

## 2019 TASPAA 論文發表

【論文初稿，未經作者許可請勿引用】

# 臺北市敬老政策偏好與效益之評估： 一項質量並重的研究

吳嘉恩\*\*、郭銘峰\*\*\*

## 摘 要

有鑒於過往分配政策的研究，多從權力分配的角度去探討針對性以及普遍性政策的影響，少從規範面層次去思考如何在這兩個價值觀中間做取捨。準此，學者 Powel, John A(2009;2012)提出「針對普遍性」(targeted universal)的政策概念，認為政府在決策前，理當理解各族群的限制與發展，並依此設定追求平等的指標。而施行政策必須要對全體社會都是有福祉的，但是被邊緣化的族群應該獲得最多的利益，以促使公共政策能兼顧效益與公平。故此，本文以台北市重陽敬老禮政策改革為個案，先利用深度訪談法(in-depth interview)探討政策改革的決策過程並發現政府與民眾之間的資訊不對稱。故再提出多因子實驗調查法(factorial survey experiments)，透過情境調查分析受訪者的政策偏好，以抽離各因子對於受訪者判斷政策的影響，細緻化探索年長者的真實需求，並從中找尋合適的敬老政策排序與規模，化解政府決策中的難題。本文期望在以證據為本的政策制定(evidence-based policy making)上，透過對於台北市長照政策的檢視，提供有價值的施政建議，並激發我國各級政府思考另一種公共政策的思維與協調分配政策矛盾的解方。

關鍵詞：台北市、重陽敬老禮金、分配政策、針對普遍性(targeted universal)、質量並重法

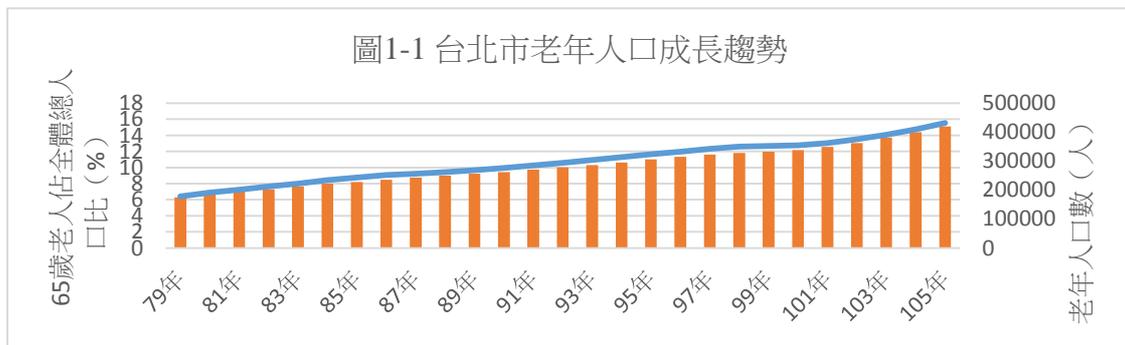
---

\*\* 國立臺灣大學公共事務研究所碩士生。

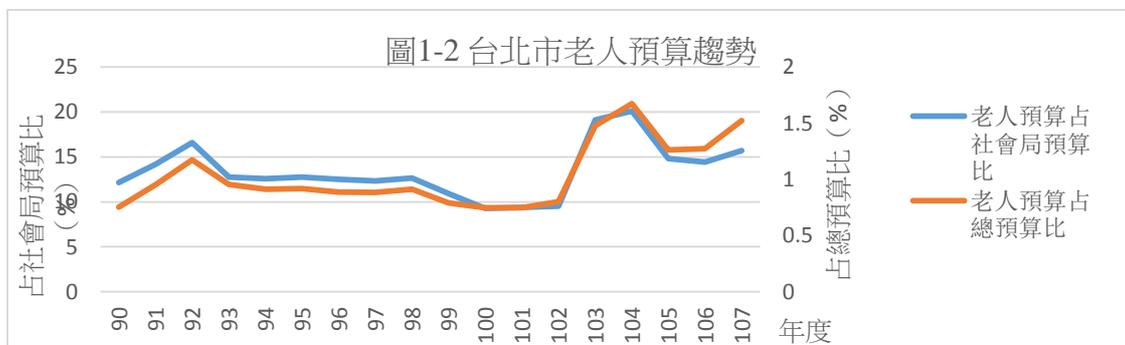
\*\*\* 國立臺灣大學政治學系暨公共事務研究所助理教授。

# 壹、前言

高齡化問題在近年持續困擾台灣，在 2017 年我國老年人口數首次超過幼年人口數，老化指數持續攀升。<sup>1</sup>內政部表示我國在民國 107 年進入高齡社會（老人比率超過 14%），預估在民國 115 年更會進入超高齡社會（老人比率超過 20%）。這樣的老化趨勢使扶養比持續攀升，也象徵著養老需求已經漸漸超過育幼需求。我國政府為了因應此趨勢開始注重相關長照、退休等老人政策，提早為我國進入「超高齡社會」(hyper-aged society)做準備。在台北市，老年人口每年節節攀升，民國 103 年就已經邁入高齡社會（請參見圖 1-1），早全台灣十年。另外，台北市的老化指數在六都之中最高，迫使台北市正視持續嚴重的老化問題。為此，台北市老人預算逐漸成長，在近年來都占台北市總預算的 1% 以上，並且持續維持社會局預算的 15% 上下，屬社會局最大宗的支出項目（請參見圖 1-2）。台北市為了能夠制定完善的老人政策，建立了高齡統計專區來輔助政府理解老人需求，制定有效的決策。由此可知，老人政策在台北市已經是重點的施政項目，隨著超高齡化時代的到來，其重要性也會隨之上升，值得我們對台北市的老人政策深入研究。



資料來源：台北市統計資料庫查詢系統。本研究自繪。



資料來源：台北市各年度預算書。本研究自繪。

<sup>1</sup> 每 100 個 65 歲以上人口對 14 歲以下人口之比。

為了因應上述的人口趨勢，台北市政府在近 5 年來對於長照政策有巨大變革。最大的改變，發生於民國 105 年，柯文哲市長接受記者採訪時，認為發放重陽敬老禮金是一次性花費，應該把預算用於建立長期的老年照護設施（邱瓊玉，2015）。因此，他重新檢視台北市政府長照政策，取消發放將近 30 年的重陽敬老禮金，並且在該年推出長照計劃，希望同時兼顧公平與效益，達到巴瑞多最適 (Pareto optimality)，將有限的社會福利資源更有效利用。像是台北市政府開始更廣泛的設置共餐據點，透過共餐幫助年長者建立社交網絡，也讓社區輔導員有更多機會接觸到年長者，隨時解決他們生活上的問題。除此之外，還希望共餐據點能夠持續發展成為照顧失能老人的據點之一，結合照護、醫療、居家等年長者需求，成為一體化的長照據點。

社區年長者照護可以幫助老人成功老化，然而從臺北市府研究發展考核委員會（2015）對台北市民做有關社會福利看法的民意調查時發現，雖然有將近 8 成的民眾支持台北市政府的「老年共餐」政策，但是還是有接近七成的民眾並不清楚此項政策。而且在 60 歲以上的受訪者當中，有 9 成以上的年長者沒有參與過任何老人共餐的活動。由這份調查可以發現，雖然柯市長建立長照系統的立意良好，但是使用的人數以及預計產生的效益與目標有落差，此現象產生一個待釐清的有趣課題，到底福利政策該如何分配才合適？要選擇雨露均霑，把資源平均分給所有利害關係者；又或選擇雪中送炭，將資源投入有需求的年長者手中成了政府施政上的難題。故此，本文將聚焦於台北市重陽敬老禮金政策的變化，去探討政策改革過程、台北市政府內部的思考脈絡與整體的決策流程，從中此個案來重新思考分配政策的理論，嘗試協調「公平」與「效率」的困境。

## 貳、分配政策的矛與盾 – 針對性與普遍性的衝突

Lowi(1964: 677-715)認為政府政策從短期來觀察，可以分為管制性政策以及分配性政策。分配政策的利益可分割，且每份利益是獨立的，但是整份利益的成本卻是由整體社會來承擔。所以要促成分配政策法案的通過，「聯合」成為必要的選擇。在這樣的假設之下，政治學者開始去從選區獲得利益的多寡以及國會議員、國會內部制度的方向開始研究（羅清俊，1998: 575-609），來探討利益分配模式與國會議員連任之間的關係(Mayhew, 2004)。Riker (1962)跟 Buchanan、Tullock (1962)從理論性的研究視角率先提出最小獲勝聯盟(a minimum winning coalition)，認為如果分配利益的行為者越少，自己能夠獲得更多權力與聲望(Liu, 2010)，所以國會議員會傾向於在國會組成最小獲勝聯盟來極大化自己的利益。故此，理性來說國會議員會傾向讓政策利益獨厚於自己的選區，讓通過的政策具有針對性的

效果（羅清俊，2000: 201-232）。

但是最小獲勝聯盟理論卻無法得到實證性資料的證明，Barry (1965)跟 Hardin (1976: 1202-1214)證明 Riker 的最小獲勝聯盟理論只能被運用在零和遊戲的對稱賽局之中，但是現實的立法過程並不是一次性的過程，國會議員主要考量點為「連任」。所以除了在國會中保持威望與權力外，他們還是要持續為選區帶回利益，以尋求連任，所以在避免被排出分配利益聯盟與維持權力的衡量下，全體一致 (universalistic) 的政策反而是理性的選擇 (Weingast, 1979: 245-262; Evans, 2004)。正是因為最小獲勝聯盟的不確定，會讓聯合變得不穩定 (Frohlich, 1975: 943-946)，所以 Hinckley (1972: 197-207) 對美國 81 到 91 屆國會進行實證分析結果發現最小獲勝聯盟並非是國會生態中長久的趨勢，故此他推論政治是不會停止的賽局，所以立法者會傾向組成大規模的聯合陣容，來確保能夠長時間影響往後的立法。再且，20 世紀以後的政策多為福利政策，幾乎對大眾是有益的，也進一步促成全體一致聯盟的興起 (Madonna, 2011: 276-288)。

在二戰結束後，各國政府的移轉性支付增加，提供越來越多社會福利政策 (Schick, 1986: 3-20)，在議會促使全體一致的聯合變成常態 (Madonna, 2011: 276-288)，在學界則是促進社會政策研究的進展。而社會政策學者則融合分配政策理論，將視角從國會議員的行為擴大至政府部門，來比較普遍性 (Universalism) 或是針對性 (Targeting) 政策優劣 (McLaren and Petit, 2018: 153-164)。普遍性政策的最基礎定義就是將政策利益不分條件的分發給所有人 (Thompson and Hoggett, 1996: 21-42)，不設立任何條件，固然讓政策延續性上升 (Shepsle and Weingast, 1981: 96-111)，但是忽視每個群體不同的需求，進而導致資源分配的浪費 (Dworkin, 1978; Ferejohn, 1974)。相對而言，針對性政策就有相對應的條件，政府會設計標準 (Cut point) 來規範獲得利益的族群，將資源送到有需求的地方。但是該依照哪個標準限制獲得利益的族群會成為政府的一大難題 (Carey and Crammond, 2014)，如果設計不當就容易造成沒有分配到利益的行為者汙名化獲得利益的族群或是訴諸社會不平等分配的議題，來嘗試干預與阻撓政策的延續。這種矛盾讓政策決策者產生執行上的困難，成為近代政治學者嘗試解決的問題之一。

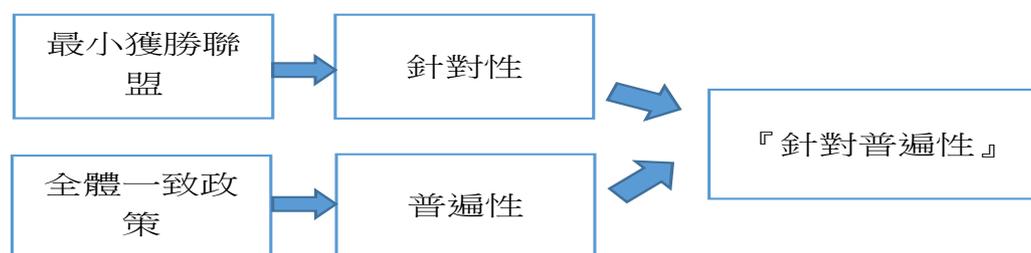
## 參、調解公平與效率的嘗試解方？針對普遍性的應用

Powell (2009: 785-1459) 在解決美國種族主義所引發的政策分配問題時，針對後種族主義者認為應該要無視於種族的存在，將分配利益平均分給各族群的普遍性政策論述展開批評。他率先提出了「針對普遍性」 (targeted universal) 的概念，認為分配政策不只是單純分為少數人或是全體獲利，政策決策者應該要制定的政

策是對全體社會是有福祉的，但是政府也必須根據各個族群的需求、立場、社經地位等設計政策，來有效照顧到被邊緣化的族群(Powell, 2012)。「針對普遍性」政策，試圖突破既有的針對性以及普遍性的二分框架，看到弱勢群體既有的不利偏差(bias)，實施實質平等的政策，並且透過對整個大群體的有利的方式，解決政策延續性的問題。

