

转型期台湾收入差距的调节手段分析

邓利娟, 刘 乐

(厦门大学 台湾研究中心 福建 厦门 361005)

摘 要: 面对收入差距扩大化与贫穷增加问题,累进税制与社会福利制度等通常是各国及地区调节社会收入分配的主要手段。由于经济与政治方面的种种原因,台湾实际上主要依赖社会福利支出的不断增加来缓和收入差距的扩大化,税制的效果十分有限。这种严重扭曲的重分配模式,不仅削弱了调节收入差距的应有成效,而且对转型期的台湾经济与社会造成明显的不良影响。其一,社会福利支出持续增加,却无税收增加的支撑,造成财政收支持续恶化的困境;其二,税制的公平性长期受到严重扭曲,不但无法有效发挥改善收入分配的功能,而且因税负不公平,还助长了收入差距的扩大化;其三,异化的社会福利政策,日益沦为政治选举的工具,无法真正体现社会公平与正义。

关键词: 台湾收入差距; 调节手段; 效果; 影响

中图分类号: F127 **文献标识码:** A **文章编号:** 1002-1590(2012)03-0044-09

自20世纪80年代中期台湾经济与社会转型发展以来,台湾原有的“均富型增长模式”发生了明显改变。进入21世纪后,收入差距扩大化与贫穷增加问题更成为社会关注的热点。^[1]与大多数国家及地区一样,基于社会公平原则,台湾当局采取了重分配的手段来应对这种发展趋势。那么,台湾调节收入差距的主要手段及其特点是什么?其改善社会贫富差距的效果如何?台湾的重分配模式对转型期台湾经济社会有何影响?是否真正达到了维护社会公平的目的?探讨这些问题,不仅有助于深入认识转型期台湾的经济与社会,也对当前全球普遍性的收入差距扩大及应对具有启示意义。

一、收入差距扩大与调节手段

收入差距概指社会居民收入不平等的状况,基于不同的统计方法,有多种衡量标准。台湾统计界在描述性分析中,基尼系数和户数五等分差距倍数较常被使用。^[2]前者是经济学界衡量收入差距最广泛使用的指标;后者则是衡量最富有20%家庭与最贫穷20%家庭相比的收入差距倍数,倍数越大,收入差距越大。由于户数五等分差距倍数略过60%的中间收入者而专注于社会收入的两个极端,其对社会收入的不公平性更加敏感些。考虑到指标使用的广泛性和数据可获得性,本文结合使用基尼系

基金项目:教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“台湾经济转型研究”(06JJDGAT001)

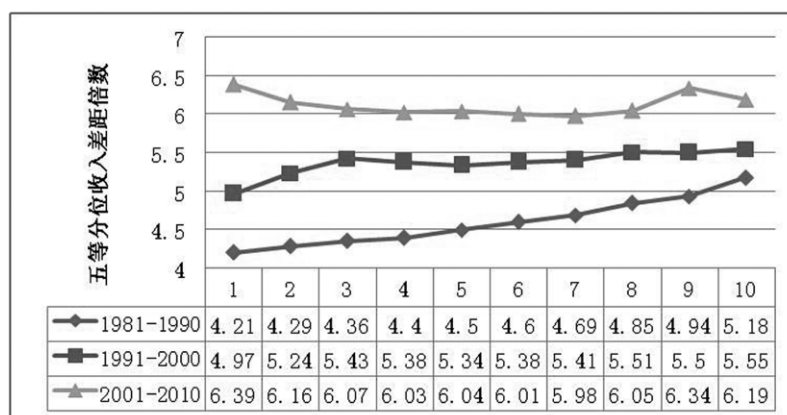
作者简介:邓利娟,女,厦门大学台湾研究中心、台湾研究院教授、博士生导师,厦门大学台湾研究院副院长,国家“985工程”台湾研究创新基地领导小组成员;

