

# 臺灣經濟成長、收入差距與貧窮之分析與對策

陳畊麗\*

壹、前言

貳、臺灣經濟成長、收入差距與貧窮之現況檢討

參、臺灣益貧式經濟成長與政策分析

肆、實現臺灣益貧式經濟成長之總體策略

伍、結語與建議

附錄 世界經濟成長、收入差距與貧窮之演變

## ❧ 摘要 ❧

近年來，經濟成長伴隨收入分配不均惡化及相對貧窮人口增加，幾乎是當今經濟全球化潮流及就業結構改變「無可避免」的現象，也是許多國家共同面臨的難題，我國也不例外。從國際比較觀點，我國基尼係數及貧窮率的動態變化雖較多數OECD國家平穩，惟其惡化趨勢可能不利社會穩定，並影響經濟成長潛能。準此，經濟發展的主軸有必要從過去「促經濟成長(pro-growth)」轉變為「益貧式經濟成長(pro-poor growth)」。

本文將貧窮函數及收入差距函數引入傳統總體經濟計量模型，並進行政策情景模擬<sup>1</sup>。研究顯示，益貧式經濟成長是促進經濟成長與社會和諧的良好策略，「提高益貧的政府支出」可促進二次分配公平，「加速勞動市場改革」可促進初次分配公平，在「公共支出結構調整及勞動市場改革進展較快」情景下，我國經濟成長較快速、收入差距及貧窮率下降愈顯著。

本文建議，為實現公平的經濟成長之政策目標，應加速推動「有效減貧策略」，總體策略有二：(1)推動就業導向的成長及再分配政策，建構經濟成長、就業及貧窮的良性互動機制；(2)提高政府用於改善民生的公共服務支出比率(社會安全福利、醫療健康及教育支出)，提升窮人所得及發展潛能。

\* 作者為綜計處專員，獲本會100年度研究發展「經濟政策」類特優獎；本研究為個人觀點，不代表本會意見。

1 本文完稿於100年10月，實證資料以當時可取得的最新資料為準。惟為保持原文的實證說明，相關數據不再修正。

## 壹、前言

近20年來，OECD國家普遍面對「經濟成長雖帶動平均所得持續成長，但中位數家庭實質所得成長卻相對緩慢」的現象。由於中位數所得與平均所得的差距漸趨擴大，使得經濟成長伴隨收入分配不均惡化及相對貧窮人口增加，幾乎是一種全球現象。我國的情況雖未若其他開發中國家嚴重，但惡化幅度快速增加，仍引發朝野的高度關注<sup>2</sup>。收入差距與貧窮人口擴大，不僅是經濟問題，更是社會問題，影響社會穩定和經濟發展。研究顯示，收入差距及貧窮兩者雖有關聯卻非等式的關係。前者是在某個時點上，收入在個人之間分配的狀況(以基尼係數及五等分位倍數指標衡量)；後者則強調貧窮線下人口的動態演變(以貧窮率及貧窮缺口指標衡量)。聯合國、世界銀行及亞洲開發銀行等國際機構指出，1990年代以來，世界經濟發展的目標，已漸從重視降低分配不均轉向減少貧窮，讓更多人分享經濟發展的果實。

國內貧窮人口漸增，並非一兩年的偶然變化，而是十多年來的長期趨勢。根據舊版貧窮線定義<sup>3</sup>，國內前十年(81至90年)貧窮線下的戶數由4萬3,780戶升至6萬7,191戶；後十年(90至99年)則由6萬7,191戶增至11萬2,200戶。後十年增加的戶數是前十年的1.92倍，顯示國內經濟雖持續成長，但贏者圈卻愈來愈小，貧窮的家庭愈來愈多<sup>4</sup>。事實上，國內貧窮線界定除考量所得水準外，並限制家庭財產不能超過主管機關公告之當年度一定金額(即排富)，致使國內貧窮線標準相對國際間多不考量財產數額(不排富)明顯嚴格。

---

2 傳統上，探討收入、消費和財富的分布都以平均數進行觀察。但當所得分配不均度提高後，關注平均數並不能準確描述「具有代表性」的社會成員之經濟情況。Stiglitz et al.(2009)認為就統計概念而言，中位數收入應是較恰當的指標，同時，若中位數所得與平均所得的差距擴大，則反映該國的收入不平等加劇。1980至1993年間，臺灣中位數家庭實質所得成長一倍以上，惟自1993年後，不但未見增加，而且惡化趨勢日增。

3 指舊版社會救助法對低收入戶的認定標準。新版社會救助法已於100年7月實施。由於貧窮線指標已由「每人消費平均數的六成」放寬至「每人可支配所得中位數的六成」，故自100年第3年起落在新貧窮線以下的家庭將會增加。

4 國內真正家無恆產及任何收益的「赤貧家庭」並沒有明顯增加，主要增加的是「近貧家庭」，這些家庭的成員並沒有失業，但收入則不及最低生活水準。

IMF(2011)對近20年來亞洲經濟成長、收入差距及貧窮的研究指出，經濟成長並不能自動惠及窮人，如果不考慮社會發展中的公平問題，則經濟成長會導致不利於窮人的結果。IMF並指出兩項重要的實證結果：一是亞洲經濟持續成長，但經濟成長的減貧效果在減弱，且收入分配不均會削弱成長對消除貧窮的積極作用；二是亞洲中產階級的比重雖不斷擴大，但其占總所得的份額卻下降。IMF強調此一發展趨勢應與全球化及偏向技能的技術進步(skill-biased technological change)的發展型態有關。例如，傾向使用更多資本和高技能勞動力，而減少使用低技能勞動力，導致高技能與低技能工資的差異不斷擴大。工資差異化會直接導致收入分配不均，帶來社會的不平等，並使貧窮問題加劇。

貧窮及收入分配不均不但是爭議性的棘手問題，更容易引起社會階層對立，從而導致社會衝突。世界銀行「2011年世界發展報告：衝突、安全與發展」指出，貧窮及富有和貧窮家庭間的不平等都會增加暴力的風險。例如，從2011年3月上旬北非回教國家的「茉莉花革命」到9月17日美國的「占領華爾街」運動，即導因於民眾在經濟成長過程中，產生嚴重的相對剝奪感和不公平感。準此，世界銀行建議各國政府施政重點，應奠定在提供人民安全、公正及就業的基礎上，減少貧窮可緩解社會緊張，促進獲取機會管道(access to opportunity)的均等化，且可保持經濟持續成長。

隨著全球化及知識經濟的快速發展，相對貧窮及多維貧窮(multidimensional poverty)問題日益顯現。準此，「打擊貧窮(Attacking Poverty)」成為當今各國政府必須共同面對和致力解決的課題。馬總統在99年國慶談話中，強調「貧窮在那裡，政府的關懷與援助就要到那裡」。政府為落實經濟成長果實為全民共享，已將改善貧窮列為當前施政的重點，例如：100年7月實施新版社會救助法，重新定義並放寬社會救助制度的貧窮線。展望未來，國內貧窮情勢仍險峻，經濟成長模式應由「促經濟成長(pro-growth)」轉型為「益貧式經濟成長(pro-poor growth)」。由於過去國內研究或政策討論，多較重視收入分配不均領域，而對貧窮議

題的關注則相對不足。準此，有必要就經濟成長、改善收入差距及減少貧窮等相關課題進行研析。

本文重點主要有三：第一，根據世界減貧經驗，檢視我國經濟成長模式的益貧度；第二，運用主計處(2011)發布以OECD定義計算的貧窮率資料，推估我國貧窮函數，並據以量化經濟成長與收入差距對削減貧窮的相對重要性；第三，以往解決貧窮問題多透過社會救助的方式，而較少從總體經濟政策觀點，探討改善窮人福利的目標，故將運用總體經濟計量模型，進行臺灣益貧式經濟成長之模擬評估。本文共分五節：第壹節前言；第貳節臺灣經濟成長、收入差距與貧窮之現況檢討；第參節臺灣益貧式經濟成長與政策分析；第肆節實現臺灣益貧式經濟成長之總體策略；第伍節結語與建議。

## 貳、臺灣經濟成長、收入差距與貧窮之現況檢討

OECD、世界銀行及IMF等國際機構研究顯示，近20年來，科技進步帶動整體競爭力，提升世界各國GDP，惟富人與窮人所得增加速度不同，致「富裕與貧窮並存」成為全球共有的現象，也是世界各國政府關心的議題(世界經濟成長、收入差距與貧窮之演變，詳附錄)。1960及1970年代臺灣在經濟發展過程中，兼顧經濟成長、物價穩定、低失業率與所得分配公平，被譽為「經濟奇蹟」。惟自1990年代中期以來，經濟雖持續維持中度成長，但所得分配不均度逐漸上升。2000年後收入分配不均度快速惡化，失業率大幅增加，貧窮問題日益浮現<sup>5</sup>，且不再只侷限於過去的弱勢團體，而是擴大成為跨階級的風險。2010年國內景氣復甦，就業市場改善，所得分配不均略降，惟仍居歷年第三高。整體而言，收入差距惡化及貧窮人口擴大，使國人產生嚴重的相對剝奪感和不公平感，不利社會凝聚力提升，並侵蝕我國長期經濟繁榮發展基礎，亟需關注並改善。

5 貧窮為一抽象概念，依國情及政策目的不同而異，綜合專家意見可區分為絕對貧窮(absolute poverty)、相對貧窮(relative poverty)及主觀貧窮(subjective poverty)三種，目前國際間多採相對貧窮概念，以每人可支配所得中位數50%或60%為貧窮線。

## 一、經濟成長與收入差距

### (一)發展趨勢與國際比較

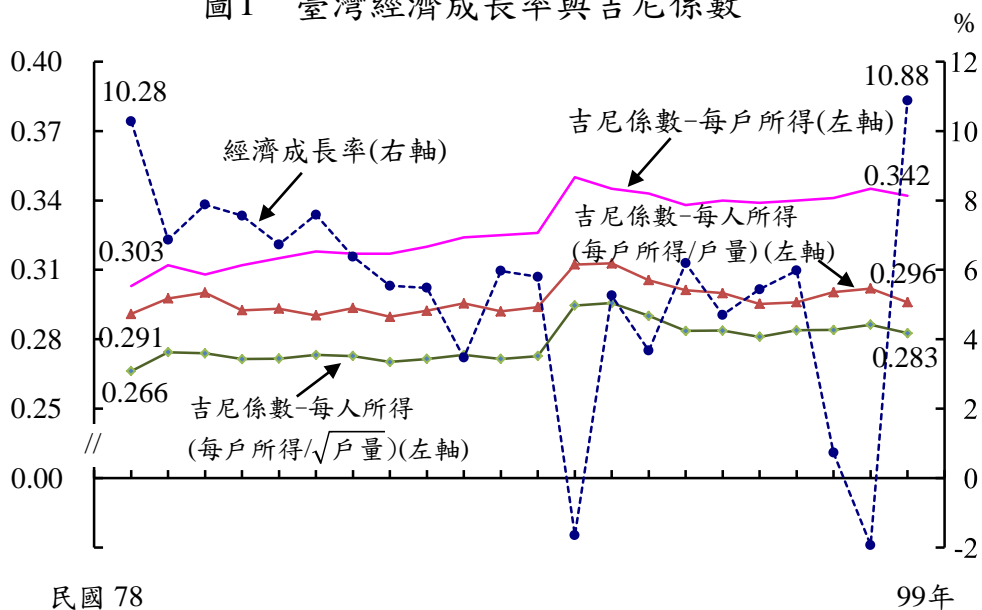
#### 1.現況及趨勢

78至99年間，臺灣經濟維持中度成長，平均經濟成長率5.4%；每戶吉尼係數及五等分位倍數呈上升趨勢，分別由78年的0.303及4.94倍，增至99年的0.342及6.19倍。此外，國內每戶吉尼係數均維持在0.35以下，低於國際警戒線0.4，和其他國家相較尚屬可接受範圍，惟其長期持續擴大趨勢，應予重視。整體而言，此期間我國經濟成長與收入差距所顯現的特點主要有三：

(1)外部衝擊重創經濟成長動能，衍生對收入差距的顯著負面影響

—90年後，國內收入分配不均呈加速擴大趨勢。其中，90及98年受網路泡沫及全球金融海嘯衝擊，臺灣經濟兩度呈現負成長1.65%及1.93%，且伴隨失業人數遽增，國內收入差距惡化明顯，每戶吉尼係數分別攀升至0.350(歷年最高)及0.345。

圖1 臺灣經濟成長率與吉尼係數



資料來源：主計處。

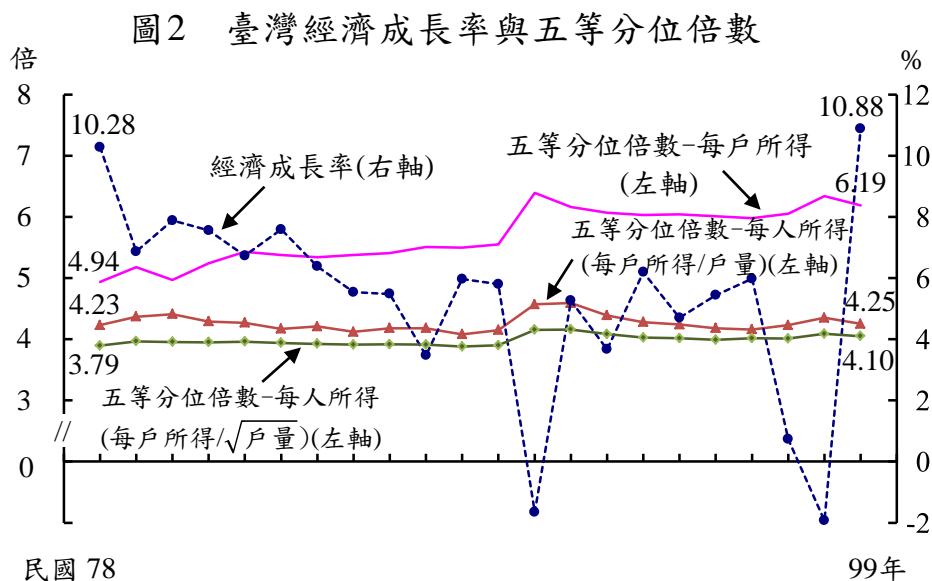
(2)政府移轉收支有效減緩所得分配不均現象，惟收入分配不均改善幅度仍滯後於總體經濟表現

—近10年(90至99年)政府各項社福及租稅措施，在縮減所得差距方面扮演重要角色，平均縮減1.5倍。如不計政府移轉收支效果，99年每戶五等分位倍數將由6.19倍增為7.72倍，擴大1.53倍。

—99年我國經濟快速復甦，經濟成長率達10.88%，創近24年來新高；惟每戶五等分位倍數6.19倍，仍居歷年第三高水準，顯示收入分配不均改善幅度相對不易。

(3)家庭人口結構變遷，影響「每戶」所得差距

—由於「每戶」計算之所得差距倍數及吉尼係數，易受戶內人口數消長影響，故國際間已逐漸採用「每人」計算之所得差距倍數及吉尼係數。根據主計處資料，以「每人所得」衡量的吉尼係數及五等分位倍數皆低於以「每戶所得」衡量的結果，且變動趨勢亦較相對穩定。例如，99年以「每人所得(每戶所得/戶量)」計算之五等分位倍數4.25倍，為90年以來相對較低水準。



