

影響台灣所得分配的政治因素探討

林金源

淡江大學經濟系副教授

cylin@mail.tku.edu.tw

2013年10月5日發表於

政治大學社會科學院暨社會科學論叢主辦

「如何再創台灣奇蹟：1990年代後的轉型、發展與挑戰」學術研討會

摘要

1980年之前，台灣經濟快速成長，所得不均度亦持續下降。1980年之後，經濟雖持續成長，但所得分配卻日益惡化。排除一般原因之外，前一段經驗與政商分離有關，後一段經驗與政經勢力的結合有關。政經勢力所以結合，又與「民主化」有關。稅收佔國內生產毛額比重、公營企業之角色，約略可等同政府介入經濟活動、實行重分配的意志與能力。台灣稅收比率的長期遞減，以及公營事業的弱化，都與不均度上升的趨勢若合符節。追求短期經濟成長並非政府施政的首要目標，如何善理貧富關係與政治體制，讓企業財團獲取公平合理的政治代表性，是台灣更重要的課題。

一、緒論

二次戰後至今，台灣的經濟發展經驗約略可以 1980 年為切割點，分成前後兩個截然不同的階段。1980 年之前，台灣經濟的快速成長，伴隨著所得不均度的持續下降，成就了舉世矚目的台灣經濟奇蹟。1980 年之後，台灣經濟雖然持續成長，但是所得分配卻日益惡化。近年來的台灣，富則富矣，但離均富的理想卻越來越遠。如果均與富在前一發展階段可以兼顧，為何後一階段卻又分道揚鑣？回答此問題的經濟學文獻，大多把原因指向產業結構、產業政策、家庭人口組合、教育政策與全球化影響等因素。這些因素比較容易量化，因此成為主流經濟學界切入此問題的最佳角度。但是不容否認，這些角度仍有其侷限，而且研究的範圍取決於可取得的變數，終究無法窺得全貌。

本文關注的主題是，經濟發展過程中政治與經濟的互相影響，如何型塑出前述的台灣經驗。排除政治因素，純粹討論經濟發展，無異於把經濟發展視為可在真空、無菌環境下的實驗。台灣戰後的經濟發展模式，先後遭受國際政治與島內政治之影響，近年來更與兩岸政治關係緊密互動。政治因素影響經濟發展固屬理所當然，經濟發展回頭影響政治亦屬自然。

一九五〇、六〇年代，台灣民間企業尚未茁壯，研發、經營人才極度缺乏。經濟發展的方向，端賴政府引導。來自大陸的財經官僚，在高層的充分授權之下，以清楚、穩定的經濟邏輯，佐以美國的積極支持，帶領台灣經濟逐步向前。此時民智未開，並以求溫飽為首務，對於政治參與興趣不高。當然亦由於白色恐怖殷鑑未遠，有識者憚於參政、問政，經濟建設遂成為全民全力以赴的關注焦點。當時並無國家認同問題，也沒有政黨惡鬥，財經政策遂能以專業為依歸，少有政治考量。

此時的經濟政策以發展勞力密集產業為主軸，此政策一則可吸納農村過剩勞動力，創造就業機會；再則有助提升低層民眾所得。若再加上 1949 年至 1952 年所實施的土地改革，恰好是促進均富的兩大政策支柱。

在教育普及以及經濟長期穩定發展兩項有利條件之下，蔣經國晚年開始被動推動所謂「民主化」，讓人民享有更多政治權利。與此同時，減少政府干預、尊重市場機能的經濟「自由化」也同步進行。「自由化」把台灣經濟結構轉往更有效率的方向，但是更有效、更開放的經濟結構，並不保證經濟成長的果實必能嘉惠普羅大眾。另一方面，本地財團歷經六〇、七〇年代經濟快速成長之後，羽翼已豐，自然產生影響政府政策的意願與能力。尤以「民主化」與「自由化」的結合，意味著財團左右政府政策的能力越來越強。反觀國民黨內部，原本由蔣經國主導的社會主義理想，逐漸流失。蔣晚年雖然增添與商界見面的頻率，然而「用商人（建設台灣），但不為商人所用」仍是他的中心理念。蔣後的政治人物不再與商人保持距離，財團的意見遂成為民意之重點。貧富差距的擴大，在此政商結構之下乃屬必然。

尤有甚者，李、扁執政以來，台灣的「民主化」其實摻有「本土化」與「去

中國化」的成分，民主舞台的主要任務已經不是解決經濟議題，而是上演統獨對峙及其衍生的內耗與空轉。政治凌駕經濟這種早年罕見的現象，如今已成常態。對比 1980 年代以前，全民不問政治只拼經濟的情景，顯然大異其趣。

本文第二節簡述台灣經濟發展經驗；第三節討論政治環境之變遷及其對經濟發展之影響。回顧台灣經驗之餘，第四節比對美國貧富差距擴大與民主政治失靈的近況，第五節提供簡單結語。

