

所得分配惡化對公共支出增加的影響：1980-2004

吳親恩*

- 一、前言
- 二、所得分配與政府支出擴大
- 三、近年來台灣地區所得分配的惡化
- 四、所得分配惡化與社福支出的增加
- 五、對政府財政負擔的影響
- 六、所得分配與政府負債佔 GDP 之比重
- 七、結論

近年來在台灣政府未償債務累積佔 GDP 的比重不斷增加，形成政府財政上沈重的負擔。民主化後浮濫的公共建設與過高的社會福利方案，是一般認為政治上造成近年政府財政負擔增加的主要原因。雖然各種政策買票意在吸引選票，但是本研究指出，很多這類公共支出也受到 1990 年代之後所得分配惡化的影響。當所得分配惡化時，增加所得移轉以及改善失業的要求也會跟著增加，政府在面對這種需求時，會相應提出各種方案來解決這些問題。這也就是說，所得分配惡化從需求面影響政府支出的增加，雖然中間交雜著民主政治中的政策買票，但兩者其實是互相作用，影響政府支出的增加。而且改善收入的方案並不只限於移轉性支出，各種就業方案以及公共建設支出也都直接、間接的與所得改善有關，這些支出使得政府的整體支出規模加大。在公共支出增加，但對高所得者增稅有困難

* 中央研究院政治學研究所籌備處助理研究員。E-mail: chinen@gate.sinica.edu.tw

投稿日期：二〇〇六年十月二日；接受刊登日期：二〇〇六年十二月六日。

東吳政治學報/2007/第二十五卷第一期/頁 73-114。

的前提下，驅使政府必須以發行公債的方式籌措經費，來支應這些支出，增加了政府的財政負擔。

關鍵詞：所得分配，公共支出，移轉性支出，民主化，政府負債

一、前言

我國政府財政在 1980 年代中期之前一直尚稱穩健，但之後政府債務不斷增加，根據財政部財政統計年報顯示，中央政府債務餘額佔 GDP 的比重在 1990 年只佔 4.9%，到了 2000 年激增為 16.6%，到了 2004 年更暴增到 33.2%，形成政府財政上沈重的負擔。表一顯示的是 1980 到 2004 年之間各級政府收支淨額，可以看出，在 1989 年之前，收支大致呈現平衡的狀態，雖然有幾年出現赤字，但是金額並不大，但是進入 1990 年代，政府收入淨額減去支出淨額開始出現較大幅度的赤字。因應財政惡化的情況，立法院於 1996 年制訂「公共債務法」限制各級政府舉債的限度，行政院也企圖平衡預算，中央政府負債在 1998 年暫時獲得控制。但是因為精省後承接省債 8,468 億元，中央政府財政再度惡化（賴清祺，1999）。公元 2000 年台灣政治史上第一次政黨輪替之後，中央政府財惡化的情形並未稍歇，政府公債未嘗餘額更是進一步攀升。

近年政府財政負擔增加的原因，在支出方面，較常被提到的一般性因素有 1990 年代公共設施保留地的徵收、六年國建的推動、社會福利支出的逐年增加，對經營不良企業與金融機構的紓困，九二一大地震後的重建以及民主化後特定歷史時空背景的支出，例如中央民代退職金，戰士授田證的收回與政治受難者的補償等等多方面的影響（張秀蓮，1998；于宗先，1999；賴清祺，1999；孫克難，1999）。而在政府的收入方面，政府稅收並未如支出一般呈現逐年增加的趨勢，反而因為對策略性工業的租稅優惠以及諸多的稅收減免措施，特別是民主化後大型財團有能力集結起來與政府協商調降特定稅賦，課稅收入佔政府收入的比例反而逐年降低（張秀蓮，1998；于宗先，1999；朱雲漢，2004；劉宗欣，2004）。¹ 公元 2000 年之後，經濟成長率趨緩，也

1. 我國各級政府支出占GDP的比例，從表一可以看出，自 1980 年代以來持續增加，到九〇年代初期到達高峰之後，逐漸降低，雖然絕對數值持續增加，但增加幅度已經減緩。而政府收入占GDP 的比例

間接影響了稅收數額與政府的償債能力。所以當財政收入趕不上財政支出的增幅，自然造成政府負債的增加，而且當政府負債水準提高時，也進一步增加了政府的還債負擔（張秀蓮，1998）。

從近年來政府支出與收入面的變化，可以看出政治因素在這之中扮演的重要的角色，特別是在擴大支出上。台灣在民主化後選舉頻繁，驅使政治人物與政黨不斷以政策買票的方式，開出各種公共建設與社會福利支票來吸引選票，造成公共開支的增加（石素梅，1998；賴清祺，1999；孫克難，1999）。公共支出的變化從表一可以看出，在1989年之後各級政府收支餘絀轉負，且佔GDP的比例較前幾年明顯增加。在公共建設方面，選舉誘因加上財政紀律的觀念並不被重視，以及政府的好大喜功，歷任政府推出數次大型公共建設方案，企圖透過大型基礎建設帶動經濟發展，包括1991年之六年國建、1998年之擴大國內需求方案。而事實上許多這類建設並沒有適當的成本利益估算，造成預算赤字不斷往上增加，使財政負擔暴增（孫克難，1999；賴清祺，1999）。公元2000年政黨輪替之後的「新政府發展重點計畫（2002-2007）」，2003年更推出「五年五千億的新十大建設」，同樣也增加政府財政的負擔。² 當然政府財政支出也與民代的政治需索密切相關，民代只注重自己選區的利益，不關心整體財政的負擔，於是遠超過地方實際需要的交通建設、公共建築以及博物館等等不斷出現（鄭敦仁，1999；李佩珊，2001）。同樣的情形不只發生在中央政府，在地方層級政府這種情況更為嚴重，地方政府的財政赤字也增加了中央政府的負擔（蔡吉源、林健次，2005）。³ 另一方面，

也是從1990年代初期開始持續降低，而且降幅較支出更高。這說明收入降低，特別是課稅收入降低，也是政府財政惡化的重要原因。

2. 公元2000年之後推出的經建計畫，在政府財政日益拮据的情形下，許多只是既定延續型計畫的彙整，且很多計畫限於財源最後只留在規劃的階段，或被移到下一次的大型經建方案中，這些計畫同樣存在著選舉考量與成本效益評估的問題。
3. 當然公共建設的過度增加還與地方政治首長與民代承包公共建設有關，向中央爭取來的經費，一方面可以用來討好選民，但另一方面是則是透過承包公共工程從中牟利，所以對地方政治人物來說有著雙重好處。

在社會福利支出的部分，各黨互相競價討好選民，各種社會福利方案不斷推出，包括全民健保提前於 1995 年開辦，以及各類年金的推出與加碼（賴清祺，1999；劉宗欣，2004）。

表一 各級政府收支淨額

單位：新台幣百萬，%

年份	收入淨額		支出淨額		收支餘絀	
	金額	佔 GDP 比率	金額	佔 GDP 比率	金額	佔 GDP 比率
1980	340,715	25.5	340,363	25.5	352	0
1981	411,712	25.1	425,731	26	-14,020	-0.9
1982	454,461	24.6	487,253	26.4	-32,792	-1.8
1983	461,117	23.2	489,894	24.7	-28,778	-1.4
1984	515,913	23.1	506,224	22.6	9,690	0.4
1985	542,603	22.5	546,338	22.6	-3,735	-0.2
1986	584,838	22.3	616,718	23.5	-31,880	-1.2
1987	650,203	21.2	641,911	21	8,292	0.3
1988	765,439	22.7	726,468	21.6	38,971	1.2
1989	921,575	24.7	1,207,351	32.4	-285,775	-7.7
1990	1,092,401	26.5	1,097,518	26.7	-5,116	-0.1
1991	1,049,931	23.2	1,275,613	28.2	-225,682	-5
1992	1,257,568	24.7	1,561,930	30.7	-304,362	-6
1993	1,416,334	25.2	1,756,306	31.3	-339,972	-6.1
1994	1,502,754	24.3	1,826,367	29.5	-323,613	-5.2
1995	1,559,429	23.2	1,910,066	28.4	-350,637	-5.2
1996	1,604,184	21.5	1,843,786	24.7	-239,602	-3.2
1997	1,704,759	20.6	1,878,764	22.8	-174,005	-2.1
1998	2,053,458	22.9	1,992,593	22.2	60,865	0.7
1999	2,004,394	21.2	2,050,004	21.6	-45,609	-0.5
2000	2,784,863	18.7	3,140,936	21.1	-356,074	-2.4
2001	1,896,841	19.2	2,271,755	23	-374,915	-3.8
2002	1,787,879	17.5	2,144,917	21	-357,038	-3.5

2003	1,848,199	17.9	2,206,223	21.4	-358,024	-3.5
2004	1,971,648	18.3	2,238,914	20.8	-267,266	-2.5

說明：本表收入淨額不包括公債及賒借收入、移用以前年度歲計賸餘。支出淨額不包括債務還本支出。收支餘絀=收入淨額－支出淨額

資料來源：行政院財政部，2005。

浮濫的公共建設與過高的社會福利方案促成了政府的債務累積，但近年來推出的社會福利方案與公共建設是否完全都是政治人物短線選舉考量的產物，還是也受到其他因素的影響？事實上我們可以觀察到，政治人物增加公共建設支出以及擴大社會福利規模的主張中，很多都是標舉著社會正義的大纛，例如強調搶救失業、改善中低收入者收入或平衡城鄉差距等。另一方面，緊接著民主化的開展，1980年代末期之後台灣出現的另一項重要的變化是所得分配開始惡化，中低收入群體對福利支出的需求跟著增加。所以透過影響需求面，所得分配惡化相當可能是驅動社福支出增加的源頭之一，雖然這之間交雜著民主政治中的政策買票，但兩者其實是互相刺激，影響政府支出的增加。因此完全將政府財政惡化歸諸於政治人物的選舉誘因這個因素，似仍有解釋不充分的地方。而究竟所得分配的惡化是如何的影響政府的支出呢，這是學界在討論近年來政府財政負擔的增加時一個比較少碰觸到的議題，但卻是本研究的出發點與核心議題。

文章的章節安排如下，首節為前言；第二節回顧所得分配對政府支出影響的理論，並討論既有理論適用上的限制；第三節敘述台灣近年所得分配惡化的情形；第四節介紹所得分配惡化與社福支出增加的關係，特別著重於不同所得群組在經常性所得移轉上的變化；第五節討論所得分配惡化引起之重分配以及其他開支增加對政府財政赤字擴張的影響；第六節測量所得分配與政府負債佔 GDP 比重間的關係；第七節是結論。

