

# 行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

## 經濟發展的社會不均問題：波蘭、捷克與俄羅斯之比較研究 (I) 研究成果報告(精簡版)

計畫類別：個別型  
計畫編號：NSC 95-2414-H-004-065-  
執行期間：95年08月01日至96年07月31日  
執行單位：國立政治大學俄羅斯研究所

計畫主持人：洪美蘭

計畫參與人員：碩士班研究生-兼任助理：王光絜、李其翰、趙福驊  
主持人：洪美蘭

報告附件：國外研究心得報告

處理方式：本計畫可公開查詢

中華民國 96 年 10 月 19 日

行政院國家科學委員會補助專題研究計畫

成果報告  
期中進度報告

經濟發展的社會不均問題 (I)：波蘭、捷克與俄羅斯之比較研究

**The problem of social inequality during economic development (I): A  
comparative study between Poland, Czech and Russia**

計畫類別： 個別型計畫 整合型計畫

計畫編號：NSC 95-2414-H-004-065

執行期間：九十五年八月一日至九十六年七月三十一日

計畫主持人：洪美蘭

成果報告類型(依經費核定清單規定繳交)： 精簡報告 完整報告

本成果報告包括以下應繳交之附件：

赴國外出差或研習心得報告一份

赴大陸地區出差或研習心得報告一份

出席國際學術會議心得報告及發表之論文各一份

國際合作研究計畫國外研究報告書一份

處理方式：除產學合作研究計畫、提升產業技術及人才培育研究計畫、  
列管計畫及下列情形者外，得立即公開查詢

涉及專利或其他智慧財產權， 一年 二年後可公開查詢

執行單位：國立政治大學俄羅斯研究所

中 華 民 國 九 十 六 年 十 月 十 三 日

# 經濟發展的社會不均問題 (I): 波蘭、捷克與俄羅斯之比較研究

## The problem of social inequality during economic development (I): A comparative study between Poland, Czech and Russia

### 摘 要

從近年研究後共產主義國家經濟轉型發展過程中發現，由於這些國家處於經濟社會重新建構期，因而在其個案的社會轉化歷程中出現了許多學界和人類經濟發展史上之傳統性爭議。其中最重要的就是，市場經濟之自由競爭常會導致社會不公平發展。事實上亦發現，中東歐和原蘇聯國家之市場導向經濟轉型，藉由市場競爭促使資源使用效率提升，帶來經濟成長的同時，社會不均問題亦逐漸浮現並持續在惡化中。因此，吾人計畫運用後共產主義國家新近現行之經驗，以後射方式演繹經濟均衡發展理論。首先，從其經濟轉型發展過程中社會不均產生的根源追溯起。經由比較分析波蘭、捷克和俄羅斯三國不均產生的因子及其政府相關政策後發現，經濟社會面臨轉型之際，社會不均其實已經在蘊釀，故政府若能即時發揮應有的經濟職能，將能避免社會不均發酵惡化，而「波蘭模式」不失為是有效途徑之一，但財政負擔是此模式之缺點。所以，捷克藉由適時調整社會福利政策和搭配提升弱勢社群經濟自主能力之經濟途徑，來降低移轉支付對財政之負擔。捷克之經驗模式對經濟社會永續的均衡發展將更有裨益。

關鍵詞：波蘭、捷克、俄羅斯、社會不均、經濟發展

## 一、 前言

隨著經濟社會發展，人類在面對經濟發展議題時已經改變過去追求量化的狹隘觀念，轉為對「質」的要求愈趨顯著，質與量兼顧才是完整均衡的經濟社會發展目標。因此，近年來各國，包括台灣在內，對於社會不均議題之關注，已經是一種存在於國際市場經濟體間的普遍性現象。故吾人欲以一系列計畫性的研究來深入探討和瞭解，經濟發展必然伴隨著社會不均嗎？社會不均在經濟發展過程中產生的原因與關鍵因素為何？既成性的社會不均問題如何避免其惡化或如何救濟與解決？等等。

然而，首先應從經濟發展過程中社會不均產生的根源追溯起。由於經濟轉型國家在市場化過程中，其社會資源的分配可說是重頭規劃起，因此，正好是作為探究社會不均產生根源的最好標的。所以，本次研究挑選轉型國家中社會不均度指標 – 吉尼係數 (Gini coefficient) 表現最佳的捷克，以及中東歐最大國家 - 波蘭，與近幾年來經濟成長率表現優異但吉尼係數卻最高且有惡化現象的俄羅斯進行對比分析。欲藉由此比較研究來探討社會資源分配與社會不均產生的關聯性及其影響因子，並著重於分析三國在經濟轉型發展過程中，政府如何平衡或避免社會不均問題，以茲作為後續一系列探討社會不均問題之研究基礎。

之所以採取從個案觀察、比較歸納之後射方式演繹架構經濟均衡發展理論，乃是因為從文獻探討中發現，雖然不均議題從 50 年代起即有相當多的研究，然多數文獻著重探討成長與不均之互動關係及不均之解決途徑，如：成長與所得不均之「交易取捨」(trade-offs) 消長性關係；顧志奈(Kuznets)的「倒 U 型假設」(inverted U-hypothesis) 理論；「重分配機制」(redistribution mechanisms) 與新古典主義(neoclassicalism) 之經濟成長「擴散效應」(spreading effect) 等。而近年來國外學術界關注後共轉型國家之經濟社會均衡發展問題也非著眼於經濟均衡發展理論之推演。因此，本研究選擇從經濟的分配面途徑，即從社會資源重分配及市場化運作之觀點，探索後共產主義國家之社會不均問題及其與經濟發展之關係，最終希望從這些國家之比較分析中歸納出經濟均衡發展之基本原則，而此次研究即先從不均之起源著手。

## 二、 報告內容

### (一) 個案分析與個案特質

#### 1. 波蘭

依據波蘭家計預算調查(Household Budget Survey, HBS)統計數據發現，以吉尼係數所表示的社會不均現象，曾在 1989 年短暫出現過不均高峰後，在 1990 到 1992 年間不均下降，且皆略低於 1989 年水準。此與當時政府採取正確的轉型作為有所關聯。波蘭為了因應轉型初期存在著貨幣過多以及財政赤字的問題，政府很早就建立一套強而有力的穩定化計畫，並持續進行市場導向改革。正因為穩定化政策發揮成效，加以國有企業私有化腳步落後，尚未出現轉型特有的私有化重分配問題，如：大規模失業衝擊、財富不均等，故所得不均

(income inequality) 獲得舒緩下降。<sup>1</sup>當然，此時期總體經濟政策上另一項相當引人注目的作為，就是政府大量增加對個人的現金移轉性支付，採取社會移轉(social transfer)的所得重分配政策。Gomułka 即將波蘭這種藉由大量的社會移轉性支付，尤其是退休金，來降低改革中所引發的轉型社會成本，卻因而牽制了經濟快速成長能力的改革方式，稱之為「波蘭模式」。<sup>2</sup>

