

國立臺灣大學社會科學院政治學系

碩士論文大綱

Department of Political Science

College of Social Sciences

National Taiwan University

Master Thesis Proposal

桃園市老人福利預算編列決策模式之研究：

以三節敬老金排富為例

The Study On Decision Making Model Of Elderly Welfare

Budgeting In Taoyuan City :

A Case Of Social Benefits For Elderly People During

Three Traditional Festivals

吳安琪

An-Ci Wu

指導教授：王業立博士

Advisor : Yeh-lih Wang

中華民國 110 年 5 月

May 2021

# 目錄

目錄 .....	ii
圖目錄 .....	iii
表目錄 .....	iv
第一章 緒論 .....	1
第一節 研究動機 .....	1
第二節 研究目的 .....	4
第二章 文獻探討 .....	6
第一節 老人三節敬老金福利現況分析 .....	6
第二節 傳統分配政治研究 .....	9
第三節 決策模式回顧 .....	15
第四節 小結 .....	18
第三章 研究設計 .....	19
第一節 研究方法概述與架構 .....	19
第二節 研究案例與樣本選擇 .....	21
第三節 深度訪談 .....	23
第四節 章節安排 .....	27
參考文獻 .....	29
壹、中文部分 .....	29
貳、英文部分 .....	30

## 圖目錄

圖 1 台灣高齡化時程 .....	3
圖 2 研究流程圖 .....	20

## 表目錄

表 1 桃園市老人人口數與三節敬老金發放金額推估表 .....	7
表 2 109 年六都公務預算與老人人口數「人均比」比較表 .....	9
表 3 訪談對象 .....	23
表 4 訪談提綱一 .....	24
表 6 訪談提綱三 .....	25
表 7 訪談提綱四 .....	25
表 8 訪談提綱五 .....	26
表 9 訪談提綱六 .....	26
表 10 訪談提綱七 .....	26

# 第一章 緒論

## 第一節 研究動機

老年人口的福利與預算編列一直是不論哪個黨派都長期在關注以及投入的議題。無論執政者是誰，隸屬於哪個黨派，對於財政和各類資源的分配都相對艱辛，尤其是在整體國力財政拮据的情況下，難免會出現預算之間互相排擠的現象。然而在這種狀況之下，桃園市對於老年人口的三節敬老金卻在六都之中明顯優渥，因此探討內容包含哪些因素會影響老年人口福利與預算的相關政策決策，以及桃園市如何在不造成財政缺口的前提下，持續進行老年人三節敬老金的發放，未來桃園市在這個議題上要如何合理配置，便是驅使本研究進行的動機。

台灣即將在 2025 年步入超高齡化社會，也就是在總人口中，超過百分之二十的國民便是 65 歲以上之年長者(張玉龍，2020)。有鑒於此，長照以及醫療資源不足等等的直接或是間接因為高齡化社會影響而造成的各類問題也將接踵而來。在種種高齡人口照護的議題上，老年人之福利，也是一直被拿出探討與檢視之議題。有道是家有一老如有一寶，如能將長者照顧的無微不至，是晚輩的福分，在這樣的孝道觀念裡，敬老成了小至每一個地方政府、大至中央部會，都在這傳統的基本倫理上，從點綴性的活動，到制度性的福利支出，出錢又出力來肯定老人對社會長期的貢獻，以展現所謂兒女盡孝道之精神。

所謂前人種樹後人乘涼，在老一輩為兒孫輩，為了整體社會打拼一輩子之後，因為老去，因為失去自主能力收入銳減。然而，往往在退休之後，真正需要花費大量金錢的健康或是照護問題才開始慢慢浮現，也進而造成年長者們無法安享退休生活，甚至是年紀越長，越為了健康花費上之金錢所擔憂。老人一輩子為社會奉獻，但退休後可能面臨收入減少支出增加的困境，經濟安全沒有絕對的保障，有鑑於這個課題，政府於民國 69 年頒布「老人福利法」，主旨就在弘揚敬老美德，安定老人生活，維護老人健康，增進老人福利<sup>1</sup>。老人問題成為全球問題，政府部

---

<sup>1</sup> 老人福利法第一條：「為維護老人尊嚴與健康，延緩老人失能，安定老人生活，保障老人權益，增進老人福利，特制定本

門的長照政策，均是為了全方位照顧，多元建構老人的友善環境。老人福利服務在高齡社會中必然成為政府施政重點，積極推展各項福利服務來因應。

人口老化與社會的整體高齡化不只是全球性，更是長期性的問題，人口高齡化會攸關一個國家經濟社會發展，老年照護或是福利相關等的政策會直接影響社會整體的結構、醫療資源分配、以及整體社會福利的規劃。如前述，台灣即將在2025年步入超高齡化社會，整體國民人口的百分之二十以上之國民均為65歲以上之年長者。為了回應高齡化趨勢，台灣政府主要就健康維護、生活照顧、社會參與與經濟安全面向著手，也就是提供老人經濟的安全、健康的維護、和生活的照顧，來打造台灣成為高齡友善國家。在三大面向的制定規劃，在保障經濟安全項目，目前台灣退休及養老給付制度，除了軍、公教及勞保等社會保險之老年給付及退休金，做為第一層老年經濟安全保障外，也依照家庭經濟狀況，針對未接受公費安置之中低收入老人，每月發給7,759元或3,879元「中低收入老人生活津貼」，並於97年10月1日開辦國民年金，更多一層保障(王光旭，2019)。

老人的經濟來源除政府補貼外，其餘均仰賴親屬撫養、個人儲蓄或是投資等等。但近年來，經濟發展成長迅速，都市化的衝擊下，婚育狀況不理想。根據最新資料所顯示，以台灣的情況來說，每四對夫妻便有一對罹患不孕症。上述之種種原因造成新生兒出生率低，台灣出生率在亞洲地區敬陪末座。除此之外，加上醫學發達壽命延長，國民平均壽命提高，台灣人口結構迅速改變，一邊已經沒有年輕人出生，而戰後嬰兒潮一代之大量人口開始老化，造成供需無法平衡，老人在社會福利以及照護上之問題日漸嚴重，甚至已經到了刻不容緩之地步。資料顯示台灣自82年9月65歲以上人口已達7%，進入高齡化社會<sup>2</sup>，至107年3月65歲以上人口超過14%，成為高齡社會，根據國發會人口推估，預估114年台灣老年人口將超過總人口的20%，進入超高齡社會(張玉龍，2020)。

台灣現有各項社會福利方案，大致上以不同人口、族群、成長階段做為區分，

---

法。」

老人福利法第二條：「本法所稱老人，指年滿六十五歲以上之人。」

<sup>2</sup> 國際指標上將65歲以上人口占總人口比率達到7%、14%及20%，分別稱為高齡化社會、高齡社會及超高齡社會。

分為「老人」、「青年與中年」、「兒童與少年」、「婦女」、「身心障礙」、「原住民」、「低收入」、「外籍配偶家庭」等群體發放各種給付。老人福利社會救助現金給付，在預算上就是社福支出的一環，承上一段，在人口結構改變下，政府要幫忙養老的預算規模也跟著節節攀升，台灣社福支出在中央政府總預算中始終穩居寶座，從 103 年以來連續 7 年成長，在國家財政赤字規模大幅增加的同時，會造成未來資源分配上嚴峻的挑戰。監察院曾在 107 年對此提出警訊，中央總預算整體社會保障福利開辦時未排富且偏重「現金給付<sup>3</sup>」，每逢選舉又競相加碼現金福利，政府財政困難，又要建構可長可久的社會福利安全網絡，在老人福利如此受重視的時候，將是一個嚴肅，且亟需改善的議題。