而後「針對普遍性」政策與證據為本的決策(evidence-based policymaking)結合，主張社會公平議題需要得到實際數據或是街頭訪查的支持，而且政策設計要具可行性(Gooden, 2017: 822-828)。同時，證據為本的決策也主張政府有提供數據給學者以及社會大眾的義務，現今許多公共政策議題的研究無法被研究或是只能片面研究的原因是因為政府釋出資料不足。而政府若能做好資料隱私的處理並將其釋出，促使社會有機會檢視公共政策的效益，對公共資源的分配會有正面助益(Isett, Head and VanLandingham, 2015: 20-23; The Commission on Evidence-Based Policymaking, 2017)。「針對普遍性」政策在眾多學者努力下，逐漸出現清晰的脈絡，期望決策者在政策制定前，能夠有效運用蒐集手邊資料，了解社會各個團體。在政策規劃的過程中消除邊緣團體的偏差、給予弱勢族群有效幫助為目的，讓制定的政策能對全體社會都是友善的。

圖 2 分配政策研究脈絡



資料來源：本研究自繪。

在「針對普遍性」政策概念框架指引，美國數個地方政府也嘗試此理念。而金郡(King County, Washington, USA)在 2016 年通過五年社會平等計畫(equity and social justice strategic plan)，希望能夠消除金郡內最嚴重的種族與區域不平等問題，以促進地方的集體繁榮，就是代表之一(Valenzuela, 2017: 818-821)。金郡相信改變政治、政策執行以及制度的平等，是促進社會環境整體平等的重大決定因素，而這項改變會對任何種族、社會地位的個人以及家庭皆有利。金郡從八個面向：孩童發展、經濟發展與就業、環境、健康、居住、接收訊息、司法以及大眾運輸來解決問題(King County, 2016)。針對每一個面向，金郡政府都列出現行狀況以及未來要改進的重點，並且設立專責機構—Office of Equity and Social Justice 來檢視政府的每一項政策以及預算，並且持續與當地各個相關組織合作，推動促

進實質公平的理念。金郡政府在五年計劃中，強調政府施政理念對於整體社會價值與產出有巨大的影響力。如果政府是對於各階層與族群存在偏見，而且沒有適當的資訊與方法來解決問題的話，其制定的公共政策就會導致社會不平等，而犯罪率問題、失業率問題、遊民問題等社會問題只是最後被看到的表象而已(King County, 2015)。所以要真正解決問題，就要從改變政府的施政價值觀開始，所以金郡政府制定各種平等指標來檢驗所有施政，並且積極與社會團體合作與溝通，期待從源頭解決問題，打造平等友善都市。

而另一個城市：波特蘭(The City of Portland, Multnomah County, Oregon, USA)則是從預算的角度嘗試達到「針對普遍性政策」概念。波特蘭政府將平等加入預算審核的指標，並且制定出一個公平預算的評估工具(budget equity assessment tool)。波特蘭政府從四個面向：用資產管理的辦法達到族群或是區域平等、長期追蹤各地區公共資源的投入狀況，以及擴大投入的過程、評估預算對社會的影響以及盡力減少區域差距、確定預算是否能提高公平並且注重公共資源投入的效益，讓市府人員在制定政策時有依據的來遵行，積極性的避免歧視與促進公平(The City of Portland, 2016)。除此之外，波特蘭政府還繪製預算地圖(budget mapping)，用 GIS 模式讓決策者以及人民可以一目了然的了解政府公共資源在各地區的配置，並且可以從地圖中檢視是否存在有區域分配不均衡的問題(The City of Portland, 2019)。

「針對普遍性」如本文上述，從普遍性的概念出發，關注不同族群在社會制度、系統以及脈絡之下的情況，提出一項有別於齊頭式平等的平等理念，期望改善分配政策對於弱勢族群的不公平以及傷害(Powell and Ake, 2017)。而這樣的思潮在近年來逐漸影響公共行政學界以及實務界(Gooden, 2017: 822-828)，期許政府可以制定普遍性的目標，但是設計針對性的方案來調節分配政策的矛盾(Powell, 2016)，可惜這樣的想法仍止步於「概念」，缺乏思考的框架幫助我們檢驗或是設計政策。Curren et.al.(2016) 嘗試結合改變理論 (Theory of Change) 與「針對普遍性」概念，提出政府應該要從規範面(Normalize)、組織面(Organize)與執行面(Operationalize)三管齊下的方式來檢查自己的政策是否有達到真正的平等。不過僅聚焦於種族問題上，並未將思考層面提高至政策上不平等的分配所衍伸的各種不平等情況，是為可惜之處。故此，本文嘗試對過往「針對普遍性」理論以及實際運行的案例做整理，提出政策分析的三個階段架構：了解需求、決策過程與問責機制，來重思分配政策長久碰到的難題：怎麼分才是真正「公平」。

#### 一、了解需求

公共政策的改革原因，往往是因為原有的政策出現問題，而政府主動或是

被動的介入尋求解決（羅清俊，2015）。而分配政策的目的很重要的部分就是影響受標的者的行為(Golden and Min, 2013: 73-99)，若政府要能確切地達到目的，理解所有相關利害關係者的概況就相當重要。所以政府在政策規劃前必須要先徹底了解政策標的人口狀況，才能規劃相對應的政策來解決社會問題。換而言之，對於利害關係人的理解是政策規劃成敗與否的關鍵(Powell and Ake, 2017)，故此政府的資料蒐集要能確實掌握到各族群在社會上的發展與限制。在資訊量充足的情況底下，政府應當重新檢視政策問題，理解自己政策改變的目標以及預期結果(Nussle and Orszag, 2014)。政府也應當善用蒐集來的需求資訊，對社會積極說明這次政策改革的主因與價值，透過溝通協調，與社會大眾建立政策修正的共識，減少政策推行時的麻擦(Wright, Price and Anidi, 2018)。

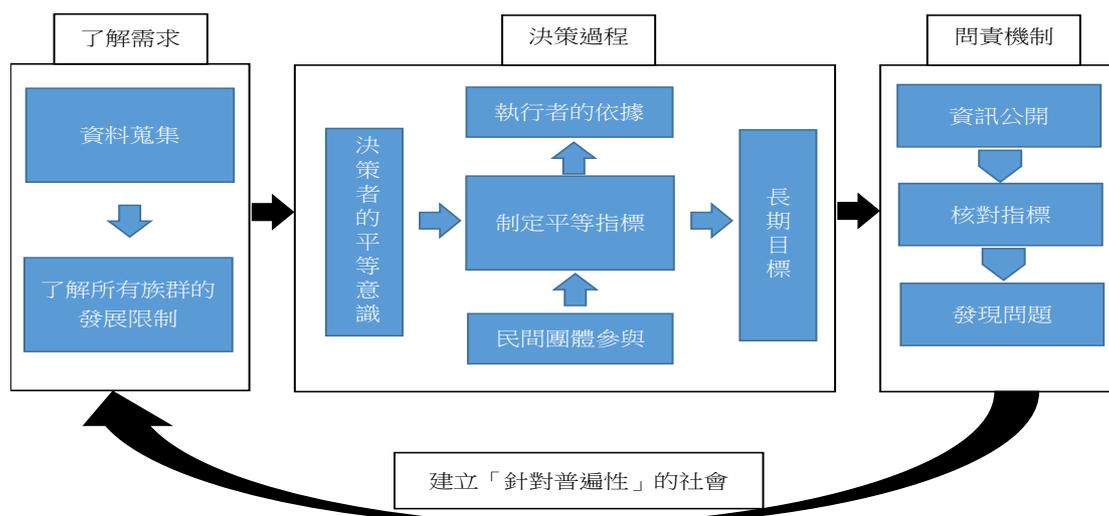
## 二、決策過程

政府在分配政策的決策過程當中，決策者要時刻提醒自己，制定的政策必須根據先前所搜集的資料與證據來判斷，而政策內容必須要能促進社會平等。而政府也必須深刻的認知到，決策過程中的環境氛圍或是制度是政策不平等的根源(Meier and Nicholson-Crotty, 2006: 850-860)。為了真正讓政策達到促進平等的目標，「針對普遍性」概念期望政策都能有各自的平等指標，而這項評等指標是遵循「針對普遍性」的價值：讓最邊緣的族群獲得最多的利益來設計(Powell 2009: 785-1459; 2012)。在了解需求的階段，政策目標必須得到社會的支持，不過在決策過程中，更強調的是平等指標設立與政策細節和設計必須讓民間團體進入參與。故此，政府必須設立溝通平台讓多個族群團體與社區代表能夠對於整個政策內容發表意見、提出需求，以幫助政府更清晰的理解不同群體對於政策的想像(King County, 2015)。而當平等指標建立後，所有此政策的相關人員都必須遵循指標的概念來執行政策，相關的政策價值也必須透過在職訓練等方式傳遞給基層人員，確保政策能夠被平等的實施。而在政策推出前，政府需要提前立下長期計劃，預設政策執行的進度，避免政策問題不能按時解決(King County, 2016)。

## 三、問責機制

相關政策有時並不能依照決策設計的方向來發展，故設立問責機制來檢驗政策執行是每一個公共政策必要的手段。而「針對普遍性」強調資料公開的重要性。當政策執行績效是透明的，大眾與機關本身都能透過釋出的資料檢驗設定的平等指標是否有如預期達成，甚至可以發現過往在了解需求過程時並沒有發現的政策問題(The City of Portland, 2016)。除此之外，透過這些制度的設計，可以讓整個社會對於公共政策的參與度上升(Curren et al., 2016)，將「針對普遍性」的精神廣泛使用，讓整個社會整體利益得以進步、邊緣團體得以受到照顧。

圖 4 「針對普遍性政策」分析架構圖



資料來源：本研究自繪。

#### 四、測量指標

本文透過對於「針對普遍性」過往文獻的整理與參照美國城市實際的案例經驗，將此理論精髓操作化，以三個面向對於來檢視分配政策背後的價值是否具有平等意識，對弱勢族群與整體社會都產生價值。

表 1、測量「針對普遍性政策」

面向	指標	說明
了解需求	建立願景	政府介入的原因以及政策目標，此政策欲達到的結果。
	尋求共識	要跟外界所有族群以及人民積極溝通，建立觀念的共識。
決策過程	政策意識	平等意識貫徹於政策當中。
	政策目標的理解	執行團隊對於政策目標的支持以及了解程度，並且具有能力達成任務。
	多元意見	納入不同團體進入決策圈，確保每個族群都有發表意見的權利。
問責機制	指標設計	建立易操作的指標，讓執行者容易遵行，讓理論可以付諸實踐
	檢核過程	公開資訊並且建立評量機制、設立問責的機構來督促進步

資料來源：本研究自繪。

## 肆、重陽敬老禮金政策改革與質化分析方法

重陽節禮金始於 1986 年，更早之前台北市社會局選擇用發放禮物來祝賀重陽節，但是由於禮物選擇麻煩以及不一定符合年長者的需求，所以 1986 年開始，社會局長白秀雄決定發給台北市七十歲以上的老人（七萬多人）200 元的紅包以及一張精美的卡片，讓老人可以自由使用（聯合報，1986）。在隔年，則是小幅修正發放的方式。從原本的里幹事發送到每位老人家，改為由里幹事陪同社工人員以及志工前往，同時進行訪查工作（聯合報，1987）。但是因為分發方式的改變，引起里幹事以及社工人員在業務上的紛爭，重陽敬老禮金的議題隨之受到社會注意。當時討論認為，這項政策效益不高，應該將其用於其他老人福利政策，所以在 1990 年市議會取消全面發放重陽禮金，只發放低收入戶的敬老金，每人一千元，百年人瑞每名五千元。四年後在民意的壓力之下，台北市政府在 1994 年重啟重陽禮金的政策，超過 70 歲的每人發放敬老禮金一千元，百歲以上人瑞則致贈禮金六千元，而發放方式則是由里幹事親自發放。於 2000 年在社會局曾經考慮改用禮卷或是禮物取代現金，但是當時的議員認為這是在為難老人，無法讓他們便利購物，所以這項改革計畫便胎死腹中。

從 1994 年開始的重陽禮金政策給設籍北市的 70 歲以上老人一千元、百歲以上人瑞則致贈六千元的政策延續下來。在 2000 年則是增加年滿六十歲的原住民長者也可以獲得禮金。在 2002 年則修改成為 99 歲以上的人瑞可以獲得 6000 元禮金。在 2004 年則修正了發放的方式，由里長幹事先定點發放，在針對沒有前來領取的老人，採行到府發放的方式，減少里幹事的工作負擔。

自 2010 年開始，台北市議員開始質詢為何台北市的重陽敬老禮金是規定 70 歲，與老人福利法的 65 歲規定不符合，再加上新北市的政策壓力，讓台北市重新評估發放標準。<sup>2</sup>後來在 2013 年由郝龍斌市長做出調整，修改為 65 至 79 歲每人 1500 元；80 至 89 歲每人 2000 元；90 至 98 歲每人 5000 元；99 歲以上每人 1 萬元。除了將老人歲數調整和老人福利法的歲數相同之外，也從過往的兩個級距增加為四個級距。不過因為這項政策的改變使得台北市 2014 年的老人預算占總預算的比率在近五年首次高於 1%（請參見圖 1-2）。<sup>3</sup>在 2015 年則是增加匯款的發放方式，讓里幹事不用背著大量現金在身上，造成安全以及業務量的問題。在此階段，重陽敬老禮金具有普遍性政策的意涵。台北市政府將重陽敬老禮金象徵為對於我國老年人的尊敬之心，在重陽佳節時慰問所有老年人，每個年長者按

