

美國福利改革：歷史、問題與效果

黃建忠

【摘要】 社会福利是一套政策方案，藉由这些方案重新分配资源，以改善个人，家庭和社会的福祉为目标。然而，社会福利制度的重分配效果，随着不同国家和时间的不同而有所变化。本文首先概述美国社会福利制度的发展，然后，具体描述1996年的福利改革。其次，检视1996年福利改革对福利的个案数、妇女就业和儿童贫困的影响，并就政策的意涵加以讨论。

【关键词】 社会福利、福利改革、重分配、美国、就业、贫困

一、前言

社会福利政策是指一套政策方案，這套政策主要將資源从高所得人群移轉至低所得人群，也就是一套資源重分配的措施，目的在促進個人、家庭和社会的福祉(Huang & Ku, 2011; Stern & Axinn, 2012)。然而，若分析一個國家社會福利政策重分配的效果將發現，它隨著國家與時間的不同而改變。這是因為即使是同一個國家，它的社會福利政策也不是固定的，而是隨著由下列幾項因素互動而成(Stern & Axinn, 2012): (1) 整體社會的生產力；(2)對社會結構的觀點；(3)對人性本質的看法；(4)歷史的傳統。一般而言，當生產力高，社會有更多的資源，便愈有可能願意進行資源重分配。但當人們覺得社會結構合理，貧窮的原因不是社會結構性因素時，便較不願意進行資源重分配。同樣地，當人們認為貧窮是個人的依賴或懶惰所造成時，也較不願意進行資源重分配。每一個社會都立基於歷史的傳承上，所以上一代如何對待窮人，而影響著下一代的政策。這四個因素對社會福利政策的影響也不是固定的，完全看當時的社會著種在哪一個因素，以及因素間的互動。

美國於1776年建國，之前為英國的殖民地。當時的社會，90%以上為傳統的農民，沒有現代的生產技術，整個社會的生產力有限，加上當時英國的社會福利制度是以伊麗莎白濟貧法案(Elizabethan Poor Law)為基礎，強調個人責任、家庭互相支持、工作參與、以及地區責任，是一種殘補式的福利(residual welfare)，沒有很多的資源重分配政策。美國建國之後，整體的社會結構與生產模式沒有太大的改變，也延用伊麗莎白濟貧法案的精神建構新社會的福利制度。之後的150年，雖然在社會經濟各方面都有明顯的改變，地理版圖從最初的東部13州增至橫跨全美的50州，人口由最初不足4百萬人口成長到1930年的1億2300萬人，就業模式也從農

業轉變至以工業為主的形式。然而，就社會福利制度而言，儘管有較多的福利項目，總體而言，依然是以強調個人責任、家庭支持與工作參與的地區殘補式福利模式(Trattner, 1999; Stern & Axinn, 2012)。

這當然也與美國的社會結構與對人性的看法有關。美國是移民國家，立基於自由放任主義，深信人們可以通過自發的活動來實現利益的最大化。早期居于支配地位的主流政治理論是古典自由主義，其核心價值為個人自由，財產私有，自由放任，有限政府。這一時期古典經濟學家亞當斯密認為資本生產方式是符合人類本性和社會發展規律的一種自然地社會秩序，個人在追求私人利益時候，也會自發的促進整個社會的發展，在此之後又受到社會達爾文主義思想的影响，主張優勝劣汰，適者生存。這個時期的美國社會認為政府在社会福利救助上应当減少介入，崇尚的是個人的奮鬥，每個人都應當對自己的幸福負責，能自己解決的問題就不該尋求政府的幫助。美國早期沿用此思想，塑造了他們對社會福利的認識，主流思想認為只有適者生存，這對人類的發展是有益的，救助從來都不能改善個人的處境(Trattner, 1999; Jansson, 2013)。

社會菁英大都反對公共援助(Public Assistance Program)，他們對政府在社会救助上的努力，保持著懷疑的態度，認為個人是造成本身福利沒有改善的直接原因，政府不應該對此負責，並認為過多的公共援助會限制個人的自由與社會的發展。本杰明·富蘭克林(Benjamin Franklin)是十八世紀美國最偉大的科學家和發明家，他也公開批評公共援助，他認為個人是造成本身貧窮的原因，社會結構設計良好，有錢人與財富集中的現象是合理的，若強調公共援助的社會責任，將鼓勵依賴，阻礙社會發展(Stern & Axinn, 2012)。這種觀點普遍為社會菁英所接受，合理化貧困和不平等的現象，也強調個人應為他們自己的福利負起責任。