刘 乐,男,厦门大学台湾研究院区域经济学方向硕士研究生。

数和户数五等分差距倍数衡量台湾收入差距扩大化的现状,而在具体分析中更多地使用户数五等分差距倍数这一指标。

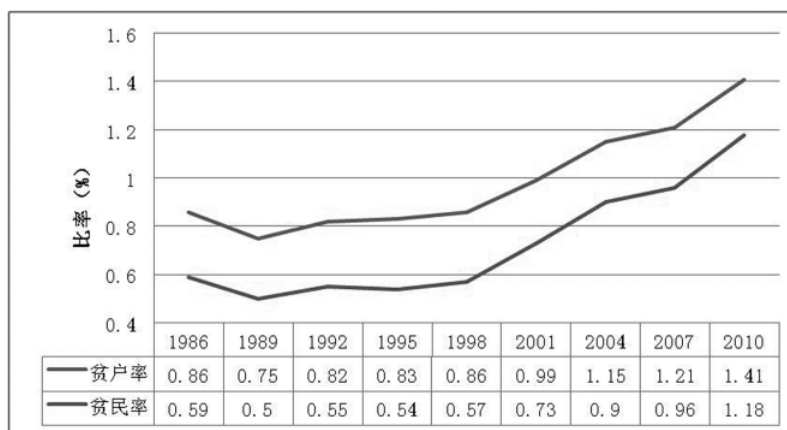
(一) 收入差距扩大与贫穷增加

20世纪80年代中期以来台湾“均富型增长模式”呈现逆转趋势,首先表现在社会收入差距逐步扩大。1980年台湾家庭可支配收入五等分差距倍数降到4.17倍,基尼系数为0.28,这是战后台湾“均富”指标最好的时期。此后,台湾收入差距逆转为持续扩大。由图1可见,1981年家庭可支配收入五等分倍数为4.21倍,1990年升至5.18倍,2000年再升至5.55倍,2010年为6.19倍,大致每10年差距提升一个台阶。2001年和2009年台湾经济衰退期间,这一差距倍数更是达到了6.39和6.34倍的历史新高。同期,台湾的基尼系数亦逐年上升,至2010年提高到0.342,虽然尚未达到0.4的国际警戒线,但已远高于20世纪80年代初期的水平了。



资料来源:台湾“中华民国统计资讯网”,“社会救助与社会福利项”<http://ebas1.ebas.gov.tw/pxweb/Dialog/searchpx2.asp>

图1 1981—2010 收入差距变化图



资料来源:台湾“中华民国统计资讯网”,“社会救助与社会福利项”<http://ebas1.ebas.gov.tw/pxweb/Dialog/Saveshow.asp>

图2 1986—2010 年台湾的贫户率与贫民率

伴随着收入差距的扩大,台湾社会贫穷数量明显增加。按台湾“法定”标准,2010年台湾贫穷户数11.22万户,占总户数的1.41%;贫穷人数27.34万人,占总人口数的1.18%。而1989年时,贫穷户数3.71万户,占总户数的0.75%;贫穷人数10.05万人,占总人口的0.5%。20多年内,台湾的贫穷户数增加了两倍多,贫穷人数增加了1.72倍。^[3]图2直观地显示,台湾的贫户率和贫民率自1989年以来开始呈现扩大趋势,而在1998年之后扩大的幅度更加显著,反映出台湾经济社会转型过程中贫穷问题日益突出。

除了以客观数据显示的收入差距扩大和贫穷增加外,台湾社会进入转型期后,由于社会经济环境的巨大变化,所谓主观贫穷问题也日益显现,成为不少民众的切肤之痛。^[4]

总体上,20世纪80年代中期以来,台湾改变了过去“均富”增长的态势,其收入差距和贫穷问题日渐严重,在相当程度上侵蚀了社会公平,民众对生活的幸福感受也随之下降。

(二) 收入差距的调节手段

收入分配包括初次分配和再分配两个层面。初次分配由市场调节,涉及收入在市场参与要素之间的分配,表现出效率的一方面;而再分配则是运用政府以及社会的力量,降低收入差距,对追求效率过程中忽略的公平进行弥补。经济学理论中对收入再分配手段的讨论主要集中在税收、社会福利和公立教育等方面。^[5]但公立教育作为一个长期事业,对社会收入差距调节的效果往往是潜移默化且不易衡量的。因此这里对台湾收入差距调节手段的分析主要集中在税收和社会福利这两个调节手段上。

1. 税收政策手段

税收是一国及地区收入的主要来源,也是收入分配的重要工具,与收入分配直接相关的税种主要有所得税、财产税两大类。所得税是国家及地区就法人或个人的收入(包括营业收入、劳务收入和投资收入等)课征的一类税收。所得税一般采用累进税率,收入多者多征,收入少者少征,无收入者不征,对收入再分配、维护社会公平可以起到较为明显的作用。财产税是以纳税人所有或属其支配的财产为课税对象的一类税收。各种财产除了可以带来财产性收入外,还会因财产差异实质上引起机会不平等而形成收入不公平。对财产课税,可以削弱机会不平等的差异,为较公平地取得收入创造条件。因此财产税作为所得税的补充,对调节分配、维护社会公平有着重要的作用。