二、台灣經濟發展經驗概述

台灣經濟發展的輪廓，可參見表一。人均 GDP 從 1951 年的 158 美元，成長為 2010 年的 18588 美元。產業結構當中，農業佔 GDP 的比重從 1951 年的 32.28%，降為 2010 年的 1.64%。工業之比重在 1987 年達到最高點，其後讓位給服務業，目前兩者約為 31% 與 67%。此一產業結構與先進國家雷同，但是先進國家經歷上百年緩慢調整的過程，台灣卻在四十年內快速完成。表一最右兩欄顯示台灣所得分配的長期趨勢，不論貧富倍數也好，吉尼係數也罷，1980 年都明顯成為分水嶺。1980 年之前越來越平均的可喜現象，一去不返，且分配惡化的態勢不知伊於胡底。

表一：歷年台灣人均 GDP、三大產業比重與所得分配指標

年	人均 GDP	農業比	工業比	服務業比	富貧倍數	Gini 係數
1951	美元 158	32.28	21.33	46.38	-	-
1954	192				-	-
1956	153				-	-
1958	187				-	-
1960	164				-	-
1962	172				-	-
1964	213				5.33	0.321
1966	248				-	-
1968	317				5.28	0.326
1970	393				4.58	0.294
1972	525	12.21	41.65	46.14	4.49	0.291
1974	927	12.42	40.69	46.89	4.37	0.287
1976	1,151	11.38	43.16	45.47	4.18	0.280
1978	1,599	9.38	45.18	45.44	4.18	0.287
1980	2,385	7.68	45.75	46.57	4.17	0.277
1982	2,703	7.74	44.34	47.92	4.29	0.283
1984	3,219	6.33	46.16	47.51	4.40	0.287
1986	4,007	5.55	47.11	47.34	4.60	0.296
1987	5,265	5.31	46.68	48.02	4.69	0.299

1988	6,146	5.04	44.84	50.13	4.85	0.303
1990	8,124	4.18	41.23	54.59	5.18	0.312
1992	10,625	3.60	40.08	56.33	5.24	0.312
1994	11,982	3.51	37.71	58.77	5.38	0.318
1996	13,428	3.19	35.71	61.09	5.38	0.317
1998	12,598	2.47	34.57	62.96	5.51	0.324
2000	14,704	2.09	32.38	65.53	5.55	0.326
2002	13,404	1.82	30.38	67.80	6.16	0.345
2004	15,012	1.68	31.75	66.57	6.03	0.338
2006	16,491	1.61	31.33	67.06	6.01	0.339
2008	17,399	1.60	29.05	69.35	6.05	0.341
2010	18,588	1.64	31.12	67.24	6.19	0.342

資料來源：作者整理自行政院主計處官方網站。

表中富貧倍數指最富前段五分之一家庭平均所得，除以最窮後段五分之一家庭平均所得之倍數。

1945~1950 年為混亂重建時期，政經軍情勢不穩定、生產遭受破壞、惡性通貨膨脹蔓延。1949 年前後湧入大量人口，物質更顯匱乏。1949 年 6 月開始的幣制改革，以及 1950 年底美援抵台之後，通貨膨脹才漸遏止。1949~1952 年的土地改革，分為三七五減租、公地放領、耕者有其田三階段，是奠定台灣經濟基礎的第一項重大政策。

1950~1965 年是發展進口替代工業時期。當時外匯短缺，發展進口替代工業一來可節省外匯；二來利用國內現成市場，藉外匯貿易保護措施可促進工業發展。此一階段的重要政策，包括農業部門的「隨賦徵購」、「肥料換穀」、「田賦徵實」等辦法，以及工商部門的「複式匯率」、「代紡代織」、進口管制、外匯分配制度、高關稅、優惠資金融通等。若非這些政策完成階段性任務，台灣將難有自己的工業，也很難在日後採行越來越開放的經貿政策。

1950 年 6 月 25 日韓戰爆發，年底美援來台。從 1950 到 1965 年，計經援 15 億美元，軍援 45 億美元。美援的作用如下：(1) 美援供給大量物資，有助抑制通貨膨脹。(2) 以美援換取美國原材料，可省外匯支出，減少入超。(3) 當時台灣少有儲蓄，美援成為累積資本的主要成份。

進口替代策略產生的效果如下：(1) 減少貿易入超壓力。(2) 加速經濟結構轉變，農業產值下降，工業產值上升。(1950 年初的工業以食品加工為主；1950 年末，食品工業的比重下降，紡織、水泥、化學品及肥料的產值增加。)(3) 促進出口成長。1958 年起工業品出口穩定成長，成衣為首要出口品。(4) 受補貼部門獲利，消費者及其他部門遭受損失。

1966~1987 年是以出口為導向的快速成長期。當時有利出口的外部條件是：(1) 美日跨國公司調整生產佈局，加速生產國際化。台灣工資低，適合發展加工裝配工業。(2) 美國經濟長期繁榮，帶動美國進口。(3) 已開發國家普降關稅，對發