二、所得分配與政府支出擴大

在討論所得分配對政府支出擴大的理論之前，我們先從比較大範圍的角度回顧政治經濟學界對政府財政赤字生成的幾種理論，再進一步將焦點集中於所得分配的影響。對政府支出擴大的分析，基本上可以分成政治層面與非政治層面的因素，非政治層面來說，包括以下幾項較常提到的因素，老年人口比例、舉債利率高低(Franzese, 2002)、官僚擴張機構預算的企圖(Niskanen, 1971)、所得增加對公共服務的需求彈性(Mueller, 2003)以及人口增加的影響(Holsey and Borchering, 1997)等等。⁴

在政治層面的解釋上，可以從「稅收平穩理論」(Tax smoothing theory)談起，其認為政府基本上比較不喜歡調整稅率，因為稅收任意調整易對生產意願造成扭曲，而且增稅與減稅的政治成本很高。所以政府在景氣不好時會發行公債來維持一定支出，避免在景氣不好時雪上加霜。當景氣好轉時，政府的稅入增加，可以用之來償還之前的債務。這理論隱含政府財政赤字會隨經濟景氣的好壞波動，財政失衡只是暫時的，而不會一直惡化下去(Barro, 1974; Barro, 1986)。但是「稅收平穩理論」無法解釋為何在過去幾十年間包括OECD國家與許多新興市場國家，政府財政赤字持續增加，⁵ 所以有其他理論解釋為何政府財政赤字會一直增加。對政府財政赤字增加的一般性理論包括「財政幻覺」以及「跨期移轉」模型。「財政幻覺」模型認為選民是短視的，過度看重眼前政府支出增加所帶來的效用，但是低估了未來為了平衡預

4. 關於人口變項的影響，可以發現包括幾個面向的作用。首先人口增加這個因素的作用有兩個相反方向，當人口增加了之後，假定公共設施與服務的供給量不變，因為有更多人可以分擔原有的公共設施與服務，所以政府支出會下降，但另一方面，人口增加之後，每單位的公共設施與服務變得更便宜，使得需求增加，使得政府支出增加，所以加總起來人口增加在理論上的作用並不是很清楚。實證上也發現人口增加的對公共支出增加的作用因為正負相抵並不顯著(Hosley and Borchering, 1997)。

5. Franzese (2002) 針對OECD國家以及IMF (2003) 針對新興市場國家近年的政府財政負擔增加情形，分別有清楚的介紹。

算時所必須增加的稅收負擔（Buchanan and Tullock, 1962; Buchanan and Wagner, 1977）。另一種模型則是強調「跨期移轉」，也就是說人口之間有世代的差異，現任政府發行公債來增加消費支出，而債務歸還就移轉到下一代子孫身上，由他們來負擔（Tabellini, 1991）。

然而學者也發現在控制住人口結構等變項之後，不同國家以及不同時期政府開支的成長並不一樣（Franzese, 2002），所以「財政幻覺」以及「跨期移轉」似乎不能解釋全部的變異，因此另有學者就轉而討論民主體制中政治制度扮演了什麼角色。而這部分主要就是討論民主政體中的選舉制度，包括選制以及選舉的頻率等等。就選舉制度而言，相較於比例代表制，採取單一選區的政治體系中，每個單一選區的代表會傾向於爭取一些特殊利益法案給自己的選區，其利益集中於個別選區，但成本是外溢的，所以創造出很多的肉桶立法（Weingast et al., 1981）。⁶ 在SNTV選制下也有同樣的特性，雖是複數選區但是個別議員可以針對特定社會群體或地理區域進行政策買票，增加肉桶立法的誘因。除了選舉制度，另一個影響政府支出的因素是選舉的週期。為了贏得選舉，政府會利用預算的增減來影響景氣的波動，所以常常會觀察到執政黨在選舉前採取擴張性的財政政策，但是在選後會採取比較緊縮的財政政策（Rogoff, 1990），⁷ 而且由於財政擴張的政治成本總是小於財政緊縮的政治成本，造成政府支出的擴大。正因為民主體制中有選舉，所以跨

-
6. 肉桶立法的情形在黨紀較好的國家較不明顯。例如英國同樣採取單一選區多數決，較少這種肉桶立法，因為其黨紀好，內閣控制預算，個別議員並沒有太大的發言權力。黨紀又與政府體制有關，內閣制的運作使政黨必須維持良好的黨紀以維繫政府存在。這個作用可以用Olson（1982）提出的“encompassing”這個概念來涵蓋，意指高階層級的人在做決策時會傾向同時考量利益和成本，較無法把成本外溢給其他人，因為其是唯一的決策者。是故Von Hagen and Harden（1995）認為相對於立法部門，較強的行政部門，特別是財政部門，可以有效控制政府預算的增加。Perotti and Kontopoulos（2002）也用決策體系的分化程度，即內閣政黨的數目與內閣中支出部會（spending ministers）的數目來觀察。他們發現當分化程度增加時，公共支出也隨之增加。
 7. 政府也會透過貨幣政策來影響經濟的波動。以貨幣政策而言，政府是利用Phillips curve這樣一個通貨膨脹率和失業率之間的負向關係，來去刺激經濟。這是Nordhaus（1975）提出的投機模型（opportunistic model）的核心。

國實證上也發現，當一個國家民主化之後，公共支出與債務會出現明顯攀升的情形（Boix, 2000）。

但是政府在推動公共建設與社福支出時，除了短線的選舉考量之外，一定也有來自選民對這些施政的需求。選民對這些施政項目當然會有持續性的需求，但在某些情況下需求可能會加大，這就可能驅使政府提供更多的支出，所以緊接著的問題是，選民的需求在什麼情況下會增加呢？有關所得重分配的法案，因為牽涉到所得移轉，顧名思義，一個社會所得分配變化很可能會影響對重分配的需求，當所得分配惡化時，對重分配的需求自然可能會隨之增加，所以相對於選舉誘因理論著重於供給面，有學者從需求面探討所得分配對政府支出的影響，此即本節的重心。而關於公共建設支出方面，其形成與肉桶立法較有關係，常常是通過一種議員間彼此合作的大型聯盟，制訂出通通有賞的方案（Lowi, 1964）。因為較不涉及重分配，所以與所得分配的關係較弱，而與前述一個國家的政治制度有關係。但其實公共建設支出，也並非與所得分配無涉，因為一個地區公共建設支出的增加也會影響該地區的就業，關於這個部分，稍後還會再加以討論。

對於所得分配如何影響社福支出，最早的模型是由Meltzer and Richard（1981）提出的。他們模型的核心在於，一個社會中當「中間選民所得」（median voter income）與「平均選民所得」（mean voter income）間的差距增加時，中間收入選民有較強的誘因去要求所得重分配。中間選民所得是將選民的所得從低排到高，然後取中位數的部分。平均選民所得則是將所有的選民所得加總起來，除以全部選民數目。⁸ Meltzer and Richard 的模型假定擁有「中間

8. 舉例來說一個國家依所得區分有三個群體，所得分別是1仟、2仟和6仟美元，每個群體的人數一樣。「中間選民所得」就是中間的那群體的所得，即2仟美元，而「平均選民所得」是3仟美元。假定現在最高所得的群體的所得往上增加，三個群體的所得變成是1仟、2仟和1萬2仟美元，則「平均選民所得」也隨會之往上增加到5仟美元，但是「中間選民所得」仍然維持在2仟美元。這說明當所得分配惡化時，中間選民所得與平均選民所得的差距會拉大。

選民所得」的選民就是在所得重分配議題上的中間選民，⁹ 依照「中間選民定理」(median voter theorem)，中間選民是決定政策通過與否的關鍵(Downs, 1957)，所以當「中間選民所得」與「平均選民所得」這兩個值的差距增大時，中間選民會比較有誘因去要求所得重分配。因此，這個模型的基本概念就是當中間選民發現到自己的所得和社會平均差距增大時，會有誘因要求增加所得重分配，而且中間選民在投票時會傾向與低收入的選民一起組成聯盟，透過調高稅率將高所得群體的收入移轉出來。當中間選民變得相對較窮之後，除了實際的需要之外，相對參照也是這個模型中的一個重要機制，中間選民不只看自己的絕對收入水平，也會去比較自己和高所得收入者間的相對差距，依此來決定要求重分配的程度。當個人的經濟狀況變化與社會整體經濟變化一致的時候，即使個人的經濟情況相較於過去變得較不好，中間選民要求重分配的幅度會較小，然而當社會部分人變得更富裕，但自己的所得卻比以前惡化時，重分配的需求就可能會較大。

當然 Meltzer and Richard (1981) 也指出中間所得選民在要求重分配之餘，也會考慮到過高的稅賦會影響到高所得群組的生產意願，反而減少整體可以用來重分配的金額，因此不會要求過高的所得重分配。而依此可以進一步推論，當經濟全球化之後，移動成本降低，過高的稅賦會誘使生產者往成本較低的地區移動，這也會降低中間選民要求重分配的意願。

在實證上，Meltzer and Richard (1981) 舉出從英國民主化的歷史為個案來觀察，英國公民權的擴大是緩慢漸進的，主要是在十九世紀後半葉開始，原先財產較少的人逐漸獲得投票權。在投票權擴大之前，中間選民的所得高於平均選民所得，但當窮人慢慢獲得投票權之後，平均選民所得轉而高於中間選民的所得，並逐漸拉開。因此當中低收入群體開始擁有投票權之後，所得重分配的聲音增高，社會福利政策開始有較大規模的推動 (Meltzer and

9. 當然，選民收入多寡與其重分配偏好不一定有正好完全的一對一關係，很可能有其他因素會影響選民的重分配偏好。儘管如此，選民所得本身仍然是決定重分配偏好最重要的因素之一。

Richard, 1981; Justman and Gradstein, 1999)。在量化實證的操作上，一部份研究觀察並證實投票權擴大對重分配支出的影響（Husted and Kenny, 1997; Lott and Kenny, 1999），而 Meltzer and Richard（1983）則提議直接觀察中間與平均選民所得比值與社會福利增長間的關係。Meltzer and Richard（1983）發現以美國政府的資料來檢證他們的假設是獲得支持的。Gouveia and Masia（1998）使用美國五十個州的資料，統計上並沒有發現中間與平均選民所得的比值與政府支出間的顯著關係，不過卻發現當中間選民所得下降時，移轉支出會增加。而 Franzese（2002）使用二次大戰後 OECD 國家的跨國資料則證實，所得分配與社會移轉支出兩者之間存在顯著的關係。

