

第三章 所得不均度及社福支出分析

第一節、台灣整體所得不均度及社會福利支出發展趨勢

一、台灣整體所得不均度發展趨勢

所得差距的擴大，可能產生貧窮及治安敗壞等諸多社會問題，故常為世界各國政府審慎面對，並謀求因應之道的重要議題，台灣自然也不例外。然而，所得分配變化的成因並非一成不變，而是會隨著社會經濟發展階段不同而異。針對不同之成因，可採行之因應對策當然也會有所不同。目前針對台灣所得分配問題的成因，有許多不同的看法，有人認為台灣現階段之所得分配問題主因在於人口老化及小家庭比率提高，亦有人認為係因高科技產業之蓬勃發展與傳統產業之式微所導致，尚有人認為是出口地區結構之變化所致，不一而足。為了要提出真正可行且有效的解決方案，有必要對這些不同的看法進行深入的檢視，並據以形成主要成因的判斷。本研究主旨即在於探討各種可能影響所得分配的原因，希望能具體分析造成影響現階段所得差距擴大之主因，進而針對縮小所得差距之可行措施，提出政策建議。

長期的資料顯示，台灣社會的貧富不均，在吉尼係數的長期曲線上，逐漸呈現一個U字形的趨勢。在1960年代中期，外銷導向經濟開始成為台灣經濟起飛的動力，快速的累積與有效的分配機制，將貧富不均的吉尼係數從1964年的0.321減低到1980年的0.277。在這個階段，台灣的經濟成長與社會均等並存。但在此之後，家庭貧富不均度一路攀升，形成U型分配的另外右半邊，在2001年，這項不均度的指標更達到0.35（請看圖3）。觀察全國吉尼係數1999年至2002年的趨勢，1999年的吉尼係數0.325；2000年的吉尼係數0.326；2001年的吉尼係數0.350；2002年的吉尼係數為0.345。

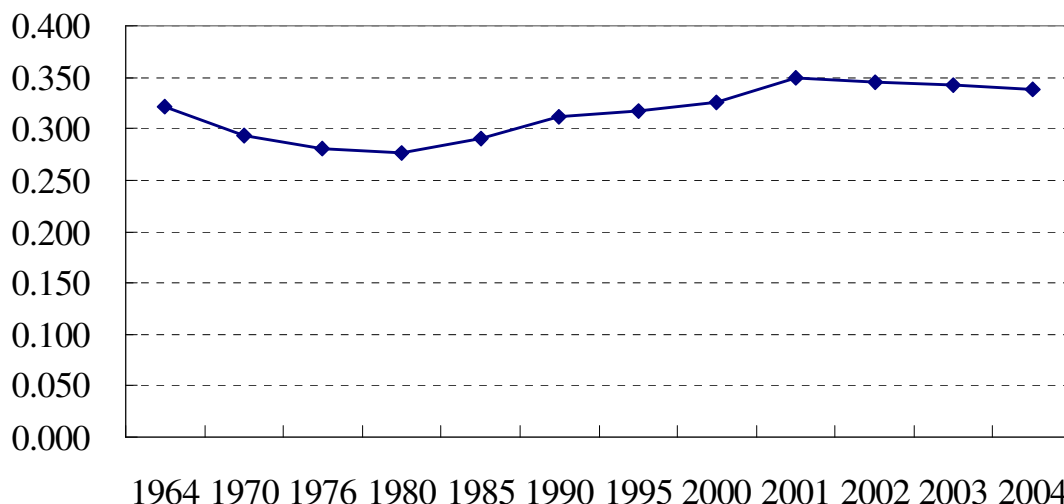


圖 3：台灣歷年基尼係數趨勢圖

1999年至2000年基尼係數上升幅度為0.3%；2000年至2001年基尼係數上升幅度為7.4%；2001-2002基尼係數則反趨下降，下降幅度為1.4%。可注意到2000年低收入戶生活扶助支出增加幅度的下降，的確影響了基尼係數改善的程度，即影響了所得分配不均的差距。

行政院主計處公布資料指出 2002 年至 2004 年台灣所得分配逐步獲得改善的原因，可歸納為下列因素的影響：

- (一)、經濟成長：經濟成長率已由 2001 年的負成長 2.2%，提升為 2002 年的 3.6%，2003 年的 3.3% 及 2004 年的 5.7%。
- (二)、促進就業相關措施：諸如多元就業開發方案、職業能力再提升方案、微型企業及青年創業貸款等，使得失業率由 2002 年最高峰的 5.17%，逐步下降至 2003 年的 4.99% 及 2004 年的 4.44%，2005 年 1 至 7 月份平均更進一步下降至 4.17%。
- (三)、維護教育機會均等：如教育優先區計畫、扶持五歲弱勢幼兒及早教育計畫等逐步的推動。
- (四)、社會福利支出逐年成長，積極發揮照顧弱勢家庭之功能，並進一

步縮小所得差距。由此可知，社會福利支出似乎的確對所得分配的改善產生影響。

二、台灣社會福利支出發展趨勢

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，強化弱勢族群之照顧，建立公平正義社會」（經建會，2003），追求社會公平與正義仍市政府政策目標之一。根據謝宗林與吳惠林（2003）指出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的不滿，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。而台灣現行社會福利支出，包括社會保險、社會救助、福利服務、國民就業及醫療保健等五項支出，其中：

- (一)、社會保險支出係對各項社會保險之補助，及辦理勞工保險、農民健康保險、全民健康保險、軍公教人員保險等。
- (二)、社會救助支出係對生活困難之收入者，遭受緊急患難或變故者，及非常災害之受害者之各項補助。
- (三)、福利服務支出係對兒童、青少年、婦女、老人、身心障礙者、勞工、農民、反共義士、大陸榮胞及退除役官兵所提供支各項福利性服務或補助。
- (四)、國民就業支出係辦理職業訓練、技能檢定、促進就業及就業服務等。