二、經濟大蕭條與社會安全法案

這樣的情況在19世紀末，開始有了改變。工業化和城市化進程在美國迅速發展，大量的新移民涌入，造成了社會的貧富懸殊以及各種社會問題的暴露，尤其當時工業的安全標準不完善，意外死亡與傷殘比率過高，衍生而來的殘障與單親問題日益嚴重。1930年起的經濟大蕭條，更將美國社會福利制度的不完善暴露出來。即使在1929年，經濟高峰時，根據布魯金斯學院(Brookings Institution)的調查，40%的家庭沒有儲蓄(Stern & Axinn, 2012)。如果一旦經濟陷入危機，生活便會產生問題。這時美國的全國失業率為4%。

1929年10月24日，股市崩盤，直接造成銀行信用體系的崩解，進而影響到對各行業的需求疲軟，雇主以裁員做為因應，失業率開始上升。失業率上升進一步減低家庭可支配所得，再次減低需求，雇主必須再次裁員做為因應，甚至無法經營。幾年下來，工礦企業破產，農業下滑，各行業都遭遇了巨大的重創。1932年，全美平均失業率為百分之25，每四人就有一人失業。在工業城市，如底特律，失業率高達70%(Trattner, 1999; Stern & Axinn, 2012)。這也改變美國人對貧窮的觀點。

在大蕭條爆發前，美國窮人主要是接受私人團體，例如教堂，還有一些慈善團體的援助，政府介入的程度很小。但由於此次經濟大蕭條的規模太大，民間救濟已經不能滿足民眾的需求。人們意識到傳統的自由放任主義已經不能滿足現代工業社會所帶來的不確定性，也不能在危機來臨時，發揮保障作用。

面對危機，1932年新上任的美國羅斯福(Franklin D. Roosevelt)總統，承諾採行新政(New Deal)來解決問題。新政以三種立即性的措施來解決失業與所得不足得情況：聯邦政府撥款給各州州政府，由州政府直接對低收入的家庭提供現金救助；展開公共工程計劃，以刺激投

資；以短期的公共就業計劃雇用沒有工作的人。這些措施有效地減緩失業率的上升，但並沒有大幅減低失業率，仍然維持在15-20%左右。這讓羅斯福總統開始思考如何建構一個長久的社會福利制度來預防現代工業社會所帶來的各項風險(Trattner, 1999; Stern & Axinn, 2012)。

1935年，羅斯福總統簽署社會安全法案(The Social Security Act)，宣告美國社會福利新時代的開始。社會安全法案利用三種方式來解決與預防現代工業社會所帶來的不確定風險：社會保險、社會救助與福利服務。在社會保險方面，以失業保險及老年保險(Old Age Insurance)來預防失業及因退休所帶來的收入減少。在社會救助層面，設立失依兒童救助(Aid to Dependent Children)與老年救助(Old Age Assistance)項目，針對失依兒童與低收入老人提供現金救助。在福利服務方面，聯邦政府鼓勵州和地方政府提供適當的公共衛生服務，以保障人民的健康。

在經濟蕭條時期，整個社會的資源減少，理應減少資源的重分配，但大家理解到，人之所以貧窮，是因為社會結構性因素，而不是個人的因素，所以願意支持資源重分配的社會安全法案，也奠定美國社會福利制度的基礎。社會安全法案的通過，也代表政府從只關注民眾的財產權，轉移到關注人民的權利，並由聯邦政府負責起社會福利的責任。總之，社會安全法案奠定了美國社會福利制度的立法基礎，1930年後的社會福利制度，雖然在項目與規模上，不斷的增加與擴大，但基本上，仍是此法的延續，發展，擴充和調整。

三、失依兒童救助項目發展與1996年福利改革

失依兒童救助項目根源于1935年的社會安全法案，當時美國處於經濟大蕭條，加上單親家庭的成因大多為父親死亡，失依兒童救助計劃便針對陷入貧窮的單親家庭提供無條件的現金救助，只

要兒童低於十八歲，該家庭都有資格領取。為強調家庭的重要性，此項目在1956年將給付擴大至照顧小孩的單親家長，並於1962年更名為失依兒童家庭救助(Aid to Families with Dependent Children)項目。失依兒童救助項目的領取是建立在受助者的福利權基礎上。只要符合資格的受助者都可以領取，沒有時間的限制，沒有工作的要求。若政府拒絕受助者的申請，受助者有權要求公聽會，要求政府說明拒絕的理由(Trattner, 1999; Stern & Axinn, 2012)。

