷性的競爭市場會將貧富差距拉得更大，且已偏離完全競爭的市場架構，這時工會就顯得特別重要。政府在面對所得分配時必須將「勞動市場」、「資本市場」及「產品市場」同時考量，才能找到平衡點。

參、政府因應貧富不均的策略建議

在阿特金森所提到的 15 項扭轉貧富不均策略建議案中，在序文當中朱敬一教授就依臺灣現況分析保留兩項建議案，其餘建議案並參考其他文獻可供政府參考部分歸類為三大部分：

一、產業勞動政策策略

(一) 政府要隨時掌握技術變遷的方向，建立有前瞻性產業政策，創造就業機會，也要將非自願性失業儘量降低，並注意勞動市場的變化。

我國產業政策由以往勞力密集產業，轉變為技術密集產業，高科技企業及技術勞工所得高於非技術勞工，貧富差距拉大。政府應著眼於各級產業均衡發展，才能在經濟發展與所得差距縮小中取得平衡，也能健全經濟體制，能抵擋得住國際的經濟風暴。

(二) 扶植獎勵中小企業的發展，並對中小企業外移現象必須做

好管制，使就業較為充分，貧富不均縮小。

- (三) 公共政策要平衡各方利害，在分配政策、勞動條件(包含薪資政策)協商機制(工會的角色強化)及結合民間各組織力量，共同研擬因應對策。
- (四) 最低基本工資的建立，並透過協議逐步調整。對於有工作能力之失業者，政府應儘量提供工作機會給失業者，薪資不低於基本工資。
- (五) 對於壟斷或寡占或大型企業必須管制(例如：美國反托拉斯法)，頂端高薪者(所有者與管理者之差別設計)還要設計薪資上限規定。
- (六) 政府必須控制通貨膨脹，平穩物價及落實房地產漲價歸公策略，健全金融監理體制，調節房市股市等資本市場，對於「三高」：高地價、高房價及高物價皆有管制措施及談判機制並配合稅制，以避免聯合壟斷、炒作、拉抬物價等不法行為，亦嚴重影響貧富差距的拉大。

二、稅制改革策略

- (一) 提高個人所得稅累進稅率，免稅額應該包含個人扣除額及勞動所得扣除額兩部分。
- (二) 以分級累進稅課徵遺產稅與贈與稅，但是課稅起算金額有最低門檻。
- (三) 以比例或累進方式課徵土地稅與房屋稅，並以最新公告現值為基準課徵。
- (四) 為避免中產階級空洞化，稅制改革要能減輕中產階級的負擔，才能支撐福利制度，並協助低所得者。

三、福利政策策略

- (一) 建立高額兒童福利津貼，但須課徵所得稅，以協助婦女在勞動市場的不利條件。
- (二) 老人福利、國民年金、健康保險及社會安全制度完善設計，並重視到中產階級家庭對全民社會福利的積極角色，以便免中產階級空洞化現象。因此，將社會保險制度擴大涵蓋範圍作為基礎，再加上「普及性」福利措施設計，排富條款儘量避免，才能對貧富差距問題能有效因應。
- (三) 由個人所得或遺產稅取得資金，設計成年禮金。例如：美國(1997)依家庭所得中位數的2倍，一個人為8萬美元。
- (四) 存款高利率政策，有助於穩定物價，對於貧富差距有一定助益。
- (五) 提供公平的教育機會，促進階級流動，提升公民素質，強化技能訓練，實施低學費制度，亦是縮短貧富差距的方法。

依照威爾金森(2011)的分析，發現瑞典各種行業之間的工資差距較大，但政府用稅收來彌補這段差距，或是提供完善的社會福利及大量的補助津貼。日本的方法比較不一樣：以縮小工資差距的方法達成平衡，因此稅賦相對地比較低，當然社會福利就差了一些。

肆、結論

綜上所論，要縮短貧富差距是一項巨大工程，除了在經濟體制、稅制及社會福利制度上面作設計，還有在產業體制、就業體制及教育體制需做配搭。除此之外，經濟學觀點較不論三個非常關鍵的政治因素需要配合，這些措施才能奏效。一是立法部門的效能問題，政府的經濟性的政策與法規，都需要經過立法程序來加以確認。立法提案的內容、時間、研議程序、立法過程與結果就顯得特別重要。各方利益常常在此相互競逐或遊說，如何在各方利益間取得平衡，又能落實政