圖 1 台灣高齡化時程

資料來源：國家發展委員會

社會福利的各種給付需要審慎編列並且控管，尤其在中央財政狀況吃緊之狀況下，社福給付或補助之必要性，以及如何兼顧社會公平正義，將有限的資源挹

<sup>3</sup> 107 年監委陳小紅、王美玉就台灣中央與地方政府社福資源配置與運用的合理性，從社福實際支出面剖析，發現其中「現金給付」所占比重由 102 年的 56.4%，提高至 106 年的 57.5%；且高齡及身心障礙的「現金給付」占比分別為 98.2% 及 67.0%，「實物給付」僅達 1.8% 及 33.0%。[https://www.cy.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=125&s=14911](https://www.cy.gov.tw/News_Content.aspx?n=125&s=14911) (110 年 2 月 11 日檢閱)

注在真正需要的人身上，增設補助門檻也稱排富條款的相關問題浮上檯面。而依據憲法地方制度法規定，直轄市及縣(市)為地方自治團體，財務收支及管理為自治事項，其預算的編列與執行，只要經其議會與審計機關依法負責，然而，政治人物為了獲得大眾的支持或者至少避免選票的流失，會盡可能地回應選民的偏好。台灣六個直轄市(簡稱六都)，桃園市人口成長最快速，建設起飛造成舉債速度加速，福利擴張與財政紀律如何權衡，人口老化對資源分配的衝擊必須監控關注。

## 第二節 研究目的

社會福利的設置主要是為了保障人民生活上之風險，並讓人民能夠無後顧之憂保障其生存權益。誠如上一節所述，近年來，社會福利的觀念抬頭，許多政策並和國外接軌，以國外成功的社會福利制度作為楷模或是借鏡，進而歸化我國之社會福利制度。而近幾年來的大力推行以及各種催化之下，台灣的社會福利制度論在方案的創新以及實用程度，或是各縣市在社會福利預算的編列上，均大幅度成長。本研究所探討的老人福利預算以及三節敬老金便是其中一項值得關注之議題。

社會福利預算的多寡以及可被核准編列的項目取決於政府體系之預算與收入。在社會福利相關政策的急速成長下，政府的財政狀況卻是急速的惡化。因為諸如房地產以及整體國際情勢，甚至是因為疫情改變整體經濟結構，不論是在賦稅負擔率或是相關人事費、債務、利息、各類社會保險與健康保險、社會福利、或是教育上的預算或是對於地方政府的補助等等因素，都造成整體預算的嚴峻情況。

每一個國家之社會福利所提供之項目均不相同，會因應地區、歷史文化、民族價值觀、社會風氣等因素會有所不同。以台灣來說，在社會福利老年人福利這一塊，為了保障年長者之生活風險，以及因應歷史文化和傳統價值觀敬老尊賢等因素，特別在老年人社會福利預算上編列三節敬老金。然而在社會福利發展與推動的過程之中，政府仍是扮演最重要的推手以及關鍵人物，該如何在現有預算之下，以及不排擠其他既有政策及預計推行政策的情況下，不讓逐年提高的包含三

節敬老金之老人福利預算因為所佔之高比例而擠壓其他政策，以及該如何在可預見的我國即將邁入超高齡化社會的人口嚴重老化的當口，不造成財政缺口的情況下，持續地進行老年人三節敬老金的發放，並針對桃園市的老人福利預算編列決策模式進行探討。

由於桃園市境內有許多重大建設計畫正在推動當中，所需資金非常龐大，移居桃園的人口不斷增加，若再加上福利政策大餅，不免令人擔憂桃園市未來的財政狀況，將急速惡化。社福政策容易耽溺於肉桶政治的窠臼，一直是台灣政治生態惡化的源頭之一，而肉桶政治將政治利益集中在特定的少數民眾，將成本轉嫁給其他人共同承擔，導致資源分配不均，也對地方財政產生負面影響，預算持續支出，持續獲利就持續施壓，導致財政持續僵化。

在分配性政策中，政治人物多以競選連任的選票為考量，為選民爭取更多利益，近年來台灣候選人選舉時的政見，多會涉及社會福利政策，並且開出津貼、補助等競選支票。立意聽來良善，但考慮目前地方財政幾乎全數處於負債的狀況下，政府是否有足夠的財政空間去推動此類津貼、補助的社福政策，必須要審慎評估。

有鑑於此，本研究之研究目的有為以下三項：

1. 桃園市要如何在造成財政缺口的前提下，持續進行老年人三節敬老金的發放。
2. 桃園市的老人福利預算編列決策模式分析並了解。
3. 桃園市的老人三節敬老金排富決策，受到哪些因素進行成本與風險重分配。

## 第二章 文獻探討

### 第一節 老人三節敬老金福利現況分析

#### 壹、桃園市三節敬老金背景與現況

民國 86 年桃園縣政府為發揮敬老美德，肯定老人對社會之長期貢獻，並考量當時臺灣老年政策尚未完備，各項經濟安全保障措施尚在規劃之中，自當年度端午節起發放三節敬老金，部分地方政府也視財政狀況開辦類似之敬老金措施，如鄰近新竹縣於 88 年開辦敬老福利津貼、基隆市於 92 年實施三節敬老金。然經過 24 年，臺灣老人比率從 8% 成長至 14.56%，臺灣也從高齡化社會進入高齡社會(張玉龍，2020)。

此期間中央政府為因應人口老化等人口結構改變問題，推動多項經濟安全措施，包括勞保年金化、老農津貼及國民年金老年基本保證年金等，以期建構多層次老年經濟保障。開辦敬老金措施之地方政府則紛紛面臨老年人口遽增及財政捉襟見肘的情形，新竹縣自 99 年起訂有敬老金排富條件(排除個人綜合所得總額 50 萬元以上、個人所有之不動產價值合計 500 萬元以上、領有老農津貼或軍人退休俸等對象)；基隆市三節慰問金也訂有需於 90 年前設籍該市且持續設籍居住等條件(排除已領有中低收入老人生活津貼、身心障礙生活補助、老農津貼或國民年金等對象)。

桃園市三節敬老金社會福利本身設立之立意良善，然而因近年來老年人急遽增加導致非屬法定社福預算大幅攀升之問題，已經影響目前桃園市老人福利預算編列之規劃。桃園市老人三節敬老金發放人數及金額，由開辦之初老年人口約 12 萬人、需 7 億元經費，至去(109)年老年人口已成長至 28 萬餘人、經費需 21 億元；升格後桃園市政府延續對長輩的尊敬及升格前之既定政策，仍戮力籌措財源，穩定發放全臺獨有之老人三節敬老金，但造成桃園市升格後編列非屬法定之社福預算逐年成長，中央對桃園市財政預算編列考核連年扣分，也連帶逐年加重扣減對

桃園市補助款額度，期望能督促各地方政府維持財政紀律<sup>4</sup>。若桃園市老人三節敬老金政策不進行調整，依桃園市老年人口平均成長率 7.5%推估，至 115 年時，桃園市老年人口約 43 萬人，發放三節敬老金預算達 32 億餘元；至 120 年時，老年人口達 62 萬餘人，預算將達 46 億 7,000 萬餘元。

有鑑於市政預算本是根據總預算再向下進行各分支的劃分，桃園市各項重大建設陸續進行，為穩定政府財政以及配合其他政策推行，故進行了老年人三節敬老金發放條件及金額之調整。桃園市政府自今(110)年起調整老人三節敬老金發放金額，由 2,500 元酌降至 2,000 元，並設定排富條件為當年度綜合所得稅累進稅率達 20%以上長者(即家戶淨所得高於 121 萬元者)。

