

美國柯林頓政府的「AFDC 依賴兒童家庭補助」 改革對我國貧童救助政策的啓示

王仕圖

一、前言

美國的社會救助工作中，最主要的是針對有小孩的單身母親救助工作，也就是所謂的「依賴兒童家庭補助」(the Aid to Families with Dependent Children, 簡稱 AFDC)。目前柯林頓政府 (Clinton administration) 致力於福利的改革部分，也是以 AFDC 作為改革的重心。而美國自一九六〇年代的反貧方案至今，聯邦政府在處理貧窮工作上已經進行三十多年，其間一系列計畫方案的目的就是要提高窮人與依賴者的所得，使他們可以維持生計，並進而有機會脫離貧窮的困境。但是 AFDC 這一福利方案的受益者主要是以單親家庭的母親居多，對於

這群依賴人口如何擺脫貧窮的困境、如何降低他們對福利的依賴，一直是美國政府努力的方向，卻也是極具爭議性的問題。

柯林頓在競選期間宣稱要「結束我們所認識的福利」(end welfare as we know it)，主張政府僅支付領取 AFDC 的單親家庭兩年的給付，並在其接受福利的兩年之內，協助這些接受救助的母親就業工作。這種尋求變遷的口號廣獲民衆的支持，但也產生了兩個問題。首先，部分接受福利給付的人，適於僱用的能力很低；其次，這些接受福利的母親即使找到工作，她們所賺的薪資仍然無法維持家庭的支出，所以必須繼續接受福利的救助才可以維持家庭的生活 (Jencks, 1997)。這種企圖利用各種「強制工作」(workfare)

作為手段，一方面希望減少領取 AFDC 的人數，降低福利的依賴；另一方面則希望透過新的方案，有效降低政府在這方面的福利支出。

相較於美國政府近年來積極的作為，希望透過工作的誘因，減少福利依賴的問題。我國對於貧童問題的處理上，私部門的角色似乎大於政府的公部。在整體的救助體系中，對貧困兒童的救助與教養上缺乏一套完整且積極的政策，不管是私部門或是政府部門，都僅止於消極的救助，這是我國福利政策值得注意的方向。此間正值中央政府成立「兒童局」的時刻，我們希望透過美國對 AFDC 政策近來的改革，反省我國當前在貧童救助工作上應有的認識與未來關心的方向。

11、美國AFDC方案

美國最早期的AFDC方案主要是因應因父母失業、失蹤或死亡而陷入貧窮的家庭兒童為救助的對象，所以大多數的州在實施本方案上是以單親家庭為主，即以缺乏財務資源提供兒童照護的家庭為救助的主要對象。美國各州對於這類的兒童福利立法始於這個世紀初，經費則由地方政府經常性支出以提供財務的支持。這類法案早期稱之為「母親救助」(mothers' aid)或是「母親年金」(mothers' pensions) (DiMitto, 1995)。一九三五年聯邦政府介入依賴兒童的救助工作，使得貧童救助工作成為美國聯邦政府的責任，當時的羅斯福政府將「依賴兒童的救助」(the Aid to Dependent Children, 簡稱ADC)方案納入社會安全法案中。爾後的ADC方案有兩個主要的變革，一是在一九六一年的新立法，結合依賴兒童的救助和失業父母的法案，這個法案使得兒童可以因為父母失業而獲得救助。另一個變革是一九六二年，該法案改稱為「依賴兒童家庭補助」(AFDC)，主要強調的是該救助方案是以家庭為單位。

AFDC除了針對單親家庭的兒童救助之外，AFDC的受益者還享有貧民健康補助方案(也就是Medicaid)。補助的內容包含門診與住院服務、病理檢查及X光檢查、護理服務、在宅保健服務、家庭計畫、助產服務等。另外AFDC領取者還享有食物券(food stamp)的補助，食物券是對低所得者提供的糧票制度，所領到的票券可以到零售商店換取食品。政府對於AFDC的受益者還提供了住宅方面的補助。

美國早在新政時期，政府利用介入經濟的手段提供人民工作機會，人民也可以自工作中獲得報酬，這樣的方案措施並不同於AFDC方案，它不是直接給人民現金。羅斯福執政時期，主要還是希望透過工作方案來救濟貧困的人民。一九六〇年代公民權運動以後，福利給付的範圍大幅擴張，一九六五年到一九七四年間領AFDC的人就從四百四十萬人增加到一千一百四十萬人，原因之一在於詹森政府的「大社會」(The Great Society)反貧政策雖然致力於提高人民的人力資本，但是並未注意到在提高人力資本之後，窮人的就業狀況(Mead, 1992)。卡特政府時期也會

