

行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

美國的社會福利改革及其省思

計畫類別：個別型計畫

計畫編號：NSC93-2412-H-004-011-

執行期間：93年08月01日至94年07月31日

執行單位：國立政治大學社會學系

計畫主持人：謝美娥

報告類型：精簡報告

處理方式：本計畫可公開查詢

中 華 民 國 94 年 7 月 19 日

行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告

計畫中文名稱：美國的社會福利改革及其省思

計畫英文名稱：The U. S. welfare reform and its aftermath

計畫編號：93-2412-H-004-011-

執行期限：93年8月1日至94年7月31日

主持人：謝美娥 教授

執行機構及單位名稱：政治大學社會系

一、中英文摘要

本研究旨在探討美國福利政策改革的措施，以及施行八年來產生何種結果。新法案 Temporary Assistance for Needy Families (簡稱 TANF) 的目的在於降低單親媽媽對福利的依賴，藉以協助子女照顧、提升職業訓練、預防及減少未婚懷孕以及鼓勵建立雙親家庭等措施，幫助福利接受者就業。

初步施行結果發現福利接受者的就業率確有增加，但深入研究發現，托兒支出是沉重的負擔，托兒津貼使用率仍偏低，無法兼顧育兒與工作是單親媽媽們最大的就業障礙。且由於職業訓練以短期立即就業為目標，並不鼓勵進修高等教育，因此他們仍無法獲得足夠的知識與技能，多從事低收入且不穩定的工作，常有失業的狀況。這些就業障礙使得許多福利離開者最終又重回福利圈內。

福利改革中促進婚姻與家庭的措施施行由於研究不多，成效並不顯著。但根據雙親家庭以及子女與父母同居狀況有增加可得知，家庭形成確實受到影響。

本文最後將由福利離開者是否確實脫離貧窮且達自給自足，來檢討福利改革的利弊得失並給予建議。並以美國經驗為借鏡，供國內政策做為參考。

關鍵詞：福利改革，TANF，單親媽媽，貧窮家庭

Abstract

The purpose of this study intended to examine the measures and effects of welfare reform programs since 1996. The goal of Temporary Assistance for Needy Families (TANF) is to decrease the welfare dependency of single mothers and encourage them to participate the labor market. The measures included childcare provision, job preparation promotion, out-of-wedlock pregnancies prevention, as well as two-parent family formation and maintenance.

The preliminary result of welfare reform was the increase of employment rate of former welfare recipients. However, the further findings were that, childcare cost was too heavy a burden for the mothers, and most of them did not receive childcare subsidies. The strongest barrier to work for low-income single mothers was short of childcare. The short-term training programs emphasized on job readiness rather than post-secondary education. The lack of requisite skills limited women in low-income and unstable work; therefore they were often in joblessness. Finally the welfare leavers recycled back onto welfare because of multiple barriers to employment.

There were rare studies on the effects of policies concerning to marriage promotion and two-parents families maintenance, therefore the effects were ambiguous. Still, according to the rising rate of two-parent family and children cohabitation with parents, personal decisions about marriage were influenced.

Finally, implications and discussion of welfare reform by looking over whether the

welfare leavers escaped economic hardship and be self-sufficient. The experience can be our reference resources.

Keywords: welfare reform, TANF, single mothers

二、緣由與目的

美國 1930 年初期創立的 AFDC 方案，是社會安全法案的一環，以協助女性單親在家照顧自己子女為目的。當時的單親是指非選擇性 (by choice)，如：寡婦 (widows) 或棄婦 (deserted women)。戰後遺孀很多，經濟不景氣下要獨立照顧孩子是很困難的事。值得注意的，當時的孩子絕大多數是在婚姻關係下生育的。AFDC 做了多次修改，以協助因父母身體或精神障礙、死亡、持續離家或失業等而導致兒童缺乏支持或照顧(Dolgoﬀ, Feldstein, & Skolnik, 1997)。到了 1990 年，情況有所轉變，接受社會福利者以單親媽媽居多，而且多數在福利體系下的單親媽媽，是未結婚的，其第一個子女通常出生於青春期少女，且在孩子出生不久之後立刻申請社會福利，加劇政府的財政負擔，也因此導致了 1996 年福利的改革 (李宗派, 2002)。