表 1 桃園市老人人口數與三節敬老金發放金額推估表

年度	老人人口數 (人)	發放金額 (元)		本市升格後累計 發放金額 (元)
104	20 萬 3,630	14 億 8,387 萬 2,500		14 億 8,387 萬 2,500
105	21 萬 9,425	15 億 8,370 萬 6,500		30 億 6,757 萬 9,000
106	23 萬 6,004	17 億 706 萬 5,000		47 億 7,464 萬 4,000
107	25 萬 3,213	18 億 3,420 萬		66 億 884 萬 4,000
108	27 萬 2,348	19 億 6,669 萬 7,500		85 億 7,554 萬 1,500
109	28 萬 3,647	21 億 301 萬 5,000		106 億 7,855 萬 6,500
年度	老人人口數 推 估	推估發放金額		調整後可降低 支出(A-B)
		現行政策金額 (A)	調整後金額(B)	
110	30 萬 2,377	22 億 6,782 萬 7,500	17 億 441 萬 4,000	5 億 6,341 萬 3,500
111	32 萬 5,056	24 億 3,792 萬 0,000	18 億 3,933 萬 6,000	5 億 9,858 萬 4,000

(續下頁)

<sup>4</sup> 108 年監察委員江綺雯、副院長孫大川調查發現，地方政府財政狀況普遍欠佳，惟每年仍持續發放重陽敬老禮金、老人慰助金、老年三節慰問金(禮金)……等等(統稱地方政府自行開辦發放之各類中央法定以外老人福利現金給付；每年該項支出預算從 103 年的 68.61 億元，成長至 107 年的 89.36 億元，核發金額更從 100 年的 48 億元，遽增至 107 年的 89 億元，增幅達 8 成之多，相當可觀，對於左支右絀的地方財政，無疑為沉重的支出項目。  
[https://www.cy.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=213&s=14719](https://www.cy.gov.tw/News_Content.aspx?n=213&s=14719)(110 年 4 月 20 日檢閱)

年度	老人人口數 (人)	發放金額 (元)		本市升格後累計 發 放 金 額 (元)
112	34 萬 9,435	26 億 2,076 萬 2,500	19 億 8,561 萬	6 億 3,515 萬 2,500
113	37 萬 5,642	28 億 1,731 萬 5,000	21 億 4,285 萬 2,000	6 億 7,446 萬 3,000
114	40 萬 3,816	30 億 2,862 萬	23 億 1,189 萬 6,000	7 億 1,672 萬 4,000
115	43 萬 4,102	32 億 5,576 萬 5,000	24 億 9,361 萬 2,000	7 億 6,215 萬 3,000
120	62 萬 3,211	46 億 7,408 萬 2,500	36 億 2,826 萬 6,000	10 億 4,581 萬 6,500

資料來源：桃園市政府社會局、作者整理

由表 1 可瞭解，桃園市政府於 110 年設定老人三節敬老金排富條件後，預算發放可等同於 106 年之發放金額；如以 109 年預算為上限，可維持三節禮金穩定發放至 113 年。至於重陽敬老禮金 2,000 元(99 歲以上 2 萬元)則考量屬於重陽佳節敬老性質，照常發放不設排富、不調降金額。

## 貳、六都敬老金之比較

本小節以六都之敬老金預算進行比較，將六都之敬老金總預算以及人口分布用平均值做出分析，進而瞭解桃園、台中、新北、台南、台北、與高雄等市在老年人口福利的規劃上之差異本。桃園市老人福利預算「人均比」(即每 1 位老人分配的公務預算金額比)與其他 5 都(直轄市)相較，均為其他 5 都 2 倍以上，顯示在相同的條件之下，桃園市對於老年人的福利與照護上之投入比其他五都為高，也更為重視。

表 2 109 年六都公務預算與老人人口數「人均比」比較表

直轄市	公務預算金額(元)	109 年 7 月底 老人人口數(人)	人均比 (元)	人均排比
桃園市	80 億 7,911 萬 3,000	28 萬 3,647	2 萬 8,483	1
臺中市	48 億 9,709 萬 0,000	37 萬 4,418	1 萬 3,079	2
新北市	69 億 6,556 萬 9,000	60 萬 1,535	1 萬 1,580	3
臺南市	19 億 8,900 萬 0,000	30 萬 3,218	6,560	4
臺北市	30 億 9,332 萬 7,000	48 萬 7,724	6,342	5
高雄市	9 億 9,211 萬 4,000	45 萬 0,999	2,200	6

資料來源：桃園市政府社會局、作者整理

## 第二節 傳統分配政治研究

分配政治所關心的問題是政府將不同的利益分配給誰？以及誰可以從政府的作為中獲益（Lasswell & Kaplan, 1950），公共政策擁有許多不同的模式，在 1960 年，美國公共政策學者 Theodore J. Lowi 提出了對公共政策的分類辦法，並將政策的類型從利益分配的角度上出發，區分為分配性政策、再分配性政策和管制性政策。後來，美國政治學學者 Robert Salisbury 又在 Lowi 的理論基礎上，因應時代的變遷而補充了一項自我管制性政策。

在 Chan (1982) 所著之 *The Nature of Water Resources Policy and Policymaking* 中所提到，所謂的分配性政策（distributive policy）是指政府機關將利益、服務、成本或義務分配給不同的人口來享受或承擔政策，如社會福利政策。但是若是從另一個角度來探討，從博弈論的角度分析，這種政策基本上是一種非零和賽局的政策，因為政策的執行，並不構成它方之所得建立在另一方所失的基礎上，不具備義務和利益的排他性。相反地，政府在執行這類政策時，各方皆可獲得一定的利益（Lasswell & Kaplan, 1950）。因此，能夠從中獲利者眾，對於掌握分配資源的執政黨來說，也是在鞏固政權上面十分有利的一種做法。Chan 亦表示，政府推行

這種政策時在立法上通常不致產生問題或困難，唯一構成爭議的因素則可能是政策的幅度或對特定分配的大小與多寡。

稍不同於上述之分配性政策，再分配性政策 (redistributive policy)，又稱重分配性政策，是指政府機關將某一團體或人口的利益或成本轉移給另一團體或人口來享受或承擔的政策，例如所得稅、增值稅等(Lowi, 1972)。政府在執行再分配性政策時，因為此種分配的方式會造成連動的影響，因此會考慮到各團體所涉及的利益和損失。根據 Chan (1982)的研究所指出，這種政策會出現利益上的排他性，是一種零和賽局的政策。因此，再分配性政策的推行也容易引發既得利益人口的抗拒。已經擁有資源和好處的既得利益者通常不願意在將手上的資源做出重新調配，讓自己所能夠擁有的，又或著是說對於這些既得利益者來說，認知中他們長久以來擁有的已經變成了他們應有的權利，因此往往不願意將此權力再拱手讓出，讓其他人一起分享這個資源。

在 Lowi (1972)的研究中所表示，他所定義的管制性政策 (regulatory policy) 是指政府機關設立特殊的原則和規範，來指導政府機關及目標人口從事某些行為，或處理各種不同團體利益的政策，而使一方獲利或失利，例如入境管制、外匯管制等。而現在因為新冠肺炎所造成的許多出入境管制、營業管制、甚至是聚眾的眾多規範和管制都可以說是管制性政策的一環。某些行業會因為這些管制而損失自己的既有利益，然而有些行業則可以因而從中獲利。比如說因為新冠肺炎的影響，全球各種消費市場都出現的新的管制和定義，因為鎖國政策的關係，造成旅遊業大舉蕭條，甚至是一蹶不振，然而，在同一時間，有如亞馬遜等的網路銷售通路的行業卻出現大幅度的成長。管制性政策會限制個人和企業決策與行動的自由。這類政策也屬於零和賽局的政策，因為此類政策的執行，常會使一方獲利，而使另一方失去利益。美國學者 Randall B. Ripley 和 Grace A. Franklin 於 1990 年代初根據美國內政政策的性質，將管制性政策再細分成競爭性管制政策與保護性管制政策兩類(Larson,1982)：