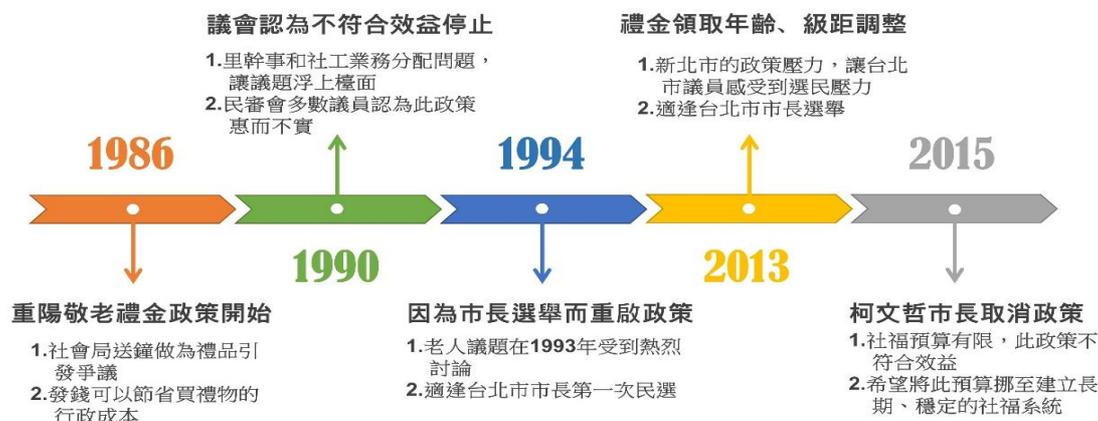
<sup>2</sup> 新北市升格後，統一轄區內的重陽敬老禮金政策：滿 65 歲以上老人就可以領取 1500 元。

<sup>3</sup> 民國 102 年政策調整的經費是以追加預算的方式編列，民國在 103 年才正式編入總預算。

照年齡級距都可以獲得一定數量的禮金。

柯文哲市長上台後，認為我國人口集體老化，社福預算有限，每年將 7 億多預算用在重陽敬老禮金上面不夠有效率，不如讓錢真正送到需要幫助的人手上更為重要。所以他決定刪除這項政策，並且將原本禮金預算用來鼓勵長者參與活動（重陽節活動、老人出遊、共餐等）以及居家照護政策，期望透過這樣的改革，能夠更有效的運用、分配社福資源，打造更完整、更具遠瞻性的老人照護與福利系統（臺北市政府社會局，2017）。而政策也因此修改為年滿 99 歲以上老人或年滿 89 歲以上原住民，每人新臺幣 1 萬元。年滿 65 歲（原住民 55 歲）以上，且於重陽節當月為台北市低收入戶、中低收入戶或領有中低收入老人生活津貼長者，每人新臺幣 1500 元。將預算從七億多元縮減為 3000 萬元，省下大幅度的經費。這項政策的改變，將原先的普遍性政策修正，在重陽節時僅發放禮金給予較需要的族群，偏向針對性的政策調整。而一般年長者則出現被剝奪感以及不被政府尊重的負面情緒，造成此項改革風波與民怨不斷。故此，台北市政府提出建立長期照護設施的願景，希望將省下的經費用來建設養老的基礎設施，積極推動社區養老的觀念，來幫助一般的年長者能夠成功老化(successful aging)以消除反對聲浪。

圖 3 重陽敬老禮金政策流變圖



資料來源：本研究自繪

2015 年之前的重陽敬老禮金應屬於普遍性政策：每個老人只要是設籍在台北市，滿足一定的歲數要求，都能夠領到一筆禮金。但是柯文哲市長取消禮金發放，設立排富條款，只有中低收入戶以及原住民可以領取禮金，讓分配的資源出現條件的限制，就具有針對性政策意涵。從希克斯補償原則的角度來思考，要讓政策的受益方與受害方都滿意改革後的決策（羅清俊，2015），政策才能持續。所以改革要成功，必須從其他地方補償這些資源被剝奪的一般老人，所以柯文哲市長提出將預算移轉至建立完善的長照建設。從此案例中便可理解政府在設計分

配政策中，設定政策規模上的難處。政策走向越接近普遍性政策，會造成資源密度不夠集中，無法有效率的使用預算；相反，越偏向針對性政策，則是會引起資源分配不均的反對聲浪。而本文則是嘗試利用「針對普遍性」的理論，以刪除重陽敬老禮金個案為例，檢視政策規劃階段出現的問題，以及造成後續反對浪潮的成因，對往後的分配政策設計與改革提供系統性的遵循方向。

本文想要徹底了解台北市政府在進行政策改革規劃時的決策過程，並以「針對普遍性理論」來檢視，故採取深度訪談法(in-depth interview)取得質化資料。訪談對象抽樣選擇採用立意抽樣法的方式，由研究者依照研究所需，選擇合適的訪談對象。本次訪談選取行政機關代表、民意機關代表、第一線執行單位以及學者專家共八位對此議題熟稔的專家為訪談對象（請詳見表 2），透過他們在各領域的專業，提供研究的素材並發掘表面觀察不到的面向。在訪談的過程中，本文選擇採用半結構式的問卷，在訪談過程依訪談者的專業與研究需要隨時補充問題，擴大訪談可用的資料。

表 2 訪談對象

類別	代號	職稱
行政機關	A1	台北市政府主管職（業務：社會福利）
	A2	台北市政府主管職（業務：行政主管）
	A3	台北市政府主管職（業務：行政主管）
立法機關	B1	台北市市議員
第一線執行單位	C1	台北市里長
學者專家	D1	教授（專長：高齡社會學）
	D2	教授（專長：分配政策）
	D3	教授（專長：地方政策）

資料來源：本研究自繪。

Blumer (1986: 143-145)認為在進行實證科學的研究上，應當利用清晰的理論對觀察個案進行檢視，並從中建立連結以發展新的理論架構。特別在公共政策的研究上，政策目標與研究者的問題意識大多清晰，所以對於公共政策的研究者來說，需要更為「針對」的資訊來回答待答問題(Ritchie and Spencer, 2002: 305-329)。作為探討台北市重陽敬老禮金刪除的政策個案研究，本文期待可以理解事件發生的因果機制並連結行動以及理論來分析（湯京平，2015）。故此，本文透過「主題分析法」(Thematic Analysis)的方式，搭配「針對普遍性」以及政策規劃流程的概念做系統性的分析來達到研究目的。本文借重主題分析法的廣泛應用性和彈性，但同時也會犧牲分析的完整性(Holloway and Todres, 2003: 345-357)。所以公開分

析方法以及架構來增加主題分析法的可信程度成為近代質化分析的研究趨勢 (Nowell et.al., 2017:1-13)。在這樣的趨勢下，Braun 跟 Clarke (2006: 77-101)以及 Ritchie 跟 Spencer (2002: 305-329)對於主題分析法都提供了系統性的參考步驟：1. 熟悉資料 2. 編碼 3. 搜尋主題 4. 檢驗主題 5. 界定主題 6. 組織，讓後續的研究有固定的方向可以遵循。其中，在搜尋主題階段，特別必須確定主題的價值性、內容豐富性以及範圍，確保主題的設定是依據資料而來，而非作者自己搜尋主題來支持立場(Castleberry and Nolen, 2018: 807-815)。

在閱讀訪談逐字稿的過程中，本文首先將訪談資料依照搭配「針對普遍性」理論，依照政策流程的時間點區分為三個時間段點：了解需求、決策過程與問責機制，建立最基礎的分析框架。在本次的所有訪談中，受訪者針對重陽敬老禮金被刪除的案例，多從重陽敬老禮金刪除的規劃（了解過程）、刪除重陽敬老禮金的決策（決策過程）以及採行長期照護措施後的執行檢視（問責機制）三個政策流程步驟來探討。而針對這三個階段，不同的受訪者有不一樣的觀察與視角。為了更清晰的分析訪談文本，本文在三個主要的階段底下，再仔細編碼。而在編碼完成之後，針對受訪者提出的概念作簡單分類，並且將相似的概念整理，以系統化的理解受訪者欲傳達的訊息。

在了解需求的階段，主要可以分成重陽敬老禮金政策面臨的問題以及台北市政府預期政策改變後的結果；在決策過程階段中，討論的方向為此政策要幫助的族群以及當初決策時所發生的事情；而問責機制檢視則是聚焦評論目前長照政策的優劣以及如何接收不同的意見來調整政策方向。而當編碼與分類完成之後，本文會將概念內容與「針對普遍性」的政策指標（請參見表 1）進行比對，來檢視台北市政府在刪除重陽敬老禮金決策過程中是否有達到「針對普遍性」理論，並從中檢視政策後續發生問題的成因。

表 3、概念內容

階段	概念	概念內容
了解需求	政策問題	重陽敬老禮金政策以及現在社會持續面臨的問題
	改變目標	台北市政府有別於其他縣市修改政策的主因、預期看到的改變
決策過程	平等意識	政策調整所要照顧的對象
	決策方式	方案決定的過程與政策評估的內容
問責機制	檢視指標	目前長照的執行成效，檢視的方法
	調整方法	接收人民反應訊息的管道以及利用資訊的方法

資料來源：本研究自繪。

## 伍、重陽敬老禮金刪減決策過程分析

### 一、了解需求

#### 1. 建立願景

從 powell (2012)提出的「針對普遍性」理論來看，政府在決策規劃時期應執行基層的民意回收，來了解各個族群發展的機運與限制。並依調查結果設定政策目標以及政策介入所預期達到的效果。連結至本文的訪談內容，在了解需求的階段中，受訪者們談論兩個概念：政策問題與改變目標皆落入此指標內。根據訪談內容，台北市政府在處理重陽敬老禮金時，考量的重點並非年長者的需求，而是為了解決「非法定福利預算」編列浮濫的問題。審計部(2018)以及行政院主計總處(2017)在各項資料與場合中，對於各縣市非法定福利預算皆表達地方政府需斟酌財力狀況來編列的訴求，避免出現龐大的債務負擔。而台北市政府就是為了處理重陽敬老禮金這樣的非法定預算快速增長，可能在未來造成巨大的財政夢魘，提前決定刪除預算。而這樣的改變顯而易見會出現反彈聲浪，故市政府在壓力之下開始推動台北市整體的長期老人照護措施，以期化解年長者對於福利被剝奪的不平衡感。

( 民國 ) 100 年郝市長沒加碼，那時候發出去的預算是將近 2.5 億，郝市長後來加碼，預估增加將近到 6 點多億。隨著老人人口增加，預算一定往上增加.....當初是基於預算各局處的通盤檢討，編列的合理性，提出這樣的方案  
( 受訪者 A1 )

這個部分 ( 重陽敬老禮金 ) 刪減之後我發覺，老年人一般來講，對這個反彈非常的大。這個他 ( 柯文哲市長 ) 一直很堅持，不要發。那這個過程當中，反而會去注意老年人的生活部分，就是說要讓老年人能夠有另外的一個福利的部分。所以他變成，中央的長照 2.0 剛好藉這個勢，那我們也這個時候用長照推動，來把它讓這個系統慢慢的讓他成長。( 受訪者 A2 )

不過正是因為政策問題被界定為減少預算開支，所以台北市社會局在刪減重陽敬老禮金時並沒有去執行基層的民意調查，了解受影響的年長者群體的狀況，而是直接決定做內部的檢討來提出修正方案。這樣的結果就是不同背景的年長者，對於重陽敬老禮金刪除改做長期照護設施有不同的想像。而此問題的根本原因，其實就是不同族群、背景的年長者在社會上有不同的發展機運與限制，所以對於政策的偏好程度也會有所不同。

我們是只有 5 年前 103 老人生活狀況調查，可以抓到一點背景資訊。5 年也變化很大，今年還有在做，依照老人福利法 5 年要調查一次。( 受訪者 A1 )

有的里民來跟我說，我的生活並不在乎 1500 元，但是我在乎的是感覺，我覺得有被市政府尊重到。這點就是有兩邊的聲音都有。有一些長者就說無所謂，如果可以做其他的，就去做其他的。有另一邊的聲音就是，我就是不要投給他了，把它取消掉我就不爽。但是你說這個東西為甚麼，如果你可以把錢拿去做更多的事，對我們的里民何嘗不是一個福氣。( 受訪者 C1 )

## 2. 尋求共識

從上述可得知，市府團隊調整此分配政策的目標為對預算進行重新調整，但是首要考量並不是對於年長者照護需求的提升。再且，從現有的新聞資料中，我們可以知道柯文哲市長從提出構想到宣布調整台北市重陽敬老禮金政策的時間大約為兩個月，並在一年內就兩次大幅度的調整此政策，今年長者無所適從，進而對政府失去信任並感到不滿。柯市長的政策調整目的就是希望能夠避免政府預算一次性的浪費，將資源調整成長期照護設施。不過從上述事例來思考，就能發現這短時間又僅止於內部討論的政策改變，並沒有與相關利害關係者達成觀念的共識。故此，大多數的行政部門受訪者在回答刪除重陽敬老禮金的政策目標時，多會從政策資源浪費的眼光以及市長意志傳遞的角度切入來看待問題。但是相對第一線的執行單位或是較常接觸基層的議員就會從年長者的需求角度切入。

老人就好像被耍了，你叫我去開戶頭，說你重陽禮金以後用匯的進去，結果開好戶了錢卻不匯進來。( 受訪者 B1 )

我們市長( 柯文哲 )他可能對這個事情有另外一種角度去看待他，所以他決定把預算做這樣的配置，可以達到他心目中的效益。那對我們來說，我們就是說儘量的配合，政策然後去宣導！( 受訪者 A3 )