在這個基本架構之外，其他學者也做出一些推衍。首先是當中間與低所得群體之間的所得差異增大時，或當中間與高所得群體之間的所得差異縮小時，中間與低所得群體合作的意願會跟著降低，因為在這種情況下，低所得群體會偏好較大的移轉支出，中所得群體可能會希望增加富裕群體的繳稅支出，但偏好較低的移轉支出，因為這些支出比較針對中低收入群體，而且可能會增加政府財政負擔。這使得中間與低收入群體彼此不容易合作（Kristov et al., 1992）。此外，所得分配對社會福利支出的影響還與投票率有關係，因為一般來說，所得較高的民眾有較高的投票傾向（Verba et al., 1978），所以當投票率增加的時候，代表有較多的低所得民眾出來投票，這樣自然增加了平均選民所得與中間選民所得的差距，使社會移轉支出增加。投票率與所得分配差距對社會移轉支出的作用彼此之間是交互影響的，實證結果發現，所得差距對重分配的影響在投票率增高時會變得越高（Franzese, 2002）。最後，所得分配對政府開支的影響這個問題，當然也要考慮黨派偏好不同這個因素。雖然選舉會誘使政黨往中間選民移動，但是政黨通常不會完全移動到中間位置，一般來說，左派政黨偏好較高的社會福利開支水平，而右派政黨偏好較低的社會福利支出（Hibbs, 1977; Cusack, 1997）。當然當所得分配惡化時，則雖然政黨間存在分歧，但是整體來說會誘使政黨往增加福利支出的方向移動。

儘管Meltzer and Richard (1981)的模型對所得分配與政府支出的關係提供了一個開創性的觀察，但這個模型仍存在一些理論與實證上的問題，不能完全套用。首先，儘管這模型的參照對象是平均選民所得，但平均選民所得其實只是中間選民決定要不要籌組分配聯盟的其中一項參考指標。中間選民還可以觀察其他的指標，例如戶數分成五分位組下最高與最低所得的比值(即所謂「大島指數(Oshima Index)」)、中間組與最高所得組的差距，或者是基尼係數(Gini coefficient)，¹⁰ 有時候這些指標會更好。¹¹ 實證上發現中間與平均選民所得的比值與政府支出間的關係並不顯著，但使用中間與最高所得群組的差距來估計所得分配情形與政府支出，就轉為顯著(Kristov et al., 1992)。

更重要的是，這個模型應該區分對政府的移轉性支出以及從政府的移轉性收入兩方面來談，對政府的移轉性支出主要就是稅賦支出，從政府的移轉性收入指的是各種社會福利支出。Meltzer and Richard (1981)的模型建立在「中間選民定理」之上，假定中間選民有最大的政策影響力。¹² 此假設過度簡略了政治上的現實，因為政治參與並不是只有投票而已，政治參與還包括利益集團遊說以及政治獻金的捐獻，而高所得的群體在這兩個方面扮演著比較重要的角色，可以積極的影響法案的通過，剩下的問題只是在何種政治經

10. 除了這幾個指標之外，另外還有一種測量所得分配的指標是「變異係數」(coefficient of variation)，計算方法是以可支配所得的標準差除以平均值。這幾項觀察指標，都有學者使用。

11. 例如假定一個國家有三個群體，依所得高低來排列分別是2、4與6仟美金，則平均選民所得與中間選民所得同樣是4仟美金。現在所得分配惡化，最高所得群組增加為7仟美金，但最低所得群組減為1仟美金，中間所得群組不變，維持在4仟美金，則平均選民所得與中間選民所得同樣維持在4仟美金。依照Meltzer and Richard (1981)的模型，這隱含在所得分配惡化的情況下，一個社會並不會有增加所得重分配的要求，這似乎不合常理，因為當中間選民發現高所得選民變得更富裕了，自然會增加所得重分配的要求。

12. 此外，中間選民定理如Downs (1957)分析，政黨在資訊不充分、選民偏好非單峰分佈下不容易往中間選民移動。另外，議題投票的方向理論(Directional theory of issue voting)也指出，某些議題，特別是具有象徵(symbolic)性質者，與選民立場同一邊，而且在該議題上姿態強烈的候選人，反而較可能獲得選民青睞(Rabinowitz and MacDonald, 1989)。這些都是中間選民定理應用上的可能限制。

濟條件下，高所得者會發揮較大的政治影響力。從社福支出方面來說，「中間選民定理」的假設問題較小，當所得分配惡化時，中間選民與低收入群體的移轉所得需求增加，自然造成政府增加移轉支出的壓力上升。但在稅賦支出方面，問題則較大，因為增稅的政治成本遠高於增加政府支出，高所得者雖然是少數，但因為擁有較多的財富，可以發揮較其人數比例更高的影響力，降低了重分配的趨力。所以當所得分配惡化時，中間選民與低所得選民的重分配需求雖然有可能透過選票來表達，但是以增稅來增加所得移轉的要求，相當程度會被高所得者透過其他管道的政治參與相互抵銷，這時候政府在面對所得移轉需求增加時，唯一的方法是以向未來舉債的方式來因應移轉支出的增加。

在區分移轉性支出與收入的基礎上，我們可以進一步區分兩種所得分配惡化的類型，這兩種類型對移轉性支出以及政府財政負擔的影響並不一樣。第一種類型是中低收入者所得不變，高所得收入者收入增加，此時政府稅收增加，若政府移轉性支出跟著增加，並不一定會增加政府財政負擔。而且因為中低收入者所得並未降低，假定社福救濟領取標準不變，對低收入的社會救助支出並不會增加。另一種類型是高收入者所得不變，中低所得收入者收入降低，則代表政府稅收減少，若此時要維持原先水準或甚至要增加移轉性支出，都會增加政府財政負擔。加上中低收入者所得下降，即使社福救濟領取標準不變，對低收入的社會救助支出也勢必跟著增加。所以雖然兩種所得分配惡化情況都造成重分配需求的增加，但對政府財政負擔的影響是不同的。

此外，同樣在區分移轉性支出與收入的基礎上，要特別指出的是，當所得分配惡化誘使重分配增加時，要造成政府負債增加還要有兩個條件存在。首先若政府只是經手人，將高所得者的稅賦移轉給低所得，所得移轉不必然會造成政府負擔的加重，例如當政府移轉收入與支出的增加幅度一致，則政府支出增加並不會影響政府的財政負擔，唯有當後者增加的幅度高於前者時才會造成政府開支的增加。其次，當所得分配惡化造成政府財政支出增加時，會排擠到政府其他支出項目，但若其他項目被排擠的程度有限，就會造成政

府負擔的增加。這兩個條件是我們觀察所得分配與政府財政負擔時必須注意的。

最後要指出，在Meltzer and Richard（1981）的模型中，選民關切的只是所得重分配這個議題，事實上在所得分配惡化時，選民對直接所得移轉之外的其他改善所得方案的需求也會增加，例如各種就業計畫與公共建設支出。而就政府的角度來說，當所得分配惡化時，也不只是如Meltzer and Richard（1981）所假設單純的進行所得移轉的工作。著眼於維持社會穩定、減少犯罪與避免階級複製，政府也會制定出各種所得移轉方案、增加就業計畫或者是間接以推動公共建設支出等方式，來減緩所得分配惡化對社會的衝擊，這些支出的增加也正符合中低收入群體的期待。特別是在全球化之後，資本密集國家的製造業萎縮、服務業增加，政府為了減少失業，其中一個重要的選項就是增加公部門的就業機會（Iversen and Wren, 1998），而為了減緩全球化造成的衝擊，各國政府也建立起了各種市場衝擊緩衝措施，這些部分都可能造成政府負擔的增加。¹³

三、近年來台灣地區所得分配的惡化

接著我們要來觀察近年來台灣所得分配改變的情形。在討論所得分配時學界慣常使用的，是主計處主辦以問卷調查方式完成的「家庭收支調查報告」。不過要注意到一般所討論的所得分配，指的都是家戶為單位之「可支配所得」，也就是扣掉經常性移轉支出，並加入經常性移轉收入的結果。經常性移轉包括私人、政府、社會保險、企業與國外的支出或收入。¹⁴ 所以「可支配所得」這個概念其實是經過重分配的結果，實際移轉前的收入分配

13. 所以這個部分提醒我們要理解所得分配惡化對政府負擔的影響，光是觀察所得重分配的部分是不夠的。

14. 在探討所得分配的情形時，一般都是使用家庭為單位而非所得收入者，因為許多消費支出是家庭成員共同支出並共同使用，所以以家庭為單位似較合理（曹添旺等，2003）。

更不均等。因此這裡將每個家戶的經常性移轉收入扣掉，並加回經常性移轉支出的部分，這樣的結果就是「已分配要素所得」。具體項目包括了薪資所得、產業主所得以及個人財產收入等三個部分，用這種方法其實更能正確估計未進行移轉前所得分配的情形。當然更主要的是因為本研究關切的核心為所得分配與政府移轉支出的關係，所以當然應該使用未經移轉前的所得分配。

對近年來台灣所得分配惡化的情形，林金源、朱雲鵬（2003）針對個人工作報酬，以及Jao（2000）與鄭淑如、饒志堅（2001）對家庭收入的分析，都發現近年來所得分配呈現惡化的趨勢。另一方面，因應台灣所得分配受到家庭人口結構的影響，即群組間存在著高收入家庭之平均人口數較低收入家庭之平均人口數來得多，所以在討論可支配所得時，林金源、朱雲鵬（2003）將不同群組之家庭可支配所得進一步依戶內人口數調整，結果發現所得分配惡化並不如想像嚴重，不過此項研究是以可支配所得為研究對象，未考慮所得重分配前的情形，有必要檢視已分配要素所得的變化。而且家庭中很多東西是共享的，例如冰箱與洗衣機，具有規模經濟的特性，因此即使經戶內人口數平減後的家庭所得相等，但人數較多家庭的實質購買力還是可能會較人口少的家庭來的高，所以以家戶人口平減來估計所得分配仍有其問題，¹⁵ 事實上大部分既有研究還是以家庭為分析單元。不過即使是觀察經戶內人口數平減後的家庭所得分佈，近年來同樣出現分配惡化的趨勢，雖然程度較不使用人口平減的資料為和緩。

實際的資料顯示在表二，表二呈現的是 1980 年後家庭已分配要素所得五分位分，最高、中間與最低所得群組的變化情形。可以看出第一到第三分位群組的家庭所得自 1980 年後持續增加，但收入較少的第一分位群組的家庭所得自 1990 年下半葉開始，開始出現下降的趨勢，第二與第三分位群組所得自九〇年中葉之後增加情形也趨緩，2000 年之後出現下滑的現象。而最高兩個

15. 當然這樣做還有另外一個問題，即這個方法先以家庭總所得區分群組，再以人口數平減，但每個群組中平減後的個人所得可能混雜了高低不同的所得。一個更好的方法應該是將所有個人依家戶人口數平減後的家戶總所得加以排序，然後區分五個群組，這種方法可以更正確掌握所得分配趨勢。

