歐美研究，第二十四卷第一期（民國八十三年三月），87-118
©中央研究院歐美研究所

美國各州「失依兒童家庭補助」(AFDC)社會福利方案之評估研究

鄭麗嬉

壹、前言

邇來，國內有關社會福利政策之議題，小至國民年金之研擬，大至全國社會福利經費之編列，不論是在立法院、行政機關、研究機關、大衆傳播媒介，甚或在民衆間，皆受到空前未有之關切，更引發不小的爭論。此一現象，除了是受到八十二年縣市長選戰之風影響所致外，亦說明了與民生問題息息相關之社會福利政策，已普受國人重視。目前在我國，雖已有兒童福利法之頒定，然卻無具體兒童福利政策綱領之訂定，與兒童福利相關之方案與措施，亦未受嚴謹評估與檢視，此現象十足反映出我國兒童福利政策之亟待研議與加強。所謂「他山之石，可以攻錯」，美國各州實施多年的「失依兒童家庭補助」（Aid to Families with Dependent Children，簡稱AFDC）福利方案之執行經驗，應可作爲我國制定兒童福利政策與執行兒童福利方案之參考，此乃本研究選擇美國各州「失依兒童家

本論文初稿原宣讀於「中西社會政策」學術研討會（台北：中央研究院歐美研究所，民國八十三年五月七日）。
作者現任職中央研究院歐美研究所

庭補助」社會福利方案爲研究對象的實務動機所在。

在美國，社會福利方案種類衆多，項目包括：社會保險(Social Insurance)、公共救助(Public Aid)、健康醫療(Health and Medical Programs)、退伍軍人(Veterans' Program)、教育(Education)、住宅(Housing)等。由於憲政分權特性使然，有關社會福利方案之規劃與執行，常因州而異，各州有不同之執行標準，[1] 而各州社會福利實施成效亦有迥異，此一殊異性反成了美國社會福利制度之主要特色之一。

在衆多社會福利方案中，公共救助福利方案(Public Assistance Programs)向來一直扮演「所得重分配」之角色，公共救助福利金額之支出逐年增加，佔國民生產毛額(Gross National Product，簡稱GNP)之比例，自一九五〇年之0.9%提高至一九八九年之2.5%。[2] 而衆多公共救助方案中，與大多數人最密切相關者，要屬「失依兒童家庭補助」福利法案。由於州與州的差異性，各州執行此一救助方案之標準，除有所出入外，成效上亦大有不同。本文擬自評估之觀點，比較各州執行「失依兒童家庭補助」福利方案成效的差異，並探討影響各州執行成效差異的因素。

貳、文獻探討

一、美國「失依兒童家庭補助」社會福利法案之源起

近世紀以來，美國雖一直居於世界首強領導地位，但在有關兒童福利模式的發展上，由於受到自由主義與個人主義根深蒂固的影響，並未採取如西歐國家制度性的(institutional)、普遍式的家庭津貼或兒童津貼的補助模式，而是採取殘餘性(residual)的「失依兒童家

[1] R.B. Albritton, "Subsides: Welfare and Transportation," in Virginia Gray, Herbert Jocob, and Kenneth N. Vines, ed., *Politics in the American States: A Comparative Analysis*, 4th edition (Boston: Little, Brown and Co., 1983), pp. 373-414.

[2] U.S. Department of Health and Human Services, *Social Security Bulletin: Annual Statistical Supplement* (1991), p. 101.

庭補助」(AFDC)社會福利方案。事實上，AFDC 方案之前身，最早可追溯至一九一一年密蘇里州與依利諾州率先通過的「母親年金」(mothers' pension)救助條例，[3] 該救助條例之消極目的在防止兒童因貧困淪爲童工或被迫進入育幼院等情況之發生，積極目的則在保障未滿十四歲兒童之正常受教育權利與受家庭照料成長之權利。一九三三年，除了喬治亞與南卡羅納州外，各州亦相繼通過「母親補助」(Mother's Aid)或「寡婦年金」(Widow's Pensions)法案。

一九二九年，美國受到全球性經濟大蕭條(Great Depression)的影響，經濟安全的需求(the need for economic security)開始受到人們前所未有的重視，惟當時的胡佛總統以爲經濟不景氣僅是暫時性的，未及時在經濟安全需求上，採取任何因應措施。一九三三年，羅斯福總統甫上任，即針對已持續數年的不景氣現象，提出「新政」(New Deal)等一連串社會福利建議方案與因應措施，而全面性經濟安全方案(comprehensive economic security program)之擬定，被認爲是刻不容緩的政策性問題。一九三四年，羅斯福總統下令成立的經濟安全委員會(Economic Security Committee)所研擬之全面性經濟安全方案專案報告，爲一九三五年之「社會安全法」(Social Security Act)之通過，奠下基礎。

延續上述母親年金等救助條例之精神，一九三五年之「社會安全法」對有關兒童之福利與照顧有了具體之規定：第四章「失依兒童補助」(Aid to Dependent Children，簡稱 ADC)方案。ADC 方案是由聯邦政府撥款資助各州辦理，不過各州必須事先擬訂補助實施計劃，並經社會安全局(Social Security Board)之核准，聯邦政府始予資

---

3 一九一一年「母親年金」立法之由來，緣起於多起少年司法法庭之判例而來。詳閱 William E. Hotchkiss, "The Juvenile Court as It Is Today," *Proceedings*, The National Conference of Charities and Corrections (1912), p. 450; Merritt W. Pinckney, "Public Pensions to Widows: Experiences and Observations Which Lead Me to Support Such a Law," *Proceedings*, The National Conference of Charities and Corrections (1912), p. 473; Grace Abbott, *From Relief to Social Security* (Chicago: University of Chicago Press, 1941).

助。有些州因爲未提列補助實施計劃或實施計劃未能獲准，故雖有ADC方案的通過，其失依兒童卻仍未能蒙受照顧。一九三六年二月，全美只有十一州獲聯邦資助實施，同年底，則激增至卅七州之多；截至一九四〇年七月爲止，尚有阿拉斯加、康乃迪克、依利諾、愛荷華、密西西比、南達卡、與德州等九州尚未實施ADC方案。實施ADC方案的各州，在實際執行的過程中，也遭受許多批評，其中最受質疑者，是ADC方案的公平性問題。

因爲ADC福利方案之福澤，只披及「寡婦」家庭中的兒童，許多眞正需要照料的失依兒童，往往受限於「申請人資格條件」，而未能得到方案的補助。其次，各州社工人員對法令的詮釋，往往受到個人價值觀念的影響，對黑人與未婚媽媽家庭採用較爲嚴苛的標準。職是之故，一九三九年再次通過社會安全法的修正案，修正後的ADC方案，旨在提供各州更大之適用空間，並擴大對失依兒童的照料範圍。此次修法最主要之目的，在促使尚未實施ADC方案的各州，儘速加入實施行列。至一九四三年，除了內華達州外，全美各州皆已採用ADC方案。一九五〇年，社會安全法又再次修訂，明訂ADC方案之核准期間，最長可達十五年之久。此外修正內容還包括：ADC方案適用範圍擴及至波多黎各與維爾京群島、各州申請ADC方案補助受拒者有權要求舉行公聽會等。

根據一九五八年布倫能(Bremner)的調查發現，有卅四州的ADC補助金額，並不足以維持最低生活之所需。[4] 此一事實無疑披露出，僅賴ADC方案的現金補助是不夠的，而尚應輔以職業訓練與就業安置等配合措施，才能眞正對ADC家庭有所助益。因此，一九六二年二月甘乃迪總統在對國會的咨文中，特別強調社會福利方案應著重在「預防與重新就業」措施的配合，同年七月國會即正式通過「社會服務法」修正案(Social Services Amendments)，同時將社會

---

[4] R.H. Bremner, *Children and Youth in America: A Documentary Histroy,* VIII, *1933-1973* (Cambridge: Harvard University Press, 1974), p. 545.

