

政府推動改善所得分配 相關措施執行情形與審計

劉淨華、楊麗芬、李云凡、解芳宜

(審計部第三廳薦任審計、苗栗縣審計室審計官兼主任、審計部秘書室簡任審計、第三廳薦任審計兼科長)

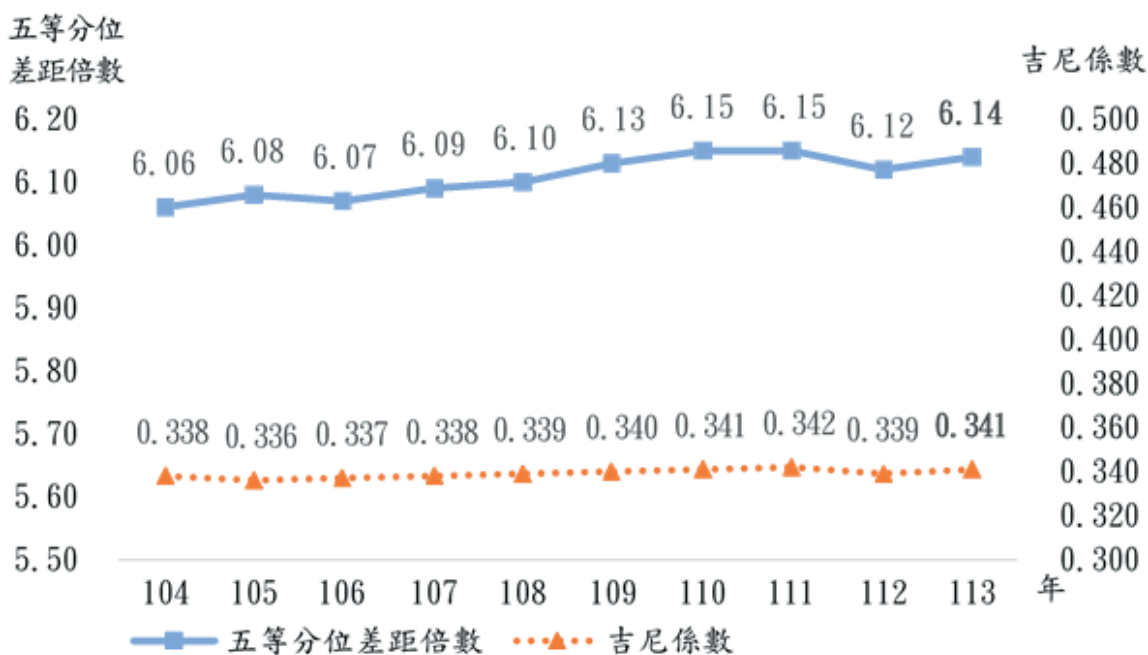
隨著全球化推進與科技快速發展，帶動全球經濟增長，然在經濟成果分配不均、稅制與社會調節功能不彰下，引發各界對所得差距擴大之關注與討論。審計機關持續關注我國所得分配變動情形，並聚焦於監督政府各部會強化改善所得分配政策之執行成效，研提建議意見，期敦促政府強化分配正義，進而減緩所得分配不均現象，打造兼具包容、公平與正義之永續社會，落實全民福祉。

壹、前言

受全球化、技術變遷、知識經濟及專業化分工之發展趨勢下，財富與收入差距及社會不平等加劇，成為多數國家亟須應對之關鍵挑戰。按國際間衡量所得分配時，多以吉尼係數或所得差距倍數作為指標，依行政院主計總處（下稱主計總處）統計，我國吉尼係數由 112 年之 0.339，微幅上升至 113 年之 0.341；五等分位所

得差距倍數則由 112 年之 6.12 倍，增加至 113 年之 6.14 倍（圖 1），所得分配差距微幅擴大。政府歷年為改善所得分配不均現象，陸續推動多項政策，包含成立「行政院改善所得分配專案小組」（下稱專案小組）、訂定「改善所得分配具體方案」，及將「所得分配合理化」納入行政院經濟發展委員會（下稱經發會）架構等。本文茲就政府推動改善所得分配之作為及審計發現進行綜整分析，並提出未來查核規劃