台湾的所得税和财产税同样是税收领域的重要税种。其所得税分为针对自然人的综合所得税和针对法人的营利事业所得税。前者针对个人全年所有的收入,后者则主要针对公司法人、独资合伙企业以及合作社等的收入征收累进税(1998年后实施营利事业所得税与个人综合所得税“两税合一”制度)。财产税则主要包括遗产与赠与税、地价税、田赋(1988年起停征)、土地增值税、房屋税和契税几类,分别对不同的财产种类课征税收。据台湾“财政部”统计处资料,2010年台湾累计征收所得税净额5903.8亿元新台币,占税收总额的36.4%;累计征收各类财产税净额2487.1亿元新台币,占税收总额的15.3%,二者合计共占税收总额51.7%。由此可见,台湾超过半数的税收来自所得税和财产税这两大税种,二者不仅为台湾财政收入主要来源,也是其调节收入差距的重要手段。

表1 历年所得税与财产税的规模与比重

单位:亿元新台币,%

年份	税收总额	所得税 总 额	所得税比重 (ITR)	财产税 总 额	财产税比重 (PTR)	ITR+PTR
1980	2 613.5	450.5	17.2	383.8	14.7	31.9
1985	3 948.5	758.9	19.2	706.7	17.9	37.1
1990	8 477.3	2 257.5	26.6	1 449.4	17.1	43.7
1995	12 322.6	3 193.8	25.9	2 685.6	21.8	47.7
2000	19 297.7	6 105.8	31.6	3 183.7	16.5	48.1
2005	15 674.0	6 258.1	39.9	2 298.8	14.7	54.6
2010	16 222.4	5 903.9	36.4	2 487.1	15.3	51.7

资料来源:台湾“财政部”财税统计资料库,“赋税收入项”,[http://web02.mof.gov.tw/njswww/WebProxy.aspx? sys=100&fundid=defjspf2](http://web02.mof.gov.tw/njswww/WebProxy.aspx?sys=100&fundid=defjspf2)

2. 社会福利政策手段

台湾的社会福利政策,主要是通过当局支出对弱势群体进行救助。按台湾“宪法”增修条文规定,社会福利包含社会救助、福利服务、“国民”就业、社会保险及医疗保健等五项,^[6]涵盖了贫穷问题、福利服务、失业保障、全民健保等方面。20世纪80年代以后,台湾社会各方面进入转型期,社会福利事

业也蓬勃发展起来,制定了一系列相关法律,如有“社会福利三法”之称的“老人福利法”、“残障福利法”和“社会救助法”,以及“职业训练法”、“劳动基准法”、“就业保险法”、“少年福利法”、“国民年金法”等,并陆续修正完善,由此建立起了相对健全的社会福利法律体系。除系统性的立法外,台湾还有相关社会福利政策措施,如1994年“社会福利政策纲领”,2004年“社会福利政策纲领”修正版等。2008年马英九上台后,新的社会福利措施则包括“马上关怀”、“工作收入补助方案”、“青年安心成家”以及一些短期促进就业等措施。

在上述众多法律政策和措施的支撑下,台湾进入转型期以来,当局的社会福利支出相应大为增加。1980—2010年,台湾社会福利支出总额由382.2亿元新台币增加到4154.3亿元,社会福利支出占当局总支出的比重,从20世纪80年代中期的个位数上升至2010年的16.18%。这对台湾社会减少贫穷,缩小贫富差距,维持社会公平发挥了重要的作用。

表2 历年社会福利支出规模与比重

单位:亿元新台币,%

年份	“各级政府”支出总计	社会福利支出	社福支出占“政府支出”比重	社福支出总额年增率
1980	3 403.63	382.24	11.23	31.27
1985	5 463.38	342.79	6.27	1.09
1990	10 975.18	962.07	8.77	46.91
1995	19 100.66	2 317.66	12.13	46.2
2000	31 409.36	5 318.09	16.93	89.63
2005	22 919.99	3 577.62	15.61	2.94
2010	25 668.25	4 154.34	16.18	6.92