安全法第四條款中的「ADC」方案刪除，正式改由「AFDC」方案取而代之。爾後雖亦經多次修正，惟大體而言，由聯邦、州與地方政府共同提供經費補助的AFDC方案，無疑已逐漸成爲美國社會中對失依兒童家庭最主要的救助措施之一。

根據一九八二年美國健康與人類服務部（Department of Health and Human Services，簡稱DHHS）所作的調查報告顯示，83%受AFDC方案補助者皆屬無父親之家庭。[5] 就某種意義而言，AFDC方案被批評爲造成破壞雙親家庭的責難，似乎不無道理。有鑑於此，自一九八〇年代雷根總統主政以來，AFDC方案經多次修正後，也開始對失業父母家庭提供AFDC方案補助，以減少父親的離家，可謂是AFDC方案的一大轉折。

根據一九九二年的最新規定，AFDC方案係由美國健康與人類服務部中的家庭協助辦公室(Office of Family Aid)負責督導，並由各地方（郡）的福利辦公室負責執行。主要目的，在透過現金資助方式照料下列情況中之孩童：當雙親中有一方死亡、遺棄家庭、失業或因故無法工作；而現金之資助則以實際照料兒童的家庭爲發放對象。[6] 至於資助標準與發放金額之規定，各州雖有不同，惟資助孩童至十八歲爲限之規定，則並無二致。

在一九六〇年時，十二位兒童中只有一位兒童是生長在女性單親家庭中，然而到了一九八三年，五位兒童中至少有一位是由單親母親獨力撫養。[7] 爲了符合AFDC的申請，AFDC之未婚媽媽必須將小孩的贍養權指定給州政府福利辦公室，以獲取AFDC之資助。自一九九〇年十月起，聯邦法令進一步規定各州在資源許可範圍

---

5 U.S. Department of Health and Human Services, *Social Security Bulletin*, 45(4) (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1982), p. 1.

6 U.S. Congress, House of Representatives, *Federal Programs Affecting Children and Their Families, 1990* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1990), p. 37.

7 U.S. Bureau of the Census, *Household and Family Characteristics*, March 1983, Current Population Report. Series P-20, No. 388 (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1984).

內，對小孩年滿三歲以上的AFDC父母，須施予教育訓練與職業訓練。[8] AFDC資金之補助，至少有50%是由聯邦政府負擔。以一九八九年會計年度爲例，54%的AFDC經費是由聯邦政府負擔，其餘46%則由州政府與地方政府負責籌措而得。[9] 由於AFDC法案內容不斷地修正，影響所及，符合AFDC受惠條件的人數逐漸減少，而AFDC經費的支出金額，亦呈現萎縮成長現象。以一九八四年會計年度爲例，經費支出較一九八一年減少了19%，AFDC受惠人口約計減少四十萬至五十萬人。[10] 同樣情況亦延續至今，在一九八九年會計年度下，AFDC的經費支出金額爲九十億美元，比起一九八八年的九十二億美元，亦呈下降趨勢。[11] 在經費短絀，資源有限的情況下，如何求取政策最大效益，一直是學者專家與決策者所最關心之議題。

二、相關實證研究

在一九六〇年至一九七〇年間，早期AFDC社會福利方案之經驗性研究，較著重研究影響個人「救助金」領取因素之探討。不過此種研究，並未能對AFDC社會福利方案之走向，提供任何具體之建議。布萊姆 (C.T. Brehm) 與薩維恩 (T.R. Saving) 曾對公共救助方案對個人工作動機上之影響，加以探究。發現政府公共救助金額的多寡與各州失業率有很大的關係。[12] 據此，布氏與薩氏所發展的理論模式認爲，個人可以在「外出就業」與「接受政府補助」兩者間，作一自由選擇。惟實際上，任何一個有工作能力者，遇有合理工作

---

[8] U.S. Congress, *ibid.*

[9] *Ibid.*, p. 38.

[10] John L. Palmer, and Isabel V. Sawhill, eds., *The Reagan Record* (Cambridge, Mass.: Ballinger, 1984).

[11] U.S. Congress, House of Representatives, *Federal Programs*, p. 27.

[12] C.T. Brehm and T.R. Saving, "The Demand for General Assistance Payments," *American Economic Review* 54 (December 1964), pp. 1002-18.

酬勞的工作機會，應皆會以選擇工作代替領取救助金。所以布氏與薩氏之說法，普受質疑。

學者阿爾本 (Peter S. Albin) 與史坦(Bruno Stein)則修正布氏等之理論模式，並側重社會救助制度中對受助者之工作要求等規定加以研究。研究結果顯示，有關工作要求一項所作的規定，會改變受助者對救助金的要求型態。[13] 此外，蓋斯伯(Hirschel Kasper) 則針對受助者之組成成分作進一步之分析，並發展出理論模式。蓋氏認爲，經濟方面的變項包括福利金額的高低、州失業率、市場工資、都市化程度及制度設計等，都是影響救助案數多寡的因素，其中，又以勞力市場的狀況最足以說明救助率之高低。[14]

另外亦有學者自稅制觀點，探討其對AFDC 補助制度所可能造成之影響，胡其恩(Robert M. Hutchens)之研究即爲一例。胡氏之研究旨在測量稅率對AFDC 方案的影響。他利用一九六七年至一九七一年的AFDC 受惠者免稅額之統計數字，預估廿個州AFDC 之稅率。結果發現，一九六七年至一九七一年間，各州稅率迥異，正也顯示出各州社會福利制度間的歧異性。[15] 一九七四年，蓋芬喀爾(Irwin Garfinkel) 與歐爾(Larry L. Orr)更利用全美AFDC 受惠者之交叉統計資料，預測AFDC 受惠人數的多寡與AFDC 受惠者之就業率(AFDC 受惠者就業人數佔全部AFDC 受惠者人數之比率)對救助金額高低的影響。[16] 其研究結果證實了「收入—享樂理論」(Income-leisure theory)的說法，認爲AFDC 受惠人數的增加，與救助金額的減少，會導致AFDC 受惠者之就業比率之降低。

---

13 Peter S. and Bruno Stein, "The Constrained Demand for Public Assistance," *Journal of Human Resources* 3 (Summer, 1968), pp.300-11.

14 Hirschel Kasper, "Welfare Payments and Work Incentive: Some Determinants of the Rate of General Assistance Payments," *Journal of Human Resources* 3 (Winter 1968), pp. 86-110.

15 Robert M. Hutchens, "Changes in AFDC Tax Rates, 1967-1971," *Journal of Human Resources*, 13 (Winter 1978), pp. 60-74.

16 Irwin Garfinkel and Larry L. Orr, "Welfare Policy and the Employment Rate of AFDC Mothers," *National Tax Journal* 27 (June 1974), pp. 275-84.