Larson 將所謂的競爭性管制政策 (competitive regulatory policy) 定位為是指政

府從能夠提供某些特定商品或服務的眾多潛在競爭者中，以各種手段（例如特許經營權）指定並限制由其中一個或數個為獨家供應者，並排除其他競爭者。出現這種政策的原因，可能是有些稀有資源無法分割（例如廣播電視頻道），也可能是要保障、維持服務質量。這種方式便類似現行公務體系或是公部門時常在開立標案時所使用的限制性招標。將標案的條件做出盡可能的細項劃分，讓不符合此標案內容的廠商無法參與投標，這種方式通常都運用於會有政風等單位介入的公部門之上。

保護性管制政策（protective regulatory policy）的目的是為了保護公眾利益免受私人活動的負面影響，因此政府會對各種私人活動的一些狀況設定對策並加以管制，對有害的狀況（如空氣污染、不公平勞動行為）加以禁止，對有利的狀況（如銀行公布貸款的真實利率）則要求必須做到。當今在新冠肺炎疫情的因應上，政府所做出的許多決策便符合所謂的保護性管制政策，像是將疫情等級分成三級，若是超過第三級那便不可再做出室外 10 人或是室內 5 人以上的聚集活動。對於政府來說，此為防疫期間的必要性保護政策，才不會因為私人活動的影響而造成防疫破口，進而造成全體國民受到影響。

Larson 則將自我管制性政策（self-regulatory policy）定義為政府機關對於某一團體或人口的活動僅予以原則性的規範，而由該團體自行決定活動進行方式的政策，例如勞工團體、工會等。這是一種非零和賽局的政策類型，因為政策的執行通常不至於犧牲其他團體的利益作為代價，也就是說沒有利益上的排他性。除此之外，以年長者為主要成員所組成的不論是法人社團、學會、協會等也會屬於此種政策的管轄範疇。

## 壹、分配政治模型

此一小節主要是針對分配政策（distributive policy）加以說明，所謂的分配政策，追本溯源便會提到 Lowi 在 1964 年所提出的政策分類理論（Lowi,1964）。Lowi 將所謂的分配政策定位為因為政策所帶來或產生的利益，被刻意的集中在少數區

域，或是少數人口身上來使用，而大前提以及另外一個關鍵的點便是這些少數人或是少數區域能夠享有的因為政治關係而分配到的資源是由全國人民買單，也就是全國所有的納稅人都需要共同為了這些少數區域或是人口所被分配到的資源來共同承擔與付出。

Lowi 的研究指出絕大多數的地區民眾或是利益團體對於這種型態的資源分配，這類不須付出高額成本即可獲得大量資源的方式非常歡迎。而許多政治工作者或是政府相關人士對於這種民意壓力以及自身選區擁有投票權的民眾以及其他利益相關團體的恩庇關係非常了解。有些政策標的目標為特定選民，且有一定選票回饋效益的侍從式政策，包括社造經費補助、敬老津貼發放、社區關懷據點設置、一里一活動中心興建、老人全口假牙補助等等(湯京平、陳冠吾，2013；趙卿惠，2017)。

有鑑於此，此種特殊利益與集體利益表達的不同結合，類似的利益交換方式也成為政治工作者們在追求各自選區時的利益動機為首要考量，也將此方式當作是能夠確保自身順利當選或是連任的籌碼和策略。因此，當該政治人物執政之時，便可運用其職務之便，不論是直接或是間接的要求各行政機關，對於其所在之選區進行較好的利益分配和資源配發，這種現象便是 Lowi 所定義出的所謂的分配政治 (distributive politics) 或是肉桶政治 (pork barrel politics)。

以絕大部分的情況來說，下從里長開始，乃至區長、鄉鎮代表、議員、立法委員、地方官員、乃至中央官員，為求連任，甚至為了鞏固樁腳以及特定團體之選票，往往都會利用所謂的分配政治來取得較好資源，並且為選區獲取地方利益，作為一種選民服務或是利益交換的概念。然而，分配政治的利用多寡，或是運用到何種層面的深度和廣度，就端看該政治人物的個人風格或是該黨派的行事作風。而不同黨派在不同選區，或是因為地域性的關係，也會在政治分配上的做法出現不同的現象。

除此之外，許多研究也指出政治人物的過去背景也會影響本身在分配政治上的進行方式。比如說該政治人物是否有擔任地方民選的公職人員，又或是自身或

是相關的親戚朋友間是否有經營企業之背景，均都會對於該政治人物在分配政治上的考量或是積極度造成影響 (Ames, 1995; 羅清俊、張皖萍, 2008)。若是過去曾任地方民選公職者，對於該地區的選民需求，以及社區實際需求會有更深刻的了解，因此在資源的爭取上更能夠到位，能夠用比較貼近當地真實需求的方式來進行所謂有感的分配政治手法。而藉由這種能夠讓在地選民真正有感的互惠方式，該政治人物在連任道路的爭取上面也通常能夠較為順遂。而若是因為自身所經營之企業或是自身親友所經營的相關事業，便較為敏感，因有需避嫌之必要性，在操作上往往會較為迂迴以及不那麼明顯。

## 貳、政策利益型態的轉變

所謂的政治，或是政策擁有許多面向，而此一小節所談論分配政治也是其中一種正式的型態，也可說是一種政策立意型態的轉變。關於所謂的政治與分配，Easton (1981)提出了一個觀點，所謂的政治就是彰顯權威性的一種價值分配。社會上所擁有的，所可以分配的資源有限，不論是財富、權力、地位、或是其他的資源。人口不斷的成長，然而國家整體的資源有限，因此在資源的分配大前提上本身就是無法做到所謂的公平。有鑑於此，才進而產生了所謂分配的法則。所謂政治便是管理眾人之事，因此政府便有義務來進行所謂的分配。這個分配便需要依據政府所訂定之法則，遵循此法則來進行資源的分配，透過政府所制定的政策，來相對公平的決定誰可以獲得多少資源。

在探討分配政治之時，絕大部分的分配資源都是以補助款等具有實質經濟利益的資源為主，本研究中所探討的老人福利預算編列便是典型的例子。然而亦有研究指出所謂的分配政治並不只在補助款以及各項預算編列金額的範疇，也可以用許多不同的方式來呈現，並且也會因為時代而做出不同的調整，或是出現不同的趨勢。

根據 Nivola (1998)的研究表示，若以美國為例，由於整體國家經濟的影響，美國在 1990 年後因為聯邦補助款，或是轉換成臺灣的形式便是來自中央的補助款

進行了縮減。因此各州，也就是臺灣所謂的地方政府的層級，在整體預算上也變得較為吃緊，進而造成對於原本傳統的分配政策上出現直接的影響。錢變少了，能夠以金錢和預算多寡作為分配手段的政治操作便出現重大的影響，原本能夠獲得大量金錢或是預算援助的選區民眾，或是相關單位無法再獲得和以往相同的大筆經費。然而，這種現象並沒有影響分配政治的實質影響力，而是山不轉路轉的出現了分配政治的新形態轉變，實質上的金錢不再是分配政治上唯一的籌碼和考量。

若以 Nivola 的研究中所敘述之，針對特定對象的減稅相關規定 (targeted tax breaks)、管制性計畫的申請權限與決定權 (regulatory programs) 以及有利於特定利益團體的訴訟案 (public facilitation of lucrative lawsuit) 等具有利益交換價值的方式，都可被歸類為分配政治的利益新形態。若回到台灣的情況，舉凡各類生育的補助或是福利、租房的相關規範、免開立統一發票的攤商、針對勞工的假期以及加班等規範、針對農漁民的各類減免和補助、對於軍公教的相關規範、彌補城鄉差距的學力測驗制度、甚至是公立幼稚園和非營利幼兒園的多寡等等項目都是所謂的新形態政策利益型態的轉變。而本研究中所要探討的，關於老年人的福利預算編列，更細項中的老人三節敬老金當然也是其中的典型案例。

