

## 老人福利網絡的建構—美國老人福利政策的經驗與啟示

李翠萍

東海大學行政管理暨政策學系 助理教授

### 摘要

本研究主要目的是從美國老人法分析美國老人福利政策的整體建構，並以文獻分析與二手資料分析的方式，探討財政能力不同的州政府如何配合聯邦老人福利政策的執行。全文除了簡介美國老人法中主要的老人福利政策以外，還探討各項政策的府際財政關係。並從財政能力與財政動機兩個面向，觀察不同財政能力的州政府如何在財務上配合聯邦政府執行政策。研究結果顯示，不同的聯邦補助款型式以及州政府的財政能力，固然會影響州政府提供配合款的行為，但是財政動機似乎更是影響州政府是否採取權宜措施以規避配合款規定的重要因素。本文從美國老人福利政策的府際財政關係中，探討影響地方政府執行政策的因素，期望提供我國老人福利政策發展與修訂上的參考。

關鍵詞：老人福利政策、府際財政關係、聯邦補助款、地方政府

全球人口老化是現今聯合國相當重視的議題，很多已開發國家甚至開發中國家，都因著少子化與平均壽命的延長而面臨人口老化的情形，2007 年 3 月 12 日在美國華盛頓特區所舉行的全球老化議題高峰會(Summit on Global Aging)中的研究報告指出，在未來的十年中，全世界 65 歲以上之老年人口數將高於 5 歲以下兒童人口數，這個現象將是人類歷史的首見，而且預計在 2030 年之前，全球老年人口將增加至一億，約佔總人口的 13% (National Institute on Aging et al., 2007: 6-7)，而數據顯示開發中國家比已開發國家人口老化的速度更快(National Institute on Aging et al., 2007: 7)，因此，美國國務卿 Condoleezza Rice 在高峰會的演說中呼籲各國應該投注更多的資源在老人福利的議題上(Department of State, 2007)。我國於民國八十二年底，已經邁入了聯合國世界衛生組織所定義的高齡化社會<sup>1</sup>，六十五歲以上的老年人口佔總人口數已超過 7%，根據內政部戶政司目前最新的資料顯示，至民國九十五年底為止，我國老年人口佔總人口數已達 10%<sup>2</sup>。而依據行政院經建會九十五年人口變動趨勢推估，不論是採用高、中、或低推計方式推估，預計到民國一〇七年，我國老年人口佔總人口的比例將開始高於 14%<sup>3</sup>，也就是超過聯合國衛生組織所定義的高齡社會指標。我國即將邁入高齡社會的事實，將在老人福利相關領域引發新的問題與需求，也使我們不得不正視老人福利政策的整體規劃。

美國對於老人福利的重視始於 1920 年代的公務員退休法(Civil Service Retirement Act)，隨後陸續發展的社會安全法(Social Security Act)，美國老人法(Older Americans Act)等等，將美國老人福利網絡建立得頗為完整，特別是因為第二次世界大戰後的嬰兒潮即將引發退休潮，因此聯邦政府近二十年來基於「在地老化」的信念與原則，針對一般老人的基本生活需求、人力資源的再訓練與利用、自我尊嚴的建立、弱勢老人的救助等等福利措施，努力結合地方政府與社區資源加以建構與擴充，期望能夠提供一個足以因應退休潮的老人福利制度。除此之外，白宮從 1961 年至今，已經主導了五次的全國性老人議題研討會(White House

<sup>1</sup> 依照聯合國衛生組織的標準，六十五歲以上的老年人口佔總人口數達 7%，就是高齡化社會，而達 14% 則為高齡社會。

<sup>2</sup> 內政部社會司，2006，《老人福利各項統計資料》網址 <http://sowf.moi.gov.tw/04/07/07.htm>，檢閱日期：2007 年 3 月 1 日。

<sup>3</sup> 行政院經濟建設委員會，2004，《中華民國臺灣民國 95 年至 140 年人口推計》網址 [http://www.cepd.gov.tw/business/business\\_sec3.jsp?businessID=54&parentLinkID=8&linkid=91](http://www.cepd.gov.tw/business/business_sec3.jsp?businessID=54&parentLinkID=8&linkid=91) 檢閱日期：2007 年 3 月 1 日。

Conference on Aging)，由此可見美國政府對於老人福利相關議題的重視程度。1970 年代中期以來，美國多年來所實施的老人福利政策逐漸出現成效，在過去，老人被認定為貧窮的當然族群，但是現在甚至出現了「富有老人」(Dye, 1998)的稱謂，65 歲以上貧窮老年人口佔總人口的比例，已從 1960 年代的 25% 以上，降低至今低於 10%，而同一時期中，18 至 65 歲的貧窮人口佔總人口的比例則無明顯的變化，甚至有些微上升的趨勢 (Federal Interagency Forum on Aging Related Statistics, 2006)，換言之，比起非老年人口而言，老年人口的經濟能力有明顯的好轉，顯然美國老人政策在過去數十年來的努力已見成效。

美國老人政策的推行有濃厚的府際合作意涵，聯邦政府訂定全國性的老人福利政策並通過相關法案，再提供補助款給州與地方政府執行該項政策，然而，很多補助款發放的前提是州與地方政府必須相對提供一定比例的配合款。換言之，州與地方政府不僅止於執行聯邦政策，還需要負擔部分的政策經費。因此，州政府或地方政府的財政能力與財政動機便與此項政策執行息息相關。本文先從美國老人政策的發展演進，了解美國老人法之下的政策經緯以及府際的補助款關係，然後透過對州政府財政能力與動機的討論，了解此二項變數在政策執行上可能產生的影響。作者期望透過此研究，從巨觀的角度了解美國老人法所建構的老人福利網絡，並藉由對州政府財政能力與財政動機的探討，了解政策執行主體在財政壓力下可能採取的策略與所產生的影響。相信透過這樣的分析與說明，能提供我國在發展或修訂老人福利相關政策上的參考。

## 壹、美國老人政策的發展歷史

追溯美國老人福利政策的發展，可以 1965 年美國老人法的通過為分水嶺，在 1965 年之前，相關政策零散地分佈在不同的領域中，例如最早的 1920 年公務人員退休法，為公務人員提供完整的退休制度，而在 1935 年的社會安全法中，則提供了老人救助(Old Age Assistance)與老年遺屬保險(Old Age Survivor Insurance)。其後，1937 年鐵路工人退休法(Railroad Retirement Act)針對退休鐵路工作者與配偶提供退休金，而 1959 年住宅法(Housing Act)則開始低利貸款給非營利的老人住宅租賃計畫。在 1965 年之後，其他老人福利政策大都統整於美國老人法中，唯一例外是老人健康保險，因屬於社會保險性質，所以於同年加入了

社會安全法中。此外，陸續有一些法案雖然不見得完全是針對老人，但是或有包括老人權益在內，例如 1967 年的年齡歧視法(Age Discrimination Act)，以及 1973 年的整合就業與訓練法(Comprehensive Employment and Training Act)，或是法案經過不斷的修訂後將老人權益納入，例如 1974 年的房屋與社區發展法(Housing and Community Development Act)提供低收入老人住宅，同年的農場與農村住宅計畫(Farm and Rural Housing Program)將農村老人納入服務對象中，1990 年的職業年齡歧視法(Age Discrimination in Employment Act)與同年的全國平價房屋法(Cranston-Gonzalez national Affordable Housing Act)等等(Department of Health and Human Services, 2007)。

美國老人法在聯邦層級建立了老人事務局(Administration on Aging)，隸屬於當時的衛生、教育與福利部(Department of Health, Education and Welfare)，現則隸屬衛生與人類服務部(Department of Health and Human Services)，而在州政府層級則要求成立各州的老人福利部門(State Unit on Aging)，直至 1973 年該法要求各州內成立區域性的老人福利部門(Area Agency on Aging)。在美國老人法中所定義的老人，主要是 60 歲及以上的人口，而與職業訓練相關的老人就業政策則適用門檻為 55 歲，以充分利用老人人力資源。該法自從 1965 年通過以後，歷經了幾次重大修訂，其核心價值從單純的福利服務提供，至在地老化概念的推廣，以及近年來強調老人權利的維護，對於老人福利制度的建構不論在深度與廣度上，都極具參考價值。由於篇幅的限制，本文的討論將無法涵蓋美國所有的老人福利相關政策，而只聚焦於美國老人法中最主要的政策方案。