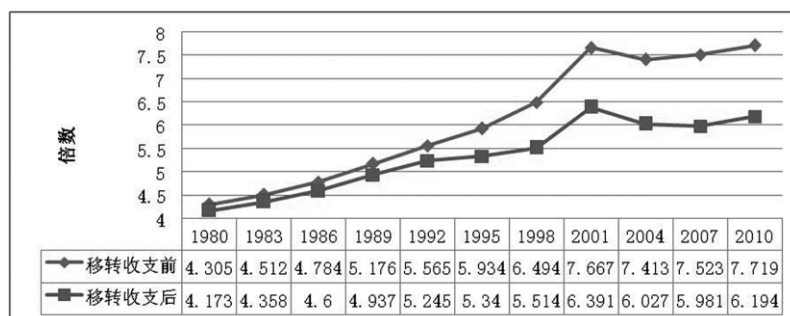
资料来源:台湾“财政部”财税统计资料库,“各级政府岁入岁出净额项”<http://web02.mof.gov.tw/njswww/Web-Proxy.aspx?sys=100&funid=defjspf2>

二、收入差距调节手段的效果

以上分析说明,转型期台湾的所得税、财产税收入与社会福利支出在数量上都具相当规模,并呈不断增加之势。但作为收入差距的调节手段,税收政策与福利政策的实际调节效果如何还需要结合专门的统计调查资料进行分析。

(一) 调节收入差距和扶助贫穷的效果

首先看台湾当局调节分配手段对收入差距倍数的影响。图3显示1980年以来,台湾当局移转收支(包括税收与社会福利支出)对收入差距倍数的影响。图中两条曲线分别代表当局移转收支前后家



注:移转前和移转后,分别指当局移转收支前后五等分位收入差距倍数。

资料来源:“中华民国统计资讯网”,“政府对家庭移转收支对收入之影响”<http://ebas1.ebas.gov.tw/pxweb/Dia-log/statfile9L.asp>

图3 当局移转收支调节收入差距效果图

庭五等分收入差距倍数,二者之间的距离代表了当局移转收支对这种差距抑制的效果。由图可见,1980年移转收支前五等分收入差距倍数为4.3倍,移转收支后减少为4.17倍,调节效果仅0.13倍,在图中几乎表现不出来。之后随着收入差距的扩大,当局移转收支的抑制效果也逐渐明显,图中在移转收支前和移转收支后两条曲线之间的距离逐渐拉大就清晰地显示了这一点。2010年移转收支前收入差距倍数已经高达7.72倍,而移转收支后这一倍数降为6.19倍,调节效果达到1.53倍。由此可见,台湾当局移转收支逐渐增强的调节效果在一定程度上缓解了社会贫富差距的扩大。

其次观察台湾当局在缓解贫穷问题上的作用。表3为抽样调查年份贫穷家户(低收入户)收入主要来源,从中可见,在调查年份台湾贫穷家户收入主要来自“政府补贴”,大部分年份的“政府补贴”占其收入来源的半数以上,2008年甚至高达67.43%。这表明台湾当局社会福利支出在扶助贫穷方面的作用,同时也表明台湾贫穷家户在生活上对“政府”的依赖。不过,由于“政府”补助只能在短期帮助贫穷家户缓解生活窘迫程度,却不能使其脱贫,伴随着台湾贫穷家户和人口的增多,其对当局财政状况也将带来越来越大的压力。

表3 台湾贫穷家户主要收入来源

单位: %

	工作收入	“政府补贴”	民间补助	其他
1994	24.04	59.71	11.79	4.46
2001	27.75	51.00	11.97	9.28
2004	30.67	49.42	11.21	8.70
2008	22.82	67.43	-	-

注“-”表示资料缺失。

资料来源:台湾“内政部社会司”:1994—2008年台湾地区《低收入户生活状况调查报告》。

(二) 税收政策与福利政策的不平衡效果

以上分析可见,台湾当局的移转收支整体而言对收入差距调节和扶助贫穷家庭起到了一定的积极作用,但需关注的是,其中税收手段和福利手段所发挥的作用是大相径庭的。

表4显示1981年以来台湾当局移转收支对收入差距的缓解效果,从中可见,对收入差距的影响中,税收效果一直维持在0.1倍上下,1986年为0.108倍,到2010年仍然维持在0.11倍的水平,几乎停滞不前。而同期当局移转收支前的收入差距倍数则从4.784倍上升到7.72倍。就理论而言,累进税制作为社会收入差距的自动调节器,应当在收入差距扩大时调节效果高,收入差距小时调节效果低。对照台湾税收调节收入差距倍数的变化,台湾税收政策的调节效果不佳显而易见。