圖 1 我國家庭所得分配狀況



資料來源：整理自主計總處家庭收支調查資料。

之建議，期能促使政府強化所得分配改善之政策工具與執行量能，逐步改善所得差距。

貳、政府推動改善所得分配相關措施執行情形

行政院為因應 97 年全球金融海嘯導致家庭所得差距擴大現象，於 99 年 8 月成立專案小組，自 100 年起推動「改善所得分配具體方案」。嗣國家發展委員會（下稱國發會）考量改善所得分配係中長期持續工作，接續於 106 年 9 月公布 3 年期（107 至 109 年）改善所得分配具體方案，涵蓋社福、就學及就業、薪資、租稅等 4 大策略面向。其後，行

政院衡量既有行政機制足以執行強化及檢視相關措施之效益，於 107 年 8 月 21 日核定停止適用該方案，相關社福等策略面向之各項措施及工作項目，回歸各部會業務職掌持續推動，以維繫政策推動之延續性。茲就部分主要工作項目執行成果，擇要彙列如表 1。另政府為實現包容成長之政策目標，進一步於 113 年 7 月成立之經發會架構下，列入「所得分配合理化」對策，針對當前我國面臨之薪資停滯與資本所得課稅不均等挑戰，規劃「提高低薪對策」及「資本利得與薪資課稅」兩大議題，期透過制度調整與政策協調，促進所得結構之合理化，縮減所得分配不均。

表 1 追蹤「改善所得分配具體方案」4 大策略主要工作項目 113 年度執行成果

策略	重點工作項目	113 年度執行成果
社福	協助弱勢照顧及自立脫貧	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 低收入戶、中低收入戶人口自立比率 21.24%。 ◆ 截至 113 年底止，兒童與少年未來教育及發展帳戶累計申請開戶人數 3 萬 5,641 人，帳戶儲金計 26 億 2,765 萬餘元，平均每人存下 7 萬 3,725 元。
	減輕弱勢家庭育兒負擔	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 113 學年度各地方政府累計新設之公共化幼兒園班級數達 3,699 班，整體達 26.5 萬個就學名額。 ◆ 截至 113 年底止，布建未滿 2 歲兒童公共托育家園 139 家，開設托嬰中心 343 家，合計可收托 1 萬 5,851 名兒童。 ◆ 2 歲至未滿 5 歲幼兒育兒津貼受益人數約 36.2 萬名。
就學及就業	強化弱勢學生教育協助	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 113 學年度大學申請入學招生管道提供扶弱招生措施計 60 校。 ◆ 113 學年度補助高級中等學校學費受益人數 44 萬 2,941 人，占當學年度學生總人數之 79.00%。 ◆ 113 學年度開辦國小課後照顧服務班約 1,900 校，占全國總校數 7 成。
	協助經濟弱勢民衆就業	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 勞動部協助經濟弱勢民衆適性就業，協助推介就業 1 萬 9,552 人次，推介就業率 82.65%。 ◆ 原住民族委員會強化原住民族促進就業方案，提供 4,711 個工作機會。 ◆ 農業部辦理農村再生第三期實施計畫（109 至 112 年度），吸引青年留農或返農 3,104 人。
薪資	檢討基本工資制度	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 自 113 年起每月基本工資調整至 2 萬 8,590 元，每小時基本工資調整至 190 元以保障弱勢勞工生活，維持其實質購買力，約有 189 萬名月薪勞工、67 萬名時薪勞工受惠。 ◆ 最低工資法已於 112 年 12 月 27 日公布，並自 113 年 1 月 1 日施行。
	提高勞工議價能力	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 新簽訂優於勞動基準法之團體協約（如工時調降、提升工資或利潤分享等條款）之工會計 38 家。 ◆ 勞動部、主計總處等持續辦理「薪資行情及大專生就業導航」、「職類別薪資調查」、「初任人員薪資統計」網路資料更新作業。
租稅	落實土地房屋稅負合理化	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 重新規定地價期間為每 2 年辦理 1 次，113 年度全國公告地價調整較前 1 次 111 年度平均調漲 5.78%。 ◆ 財政部適時輔導地方政府調整房屋稅稅基，113 年度應辦理稅基重行評定作業之 4 個地方政府，其中宜蘭縣、澎湖縣及桃園市等 3 個地方政府，業調高其轄內房屋標準單價。
	落實基本生活費不受課稅權利	<p>113 年 11 月 28 日公告 113 年度每人基本生活所需之費用金額為 21 萬元，適用於 113 年度綜合所得稅申報作業，適用戶預估 208 萬戶。</p>