## 貳、美國老人法之下的老人福利政策方案

在以下的幾種老人福利政策方案中，除了訓練、研究與權衡性計畫方案(Training, Research, and Discretionary Projects and Programs)以及老人社區服務就業計畫(Older American Community Service Employment Program)之外，州政府必須向衛生和人類服務部之老人事務局提出為期 2~4 年的州計畫(state plan)，計畫中需說明所要提供的具體服務、衡量服務品質的標準、最低成本的預測、所需經費的預測、以及可以提供的地方資源。除此之外，還必須說明該州如何確保弱勢老人(低收入、殘疾、英語能力有限的老人)能夠優先得到照顧等等。在聯邦補助款的使用上，州計畫中還必須說明如何分配該補助款給州內的各個區域性老人

福利單位(42 U.S. Code §3027)。各州的州計畫在通過老人事務局的審核通過以後，就可以得到聯邦的補助款而開始執行計畫。以下為美國老人法中主要提供的老人福利服務。

### **一. 支援性服務與老人中心(Supportive Services and Senior Center )**

支援性服務的內容包羅萬象，主要的目的是幫助老人得到福利服務相關資訊，並且幫助他們得到需要的服務。例如，當老人遭受家暴，支援性服務網絡就可提供老人相關的資訊，幫助老人找到法律諮詢，並設法幫助老人找到暫時棲身之所，或是為了幫助老人可以機動性地在社區內活動，地方老人福利機構可以利用支援性服務的補助款來購買與維護提供老人使用的交通工具。因此，支援性服務只是提供一個老人與福利服務之間的媒介。舉凡老人所需的各項福利服務，像是身心健康諮詢、教育訓練、福利資訊、諮詢轉介、家暴防止、法律諮詢、交通等等，支援性服務網絡都會幫助老人得到應得的服務。至於此支援性服務網絡的建構，是以州與地方的老人福利機構為主，從各個社區中整合地方上的各類福利資源，發展成一個有效率的老人服務網絡，並成立多功能的老人活動中心(Multipurpose Senior Center)，使社區中的老人一但需要任何幫助時，可以透過這個老人服務網絡來獲得相關的資訊與服務，如此可以極大化社區中非正式資源的利用，讓老人能夠盡量留在自己家中或社區中，也就是達到老人在地化的目的(42 U.S. Code §3030d)。

### **二. 營養餐食服務(Nutrition Program)**

為了維持老人的健康與生活品質，老人事務局提供補助款給各州政府提供老人及其眷屬<sup>4</sup>適當的營養教育與餐點。餐點提供的場所是方便老人前往的老人活動中心或是學校，若有需要也可送餐食至老人家中，至於供餐的頻率則是每天一次，每週至少五次，若經費允許則可酌量增加供餐頻率。餐點的內容設計必須參考美國主要的營養協會（例如 American Dietetic Association）的意見，設計出符合老人基本營養的食物組合(42 U.S. Code §3030e~3030g)。誠如前述，美國老人法規定各州必須確保轄區內弱勢老人的福利，因此，各州提供營養餐食服務的對象大都以低收入、少數族群、身體虛弱、殘障、獨居等等老人為主，而這些標準

---

<sup>4</sup> 若有與老人同住的殘障者，也可成為供餐的對象。

由各州自行決定。此種供餐的活動幾乎都必須由區域性的老人福利機構結合地方資源辦理，州政府的老人福利機構則分配來自聯邦的補助款並盡監督之責。至於接受餐食服務的老人，可以自願性地付費，但是對於無法付費的老人，提供餐食服務的單位不可以拒絕供餐(Rensselaer County Department of Aging, 2003)。聯邦政府為了避免州政府基於節省經費的理由而縮減此項服務的規模，特別在法律中規定州與地方老人機構不可藉由提高申請門檻而降低營養餐食服務的總支出(42 U.S. Code §3030e~3030g)。

### **三. 疾病防治與健康促進服務(Disease Prevention and Health Promotion**

#### **Services)**

此項政策的主要目的是為了維持並提升老人的身心健康，所以執行的重點是對老人社群傳播營養與健康等相關知識，並且提供老人疾病防治的服務。由於老人事務局並不專精疾病防治等相關知識，因此，老人事務局在推動此項政策時，大都結合國家疾病管制中心(Centers for Disease Control and Prevention)，以及專責研究的國家老人機構(National Institute on Aging)兩個單位共同合作(42 U.S. Code §3030m)。一般而言，地方上的老人福利機構在執行此項政策時所採取的行動，不外乎例行性的身體檢查、健康風險評估、營養評估、老人照護者的教育諮詢、健身活動、居家安全檢測與傷害預防、精神疾病預防與諮詢轉介、以及透過餐食服務的機會提供老人各類保健知識等等(White House Faith-Based and Community Initiative, 2007)。

### **四. 全國家庭照護人員支援計畫(National Family Caregivers Support Program)**

「在地老化」與「去機構化」的概念普及，連帶提升了家庭與社區在老人長期照護上的重要性，因此，在上述兩種概念盛行之初，政府關切的焦點都在如何提供技術與設備讓老人在社區或家庭中得到更有品質的照護。但是，近年來政府對於此議題的重視開始擴及老人的照護者(Caregiver)，特別是家庭中的非正式照護者，例如負擔照顧老人的子女或親戚。這些非正式的照護者雖然沒有經過專業的照護訓練，但是他們的照護方式卻攸關受顧老人的生活品質，而且此種非正式照護者的人數近年來逐漸增加。因此，國會在 2000 年的美國老人法修正案(The Older Americans Act Amendments of 2000)中通過「全國家庭照護人員支援計

計畫」，希望連結州與地方老人福利單位，以及與政府有契約關係的私立老人福利機構，共同支援非正式家庭照護人員，給予適當的幫助。

此項新計畫的服務對象不僅包括家庭中的老人照護者，還包括 60 歲以上的兒童照護者。換言之，所謂的「家庭照護人員」(family caregiver)分為兩種，一種是照護老人的成年人，另一種是照護 18 歲以下小孩的祖父母或具有監護權的親戚，而不論是祖父母或是具有監護權的親戚，都必須是 60 歲或以上的老人，才是此計畫要協助的對象。這個方案的目的是提供家庭照護人員全方位的支援，包括家庭照護現有服務的相關資訊、幫助家庭照護者找尋支援服務的管道、個人諮詢或團體支援、家庭照護訓練、喘息服務、以及補充家庭照護者照護不足的服務。此外，聯邦政府要求州政府將低收入老人以及照護身心障礙者的老人列為接受服務的優先對象(42 USC §3030s; 3030s-1)。

## 五. 長期照護申訴專員計畫 (Long-Term Care Ombudsman Program)

雖然「在地老化」與「去機構化」是政府鼓吹的價值與趨勢，但是美國社會中仍舊有很多老人被安置在長期照護機構(long-term care institute)中，有鑑於長期照護機構虐待老人的事件頻傳，因此，聯邦政府要求州政府設立長期照護申訴專員計畫辦公室(Office of the State Long Term Care Ombudsman)，專責查證與解決機構老人的申訴，只要住在機構中的老人對於機構服務有任何不滿，並認為其影響了他們的健康、安全、福利、或權利，都可以提出申訴。在老人的同意之下，申訴專員有權向被申訴機構調閱老人的醫療與社會福利紀錄，即使被申訴機構的照護人員拒絕，申訴專員仍有強行調閱的權力。此外，法律規定州政府的申訴專員計畫辦公室必須建立一個申訴調查報告網絡，統一彙整各地方的申訴調查資料與報告，以方便突顯隱含於長期照護機構中的問題，並提供州政府發放長期照護機構執照時的參考。

除了上述的目的之外，此計畫還有下列幾個服務焦點：(1) 教育住在長期照護機構中的老人，使其充分了解本身的權益；(2) 提供專業長期照護人員應有的照護訓練；(3) 避免機構中的老人受到虐待；(4) 預防老人健康保險(Medicare)與貧戶醫療服務(Medicaid)中可能的詐領行為(White House Faith-Based and Community Initiative, 2007)。此外，在美國法典中，對於長期照護申訴專員計畫有關申訴案情的揭露，以及申訴專員任用上的利益迴避，都有詳細的規定。例如

在申訴案情的揭露上，必須考慮到老人的隱私以及對被申訴機構可能造成的傷害。而在申訴專員的任用上，必須對申訴專員的背景進行深入的調查，避免申訴專員與任何長期照護機構有利益上的關聯，導致申訴專員刻意偏袒某機構而無法客觀處理該機構的老人申訴案件(42 USC §3058g(d)(f))。