展中國家實行關稅優惠，以利跨國公司推行生產國際化。(4) 美國政府扶植台灣擴大出口。

當時台灣內部有利出口的政策及條件則是：(1) 工資低廉，勞動力素質好（推動九年國教普及教育）。(2) 1960 年公佈實施「獎勵投資條例」，租稅減免。(3) 加強鼓勵出口措施，如簡化匯率、外銷低利貸款。(4) 設加工出口區，簡化投資設廠、成品出口、原料進口程序，降低管理成本。(5) 台幣幣值低估。

1987 年是經濟轉型極為關鍵的一年。在這一年，重要的變化如下：(1) 台灣開始「自由化」，放寬外匯及相關金融管制。(2) 台幣大幅升值，勞力密集產業加速外移。(3) 工業佔 GDP 比率從此明顯下跌，服務業成爲三業之首。(4) 開放大陸探親，加速兩岸經貿關係的依存度。(5) 台灣從外資淨流入轉爲資本輸出。除此之外，台灣的外匯存底亦在此時大幅擴張，從 1950 年的一無所有，到 1964 年的 3.05 億美元，再到 1987 年的 662.19 億美元。在八〇年代後期，台灣擁有僅次於日本的外匯存底。

一九八十年代以後，工資上漲，勞動要素相對優勢減弱。美國又強迫台灣減少對美順差¹，強迫台幣升值。如此多重壓力之下，台灣遂從 1987 年之後步入低成長期。追求產業升級、改變產業結構成爲重大挑戰。另一方面，早年台海兩岸各自摸索自己的經濟發展途徑，少有互動，互不影響。隨著大陸的改革開放、1987 年 7 月 15 日台灣的解嚴、1987 年 11 月 2 日的開放大陸探親，兩岸關係日益密切，台灣的經濟發展（以及政治發展）再也無法自外於大陸。大陸的快速成長提供台灣極大的發展腹地，但也造成磁吸效應，使台灣舊產業大量外移，替補的新產業卻仍未生根。

2002 年兩岸分別加入 WTO，標誌新時代的來臨。就在全球化與區域整合成爲風尚之後，台灣的发展卻面臨「經濟上不能不接近大陸」和「政治上卻渴望遠離大陸」的困境。經濟發展與政治互動的複雜性，比前面各階段有過之而無不及。但爲免失焦，本文所討論影響經濟發展的政治因素，僅限於島內政治，與兩岸有關的部分暫略不表。

三、政治環境之變遷及其影響

中華民國政府 1949 年播遷來台之後，長期採行一黨專政統治。2000 年民進黨大選獲勝以前，國民黨長期執政 50 年。1986 年 9 月 28 日民進黨成立之前，反對的政治勢力泛稱「黨外」。黨外勢力當年能夠影響中央政府運作的唯一管道，是參與立法委員選舉。但是國民黨一直以動員戡亂爲藉口，延緩、壓縮台省地區選舉立委的時間與空間。從表二的歷年立法委員選舉及其選出員額可看出，1969 年 12 月 20 日之前的二十年，全數立委都是 1948 年南京政府時期被選出且跟隨來台者。爲了增添政權正當性，國民黨在 1969-12-20 舉辦第一屆立委的增補選舉，在台省地區選出 11 名新立委，加入國會行列。這兩批立委除了病逝之外，其任期都到 1991

¹ 美國市場佔台灣出口比重在 1984 年達 48.8% 的最高峰。

年 12 月 31 日為止。

1971 年底聯合國的中國席次由北京取代台北之後，國民黨政權的正當性遭受嚴厲挑戰。國府為求因應，從 1972 年 12 月 23 日開始，在臺的增額立委選舉遂不得不定期舉行。（增額選舉立委的任期有其限制。）增額立委的名額亦從 51 名漸增至 1989 年 12 月 2 日的 130 名。名額的增加，顯示民間政治參與的擴大與普及。1991 年 12 月 31 日第一屆的「萬年」資深委員全數被民意逼退，他們所象徵的「法統」也隨之而逝，此後所有立委均從台灣地區選出。

表二：歷年立法委員選舉及其選出員額

選舉時間	選舉名義	選舉員額（人）
1948-01-21	第一屆	760（任期延續至 1991-12-31）
1969-12-20	第一屆增補選舉	11（任期延續至 1991-12-31）
1972-12-23	第一屆第一次增額選舉	51
1975-12-20	第一屆第二次增額選舉	52
1980-12-06	第一屆第三次增額選舉	97
1983-12-03	第一屆第四次增額選舉	98
1986-12-06	第一屆第五次增額選舉	100
1989-12-02	第一屆第六次增額選舉	130
1991-12-31	第一屆「資深委員」退職	---（此後全部委員均選自台灣）
1992-12-19	第二屆	161
1995-12-02	第三屆	164
1998-12-05	第四屆	225
2001-12-07	第五屆	225
2004-12-11	第六屆	225
2008-01-12	第七屆	113（「國會改革」立委減半）
2012-01-14	第八屆	113（「國會改革」立委減半）

