

福利的公平性

簡介尼爾森的「社會階級和老人公共政策」

蘇麗瓊

一、前言

美國芝加哥大學於一九八二年在「社會服務評論」(Social Service Review)期刊中登載尼爾森先生(Gary, M. Nelson)的「社會階級和老人公共政策」(Social Class and Public Policy the Elderly)(頁版二十二頁)系統說明福利服務與階層間的關係，並例舉當前美國既有之老人公共政策闡述其核心概念，啟發讀者探索福利資源的應用，究應為雪中送炭或錦上添花，同時也藉以批判福利資源有否浪費或錯置的問題，頗值我國福利政策的參政。本文持將予重點引介其論點以分享並就教。

二、灰白化預算的省思

尼爾森先生首先指出美國人口老化現象，促使政府在人民因年齡增加的生活危機中的保護角色日益重要，政府的老人福利預算經費亦隨之日益提高，導致所謂的「預算灰白化」(Graying of budget)現象，充分意指

政府預算用於灰白髮族——老人的比例日漸增加的嚴重性，因此引起了對此種預算分配的質疑和重估，也相對地引人發問：(1)老人中，誰是政府服務方案的受益者？(2)福利服務是否基於需要。因此，尼氏乃假設公共政策係由三類老人所分享，共分屬不同社會階層，一為貧困老人——極為貧窮邊緣人。二為中低階層老人——為中階層但有傾向低階層之虞的中階人。三為中高階層老人——為社會中階和高階的高所得的整合性高的老人。

三、老人福利政策三階層體系論

美國老人福利方案依尼氏所論可分為三個層次，第一層次即所謂的條件式福利方案(mean-test welfare program)，如補助安全所得(supplemental security income)、醫療補助(Medicaid)等皆以貧窮老人為對象。第二層次則包括強制性、與所得有關的社會安全方案(social security program)，以及醫療保險等多數老人所可享受的福利方案。第三層次則包括私人年會計畫(private pension plan)和稅收減免優待等，為高

所得之中，高階層老人可享受的福利方案。

在這不同層次的政策中，顯示出政府存在照顧不同階層老人的差異性功能。對貧窮老人的政策目標在確保其基本生存，而對中低階層的政策目標，則在防止其流於貧窮，並藉以維持部份退休前的生活型態和社經地位，至於對中高階層人的政策目標，則在維持其退休前的生活型態和社經地位。雖然，所有的政策皆有可能為所有階層的老人所享有，但不容否認確有部份方案祇有某些階層方可享有。理論上將其區分為三層次，可使我們更了解每一項政策皆有其最基本的目標人口，而在這主要受益者當中，即可窺視政策和老人階層的關聯性。

四、實例——老人所得轉移方案和老人社經階層關聯分析

老人所得轉移方案 (Income-transfer program) 是一項彌補老人因退休減少工作收入的所得支持方案，各項有關措施中，明顯呈現福利受益者的社會階層性，舉例如次：

(一) 低層次的補助安全所得方案，是一種條件式福利方案，受益者必備有一定所得和資產條件，係對貧窮老人而設的措施，其目的在提供窮人一個最基本的生活保障。其給付額度，依一九八一年的標準，每月支給個人的補助費為美金二六五元，支給老年夫婦則為三九七美元。此一方案係由聯邦政府補助辦理，然因各州財源不一，並非所有低所得老人皆能享有，而許多老人雖有安全所得的補助，仍然無法脫離貧困。

(二) 中層次的社會安全方案，為與個人工作年資有關的退休、殘障、遺族年

金給付方案。一九八一年，美國計有十億勞動人口參加社會安全方案，政府支付一、二〇〇億美元造福了三億六千萬人口，主要對象為老人。其給付額度，單身為自給付三七四美元，夫婦則為六四〇美元，多數中階層者即靠此給付和一份私人儲蓄生活；社會安全給付保證了生活的基本水準，使免流於貧窮。美國前社會安全委員會 Robert Ball 估計，若無社會安全給付，將有 60% 的老人因缺乏固定所得來源而陷入貧窮，可見此一方案主要係針對中下階層的老人而設。