#### **六. 防止虐待、疏忽與剝削老人之行為(Prevention of elder abuse, neglect, and exploitation)**

此計畫的目的有二，一是採取策略以避免任何老人受到虐待、忽略、或是剝削；二是處理有關老人被虐待、忽略、或是剝削的案件。而不論是住在機構中的老人或是一般家庭中的老人，都受到這個計畫的保護。美國法典規定此項聯邦補助款的用途包括透過公共教育以推廣預防老人受虐之相關資訊；整合政府相關部門的服務（包括州與地方的老人福利部門、州政府成人保護服務計畫(adult protection service program)下的專責機構、州與地方的執法系統(law enforcement system)以及法院）；發展相關的政府資訊系統；訓練照護者、專家、與輔助性專業人員使其了解如何幫助與照顧受虐老人並提供技術援助(42 U.S. Code §3058i)。

#### **七. 訓練研究與權衡性計畫方案(Training, Research, and Discretionary Projects and Programs)**

此項計畫的目的是(1)推廣老人議題相關知識於全國，使大眾更深入了解高齡社會所面臨的問題；(2)經由各項研究來提升老人服務的品質；(3)提供老人服務專業人士適當的訓練；(4)增加大眾對於維護本身健康的認知，並了解延長本身的壽命是自己的責任(42 U.S. Code §3032)。所以，此項計畫補助款大都使用於老人福利服務專業人才準備、保護老人免於暴力加害、宣導老人健康相關知識與跨代活動、教育訓練、倡導受虐老人申訴觀念、提供老人法律諮詢的相關支援與服務、或是提供技術援助老人的交通問題等等(42 U.S. Code §3032a~3032j)。

#### **八. 老人社區服務就業計畫(Older American Community Service Employment Program)**

上述七項計畫都是由衛生和人類服務部之老人事務局主導，但這個同樣出現在美國老人法中的老人社區服務就業計畫，卻是由勞工部(Department of Labor)

職業與訓練局(Employment and Training Administration)主導，而且適用對象是 55 歲及以上無工作的低收入者，希望藉由此計畫提供半職的社區工作機會，以提升低收入者的薪資水準。這個計畫是聯邦政府唯一針對老人提供的就業計畫，想要執行此項計畫的單位，不論是州與地方政府或是非營利組織，都必須在規定時間內提出申請，而勞工部會針對所提出的申請案進行審核，視申請單位執行計畫的能力來決定是否授權並撥予補助款以幫助老人就業(42 U.S. Code §3056)。任何單位或機構在執行老人社區服務就業計畫時，除了以適才適所的原則幫助參與者在社區中找到工作以外，還必須提供參與者就業訓練以及往返工作場所的交通成本。目前，每年大約有 100,000 人在全國各地參與這個半職的工作計畫(White House Faith-Based and Community Initiative, 2007)。為了提升老人的參與動機，美國法典規定，低收入老人因為參與此項計畫而得的收入，不會被列入所得計算中，如此便不會影響其申請其他福利津貼(例如房屋救助津貼或是食物券等需要資產調查的社會福利)的資格(42 U.S. Code §3056g)。

### 叁、美國老人法中的府際財務關係

美國老人法中所訂定之各項政策，幾乎都是由州與地方政府以及非營利組織執行，而聯邦的老人事務局或職業訓練局則負責整體的監督之責。國會每年撥款給老人事務局，再由其分配補助款給州與地方政府或非營利組織以執行各項老人福利政策。老人事務局的預算近年來逐漸上升，從 2001 年至 2005 年為止，預算的平均年增率是 2.72% (Administration on Aging, 2005: 55)。誠如前述，不論是州與地方政府的老人福利機構，或是非營利組織，若欲執行美國老人法中所訂定的福利政策，必須向老人事務局提出計畫，俟老人事務局審核計畫通過之後，才會發給補助款。老人事務局與州、地方、或非營利組織之間的財務關係可以分為兩種，一種為補助款(grants)，另一種為合作協議(cooperative agreements)。前者表示老人事務局不介入受補助機構執行計畫的行政業務，而後者則表示老人事務局扮演比較積極的角色干預或主導受補助機構的政策執行(Administration on Aging, 2007a)。聯邦補助款有很多種分類方式，以分配的額度計算觀之，則分為兩類，一類是公式性補助(formula grant)，另一類是權衡性補助(discretionary grant)。所謂的公式性補助，是國會強制性的補助(mandatory grant)，換言之，老人事務局沒有任何行政裁量的餘地，國會規定每年老人事務局必須按照老人人口的比例分

配補助款給各州政府執行持續性的老人福利服務計畫，而且州政府必須配合聯邦補助款總額，相對提撥一定比例的地方資源來共同執行老人福利計畫。至於權衡性補助，則是授權由老人事務局從各機構所提出的老人福利計畫中，挑選出最好的計畫予以補助，並由老人事務局來決定補助額度。此外，權衡性的補助計畫意味著老人事務局會比較積極地干預計畫執行，因此，此類補助逐漸走向合作協議的方式，而非單單只是撥予補助款而已 (Administration on Aging, 2007a)。以下針對美國老人法中的各項計畫的補助款形式進行討論。

## 一、公式性補助

上述的支援性服務、營養餐食服務、疾病防治與健康促進服務、全國家庭照護人員支援計畫、長期照護申訴專員計畫、以及虐待、疏忽與剝削老人之行為的防止計畫等六種，都是公式補助計畫(formula grant program) ( White House Faith-Based and Community Initiative, 2007 )，換言之，聯邦對於各州的補助款分配方式，是按照一定公式設算的。原則上，每一州所分配到的補助款總額佔全國該項補助款總額的比例，是該州老人人口佔全國老人總人口的比例(42 U.S. Code §3024(a)(1))，唯一不同的是，全國家庭照護人員支援計畫的補助款分配比例，卻是以 70 歲或以上的老人人口比例分配，而非以 60 歲為基準。此外，上述補助款經過設算分配之後，老人事務局還要檢視是否每一州的分配額度達到了法定的最低標準，如果有任何一州沒有達到最低標準，則必須按比例從各州刪減補助款來補足。所謂的補助最低標準，在美國本土各州補助款不可低於全國該項補助款全國總額的 0.5%，關島與維京群島則是不可低於全國總額的 0.25%，而美屬薩摩亞與北馬里亞納群島則不可低於 0.0625%。至於州政府如何分配來自聯邦的補助款給地方老人機構，則由各州自訂設算公式，但是該社算公式也要經過老人事務局的審核通過才能執行。

州政府得到聯邦補助款的另外一個必要條件，則是相對提供一定比例的配合款，稱為非聯邦的相對負擔(non-federal share)。所謂非聯邦的相對負擔，就是該筆配合款必須由州與地方的資源來支應，而強調「非聯邦」的用意，是提醒州政府不可挪用其他項目或類別的聯邦補助款來當做老人福利政策的配合款。事實上，老人事務局對於州與地方的配合款計算可說相當具有彈性，因為此配合款的形式可以是現金，也可以是非現金的物資(in kind)，例如志工志願服務的時間、

場地或設備的無償使用等等，而這些物資可折算成市場價值以納入配合款的計算中(42 U.S. Code §3024(d)(1)~(2)；§3030s-1(g)(2)(a))。在上述六種公式性的補助款計畫中，有兩種計畫不要求配合款，分別是長期照護申訴專員計畫以及虐待、疏忽與剝削老人之行為的防止計畫。至於配合款的比例，各項計畫也不盡相同。例如支援性服務與多功能老人中心、老人營養參食服務、以及疾病防治與促進健康三項計畫上，各州必要的相對負擔是 15%。而在全國家庭照護人員支援計畫上，則州政府的相對負擔必須達到 25%。至於執行計畫所需的行政成本，除了上述兩種無需配合款的計畫之外，州政府的負擔比例則是 25% (Administration on Aging, 2007b)。