伯斯肯(Michael J. Boskin)與諾德(Frederick C. Nold)曾依據加州一九六五年至一九七〇年的調查資料，應用作業研究中的馬爾可夫模式(Markov Chain Model)研究加州AFDC的實行狀況，並探討影響AFDC體制的因素。其研究指出，如果工資水平在最低保障工資之下，人們較難脫離社會福利受惠者之列；反之，如工資水平高，個人尋求工作代替接受社會救助之比率自會提高。[17] 不過，其研究對於AFDC受助戶中止補助之影響因素，並未深究。

艾爾伯特(Vicky N. Albert)以一九七二年至一九八五年加州AFDC社會福利方案的實際執行狀況爲研究焦點，並根據AFDC新增個案數與中止數，來檢視AFDC家庭對社會福利方案的依賴程度。其研究指出，與社會福利系統相關的解釋變項，大部分可同時用以解釋社會福利救助案的中止原因，但對於新救助申請案的產生，卻無法提出有利說明，例如：申請AFDC補助金是否划算(the AFDC breakeven level)，以曾受領過AFDC補助金者較爲清楚，故而較易決定是否提請中止，不再領受補助金；至於新申請者而言，因無從比較，較不易決定究竟是繼續領受補助金或中止接受補助。[18] 此外，布蘭克(Rebecca M. Blank)曾指出AFDC受助戶中的女性單親家庭有另訂醫療保險與醫療救助的必要。布氏以一九八〇年全美醫療照顧之調查資料爲研究對象，發現每六千戶AFDC受助戶中，有四百七十五戶家長爲女性且至少有一名孩童。爲測量醫療保險有無設置之必要性，布氏經由統計方法之驗證發現，由於健康醫療之需求，導致AFDC案數的增加；研究中也指出，年輕、教育層次較低、家庭成員較多、幼兒數較多的女性單親家庭，最易成爲AFDC的受助戶之一員；而AFDC救助金與食物券金額愈高者，愈易導致

---

17 Michael J. Boskin and Frederick C. Nold, "A Markov Model of Turn Over in Aid to Families with Dependent Children," *Journal of Human Resources* 10 (Fall 1975), pp. 467-81.

18 Vicky N. Albert, *Welfare Dependence and Welfare Policy: A Statistical Study* (New York: Greenwood, 1988).

AFDC 案數的增加。[19]

綜合上述文獻之探討，泰半偏重研究「失依兒童家庭補助」受領者與受領家庭之組成成分、共同特徵(characteristics and dynamics)、與個人工作動機等微視(micro)之問題面向，而研究區域亦侷限以單一州別爲主，欠缺全國性巨視(macro)觀點之比較研究。各州個別的研究結果，因外部效度(external validity)之限制，[20] 往往無法推論及他州，故各州社會福利方案執行成效之評斷，非藉助各州之比較研究，無以克竟其功。故而，有關各州之比較性與總體性觀點的研究，極其必要，此亦即本研究進行各州社會福利方案比較的主要原因所在。

叁、研究架構、研究目標與研究問題之界定

一、研究架構

目前一般社會福利政策成效之評估，除側重在「輸入」(input)層面因素的比較（例如：社會福利經費投入之多寡、社會福利工作人力之多寡、接受政府補助社會福利金人數多寡...等因素）外，亦有許多社會學者，例如 S. Mclanahan and I. Garfinkel 於 1989年， I. Garfinkel, P.K. Robins, P. Wong, and D.R. Meyer 於 1990年、與 S.A. Levitan 於 1986年等以「輸出」(output)層面的變項作爲評估之標準（例如：每人所接受社會福利之金額滿足其實際需求的程度、單親母親家庭接受社會福利方案之補助對其貧窮現象改善情況等變數之分析）。[21] 就政策評估觀點而言，「輸入」與「輸出」層面的變項，皆

---

19 Rebecca M. Blank, "The Effect of Medical Need and Medicaid on AFDC Participation," *Journal of Human Resources* 24 (Winter 1989), pp. 54-87.

20 Joseph F. Hair, Jr., Rolph E. Anderson, Ronald L. Tatham, and William C. Black, *Multivariate Data Analysis* (New York: Macmillan Publishing Company, 1992).

21 S.A. Levitan, "The Evolving Welfare System," *Society* 23 (1986), pp. 4-10; I. Garfinkel, P.K. Robins, P. Wong, and D.R. Meyer, "The Wisconsin Child-Support Assurance System-Esti-

是評估社會福利政策成效之良好指標。此乃本研究選擇以伊斯頓(David Easton)之「系統論」爲分析架構，[22] 分別自「輸入」、「轉換過程」(transfering process)、「輸出」等面向蒐集研究變項之主要原因。

二、研究目標與研究問題

(一)研究目標

本研究之首要目標在研究美國各州「失依兒童家庭補助」(AFDC)社會福利方案執行成效之良窳，除建立測量指標評定其等第外，並試圖找出影響AFDC社會福利方案之決定性因素爲何。

(二)研究問題

問題一：各州AFDC方案實施品質之高低情況如何？

如何衡量各州AFDC社會福利方案實施品質之高低？本研究將引用伊斯頓「系統論」之觀點，分別自「輸入」、「轉換過程」、「輸出」等面向，選定足資代表各面向之變數，作爲評定AFDC方案品質高低之標準。

1、「輸入」面向

以系統論觀點而言，系統之「輸出」會回饋成「輸入」，對系統予以支持或提出新的需求。簡言之，「輸入」面向的組成因素，包括「支持」與「需求」。在本研究中，各州表現在「支持」AFDC方案的測量變項，應與各州重視AFDC方案程度有關，例如：各州

---

mated Effects on Poverty, Labor Supply, Caseloads, and Costs," *Journal of Human Resources* 25 (1990), pp. 1-31; S. Mclanahan and I. Garfinkel, "Single Mothers, the Underclass, and Social-Policy," *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 501 (January 1989), pp. 92-104.

22 Easton, David, *A Framework for Political Analysis* (Englewood Cliffs: Prentice Hall, Inc., 1969).

AFDC支出佔社會福利經費支出之比例、各州社會福利經費支出佔總經費支出之比例、聯邦政府贊助各州AFDC之經費佔聯邦政府贊助各州社會福利總經費金額之比例、平均每人接受社會福利金之金額等；至於「需求」方面，則可用各州申請AFDC補助案數佔所有AFDC受惠家庭數之比例、與各州每月申請自動中止補助案數佔所有AFDC受助家庭數之比例爲測量變項。

2、「轉換過程」面向

所謂「轉換過程」，係指各州社會福利機構處理AFDC方案之行政效率，與相關社會福利方案配合程度之高低。在效率方面，則選擇各州社工人員佔所有公務人員之比例多寡、各州每一社工人員處理AFDC案件數之多寡、各州社工人員處理AFDC申請案的時效等變項。至於相關計畫的配合，係指各州有關AFDC之社會福利方案（如：食物券計畫、緊急救助計畫等）的推展情形，測量變項包括：各州AFDC家庭同時獲有食物券計畫補助者之比例、各州輔導AFDC母親就業訓練之情況、各州輔導AFDC父親就業訓練之情況、各州AFDC家庭同時獲有緊急救助計畫補助者之比例等。

3、「輸出」面向

學者史達寧(G. Starling)曾指出，一般人在評估政策時都只著重「輸入」層面因素的考量。[23] 以醫療政策爲例，評估者往往只強調興建多少醫院、培訓多少醫師等「輸入」因素的比較，而忽略了病人痊癒人數多寡等「輸出」因素的考評，有欠允當。職是之故，本研究特別蒐集有關「輸出」面向之變項，以求周全，例如：各州每月支付AFDC家庭之金額滿足各家庭實際需求數之比例、各州滿足AFDC家庭基本需求項目數與特別需求項目數...等等。

問題二：影響各州AFDC方案執行良窳之決定性因素爲何？

探討影響政策執行成敗的理論與文獻很多，如「各級政府組織

---

23 G. Starling, *Strategies for Policy Making* (Homewood, Ill.: The Dorsey Press, 1988).

互動說」[24]、「組織模式說」[25]、「總體—個體執行說」[26]、「溝通模式說」[27]、「決策關聯環境說」[28]等，衆說紛紜，可謂不一而足。而上述各派學說眞正發展的期間，亦不過是近二十幾年的事。在一九六〇年代以前，尚無「政策執行」此一名詞，斯時，有關公共政策的研究，多半側重於政策形成與政策合法化過程等課題之研討。「政策執行」此一研究面向眞正開始受到學界與政界之重視，應歸功於一九七三年普瑞斯門與威達斯基(Jeffrey L. Pressman and Aaron Wildavsky)的首度倡導政策執行在決策過程中的重要性，[29] 此後，有關「政策執行」的理論，即有如雨後春筍般地一一出籠。不過，總結而言，學者們所提出之各派影響執行成敗之學

---

[24] 所謂「各級政府組織互動說」，係Donald S. Van Meter和Carl E.Van Horn所提出的政策執行理論。渠等以美國聯邦制度爲例，認爲應以聯邦、州與地方政府間的關係架構，作爲瞭解政策執行過程的研究途徑。請參考D.S. Van Meter and C.E. Van Horn, "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework," *Administration and Society* 6 (1975), pp. 445-88.