民國 78

99年

資料來源：主計處。

表1 家庭收支重要指標

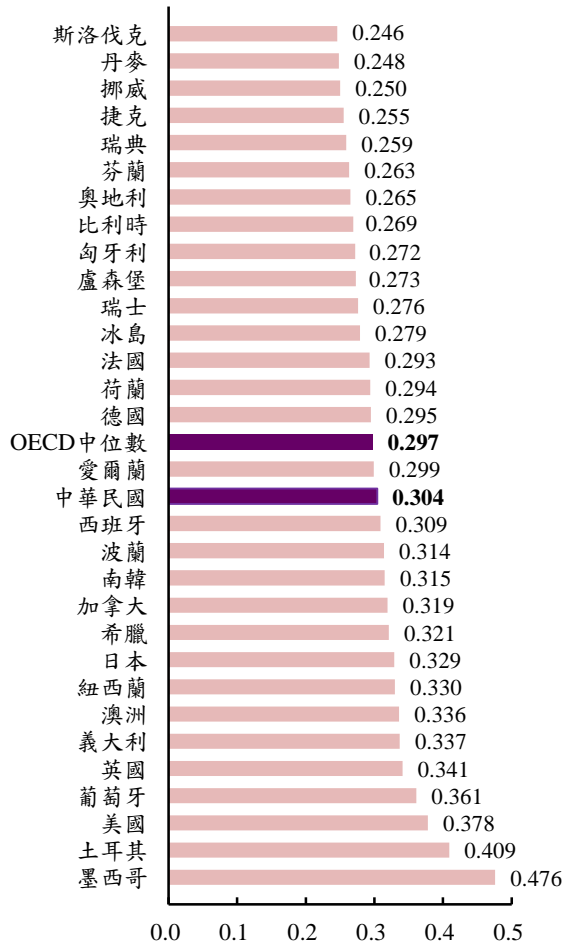
年別	戶內 人數 (人)	可支配所得差距						政府移轉收支效果	
		每戶所得		每人所得				政府移轉 收支前後 差距倍數 (倍) (B)	縮減倍數 (倍) (C)=(B)-(A)
				每戶所得/戶量		每戶所得/ $\sqrt{\text{戶量}}$			
		五等分 位倍數 (倍) (A)	基尼 係數	五等分 位倍數 (倍)	基尼 係數	五等分 位倍數 (倍)	基尼 係數		
85	3.92	5.38	0.317	4.12	0.290	3.82	0.270	6.17	0.79
90	3.58	6.39	0.350	4.57	0.312	4.31	0.295	7.67	1.28
91	3.65	6.16	0.345	4.59	0.313	4.32	0.296	7.47	1.31
92	3.53	6.07	0.343	4.39	0.306	4.17	0.290	7.32	1.24
93	3.50	6.03	0.338	4.28	0.301	4.05	0.284	7.41	1.39
94	3.42	6.04	0.340	4.24	0.300	4.03	0.284	7.45	1.41
95	3.41	6.01	0.339	4.18	0.295	3.98	0.281	7.45	1.45
96	3.38	5.98	0.340	4.16	0.296	4.03	0.284	7.52	1.54
97	3.35	6.05	0.341	4.23	0.300	4.02	0.284	7.73	1.69
98	3.34	6.34	0.345	4.35	0.302	4.18	0.286	8.22	1.88
99	3.25	6.19	0.342	4.25	0.296	4.10	0.283	7.72	1.53

資料來源：主計處，九十九年家庭收支調查報告，民國100年10月。

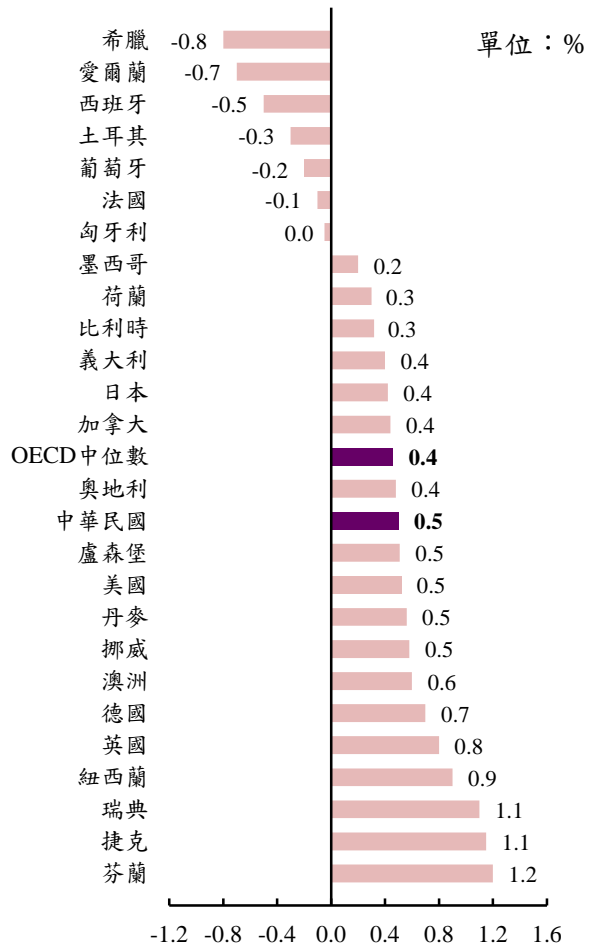
## 2. 國際比較

- 就所得分配程度觀察，2008年北歐等社會福利國家及大多數西歐國家基尼係數低於OECD國家中位數0.297，臺灣等值化(Equivalisation)之家庭可支配所得的基尼係數0.304，與OECD國家中位數相當，且低於日本(0.329)及南韓(0.315)水準。
- 就所得分配變動幅度觀察，1985至2008年間，大多數OECD國家所得不均度均上升，其中以芬蘭年增1.2%最多，捷克與瑞典年增1.1%次之。同期間，臺灣所得分配變動的長期趨勢與國際上升走勢大致相同，基尼係數每年增加0.5%，幅度略高於OECD國家中位數0.4%。

圖3 2008年我國及OECD國家基尼係數 圖4 1985-2008年我國及OECD國家基尼係數平均年增率



資料來源：主計處(2011)。



資料來源：同圖3。

## (二)影響收入差距的重要因素

影響國內收入差距的可能因素很多，短期因素包括有泡沫經濟和經濟不景氣，中長期因素則與1990年代中期之後，全球化快速進展，知識經濟的興起及ICT產業蓬勃發展有密切關聯。此外，家庭人口結構變遷及政府移轉收支效果等亦是關鍵因素。相關說明如次：

### 1. 全球化與產業外移

近年國內企業因應國際產業分工佈局，產業外移明顯，此雖是經濟開放與全球化的必然現象，然因獲益者多為海外投資成功的臺商及國內創新有成的業主(應屬於五等分位所得之前20%收入家庭)，其餘家庭則多處於收入停滯或負成長，導致所得差距擴大。此外，IMF研究指出，技術進步及勞動市場全球



化係影響勞動報酬份額(受僱人員報酬占名目GDP比率)的關鍵因素，近年國內非技術性勞工薪資受到抑制，且工業及服務業受僱員工薪資停滯不前，致勞動與資本所得差距擴大，勞動報酬份額下降，使勞動階級無法共享經濟成長果實。

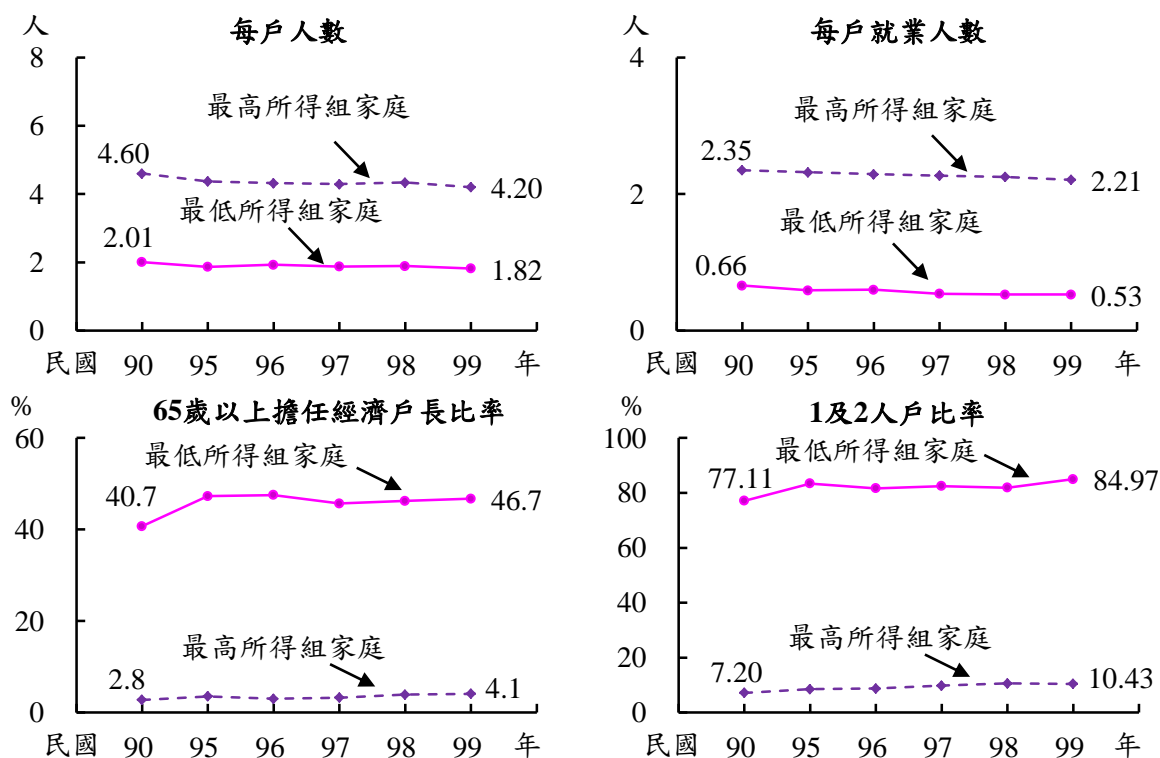
## 2. 產業及就業結構變遷

我國產業結構已轉型為以服務業為主，然就業結構卻未能相應調整，例如，99年服務業就業人數占總就業人數比率58.84%，低於服務業占名目GDP比率67.08%。由於服務業之生產與就業結構缺口仍達8.24個百分點，顯示服務業雖為GDP的主要來源，但其就業創造能力不足以吸納轉型過程中釋放出的勞動力，此係國內失業率走高及收入分配惡化背後的重要原因。

## 3. 家庭人口結構變遷

69至99年間，最低所得組家庭的「縮小化(戶內人數下降)」及「老年化(老年家庭增加)」趨勢明顯。其中，平均每戶人數

圖5 最高及最低所得組家庭結構變化



資料來源：主計處，家庭收支調查報告，各年版。

由3.62人減至1.82人；年齡65歲以上的老年經濟戶長比率由9.9%攀升至46.7%。在賺錢人口少及經濟支柱老兩項因素作用下，所得難以提升，致貧富差距改善不易。

#### 4. 勞力媒合

近年國內勞動市場存在供需落差問題，失業率居高不下，且多集中在非技術性工人或剛進入勞動市場的青年族群，加以勞動市場彈性化漸成趨勢，影響就業質量，提高勞動者陷入貧窮的風險。

#### 5. 政府社福支出

近年在租稅競賽下，富人獲較大的減稅利益，又政府移轉支出雖在改善所得分配上具有相當功能，惟政府各項福利供應仍不足以支應逐漸上升的福利需求。

## 二、經濟成長與貧窮

### (一) 發展趨勢與國際比較

#### 1. 現況及趨勢

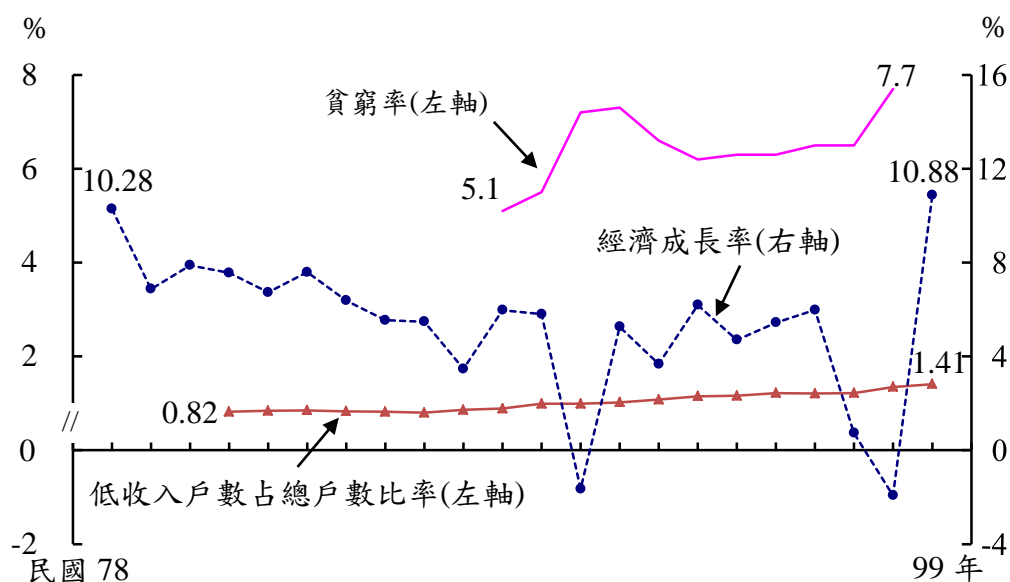
我國目前並沒有法定之貧窮線，亦無對應概念下之貧窮率統計，致國內探討貧窮議題多以「社會救助法」規範的低收入戶門檻進行分析。由於此一指標同時考量所得及資產審查條件(即排富條款)，致與國際間僅以所得計算結果相較，國內貧窮線標準嚴格。此不但使得官方估計的數據與國際機構公布數據間存在很大差距，且易讓國人從表面數字誤以為國內貧窮問題似乎不值得過於擔憂。具體如：根據內政部社會救助統計，我國近3年底收入戶人口分別為97年底22.4萬人、98年底25.6萬人，至99年底已達27.3萬人，增加速度相當快，不過，99年底收入戶人口占全國人口比率僅1.2%，跟美國普查局公布的2009年貧窮率14.3%比起來相去甚遠<sup>6</sup>。

6 薛政務委員承泰在100年7至9月中技社舉辦的「GDP指標檢討修正」論壇中表示，國人普遍認為臺灣貧富差距很大，貧窮問題很嚴重，但事實上如就內政部公布的貧窮率資料，符合被列入官方低收入戶的不到2%，全世界很少有這麼低的，突顯統計數據與民眾認知存在矛盾現象。

主計處(2011)利用家庭收支調查資料，循OECD方式(將家庭可支配所得等值化為每人可支配所得，並採其中位數50%作為貧窮線)，計算「僅須符合所得條件，毋需經資產審查程序」之臺灣貧窮率統計。依此標準，國內貧窮率明顯高於傳統依社會救助法以低收入戶數占總戶數比率定義之貧窮率，例如，98年臺灣貧窮率7.7%為傳統定義1.35%的5.7倍。此外，觀察88至98年間，我國經濟成長率與貧窮率的變動趨勢，反映存在脫鉤(disconnect)現象(相關係數-0.68)，即經濟成長並未發揮顯著改善貧窮的效益，值得關注。

—就絕對水準觀察：99年底我國低收入戶數達11萬2,200戶，較98年底增6.6%，低收入戶數占總戶數比率1.41%，創歷史新高。而依OECD標準計算，88至98年間，我國貧窮率由5.1%增至7.7%，與前述低收入戶數占總戶數比率差距平均超過5

圖 6 臺灣經濟成長率與貧窮率



註：1.貧窮率係依OECD定義，將家庭可支配所得等值化為每人可支配所得，並採其中位數50%作為貧窮線。

2.由於新版社會救助法於100年7月才實施，故圖中有關低收入戶標準依舊版社會救助法定義(每人消費平均數的六成)。

資料來源：主計處總體統計資料庫、主計處(2011)。

個百分點，突顯國內相對貧窮現象顯著。此外，按年齡別觀察，老年階段發生貧窮的可能性最高。例如，98年我國未滿18歲人口貧窮率6.5%，26-40歲下降至3.3%之最低點，其後隨年齡增加而遞增，66-75歲達26.7%高峰，超過75歲略降為23.2%。