策，成為執政當局面臨的挑戰之一。第二部分，行政單位的效能問題，包含科層體制的弊端：包含儀式主義，只重規則忘記政策目標；科層組織膨脹無法瘦身或組織異常瘦身造成績效不彰；彼得原理⁴，還要避免浪費、疊床架屋、灰色地帶及貪腐問題都要留意。縱然立法通過，卻在實施階段出現問題，無法確切落實政策立法要旨，那麼有法規也是形同虛設。第三部分，就是行政稽查與司法體制的健全，才能針對不法進行糾正，也可藉此評估政策的績效，作為修正或強化的指標。

除此之外，經濟學也一直避談一個實質的問題，除了阿特金森教授所提到的「分配」問題外，另一個「利潤」水平也是鮮有人提及，然而它卻是造成貧富差距的根本。甚麼才是合理的利潤水平？牽涉個人的價值觀念與社會慣例。利潤水平會變動嗎？利潤水平受景氣影響嗎？如果不受影響，是否會壓縮到勞工工資，或轉嫁到物價上面呢？這些因素又會影響貧富差距，政府對此是否有因應策略呢？對於「良心企業」或者「血汗工廠」的企業，政府可以透過那些手段，做適當的調節，以健全就業及經濟市場？有一個基本原則，只要是「利益眾人」多者，政府的鼓勵、補助、減收或節稅措施力道就要更強，如此才能導正偏離的失靈市場，反之亦然。如此社會國家才能朝不斷經濟發展與利益平衡的方向邁進，貧富差距的縮小並會帶動經濟的增長。因此，也有文獻指出政府應發展鼓勵民間企業成立慈善事業與 NGO 組織，對於縮小貧富不均現象都有正面的影響。

在經濟發展的同時，我們也不可忽視科技的研發創新，以及科技及產業對環境帶來的影響。環境是國家最大的財產，如何做好環境評估與環境監測與稽查，是刻不容緩的。科技可能帶來更友善的環境，也可能摧毀整個環境生態。所以國家或企業的研發方向，就必須考慮

⁴彼得原理定義可參考

<https://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E5%BD%BC%E5%BE%97%E5%8E%9F%E7%90%86>

這些層面，才能打造一個美麗的福爾摩沙。縱使科技或者產業的發展會造成環境一定的影響，政府與企業也有責任讓這樣的負面影響減到最低，才能提供一個富足的安身立命之地，也為下一世代留下一個寶貴的資產。

我國目前面臨一個關鍵時刻，如何根本擴大經濟規模、重視研究發展、創造就業機會(不僅是臨時、約聘、派遣、工讀等暫時性的就業機會)、建立合理的利潤分配機制、提高人民薪資所得、降低失業率、提高教育素質(技能而非僅有學歷)，提供一個自由且健康的經濟市場、物價實惠的民生環境與社會安全體制、縮減貧富差距、增進各級產業均衡發展、注意氣候變遷對產業及經濟的影響等，這些都是政府要特別關注的面向，從而建構一個數位共生安居樂業的福利社會。

參考文獻

- 葉瑜娟 (2016) , 臺灣貧富差距的真相, 報導者, 取自
<https://www.twreporter.org/a/taiwan-wealth-inequality>
- 吳書榆譯 (2015), 扭轉貧富不均, 臺北: 遠見天下文化
- 福天思想 (2015), 貧窮會對一個人的心理有多大的影響?, 每日頭條。取自
<https://kknews.cc/zh-tw/psychology/pekkj2.html>
- 曹瑞泰 (2015), 資本主義經濟快速發展中區域型商區及小資企業沒落現象的
探究與解決, 衡平天下, 5 期, 頁 1-10。
- 李沃牆 (2014), 改善貧富差距, 提高所得才治本, 國政評論。取自
<http://npf.org.tw/1/13552>
- Raquel (2014), 身為有錢人, 錢會如何影響行為?, TED 網站。取自
http://tedxtaipei.com/articles/paul_piff_does_money_make_you_mean/
- 狄雅傑 (2014), 貧富差距問題不在數據, 稅務旬刊, 2257 期, 頁 36。
- 周孟熹 (2014), 臺灣產業外移對所得分配之影響, 臺灣經濟金融月刊, 50 卷
1 期總號 588, 頁 1-18。
- 張翔一等(2014), 台灣貧富差距創新高!1%與 99%的戰爭, 天下雜誌, 549 期。取
自 <https://www.watchinese.com/article/2010/2386>
- 吳書榆譯 (2012), 被劫的經濟幸福: 看不見的手失靈、邪惡之手竊奪, 如何拿
回你我的財富?, 臺北: 美商麥格羅希爾
- 洪明皇 (2012), 貧富差距擴大下的家戶消費與儲蓄, 1996~2009, 社會分析,
5 期, 頁 65-96。
- 王志誠、葛冠琳 (2012), 從富人稅論我國稅制改革, 當代財政, 15 期, 頁 40-59。
- 經建會人力規劃處 (2012), 均衡所得分配 縮短貧富差距--改善所得分配具
體方案, 臺灣經濟論衡, 10 卷 1 期, 頁 15-45。
- 莊朝榮 (2012), 如何有效兼顧經濟成長與經濟福祉, 臺灣經濟研究月刊, 35
卷 1 期總號 409, 頁 19-24。
- 威爾金森 (2011), 貧富差距真的會破壞社會穩定, 來看李察. 威爾金森在 TED