然而，隨著1940年社會保險開始支付遺屬恤金，以及單親家庭組成原因的改變，尤其是1960年代後增加的離婚家庭及1980年後大量產生的未婚家庭，以及少數民族家庭的大幅增加，都削減社會對失依兒童家庭救助項目的支持，要求改革的聲浪也不斷增加。在1995年，黑人只佔全美人口的12%，卻佔失依兒童家庭救助項目案主的35%。同年未婚家庭佔案主數的35%(U.S. House of Representatives, 2009)。同時，隨著越來越多的婦女進入了勞動力市場，社會對領取現金救助的婦女也有相同的期待，希望他們能工作，增加家庭的所得，減少對政府的依賴。全國婦女的勞動參與率從1950年的百分之34%，上升至1970年的百分之43，在1996年時為百分之60%。

自1960年代起，美國政府在失依兒童家庭救助項目中，增加對領取福利母親的工作要求。1988年，美國國會通過家庭支持法案，設立就業機會和基本技能培訓方案，並要求有六歲以上小孩的福利受助成人必須從事有薪的工作，接受技能培訓，或在學校接受教育。就業機會和基本技能培訓方案也為福利受助者提供就業訓練與教育，以提升他們就業的能力，並協助他們獲得就業機會。同時，該方案也訂定福利個案的工作參與標準，要求各州州政府在該州的福利個案中，有一定比例的福利領取者必須達到工作參與的標準，這也是第一次聯邦政府對福利領取者的工作要求法制化

(Trattner, 1999; Stern & Axinn, 2012; Jansson, 2013)。

儘管上述的改變，領取失依兒童家庭救助的數目卻沒有下降，反而一在的上升。在1960年，有七十八萬個家庭領取此項福利，案件數量在1970年增加至兩百萬個家庭，1980年至三百六十萬個家庭，在1994年時，更上升至五百萬個家庭，大約每七個有小孩的家庭便有一個家庭領取此項福利(Trattner, 1999; Jansson, 2013)。

在這樣的背景下，美國國會在1996年通過福利改革法案，以貧困家庭暫時援助方案(Temporary Assistance for Needy Families)取代失依兒童家庭救助項目，貧困家庭暫時援助方案有兩個特徵：時間限制與工作要求。就時間限制而言，法案名稱中的“暫時援助”明確地指出新的福利方案不再是永久性的福利，福利領取者一生中，最多只可領取六個月(五年)的福利給付。聯邦法律也規定，州政府若有特殊情況的福利領取者，如家庭暴力導致福利領取者失去經濟謀生的能力，可免除五年時間的限制，但各州的特殊案件不得多過該州個案總數量的百分之二十。若超過百分之二十的上限，聯邦政府將在下一年的福利補助中，減少對該州的整體補助金，降幅為5個百分點。

就工作要求而言，各州政府必須在24個月內，幫助所有成年的福利領取者參與工作活動。聯邦政府授予各州政府認定“工作活動”的定義。例如，有些州將參與就業訓練與學校教育視為工作，有些州只認定有薪的工作。各州政府也必須考慮聯邦政府的工作參與標準，若沒有達到聯邦政府的標準，將會被聯邦政府罰款。例如，聯邦政府規定各州必須有百分之五十的家庭符合工作參與的標準。工作參與標準是指每周從事工作活動30個小時。對於有六歲以下兒童的單親家長，時數為每周20個小時。若福利領取者拒絕遵守工作的要求，州政府可降低或終止福利給付，處

罰程度由各州自行決定 (Trattner, 1999; Stern & Axinn, 2012; Jansson, 2013)。

總之，1996年福利改革希望藉由工作要求與配套措施(如職業訓練等)，提升單親家庭母親的工作能力及所得，從而減少福利依賴。對單親家庭的現金救助不在是1935年時的永久性的現金補助，也不再視領取福利為他們應享的權利或福利權，若福利領取者沒有遵守州政府在工作上的要求，其福利可被降低或終止。