(五)、醫療保健支出係辦理醫療、保健、防疫、公共衛生、藥品、食品衛生業務等。

台灣政府社會福利支出性質，由於大多屬經常支出，依預算法相關規定，其財源籌措也大多要以經常收入挹注，目前係以不指定用途支統籌性財源（賦稅收入、繳庫盈餘、規費罰鍰賠款等收入）為主，指定用途之專屬財源（公益彩券盈餘及菸品健康福利捐等）為輔。令台灣雖未如同其他福利國家以開徵社會安全捐來挹注社會福利經費，但政府強制規範民間部門（含企業單位及家庭）參與各項社會保險及退輔制度所繳交的保費，亦具社會安全捐性質，也是台灣社會福利發展的重要財源。

觀察歷年政府社會福利支出可以發現，政府社會福利支出逐年成長。1966 年度時，各級政府社會福利支出 11 億元，占政府支出比率 4.7%，占 GDP 比率 1%，平均每人社會福利受益淨額只有 89 元。到了 2002 年度時，各級政府社會福利支出 3,237 億元，占政府支出比率 15.1%，占 GDP 比率 3.2%，平均每人社會福利受益淨額 14,409 元。兩相比較各級政府社會福利支出大幅增加 3,206 億元，成長 294 倍，平均每人社會福利受益淨額大幅增加 14,320 元，成長 162 倍。

另從各個期間觀察，各級政府社會福利支出約從 1971 年度以後開始明顯增加，1971 年度至 1981 年度，增加 108 億元，平均每年增加 12 億元，1981 年度至 1991 年度間，增加 1,013 億元，平均每年增加 113 億元，1991 年度至 2002 年度間，增加 2,059 億元，平均每年增加 206 億元，此種社會福利支出占政府總支出比重，隨所得提升與社會結構的變遷呈逐漸增加趨勢，其與各國發展經驗（可參考表 3）相同。

需注意的是，本研究為更深入探討社會福利支出細項對所得分配的影響。故將最具代表性的低收入戶生活扶助，納入本研究的第二個模型中。

表 3：主要國家社會福利支出占 GDP 比率 (%)

年別	中華民國	美國	日本	德國	法國	英國	韓國	新加坡
1991	4.5	10.8	12	25	27	19.6	3	1.8
1996	5.8	11.6	15	28.4	29	22.3	3	3.4
2000	5.6	10.8	17	28.1	28	21.1	...	1.6
2001	6.1	11.2	18	28.2	28	23.7	...	3.9
2002	5.1	11.9	18	28.8	29	23.8	...	1.8
2003	5.3	12.1	...	29.3	...	24.7	...	...

說明：中華民國 2000 年係指 88 年下半年及 89 年度，為一年半資料，2004 及 2005 年度為法定預算數。美國社會福利支出僅指聯邦政府支出。

資料來源：行政院主計處。

探討政府如欲改善所得分配，較有效率達成政策目標的方法，是提高整體社會福利支出？還是增加低收入戶生活扶助？低收入戶生活扶助為政府社會福利支出中，社會救助的一部份。社會救助支出的目的在縮小貧富差距，促進所得分配合理化，已從經濟成長、促進就業、加強社會福利等措施，顯著的降低家庭高低所得差距。低收入戶，係指家庭總收入平均分配全家人口，每人每月在最低生活費標準以下者。所稱最低生活費標準，由中央、直轄市主管機關參照中央主計機關所公布當地區最近一年平均每人消費支出 60% 定之。歷年最低生活費標準可參考表 4。

生活扶助係針對家庭總收入平均分配全家人口，每人每月在最低生活費標準以下者提供持續性的經濟協助。根據社會救助法第 11 條第 1 項規定，生活扶助以現金給付為原則。低收入戶生活扶助主要包含五大類：家庭生活補助、就學生活補助、以工代賑、節日慰問以及子女教育補助。社會救助法第 15 條規定，低收入戶中有工作能力者，直轄市、縣（市）主

表 4：最低生活費一覽表（單位：元/人/月）

年份	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
台灣省	6700	7110	7598	8276	8433	8426	8529
台北市	7750	11443	11625	12977	13288	13313	13797
高雄市	6700	8828	9152	9814	9559	9712	9102

資料來源：內政部社會司

管機關應協助其接受職業訓練、就業服務、創業輔導或以工代賑等方式輔助其自立。各級政府多依此規定積極辦理以工（訓）代賑、洽貸資金、輔導承墾、承租、承領土地或市場攤位從事各種行業之經營，避免有工作能力之低收入戶成員過份依賴社會救助。

此外，低收入戶參加職業訓練期間，尚可申領發給生活補助費，以解決低收入戶參加職業訓練期間，無法維持家庭生計的困擾，免除其後顧之憂，積極鼓勵低收入戶學習一技之長，提昇其人力資本。另外，為鼓勵低收入戶子女繼續就學，避免過早投入勞動市場，政府除了提供學雜費減免補助外，特別對低收入戶戶內未領取生活補助費之高中職以上在學學生提供就學生活補助費每人每月 4,000 元，以鼓勵其繼續升學，便於日後取得較佳的就業機會，有助其早日脫離貧窮。

三、台灣社會福利支出對總體所得分配的效果

而台灣社會福利支出的發展趨勢及效果，可另由依據主計處相關數據畫出的圖 4 看出。其中 2000 年至 2004 年間政府社會福利支出縮小所得差距 1.02~1.38 倍，遠高於 1996 至 1999 年間之 0.81~0.97 倍。顯示政府推動社會福利措施，對改善所得分配差距有明顯效果。