## 二、權衡性補助

美國老人法中有兩項政策是屬於權衡性補助的性質，分別是訓練、研究與權衡性計畫方案，以及老人社區服務就業計畫。在訓練、研究與權衡性計畫方案上，老人事務局與受補助機構之間大都採取合作協議的契約模式，而且老人事務局對於補助款的用法有比較積極的干預與規定。除此之外，老人事務局會要求受補助機構貢獻部分經費、設備、或服務來執行契約，例如，2007 年老人事務局最新公佈的訓練、研究與權衡性計畫方案申請通告，是徵求有能力成立全國長期照護申訴資源中心(national long-term care ombudsman resource center)的機構，此機構的主要功能是支援全國各地的長期照護申訴專員計畫辦公室。此份佈告中所明列的申請資格，其中一項就是該機構必須有能力提供 25% 的非聯邦配合款，換言之，聯邦政府每撥款 3 元，該機構就必須從本身的資源中相對提撥 1 元，所以總共有 4 元來運作此資源中心(Grants.gov, 2007b)。雖然一般而言，權衡性補助會要求受補助機構提供非聯邦的配合款，但是仍舊會有例外，例如 2007 年的災難救助雖然被歸類為訓練、研究與權衡性計畫方案之下的補助款，但是就無配合款的規定(Administration on Aging, 2007c)。

老人社區服務就業計畫的補助款分配方式比上述幾項計畫的分配方式複雜。首先，在分配補助款之前，勞工部必須先保留一筆不超過全國撥款總額 1.5% 的經費，專門用來幫助半職的工作者從政府補貼的社區工作轉入私人企業服務。換言之，這筆保留款的主要目的是為了讓工作者不再長期依賴政府補貼的工作機會。此外，勞工部還需要保留總額的 0.75% 補助關島、維京群島、美屬薩摩亞與

北馬里亞納群島。扣除保留款以後的剩餘款則分為兩部份，一為國家型補助(national grants)，另一種為州政府補助(grants to States)，前者經過選擇與競爭的過程，由勞工部挑選提出最佳服務計畫的公立機構或非營利組織予以補助，而後者則是發給州政府。基於權衡性補助的本質，此類補助有將近 80% 是屬於國家型補助，也就是需要經過競爭的程序。不論是國家型補助或是州政府補助，其在各州之間的補助分配乃依照該州 50 歲及以上的老人人口數佔全國同年齡層老人人口的比例而定。然而此項補助也有最低標準，也就是各州補助款不可低於全國該項補助款全國總額的 0.5% (42 U.S. Code §3056)。

其次，不論勞工部簽約合作的對象是什麼單位，該單位執行老人社區服務就業計畫的總成本中，來自聯邦政府的補助款不能超過該總成本的 90%，而另外的 10% 的負擔則由執行單位自行吸收，此項自行負擔的總額可以現金或非現金物資折現計算。除非該計畫的推行是為了因應緊急事故或災難，或是計畫推行的地區屬於經濟蕭條的區域，那麼聯邦政府可以給予 100% 的補助而無需配合款。此外，每個機構之老人社區服務就業計畫的行政成本不能超過聯邦撥給該機構該計畫補助總額的 13.5%，除非勞工部認為經過專業的判斷，認定某地區的計畫執行之行政成本確實無法低於 13.5%，那麼勞工部有權提升此比例最多至 15% (42 U.S. Code §3056)。

### 三、公式性補助與權衡性補助的特質

#### 1. 公式性補助款的特質

上述公式性補助款各州的分配比例都是依照各州老人人口佔全國老人人口的比例而定，所以至少從表面上來看，這是比較公平的一種分配方式，但由於公式性補助通常需要州政府相對提供配合款，所以對於財政能力不佳但老人人口又多的州而言，配合款的要求無疑將造成更大的財政負擔，這個部份的論述將在下一段討論州政府財政能力時進行深入的探討。

公式性補助款的特質可以從三方面來觀察，分別是受補助單位的決策制定過程、自主性(autonomy)、以及課責性(accountability)。第一，由於這類補助款總額是基於固定的公式計算，所以對於州政府而言，此類補助款總額是非常容易預測的，而此種可預測性不僅減少了州與地方老人福利機構在決策制定過程上的變數，也使其可以因著資金來源的穩定性而進行較長遠的規劃。此外，由於公式設

算方式已經由法律明定，並且補助款的用途也相當明確，如此州政府不但不需與他州競爭，也可以降低政治遊說的需要與資源耗費。第二，公式性補助款雖是一種由上而下的強制規定，但是與權衡性補助款中，老人事務局以合作協議的方式積極干預受補助機關的決策與行政來看，公式性補助款留給受補助機關相當程度的自主性，所以，州政府可以自行規定州內如何分配來自聯邦的補助款，也可以自由設計福利服務的輸送方式。第三，公式性補助款對於州與地方提供配合款的要求，無疑地增加了州與地方被轄區居民課責的必要性，因為對於州政府的財務負擔而言，如果執行一項政策的經費來源完全是聯邦補助，那麼這項福利服務就形同免費(Rubin, 1997: 155-56)，州民比較不會對州政府有太多的要求。但是如果需要用到州與地方資源來提供配合款，那麼這個配合款的使用效率自然較容易引起州民的關注。

## 2. 權衡性補助款的特質

權衡性補助款以競爭為基礎，想要爭取此類補助款的機構必須要向老人事務局提出一套完整的計畫提案，而老人事務局則被授權(discretion)從申請提案中決定補助機構與總額。在老人福利政策領域中，權衡性補助代表了比較多來自老人事務局對補助款使用方式的控管。

此類補助款最大的特質，就是老人事務局在決定補助款的用途、接受補助者、以及補助金額上的彈性。誠如前述，訓練、研究與權衡性計畫方案以及老人社區服務就業計畫的補助是屬於權衡性補助，每年老人事務局會根據不同的需要訂定補助的主題、金額、與年限，所以每年新增的補助主題不盡相同。以訓練、研究與權衡性計畫方案為例，2007 年在此方案種類之下新增的補助項目是國家長期照護申訴專員資源中心(National Long-Term Care Ombudsman Resource Center)、老人虐待防治中心(National Center on Elder Abuse)、針對州級與部落老人福利機構的國家災難補助(Disaster Assistance to State Units of Aging and Tribal Organizations in National Disasters Declared by the President)等等，但是 2006 年的補助主題則是老人健保監察計畫(Senior Medicare Patrol Projects)、國家原住民族資源中心(National Resources on Older Indians, Alaska Natives, and Native Hawaiians)、災難救助(Disaster Assistsances)等等。而上述這些計畫的最高補助年限也不相同，例如老人虐待防治中心的上限是 4 年，但是長期照護申訴專員資源

中心卻是 3 年 (Grants.gov, 2007a)。由此可見，老人事務局可以根據每個時期的不同需求而提供不同主題的補助款，並且找尋最適當的執行機構來執行。當然，對於受補助機構而言，此類補助款的不確定性很高，非常容易受到外環境變遷的影響，當環境因素導致不同的社會議題出現，原本受補助的主題就可能被刪除。

然而，不論是公式性或權衡性補助款，大部份都會要求州與地方提供配合款，雖然權衡性補助偶爾有些例外，但是基本上受補助機構都必須額外動用地方資源以提供現金或非現金物資的配合。在配合款要求之下，州政府的財政能力與財政動機便成為關注的焦點，換言之，州政府的財政能力是否容許他們積極配合老人福利政策在地方上的推動？如果配合款增加了州政府的財政負擔，那麼州政府會如何因應？此外，不論州政府的財政能力如何，在這樣的制度之下，州政府是否有足夠的財政動機來有效率地執行各項老人福利政策？

#### 肆、州政府的財務能力與財務動機

財政能力常被用來解釋地方政府社會福利支出的變化。一般而言，用來檢視地方社會福利支出的模型大致可以分為四類，分別是需求回應模型(need responsiveness)、以犯罪率為主的社會擾亂模型(social disturbance)、社區趨同模型(community homogeneity)、以及財政能力模型(fiscal capacity)(Sharp and Maynard-Moody, 1991)。其中，需求回應模型是最符合直覺的一種解釋，此模型假設地方的社會福利需求會直接影響地方的社會福利支出，換言之，貧窮人口越的地區，其地方政府的社會福利支出越大，但是經驗研究卻對這種模型的解釋力沒有共識(Chamlin 1987; Pack, 1998; Issac and Kelly, 1981; Sharp and Maynard Moody, 1991)。社會擾亂模型假設社會越是動盪，政府越會用社會福利支出來平息社會上的不安(Piven and Cloward, 1971)。社區趨同模型則認為社區的財富越不平均，社會福利支出會越低，因為一但社會福利支出過度醒目，來自高所得階層的抗議就會越多，所以只有在社區的所得程度趨同的情況下，社會福利支出才會增加(Schneider, 1987)。然而不論是社會擾亂模型或是社區趨同模型，實證研究的結果都不盡支持該模型的假設(Issac and Kelly, 1981; Sharp and Maynard Moody, 1991)。至於財政能力對於地方社會福利支出的影響，則受到較多實證研究的證實。財政能力模型假設地方的財政資源直接影響了社會福利支出的規模，也就是說，地方政府之間若有似無的競爭態勢使得地方政府沒有動機提升自己轄區的稅