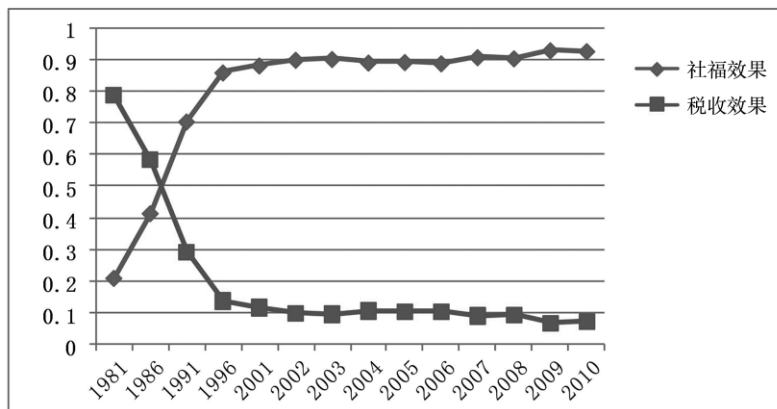
表4 台湾福利及税收等效果对可支配收入分配的影响

年别	当局移转收支前 差距倍数 A	从当局移转收入后 差距倍数		对当局移转支出后 差距倍数		减少差距 倍数效果 F=C+E
		B	社福效果 C=A-B	D	税收效果 E=B-D	
1981	4.327	4.302	0.025	4.209	0.093	0.118
1986	4.784	4.707	0.077	4.600	0.108	0.185
1991	5.31	5.07	0.24	4.97	0.10	0.34
1996	6.17	5.49	0.68	5.38	0.11	0.79
2001	7.67	6.54	1.13	6.39	0.15	1.28
2002	7.47	6.29	1.18	6.16	0.13	1.31
2003	7.32	6.20	1.12	6.07	0.12	1.24
2004	7.41	6.17	1.24	6.03	0.15	1.39
2005	7.45	6.18	1.26	6.04	0.15	1.41

续表

年别	当局移转收支前 差距倍数	从当局移转收入后 差距倍数		对当局移转支出后 差距倍数		减少差距 倍数效果 F=C+E
	A	B	社福效果 C=A-B	D	税收效果 E=B-D	
2006	7.45	6.16	1.29	6.01	0.15	1.45
2007	7.52	6.12	1.40	5.98	0.14	1.54
2008	7.73	6.20	1.53	6.05	0.16	1.69
2009	8.22	6.47	1.75	6.34	0.13	1.88
2010	7.72	6.30	1.42	6.19	0.11	1.53

资料来源:台湾“行政院主计处”:《2010年家庭收支调查报告》2011年8月,第25页。



资料来源:同表4。

图4 当局移转收支调节中社福效果和税收效果占比

而社会福利政策的调节效果则明显持续扩大,从1981年的0.025倍大幅提高到2010年的1.42倍,30年间增加了56倍。截至2010年,台湾当局移转收支效果中社会福利效果已占93%。换言之,台湾当局调节收入差距的作用几乎全部表现在社会福利支出的效果上,税收收入的效果则微乎其微。图4显示1981年以来台湾税收效果和社会福利效果分别占当局移转收支总效果的比重,从中明显可见,台湾调节收入差距的税收手段和福利手段之间存在严重的不平衡性。

三、收入差距调节手段的影响

综上所述,在调节收入差距和缓解贫穷方面台湾当局的移转收支在整体上取得了一定的效果,但明显存在不足,突出表现于税收与社会福利这两种主要调节手段效果上的明显失衡。这种严重扭曲的重分配模式,不仅大大削弱了当局调节收入差距的应有成效,而且对转型期的台湾经济与社会造成明显的不良影响。

(一) 失衡的重分配手段导致当局财政恶化

台湾收入差距调节手段的严重不平衡性,反映出台湾当局财政政策低收入高支出的结构性问题。进入转型期以来,台湾税收占GDP比重呈明显下降趋势,长期处于较低水平。据“行政院主计处”的统计资料,2008年台湾不含社会安全捐的税收占GDP的比重为13.9%,同年日本的比重为17.3%,韩国为20.7%,美国为19.5%,台湾与这些国家及地区相比均处于最低水平。2010年台湾税收比重再降为11.9%,比城市国家新加坡的13.4%还低。^[7]与此同时,台湾的财政支出却不断扩大,社会福利支出即是其中最明显的一项。如前所述,1980—2010年,台湾社会福利支出总额由382亿新台币增加至4154亿元,30年间增长了近10倍,年均增长率达到33%。而根据“财政部统计处”资料,2011