群組的家庭所得在 2000 年之前持續呈現增加，之後也出現停滯的現象。表二中也同時呈現以已分配要素所得及可支配所得計算之，最高與最低所得群組比值的變化情形，即大島指數。表二倒數第二行顯示的是已分配要素所得計算之大島指數的變化。這個比值在 1980 年之後逐漸增加，從 1980 年的 4.6 倍，跳到 1990 年的 6.3 倍，到了 2004 年更增為 11.7 倍。¹⁶ 倒數最後一行則顯示以可支配所得為基準計算出之結果，可以發現所得分配同樣出現惡化，唯趨勢較為溫和。比較表二最後兩行，可以清楚看出以已分配要素所得及可支配所得計算出之所得分配情形的差異，前者的不均度明顯高於後者甚多，顯示移轉性支出對減緩所得重分配壓力的關鍵角色，雖然後者是一般熟悉的所得分配情形，但未經分配前的所得分配狀況其實更嚴重。

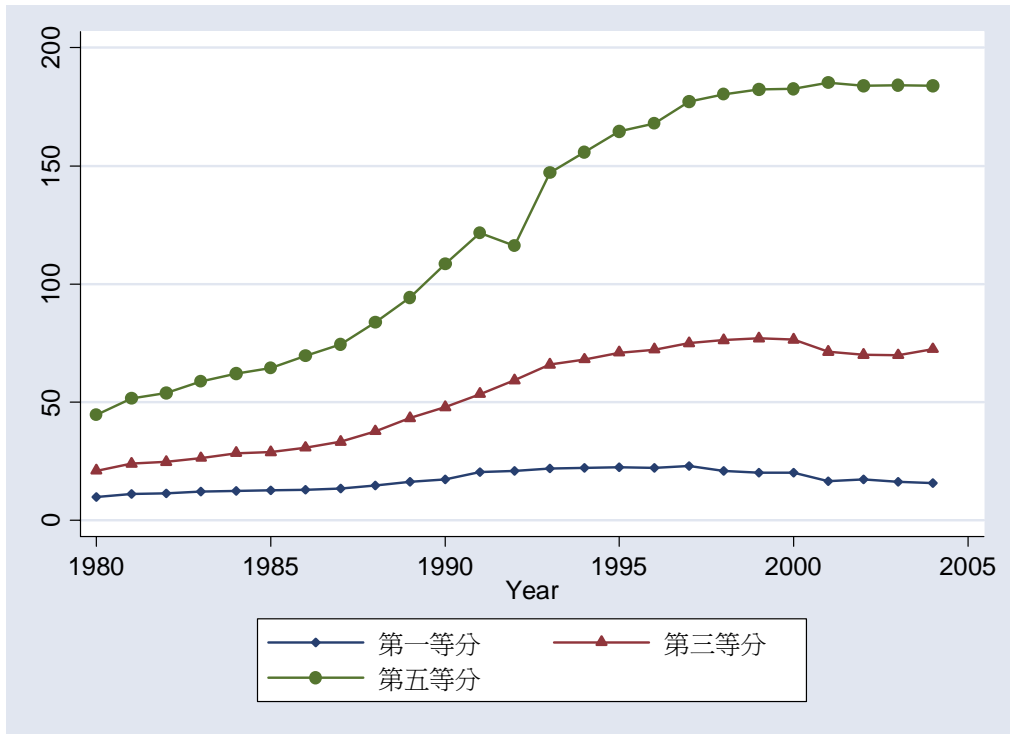
16. 同樣的趨勢也可以從基尼係數(使用可支配所得)看出，在 1980 年後同樣呈現增加的趨勢，特別在 1990 年代中期之後增加的趨勢更明顯。

表二 家庭已分配要素所得依可支配所得五分位組分

單位：新台幣仟元

年代	總平均	第一分位組	第二分位組	第三分位組	第四分位組	第五分位組	第五分位組與第一分位組之比	
							已分配要素所得	可支配所得
1980	238,224	98,242	162,833	210,227	272,756	447,059	4.55	4.17
1981	272,963	112,480	185,237	239,267	312,100	515,729	4.59	4.21
1982	282,891	115,256	192,206	247,117	322,247	537,629	4.66	4.29
1983	305,285	121,194	205,066	263,818	348,993	587,353	4.85	4.36
1984	325,508	125,530	219,726	284,846	375,341	622,096	4.96	4.40
1985	332,243	125,634	220,730	288,971	382,592	643,287	5.12	4.50
1986	354,426	129,075	235,076	307,400	404,831	695,747	5.39	4.60
1987	380,745	134,124	253,001	332,682	439,661	744,257	5.55	4.69
1988	429,053	148,777	284,185	377,376	497,392	837,537	5.63	4.85
1989	486,261	163,062	325,544	433,426	566,907	942,368	5.78	4.94
1990	546,557	173,006	356,765	478,320	640,820	1,083,875	6.26	5.18
1991	613,424	203,983	398,778	534,774	714,342	1,215,244	5.96	4.97
1992	674,980	209,707	439,067	592,854	791,087	1,162,189	5.54	5.24
1993	743,756	218,634	481,769	659,160	887,469	1,471,755	6.73	5.42
1994	776,816	221,115	495,290	680,853	782,969	918,701	4.15	5.38
1995	810,534	224,016	508,728	709,465	963,982	1,646,482	7.35	5.34
1996	825,696	220,296	519,068	722,475	985,112	1,678,528	7.62	5.38
1997	864,150	230,127	536,933	749,874	1,031,494	1,772,323	7.70	5.41
1998	869,258	209,889	535,334	762,179	1,037,187	1,801,705	8.58	5.51
1999	874,743	201,738	533,141	769,242	1,046,174	1,823,424	9.04	5.50
2000	876,035	201,520	531,026	764,735	1,056,485	1,826,407	9.06	5.55
2001	843,575	165,983	469,319	713,654	1,017,087	1,851,832	11.16	6.39
2002	836,049	173,347	472,542	699,941	995,067	1,839,350	10.61	6.16
2003	834,706	162,465	471,750	698,894	1,000,163	1,840,253	11.33	6.07
2004	840,241	157,196	467,446	724,971	1,012,365	1,839,318	11.70	6.03

資料來源：行政院主計處，〈中華民國台灣地區家庭收支調查報告〉，1980-2005。



圖一 家庭可支配所得五分位組區分，最高、中間與最低所得群組的已分配要素所得變化（1980-2004）

資料來源：行政院主計處，〈中華民國台灣地區家庭收支調查報告〉，1980-2005。

單位：新台幣萬元。

附註：1994年最高群組所得數值比較不正常（參見表二），只有前後期數值的不到2/3，可能是該年抽樣時的誤差，所以此圖中最高群組所得1994年的資料，以1993以及1995年的數值平均來取代。

所得分配惡化的趨勢也可以從圖一中清楚地看出。在1980年之後，最高所得群組的所得大幅攀升，在公元2000年之後則大致維持平盤。中間所得群組小幅增加，在公元2000年之後則出現小幅下滑。至於最低所得群組的所得，自1980年代之後維持小幅增加，但在1990年代後半葉開始，則出現了

持續下滑的情形。從三個不同所得群組的所得變化可以看出，在高所得家庭收入維持穩定的情況下，這幾年所得分配的惡化，主要是來自低所得群體所得收入的減少以及中間收入家庭所得的微幅下降。換言之，1990年之後中間與低所得群組與最高所得群組的所得差距持續拉大。1990年中葉之後中間組所得與最低所得群組的所得差距則大致穩定。在台灣工資成本居高的前提下，經濟全球化之後，特別是兩岸經貿的整合，促使生產線外移到低工資、低土地成本的地區，使得台灣地區失業人數增加。加上知識經濟的發展，使得未具備專業知識的勞工更不容易找到工作。近年來台灣的失業率從1995年的1.79%上升到2000年的2.99%，到了2003年更到達4.99%（行政院主計處，2005b）。而失業率與收入分配有密切的關聯性，當失業率增加時，所得分配必然會跟著惡化。¹⁷

四、所得分配惡化與社福支出的增加

（一）常性所得移轉收入與支出（與政府間）

近幾年台灣所得分配的惡化，自然也牽動到了移轉支出的增加，這裏先來看所得重分配改變的趨勢，稍後再談影響的原因。從主計處統計之政府財政支出的金額來看（行政院主計處，2005a），社會福利支出包括五個主要項目：社會保險、社會救助、福利服務、國民就業與醫療保健。福利服務的支出內容針對兒童少年、身心障礙者、老人、婦女、原住民、外籍或大陸配偶等民眾之需求，提供福利，這些群體中相當大一部份是與所得弱勢家庭有關係。社會救助則是針對社會中最弱勢者直接提供扶助。社福支出整體來說在1990年代初期開始有明顯的增加，單項來說，近年來以福利服務的增加最多，

17. 若考慮進不同群組戶內人口數多寡，則中間所得選民仍然是在第三分位組當中，但將很接近第二分位組。

其他項目則大致持平。¹⁸ 而社福支出變化的情形，也可以從家庭收支調查報告來看，因為其可以瞭解不同群體間所得移轉的情形，家庭收支調查報告涵蓋了社會保險、社會救助、福利服務與醫療保健等社福支出的主要部分。

從台灣歷年家庭收支調查報告中的經常性移轉支出與經常性移轉收入的差距，可以看出所得移轉的情形。在家庭收支調查報告中，經常性所得移轉支出這一項，包含了私人、企業、政府、社會保險與國外幾個部分，其中政府與社會保險這兩項與政府支出有關，所以這裡只討論這兩部分。其中家戶對政府移轉支出的部分包括 1.房屋稅、地價稅、2.綜合所得稅、3.其他直接稅、4.公益彩券、5.其他。社會保險支出的部分則包括公、勞、農、漁、軍、健保等社會保險保費支出。家戶經常性所得移轉收入中，從政府的部分包括低收入戶生活補助、老人津貼、老農年金、公益彩券中獎獎金等。社會保險受益的部分則包括公、勞、農、漁、軍與健保保險受益。

在政府對家戶移轉支出與收入的變化方面。家庭收支調查報告顯示，高所得家庭對政府的移轉支出在 2000 年之前呈現逐年增加的現象，之後則大致不變，低所得家庭對政府的移轉支出在 1990 年代中葉之後出現停滯甚至略微下降。另一方面高所得家庭從政府獲得的移轉在 1990 年代中葉之後呈現停滯，低所得的三個群組家庭從政府獲得的移轉則出現逐年的增加。而將家戶從政府獲得之經常性移轉收入減去家戶對政府貢獻之經常性移轉支出的數額，我們就可以觀察政府對家戶之經常性淨移轉變化的趨勢。結果顯示在表三，可以發現，低所得群組的移轉淨值是正的，代表其賦稅支出小於從政府獲得之經常性所得移轉，也就是可以從政府獲得淨的移轉收入，另一方面，高所得群組的移轉淨值則是負的，代表其賦稅支出大於從政府獲得之經常性所得移轉，也就是對政府有淨的移轉支出。從個別群組來看，除了第一群組在八〇年代以來一直都是淨收入之外，第二與第三群組原先都是淨支出者，但在 1995 年之後也變成淨收入者，最高兩個收入群組，則從八〇年代