資料來源：整理自各主管機關提供資料。

參、審計查核發現

我國長期面臨所得分配不均及財富集中之挑戰，政府透過各項社福及租稅等措施，以期縮減所得差距，相關政策落實成效，攸關社會公平及國家整體穩定發展。審計機關為加強查核政府推動改善所得分配相關措施之執行情形，經廣泛蒐集國內外歷年相關政策之推動成效，及赴行政機關就地查核，據以多方取得充足且適切之審計證據，研提審計意見，促請行政院督促研謀因應。茲將涉及跨部會業務及整體執行成效部分，擇要分述如次：

一、政府推動改善所得分配措施多年，所得差距仍有微幅擴大現象，TSDGs 中部分攸關之對應指標連續 2 至 4 年未達標或數據不足或目標值不具挑戰性

政府歷年於社會福利、協助就學、強化就業能力、促進薪資合理、建構租稅公平環境等多元面向，持續推動相關措施，以縮小貧富差距與社會不平等之現象與趨勢，惟據主計總處 114 年 10 月編印之「113 年家庭收支調查報告」，113 年「每戶」所得分配基尼係數為 0.341，較 112 年增 0.002；另將家庭可支配所得按戶數分成 5 等分，最高 20% 家庭「每戶」可支配所得為 235.7 萬元，最低 20% 家庭為 38.4 萬

元，高低所得差距 6.14 倍，亦較 112 年增 0.02 倍，且均較近 10 年（104 至 113 年）平均基尼係數 0.339 及所得差距 6.11 倍為高，顯示所得分配差距有微幅擴大現象。審計部前於 113 年 5 月間建請行政院研議衡酌重新恢復改善所得分配專案小組運作之可行性，以強化協調及督導各部會落實執行相關計畫，嗣經說明，現行由行政院國家永續發展委員會（下稱永續會）訂定臺灣永續發展目標（TSDGs），已納入所得分配相關指標，並定期檢視推動成效。經查，TSDGs 與改善所得分配攸關之對應指標係分散在不同核心目標下，且未具體標示出關鍵指標項目，難以整體性監測追蹤進展，又經研析永續會 2024 年 12 月編印之「2020 至 2023 年臺灣永續發展目標階段性檢討報告」，尚有 8 項關鍵對應指標已連續 2 至 4 年未達標或數據不足（表 2），未積極研提精進作法；另行政院於 111 年 12 月 29 日核定「臺灣永續發展目標修正本」，經檢視其中計有 9 項關鍵對應指標，截至 2021 年之現況值即已達成 2025 年及 2030 年之目標值（表 3），致後續各年指標推動結果雖均已達標，惟未再持續提升，顯示所設定之目標值不具挑戰性，影響改善所得分配之施政成效等情事。據行政院說明，相關主辦機關檢討結果，關鍵之對應指標或 2024 年已達標、或將（已）研擬修正指標或目標值、或已

表 2 臺灣永續發展目標與改善所得分配相關之對應指標未達標情形

核心目標	對應指標	2020 年	2021 年	2022 年	2023 年	主（協）辦機關
SDG1	1.3.5 健保給付之醫師至醫療資源不足地區提供巡迴醫療之鄉鎮（市/區）覆蓋率。	✓	×	×	×	衛生福利部
	1.3.8 弱勢兒童及少年生活扶助受益人數占兒少人口比率。	×	×	✓	×	
	1.3.12 國民年金保險原住民給付。	✓	✓	×	×	原住民族委員會（衛生福利部）
SDG4	4.2.1 未滿 2 歲兒童使用公共及準公共托育情形。	✓	×	×	×	衛生福利部
	4.5.6 身心障礙學生適性輔導安置率。	×	×	×	×	教育部
	4.5.7 職業轉銜與輔導服務中心服務身心障礙學生概況。	×	×	✓	×	
SDG8	8.2.1 工業 GDP 實質成長率。	✓	✓	×	×	經濟部
SDG10	10.4.2 受僱人員勞動報酬占 GDP 份額。	×	×	×	數據不足	國發會（經濟部、勞動部）