再者，根據表 5 整理比較數據可知，1996 年至 1999 年間，來自政府之移轉收入方面，最低所得組與最高所得組之倍數，由 1.69 倍減為 1.34 倍，2000 年至 2004 年間則由 1.84 增至 1.95 倍；1996 年至 1999 年間，繳給政府的稅捐或捐款等方面，最高所得組與最低所得組之倍數，由 10.40 倍增為 12.24 倍，已有顯著成長；2000 年至 2004 年間，則由 12.01 倍略增為 12.04 倍。

上述結果顯示，政府社會福利支出的增加，其政策目標雖為縮小貧富差距，降低所得分配不均，但實際執行效果，不一定皆能符合其政策目標，

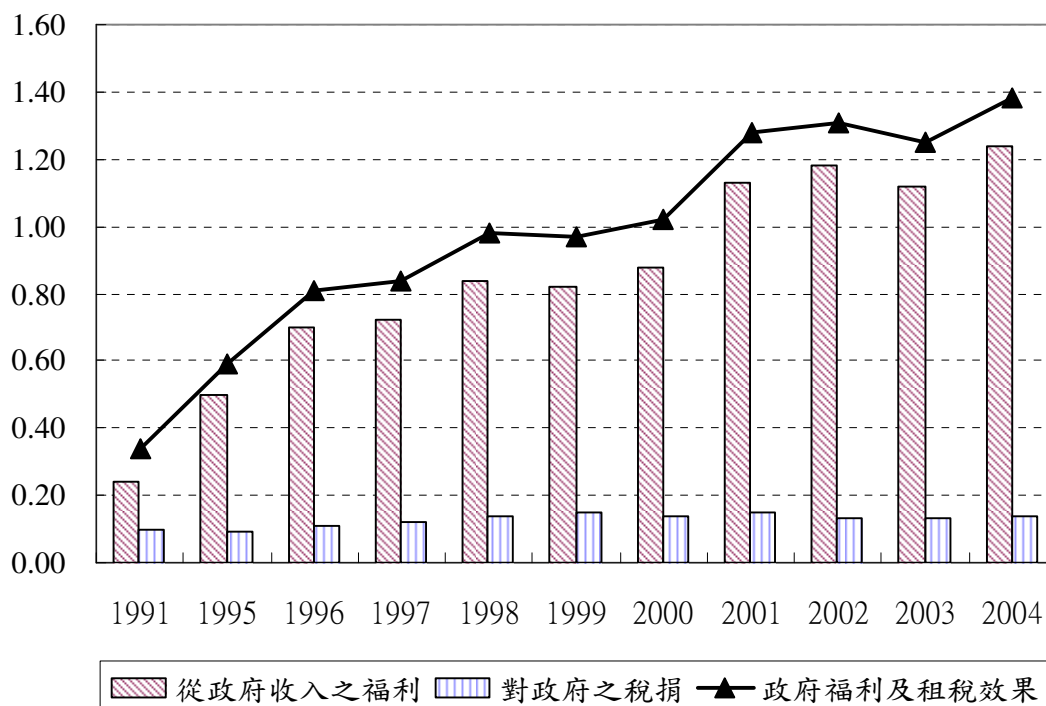


圖 4：政府福利及租稅效果趨勢圖

資料來源：行政院主計處，「家庭收支調查報告」。

故本研究期望建立一個完善合理的模型，來檢驗社會福利支出的具體成效，並提出制定社會福利政策時可供參考的建議。

表 5：政府移轉收入及移轉支出比較表

年份	來自政府的福利補助、津貼 (移轉收入)			對政府的稅捐或捐款 (移轉支出)		
	最低所得組 (元)	最高所得組 (元)	最低組／最高組	最低所得組(元)	最高所得組(元)	最高組／最低組
1996年	38,048	22,477	1.69	6,479	67,388	10.4
1999年	46,152	34,407	1.34	6,052	81,203	12.24
2000年	47,042	25,490	1.84	6,976	83,774	12.01
2001年	45,383	24,460	1.86	6,440	82,611	12.83
2002年	50,804	26,845	1.89	7,748	87,358	11.27
2003年	50,226	27,405	1.83	7,360	82,165	11.16
2004年	54,759	28,097	1.95	7,393	88,981	12.04

資料來源：行政院主計處，「家庭收支調查報告」。

第二節、台灣所得不均度及社會福利支出之國際比較

1980 年中期以來，前蘇聯解體及東歐及中國等共產國家由計畫經濟走入市場經濟，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。台灣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，台灣企業陸續將生產外移到鄰近國家，台灣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報酬。Heckscher-Ohlin-Samuelson 理論描述此一現象：由於台灣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，對台灣而言，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，近年來由與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；若先以所得五等分位數來看，韓國的所得五等分位倍數在 1996 年為 4.96 倍，2000 年增為 6.84 倍；新加坡 1997 年為 13.6 倍，2000 年增為 20.9 倍；日本 1994 年為 4.71 倍，而 2000 年也增

