

# 社會福利的新典範

◎王結玲譯

政大社會研究所研究生

譯自·Journal of Sociology and Social Welfare, Vol 16, No. 2, 1989.

作者·David Stoesz (San Diego State University, School of Social Work)

## 摘要

以下一些因素影響美國福利國家社會政策的發展：包括傳統主義運動 (traditionalist movement)、新自由主義的意識型態 (neoliberal ideology)、以及赤字預算 (budget deficit)。我們可以從一九八八年家庭支助法 (Family Support Act) 中看到此現象。於是美國的社會福利就提出了一個新典範，是以生產力 (productivity)、互惠 (reciprocity)、社區 (community) 及私有化 (privatization) 等主題來作整體性的思考，而這些主題也成為社會政策討論的重點。為了使社會福利再成為一個制度，社會福利政策應強調以下的主题：志願化 (voluntarization)、接受服務的權力 (access to services)、社會選擇 (social choice)、社會控制 (social control)、社會責任 (social obligation)、過渡時期的補助 (transitional benefits)、社區企業 (community enterprise)、以及國家性的服務 (national service) 等。

## 前言

對美國這個福利國家而言，八十年代是一段頗為困窘的時期。社會、政治、經濟發展的聚合，不僅使一個半世紀以來穩定的擴展停止，而且政府對社會計畫的縮減，亦扼殺了福利國家美好的前景。對大多數觀察者

來說，並未考慮導致福利國家退步的原因。因此，那些關懷美國社會正義的人依然思考着傳統社會計畫的對策，以挽救此種不利的狀況。

自從羅斯福新政 (New Deal) 實施後，福利專家們就以福利國家的典範作為思考依據。根據這個典範，福利倡導者預想將會有一個中央行政機構，會把利益分配給所有

公民，這權力會列為公民權之一。美國的福利國家與北歐福利國家極為相似——即是照顧全民的收入、就業與健康照顧。但在社會安全法通過五十年後，這個理想的目標會在社會政策的考量中消失。如果福利專家仍想提昇全民福利，那必須再為社會福利建構出一個新的典範。

## 福利國家的困境(Containing the welfare state)

很明顯的，公共社會計畫的轉變並非暫時性的，是在美國文化影響的結果下造成公共福利的縮減。對美國的倡導進步論者（American progressives）而言，傳統主義運動，新自由主義意識型態，以及赤字預算，都使新政型態的福利國家無法再生。社會政策的擁護者雖然知覺到保守份子已停止福利計畫的推展，同時使得政府的社會計畫陷於一種發展上的困境，但已經太遲了。

宗教上進化論的排斥者與保守主義者觀念的相結合，發展出極具影響力的「傳統主義運動」(traditionalist movement)，但這却是自由主義的知識份子所鄙視（Pines, 1982）。爲了尋求基本價值的重建——重視家庭與文化、努力工作、自由與獨立——傳統主義者批評福利計畫破壞了家庭生活、侵蝕工作倫理，並鼓勵依賴的行爲。自一九八〇年選舉中，傳統主義運動對政治活動造成重大的影響；不僅使雷根當選爲總統，更使得共和黨在參議院中佔有多數席位。基於該運動雷根政府在八十年代早期更着手改革內政。在一九八八年布希當選總統後，他在高

層行政人員中安插更多的保守人士，這都將使得傳統主義運動的勢力繼續延伸。

自從卡特（Jimmy Carter）與孟岱爾（Walter Mondale）的失敗後，許多自由主義的民主黨員開始對民主黨在內政上的地位作重新評估。爲了挽回劣勢，他們一改過去新政型的計畫（New Deal-type programs），而改爲強調企業生產力的新自由主義。華盛頓月刊的編輯（Charles Peters）名之爲「新自由主義」（neoliberalism, 1983）。這個新的意識型態使那些年輕民主黨員，能夠不用被別人將他們與提倡高支出社會計畫的「古老自由主義者」混爲一談。早在一九八二年，民主黨就將以往強調三位一體的福利改革內容——完全就業、年收入的擔保、和全國性健康照顧——從黨綱中去除，建立更適度的（更模糊的）目標（Rothenberg, 1984; p. 244-245）。甚至在聯邦社會計畫中受訓的民主黨員也承認他們的理念已不符合時代需求。甘迺迪曾在全國民主黨婦女俱樂部（Woman's National Democratic club）中表示：「新政將在美國歷史上成爲一個因應時代需求的崇高例子，但它並無法解決今日的問題」（Broder, 1988; p. 25A）。在八十年代末期，許多民主黨員——如 Richard Gephardt, Charles Robb, Albert Gore,