四、1996年福利改革的效果

自實施貧困家庭暫時援助方案以來，已有超過15年的時間，其改革效果可就方案的三個目標來討論：降低案主數目，提高婦女工作參與及減低兒童貧窮率。

1. 案主數目

由於貧困家庭暫時援助方案的五年限制條款及美國在1990中期經濟進入成長階段，加上相關配套措施的成功（如托兒補助方案及勞動所得退稅補貼方案），領取福利的家庭數目大幅降低 (Blank, Danziger, & Schoeni, 2006)。單親家庭案主的數目從1994年的最高點，五百萬個家庭，下降至1996年的四百五十萬，2000年的兩百三十萬，2004年的兩百萬，至2008年的一百六十萬(見圖一)。案主數目在2010年由於整體經濟的惡化，領取福利的家庭數目微幅上升至一百九十五萬，但隨後下降。在最近的2013年資料中，案主數目為一百八十萬。若以1996年為基點，下降幅度為60% (Falk, 2013)。在有些州，如喬治亞、伊利諾伊州、路易斯安那州和懷俄明州，下降的幅度甚至大於百分之80%以上 (Falk, 2013)。可見，就降低案主數目而言，貧困家庭暫時援助方案的效果是很明顯得相當成功的。

2. 婦女工作參與

貧困家庭暫時援助方案對工作活動的嚴格要求和相關的工作激勵措施(如兒童照護津貼與交通津貼)，使得有6—

17歲孩子的單親母親的就業率，在1990年代後期，有明顯的提高，見圖二。

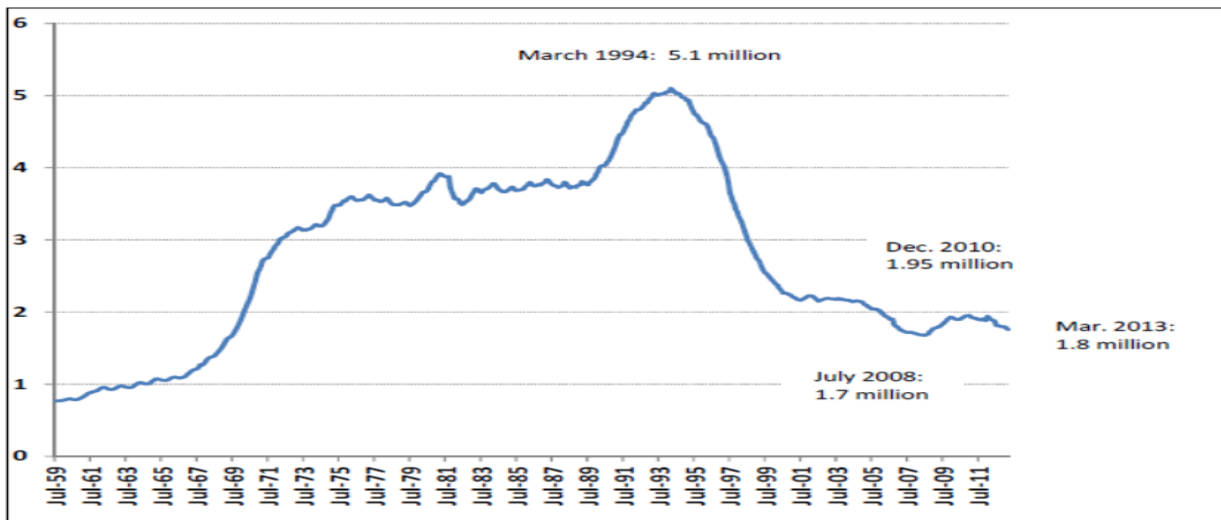
1996年就業率為66%，隨後一路上升至2000年的75.5%，之後，美國網路經濟泡沫呈現，就業率開始下降，但在2003至2007年間，能維持在72%的水準。但在2008年的經濟危機，重創美國經濟，也使得6—17歲孩子的單親母親的就業率大幅下降，在2011年時，就業率約為66%，和福利改革前的就業率相當。也就是說，貧困家庭暫時援助方案並沒有明顯的提升單親婦女的就業率，其就業率與整體的經濟環境有較大的關聯 (Danziger et al., 2000; Blank, Danziger, & Schoeni, 2006)。學者的研究也指出，單親母親有很多的就業阻礙，她們的教育程度低、沒有很好的工作經驗、且很多有精神或藥物問題。這些都使他們成為最後一位被僱用者與第一位被解僱者 (Danziger et al., 2000; Blank, Danziger, & Schoeni, 2006)。