( 長照資源 )有前端，銜接後段。我覺得如果可以的話，擴大到比較多重的照顧政策，多其他種照顧的面向。向我們社區在 00 公園( 名稱保密 )，推輪椅的長者非常多，真的多是失能，被照顧。這個要做的事情真的蠻多的。( 受訪者 C1 )

根據上述訪談內容與敘述，台北市政府選擇調整重陽敬老禮金的目標立意良善，主要願景就是可以更有效的運用政府資源、建立長期的照護措施。不過

這項願景受到部分年長者的質疑，引發紛爭。綜觀這項政策的決策過程，在未建立共識、了解不同年長者的政策偏好的情況底下，推出來的新政策若不能達到年長者的需求，彌補他們損失 1500 元的效益，自然就會出現反彈的聲浪。

Lindblom (1959: 79-88)認為政府在進行決策時，會先把所有可行方案的成本、效益、影響.....等客觀資訊列出，但是在最終決策首長還是會最大化他心中的政策價值。而最大化個人政治理念來調整客觀的政策排序，這是民主社會賦予政務官的權力，但是在調整的過程中，政務官必須拿出足以說服人的證據來支撐自己的論點，並對於承擔調整所引發的所有問題。在民間反彈壓力巨大，但是政府堅持己見的話，市府首長理所當然要背負可能的政治責任。從 2018 年台北市市長選舉就可以明顯觀察到，其他候選人皆提出重發重陽敬老禮金的政見，但是不論是支持方或是反對方，皆沒有拿出重陽敬老禮金或是長照政策效益的證據來說明此政策的必要性，並不符合「針對普遍性」原則追求證據性決策(evidence based policy)的理念。一部分人堅持重陽敬老禮金沒有排富效益不高，另一群人則是認為台北市民對於長照政策的知情率與使用率不符合預期，雙方難有理性討論的材料與焦點。

**那事實其實我曾經要求他要把 7 億用到哪裡講清楚，比如說你要敬老卡的 480 點，事實上（市政府）預算只編了 1213 億，但事實上要 25 億才算編足。他就是吃定你不會有那麼多老人去搭公車搭捷運。所以他編了 1213 億，是夠的。（受訪者 B1）**

**你要讓人家有效的理解，財政條件跟政策福利系統是什麼，這個政策是排在哪裡？你是不是按照這個排列順序去執行？還是你只是你個人的感受然後提出來。然後有沒有透過政策遊說或是專家分析，否則的話這個就是政治決定。.....公共治理的價值就是說，這是一個過程，你必須要做，你可以選擇你的理念：不按照專家評估的去做，那你要負起你的政治責任，人家攻擊打擊你，你要承受。你是民選，可以決定，但是你要負這個政治責任。（受訪者 D3）**

## 二、決策過程

### 1. 平等意識

以學理角度來觀看，分配政策最理想的設計就是「針對性」，讓政府資源最大化的幫助最需要幫助的族群。但是「針對普遍性」中的平等意識很務實的理解到，在現實的立法過程中由於需要過半數的支持，所以很難通過真正針對

性的方案，就算能夠通過，社會上其他族群也會因為外部的衡平性，對於獲得利益的弱勢族群進行攻擊。故此，「針對普遍性」才認為真正好的分配政策不單單要保留針對性的概念，也需要納入普遍性的思維，讓社會是能獲得福祉的。故此政府了解完人民需求後，進行決策的過程，「針對普遍性」理論期待決策團隊是可以抱持著「讓全體社會獲得利益，並且讓最弱勢的族群獲得最多利益」的平等意識，並根據每個政策擬訂出一套平等指標。並根據指標與邀請利害關係團體進入決策場域討論，來設定此政策的確切規劃。

(問：從學理上來說，針對性或是普遍性政策，政府應該採取哪一項？) 理性來說就是 target，就是 mwc (最小獲勝聯盟)。.....需求是連續性變數，不是 yes or no，你有需求我也有，但是可能你的需求量比我高。所以回過頭來我會站在 mwc 跟 universal 中間，會站在中間，但是那會是很痛苦的決定，你那個點要設在哪裡會很難，會很難決定。

首先，從刪除重陽敬老禮金的角角度來思考，台北市政府並沒有顧及年長者的利益，反而讓世代對立等問題開始發酵。Schneider (1993: 334-347)把社會階層依照權力大小與社會架構好壞分為四群，並認為對於依賴族群(Dependents)而言，政府會想要滿足他們的需求，但是由於他們缺乏政治權力，所以他們對於政策的設計沒有主動權，所以即使議題是需要政府積極介入的，政府常常會選擇象徵性或是瑣碎性的政策工具。在此情況之下，依賴族群會獲得政府的政策利益，但是由於缺乏主動權，沒辦法提供對於公共利益友善的政策論述，所以常常會造成汙名化以及標籤化，讓他們無法提升社會地位。

表 4、社會架構分類表

		社會架構	
		正面	負面
權力	強	強勢族群(Advantage)	競爭族群(Contenders)
	弱	依賴族群(Dependents)	越軌族群(Deviants)

參考資料：Schneider(1993: 334-347)

而一年 1500 元的重陽敬老禮金就屬於屬於 Schneider 所述的象徵性政策，而此政策又正好屬於非法定社會福利支出，讓地方政府在調整此預算時有較大的裁量空間，可以根據縣市自身的財政狀況調整給付的方式與金額。不過也是因為如此，各縣市的重陽敬老禮金就如許立民社會局長在新聞所說：「選舉期間很多政治人物都狂開社福支票。(邱瓊玉，2015)」大多數的年長者並沒有辦法加入決策圈參與討論並且表達自己真正的需求，不論是取消或是增加重陽敬

老禮金都是政府內部研議的項目。這樣的情況就讓 1500 元重陽敬老禮金的被社會大眾污名化，與「貪得無厭」、「變相買票」、「債留子孫」……等負面詞彙連結，而因為年長者缺乏發聲的管道，讓社會反而聽不到他們背後的需求以及思考的脈絡。年長者拒絕接受政策改變，很多都是因為真的需要這筆錢、長照政策用不到、缺乏尊重感……等因素，但是如果這些聲音並沒有被妥善的在決策過程中被聽見，他們自然對於這樣的政策修正自然會有反彈的聲音，但同時也被社會大眾貼上浪費資源的標籤。

目前這個政策(刪除重陽敬老禮金，改採長照設施)，叫做「酒醉固定人(台語)」：有些滴酒不沾的人就是滴酒不沾，而每天喝醉的還是每天喝醉。意思就是都是同一批人去吃香喝辣，沒有吃香喝辣的就永遠不會吃到。這叫做福利的不均勻布點。(受訪者 B1)

來參加的人四肢健全都會來參加，你讓人詬病的就是我本來就沒參加或是不方便，這個問題對這個政策有所打折扣。……每一個政策，看你得到的利益是多還是寡？那像是台北市政府有一些公車票價補助。一樣，如果政府這樣做，你沒有享受到會抗議，但是市政府就是有這個政策。(受訪者 A2)

不過在本次訪談的概念中，受訪者對於「平等意識」的概念多從長期照護系統的角度思考，希望政策改變能改變台灣過去對於養老的錯誤認知，希望能夠提高年長者開始臥床的年限，延長老人可以自主照顧的時間。Rowe 跟 Kahn(1987,1997)提出成功老化(successful ageing)一詞，認為人類身體機能退化不僅受到年歲增加的影響，有許多外在因素也同時會影響人體老化的速度。他們利用避免疾病、積極參與與維持認知與身體功能這三項指標來檢視年長者是否有達到成功老化的境界。在避免疾病這項指標上，除了期待老人沒有疾病外，更希望能消除產生疾病的所有因子；而積極參與則是分為人際關係以及生產能力兩大部分來檢視；維持認知是看重年長者的語言能力、記憶力、自我效能感……等，相對的身體能力就是注重年長者的四肢運動以及平衡感。

WHO (2002)遵循這項概念提出活躍老化(active ageing)，希望年長者可以透過最佳化他的身體狀況、參與社會以及安全措施來提升老年生活品質，而各國政府理應制定相關政策來幫助年長者達到這項目標。在健康面上，WHO 期待政府要減少發生使年長者慢性疾病的因子，降低老人對於醫療資源的依賴，對於需要醫療照顧的年長者，政府則有義務提供方便且全面的照護體系；在參與面上，政府則是要支持年長者對社會做出貢獻，不論是以員工或是志工的形式，要盡量避免老人參與受到歧視。在安全面，則要注意年長者的身體安全、

心理安全與經濟安全，適時利用家庭或是社會網絡來彌補政府政策的缺口。歐盟為了測量各國的活躍老化程度，提出四項重要的檢測指標(active ageing index)：老年人口的就業情況、社會參與、獨立安全的生活與促進活躍老化的社會環境來幫助各國檢視自己的養老政策。

而台灣本土對於老人關懷的實證研究上，過去多囿於從單一面向，特別是老人身體健康的問題切入進行研究（徐慧娟，2003: 252-260），然而現今已有多位學者從社會面向、健康面向、家庭面向等多角度全盤檢視老人老化過程（張麗芳，2008: 9-14；林麗惠，2006: 133-170；連雅棻，2007: 161-178）。而劉曉雲（2012: 83-92）認為老人需要親朋好友的關懷，透過相互關係產生的信賴增強生活的力量。陳正芬（2017: 121-129）則從活躍老化(active aging)的概念切入，期許老人應該要積極參與各種公共事務，而政府也應該制定相關政策來維持老人的心理健康。透過社區養老，可以形塑友善的環境，讓老年人不被歧視，並且透過社區參與，來維持老年人的身心靈健康（呂寶靜，2012: 90-96），是近代政府制定養老政策的方針。而刪除重陽敬老禮金後採行的長期照護設施就是奠基在以上的學術理論與實證文章，期待透過政府的力量讓年長者融入社會，走出家門。這樣的政策鼓勵，就是希望年長者在人生的後半階段仍可以與他人建立友誼、出門運動以及接受新的生活刺激，來減緩身體老化的速度，避免過早進入需要照護的階段，造成政府以及家屬財政以及心靈上的負擔。

但是我們過去的福利政策、補貼政策都是病老殘窮才在做的，那所以前端的照顧就是柯文哲最近要讓老人有更好的心情，增加他有一些社群的接觸，可以用悠遊卡騎腳踏車不用錢，像這種就是環境支持，我不要等到病老殘窮才在照顧你，想辦法要把你讓你每天都讓你在外面活蹦亂跳，讓你到真正不行，躺到床上來後，真正的不行，時間要把它縮到最短最好。（受訪者 D1）

以現在來說 45 萬的老人已經佔了台北市人口的 17.19%，那 17.19%，眼看著三年後 2021 年台北市就會進入超高齡社會，那超高齡社會就是五個人就有一個是老人。就是說趨勢一定會發生，未來可能會走到 30,40%高齡的趨勢。在老人群體裡面，長照都以 12.7%當成是一個失能的人口數。相對的 83.7%是比較健康的老人，我們的策略就是讓他活得更健康。北歐就是躺在床上是 8 年，他們希望能夠躺在床上是 2 週，臥床時間不要這麼長，台灣大概 7 年，我們是希望健康的時候，延緩老化、活躍老化，不要太快失能。（受訪者 A1）

這樣的政策規劃，就是要讓社會擔當起照顧年長者的責任，不再將照顧失

能老人作為單一家戶內的家務事。這樣的政策推動有助於減輕家庭心理與經濟壓力，避免出現經濟弱勢導致健康弱勢，而後又因此導致下一代的經濟弱勢所形成的惡性循環。對於整體社會而言，藉由社會以及家庭的力量來協助老人適應社會，可以有效降低各種補助政策，讓社福預算產生更大的效益(Hooyman and Kiyak, 2011)，減少政府在失能照護上的預算支出，同時又多照顧了佔大多數的健康年長者。由此可看出，長期照護設施有達到「針對普遍性」原則中的平等意識，讓社會全體獲利，但是讓社會弱勢者獲得最多的利益。不過該如何真正照顧到健康的年長者成為政策轉變是否成功的主要課題。Baltes, P.跟 Baltes, M.(1990:22) 的 SOC 模型認為在年長者年紀越來越大後，會喪失基本的身體機能，為此能夠做的事情也會減少（選擇）。但是透過作更少事情，可以把事情做得與年輕時的效能一樣、甚至更好的補償行為，進而達到簡約有效的生活型態。故政府在設計年長者福利政策時，應考量到此部分，考量到不同族群老人的身體狀況與需求，提供不同的政策方案，以促使年長者達到成功老化。但是目前整體的長照設施設計太過僵化，對於不同狀況的老人沒有徹底了解不同的需求，造成資源運用上的不完整。

給你電子錢包，也可以說逾期不續存，這個月你沒有用得下個月不累積。這樣政策就比較標準跟完善。你可以讓我多元使用，我沒用公車就可以去買老人便當，買假牙漱口水，去做假牙清潔，買老花眼鏡，跟老人有相關的東西，這樣政策上比較完整。（受訪者 B1）

他來參加的人四肢健全都會來參加，你讓人詬病的就是我本來就沒參加或是不方便，就有對這個政策有所打折扣。在這一部份，我們跟里長會考慮到，里長本來你老人共餐就是要有固定地方，來這裡吃。結果里長也有想出一個方式，可以來打飯就回去也沒關係，這種就是說里長要願意，因為有時候社會局補助一個人只有 40 元，實際上不夠，里長本身要用其他資源加進去……。