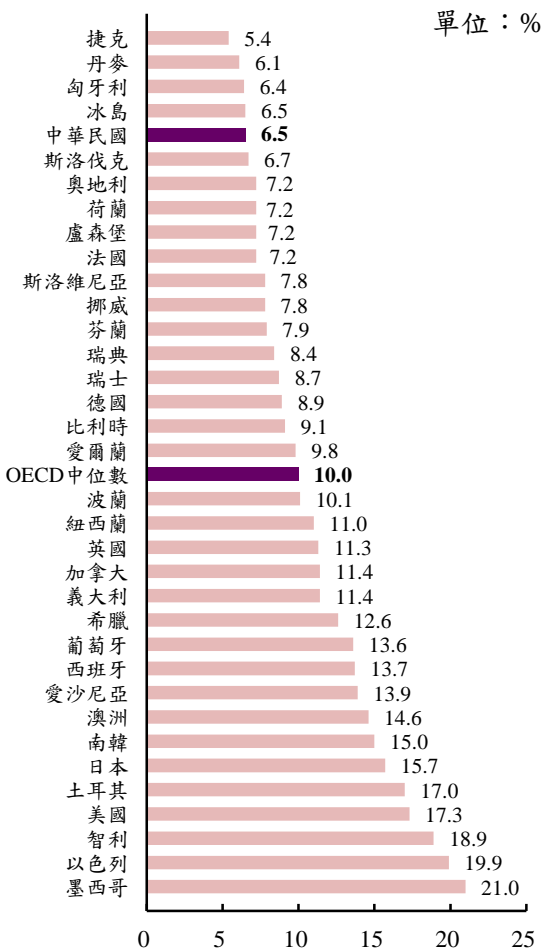
- 就變動幅度觀察：88至98年間，我國貧窮率增加2.6個百分點，遠超過低收入戶數占總戶數比率增加0.5個百分點，兩者間差距逐步擴大(由88年之4.21個百分點，增至98年之6.35個百分點)，顯示國內潛存的貧窮問題不容忽視。

## 2. 國際比較

國際間多以貧窮率(poverty headcount ratio)及貧窮缺口(poverty gap)指標，評估貧窮的動態變化及貧窮程度的變化。前者指貧窮線以下人口數占總人口數比率，旨在衡量貧窮人口規模；後者定義為貧窮人口之平均所得與貧窮線差距占貧窮線的比率，用以反映貧窮的程度，缺口愈大，表示愈貧窮。

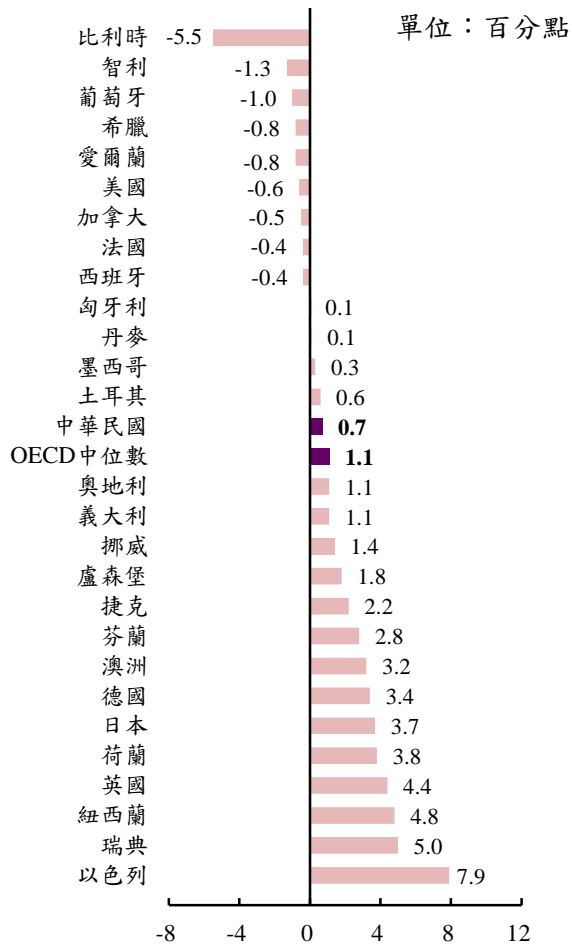
- 貧窮率：2008年我國貧窮率6.5%，較大多數OECD國家為低，且遠低於OECD國家中位數10.0%(日本15.7%、南韓15.0%、美國17.3%)。此外，1985至2008年間，多數OECD國家貧窮率呈現上升趨勢，臺灣貧窮率增加0.7個百分點，遠低於OECD國家中位數的1.1個百分點，顯示我國貧窮人口增加速度相對較緩。
- 貧窮缺口：2005年OECD國家的貧窮缺口均高於20%，我國貧窮缺口23.1%，不僅低於OECD國家中位數28.2%，且遠低於南韓36.0%及日本34.7%，顯示我國貧窮人口在政府社會福利措施、家庭及社會網絡支持下，經濟資源的落差較多數OECD國家小。

圖7 2008年我國及OECD國家貧窮率



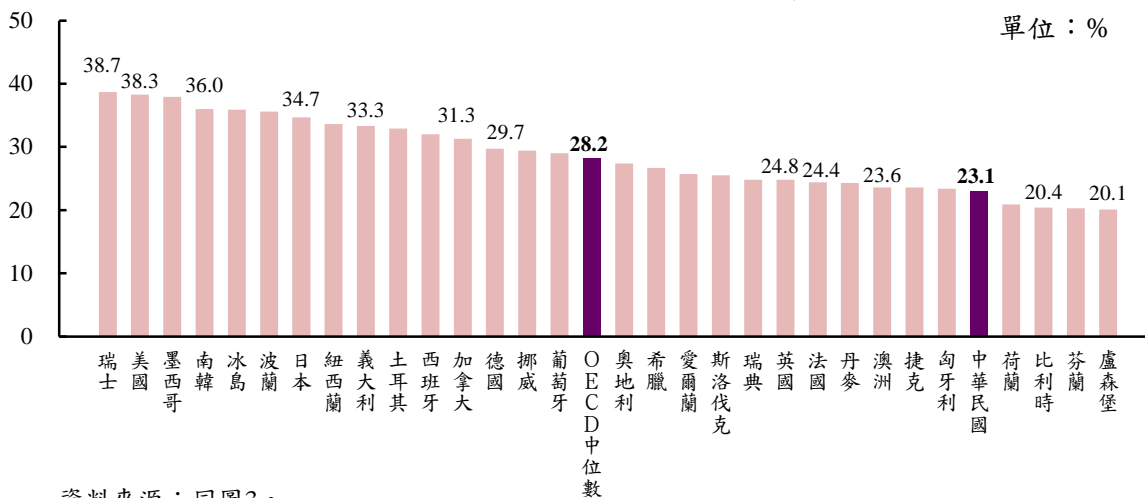
資料來源：同圖3。

圖8 1985-2008年我國及OECD國家貧窮率之變動



資料來源：同圖3。

圖9 2005年我國及OECD國家貧窮缺口

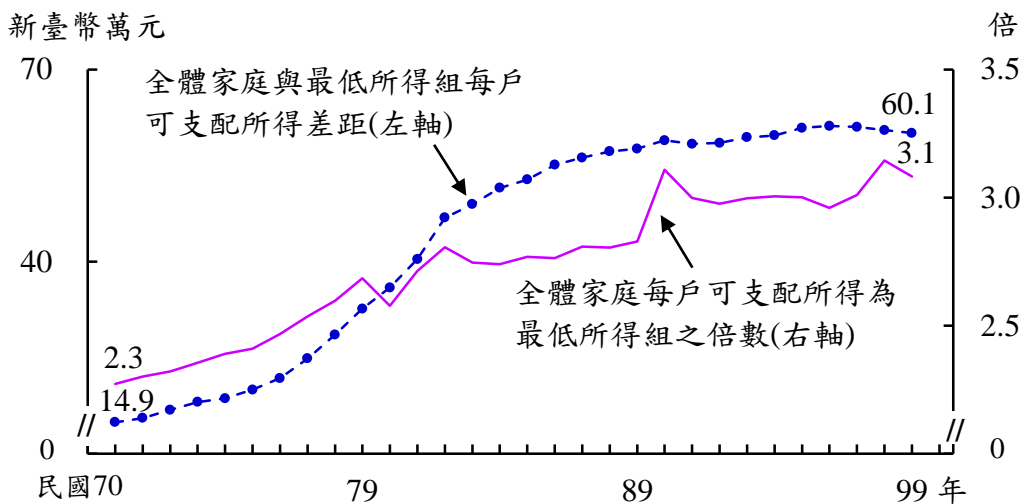


資料來源：同圖3。

## (二)臺灣經濟成長之益貧度

近期世界銀行及IMF的研究皆顯示，經濟成長是減貧的重要來源，但經濟成長的益貧度(pro-pooriness)則漸減，意謂經濟成長對不同類型家庭的影響力道並不相同，尤其是最底所得組的民眾並未均等分享經濟成長果實。根據家庭收支調查報告，我國最低所得組家庭[Dollar and Kraay(2002)的窮人定義]與全體家庭平均每戶可支配所得差距，由70年之14.9萬元擴大至99年之60.1萬元，兩者的相對倍數亦由70年之2.3倍增至99年之3.1倍，顯示我國窮人與非窮人間收入差距擴大，即國內經濟成長的益貧度仍有改善空間。

圖10 最低所得組家庭與全體家庭可支配所得之演變



資料來源：同表1。

就總體層面觀察，臺灣經濟成長之益貧度下降的原因主要有三，分述如次：

1.最低所得組之收入及非收入形式(教育、健康)的貧窮現象益趨明顯，致發展能力提升不易

(1)最低所得組家庭戶內就業人數少，受僱人員報酬偏低，可支配所得提升不易

—99年我國最低所得組平均每戶人數1.82人，平均每戶就業人數0.53人，僅占平均每戶人數的28%，而經濟戶長年齡

65歲以上所占比率為46.7%；反觀最高所得組平均每戶就業人數2.21人，超過其平均每戶人數4.20人的一半，經濟戶長年齡65歲以上所占比率僅4.1%。

- 由於最低所得組每戶就業率低，致受僱人員報酬占所得收入比率僅26.02%，而以經常移轉收入為主要所得收入來源(占51.28%)；最高所得組每戶就業率遠高於其他所得分位組，受僱人員報酬占所得收入比率達65.33%，為主要所得收入來源。

表2 99年平均每戶家庭收支(依可支配所得按戶數五等分位分)

項 目	總平均	依可支配所得按戶數五等分位分				
		1	2	3	4	5
平均每戶人數	3.25	1.82	2.83	3.48	3.92	4.20
平均每戶就業人數	1.44	0.53	1.10	1.50	1.84	2.21
所得收入來源(%)	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
1.受僱人員報酬	57.75	26.02	47.84	55.07	60.71	65.33
2.產業主所得	13.57	8.26	13.35	15.11	13.94	13.60
3.財產所得收入	4.51	4.04	3.48	4.03	3.82	5.53
4.自用住宅設算租金收入	6.15	10.33	7.78	6.77	5.97	4.80
5.經常移轉收入	18.01	51.28	27.52	18.99	15.54	10.74
(1)從私人	5.55	21.52	9.86	5.50	3.97	2.61
(2)從政府	4.44	16.93	7.83	4.90	3.63	1.65
(3)其他	8.02	12.83	9.83	8.60	7.94	6.47
6.雜項收入	0.02	0.06	0.03	0.02	0.01	0.01

資料來源：同表1。

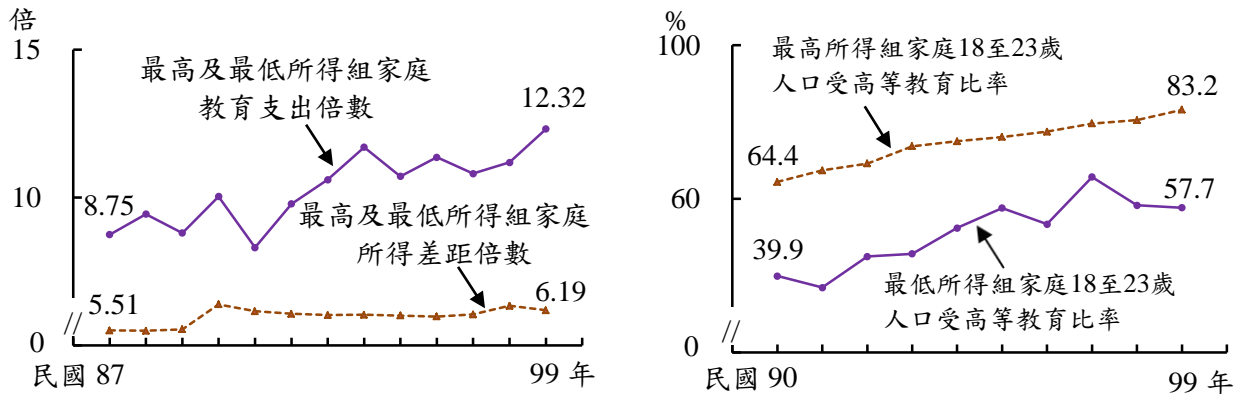
## (2)最低所得組家庭之教育服務及醫療服務的使用相對偏低

近10年國內最低所得組家庭之教育與醫療服務支出，不但遠落低於最高所得組家庭，且兩者差距益趨擴大。

- 教育服務方面：99年最低所得組家庭18至23歲人口受高等教育比率57.7%，較98年減少0.6個百分點，且與最高所得組家庭(83.2%)之差距擴大為25.5個百分點(98年為22.2個百分點)，為近6年新高。

一 醫療服務方面：99年最高及最低所得組家庭每戶醫療照護費用分別為12.4萬元及4.8萬元，前者為後者的2.6倍，兩者差距7.5萬元，為89至98年間最高點。

圖11 最高及最低所得組家庭之所得與教育支出比較



資料來源：教育部，重要教育統計資訊。

表3 平均每戶醫療照護費用

單位：元

年 別	全體家庭	依可支配所得五等分位分					最高所得組為最低所得組之倍數 (倍)
		1	2	3	4	5	
89	61,322	41,365	54,522	62,111	69,748	78,864	1.9
90	63,718	41,371	55,222	64,444	72,964	84,590	2.0
91	68,287	42,910	57,393	70,337	78,328	92,465	2.2
92	69,601	44,023	57,310	67,471	82,867	96,335	2.2
93	78,178	48,051	65,190	77,889	90,539	109,218	2.3
94	81,682	50,642	68,375	83,382	95,562	110,447	2.2
95	81,155	50,742	67,061	82,900	92,800	112,270	2.2
96	83,958	52,044	72,370	83,238	97,391	114,747	2.2
97	87,343	50,670	74,998	85,950	102,895	122,201	2.4
98	87,499	48,356	71,857	86,759	106,839	123,684	2.6
89-98年平均	76,274	47,017	64,430	76,448	88,993	104,482	2.2

資料來源：衛生署，98年度衛生統計動向。

## 2. 經濟成長與就業增加的關聯性弱，且工作貧窮現象日益明顯

### (1) 就業的所得彈性低

近年我國經濟結構快速變遷及產業外移，學用落差現象日趨嚴重，產生結構性失業與摩擦性失業共伴效應，減弱經



濟成長與就業增加間的關聯性，致就業增加率遠低於經濟成長率，就業率呈下降趨勢，失業率漸攀升。例如，95至99年我國經濟維持中度成長4.22%，然就業增加率僅1.09%，兩者差距3.13個百分點。同期間，就業的所得彈性僅0.26，較70至74年(0.4)明顯下降；就業率95.4%及失業率4.6%，則分別減少2.3個百分點及增加2.3個百分點。

表4 臺灣經濟成長及勞動市場變化

年	經濟成長率 (%) (A)	就業增加率 (%) (B)	就業的所得彈性 (C)=(B)/(A)	就業率 (%)	失業率 (%)
70-74	6.43	2.56	0.40	97.7	2.3
75-79	8.88	2.21	0.25	98.1	1.9
80-84	7.23	1.78	0.25	98.4	1.6
85-89	5.25	0.97	0.18	97.2	2.8
90-94	3.64	0.94	0.26	95.3	4.7
95-99	4.22	1.09	0.26	95.4	4.6
70-99	5.94	1.59	0.27	97.0	3.0