率來支應地方社會福利支出，因此，在稅率差異不大的情況下，各地方政府的社會福利支出規模將受到其稅基的影響，因此稅基規模較大的地方政府就會有較多的社會福利支出(Peterson, 1981; Chamlin, 1987; Schneider, 1989; Sharp and Maynard-Moody, 1991)。

財政能力雖然是影響社會福利支出的重要因素，但是當貧窮人口增加造成稅收減少而社福支出增加時，州政府可能會因為面臨財政壓力而採取一些權宜策略。例如，Bahl, Martinez-Vazquez, and Wallace(2002)的經驗研究發現，當一州之內的貧窮率提升時，州政府反而會減低社會福利支出與降低州稅的累進性，而這種現象可能與決策者避免該州成為福利吸鐵的心態有關。此外，經驗研究也顯示地方社會福利支出與府際補助方式相關，因為不同的補助方式會引發地方政府不同的財政動機，例如定額補助(block grant)因為給予地方政府的彈性較大，所以相較於限制頗多的配合補助(matching grant)而言，定額補助會減少地方政府額外投入地方資源來執行社福政策的意願(Craw, 2006)。由此可知，地方政府的財政動機也是一個值得深入探討的議題。

## 一、財政能力

所謂州政府的財政能力，是指一州之內足以提供州政府徵稅的潛力。衡量州政府財政能力的指標很多，相關研究中最常使用的是平均每人所得(Per capita personal income)、代表性賦稅系統(Representative tax system)、以及總稅源(Total taxable resources)。其中，平均每人國民所得是由美國商務部(U.S. Department of Commerce)計算而得的，目前最新的資料是到 2005 年(U.S. Department of Commerce, 2006)。總稅源則是美國財政部(U.S. Department of Treasury)結合州民生產毛額(Gross State Product)與個人所得而計算產生的，目前最新出版的資料是到 2004 年(U.S. Department of Treasury, 2006)，至於代表性賦稅系統是由美國府際關係諮詢委員會(U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations，簡稱 ACIR) 以國家平均稅率為基礎，來預估州的稅收，然而 ACIR 最近公佈的代表性賦稅系統資料最新只到 1991 年(U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, 1993)，而本研究為了各項資料在橫斷面時間上的一致性，所以將省略此項資料。此外，由於本研究在財政能力的指標中加上了州政府的自有財源一項，而該項資料目前由美國人口普查局(U.S. Census Bureau)的最

新統計資料只到 2003 年，因此為了研究資料時間上的一致性，本研究將統一採用 2003 年的資料來分析。

在此，本研究將 2003 年美國五十州的平均每人所得，以 Excel 的 Quartile 函數，將五十州分為四個等級（如表一），然後算出每個等級之平均每人所得的總平均數，挑出該等級中平均每人所得最接近此等級總平均數的州，作為此研究的分析目標。第一級挑選出來的是紐約州(New York)，第二級是密西根州(Michigan)，第三級是南達科塔州(South Dakota)，第四級則是愛達荷州(Idaho)。雖然有研究顯示，各州在平均每人所得上的排名，與其他兩種財政指標的排名沒有前後明顯的不同(The Lewin Group et al., 2004: 5)。但是本研究在比較上述四個樣本州的各項財政能力指標之後，卻發現這樣的說法至少在 2003 年的數據上無法完全符合，因為不同的財政能力指標所依據的分析模型不同，導致情況較為特殊的州，在不同指標上的排名差異很大，這從表二可以觀察出來。

表一 2003 年美國各州平均每人所得

	平均每人所得	排名		平均每人所得	排名
<b>第一級</b>			<b>第三級</b>		
Connecticut	42,972	1	Missouri	29,464	26
New Jersey	39,577	2	Kansas	29,438	27
Massachusetts	39,504	3	Maine	29,164	28
Maryland	37,446	4	Texas	29,074	29
<b>New York</b>	<b>36,112</b>	<b>5</b>	Georgia	29,000	30
New Hampshire	35,140	6	North Dakota	28,922	31
Colorado	34,561	7	<b>South Dakota</b>	<b>28,856</b>	<b>32</b>
Delaware	34,199	8	Indiana	28,838	33
Minnesota	34,031	9	Oregon	28,734	34
Virginia	33,730	10	Tennessee	28,641	35
California	33,415	11	Iowa	28,340	36
Washington	33,254	12	North	28,071	37
Alaska	33,213	13	第三級總平均	28,879	
<b>第一級總平均</b>	<b>35,935</b>				
			<b>第四級</b>		
<b>第二級</b>					
Illinois	32,965	14	Arizona	27,232	38
Wyoming	32,433	15	Oklahoma	26,719	39
Rhode Island	32,038	16	Kentucky	26,575	40
Pennsylvania	31,911	17	Alabama	26,505	41
Nevada	31,910	18	Louisiana	26,312	42
<b>Michigan</b>	<b>31,178</b>	<b>19</b>	South	26,144	43
Vermont	30,888	20	<b>Idaho</b>	<b>25,902</b>	<b>44</b>
Wisconsin	30,685	21	Utah	25,407	45
Hawaii	30,441	22	Montana	25,406	46

Nebraska	30,179	23	New Mexico	24,995	47
Ohio	30,129	24	West Virginia	24,542	48
Florida	30,098	25	Arkansas	24,384	49
第二級總平均	31,238		Mississippi	23,466	50
			第四級總平均	25,660.69	

資料來源：U.S. Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis,

URL: <http://www.bea.gov/bea/newsrelarchive/2005/spi0305.xls>, 檢閱日期：2007 年 4 月 15 日。

表二列出上述四個樣本州的財政能力資料，除了平均每人所得與總稅源之外，由於我國針對地方政府的財政能力常用自有財源比例為主要的觀察指標，因此還列入了自有財源收入（不含聯邦補助款）佔總收入的百分比作為參考。2003 年全美國民平均所得是 31,472 美元，而從表二中可知，即使是屬於第二級的密西根州，其平均所得已經在全美平均以下，至於南達科塔州與愛達荷州更是遠遠低於全美平均水準。然而有趣的是，南達科塔州的平均每人總稅源指數卻高於密西根州，並且只差 0.8 就同等於全國平均的水準，換言之，該州徵稅的潛力不低，但這樣的徵稅潛力是否能夠完全代表一州的財政能力，則是一個很具爭議性的問題。有一說法認為，像南達科塔州這樣的農業州，其州民通常擁有較多的土地資產與進行頻繁的農產品零售活動，但是即使如此，其州民的實際收入卻很低。然而土地資源與商業活動卻是計算稅源的重要依據，因此才會產生平均所得排名很低但卻徵稅潛力排名很高的矛盾現象(Groves, 1963: 585-586)。

各州自有財源的比例，指的是自有財源佔普通收入(General Revenue)的比例。州政府的歲入可以分為兩大部份，分別是普通收入與保險信託收入(Insurance Trust Revenue)，有些州會有微量的酒品販售店稅收(Liquor Store Revenue)。普通收入則又分為兩種，分別是自有財源收入與府際收入。由於保險信託收入都有指定用途，所以對於州政府而言，只有普通收入的使用，特別是自有財源的部份比較具有彈性，因為大部份來自聯邦的撥款都有固定的用途。因此，此研究所謂自有財源的比例，是指自有財源收入佔普通收入的百分比。四州中最高的是密西根州，有 69.7%，最低的是紐約州，只有 55.0%，而平均所得最低的愛達荷州，卻有相當高的自有財源比例(67.2%)，至於在稅源指數上表現不錯的南達科塔州，其實自有財源總數相當低，自有財源比例也只有 57.4%，而且，從表三更可以看出，南達科塔州 60 歲及以上之老人人口佔總人口的比例是四州中最高的，可見該州在老人福利服務提供上的沉重負擔。

表二 本研究樣本州的財政能力

	平均每人所得	平均每人總稅源指數*	自有財源(千元)	自有財源比例**
New York	<b>36,112</b>	116.6	58,462,068	55.0%
Michigan	<b>31,178</b>	94	31,616,371	69.7%
South Dakota	<b>28,856</b>	99.2	1,667,597	57.4%
Idaho	<b>25,902</b>	77.5	3,568,511	67.2%

\*平均每人總稅源指數(Per Capita TTR Index)的數值若高於 100，表示該州徵稅的能力高於國家的平均值，若低於 100，表示該州徵稅的能力低於國家的平均值 (Compson and Navratil, 1997: 6)

\*\*自有財源比例 = General Revenue from Own Sources / General Revenue

資料來源：平均每人總稅源指數—U.S. Department of Treasury, 2006.