美國有需求家庭之暫時性救助方案 (Temporary Assistance for Needy Families= TANF) 於 1996 年代替 AFDC，其係依據個人責任與工作機會調節法 (PRWORA) 而制定，是社會福利政策的里程碑。有四個目的：(1) 提供給需要的家庭協助，讓這些家庭的小孩可以在他們的家中，或是其親戚的家中獲得照顧。(2) 藉著提升職業準備、工作和婚姻，協助有需要的家長結束對政府提供福利的依賴。(3) 每年預防和減少未婚懷孕的事件，並建立數量目標以達到預防和減少未婚懷孕

的事件。(4) 鼓勵建立和維持雙親家庭 (Dolgoﬀ, Feldstein, & Skolnik, 2003)。

新方案要處理的是單親媽媽就業的問題。最近 30 年，美國大約有 70% 的媽媽進入勞動市場，18 歲以下子女的單親媽媽，其就業率有 72%；6 歲以下子女的單親媽媽就業率也高達 62% (Swartz, 2003)。新方案要促成降低對福利的依賴，希望能更迅速的協助福利接受者找到工作。學者也認為就業的收穫大於成本，咸認為就業的誘因應該很強。至少有一些研究發現 (Rodgers, 2003)：

1. 2001 年九月，接受 TANF 的家庭有 530 萬個，比 1996 年降低 63.2%。
2. 在 2000 年，有 33% 的 TANF 接受者就業，相對於 1996 年的 11%。
3. 離開 TANF 的婦女，其就業率有 60% -90%，因各州而異。
4. 貧窮率自 1996 年之後，一直在降低；兒童的貧窮率更降到 21%。
5. 青少年懷孕生子者減少，雙親家庭增加。

不過仍有些問題是存在的，例如：福利接受者到底多快才找到工作的？他們找到什麼樣的工作？其薪資如何？不同福利接受者團體是否碰到不同的就業上的問題或障礙？經濟的強韌或疲弱對福利接受者找尋工作的影響如何(Holzer, & Stoll, 2003)？這些問題在探討美國福利改革的效果時，應該一併討論。

本研究希望探討美國社會福利改革後產生的實質結果，並看這樣的結果可以給我們什麼樣的迴響。換言之，本研究的目的為：

- (一) 檢視美國福利改革 (以 TANF 為例) 的措施。
- (二) 檢視福利改革中就業者工作的性質與相關工作福利。

(三) 檢視福利改革中子女照顧措施與效益。

(四) 檢視福利改革中對教育改進的措施與效益。

(五) 檢視福利改革中職業訓練措施與效益。

(六) 檢視福利改革中對促進家庭形成與減少未婚生子之措施與狀況。

三、結果與討論

本研究結論如下：

(一) 就業方案的統計、就業者工作的性質與相關工作福利：PRWORA 第一階段是以轉入就業市場為第一要件，接下來的階段要能做到將福利接受者轉銜到有良好收入和工作福利的場域。因此，我們可以暫時下一個結論福利改革後案量減少，但卻不能表示一般之福祉也必有所增進。「工作優先」似乎不是福利改革中唯一重要的因素。

(二) 子女照顧措施與效益：TANF 之後，單親媽媽出外工作，製造了一百萬名需要照顧的學前兒童 (Demetrios, 2001)。由於前述費用和供需的問題，他們通常花費較低的照顧費用，這意味著較差的照顧品質，也因此可能導致語言與社會發展遲緩 (Demetrios, 2001)。

(三) 教育改進的措施與效益：福利接受者當中，具備有大專教育的比例很低，在無大專學歷以及年輕的媽媽族群中就業率更低，尤其 PRWORA 僅將 20 歲以下而仍在接受高中教育者視為就業，20 歲以上而仍在接受高中教育者並不視為就業。因此，阻卻了 20 歲以上福利接受者接受高中教育的意願，當然也阻卻了接受更高教育的意願。而對於低收入的婦女而

言，高等教育的限制無疑剝奪她們增進收入的機會 (Gault, Hartmann, & Yi, 1998)。

(四) 職業訓練措施與效益：1996 年的 PRWORA 意在幫助低收入婦女發展職業技能，不過這裡的職業技能指的是立刻能派上用場的技能。研究指出，密集且全面性的職業訓練較短期找工作取向 (job ready) 的職訓對於提升收入更為有效 (Gault, Hartmann, & Yi, 1998)。然而多數州的方案卻是以短期訓練為主。長期而言，福利離開者可能因為所得不夠而又回到福利圈內，這可能是方案提出時未想到的。