資料來源：中央選舉委員會

立委選舉由局部到全面，不僅象徵政治參與的擴大，也代表利益集團有了合法、正式的管道影響政府決策。早年的資深立委多為國民黨中央的橡皮圖章，即便部分人士能獨立問政，這些大陸來台的立委也不太可能為本地財團利益代言。當時大陸籍立委雖享有政治權利，但是本身經營企業者微乎其微；台籍菁英雖然逐漸掌控經濟權利，但是進入立院者少之又少。政經勢力分離是兩蔣時代刻意塑造的局面。王永慶因為挹注資金，成為聯合報的董事長，三天之後卻知難而退，就是此一階段最具代表性的例子。但是立委選舉「本土化」之後，政治權利與經濟利益的結合，就順理成章極為自然了。台灣所得分配的長期趨勢，應該與此相關。

表三列舉歷年來國民黨中央常務委員當中，具有財團背景者。中常會是國民

黨的決策機構，中常委位高權重，尤以兩蔣時代為然。1949年國民黨來台之後的二十年間，中常委均為黨、政、軍要員，沒有一人具有財團背景。1969-04-10起，台籍企業家林挺生首度進入中常委，其象徵意義應大於實際作用。直到蔣經國過世為止，中常委當中具有財團背景者，一直只有林挺生，外加後來的辜振甫。但是李登輝掌權之後，也是政治參與快速擴張之後，具有財團背景的中常委不但人數增多，其實質影響力也明顯增多。（中常委王又曾甚且因經濟犯罪，於2007年5月1日被通緝，至今流亡在外。）此表呈現的歷史脈絡，亦與台灣所得分配的長期趨勢，相互呼應。

表三：具有財團背景的國民黨中央常務委員

任職日期	中常委	家族財團背景	備註
1949 播遷來台	無	---	蔣介石時代
1969-04-10 起	1. 林挺生	1. 大同公司	蔣介石 1975-4-5 逝
1981-04-06 起	1. 林挺生 2. 辜振甫	1. 大同公司 2. 和信集團	蔣經國時代
1988-07-14 起	1. 辜振甫 2. 陳田錨 3. 許勝發	1. 和信集團 2. 南和興產、大眾銀行 3. 太子汽車、萬泰銀行	李登輝時代 蔣經國 1988-1-13 逝
1993-08-23 起	1. 辜振甫 2. 陳田錨 3. 謝隆盛	1. 和信集團 2. 南和興產、大眾銀行 3. 宏國建設	李登輝時代
1994-08-26 起	1. 辜振甫 2. 陳田錨 3. 謝隆盛 4. 高清愿 5. 王又曾	1. 和信集團 2. 南和興產、大眾銀行 3. 宏國建設 4. 統一集團 5. 力霸集團	李登輝時代
1998-08-23 起	1. 辜振甫 2. 陳田錨 3. 高清愿 4. 王又曾	1. 和信集團 2. 南和興產、大眾銀行 3. 統一集團 4. 力霸集團	李登輝時代
1999-08-30 起	1. 辜振甫 2. 陳田錨 3. 高清愿 4. 王又曾	1. 和信集團 2. 南和興產、大眾銀行 3. 統一集團 4. 力霸集團	李登輝時代
2000-06-20 起	1. 辜振甫 2. 高清愿 3. 王又曾	1. 和信集團 2. 統一集團 3. 力霸集團	2000-3-24 李登輝辭 黨主席，同年 5 月國 民黨首度失去政權

資料來源：1. 劉維開編輯，1994，中國國民黨職名錄，臺北市：國民黨黨史會出版：近代中國

發行。(此書只在 1994 年出過一版，此後 8 年沒有增訂。) 2. 聯合報資料庫。

國民黨雖然揭櫫「三民主義」為其治國理念，而三民主義又宣稱就是社會主義，但是台灣的民生政策在 1988 年 1 月 13 日蔣經國逝後，就離社會主義理想越來越遠。本文藉由表四、表五兩個角度，說明台灣所得分配的長期趨勢，與「從左轉右」的體制變革有關。

表四列舉台灣政府總稅收佔 GDP 比率的長期變化，並把它與南韓、美國參照。主張「小政府」的資本主義，宣稱課稅有礙經濟成長。主張「大政府」的社會主義，強調課稅與政府支出才能促進合理分配。諷刺的是，號稱資本主義櫥窗的美國，其稅收佔 GDP 比率從頭至尾都高於奉行三民主義的台灣。再看經濟結構、發展方式與臺灣極度相似的韓國。1995 年之前，韓國稅收佔 GDP 的比率都低於台灣。但是 1996 年之後，情況完全相反。稅收比率較高的韓國政府，令世人留有勇於任事的印象；稅收比率偏低的台灣政府，似乎瞻前顧後左支右絀。