自有財源— U.S. Census Bureau, 2003a.

表三列出此四個樣本州的老人人口總數、州的老人福利配合款總支出、配合款總支出佔該州總支出的比例、以及配合款總支出佔州民生產毛額(Gross State Product)的比例。雖然從人口總數來看，紐約州的老人人口數最多，但是若從老人人口佔總人口的比例來看，則南達科塔州的比例是最高的(18.3%)，其次是紐約州的 17.3%，密西根州的 16.5%，以及愛達荷州的 15.4%。此外，紐約州的配合款不論是佔總支出的比例，或是佔州民生產毛額的比例，都是四州中最低的。反倒是平均所得最低的愛達荷州，其配合款佔總支出的比例以及佔州民生產毛額的比例都是四州中最高的<sup>5</sup>。

表三 2003 年本研究樣本州老人人口數與老人福利政策財務資訊

	60 歲以上老人人口數(佔總人口比例)	州的配合款*	配合款佔總支出比例	配合款佔州民生產毛額比例
New York	3,324,323 (17.3%)	61,209,400	0.05%	0.007%
Michigan	1,663,014 (16.5%)	36,695,800	0.07%	0.010%
South Dakota	139,805 (18.3%)	49,932,630**	1.67%	0.182%
Idaho	211,013 (15.4%)	4,427,560	0.08%	0.012%

\*州的配合款：州政府預算說明書中之州級老人福利機構的年度支出，其中來自普通基金(general fund)支出的配合款，不包括來自聯邦政府的補助款。

\*\*南達科塔州的成人服務與老人事務處(Division of Adult Services and Aging)雖然是聯邦政府老

<sup>5</sup> 由於南達科塔州的配合款數額囊括了其他非美國老人法所訂的政策，例如社會安全法中所要求的老人醫療等補助，因此該數額無法與其他三州進行比較。

人事務局所認定的州級老人福利機構，但是其內部所經手的福利政策還包括了老人醫療照護以及長期照護等，因此此項預算支出看似比較高。

資料來源：

人口：U.S. Census Bureau, 2003c.

聯邦給州的老人福利補助款總額：U.S. Census Bureau, 2003b.

州的配合款：New York State Government, Division of the Budget, 2003: 89-91.

Michigan State Government, Office of the State Budget, 2003: N-2.

South Dakota State Government, Bureau of Finance and Management, 2003: 22.

Idaho Commission on Aging, 2003: 17.

州民生產毛額：U.S. Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis, 2006.

綜上所述，雖然四個等級的平均所得有很明顯的差別，甚至第一級的紐約州與第四級的愛達荷州二者平均所得差距超過 10,000 美元，但是四個州的自有財源比例卻沒有很大的差距，而且甚至有紐約州敬陪末座而愛達荷州高居第二的情況。當然，這與紐約州或許較為擅長向聯邦爭取經費，因而稀釋了自有財源的比例有關。此外，配合款的規定對於財政能力較差但老人人口比例較多的州，無疑是雪上加霜，因此對於財政能力較差的州而言，若能善用地方上的非現金物資作為配合款，勢必能降低州政府在現金方面的支出。但是，從表三中配合款佔總支出的比例與佔州民生產毛額的比例來看，並不見財政能力較弱的愛達荷州有緊縮現金配合款的表現，反倒是被公認為富有州的紐約州，其配合款佔總支出的比例與佔州民生產毛額的比例都是最低的。這似乎在透露著一個訊息，那就是州政府的財政能力固然會影響州政府配合執行老人福利政策的意願，但是卻無法完全解釋州政府的福利支出。換言之，從表三的數據可以看出，財政能力的大小無法直接解釋州政府配合款佔總支出比例與州民生產毛額比例的多寡，顯然州政府決策者的決策過程還受到其他因素的影響。接下來將針對州政府配合聯邦政策的財政動機進行分析。

## 二、財政動機

州政府面對一個來自聯邦強制推行的政策時，如何利用地方資源來充分配合政策執行，與聯邦提供地方補助款的方式有相當大的關係。一般而言，聯邦對州與地方的財政補助類型相當繁複，若從是否指定用途來分，可分為類別補助(categorical grant)與一般補助(general grant)；若從分配方式來分，則分為計畫性

的補助(project grant)與公式性補助(formula grant)；若從配合款的需要與否來分，則可分為配合補助(matching grant)與定額補助(block grant)。在美國老人法中各項政策補助的分配方式，有以公式性補助者，也有以計畫性補助者，而除了少數政策以外，大都需要州與地方的補助款配合。雖然一般認為配合款的設計比定額補助較能激勵州與地方政府利用轄區內的資源共同執行政策(Craw, 2006)，但是州政府基於不同的理由還是會採取不同的權宜措施。要分析州政府的財務動機，可以從兩個面向討論，一是法律規定，也就是州政府要得到聯邦在老人政策上的補助，必須要遵從的基本規定，如果這些規定無法達成，州政府可能連補助款都無法拿到，因此，法律規定提供了州政府配合聯邦規定的基本動機。第二個面向則要討論府際財政關係中的彈性空間，由於目前並無針對老人福利政策的討論，但是從其他相同撥款方式的福利政策實例中，仍可窺知一二。

### 1. 法律規定

美國老人法對於老人事務局與州政府之間的權責關係有詳細的規定，而老人事務局對於州政府的限制可以分為三個階段。首先，州政府為了要得到聯邦政府在老人福利服務各項方案的補助款，必須提出一個可以被老人事務局認可的州計畫，在上述各類公式型補助款(formula grant)中，如果州政府無法提出老人事務局所認可的州計畫或是補助款分配給各地方老人福利機構的公式，那麼老人事務局有權扣留原本要撥給州政府的補助款，並直接付款給該州任何繳交完整老人服務計畫並通過審核的公立機構或非營利組織(42 U.S. Code §3024(c))。

其次，在政策執行階段，如果老人事務局認定補助款的使用不當，有權重新分配補助款。例如，在長期照護申訴專員計畫以及虐待、疏忽與剝削老人之行為的防止計畫兩者的補助款上，如果老人事務局認定撥予州政府的補助款沒有被使用於規定的用途上，那麼老人事務局有權重新分配補助款給其他有能力執行此兩種計畫的州政府(42 U.S. Code §3058b(b))。此外，聯邦規定州與地方老人福利機構不可以用聯邦補助款來取代原有的相關支出，這是一種努力維持(Maintenance of Effort, 簡稱 MOE)的要求，換言之，若州政府原本就以地方資源提供某項老人福利服務，那麼在得到聯邦補助款之後，這筆補助款只能用來補充或提升原有的服務品質，而不可取代地方的福利支出(42 U.S. Code §3030s-2)。

第三，在政策執行後的評估階段，如果州政府或任何接受補助款的機構被評

定績效不佳，那麼補助款將被撤回。例如，在老人社區服務就業計畫中，規定勞工部應該建立一套衡量計畫執行機構績效的指標，如果接受補助款執行此項計畫的機構在第一年期執行完畢後，其績效低於標準的 20% 或以上，則勞工部必須提供該機構技術協助，進行必要的矯正行動。如果該機構在第二年仍無法達到預設的績效標準，那麼勞工部可以考慮將該機構的補助部份移轉至其他合格的機構，或是公開讓各個合格的機構進行此份補助的競爭。如果該機構於第三年仍舊無法達到績效標準，那麼勞工部必須撤回對該機構的補助款，並將該筆補助款以公開競爭的方式，完全轉移至合格的機構，而之前不合格必須接受矯正的機構不可參與該項補助款的競爭(42 U.S. Code §3056i)。