註：1.「✓」表示「達標」、「×」表示「未達標」。

2. 資料來源：整理自行政院國家永續發展委員會 2024 年 12 月編印之「2020 至 2023 年臺灣永續發展目標階段性檢討報告」。

表 3 臺灣永續發展目標與改善所得分配相關之對應指標目標值不具挑戰性情形

核心目標	對應指標	截至 2021 年現況值	2025 年目標	2030 年目標	主（協）辦機關
SDG1	1.1.1：提升經濟弱勢人口自立比率	14.25%	9%	11%	衛生福利部
	1.2.1：低收入戶男性、女性、兒童減少比率	4.58%、9.14%、17.42%	3.5%、4.5%、6.75%	4%、5%、7.5%	
	1.3.6：低收入戶、中低收入戶照顧人口占總人口比率	2.6%	小於 2.9%	小於 2.9%	
	1.a.1：參加脫貧自立方案及就業的人數	15,549 人次	4,500 人次	6,500 人次	
SDG2	2.1.4：提供食品及物品予經濟弱勢者受益人次	245 萬餘人次	150 萬餘人次	170 萬餘人次	衛生福利部
SDG4	4.3.2：強化各類助學措施並擴大各項照顧弱勢學生就學措施之辦理成效	大專校院、高中職受惠學生比率分別為 13.28%、29%	13%、5%	13%、5%	教育部
SDG8	8.1.2：每戶可支配所得基尼係數（同指標 10.4.1）	0.341	不超過 0.35	不超過 0.35	國發會（勞動部、財政部、經濟部、衛生福利部）
SDG10	10.1.1：近 5 年底層百分之 40 家戶及全體家戶的人均可支配所得平均年成長率	3.19%、3.14%	前項比率高於後項比率	前項比率高於後項比率	國發會、勞動部、財政部、經濟部、衛生福利部
	10.4.1：每戶可支配所得基尼係數（同指標 8.1.2）	0.341	不超過 0.35	不超過 0.35	同指標 8.1.2

資料來源：整理自行政院 111 年 12 月 29 日核定之「臺灣永續發展目標修正本」資料。

積極研提精進作法；另為利與國際接軌，永續會秘書處已於 114 年初函請各部會啓動 TSDGs 檢討修正作業，將持續提升目標達成率，進而改善所得分配，促進國家永續發展。