表四：稅收佔 GDP 比率的長期變化

年	台灣	南韓	美國	備註
1965	14.1	-	21.4	此階段美國之 比率高於台 灣，台灣之比 率又高於南韓
1970	17.2	-	22.7	
1975	17.3	14.8	20.3	
1980	19.2	16.4	20.6	
1985	16.0	15.8	19.1	
1990	20.0	17.5	20.5	
1995	17.7	17.6	20.9	
1996	15.8	18.4	21.5	1996 之後：美 國與南韓之比 率均明顯高於 台灣。 1996 年台灣 首度民選總 統，2000 年、 2004 年、2008 年、2012 年皆 為大選年。
1997	15.5	18.0	21.9	
1998	15.6	17.5	22.4	
1999	14.3	17.8	22.5	
2000	12.8	18.8	22.6	
2001	12.7	19.7	21.9	
2002	11.8	19.8	19.6	
2003	11.7	20.4	18.9	
2004	12.2	19.5	19.2	
2005	13.4	18.9	20.5	
2006	13.1	19.7	21.3	
2007	13.4	21.0	21.4	
2008	13.9	20.7	19.5	
2009	12.3	-	-	
2010	11.9	-	-	

2011	12.8	-	-
------	------	---	---

資料來源：財政部統計年報 http://www.mof.gov.tw/public/Data/statistic/Year_Fin/99 電子書
/htm/33090.pdf（此表稅收不含社會安全捐）

台灣的稅收比率偏低且每況愈下，可能與選舉頻繁有關。政黨為爭選票，競相減稅，置政府權責與公義分配於不顧。1996 年起每四年一次的大選，似乎影射著稅收比率下滑的節奏。尤有甚者，稅收的所得重分配效果照說應該高於政府移轉支出之效果。但是近年來台灣的所得重分配，大多仰賴政府移轉支出，而不是稅收。蓋因民主政治之下，發錢容易，收稅難也。另外，台灣稅制不公，獨厚資本利得者、房地產炒作者以及特定產業。這是加大貧富差距的元兇，近年尤甚。

國營企業在經濟體系當中的重要性，亦是一國偏左、偏右之指標。二次戰後，國民政府來台接收許多日資企業，整編、改組為國營企業。當時台灣的重要企業，幾乎都為公營企業。一九五〇、六〇年代，在配合進口替代的策略之下，國營企業之重要，不言可喻。（林忠正（1989）指出：公營企業附加價值佔國民所得總值，從 1950 年代以來均高於一成，1980 年代則平均高達 12%。）八〇年代之後，「自由化」蔚為風尚。「公營企業民營化」成為改善生產效率的標準方針。台灣國營企業從早期無所不包的 18 家，到 2009 年只剩下台糖、台電、中油、台水、漢翔等五家。（請見表五。）

表五：台灣國營企業由盛而衰的長期趨勢

時期	企業名稱
五〇年代早期	台糖、台電、中油、台肥、台泥、台紙、台碱、台鋁、台金、台機、中漁、中機、新竹煤礦局、中國煤礦開發等，計18家
五〇年代晚期	台糖、台電、中油、台肥、台碱、台鋁、台金、台機、中漁、中機、中國煤礦開發等，計 13 家
六〇年代	台糖、台電、中油、台肥、台碱、台鋁、台金、台機、中機、中石化、中台化、中磷等，計13家
七〇年代	台糖、台電、中油、台肥、台碱、台鋁、台金、台機、中機、中石化、中台化、中鋼、中船等，計 13 家
八〇年代	台糖、台電、中油、台肥、台機、中石化、中工、中鋼、中船、台鹽等 10 家
九〇年代	快速民營化與整併...
2009 後	台糖、台電、中油、台水、漢翔等 5 家

資料來源：作者整理自經濟部國營事業管理委員會官方網站

1960 及 70 年代台灣所得分配越趨平均化的原因之一是，大型企業多屬公營企業，公營企業的利潤屬全民共有。民間中小企業賺取的利潤有限，其擴大貧富差

距的效果不至太大。「公營企業民營化」啓動之後，併購獲利國企的財團²，固然如虎添翼；併購虧損國企的財團，也有業外、桌面下的好處。台灣國營企業由盛而衰的歷程，對於所得分配長期之趨勢，亦具有解釋能力。

國營企業對於所得分配平均化的效果，何以早年與近年有別，還有另外一個面向，可以電費補貼為例說明如下。歷來台灣的工業用電都受政府補貼，用電越多廠商獲益越多，顯然有礙公平分配。但是早年發展勞力密集產業時期，一來廠商多為中小企業，二來勞力密集產業耗能、耗電較少。因此即便接受台電公司補貼，廠商獲取的利益不至太大。眾多中小企業雨露均霑之下，國營企業對不均化的影響較為有限。長期經濟成長之後，台灣孕育出許多早年無法想像的大企業。生產型態又從勞力密集轉為技術密集與高耗能產業。近年來大企業從電力補貼所獲取的利益，遠非早年小企業可比。2012年3月26日中國時報報導：電子、鋼鐵等五大產業，2011年用電量占全台產業用電四五%。五大產業享有的電費補貼約為全台家庭用戶半年的電費。其中著名大企業台積電獲得電費補助廿三億元，友達、奇美二家面板廠，獲得補助也近廿億元。補貼（與稅制）的獨厚財團，顯然助長所得分配之惡化。