3. 兒童貧窮率

圖三列出美國1995至2012年兒童的貧窮率。1996年貧窮率為21%，約每五位美國兒童，就有一個是居住在貧窮的家庭。之後由於經濟情況良好，兒童貧窮率持續下降，至2000年為16%。然而2000年初期的經濟衰退，使兒童的貧窮率微幅上升至18%的水準。隨後2008年的經濟危機，兒童的貧窮率大幅上升，在2010年後，兒童貧窮率維持在22%的水準，高於1996年改革前的貧窮率。很明顯地，貧困家庭暫時援助方案原本希望藉由鼓勵婦女就業，從而增加家庭的所得，降低兒童貧窮率的現象，並沒有實現。事實上，美國的兒童貧窮率在所有的已開發國家中，排在最前面 (Smeeding, 2006; UNICEF, 2012)。主要原因在於缺乏強有力的社會福利政策，來支持住在低所得家庭中的小孩，這些小孩有約40%是住在單親家庭中，而單親家長又常因較低的人力資本面臨失業或低薪資的工作，以至在貧窮線上下來回。

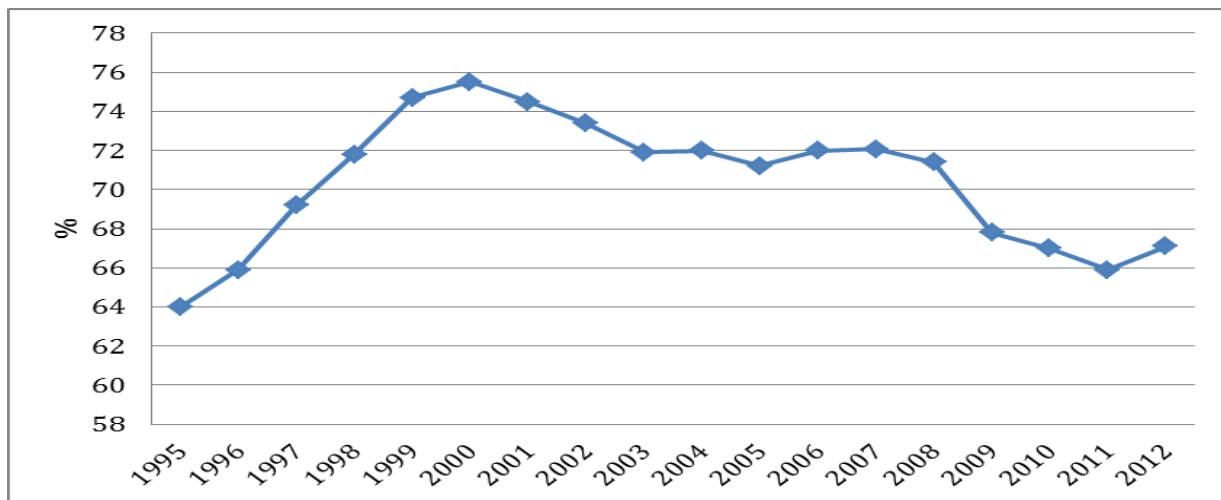
五、結論

美國社會福利制度的發展反映美國社會兩百多年來的發展。兩百年來，美國一直是一個崇尚自由主義的移民國家，不支持政府介入太多的資源重分配，採用殘補式的福利政策來救助貧窮人口 (Trattner, 1999; Stern & Axinn, 2012; Jansson, 2013)。一直到1930年，經濟大蕭條時，才發現原本的社會福利制度不足以應對現代工業社會的不確定風險，1935年出台的社會安全法案也奠定美國社會福利體系的基礎，領取福利也成為一種公民權力。但是不斷上升的福利個案數目，以及社會經濟情況的改變，使得美國開始又回到重視個人責任與工作參與的原則，1996年的福利改革便是一個例子。貧困家庭暫時援助方案顯著地改變美國的福利制度。從永久性的現金補助至短期性的援助，也不再視領取福利為單親家庭應享的權利，也是有條件的給付，若福利領取者沒有遵守州政府的規範，其福利可被降低或終止。這些轉變指出以福利權利為概念的社会福利架构在美国社会中逐渐式微，取而代之的是殘補式及有條件性的工作福利架构。然而，15年來，資料顯示，1996年的福利改革，雖然有效的降低個案數目，但在婦女就業與兒童貧窮率的改善上，沒有太大的幫助。美國，一個世界上的強國，仍然面臨著在所有已開發國家中，最高的兒童貧窮率。