以上所提到之各種案例囊括了各面向之福利相關政策，均有其關鍵性的連結，也就是造成他們都可被定義為政策利益型態的轉變的新形態之分配政治下之產物，也就是上述之所有福利項目都是會對於少數或是特定人口提供所謂的福利，讓被囊括在內的人口享有由社會全體國民共同負擔，共同撐起並提供的福利。這類將能夠獲得的利益集中於少數人，並且成本由多數人分攤負責，便是典型的分配政治的策略產物，唯一不同之處只是利益的型態由原本的直接金錢上的利益交換，轉變為間接的非金錢直接相關利益而已。

## 第三節 決策模式回顧

### 壹、影響決策的因素

在分配政治的概念之下，在進行分配策略之時，財政因素以及人口結構因素都會被納入策略考量 (Lowi, 1960)。財政因素因為牽涉到中央以及地方，因此往往會需要更為審慎，也會根據中央執政黨和地方政府之關係，比如說該地方政府是否與中央執政黨為同一黨派，以及地方議會的結構，有多少為在野，有多少為執政，以及是否有其他不確定因素的參與，比如說人情因素或是檯面下潛規則等，進而影響資源的分配，因此可說是更為敏感以及不確定因素較強(Nivola, 1998)。

財政的因素會被國家的財政決策所影響。誠如上述，執政黨與在野黨等的關係會直接影響該財政決策上的判斷。Kriek (1995)的研究中指出財政決策是指一種行為過程，即國家為了控制未來的財政分配活動，達到優化財政分配和財政調控的目的，預先對財政分配模式及相關策略進行決斷和選擇的過程。中間當然會有中央的諸多預算考量，但是與地方政府的關係，或是未來選舉的規劃等等，都會成為影響財政因素的重要元素。

財政決策是財政實踐活動的先導，它的目的是為了指導未來的財政實踐活動，使其沿著正確的途徑進行，以實現最佳的財政行為預期(Lowi, 1964)。以絕大部分的情形來講，財政決策的核心是擇優，也就是運用正確的理論和技術方法，在若干可供選擇的方案中選定一個最為理想且切實可行的方案。財政決策是一個複雜的過程，財政分配活動本身所具有的涉及面廣、政策性強、對國民經濟影響大等特點，決定了財政決策不可能在瞬間完成，只有經過廣泛的調查研究，掌握大量的資訊資料，運用多種技術手段反覆進行分析、測算、比較，才能在科學的基礎上完成財政決策(羅清俊、張皖萍，2008)。

財政決策同時也可說是一個動態過程，影響財政分配活動的因素總在不斷變化，這種變化不可能在預先的決策中完全預見到，因而既有的財政決策方案總會在實踐中顯示出或多或少的偏差甚至失誤，這樣，決策內容也需要隨著實踐過程

作必要的核對和適時的修正。羅清俊、張皖萍（2008）表示財政決策要素是指組成財政決策的主要因素，它構成財政決策的內涵，而此要素包含了財政決策主體、財政決策客體、財政決策手段、以及財政決策目標等四大項目。

財政決策主體是指財政決策的組織者。通常由各級政府或代表國家的各級財政部門承擔。財政決策主體的核心是決策者，決策者可以是一定的領導集團，也可以是相關的領導者和管理者。決策者的素質直接影響著決策的品質。一個合格的決策者必須具有尊重科學，實事求是，謙虛謹慎的優良品質；具有顧全大局，開拓創新，講求實效等科學決策觀念；具有觀察分析、準確判斷、綜合組織和靈活應變等科學決策的能力(Evans, 2004)。只有具備上述素質的決策者或是決策機關，才能在複雜的社會經濟活動中，對未來財政發展的方向和目標作出符合客觀實際的、明智的抉擇。

有別於主體，Evans（2004）將財政決策客體定義為財政決策的物件。不同的決策物件對財政決策有不同的要求，它決定著財政決策的範圍、方法和內容，只有圍繞決策物件的特點和運行方式進行財政決策，財政決策才可能收到好的效果。

財政決策手段意指完成財政決策所採用的工具。它包括理論手段和技術手段。財政決策的理論手段，又稱財政決策軟體，是指對財政決策起指導作用的各種理論，包括系統理論、控制理論、預測理論、決策理論、經濟理論、財政理論等等。選擇正確的理論手段，是財政決策科學化的重要前提(Carsey & Rundquist, 1999)。財政決策的技術手段，又稱財政決策硬體，是指進行財政決策時，處理各種財政資訊資料，進行各類資料測算的技術工具，如電子電腦、影印機、印表機等技術設備。先進的技術手段，是提高決策的準確程度和決策品質的重要保證，特別是在現代決策更多地借助於數理方法的情況下，決策中技術手段的先進性更顯示出日益突出的重要意義。

而最後的財政決策目標是指財政決策要達到或所追求的最終目的(Evans, 2004)。決策目標是財政決策的關鍵要素。正確的財政決策目標，可以為財政決策指明正確的方向，它是擬定和選擇財政決策方案的基本依據。正確的財政決策目

標必須具有準確性，先進性和合理性。準確性是指財政決策目標必須能準確反映財政分配規律及其它經濟規律的客觀要求；先進性是指財政決策目標必須符合社會經濟發展目標，有利於調動各方面增收節支的積極性；合理性是指財政決策目標必須合理兼顧各方面的利益關係，既要體現實現國家職能的各種要求，又要考慮客觀存在的各種條件，將目標建立在經濟發展可能的基礎上。

人口結構亦是會影響分配政治策略的其中一項因素。分配政治的所有策略不外乎是要取得執政權，或是爭取連任，因此人口結構便會是一個非常直接的影響該政治人物爭取積極與否的動機。比如說該選區內有多少的人口具有選舉資格，或者在兩個鄰里之間，兩個區域之間，在有限的預算與福利之內，該如何分配資源，這時候人口比例較多，或是實際具有選舉資格者較多的地區便可能可以得到較為豐沛的資源與福利。而這也是在接下來的章節中所會敘述細談之要點。

## 貳、決策者本身的因素

分配政治的產生，以及之所以出現各類型態的轉換，不外乎政治工作者為尋求執政權，或是為求取連任而所為之，更白話一點來說，分配政治的策略所講求的便是應該將不同的利益分配給誰，又或是哪一個黨派可以從中獲利。按照選舉的生態與模式，通常會將選民分別成為支持者、游離者與反對者，並且在根據候選人，或是尋求連任者或是黨派手上所握有的政治資源或是分派資源，選擇要將大部分的資源，或是何種資源，分派給哪個區域的那些群眾(Costa, 2015)。

Dixit 和 Londregan (1996)的研究中指出絕大部分的資源掌控者，也就是掌握資源分配權的政治家或是黨派通常會將資源分配給所謂的游離者 (swing group)。其主要原因不外乎為因為支持者和反對者的投票趨勢都已經相對明顯以及固定，將資源再度分配給自己的支持者並不會帶來太過顯著的票源成長，而若是把資源分配給對於自己本身，或是自己所屬政黨的反對者，所投入的，所分配的資源更是有如石沉大海，完全沒有實質上的效用與影響。因此，絕大部分的政治工作者都會將有限的資源提供給游離者，藉由利益的交換來掌控所謂的游離票，藉以有

效地的拉開原本和對手僵持的票數差距。

不過亦有研究顯示出政治工作者或是執政黨，或是期望能夠當選者會將資源優先分配給支持者（Anderson & Tollison, 1991; Couch & Shugart, 1998; Crisp & Desposato, 2004; Larcinese et al., 2006; Vaishnav & Sircar, 2012）。將本來已經明確的票倉與地盤再做加固，確保樁腳以及自己的固定安全票源來源，建立自己不可動搖的穩定選區。