波蘭轉型初期整體所得不均並未增加，但收益不均(earnings inequality)卻增加了。<sup>3</sup>與整體所得不均對照，勞動所得不均從 1988 年的 25.2% 持續增加至 1992 年的 28.9%。<sup>4</sup>勞動收益的不均乃是起源於市場導向經濟轉型之必然性。因為市場化後的勞動市場(labor market)競爭造成薪資分歧與薪資不均擴大。在波蘭除了此類如一般其他市場經濟體中的職群間與職群內之所得差異外，尚有一個特殊現象：即過去共產時期部份公共事業專業人員之貨幣所得，至今仍有偏低傾向，例如：教師、醫師、護士、警察等。轉型後這類公共事業職群之貨幣所得增長速度又顯然落後於私部門企業。公、私部門間薪資差異成為轉型經濟體特殊之不均現象。

此外，轉型初期經濟衰退引起的大規模失業是不均擴大的第一個原因。<sup>5</sup>雖然國有企業私有化淘汰冗員是導致失業率提高的直接因素，但轉型期間經濟社會快速變遷使得相當多失業者難於調適轉業，成為長期失業而陷入永久貧窮，更是促成失業、貧窮與社會不均形成連結之主要關鍵。這類長期失業者主要集中於過去國營農場所在之鄉村和傳統老舊的工業城鎮<sup>6</sup>，後者包括如在北西里西亞(Upper-Silesia) 羅茲(Łódź)等當地的貧民區(poverty ghettos)，以及從共產時期即被忽視的所謂貧窮飛地(poverty enclaves)<sup>7</sup>。故波蘭現在總體經濟社會呈現出鄉村、城市與首都三區域截然不同的經濟社會發展狀態，區域不均現象顯而易見。

總體而言，轉型後波蘭總體社會不均並未顯著增長，一般認為這該歸功於政府的社會移轉機制，而且此機制之效用也使得群體間(*between-group inequality*)的不均在波蘭轉型初期，顯得較為溫和，但隨著轉型進程的發展，經濟結構變遷造成不同職群間薪資差異化與區域不均，以及經濟成長加速公、私部門薪資差距擴大等皆促使社群間的不均逐漸顯著化，並擴增加了。因此，雖然總體社會不均並不嚴重，但微觀群體間存在著不均卻是不爭的事實，尤其是收益不均(earnings inequality)之增長更是相當明顯。各界希望透過社會系統的改革來促進經濟社會之均衡發展，但社會系統改革取決於政策的公共選擇結果，問題是波

<sup>1</sup> Michael P. Keane and Eswar S. Prasad, "Poland: inequality, transfers, and growth in transition", *Finance & Development* 38 no1 March 2001, New York: H.W. Wilson Company, pp.50-51.

<sup>2</sup> Stanislaw Gomułka, "The Polish model of transformation and growth", *Economics of Transition*, 6(1), 1998, p.166.

<sup>3</sup> See: Michael P. Keane and Eswar S. Prasad, op. cit., pp.50-51.

<sup>4</sup> Michael P. Keane and Eswar S. Prasad, "Social Transfers and Inequality during the Polish Transition", in Theo S. Eicher and Stephen J. Turnovsky ed., *Inequality and Growth: Theory and Policy Implications*, London: MIT press, 2003, Table 5.4, p.133.

<sup>5</sup> Artur Negri ed., *New Europe Report on Transformation XVI Economic Forum*, Warsaw, 2006, p. 181.

<sup>6</sup> See: P. Poławski, "Kulturowe znaczenie underclass. Spór o sens terminu a polska transformacja" (Cultural Meaning of Underclass. Sens of the Term and Polish Transformation), in K.W. Frieske ed., *Ofiary sukcesu. Zjawiska marginalizacji społecznej w Polsce (Victims of the Success. Social marginalization in Poland)*, Warszawa: IS UW, pp. 96-116. Cited from: E. Tarkowska, "In search of an underclass in Poland", *Polish Sociological Review*, 1(125), Warszawa: The Polish Sociological Association, 1999, p. 8.

<sup>7</sup> 這些地區之高齡工人階層居民可追溯到十九世紀中期，他們在共產時期即被忽視，使得這些地區長期以來即處於貧窮狀態，形成經濟社會進步中的特殊落後地區，故被稱為貧窮飛地。See: E. Tarkowska, op. cit., p. 9.

蘭經濟社會仍處於轉變中，各種不同聲音與需求反應在政治上，政治不穩定<sup>8</sup>顯示出公共選擇之困難度相當高，故事實上現階段之政策尚停留在不確定的變換時期。

## 2. 捷克

轉型初期，捷克傾向於邁向社會市場經濟體（social market economy），而非純自由市場模式，<sup>9</sup>故國家干預的社會支持持續增加，例如：在私有化以前，政府繼續保持完整的社會津貼，並且讓薪資保持在控制下；1991年的就業法(Employment Act)賦予並激勵了政府對於人們就業權的法理基礎，依此法案政府需給予失業者在尋找適當工作、接受訓練之失業期間失業津貼<sup>10</sup>此導致在1988到1992年間，低所得群體之生活消費情況未受劇烈影響，但高所得群體卻因經濟衰退而相對所得微幅下降。<sup>11</sup>

然而，1992至1996年間，在此私有化期間，政府改以簡單化的目標式津貼（targeted benefits）取代全面而完整式的津貼，並且解除對薪資控制<sup>12</sup>，經濟成長使得高所得階層之所得相對較為穩定或甚至增加，低所得階層也因有國家移轉而未陷入貧窮。此時期，除了社會津貼及薪資管制外，最重要的仍在於稅制和退休金制度之改革。這些具有強烈重分配效果之稅制以及移轉性支付政策使得捷克被歸類為自由模式。<sup>13</sup>雖然新制度在相當高程度的重分配下展開，但稅率與移轉捐助率卻規律地緩降，直到1998年。也就是說，政府課稅下降的同時，國家移轉補助也減少，此顯示：長期而言，政府的重分配作為是趨於減緩。

因此，總體而言，從上述兩個時期可知，捷克政府之均化政策從早期偏向社會市場國家到後來轉向自由國家型式的強烈重分配政策，致使轉型後至九零年代中期，捷克社會不均之統計數據未呈現巨幅變化。

不過，若深入分析其貧窮問題將發現，根據歐盟的定義，「貧窮」的標準線是，平均家庭可支配所得低於其所居住國家平均所得60%者。依照這個定義，2002年年收入不到73900克朗就是在貧窮線以下，而捷克只有8%的人處於貧窮狀況中。捷克的貧窮人口比例雖然遠低於大部分歐盟其他國家，但與其他歐盟各國相比，捷克卻有很多人的年收入只是

<sup>8</sup> 現行執政黨為「法律與正義黨」（Law and Justice），2006年7月卡欽斯基·雅羅斯瓦夫（Jaroslaw Kaczynski）擔任總理後，形成其與學生兄弟列奇（Lech）總統共同主政之特殊現象，被批評為家族壟斷政權。執政黨主要為支持加入歐盟者發聲，重視在歐盟中維護波蘭勢力。但重視社會議題並反對入盟之天主教政黨，和來自鄉下反對勢力的結盟團體 - 如平民主義黨派（populist parties）和農民黨（Peasant Party, PSL）等，所關注的焦點皆與執政黨有所不同。由於執政黨支持率未過半數，因此，為爭取這些小政黨之支持，政府傾向於扶助弱勢者之消極性社會政策取向，而非針對失業問題提出活絡勞動市場之積極性政策，或甚至不願改革源自蘇聯時代，無論農地多少皆課一樣稅金這項不公平的傳統政策。

<sup>9</sup> J. Vecernik, “Household incomes and social policies: The Czech Republic in the period 1989-1995”, *Foundation for Research on Social Transformation, research papers*, Prague, 1995, p.19. Cited from: Winfried Schmähl and Sabine Horstmann ed., *Transformation of Pension Systems in Central and Eastern Europe*, London: Edward Elgar Publishing Limited, 2002, p.37.