(三) 高層次的儲蓄和稅率優惠待遇，係為有錢人方有機會享有的方案，可說是為高階層老人而設的措施。一九七四年，美國有六百四十萬老人享有私人年金，提供高階層者在社會安全給付外，又多了一重補給保障。據估計，一九七六年一個退休老人可在私人年金方案中享有超乎原工作所得 37% 的利益。計一位享有公私年金所得的老人，年約有一〇、〇五〇美元的收入，而祇享有退休給付 (社會安全年金) 的家庭卻祇有六、四〇〇美元，雖然兩者相去甚遠。據 Robert Ball 估計，一九七八年政府補助私人年金方案的預算約有一百億美元，而一九七七年聯邦分擔補助安全所得方案的經費祇有二十五億美元。而聯邦政府於一九七四年因優惠儲蓄的稅收制度，使國庫短收四十億美元，顯然這些保障高所得老人生活水準的方案，間接地影響貧窮老人的福利待遇資源。

五、福利政策與需求界定

尼爾森先生由所得轉移方案中，肯定政策的偏頗性，而這種偏頗性的造成，尼認為主要源於需求界定的指標不一，亦即不同層面的「剝削」(deprivation) 觀點而引起，其說明如下：

(一)客觀性剝削 (objective deprivation) ..

此一觀點的主要概念為需求是基於絕對性需要，是因客觀的喪失 (Loss) 而起的，最明顯的指標是所得的減少或喪失與否，其次即其對保健照顧和社會服務的接近性。貧家老人對所得補助、保健照顧、社會服務有絕對性需要，但卻缺乏政治資源、組織力量及個人身份影響力去獲得適當的利益。

(二)主觀性——相對剝削 (subjective-relative deprivation) ..

是一種相對於他人的被剝削的「主觀意識」，而不在於是否受剝削的「現象」。此種意識羣中，較會主動要求政府推動福利措施，工業化社會新興之中產階級，即偏屬此一意識型態，導致現今諸多政策係以中產階級為照顧對象。此外，高階層老人亦在此意識下努力爭取福利權益，滙集了不少福利利益。

(三)世俗認知型剝削 (conventionally Acknowledged Reprivation) ..

此種觀念起源於文化背景，無論個人或社會皆習於認同，不同身分者當享有不同的權利；反之，即是權益受到剝削，因此，相對地需要福利措施予以彌補。尼爾森先生即認為美國諸多老人福利政策係為維護老人既往成就與身分而設。

(四)層面剝削 (Universal Deprivation) ..

此種觀念是將老人當作一個集團 (class)，並認為其因年紀變大而遭到剝削，因此將老人一視同仁，給予相當的福利服務。此種觀點容易引起不同年齡集團的抗爭，且易隱藏老人間的需求差異性，並視老人為一問題團體，孤立於其他年齡團體之外。

總之，此四種剝削觀念各有其論點依據，造成需求的界定角度不一，

政策方面也變得見人見智。不過，尼爾森先生基本上認為需求的界定應有客觀基礎，不宜由主觀或慣例或法論來影響決策。尼氏並針對三階層體系之老人福利政策，提出改善之道：

1. 搜集所得和資產分配的資料，以為政策參考。
2. 政策決策者應評估醫療補助和醫療方案的缺失，以免阻礙對貧窮或弱勢老人的保健照顧，例如保險制度中的自付款部份應考慮老人的支付能力。
3. 修正窮人無法享益的方案，如私人年金津貼、優惠儲蓄等措施，並將其節餘分配於窮人，以改善窮人的福利利益。
4. 發展老人經濟安全保障措施，以確保所有老人免於匱乏，並擁有適當的生活水準。

最後，尼氏強調「除非我們認同政策利益應重新分配於真正需要者，否則，貧窮與社經不平等的現象，將一直存在老年而不變」。

六、結語

綜觀尼爾森先生的論點，老人福利需求應建立所得的多寡及貧病的程度上，充分顯示其對貧、弱者的關懷。其觀念根本揭示，祇要有窮人存在，政府政策就該多考慮那些貧弱的需要，並含有頗強的批判，批判美國福利階層體系的不當，讀來令人感動，並引發對福利事業何以興起之原始意義的重新省思。此對我國發展中的老人福利政策方向，當具有深刻的參考價值，期待本文能讓我們更清楚地思索及規劃我國老人福利政策，讓有限的福利資源能夠公平地服務需要照顧的老人，讓安老的傳統文化價值能夠獲得最合理的詮釋。