

美國的食物券制度

楊至雄

一、前言

美國的食物券制度 (Food Stamp Program) 起源於一九六一年聯邦政府在八個郡所實施之反飢餓實驗計畫；一九六四年國會通過食物券法 (Food Stamp Act)，提供各州選擇採用的機會，以代替原來的日用品供給方案 (Commodity Donation Programs)；並歷經一九七一年、七六年、七七年、八〇年、八一年、八二年、八六年、及八八年等多次的增(修)訂，始達致今日的規模。

食物券制度之推行，係在透由增加農畜產品及日常生活必需食物(牛奶、麵包、奶油等)之購買力，以改善低收入民衆之飲食健康，使免受飢餓及營養不良，增進其福祉；並有助於維持農產品產銷秩序，穩定農產品價格，以及強化農業經濟。

二、制度簡介

(一)主管機關

食物券制度的主管機關，在聯邦政府爲農業部，並由該部食品營養局負責政策法規之研究開發及行政督導工作。在州及地方政府，則由福利部門負責行

政執行工作。

(二)資格條件

關於食物券領受者之資格條件，聯邦政府農業部訂有原則性之統一資格標準。申請者必須經過流動資產查核及所得查核(老人及殘障者免予所得查核)程序，而原已獲得貧困兒童家庭扶助(AFDC)及貧困家庭生活扶助(SSI)者，當然具備獲得食物券制度補助之資格(但加州及威州係增加SSI之補助金額，而非使其自然具備食物券補助資格)。

符合食物券領受資格之家庭，每戶每個月總所得毛額應在聯邦預算管理局(Office of Management and Budget)年訂所得貧窮線百分之一百三十以下，且扣除醫療、照顧、居家、公用設施、及工作等有關費用後之所得應在貧窮線以下。以一九八八年九月三十日計之，家庭總所得毛額，第一人每個月應不得超過五九六美元，家內人口每增加一人，則加計二〇六美元左右。

並且，符合資格者，其家庭流動資產應不得超過二千元，惟如家中有六十歲以上之老人，則放寬至三千元。但合理的自用住宅、家庭用品、工作使用之動產、墓地、以及其他因生活所需之汽車、資產等，不計在內。

此外，家中如有具工作能力之人而未就業者，則必須接受州政府之就業輔導，亦不得拒絕政府安排之適當工作。

(三) 食物兌換券 (Coupon)

食物兌換券係由州政府有關部門或由其委託有關機構、團體負責製發。符合領受資格者，其領取兌換券之數額，係依其家庭人口數量及所得金額之多寡而有所不同。其計算方式為：聯邦農業部先基於簡樸食物計畫 (Thrifty Food Plan) 訂定家庭日常生活必需、最基本、且合適之營養食物必要之支出標準，而合格之兌換券領受者，依其家庭所得 (已減去必須之扣除額) 乘上百分之三十，再與該標準之差額，即為兌換券之額度。兌換券面額為一元、二元、五元、十元不等，按月發給。

領受者持兌換券到指定之零售商店購置日常生活必需之農畜產品，包括牛奶、麵包、奶油、蔬果、魚肉類、穀類等，但不包括咖啡、茶、可可亞、飲料、糖果、調味品等。而零售商店收到兌換券後，持到一般的商業銀行換取現金；這些兌換券並經由銀行體系回流到財政部在聯邦準備銀行所設之基金專戶內償付。

(四) 經費分擔

聯邦政府負擔兌換券票面金額之全數，以及州及地方政府行政經費之半數；另外，州及地方之電腦系統及稽查偽造活動之經費亦可接受聯邦基金七五%之補助。而州執行工作福利 (Workfare) 方案，以及對於兌換券領受家庭之有工作能力人口施以職業訓練、就業輔導措施所需之支出，亦可接受聯邦五〇%之補助。而在州的部分，亦必須存有一筆基金，以供償付食物兌換券因發給或使用錯誤所造成之損失。

鑒於州及地方政府對於聯邦食物券制度補助款之使用，有日趨浮濫之勢，聯邦行政部門向國會提出一些改進建議，期使聯邦有關行政經費補助款之運用

，更能發揮其功效。其改進重點為：

1. 州行政作業誤差比例之減少，可享受聯邦較高比例行政經費之補助。
2. 州政府對食物券制度品質控制系統執行不良 (如發給不合格者，超高發給，所得計算有誤，零售店賣給不在補助範圍內之商品等)，則予以少發或緩發補助款之處罰，直至改善為止。
3. 州之行政支出如超出全國平均支出之一二五%，則超出部分只補助二五%；如超出一五〇%，則超出部分不予補助。
4. 州電腦處理系統及稽查偽造活動之經費，由七五%之補助降低為五〇%之補助。