綜上所述，60及70年代台灣所得分配越趨平均化的原因，與政商分離有關。反之，80年代之後台灣所得分配愈趨不均的原因，則與政經勢力的結合有關。政經勢力所以能夠結合，又與「民主化」有關。當年王永慶入主聯合報只有三天，孫運璿從不為私人企業剪綵，李登輝常與商界打高爾夫球。前二例發生在前一階段，第三例發生在後一階段。

四、美國貧富對立及政經體制之檢討

民主本是由民做主，但誰是民？如果「一人一票」淪為「一元一票」，越富者擁有越多影響政治實力。這種體制對於經濟發展與公平分配常產生負面效果。民主社會中，各階層各族群有其政治代表，原本無可厚非。但若某階層、某族群的政治影響力取決於其財富，則社會正義將蕩然無存，道德風氣則江河日下。尤有甚者，政治體制一旦縱容政經勢力結合，強者越強、富者越富的可怕局面，將日漸強化難以逆轉。美國號稱民主先進國家，但其民主品質也日益下降，甚且出現危機。下面兩節簡介美國政經制度如何製造貧富對立的問題，可以與台灣經驗參照。

4-1：Joseph Stiglitz 的研究

美國已成為先進國家當中最不均者。統計資料顯示：美國最富有的百分之一人口，擁有全國百分之四十的財富，他們的財富和底層30%的人一樣多。近30年來，收入最高的1%美國人成長一倍，收入最高的0.1%美國人資產成長兩倍，而中產階

² 中國鋼鐵當年是營運績效極佳且長期獲利的國營企業，仍難逃民營化的命運。可見改善績效只是「公營企業民營化」的藉口。

級的收入則停滯。未來 10 年至 20 年，學者估計貧富差距只會愈來愈大。富裕家庭為子女創造優越環境，提供最好的教育、健保與飲食。許多底層民眾的財富淨值卻是零或負數，尤其房貸風暴之後更是如此。

對此問題極為關心的諾貝爾經濟學獎得主 Joseph Stiglitz 警告說，若再任由貧富矛盾激化，美國將走向分裂社會，且與第三世界經濟體愈趨相似。美國經濟已偏離自由市場的原則，而貧富不均的問題終將對高收入富人造成傷害。為了重建正義、繁榮的未來，Stiglitz 密集的出書、接受訪問、大聲疾呼。本節內容主要摘自他的最近著作以及訪問（詳見參考文獻）。

右派學者認為分配不均有利投資、創新與經濟成長，但 Stiglitz 認為實際證據無法撐稱此觀點。何況富豪並沒有把錢用在承擔創新的風險上，而是投入競租以獲取好處。當少數人擁有不成比率的財富時，富豪就會運用權力讓政府施行有益他們的措施。古今皆然，頂尖富者之所以富，常因為他們享有獨佔特權，排除別人的競爭。

真正帶動成長與創新的，是年輕的中小企業，尤其是政府支持研究的高科技領域。今天美國的問題是，富豪們不願分擔他們對公共財應有的責任，他們付的稅比更窮者付的還少。富豪們卻致力推廣一種幻境：富者更有錢，貧者也會更好。

美國現在的不均度，很大程度是來自（資源和權力的）扭曲。大而不當的金融怪獸、大公司的獨佔壟斷（如微軟）、給與石油公司、礦產公司資源的優惠等，都造成經濟扭曲，且創造了頂尖富豪的財富。嚴格說來，這不是財富創造，只是財富重分配。

美國經濟體系中，競租的程度雖難以量化，但顯然很嚴重。金融業是競租者的翹楚。近年來，金融業賺走約 40% 的公司利潤，這不表示他們對社會的貢獻有這麼大。金融海嘯顯示他們如何危害整體經濟。競租體制下，私人報酬與社會報酬常有極大落差。美國的不均度極大部分來自競租。競租是零和遊戲，無助於經濟成長。美國不是奈及利亞，不是剛果，但美國競租盛行的狀況與他們一樣。

不均度擴大也侵蝕社會互信。貧富懸殊的世界裡，敗者、貧者會覺得每一筆交易中，老闆或企業或政府官員都在佔他們便宜。政治與公共領域中，缺少互信，國家社會就寸步難行。

美國目前的制度，被 Stiglitz 評為「把利潤私有化，把損失社會化」。於是銀行成了巨額（且隱藏）補助的收受者。另一荒謬之事就是 Fed 以接近零的利率借錢給銀行，銀行用這些錢買政府長期公債獲益，卻擺出一副辛苦營運且依靠其聰慧賺錢的假象。