年台湾社会福利支出将达 4 579 亿元新台币,较 2010 年增长 10.24%。这种失衡的重分配模式,必然导致两个结果,一是不断扩张的社会福利支出由于没有税收增长的持续支撑将难以为继;二是长期的低收入高支出,必将加剧台湾财政恶化的程度。

事实上,台湾财政从 20 世纪 80 年代末 90 年代初起就已发生转折性的变化,财政赤字不断扩大。21 世纪以来,台湾财政进一步恶化,财政入不敷出的局面愈益严重。根据台湾“财政部”统计,2010 年台湾“各级政府”财政赤字高达 4 513 亿元新台币,占当年“各级政府”支出总额的 17.6%。^[8]长期的赤字财政使台湾当局积累了巨额债务负担。据统计,2010 年台湾“各级政府”一年以上未偿付债务余额达 51 922 亿元新台币,比 2009 年增加 9.43%,是当年财政支出的两倍多。而 2011 年债务余额更是高达 56 512 亿元,较 2010 年增长 8.36%,人均债务负担高达 24.5 万元。^[9]按照台湾“公共债务法”规定,“中央及各地方政府”所举借之一年以上公共债务未偿余额预算数,合计不得超过前三年度名目“国民”生产毛额平均数的 48%,其中“中央政府”的上限值为 40%。^[10]而 2011 年,台湾“各级政府”一年以上债务余额占 2008—2010 年“国民”生产毛额平均值为 42.55%,其中“中央政府”一年以上未偿还债务余额为 46 045 亿元,占前三年“国民”生产毛额平均数的 34.67%,二者距其债务上限的差距都只剩下不到 6%。^[11]

(二) 税制不公平妨碍其发挥作用并伤害社会公平

台湾税收手段无法有效发挥调节收入差距的作用的深刻原因在于其税制本身的不公平,突出表现在税基受到严重侵蚀。首先,台湾所得税制存在证券交易收入免税、土地不按市价课税、海外收入不课税等明显的税基缺口,这些税基缺口大都与资本利得有关而和工薪收入关系不大;而从事资本交易者往往财资雄厚,较易进行避税,工薪阶层则几无避税的可能。这就使得台湾的所得税制在实质上已不是对富人课税,而是窄化为薪资税性质,不但无法有效发挥改善收入分配的功能,而且由于高收入或资本利得长期免税,造成税负不公平,助长收入分配不公的恶化。由表 5 可见,2008 年台湾综合所得税各项纳税额来源中薪资收入占其中的 71.1%,而作为资本利得的股利和财产交易收入作为税源只占总额的 14.58%和 0.24%。进一步考察各级距申报所得税的收入差别可以发现,年收入应纳税收入净额越高者其收入中来自薪资部分越少,而来自股利等资本利得收入越多。应纳税净额达到 1 000 万以上级别人群股利收入竟高达 69.22%,而薪资收入只有 19.29%。而应纳税收入净额在 41 万以下的人群中,其股利收入在总收入中比例只有 6%强,3/4 以上的收入是薪资收入。由此可见,台湾中下阶层收入主要来自薪资,而高收入阶层收入主要来自于股利等资本利得,但台湾的累进综合所得税却主要从薪资收入获取其税源,使得本应发挥“劫富济贫”作用的综合所得税失去了其本应有的降低收入差距的作用。

表 5 2008 年度综合所得税各类收入各级距申报统计情况

级距 [*] :万元	各类收入金额(%)			
	薪资收入	利息收入	财产交易收入	股利收入
NET=0	75.12	11.73	0.24	6.1
0-41	80.83	7.45	0.22	6.24
41-109	76.84	6.85	0.23	9.73
109-218	70.62	6.24	0.26	14.89
218-409	62.01	5.54	0.29	22.16
409-500	54.08	4.69	0.3	29.27
500-1000	45.75	4.03	0.34	37.95
1000 以上	19.29	1.43	0.25	69.22
合计	71.02	7.1	0.24	14.58