<sup>10</sup> Ministry of Labour and Social Affairs, *European Employment Strategy and the Czech Republic Basic Document*, Prague, 2003, p.12.

<sup>11</sup> Jiri Vecernik, “From Needs to the Market: Changing Inequality of Household Income in the Czech Transition”, IMF Working Paper No. 370, at <http://www.wdi.umich.edu/files/Publications/WorkingPapers/wp370.pdf>, April 2001, p.9.

<sup>12</sup> 然公部門的薪資從1995到1997年間仍一直被嚴格的管制，直到最近公共行政部門的薪資才有明顯的增長。Ministry of Labour and Social Affairs, *European Employment Strategy and the Czech Republic Basic Document*, Prague, 2003, p.14.

<sup>13</sup> Jiri Vecernik, op. cit., April 2001, pp.9-12.

剛好超過貧窮線而已。如果沒有退休金以及其他的社會移轉，將會有 39%的人落入貧窮線下。<sup>14</sup>

分析貧窮者最主要的根源就是收入不足。在國家傾向於降低其在重分配干預上之影響力時，政府除了給予少量之社會救助，使其提升至貧窮線上外，更徹底的解決方式乃是在就業市場中為這些弱勢族群找到合適的發展空間，也就是將社會問題整合至經濟內部。在社會福利政策外，積極地透過勞動薪資保障，以及提供公共就業服務提升就業率來解決分配不均的經濟層面問題。換言之，社會救助的金錢津貼只是短期性的應急之策，提供職業訓練和謀職服務等，讓這些弱勢者回歸生產體系並達成所得消費自主才是最終解決途徑。

因此，捷克政府於 1999 年五月五日批准了國家就業計劃(National Employment Plan, NEP)，目的即在於回應勞動市場的結構性改變問題。企圖透過增加積極就業政策支出，降低教育系統與就業現況差距，以法定協議鼓勵公司訓練員工等方式，提高年輕人、中輟生、無工作能力者、移民勞工等之就業能力；以及藉由投資與中小企業稅賦優惠等政策發展企業家精神，使地區政府在創造就業上，扮演重要角色。<sup>15</sup>後者經由建立中小企業，刺激經濟成長之途徑，乃是直接創造就業機會，解決失業之最佳途徑，故政府在 2004-2006 年間提供專案計劃，以茲透過提供企業主菁英顧問服務和協助、補助貸款方式，更積極地鼓勵新公司創建，並贊助獎勵中小型企業製造弱勢族群的公民就業機會。<sup>16</sup>而針對產業結構轉型，嚴重影響摩拉維亞-西里西亞 (Moravia-Silesia) 和烏茲提納·拉班(Ústí na Labern)等以礦業、鋼鐵等傳統產業為主之地區經濟，致使當地失業率偏高，終致區域不均問題，捷克於 2003 開始執行為期 2003~2004 年、2004~2006 年和 2007~2010 年三個時程之「促進交通安全和改善與降低交通流量負載」之國家計畫，該計劃預期的目標即包括了改善勞動市場機會和保障人力資源開發，促進區域間資訊溝通，平衡區域經濟發展。因為改善所有特定區域居民團體間的流動性，將可提升整體勞動力效率，也是邊緣社群與總體社會整合的先決條件。而在 2004~2013 年的交通政策策略中就將「區域聯合運作計畫」(Joint Regional Operational Programme, JROP) 列為優先，欲改善弱勢地區的大眾交通運輸。<sup>17</sup>

總體而言，研究發現，經濟轉型並未引發捷克內部財富不均，亦非所得不均之主因，故一般資本主義市場經濟體常見的貧富不均現象，並非捷克目前經濟社會發展上真正的問題所在。其社會不均主要表現在：與歐洲聯盟整合後之社會排外或包容性問題；以及移民、少數族裔與弱勢群體之社會不均議題。而這些議題皆與社會政策尚未發展完善有關，故政府現在一方面積極完善社會政策，儘可能避免社會福利降低就業意願，引發「失業陷阱」和「貧窮陷阱」；另一方面亦積極活絡勞動市場，並提升弱勢者經濟適應能力與經濟自主能力，希望藉由這些途徑促進經濟社會永續的均衡發展。

### 3. 俄羅斯

俄羅斯在蘇聯時期社會上普遍存在著「合法未批准的」(legally unsanctioned) 非正式財產權和非法使用國有財產之情況。前者譬如：國家所擁有的住宅，雖然大部份都是平均

<sup>14</sup> Ministry of Labour and Social Affairs, *National Action Plan On Social Inclusion 2004-2006*, Prague, 2005, pp.15-16.

<sup>15</sup> Ministry of Labour and Social Affairs, op. cit., 2003, p.17.

<sup>16</sup> Ministry of Labour and Social Affairs, op. cit., 2005, p.41.

<sup>17</sup> Ibid., pp.49-50.

分配，但住宅在俄羅斯事實上被認為是住戶的財產。所以，要賣或出租國家所擁有的住宅是相當簡單且普遍的，雖然住戶並未擁有出賣的權利。住戶對於國有住宅的權利都編列在許多法律規範中，故稱之為「合法未批准的」的非正式財產權。所以，國有財產私有化對俄羅斯轉型後財富分配(wealth distribution)之影響，將視非正式財產權初始分佈情況而定。<sup>18</sup>除了非正式財產權初始狀態與條件之差異埋下轉型後財富不均遠因外，普遍認為，俄羅斯私有化過程對於財富分配有顯著影響。其中，私有化過程中競價標準偏差問題是鑄成財富不均的主因。<sup>19</sup>此問題體現於其私有化過程包含大量的競租行為(rent-seeking)<sup>20</sup>。

俄羅斯的私有化較接近競租方式，此論點是基於兩個主要原因：第一，得以控制大部份被私有化企業的是，在公開私有化行為中擁有優先權的企業內部人士(insiders)，也就是說私有化是某些參與者擁有比其他人更多優勢之非完全透明過程。第二，由於被私有化企業之股權分散，相對於私有化前的情形，對個別企業經營有影響力的財產權更加集中。<sup>21</sup>除了企業內、外部者因所處位置差異可能造成私有化財富分配不均問題外，企業層次顯著的差別也是不均惡化原因之一。在私有化過程中，上層管理者比一般員工佔有相當大的優勢，如每一個員工並不擁有公司的股份，但卻分攤基金，並且無法贖回他們的那一部份。管理階層控制了員工對於公司股份的註冊。若沒有管理者同意，員工甚至無法將他們的股份證實給潛在購買者看，<sup>22</sup>交易因而根本談不成。故俄國之私有化，實質上就是經理人購買(Manager buy-out, MBO)的一種私有化模式。