二、政府持續推動所得分配合理化，由經發會推出提高低薪創新對策，惟以會議管控，不利掌握投入落實程度，另全體受僱員工經常性薪資低於平均數之比率有增加趨勢

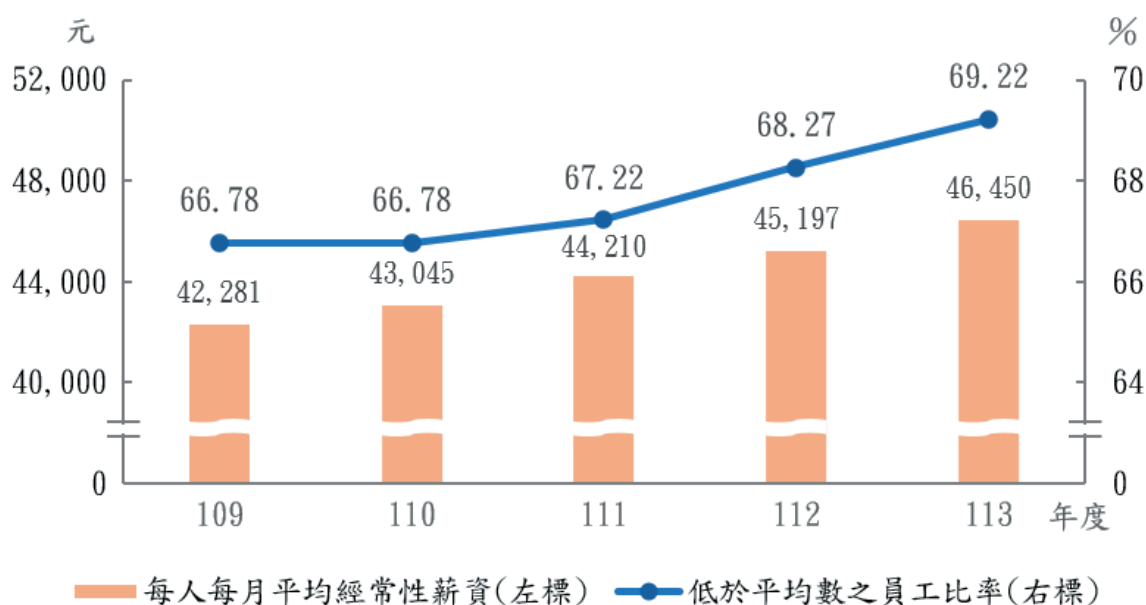
政府為改善所得分配不均問題，近年來多次提高最低工資，然 111 年我國平均薪資以下人口卻有持續增加趨勢，經發會爰將所得分配合理化納入包容成長政策目標之一，據以推動提高低薪對策、資本利得與薪資課稅。經查，行政院考量 107 年間提出之 10 項薪資提升對策已完成階段性任務，由國發會於經發會議，提出「薪資提升及薪資透明化議題」，包括「政府作為加薪引擎」、「薪資透明化」、「中小企業賦能」等三大項目計 8 項創新對策，分別由行政院人事行政總處、行政院公共工程委員會、金融監督管理委員會、勞動部及經濟部等機關辦理，並由經發會透過召開會議方式督導推動及報告執行情形，惟截至 114 年 3 月 22 日止，該委員會已成立逾 8 個月，計召開

3 次委員會議，其中與所得分配合理化攸關者僅 1 次會議，致該對策後續辦理情形或成果等資料闕乏，且資本利得與薪資課稅等議題對策亦未提出，恐不利掌握各項對策投入作為與落實程度；另據主計總處 114 年 2 月 17 日發布「113 年 12 月暨全年工業及服務業薪資統計結果」，109 至 113 年度全體受僱員工每人每月平均經常性薪資雖自 4 萬 2,281 元上升至 4 萬 6,450 元，惟 113 年度低於平均數之員工比率近 7 成，且連續 4 年有增加趨勢（圖 2）等情事。據行政院說明，國發會將依行政院長指示，掌握經發會議決議之執行期程與檢討未達目標事項，並透過民間協同參與之顧問會議，共同關注及落實相關對策之成果；另政府將透過施行最低工資法、帶頭推動薪資對策、積極布局五大信賴產業、推動國家人才競爭力躍升方案等，以促進薪資增長。

三、政府社福政策措施係減緩所得分配差距之關鍵方式，惟社福政策綱領久未檢修及社會救助法迄未完成修法

政府為減緩所得分配差距，研提相關執行策略，依主計總處家庭收支調查統計數據分析，近 10 年（104 至 113 年）政府移轉收支前，我國「每戶」可支配所得五等分位差距倍數平均為 7.38 倍，

圖 2 全體受僱員工每人每月平均經常性薪資低於平均數員工情形



資料來源：整理自主計總處 114 年 2 月 17 日發布「113 年 12 月暨全年工業及服務業薪資統計結果」。

經各級政府發放社會福利現金補助及實物給付平均可縮小所得差距 1.53 倍，如再併計課稅平均縮小 0.14 倍後，所得差距倍數降為 5.71 倍（表 4），顯示社會福利政策係減緩所得分配差距之關鍵方式。惟查引導各級政府社會福利政策實施規範之社會福利基本法（下稱基本法）及社會救助法規完備情形，基本法自 112 年 5 月 24 日公布施行已 2 年餘，依該法第 12 條規定：「中央政府應考量國家政策發展方向、經濟與社會結構變遷情況、社會福利需求及總體資源供給，訂定社會福利政策綱領，並至少每五年檢討一次。」現行適用之社會福利政策綱領係行政院 101 年 1 月 9 日修正核定