(五) 促進家庭形成與減少未婚生子之措施與狀況：很少有研究比較 AFDC 與 TANF 兩者對於婚姻的影響，據 Schoeni 等(2001)研究指出，在 1996 年前，福利離開者與婚姻率稍微提升及低收入婦女中女性家長減少有所相關。在 TANF 之後，研究結果較不一致。全國只有 0.4% 結案者是以進入婚姻為離開福利的理由。從另一的角度看，婚姻也使婦女重回福利循環，Ohio 研究指出，離開福利者在婚姻狀態改變之後 (離婚) 又重回福利，但也有將近 60% 已婚者不再重回福利 (Lichter & Jayakody, 2002)。

討論：美國福利改革是否成功？單單看離開社會救助的人數是不夠的。美國當前的單親媽媽以未婚居多，其教育在高中以下，孩子數多以及缺乏全時性工作，才導致貧窮。因此必須檢視他們是否已達經濟獨立且足以養育子女，以及是否從事低收入工作、缺乏健康照護，其經濟安全有無保障。

TANF 主要的批評在於政府沒有足夠的專款來回應貧窮單親媽媽的經濟需求，反而藉由嚴厲的措施來減低個案數量，以

避免窮人成爲政府的財政負擔（Sawhill, 2001）。TANF 以中產階級的核心家庭爲立法模型，此種設計有時候並不符合低收入家庭的需求。單親媽媽的收入若無法支持家庭的開銷，他們可能會選擇非正式的職業類型，超時工作且陷入無支持的困境。最後可能脫離 TANF，無從獲得社會救助（Schleiter & Statham, 2002），反而製造出更多問題。

五、參考文獻

李宗派（2002）。探討美國之社會福利發展與體制改革。《社區發展季刊》，98，58-75。

泛亞人力銀行（2004）《就業市場放大鏡：單親媽媽苦 失業率兩年增一倍 技能不足又難受職訓》。2004/11/3 取自 http://www.9999.com.tw/sys010sub2.asp?id=20030130105728&info_sn=20040511151918

臺北市社會局網頁（2004）。婦女。2004/11/3 取自 http://www.dosw.tcg.gov.tw/i/i0100.asp?i1_code=03

謝秀芬、李忠翰（1999）。《單親媽媽與社會福利政策》。第四屆婦女國是會議論文集。開拓文教基金會。2004/12/9 取自 http://taiwan.yam.org.tw/nwc/nwc4/papers/99nwc_103.htm

Acs, G., & Koball, H. L. (2003). *TANF and the Status of Teen Mothers under Age 18*. Retrieved December 20, 2004 from <http://www.urban.org/url.cfm?ID=310796>

Acs, G., & Nelson, S. (2003). *The more things change? Children's living arrangements since welfare reform*. Retrieved December 20, 2004 from <http://www.urban.org/url.cfm?ID=310859>

Acs, G., & Nelson, S. (2002). "The more things change? Children's living arrangements since welfare reform." Washington, D.C.: The Urban Institute. No. 10 in Series, "Snapshots of America's Families III"

Anonymous (2003). Welfare's unfair work requirement. *America*, 188(17), 3-4.

Blau, F., Kahn, L., & Waldfogel, J. (1999). *Does Welfare Influence Young Women's Decisions about Marriage, Single Parenthood, and Female Headship?* New York: Cornell University Press

Bok, M., & Simmons, L. (2002). Post-welfare reform, low-income families and the dissolution of the safety net. *Journal of Family and Economic Issues*, 23(3), 217-238

Connelly, R., & Kimmel, J. (2003). The effect of child care costs on the employment and welfare reciprocity of single mothers, *Southern Economic Journal*, 69(3), 498-520.

Danziger, S., Corcoran, M., & Heflin, C. M. (2000). Work, income, and material hardship after welfare reform, *Journal of Consumer Affairs*, 34(1), 6-30.

Debord, K., & Kerpelman, J. (2000). Understanding a work-family fit for single parents moving from welfare to work. *Social Work*, 45(4), 313-325

Ditmar, C. (2002). Welfare reform in Indiana: The political Economy of restricting access to education and training. *Journal of Family and Economic Issues*, 23(3), 261-284.