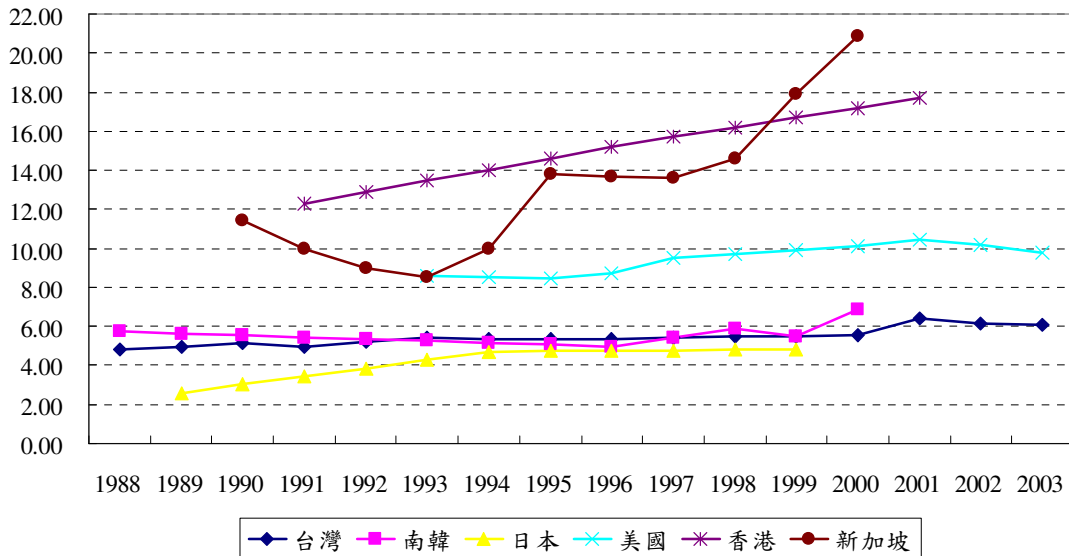


圖 5：各國所得五等分位差距趨勢圖

資料來源：行政院主計處。

註：本表資料為各國官方發布數字,各國家庭所得內涵不同,不具嚴謹比較基礎。

為4.84倍。若由主計處公布數據所繪圖5可知，台灣家庭所得差距雖亦隨經濟發展而逐漸擴大，但仍較南韓6.8倍（2000年）、美國9.8倍（2003年）、香港17.7倍（2001年）及新加坡20.9倍（2000年）和緩。

將台灣家庭所得分配的不均度與其他國家比較，整理成表 6，可以了解台灣目前的社會均等的相對程度。如以表示所得分配狀況之吉尼係數來看，台灣 2004 年吉尼係數，雖較 OECD 國家 2000 年的平均 0.308 略高，但較南韓 2000 年的 0.35、新加坡 2000 年的 0.48、香港 2001 年的 0.53 等亞洲鄰近國家為低，亦較美國 2003 年的 0.39 為低。國際間衡量所得分配問題，通常以吉尼係數 0.4 作為警戒值，顯示台灣所得差距尚屬適中。再由表 7 可知，相較於 OECD 高社會福利支出國家，由於台灣的租稅負擔率相對偏低甚多，社會福利支出規模亦較小，但亦較少發生這類國家所面臨的高社會福利所導致的政府財政衝擊。根據 OECD 之統計，OECD 高社會福利支出國家的租稅負擔率(賦稅收入占 GDP 的比率)，普遍均較台灣 2004 年的 13.6% 高出甚多。

根據蒐集的統計資料及國際間的比較，可以發現台灣的貧富不均，或

表 6：OECD 國家吉尼係數（2000 年）

國 別	吉尼係數	國 別	吉尼係數
澳洲	0.305	盧森堡	0.261
奧地利	0.252	墨西哥	0.480
加拿大	0.301	荷蘭	0.251
捷克	0.260	紐西蘭	0.337
丹麥	0.225	挪威	0.261
芬蘭	0.261	波蘭	0.367
法國	0.273	葡萄牙	0.356
德國	0.277	瑞典	0.243
希臘	0.345	瑞士	0.267
匈牙利	0.293	土耳其	0.439
愛爾蘭	0.304	英國	0.326
義大利	0.347	美國	0.357
日本	0.314	中華民國	0.338
OECD-20	0.308	OECD-25	0.308

註：澳洲為 1999 年資料，奧地利及希臘為 2001 年資料，德國、盧森堡、紐西蘭及瑞士為 2001 年資料，台灣的資料分別為 1985 年、1995 年及 2004 年。

資料來源：Society at a Glance: OECD Social Indicators - 2005 Edition.

許並不適合以一般評論者所說的已達到所謂的「惡化」的狀態來描述。相對於世界其他地區而言，台灣目前的家庭貧富差距，反而是比較小的。就個別國家的資料比對，顯示台灣的社會分配仍然是較和緩的。因此，在目前這個階段，用「惡化」這個詞形容描述貧富不均的狀態，並不是很適當。比較適當的說法是，台灣社會的分配均等的結構，正受到侵蝕。台灣社會目前的經濟社會變遷的趨勢，產生了「吃老本」的現象，以往均富的經濟發展模式所產生的社會分配，正處消退之中。不容否認的，上下階層之間的收入差距愈來愈擴大，逐漸形成一個U字形的分配。這個現象確實令人擔憂。但就國際比較而言，台灣社會並非處於貧富極端不平等的程度，但經濟不平等擴張的走向，顯然以相當的力道持續上揚，這個趨勢也激起了社會普遍的不安。

表 7：各國(地區)賦稅負擔率（不含社會安全捐）

年份	中華民國	美國	日本	德國	法國	英國	南韓	新加坡
1995	18.3	20.9	18	23	25	29	18	17
2000	13.5	23	17	23	29	31	20	16
2001	13.3	22	17	22	29	31	20	16
2002	12.6	19.6	16	22	28	30	20	14
2003	12.7	...	...	...	...	...	...	13
2004	13.6	...	...	...	...	...	...	13

資料來源：行政院主計處。

第三節、台灣各縣市所得不均及低收入戶生活扶助分析

因本研究的主要目的，在探究各縣市社會福利支出對各縣市所得分配的影響，而衡量所得分配的指標眾多，其中又以吉尼係數為最常被引用的指標。故本文須計算各縣市的吉尼係數，以比較所得分配的歷年趨勢，及其與社會福利支出的關係。本研究以台灣各縣市家計部門所得作為衡量所得分配的基本單位。根據Mookherjee and Shorrocks (1982)，吉尼係數的公式為：

$$Gini = \frac{1}{n^2 \mu} \sum_i \sum_j |y_i - y_j|, \quad i \neq j \quad (11)$$

n 為一縣市的總家庭數， y_i 和 y_j 分別代表第 i 和第 j 個家庭的可支配所得； μ 表示家庭平均可支配所得，即 $\sum_{i=1}^n (y_i/n)$ 。吉尼係數值介於0與1之間，數值越接近1，代表家庭間所得分配越不平均。本篇研究將利用1994-2004年各縣市的「家庭收支調查」資料，分別計算各縣市的吉尼係數，作為實證研究的數據。