Jr., Bill Bradley, 以及 Tim Wirth 等——都認同了新自由主義。政府的福利推展在失去民主黨的聲援下，它未來的遠景就消失了。

如果民主黨的態度沒有改變，Gramm-Rudman-Hollings 赤字減縮法案（Gramm-Rudman-Hollings Deficit Reduction Act）就不會着手進行新的社會計畫。Daniel Patrick Moynihan 指出，赤字預算是雷根政府，爲了配合國會所支持的公共社會計畫而作的慎重抉擇；因此，赤字預算將在未來幾年中「使美國政府癱瘓」（一九八八年，頁二九三）。一個以赤字爲導向的預算（deficit-driven budget）不僅意味着新福利措施的進行需要額外的資金。例如在一九八九年時，政府開支經費裁減了二三〇億元，其中一半來自於內政計畫，這筆錢似乎有逐年增加的趨勢。華盛頓郵報的 Thomas Edsall 曾談到：「由於國家負債逾二兆元，白宫方面的共和黨人士已嚴格限制民主黨的抗爭活動，以恢復議會議程的運作。」（一九八八年，頁四九）。由於赤字預算使得政府無法爲社會計畫的推行繼續籌款，民主黨只好全盤考慮增稅；然而，這對已爲財務所困的勞動大眾而言，却是一項不安的決策。由此看來，赤字預算似乎已成爲終止社會計畫

和冰封福利國家的基本原理了。

## 一九八八年的福利改革 (Welfare Reform, 1988)

由福利國家發展上的受阻，可以瞭解到一九八八年透過家庭支助法案 (Family Support Act) 的轉變。公共援助小組委員會主席 Thomas Downey 曾說：「早在五十三年前的開端之時，福利體系就有明顯的改變」(Eaton, 1988, p. 15)，家庭支助法案將依賴兒童家庭支助法案 (AFDC) 由收入支助改爲強迫性的工作與訓練計畫。這個法案要求各州發展義務勞動計畫；該計畫迫使孩子數在三個以下的婦女參加工作與訓練計畫。至一九九〇年，各州必須有七%的基礎教育、工作訓練、工作經驗或尋職計畫的接受者(至一九九五年的更要提昇到二〇%)。雖然各州有權自行限制雙親家庭一年中，只能受惠六個月，但各州將強迫採行失業父母依賴兒童家庭支助 (AFDC-UP) 計畫。從一九九二年起，接受失業父母依賴兒童家庭支助的家庭成員之一，必須參與每週至少十六小時的義務勞動，以回饋以往所接受的支助。雖然剛開始只預期有四〇%的接受者會參與勞動服務，但到一九九七年時，參

與人數將提高爲七〇%。在離開依賴兒童家庭支助進入私人公司就業的一年內，該法案又會提供過渡時期的補助——領取每日的看護補助金及公辦醫療保險的資格。Dan Ro-stenkowski 指出，該法案實施後，將有六萬五千個雙親家庭接受支助；至一九九三年，將有四十萬人參與義務勞動，四十七萬五千人將接受過渡性的公辦醫療保險。

然而，一九八八年的家庭支助法案並不能被視爲是「改革」，特別是與新政與大社會 (Great Society) 相較之下。在貧窮戰爭中 (War on Poverty)，依賴兒童家庭支助法案收入的虧損就是一個明顯的例子。從一九七〇年到一九八八年，通貨膨脹使得各州的依賴兒童家庭支助降低了約三五% (Committee on Ways and Means, 1988: 415)。換句話說，如果依賴兒童家庭支助法案不受通貨膨脹的影響，那麼一九八八年的受益者將有五十八億八千萬元的支助；然而事實並非如此，家庭支助法案實際上主要透過強制性的義務勞動，利用五年的時間進行計畫再分配。如此，也能夠回收虧損的五七% (三十四億四千萬元)；因此，一九八八年的福利改革只不過是將一九七〇年以來的收入虧損轉移到那些負責推行義務勞動的管理者身上罷了。

