

再造資源分配公平與正義的社會

縮演貧富落差 應即重劃收支、創造就業

文 / 林萬億



◆社會資源組召集人林萬億。

自從一九九〇年代初產業外移以來，再經歷亞洲金融危機，九二一大地震，到政黨輪替，台灣的經濟體質明顯受到全球化，及政經轉型的影響，不只經濟成長下降、失業率提高，還併發所得不均惡化的症狀，對習慣於經濟成長的台灣社會，已造成某種程度的適應不良。

當前資源分配的主要問題

首先，家戶所得分配不均的情形加速惡化。我國的所得分配五分位差，從一九六〇年代中期的5.25倍，逐年下降到一九八〇年最低的4.17倍，此後，逐年回升到二〇〇〇年的5.55倍，到二

〇〇一年更高達6.39倍。所得不均惡化的主因是最低所得家戶組的平均所得下降，而同時最高所得家戶組的所得則持續上升。

其次，區域間的不正義。台灣經歷了三〇年的經濟發展與政治民主，並沒有像歐洲工業民主國家一樣，將城市與鄉村的生活水準拉齊。離開台北城之後，彷彿進入另一個世界，有人形容就像從美國進入墨西哥般，描繪有幾分神似。

制度設計的不良，是根本的問題所在。台北市一年超過1,500億的預算，用在六十餘萬人，272平方公里的土地上；高雄市一年超過650億經費，用在150餘萬人，154平方公里的土地上；而相對於台北縣一年只有660億預算，要照顧360萬人，2,052平方公里的土地，建設的差距已不言而喻。

不只如此，同樣是地方自治政府，院轄市的編制大、位階高，隨便一個院轄市的局長，職等就相等於縣市

長，這使得縣市政府的職階低、人力少，留不住好人才，建設怎麼會好？再加上過去以經濟掛帥所主導的城鄉發展策略，忽視城鄉差異，造就了無差異、有差距的台灣城鄉風貌，鄉村社區成為城市加工、垃圾處理、人力來源、紓解壓力的消費地區，失去了社區的主體性。於是，地域不正義的例子，俯拾即是。

資源分配不均的後果

資源分配不均對於低所得家戶組的生計影響最大，對整體社會的經濟成長、社會團結、政治穩定、治安也是負面的。

首先，家庭的消費能力不足。以民國九〇年為例，家庭消費支出平均每月15,314元，僅較前一年增加0.4%，但是所得較低的百分之六十的家戶的消費支出均減少，其中又以最低所得組家戶的減幅達6.4%最大。消費不足對低所得家戶組的知識累積、社會參與、社會流動都有負面的影響。

其次，低所得家戶儲蓄率

低。雖然，二〇〇一年我國的儲蓄率仍然高達23.95%，略低於前一年的25.44%，但是，以二〇〇一年為例，低所得家戶的儲蓄率為負。這對家庭的經濟安全、教育、健康、社會關係、兒童與老人照顧，以及家庭穩定都非常不利。

第三，教育剝奪。貧窮與居住地域的相對不利，使兒童進入學前教育、才藝班、補習班的機會均少，甚至支付營養午餐的能力也不足，不利於升學，將限制其向上流動的機會。

第四，犯罪率升高。經濟不景氣對治安有負面影響。以刑案發生率為例，二〇〇一年是每十萬人2196.6件，比前一年增加219.9件，其中遭到恐嚇、勒贖、傷害、妨害自由等人身傷害者十萬人中有158.5件，高於前一年135.4件，與經濟有關的治安問題已凸顯。

再造資源分配的公平正義

在經濟低度成長、失業率升高、所得分配不均時，更應思考資源分配的問題。



◆弱勢團體爭取尊嚴與工作權。

首先，穩住失業者的家庭。

五一萬五千多的失業者及其家庭需要被支持，否則，自殺、犯罪、犧牲子女就學機會，必然層出不窮。目前主要靠就業保險法的失業給付來支持這些人，但是，仍有許多失業者因投保年資不足，或領完六個月給付後仍然找不到工作，而陷入貧困。政策上可修改社會救助法，以銜接失業給付，將失業者與家庭照顧者的工作所得(事實上是無所得)從家庭總收入中剔除；或延長失業給付期間，才能解失業家庭之困。

其次，創造就業機會。

透過公共工程來創造就業機會是解決不景氣的有效作法，其中又可分擴大公共建設與增加公共服務就業機會兩類。前者，不妨同時考慮資源分配與成長，將過去忽略的地區、人口群、生活面向所需要的建設，藉此機會補齊，如每一鄉鎮的公共圖書館、每一種台灣產業與文化的博物館、區域性的展演館、傳統市場的更新、旅遊景點的整建、交通建設、環境生態的維護等。後者要有完善的規劃，例如，將老殘的照顧工作從外籍監護工手上接回，我們不能坐視有五十萬失業者，卻把國家的十

一萬多弱者交由他國國民來照顧的，這是過去的政策錯誤，應藉此導正。

第三，強化社會安全體系。

以二〇〇一年為例，政府移轉收支前家戶高低所得差距達7.667倍，加上來自政府的移轉性收入(社會福利給付)後，所得差距下降到6.536倍，再經過對政府的移轉性支出(繳稅)後，所得差距才又下降到6.391倍，可見社會福利的所得重分配效果已顯現。如果將年金保險體系完整建立，軍公教勞農的老年給付所得替代率逐漸拉齊，政府對社會保險保費的補助方式改善，以及適

度地提高稅率，我國的所得重分配的效果將更大。

最後，調整財政收支劃分

目前的財政收支劃分的資源重分配效果還是不夠，工廠在鄉村，繳稅全在都市，並不合理。政府應考慮依生產與行銷貢獻比例分配資源才公平。

總之，政府應該扮演的是羅賓漢式的(劫富濟貧)角色，而不是像諾丁漢的行政官(劫貧濟富)一樣，資源分配不均的問題，才能減緩。(作者為台灣大學社會系教授)