利用第(11)式的計算方式，計算台灣自1994至2004年各縣市的所得分配吉尼係數。並列於表8。根據表8的資料顯示歷年所得分配趨勢起伏較大者桃園縣、新竹縣、彰化縣、屏東縣、高雄市。而歷年起伏最平緩穩定者則為台北縣；以2002年為基準，惡化趨勢最明顯者為新竹縣，而改善趨勢最明顯者為高雄市。若以全國吉尼係數趨勢著眼，則跟全國趨勢最契合者為嘉義市。2000年以後，所得不均度的前五名主要為澎湖縣、花蓮縣、台東縣、新竹市、宜蘭縣，多為東部地區。¹²

根據表8可知台南縣、澎湖縣、花蓮縣、雲林縣、新竹市、嘉義縣、台東縣、屏東縣、南投縣、宜蘭縣等十個縣市，是1994年至2004年間所得分

¹² 以上趨勢分析，均以歷年全國及各縣市吉尼係數所畫出的折線圖做比較分析。

配較為不均的地區。其中，澎湖縣在2000年至2002年間皆為所得分配最為不均的地區，且其基尼係數曾一度高達0.42。而台中市、台中縣、台北市、台北縣、高雄市、基隆市、台南市、桃園縣、新竹縣、苗栗縣則是1994年至2004年間所得分配較為平均的地區。此外，就所得分配惡化的情況來看，惡化最嚴重的縣市依序為台北市、台南市、台中縣、嘉義市、台中市、台北縣，其基尼係數分別增加0.039、0.030、0.028、0.013、0.006、0.003。而所得分配改善的依序為南投縣、澎湖縣、雲林縣、苗栗縣、基隆市、宜蘭縣、台東縣、桃園縣、新竹縣、新竹市、花蓮縣、台南縣、彰化縣、高雄縣、嘉義縣、屏東縣，其基尼係數分別下降0.084、0.055、0.046、0.043、0.042、0.039、0.032、0.030、0.027、0.024、0.017、0.007、0.007、0.004、0.003、0.001。至於其他的縣市，在1994年至2004年間的所得分配並沒有太大的變化。

2001年，除嘉義市及高雄市微幅下降外，其他縣市皆明顯跳升，台中市跳升最多，各縣市較前年跳升平均幅度為0.0032，可能原因為此年的經濟成長為負值，有別於其他經濟成長的年度。因資料分析發現此現象，故在之後的實證模型變數設定上，特別放入代表此年特殊現象的虛擬變數，以期模型對現況有更準確的解釋分析。而觀察可能對其產生影響的2000年的全國低收入戶生活扶助，發現金額並沒有下降，只是增加幅度的確有減緩。¹³2002年，各縣市所得分配不均程度皆較緩和，花蓮縣緩和最多，嘉義市惡化情況則最嚴重。

整體而言，台灣經濟發展較好的區域，如台北市及台北縣，有著較平均的所得分配。然而，台灣經濟發展較差的區域，如花蓮縣、台東縣及澎湖縣，所得分配皆較不平均。

¹³ 1999年至2000年為3,621,565,655元上升至3,953,936,569元；2000年至2001年為3,953,936,569元上升至4,118,038,079元。