（受訪者 A2）

## 2. 政策目標的理解

「針對普遍性」理論認為在此指標上，執行團隊是能夠理解政策的政策目標以及背後的平等價值，並具有相關的能力達到平等指標的要求。不過在本次的訪談過程中，鮮少有訪談者主動討論政策背後平等價值的主題，即使筆者主動提問相關問題，受訪者大多以行政一體或是市長意識的概念來做回應。故此，在此部分，本文無法針對行政部門是否對於政策背後的平等價值有深度的了解進行回答。不過相對來說，行政機構對於政策目標相當熟稔，重陽敬老禮金的政策流變以及細節都能迅速做回應。

理念市府裡面都是一貫的，大家都是相通的。現在是外界完全不能認同 ( 受訪者 A1 )

### 3. 多元意見

「針對普遍性」強調分配政策必須貼近人民需求，故此如何收集各族群民眾的意見成為主要課題。在實務操作上，納入多元團體進入決策圈積極討論來消除政府與民眾間的認知落差是最好的方式。連結至本次訪談概念，在決策過程中，多位訪談者表示在此政策上，僅有通過社會局的內部研議，配合上級長官的意志，擬定了三個可行的調整方向：回到郝市長前期的發放標準、只發中低收入戶年長者以及全面取消三種方案。在選擇方案的過程，沒有加入外部團體討論，相關單位可以參考的資料甚少，對於真正的目標族群並沒有深入了解。在此情況下，就難以做到政治面、社會面以及經濟面的宏觀分析，只能依專責機關對於政事的理解來做漸進式的調整，讓政策出爐就造成衝突。

( 問句：當初有什麼外部團體加入或是參考了什麼輔助資料 ) 沒有沒有。( 受訪者 A1 )

開會時沒有政策效益的書面資料參考。( 受訪者 A2 )

配合領導者的意念，我們就提出可行性分析，那說要刪除，那我們當然不會全部刪除，我們就說漸進式的，先回歸 1500 或是先全部刪除，或是保留給弱勢，就是給可行性方案給長官裁示……比較欠缺的就是政策性、政治性評估。政策出來，他可能要從社會面、政治面、經濟面評估，當初可能缺乏政治跟社會面的評估。( 受訪者 A1 )

## 三、問責機制

### 1. 指標設計

當平等意識經過多元討論確立後，政府理應利用平等意識建立長期目標，並設計適合的指標來減核政策是否有遵行長期目標在運行。不過在重陽敬老禮金刪除的政策案中，如上所述，政府並沒有納入多元團體進入討論，更沒有設立長期目標，故然不可能會有相對應的指標出現。在訪談中也並沒有任何受訪者提到此部分。

### 2. 檢核指標

「針對普遍性」政策強調政策實行後，必須要有一定的檢視方式。而最重要的就是政府必須將政策施行的資料公開，並以決策過程中訂下的指標去檢核

達成進度，從中發現問題。而針對這項問題，政府需要重新了解民眾需求，反覆遵循「針對普遍性」政策概念，讓政策決策兼顧公平與效益。結合重陽敬老禮金刪減的案例來看，目前台北市社會局老人福利科的政府公開程度仍顯不足，相關的長照政策使用人次或是各區補助金額皆沒有在政府網站上公布。其中包含刪除重陽敬老禮金的 7 億元，如何被使用，在市政網頁上並沒有相當清楚的交代，需要民眾自行比對預算書，這點在資料使用的友善度上略顯不足。不過目前台北市政府以「臺北市福利健康地圖」網站，利用 GIS 的方式讓民眾了解長照據點的分配狀況。而市政府在民國 104 年更是成立「土地緊盯小組」，利用這項 GIS 系統分析閒置土地附近已有的福利據點、人口概況……等必要資訊，讓社會局可以更加理性的選擇閒置土地應該建置的設施（台北市政府，2015）。但是目前此系統的決策過程以及整套系統並未對外公開，是較為可惜的一部分。

這個（重陽敬老禮金刪除）實施下來，老人也怨聲載道，市政府也沒有提出一個完整具體把 7 億拿到拿裡搬到哪裡，鉅細靡遺地寫清楚。（受訪者 B1）

其實現在資料加值的情況，那個並不好。我幾個朋友做不同縣市政府 open data 品質，有很多資訊都是外包，資料結構很複雜，不知道怎麼使用。（受訪者 D2）

假設現在有一個閒置空間，要社會局評估要給兒童或是婦女使用，就可以從系統裡面方圓 500 里有沒有相類似的資源存在。如果有就不要浪費，如果沒有就可以拿下來好好做規劃。這個就是很重要的參考指標。例如裡面已經有 5,6 個據點，就不要爭取，因為老人就重複，資源就重複了。（受訪者 A1）

在指標檢視上，柯文哲市長在新聞中不斷強調這次政策轉變的主要意識，希望減少一次性的政策浪費，以長期照護設施取代，用社會的力量照顧年長者。雖然政策目的明確，同時也具有平等意涵，但是相關單位並沒有針對此意識做出指標檢核的規劃。故此，多位受訪者在回答政策長期規劃或是指標設計等相關問題，都無法明確回答。政策修正主要是依靠里長、區公所或是民眾直接的民情回報，缺乏宏觀的政策修正架構，侷限了發現問題的眼光。

（問句：請問市府有下達任何長照政策端中長期的目標嗎？）並沒有這樣的指示，只是說像譬如說有老人共餐、有這個長青樂活遊台北，都是這個政策改變之後所延伸出來，這些當然我們只能夠跟里長做推廣，但是也要里長幫忙。（受訪者 A2）

跟一些機要秘書、局長我們有私人的 Line，有事情我會提醒一下，或是現在有什麼事情，大家在討論什麼，意見比較大反彈的。……市長心裡有底啦，他要做這麼大的決策，都有正反面，我是把基層反映給他。(受訪者 C1)

在加上從柯文哲市長從各場合的新聞發言上都可以明顯地看到，這項政策調整是市長意識貫徹下的產出。從政策快速通過的現象，也可以察覺到市長對於財政改革的決心，所以就算里長、議員們透過各種管道陳情意見，仍不見整體政策有重大調整。對於年長者的需求就沒有普及性的顧及，調整的腳步跟不上民眾抱怨的聲浪，造成政策調整面臨危機。

#### 四、綜合分析與評論

本研究從「針對普遍性」的三個面向：「了解需求」、「決策過程」與「問責機制」來檢核這次政策轉變的結果。刪除重陽敬老禮金後，社會上出現了世代不平衡、對年長者的負面評論、政策論辯缺乏交集、長照設施使用率太低……等問題。在理論與實際訪談的相互驗證之下，我們發現到上述的政策問題，都是由政策規劃時的不周全的程序所導致的（請參見表 5）。若是進一步思考這些政策問題的成因，就會發現公共政策的規劃、執行與檢視就如同流水一般：如果在政策規劃（政策上游）就沒有考量周全：沒有證據掌握民眾需求以及政策目標與相關利害關係人沒有共識的情況之下，又沒有納入外部團體進入決策過程，共同制定平等指標與政策細節的話，在政策實施（政策中游）時，必然發生政策無法滿足受標的族群的需要、獲得利益團體遭受社會污名化……等問題。而在執行檢視（政策下游）也會因為缺乏平等指標而無法有效的檢驗政策的成效以及提供未來調整的方向。

表 5、理論與政策期待

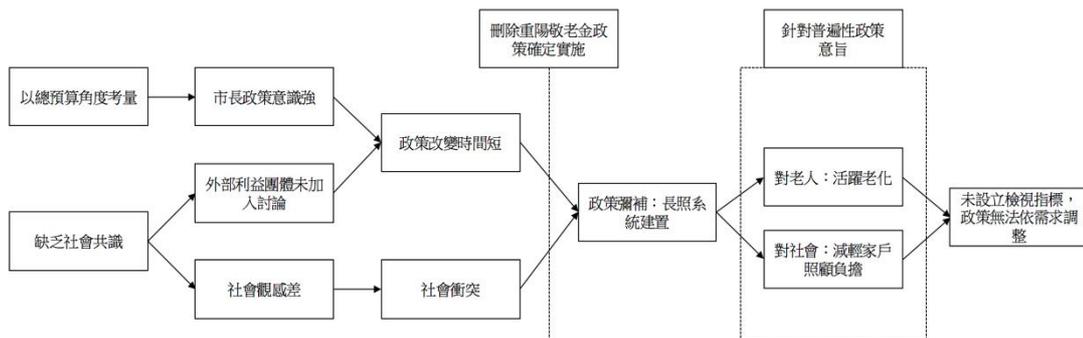
理論面向	理論期待	實際情況	後續影響
了解需求	透過調查，理解人民需求來設定政策目標	並未進行調查，政策目標的想像與民眾不一致	對於各族群年長者的偏好與需求無法掌握
	以調查證據為本，積極溝通，建立共識	決策以預算眼光進行分析，缺乏政策性或是政治性評估	缺乏證據來佐證政策效益。支持與反對方意見無法交集
決策過程	平等意識納入政策考量	在刪除重陽敬老禮金上，並未考量反對者的	擴大社會不公平，造成部分族群被污名化

		意見	
	執行人員具有平等意識	訪談未觸及此部分	-
	加入外部團體討論	並無加入外部團體討論，聽不到使用者的聲浪	政策缺乏外部聲音，未能全面。
問責機制	設計指標來檢核	沒有相關指標	無法針對現行政策進行檢討
	公開資訊讓人民幫忙監督，確保政策意見多元	資訊友善度不佳，政策修改意見來源單一	政策無法依據民眾真實需求進行修正

資料來源：本研究自繪。

綜合訪談資料與理論驗證（請參見圖 6），市政府在選擇刪除重陽敬老禮金時的出發點並非以照顧年長者出發，刪除非法定預算來節省開支的概念實施前也並未在社會上積極與民眾討論。同時，很短的決策過程中沒有讓相關老人團體進入討論，對外也沒有相關的政策評估證據來說服民眾，讓市政府想要達成的財政縮減意識與年長者福利被剝奪的憤怒出現摩擦，而且同時市府將重陽敬老禮金的定調為「政策買票」，反而忽視有些年長者偏好禮金的思維，讓這次的政策轉變醞釀相當大的反對聲浪。也因如此，此政策從實施以來一直到 2018 年的市長選舉，支持方與反對方出現劇烈的紛爭與辯證，甚至引起世代、區域不平衡的問題，不過各陣營皆缺乏證據佐證論點，反而加深了彼此之間的矛盾。而柯文哲市長選擇將刪除後的經費轉為建設長期照護設施，從「針對普遍性」的概念思考，是具有平等意識，同時也是目前世界各國的養老政策趨勢。不過市政府並沒有根據政策目標制定相關長期規劃以及檢核指標，導致整體政策並有效的評估工具，政策也無法根據實施結果來依照不同年長者需求做調整，使得許多年長者並未享受到政策轉變後的福利措施，進而期待回到過去普遍性的重陽敬老禮金。

圖 6、政策改變流程圖



資料來源：本研究自繪。

## 陸、分配政策架構選擇與解決方案

綜觀此次的重陽敬老禮金案例，仍然不能跳脫分配政策的價值問題：針對性或是普遍性的政策設計選擇。此次的政策改革就是期待將普遍性政策轉為針對性政策，但是卻不被年長者同意所引發社會紛爭。若從宏觀的視角來思考，政府對於普遍性的政策支出（假設為  $U$ ）會大於針對性的政策支出（假設為  $R$ ），在此思考脈絡下，政府理所當然地會想選擇針對性政策。可是選擇針對性政策的額外成本就在於如果針對性的政策並沒有真正達到人民的需求，就會出現民眾抗爭，傷害政府的統治正當性（假設為  $c$ ）。所以在兩者間的支出差距不大的情況下，政府理性上不會想要承擔社會成本，故會選擇普遍性政策；而從人民的眼光思考，針對性政策可以獲得的利益較大，因為參與分配資源的人數較少（假設參與分配普遍性的人數為  $a$ 、分配針對性政策的人數  $b$ ）。但是人民也不知道自己是不是在分配利益的族群裡面，所以為了確保利益，反而會選擇普遍性政策。在此分配政策的選擇架構下，普遍性政策對於雙方來說都是最為合理的方案，但是對於整體資源的利用極不具效率。而在重陽敬老禮金案例中，則是政府認為兩種政策支出的落差過大，迫使台北市政府承擔必要的社會紛爭成本，來修改政策。

表 6、分配政策選擇架構

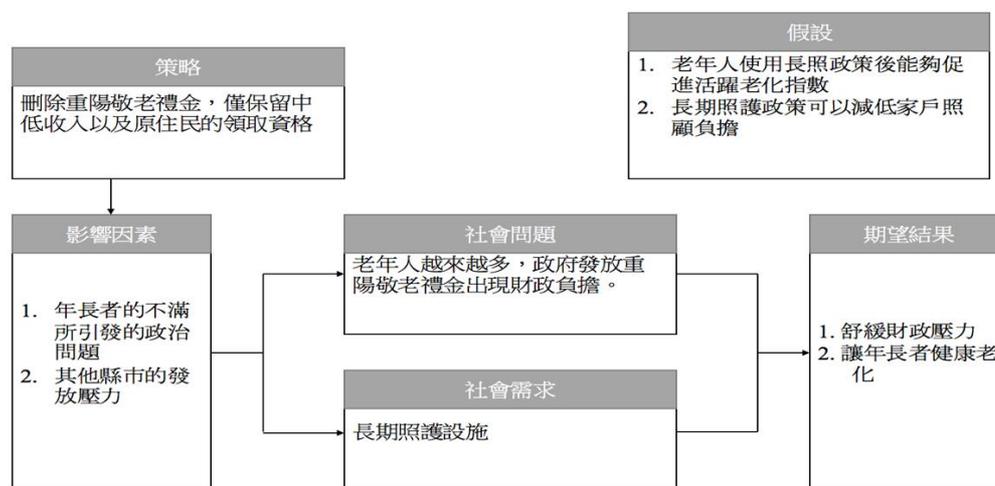
	人民想要		
政府提供	(政府, 人民)	普遍性政策	針對性政策
	普遍性政策	( $U, U/a$ )	( $U, U/a$ )
	針對性政策	( $R-c, R/b$ )	( $R, R/b$ )