[25] 此一論點是Richard F. Elmore於一九七八年所提出的理論。Elmore認爲政策執行的成功與否，端視組織功能是否健全而定。請參閱Richard F. Elmore, "Organizational Models of Social Program Implemenatation," *Public Policy* 26 (1978), pp. 185-228.

[26] Paul Berman認爲政策執行可區分爲總體執行與個體執行兩大類。總體執行係指由聯邦政府從上到下向地方政府推行某項政策，而地方政府、行政官員、利益團體與民衆之間的互動行爲，皆會影響總體執行的成效。所謂個體執行，係指地方政府對上級政府所推動政策的詮釋與調適。Berman的理論強調個體執行層面對政策執行過程的影響。請參閱Paul Berman, "The Study of Macro- and Micro Implementation," *Public Policy* 26 (1978), pp. 157-84.

[27] Malcolm L. Goggin等學者認爲政策執行的過程極其複雜，許多政策的執行，往往是各級政府之間討價還價的溝通結果。請參見Malcolm L. Goggin *et al.*, *Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation* (Glenview, Ill.: Scott, Foresman and Company, 1990).

[28] Van Horn提出決策環境關聯說，認爲上層政府的決策環境會影響地方政府的決策環境，進而影響政策執行的成效。請詳閱Carl E. Van Horn, *Policy Implementation in the Federal System* (Lexington, Mass.: Lexington Books, 1979).

[29] J.L. Pressman and A. Wildavsky, *Implementation* (Berkeley: University of California Press, 1984).

說，皆僅具微視之觀點。本研究之要務，不在評定上述各理論之優點與缺失，重點在於以巨視之觀點，探討影響各州AFDC政策執行良窳之主要因素。此外，本研究以經驗性研究之觀點探討影響政策執行差異的眞正原因爲何，亦可供爾後學者進行各項政策執行理論之驗證參考。

肆、研究方法

一、變項之界定與假定

影響AFDC方案實施品質良窳之因素衆多，本研究將依「系統論」之分析架構，自輸入、轉換過程、輸出等三面向蒐集影響相關變項，期能達到系統化、客觀化與數量化評估各州AFDC方案實施成效的研究目標。

（一）輸入面向之測量變項

SAFDC：各州AFDC支出金額佔該州社會福利支出金額之比例

各州花費在AFDC方案上的金額佔各州社會福利支出之比例，是一重要衡量指標。蓋各州對AFDC之重視程度，應與經費投入之多寡，有密切之關聯，經費投入愈多，表示重視程度愈高，經費投入愈少，表示重視程度愈低。惟大州因幅員廣大，人口衆多，故AFDC金額可能遠比小州爲多，卻不能代表大州對AFDC之重視程度較高。換言之，如僅憑金額之絕對數字作論斷，實不足以反映各州之重視程度。故本文以各州AFDC支出金額佔該州社會福利投入經費的比例高低作爲評斷標準，以力求客觀公允。

SWELF：各州社會福利經費支出佔總經費支出之比例

從各州社會福利經費支出佔總經費支出之比例高低，可一窺各州對社會福利之重視程度。比例愈高，表示其對社會福利愈重視，反之，比例愈低，表示愈不重視。

FAFDC：聯邦政府贊助各州AFDC之經費佔聯邦政府所核予總社會福利經費金額之比例

AFDC屬美國國家重要的再分配性政策(redistributive policy)，也是聯邦政府施行財務補助之重大福利政策之一，故在制度的設計上，係透過聯邦政府以財政支助方式，鼓勵州政府之參與配合。故由聯邦對各州AFDC經費之支助比例，可瞭解各州對AFDC方案的重視程度，進而推論其實施成效。

PWELF：各州花在每一州民之社會福利支出金額

社會福利的支出金額，雖可用以測知各州對社會福利政策之重視程度，惟因各州人口數量頗爲懸殊，如以實際支出爲評估標準，並不客觀，故本變項採用社會福利支出（社會福利支出包括行政費用）與人口之比例作爲衡量標準。比例愈高者，代表該州對社會福利政策愈重視。

PWELG：平均各州民接受州政府社會福利補助金之金額

前述變項PWELF包含社會福利工作人員之薪資酬勞、辦公室軟硬體設備費用等行政費用支出。本變項(PWELG)所稱之社會福利補助金額，係指各州政府編列AFDC經費補助金額與該州人口之比例而言，並不包括行政費用。如州政府未編列補助金額，則本變項之數值爲零。平均各州民接受州政府社會福利補助金愈高，代表該州愈重視社會福利政策。

（二）有關政策轉換過程之測量變項

PUBWP：平均每一州民接受社會福利工作人員服務之比例

美國目前所推行之社會福利方案總數共計約有一百廿八種之多，[30] 各州普遍皆有社會福利工作人員不足之現

---

30 U.S. Congress, House of Representatives, *Federal Programs, op cit.*, p. xv.

象。故平均每一州民接受社會福利工作人員服務之比例愈高，隱含該州之社會福利工作人員愈能對州民提供較妥善的服務。

PUBWC：各州社會福利機構服務人員佔所有公務人員之比例

由社會福利人員數佔所有公務人員數的比例，可以測知各州對社會福利工作之重視程度。社會福利工作人員佔公職人員比例愈高者，代表AFDC受惠者愈能受到較多之服務，AFDC的實施成效也較高。

SOCAF：平均每一AFDC受惠家庭接受社會福利工作人員服務之比例

從AFDC受惠家庭究竟是否受到社會福利工作人員妥善的服務，也可測知AFDC實施品質之高低。故平均每一AFDC家庭有多少社會福利工作人員服務，亦被列爲重要測量指標之一，比例愈高者，代表實施品質愈高。

RATIO：各州每一社會福利工作人員平均每月處理AFDC之中止案數（每月AFDC中止案數／各州社會福利機構員工人數）

在社會福利工作人員普遍不足之情況下，各州每一AFDC中止案數與社會福利人員之比例，可作爲判斷各州AFDC實施品質高低之依據，比例愈高者，代表實施品質愈高。

NDAYS：各州處理AFDC申請案在四十五天以內者之比例

評定行政效率之高低，可從人員處理案件的時效作一判斷。基本上，如AFDC申請案在四十五天以內完成被處理的比例愈高，代表社會福利工作人員之行政效率愈高，從而AFDC實施品質也愈高。

STAMP：各州AFDC家庭同時獲有食物券計畫補助者之比例

所謂食物券係指符合某些條件之低收入戶可憑券至超市購買所需食物（不能兌錢）之憑票，而AFDC方案雖泰半也以低收入者爲補助對象，不過兩者之申請要件，各有不同，且各州之規定亦有差異。如AFDC受惠者能同時獲有

食物券之補助，意味著該州社會福利政策之整合性較強（相關社會福利方案之配合度較高），代表AFDC之實施品質亦較佳。

EMASS：各州AFDC家庭同時獲有緊急救助計畫補助者之比例

同理，AFDC家庭能同時獲有緊急救助計畫補助者之比例愈高，代表相關計畫配合度較完善，從而AFDC實施品質相對亦較高。

FEMPY：各州輔導AFDC母親參與就業訓練之情況

MEMPY：各州輔導AFDC父親參與就業訓練之情況

以現金補助AFDC家庭，雖能暫時改善其生活，惟終究屬於救急性質。如何讓負責家中主要生計者能謀取一技之長，才是治本之道。依據一九九一年美國健康與人類服務部之統計，全美只有14%AFDC家庭中的女性與27%AFDC家庭中的男性參與就業訓練之輔導，而各州就業訓練之輔導情況亦互異。[31] 基本上，輔導AFDC父親與母親參與就業訓練計畫之比例愈高，表示愈能滿足AFDC家庭之眞正需求，表示AFDC之實施品質亦愈高。

（三）「輸出」面向之測量變項

ECASE：各州AFDC受惠人數佔貧窮人口比例

學者葛廷翰與艾吾特 (Cottingham and Ellwood) 曾指出，AFDC的受惠人口數，約佔全美貧窮人口的三分之一。[32] 此係因爲AFDC補助金之核予對象，多以女性單親家庭爲多，以一九九一年之補助情況爲例，女性單親家庭比例即

---

[31] U.S. Department of Health and Human Services, *Characteristics and Financial Circumstances of AFDC Recipients* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1991), p. 2.