註：就業率指就業人口占勞動力比率。

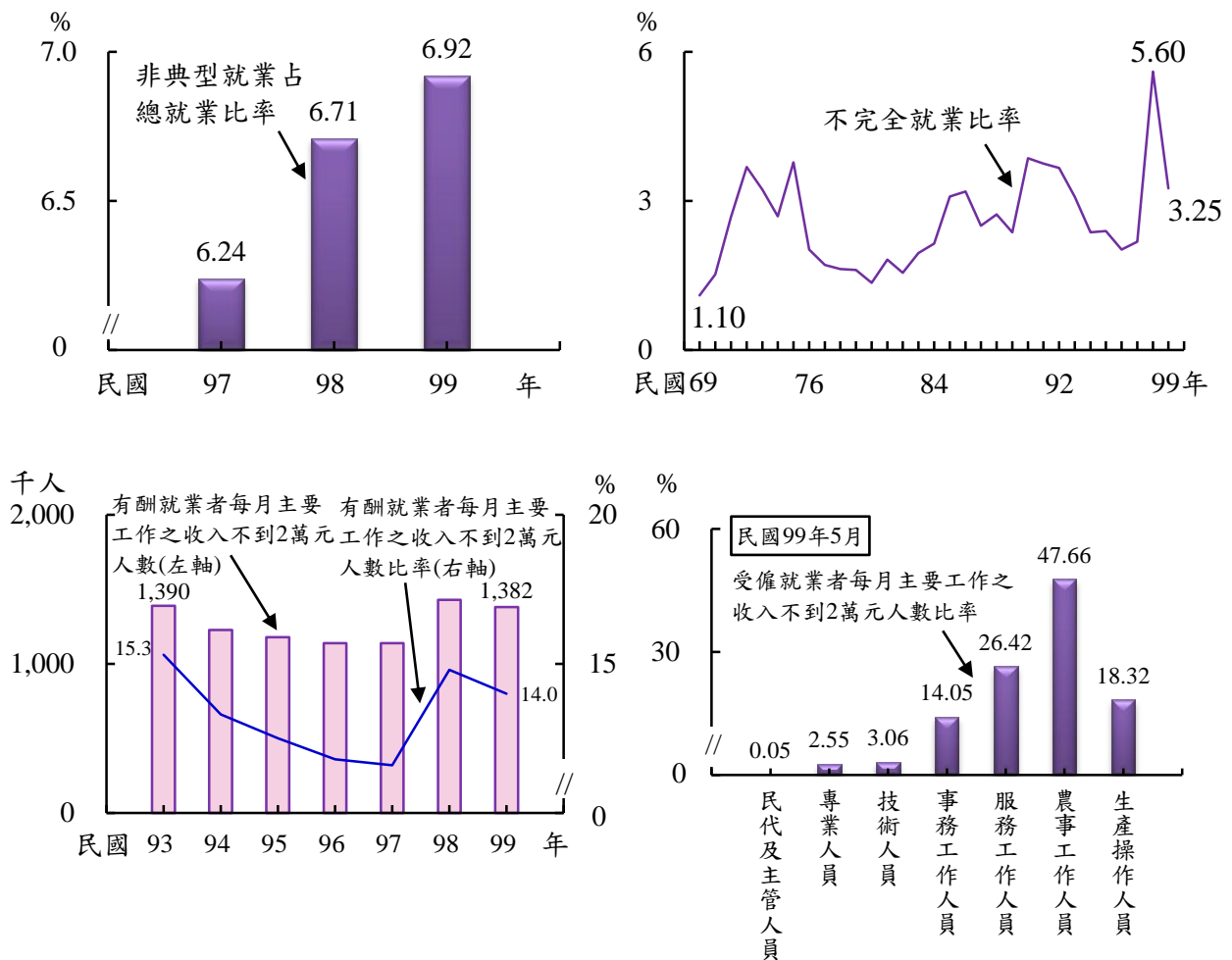
資料來源：根據主計處資料計算。

## (2) 工作貧窮現象日益明顯

近年國內就業環境變遷，國內工作貧窮(working poor or in-work poverty)不斷增加，與非典型就業及不完全就業快速成長有關。

- 工作型態屬部分時間、臨時性或人力派遣的非典型就業者，由97年5月的65萬人逐年增至99年5月的72萬3千人，同期間，非典型就業占總就業比率由6.24%增至6.92%。
- 不完全就業部分，每周工時未滿35小時且希望增加工時者占勞動力比率，由90年的3.86%增至98年的5.60%，99年降為3.25%。
- 工作收入方面，99年5月我國有酬就業者每月主要工作之收入不到2萬元者多達138萬2千人，所占比率14.0%，其中多屬藍領工作者。

圖12 臺灣就業環境變化



註：1.非典型就業指從事部分時間、臨時性或人力派遣工作者。

2.不完全就業比率係指每週工時未滿35(或40)小時且希望增加工時者占勞動力比率。其中，89年(含)以前指每週工時未滿40小時者，90年起指每週工時未滿35小時者。

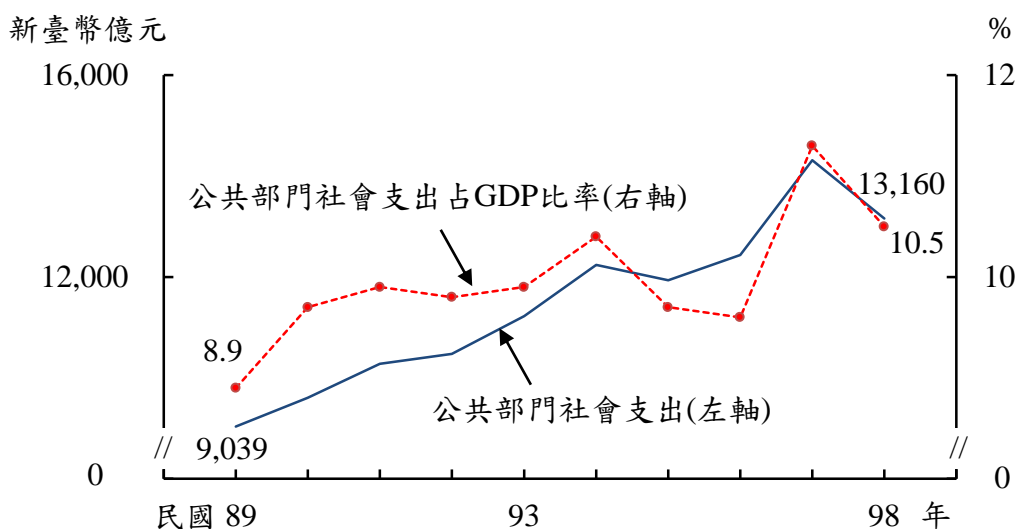
3.表中數字為各年5月調查資料。

資料來源：主計處，人力運用調查報告，各年版。

### 3.政府社會支出規模雖呈增加趨勢，惟占GDP比率仍屬偏低

近年政府積極建構完善的社會安全網，98年我國公共部門社會支出規模1兆3,160億元，占GDP比率10.5%，較89年增加46%，平均每年增加4.3%。惟與先進國家相較，2007年我國公共部門社會支出占GDP比率9.6%，較OECD中位數20%低10.4個百分點，顯示我國仍有相當的提升空間。

圖13 我國公共部門社會支出規模



資料來源：同圖3。

### 三、經濟成長、收入差距與貧窮

#### (一)經濟成長、收入差距與貧窮之關聯

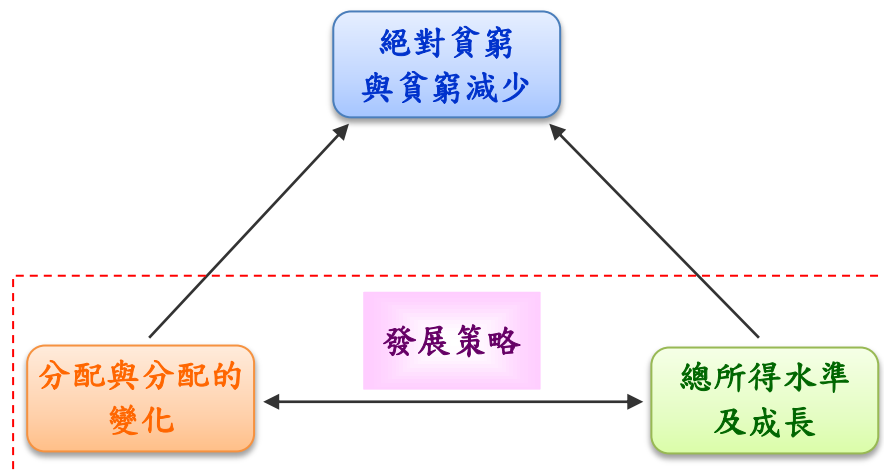
長久以來，經濟成長、所得分配及貧窮間的關聯，即為發展經濟學的中心課題，惟其重點隨經濟發展階段的演變有所不同。早期強調經濟成長對減少貧窮的主導性關鍵角色，即經濟成長會透過涓滴效應(trickle-down effect)惠益窮人。近期重視經濟成長及分配不均對貧窮變動的相對重要性，強調經濟成長是減貧的必要條件，惟若成長過程伴隨著分配不均惡化，將減弱經濟成長對減貧的正面影響。準此，應同時考量經濟成長及分配變化在貧窮變動中扮演的角色。

目前國際間有關經濟成長、收入差距與貧窮的理論模式主要為世界銀行前首席經濟學家Bourguignon(2004)提出「貧窮、成長與不均三角形(the Poverty-Growth-Inequality Triangle, 簡稱PGI)」模式。Bourguignon認為貧窮的變化可以表示為經濟成長、初始分配及分配變化的函數。具體而言，成長與分配改善皆有助於減貧，惟其影響效果仍需視成長與分配不平等的初始水準而定。函數型態及三者之關聯如(1)式及圖14所示。

$$\text{貧窮變化} \equiv F(\text{經濟成長}, \text{初始分配}, \text{分配變化}) \quad (1)$$

- 在成長和分配對貧窮的直接影響方面：Bourguignon指出，貧窮的成長彈性(the growth elasticity of poverty)及貧窮的分配不均彈性(the inequality elasticity of poverty)是發展程度的遞增函數，為相對所得不均度的遞減函數。
- 在成長和分配的交互影響方面：兩者可透過彼此對減貧產生間接影響效應。Bourguignon強調，減貧發展策略的真正挑戰在於妥善處理經濟成長和分配不均之間的互動關係，惟有促使兩者形成良好互動，方可發揮經濟成長的減貧效果。
- 在國家的減貧策略方面：Bourguignon指出，每個國家的「最適成長及分配策略(optimal growth-distribution strategies)」應視各國「初始條件(initial conditions)」有所不同<sup>7</sup>。此外，「有效的再分配政策(effective redistributive policies)」更可創造「雙重紅利(double dividend)」的效應，不但降低今日的貧窮，且會加速未來的減貧。

圖14 「貧窮—成長—不均(PGI)」三角形



資料來源：Bourguignon(2004).

<sup>7</sup> 例如，對中所得國家與分配較不平均的國家而言，改善分配可能較為重要；對低所得國家與分配較平均的國家而言，促進成長可能較為重要。一般而言，在多數開發中國家，經濟成長是消除貧窮的主要途徑，但隨著經濟不斷發展，再分配政策的角色益趨重要。

## (二) 臺灣貧窮函數估計與政策意涵

### 1. 貧窮函數模式

Fosu(2010a,2010b)為探討經濟成長及所得分配在一國貧窮變化中的相對角色，設定貧窮函數(poverty function)形式如次：

$$p = c_1 + c_2 y + c_3 g y + c_4 g \quad (2)$$

其中， $p$ ：貧窮率； $y$ ：所得； $g$ ：所得分配不均度。此外，所有變數資料均係取自然對數型態。各項係數符號及說明如下：

- (1)  $c_1$  預期符號為正，顯示  $y = g = 0$  的情況下，仍存在貧窮。
- (2)  $c_2$  反映經濟成長對貧窮的單獨影響效果，預期符號為負，表示在完全平等的所得分配( $g = 0$ )下，經濟成長必帶來貧窮下降。
- (3)  $c_3$  反映經濟成長及所得分配之互動效果對貧窮的影響，預期符號為正，表示當所得分配愈不平均( $g \uparrow$ )，經濟成長的減貧效果下降。
- (4)  $c_4$  反映所得分配對貧窮的單獨影響效果，預期符號為負，表示在所得水準很低時( $y \rightarrow 0$ )，所得分配愈不平均反而會使貧窮下降。

根據(2)式，貧窮的所得彈性  $E_y$ ，及貧窮的分配不均彈性  $E_g$ ，如(3)及(4)式

$$E_y = c_2 + c_3 g \quad (3)$$

$$E_g = c_4 + c_3 y \quad (4)$$

就貧窮的所得彈性而言，由於  $c_2$  及  $c_3$  預期符號分別為負號及正號，故當所得分配愈公平( $g$  值愈小)， $E_y$  預期符號為負，表示在一般情況下，所得成長會減緩貧窮。此外，由於  $dE_y/dg = c_3 > 0$ ，表示所得分配愈不均( $g$  值愈大)，貧窮的所得彈性將增加(例如， $E_y$  值由-2增至-1)，顯示分配惡化會降低經濟成長的減貧效率(poverty-reduction efficiency of growth)。在貧窮的分配不均彈性方面，由於  $c_4$  及  $c_3$  預期符號分別為負號及正

號，而通常所得數值不會低到無法抵銷  $c_4 < 0$  的負效果，因此，一般預期  $E_g$  符號為正，表示分配不均度提高將使貧窮現象惡化，此外，由於  $dE_g/dy = c_3 > 0$ ，表示所得水準愈高 ( $y$  值愈大)，貧窮的分配不均彈性將增加 (例如， $E_g$  值由 1 增至 2)。

## 2. 臺灣貧窮函數推估

根據(2)式，以1999至2009年臺灣資料進行貧窮函數迴歸估計，推估結果如下

$$p = 58.42 - 20.07y + 11.07gy - 31.16g + \varepsilon, \quad \bar{R}^2 = 0.88 \quad (5)$$

(29.55)(9.72)    (5.31)    (16.15)

上式中， $p, y, g$  分別為貧窮率 (依 OECD 定義)、每人可支配所得中位數及五等分位倍數之對數值，括弧內數字為標準差。

基本上，臺灣貧窮函數各項係數的符號與 Fosu 模式的預期方向一致，其政策意涵重點有二：第一，成長與所得分配變化本身都會帶動貧窮率變動，即成長有助於減貧，而分配不均度提高會使貧窮現象惡化；第二，所得分配變動會影響「經濟成長的減貧效應」，即分配不均度提高會使經濟成長的減貧效率下降。此外，根據(5)式，可進一步計算我國貧窮對經濟成長及分配不均的彈性值，如表 5，說明如次：

- (1) 以 1999 年數值為基準，我國貧窮的成長彈性及分配不均彈性分別為 -1.20 及 2.39<sup>8</sup>，表示每人可支配所得中位數每提高 1%，貧窮率將下降 1.20%，而五等分位倍數每減少 1%，貧窮率將下降 2.39%，顯示成長促進 (growth-promoting) 及降低分配不均 (inequality-reducing) 均有助於改善國內貧窮現象。惟就相對效果而言，由於後者絕對值較前者為大，顯示降低分配不均的減貧效果優於所得增加<sup>9</sup>。就現階段而言，我國有效的減貧策略除促進經濟成長外，尤應致力於改善分配不均狀況，以加速改善貧窮現象。

8 文獻中強調期初分配不均對成長減貧效率的影響，故以 1999 年數值為基準進行比較。

9 Fosu(2011)實證結果指出，貧窮的分配不均彈性較成長彈性為大。

表5 我國貧窮的成長彈性及分配不均彈性估計

項 目	1999年數值	樣本平均值
貧窮的成長彈性	-1.20	-0.23
貧窮的分配不均彈性	2.39	2.79

資料來源：本研究計算。

(2)如以樣本期間的平均值為基準，則  $E_y$  由上述-1.20增為-0.23； $E_g$  由2.39增為2.79，顯示初始條件的選擇對於採取「最適成長及分配」的減貧策略極為關鍵。