Dolgoft, R., Feldstein, D., & Skolnik, L. (1997 & 2003). Understanding social

- welfare. 4th. Ed., 5th Ed., New York: Longman publishers.
- Gault, B., Hartmann, H., & Yi, H. (1998). Prospect for low-income mothers' economic survival under welfare reform, *Publius*, 28(3), 175-194
- Hilderbrandt, E. (2002), The health effects of work-based welfare. *Journal of Nursing Scholarship*, 43(4), 363-368
- Holzer, H. J., & Stoll, M. A. (2003). Employer demand for welfare recipients by race. *Journal of Labor Economics*, 21(1), 213-241.
- Hooten, A. (2002). From welfare recipients to child care workers: Balancing work and family under TANF. *Texas Journal of Women and the Law*, 12(1), 121-143
- Lichter, D., & Jayakody, R. (2002). Welfare reform: How do we measure success? *Annual Review of Sociology*, 28, 117-142
- Loprest, P. M. (2003). *Fewer Welfare Leavers Employed in Weak Economy*. Retrieved December 20, 2004 from <http://www.urban.org/url.cfm?ID=310837>
- McLanahan, S., & Sandefur, G. (1994). *Growing Up with a Single Parent: What Hurts, What Helps*. Cambridge: Harvard University Press.
- Meyers, M. K., Heintze, T., & Douglas A. W. (2002). Child care subsidies and the employment of welfare recipients. *Demography*, 39(1), 165-180
- Meyers, M. K., Han, W., Walfogel, J., & Garfinkel, I. (2001). Child care in the wake of welfare reform: The impact of government subsidies on the economic well-being of single mother families. *The Social Service Review*, 75(1), 29-62.
- Monroe, P. and Tiller, V. (2001). Commitment to work among welfare-reliant women. *Journal of Marriage & Family*, 63(3): 816-828.
- O'Neill, J. (1999). Hearing one the effects of welfare reform. Testimony before the subcommittee on Human Resources of the House Committee on Ways and Means, Retrieved February 21, 2005, from <http://waysandmeans.house.gov/legacy.asp?file=legacy/humres/106cong/5-27-99/5-27onei.htm>.
- Peterson, J. (2002). The TANF reauthorization debate: Key welfare reform issue and concerns, *Journal of Economic Issues*, 36(2), 431-440.
- Rogers, H. (2003). Welfare reform: making work really work, *Policies studies Journal*, 31(1), 89-100.
- Rolston, H. (1999). Effects of changes to the welfare system. Testimony before the subcommittee on Human Resources of the House Committee on Ways and Means, Retrieved February 22, 2005, from <http://www.house.gov/waysmeans/humres/106cong/5-27-99/5-27rols.htm>
- Sawhill, I. (2001). From welfare to work, *The Brookings Review*, 19(3), 4-7
- Schleiter, M., & Statham A. (2002). U.S. welfare reform and structural adjustment policies. *Anthropological Quarterly*, 75(4), 759-764
- Sswhill, I. V. (2003). The behavioral aspects of poverty. *Public Interest*, 153(fall),

79-85.

Swartz , T. (2003). Families at work:

Expanding the bounds. Book Review,
Contemporary Sociology, 32(4), 441.

The Urban Institute, (8/21, 2003) Work
activities of current welfare recipients,
Retrieved March 2, 2004, from
<http://www.urban.org/url.cfm?ID=310835>

The Urban Institute,(10/7, 2003)Health and
Welfare in a Weak Economy: New
Findings from the National Survey of
America's Families, Retrieved March 20,
2004, from
<http://www.urban.org/url.cfm?ID=900663>

The Urban Institute (2004). Snapshots.
Retrieved December 15, 2004, from
<http://www.urban.org/anf>

Tyrone, C. C. (2003).Welfare “recidivism”
among former welfare recipients.
Families in Society, 84(1), 63-75

U. S. Department of Health and Human
Services. Administration for children
and families. (1999). *Temporary
Assistance for Needy Families (TANF)
1936-1999. U. S. Welfare caseload Data.*
Retrieved December 22, 2004, from
<http://www.acf.dhhs.gov/news/tables.htm>

U. S. Department of Health and Human
Services (2004). *Fact Sheet of
Temporary Assistance for Needy
Families (TANF)*. Last Update August,
2004, Retrieved June 1, 2004, from
http://www.acf.hhs.gov/opa/fact_sheets/tanf_factsheet.html