[32] Phoebe H. Cottingham and David T. Ellwood, eds., *Welfare Policy for the 1990s* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1989).

佔89%。[33] 而根據歷來社會學者的研究發現，女性單親家庭之生活狀況，往往與「貧窮」一詞結下不解之緣。[34] 職是之故，如AFDC受惠人數佔各州貧窮人口之比例愈高，表示各州AFDC之辦理愈能幫助眞正需幫助的人，愈符合AFDC方案之原旨。

BITEM：各州核給AFDC家庭基本需求之項目數(basic needs items)

各州所核給AFDC家庭生活基本需求項目數，各有不同。[35] 一般生活所需之食、衣、住、水電、交通、教育費、電話、家庭雜用、基本保險費…等支出項目，其中前四項皆被各州列入基本需求項目，其餘各項是否亦被列入，各州情況不一。有些州採用較寬鬆之標準，所核給基本需求項目數較多，有些州則較嚴，基本需求項目數較少。基本上，如基本需求項目數愈多，代表AFDC之實施品質愈高，反之，基本需求項目數愈少，代表實施品質愈低。

---

33 U.S. Department of Health and Human Services, *op. cit.*

34 當家庭中的男性因種種原因（如離婚、死亡、無故離家出走…）而離開家庭時，撫養子女的生活重擔自然而然地落在單親母親身上，而經濟市場上男女不平等的競爭情況下，女性往往是處於失業(unemployed)、高才低就的低度就業(underemployed)等生活狀態下，加上又有年幼子女的需要照護，更增添其就業上的困難，而「貧窮」二字也往往與「女性單親家庭」劃上了等號。有關「女性與貧窮」(feminization of poverty)之研究，請詳閱N.V.D. Bergh and L.B. Cooper, eds., *Feminist Visions for Social Work* (Silver Spring, Maryland: National Association of Social Workers, 1986); M. Abramovitz, *Regulating the Lives of Women* (Boston: South End Press, 1988); R. Lefkowitz and A. Withorn, eds., *For Crying Out Loud Women and Poverty in the United States* (New York: The Pilgrim Press, 1986); M. Barrett, *Women's Oppression Today: Problems in Marxist Feminist Analysis* (London: Verso, 1980); S.F. Berk, ed., *Women and Household Labor* (Beverley Hills: Sage Publications, 1980).

35 有關各州對AFDC家庭基本需求項目與特別需求項目之核給情形，美國健康與人類服務部在《一九九一年各州實施AFDC方案計劃的特徵報告》(*Characteristics of State Plans for Aid to Families with Dependent Children*)頁446-447中列有詳盡圖表說明。請參閱U.S. Department of Health and Human Services, *Characteris of State Plans,* pp. 446-47.

SITEM：各州核給AFDC家庭特別需求之項目數(special needs items)

所謂特別需求項目，係針對部分AFDC家庭之特殊性需要而核給，並非以全體AFDC家庭爲適用對象。各州所訂標準不一，故AFDC家庭之特別需求項目數亦有差異。同理，核給之特別需求項目數愈多，代表AFDC實施之品質也較高。

FAMIL：各州核准AFDC案件數佔所有AFDC申請案件數之比例

AFDC救助金之給付，係由各州自訂資格條件、與給付額度，標準寬嚴不一。各州AFDC核准案數佔該州所有申請案數之比例愈高，代表該州愈能滿足民衆對AFDC之需求，顯示該州AFDC辦理成效愈佳。

SWITH：每月申請自動中止AFDC補助案數佔所有AFDC受助家庭數之比例

自動中止補助案之提出，代表AFDC家庭已藉由領受AFDC之補助，脫離貧境，經濟上已能獨立自主，正顯示AFDC之政策目標已經達成，故本變項之比例愈高者，代表該州AFDC辦理成效愈佳。

OAFDC：各州一大人一小孩之AFDC補助金額佔實際生活所需金額之比例

TAFDC：各州一大人二小孩之AFDC補助金額佔實際生活所需金額之比例

RAFDC：各州一大人三小孩之AFDC補助金額佔實際生活所需金額之比例

如上所述，各州對AFDC之給付標準不一，所給付之金額亦視申請者之家庭狀況而有不同，如一大人一小孩者與一大人二小孩者，所支領的補助金額即有差異，而各州之間對各種家庭狀況之補助金額，差異頗大。以一九九〇年爲例，阿拉巴馬州所給付AFDC家庭（一大人一小孩）之

救助金爲九十三美元，相較於阿拉斯加的七百五十二美元，有如天壤之別。[36] 惟因各州之生活指數高低不一，如僅以金額之高低，作爲評比之標準，也有欠允當。故本變項係以AFDC之補助金額佔各州實際生活所需之比例爲衡量標準。比例愈高，代表AFDC愈落實。

二、運作化

(一)綜合性資料(aggregate data)之蒐集

本研究所蒐集之綜合性資料(aggregate data)，主要蒐集自下列八種報告：

・《一九九二美國各州年報》(*The Book of the States, 1992*)[37]

・《一九九一美國統計年報》(*Statistical Abstract of the United States, 1991*)[38]

・《一九九二美國城鄉資料年報》(*1992 County and City Extra: Annual Metro, City and County Data Book*)[39]

・《一九九一美國各州與大都會區資料年報》(*State and Metropolitan Area Data Book, 1991*)[40]

・《一九九一美國公共救助統計季報》(*Quarterly Public Assistance Statistics, 1991*)[41]

---

36 U.S. Department of Health and Human Services, *op cit.*, p. 455.

37 The Council of State Governments, *The Book of the States* 29 (Lexington, Kentucky, 1992).

38 U.S. Department of Commerce, *Statistical Abstract of the United States, 1991* (Washington, D.C.: U.S. Bureau of the Census, 1991).

39 George E. Hall and Courtenay Slater, *1992 County and City Extra: Annual Metro, City and County Data Book* (Lanham, Maryland: Berman Press, 1992).

40 U.S. Department of Commerce, *State and Metropolitan Area Data Book, 1991* (Washington, D.C.: U.S. Bureau of the Census, 1991).

41 U.S. Department of Health and Human Services, *Quareterly Public Assistance Statistics* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1991).

・《一九九一美國各州AFDC計劃報告》(*Characteristics of State Plans for AFDC, 1991)*[42]

・《一九九一美國AFDC受助者特徵與財力狀況報告》(*Characteristics and Financial Circumstances of AFDC Recipients, 1991)*[43]

・《一九九一社會安全公報》(*Social Security Bulletin, 1991)*[44]

(二)分析方法

爲了回答研究問題一：各州AFDC方案實施品質之高低爲何？本研究將採用組群分析法(cluster analysis)加以分析。惟因不同之變項選擇，將產生不同之分組結果。職是之故，本文首先採用因素分析先予處理，抽離廿二個變項之因素值，再以各因素值爲輸入，進行組群分析。此項決定之優點有三：

1．影響各州AFDC實施品質良窳的變項衆多，在不知何者爲眞正具有影響力的情況下，因素分析法的應用，可以克服此一障礙。

2．因素分析法之執行，恰可回答研究問題二：影響各州AFDC方案執行良窳之決定性因素爲何？

3．分組結果較具客觀性，因爲如以因素值爲組群分析之輸入，則研究者之主觀偏誤，將減至最低，分組結果較具客觀性（有關分析方法之決定，將於研究發現乙節，另行說明）。

---

42 U.S. Department of Health and Human Services, *Characteristics of State Plans.*

43 U.S. Department of Health and Human Services, *Characteristics and Financial Circumstances.*

44 U.S. Department of Health and Human Services, *Social Security Bulletin: Annual Statistical Supplement, 1993* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1993).