花費許多支出在窮人的訓練上，但是到了雷根政府主政時期，則企圖透過減少福利預算以作為縮減預算赤字的一項手段。近來美國在民主黨的柯林頓政府治理之下，福利改革仍是他的一項重要政策，他特別強調的是要「結束我們所認識的福利」。因此一項新的法律取代了AFDC政策，這個新法律即「貧困家庭的暫時性救助」方案(Temporary Assistance for Needy Families, 簡稱TANF)。這是一項對貧窮者新的福利政策，以下即針對這項政策的發展背景扼要說明，期使如此能瞭解美國當前在福利、貧窮與工作三者之間的關係。

三、柯林頓政府福利改革

(一)柯林頓政府對福利改革的緣由
美國反貧政策自一九六〇年代以降，政策由新政時期以提供機會的策略轉變為強調道德標準，也就是接受福利的受益人，不是因為他們接受福利給付才鼓勵他們去工作，而是要他們去工作才具備接受福利受益的資格(Mead, 1992)。這個轉變是政府希望透過

政府建立起社會的權威以便強化工作的倫理。

美國對於貧窮的救助工作一直是針對單親母親與兒童的ADFC政策，一九八〇年代以來，歷屆的總統，從雷根(Regan)、布希(Bush)到克林頓政府的行政部門都對這方面的福利有所改革。美國政府所以會針對ADFC進行改革，主要有四個因素構成了美國的福利危機：公共成本的增加、對工作倫理的威脅、家庭價值的改變和社會秩序的問題(Handler, 1995)。而後二個因素即構成了「道德議題」，使得有人開始主張福利不是幫助單親母親與其子女度過暫時性的困境，它已經造成了持續性的依賴福利。

所以又有人提倡以工代賑的作法。但是以工代賑的方案早在一九六七年詹森政府時期就會經針對ADFC受益者在尋找工作或是去工作上著手立法。所以這種以工代賑的政策可以說是由來已久，不是在柯林頓執政下的新政策。但是以工代賑的政策在美國聯邦政府一直都是國家的重要政策。

(二) 新法之焦點

Ellwood(1996)認為貧窮與福利的政策

分析必須注意以下四點，這也正是柯林頓政府的主要策略：

1. 低所得的工作家庭今日的地位更加惡劣，許多工作的薪資已經明顯下降，特別是教育程度在大學以下者，他們經常無法被列入保險的範圍之內，其兒童的照護也較少，並且必須負擔其他額外的成本。如果政府想要這群工作家庭脫離福利的給付，並希望他們生活得更舒適，則目前的觀念無異是使他們生活水準更益惡化。

2. 福利系統必須轉型。每個人都瞭解福利是一種給與，而不是一種施捨。然而福利的行政工作大多數所做的是資格與給付的審查，福利系統以各種方式傳遞一項訊息：傳統的就業途徑是愚蠢的。如果我們要嚴正的看待工作與機會，必須就福利工作的整體文化加以轉型，如此必須有人走入那道關口，並表示工作才是人生終極的目標與希望。

3. 即使父母已經分離，他們仍然有責任扶養他們的子女。根據美國都市研究中心(The Urban Institute)的索倫森(Erine Sorenson)針對一群失蹤父親(指未負擔養義務者)作調查，他以威斯康辛州的標準作一

項簡單的推估發現，如果依照法律的規定，兒童支持系統每年可以從失蹤父親方面取得超過四百八十億美元。然而目前所獲得的僅一百四十億美元。

4. 需要減少非婚生子數量，特別是青少年母親。如果沒有辦法灌輸他們正確的養兒育女的觀念，那麼貧窮兒童永遠都會是一個問題。

從以上幾點發現，柯林頓政府對於福利改革的主要觀念已經不全是美國自由派(liberal)的想法，他特別強調福利的受益者必須工作的要求。從David Ellwood的陳述我們可以瞭解柯林頓政府在作法上朝四大方向著手進行革新的工作，首先是鼓勵這群處在福利受益的家庭走向工作場所；其次是具有工作能力的人須接受福利受益的時間限制；第三是針對兒童照護的問題提出實際作為，因為在美國許多福利的受益人口中，有相當多數者是單親家庭，在他們出去工作之後，兒童照護問題將成爲他們外出就業時的一大障礙；最後就是要防止青少年懷孕而成爲未婚媽媽。