許多研究顯示，以上所敘述的做法和策略都會被大選整體的情勢和走向、候選人所屬之黨內的初選制度、被分配資源的分配程序與制度、選區人口特性與嗜好、及現任政治人物的特性與策略等影響（Cox & Rosenbluth, 1996; Fenno, 1978; 盛杏媛，2000; Crisp & Desposato, 2004; Siavelis & Morgenstern, 2008; Kramon & Posner, 2013）。

然而，現今的選舉方式和策略已大不相同，從近年來許多次的選舉也可發現以往的選舉策略已在慢慢失效。年輕一代新的票源生力軍所買單的方式已經和過去戰後嬰兒潮時代的選民出現差異。有鑑於此，在 PTT 或是臉書等年輕人聚集的網站測量風向甚至是帶風向，或是經營網軍等的新形態選舉方式也慢慢浮上檯面，並且改變整體選舉的架構和趨勢。

## 第四節 小結

財政因素以及人口結構因素都是不論執政黨還是非執政黨的政治工作者，在進行分配政治的策略時會進行考量的元素。中央以及地方的關係、整體國家的財政策略與財政決策、未來執政的策略、人口選民的多寡、實際選票的來源、該將資源分配給支持者、反對者、還是游離者、甚至是新世代選民的喜好或是新世代選舉的趨勢都是重要的策略考量。

## 第三章 研究設計

### 第一節 研究方法概述與架構

本研究的主題是在探討老年人在福利預算，並且以桃園市的三節敬老獎金發放為主要標的來進行探討，桃園市是如何在不擠壓其他政策的情況下持續推行老人福利預算、如何在不造成財政缺口的前提下持續進行老年人三節敬老金的發放，以及分析並了解桃園市的老人福利預算編列決策模式。

此研究會使用文獻分析法（document analysis）來進行，將與老年人口福利、敬老金、肉桶政治、分派政治等等相關課題之文獻進行收集。運用正確以及相關之關鍵字，對於國內和國外的既有文獻做出收集，並在研讀後判斷其相關性，再藉由分析後交叉比對後並歸納統整，來全面性的精準掌握住研究相關的客觀性以及掌握重要之研究問題和相關資訊。

文獻分析法主要目的在於了解過去、洞察現在和預測未來，對此，蒐集內容儘量要求豐富及廣博，經過分析後歸納統整，再分析事件的淵源、原因、背景、影響及其所隱含的結構意義等。除此之外，文獻分析法亦可說是一種主要以各種文獻為研究物件的研究方法。早期的文獻分析法主要被用於在社會科學領域內並借用自然科學研究的方法，進行歷史文獻內容和相關資料的量化分析。而在許多研究領域中，文獻分析法又被視為一種獨立、且完整並客觀的科學研究方法。

在訪談的部分，本研究會使用深度訪談法（in-depth interview）來進行。深度訪談法是在質性研究中經常使用的一種資料蒐集方法之一，主要是利用訪談者與受訪者之間的口語交談，交換彼此的意見，或是建構出一定的觀點。利用單獨且隱私的方式來讓訪問者與受訪者進行對話與互動，透過按照提綱所制定的內容提問，通過訪談的過程與內容、發覺、分析出受訪者的動機、信念、態度、作法與看法等觀點。本研究預計對包含了中央官員、地方政府官員、議員、學者、記者、與民眾等 8 人進行深度訪談。

根據上述，本研究擬定之研究架構如下：

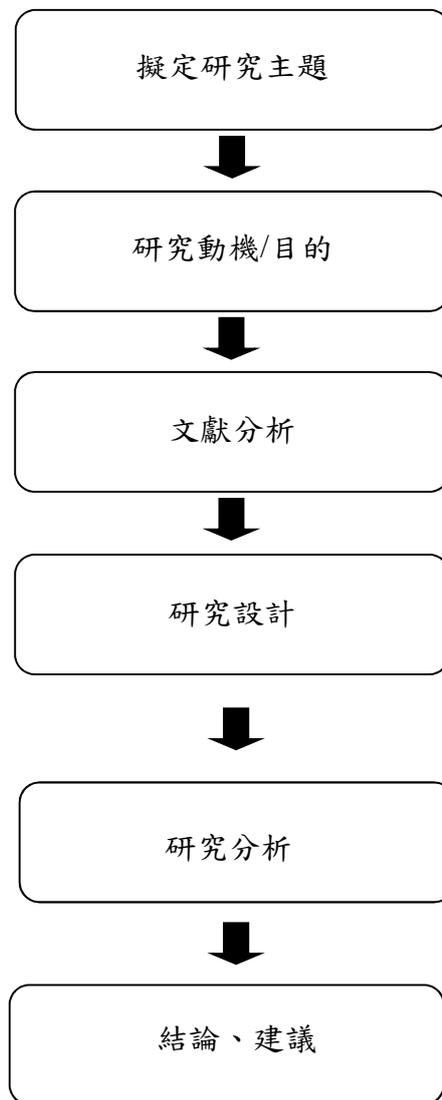


圖 2 研究流程圖

資料來源：作者繪製

## 第二節 研究案例與樣本選擇

本研究主在探討並分析以桃園市為場域，在進行老人福利的預算規劃時，以三節敬老金為主要案例來進行探討，以了解桃園市是如何在不擠壓其他政策的情況下持續推行老人福利預算、如何在不造成財政缺口的前提下持續進行老年人三節敬老金的發放、以及分析並了解桃園市的老人福利預算編列決策模式。

由於人口老化的關係，桃園市老年市民三節敬老金發放人數大幅度的提升，連帶著整體金額和預算的增加。由開辦之初民國 86 年的 127 萬人 7 億元的人口與預算，成長至截至 109 年的 28 萬餘人與 21 億元的預算。除此之外，依照目前桃園老年人口的成長趨勢，以每年 7.5% 的成長比例來預估，到 115 年，桃園市將會有超過 43 萬的老年人，而三節敬老金預算將達 32 億餘元；至 120 年時，則預計會有 62 萬餘老年人口，並伴隨著高達 46 億 7,000 萬餘元的預算。而為了不影響其他既定市政預算以及維持排富等等的公平性，除了制定排富條款之外，也從 110 年起開始調整三節禮金的金額，由 2,500 元酌降至 2,000 元，並設定排富條件為當年度綜合所得稅累進稅率達 20% 以上長者。

之所以選擇桃園市為主要的研究場域，主要是因為若以六都的三節敬老金預算進行比較，並且把這些縣市的敬老金總預算和人口做出平均值的分析，會發現在桃園、台中、新北、台南、台北、與高雄等縣市之中，桃園市老人福利預算人均比與其他 5 都相較，均為其他 5 都 2 倍以上。也就是在排除了立足點不同的差異之後，在相同的條件之下，桃園市對於老年人的福利與照護上之投入比其他五都為高。

深度訪談會是此次研究的進行方式，本研究預計對 7 位對象進行深度訪談並且以逐字稿做出紀錄。在預計訪談的對象之中，會有 2 位桃園市議員、桃園市社會局科長、桃園市財務局科長、桃園市老人團體成員一位、資深府會記者一位、以及專家學者一位。

本次研究預計訪問共兩位隸屬於桃園市的市議員，議員對於地方預算的爭取

以及相關福利規劃和推行扮演著非常重要的角色。而議員也對於地方政府官員進行監督以及整體預算的監控，因此，議員的角色在本次的研究主題當中亦扮演著十分重要的資訊來源，並將藉由對兩位議員的訪問來藉以了解，站在議會的角度，是基於何種因素，會從民國 86 年在明知財政拮据的情況下，仍然持續發放三節敬老金，並且為何會到了 110 年宣布加入排富條款以及每個月刪減 500 元的政策。除此之外，也藉由對議員的訪談之中，了解分配政治上因為選舉因素的影響，談論市長在選舉連任與否的考量上，是否會因為桃園市老年人口比例偏低的狀況而影響分配政治的決策。