伍、研究發現

一、評定各州AFDC實施品質之等第：組群分析法(Cluster Analysis)之應用

透過對觀察對象（即實施單位）進行等第的分類，以評估某一政策之實施成效，是一可行的研究途徑(approach)。本文即採用此種研究途徑，將全美五十州予以分組，並按照分組結果據以評估各州之間對AFDC的相對執行成效。

一般的分組方法，可根據資料之特性，由研究者給予每一觀察對象不同之組別。此種分析方法依賴研究者之個人判斷，屬質化之分類，客觀性易受質疑。組群分析法主要利用變項與變項之間的同質性來分組。此種同質性，係以變項與變項之間的距離來代表。距離之計算公式爲：

$$\text{Distance}\ (X,Y)=\sum_i (X_i - Y_i)^2$$

分組之原則是以組內變異最小，組間變異最大爲處理原則。故被分在同組內之各觀察對象同質性高，不同組別之間的觀察對象異質性高，以達成分組之目的。由於組群分析法具有上述客觀優點，此乃本文擇爲評定各州AFDC方案實施成效高低之主因。

應用組群分析法將各州AFDC實施成效予以分組，如逕用變項爲分組標準，將引發另一研究方法之問題。原因是，各個變項雖然皆具有「表面效度」(face validity)，與AFDC方案之執行良窳有關，惟不同之研究者可能選擇不同之變項，而不同之變項輸入，又有不同之組別輸出。換言之，本文若直接應用前述廿二個獨立變項進行組群分析，其分組結果之客觀性將受質疑。爲克服此一問題，本文首先將廿二個變項加以處理，利用因素分析法抽離出廿二個變項之共同特徵數值—因素值，再利用能代表廿二個變項約達

82%的七大因素之因素值爲組群分析法之基礎，進行分組。其優點是，研究之誤差（倘研究者選擇了無關之變項，將無法獲得數值高的因素值）將降至最低。

又因兩個變項之間的距離是兩維座標之關係，而三個變項之間的距離，則屬三度空間之問題，四個變項以上距離的求法，必須藉助電腦的計算。本文採用 SPSSx 統計軟體進行組群分析，並將各州AFDC 方案之實施品質情況，分成高、中、低三組，分析結果發現，有四十一個州被歸爲中等，有七州被劃爲成效低劣者，實施成效較佳者有紐約與阿拉斯加兩州（詳見表一）。

表一、各州AFDC 實施成效分組表

州別	成效組別			州別	成效組別		
	高	中	低		高	中	低
阿拉巴馬州		x		蒙他那州		x	
阿拉斯加州	x			內布達州		x	
亞利桑那州		x		內華達州		x	
阿肯薩斯州		x		新罕布什州			x
加州		x		紐澤西州			x
科羅拉多州		x		新墨西哥州		x	
康乃迪克州			x	紐約州	x		
德拉瓦州				北卡羅那州		x	
佛羅里達州		x		北達卡州		x	
喬治亞州		x		俄亥俄州		x	
夏威夷州		x		奧克拉荷馬州		x	
愛達華州		x		奧瑞崗州		x	
伊利諾安那州		x		賓州		x	
印第安那州		x		羅德島州			x
愛荷華州		x		南卡羅那州		x	
肯薩斯州			x	南達卡州		x	
肯達基州		x		田納西州		x	
路易斯安那州		x		德克薩斯州			x
緬因州		x		猶他州		x	
馬利蘭州		x		佛蒙特州		x	
麻州		x		維吉尼亞州			x
密西根州		x		華盛頓州		x	
密尼蘇達州		x		西維琴尼亞州		x	
密西西比州		x		威斯康辛州		x	
密蘇里州		x		懷俄明州		x	

資料來源：本文整理

二、影響各州AFDC實施成效良窳之因素：因素分析法(factor analysis)之應用

各州AFDC政策實施成效之良窳，已由組群分析之結果得知，惟造成此種差異之因素爲何？顯然是另一值得探討之主題。

因素分析法的最大功用是，去蕪存菁，馭繁於簡。[45] 當獨立變項數目多且繁雜，因素分析法的應用，可將具有共通特性的變項淬取出來成爲一大類因素，分析者再依每一因素面向中變項之特性，分別命名，以探悉所欲測量者代表的面向與意義爲何。本文將上述廿二項變數應用因素分析方法，進行直角轉軸法的結果，得出轉軸後之因素矩陣(rotated factor matrix)，如表二。由因素矩陣之分佈，吾人發現所有的變項可歸結出七大類因素，而此七大因素之解釋力高達81.9％。

因素一主要係由FAMIL、OAFDC、TAFDC與RAFDC等變項所組成。其中OAFDC、TAFDC與RAFDC，皆與各州AFDC補助金額是否足敷實際生活所需有關，而變項FAMIL係指各州AFDC核准案數佔所有申請案數之比例，透露著各州對AFDC申請案的寬嚴程度，也與實際生活滿足程度有關，因而將因素一命名爲「生活滿足程

---

[45] 因素分析方法中，有關因素的區隔、因素矩陣的解釋、因素轉軸法、因素分類數目的決定與因素的命名等步驟的進行，請參閱下列著作中之詳盡說明：Joseph F. Hair, Rolph E. Anderson, Ronald L. Tatham and William C. Black, *Multivariate Data Analysis with Readings*, 3rd ed. (New York: Macmillan Publishing Company, 1985), pp. 223-64; R.B. Cattell, "The Scree Test for the Number of Factors." *Multivariate Behavioral Research* 1 (April 1966), pp. 245-76; W.R. Dillion and M. Goldstein, *Multivariate Analysis: Methods and Applications* (New York: Wiley, 1984); W. J. Dixion, ed., *BMDP Statistical Software, 1990 Printing* (Berkeley: University of California Press); R.L Gorsuch, *Factor Analysis* (Hillsdale, N.J.: Erlbaum, 1983); R.J. Rummel, *Applied Factor Analysis* (Evanston, Ill.: Northwestern University Press, 1985); SAS Institute, Inc., *SAS User's Guide: Statistics*, Version 6 (Cary, N.C., 1990); SPSS, Inc., *SPSS Advanced Statistics Guide*, 4th ed. (Chicago, Ill., 1990); D.W. Stewart, "The Application and Misapplication of Factor Analysis in Marketing Research," *Journal of Marketing Research* 18 (February 1981), pp. 51-62.