### 3. 產業結構調整與臺灣貧窮函數

減貧需要經濟成長和結構轉變，因其可提供具生產性 (productive) 的工作機會，並藉由就業增加提高社會包容性。準此，採取有利於社會包容性的結構轉變，亦是影響經濟成長減貧能力的重要因素。Montalvo and Ravallion(2010)即強調產業結構變遷對經濟成長減貧能力的影響；此外，OECD(2006)跨國研究發現，農業成長在益貧式成長扮演重要角色。參考Montalvo and Ravallion(2010)設定，推估考量產業結構轉變與經濟成長因素之我國貧窮函數如下

$$\hat{p}_i = 181.08 - 1.29 \times s_1 - 1.79 \times s_2 - 1.73 \times s_3 - 11.36 \times D \ln(Y_t) + \varepsilon_t \quad (6)$$

(21.88) (0.76) (0.21) (0.25) (3.94)

$$\bar{R}^2 = 0.82 \quad (\text{期間：1999~2009})$$

上式中， $P$ ：貧窮率； $s$ ：各產業產出份額， $i=1,2,3$ 分別代表農業、工業及服務業； $Y$ ：實質國內生產毛額， $D$ 表示取差分， $D \ln(Y_t)$ 為經濟成長率。括弧內數字為標準差。由(6)式可知，臺灣持續的經濟成長是減低貧窮率的最主要動力，惟結構轉變對減貧亦具正面作用，其中又以工業成長的減貧效果最大，服務業成長的減貧效果略低於工業。

此外，為掌握產業別就業提升效果，進一步推估產業別就業方程式，結果如下

$$\ln(AEM_t) = 4.81 + 0.11 \times \ln(AGDP_t) + \varepsilon_t \quad (7)$$

(3.19)(0.25)

$$\varepsilon_t = 0.90 \times \varepsilon_{t-1} + e_t; \quad \bar{R}^2 = 0.87 \quad (\text{期間：2002~2009})$$

(0.11)

$$\ln(IEM_t) = 3.21 + 0.33 \times \ln(IGDP_t) + \varepsilon_t \quad (8)$$

(0.45)(0.03)

$$\varepsilon_t = 0.21 \times \varepsilon_{t-1} + e_t; \quad \bar{R}^2 = 0.95 \quad (\text{期間：2002~2009})$$

(0.17)

$$\ln(SEM_t) = 4.36 + 0.27 \times \ln(SGDP_t) + \varepsilon_t \quad (9)$$

(0.53)(0.03)

$$\varepsilon_t = 0.87 \times \varepsilon_{t-1} + e_t; \quad \bar{R}^2 = 0.997 \quad (\text{期間：2002~2009})$$

(0.02)

上式中， $AEM, IEM, SEM$ 分別為農業、工業及服務業就業人數； $AGDP, IGDP, SGDP$ 分別為農業、工業及服務業國內生產毛額。括弧內數字為標準差。由(7)式至(9)式可知，工業的就業產出彈性約0.33，超過服務業(0.27)及農業(0.11)。此一結果與(6)式相互呼應，工業及服務業發展對促進就業擴張效果較大，有助於改善貧窮問題。

### 參、臺灣益貧式經濟成長與政策分析

#### 一、建立益貧式經濟成長的必要性

根據主計處(2011)對我國及OECD國家之所得與分配福祉之跨國比較：2007年我國以購買力平價(PPP)折算後之等值化家庭可支配所得為2萬4,325美元，高於日本、南韓及OECD國家中位數；以等值化家庭可支配所得之基尼係數觀察，我國2008年為0.304，所得分配均等度不若1985年佳，惟自1980年代中期迄今，每年增幅0.5%，仍屬相對平穩；我國貧窮率及貧窮缺口則較大多數OECD國家為低。整體而言，過去20年間我國在所得與分配福祉的表現相對仍佳，惟經濟成長的益貧度趨降。此外，根據內政部最新統計，100年第2季國內貧窮線(舊制標準)以下的家庭已升至11萬4千戶的歷年新高水準，且最近3年即增加2萬多



戶，若依此速度成長，未來10年，國內貧窮家庭將大幅成長。準此，面對國內貧窮擴大警訊，有必要預為因應。

值得重視的是，全球化時代，貧窮問題也日益全球化，不但對各國經濟成長模式帶來嚴峻挑戰，亦突顯經濟發展主軸轉變為以人為本發展模式的重要性。此外，全球貧窮關注的課題除由絕對貧窮轉向相對貧窮外，亦強調多維貧窮的重要性。即貧窮的範疇除所得貧窮(income poverty)外，還包括非所得貧窮的部分。事實上，近年我國經濟發展過程也顯現類似的發展趨勢。經濟雖持續成長，但國內相對貧窮現象亦不斷加劇，健康及教育等非收入維度的不平等也同步上升，此不僅對人民福祉產生負面影響，且亦係國內需求疲弱的重要原因，而非收入領域人類發展進展有限亦不利未來我國經濟成長潛能提升。國際經驗顯示，經濟發展成就無法保證減貧工作進展；而人均收入增加也不一定保證醫療衛生及教育的進步。準此，我國有必要加速朝益貧式經濟成長模式轉變，結合總體經濟政策、就業政策及社會政策，以更全面和綜合統籌的方式處理減少貧窮的問題，促進國人發展，並確保經濟成長帶來的利益能更公平分配。

## 二、益貧式經濟成長的跨國實證

### (一) 定義與衡量

近年世界許多國家的收入分配不均度均呈現上升趨勢，且許多經驗證明，經濟成長並不能自動惠及窮人，如果不考慮社會發展中的公平問題，經濟成長反會導致不利於窮人的結果。準此，各國政府總體政策的設計與執行，乃由「促經濟成長」，轉向關注兼顧經濟成長、分配不均及減貧的「益貧式成長模式」，惟國際間對於益貧式經濟成長定義與衡量，看法未盡相同(參見表6)。根據IMF(2011)及World Bank(2011b)觀點，益貧式成長是一種包容性極大化的策略，也是促進經濟永續成長的充要條件。益貧式成長的重點在能使窮人參與經濟活動，並從中獲益。具體而言，必須使窮人的所得成長率高於非窮人或全體社會的成長率，或至少讓窮人獲益的絕對數大於零。

表6 益貧式經濟成長(PPG)之衡量

衡量方法	PPG的衡量標準	評 價
減貧率	$y_{pc} > 0, p_{chr} < 0$	適用於大多數國家
顯著減貧	$y_{pc} > 0, p_{chr} < \text{標準}$	要求界定減貧率標準
窮人收入的正成長	$y_{poor} > 0$	沒有反映貧窮人口減少
窮人所得成長超過平均成長水準	$y_{poor} > y_{pc}$	獨立於總體成長績效
彈性分析法	$e = p_{chr}/y_{pc}; y_{pc} > 0$ 時，最小化 $e$	獨立於實際成長和貧窮狀況
有利於窮人的成長	$y_{poor} > y_{poor}^*$	獨立於實際成長和貧窮狀況
加權成長率	$y^{weighted} > y_{pc}$	創造出的統計指標，獨立於實際成長和貧窮狀況
基尼係數	降低基尼係數	與減貧沒有決定性的關係

註： $y_{pc}$ ：人均GDP成長率； $p_{chr}$ ：貧窮人口變動率(負號表示減少，正號表示增加)； $y^{weighted}$ ：以不同收入階層的人口比重為權數，加權後的收入成長； $y_{poor}$ ：窮人的收入成長率； $y_{poor}^*$ ：在收入分配比例不變的條件下，窮人的收入成長率。

資料來源：Prieue et al.(2005).

## (二) 跨國實證

一般而言，隨著經濟成長的提高，貧窮率會降低，且在一定的GDP水準下，基尼係數愈高，其收入分配愈不公平，貧窮率愈高。國際實證研究顯示，貧窮彈性值估計會依貧窮率的定義(絕對貧窮率或相對貧窮率)及經濟成長的衡量單位(GDP、每人GDP或可支配所得中位數)不同而異。根據Fosu(2010b)研究，當每人GDP提高1%，貧窮率下降2.283%；當基尼係數提高1%，貧窮率提高3.474%。此一結果顯示相對於每人GDP，提高收入分配的公平性對減貧的作用更具效率。此外，OECD(2010)估計，每人GDP成長1%，平均絕對貧窮率下降1.1%；IMF(2011)估計，每人GDP提高1%，絕對貧窮率下降約2%。

### 三、臺灣益貧式經濟成長之總體計量分析

#### (一)模型體系

模型體系以吳中書等(2008)建立的總體計量模型為基本架構，模型設計強調在傳統總體經濟計量模型(Keynesian Model)中，引入收入差距函數及貧窮函數，以反映經濟成長、收入差距與貧窮的互動關聯。此外，為檢視政府財政政策工具在改善收入分配不均及貧窮問題上扮演的角色，將政府支出區分為社會部門支出(教育、保健及社會保障消費支出)、經濟事務支出及其他等三個部分。

模型體系共40條方程式，其中23條行為方程式，17條定義式(或恆等式)。每一條行為方程式的估計期間不同，但均止於2010年，以涵括最近的經濟資訊，並採遞迴估計方式進行樣本外預測，計算2008年至2010年的均方根百分誤差值(RMSE%)。在23條行為方程式的靜態測驗中，RMSE%在5%以下者有14個，且貧窮函數及收入差距函數的RMSE%分別僅0.632及3.520，顯示模型配適度的績效應可接受。模型基本架構如次：

#### 1.商品市場

##### 商品市場之總需求函數

$$GDP = CP + (CGSS + CGES + CGOTHER) + IFIX + IG + IPC + INV + EX - IM \quad (10)$$

其中， $GDP$ ：國內生產毛額； $CP$ ：民間消費； $CGSS$ ：政府消費－社會部門支出(社會保障、教育及保健類政府消費)； $CGES$ ：政府消費－經濟事務支出； $CGOTHER$ ：政府消費－其他支出； $IFIX$ ：民間企業固定投資； $IG$ ：政府固定投資； $IPC$ ：公營事業固定投資； $INV$ ：存貨變動； $EX$ ：輸出； $IM$ ：輸入。以上各變數均為實質值。

#### (1)民間消費函數

參考何金巡等(2006)設定，民間消費函數之解釋變數除可支配所得、利率及物價等變數，並引入收入差距及失業率變數

$$CP = CP \left( \frac{YD\$}{PGDP}, \frac{STOCKV\$}{CPI}, i + DIST + RU \right) \quad (11)$$

(+)            (+)            (-)

其中， $YD\$$ ：名目可支配所得； $PGDP$ ：國內生產毛額平減指數； $STOCKV\$$ ：名目股票成交值； $CPI$ ：消費者物價指數； $i$ ：名目利率； $DIST$ ：每戶五等分位倍數； $RU$ ：失業率。

## (2) 民間投資函數

民間投資取決於國內產出水準、實質利率及公共投資等因素，函數設定為：

$$IFIX = IFIX(GDP, i - \pi^e, IG) \quad (12)$$

(+)    (-)    (?)

其中， $\pi^e$  為預期物價上漲率。

## (3) 輸出函數

輸出取決於國內外相對價格水準及外國所得水準等因素，函數設定為：

$$EX = EX \left( RX \frac{WPX}{PX}, GDPW \right) \quad (13)$$

(+)            (+)

其中， $RX$ ：新臺幣對美元匯率； $WPX$ ：世界出口物價指數； $PX$ ：出口物價指數； $GDPW$ ：世界經濟成長率，以先進國家之工業生產指數( $IPI$ )成長率表示。

## (4) 輸入函數

輸入決定於國內需求和國內生產價格與進口物價之相對水準，函數設定為：

$$IM = IM \left( GDP, \frac{WPI}{PM} \right) \quad (14)$$

(+)    (+)

其中， $WPI$ ：躉售物價指數； $PM$ ：進口物價指數。

## 2. 勞動市場

參考何金巡等(2006)，失業率取決於前期失業率及經濟成長率，函數設定為：

$$RU_t = RU(RU_{t-1}, DGDP_t) \quad (15)$$

(+)      (-)

其中， $DGDP$ ：實質GDP變動率， $D$ 代表差分。 $t$ 和 $t-1$ 分別表示當期和前期。

## 3. 收入差距函數

參考何金巡等(2006)及Laabas et al.(2004)設定，收入差距函數之解釋變數除國內生產毛額及失業率外，並納入政府消費中社會支出所占比率，以反映政府支出內容的益貧度。

$$DIST = DIST\left(DGDP, RU, \frac{CGSS}{CG}\right) \quad (16)$$

(-)   (+)   (-)

其中， $CG$ ：實質政府消費(=  $CGSS + CGES + CGOTHER$ )。

## 4. 貧窮函數

參考Fosu(2010a, 2010b)設定，惟配合本文議題探討，貧窮率以相對貧窮率計算，假設貧窮率決定於國內生產毛額、五等分位倍數及其相互作用項的影響。函數設定為：

$$POV = POV(GDP, GDP \times DIST, DIST) \quad (17)$$

(-)      (+)      (-)

其中， $POV$ ：貧窮率。

## 5. 貨幣市場

利率取決於失業率和物價變動率，函數設定為：

$$i_t = i(RU_{t-1}, DCPI_{t-1}) \quad (18)$$

(-)      (+)

其中， $DCPI$ ：消費者物價變動率。

## (二)情景模擬設計

1. 基準方案：根據主計處(2011年8月18日)、IMF(2011年9月)及Global Insight(2011年10月15日)等機構發布之最新國內外經濟預測資料，配合本文建構之總體經濟計量模型的動態求解，建立2011至2012年基準預測。

### (1)主客觀條件設定

- 國外變數：2011及2012年先進國家工業生產指數成長率分別為2.48%及2.99%。
- 國內公共支出變數：2011及2012年政府消費實質增加率分別為-0.36%及0.53%；政府固定投資實質增加率分別為-1.72%及-11.55%；公營事業固定投資實質增加率分別為-12.75%及5.57%。此外，2011及2012年我國政府消費中社會部門支出比率維持2009年水準(38.9%)。

### (2)估計結果

2011-2012年臺灣經濟成長率平均4.55%；五等分位倍數平均6.12倍(2010年6.19倍)；貧窮率平均6.76%(2010年7.03%)；失業率4.47%。在經濟成長來源方面，國外淨需求貢獻占65.14%，國內需求貢獻占34.86%。

## 2.情景模擬方案構想

一國減貧成效為收入變動及收入分配不均變動的函數，故減貧策略應有效結合「促經濟成長(pro-growth)」及「改善分配(pro-distribution)」。依上節分析可知，經濟成長及縮小收入差距兩者均可改善國內貧窮現象，但相對於提高經濟成長，改善收入分配的公平性對降低貧窮率更具效率。準此，政府在改善收入分配不均上應扮演更積極的角色。又收入分配惡化及貧窮人口增加的一個重要跡象，就是高失業率(或就業機會不足)，故應創造政策條件降低失業率。

從總體經濟層次，IMF(2011)認為減貧的策略主要有三類：(1)擴張性財政政策，包括提高教育及醫療健康支出占GDP比率，擴大政府移轉支出；(2)勞動市場改革(Labor Market Reform)，包括強化就業保護(employment protection)，提高最低工資，降低摩擦性及結構性失業等；(3)推動有利於窮人的金融政策，包括提供微型貸款(micro credit)等。此外，面對近貧、新貧及工作貧窮者愈來愈多，傳統的社會福利(Welfare)所能達到的效果已不如工作福利(Workfare)。準此，配合模型體系設計，政策情景模擬以公共支出結構調整及勞動市場改革為重點。

### 3. 模擬方案一(公共支出結構調整及勞動市場改革進展較快情景)

#### (1) 主要設定條件

- 2011及2012年政府加速勞動市場改革，降低勞動市場摩擦，促進勞力媒合，摩擦性及結構性失業率平均較基準值下降0.6個百分點<sup>10</sup>。
- 受國內財政赤字規模擴大影響，目前國內實施擴張性財政政策的空間有限。惟仍可經由調整政府消費支出內涵(reallocation)，增加益貧的政府支出，例如，提高對低所得家庭移轉支出、教育及醫療支出等社會部門支出。設定2011至2012年政府消費中之社會部門支出占比由基準值38.9%提高至46.9%，提高8個百分點。