此外，家庭支助法案也無法完全呈現貧苦勞動階級的事實。該法案立基於一個頗具爭議性的前提——那些依賴兒童家庭支助法案的受益者，可以因他們所享的福利而完全不需要公共協助；然而，這個夢想却被勞力市場所粉碎。對於那些必須依賴服務取向的貧苦勞動階級而言，他們仍希望能夠達成自給自足的願望。如果在經濟復甦時期，新增的工作中有四四%是兼職性的服務工作，這些工作的收入低於七、四〇〇元，那麼有多少勞動階級能完全不依靠福利呢 (Compa, 1985: p. 1)? 大多數的依賴兒童家庭支助法案受益者的工作生涯中都是低工資並接受福利支助的。

由此看來，家庭支助法案雖給予向上流動的貧苦勞動階級重要的救助，但並無法減少福利救助的人數。因此，David Ellwood 曾說：「多數的工作福利計畫看來像是適當的投資，但沒有人仔細地評估它對福利的破壞！」許多福利工作的試驗結果顯示：「年資可從二〇〇元升至七五〇元」，這並無法使依賴兒童家庭支助法案的受益者脫離貧窮，更無法使他們自給自足 (一九八八年，頁一五三)。

## 矯正福利國家 (Reclaiming the Welfare State)

很明顯的，家庭支助法案是一個福利改革的不良範例，它所提供的補助金對依賴兒童家庭支助法案的受益者而言是不夠的。而對大部份的窮人來說，也不能有什麼幫助。爲了使社會福利能夠成爲一個實際的文化制度，需要改革之處甚多。今日人羣服務專家 (human service professional) 如果只依賴「新政」老舊的定則，還不如去企劃出一個適合後工業資本經濟的社會福利制度。在後工業經濟社會中，窮人生活環境的品質正逐漸惡化；因此，我們必須重建社會制度。

### (一) 生產力 (Productivity)

社會計畫對國家生產力的貢獻並非僅止於經濟上的。在十幾年的不滿後，自由主義者不再將「工作」只看其表面字義來看，必須在福利中做得更好。全民性的福利，如健康照護及幼兒照護，對那些投身勞力市場的人來說，不僅是適當的，同時也使得中收入的勞工瞭解到社會計畫能促進國家競爭力。經過第一〇〇屆國會對家庭支助法案與幼兒日間照顧計畫之福利基金作謹慎思考並指出，社會計畫的額外基金可以透過福利與經濟

生產力的聯結來提供。

### (二) 互惠主義 (Reciprocity)

自從 Lawrence Mead 的「資格之外」(Beyond Entitlement, 1986) 以來，福利受益人必須負有某些行爲義務，作爲交換公共協助，此亦成爲福利政策的基礎。而現在正是將貧富階級間推展社會義務的時機，亦可順道將富者納入。我們應該透過經濟的刺激或吸引人的利他主義，來鼓勵中上收入羣來肩負協助不幸的人之社會義務這些方式比賦稅更有意義。畢竟不管是貧者或是富者，大家都希望能有個民主政府和自由的社會，而最近對志願性國家服務的討論也反映出，社會義務並不單是窮人的責任 (Rothenberg, 1984, Noah, 1986, Moskos, 1988)。

### (三) 社區 (community)

近十年來的社區政策，首先在貧民區推展社會制度的通行稅，但對中介結構——家庭、鄰居地區、教會和志願性組織——只僅施予口惠。雷根政府使國會相信並支持都市企業分區計畫 (Urban Enterprise Zone plan) 失敗，因為它破壞了都市／社區行動授權計畫 (Urban/Community Development Action Grant programs)。這個計畫的失敗使社區發展政策呈現真空狀態。雖然有許多州和城市，企圖建立他們自己的計畫