度」。

因素二主要係由SWELF、PWELF、PWELG、EMASS與SITEM等五個變項所組成。其中SWELF、PWELF與PWELG等三變項，皆與各州社會福利經費投注之多寡有關；而變項EMASS的緊急救助計畫補助與SITEM的特別需求項目數，皆屬AFDC之相關配合措施，因而將因素二命名爲「有關一般福利經費之投入程度」，堪稱允當。

表二、轉軸後因素矩陣(rotated factor matrix)

	Factor 1	Factor 2	Factor 3	Factor 4	Factor 5	Factor 6	Factor 7
OAFDC	.93834						
TAFDC	.93780						
RAFDC	.93748						
FAMIL	.51363						
EMASS		.83985					
SITEM		.80781					
PWELG		.78426					
SWELF		.69039			.33762		
PWELF		.68216		.39796			
PUPWP		.36452	.81422				
PUBWC			.80715				
RATIO			-.80091				
SOCAF	.37532		.76089	-.36218			
SAFDC				.80737			
SWITH				-.74482			
FAFDC				.73308			
ECASE		.44155		.66946			.44391
FEMPY					.92274		
MEMPY					.90162		
STAMP						.82101	
NDAYS						.78058	
BITEM							-.86550

資料來源：本文整理。

PUBWC、PUBWP、RATIO與SOCAF等四個變數在因素三有較高的因素負荷量。觀察因素三各變項所呈顯之共同特徵，皆環繞在社會福利工作人員之配置課題上，故擬以「社會福利工作人力配置程度」命名之。變項SAFDC與FAFDC皆與各州AFDC經費的支出比例有關；變項SWITH「各州AFDC自動中止補助案數比例」，亦與AFDC經費支出比例有關。AFDC自動中止案數比例愈高，代表AFDC經費支出得以減少。至於變項ECASE「各州AFDC家庭數佔貧窮人口比例」愈高，代表AFDC補助金之核給，愈符合AFDC方案的精神，AFDC之成效愈佳。因而將第四個因素命名爲「AFDC經費之支出程度」。

第五個因素所包含之變數FEMPY與MEMPY，明顯地與各州對AFDC家庭父親或母親就業訓練的輔導狀況有關，故稱之爲「就業訓練貫徹程度」。因素六包括NDAYS與STAMP等兩個變數。變項NDAYS，指涉AFDC申請案在四十五天以內被處理完畢佔所有申請案數之比例，而變項STAMP意味著與AFDC相關計畫的配合，所顯示之特性，皆與社會福利機構的處理效率及相關計畫的配合有關，故將之命名爲「社福機構相關作業配合程度」。因素七僅包括一個變數BITEM，因而將之命名爲「家庭基本需求數之多寡」。

因素分析之結果，共抽取「生活滿足程度」等七大因素，各因素之個別解釋量（見表三）依序遞減，正足以說明造成各州AFDC實施成效差異之相對重要原因。因素一的解釋量最高，達28.5%。代表因素一「生活滿足程度」是影響AFDC政策執行效果良窳最具解釋力之因素。因素二之解釋變異量爲16.9%，代表有關一般福利經費之投入程度，是影響AFDC成效的次要因素，投入愈多，愈具成效。其餘，因素三「社工人力配置程度」，因素四「AFDC經費支出程度」，因素五「就業訓練貫徹程度」，因素六「社福機構相關作業配合程度」與因素七「滿足AFDC家庭基本需求數」之變異解釋量分別爲9.1%、8.7%、7.7%、5.9%與5.1%，彼此相去不大，似無

顯著差異。總計因素三、四、五、六、七等五個因素之解釋力未達37%（僅36.5%），尚不及因素一與因素二之解釋變異量45.4%，可見因素一「生活滿足程度」與因素二「有關一般福利經費之投入程度」是影響全美五十州AFDC執行成效最重要之因素，此點也可由因素一與因素二之eigen-value（分別是6.2638與3.7154，遠大於其餘因素）看出。

表三、各因素解釋變異量比較表

因素	名稱	Pct. of Var.	eigen-value
一	生活滿足程度	28.5	6.2638
二	一般福利經費投入程度	16.9	3.7154
三	社工人力配置程度	9.1	2.0092
四	AFDC經費支出程度	8.7	1.9138
五	就業訓練貫徹程度	7.7	1.6902
六	社福機構相關作業配合程度	5.9	1.3052
七	滿足AFDC家庭基本需求數程度	5.1	1.1293

陸、分析與討論

有關討論部份，本文將根據上述實證結果，首先針對各州實施情況，以實施成效中等之四十一州爲比較基準（此四十一州因實施成效同屬中等，限於篇幅，不另一一討論），分別就實施情況高於標準之二州（紐約州與阿拉斯加州），與實施情況低於標準有待改進之七州（康乃迪克州、肯薩斯州、新罕布什州、紐澤西州、羅德島州、德克薩斯州與維琴尼亞州）分別加以討論外，並將對影響AFDC實施成效之各因素逐一討論。

紐約州在變項FAMIL「AFDC核准案數佔所有AFDC申請案數比例」之數值爲75.7%，居全美第八，在變項OAFDC、TAFDC與RAFDC「AFDC補助金額滿足實際生活所需數之比例」方面，紐約州與阿拉斯加州所核發之AFDC補助金額均能百分之百吻合實際生活之所需。

另外，紐約州在變項SWELF「各州社會福利經費支出佔總經費支出之比例」爲29.8%，屬美國各州比例之冠；在變項PWELF「平均各州花費在每一州民社會福利方面之支出金額」方面，紐約州爲823.82美元，亦居各州之首，阿拉斯加州爲669.25美元位居第二；至於在PWELG「平均各州民收受社會福利補助金額」之表現方面，紐約州的337美元，同樣高居全美之冠，阿拉斯加州爲131美元，名列全美第三；就變項EMASS「各州AFDC家庭獲有緊急救助計畫補助者之比例」而言，紐約州23.3%之比例，全美最高，變項SITEM「各州滿足AFDC家庭特別需求之項目數」，紐約州達19，滿足數之高，居全美之冠。阿拉斯加州雖不若紐約州在上述各變項高居第一，且除了在變項SWELF「各州社會福利經費支出佔總經費支出之比例」未明顯超越他州外，其餘也均呈高數值之表現，居於領導地位，且因上述所論各變項均屬於解釋權值極重之因素一（變項FAMIL、OAFDC、TAFDC與RAFDC屬之）與因素二（變項SWELF、PWELG、EMASS與SITEM屬之），而紐約州與阿拉斯加州同時在這些變項領先各州，是其脫穎而出之主因。

紐約州與阿拉斯加州除在上述權值較重之投入因素（因素二）與產出因素（因素一）表現突出外，其餘落在因素三至因素七之諸變項，與他州相較，亦不比因素一與二之表現遜色。就投入而言，紐約州對AFDC的支出金額約佔該州所有社會福利金額之25.9%（變項FAFDC），比重之高，全美第一，證明紐約州對AFDC政策之重視程度最高。就人力配置而言，紐約州與阿拉斯加州之社福工作人員與該州州民數之比例分別是3.6%與3.1%（變項

PUBWP），分居全美第一與第二，顯示該兩州之社工人員最爲充沛。惟人員充沛，如流於浮濫，則人事經費支出將耗去社會福利資源之大部分經費。因而比較兩州社工人員佔所有公務人員之比例，似有必要。紐約州與阿拉斯加州在此項人員之比例分別是5.7%與4.1%，僅居全美第七與第十（變項PUBWC），相對兩州龐大的投入量，此訊息代表該兩州社工人員之配置比例與他州比較，並不浮濫，因而社會福利經費之投入較能轉換成產出，落實於AFDC家庭。紐約州與阿拉斯加州社會福利工作人員處理中止案數比例，分別爲2.9與3.0（變項RATIO），分居全美第三與第四低位，說明該兩州之AFDC方案較能盡量滿足民衆之申請，因應實際需求。此點與因素一「生活滿足程度」前後相呼應。此外，在紐約州，有95.5%之AFDC家庭同時獲有食物券補助，是各州望其項背所不及，說明了紐約州與阿拉斯加州所支付AFDC之金額，確能反映出該州物價指數，吻合AFDC家庭所需，故成效顯著高於他州。