#### (2) 模擬結果

2011-2012年臺灣經濟成長率平均4.74%，其中，內需貢獻1.91個百分點(占40.32%)，國外淨需求貢獻2.83個百分點(占59.68%)。同期間，收入差距倍數降為5.85倍；在經濟成長

10 實證估計，近年國內失業率中來自循環性失業約占4成，摩擦性與結構性失業合計約占6成。若以99年國內失業率5.21%為基準，摩擦性及結構性失業約3.1%，設定未來2年在國內勞動市場改革及產業轉型效應顯現下，摩擦性及結構性失業率可止升回降，約降低2成(0.6個百分點)。中央研究院胡勝正院士100年10月20日在2011大師論壇高峰會「臺灣的就業情況與經濟發展」專題演講指出，1990年以前，臺灣自然失業率低於2%，現在接近4%。

加快及收入差距明顯改善下，貧窮率降為5.57%，失業率降為3.66%。

#### 4. 模擬方案二(公共支出結構調整及勞動市場改革進展較慢情景)

##### (1) 主要設定條件

- 考量公共支出結構調整及勞動市場改革的執行效率不及模擬方案一，設定2011及2012年摩擦性及結構性失業率下降幅度僅為模擬方案一的一半，即較基準值平均下降0.3個百分點。
- 2011至2012年政府消費中社會部門支出占比42.9%，僅為模擬方案一增幅的一半，較基準值提高4個百分點。

##### (2) 模擬結果

2011-2012年臺灣經濟成長率平均4.64%，其中，內需貢獻1.74個百分點(占37.64%)，國外淨需求貢獻2.90個百分點(占62.36%)。同期間，收入差距倍數降為5.98倍；在經濟成長及收入差距改善幅度縮小下，貧窮率6.14%，失業率4.07%。

表7 臺灣經濟成長情景模擬分析

	2000-2010年 平均	2011至2012年平均		
		基準方案	模擬方案一	模擬方案二
經濟成長率(%)	4.10	4.55	4.74	4.64
來自：內需貢獻百分點 (百分率)	1.76 (42.83)	1.58 (34.86)	1.91 (40.32)	1.74 (37.64)
國外淨需求貢獻百分點 (百分率)	2.34 (57.17)	2.97 (65.14)	2.83 (59.68)	2.90 (62.36)
失業率(%)	4.48	4.47	3.66	4.07
五等分位倍數(倍)	6.07	6.12	5.85	5.98
貧窮率(%)	6.65	6.76	5.57	6.14

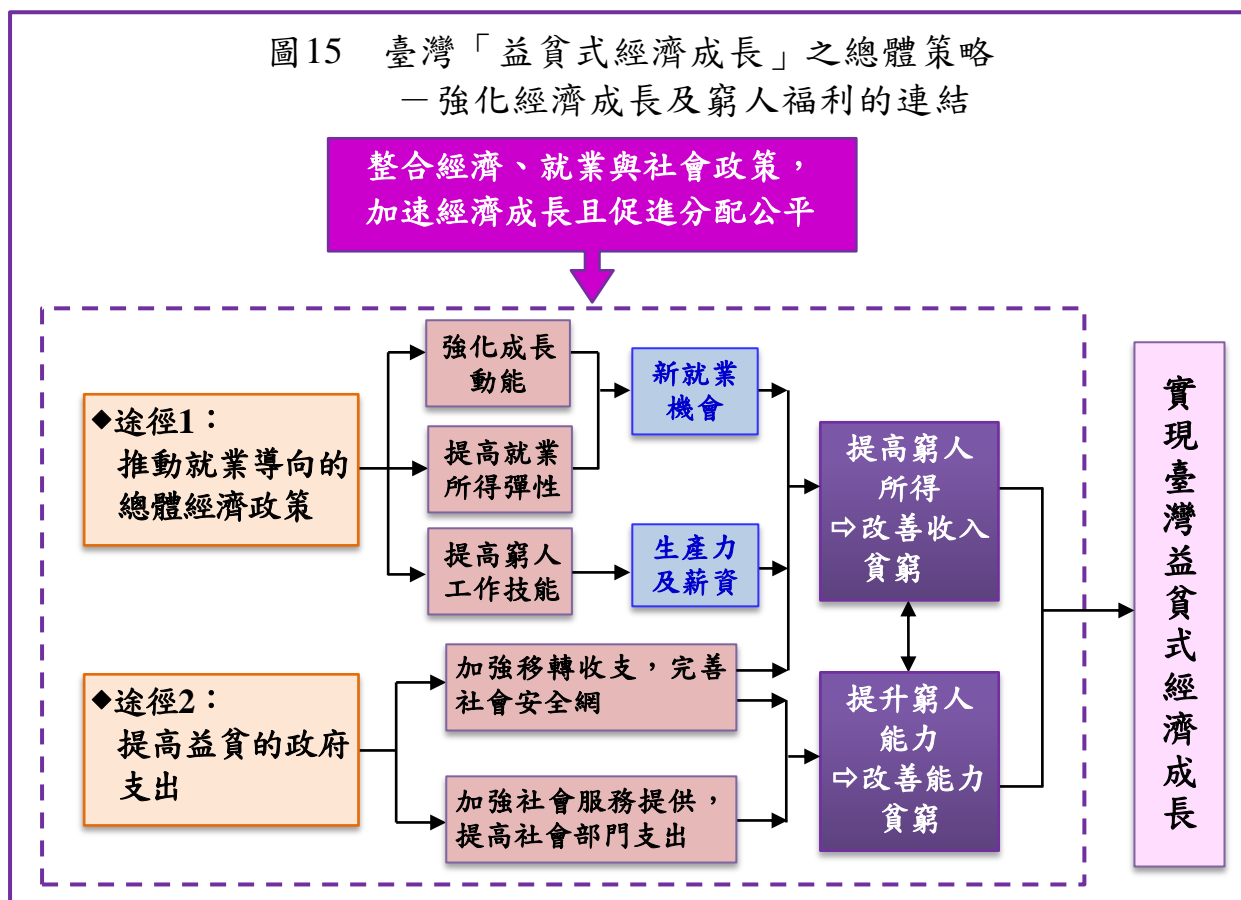
註：主計處公布貧窮率資料至2009年，2010年貧窮率數據為本研究依其時間序列資料推估。



## 肆、實現臺灣益貧式經濟成長之總體策略

2010年聯合國社會發展研究院(UNRISD)發布「打擊貧窮和不平等」報告指出，單方面依賴社會保障或經濟成長是無法自動減少貧窮和降低不平等。國際經驗顯示，消除貧窮和不平等應採取結構轉變、總體經濟政策和社會政策等多項政策和措施的配置組合。其中，創造就業機會應做為結構轉變的核心目標<sup>11</sup>；總體政策應以保護民生為主要方向，包括向弱勢族群和失業者提供保護，擴大對教育、醫療健康支出等。依前述實證評估及情境模擬可知，經由勞動市場改革降低失業率(或增加就業機會)，及提高益貧的政府支出，可實現兼顧經濟持續成長及矯正社會發展失衡的目標。此外，政策執行成效愈佳，收入差距及貧窮率下降愈顯著。

就總體層面觀察，實現臺灣益貧式經濟成長之主要途徑有二：第一，推動就業導向的總體經濟政策，建構經濟成長、就業及貧窮間之良性循環



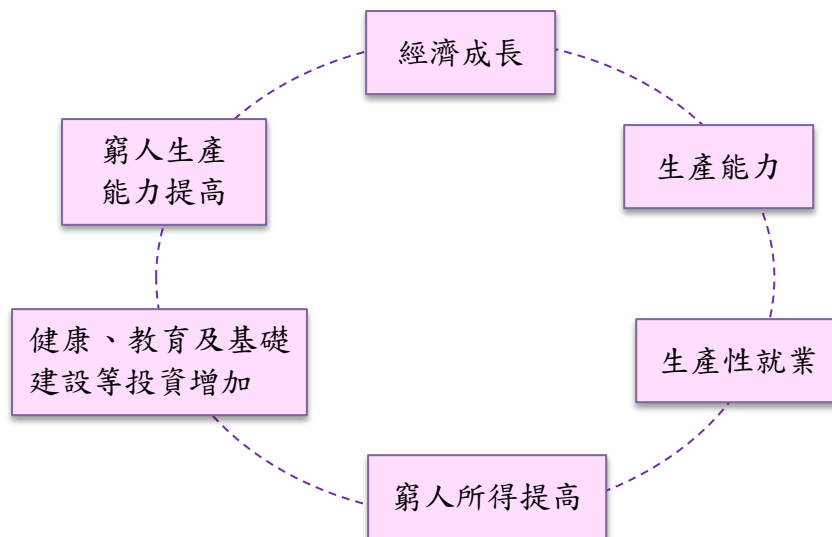
11 根據美國人口普查局發布「2010年美國收入、貧窮及醫療保險」報告，2010年美國貧窮率15.1%，貧窮人數4,620萬人，為52年來最高。研究顯示，美國貧窮率上升主因是缺少就業機會。

互動機制，提高窮人所得及改善工作貧窮現象；第二，提高益貧的政府支出，一方面加強教育訓練及提供醫療服務，另一方面進行政府移轉再分配。綜言之，政府需有效整合經濟、就業與社會政策，使發展模式的內涵朝有利於提高窮人福利的目標轉變。分述如次：

### 一、推動就業導向的總體經濟政策，建構經濟成長、就業及貧窮間的良好循環互動機制

Islam(2006)指出，減貧需要經濟成長和結構轉變，同時在此一調整過程中要能提供生產性就業，如此由經濟成長產生的收入方可被廣泛共享。此外，有利於窮人的成長策略尤應強調對健康、教育及基礎建設的投資，此不僅能直接增加窮人福利，更有助於厚植窮人的健康及人力資本投資，帶動經濟成長。簡言之，益貧式成長策略(pro-poor growth strategy)在積極建構經濟成長、就業及貧窮間的良好循環互動機制(圖16)。

圖16 經濟成長、就業與減貧間的良好循環



資料來源：Islam(2006).

近年國內就業增加速度遠不及經濟成長，尤其是生產性就業機會的創造更是明顯不足，導致低所得家庭收入停滯不前。準此，應持續改善我國經濟成長、就業及貧窮間之良好循環機制，增強經濟政策的再分配效應。可行作法有三：

### (一) 提振國內需求，強化成長動能

- 近年國內需求占實質GDP比率雖高達9成，惟因成長幅度偏低，致對GDP貢獻不大，造成成長需仰賴國外淨需求支撐的現象。在此種成長模式下，我國經濟的脆弱度較高，易受國際經濟景氣變動影響，不利於經濟穩定成長。因此，政府應積極完善國內投資環境，提振民間投資及消費動能，以強化成長動能的內、外需平衡性，維持經濟穩定成長，為減貧工作營造良好的發展環境。
- UNDP(2011)指出，提高窮人所得占整體所得的份額，有助於擴大消費；增加對窮人的投資亦可提高其對GDP的貢獻。簡言之，減貧策略不僅可激勵整體經濟的需求潛能(potential demand)，並可擴大未來生產潛能。由於我國最低所得組家庭之邊際消費傾向較其他所得分位組家庭為高，故加速治理國內貧窮問題除可體現人類發展理念外，並具擴大內需的功效，有助於推動經濟穩定成長及結構再平衡。

### (二) 推動工業及服務業的整合發展，提高就業彈性

- OECD(2010)指出，脫貧人口增加的關鍵機制在於「經濟成長必須發生在窮人所處的地區與行業，並且能夠運用窮人所擁有的生產要素」。就此觀點，政府積極推動的「產業有家，家有產業」計畫極為重要。此外，過去國內總體貧窮降低主要得益於工業部門的成長，惟近年工業的就業彈性明顯趨降。未來，則應加速提升服務業的就業彈性。

### (三) 提高窮人工作技能，協助其進入勞動市場

- 近年我國最低所得組家庭每戶就業人數，遠低於其他所得分位組家庭，且減少幅度甚大，顯示即使經濟成長帶動國內就業創造，但低所得者因教育程度偏低及能力相對不足，而無法融入此一過程中，以致成長的減貧效果有限，亟待強化。

- OECD(2010)指出，窮人利用新機會的能力取決於其技術水準及獲得互補性資產的能力。基本上，政府可透過培養技能勞動力，制定有利於工人的勞動市場干預，及協助工人應對變革等勞動市場政策，協助人們取得有尊嚴的就業機會(decent work)。因此，政府應強化教育及培訓，提升窮人取得就業機會的工作技能，協助其進入勞動市場。

## 二、政府施政應強調公平的力度，提高財政支出內涵之益貧度

國際減貧經驗顯示，消弭貧窮問題需市場機制與政府政策雙管齊下，同時隨著經濟持續發展，政府在減貧過程中的角色更形重要。基本上，政府採取益貧式財政政策(pro-poor fiscal policy)對成功實現減貧尤為重要。具體做法有二：一是加強社會服務提供的質量，提高教育及健康等社會支出比重，擴大窮人發展潛能；二是持續強化政府移轉收支改善所得分配功能，並完善社會安全網，提供窮人安全保障措施。分述如次：

### (一)加強社會服務提供的質與量，提高政府社會支出比重

- 由於經濟成長不會自動使所有人受惠，且收入貧窮易衍生非收入形式的貧窮，削弱未來所得提升的潛能<sup>12</sup>。就非收入貧窮面向而言，World Bank(2003)指出，教育和健康等公共支出的效應通常為非窮人獲益較多，此亦相對限制窮人脫貧的機會。
- 為提高我國經濟發展模式的益貧度，政府公共支出內涵應朝向益貧度高的社會支出轉變，即強化對經濟弱勢家庭的教育及健康等領域社會服務提供的質與量，擴大其人力資本及未來生產潛能，減輕非收入形式的貧窮，進而改善收入面貧窮。

### (二)持續強化政府移轉收支改善所得分配功能，完善社會安全網

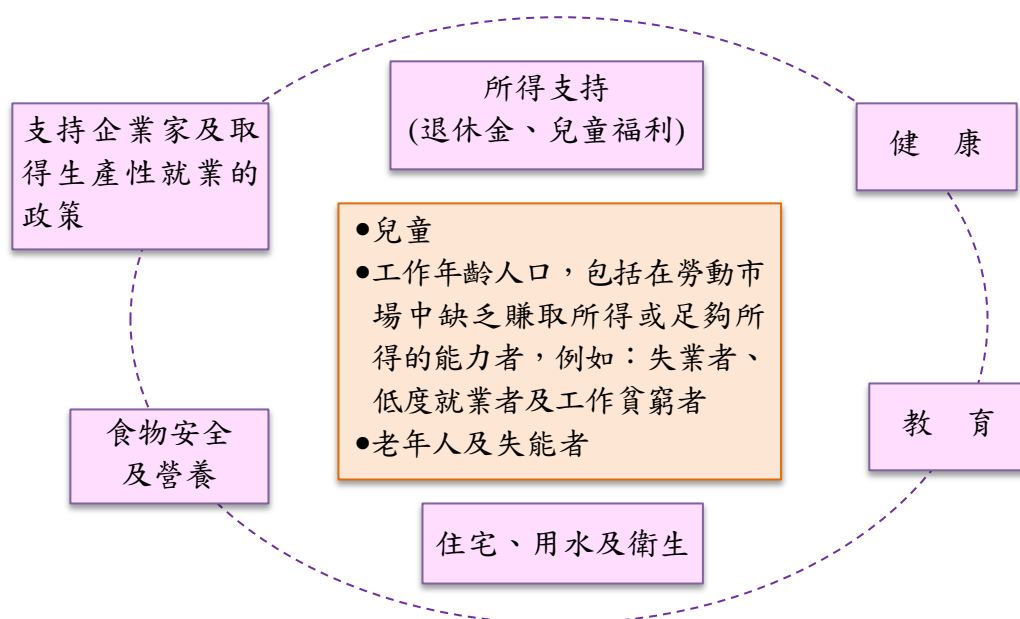
- 貧窮多與脆弱性緊密相連，最脆弱的人群通常是生活貧窮的

12 例如，我國99年經濟戶長為大學及以上教育程度之每戶可支配所得1,299,070元，是國小及以下者536,857元的2.4倍。

人。根據世界銀行評估，受金融危機及經濟衰退影響，全球新增6,400萬極端貧窮人口，顯示窮人經濟脆弱性極高。我國為小型開放經濟體，總體經濟受國際情勢影響甚深，受全球金融海嘯衝擊，98年我國貧窮率亦攀升至7.7%的歷史高點。

- 完善的社會保障機制能夠協助個人或家庭應對外部衝擊，減少貧窮現象及提高其適應能力。換言之，社會保護是幫助人們脫貧的一種投資。目前我國政府移轉收支已成為最低所得組家庭之主要收入來源，並扮演改善所得分配的重要角色。故政府應持續強化移轉收支縮小國內收入差距的作用，以助於改善國內貧窮現象。
- 人生不同階段面對的貧窮風險不盡相同，為避免貧窮成為世代循環的夢魘，ILO(2011)指出應積極建構「社會保障基層網(social protection floor)」，經由整合性的社會政策，在整個生命循環過程中保障人民及賦權於民。根據主計處(2011)，國內老年族群陷入貧窮的風險高於其他族群，面對我國人口老化快速趨勢，政府亦應完善我國社會保障基層網，預為因應老年貧窮等問題。

圖17 ILO社會保障基層網架構



資料來源：ILO(2011).