來補償聯合領導的失敗；但這通常會有非營利性機構的協助，可是由於這些非營利性機構的經濟惡化，所以並未能充份處理下層階級社區的社會及經濟困難。因此，貧民區社會制度的重建應是未來社會福利的首要事項。

### (四) 私有化 (privatization)

如果政府想減輕其日益增加的福利負擔，那麼就必須將它「私有化」——將部份負擔轉由私人來負責。「私有化」一詞，在近十年來一直被誤解爲將公共物品兌現給私人企業 (Linewes, 1988)。然而，自從 Tocqueville，許多我們自認是美國獨有的——從首都博物館到公民權運動——就被歸因於個人性私人團體的志願性活動 (Gardner, 1978, p. 13)。今日，許多用來解決社會問題的計畫都是由私人組織承辦的；其對公共支援來言可能是極爲敏感性的，甚至有些計畫是無收益的，例如資助愛滋病患者、無家可歸者、難民等。在另一方面，新一代的社團組織也積極提倡人類服務；例如住院治療、長期照護、感化教育及兒童日間照護等 (Stoesz, 1986b)。在資本主義經濟制度下，社會福利倡導者認爲社團組織是製造很多福利計畫來解決社會問題，但此想法對人羣組織來說簡直是一個矛盾。與其拒絕營利性的

社會福利的供應，人羣服務專家寧可承認成千上萬的美國人，已在私人組織中獲得健康與福利利益。如此，他們的身價也就相對提高。暫且不將資本主義與私有化視為一個「問題」(Problem)，福利倡導者應將國家經濟基礎視為社會福利需求之創造性解決為案，因此，「什麼是一個市場經濟的社會支持力？」就是一個核心問題了。

以上所談的生產力、互惠主義、社區和私有化等四個概念，可以作為我們將來建立美國社會福利的思考基準。雖然其中有些名詞會被傳統主義者，用來對抗新形態的福利計畫，但它們仍是符合美國的方式來改造社會福利。以下我們要談的「策略」，將討論生產力、互惠主義、社區和私有化如何能協助福利國家的重建。

## 五、策略 (strategies)

### 1 志願化 (Voluntarization)

美國社會福利制度的緣起，反映在很多志願性非營利機構的服務上。非營利性社會機構的成就打動了美國人的心弦——如地區性控制，親善和睦和社區福利。可是當政府的資助減少時，這些機構便受困於與日俱增的服務需求中。在一九七七至一九八四年間，政府對非營利性社會服務機構的資助，由國家歲收的三三·五%降至四三·九% (

Hodgkinson and Wertzman, 1986, p. 119-120)。在後半期，實際的差額更為可觀。根據一個都市學會的研究結果指出，在一九八二到一九八四年之間，資助非營利性機構的財務基金 (包括公辦醫療保險和醫療津貼) 自年約減少二百六十億元；而次年非營利性資金的增加也僅彌補了總數的八分之一 (Independent Sector, 1986, p. 2)。依據慣例，志願性機構是依賴個人和社團的捐助來平衡政府的資助，同時也補償政府歲收的虧損。由於每年有半數來自家庭捐助的金額少於二萬五千元，因此私人的捐助並不可能提高 (O'Connell, 1984, p. 2)。自從一九七〇年代中期以來，家庭的收入便無法增加；公司團體的捐助亦在一九八七年十月十九日，股市崩盤後大量減少 (Skuzgcki, 1988)；在拓展多年後，面臨景氣蕭條，許多公司團體的管理者便脫離了志願性機構。為了調合財政資助的虧損，非營利性機構又面臨營利機構的挑戰；這些營利機構已開始向以往由非營利性機構所提供服務的領域擴展。因此，諸如健康照護、私人療養院、兒童照護、以及休養中心等企業便與志願性服務機構在同一市場中競爭。甚至有時這些營利機構會抱怨志願性機構享有免稅的優待，而造成不公平的競爭，這類的控訴可能會使議會中