從社會整體效益的觀點去思考，若分配政策的制定可以落入第四象限（請參

見表 6)，對於整體政府資源的利用是最理想的。從以上推論可以發現，大多數政策會落入第一象限以避免衝突，而少部分的政策會落在第三象限來降低政府財政支出的重要原因其實是因為資訊的不對稱，出現當事人-代理人理論(Principle-agent theory)問題(Stevens, 1993)。政府並不了解人民的需求，固然會選擇風險小的普遍性政策來避免社會紛爭，而人民也不清楚政府的政策內容，因此就選擇普遍性政策來保證政策利益。故「針對普遍性」原則中的「了解需求」階段就是期待增加政府與民眾之間的溝通，達到政策目標的共識。當此共識形成，政府便可以在避免出現紛爭的情況之下，選擇讓資源更有效運用的手段；而人民也因為理解政策的內容，了解政策是可以促進全體社會的福祉，而願意選擇獲利較多的針對性政策。簡而言之，「了解需求」階段作為政策規劃的第一步是至關重要的，唯有消除政府端以及人民端之間的資訊不對稱問題，才能制定出兼具公平與效益的分配政策。

若再仿效 Curren et.al.(2016)結合改變理論(Theory of change)與「針對普遍性」的架構來觀看這次台北市的政策改革，更可以發現台北市政府在理解社會需求上的封閉性，以致於採行的政策無法達到預期期待的效益。從圖 7 中可以發現政府是否有達到社會需求會是影響此策略是否能夠達到期望結果的重要因素。如果年長者對於長照需求的滿足無法妥善彌補影響因素所帶來的負面效應，這項政策的執行不僅會引起年長者激烈的反彈，更會因為未達到年長者的需求，讓預算轉移至的長照系統無法被的應用，造成另一種資源的不完全燃燒。

圖 7、政策邏輯模型



架構來自：W.K. Kellogg Foundation, 2004

所以在調整或是設計一項公共政策時，有沒有正確界定政策問題會是政策是否能夠達成目標的關鍵因素(Patton, Sawicki, and Clark, 2013; Bardach, 2012)。更

進一步說，如果政府界定的政策問題與政策受益者的需求相符的話，政策所遇到的阻礙相對而言就會減少。而刪除重陽敬老禮金政策遭遇到的難題，最根本的原因就是政府想像的是減少財政負擔，但是年長者期望看到的是自己的老年生活被照顧與尊重。而「針對普遍性」理論所強調在政策規劃初期，應該執行基層的民意調查，理解各族群的需求曲線、在決策過程中要納入外部團體以及政策檢視時，要釋出資料讓民眾幫忙檢驗都是提醒政府在政策的不同階段，都必須要一直重新審視政策問題與民眾需求一致的重要性。而民眾需求的部分，「針對普遍性」政策不僅是強調政策要能創造社會福祉，更重要的是必須注重社會發展受限的弱勢族群。如果台北市政府在規劃初期，能夠執行年長者需求的探尋，將大多數年長者的需求納入長照建設中，就能大幅度地降低政策衝突，也能夠一樣達到台北市政府預期減少非法定預算的成效。

不過要理解利害關係者的需求曲線並非一件易事，過往公共政策學者多期待政府在開始評估新的政策計畫時，能利用文獻檢閱、深度訪談、焦點座談、問卷調查……等評估工具(Sanou et al., 2011: 303-315)來做初步的分析。以上的研究方法各有各的利弊，不過共同的缺點就是沒辦法測量出不同族群對於政策偏好的取捨關係(Trade-off)，對於不同人民對於政策的偏好較難以掌握，只能理解人民對於單一政策的滿意或是反對的程度，無法釐清到底是哪項政策因素或是個體條件對於政策偏好產生顯著的影響(Ebdon and Franklin, 2006: 437-447)。技術上的限制讓現今的政策設計無法針對不同族群的需求與限制進行設計，讓真正平等意識的政策無法實現；或是政策意見多聽從與政府「接近」的利害關係者，讓政策資源無法均勻散佈。故此，提出新的民意搜集方法幫助政府尋找人民對於政策的偏好，來降低互相之間的資訊落差成為落實「針對普遍性」理念的必要途徑。

## 柒、多因子實驗調查法的應用

### 一、多因子實驗調查法的介紹

多因子實驗調查法(Factorial Survey Experiments) (或稱情境實驗調查法(Vignette Survey Experiment)) 源自於 Rossi(1979)，他認為人類是透過自身大量的背景因素來做出決定或是評斷一項價值。而多因子實驗調查就是在這樣的假設之下，透過調查的方式去了解哪些重要的因素會影響人們做出最後的決定。而過往的民意調查，難以將對於人類做決定的影響單一的抽離開來，但是透過實驗法的方式，我們可以將因子建構成為矩陣型(orthogonal)，避免兩個因子在真實世界中太過於接近，甚至被受測者認為是相等的，出現多元共線性(multicollinearity)的問題(Rossi and Anderson, 1982)。除此之外，由於多因子實驗調查法是透過情境的

方式去調查受測者對於事件的看法，在處理像是態度或是行為等抽象的問題上，可以用比較具體且給予細節資訊的方式來幫助受測者回答問題。而透過這樣的方式，也可以將敏感性的問題暗藏於細節之中，避免受測者出現社會期許效應 (Social Desirability)(Alexander and Becker, 1978:93-104)。

在多因子實驗調查法中，矩陣性(orthogonal)與平衡性(balanced)是兩個檢驗此實驗法效率的重要指標。矩陣性是指每個因子都能夠被獨立測量，平衡性則注重每個因子的維度出現的機率相同(Kuhfeld, 1997)。換句話說，在多因子實驗調查中，達到完全矩陣性與平衡性的因子設計，就可以測量每個因子獨立的影響程度。但是在實務應用上，很難真正設計出一個完美的因子設計，因此我們只能追求讓每個因子影響程度的標準誤最小。因子影響程度的標準誤為  $\sigma^2(\mathbf{X}'\mathbf{X})^{-1}$ ， $\sigma^2$  為一個固定的常數，所以影響標準誤的就剩下  $(\mathbf{X}'\mathbf{X})^{-1}$ ，而從上也可以推論出，影響標準誤的唯一因素就是我們輸入的矩陣( $\mathbf{X}$ )，所以在實驗設計的階段，我們就可以預先知道此實驗的誤差程度(Kuhfeld, 2010)。而為了讓各個我們放入的矩陣，可以比較其矩陣性與平衡性，過往研究利用三種方式來測量實驗設計效率 (Design Efficiency)。A-efficiency 是利用計算特徵值(eigenvalues)的算術平均數(arithmetic mean)函數來測量；D-efficiency 則利用計算特徵值的幾何平均數(geometric mean)函數；G-efficiency 則是最小化最大的預測標準誤(Borkowski and Elsie, 2011: 468-477; Kuhfeld, Randall and Mark, 1994: 545-557)。根據以下公式，以 D-efficiency 為例，如果我們放入多因子實驗調查的矩陣是完美的矩陣性且平衡性，則 D-efficiency 會是 100，而越接近 100 則代表實驗設計的效率越高。

圖 8、實驗設計效率公式

$$A - \text{efficiency} = 100 \times \frac{1}{N_D \text{trace}((\mathbf{X}'\mathbf{X})^{-1})/p}$$

$$D - \text{efficiency} = 100 \times \frac{1}{N_D |(\mathbf{X}'\mathbf{X})^{-1}|^{1/p}}$$

$$G - \text{efficiency} = 100 \times \frac{\sqrt{p/N_D}}{\sigma_M}$$

$N_D$ =實驗設計規模 (實驗跑的次數)、 $\mathbf{X}$ =矩陣、 $p$ =因子數

目前在應用多因子實驗調查時，多選擇 D-efficiency 為衡量的標準。主要的原因除了計算方便與快速之外，兩個 D-efficiency 的比率不隨編碼不同而改變也是常被拿來使用的原因之一(Kuhfeld, 2010)。目前有相當多統計軟體像是 SAS 的 %Mktex 或是 R 的 DoE 皆可以幫助我們計算 D-efficiency 以及因子在每次測量的排列順序(Aizaki, 2012: 1-24)。透過這些演算法的使用，我們只要輸入原始的因子矩陣以及預計的實驗規模，電腦就會根據上述條件計算出所有可能的排列順序，

並從中尋找出 D-efficiency 最高的組合。而這樣的方式可以有效的幫助我們提高實驗測量的效率並大幅減少需要受訪的人數(Auspurg and Hinz, 2015)。

多因子實驗調查在社會科學領域，因為受訪者填答的多為連續變項，所以通常使用簡單線性回歸(OLS)來進行分析(Auspurg and Hinz, 2015)。在多因子實驗調查法中，我們為了要精準知道每一個因子的影響程度，所以每個因子間應該要是獨立的。在 D-efficiency 足夠高的情況下，我們可以確保每個因子都是獨立被計算的，但是受訪者中特性的相關(interrater correlation)會破壞此方法的重要前提。Wallander(2009: 505-520)分析 1982 到 2005 年使用多因子實驗調查法的文章後發現，在有處理此問題的文章中，使用階層線性模型(hierarchical linear models, HLM)或稱多層次模型(multilevel models, MLM)的最多。在階層線性模型中，第一層則是各個因子對於依變數的影響(L1)，而第二層則是受訪者特性對於因子的影響(L2)。透過這樣的設計與運算，對於將總體與個體的誤差項分離出來，以增強統計上的顯著性（郭志剛，2016）。

$$Y_{ij} = \beta_{0j} + \beta_{1j}X_{ij} + \varepsilon_{ij} \quad (L1)$$

$$\beta_{0j} = \gamma_{00} + \gamma_{01}Z_j + \mu_{0j}$$

$$\beta_{1j} = \gamma_{10} + \gamma_{11}Z_j + \mu_{1j} \quad (L2)$$

## 二、如何應用多因子實驗調查法

過往的經濟與財政學者多利用預算分配調查(Budget allocation survey)來理解人民對於預算分配的偏好(Schla pfer, 2017: 258-280)。在調查的過程中，受測者可以不斷的微調預算分配，而當受測者調整到他認為的最佳預算分配時，就利用最終結果理解他們各自的政策偏好(Denzau et al., 1977: 306-312 ; Pendse and Wyckoff, 1976: 919-930)。Strauss and Hughes (1976: 191-204)則是在這樣的基礎上設計調查實驗來探究人民對於公共財的需求。作者先讓受測者理解政府目前的預算分配，並在有基礎認知情況下，給予受測者籌碼(coupon)來調整現有的預算分配，以測量人民對於政策的偏好。而 Bonica (2015: 1-9)則是善用網路調查的方便性，設計互動式的預算調整調查(interactive budgeting questionnaire)，以現有預算總額為上限，讓受測者自由調整預算分配。不過這樣的測量方式仍僅釐清人民對於政策的整體偏好，但是民眾決定政策偏好並非是由單一因素所影響(Stimson, 2012: 23-34)。換而言之，唯有更細緻地理解哪些重要的因素會影響人民看待預算配置的思維，執政者才可以徹底了解不同族群在政策執行下的影響與衝擊，在政策設計階段就能平等的分配資源。再且，人民偏好容易受到短暫事件所影響（陳義彥、蔡佳泓，2016），故若僅詢問受測者當前對於政策的偏好，研究結果難以客觀（許漢，2010: 1-39）。故此，本文將借鏡過往的預算分配研究的成果，結合多因子實

驗調查法利用創造情境的方式，讓受測者在不同情境下做衡量，嚴謹評斷政策需求。此外，透過情境的調整，本文也可以了解影響人民政策偏好的重要因素與其影響的強度，幫助政府獲得台北市不同條件的年長者中，對於政策偏好的差異與不同的需求，以期待提供政府更好的施政方向。

## 捌、模型設計與量化分析

### 一、情境變項指標設定

在多因子調查實驗法中，情境指標就是會影響受測者對於題目回答的重要變項。而本文從先前的質化訪談與過往文獻中，釐清出可能會影響仍有活動能力的年長者對於政策偏好的可能因素。其中 Rowe 跟 Kahn(1987,1997)在成功老化(successful ageing)中就特別強調年長者的身體狀況、社會支持以及心理健康對於老化生活的影響，往後研究在此基礎上發現經濟能力在一定程度上會影響年長者生活(陳靜怡, 2014: 35-50)。故此，本文在其中設計小孩與居家照護員變項，來探討心理健康對於政策偏好的影響；而年齡、身體狀況則是偏重生理健康對於政策偏好的影響。不過本文的受訪者觀察到女性比起男性更願意接受新的政策，而是否意識到政府財政問題也對於人民使否接受改革有影響。由此，本文選擇 7 項變項，並在其底下設計 2 至 5 個級距來組成調查情境。不過在情境組合的過程中，難免會出現太過於超乎常理的情境，進而混亂受測者判斷(Auspurg and Hinz, 2015)，故本文選擇刪除有聘請專業照護者且經濟狀況貧窮(x4=3&x5=5)的情境，來確保問卷整體的信效度。