18. 不同政府機構對社福支出的定義不太相同，例如研考會與主計處之間，故金額也不相同。

表三 戶淨經常移轉收入（從政府），依可支配所得五分位組分

單位：新台幣元

	第一分位組	第二分位組	第三分位組	第四分位組	第五分位組	總和
1980	657	-330	-1,319	-2,587	-9,522	-13,101
1981	242	-582	-1,741	-3,246	-11,407	-16,734
1982	253	-1,043	-2,051	-3,830	-12,211	-18,882
1983	484	-1,160	-2,044	-5,058	-16,086	-23,864
1984	271	-1,728	-2,563	-5,944	-16,242	-26,206
1985	18	-1,552	-3,237	-5,997	-18,654	-29,422
1986	1,213	-1,964	-3,639	-6,734	-20,847	-31,971
1987	1,304	-2,438	-4,245	-8,050	-22,294	-35,723
1988	2,417	-2,365	-4,995	-9,028	-21,728	-35,699
1989	4,188	-1,679	-6,065	-10,389	-22,926	-36,871
1990	6,434	-1,352	-4,997	-11,498	-33,463	-44,876
1991	9,318	2,004	-3,420	-9,284	-31,564	-32,946
1992	7,595	-1,461	-6,748	-14,057	-37,626	-52,297
1993	9,318	-995	-6,505	-14,349	-38,361	-50,892
1994	11,145	-2,582	-9,291	-13,107	-18,108	-31,943
1995	22,498	11,243	3,348	-8,117	-42,386	-13,414
1996	31,649	14,691	7,526	-1,582	-40,282	12,002
1997	33,418	14,025	5,180	-9,944	-54,216	-11,537
1998	37,904	14,674	6,681	-9,072	-58,579	-8,392
1999	40,099	18,426	8,485	-5,949	-46,795	14,266
2000	40,066	15,046	7,244	-6,984	-58,284	-2,912
2001	38,943	17,736	7,355	-8,248	-58,151	-2,365
2002	43,056	18,150	9,663	-8,928	-60,513	1,428
2003	42,864	21,260	9,316	-6,816	-54,759	11,865
2004	47,367	24,998	10,207	-7,479	-60,884	14,209

資料來源：行政院主計處，〈中華民國台灣地區家庭收支調查報告〉，1980-2005。

以來一直都是淨支出者。此外，就數量變化而言，低所得群組從政府之經常性移轉收入淨額近年有大幅度增加的趨勢，而高所得群組的淨經常性移轉支出，近年來則大致不變。¹⁹

(二) 社會保險

不同群體間的所得支出移轉也還表現在社會保險收益上，因為社會保險也具有所得重分配的性質，包括健康保險等社會保險，是依照所得高低繳納，但權益並非是相應呈等比例增加。社會保險包括社會保險支出與社會保險收益兩個部分，家庭收支調查報告顯示，近年來低所得家庭的社會保險支出呈現下降，高所得家庭的社會保險支出則出現逐年增加的現象。另一方面，低所得家庭的社會保險收益逐年增加，而高所得家庭的社會保險收益也同樣出現逐年增加的情形。若將家戶社會保險支出減去社會保險收益，我們就可以觀察不同所得群組社會保險的淨支出變化的趨勢，結果顯示在表四中。因為家戶收支調查報告中，社會保險的統計在 1996 年之後才存在，所以這裡列出 1996 到 2004 之間的資料。從表四可以看出，高所得群體的社會保險支出減去收益的淨值大多數的年份是正的，低收入群體的社會保險支出減去收益的淨值則是負的，代表前者有淨移轉支出，而後者則有淨移轉收益，²⁰ 顯示社會保險的支出也有所得重分配的效果。²¹ 幾個群組的變動趨勢是，低所得群

19. 當然這裡也可以進一步研究，政府移轉支出的個別細項對收入不均度減緩的作用，即觀察不同所得群組在不同細項上的負擔或獲益情形。這方面的研究可參見林金源與朱雲鵬（2003）。此外，政府的所得重分配對象在 1980 年代前後有所不同，在 1980 年代之前，主要針對軍公教人員之公勞保補助，主要並非針對社會弱勢群體。1990 年之後，逐漸增加對低收入補助、老農津貼、老人津貼等等支出，對低收入群體的移轉支出大幅增加（林金源、朱雲鵬，2003）。

20. 我們也可以進一步區分保險支出與保險現金收入兩部分，前者對所得分配的平均化效果較強，後者較弱，甚至較富者的保險收益相較較貧者更多（林金源、朱雲鵬，2003）。此外，部分的重分配，例如近年健保費率的調整，增加了受薪階級的負擔，但對高所得的影響有限。

21. 當然部分最窮的人，是連健保費都繳不起，而沒有加入健保，故社會保險的所得重分配並未能涵蓋這群最弱勢的人。

組的社會保險淨收益在 1990 年中葉之後逐年增加，在 2000 年之後持平。最高兩個所得群組的淨社會保險支出也有下降的趨勢，而且最高所得群組的淨支出在 2000 年之後，已經小於次高所得群組了，而且常常是負值，代表近幾年最高所得群組在社會保險上已經是淨的受益者，反而次高所得群組在社會保險中的淨負擔較重。

表四 社會保險淨支出依可支配所得五分位組分

單位：新台幣元

	第一分位組	第二分位組	第三分位組	第四分位組	第五分位組	總和
1996	-6,821	6,715	12,674	19,141	26,950	58,659
1997	-7,652	4,182	10,590	18,733	22,626	48,479
1998	-13,495	-759	7,302	16,277	24,575	33,900
1999	-15,943	-4,361	2,887	9,300	17,100	8,983
2000	-15,179	-2,919	2,368	9,249	11,091	4,610
2001	-14,738	-7,445	-1,224	5,527	-1,947	-19,827
2002	-15,657	-11,956	-9,050	-2,320	-17,492	-56,475
2003	-16,517	-7,296	-1,114	1,341	943	-22,643
2004	-15,829	-9,158	-3,058	3,935	-2,904	-27,014

資料來源：行政院主計處，〈中華民國台灣地區家庭收支調查報告〉，1980-2005。

(三) 所得移轉增加的原因

接下來要進一步分析所得分配惡化是如何影響社福支出。社福支出增加的原因當然很多，一般提到最主要的包括選舉的誘因，特別是政黨間與政治人物間的競價；其次是人口老化後福利照顧與醫療需求增加（石素梅，1998）；此外，建立福利國家的理想與政治人物的選票考慮也共同促成 1980 年代末期之後至今的一系列社會立法等等（林萬億，2005）。這裡要關注的是所得分

配惡化的影響，當所得分配惡化之後，重分配支出是否如Meltzer and Richard (1981) 的理論預測會自然增加呢？這可以從兩部分來說明：對政府的移轉性支出以及從政府的移轉性收入。對政府的移轉性支出主要就是稅賦支出，在所得分配惡化後，雖然中間選民與低收入選民如Meltzer and Richard(1981) 所預期，會希望增加富裕群體的繳稅支出。但從實際資料來看，近年來的所得稅率並未增加，儘管輿論多所討論，要推動增加高所得者負擔時，例如推動最低稅賦制時，遭遇了很大的反彈，最後都是折衷妥協後的產物。而近年來政商關係的發展是，財團可以直接與政府協商，停徵證券交易所得稅、土地增值稅減半徵收、金融營業稅減半徵收以及研議調降遺產稅等等，富裕收入者的負擔並未加重（孫克難，1999；朱雲漢，2004）。因此在決定對政府的移轉性支出數額時，中間選民的作用，其實沒有想像中大。雖然增加重分配的需求不斷，但高所得者透過獻金、遊說以及其他方式發揮政治影響力，填補了人數上居弱勢的缺點。所以近年來所得群組間移轉性支出的增加並沒有造成稅率的加重。²²

而就從政府的移轉性收入方面來說，近年來所得分配惡化嚴重，表現在中低收入選民的所得出現下降，與高所得群體差距拉大，這自然會增加這個群體對社福支出的需求，加重政府改善所得分配的壓力。另一個與社福支出增加有關的因素，是以軍公教群體為對象的相對參照作用。假定我們將政府社福照顧的多寡從高到低排列，當成一個議題面向，軍公教在這個議題上佔據光譜的右方，其他職業群體自然希望能夠增加政府的社福照顧。長期以來軍公教群體在保險及各項福利上獲得政府較好的照顧，提供了一個參照的對象，其他職業群體也希望能享受近似的保險與年金的訴求，因此近年來像全民健保的開辦、老農年金以及老人年金的發放相當程度都是基於同樣的理

22. 近年來唯一較明顯的變化是 2006 年起最低稅賦制的實施。課稅目標為所得較高的個人以及企業，將其各項所得加總，個人課稅所得超過 600 萬以及營利事業之所得超過 200 萬，都必須依基本稅率繳納（20%），無法再以租稅減免規定逃避繳稅。唯這項措施影響的人數不多，且誘使高所得者進行資產外移，在同年召開的經續會前已有要求取消的呼聲。

由。以職業群體區分的福利支出多寡與所得分配不一定完全相關，不過軍公教在政府較好的照顧下，近年來收入仍能維持穩定，而且這個群體中相當一部份人的所得是屬於家庭收入最高的兩個群組，因此在所得分配惡化之後，更成為相對參照的團體，希望減少對這個群體的照顧，增加對其他職業群體的福利支出，這個因素也促成了社福支出的增加。²³

而相對的，就政府的角度而言，除了政策買票的計算之外，政府也承擔了維持社會穩定的壓力，包括有義務提供人民基本生活照顧，避免貧富不均的情形太過嚴重，特別是失業率的增加常常促成犯罪率的上升，造成社會的不安。因此，近年來所得分配惡化，驅使政府推出一些方案來解決失業問題與減緩所得分配惡化的問題，例如近幾年的各種所得移轉方案以及就業方案，雖然這之中很大部分混雜了政策性買票與肉桶立法，但不可否認這之中也有相當的目的在舒緩所得分配惡化以及失業率增加的壓力，而且與中、低收入群體的需求密切相關。換個角度來說，所得分配惡化也提供了增加這部分開支的正當性，特別是當部分經濟弱勢群體與特定年齡或職業群體相重疊，例如老年農業從事人口，使得針對這些群體的政策買票存在著部分的正當性。對政府而言，不管是哪一黨執政，都必須設法舒緩這項壓力，以避免造成階級複製並減輕治安惡化的壓力。當然政府的這部份目標，並不是完全透過移轉支出方式，也會以其他形式的支出來進行，例如就業方案與公共建設，這點下一節中會進一步討論。