AFDC之財源主要來自：(1)聯邦政府之專案補助；(2)州政府與(3)地方政府之籌措。三種財源之比例，各州情況不一。就州政府而言，並非各州皆編列有AFDC經費補助金。由組群分析歸入第三組之七州（康乃迪克州、肯薩斯州、新罕布什州、紐澤西州、羅德島州、德克薩斯州與維琴尼亞州），在有關AFDC經費變項上的表現，經深入檢視發現確實呈顯較劣值反映。以下茲舉較爲特殊之兩個變項加以說明。以各州州民收受州政府社會福利補助金(state aid)之金額（變項PWELG）爲例，肯薩斯州是0.00美元（此即表示該州政府並未編列AFDC補助金）、德克薩斯州是0.04美元、康乃迪克州是23.68美元、新罕布什州是35.57美元、羅德島州是30.64美元、維琴尼亞州是56.05美元等，以上各州與紐約州之337.02美元比較，實有如天壤之別。此外，就AFDC家庭獲有緊急救助計畫補助者之比例（變數EMASS）而言，新罕布什州與維琴尼亞州爲0.1%，肯薩斯州爲0.4%，康乃迪克州、羅德島州與德克薩斯州甚至並無緊急救助

計劃乙項，與紐約州的23.3%比較，實不可相提並論。因此，組群分析將上述七州實施成效列爲低等，並不意外。

一般而言，AFDC家庭之家長，皆無一技之長，故藉就業訓練習得一技之長，是使其脫離貧困之有效方法之一。不幸的是，各州對輔導AFDC家長接受就業訓練之努力，似嫌不足，致各州女性與男性家長之訓練缺席率平均爲23.9%與32.6%，可謂不高。紐約州與阿拉斯加州之就業訓練活動也未能貫徹，缺席率分別是23.1%（女），29.9%（男），與17.0%（女），27.6%（男）。AFDC執行成效被評爲低等的七州，除維琴尼亞州與新罕布什州外，其餘各州就業訓練之缺席率如下：肯薩斯州(28.3%, 52.8%)，羅德島州(50.5%, 54.5%)，德州(43.5%, 51.6%)普遍高於全美平均值，而康乃迪克州之50.5%與79.2%，紐澤西州之45.5%與67.2%，皆爲全美平均值之倍數，加上低度之經費投入程度，眞是令人擔憂此二州AFDC之施行前途。

各州普遍就業訓練之高缺席率，亦反映在AFDC之中止數目上。就AFDC中止案數佔AFDC受補助案數之比例（變項SWITH）而言，全美變異性不大，介於0.01%至0.1%之間。紐約州與阿拉斯加州同爲0.04%，康乃迪克州爲0.03%，肯薩斯州、羅德島州與維琴尼亞州爲0.05%，新罕布什州、紐澤西州與德克薩斯州皆爲0.06%，此點深值吾人重視。

就影響AFDC執行成效良窳之各因素而言，因素一與因素二共有45.4%之變異量解釋力，代表一般經費投入愈多，AFDC家庭受惠愈高，隨之，AFDC之辦理成效也愈高。進一步比較因素一與因素二之解釋變異量可知，因素二「一般福利經費投入程度」代表政策之投入。一般而言，政策之投入是一般評估者於評估某一政策所普遍使用的，也是決策者爲爭取經費與辯護其政策主張時最常強調的。就AFDC此一政策而言，本文發現因素二僅能解釋16.9%之變異量而已，遠不及代表政策產出之因素一「生活滿足程度」的

28.5%。就算再計入同屬政策投入性質之因素四「AFDC經費支出程度」之8.7%解釋力，共計25.6%，仍不及因素一的28.5%解釋量。可見投入程度並不是高品質政策成果之保證，政策之產出才是政策評估之重點(output is the bottomline)。因爲政策產出才是最具解釋力之因素，此點乃政策評估者所不能不察。

另值得吾人注意的是，就業訓練貫徹程度之解釋力僅有7.7%（因素五），論者或謂因其解釋力低，故在評估AFDC執行成效時可予以忽略，本文以爲不然。因爲就業訓練對AFDC家庭脫離貧困之重要性，毋庸置疑。而因素五具較低之解釋力，本文認爲應是各州對AFDC家長就業訓練輔導之努力，普遍不足，並無顯著差異所致，故就業訓練乙項，對AFDC執行良窳，自然較不具區別或解釋力。目前各州在就業訓練方面之努力亟待加強。

柒、研究限制與結論

本研究之主要目的在針對美國各州執行AFDC之情形，按其良窳作一分類，並探討影響AFDC執行良窳之因素。經蒐集一九九一年資料，並採用因素分析法與組群分析法，作電腦統計分析，發現紐約州與阿拉斯加州執行成效最佳。而康乃迪克州、肯薩斯州、新罕布什州、紐澤西州、羅德島州、德克薩斯州與維琴尼亞州等七州執行成效較差，有待加強。其餘阿拉巴馬州等四十一州則屬中等。至於造成此種差異之主要因素有七，共能解釋變異量之81.9%，各個因素與其解釋量如下：生活滿足程度(28.5%)，一般福利經費投入程度(16.9%)，社工人力配置程度(9.1%)，AFDC經費支出程度(8.7%)，就業訓練貫徹程度(7.7%)，社福機構相關作業配合程度(5.9%)，滿足AFDC家庭基本需求數程度(5.1%)。由七大因素之解釋力可知政策之產出（因素一）才是影響AFDC執行良窳之主要因素。本研究另一發現是，各州普遍未能落實就業訓練活動，致AFDC家庭不易脫離對AFDC救助方案之依賴。

上述研究發現，除可作爲實施成效較差之各州重新評估及改良AFDC社會福利政策執行設計依據外，亦有助益於政策制定者及執行者重新評估及改良全美AFDC社會福利政策執行的設計(Policy Design)，而聯邦政府在未來核撥各州AFDC社會福利經費時，可依循各州實施品質之高低，決定經費額度之重要參考。對我國而言，未來在訂定失依兒童家庭補助或類似之救助福利方案時，本研究之發現亦可作爲重要參考。

由於資料的欠缺，華盛頓特區、關島、波多黎各與維爾京群島等四區未能一併列入評比，是本研究限制之一。鑑於研究資料蒐集不易，本研究僅以一九九一年之資料爲分析對象，未能包含歷年之時間序列資料，是研究限制之二。再者，本研究係以調查實施現況之實然面爲主，不適合列入州與州之間先天生態背景變項，如：人口、文化、經濟、政治生態等。惟就政策執行之理論而言，大環境之生態因素對AFDC方案實施成效或有影響，然因有關大環境之生態變數既多且雜，實無法逐一納入考慮，是本研究限制之三。此外，由於本研究係以綜合性資料爲蒐集對象，所能蒐集到且可用於分析之變項僅有廿二項，或許涵蓋面與窮盡性有所不足，對因素之區隔與各因素所包含變項之組合，或有影響，此爲研究限制之四。以上二、三、四點研究限制，因官方調查資料所限，實乃憾事。

A Comparative State Analysis of the Performance of AFDC Program in the United States

Lee-Joy Cheng

Abstract

The AFDC programs was created during a period of economic chaos and is administered by the states under widely disparate standards of access and benefit levels. In attempting to protect the interests of the States, however, Congress created a decentralized system for the provision of aid to needy children. As a result, the states receive federal funding in support of programs but retain significant discretion in shaping state programs. Having the wide discrepancies that exist in different states, the availability of AFDC to poor children and the level of benefits were released differently across states.

The purposes of this study are to measure the performances of AFDC programs and to analyze the determinants of AFDC dynamics across states. Firstly, indicators will be constructed from the framework of system analysis which comprises three perspectives, *i.e.*, input, transition, and output respectively. Secondly, the specific state-level data on AFDC program and environmental variables of each state, for example, the per capita income of each state which could have effects on AFDC program, will be collected and comprised in the measuring indicators. Thirdly, statistical methods, cluster analysis and factor analysis, will be utilized to examine and grade the performance of AFDC program among different states. Fourthly, by analyzing the linkages between state-level data on the AFDC program and state's environmental variables, it will help us to find out and explain the factors that cause the different performances of AFDC program among states. The findings of this study will provide the decision-makers and practioners important implications for understanding the structure and evolution of social welfare policies in the American states.