* 级距为台湾累进综合所得税减除额级距。

资料来源:台湾“财政部”财税资料统计中心《2008 年度综合所得税申报核定统计专册》

其次,台湾长期以来实施《奖励投资条例》、《促进产业升级条例》及《产业创新条例》等法规,给予企业的税收减免及补贴退税等一系列优惠措施也造成了营利事业所得税税基缺口。根据“行政院主计处”统计资料,2008年台湾“国民收入统计”中,营业盈余为4 094.48亿元新台币,而在税收统计年报中,报征营利事业所得税的核定课税收入额只有1 059.73亿元新台币,仅占“国民收入统计”营业盈余的25.9%,剩余近3/4的部分则通过各种途径免于纳税。^[12]台湾《天下》杂志资料显示,2009年已公布财报的上市柜企业,最赚钱的10家,赚的钱只缴了9.97%的所得税;15家获利30亿以上的企业,税率不到10%;有获利但没缴税,甚至有退税的企业有54家。而一般上班族的所得税率则高达21%~30%。^[13]正因为台湾的税制漏洞严重扭曲了税基,明显偏向于富人,台湾税收手段调节收入差距的作用微乎其微也就不足为怪了。

(三) 异化的福利政策无法真正体现社会公平

尽管台湾调节收入差距主要依赖于社会福利政策,对于维护社会公平具有重要的作用,但社会福利政策本身的缺陷也不容忽视。在转型期的台湾社会,由于选举制度和社会福利制度的不健全,加上社会福利政策具有惠民特性,社会福利政策往往异化为政治选举中争取选票的工具,无法真正体现社会公平。

台湾福利政策异化的突出表现即是每逢选举,政治人物就大笔开出社会福利政策支票。参选政党为了更多地争取某一群体的选票,就宣布若当选将会采取有利于该群体的福利政策;而作为竞选对手的政党为了保持该群体的选票往往做出相应的福利政策的许诺,从而使得台湾福利政策成为变相的买票工具。从1993年澎湖县县长选举中的“老年年金”议题到2000年的“三三三安家专案”再到2004年、2012年的“老农津贴”争议,台湾历次大小选举过程中处处充斥着福利政策的种种承诺。这种为选举目的而开出的福利政策支票大都偏离了福利政策的本意,不仅无法真正照顾弱势群体,维护社会公平,反而会对社会公平造成伤害。

首先,为选举而滥开的福利政策支票常常罔顾经济资源限制,因而难以有效落实执行。2000年台湾大选后陈水扁福利政策支票的跳票即为典型例证。2000年大选前夕,民进党候选人陈水扁许诺当选后实施“三三三安家专案”和“五五五安老照顾方案”等一系列福利政策。但是甫一执政,即因经济衰退而宣布“优先发展经济,社福暂缓”,许多福利政策承诺因此未能兑现。在其任内台湾经济始终未能真正走出衰退,相关许诺的福利政策便不了了之。台湾政党在选举前后对待福利政策态度的巨大差异,根本原因就在于其以选举为中心的政治策略,选举之前为了获得选票而大开福利政策支票,执政之后却不得不面对现实的经济和财政资源限制。这种不负责任的立场与态度,最终伤害的还是台湾的普通民众和社会公平。

其次,作为选举支票的福利政策承诺割裂了福利政策的系统性和完整性,降低其维护社会公益的效果,而无法建立完善的福利制度就难以有效遏制福利政策异化为选举工具,形成一种恶性循环。多年来“老农津贴”议题一直在选举中激烈博弈就反映出台湾社会福利制度化的困境。台湾老农津贴的发放始于1995年“老年农民福利津贴暂行条例”,当时的标准为每人每月3 000元新台币。2004年台湾大选时,为了争取选票,老农津贴调升到每人每月4 000元,并规定以后每5年调升一次。但此项制度在2005年即被打破,在该年12月县市长、县市议员、乡镇长“三合一”选举中,老农津贴调高至5 000元标准。2007年又再调高到6 000元标准。在2012年大选的激烈竞争中,老农津贴又被各政党要求提高。马英九当局原来决定根据物价等指标确定老农津贴提升办法,增加老农津贴316元,希望使其朝向制度化方向以免再受选举的操纵,但是面对选举压力最终还是决定自2012年元旦起,老农津贴由现行的每月6 000元,提高为每月7 000元,四年后再根据消费者物价指数增长率调整,同时制定了提高身心障碍者生活补助费等8项社会福利措施。由此可见,台湾当局虽然曾试图对社会福利政策进行制度化改革,但是在选举压力下不得不让步。