除了私有化政策的競租本質引發財富集中之社會不均外，國有企業私有化以及新私人企業的出現，也讓收入來源更加多元化，<sup>23</sup>促使社會成員之所得出現變化。再者，轉型初始總體經濟衰退所引發之失業，致使當時貧窮問題十分普遍，也是社會不均惡化之緣由。轉型初期約有半數家庭處於貧窮線下，同時，有大量的家計單位陷入長期貧窮狀況。<sup>24</sup>所謂長期貧窮是指，在衡量期間其消費皆低於貧窮線。<sup>25</sup>加以，轉型後採行價格自由化政策引發惡性通貨膨脹，根據經驗法則，通貨膨脹會對實質所得、財富進行重分配。首先，就所得重分配而言，通膨會使所得從固定收入之低所得者流向利潤收入之高所得階層，因此，在面臨惡性通貨膨脹時，所得重分配效果將顯著惡化社會不均，致使貧富差距擴大，因為惡性通膨下實質利率明顯降低將促使人民降低儲蓄，傾向於提高舉債，特別是受害的低所得階層，其發生現金嚴重不足，轉以變賣非貨幣資產的方式換取現金或舉債方式來應付日常生活開銷之情況將增加，而富有階層在面對惡性通貨膨脹時，卻傾向保有更多非貨幣資產以

<sup>18</sup> See: Michael Alexeev, "The effect of privatization on wealth distribution in Russia", *Economics of Transition*, vol.7(2), 1999, The European Bank for Reconstruction and Development, pp.452-453.

<sup>19</sup> Ibid., pp.451-451.

<sup>20</sup> 所謂競租行為是指人們利用「稀少」資源去營造「人為的稀少性」以圖獲得「人為獨占」利潤之行為。此行為不會增加社會資源，只會造成移轉他人財富據為己用。最常見於政府干預市場過程中，利益團體遊說之鑽營行為。參閱：張清溪等，*經濟學(上冊)*，台北：瀚蘆，2000，頁272。

<sup>21</sup> Michael Alexeev, op. cit., p.454.

<sup>22</sup> Ibid., p.456.

<sup>23</sup> IMF, *Transition and Regional Inequality in Russia: Reorganization or Procrastination*, IMF Institute, October 2002, p.3.

<sup>24</sup> Simon Commander, Andrei Tolstopiatenko and Ruslan Yemtsov, "Channels of redistribution: Inequality and poverty in the Russian transition", *Economics of Transition*, vol. 7(2), 1999, The European Bank for Reconstruction and Development, p.411.

<sup>25</sup> See: Simon Commander, Andrei Tolstopiatenko and Ruslan Yemtsov, op. cit., p.437.



避免貨幣貶值。再者，從通膨的財富重分配效果而言，通膨的實質利率下降卻對債權人不利，對債務人有利，而在現代經濟社會中，企業是銀行最重要的舉債對象，換言之，企業所有者這些利潤收入之高所得階層仍是通膨財富重分配後最大受益者。故俄羅斯轉型初期之惡性通貨膨脹經由實質所得與財富重分配效果後，促使社會不均惡化。

最後，轉型初期實施財政非中央化 (fiscal decentralization)，即在轉型期間弱化中央預算的角色，總支出由中央層級轉為地方，故中央預算減少而增加地方預算。政府的社會保護職能也就轉為以地方政府為主。此政策實施的結果是，當貧困地區缺乏資源去支撐他們衰弱的經濟時，較富有的地區卻可以提供基金去支持該區域中相對有潛力的企業。<sup>26</sup>這促成地方因財政不均而衍生發展為區域不均<sup>27</sup>。故俄羅斯轉型期間財政聯邦制(fiscal federalism)的失敗經常被用來解釋是造成俄羅斯區域不均的重要因素之一，而工業專業化也是造成區域間不均度提升的另一項主因。<sup>28</sup>俄羅斯在共產主義計劃經濟制度下，採行地區專業分工生產模式。轉型後俄羅斯工業落後至以初級生產為主。開採提煉天然資源並且專業化生產天然金屬之地區，因而尚能在轉型自由化後的出口市場佔有優勢，藉由出口受益，並提高他們在國際市場上的能見度。但相對的，專業化生產機械，包括消費財與防禦武器，或天然資源加工之地區，則在面臨國外競爭下，其產品缺乏競爭力，或國內需求短缺等因素造成經濟崩潰。<sup>29</sup>

俄國現階段經濟成長多侷限於天然資源稟賦豐富之石化能源這項產業部門，充分反映經濟發展之經濟二元性 (economic dualism)。俄國經濟發展的二元性，不但以產業結構體現出來；亦表現於經濟社會的企業規模結構上，即「Bartom 缺口」現象也出現在俄國的經濟社會。所謂「Bartom 缺口」乃是根源於地方官員對企業之騷擾，致使較易屈服於管制規定之中型企業大幅減少，使社會中產階級難產，而形成所謂的「Bartom 缺口」<sup>30</sup>。俄羅斯二元性經濟發展的演進過程與特徵已經使得經濟成長之福利分配僅有利於一小部分人口，造成社會不均嚴重惡化。

面對此種經濟社會發展趨勢，普亭總統乃採取將石化能源產業主導權收歸控管之策略，同時在 2007 年年度國情咨文中清楚地表示：俄羅斯大量出口石油賺取的外匯資金將用於提高社會福利津貼<sup>31</sup>但普亭主導石化能源產業之舉促使外資對俄國相關投資趨於保守審慎。所幸，俄國近年來亮麗之總體經濟表現，使其內需市場能力提升，進而逐漸吸引外資轉向內需型產業進行投資，若此發展趨勢得以持續，將有助於改善俄國之經濟二元性，對俄國經濟社會邁向均衡發展亦將也有所裨益。

---

<sup>26</sup> IMF, op. cit., p.5.

<sup>27</sup> 俄羅斯在所有轉型體中擁有最多樣化的次國家結構(subnational structure)，因此其被學者視為是研究區域不均的最佳範本。See: Ibid., p.4.

<sup>28</sup> Ibid., pp.4-5.

<sup>29</sup> Ibid., p.5; p.19.

<sup>30</sup> Clifton Barton, "Problema and prospects of small industries in the Republic of Vietnam", Industrial Development Bank of Saigon, December, 1974. 轉引自：William Loehr and John P. Powelson 著，王慶輝譯，經濟發展暨所得分配經濟學，臺北：國立編譯館，1987，頁 30。

<sup>31</sup> President of Russia, "Annual Address to the Federal Assembly", [http://kremlin.ru/eng/speeches/2007/04/26/1209\\_type70029\\_125494.shtml](http://kremlin.ru/eng/speeches/2007/04/26/1209_type70029_125494.shtml), Moscow: the Kremlin, April 26, 2007, extracted on June 1, 2007.