表8：1994-2004 各縣市吉尼係數及其排名

排名	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
台北縣	0.29(4)	0.29(4)	0.28(3)	0.29(4)	0.28(2)	0.29(3)	0.28(3)	0.31(4)	0.32(5)	0.29(3)	0.29(4)
宜蘭縣	0.34(17)	0.36(21)	0.32(14)	0.30(7)	0.32(16)	0.36(20)	0.32(13)	0.37(17)	0.33(7)	0.30(12)	0.30(9)
桃園縣	0.32(13)	0.29(5)	0.30(6)	0.29(3)	0.31(11)	0.29(5)	0.31(9)	0.31(2)	0.30(3)	0.29(1)	0.29(1)
新竹縣	0.32(14)	0.29(6)	0.30(7)	0.32(12)	0.30(5)	0.28(1)	0.30(6)	0.31(3)	0.29(1)	0.30(9)	0.29(5)
苗栗縣	0.35(18)	0.31(15)	0.35(18)	0.33(17)	0.29(4)	0.30(7)	0.34(17)	0.36(14)	0.33(8)	0.30(7)	0.31(16)
台中縣	0.26(2)	0.27(1)	0.28(2)	0.29(5)	0.31(10)	0.30(8)	0.28(1)	0.32(9)	0.30(2)	0.29(2)	0.29(3)
彰化縣	0.32(10)	0.31(13)	0.31(10)	0.33(18)	0.32(13)	0.30(6)	0.30(8)	0.33(11)	0.34(14)	0.31(16)	0.31(14)
南投縣	0.40(23)	0.31(11)	0.37(22)	0.36(22)	0.34(18)	0.33(16)	0.31(12)	0.36(16)	0.36(18)	0.30(6)	0.31(20)
雲林縣	0.36(21)	0.31(14)	0.35(20)	0.30(6)	0.32(12)	0.30(9)	0.33(14)	0.39(20)	0.34(12)	0.30(11)	0.31(17)
嘉義縣	0.32(12)	0.34(19)	0.33(16)	0.32(15)	0.39(23)	0.33(15)	0.35(19)	0.38(18)	0.34(13)	0.31(17)	0.31(19)
台南縣	0.32(11)	0.30(8)	0.32(15)	0.32(13)	0.32(14)	0.33(14)	0.34(18)	0.34(13)	0.35(17)	0.31(20)	0.31(13)
高雄縣	0.31(9)	0.31(17)	0.31(9)	0.32(14)	0.32(15)	0.31(11)	0.30(7)	0.33(12)	0.36(19)	0.30(14)	0.30(11)
屏東縣	0.30(6)	0.31(12)	0.30(8)	0.32(11)	0.31(8)	0.33(17)	0.31(11)	0.32(8)	0.35(15)	0.31(19)	0.30(8)
台東縣	0.35(19)	0.36(22)	0.37(23)	0.33(19)	0.34(21)	0.36(21)	0.38(21)	0.41(22)	0.37(21)	0.32(23)	0.32(22)
花蓮縣	0.33(15)	0.38(23)	0.34(17)	0.36(21)	0.34(20)	0.38(23)	0.38(22)	0.41(21)	0.35(16)	0.32(21)	0.31(18)
澎湖縣	0.36(22)	0.34(20)	0.35(19)	0.34(20)	0.34(19)	0.35(19)	0.39(23)	0.42(23)	0.37(23)	0.32(22)	0.31(15)
基隆市	0.33(16)	0.27(2)	0.32(12)	0.32(10)	0.29(3)	0.32(13)	0.30(5)	0.32(7)	0.33(11)	0.30(5)	0.29(2)
新竹市	0.35(20)	0.34(18)	0.35(21)	0.36(23)	0.37(22)	0.38(22)	0.35(20)	0.38(19)	0.37(22)	0.31(16)	0.33(23)
台中市	0.29(5)	0.31(16)	0.29(4)	0.29(2)	0.31(9)	0.29(4)	0.29(4)	0.36(15)	0.33(6)	0.31(15)	0.30(7)
嘉義市	0.30(7)	0.31(10)	0.32(11)	0.33(16)	0.33(17)	0.34(18)	0.33(16)	0.32(6)	0.36(20)	0.30(13)	0.32(21)
台南市	0.27(3)	0.29(7)	0.32(13)	0.30(8)	0.30(6)	0.31(10)	0.31(10)	0.31(5)	0.33(9)	0.30(10)	0.30(10)
台北市	0.26(1)	0.28(3)	0.27(1)	0.26(1)	0.28(1)	0.29(2)	0.28(2)	0.30(1)	0.31(4)	0.30(4)	0.30(6)
高雄市	0.30(8)	0.30(9)	0.29(5)	0.31(9)	0.31(7)	0.32(12)	0.33(15)	0.32(10)	0.33(10)	0.30(8)	0.30(12)
台灣	0.318	0.317	0.317	0.320	0.324	0.325	0.326	0.350	0.345	0.343	0.338

註：排名第一者表示所得分配最平均，排名第二十三者為所得最不平均者。陰影部分代表各年度前五名的縣市。

再者，為更瞭解社會福利支出中，以現金形式給付的低收入戶生活扶助金額，對台灣各縣市所得不均度的影響及對應關係，本研究自行政院主計處蒐集台灣各縣市1998至2004年低收入戶人口比例及1994年至2004年低收入戶生活扶助金額，並加以比較排名。

由表9可知，1998年台灣低收入戶人口比例較多的五個縣市，分別為澎湖縣、台東縣、花蓮縣、屏東縣及南投縣，主要落在東部地區及離島地

表9：各縣市低收入戶人口數占該縣(市)人口比率：(人／萬人)

年份	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
台北縣	37(6)	41(6)	48(7)	51(8)	57(10)	56(8)	60(8)
宜蘭縣	83(17)	85(17)	109(18)	74(13)	110(18)	125(16)	140(17)
桃園縣	46(9)	50(11)	55(11)	67(12)	47(8)	50(7)	44(4)
新竹縣	30(4)	38(4)	45(6)	49(7)	43(6)	50(6)	58(7)
苗栗縣	51(12)	46(9)	52(10)	54(10)	57(11)	60(10)	72(12)
台中縣	23(3)	25(3)	28(3)	31(3)	35(3)	32(1)	34(1)
彰化縣	49(11)	51(12)	57(12)	56(11)	57(9)	64(11)	64(10)
南投縣	86(19)	96(19)	119(19)	137(19)	150(20)	149(20)	145(18)
雲林縣	82(16)	77(16)	79(14)	99(18)	109(17)	126(18)	131(16)
嘉義縣	66(15)	75(14)	79(15)	80(14)	84(14)	95(13)	89(13)
台南縣	42(8)	38(5)	40(4)	37(5)	40(5)	43(4)	41(2)
高雄縣	46(10)	50(10)	52(9)	35(4)	39(4)	46(5)	55(6)
屏東縣	115(20)	128(20)	153(20)	175(20)	136(19)	131(19)	161(20)
台東縣	253(22)	255(22)	279(22)	320(23)	342(23)	442(23)	482(23)
花蓮縣	134(21)	161(21)	191(21)	204(21)	255(21)	266(21)	257(21)
澎湖縣	283(23)	294(23)	313(23)	300(22)	332(22)	368(22)	364(22)
基隆市	39(7)	42(8)	42(5)	43(6)	46(7)	57(9)	61(9)
新竹市	19(2)	22(2)	27(2)	30(2)	35(2)	41(3)	44(3)
台中市	16(1)	17(1)	19(1)	21(1)	28(1)	38(2)	50(5)
嘉義市	55(13)	53(13)	68(13)	81(15)	82(13)	99(14)	105(14)
台南市	36(5)	42(7)	49(8)	51(9)	58(12)	64(12)	68(11)
台北市	65(14)	75(15)	86(16)	94(17)	103(15)	126(17)	153(19)
高雄市	84(18)	95(18)	108(17)	93(16)	103(16)	105(15)	109(15)