的開支籌款委員會 (House Ways and Means Committee) 會限制非營利機構的企業性行為，因而使得志願組織更面臨經濟上的困境。

為了使志願性組織再度復甦，我們必須對社會與經濟政策加以修正。首先，人們必須先有捐助地方性非營利社會服務機構的想法；這方面最直接有效的方法就是恢復在一九八六年稅制改革方案中被駁回的就是提供捐助組織納稅扣除額的提案。如果志願性組織能夠彌補政府在福利支出上的不足，那就應該提高歲入的捐助。如此，新的稅制就會修正個人的免稅額。利他者與非營利性社會服務機構的關係就能透過實際參與的志願服務者而增強。就實際的目的來看，由於缺乏資金，這些志願者就成為無法得到薪資的受雇者。對於每月參與免稅社會服務機構三小時以上的工作者，就能設立一個志願服務者稅務信用帳目 (Volunteer Tax Credit Account)，以便扣除同年中相當於服務金額的稅金。

最後，營利性機構與非營利性機構之間的關係應被劃分清楚。如果政府要同時依賴兩者的贊助來提供社會福利服務，那麼就應仔細計算轉移至機構的稅額是多少。雖然雙方都在同一市場中競爭，但由於營利性機構

從市場中掙取了有付款能力的顧客且獲得營利，而那些無力付款者則留由非營利機構來服務。因此，對於前者應在名義上給與課稅。如果志願性組織要在政府與私人公司科層組織占優勢的後工業社會中繼續生存，那麼它的功能必定要加以澄清與提昇。

## 2. 接受服務的權利 (Access to service)

在探討私人部門應為社會福利負起更多責任時，先須確認一個觀念的重要性，就是「人們有接受服務的權利」。健康保險及私人福利機構常會對有複雜問題和須依賴政府保險的人，採以歧視的態度。這些機構會先選擇那些容易處理，只需較少照顧的個案，至於那些非常貧窮的個案，他們甚至不理會，或將之轉介至其他公共部門中 (Stoesz, 1986a)。即使是志願服務部門，亦會不願意處理複雜的個案 (Cloward and Epstein, 1965)。

對於私人部門的惡劣態度應該予以懲罰，因為對自位服務者都應公平待之，更應以適當的規條來約束這種不為高成本的案主服務的偏差態度。一般來說，如果能以不歧視態度，而為社區福利者着想的志願服務部門，即應可享有免除相當程度的納稅額；相反的如被發現有歧視態度者，將喪失此權益。

另一種相關的看法是：專業證照制度應

包括「不歧視態度」在內。因為擁有專業權的人，首先要確定其能為社區提供最好的服務，因有時專業的自由過度，只會損及社會福利。倘若國家發現人羣服務的專業未能發揮其社會服務的功能時，國家應加以督促之。如果專業證照制度的服務，採用歧視態度而不為特定人口服務，那這個專業證照應被取消。總括來說，教育、住宅和專業制度都應包含懲罰制度，所以社會福利制度亦應包含。

## 3. 社會選擇 (Social choice)

在二次大戰後，在福利計畫方面，人們已逐漸享有選擇權。就如 G I 方案提供老兵教育的機會，亦使黑人較其他種族享有更多的福利 (O'Neill, 1977)。在反貧窮的戰爭中，醫療補助就提供窮人健康照顧的機會 (Rogers' et al, 1982)。根據統計，在一九八〇年以前，享有醫療補助的人，其所使用的健康服務頻率，與中產階級一樣多。在一九七四年「房屋與社區發展法案」(Housing and Community Development Act) 的第八部分，使窮人得以享有國民住宅的機會 (Palley & Palley, 1977)，因此社會服務沒有任何理由，不去增加個人在各方面社會福利領域中選擇的機會。

社會服務的購買憑單制 (Vouchers) 應

允許案主採用購買服務，就好像中產階級可以選擇他們認為最好的精神科醫師、心理學家、社工員來為他們服務。在購買憑單制的安排下，有資格享用公共服務者應可以得到較權威性的服務，而私人部門所提供的服務亦應符合政府所訂的此項規格。服務需求的種類亦會因不同的案主而有差異，政府應訂立一套給付方式，使機構得以依循，就像由醫療給付所設立的診斷治療羣一樣，而這項服務的提供者須與福利部門有某種程度的協議。