怎麼說，公益交流站。取自

<http://npost.tw/archives/13448>

威爾金森 (2011)，經濟失衡對社會造成的傷害，TED 網站。取自

https://www.ted.com/talks/richard_wilkinson/transcript?language=zh-tw

薛承泰 (2011)，臺灣貧富差距擴大的解讀，國政評論，取自

<http://www.npf.org.tw/1/10088>

廖鈺郡 (2011)，所得分配衡量方式與解讀，主計月刊，670 期，頁 53-58。

黃木蘭 (2010)，讓教育成為貧富差距的止血帶，師友月刊，513 期，頁 26-31。

陳博志 (2010)，台灣貧富差距擴大的原因，看雜誌，70 期。取自

<https://www.watchinese.com/article/2010/2386>

蕭新煌 (2008)，臺灣中產階級與所得分配問題，主計月刊，635 期，頁 44-49。

于宗先 (2007)，貧富差距兩極化的隱憂，經濟前瞻，112 期，頁 32-34。

侯漢君 (2007)，知識經濟時代的貧富不均問題，國政研究報告。取自

<http://www.npf.org.tw/2/534>

容容 (2007)，稅賦不公，只會加劇貧富差距，勞工之友，618 期，頁 19。

饒志堅、李貳連 (2006)，當前所得分配之迷思與對策，主計月刊，608 期，頁 62-69。

盧智芳 (2006)，悶世代：貧富差距篇--半工半讀的大學生王麗婷 負債的青春，照樣燦爛，Cheers，68 期，頁 22-26。

邱汝娜、李璧如 (2004)，社會福利的投資對貧富差距的影響分析，主計月刊，577 期，頁 19-31。

古允文 (2003)，縮短貧富差距：新時代的貧窮與社會救助，國家政策論壇，92 卷冬，頁 231-235。

楊小嬪 (1997)，貧富差距越大，死亡機率越高，商業周刊，521 期，頁 130-131。

黃旭明 (1994)，防止貧富差距擴大之研究，主計月報，77 卷 2 期總號 458，頁 3-8。

黃旭明 (1994)，防止貧富差距擴大之研究，主計月報，77 卷 1 期總號 457，頁 3-10。

莫泰基 (1993)，香港貧富差距惡化下的社會保障措施--兼與亞洲各國比較，香港社會科學學報，2 期，頁 104-123。

梁永煌 (1991)，政府是貧富差距擴大的罪魁禍首--錯誤的土地政策及稅制造成
財富分配惡化，財訊，112 期，頁 60+62+64+66+68+70+74。

梁永煌 (1989)，我們的社會到底出了什麼問題? --房價及股價狂飆，貧富差距
擴大，財訊，91 期，頁 22+24+26+28+30。

論文部分

何宜賢 (2016)。臺灣房地產對於貧富差距的影響。取自

<http://handle.ncl.edu.tw/11296/nd1td/32126390765593862738>

莫振凡 (2015)。中國的貧富差距與社會動盪。 取自

<http://handle.ncl.edu.tw/11296/nd1td/88230701141315193585>

賴鈺璇 (2015)。影響臺灣縣市貧富差距因素。 取自

<http://handle.ncl.edu.tw/11296/nd1td/02324828185518699606>

沈攸黛 (2015)。全球化對台灣實質薪資、失業率及貧富差距之影響。 取自

<http://handle.ncl.edu.tw/11296/nd1td/61927851254505177122>

蔡永輝 (2012)。貿易自由化對貧富差距的影響。 取自

<http://handle.ncl.edu.tw/11296/nd1td/46125119961485541807>