此外如理論部分指出，當所得分配惡化時，儘管稅率不變，但是移轉支

23. 例如軍公教退休金中優惠存款的部分，成為近年來討論的一個議題，針對優惠存款過高的利息支出造成政府財政的負擔，以及其所得替代率過高引起的公平性問題，政府在 2005 縣市長選舉期間，宣布降低部分所得替代率過高者的退休金優惠存款額度，並希望將省下的經費移做社福支出。之所以如此，當然也與台灣軍公教團體與族群界線及政黨支持有某方面的重疊有關。這個群體中的外省人比例偏高，再者軍公教群體也偏向支持泛藍，選舉競爭中族群議題很重要，所以在選舉動員之際，國家對軍公教照顧的這個議題容易成為泛綠陣營要求變革的對象。在所得議題上之所以會以軍公教為對象，也是因為這個群體的移動性不像資本家來的高，所以政府在減少對軍公教團體的照顧時，並不太會造成資本的外移與工作的減少。

出還是可能會增加。²⁴ 因為假定社會救濟領取的標準不變，當低所得群組家庭的所得下降時，代表更多家庭掉入貧窮線以下，使符合社會救濟的家庭增加，自然增加了政府的社會福利支出。所以當所得分配惡化主要是中低收入群體收入惡化時，無須社福政策改變，所得移轉支出會自然增加。對照表二與表三，暫且不論政策買票對社福領取範圍擴大的影響，當第一所得分位組的所得在 1995 年之後，以及第二與第三所得分位組的所得在 2000 年之後持續下降，可以很容易推論，即使社會救濟的標準不變，這幾個群體獲得的移轉收入必定會增加，特別是收入最少的第一群組。²⁵ 這部分的支出增加與政策買票或中、低所得群體的需求均無關。

最後，這裡要討論一下政黨屬性的影響，因為政黨的群眾基礎也可能會影響到其政策選擇，左派政黨因其選民較多勞工階級，一般偏好較高的社會福利支出。在台灣，傳統上農業縣以及傳統產業為重的縣分是民進黨的重要票倉，農業縣原本平均所得即較低，加上近年傳統產業外移，失業率增加，所以民進黨偏好較高的社會福利支出。因此理論上民進黨執政時，不管中央還是縣市層級，會傾向維持較高的社福支出水準。不過實際的資料卻未發現這樣的情形，不管從表三家庭收支調查報告或主計處社會指標統計來看，社福支出在公元 2000 年前後不同政黨執政時期的差異並不大。很大的原因是因為在政黨輪替前很多民進黨的社福主張，因為選舉的競爭壓力，被國民黨照單接受。在公元 2000 年民進黨執政之後，因為政府的財政日益困窘，政府也無力大幅調高社福支出，只能小部分加碼，故形成政黨輪替前後的差異不大。

24. 在稅賦支出方面也有類似的情形，當所得分配惡化但稅率不變的情況下，高所得階層的年所得增加，自然導致繳稅金額的增加，而低所得階層的年所得減少，導致繳稅的減少，而這兩個部份加起來的效果，造成了不同所得群組對政府移轉支出差距的拉大。以台灣的情形來說，2000 年之前，高所得與低所得群組的繳稅金額差距不斷擴大，2000 年之後這個差距則大致穩定。

25. 而相對的，儘管第二與第三所得分位組的所得在 1995 到 2000 間持續增加，但在這段期間，這兩個群組收到的移轉性收入卻也持續增加，顯示一方面群組間所得分配差距的加大，促成了重分配需求的加大，但另一方面也顯示有政策買票的存在，使社福領取標準擴大。所以這裡可以看出，所得分配不均與民主政體中的政策買票共同造成社福支出的增加。

五、對政府財政負擔的影響

移轉性支出的增加當然也加重了政府的財務負擔。當移轉性支出增加之際，若政府只是經手人，也即負責將所得從一個群體移轉到另一個群體，那移轉性支出增加並不會影響政府的財務，但當收入不足以支應支出時，政府就必須負擔移轉支出的缺口。這個趨勢可以從表三的最後一行看出，這裡顯示的是所有所得群組對政府淨移轉支出的加總，可以發現這個值原先都是負的，代表中高所得群體對政府淨所得移轉減去中低所得群組從政府淨所得收入是正的，顯示政府從中高所得者獲得的淨移轉除了支付給中低收入群體之外，還有結餘，可以從事其他政務支出。家戶對政府的移轉收入這部分，主要是各類直接稅，加上罰鍰的收入，這部分約佔政府經常性收入的 4 成，以 2003 年來說，這兩項收入佔了該年度政府經常性支出的 42.5%，²⁷ 所以是相當重要的一個財政來源。然而移轉差額在 1990 年代中期之後逐年減少，近年來甚至出現負值的現象，代表政府居中進行的所得移轉，在完成群組間移轉之後，所剩財源已經越來越少，在 1996 年之後更經常出現入不敷出的情形，這當然會排擠政府其他政務的經費。從表三仔細分析，可以發現政府從中、高收入群體的淨移轉收入呈現停滯，但對中、低三個分位組家庭的淨移轉則呈現持續性的增加。若進一步區分對政府與從政府的所得移轉兩方面來看（這部分未呈現在表三中），各個群組家庭對政府的稅賦移轉其實近幾年來大致呈現穩定的狀態。但從政府獲得的福利移轉，則除了最高的兩個所得群組外，其餘三個群組都呈現明顯增加的趨勢，反應所得分配惡化後移轉需求

26. 因為不同機構的社福統計定義不一樣，所以家庭收支調查報告或主計處社會指標統計的結果也有出入，前者的結果顯示政黨輪替前後無具體差異，而後者則顯示 2000 年之後社會救助金額減少而社會服務金額增加。

27. 資料來源：行政院主計處，2003。

的增加。所以整體的結果就是政府移轉性收入的增加趕不上移轉性支出的上升，造成政府的負擔。

類似的情形也發生在社會保險支出的擴大上，這個趨勢可以從表四中看出，表四的最後一行顯示的是所有家戶社會保險支出與收入的加總，這個值在 2000 年之前都是正的，也就是說所有家戶的社會保險支出減去社會保險收入是正的，顯示各種社會保險淨支出加總之後尚有結餘。但在 2000 年之後社會保險淨支出加總值變成是負的，代表各種社會保險收支相抵後尚有負債。而社會保險負債缺口自然進一步造成政府的財政負擔。仔細來看表四，可以發現，淨社會保險支出在每一個群組都呈現下降的趨勢，所有群組都由淨支出轉為淨收益或出現淨支出減少，其中最低所得群組的淨保險收益增加最為顯著。若進一步區分社會保險支出與社會保險收益來談（這部分未呈現在表四中），社會保險支出方面，最低兩個分位組家庭的社會保險支出呈現下降，中間分位組家庭呈現持平，最高兩個分位組家庭則呈現增加的趨勢。至於社會保險收益方面，所有所得群組的社會保險收益都呈現增加，包括高所得群體。所以整體的結果就是家戶社會保險支出趕不上社會保險收益的增加，造成政府的負擔。使政府必須不斷以公務預算來來挹注健保、農保與勞保的部分財政缺口。以 2004 年為例，各級政府補助保險費共 907 億元，占該年全部健康保險收入 3,431 億元的 26.4 %（中央健康保險局，2004）。

在這裡還有一點要注意，就是最高兩個所得群體仍然從政府獲得相當的移轉，雖然數額相對低所得群體獲得的政府移轉來得低。例如 2003 年家庭收支調查報告顯示，最低到最高所得群組從政府獲得的經常性移轉金額分別是台幣 50,224、36,943、33,715、29,859 以及 27,406 元，群組間的相對金額在近年來呈現穩定的狀態。這顯示台灣所得移轉的一個問題，因為理論上高所得群組，不應該再得到政府的移轉性補助，但是某些政府福利計畫，例如老農年金與老人津貼的發放等，顯然並沒有適當的區分接受者的所得高低，也就是沒有適當的排富條款的设计，致使高收入家庭仍然可以獲得相當的政府所得移轉。所以這樣的結果是資源無法分配給真正需要的家庭，來降低所得

分配的不均。²⁸

當政府從高收入群體的淨移轉收入不足以支應對低收入群體的淨移轉支出，同時社會保險支出也出現缺口時，必須由政府補足此中的差額。這時政府有兩個方式來籌措財源因應：增稅與發行政府債務。因為富裕群體雖然是少數，但是其政治力量很大，而且資本本身的移動能力非常好，所以政府不敢輕易加稅，以免造成反彈或促使企業外移，造成更多失業。這促使政府只能以增加發行公債的方式來支應移轉支出。²⁹ 要之，近年來政府移轉支出負擔的增加，壓縮了政府的可用財源，也增加了政府發行公債的壓力，也就是向未來預支的方式籌措。長遠來說，政府債務不可能無限制累積，因為到最後還是得依賴增加對中高所得家庭的稅賦來支應。但這也顯示，中高所得者可以力擋稅賦的增加，卻無法避免政府短期內以借貸的方式來迴避這個問題，當然也正是因為跨期移轉，減緩了中高所得者對政府支出增加的反對。

所得分配惡化對政府支出的影響，除了直接所得移轉之外，事實上還存在著其他機制。因為政府在面對所得分配惡化，特別是失業情形的嚴重時，除了增加所得移轉支出之外，還會研議其他方法來改善這種情形，這包括兩個部分。首先，政府會設法以公務預算推出各種就業方案來增加就業機會（行政院經建會，2005），例如 2001 年起的「永續就業希望工程」，2002 年的「多元就業開發方案」，分別支出 29 以及 12 億，以及 2003 年提出「公共服務擴大就業計畫」等，更以特別法的方式規劃 200 億支出（聯合報，2003）。這部分的支出在主計處社會統計指標中屬於社會福利的一部份。另一方面，

28. 此外，高所得者對政府的移轉支出，其中一大部分又透過統籌分配款分配出去，公元兩千年之後修訂的分配比例是直轄市（43%）、縣市（39%）、鄉鎮（12%）、特別統籌分配款（6%）。而統籌分配款的來源包括所得稅與土地稅的一部份以及貨物稅與營業稅的一部份。所以統籌分配款的立意雖在「縮小城鄉差距，平衡城鄉發展」，但是因為其中一大部分歸給院轄市，也就是相對較有錢的地區，所以這代表高所得群體對政府移轉中的部分，後來又撥回了給了該群體群居的地方政府。雖然統籌分配款不是撥付給家戶，但是透過改善當地建設與公共服務，對地區經濟環境的改善有正面的作用。