之「中華民國建國一百年社會福利政策綱領」，綱領內涵區分為社會救助與津貼等六大項目，與基本法所定七大社會福利事項，已有差異，且至 114 年底止，已歷時近 14 年，未再修正或重新訂定；另據衛生福利部（下稱衛福部）統計，109 至 113 年度我國低及中低收入戶數（人數）下降 1 萬 6,689 戶（9 萬 6,209 人），幅度為 6.39%（15.37%），惟依 113 年 3 月衛福部委託臺灣社會工作專業人員協會「社會救助法修法規劃研究案」期末報告，指出 111 及 112 年度「申請低收福利但沒有通過」者計有 11 萬餘筆。按衛福部於 113 年 4 月預告社會救助法修正草案，規劃放寬申請認定條件及加

表 4 近 10 年政府社會福利措施對家庭所得分配之影響

單位：倍

年別	政府移轉收支前 所得差距倍數 (A)	所得差距改善（縮小）程度（倍）			可支配 所得差 距倍數 (A-B)	併計實物給付後之所得	
		自政府移轉收入 (社福補助等)	對政府移轉支出 (直接稅規費等)	合計 (B)		縮小所得 差距倍數 效果 (C)	差距 倍數 (A-B-C)
平均	7.38	1.13	0.14	1.27	6.11	0.40	5.71
104	7.33	1.14	0.14	1.28	6.06	0.40	5.66
105	7.28	1.07	0.14	1.21	6.08	0.38	5.70
106	7.25	1.04	0.14	1.18	6.07	0.38	5.69
107	7.25	1.02	0.14	1.16	6.09	0.37	5.71
108	7.26	1.02	0.14	1.16	6.10	0.38	5.72
109	7.43	1.16	0.14	1.30	6.13	0.39	5.74
110	7.63	1.34	0.14	1.48	6.15	0.40	5.75
111	7.50	1.19	0.15	1.34	6.15	0.41	5.75
112	7.49	1.22	0.15	1.37	6.12	0.43	5.70
113	7.38	1.09	0.15	1.24	6.14	0.42	5.72

資料來源：整理自主計總處家庭收支調查資料。

強就業脫貧等措施，惟迄至 114 年底，仍未定案。據行政院說明，衛福部社會及家庭署規劃自基本法 112 年公布施行起 5 年內辦理社會福利政策綱領之檢討，委託研究並邀集相關單位及專家學者盤點政策發展方向等，於 117 年檢修完成；另衛福部對於財政收支劃分法修法後對社會救助法修法之影響，將再整體思考

評估，研議兼顧簡政便民、公平客觀、財政可負擔之務實可行作法。

四、政府移轉收支已縮減所得差距，惟我國租稅負擔率持續偏低，政府實施各項租稅減免措施侵蝕稅基，且部分資本利得未列入課稅，租稅制度改善所得分配效果有限

主計總處公布之 113 年家庭收支調查報告，政府移轉收支前之五等分位所得差距倍數 7.38 倍，經加計來自政府移轉收支重分配效果 1.24 倍後，下降至 6.14 倍，其中「對政府移轉支出」之所得重分配效果，僅降低所得差距 0.15 倍，顯示以直接稅、規費等對政府移轉支出，未如從政府移轉收入之所得重分配效果，現行租稅制度對發揮改善所得分配之功能尚屬有限。又我國國民租稅負擔率較世界主要國家仍屬偏低，依中央政府總預算案稅式支出報告推估，114 年度政府運用租稅減免措施減免金額逾 3 千億元，造成稅基侵蝕及稅收損失。另據財政部 114 年 4 月發布之 111 年度綜合所得稅申報核定統計專冊，以綜合所得淨額級距分析，所得前 5% 報稅戶薪資所得、資本所得約占綜合所得總額之 56.55%、35.88%，與全體報稅戶之 67.48%、25.06% 相較，顯示所得越高者，薪資所得占綜合所得總額比重越低，而資本所得比重越高，惟部分資本利得如證券交易所得停止課徵所得稅，或股利所得採分離課稅，未併計綜合所得總額按累進稅率課稅，高所得者因資本利得未核實課稅，存有降低其租稅負擔情形，肇致對政府移轉支出之各項租稅等所得重分配效果欠佳。據行政院說明，將持續建構輕稅減政且具競爭力之租稅環境，並