除了增加案主的選擇機會外，社會服務的購買憑單制應可提供其他相關的服務，如原有服務組織財務上的幫助，提供適當而有效率的服務，而且能落實服務享有者的需求上，更需符合社區的需求。如芝加哥學派 Maria Collins 所發起的活動，就是對城內年輕人的教育，以及由 Falaka Fatah 修女所創立的「費城青少年中心」，提供適應不良的青少年再教育的機會。在福利官僚深深影響社會服務的專業發展的情況下，購買憑單制則試着提供服務的一種新方法。

## 4. 社會控制 (Social control)

如果社會政策沒有適當處理那些無法自我照顧或會傷害他人的人，則福利的公信力將會降低。現在存有兩個問題，即無家可歸

者和兒童虐待。以無家可歸的問題而言，是在一九七〇年代非制度化的結果，很多的精神病患自州立醫院轉介到社區計畫中，而社區又無力作完善的照顧，所以使得這些精神病患成爲都市中的流浪漢。但透過一連串的立法來提供服務，亦無法滿足需求，如哈佛大學法律學系的精神科醫師及專家 Alan Stone 所言：最高法院的決定，仍抵不過流浪漢。

至於在兒童保護服務方面 (CPS)，Douglas Besharov 指出，每年有一、〇〇〇名兒童死於父母的不當處理上，而只有三%至五%的案例是被兒童保護機構查知的。Lanny Brown 亦指出，現今 CPS 最大的隱憂，就是很多被虐待兒童無法得到適當的照顧與處理 (一九八七年，頁111)；在一九八八年，甚至須政府來監督 CPS 執行任務。

要解決這些問題的方法是，必須將威脅生命的問題視爲公共安全問題，而非僅是福利問題，而將此問題移轉至警察部門，和警察共同組成社會干預團隊。有些實證研究指出：建立警察至社會工作團隊中是可以有效率的處理現在福利界無法處理的問題。

社會控制在福利專業和案主的權益上，似乎存有不良的關係。過去二十年來，律師

有效地運用法庭的力量來保護案主，以免使案主受到福利制度的疏忽和傷害，可是很不幸的是，法庭並沒有足夠的權威去改變行政實務或制度。在公民權主導的情形下，需確立法案的社會效力，以保障案主的人權。但社會服務專業似乎很少考慮這方面，因此他們的公信力就如同案主的福利般瀕臨危險狀態。

#### 5. 社會責任 (Social obligation)

在過去，福利專業體系會提高稅收來提供福利的給付。但當資源稀少時，非情境的因素所提供的福利會被視爲浪費；甚至會被視爲腐蝕個人自助的動機。因爲非情境因素的福利給付計畫，很容易產生福利依賴，所以常遭批評，如 AFD C (Anderson, 1980, Munag, 1984)。根據數字顯示，只有少數的福利受益者是世代相傳的；但是在財務緊縮下，這種狀況是難以接受的。除此之外，未婚父母人數的增高，尤其是黑人青年，使得更突顯福利補助及家庭穩定性的問題。不管其成因爲何，結果是顯而易見的——未婚父母未能透過工作來扶養自己，就愈多的孩童和未婚父母會依賴福利體系。但在社會福利政策下，就生產能力來衡量，他們並不符合補助資格。

在過去十年間，MDRC 進行了一連串

社區工作計畫，發現以就業訓練爲主的工作福利可以有有效的降低福利支出。MDRC 的主席 Judith Gueron 認爲早期的工作福利計畫，使很多家庭得以不再接受公共救助。但最近有一項分析，有令人訝異的發現：那些依賴 AFD C 者，即接受公共救助二年以上者，可以從一般的工作福利中獲得最大的救助效果。因此投注於福利依賴者的工作福利，較 AFD C 爲服務接收者所設計的就業服務，有更大的救助效益。

在一九八八年的家庭資助法案中，結合了工作福利之內涵，並隱含了「窮人並未充分發揮社會義務」的意味。在工作福利方面，法案中對 AFD C 的享有者有些規定：州政府可以視情況，縮減 AFD C—UP 家庭的補助爲六個月，且規定在接受補助期間，父母其中一人必須一個星期工作兩天。但家庭援助法案的最大問題是被僱的機會很小。Charles Morkos 認爲在工作計畫中，政策擬定並沒有花足夠時間去執行此服務。只有當訓練計畫將年輕人納入，並灌輸其「成爲好公民」的價值信念時，工作福利才有可能解決下層階級的問題。