29. 社會保險方面也有類似的情況，當健保出現虧損的時候，要增加保費總是引起很大的反彈，通常優先使用其他管道來彌平缺口，增加保費常是最後的手段。

許多公共建設支出增加的需求也與所得分配不均密切相關，特別是當所得群體分布與特定地理區域兩者之間相重疊的時候。在台灣近幾年因為製造業外移，所以失業問題嚴重，這種情形在以往傳統產業發達的地區特別明顯，所以很多公共建設的部分目的也在改善當地就業。³⁰雖然這類大型計畫揭矚的目的在以公共投資促進經濟成長，但是因為缺乏適當成本效益評估，成效受到相當影響。因此針對特定地域的公共建設支出，儘管可能無效率，或意在進行政策買票，相當程度可以在該地創造就業機會，進而改善失業。這部分的支出不在社會福利定義的範疇之中。所以從家庭收支調查報告中的經常性移轉支出與經常性移轉收入的定義，可以發現，包括各種就業方案以及以公共建設的方式來改善所得分配的措施，並未呈現在該統計之中。也就是說光看經常性移轉支出與收入的數字，其實還不足以說明所得分配惡化對政府支出增加的影響，因為所得分配惡化除了會增加政府經常性移轉與社會保險等支出之外，也會促使政府增加預算，制訂各種就業改善措施以及針對特定地理區域的公共建設計畫，這幾個作用都增加了政府的財政負擔。

因此近幾年台灣所得分配的惡化與選舉中的政策買票，在政治層面上共同造成了政府財政支出的增加。雖然民主化後因為重分配增加，產生所得分配平均化的效果，但是因為全球化使得所得分配惡化加劇，前者趕不上後者的增加速度，使所得分配持續惡化，所得重分配的需求壓力加重。當所得群組間的移轉不足以支應，自然牽動到了政府財政負擔的增加。另一方面，社會福利開支增加，雖然會對政府其他施政項目造成排擠，但是在其他科目減少的幅度有限的情況下，造成了整體預算支出以及政府負債的增加。以社會福利支出以及當年度發行公債佔各級政府年度總支出的比例來說，1990年之後，兩者同時有明顯的攀升。社會福利支出的比例，1994年之前都保持在10%

30. 公元2000年政黨輪替之後，新政府陸續在2001年推出「八一〇〇，全民啟動」，2002年提出「挑戰2008：國家發展重點計畫（2002-2007）」，2003年更推出「五年五千億的新十大建設」。都是金額龐大的大型公共建設計畫。總經費分別為八千一百億、二兆二千億元以及五千億。雖然因為政府財政困窘，很多計畫中途結束，或併入下一次的大型計畫中，但是這些支出也都造成政府財政負擔的增加。

以下，近幾年則維持在 15% 左右。若同時考慮所得分配惡化對公共建設支出增加的影響，則所得分配惡化對政府的財政負擔的影響更大。政府債務支出的比例方面，1994 年之前也都保持在 4% 以下，近幾年則增加到 7% 上下的水平（行政院財政部，2005）。政府債務支出的比例雖然在 2003 與 2004 有稍微下降的趨勢，但這並不表示政府的債務負擔已經減輕。因為一方面債務支出的項目並不含債務還本，而且不管從中央政府未嘗債務餘額佔 GDP 的比例來看，或者是從債務餘額對歲出總額之比率來看，都呈現逐年增加的趨勢，顯示近年來政府負債的加重。

六、所得分配與政府負債佔 GDP 之比重

在分析了所得分配對政府支出的影響之後，本節要以統計方法估計諸變項對政府支出增加的作用。在依變項方面，本文關切的是政府財政負擔增加的情形，所以用政府負債佔 GDP 的比重為指標來觀察，更精確來說是中央政府未嘗債務餘額佔國內生產毛額的比例，這是學界常用來觀察政府負債情形的指標。在自變項方面，理論核心的變項是所得惡化的情形，這裡使用吉尼係數（Gini coefficient）為指標，吉尼係數是目前國際通用來衡量一國所得分配的指標。另外兩個與政府支出有關的變項為老年人口比例與失業率，前者是顯示六十五歲以上人口佔總人口的比例，後者為失業者占勞動力之比率。因為人口老化後福利照顧與醫療需求增加，所以也會增加政府支出的負擔。事實上與所得分配有關的變項其實不只是吉尼係數而已，老年人口比例及失業率這兩個變項也都與所得分配密切相關。因為老年人口平均來說賺錢的能力較青壯年時期為低，所以老年人口比例增加，所得分配也會跟著惡化，另一方面，失業率上升，高低所得差距勢必拉大。

其他控制變項包括該年是否為選舉年、平均國民生產毛額（GDP per capita）（取log）以及人口數（取log），因應規模報酬遞減，所以後兩個變

項都取對數。³¹ 選舉年這個變項是觀察選舉誘因對支出的影響，理論上選舉年的政府支出擴張程度會較高。平均國民生產毛額則是觀察所得增加對公共支出負擔的影響，最後在人口這個變項方面，當人口增加之後，理論上公共支出需求會增加，使公共服務與設施增加，支出跟著增加，但是否造成政府負債增加則不是很確定，這需要進一步在實證上探究。以上這幾個變項是在討論政府財政負擔時通常會加以涵蓋的。在這些變項之外，官僚的需求這個因素，雖然也很重要，不過這個概念在操作化上面較為困難，較不容易有適當的指標來分析，因此實證上討論政府財政赤字增加的文章也較少將之納入，一個可能的方式是計算內閣部會數目的多寡（Perotti and Kontopoulos, 2002），因為部會都有擴張自己機構預算的動機，所以當部會數目增加時，整體財政規模會跟著增加。此外，若政府中首長及財政部會首長的權力相對其他部會來得大時，整體預算規模會跟著降低（Von Hagen and Harden, 1995）。這部份的實證較為複雜，而且不是本文研究的焦點，所以這裡暫時不加處理。

31. 資料來源：政府負債佔GDP的比重：行政院財政部（2005）；吉尼係數：行政院主計處（1980-2005）；老年人口比例：行政院主計處（2005c）；失業率：行政院主計處（2005b）；選舉年：中選會（2006）；國民生產毛額：行政院主計處（2003；2005a）；人口數：行政院主計處（2005c）。

表五 所得分配與政府負債佔 GDP 之比重（1980-2004）

變 項	Model 1	Model 2
依變項	政府債務佔 GDP	政府債務佔 GDP
自變項	比率	比率（一階差分）
吉尼係數	2.876*** (74.842)	2.987*** (74.630)
65 歲以上人口比率	8.793*** (2.525)	7.490 (8.603)
失業率	0.781 (1.040)	0.734 (1.139)
選舉年	0.694 (0.540)	0.661 (0.510)
平均國民生產毛額 (log)	-3.927 (16.131)	-0.498 (16.120)
人口數 (log)	-131.002 (104.778)	-162.229 (137.773)
常數項	1209.507 (862.130)	0.436 (2.513)
Rho	.633	--
R ²	0.910	0.660
Prob>F	0.000	0.003
樣本數	25	24

Model 1: Prais-Winsten 迴歸

Model 2: OLS with dynamic specification in first difference

Standard errors in parentheses

顯著度：* p<0.1; ** p<0.05; *** p<0.01

因為實際的資料是同一地點跨時間的資料，所以是一種時間序列（time series）資料。時間序列資料因為觀察值間存在著跨時自相關（autocorrelation）的問題，所以必須使用時間序列分析。因此在統計方法上使用 Prais-Winsten 迴歸，這個模型使用廣義最小平方法（generalized least-squares），同時假定

誤差項 (error term) 存在著一階自我迴歸過程 (first-order autoregressive process)。表五 Model 1 結果顯示，在與所得分配相關的變項中，包括基尼係數以及老年人口比例都與政府負債佔 GDP 的比重存在著正向的關係，顯示所得分配越不平均，或老年人口比例越高時都會造成政府財政負擔的加重，具體來說，當基尼係數增加 0.01 時，政府負債佔 GDP 的比重會增加 2.876%。此外實證的結果也顯示，包括失業率、選舉年、平均國民生產毛額以及人口數在統計中並不顯著。

以上的討論並未處理單根 (unit root) 這個問題，時間序列分析需要檢測依變項是不是定態 (stationary)，也就是要確定依變項是否為一穩定的數列，否則會有假性迴歸 (spurious regression) 的潛在問題。這可以使用單根檢定加以檢定，這裡採用常用之 Augmented Dickey-Fuller test，檢定結果顯示依變項數列是非定態 (nonstationary)。³² 所以接下來進一步對所有依變項與自變項取一階差分 (first difference)，即分別取各個變項前後期相減後的差異，然後再進行一次單根檢定，結果顯示在取一階差分之後數列變成是定態的。這時候可以以最小平方法 (Ordinary Least Square, 簡稱OLS) 進行迴歸分析，表五 Model 2 結果顯示基尼係數仍然是顯著的，而其他的變項包括老年人口比例、失業率與其他控制變項則不顯著。不過要注意取一階差分後迴歸係數代表的意義不同，在取一階差分之前，迴歸係數解釋的是自變項增加一單位時依變項的變動量，在取一階差異之後，迴歸係數不再是解釋自變項和依變項間長期的對應關係，而是短期的對應關係，也就是解釋一期 (年) 之內自變項變動量對依變項變動量的影響。

最後要指出的是，樣本觀察值只有二十五個 (取一階差分之後只剩二十四個)，若將觀察範圍限縮到民主化之後，或所得分配開始惡化之後，則樣本數更少。這樣時點的時間數列，在時間序列分析中還是相對較短，在時間

32. Augmented Dickey-Fuller test 是將依變項之一階差分對時間、前一期依變項以及二階差分進行迴歸分析，然後看前一期依變項的 Tau statistics，若不顯著則代表數列是非定態。檢定結果顯示 Tau statistics 為 -2.31，在樣本數 25 下，為不顯著，代表非定態。這個檢測若包括更多階差分在式中並不影響結果。

序列分析中，時間數列的觀察時點越長，資料推估的正確性會越高，所以未來以更長時點的資料來觀察長期的趨勢應是必要的。

七、結 論

從以上的討論可以發現，造成近年我國中央政府財政赤字不斷增加，在政治上的原因，除了一般較常被提到的民主化之後，選舉頻繁造成公共建設與社會福利支出等政策性買票不斷增加之外，本文則從需求面指出，近年來所得分配惡化，也是造成中央政府財政赤字逐年增加的重要原因。所得分配惡化驅使政府以增加社會移轉支出、推出就業方案以及公共建設的方式來改善所得分配。不過在政府支出增加，但財源有限的情況下，導致財政的日益困窘。因此從政治層面來說，民主政治的運作以及所得分配惡化這兩個因素共同促成了政府支出的增加，選舉提供了政策買票的誘因，擴大了社會福利領取的範圍與發放金額，而所得分配惡化驅使政府增加支出來改善所得分配的情形，同樣加重政府的財政負擔。而且這兩個因素之間更有交互作用的關係存在。一方面，所得分配惡化的過程中，部分中低收入者與特定群體相重疊，例如老年農業從事人口，使得針對這些群體的政策買票訴求得到部分的正當性。另一方面，所得分配惡化引起的的重分配機制，特別是中低收入群體的移轉需求，在民主體制中才會受到重視。