## (二) 比較歸納分析

波蘭、捷克和俄羅斯轉型後吉尼係數所呈現的總體社會不均度皆有所提升。其中，俄羅斯轉型前後所得不均之變化最大，轉型後所得不均嚴重惡化。俄國與波、捷之差異，下文將從其轉型過程中不均的重要肇因和相對應之主要社會不均類型來進行比較分析與闡釋：

### 1. 私有化與財富不均

一般市場經濟體在解決不均之途徑，由於缺乏「資產重分配」，故通常必須透過持續應用累進稅制和「平等偏好」(equality-biased)的公共移轉支出等方式來執行所得重分配。<sup>32</sup>然而，對後共產主義轉型國家而言，市場導向經濟轉型過程，本身就是在進行私有化「資產重分配」。涉及產權結構重新配置之私有化過程更是決定轉型成敗的關鍵。由於私有化係經濟社會資源所有權與經營配置權的重新分配，其將經由轉型初期社會財富分配及後續所得分配兩項途徑，對轉型後經濟社會均衡發展產生重大影響。換言之，若私有化造成財富不均，而由於財富可創造所得，此類加乘效果將進而促使經濟社會所得不均顯著化。從此觀點出發，對轉型國家而言，私有化因而也是決定其經濟體均衡發展的最主要因素之一，其影響力甚至比傳統稅賦和社會移轉重分配政策更為重要。而從波蘭、捷克和俄羅斯三國比較分析中也印證此觀點。

### 2. 市場化與所得不均

Ivaschenko 指出幾乎所有轉型經濟體在轉型過程中都發生所得不均實質增加的情形，造成轉型國家所得不均提升的因素是來自於結構性的改革，它是中央計畫經濟轉型成市場經濟時無可避免會伴隨發生的。<sup>33</sup>如人民所得在市場化過程中將產生變化，造成職群間薪資差距，故可從所得結構來比較分析市場化對所得不均之影響。結果發現，轉型後主要決定所得不均的工資所得與非工資的私部門所得(如自僱所得)，在波蘭、捷克人民之所得結構中並未產生鉅幅變化，但在俄羅斯卻明顯改變。轉型後，俄羅斯新興起之私部門所得多歸屬非工資私部門，而非像波蘭、捷克歸類於工資所得，致使非工資私部門所得成長率較高，<sup>34</sup>此意謂著轉型後之俄羅斯可能仍存在著許多非「合格」私人部門，發展出很多自僱、自營的地下經濟活動，而這類所得通常易於規避政府課稅，降低重分配效果。故俄羅斯人民所得結構變動幅度比波蘭、捷克劇烈，且其變動方向趨於不均發展之情況亦較波蘭、捷克嚴重，這類轉型後的經濟社會所得結構變化現象，正可以闡釋與說明俄國不均度上升比波蘭、捷克嚴重之問題所在。

---

<sup>32</sup> Hulya Dagdeviren, Rolph Van Der Hoeven & John Weeks, "Redistribution does Matter: Growth and Redistribution for Poverty Reduction", in Anthony Shorrocks & Rolph Van Der Hoeven ed., *Growth, Inequality, and Poverty: Prospect for Pro-Poor Economic Development*, New York: Oxford University Press, 2004, p.129.

<sup>33</sup> Oleksiy Ivaschenko, "Growth and Inequality: Evidence from Transitional Economies in the 1990s", in Theo S. Eicher and Stephen J. Turnovsky ed., op. cit., p.186.

<sup>34</sup> Branko Milanovic, "Explaining the increase in inequality during transition", *Economics of Transition*, vol. 7 (2), 1999, pp.313-317.

### 3. 社會移轉重分配與消費不均

人民所得經過稅賦和社會移轉支付後，其可支配所得差距將縮小，意謂著社會的消費不均減緩。而比較個案後也發現，在轉型期間移轉性支付高的國家 - 如：波蘭、捷克，其所得不均改變也較少。相對而言，俄羅斯移轉支付總「量」較少，其所得不均增長亦較為明顯。<sup>35</sup>若進一步比較移轉重分配政策之執行品「質」將發現，波蘭、捷克政府的所得重分配政策有非常高的效能，大部分移轉性支付都能流入貧窮階層手裡，這也是家計單位的所得不均度，能夠不受到收益不均提升影響而大幅隨之升高的主要原因。<sup>36</sup>不過，相對而言，俄羅斯之社會移轉效果卻表現不佳，社會不均情況因而比波蘭、捷克嚴重。

## 三、 結論

經由波蘭、捷克和俄羅斯之個案研究和比較分析後，獲得下列轉型經濟體經濟均衡發展的經驗與啟示：

（一）由於私有化涉及社會資產重新配置，包括社會資源之所有權與經營使用權的重分配，影響社會成員「立足點」之經濟機會公平，攸關社會財富不均與所得分配，故私有化方式之選擇與執行過程之公平性問題，即私有化重分配效應乃是後續經濟社會均衡發展之決定性關鍵。

（二）一般學理主張，不均乃是市場經濟體經濟成長下的產物，多著墨於成長與不均之關係及其彼此之互動影響。然而，對轉型經濟體而言，由於轉型期間經濟社會處於制度變遷環境下，經濟快速變動且變動幅度相對較大的情況下，使得社會成員之所得分配也隨時處於改變中且變化急遽。故即使在經濟衰退期間，亦會因貧窮人口遽增而引發社會不均，如俄國。因此，個案實證發現，經濟衰退期間政府實施有效的社會移轉支付能適時減緩不均惡化。

（三）在轉型經濟體經濟發展過程中，通常面臨著經濟制度法規之改革與重建，其仍端賴政府規劃，以茲落實公共社會之新選擇。因此，政府的經濟社會政策，例如：稅賦改革、社會安全體系之建構、薪資政策、人力資源投資、勞動市場政策走向等，皆對經濟均衡發展具有決定性影響。轉型凸顯出政府經濟職能與經濟干預角色之有效性與重要性。如本研究發現，波蘭和捷克政府能適時有效地運用傳統理論之所得重分配政策，特別是國家移轉支付政策之靈活操作，促進經濟社會趨於較均衡性地發展；但俄羅斯政府未能即時干預市場之所得分配，在市場經濟激烈競爭變遷下，社會不均成型且快速惡化，使經濟社會陷入經濟二元性之失衡發展狀態。

（四）運用移轉支付來支持社會上弱勢所得者與貧窮者，以茲緩和反對改革之聲浪和社會不均狀態，這種「波蘭模式」不失為是轉型經濟社會避免轉型過渡期間經濟社會發展嚴重失衡的有效途徑之一。但財政是此模式能否順利進行與政策成功與否之關鍵。故一方面須依經濟社會發展狀況適時調整社會福利政策；另一方面更需從經濟途徑積極提升弱勢

<sup>35</sup> See: Michael P. Keane and Eswar S. Prasad, "Social Transfers and Inequality during the Polish Transition", in Theo S. Eicher and Stephen J. Turnovsky ed., op. cit., p.142.

<sup>36</sup> UNICEF, "A decade of Transition", *Regional Monitoring Report*, No. 8, Florence: UNICEF Innocent Research Centre, 2001, P.29.