表 7、情境指標設計

	變項	級距 (項數)
x1	台北市財政問題	無意識   有意識 (2)
x2	性別	女   男 (2)
x3	年齡	65   75   85   95 (4)
x4	小孩	每週回家   半年回家   不回家 (3)
x5	居家照護員	無聘請   聘請日間照護   聘請全日照護 (3)
x6	經濟狀況	富裕   小康   普通   清寒   貧困 (5)
x7	身體狀況	半年沒有就醫   半年來僅因小疾病就醫   患有重大疾病 (3)

在決定好情境指標後，本文利用 SAS 統計軟體中的 Macros 套件，幫助筆者從目前的 2160 種情境中，選擇效率最高的排列組合(D-efficiency>90)來獨立測量

每個因子對於依變項的影響。最後，本文在總共 4 組，每組 36 個情境的條件設定之下，每個因子之間的相關性皆不超過於 0.3 且 D-efficiency 達到 99.2255。

圖 9、情境範本

台灣高齡問題嚴重，但政府財政能力有限。今天您在家附近的公園遇到一位女性新朋友，今年剛好 95 歲，子女每週回家關心，且有聘請日間居家照護員照顧。家裡經濟狀況普通，半年來僅因小疾病就醫。

## 二、政策偏好的設計

目前台北市政府對於年長者的照護可以區分為樂、遊、顧、住以及醫五種政策類型（臺北市府社會局，2019）。其中，在這五種類型中的政策，扣除特別照顧失能年長者的措施外，可以分類為關懷政策（老人共餐、長青照護據點等設施提供日常生活照顧）、娛樂政策（市政府定期舉辦旅遊活動、大眾運輸交通工具費用補助等）以及醫療政策（高齡友善門診、免費接種疫苗等）。再加上被刪除的禮金政策（固定節日，無條件發放小額禮金），共有四項政策標的讓受測者根據不同的情境衡量合適的預算分配，進而理解不同因素對於人們對於政策偏好的影響。

為了確保受測者是在資訊完整的條件下回答問題，本文會以簡短的文字讓受訪者簡單了解目前關懷政策、娛樂政策、醫療政策與禮金政策目前在台北市政府實施的主要政策內容與平均每人可分得的預算數。以娛樂政策為例，本文就會告知受測者背景資訊，確保受測者是在充分理解選項的情況下作答：目前台北市除了有 480 元的敬老卡補助市民搭公車、敬老愛心車隊計程車與捷運等大眾運輸工具外，參觀各類文教設施（博物館、美術館等）也不需門票費（臺北市府社會局，2019）。台北市一年投入 1,279,046,000 元，平均後每人約可分得 3000 元（2756.38 元）。而每位受測者在看到問卷情境後，會依據該情境判斷其需求，來調配每次實驗中可以動用的 5 個「優惠卷」，來增加該項目的預算。因為每次的實驗只有 5 個「優惠卷」可以使用，創造受測者取捨(Trade-off)的環境，讓需求變化更具意義，而非單純的利益增加，而是在四個主要政策中，根據不同的個人情況來進行權衡。舉例而言，受訪者如果認為應該在禮金政策放置 3 個「優惠卷」，則在其餘三個政策中，他就僅剩下 2 個「優惠卷」可以使用。倘若他在其餘三個政策想用超過 2 個「優惠卷」的話，他勢必要減少在禮金政策上的「優惠卷」數目。由此可得，在一次次的調整後，最後呈現的結果會是受測者認為對於此情境最好的預算分配方式，而本文也可以利用此結果，推估台北市年長者的需求，並理解影響需求背後的重要因素。

## 玖、暫時結果與初步結論

過往對於分配政策的研究多囿於從資源分配看政府權力運作的關係(Golden and Min, 2013: 73-99)，但甚少去注意分配政策的「規範面」- 怎麼樣的分配模式才是兼顧公平以及效益。本文從「針對普遍性」的理論出發，以政策規畫面、決策過程面以及執行檢視面來探討刪除重陽敬老禮金政策的轉變，讓理論與實際政策對話，嚴謹的檢視決策過程可能發生的問題。最終，本研究發現到政策規劃時未能理解人民需求並與人民達到政策目標的共識、決策過程過於急躁且又沒有納入外部團體討論，以致於對社會實際運行的不理解和在執行檢視中，缺乏客觀有效的檢核指標幫助政府有效調整政策。這環環相扣的決策問題，導致政策推出後，一直無法澆熄民眾對於重陽敬老禮金被刪除的怒火。換言之，在政策規劃的階段會深深影響此政策的成敗，故政府往後在進行任何政策調整與設計，理應更注重需求理解與目標共識的形成。而在分配政策上，由於分配利益的群體特別容易受到來自外在的檢視與標籤化，認為他們是浪費政府資源的族群。故此，在此方面，決策者更需注重政策目標是否能夠照顧到社會上最需被照顧的群體，但同時又能提升整體社會福祉。並且將政策邏輯以及相關證據向大眾說明，以降低資源分配中所引發的社會衝突。

本文作為首個將「針對普遍性」理論操作化，實際運用於公共政策的文章，發現到此理論對於分析分配政策相當具有幫助。該理論特別強調必須理解各族群的發展與限制，並對於「平等」有更為深層的理解。而本文將此理論架構化，用了解需求、決策過程與問責機制三步驟的架構圖把理論強調的概念融入政策決策的過程，並依照此理論結合質性訪談分析台北市重陽敬老禮金刪除政策。而該架構清晰針貶政策出現問題的原因，對於深刻理解分配政策有相當大的助益。往後各級政府在規劃政策時，應遵循該架構的步驟進行，讓政策推行的過程更為平順，減少社會不必要的資源浪費，是為本文一大重要貢獻。不過本文也發現到，此項架構對於該如何調查各族群的發展與限制，以設計符合人民需求的方法並未仔細詳述。且目前常見的研究方法大多無法觸及此塊，頂多能透過積極的去訪視、民意調查以及借重相關公務員多年的經驗來理解與猜測人民需求面。故本文在後半段提出調查技術上的精進，以增加此架構內涵與實際應用的廣泛性。本文借鏡過往在經濟學與財政學探究公共財需求的方法，結合多因子實驗調查法，更細緻的理解民眾需求，使公共政策的設計能夠依循證據為本的態度，讓政府資源能夠最有效的發揮。

一個好的分配政策，我們都會去深思政策價值究竟應該是要雨露均霑，讓每

個人都能獲得利益；抑或要雪中送炭，讓最迫切需要的人獲得大多數的利益呢？在分配政策中，決策者總是會遇到針對性或是普遍性的困境必須解決，而決策者最重要的決定就是要在針對與普遍這兩個極端中，尋找一個「最適點」，讓分配政策兼具公平以及效益。在「針對普遍性」理論中，最適點就出現在幫助最弱勢的族群但是同時能讓整體社會獲得福祉。而本文也認同刪除重陽敬老禮金轉為長照措施具有這樣的意涵，不過整體的邏輯論述與決策證據並未公開於世，造成台北市政府的論調，讓民眾無法理解與接受，使得大眾更期待接近普遍性政策的調整。所以讓資料公開，提出平等指標來檢視政策施行，是台北市長照政策未來持續要努力的方向。而此思考脈絡可以幫助台灣各個分配政策遇到的民主與專業的矛盾提出解方：舉例而言，像是暖冬旅遊補助不補助台北、桃園以及新竹市是否為合理的資源分配模式；又或中央政府補助計程車汰舊換新是否為合理的決策都能以「針對普遍性」中的平等價值檢視，以確保分配政策的規模適中，不會出現政策買票或是導致資源無法挹注到所需之地。

最後，本文的另一貢獻則是提供未來政策評估的新方向。過往公共政策學者多從投入(Input)、產出(Outcome)與影響(Impact)來觀看政策對於社會產生的價值(Then et al., 2017)，鮮少注意到政策規劃階段所帶來的影響。在本文提出的分配政策選擇架構中，可以推論出政策規劃時期時，建立政策共識作為政策規劃第一部的的重要性。由此可得，政策規劃就猶如政策的上游，如果在決策端就出現問題，政策預期的產出必定會受到影響。故此，評估與確保政策決策初期的過程與程序成為政策評估不可或缺的一環。本文期待往後對於公共政策的實證研究，除了關注政策產出與影響外，更能去留意政策的演進與決策過程，全盤的理解政策內容，才能理解政策問題出現的成因並提出更具建設性的學術觀點，並非僅單獨關心政策的淨效益是正或是負的而已。而本文正是彌補了此漏洞，給予檢核決策過程一項架構與指標，提供公共政策學界未來評估政策的新方向。

## 參考文獻

### 1. 中文部分（按照筆畫多寡排序）

- 一般報導，1986，〈重陽節敬老將改發紅包〉，《聯合報》，8/3，第6版。
- 一般報導，1987，〈敬老禮金少傷腦筋 社局將請義工發放〉，《聯合報》，1/23，第6版。
- 王光旭，2016，〈社區據點服務品質與成功老化提升程度關連性之初探：政府角色認知的調節效果〉，《公共行政學報》，50：77-115。
- 行政院主計總處，2017，〈一百零七年度中央及地方政府預算籌編原則〉，行政

- 院主計總處網頁，<https://win.dgbas.gov.tw/dgbas02/seg2/handbook/107> 編製作業手冊/1)107 年度中央及地方政府預算籌編原則.doc，2019/03/11。
- 呂寶靜，2012，〈台灣老人社會整合之研究：以社區生活參與為例〉，《人文與社會科學簡訊》，13（2）：90-96。
- 邱瓊玉，2015，〈北市 老人福利擬排富〉，《聯合報》，6/22，A1 版。
- 邱瓊玉、莊琇閔，2015，〈大砍敬老金 柯連說 3 次「拍謝」〉，《聯合報》，10/8，B2 版。
- 林麗惠，2006，〈台灣高齡學習者成功老化之研究〉，《人口學刊》，33：133-170。
- 郭志剛，2016，《階層線性模式》，台北市：五南。譯自 Bryk, Anthony S., and Raudenbush, Stephen W. *Hierarchical Linear Models: Applications and Data Analysis Methods*. Newbury Park: Sage Publications.
- 徐慧娟，2003，〈成功老化：老年健康的正向觀點〉，《社區發展季刊》，103：252-260。
- 張麗芳，2008，〈社交活動 社交活動對老人的影響〉，《護理論壇》，178：9-14。
- 連雅棻、黃惠滿、蘇貞瑛，2007，〈社區獨居老人人格韌性、社區獨居老人人格韌性、社會支持與生活滿意度相關性研究〉，《長期照護雜誌》，12（1）：161-178。
- 陳正芬，2017，〈成功老化或活躍老化？輸送基礎以及未來轉型之探討對〈社區據點服務品質與成功老化提升程度關連性之初探：政府角色認知的調節效果的對話與回應〉，《公共行政學報》，53：121-129。
- 陳義彥、蔡佳泓，2016。〈民意與民意調查〉，陳陸輝（編），《民意調查研究》，台北市：五南，頁 2-30。
- 陳靜怡，2014，〈人口老化的隱憂－測量高齡人口的生活相對獨立能力〉，《建築學報》90：35－50。
- 許漢，2010，〈常識、錯誤與道德客觀性〉，《人文及社會科學集刊》，22（1）：1-39。
- 湯京平，2015，〈個案研究〉，瞿海源、畢恆達、劉長萱、楊國樞（編），《社會及行為科學研究法：質性研究法》，台北市：台灣東華，頁 249-278。
- 臺北市政府，2015，〈台北市年鑑〉，臺北市政府網頁，<https://books.taipei/api/publication/downloadPublication?id=4edf771b-bcc5-42c0-bea2-c003e3435d0e&rid=2d5d2ebe-61bf-4915-aa5a-2cd5b79f943b>，2019/03/11。
- 臺北市政府社會局，2017，〈臺北市共餐據點多元發展 接軌長照提供銀髮長者完整照顧〉，臺北市政府社會局網頁：[www.dosw.gov.taipei/ct.asp?xItem=347353240&ctNode=79033&mp=10700](http://www.dosw.gov.taipei/ct.asp?xItem=347353240&ctNode=79033&mp=10700)

m, 2018/01/20。

臺北市政府社會局, 2019。〈臺北五心政策〉, 臺北五心資訊網:

<https://elders.gov.taipei>, 2019/04/13。

臺北市政府研究發展考核委員會, 2017, 〈專案: 10600523〉, 臺北市政府:

[https://www.gov.taipei/News\\_Content.aspx?n=F0DDAF49B89E9413&sms=72544237BBE4C5F6&s=7122C9A6C9A3E9D0](https://www.gov.taipei/News_Content.aspx?n=F0DDAF49B89E9413&sms=72544237BBE4C5F6&s=7122C9A6C9A3E9D0), 2018/01/20。

劉曉雲, 2012, 〈社區老人長期照護之文獻探討〉, 《中華職業醫學雜誌》, 19(2): 83-92。

羅清俊, 1998, 〈分配政策的研究發展與應用〉, 《人文及社會科學集刊》, 10(4): 575-609。

羅清俊, 2000, 〈政策利益分配的型態: 最小獲勝聯盟? 還是通通有獎?〉《政治科學論叢》, 13: 201-232。

羅清俊, 2015, 《公共政策: 現象的觀察與實務操作》, 新北市: 揚智文化。

審計部, 2018, 〈審計部新聞稿〉, 審計部網頁, <https://www.audit.gov.tw/p/405-1000-4634,c338.php?Lang=zh-tw>, 2019/03/11。

## 2. 外文部分 (按照字母順序排序)

Aizaki, Hideo. 2012. "Basic Functions for Supporting an Implementation of Choice Experiments in R." *Journal of Statistical Software* 50(2): 1–24.