註：排名第一者表示低收入戶人數比例最少，排名第二十三者為低收入戶人數比例最多。陰影部分代表各年度前五名的縣市。資料來源：行政院主計處

區。而1998年低收入戶人口比例較少的五個縣市，分別為台中市、新竹市、台中縣、新竹縣、台南市。而1998年至2004年，台灣低收入戶人口比例排名，並沒有太大變動。2004年台灣低收入戶人口比例較多的五個縣市，分別為台東縣、澎湖縣、花蓮縣、屏東縣及台北市。而2004年低收入戶人口比例較少的五個縣市，分別為台中縣、台南縣、新竹市、桃園縣及台中市。

表10列出1994年至2004年台灣各縣市低收入戶扶助金額及其排名。因為低收入戶生活扶助金額與各縣市低收入戶總人口有關，而非決定於各縣市低收入戶人口比例，因此其排名應與各縣市低收入戶人口比例不盡相同。根據表10顯示，在1994年低收入戶生活扶助金額最高的五個縣市，分別為台北市、台北縣、屏東縣、桃園縣及高雄市。自1994年至2004年，台灣低收入戶金額最高的五個縣市並沒有明顯的變動，只有雲林縣自2002年起，取代桃園縣成為低收入生活扶助金額較高的縣市。台北市、台北縣及高雄市在2004年仍維持較高的低收入生活扶助金額。整體而言，新竹市及新竹縣，為此期間低收入戶生活扶助金額最少的縣市。

為了初步瞭解吉尼係數與低收入戶生活扶助間的關係，則計算此兩變數的相關係數，以簡單瞭解其趨勢及交互影響。此兩變數自1994年至2004年的相關係數，分別為-0.48、-0.36、-0.50、-0.57、-0.46、-0.34、-0.34、-0.32、-0.25、-0.28及-0.23。由此數據可知，吉尼係數所代表的所得分配與低收入戶生活扶助間，明顯的存在負向關係。至於其實際的交互關係及影響數據，則有待之後的實證模型加以模擬分析。

表 10：各縣市低收入戶生活扶助金額（單位：萬元）

年份	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
台北縣	37,687(2)	38,337(2)	39,367(2)	34,056(2)	35,448(2)	38,584(2)	43,313(2)	36,721(2)	39,430(2)	42,331(2)	44,088(2)
宜蘭縣	5,862(16)	6,261(16)	6,835(16)	8,161(13)	8,918(13)	8,224(16)	9,195(14)	8,352(16)	9,442(13)	11,906(11)	12,565(11)
桃園縣	14,164(4)	15,859(5)	18,129(5)	21,096(4)	22,706(4)	25,891(3)	27,800(3)	27,514(3)	17,297(6)	18,294(7)	17,806(7)
新竹縣	2,279(22)	2,439(22)	2,604(22)	2,710(21)	3,114(22)	3,661(21)	4,517(20)	4,618(20)	4,573(22)	5,134(22)	6,340(21)
苗栗縣	8,176(11)	9,608(10)	7,585(12)	7,804(14)	7,254(17)	6,857(17)	6,063(18)	5,505(18)	5,909(19)	6,607(19)	7,080(19)
台中縣	5,577(17)	6,061(17)	6,602(17)	6,455(18)	6,334(18)	6,550(18)	8,330(17)	8,069(17)	7,610(16)	7,839(16)	8,554(18)
彰化縣	10,191(8)	10,527(9)	11,253(8)	12,637(7)	14,199(7)	13,402(7)	14,927(7)	12,247(10)	11,642(9)	13,380(8)	13,968(10)
南投縣	7,922(12)	8,779(11)	9,778(11)	10,788(10)	11,325(11)	12,686(10)	14,028(8)	16,023(6)	17,006(7)	19,148(6)	16,895(8)
雲林縣	10,091(9)	11,317(8)	10,769(9)	10,736(11)	12,147(9)	14,220(6)	12,064(11)	14,429(7)	17,497(5)	21,113(5)	20,895(5)
嘉義縣	4,150(20)	5,345(19)	6,370(18)	7,028(16)	7,380(16)	8,365(15)	9,146(15)	9,228(14)	9,387(14)	10,242(13)	9,419(16)
台南縣	12,573(7)	12,755(6)	11,420(7)	12,069(8)	13,080(8)	13,287(8)	11,574(12)	9,924(12)	10,241(12)	10,195(14)	9,268(17)
高雄縣	13,238(6)	11,654(7)	13,373(6)	15,333(6)	14,893(6)	11,680(11)	16,410(6)	11,347(11)	11,404(10)	12,695(10)	12,312(12)
屏東縣	17,506(3)	18,363(3)	18,530(4)	19,038(5)	21,543(5)	25,159(5)	25,770(5)	20,986(5)	22,900(4)	23,066(4)	26,141(4)
台東縣	6,932(14)	8,502(12)	9,907(10)	11,750(9)	11,696(10)	12,963(9)	13,925(9)	12,874(9)	7,280(17)	6,504(20)	20,528(6)
花蓮縣	6,199(15)	6,892(14)	7,335(14)	8,325(12)	9,361(12)	10,829(12)	12,858(10)	13,781(8)	14,122(8)	13,106(9)	16,642(9)
澎湖縣	5,522(18)	6,382(15)	7,340(13)	7,662(15)	8,015(14)	8,580(13)	8,411(16)	9,683(13)	10,529(11)	11,509(12)	10,118(14)
基隆市	5,473(19)	5,193(20)	4,211(19)	4,504(19)	3,699(20)	3,915(20)	4,384(21)	4,583(21)	5,834(20)	7,038(18)	6,758(20)
新竹市	1,843(23)	1,251(23)	974(23)	1,228(23)	1,494(23)	1,864(23)	2,467(23)	2,268(23)	2,705(23)	3,159(23)	4,256(23)
台中市	8,617(10)	5,595(18)	2,827(21)	3,592(20)	3,521(21)	3,097(22)	4,570(19)	4,315(22)	6,232(18)	7,737(17)	10,017(15)
嘉義市	3,348(21)	3,928(21)	2,839(20)	2,648(22)	4,423(19)	3,942(19)	4,155(22)	4,763(19)	5,204(21)	5,556(21)	5,882(22)
台南市	7,563(13)	6,924(13)	7,084(15)	6,990(17)	7,515(15)	8,467(14)	9,868(13)	9,150(15)	8,945(15)	9,845(15)	12,123(13)
台北市	51,758(1)	77,037(1)	73,049(1)	79,854(1)	85,641(1)	89,936(1)	100,893(1)	132,574(1)	135,300(1)	140,939(1)	139,052(1)
高雄市	13,688(5)	16,372(4)	23,208(3)	24,774(3)	25,243(3)	25,766(4)	26,599(4)	23,480(4)	32,562(3)	34,688(3)	38,050(3)
台灣	259,105	288,019	304,540	322,627	339,910	362,156	395,393	413,206	414,562	440,678	468,921