許多美國人對於不均社會的本質，總是一知半解。大家雖然知道有問題，但都低估了不均造成的傷害，且高估了消弭不均須付出的代價。這些錯誤的認知，常被（資本主義至上的）意識型態加以強化，以致造成政治與經濟政策的災難。2012 年 Stiglitz 著作的書名《貧富不均的代價：今日割裂的社會危害我們的未來》，（*The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future*）充分表露他對美國現況的憂心。

4-2 美國政治體制檢討

造成 4-1 節所述狀況的原因，不一而足，但必定與美國政治體制息息相關。美國社運家兼製片家 Annie Leonard 對此有極深刻的研究。本節介紹她所拍製的「The Story of Citizens United vs. FEC」影片³，對美國政治體制的批評。

美國每逢選舉季節，總有許多似是而非的競選廣告，讓人分不清真相。這種現象似乎愈來愈糟，這都拜最高法院所賜。在 2010 年最高法院做出判決，企業可以花錢做廣告向大眾推銷候選人。民主本是人民作主，此處的人民應該指自然人，而不是財團。但是美國最高法院卻允許財團，告訴原應做主的人民如何投票。

選舉的主要功能，就是為了解決民生議題。但是只要企業能砸大錢讓特定議員當選，民之所欲就不再重要了。石油公司勾結政客阻擋環保法規，製造商透過貿易協議鼓吹內臟食品安全，大公司可獲紓困和補助。類似的例子，不勝枚舉。

彭博新聞 (bloomberg) 報導美國參議院的競選廣告支出，由 2008 年 1 月 1 日到 10 月 2 日期間的 1 億 5,750 萬美元，上升到 2010 年同期間的 3 億 1,400 萬美元；眾議院的競選廣告費則由 2008 年的 1 億 4,200 萬美元，上升到 2010 年的 2 億 1,000 萬美元。

公共誠信中心 (The Center for Public Integrity) 發現，2008-2009 年間，當氣候變遷議題大受矚目，要在國會山莊投票表決時，超過 770 家公司和利益團體，雇用了大約 2,340 名說客來影響聯邦政府的氣候變遷政策。更糟的是，偏向化石燃料產業的國會議員們正試圖阻止環保署以《空氣清淨法》(Clean Air Act) 和《淨水法》(Clean Water Act) 等法案來管制碳排放源。

很多人因此對政府失望。其實，問題核心不是議員品質，而是美國的民主制度。85% 美國人認為企業對於民主體制的影響力太大，而 93% 的選民認為一般民眾的影響力太小。美國民間已經有一些自發性組織，試圖將民主從財團手中搶回來。唯有完成這個步驟，才有辦法真正解決人民最關切的議題。

美國人民一開始是如何喪失對民主的控制權呢？這得從兩百年前談起。美國剛獨立時，企業還比較好控制，政府授予企業特許狀以進行某些短期計畫，譬如造橋或鋪鐵路。一旦計畫完工，他們就被解散了。不過隨著時局演進，法律變了，後來計畫就算完工，企業也不用被解散，這些企業開始長久地存活下來，並抱持一個更普遍的目標：利潤，這就是現代企業的由來。

上市公司不論是依法或依市場需求，都必須為股東追求最大的價值，盡可能賺更多錢。企業一心一意追求更多利潤，他們巨大無比，每當企業犯錯，大老闆可輕易規避任何責難，這造成企業取巧成性。如果我們想要企業服務人民，而不是讓人民去伺候企業，就需要對這些企業制定一些基本規則。這就是政府該介入的時候，制訂法規、維持公平與安全、保護社會不受企業殘害。

³ 影片見 <http://www.taiwanwatch.org.tw/sos-CitizensUnitedvFEC/socu-02.htm> 或 <http://www.youtube.com/watch?v=A4x7MFZ4BXg>。翻譯部分來自「看守台灣協會」的呂心瑜、葉瑞堂、林美玲。

如果企業的主要目標是獲取最大利益，他們當然不願意遵循法規、受政府監督。企業想要主導立法。然而在民主體制下，應該主導立法的是人民才對。這就是為何企業潛入民主體制的關鍵策略，就是主張企業和人民一樣，同樣享有自由言論保障權，藉由此主張，企業贏了 2010 年最高法院審理案，亦即「聯合公民訴聯邦選舉委員會案」。在該案中，最高法院的五個法官判決，限制企業花錢影響選舉，違反了憲法當中的言論自由。顯然，制定言論自由保障權的開國先賢們，是想要保障人民的言論自由，但是該判決竟然認為企業和人民應一視同仁，企業享有人民擁有的權利！