適時配合經濟、社會、環保等政策評估相關租稅減免措施；另賡續推動強化股利所得課稅、落實不動產交易所得課稅、精進證券交易所得課稅制度及提高非自住住家用房屋持有稅等各項稅制改革，持續優化所得稅稅制，發揮租稅制度改善所得分配之功能。

肆、未來審計查核規劃之建議

一、持續關注國際間財富與收入差距擴大及社會不平等加劇之風險趨勢，並賡續追蹤檢視各部會 TSDGs 檢討修正及政策執行成效，加強查核所得分配指標達成情形，俾發揮所得分配之調節功能

聯合國於 2015 年提出 2030 年永續發展議程，呼籲世界各國採取行動，減少國內及國家間不平等，並確保每個人皆能享有平等之資源與機會。TSDGs1、2、4、8、10，亦列有消除貧窮、終結飢餓、優質教育、就業與經濟成長及消弭不平等之具體目標，及自 114 年啓動 TSDGs 檢討修正作業，由各部會持續推動教育、居住及租稅等對策方案，以持續提升所得分配指標之達成率，進而改善所得分配。惟我國 113 年基尼係數 0.341，較近 10 年（104 至 113 年）平均基尼係數 0.339 為高，分配不均現象尚未

見明顯改善，相關政策成效仍有精進空間。審計機關允宜持續關注國際間財富與收入差距擴大及社會不平等加劇之風險趨勢，並廣續追蹤檢視各部會 TSDGs 檢討修正及政策執行成效，加強查核所得分配指標達成情形，促使政府就不同族群、所得階層及結構性因素，適時調整並強化改善所得分配之相關作為，以有效發揮分配調節功能。

二、加強運用聯合審計協作模式，以整體政府觀點共同檢視改善所得分配跨域治理與資源配置之綜效，提升查核深度及廣度

經發會已將「所得分配合理化」納入包容成長政策目標之一，據以推動提高低薪對策、資本利得與薪資課稅，並就提高低薪對策，提出「政府作為加薪引擎」、「薪資透明化」、「中小企業賦能」三大項目 8 項創新對策。按行政院已成立經發會結合跨部會資源推出多項配套措施，然而我國全體受僱員工 113 年度每人每月平均經常性薪資低於平均數之員工比率近 7 成，已連續 4 年有增加趨勢；又社會福利政策綱領已久未修正，亦未配合基本法施行重新訂定，且

青年持續低薪、弱勢學生扶助，及經濟弱勢民衆自立脫貧、居住問題協助之成效，仍待長期追蹤。審計機關允宜加強運用聯合審計協作模式，以整體政府觀點跨單位協同調查及經驗交流，共同檢視政府改善所得分配跨域治理與資源配置之綜效，提升查核深度及廣度，促使政府落實改善所得分配不均，展現審計機關對社會及人民之正面價值與效益。

伍、結語

依據世界不平等資料庫（World Inequality Database）於 2025 年 12 月公布之《2026 年世界不平等報告》¹，全球收入及財富不平等，2025 年收入或財富前 10% 人口持有全球收入及財富分別為 53% 及 75%，而後 50% 人口僅擁有 8% 及 2%；我國所得結構亦呈類此趨勢，113 年度收入前 10% 族群持有 48.1% 之全國總收入，而後 50% 族群僅占 11.8%。近年政府透過推動社會福利措施及調升基本工資等政策，致力改善所得分配不均，審計機關允宜持續追蹤並加強查核相關政策執行廣度與深度，適時研提審計意見，以敦促政府提升執行成效，促進社會公平與經濟包容成長。❖

¹ World Inequality Database ,2025 ,<https://wir2026.wid.world/>。（2026/1/9 瀏覽）