## 伍、結語與建議

全球化時代，貧窮問題也日益全球化，近年來，經濟成長伴隨收入分配不均惡化及相對貧窮人口增加，幾乎是當今經濟全球化潮流及就業結構改變「無可避免」的現象，此對各國經濟成長模式帶來重大挑戰，且突顯轉變為更加以人為本發展模式的重要性。近年我國經濟發展過程也顯現類似的發展趨勢，經濟雖持續成長，但國內相對貧窮現象亦不斷加劇，不僅對人民福祉產生負面影響，且不利未來我國經濟成長潛能提升。為因應貧窮全球化挑戰，積極促進經濟成長、改善收入分配及減緩貧窮，已是世界銀行等國際機構及各國政府致力的目標。

國際研究顯示，建立經濟成長、收入分配與貧窮間良性循環機制的關鍵，在於推動益貧式經濟成長之總體策略，而非個別地處理貧窮與成長，或貧窮與收入分配的問題。簡言之，唯有經濟成長和收入分配能實現良性互動，貧窮問題方得以在成長過程中獲得改善。本文的情景模擬結果亦支持此一看法。準此，我國亟需重新思考經濟成長的模式，以更全面和綜合統籌的方式處理減少貧窮的問題，提供人民就業及公正，以增加國人福祉及厚植國家發展潛能。本文實證分析的重要意涵有三：

1. 近年我國經濟成長率與貧窮率間存在脫鉤現象(相關係數-0.68)，窮人與非窮人間收入差距擴大，顯示經濟成長並未發揮顯著改善貧窮的效益。
  - 實證結果顯示，經濟成長及收入差距均係影響臺灣貧窮問題的重要因素，我國貧窮的成長彈性及分配不均彈性分別為-1.20及2.39，顯示收入差距改善更具減貧效率。
  - 經濟成長減貧效率是分配不均度的遞減函數，故伴隨著公平的經濟成長才能使窮人受惠，且收入分配不均擴大將會削弱經濟成長對消除貧窮的積極作用，此亦係近年我國經濟成長的益貧度不足之重要關鍵。
2. 從生產面觀點，考量產業結構與經濟成長因素之我國貧窮函數推估結果顯示，持續的經濟成長固然是減低貧窮率的最主要動力，惟結構轉變對減貧亦具正面作用。

- 其中，以工業成長的減貧效果最大，服務業成長的減貧效果略低於工業。
- 此外，工業及服務業的就業產出彈性分別為0.33及0.27，兩者就業擴張效果較大，此一結果顯示，促進工業及服務業發展，帶動就業擴張，有助於改善貧窮問題。

3. 益貧式經濟成長是促進經濟成長與社會和諧的良好策略。模擬結果顯示，經由勞動市場改革降低失業率，及提高益貧的政府支出，可實現兼顧經濟持續成長及矯正社會發展失衡的目標。政策執行成效愈佳，收入差距及貧窮率下降愈顯著。

- 以「公共支出結構調整及勞動市場改革進展較快」情景模擬而言，2011及2012年臺灣經濟成長率平均4.74%，較基準方案提高0.19個百分點；收入差距倍數5.85倍，較基準方案減少0.27倍；貧窮率5.57%，較基準方案減少1.19個百分點。

- 以「公共支出結構調整及勞動市場改革進展較慢」情景模擬而言，2011及2012年臺灣經濟成長率平均4.64%，較基準方案提高0.09個百分點；收入差距倍數5.98倍，較基準方案減少0.14倍；貧窮率6.14%，較基準方案減少0.62個百分點。

對當前臺灣經濟而言，為落實經濟成果全民共享，經濟發展的主軸有必要從過去「促經濟成長」朝往「益貧式經濟成長」模式轉變，政府需有效整合經濟、就業與社會政策，使發展模式的內涵朝往有利於窮人的方向轉變，兼顧成長效率與社會公平，以強化經濟成長與窮人福利之連結。「益貧式經濟成長」之總體策略內涵已超越成長速度本身，尤需致力於提升成長的「品質」。準此，根據本文實證意涵及當前國際間重視的「益貧式經濟成長」理念，提出兩點建議如次：

#### 一、推動就業導向的總體經濟政策，建構經濟成長、就業及貧窮間的良好性循環互動機制

- 研究顯示，經濟成長、就業及貧窮間之良性循環機制，係實現益貧式成長的關鍵。惟有快速的經濟成長、高就業密集度及窮人所

得提高等三要件同時成立，方可有效實現減貧目標。近年國內就業增加率遠不及經濟成長率，尤其是生產性就業機會的創造更是明顯不足，導致低所得家庭收入停滯不前。顯示我國經濟成長、就業及貧窮間之良性循環機制亟待強化，以增強經濟政策的再分配效應。

- 一 為強化經濟成長、就業及貧窮間之良性循環機制，可行作法有三：第一，提振國內需求，促進成長動能的內、外需平衡，以維持經濟穩定成長，為減貧工作營造良好的發展環境；第二，推動工業及服務業的整合發展，提高就業彈性；第三，提升窮人工作技能，協助其進入勞動市場並取得有尊嚴的就業機會。

## 二、政府施政應強調公平的力度，提高財政支出內涵之益貧度，擴大國人發展潛能

- 一 消弭貧窮問題需市場機制與政府政策雙管齊下，就我國目前經濟發展階段而言，政府在減貧過程中的角色更勝以往。是以，政府應採取益貧式財政政策，以加速減貧進程。具體做法有二：一是加強社會服務提供的質與量，提高政府教育及健康等社會支出比重；二是持續強化政府移轉收支改善所得分配功能，完善社會安全網。
- 一 近年我國公共部門社會支出雖持續增加，惟與OECD國家相較，仍有提升空間，故亟需持續提高政府社會支出比重，減輕非收入形式的貧窮，擴大窮人發展潛能，進而改善收入面貧窮。此外，我國人口老化快速，且老年族群陷入貧窮的風險較高，故政府應完善我國社會保障基層網的建構，針對整個生命循環過程進行政策設計，以減輕國人可能面對的貧窮風險。



## 參考文獻

### 一、中文部分

- 1.吳中書、林金龍、陳建福(2008)，**臺灣總體經濟季模型與政策分析**，行政院經濟建設委員會委託研究計畫報告。
- 2.主計處(2011)，**社會指標統計年報2010**。
- 3.何金巡、周麗芳、林建甫、許振明(2006)，「臺灣所得分配與經濟成長的總體經濟計量分析」，臺灣經濟學會與北美華人經濟學會2006年聯合年會，12月17日。
- 4.單驥(2011)，「我國所得分配的現況與對策(簡報)」，行政院經濟建設委員會。

### 二、英文部分

- 1.Bourguignon(2004),“The Poverty-Growth-Inequality Triangle,” presented at the Indian Council for *Research on International Economic Relations*, New Delhi, Feb.
- 2.Dollar and Kraay(2002),“Growth is Good for the Poor,” *Journal of Economic Growth*, Vol. 7, No. 3, pp. 195-225.
- 3.Fosu, A. K.(2010a),“Growth, Inequality, and Poverty Reduction under the Regime of Shifting Wealth,” Background Paper for *Perspectives on Global Development 2010*, OECD Development Centre, Paris.
- 4.Fosu, A. K.(2010b),“Inequality, Income, and Poverty: Comparative Global Evidence,” *Social Science Quarterly*, Vol. 91, No. 5, pp. 1432-1446.
- 5.Fosu, A. K.(2011),“Growth, Inequality, and Poverty Reduction in Developing Countries: Recent Global Evidence,” UNU-WIDER Working Paper No.2011/01, Jan.
- 6.ILO(2011),“Social Protection Floor for a Fair and Inclusive Globalization,”

- report of the Social Protection Floor Advisory Group, Geneva: International Labour Office.
7. IMF(2011), *Regional Economic Outlook: Asia and Pacific-Navigating and Uncertain Global Environment While Building Inclusive Growth*, Oct., Washington, D.C. : IMF.
  8. Islam, R.(2006), *Fighting Poverty: the Development-Employment Link*, Boulder, Colo. : Lynne Rienner Publishers.
  9. Laabas, B. and I. Limam(2004), “Impact of Public Policies on Poverty, Income Distribution and Growth,” Arab Planning Institute Working Paper Series, No. 0401.
  10. Montalvo, J. G. and M. Ravallion(2010), “The Pattern of Growth and Poverty Reduction in China,” *Journal of Comparative Economics*, No. 38, Issue 1, pp. 2-16.
  11. OECD(2006), *Promoting Pro-Poor Growth: Agriculture*, Paris.
  12. OECD(2010), *Perspectives on Global Development 2010: Shifting Wealth*, Paris.
  13. OECD(2011), *Society at a Glance 2011-OECD Social Indicator*, April.
  14. Priewe, J. and H. Herr(2005), *The Macroeconomics of Development and Poverty Reduction-Strategies Beyond the “Washington Consensus”*, Paris.
  15. Stiglitz, J. E., Amartya Sen, and J.-P. Fitoussi(2009), *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, CMEPSP, Sep.
  16. UNDP(2011), *Towards Human Resilience: Sustaining MDG Progress in an Age of Economic Uncertainty*, New York : United Nations.
  17. UNRISD(2010), *Combating Poverty and Inequality: Structural Change, Social Policy and Politics*, Geneva: United Nations Research Institute for

Social Development.

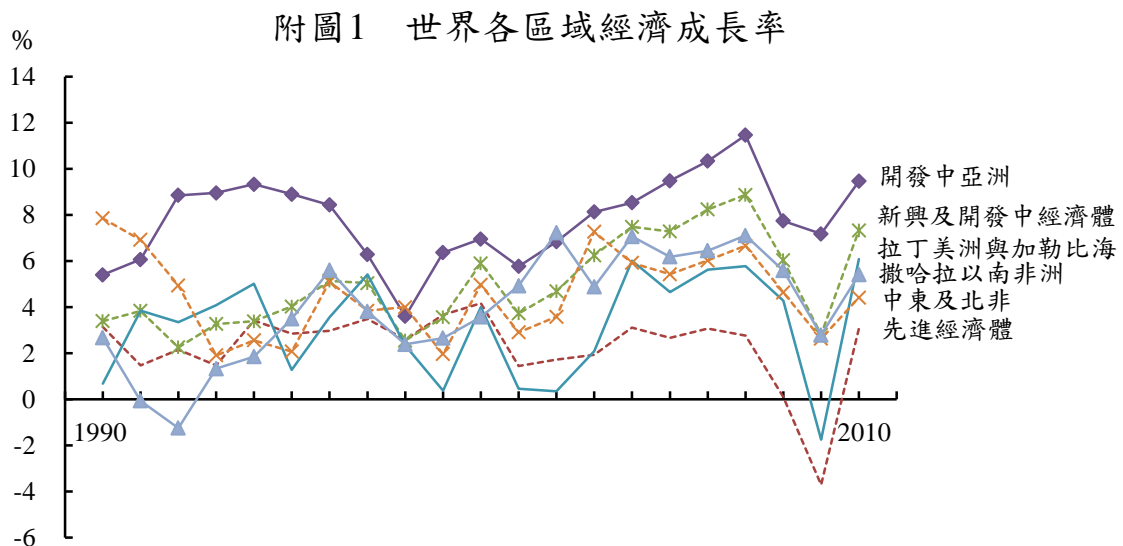
18. World Bank(2003), *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People*, Washington, DC: World Bank.
19. World Bank(2011a), *World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development*, Washington, D.C.: International Bank for Reconstruction and Development / World Bank.
20. World Bank(2011b), "Growth, Poverty, and Inequality: An Overview," in *Understanding Growth and Poverty: Theory, Policy, and Empirics*, eds. by Nallari, R. and B. Griffith, Washington, D.C.: International Bank for Reconstruction and Development / World Bank.

## 附錄 世界經濟成長、收入差距與貧窮之演變

近年來，在世界經濟成長新格局下，全球減貧(poverty alleviation)進展顯著，絕對貧窮問題已獲明顯改善，惟各區域間表現不一。此外，經濟成長伴隨收入分配不均惡化及相對貧窮人口增加，幾乎是一種全球現象。準此，改善所得分配不均及減緩貧窮成為當前各國政府必須共同面對和致力解決的課題。

### 一、新成長區位(new geography of growth)成形，全球減貧進展顯著

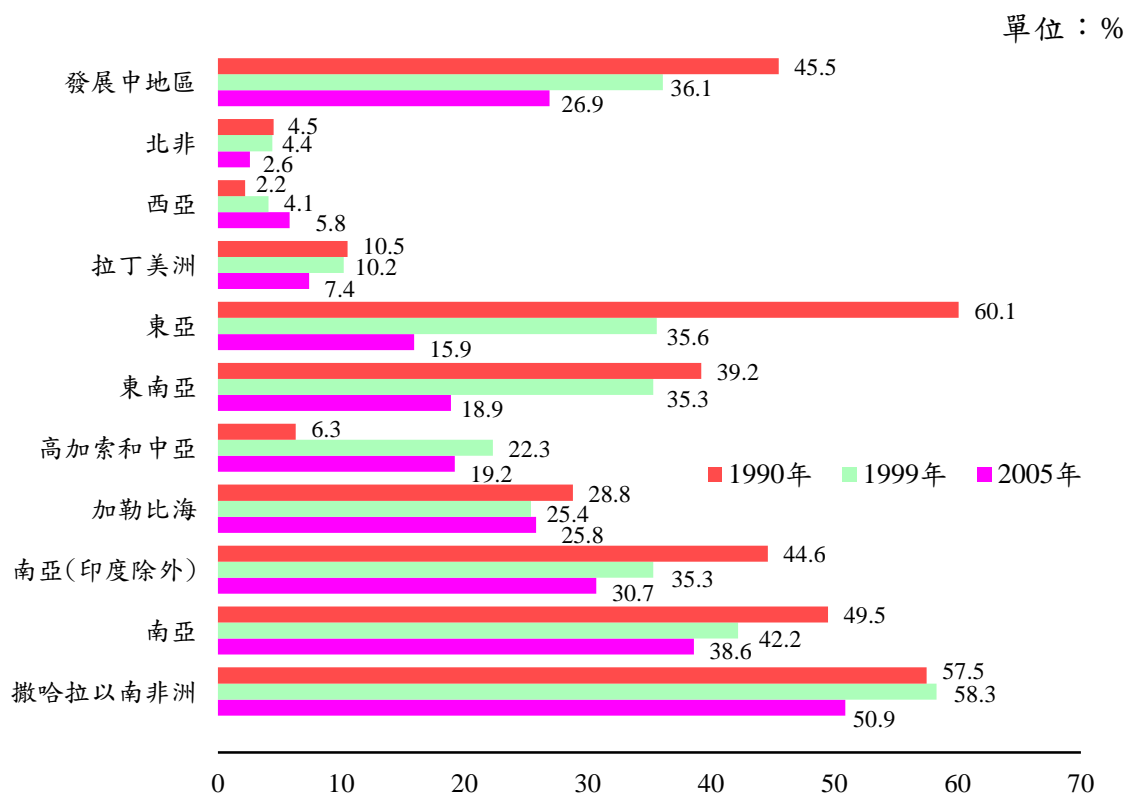
OECD(2010)對過去20年全球經濟發展動態的研究指出，科技與結構改變促進全球財富轉移，經濟成長的地理分布發生巨大的變化，全球經濟重心東移南移，開發中國家快速穩定的經濟成長，更成為全球重要的經濟主體。此一財富轉移趨勢使很多開發中國家人民脫貧，根據2011年7月聯合國發布的「2011年千年發展目標報告」，1990至2005年間幾乎各地貧窮深度呈現下降，惟各地區間存在差異；發展中國家每日生活費低於1.25美元的人數由18億人減少至14億人，相應地，貧窮率從46%降至27%<sup>13</sup>。其中，中國與印度扮演重要角色，兩國合計，生活在極度貧窮的人數約減少4.55億人。