允許福利受益者自己去選擇適合自己需求的社區發展機構，亦呈現了工作福利已結合了公民權的內涵。欲享受福利者爲了瞭解

更多的福利資訊，就會去參加社區發展工作。社區發展機構是屬於非營利組織，而且符合政府福利部門所規定的個人及福利給付安排；但機構亦可自由界定其社區發展計畫，並提供福利服務。相對於公共福利的依賴性格，服務接受者被視為是社區發展機構的一員。雖然依舊是接受公共救助，但他們却能發展出一套在私人市場中運作的規則。如 William Raspey 所言：你無法在福利中得到任何好處，因為亦需付出相對的努力。

「對一個願意從事額外工作的福利享有者而言，他幾乎不能得到任何好處，甚至無法區辨自己和其他種類的福利享受者之間的差異，這對福利而言，是沒有太大的助益。」（一九八八年，頁一五）

爲了刺激社區發展機構對福利享有者負責，福利享有者應可成爲機構的成員，成爲會員後可以轉介至其他機構。這樣就像勞動市場的雇員換工作般，安排福利享有者在自已居住地區附近工作。如 Barbara Ehrenreich 所言：以社區爲中心的工作福利，可以重建美國的社區，使之成爲一個溫馨而舒適的社區。

### 6. 過渡時期的給付 (Transitional benefits)

在工作責任中並沒有強調過渡時期的給

付。如果要使人脫離貧窮，則一定要有誘因；可是在次級勞動市場中的低工資和低福利，是無法具有如此大的誘因，所以很多福利計都需由僱主來提供和協助。衡量公共福利和就業間兩者的相關，對工作者的福利是有限制的。因爲福利享有者希望私人部門能儘量提供他就業中該有的福利。但就兼職員工來說，他們却享受不到福利，這常會形成一個反誘因，使很多窮人寧願在速食店或便利商店當櫃員，而不願到私人部門工作。

足夠的過渡性轉移給付可以確保工作者的基本健康，孩童照顧及其他津貼。在家庭資助法中，提供進入勞動市場者享有一年的醫療補助和孩童照顧，可是後來却沒有繼續執行。另一項計畫是甘迺迪總統，在第一期會所決定的「工作者基本健康給付法案」，資格爲每星期工作一七·五個鐘點的工作者，他們可以享有基本健康服務和災難預防及補助，而資金的來源是來自強迫僱主及僱員繳交 (Committee on Labor and Human Resources, 1988, p. 2)。但此計畫只限於健康照顧上，更直接的方法是徵收那些僱用較高比例兼職者的稅金，以提供給工作者更多的保障。

當窮人退休時，轉移性給付則更具重要性。由雇員給付及研究機構的資料顯示：每

年收入有五%是用在個人退休基金的扣除額中，而真正用於 IRA 者僅有三% (Falk and Schmitt, 1985, p. 8)。很明顯的，津貼政策並未鼓勵低收入戶者爲他們退休後的生活做打算，因此社會安全給付成爲他們退休後的唯一經濟來源。轉移給付可以運用租稅抵減的方式，以使低收入戶繳納更少的錢，高收入者繳更多的錢，這樣可增強窮人辛勤工作和節儉的美德 (stoetsy, etal)。

### 7. 社區企業 (Community Enterprise)

一九八〇年代很多美國社區的生活品質越形下降，當 (Manchield in the Promised Land) (一九六五年) 一書作者 Claude Brown 在出書二十年後回到 Harlem，爲當地治安及生活的惡劣所震驚 (一九八四年)。在芝加哥城的健康照護資源相當不足，導致城內的嬰兒死亡率同於第三世界國家 (Newland, 1981)。Daniel Patrick Moynihan 認爲在很多城市面臨着社會退化的現象，到處充斥着自我毀滅的行爲、人際暴力及社會階級的疏離 (一九八八年，頁二九一)；因經濟不景氣而引起這些社會現象，却没有因雷根的政策而有所改善。因爲沒有強而有力的社區發展誘因，必須以經濟成長來照顧低收入工作者，其效果並不好。華盛頓大學社會政策研究中心的顧問 Sar Levitan