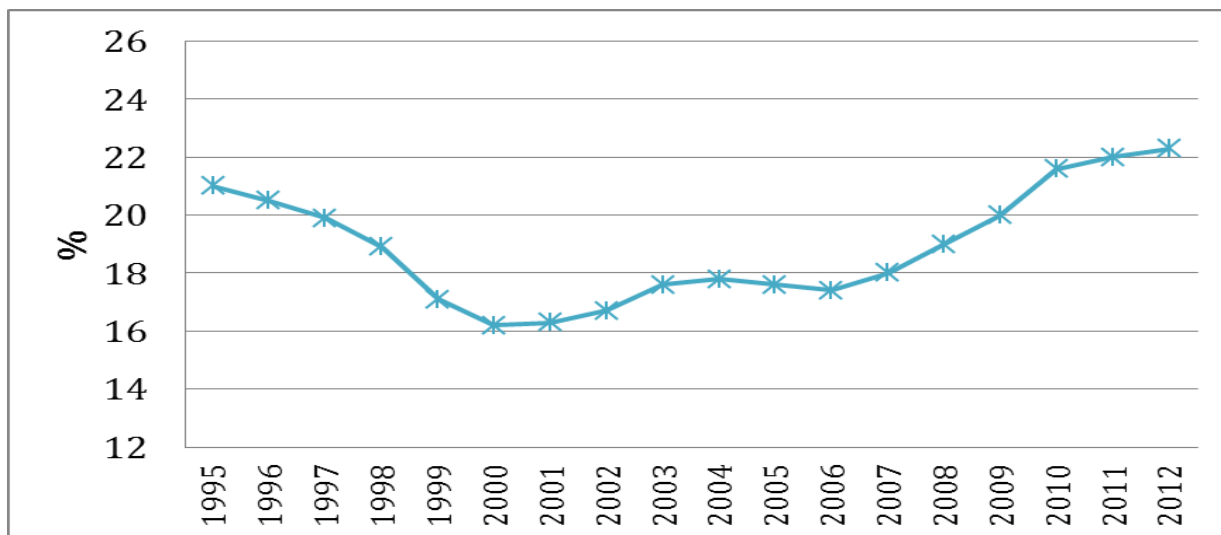
圖一：接受現金援助的家庭數量，1959-2013

資料來源：Gene Falk, 2013, 圖二。



圖二：有6—17岁儿童的单亲母亲的就业率，1995-2012

資料來源：作者從美国勞動統計局 (Bureau of labor statistic) 網頁上的資料計算而得。



圖三：美國儿童的貧窮率，1995-2012

資料來源：作者從美国人口普查局 (Census Bureau) 網頁上的資料計算而得。

參考文獻

- Blank, R. M., Danziger, S. H., & Schoeni, R. F. (2006). *Working and Poor: How Economic and Policy Changes Are Affecting Low-Wage Workers*. New York: Russell Sage Foundation.
- Danziger, S. K., Corcoran, M. E., Danziger, S. H., & Seefeldt, K. (2000). Barriers to the Employment of Welfare Recipients. In *Prosperity for All?: The Economic Boom and African Americans* edited by R. Cherry and W. Rodgers. Pp. 245-278. New York: Russell Sage Foundation.
- Falk, G. (2013). *The Temporary Assistance for Needy Families (TANF) Block Grant: Responses to Frequently Asked Questions*. Washington, DC.: Congressional Research Service.
- Jansson, B.S. (2013). *The Reluctant Welfare State: Engaging History to Advance Social Work Practice in Contemporary Society*. (6th ed.). Belmont, CA: Brooks/Cole.
- Huang, C-C., & Ku, Y-W. (2011). Effectiveness of Social Welfare Programs in East Asia: A Case Study of Taiwan. *Social Policy and Administration*, 45 (7), 733-751.
- Smeeding, T. M. (2006). Poor People in Rich Nations: The United States in Comparative Perspective. *Journal of Economic Perspectives*, 20, 69-90.
- Stern, M. J & Axinn, J. (2012). *Social Welfare: A History of the American Response to Need* (8th ed.). NY: Pearson.
- Trattner, W. I. (1999). *From Poor Law to Welfare State* (6th ed.). New York: Free Press.
- UNICEF Innocenti Research Centre. (2012). Measuring Child Poverty: New league tables of child poverty on the world's rich countries. Innocenti Report Card 10, UNICEF Innocenti Research Centre, Florence.
- U.S. House of Representatives, Committee on Ways and Means. (2009). *Overview of Entitlement Programs. 2008 Green Book*. Washington, D. C.: U.S. Government Printing Office.

華民研究中心
Huamin Research Center

Rutgers, The State University of New Jersey
School of Social Work
390 George Street, Room 503
New Brunswick, NJ 08901
848-932-5383, ext. 25383
socialwork.rutgers.edu/huamin