這些提案最後於一九九六年在共和

黨掌控的美國國會中通過一項法案——The Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act，這個法案的主要功能是提高最低工資標準，每小時為美金五·一五元，並擴大EITC (the Earned Income Tax Credit)對於福利母親的適用範圍。

(三)新法的一般問題

柯林頓的改革法案，最主要是期望這群福利受益者可以去工作，以及強調父母的責任。所通過的新律法共有九章，第一章即以TANF取代AFDC。第二章在補充性的安全所得方案之下，重新界定失能兒童的給付資格。第三章是有關兒童支持的施行法案，釐清國家在兒童支持的施行系統。第四章是處理移民的問題，主要是禁止了大多數非法移民者取得聯邦政府的給付方案。第五、七、九章處理有關無家可歸者與兒童保護、兒童養育等方案。第六章是針對兒童照護，使聯邦的支出能在兒童照護上專款專用，並能在兒童照護上取更整合性的步驟。第八章所要處理的是食物券的補助問題。

從長期來看，美國政府的立法當然是希望達成兩項目的，一是成人的就業，另一項是兒童的安全保障。但是政府還是會面臨到一些難題，首先在成人就業的問題上，上述法案的通過還是會面臨到一些問題，例如勢必有少數的母親無法找到工作，或是沒有人願意以最低工資僱用他們。其次是非技術性的工作，一般都無法持續，一個具有成本概念的雇主大概不會花錢去僱這類人，如果景氣停滯的話，這種現象很可能會比一般情況更為嚴重(Jencks, 1997)。如果這種問題成立的話，那麼柯林頓政府對於領取福利的母親在受薪時間上的限制可能是一種沒有意義的作法。自由派學者對於這樣的現象，提出修正的作法是由政府提供扮演雇主的角色，提供領取福利的母親工作機會。只是這樣的作法以前就曾經實施了，即卡特政府時的「完全就業與訓練法案」(簡稱CETA)，但是地方政府卻時常將它視為政治上的酬賞或是去聘僱一些離職的公務人員，而不是提供給那些就業困難的人(Mead, 1992)。所以對於那些真的無法找到工作的母親，怎麼可能提供他們就業安置？這樣的問題非常可能會損及

法案對於福利受益者在領取上的時間限制。另外Jencks(1997)對於福利母親是否能夠賺取足夠的工資，以維持他們的生計提出質疑，主要的理由在於外出工作的福利母親，他們的家庭支出勢必增加，特別是在交通、食物券的縮減、聯邦住宅補助、醫療給付、甚至兒童托育的支出等方面，聯邦政府似乎未考慮到這些問題的變遷。

我們再度省思這個法案對於兒童的影響。Pane(1997)認為保護兒童免於受到福利法案的傷害是一件非常重要的事情。根據美國健康與人服務部(HHS)與都市研究中心的預估，在實施TANF法案之後，將會有超過一百萬的兒童因這個法案而落入貧窮，並有八百萬有小孩的家庭成爲低收入戶。由於共和黨在意識型態上的道德批判性格原本就較爲強烈，所以對此問題，他們主張州政府以包裹補助的模式去補貼孤兒院，他們也知道一定會有一些家庭被摒除在救助之外，並且不是所有的父母都可以成功的滿足新法案的要求。民主黨則不同意這樣的作法，並認爲福利受益的時間限制必然無法教育好兒童。民主黨提議以「票券」(vouchers)作爲處理兒童

保護的問題，也就是當家庭失去福利給付的時候，以票券來提供兒童各種的需求。

兒童妥善的照護如果是無技術的單親母親去工作最大的一項隱憂的話，那麼基於成本效期的考量，這類母親最大的效用就是養育他們的子女，而不是做養兒育女以外的工作。但是Jacks認為這項理論是政治與文化的議題，而不是經濟問題。

(四) 聯邦政府資金提供的轉變

聯邦政府與地方政府間資金的配合也是該社會安全法案修訂的特殊之處，以往的AFDC的方案，州政府每支出一塊錢在這個方案時，聯邦政府支出的配合款約為四塊錢，這個配合的款項會因為各州的經濟條件而有所調整。然而在TANF的方案底下，聯邦政府對於該方案的支出是以包裹補助的方式，因此州政府如果要支出更多的金錢在該方案上，必須從州政府本身支出，聯邦政府不再配合該方案給予州政府配合款。這樣的結果，州政府必須考量本身的預算和支付能力，因為州政府所有的預算就那麼多，如果增加TANF的給付，相對的必然削減其他福利方案（如學校教育