(四) 其他

如利用聯邦社會安全總署在各地之分支機構，並嘗試利用各地之郵局支援行政作業；對於零售商或批發商違約、違法行為之民事處罰；聯邦對於州補助款或處罰爭議之審理；州對於聯邦及聯邦行政部門對於國會相關委員會之報告責任；民衆申請作業程序之簡化；州須執行相關之食物營養教育方案、職業訓練就業輔導方案等。

三、執行現況

食物券制度從一九六四年聯邦立法普遍實施以來，對美國低收入者 (尤其是小孩、殘障者及老人) 之健康營養生活確已有改善。截至一九八七年八月底止，該制度之受益人數共約二千零五十萬人，受益金額平均每人每月四六美元，聯邦政府共計動用經費一二五億四千萬美元，而一九八八年度之預算經費更高達一三五億美元。至於食物兌換券發給之最高限額，在一九八八年度，以一家四口計算，每月為二九〇美元，每增加一口，約增加六五美元；而每家庭每月最少發給一〇美元。美國農畜產品之價格大多數比臺灣便宜，因此每人每月

約新臺幣二千元之食物券補助，加上新臺幣九千五百元以上之 SSI 生活補助，其低收入者之生活尚可維持。

目前，美國各州及哥倫比亞特區、關島、處女島、波多黎各等，亦即所有地區均已參加食物券制度。該制度歷經七〇、八〇、八三年之擴張，已能將貧困者、單親家庭、無家可歸者均予納入，條件並放寬許多。惟據學者研究指出，隨着經濟成長，所得差距逐漸惡化，仍有二五%之人口生活在貧窮線邊緣或以下，據以概估符合領受資格者當有三千五百萬人左右，亦即尚有一千四百五十萬人應享受而未能享受該項福利制度，且鄉村偏遠地區之貧窮者亦常因申請不便而未受益。針對上述缺失，聯邦政府已有各種改善辦法，例如，簡化申請作業程序，規定標準作業及審理期限，利用社會安全總署各地分支機構支援作業，派員到公私社會福利機構主動辦理，主動為無家可歸者辦理申請手續，領取AFDC及SSI家庭津貼者自然符合領受資格，及加強宣導等。

此外，雷根政府時代所大力倡導工作福利 (Workfare) 之福利改革政策，亦要求州府對於具有工作能力之食物券領受者施予職業訓練及就業安置，而一九八六年因無家可歸者問題日益嚴重，也修改有關規定，准其持兌換券到公私社福機構換取熟食，老人亦可持之換取營養午餐之供應。

至於兌換券發給及使用之錯誤情形，各州平均在八%左右，為減少此項錯誤，聯邦亦制定各項防範措施，如由州建立品質控制系統及設置償付基金專戶即為二例，而州維持在五%以下之錯誤率者，則可免受處罰。

食物券制度實施迄今，雖仍不免遭致批評，但以其對於老人、兒童、殘障、無家可歸者營養生活之實質貢獻，且可免去現金補助容易移作無益使用之弊端，再加以聯邦政府對於年度經費之膨脹控制得宜（例如八一年度為一一三億美元，八七年度為一二五億美元，七年內只增加一二億美元），而州政府亦因自行攤付的行政經費有限，是以，在可預見的未來，仍將會繼續實施。

四、在我國施行之可行性

食物券制度是一種進現金補助，其雖不如現金補助，領受者可靈活運用，但亦不似物品補助，領受者毫無選擇之彈性。現金補助常因領受者收到現金後不適當的使用，例如用於煙、酒、毒品、賭、及色情上，難以達致福利措施之既定目標，而家中的老人、小孩、及殘障者更往往是受害最深者。另外，物品補助發給之物品，因可能非為領受者所想要者，或補助量超過其實際需要量，導致無謂的浪費。是以，採以兌換券換取選擇日常生活必需營養食物之方式，較能發揮保障貧困者營養健康生活之效果。

原則上，在我國實施食物券制度，當亦能達成如同美國穩定農產品價格、發展農業經濟、提高農民所得、增進農民福利，以及增進貧困者營養健康生活之雙重目的。但因為我國日常生活必需食物，尤其是農、漁、畜牧產品之零售制度不健全，例如幾乎以攤販（位）市場為主流，且無進、銷貨紀錄；又因地下經濟泛濫，民衆隱匿所得情形極為嚴重，不易稽察；再加上一般零售店及民衆之守法精神也不够，可能發生一些類似以勞保單換取補品、毛巾、肥皂之方式，持兌換券折讓現金等等之不利因素，是以，目前尚非採行之時機。

參考資料

- 1 "United States Code Annotated (USCA)", Title 7 Agriculture, Ch. 51 Food Stamp Program, §2011~§2030, West Publishing CO., ST. Paul, Minn., 1988, 1990.
- 2 "Developments in Aging: 1987 Vol. 1", a Report of the Special Committee on Aging, United States Senate, U. S. Government Printing Office, Wash., 1988.