社群之經濟適應能力和經濟自主性。兩者作法配套實施才能徹底降低移轉支付對財政所造成之負擔，進而使得經濟社會均衡發展得以永續健全。

因此，本研究綜合上述研究發現認為，一般傳統討論不均過於著重從成長觀點出發，忽略了事實上在經濟社會面臨變遷轉型之際，社會不均其實已經在蘊釀中，故政府若能即時發揮應有的經濟職能，避免社會不均發酵惡化，將能節省因應社會不均之相關社會成本，對促進經濟社會均衡發展有事半功倍之效。

#### 四、 附件：赴國外出差或研習心得報告

報告類別：赴國外出差或研習心得報告

計畫名稱：經濟發展的社會不均問題 (I)：

波蘭、捷克與俄羅斯之比較研究

**The problem of social inequality during economic development (I):**

**A comparative study between Poland, Czech and Russia**

計畫類別： 個別型計畫          整合型計畫

計畫編號：NSC 95-2414-H-004-065

執行期間：九十五年八月一日至九十六年七月三十一日

計畫主持人：洪美蘭

執行單位：國立政治大學俄羅斯研究所

中 華 民 國 九 十 六 年 十 月 十 三 日

# 經濟發展的社會不均問題 (I): 波蘭、捷克與俄羅斯之比較研究

## The problem of social inequality during economic development (I): A comparative study between Poland, Czech and Russia

### 赴國外出差或研習心得報告

為了獲得對本研究案有用的第一手資料和掌握研究取樣國家之實際發展現狀，於 2007 年 6 月 18 日至 7 月 7 日赴波蘭、捷克進行實地訪查與田野調查，並在波蘭參加國際學術會議與學術座談會，介紹台灣經濟發展。此次出訪，成果豐碩，除了取得本研究所須之最新客觀務實資訊與重要文獻外，亦從當地經濟社會發展動態中獲得許多啟發，茲將相關觀感與意見分述如下：

#### 一、捷克個案

相較於其他轉型國家，無論官方、學者或民間人士，捷克各界皆贊同並認為，從共產主義計畫經濟制度轉型為市場經濟過程中，其經濟社會並未產生諸如所得不均、財富不均、消費不均等各種社會不均明顯惡化現象，此主要歸因於私有化方案之選擇與社會政策的配套。但在歐洲國家中的社會排外或包容性問題；移民問題；少數族裔與弱勢群體在受教育<sup>1</sup>、工作保障和職位差別等議題，卻是現行社會不均的主要問題所在，亦是當前各界關注之焦點。

##### 1. 不均未惡化緣由：私有化與社會移轉

捷克是中東歐國家中第一個實行快速地無償私有化國家。瓦茨拉夫·克勞斯(Vaclav Klaus)總理及其主要部長支持憑證私有化 (voucher privatization)，在私有化的第一個階段，將國有資產分散給數百萬的憑證所有人，而這些憑證後來再集中為投資基金投資於被私有化企業 (privatized enterprise)。此私有化方式將國有資產平均分配給所有國民，使得捷克轉型初期不至於面臨社會不均，尤其是財富不均之嚴峻考驗，雖然此種私有化方式卻也是導致捷克經濟衰弱的主要原因之一。

換言之，雖然私有化時期曾造就少數人成為老闆或股東所有者，但財富並未明顯集中化，大部分主要人口並未因取得財產權而從此特別致富，主要所得收入仍是經由勞動市場依個人生產力競爭後定位取得。故就總體經濟社會發展情況而言，私有化並沒有特別促成社會不均惡化，甚至某些自然獨占性、易引起爭議的產業，現在還是國營公司。不過，其受政府管理的層面已經非常少，有些國營公司國家的主要管理者也非政府官員，因此企業運作反而較像是純私人所有之公司企業。故社會生產資源在歷經激進經濟轉型之私有化重分配後，基本上仍符合公平配置原則，亦未造成資產集中化等財富不均問題。

---

<sup>1</sup>捷克目前在國立大學受教仍幾乎是免費，但由於入學考試錄取率低，已有新興私立學校提供學生另一種選擇。

不過，私有化至今仍遺留一些問題，譬如：住宅私有化。此乃肇因於捷克在 70 年代共產時期國家雖然擁有所有企業與工廠的所有權，但並未完全擁有所有住房之所有權，其分屬不同社會群體所有，即使是人民自蓋的房子，其所有權仍需歸團體所有。轉型為市場經濟後，某些地區或小村莊的住宅所有權仍承襲先前社會主義的團體所有制度，因此，這類房子的買賣變得相當複雜。

除了憑証私有化之公平性效益外，社會移轉支持轉型中受損、弱勢者之最低生活消費也是社會不均未惡化的重要因素。社會安全系統是在轉型後出現，目的在於幫助弱勢群體，協助解決他們所面臨之轉型痛苦。發展至今，捷克現行社會安全網絡之社會保護體系包括：社會保險（social insurance）、國家社會支助（state social support）與社會援助照護（social assistance/care），三個社會的支柱層面。在社會保險方面，退休金制度是眾所周知最普遍提供給所有從事過經濟活動者之社會保險。現行退休金制度使得絕大多數的老年者退休後得以免除面臨失去所得而陷入貧窮的立即性風險。其次，政府所提供之救助與津貼等國家移轉支助，也使得很多家庭免於陷入貧窮線下。至於社會援助照護，則由公共行政組織與非營利組織或其他機構來提供各種急難救濟或社會服務。

計畫周詳與審密的社會保護系統，確實透過協助弱勢群體、降低貧窮的方式，發揮裨益總體經濟社會均衡發展之功效。然而，現行社會政策尚未發展完善，仍有許多弊端與爭議，政府已經著手針對這些爭議性的弊端進行改善。

## 2. 現行社會不均型態與社會政策問題

正因為經濟轉型並未引發內部財富不均，亦非所得不均之主因，故一般資本主義市場經濟體常見的貧富不均現象，並非捷克目前經濟社會發展上真正的問題所在。其社會不均主要表現在：與歐洲聯盟整合後之社會排外或包容性問題；以及移民、少數族裔與弱勢群體之社會不均議題。而這些議題皆與社會政策尚未發展完善有關。

首先，為了避免社會福利降低就業意願，捷克修改社會福利之給付標準來作為補救措施。由原先單一標準變成兩個發放標準，即不僅只依據國家貧窮線，還須考量 2006 年 12 月新制定的相關法規。由於新措施才剛上路實施，成果尚不明顯。

其次，社會政策所需之財政問題。雖然社會保險基金之主要財源乃是取自於勞動者和雇主，但失業人口失業期間之保險則由國家預算代其支付。此外，現在很多社會安全措施亦仰賴國家預算基金支付，但是這類國家基金來源有式微的趨勢，政府面臨必須開拓財源，促使更多資金投入社會安全所需的基金上。因此，現行社會政策也是形成政府財政預算壓力的來源之一。不過，深入分析現行財政結構將發現，政府為了強化經濟成長所採行之財政政策，以及持續成長的公部門支出才是結構性赤字的最重要成因。也就是說，政府現行財政失衡的主因乃是在於直接的轉型成本、增加的公部門支出、公共建設發展，以及為了符合歐盟標準所進行的各項措施之執行花費。現在社會政策之支出只能說是財政壓力之一，在提高移轉給付標準和經濟持續成長的發展趨勢下，其對財政健全並未構成威脅。