## 2. 財政壓力下的權宜策略

紐約州自從 2001 年以來面臨前所未有的財政挑戰，雖然該州平均所得仍居高，但是財政壓力使得州政府在各項政策上亟思節省之道。在 2003 年的預算說明書中，州政府老人福利局便直言因為財政壓力不得不裁撤一些老人福利計畫，並且整併包括老人社區服務與到宅服務的計畫(New York State Government, 2003: 89)。

在財政壓力之下，州政府可能採取的權宜措施為何？相關文獻對於此議題的探究很少針對老人福利政策，而是針對社會福利改革之前的失依兒童福利計畫(Aid to Families with Dependent Children, 簡稱 AFDC)或是改革後的貧窮家庭暫時救助計畫(Temporary Assistance to Needed Families, 簡稱 TANF)上。雖然這些研究並非以老人福利政策為主，但是聯邦對於這些計畫的補助方式，前者是採取配合款補助，後者則是定額補助，所以對於這些特定補助之下州政府權宜措施的研究，仍可以作為參考。

在有關州政府社會福利支出財政動機的研究中，大都同意定額補助因為授與州政府很大的自由裁量與彈性，因此，容易降低州政府願意額外提供地方資源以共同負擔政策執行經費的動機，而且在定額補助之下，任何州政府所節省的經費，都可以留為州政府在該政策用途上的權宜使用，這使得州政府更致力於社會福利支出的儉省(Craw, 2006)。這種情況不只發生在州政府，也同時發生在地方政府上。在一個針對 TANF 在北卡羅來納州(North Carolina)各區執行成果的研究中，發現當地方政府的裁量權越大，他們在社會福利的支出上就越少，即使聯邦

政府在發放定額補助時，規定地方政府必須要維持特定的服務水準，也就是上述所謂的 MOE，但是，在北卡羅來納州 100 個地方政府中，只有 45 個按照規定維持 MOE 的要求(Berner, 2005)。

那麼，是否採用配合款補助的型式就可以避免上述的問題？有研究顯示，若聯邦政府在某項福利政策的府際補助上對於州政府的控管愈多，那麼該項政策在各州的支出水準便不會有太大的差異，反之，如果某項社會福利政策賦予州政府太大的裁量空間，那麼該項政策在各州之間的支出水準就會有很明顯的差異(Burbridge, 2005)。配合補助相對於定額補助而言，並沒有給州政府太多的自由裁量空間，不論是經費的使用上，或是配合款的規模，都有來自聯邦的明文規定。然而即使如此，對於各州想要節省福利經費的決策者而言，仍舊有權宜的路徑可行。例如，Kubik(2003)針對美國社會福利改革前，各州申領補充性安全收入(Supplemental Security Income, 簡稱 SSI)的孩童數目成長快速的原因進行深入的分析，發現州政府為了節省社會福利經費，會把原來申領 AFDC 的兒童，大量轉為申領 SSI。原因除了 SSI 的申請門檻在 1990 年之後調降，而且其津貼比 AFDC 的津貼還要高以外，最重要的是，SSI 的經費來源完全是由聯邦政府負擔，而 AFDC 却是聯邦規定採取配合補助的方式與州政府合作的。即使州政府只需要負擔部分的支出，但是為了節省經費，特別是在經濟衰退的情況下，州政府仍會為了節省經費而大量將 AFDC 的顧客轉為 SSI 的顧客。

利用聯邦經費取代地方經費的現象在很多實證研究中都得到證實，例如州政府以完全由聯邦支出的食物券，取代由州政府出資的現金津貼(Orr, 1976; Plotnick, 1986; Moffitt, 1990; Chernick, 2000)，換言之，州政府的財政動機會使其選擇對州政府而言較為便宜的政策，聯邦政府若要州政府配合執行政策，除了要提供足夠的財政動機以外，還要確定各項福利政策對於州政府的相對價格，才不會造成州政府選擇便宜的政策。除此之外，聯邦政府不應該想要用強制規定取代財政動機，換言之，若要得到州政府在財務上的合作，強制性的規定一定要結合慷慨的財政支援才行(Chernick, 2000)，所謂中央請客，地方埋單的做法，顯然不是激勵地方政府合作的好方法。

## 伍、結論—美國的經驗與啟示

在全球人口老化的趨勢下，老人福利政策的規劃與執行成為各國相當重視的議題，美國在過去四十幾年的努力，不僅使得國內老人的貧窮人數劇降，也因著推行在地老化與去機構化的核心價值，而提升了老人在社區中的生活品質，雖然政策執行成效仍有很多不足之處，但其透過美國老人法不斷修訂與整合新政策的努力卻也有目共睹。美國老人法在老人福利的各項規劃上，可說相當完善，不論是老人健康、娛樂、生活、就業、以及基本權利，都透過法律給予完整的保障，不但如此，每年聯邦政府撥款給老人事務局執行各項美國老人法所訂定的政策，使得老人福利不只有明文的法律規定，還有實質的政策推行。

老人福利政策從聯邦政府的規劃到州與地方政府的執行，其中府際的協調溝通與合作攸關政策執行的成效，而在眾多府際關係的面向中，府際財政關係是影響政策執行的重要因素之一。換言之，老人事務局給予補助款的型式與針對各項補助款的使用限制，將直接影響州與地方老人福利機構的行政。例如，若老人事務局採取 100% 補助的方式，再加上嚴格的經費使用限制，那麼地方政府按表操課執行政策，影響執行的變數相對較少。但若補助款的發放條件包含了地方配合款的提供，那麼配合款的比例以及州與地方的財政能力便成為影響政策執行的首要變數，特別是對於財政不佳的州政府而言，配合款的要求無疑是雪上加霜。除此之外，從上述紐約州與愛達荷州的例子，說明了財政能力似乎無法完全解釋地方政府投注地方資源提供配合款的多寡。紐約州在財政能力不可謂不佳，但決策者仍以財政壓力的理由刪減老人福利計畫，而且其配合款佔總支出與州民生產毛額的比例，竟然低於財政能力不佳的愛達荷州。顯然，除了財政能力以外，財政動機似乎是個不可忽略的要素。

事實上，財政動機對於州與地方政府配合聯邦政策的行為上，是一個隱而不顯卻相當重要的變數。聯邦的規定即使再繁複，只要州政府在行政上有自由裁量的彈性，就形同給予選擇權宜措施的空間。財政動機對州政府行為的改變，特別在州政府面臨財政緊縮時會表現得特別明顯，誠如上述州政府將 AFDC 顧客大量轉為 SSI 顧客以節省州政府經費的行為，就是一例。這也是聯邦政府政策規劃之初應該考量到的。

美國老人福利政策在規劃上不可不謂完善，但執行上因為需要地方政府配合

的關係，因此府際財政關係應該是政策執行上首要考慮的焦點。在檢討我國地方財政困境的文獻中，最常見到的困境之一就是中央請客，地方埋單。事實上，需要府際合作的政策執行，應該最忌諱中央以強制卻無經費提供的方式規定地方政府執行政策。美國預算制度上，要求聯邦政府每年針對新增政策提出預算筆記(fiscal note)，說明該項政策對於地方政府的財政影響。而國會也在 1995 年通過了「無財源提供強制責任改革法」(Unfunded Mandates Reform Act)，對於聯邦政府新增強制性政策卻不補助經費的行為給予限制(Lee, 1998: 210; 464)，這些在在說明了中央政府若要地方政府徹底執行並配合政策要求，就必須給予適當的經費補助，否則在財政能力與財政動機兩個變數的影響之下，或許會產生中央政府制定政策之初所始料未及的結果。

## 參考書目

### 英文文獻

Administration on Aging. 2005. *Celebrate Long-Term Living: Annual Report 2005*. URL: [http://www.aoa.gov/about/annual\\_report/2005\\_Final\\_Annual\\_Report.pdf](http://www.aoa.gov/about/annual_report/2005_Final_Annual_Report.pdf), Retrieved on April 17, 2007.

Administration on Aging. 2007a. *AOA Grant Program*. URL: [http://www.aoa.gov/doingbus/fundopp/fundopp\\_overview.asp](http://www.aoa.gov/doingbus/fundopp/fundopp_overview.asp). Retrieved on April 15, 2007.

Administration on Aging. 2007b. *Frequently Asked Questions About the Older American Act*. URL: [http://www.aoa.gov/about/legbudg/oaa/legbudg\\_oaa\\_faq\\_pf.asp](http://www.aoa.gov/about/legbudg/oaa/legbudg_oaa_faq_pf.asp). Retrieved on April 15, 2007.