更令人擔憂的是：全球前 100 大經濟體中，53 個是企業。（參閱 Sarah Anderson and John Cavanagh, 2005。）他們的力量遠遠大於世界上許多國家。在美國，只要前 100 大公司決定砸下利潤的 1%，就比任何總統、參議員、眾議員候選人的開銷總和都還要多。普通民眾的自由言論幾乎都被他們淹沒了。在 2010 年，合法接受企業金援的「獨立」團體就花了 3 億美元，這比 1990 年以來所有期中選舉的開銷總和還多！

不過美國民間一些組織正試圖挽救這個局勢，他們提出一個解決方案，就是新的憲法修正案。這個條理清晰的修正案，可以扭轉這場威脅民主的災難，因為它明確指出言論自由權不適用於追求利潤的企業，而且人民有權制定管制企業的規定。修憲的工程浩大又困難重重，但修憲並非不可能。美國已經有許多民眾願意站出來，因為他們意識到民主體制已瀕臨危險邊緣。美國社運家兼製片家 Annie Leonard，就是熱心推動憲法修正案的一位。

顯然美式民主如果不能從「一元一票」扭回「一人一票」，美國的貧富不均與經濟發展困境都難以解決。

五、結語

政商結合謀取更大利益符合從商、從政者的自利誘因，但嚴重的政商結合有害公平與經濟發展。此理古今中外皆然。從前述台灣與美國的經驗比對，我們可得下列幾項初步結論與建議。

一、1980 年之前，台灣經濟快速成長，所得不均度亦持續下降。1980 年之後，經濟雖持續成長，但所得分配卻日益惡化。排除一般經濟、人口、家庭結構等原因之外，前一段經驗與政商分離有關；後一段經驗與政經勢力的結合有關。

二、政經勢力所以結合，又與「民主化」有關。早年的台灣環境，不允許政經勢力結合。民主化之後，政商關係之密切，遠非昔比。

三、稅收佔國內生產毛額比重、公營企業之角色，約略可以等同政府介入經濟活動、實行重分配的意志與能力。台灣稅收比率的長期遞減，以及公營事業的弱化，都與不均度上升的趨勢若合符節。

四、美國近年經濟發展的停滯以及社會的分裂，與貧富不均有關。貧富不均又與政治體制向財團傾斜，由「一人一票」轉為「一元一票」有關。政治

體制一旦縱容強者越強、富者越富，將危害社會的互信與未來的發展。

五、追求短期經濟成長並非政府施政的首要目標，也非唯一目標⁴。如何善理貧富關係與政治體制，讓企業財團獲取公平合理的政治代表性，是包括台灣在內所有經濟體更重要的課題。

參考文獻

- 林忠正，1989，「台灣階層結構、政府角色與所得分配之關係：一個初步的探討」，
《台灣社會現象的分析》，伊慶春、朱瑞玲主編，頁 457-475，中央研究院。
- 林鐘雄，1987，《台灣經濟發展四十年》，台北：自立晚報出版。
- 張研田，1982，《農企業的發展》，台北：聯經出版。
- 黃有光，1998，「金錢能買快樂嗎？為何政府應增加公共支出」，台大經濟系第二屆〈梁國樹講座教授〉演講論文。
- 楊艾俐，1993，《孫運璿傳》，台北：天下。
- 劉維開編輯，1994，中國國民黨職名錄 /臺北市：國民黨黨史會出版。
- Cullen Murphy, Q&A: Joseph Stiglitz on the Fallacy That the Top 1 Percent Drives Innovation, and Why the Reagan Administration Was America's Inequality Turning Point, June 5 2012,
<http://www.vanityfair.com/online/daily/2012/06/joseph-stiglitz-innovation-fallacy-reagan>
- Easterlin, R. A., 1974, "Does Economic Growth Improve the Human Lot? Some Empirical Evidence." in P. David & M. W. Reder, ed., *Nations and Households in Economic Growth*, New York: Academic Press.
- Leonard, Annie, 「The Story of Citizens United vs. FEC」 documentation,
<http://www.youtube.com/watch?v=A4x7MFZ4BXg>。
- Stiglitz, J. E., A. Sen, and Jean-Paul Fitoussi, 2009, *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*,
http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf.
- Stiglitz, J. E., 2012, *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future*, W W Norton & Co Inc.
- Stiglitz, J. E., March 03, 2012, "Income Inequality Bad for Economy," Economist's View,
<http://economistsview.typepad.com/economistsview/2012/03/stiglitz-income-inequality-bad-for-economy.html?cid=6a00d83451b33869e20168e86bb59b970c>

⁴不丹的人均所得極低，但國民幸福指數卻極高。黃有光（1998）與 Easterlin（1974）亦有類似觀察。Stiglitz, Sen, & Fitoussi（2009）亦大聲呼籲：不要再把 GDP 當作施政標的。至於主要來自頂層菁英、與底層民眾無關的總體經濟成長，更不值得誇耀。

Stiglitz, J. E., Inequality, Wall Street Destroying Democracy, Jun 7, 2012 8:56 AM
EDT – The Street 3:12,
<http://screen.yahoo.com/stiglitz-inequality-wall-street-destroying-democracy-29586199.html>