最後，近年來政府之少數族裔與弱勢群體扶助政策備受爭議與批評，尤其是少數族裔所受到的社會不平等現象未獲改善，反而愈趨顯著化。目前捷克境內之少數族群主要有二：其

一為俗稱吉普賽人的羅姆人 (Roma)<sup>2</sup> 族裔，其二為越南族裔。前者由於十五世紀就已經在東歐和南歐地區活動，歷史悠久，因此，羅姆族群數量相當多。而越南族群則是在共產時期因共產國家間之合作政策才移居至捷克，可說是後起的少數族群，但由於越南族群具有亞裔民族勤樸克儉之特質，加以彼此間形成良好的互助性社會組織團體，如越南裔商會在捷克即佔有相當重要的影響力，所以該族群在捷克經濟社會中之生活條件相對穩定、小康。故羅姆族群才是主要問題所在。

捷克在 1998 年時曾因部分人士之努力，改變社會上一般人對羅姆裔的負面觀感與刻板印象，增加社會融洽。但 2000 年起捷克政府基於要消彌羅姆人在國內就業之歧視問題和促進該社群融入捷克社會之概念，通過「羅姆整合策略」(Strategy on Roma Integration)，計畫在 2020 年完成促進平等的相關措施，希望這些政策能對羅姆人經濟自主有所貢獻，並協助達成羅姆社群的快速整合。2002 年開始「促進羅姆社區整合計畫」下的逐年子計劃中，於 2004 年規劃提升羅姆社群孩童的學前教育。在新的學校法案中，特殊學校不能以現有的形式成立，學校所提供的全部課程必須被重新調整，這等同於在社會中建立特別的學校，這類學校有 60% 都是羅姆人。羅姆人感受到他們被區隔歸類在特定區域，他們無法上高等學校，失去從事較好工作之機會，只能在低技能的勞動市場工作，社會福利也較差。原本政策之發展概念是要將羅姆社群融入整個捷克社會中，但事實上卻因執行方式失當而導致社會隔閡越來越大，終至政府近年來逐漸降低致力於溝通的工作。

現在獲得世界銀行贊助的羅姆非政府組織，如：Athinganoi 仍積極在促使中東歐政府重視其族裔的社會公平等人權問題，並希望藉由與歐盟和國際組織合作之方式，透過國際組織的力量來促使中東歐國家政府整合相關政策，使羅姆政策可以在該地區之各國中一起運作，藉此強化政府動機與分享執行經驗和成果，刺激政府建立對羅姆更友善的環境或社群。但各國政府回應處理羅姆社群議題的機關，其在政府組織層級中之地位並不一致，如在中東歐國家中，羅馬尼亞之主管機關地位相對最高。因此，羅姆非政府組織要促進各國之整合、合作，藉此提升其族裔的社會公平地位，尚待持續努力。

## 二、波蘭個案

由於共產時期社會資源採取集體計劃配置與共同分享的方式，故表面上總體經濟社會不均呈現出較西方資本主義經濟體來得微小。然而，事實上在共產執政期間，諸如政黨人士之類者比其他人享有更好的制度外待遇；又如在企業公司內部管理者與員工間所享有的福利就並非完全公平。但這些共產時期制度上的不公正，在波蘭 1989 年開始經濟轉型改革後，人民，尤其是新興富有的生意人，才逐漸體會到資本主義經濟並非就代表剝削、不均，共產也非即是高度的公正、公平，波蘭人民對所謂的社會公平、均等有了嶄新的觀念與看法，故在面對社會不均問題時也出現了不同的態度。多數人已經認同且能理解其實最終報酬之平均主義並非是真正的均等。

波蘭經濟轉型後社會不均的出現首推私有化之衝擊。表面上私有化對勞動階層而言並未

---

<sup>2</sup>吉普賽人由印度隨著旅行者遷移到歐洲，當時歐洲人誤以為他們來自埃及，於是稱之為「埃及人」，而「吉普賽」(Gypsy)是「埃及」(Egypt)的音變。但事實上該族裔有自己的語言，稱為羅姆(Roma)，且羅姆即是「人」類之意，故他們自稱為羅姆人。由於吉普賽稱呼多有輕視之意，在共產解體後，很多中東歐政府開始把吉普賽視為少數民族，重新面對此議題並重視其相關問題。為了表示尊重，在中東歐地區多改以羅姆稱之。



直接帶來影響，因為勞工只是從過去與國家定勞動契約轉為與私營法人企業訂約。但事實上，轉型為市場經濟後勞動市場（labor market）競爭引發薪資差距逐漸擴大，尤其在公、私部門間薪資待遇差距更是顯而易見，職群間所得不均日益顯著，已經成型，對勞動階層和經濟社會都產生衝擊。其中，私有化後所引發的失業問題，從轉型初期至今始終存在著，嚴重的失業問題是波蘭各界最關切的經濟社會議題之一。

不過，失業狀況在波蘭加入歐盟得以正式受益於西歐勞動市場逐漸開放後，勞動力大量外移使得波蘭境內的就業機會反而增加了，失業有改善跡象，尤其在去年（2006年）失業率明顯比前一年下降許多，這可說是波蘭將人力資源當作經濟出口促進總體經濟成長的一種特殊現象。此種勞動力短期間大量外移（migration）至西歐而非長期性移居或移民（immigration）的特殊經濟社會狀況，在轉型初期最為明顯，即人民基於西歐薪資待遇條件優於波蘭境內，故通常以外勞身分隻身離鄉背井到國外就業賺取外匯，以茲改善家鄉的家庭狀況。而事實上，在波蘭境內現在也有為數不少來自烏克蘭、白俄羅斯、羅馬尼亞等獨協和南歐國家之勞動者，形成後共產國家轉型開放後，彼此勞動市場自由流動合作的一種特殊經濟整合現象。

此外，值得注意的是，勞動力外移多屬於兩種極端類型：一為受過教育的年輕人或有能力的高階勞動者；另一為面對波蘭轉型後，經濟社會適應不良，對社會不均有強烈感受，無法與大都市勞動者競爭，只能從事低階工作的鄉村剩餘勞動者，由於外移至西歐將相對比留在波蘭能獲得較高薪資所得，雖然都同樣是從事低階工作。而波蘭的勞動外移多屬於後者，所以，波蘭政府並不擔心人才外流問題，不但對本國勞動力大量外移不會採取限制措施，反而從自由主義與區域經濟整合理論的觀點出發，希望西歐國家加速開放其勞動市場。然而，事實上，與歐盟經濟整合效益雖對短期失業和中年失業問題提供解決機會，但其並非萬靈丹，並未能改善所有失業問題，如對長期失業而言，就無明顯助益。再者，現階段勞動力外移雖未有人才外流問題，但部分西歐和南歐國家的吸引人才計畫已經使得在當地獲得相當穩定而優渥條件的波蘭勞動者決定移民，波蘭政府也擔心此種效應持續擴散而呼籲波籍移民回國，但針對此現象卻尚未有明確的因應政策。

