

錯亂的改善貧富差距思維

或題：社會福利與大撒幣不容混為一談

陳國樑／政大財政系教授兼系主任

05 November '23

要了解所得分配差距情形，常用的指標有兩種：「吉尼係數」〔註 1〕與「五等分位所得差距倍數」〔註 2〕；當指標數值上升時，表示所得分配不均度增劇。

主計總處日前公布 111 年度家庭收支調查結果，吉尼係數為 0.342，相較於 110 年度上升 0.001、為 13 年來最高。在五等分位所得差距倍數的部分，相較於 110 年度，每戶所得差距倍數維持 6.15、同為 11 年來最大；個人所得差距倍數上升 0.02 至 3.93、為 8 年來最高。各項數據皆顯示，我國貧富差距情形不僅沒有改善，且似有擴大的情形，引起不少討論。

在財政學規範面，改善貧富差距，是政府存在的根本意義；在做法上，可以設計「收入面」或「支出面」的政策工具。

所謂收入面政策工具，指的是政府透過從家庭取得之「移轉收入」，來縮減所得差距；主要是透過租稅的徵收，使高所得家庭負擔較重的稅負，而中低所得家庭支付較少、甚至不需繳納租稅，以拉近高所得與中低所得家庭，稅後所得之差距。雖然，規費與罰款也是政府之移轉收入，但兩者皆不具備改善所得差距的功能。

而支出面政策工具，則是指政府透過對家庭之「移轉支出」，來縮減所得差距；主要是透過社會福利措施，例如，低收入戶生活補助、中低收入戶老人生活津貼、老農津貼…等，來提高經濟弱勢家庭之所得，縮減其與高所得家庭；除現金給付外，亦有移轉支出採實物給付方式，例如，復康巴士、老人乘車補貼…等。

既然政府有「兩把刷子」，政策的評估必然會分別檢討成效，以作為政策調整與修正之依據。不論是綠或藍執政，財政部、主計總處與行政院皆一再地表示：「改善貧富差距，必須仰賴支出面政策工具，收入面政策工具效果並不彰顯。」言下之意，為改善貧富差距，租稅沒有效果，必須透過社會福利。論者更是搬出了數字來說明。

以 111 年度為例，不納入與納入政府移轉收支計算，每戶五等分位所得差距倍數分別為 7.5 倍與 6.15 倍，表示政府移轉性收支，使所得差距倍數縮減 1.34 倍。進一步拆解，加入租稅（對政府移轉支出），使差距倍數縮減 0.15 倍，加入社會福利（從政府移轉收入），則使差距倍數縮減 1.19 倍；社會福利對於改善所得的差距效果可見。

但是這樣的推論大錯特錯，諸多財政部長、主計長與行政院長們，都犯下了因果倒置的邏輯推理謬誤。

租稅對於縮減所得差距倍數效果不彰，是錯誤的稅制發展使然，而非租稅沒有效果。各種減稅與租稅優惠，造成稅基的破壞與侵蝕，乃至於租稅的重分配效果不彰；怎麼會是看到了效果不彰、反倒過來認定租稅並沒有重分配效果？打個譬喻，這有如是喝了不含咖啡因的飲料，發現並沒有提神的作用，於是認為咖啡因不能提神，這是何等錯亂的邏輯？

更可怕的是，一旦決策者認定租稅沒有重分配效果，稅制的發展就會失去平衡，一味從產業發展角度思考，釋出更多租稅優惠、對稅基造成更大的破壞與侵蝕，有害租稅正義、危及整體稅制的正當性。

政府收入與支出相輔相成，沒有足夠的稅收，社會福利支出何以為繼？筆者向來反對把收入與支出，視為兩種政策工具討論；拿人體作為譬喻，一手收錢、另一手花錢，把收入與支出拆開分析的二元思維，猶如左手與右手各自為政，沒有大腦與中樞神經發布命令、傳遞訊息，身體如何能夠正常運作？

最後，還有一點藉此一併釐清。主計總處朱澤民主計長於備詢時被立委問到：「貧富差距擴大，企業責任較大，還是政府？」主計長霸氣秒回：「政府責任大」，但卻也繼而表示：「希望大家不要污名化社會福利支出是大撒幣。」

此番討論可能會造成的誤解是：社會福利支出就是政府的大撒幣；反對政府大撒幣，就是反對社會福利支出。社會福利是發錢沒錯，但是根據家庭收入與財富來判斷是否應予補助，是扶貧濟弱，絕非大撒幣！大撒幣指的是那些盲目濫發的錢、浪費的建設與莫名其妙的補貼；社會福利支出與大撒幣，兩者絕對不能相提並論、混為一談！

〔註 1〕：

吉尼係數為一介於 0 與 1 之間的數字，用來顯示經濟體系內家戶（或個人）可支配所得實際分配情形偏離完全均等分配的程度；在計算上以四捨五入取到小數點後三位。吉尼係數的數值愈接近 1，代表所得愈集中於高所得家庭，當數值等於 1 時，表示經濟體系中所有所得皆為所得最高家庭所有的極端不均情形。

在實際運用上，吉尼係數的主要問題：一、數值不敏感、短期間內變化不大，例如，民國 96 年至 98 年的三年間，五等分位所得差距倍數自 5.98 倍，快速攀升至 6.34 倍，吉尼係數卻僅從 0.34 上升至 0.345、增加不過 0.05；二、數值本身並沒有實際意義；三、由於家戶與所得定義的差異，國與國之吉尼係數，未必可

以直接比較。

〔註 2〕：

五等分位所得差距倍數，在國內學界又稱為「大島指數」，其計算方式是將經濟體系之每戶（或個人）可支配所得由低至高排序後，分為五等分，以最高 20%（第 5 分位數組）之所得除以最低 20%（第 1 分位數組）之所得而得出。由於計算的是高低所得差距之倍數，數值本身（相較於吉尼係數）較有意義，但在實際運用上，五等分位所得差距倍數最大的問題在於：完全無視第二、三與四分位數、共 60% 的家庭（或個人）的所得分配情形。