）的支出，所以Jacks(1997)預測各州將會嚴格要求執行領取給付的時限，也就是福利母親可以領取救助的限制兩年，以有效的控制有關單親家庭的福利支出。

在TANF法案通過之前的公共救助支出來看，以一九九三年為例，如果扣除了聯邦的貧窮醫補助(Medicard)、急難救助、以及社會服務與工作誘因等方案，聯邦的支出為一百五十二億美元，佔聯邦社會福利總支出的百分之二；而州和地方政府的支出為一百六十七億，佔州與地方政府總支出的百分之三，這些支出當不包含美國的兒童營養方案和兒童福利服務方案的支出(Bixby, 1996)。

而在聯邦的包裹補助州政府的支出上，主要是以一九九五年的AFDC支出為標準，所以聯邦政府每年至少必須編列一百六十四億元的支出預算；同時州政府在聯邦現金福利與兒童照顧基金上可以比以前的方案多獲得三十億元；而在一九九七到二〇〇二的會計年度間，聯邦政府提撥二十億元以因應經濟停滯可能帶來的財政損失；而有八億元作為因應人口成長與降低給付水準時的補助(DiSimone, 1996)。如此將可使各州的給付

水準維持在先前的標準。

由上述的資金配置看來，美國聯邦政府似乎未降低福利的給付水準，然而主要的問題可能會在未來產生，也就是在給付的時間設限下，萬一領取給付的福利母親未能找到工作，州政府將如何因應，而且沒有人知道有多少人可以找到工作，甚至是可以維持家庭生計的工作，這也是柯林頓政府將來可能面對的不確性問題。

四、對我國貧童救助政策的啟示

美國的福利改革所圍繞的問題中心仍舊未脫「強制工作(Mandatory)」的範圍，新的政策只是以新瓶取代舊瓶重新包裝。這種革新作法對於兒童照護的問題有諸多的討論，然而這些議論仍有待新法實施之後，新的問題或現象出來之後，才能獲得驗證。不論柯林頓政府如何著手推動新的福利制度的變革，這些眾多的策略無非是希望貧困的兒童在這樣的法案之下，仍然能獲得妥善的照顧。從這裏我們也可以知道美國兒童保護政策雖然長年以來有所改變，但是美國政府對於兒童

的關懷則不會因為對政府的預算考量或對成人的要求而犧牲，美國政府仍希望透過立法，一方面可以減少支出，另一方面期使兒童有正常的保護。這也顯示美國政府對於兒童權利保障的重視與關切。

我國在貧童照護政策的相關法案，民國六十二年的「兒童福利法」是我國近代有關社會福利立法的先驅，民國七十八年則公佈實施「少年福利法」，前者適用的對象為未滿十二歲之兒童，後者係指十二歲以上未滿十八之青少年。這兩個法案主要偏重於保護性政策，如建立兒童保護網絡、提供兒童保護的個案諮詢及收容輔導。對於少年保護的作法上，近年來更著重在性交易防治的工作上。貧童的就養與教育的政策，雖然在兒童福利法與少年福利法有具體的條文，但是在實際的作法上並沒有全面性的針對貧童問題有全面具體的保障設施。

美國新的福利政策是降低聯邦政府的責任，將救助工作的權力交由州政府去執行。我國的救助工作一直是以這樣的方式進行，但是地方政府對於貧童問題完全沒有一套完整的政策準則，有者是散見於和社會救助有

關的相關法令之中。如「台北市政府補助低收入老人、孕產婦及嬰幼兒營養品代金實施要點」、「高雄低收入孕產婦及嬰幼兒濟助辦法」、與「高雄市孤苦兒童生活補助實施要點」。台灣省政府在社會救助政策方面則沒有單獨與貧童有關的政策，相關的辦法散見在與兒童福利有關的政策上，如「台灣省立育幼院扶助兒童辦法」、「兒童寄養辦法」、及「台灣省試辦托育津貼實施計畫」等。