第四節 本章小結

為了探究台灣所得分配與社會福利支出的關係，以對台灣各縣市所得分配有更深刻的認識。本章首先於第一節中回顧歷年台灣整體所得分配及社會福利支出趨勢，並在第二節中，對台灣所得分配和社會福利支出的國際現況加以比較探討。最後，在第三節中，根據 Mookherjee and Shorrocks (1982) 的公式，試算出代表台灣各縣市所得不均度的吉尼係數，分析其歷年趨勢與地區差異，配合台灣各縣市低收入戶生活扶助金額及低收入戶人口比例的排名，嘗試找出所得不均度與低收入戶生活扶助金額的關係。

本章主要重點整理如下。在第一節中，本研究將歷年台灣整體吉尼係數畫成趨勢圖，長期的資料顯示，台灣社會的貧富不均，在吉尼係數的長期曲線上，逐漸呈現一個 U 字形的趨勢。在 1960 年代中期，外銷導向經濟開始成為台灣經濟起飛的動力，快速的累積與有效的分配機制，將貧富不均的吉尼係數從 1964 年的 0.321 減低到 1980 年的 0.277。在這個階段，台灣的經濟成長與社會均等並存。但在此之後，家庭貧富不均度一路攀升，形成 U 型分配的另外右半邊，在 2001 年，這項不均度的指標更達到 0.35。

而觀察歷年政府社會福利支出可以發現，政府社會福利支出逐年成長。從 1966 年度至 2002 年度時，各級政府社會福利支出大幅增加 3,206 億元，成長 294 倍，平均每人社會福利受益淨額大幅增加 14,320 元，成長 162 倍。另從各個期間觀察，各級政府社會福利支出約從 1971 年度以後開始明顯增加，此種社會福利支出占政府總支出比重，隨所得提升與社會結構的變遷呈逐漸增加趨勢，其與各國發展經驗相同。

此外，為了瞭解台灣所得分配與社會福利支出在國際社會的現況，於第二節中以圖表數據說明，台灣在國際上所得分配不均的相對程度，與台

灣社會福利支出與社會福利先進國家相比，是否足夠及其原因。如以表示所得分配狀況之吉尼係數來看，台灣 2004 年吉尼係數，雖較 OECD 國家 2000 年的平均 0.308 略高，但較南韓 2000 年的 0.35、新加坡 2000 年的 0.48、香港 2001 年的 0.53 等亞洲鄰近國家為低，亦較美國 2003 年的 0.39 為低。國際間衡量所得分配問題，通常以吉尼係數 0.4 作為警戒值，顯示台灣所得差距尚屬適中。

相較於 OECD 高社會福利支出國家，由於台灣的租稅負擔率相對偏低甚多，社會福利支出規模亦較小，但亦較少發生這類國家所面臨的高社會福利所導致的政府財政衝擊。根據 OECD 之統計，OECD 高社會福利支出國家的租稅負擔率（賦稅收入占 GDP 的比率），普遍均較台灣 2004 年的 13.6% 高出甚多。

最後，第三節聚焦於台灣各縣市所得不均度的歷年趨勢與地區差異，配合各縣市低收入戶扶助金額及低收入戶人口比例，加以相互對照比較，嘗試找出所得不均度與低收入戶生活扶助的關係。資料顯示歷年所得分配趨勢起伏較大者桃園縣、新竹縣、彰化縣、屏東縣、高雄市。而歷年起伏最平緩穩定者則為台北縣；以 2002 年為基準，惡化趨勢最明顯者為新竹縣，而改善趨勢最明顯者為高雄市。若以全國吉尼係數趨勢著眼，則跟全國趨勢最契合者為嘉義市。2000 年以後，所得不均度的前五名主要為澎湖縣、花蓮縣、台東縣、新竹市、宜蘭縣，多為東部地區。再對照歷年各縣市低收入戶人口比例，及低收入戶生活扶助金額的支出發現低收入戶生活扶助金額投入的大小，對台灣各縣市所得不均度的大小，有著一定的影響力。至於其實際的交互關係及影響數據，則有待之後的實證模型加以模擬分析。

本章藉由對歷年台灣整體所得分配及社會福利支出趨勢之回顧，以及對台灣所得分配和社會福利支出的國際現況之分析，使本研究得以更深入

瞭解台灣所得分配與社會福利支出的相互關係。與此同時，也對幫助瞭解影響台灣各縣市所得分配原因，提供了輔助作用。然而，本章僅僅限於對表面情況的探討，尚不足以找出影響台灣各縣市所得分配的真正原因，因此，本研究將再運用更嚴謹的迴歸分析方法，找出在一般狀況下，影響台灣各縣市所得分配的原因。