13 世界經濟雖受到2008至2009年經濟不景氣衝擊，然United Nations(2011)認為開發中國家經濟成長依然強勁，足以支持全球減貧目標實現。預計2015年全球貧窮率將下降至15%以下，遠低於23%的既定目標。

- 亞洲地區：1990至2005年間，開發中亞洲持續快速成長，平均經濟成長率達7.4%，為先進經濟體經濟成長率2.6%的2.8倍。快速的經濟成長使亞洲在減貧方面取得驚人進展且領先全球其他地區，惟內部表現參差不齊。其中，東亞貧窮率由1990年的60.1%大幅降至2005年的15.9%，減幅達44.2個百分點；東南亞貧窮率亦由39.2%降至18.9%，減少20.3個百分點，兩者均已實現將極端貧窮減半的千年發展目標。同期間，西亞貧窮反呈惡化，南亞則尚未達目標。
- 非洲地區：1990至2005年間，非洲地區經濟成長速度明顯落後於亞洲地區，平均經濟成長率僅3.5%，使其減貧進展極為有限。其中，撒哈拉以南非洲貧窮率由1990年的57.5%降至2005年的50.9%，僅減少6.6個百分點，距離實現千年發展目標仍有很大的差距；北非貧窮率由4.5%降至2.6%，減少1.9個百分點。

附圖2 每天生活費低於1.25美元的人口比率



資料來源：United Nations(2011), *The Millennium Development Goals Report 2011*, New York: United Nations.

一 拉丁美洲及加勒比海地區：1990至2005年間，拉丁美洲及加勒比海地區平均經濟成長率僅3.0%，使其減貧進展緩慢。其中，拉丁美洲貧窮率由1990年的10.5%降至2005年的7.4%，減少3.1個百分點；加勒比海地區貧窮率由28.8%降至25.8%，減少3個百分點。

## 二、分配漸趨惡化，部分抵銷經濟成長的減貧效果

Hillebrand(2009)將世界貧窮人數的變動拆解為三個來源，包括：(1)每人GDP成長效果；(2)消費率(民間消費占GDP比率)變動效果；(3)分配改變效果。根據Hillebrand估算，1981至2005年間世界絕對貧窮人數大幅減少520百萬人，就變動來源觀察，經濟成長使貧窮人數下降1,105百萬人為主要來源，消費率下降及分配惡化則產生負面影響效果，分別使貧窮人數增加344百萬人及241百萬人。此一結果顯示，在經濟成長過程中若未伴隨分配惡化，則此一期間世界經濟成長的減貧成效將更佳。

附表1 世界絕對貧窮人數變動的來源分析

單位：百萬人

地區別	貧窮人數			貧窮人數變動來源		
	1981年 (1)	2005年 (2)	1981至2005年 變動量 (3)=(2)-(1) =(4)+(5)+(6)	GDP成長 效果 (4)	消費率 變動效果 (5)	分配改變 效果 (6)
東 亞	1,072	316	-755	-957	21	181
中國大陸	835	208	-627	-835	38	170
南 亞	548	596	47	-389	362	75
印 度	421	456	35	-364	324	75
撒哈拉沙漠以南非洲	214	391	177	252	-63	-11
拉丁美洲和加勒比海地區	41	44	3	-3	21	-15
<b>世 界</b>	<b>1,896</b>	<b>1,377</b>	<b>-520</b>	<b>-1,105</b>	<b>344</b>	<b>241</b>

資料來源：Hillebrand, E.(2009), "Poverty, Growth, and Inequality over the Next 50 Years," presented for the High-Level Expert Forum on *How to Feed the World in 2050*, to be held at Food and Agriculture Organization of the United Nations Economic and Social Development Department, Oct.

就地區別觀察，東亞(中國大陸)擁有快速的經濟成長，減貧成效最佳，1981至2005年間，東亞(中國大陸)絕對貧窮人數減少755(627)百萬人，表現優於其他地區，惟消費率下降及分配惡化亦產生不利的負面效果；撒哈拉沙漠以南非洲由於實質GDP成長速度較人口增加緩慢，加以消費率提升及分配改變的正面效果不足以抵銷每人GDP成長的負面效果，1981至2005年間，該地區絕對貧窮人數反而由214百萬人增至391百萬人(約為214百萬人的1.8倍)，表現最不理想。

基本上，分配不均沒有單一原因，而影響各國分配程度的因素也不盡相同。就分配不均與減貧的關聯而言，期初不均度較高或分配不均惡化，將提高減貧工作的難度，並會對社會凝聚力產生直接影響，進而阻礙經濟的持續成長。根據Ortiz et al.(2011)推估，1999年以來，全球各地分配不均演變的特點有二：第一，拉丁美洲與加勒比海地區及撒哈拉沙漠以南非洲仍屬世界分配最不均等的地區，故其減貧表現較差；第二，多數地區的分配不均程度均呈現加深現象，此恐將不利於未來貧窮問題的進一步消除。

附表2 1990至2008年間世界各區域吉尼指數變化

地區別	1999	2000	2008	2008-1999 變動	2008-2000 變動
亞洲	36.4	40.0	40.4	4.0	0.6
東歐及中亞	26.7	33.2	35.4	8.7	2.2
拉丁美洲與加勒比海地區	46.9	49.2	48.3	1.5	-1.3
中東及北非	39.2	39.2	39.2	0.0	0.0
撒哈拉沙漠以南非洲	49.1	46.1	44.2	-4.8	1.8
高所得國家	27.4	30.8	30.9	3.5	0.0
觀察樣本數	137	140	141	132	132

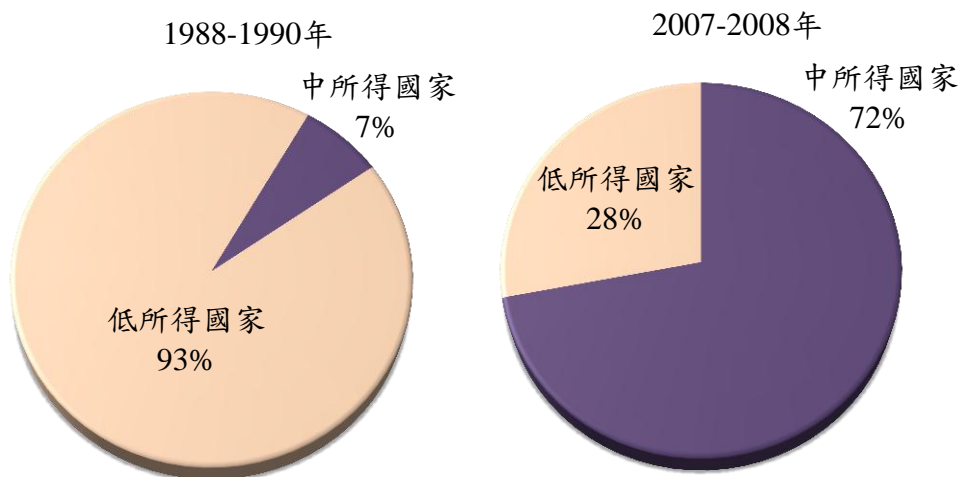
註：此處吉尼係數介於0(完全均等，每個人持有相同的所得)至100(完全不均等，所有所得由一人持有)之間。

資料來源：Ortiz, I. and M. Cumins(2011),“Global Inequality: Beyond the Bottom Billion-A Rapid Review of Income Distribution in 141 Countries,” United Nations Children’s Fund (UNICEF) Social and Economic Policy Working Paper, April.

### 三、全球貧窮新區位(new geography of global poverty)形成，分配的相對重要性提高

根據2010年英國薩塞克斯大學(University of Sussex)發展研究學院研究，全球貧窮人口分布顯現兩個特點：第一，1988至1990年全球貧窮人口多數住在低所得國家(占93%)，中所得國家僅占7%，顯現窮人住在窮國的現象；近年隨著中國和印度等人口眾多國家的快速經濟發展，及其跨入中所得國家行列，2007至2008年全球貧窮人口約72%住在中所得國家，低所得國家僅占28%，顯至全球貧窮區位正朝往中所得國家轉移，並產生所謂的「新的最底層10億人」；第二，低所得國家與中所得國家貧窮問題的特質不盡相同，而隨著全球貧窮區位改變，貧窮問題正從國際分配問題轉變為國家分配問題，治理、本國租稅及再分配政策之重要性將超過外國發展援助。

附圖3 全球貧窮人口分布



資料來源：Sumner, A.(2010),“Global Poverty and the New Bottom Billion: What if Three-Quarters of the World’s Poor Live in Middle-Income Countries?” Institute of Development Studies at the University of Sussex, Working Paper No. 349, Nov.

### 四、相對貧窮問題漸受重視

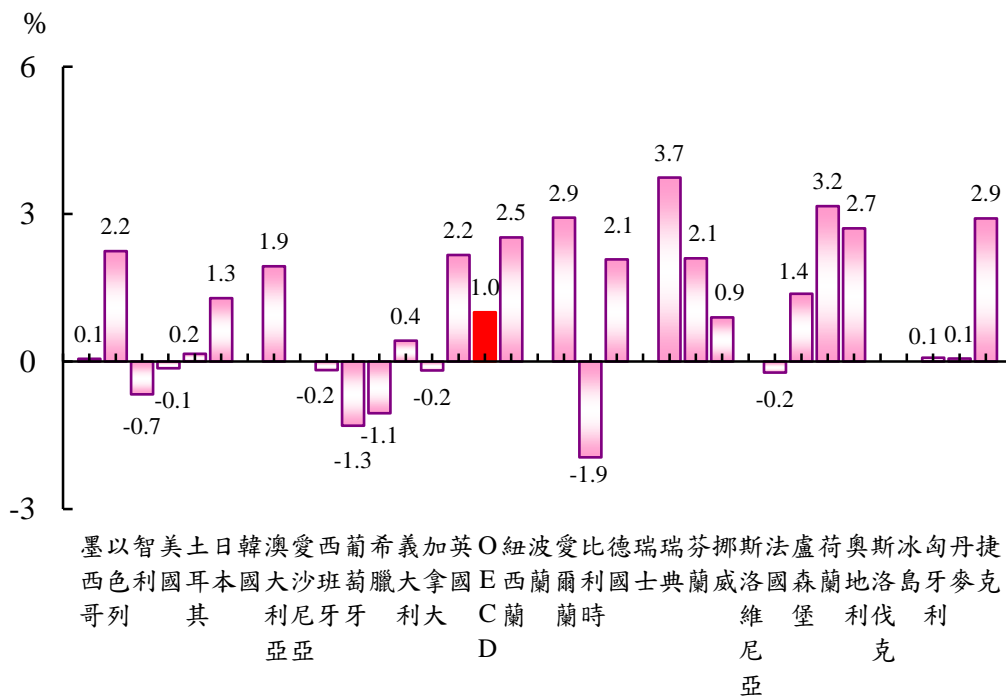
富裕國家生活水準較高，故較重視相對貧窮問題。根據OECD(2011)，若以所得中位數50%作為貧窮線基準，2000年代後期，



以墨西哥貧窮率(21%)最高，以色列(19.9%)和智利(18.9%)次之；捷克(5.4%)和丹麥(6.1%)等國貧窮率較低；美國和日本雖為經濟大國，然其貧窮率分別達17.3%、15.7%，遠高於OECD國家平均值11.1%，同屬於「貧窮大國」。此外，1980年代中期至2000年代後期，OECD國家貧窮率大多呈現攀升的變動趨勢，其中，瑞典惡化速度最快。

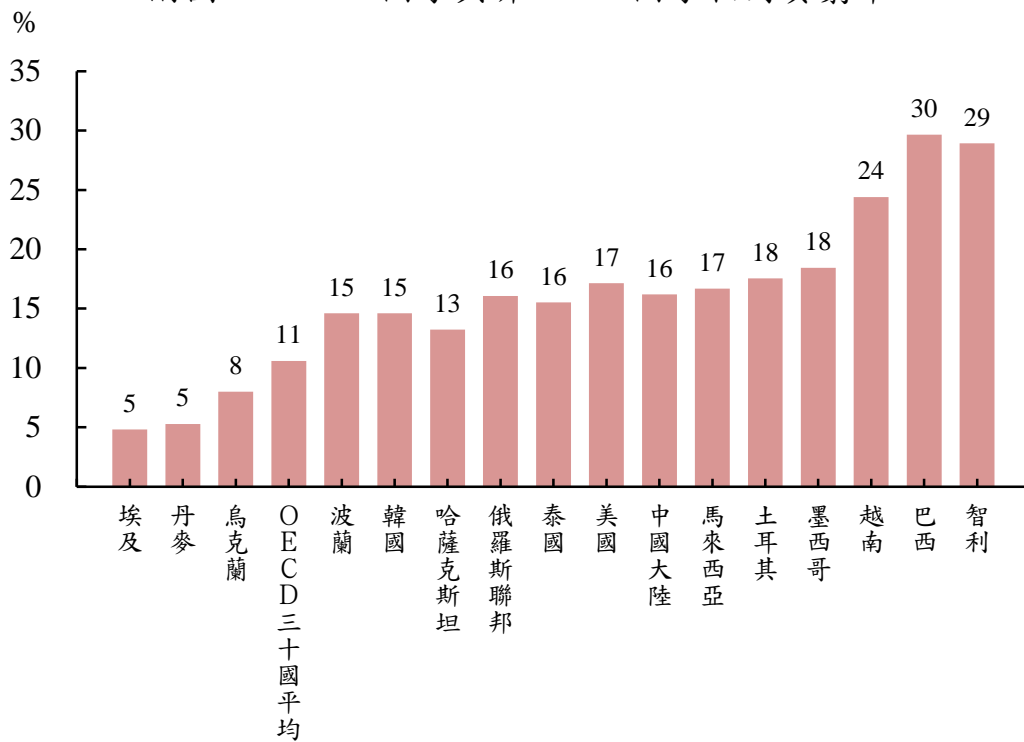
OECD(2010)指出，開發中國家快速的經濟成長雖促使財富轉移及促進其消除貧窮，但也帶來分配不均問題，使其日益重視相對貧窮問題。例如，中國、馬來西亞、越南及巴西雖成功地減少絕對貧窮，但以中位數所得50%計算的相對貧窮率分別為16%、17%、24%及30%，較OECD 30個國家平均值11%高出甚多。因此，這些國家的政策重點漸從確保人民生存轉向促進社會包容；由於經濟發展水平提升，再分配成為一個可行的政策工具。

附圖4 OECD國家平均每年貧窮率變動率  
(1980年代中期至2000年代後期)



資料來源：OECD(2011), *Society at a Glance 2011-OECD Social Indicator*, April.

附圖5 OECD國家與非OECD國家相對貧窮率



註：1.此處相對貧窮線係指生活水準或所得中位數50%以下者。

2.丹麥、OECD國家平均、韓國、美國、土耳其、墨西哥、巴西及智利等為所得資料，而非消費資料。

資料來源：OECD(2010).