事實上，政府在貧童政策上可以有一套更為具體的作法，我國目前貧窮水準偏低的情況之下，要仰賴社會救助的相關法令提供貧童的就養與教育資源，實是緩不濟急，因為政府的救助的行為是在問題產生之後才伸出援手，這種被動消極的作法不能有效的防止問題的產生。

雖然在臺灣社會中，民間福利機構對於貧童救助工作一直發揮他作為「第三部門」的功能，但是民間的福利機構得面臨到資源取得的限制以及法律制度的問題，使得民間福利機構只能以其有限的資源作最大效率的使用。但是這樣的策略並不是最完整的作法，政府除了協助第三部門從事貧童救助的

工作之外，更應該要在立法與制度上訂定一套更具實踐能力的法制，特別是在結合工作與福利的層面上，也就是「強制工作」的政策上，我國也是有共識但未能有一套具體而適用全國地方政府可以執行的方案。在面對婚姻解組日益嚴重之下，離婚、未婚生育等問題勢必造成了單親家庭的增加，而單親家庭的扶養責任通常都落在女性的身上，此容易致使女性的經濟條件更加惡化。因此，政府在面對這個問題時，所面臨到的是貧窮、婦女福利與兒童福利的多重面向的難題，所以政府應該有更具整合性的政策方針，以減緩問題的嚴重性，甚至預防該類問題的產生。

民國八十年以前，我國中央政府並未針對社會救助工作編列補助的預算，這是因社會救助被視為是地方政府業務的緣故。然而在兒童福利的支出上，主要為各公立育幼院、托兒所及幼稚園之業務及建築設備費用。政府原設立托兒所主要是為低收入戶的兒童照護，唯因公立托兒所的師資較為優良而收費合理，私立托兒所則素質良莠不齊、收費偏高，使得公立托兒所成爲一般民衆爭取服務所在（鄭文輝，民七十九年）。

我國目前的貧窮標準，十四歲以下的貧窮兒童約佔總低收入人口的百分之三十到三十五之間，而民國八十五年台灣地區有關貧童教育的補助（包含就學生生活補助與子女教育補助）佔低收入戶生活扶助的百分之十一；而「強制工作」方案所佔的比率為百分之二十；而最主要的支出部分為家庭生活補助，佔百分之六十四（內政部，民八十五）。這樣的分配比例，輔以台灣省八十五年低收入人口無工作能力的比例達到百分之七十以上（社會處，民八十五），則我們必須思考是否「強制工作」的方案需要支出那麼多，因為低收入戶的最迫切需要的是生活上的扶助，因為這些人多數沒有生活的自主能力。然而在人力資本的培養立場上，低收入家庭中的就學人口應該給予充分的學習機會。

最後，政府將低收入戶的就學補助歸類為社會救助的工作，而低收入戶的貧困兒童之托育與寄養服務歸納在兒童福利的工作下，使得政府對於貧困兒童的福利工作未能有完整照顧措施，導致資金的編列上也未能有一套的方案，我國在社會救助工作上實有必要再與其他社會福利工作做更適切的配合，

如此才能使我國貧困兒童免受貧窮之苦。

（本文作者為中正大學社會福利研究所
博士班研究生）

參考書目

內政部 中華民國台灣地區內政統計月報
民八十五

台灣省社會處 台灣省低收入戶家庭經濟調查報告 民八十五

鄭文輝 我國社會福利支出之研究 行政院
研考會 民七十九

Bane, Mary Jo, (1997), "Welfare as We Might
know It", *The American Prospect*,
(30): 47-53.

Bixby, Ann Kallman, (1996), "Public Social
Welfare Expenditures, Fiscal Year
1998", *Social Security Bulletin*, Vol.
59, No. 3: 67-75.

D'Nitto, Diana M., (1995), *Social Welfare:
Politics and Public Policy*. Boston:
Allyn and Bacon.

DiSimone, Rita L., (1996), "Major Welfare
Reforms Enacted in 1996" *Social*

Security Bulletin, Vol. 59, No. 3:
56-63.

Ellwood, David T., (1996), "Welfare
Reform as I Know It", *The American
Prospect*, (26):22-29.

Handler Joel F., (1995), *The Poverty of
Welfare Reform*. New Haven and
London: Yale University Press.

Jecks, Christopher, (1997), "The Hidden
Paradox of Welfare Reform", *The
American Prospect*, (32): 33-40.

Mead, Lawrence M., (1992) *The New Politics
of Poverty: The Nonworking Poor in
America*. New York: BasicBooks.