总之,台湾的社会福利政策明显已经异化为选举的工具,这一现实与台湾政治文化有着深刻的联

系,台湾社会福利制度的健全还有很长的路要走。而选举中种种福利政策的承诺具有短期性、随意性、非制度化的特点,又会在很大程度上损害社会福利政策维护社会公平的效果。

四、结 语

综上所述,进入转型期以来,与许多国家及地区一样,台湾社会收入差距扩大与贫穷问题增加日益突出。但因台湾长期以来税基受到严重侵蚀,税制十分不公平,台湾当局调节收入差距的扩大只能主要依赖社会福利支出的不断增加,税制的调节效果则十分微弱。而在民主制度尚不成熟与社会多元化的背景下,台湾社会福利政策又往往沦为政治选举的工具。这种严重扭曲的重分配模式,不仅使台湾当局调节收入差距的效果有限,而且对台湾经济与社会造成明显的不良影响,难以真正达到维护社会公平的目的。要改变这种状况,无疑必须从根本上改革弊端重重的税收制度与严重异化的社会福利政策,但基于台湾政治现实,这种改革显然将是长期而艰巨的系统工程。

注释:

- [1] [4] 邓利娟《近年台湾贫穷问题的扩大化及其原因》,《厦门大学学报》(哲社版)2011年第6期。
- [2] 台湾“中华民国统计资讯网”,“主计处统计专区”<http://www.stat.gov.tw/ct.asp?xItem=971&ctNode=513>
- [3] 台湾“中华民国统计资讯网”:“社会救助与社会福利项”<http://ebas1.ebas.gov.tw/pxweb/Dialog/Saveshow.asp>
- [5] 吕芙蓉《有关西方收入再分配理论的综述》,《财经政法资讯》2010年第6期。
- [6] “中华民国宪法增修条文”第十条,台湾“全国法规资料库”,<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=A0000002>
- [7] 台湾“财政部”:《财政统计年报》(2011年7月版,“表3-9 各国税赋负担率”。
- [8] 台湾“财政部统计处”:“财政部统计资料库查询入口”,“各级政府岁入岁出净额”<http://web02.mof.gov.tw/njswwww/WebProxy.aspx?sys=100&funid=defjspf2>
- [9] 台湾“财政部统计处”,“财政部统计资料库查询入口”,“各级政府债务未偿余额总计”<http://www.mof.gov.tw/ct.asp?xItem=53230&CtNode=2255&mp=1>
- [10] 台湾“法务部”:“公共债务法”第四条,“法务部”“全国法规资料库”入口网站:<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawContent.aspx?pcode=G0360033>
- [11] 台湾“财政部”:《财政统计年报》(2011年7月版,“表2-9 各级政府债务未偿余额”,“表2-1 ‘中央政府’债务未偿余额占GDP与GNP之比率”。
- [12] 营利事业收入核定课税收入额数据来自台湾“财政部”《财政统计年报》(2011年7月版“表3-12 营利事业所得税结算申报”;“国民收入统计营业盈余”数据来自“中华民国统计资讯网”<http://ebas1.ebas.gov.tw/pxweb/Dialog/Saveshow.asp>
- [13] 贺桂芬《税制破网,台湾沦为不义之岛》,台湾《天下》杂志,总第445期,2010年4月。

(责任编辑:王 华)

An Analysis of Regulating Measures for Income Gap Issue in Taiwan during the Transitional Period

Deng Lijuan ,Liu Le

Abstract: Progressive taxation and social welfare system are the normal chief means used to deal with the widening of income gap and the enhancement of poverty issue in various countries or regions. However, it is the increasing growth of social welfare payment that indeed helps narrow the gap between the rich and the poor in Taiwan due to the economic and political reasons while the effectiveness of tax system proves to be very limited. This distorted pattern of redistribution has not only weakened the method performance, but also made an adverse impact on the economy and society in Taiwan during the transitional period. First of all, without complementary revenue, the growth of social system spending has worsened the financial balance. Secondly, the inadequacy of equitability in tax system has widened the income gap rather than narrow it. And thirdly, the alienation of social welfare policy has made itself the tactics of election, which can not fully embody social justice and equity.

Key Words: income gap in Taiwan, regulating measures, effectiveness, impact