誠如上述，議員會監控地方政府在老年人預算以及福利上的規劃和控管，因此，在對議員進行訪問的同時，也會對直接影響老年人福利和三節獎金發放規畫的主責單位，也就是桃園市政府的相關人員進行訪談。本次桃園市政府方面會訪問桃園市政府社會局的科長，桃園市的老年人相關福利規劃和政策的推行都有賴於社會局的推動，因此藉由訪問社會局之科長，方可了解桃園市在老人福利的決策過程中的考量，以及決策點為何。除此之外由於三節敬老獎金等等的發放會影響市政預算的規劃，為深度了解桃園市政府財政拮据與否及預算分配掌管等之細節，亦會對執掌桃園市政府財務規劃的財政局科長進行訪談。

除此之外，為確保研究的深度以及精準度，亦預計與一位專家學者進行訪談，依照此專家學者的學術論點，亦或是長期上的研究或是觀察所得出之論點或是結論，又或是可拿來當作解釋現有狀況與現象的理論，可強化本訪談的結構，並且對於訪談內容做出更有學術意涵的分析，藉此將研究結果深化，並且鞏固本研究之學術觀點。

本次研究也會訪談一位桃園市在地的資深府會記者，當地記者，尤其是府會記者，對於當地的政治文化、地方政府與議會之關係、選舉模式、當地的政治生態系統等資訊都相對熟稔，因此在透過與資深府會記者的訪談，預計可得到許多較為客觀的第三方觀察之資訊，讓研究能更為完整以及全面。

最後會選擇一位桃園市老人團體的成員進行訪問，本篇研究主要探討的主題

便是圍繞在老人福利和三節獎勵金發放與政策層面的關聯性。有鑑於此，桃園市的老年人口便會是主要在這個系統中的直接利益關係人，也是此主題中不可或缺的要角。因此，除了匯集中央政府、地方政府、議員、記者、以及學者之觀點之外，也不可或缺該主題的要角，桃園市的老年人口，因此，本研究亦會訪談一位桃園市老人團體的人員，以老年人口的立場來進行表述。

### 第三節 深度訪談

#### 壹、訪談對象

本研究預計訪問 7 位對象，包括桃園市執行政策之政府部門、桃園市議員、桃園市老人團體成員、學者專家、以及資深府會記者，規劃如下：

表 3 訪談對象

類別	單位	職業或相關性
政府部門	桃園市社會局科長	地方政府官員
政府部門	桃園市財務局科長	地方政府官員
立法部門	桃園市議員	現任市議員
立法部門	桃園市議員	現任市議員
學者	大專院校	現任大學教授
傳統媒體記者	自由時報	資深府會記者
民眾	桃園市老年人團體	老年團體成員

## 貳、訪談提綱

針對不同受訪者，為能夠在訪談中精確掌握或得到所需之資訊，依據不同的受訪者設計不同之訪談提綱，用以全面性的採集到廣泛且精準的資訊，針對不同訪問對象的採訪提綱如下：

### 一、政府部門

#### (一). 對象 - 桃園市社會局科長

表 4 訪談提綱一

設計目的	訪談提綱
了解地方政府在老人福利決策上之過程	<ol style="list-style-type: none"><li>1. 老人福利的決策基準為何？</li><li>2. 在甚麼樣的情況老人福利會被提升？</li><li>3. 在甚麼樣的情況下老人福利會被刪減？</li><li>4. 在上述情況下，有何種配套措施來應對？</li><li>5. 老人福利的未來走向為何？</li><li>6. 老人福利在市政業務上的影響力和比重為何？</li></ol>

#### (二). 對象 - 桃園市財政局科長

表 5 訪談提綱二

設計目的	訪談提綱
了解桃園市政府財政拮据情形及預算分配掌管模式	<ol style="list-style-type: none"><li>1. 現在桃園市財政狀況為何？</li><li>2. 老人福利對於目前財政狀況的影響？</li><li>3. 在老人福利這塊，預算如何規劃與分配？有哪些影響的因素？</li><li>4. 老人三節獎金對於當前的財政狀況有何影響？</li><li>5. 排富條款是否對於財政目前狀況有所幫助？</li><li>6. 依您的意見，老人三節獎金相關政策應如何調整最為適當？</li></ol>

## 二、立法部門

### (一). 對象 - 桃園市議員 1

表 6 訪談提綱三

設計目的	訪談提綱
了解對於三節敬老金以及老年人口福利之看法	<ol style="list-style-type: none"><li>1. 您對於三節敬老金的全面性看法和觀感？</li><li>2. 關於敬老金，依照您的意見，未來該如何規劃與安排才較為妥當？</li><li>3. 議會在進行敬老金等的老人福利規劃，是站在怎麼樣的觀點？決策標準為何？</li><li>4. 關於敬老金，依照您的意見，未來該如何規劃與安排才較為妥當？</li></ol>

### (二). 對象 - 桃園市議員 2

表 7 訪談提綱四

設計目的	訪談提綱
了解對於三節敬老金以及老年人口福利之看法	<ol style="list-style-type: none"><li>1. 您對於三節敬老金的全面性看法和觀感</li><li>2. 敬老金的源起為何？</li><li>3. 議會財政拮据和敬老金之間的相互影響為何？</li><li>4. 您建議該如何解決上述之困境？</li><li>5. 110 年後的排富條款的實質作用？以及您的觀點為何？</li></ol>

### 三、學者

表 8 訪談提綱五

設計目的	訪談提綱
了解政治決策模式理論	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 您認為桃園市議會在進行敬老金等的老人福利規劃，決策標準為何？</li> <li>2. 從決策模式理論來看，是否會因為選舉的關係影響對於老人福利政策的規劃？</li> <li>3. 桃園市老年人口比例偏低，您認為是否市長是因為連任考量的因素而造成對於老人福利規劃的影響？</li> <li>4. 從過往的市長市政規劃來看，桃園市老年人口相關福利和選舉因素的相互影響為何？</li> </ol>

### 四、記者

表 9 訪談提綱六

設計目的	訪談提綱
了解桃園市當地政治生態系統	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 桃園市議會審理老人三節敬老金時，執政黨與在野黨的意見如何協商？</li> <li>2. 您的觀察，執政黨或在野黨，對於老人福利的發言加碼，是否為政治立場或是選票？</li> <li>3. 老人福利的決策，有甚麼非官方說法方面的影響嗎？</li> </ol>

### 五、民眾

表 10 訪談提綱七

設計目的	訪談提綱
了解老年人對於老人福利和獎勵金的觀感	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 何為老人福利？</li> <li>2. 如何讓老年人對於得到的福利有感？</li> <li>3. 三節獎金對於老年人來講有何感覺？</li> <li>4. 三節獎金若是被取消會有何影響？</li> <li>5. 三節獎金若是被加碼會有何影響？</li> <li>6. 您會如何爭取老年人福利？用甚麼樣的方式？</li> </ol>

## 第四節 章節安排

有鑑於人口老化，超高齡化社會即將到來，而在老人福利相關規劃的政策之上，也一直是各黨各派的政府在進行選戰規劃時的重要一環。然而，在規劃完善的老年人口福利，就有如三節敬老金為例，在安排上實有諸多需要周詳考慮之因素。有鑑於此，本研究以桃園為場域，探討如何在不造成財政缺口的前提下，持續進行老年人三節敬老金的發放、分析並了解桃園市的老人福利預算編列決策模式、以及研究桃園市的老人三節敬老金排富決策，受到哪些因素進行成本與風險重分配。