私有化除了帶來失業率與所得不均問題外，該項政策變成歡迎新投資者進入之作法也令勞工倍感威脅，尤其是外國投資者，因為他們通常引進新設備和現代化經營管理方式，較喜愛大量聘用薪資相對低廉之新進員工，因此提高了解雇勞工之可能性與機會。波蘭勞工面對此勞動生態之改變，皆儘可能地把現有的收入投資在提升個人勞動素質上，以茲扭轉劣勢，提升自己在勞動市場中的地位和競爭力，為未來所得成長累積優勢。所以，轉型後波蘭的教育需求激增，致使公立學校往往超收兩倍學生，但經費卻未相對應同幅增長，儘管政府社會支出（social expenditures）在教育上的花費，轉型後已有所成長。這項最重要的社會變遷與現實狀況，促使教育商業化，即私立學校如雨後春筍般的出現，適時填補總體社會教育供給不足之缺口，特別是增加非都會區教育資源之提供，不但使當地居民可就近受教，降低就學成本，增加就學機會，更緩和各界對政府教育經費支出的施壓，故官方教育的公共支出成長至1994年後就開始有下降趨勢，而現在多數人民必須開始獨自籌備資金來投資自己或家人之教育。

事實上，在自由競爭的勞動市場中，教育與技術水準是決定社會所得分配之關鍵。故人力資源投資是消彌薪資不均與促進經濟機會公平的重要解決途徑。其中，教育更是對未來經

濟社會主要構成份子 - 孩童和青年之最重要投資方式，所以，政府應保障和協助弱勢家庭子女也有接受教育的機會，避免其因家庭經濟狀況而失去受教機會，導致其在經濟社會的立足點不公而再度陷入貧窮階層，形成社會不均的惡性循環。

總體而言，轉型後波蘭的總體社會不均狀況並未顯著惡化，此乃歸功於政府為了維護社會穩定與減少人民對震撼療法的反抗，選擇採行非常慷慨的社會保護制度，扶持受轉型衝擊之弱勢所得者，並提供寬鬆優厚之退休條件，以加速勞動市場改革。此種高社會移轉政策作為被稱為「波蘭模式」，其雖然確實避免社會不均，尤其是消費不均，達成和發揮了社會均等化轉型之政策功能。但快速增加的社會移轉支出所帶來之財政赤字壓力卻成為經濟成長困難的因素之一，儘管政府補助金發放單位會主動去考察和瞭解民間實際狀況後再決定補助發放對象，使得波蘭之社會救助效能相當良好。因此，從 1993 年起降低移轉支出，但此舉卻使得社會不均顯著增長。社會政策改革也陸續展開，以茲因應社會移轉支出與財政困窘之矛盾。1999 年後引進許多新的社會政策規定，無論退休金系統改革，醫療保健和教育皆傾向於在社會安全系統中增加私有部分和提高個人的責任，以茲減輕財政負擔。然波蘭社會系統的改革，取決於政策的公共選擇結果，但問題癥結在於波蘭經濟社會仍處於轉變中，各種不同聲音與需求反應在政治上，政治不穩定顯示出公共選擇之困難度相當高，故事實上現階段之政策尚停留在不確定的變換時期。

儘管波蘭總體社會不均未嚴重，且市場化後的經濟社會才剛開始發展成長，薪資成長並未帶來通膨壓力，但各職群間薪資成長幅度不一所造成的不均現象卻相當值得關注。其薪資差異化不僅出現在職群間，也出現在公、私部門間。其中，最特殊的是，由於過去計劃經濟制度強調社會均等與重視工農階級輕忽專業人士之認知下，醫師、護士、教師等這類公共事業專業職群之貨幣所得相對較低。轉型後，其增長速度又顯然落後於私部門企業，雖然政府對部分公共事業就業者給予其他方面的特殊權益予以彌補，例如：礦工、警察和軍人等這類危險指數較高之公共事業職群，可以提早領取退休金退休。然而，多數公共事業職群者並未能享有其他特殊權益。尤其是波蘭醫護人員之薪資更是隨著健保制度的改革而相對滯後於其他國民所得之增長。故 2007 年三月來自於波蘭 600 家醫院的 285 位醫生，提出抗議，護士於 6 月 19 號也參與了街頭活動，兩萬名健保員工在首相辦公室前之街頭靜坐示威抗議，要求薪資提升，更好的工作環境，以及主張健保支出佔國內生產毛額之比率應由現行的 3.7% 餘提高至 6%。雖然此波醫療人員之抗議活動尚存在著政府故意藉著不提高其薪資所得來改革醫療界中的紅包文化問題，但這類示威活動也凸顯出波蘭社會轉型後，部分職群薪資確實無法與市場經濟活動俱進成長之不均現象，呈現出後共產主義國家經濟社會發展過程中，社會不均的特殊過渡現象。波蘭人自嘲地將此現象闡釋為：波蘭若是一個缺乏中間階層的經濟社會，那麼卻存在著領取類似中間階層薪資所得的一群知識份子階層。

### 三、總結

近年來中東歐國家，包括波蘭、捷克在內，皆開始所謂第二世代(second generation)的社會改革。其起因於強調經濟轉型的第一波改革，發展至今逐漸進入轉型無力的處境，經濟社會面臨再度革新，轉向著重經濟過程中的社會因果關係意義。換言之，此次改革中不僅須繼續投資於機械裝備、交通設施、厚植人力資源和企業創新等，以持續經濟成長。對於促進社

會協調之各層面，反而成為此次改革重點，企圖藉此提升經濟社會之行動效益與經濟福利，達成經濟社會之均衡發展。

之所以會有上述如此的轉型發展，乃是轉型經濟體通常由於經濟社會變遷快速，易產生適應不良的弱勢群體，形成社會不均現象。所幸，波蘭、捷克在轉型初期即注意到此種經濟社會問題。其解決不均之途徑多倚賴重分配政策，特別是著重於運用移轉支付來支持社會上弱勢所得者與貧窮者，以茲緩和反對改革之聲浪和社會不均狀態。這種「波蘭模式」不失為是轉型經濟社會避免轉型過渡期間經濟社會發展嚴重失衡的有效途徑之一。但財政是此模式能否順利進行與政策成功與否之關鍵。

比較波、捷發現，由於捷克社會政策規劃完善，適時調整社會補助給付標準，故實施過程中未發生波蘭那種請領津貼浮濫之現象，所以在轉型期間，政府以移轉支付政策降低社會不均時，財政壓力與赤字現象之負面政策效果雖然也出現，但並未真正對財政健全構成威脅。再者，捷克政府除了以社會移轉支付之重分配政策平衡社會不均外，亦相對較積極面對弱勢群體與境內少數族裔之就業權，希望提升他們的經濟自主，雖然最後卻因政策執行失當而失敗，但這種從經濟途徑積極解決社會不均問題之作法，亦才能徹底降低移轉支付對財政所造成之負擔，進而使得經濟社會均衡發展得以永續健全。