Administration on Aging. 2007c. *Disaster Assistance on State Units on Aging and Tribal Organizations in National Disasters Declared by the President: Program Announcement and Application Instructions*. URL: <http://www.aoa.gov/doingbus/fundopp/announcements/2007/Disaster%20Assistance%20Announcement.doc>, Retrieved on April 20, 2007.

Bahl, Roy, Jorge Martinez-Vazquez, and Sally Wallace. 2002. "State and Local Government Choices in Fiscal Redistribution," *National Tax Journal* 55(4): 723-42.

Berner, Maureen. 2005. "A Race to the Bottom? Exploring County Spending Shortfalls under Welfare Reform in North Carolina," *Public Budgeting and Finance* 25(4): 86-104.

Burbridge, Lynn C. 2005. "State Discretion in Welfare Spending: Do Nonprofits Have an Impact?" *Public Administration Quarterly* 29(2): 231-262.

Chamlin, Mitchell B. 1987. "General Assistance Among Cities: An Examination of the Need, Economic Threat, and Benign neglect Hypotheses," *Social Science Quarterly* 68: 834-46.

Chernick, Howard. 2000. "Federal Grants and Social Welfare Spending: Do State Responses Matter?" *National Tax Journal* 53(1): 143-152.

Compson, Michael and John Navratil, 1997. *An Improved Method for Estimating Total Taxable Resources of the States*. Research Paper No: 9702. Department of

Treasury, Office of Economic Policy. URL:  
<http://www.treas.gov/offices/economic-policy/resources/wpnewm.pdf>, Retrieved on April 5, 2007.

Craw, Michael. 2006. "Overcoming City Limits: Vertical and Horizontal Models of Local Redistributive Policy Making," *Social Science Quarterly* 87(2): 361-379.

Department of Health and Human Services. 2007. *History of Older American Act*. URL: [http://www.aoa.dhhs.gov/about/over/over\\_history\\_ph.asp](http://www.aoa.dhhs.gov/about/over/over_history_ph.asp), Retrieved on March 5, 2007.

Department of State. 2007. *Secretary Rice Remarks at Summit on Global Aging*. URL: <http://www.state.gov/secretary/rm/2007/mar/81786.htm>, Retrieved on 3/23/2007.

Dye, Thomas R. 1998. *Understanding Public Policy*. 9<sup>th</sup> ed. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.

Federal Interagency Forum on Aging-Related Statistics. 2006. *Older American Update 2006: Key Indicators of Well-Being*. URL:  
<http://agingstats.gov/update2006/CBeconomics.xls>, Retrieved on 3/23/2007.

Grants.gov. 2007a. Find Grant Opportunities. URL:  
[http://www.grants.gov/applicants/find\\_grant\\_opportunities.jsp](http://www.grants.gov/applicants/find_grant_opportunities.jsp), Retrieved on April 20, 2007.

Grants.gov. 2007b. *National Long Term Care Ombudsman Resource Center: Program Announcement and Grant Application Instructions*. URL:  
<http://aoa.gov/doingbus/fundopp/announcements/2007/OmbudsmanLTCORC%20PA%2007.doc> , Retrieved on April 20, 2007.

Groves, Harold M. 1963. "Book Review: Measures of State and Local Fiscal Capacity and Tax Effort by Advisory Commission on Intergovernmental Relations," *The Journal of Finance* 18(3): 585-586.

Idaho Commission on Aging. 2003. *2003 Annual Report*. URL:  
<http://www.idahoaging.com/annualreport/2003annualreport.pdf>, Retrieved on April 1, 2007.

Isaac, Larry, and William Kelly. 1981. "Racial Insurgency, the State, and Welfare Expansion: Local and National Evidence from Postwar United States," *American Journal of Sociology* 86: 290-305.

Kubik, Jeffrey D. 2003. Fiscal Federalism and Welfare Policy: The Role of States in the Growth of Child SSI," *National Tax Journal* 56(1): 61-81.

Lee, Robert D. Jr. 1998. *Public Budgeting Systems*. Gaithersburg, MD: Aspen Publishers, Inc.

Michigan State Government, Office of the State Budget. 2003. *FY2003 Executive Budget*. URL:  
[http://www.michigan.gov/documents/FY03budgetdocument\\_35344\\_7.pdf](http://www.michigan.gov/documents/FY03budgetdocument_35344_7.pdf), Retrieved on March 3, 2007.

Moffitt, Robert. 1990. "Has State Redistribution Policy Grown More Conservative?" *National Tax Journal* 43(2):123-142.

National Institute on Aging, and National Institutes of Health. 2007. *Why Population Aging Matters: A Global Perspective*. Washington D.C. : Department of State, and Department of Health and Human Services.

New York State Government, Division of the Budget. 2003. *2003-04 Executive Budget Appendix I*. URL:  
<http://www.budget.state.ny.us/archive/fy0304archive/fy0304app1/fy0304appd1.pdf>. Retrieved on March 25, 2007.

Orr, Larry. 1976. "Income Transfers as a Public Good: An Application to AFDC," *American Economic Review* 66(3): 359-371.

Pack, Janet Rothenberg. 1998. "Poverty and urban Public Expenditures," *Urban Studies* 35(11): 1995-2019.

Peterson, Paul E. 1981. *City Limits*. Chicago, IL: University of Chicago Press.

Piven, Frances Fox, and Richard A. Cloward. 1971. *Regulating the Poor: The Functions of Public Welfare*. New York: Pantheon.

Plotnick, Robert. 1986. "An Interest Group Model of Direct Income Redistribution," *Review of Economics and Statistics* 68(4): 594-602.

Rensselaer County Department of Aging. 2003. URL:  
[http://www.renscos.com/departments\\_aging.asp](http://www.renscos.com/departments_aging.asp), Retrieved on March 26, 2007.

Rubin, Irene S. 1997. *The Politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Balancing*. Chatham, NJ: Chatham House Publishers, Inc.

Scheider, Mark A. 1987. "Income homogeneity and the Size of Suburban Government," *Journal of Politics* 49(1): 36-53.

Sharp, Elaine B., and Steven Maynard-Moody. 1991. "Theories of the Local Welfare Role," *American Journal of Political Science* 35(4): 934-50.

South Dakota State Government, Bureau of Finance and Management. 2003. *South Dakota Budget in Brief for Fiscal Year 2003*. URL:

<http://www.state.sd.us/bfm/budget/bib03/dept08.pdf>, Retrieved on April 1, 2007.  
The Lewin Group and The Nelson A. Rockefeller Institute of Government. 2004.

***Spending on Social Welfare Programs in Rich and Poor States. A Final Report Prepared for Department of Health and Human Services, Assistant Secretary for Planning and Evaluation.*** Albany, NY: The Nelson A. Rockefeller Institute of Government.

U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, 1993. ***RTS 1991: State Revenue and Capacity Effort, M-187.*** Washington D.C.: U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations.

U.S. Census Bureau, 2003a. ***State and Local Government Finances: 2003-04.*** URL:  
<http://www.census.gov/govs/www/estimate04.html>, Retrieved on April 1, 2007.

U.S. Census Bureau, 2003b. ***Consolidated Federal Funds Report.*** URL:  
<http://harvester.census.gov/cffr/asp/Reports.asp>, Retrieved, on April 5, 2007.

U.S. Census Bureau, 2003c. ***Vintage 2003 Archive: Population by Sex and Age for States: 2000-2003.*** URL:  
[http://www.census.gov/popest/archives/2000s/vintage\\_2003/2003s.html](http://www.census.gov/popest/archives/2000s/vintage_2003/2003s.html),  
Retrieved on April 15, 2007.

U.S. Code Title 42 ***The Public Health and Welfare.***

U.S. Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis. 2006. ***Gross State Product in Current Dollars, 2002-2005.***  
<http://www.bea.gov/bea/newsrelarchive/2006/gsp0606.xls>, Retrieved on April 1, 2007.

U.S. Department of Treasury, Office of Economic Policy, 2006. ***Total Taxable Resources Estimate.*** URL:  
<http://www.treas.gov/offices/economic-policy/resources/2006est.xls>, Retrieved on April 20, 2007.

White House Faith-Based and Community Initiative, 2007. ***Grants Catalog for Elders in Need.*** URL:  
<http://www.whitehouse.gov/government/fbci/grants-catalog-elders.html#008>,  
Retrieved on April 10, 2007.