本研究預計分為「緒論」、「文獻探討」、「研究設計」、「研究分析」、「結論與建議」等五個章節。在第一章的「緒論」先探討老年人口的增長、人口結構的改變、老人福利以及政策決策的相互影響關係等觀點，並點出研究背景與動機，接續著說明研究的目的與問題。第二章的「文獻探討」共分成四小節，分別為老人三節敬老金福利現況分析、傳統分配政治研究、決策模式回顧、以及最後的小結。先分析本國整體的老人福利相關政策，再帶入細項的三節敬老金之議題。分析與介紹何謂分配政治、肉桶政治、以及此種政治決策方式可能帶來的影響、之後再以不同的決策模式來進行探討與回顧。

第三章的「研究設計」共有三節，首先說明概述研究方法以及預計將進行的文獻分析法（document analysis）以及之後的深度訪談（in-depth interview）進行介紹，之後擬定研究架構並以研究架構圖來顯示。第二節則是說明研究案例與樣本選擇，將預計進行深度訪談的 8 位對象進行分析和解釋，選擇這 8 位訪談者作為訪談的原因以及預計效用。而第三節則是將預計訪談的 8 位對象的訪談題綱做出呈現與說明，將針對不同對象所擬定題綱之設計目的加以闡述，並且將預計詢問的問題羅列出，藉此將再來要進行的深度訪談做出一個全面性的說明。

第四章的「研究分析」則是將對上述 7 位的訪談進行分析。在訪談過後以逐字稿紀錄轉寫訪談的過程與內容，進行談話內容以及訪談資料的分析和比對，並

整理研究之發現。第五章的「結論與建議」則是將第四章的分析結果來和文獻探討做出對比與呼應，探討並回應主要的研究問題，並且對於未來的老年人福利與敬老金規劃和政治決策做出建議。

## 參考文獻

### 壹、中文部分

丁仁方、趙卿惠、李依霖，2018，〈民進黨地方侍從體制與台灣基層民主轉型-台南經驗的啟示〉，《臺灣民主季刊》，15(1)：45-78。

王光旭、洪凱龍，2019，〈公私合夥下評鑑制度運作的風險：老人福利機構觀點之探析〉，《國家發展研究》，19(1)：97-143。

張玉龍，2020，〈非營利老人福利機構的組織績效與困境：社會影響力觀點的分析〉，《社會政策與社會工作學刊》，24(2)：95-141。

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，2008，〈桃園縣特別統籌款分配的政治分析〉，《東吳政治學報》，26(3)：1-56。

## 貳、英文部分

- Ames, B. 1995. "Electoral Rules, Constituency Pressure, and Pork Barrel: Bases of Voting in the Brazilian Congress." *Journal of Politics* 57(2): 324-343.
- Anderson, G. M. and R. D. Tollison. 1991. "Congressional Influence and Patterns of New Deal Spending." *Journal of Law and Economics* 34(1): 161– 175.
- Arai, H., Y. Ouchi, M. Yokode, H. Ito, H. Uematsu, F. Eto, S. Oshima, K. Ota, Y. Saito, H. Sasaki, K. Tsubota, H. Fukuyama, Y. Honda, A. Iguchi, K. Toba, T. Hosoi, T. Kita, and Members of Subcommittee for Aging. 2012. "Toward the realization of a better aged society: Messages from gerontology and geriatrics." *Geriatrics & Gerontology International* 12(1): 16-22.
- Balla, S. J., E. D. Lawrence, F. Maltzman, and L. Sigelman. 2002. "Partisanship, Blame Avoidance, and the Distribution of Legislative Pork." *American Journal of Political Science* 46(3): 515–525.
- Carsey, T. M. and B. Rundquist. 1999. "Party and Committee in Distributive Politics: Evidence from Defense Spending." *The Journal of Politics* 61(4): 1156-1169.
- Case, A. 2001. "Election Goals and Income Redistribution: Recent Evidence from Albania." *European Economic Review* 45(3): 405–423.
- Chan, A. H. 1982. "The Nature of Water Resources Policy and Policymaking." *The American Journal of Economics and Sociology* 41(1): 85-93.
- Coman, E. E. 2016. "Local Elites and the Distribution of Central Government Funds." in <http://www.emanuelcoman.eu/working-papers/>
- Costa, C. 2015. "The Political Economy of Party Building; Theory and Evidence from Peru's Infrastructure Development Programme." *Party Politics* 21(2): 169– 182.
- Couch, J. F. and William F. Shugart II. 1998. *The Political Economy of New Deal Spending*. UK: Edward Elgar.
- Cox, G. W. and F. Rosenbluth. 1996. "Factional Competition for the Party Endorsement: The Case of Japan's Liberal Democratic Party." *British Journal of Political Science* 26(2): 259–269.
- Cox, G. W. and M. D. McCubbins . 1986. "Electoral Politics as a Redistributive Game."

- Journal of Politics* 48(2): 370–389.
- Crisp, B. F. and S. W. Desposato. 2004. “Constituency Building in Multimember Districts: Collusion or Conflict ?” *Journal of Politics* 66(1): 136–156.
- Dahlberg, M. and E. Johansson. 2002. “On the Vote-purchasing Behavior of Incumbent Governments.” *American Political Science Review* 96(1): 27–40.
- Duflo, E. 2003. “Grandmothers and Granddaughters: Old-Age Pensions and Intrahousehold Allocation in South Africa.” *World Bank Economic Review* 17(1): 1-25.
- Easton, D. 1981. “The Political System Besieged by the State.” *Political Theory* 9(3): 303–325.
- Evans, D. 2004. *Greasing the wheels: Using pork barrel projects to build majority coalitions in congress (1st Ed.)*. New York: Cambridge University Press.
- Fenno, R. F. 1978. *Home Style: House Members in Their Districts*. Longman: Pearson College Division
- Kramon, E. and D. N. Posner. 2013. “Who Benefits from Distributive Politics ? How the Outcome One Studies Affects the Answer One Gets.” *Perspectives on Politics* 11(2): 461–474.
- Kriek, D. J. 1995. “David Easton and the Analysis of Political Structure.” *Journal of Theoretical Politics* 7(1): 29–39.
- Larson, J. 1982. “Bureaucracy and Policy Implementation. By Randall B. Ripley and Grace A. Franklin. (Homewood, Ill.: Dorsey Press, 1982. Pp. xii 226. \$8.95, paper.)” *American Political Science Review* 76(3): 673-673.
- Larcinese, V., L. Rizzo, and T. Cecilia. 2006. “Allocating the U.S. Federal Budget to the States: The Impact of President.” *The Journal of Politics* 68(2): 447–456.
- Lowi, T. 1964. “American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory.” *World Politics* 16(4): 677-715.
- Lowi, T. 1972. “Four Systems of Policy, Politics, and Choice.” *Public Administration Review* 32(4): 298-310.

- Lundberg, O., M. Å. Yngwe, M. K. Stjerne, J. I. Elstad, T. Ferrarini, O. Kangas, T. Norström, J. Palme, and J. Fritzell, 2008. "The Role of Welfare State Principles and Generosity in Social Policy Programmes for Public Health: an International Comparative Study." *Lancet*, 372(9650), 1633-1640.
- Siavelis, P. M. and S. Morgenstern. 2008. "Candidate Recruitment and Selection in Latin America: A Framework for Analysis." *Latin American Politics and Society* 50(4): 27-58.
- Vaishnav, M. and N. Sircar. 2012. "Core or Swing? The Role of Electoral Context in Shaping Pork Barrel." Working Paper of Department of Political Science Columbia University
- Warnes, A. M., and Williams, A. 2006. "Older Migrants in Europe: A New Focus for Migration Studies." *Journal of Ethnic and Migration Studies* 32(8): 1257-1281.