因此要對症下藥，除了一般提到的改善民主體制的誘因，例如限制政府流通債務佔 GDP 的上限，減少選舉的次數，採取措施以增強政黨的黨紀等等，另一個改善政府財政收支平衡的關鍵是要減少所得分配的不均現象。現行的福利政策對改善所得重分配的效果其實有限，一方面社會福利的支出目標通常都是在維持家戶最基本的生活所需，所以對改善所得分配著力有限。各種短期就業計畫多屬臨時性質，政府是否有足夠財力持續辦理是一個疑問。另一方面，對部分社福支出，不論家庭所得一律齊頭式發放，應增訂排富條款，以真正的能將資源用在弱勢家庭。此外，公共建設的效率一般不高，

並不能有效的發揮乘數效果，改善地區的經濟情況，而且在興建的過程中，其中一大塊被貪污與綁標拿走，結果就是各地區中的富裕群體取得大部分，對改善所得分配其實有限。更重要的是，在政府財政日益困窘的限制下，以公共建設來改善經濟停滯的政策其實無法持續太久，更奢言要擴大福利計畫。因此當中高齡失業是造成台灣這幾年低所得群組收入惡化的主要原因之際，要改善中低收入民眾的經濟情況，特別是失業的勞工，在台灣近年投資不振同時工資高昂，造成製造業日益萎縮之際，除了要設法吸引長期投資，增加製造業的工作機會之外，另外的關鍵是要增加服務業的就業機會以及薪資條件，減少中高年齡勞工群體的物質壓力。而要改善服務業的就業機會與條件，就必須發展觀光、物流等產業，這部分當然是另外一個研究的課題。不過也必須指出，家庭收支調查報告也顯示中低收入家庭與中高齡失業或無業勞工家庭高度重疊，這些家庭的收入相當大程度依賴政府移轉性支出，各種就業改善計畫雖然會有幫助，但很可能還是不夠，所以政府財政負擔可以預見仍然是會相當沈重。

參考書目

- Barro, Robert J. 1974. "Are Government Bonds Net Wealth?" *Journal of Political Economy* 82, 6: 1095-1117.
- Barro, Robert J. 1986. "Reputation in a Model of Monetary Policy with Incomplete Information." *Journal of Monetary Economics* 17: 3-20.
- Boix, Carles. 2000. "Partisan Governments, the International Economy, and Macroeconomic Policies in Advanced Nations, 1960-93." *World Politics* 53, 1: 38-73.
- Buchanan, James M. and Gordon Tullock. 1962. *The Calculus of Consent*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Buchanan, James M. and Richard E. Wagner. 1977. *Democracy in Deficit*. New York: Academic Press.
- Cusack, Thomas R. 1997. "Partisan Politics and Public Finance: Changes in Public Spending in the Industrialized Democracies, 1955-1989." *Public Choice* 91:375-95.
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row.
- Franzese, Jr. Robert J. 2002. *Macroeconomic Policies of Developed Democracies*. New York: Cambridge University Press.
- Gouveia, Miguel and Neal A. Masia. 1998. "Does the Median Voter Model Explain the Size of Government?: Evidence from the States." *Public Choice* 97, 4: 159-177.
- Hibbs, Douglas A. 1977. "Political Parties and Macroeconomic Policy." *American Political Science Review* 71: 1467-97.
- Holsey, Cheryl and Thomas Borchering. 1997. "Why Does Government's Share

- of National Income Grow? An Assessment of the Recent Literature on the US Experience.” In Dennis Mueller. ed. *Perspectives on Public Choice: A Handbook*: 562-590. New York: Cambridge University Press.
- Husted, Thomas A. and Lawrence W. Kenny. 1997. “The Effect of the Expansion of the Voting Franchise on the Size of Government.” *Journal of Political Economy* 105, 1: 54-82.
- IMF. 2003. *World Economic Outlook 2003*. Washington D.C.: International Monetary Fund.
- Iversen, Torben and Anne Wren. 1998. “Equality, Employment, and Budgetary Restraint: The Trilemma of the Service Economy.” *World Politics* 50, 4: 507-546.
- Jao, Chih-Chien. 2000. “The Impact of Tax Revenue and Social Welfare Expenditure on Income Distribution in Taiwan.” *Journal of the Asia Pacific Economy* 5, 1-2: 73-90.
- Justman, Moshe and Mark Gradstein. 1999. “The Industrialization Revolution, Political Transition and the Subsequent Decline in Inequality in 19th Century Britain.” *Explorations in Economic History* 36, 2: 109-27.
- Kristov, Lorenzo et al. 1992. “Pressure Groups and Redistribution.” *Journal of Public Economics* 48: 135-63.
- Lott, John R., Jr. and Larry Kenny. 1999. “Did Women’s Suffrage Change the Size and Scope of Government?” *Journal of Political Economy* 107, 6: 1163-98.
- Lowi, Theodore. 1964. “American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory.” *World Politics* 16: 677-715.
- Meltzer, Allan H. and Scott F. Richard. 1981. “A Rational Theory of the Size of Government.” *Journal of Political Economy* 89: 914-927.
- Meltzer, Allan H. and Scott F. Richard. 1983. “Tests of Rational Theory of the

- Size of Government.” *Public Choice* 41, 3: 403-418.
- Mueller, Dennis. 2003. *Public Choice III*. New York: Cambridge University Press.
- Niskanen, William. 1971. *Bureaucracy and Representative Government*. New York: Aldine-Atherton.
- Nordhaus, William D. 1975. “The Political Business Cycle.” *Brookings Papers on Economic Activity* 2: 1-68.
- Olson, Mancur Jr. 1982. *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth Stagflation and Social Rigidities*. New Haven: Yale University Press.
- Perotti, Roberto and Yianos Kontopoulos. 2002. “Fragmented Fiscal Policy.” *Journal of Public Economics* 86, 2: 191-222.
- Rabinowitz, George and Stuart MacDonald. 1989. “A Directional Theory of Issue Voting.” *American Political Science Review* 83: 93-121.
- Rogoff, Kenneth. 1990. “Equilibrium Political Budget Cycles.” *American Economic Review* 80, 1: 21-36.
- Tabellini, Guido. 1991. “The Politics of Intergenerational Redistribution.” *Journal of Political Economy* 99: 335-57.
- Verba, Sidney et al. 1978. *Participation and Equality: A Seven Nation Comparison*. New York: Cambridge University Press.
- Von Hagen, Jurgen and Ian J. Harden. 1995. “Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline.” *European Economic Review* 39, 3-4: 771-779.
- Weingast, Barry R. et al. 1981. “The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distribution Politics.” *Journal of Political Economy* 89: 642-664.
- 于宗先。1999。〈緒論〉。于宗先、孫克難主編《財政平衡與財政改革－台灣經驗的評價》。台北：中華經濟研究院。
- 中央健康保險局。2004。《全民健康保險統計》。台北。

中選會。2006。〈選舉資料庫〉。http://210.69.23.140/cec/cehead.asp。
2006/10/15。

石素梅。1998。〈社會福利與政府財政〉。《國策專刊》6：5-7。

朱雲漢。2004。〈台灣民主發展的困境與挑戰〉。《台灣民主季刊》1，1：
143-164。

行政院主計處。1980-2005。《中華民國台灣地區家庭收支調查報告》。台北：
行政院主計處。

行政院主計處。2003。《中華民國統計年鑑》。台北：行政院主計處。

行政院主計處。2005a。《中華民國統計年鑑》。台北：行政院主計處。

行政院主計處。2005b。《台灣地區就業、失業統計》。台北：行政院主計處。

行政院主計處。2005c。《社會指標統計》。台北：行政院主計處。

行政院財政部。2005。《財政統計年報》。台北：行政院主計處。

行政院經建會。2005。〈我國93年所得分配變動分析與因應之就業對策〉。
台北：行政院經建會。

李佩珊。2001。〈民主鞏固的政治經濟基礎：國家、市場與民主的結構改革〉。
《國策專刊》18：5-7。台北：國策研究院。

林金源、朱雲鵬。2003。〈移轉所得對臺灣所得分配的影響〉。《人文及社
會科學集刊》15，3：501-538。

林萬億。2005。〈九〇年代以來台灣社會福利的回顧與前瞻〉。《社區發展
季刊》109：12-35。

孫克難。1999。〈1980年代以來的財政收支與財政改革〉。施建生主編《1980
年代以來台灣經濟發展經驗》。台北：中華經濟研究院。

張秀蓮。1998。〈各級政府財政收支、財政赤字與未來展望〉。《國策專刊》
6：2-4。

曹添旺等。2003。〈我國所得差距之國際比較問題〉。《經濟前瞻》88：74-85。

劉宗欣。2004。〈財政收支變動與跨世代財政負擔〉。《經社法制論叢》34：
165-198。

- 蔡吉源、林健次。2005。〈臺灣中央與地方財政關係--制度與歷史的觀察（1952-2003）〉。《財稅研究》37，5：137-154。
- 鄭淑如、饒志堅。2001。〈我國政府社會福利支出對家庭所得分配之影響〉。《主計月報》548：71-80。
- 鄭敦仁。1999。〈台灣政治民主化的經濟意涵〉。施建生主編《1980年代以來台灣經濟發展經驗》。台北：中華經濟研究院。
- 賴清祺。1999。〈近十年來台灣財政的問題、特質與改革內涵〉。于宗先、孫克難主編《財政平衡與財政改革—台灣經驗的評價》：109-65。台北：中華經濟研究院。
- 聯合報。2003。〈搶救失業 還嘉惠了誰〉。《聯合報》2003/01/06：4。

The Impact of the Worsening Income Distribution on the Government Expenditure: 1980-2004

Chin-en Wu *

In recent years the outstanding debt of central government as a percentage of GDP exhibits a secular increase in Taiwan, increasing the government's financial burden. Extensive public works and social welfare programs following the democratic transition are considered the main political causes. While many such projects are directly intending to attract votes, the worsening distribution of income may also be a driving force. When the distribution of income worsens, the demand to increase social welfare and reduce unemployment rates follow. Governments facing this rising demand are induced to provide various projects to alleviate this problem. This suggests that worsening income distribution and pork-barrel projects jointly create a heavy financial burden for the government. Further, projects aiming to improve income distribution are not limited to income transfer payments; both employment and public works projects, to different extents, serve the same purpose. All such projects expand the level of government expenditure. However, given that tax increases are politically difficult, the financial gap forces the government to issue public debt to finance these projects.

Key words: income distribution, public expenditure, transfer payments, democratization, government debt

* Assistant Research Fellow, Institute of Political Science, Academia Sinica.