Alexander, Cheryl S., and Becker, Henry Jay. 1978. "The Use of Vignettes in Survey Research." *Public Opinion Quarterly* 42(1): 93–104.

Anderson, James E. 2011. *Public policymaking: an introduction (7<sup>th</sup> Ed)*. Boston, MA: Cengage.

Aumann, Robert J. & Kurz, Mordecai. 1977. "Power and Taxes." *Econometrica* 45(5): 1137-1161.

Auspurg, Katrin, and Hinz, Thomas. *Factorial Survey Experiments*. Los Angeles: SAGE, 2015.

Baltes, P., & Baltes, M. 1990. "Psychological Perspectives on Successful Aging: The Model of Selective Optimization with Compensation." In: P. Baltes, & M. Baltes, *Successful Aging: Perspectives from the Behavioral Sciences*. New York: Cambridge University Press, 1-34.

Bardach, E. 2012. *A practical guide for policy analysis: the eightfold path to more effective problem solving (4<sup>th</sup> Ed)*. Los Angeles: Sage.

Barry, Brian. 1965. *Political Argument International library of philosophy and scientific method*. London: Routledge and Kegan Paul.

- Blumer, Herbert. 1969. *Symbolic Interactionism: Perspective and Method*. Englewood Cliffs, N.J: Prentice-Hall.
- Bonica, Adam. 2015. "Measuring Public Spending Preferences Using an Interactive Budgeting Questionnaire." *Research & Politics* 2(2): 1–9.
- Borkowski, John J, and Valeroso, Elsie S. 2001. "Comparison of Design Optimality Criteria of Reduced Models for Response Surface Designs in the Hypercube." *Technometrics* 43(4): 468–477.
- Braun, V., & Clarke, V. 2006. "Using thematic analysis in psychology." *Qualitative Research in Psychology* 3(2): 77-101.
- Buchanan, James M. & Tullock, Gordon. 1999. *The Calculus Of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy (3 th Ed)*. Indianapolis: Liberty Fund.
- Carey, Gemma, and Crammond, Brad. 2017. "A Glossary of Policy Frameworks: The Many Forms of 'universalism' and Policy 'targeting.'" *Journal of Epidemiology and Community Health* 71(3): 303–307.
- Castleberry, A., & Nolen, A. 2018. "Thematic analysis of qualitative research data: Is it as easy as it sounds?" *Currents in Pharmacy Teaching and Learning* 10(6): 807–815.
- City of Portland. 2016. "Budget Equity Assessment Tool." In: <https://www.portlandoregon.gov/transportation/article/620504>. Retrieved 20 January 2018.
- Curren, Ryan., Julie Nelson, Dwayne S. Marsh, Simran Noor & Nora Liu. 2016. "Racial Equity Action Plans, A How-to Manual." Haas Institute for a Fair and Inclusive Society, University of California, Berkeley. In: <http://www.racialequityalliance.org/wp-content/uploads/2016/11/GARE-Racial-Equity-Action-Plans.pdf>. Retrieved 20 January 2018.
- Denzau, Arthur T, Weisz, Reuben N, and Walcutt Jr. , James C. 1977. "A quasi-experimental method for studying public sector demands." *Southern economic journal* 44(2): 306–312.
- Dworkin, Ronald. 1978. *Taking Rights Seriously*. Cambridge: Harvard University Press.
- Ebdon, Carol, and Franklin, Aimee. 2006. "Citizen Participation in Budgeting Theory." *Public Administration Review* 66(3): 437-447.
- Evans, Diana. 2004. *Greasing the Wheels: Using Pork Barrel Projects to Build Majority Coalitions in Congress*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ferejohn, J. 1974. *Pork barrel politics: rivers and harbors legislation, 1947-1968*.

- Stanford, Calif: Stanford University Press.
- Frohlich, Norman. 1975. "The instability of minimum winning coalitions." *American political science review* 69(3): 943–946.
- Golden, M., & Min, B. 2013. "Distributive Politics Around the World." *Annual Review of Political Science* 16(1): 73–99.
- Gooden, Susan T. 2017. "Social Equity and Evidence: Insights from Local Government." *Public Administration Review* 77(6): 822-828.
- Hardin, Russell. 1976. "Hollow Victory: The Minimum Winning Coalition." *The American Political Science Review* 70(4):1202-1214.
- Hinckley, Barbara. 1972. "Coalitions in Congress: Size and Ideological Distance." *Midwest Journal of Political Science* 16(2):197-207.
- Holloway, I., & Todres, L. 2003. "The Status of Method: Flexibility, Consistency and Coherence." *Qualitative Research* 3(3): 345–357.
- Hooyman, Nancy R. & Kiyak, H. Asuman. 2011. *Social Gerontology (9<sup>th</sup> Ed)*. Boston, Mass: Pearson.
- Isett, Kimberley R, Head, Brian W, and Vanlandingham, Gary. 2016. "Caveat Emptor: What Do We Know About Public Administration Evidence and How Do We Know It?" *Public Administration Review* 76(1): 20–23.
- King County. 2015. "The Determinants of Equity."  
In:[https://www.kingcounty.gov/~media/elected/executive/equity-social-justice/2015/The\\_Determinants\\_of\\_Equity\\_Report.ashx](https://www.kingcounty.gov/~media/elected/executive/equity-social-justice/2015/The_Determinants_of_Equity_Report.ashx). Retrieved 20 January 2018.
- King County. 2016. "Equity and Social Justice Strategic Plan 2016-2022."  
In:<http://www.kingcounty.gov/elected/executive/equity-socialjustice/strategic-plan.aspx>. Retrieved 20 January 2018.
- Kuhfeld, Warren, Tobias, Randall, and Garratt, Mark. 1994. "Efficient Experimental Design with Marketing Research Applications." *Journal of Marketing Research* 31(4): 545-557.
- Kuhfeld, Warren F. 1997. "Efficient Experimental Designs Using Computerized Searches." In:  
<http://homepage.stat.uiowa.edu/~gwoodwor/AdvancedDesign/KuhfeldTobiasGarratt.pdf>. Retrieved 20 January 2018.
- Kuhfeld, Warren F. 2010. "Experimental Design: Efficiency, Coding, and Choice Designs." In: <http://support.sas.com/techsup/technote/mr2010c.pdf>. Retrieved 20 January 2018.

- Lindblom, C. E. 1959. "The Science of Muddling through." *Public Administration Review* 19: 79-88.
- Liu, Baodong. 2010. *The Election of Barack Obama How He Won*. New York: Palgrave Macmillan.
- Lowi, Theodore J. 1964. "American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory." *World Politics* 16(4):677-715.
- Madonna, Anthony J. 2011. "Winning Coalition Formation in the U.S. Senate: The Effects of Legislative Decision Rules and Agenda Change." *American Journal of Political Science* 55(2): 276-288.
- Mclaren, Lindsay, and Petit, Rachel. 2017. "Universal and Targeted Policy to Achieve Health Equity: a Critical Analysis of the Example of Community Water Fluoridation Cessation in Calgary, Canada in 2011." *Critical Public Health* 28(2): 1–12.
- Mayhew, David R. 2004. *Congress: the electoral connection 2<sup>nd</sup> ed*. New Haven: Yale University Press.
- Meier, Kenneth, and Nicholson-Crotty, Jill. 2006. "Gender, Representative Bureaucracy, and Law Enforcement: The Case of Sexual Assault." *Public Administration Review* 66(6): 850–860.
- Nowell, L. S., Norris, J. M., White, D. E., & Moules, N. J. 2017. "Thematic Analysis: Striving to Meet the Trustworthiness Criteria." *International Journal of Qualitative Methods* 16(1): 1-13.
- Nussle, Jim, Orszag, Peter R., and Ayotte, Kelly. 2015. *Moneyball for Government*. Lexington, KY: Disruption Books.
- Patton, C., Sawicki, D., & Clark, J. 2013. *Basic methods of policy analysis and planning (3<sup>rd</sup> Ed)*. Upper Saddle River, N.J: Pearson.
- Pendse, D. and Wyckoff, J.B. 1976. "Measurement of environmental trade-offs and public policy: a case study." *Water Resources Research* 12: 919–930.
- Powell, John A. 2009. "Post-Racialism or Targeted Universalism." *Denver University Law Review* 86: 785-1459.
- Powell, John A. 2012. *Racing to Justice: Transforming Our Conceptions of Self and Other to build an Inclusive Society*. Bloomington: Indiana University Press.
- Powell, John A. 2016. "Targeted Universalism: Equity 2.0." In: <http://haasinstitute.berkeley.edu/sites/default/files/20161025-kidscount-v2.pdf>. Retrieved 20 January 2018.

- Powell, John A. and Wendy Ake. 2017. "Creating Structural Changes." In A. Flynn, D. Warren, F. Wong, & S. Holmberg, *The Hidden Rules of Race: Barriers to an Inclusive Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Riker, William H. 1962. *The Theory of Political Coalitions*. New Haven: Yale University Press.
- Ritchie, J. & Spencer, L. 2002. "Qualitative data analysis for applied policy research." In Huberman, A. M., & Miles, M. B. *The qualitative researcher's companion*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, 305-329.
- Rossi, P. H. 1979. "Vignette analysis: Uncovering the normative structure of complex judgments." In R. K. Merton, J. S. Coleman, & P. H. Rossi. *Qualitative and quantitative social research: Papers in honor of Paul F. Lazarsfeld*. New York: Free Press.
- Rossi, P. and Anderson, A. 1982. "The Factorial Survey Approach: An Introduction." In: Rossi, P. and Nock, S. *Measuring Social Judgments: The Factorial Survey Approach*. CA: Sage, Beverly Hills.
- Rowe, J., & Kahn, R. 1987. "Human aging: usual and successful." *Science* 237(4811): 143–149.
- Rowe, John W. & Kahn, Robert Louis. 1997. "Successful Aging." *The Gerontological Society of America* 37(4): 433-440.
- Sanou, A., Kouyaté, B., Bibeau, G., & Nguyen, V. 2011. "Evaluability Assessment of an immunization improvement strategy in rural Burkina Faso: Intervention theory versus reality, information need and evaluations." *Evaluation and Program Planning* 34(3): 303-315.
- Schick, Allen. 1986. Controlling nonconventional expenditure tax expenditures and loans. *Public Budgeting & Finance* 6(1) 3-19.
- Schlapfer, Felix. 2017. "Stated Preferences for Public Services: A Classification and Survey of Approaches." *Journal of Economic Surveys* 31(1): 258–280.
- Schneider, A., & Ingram, H. 1993. "Social construction of target populations: Implications for politics and policy." *The American Political Science Review* 87(2): 334-347.
- Shepsle, Kenneth A. & Barry R. Weingast. 1981. "Political Preferences for the Pork Barrel: A Generalization." *American Journal of Political Science* 25(1):96-111.
- Stevens, Joe B. 1993. *The Economics of Collective Choice*. Boulder: Westview Press.

- Stimson, James A. 2012. "On the Meaning & Measurement of Mood." *Daedalus* 141(4): 23–34.
- Strauss, Robert P., and Hughes, G.David. 1976. "A New Approach to the Demand for Public Goods." *Journal of Public Economics* 6(3): 191–204.
- The City of Portland. 2016. "Budget Equity Assessment Tool." In: <https://www.portlandoregon.gov/transportation/article/620504>. Retrieved 20 January 2018.
- The City of Portland. 2019. "Prosper Portland Five Year Expenditure Map FY 2013-2018." In: <https://www.portlandoregon.gov/cbo/article/726271>. Retrieved 13 April 2019.
- The Commission on Evidence-Based Policymaking. 2017. *The Promise of Evidence- Based Policymaking*. in: <https://www.cep.gov/cep-final-report.html>. Retrieved 20 January 2018.
- Then, V., Schober, C., Rauscher, O., & Kehl, K. 2017. *Social return on investment analysis: measuring the impact of social investment*. Cham: Springer International Publishing.
- Thompson, Simon, and Hoggett, Paul. 1996. "Universalism, Selectivism and Particularism: Towards a Postmodern Social Policy." *Critical Social Policy* 16(46): 21–42.
- Valenzuela, Matías. 2017. "King County's Journey in Institutionalizing Equity and Social Justice." *Public Administration Review* 77(6): 818–821.
- Wallander, Lisa. 2009. "25 Years of Factorial Surveys in Sociology: A Review." *Social Science Research* 38(3): 505–520.
- Weingast, Barry R. 1979. "A Rational Choice Perspective on Congressional Norms." *American Journal of Political Science* 23(2):245-262.
- WHO. 2002. "Active Ageing - A Policy Framework." In [https://www.who.int/ageing/publications/active\\_ageing/en/](https://www.who.int/ageing/publications/active_ageing/en/). Last retrieved 11 March 2019.
- W.K. Kellogg Foundation. 2014. "Logic Model Development Guide." In [www.wkkf.org](http://www.wkkf.org). Last retrieved 11 March 2019.
- Wright, Ursula, Hayling Price and Ebele Anidi. 2018. "How to Generate Consensus for Targeted Universalism." In: <https://www.fsg.org/blog/creating-consensus-targeted-universalism>. Last retrieved 11 March 2019.