估計約有兩千萬至三千萬的人口，須傾向依賴經濟復甦和成長 (Pean, 1986)。

爲了加強窮人社區的社區投資計畫 (CEI)，必須適時給予技術援助和生活必需品，如工作及住宅。CEI 計畫適用於四至五萬人口聚集之鄉村或都市地區，且必須具有特定的社經狀況——即貧窮、失業及商業不景氣，這三個指標必須有兩項是超過國家平均數的一個標準差，才有資格享有此福利措施。

在下層結構惡化的社區，CEI 可提供技術援助和發展性補助金的幫助。除了提供直接援助外，政府希望社區組織能發展一套自己的經濟發展方法，如投資基金等制度；另外，亦可建立誘因體系，如稅收抵減，以促進企業經濟的發展。

CEI 的基金來源是社區企業地區保險基金，這是由公共稅收和私人捐獻所設立的。在一九八六年私人捐獻基金的二%，其淨值是七、七七〇萬美金，遠超一九八八年競選期間 Jesse Jackson 所擬的家庭經濟發展和陸鄰基金 (shaughnessy 1988)。CEI 基金能確保社區免於經濟衰退，因爲給付源於自我財務保險基金，而不像那些有賴於一般稅收的計畫，具有較高的風險。

CEI 的目的是在保留那些在經濟不景

澍時，容易外流的資金和技術 (stoesz, 1985)，社區發展組織不僅能管理資金，更能提供適當的技術援助。如果工作福利能透過社區發展機構來執行的話，那麼 AFD 的享有者將可提供 CEI 計畫的部分努力。換句話說：社區發展計畫可以重建社區，亦可動員社區居民的力量和資源。

#### 8 國家性的服務 (National service)

必須統合美國各階層，社會福利才會是一統一的制度，且能發揮功效。一九六〇年甘迺迪曾提出一方案，由居住在社區的年輕人，參與短期酬勞的社區工作來幫助他人。繼這個方案之後的 VISIA，除了能提供窮人社區技術的援助之外，更可提供年輕人協助他人的機會。在一九八七年以前，有六個州執行此項計畫，其中以加州的組織最有名 (Moskos, 1988, p. 64)。這項計畫受人歡迎的原因是：收入在某種程度間的人皆可參與。

由 Charles Moskos 所提出的國家性服務團隊中，志願服務者可花一年的時間在此計畫中，他們每個月可領美金一〇〇元的給付，在服務完成後還可享有教育和職業訓練。大概有六十萬的年輕人加入此計畫，使逐漸衰微的社區得以重建。志願服務者可以選擇參與不同的服務項目，如：孩童的課業輔

辦、協助貧民密的人改善環境、協助非看護中心而需幫助的老人、設立孩童照顧服務及其他……等。其七億元的預算有一半是來自現今的職業訓練計畫中 (Moskos, 1988, p. 155-160)，其餘則來自 CEI 的款項中。

國家性服務團隊深受歡迎的重要因素是：它拉近了志願服務者和社區居民間的距離，使志願服務者可以幫助那些生活較差的人；它亦扮演一項重要的政經功能，使社會階級明顯化可以給予志願服務部門有更大的彈性。如 Moskos 所言，以傳統的志願服務組織，如現今的國家性服務體系，可以使我們國家對人類服務提供貢獻和效率 (一九八八年，頁一五四)。

## 結 論

什麼才是具有彈性的社會福利新典範？公衆意見研究顯示：大家認爲福利國家是好的，有三〇%的美國人贊成幫助窮人的社會計畫，即使他們也認爲政府的福利官僚體系是浪費的 (一九八七年)。爲了符合大眾的意見，福利國家須重新建立概念化的福利計畫，以反映現今美國文化的社會、政治和經濟。以家庭支助法案的啓示來看，美國福利國家的未來發展有賴於這些服務的新典範出現。