

# 美國食物券計畫的便民措施與實施成效

陳雅琴

摘要：食物券計畫(FSP)是目前全美國最大規模的低收入家庭營養計畫，也是美國農產品與食品產業最主要的需求來源之一。該計畫每月為符合資格的家庭提供食物券福利津貼，主要目的在於協助低收入家庭購買其所需食品，以維護美國人口的營養與健康。

食物券計畫在美國各州均有實施，領取食物券的家庭至少要符合幾個基本標準：1.家庭所得毛額不得超過聯邦政府規定之貧窮線的 130%，且其所得淨額不得超過聯邦政府規定之貧窮線的 100%。2.年齡 16-60 歲具工作能力者，必須登記尋找工作，參與職業訓練，並接受適當的就業安排，方能符合食物券的領取資格。3. 美國公民可符合食物券計畫的資格。目前所有的州均已透過「電子津貼移轉」系統發放食物券津貼。

近年來，政府提供申請食物券的便民措施包括 1.簡化申領食物券資格與程序，例如統一所得與資產的資格規定、建構更具人性化的申請程序等。2.協助家庭持續申請食物券，例如簡化提報所得的規定、對脫離福利津貼的家庭提供過渡時期食物券、延長重新申請食物券的時間、與進行電話訪談等。3.吸引合法移民申領食物券。除此之外，2003 年 6 月，美國農業部也對五個州政府機關提供總額為 5 百萬美元的補助經費，以改善低收入家庭申請食物券的便捷性。而美國農業部也與社會安全管理局，以及佛羅里達州、麻塞諸塞州、與賓州政府合作推動「合併申請計畫」，以利用現代科技整合食物券津貼與其他福利津貼。

檢視食物券計畫的實施成果可看出，1998 年至 2001 年期間，領取食物券的案例數數減少了 2.6 百萬人。主要原因在於這段期間美國經濟好轉，使得貧窮家庭數目減少以及失業率降低、以及法令修正使得符合食物券計畫資格的人數減少所致。在 2001-2003 年期間，參與食物券計畫的人數則增加將近 4.1 百萬人，主要原因則包括：美國經濟轉弱、申請食物券的程序簡化、資格認定放寬、食物券計畫資訊較為充分、以及許多合法移民成為重新取得申領食物券的資格等。

食物券計畫經費支出的反循環變動對穩定經濟也有助益，但必須在聯邦政府以緊急融通經費支應食物券計畫支出的前提下，才能顯現效果。由於目前食物券計畫的福利津貼經費 100% 來自於聯邦政府，因此即使在州政府預算吃緊時，擴大實施食物券計畫的津貼發放，仍是有利於強化州與地方的經濟。

**關鍵詞：**食物券計畫 (Food Stamp Program, FSP)；食物券津貼 (Food Stamp benefit)；貧窮家庭臨時救助 (Temporary Assistance to Needy families, TANF)；電子津貼移轉系統 (Electronic Benefit Transfer, EBT)；反循環計畫(countercyclical program)。

## 一、食物券計畫(Food Stamp Program, FSP)的發展

食物券計畫(Food Stamp Program, FSP)是目前全美國最大規模的低收入家庭營養計畫，也是美國農產品與食品產業最主要的需求來源之一。該計畫每月為符合資格的家庭提供食物券福利津貼，主要目的在於協助低收入家庭購買其所需食品，以維護美國人口的營養與健康。

食物券計畫最早於 1964 年由美國國會提出，並通過「食物券法」(Food Stamp Act)的立法，由聯邦政府--美國農業部(USDA)、州政府的社會服務部(Department of Social Services)、以及當地福利辦公室負責管理與執行。接著，在 1985 年的食品安全法(Food Security Act)中規定領取食物券且具工作能力者，必須接受就業訓練服務。1996 年，食物券計畫修正成為「個人責任與工作機會調解法」(Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act, PRWORA)的一部分。該項福利改革法案規定：降低食物券的最高福利水準，限制移民者領取食物券的資格，以及對於無扶養親屬而具工作能力者，限制其領取食物券的期限。這些食物券計畫預算的裁減額度佔 1996 年福利改革所節省之預算淨額的一半以上。但在其後，2002 年的農業法案與 2003 年美國農業部所採取的一連串補助措施，則是將重點放在簡化津貼的程序與放寬資格的限制。

## 二、食物券福利津貼的相關規定

食物券計畫(FSP)在美國各州均有實施，一般而言，食物券津貼乃是建立在全美一致的標準上，並且以「家戶」為基本的 FSP 單位。領取食物券的家庭至少要符合下列三項基本標準：

- 所得與資產方面：

領取食物券的家庭，其所得毛額不得超過聯邦政府規定之貧窮線的 130%(相當於一家四口的家庭每月所得 1,848 美元)，且其所得淨額不得超過聯邦政府規定之貧窮線的 100%(相當於一家四口的家庭每月所得 1,421 美元)。

此外，一家之資產超過 2,000 美元；或是家中有老人者，其家庭資產超過 3,000 美元，即不符合食物券的領取資格。如果家中擁有車輛或卡車的市價超過 4,650 美元者，應計入為家庭資產。但美國農業部與國會因考量到低所得家庭找工作或是交通方面的用車需求，因此近年已交由州政府決定放寬此方面的限制。

- 工作要求：

16-60 歲具工作能力者，必須登記尋找工作，參與職業訓練，並接受適當的

就業安排，方能符合食物券的領取資格。

此外，18-50 歲具工作能力而無撫養子女者，如果在 36 個月內沒有就業或參與就業訓練等，則只能領取 3 個月的食物券。家中其他成員則不受影響，可持續領取食物券。

- 公民身份：

美國公民可符合食物券計畫的資格。而其他特定的非公民身份，例如因人道因素而進入美國，或是取得永久居留權者，均可符合食物券計畫的資格。在美國短暫停留的非公民身份，例如外籍學生，則不符合領取食物券的資格。

每一戶符合食物券計畫資格的家庭所能夠領取的食物券津貼額度決定於家庭成員人數與家庭所得。一家四口的家庭每月所能領取的食物券津貼最高為 465 美元。1998 年，平均每人每月所領取的食物券津貼為 71 美元。

以往，食物券福利津貼均是透過紙張式的「配給券」發放，以供使用者在政府授權的食品雜貨店購買食品，但至 2001 年 7 月止，已有超過 40 個州改以透過「電子津貼移轉」(Electronic Benefit Transfer, EBT)系統發放食物券津貼。此一系統的運作與提款卡(ATM)系統相當類似，使用者持有卡片購買食品時，EBT 系統可透過卡片的連線帳戶自動扣款。而自 2002 年 10 月起，所有的州均已實施 EBT 系統發放食物券津貼，並且可進行跨州的電腦連線作業。

### 三、食物券計畫的新便民措施

近年來，由於布希政府承諾對貧窮的就業者、老人、與合法移民等提供更為便捷的食物券津貼措施，因此在新修訂的 2002 年農業法案以及其後美國農業部所宣布的各項補貼措施中，均以提供符合資格之家庭的營養救助為首要目標，並與州政府充分合作，以協助低所得家庭更易取得食物券津貼並更加瞭解食物券津貼計畫的相關內容。這些新的便民措施大多數在 2003 年 4 月以後開始生效，預計各州政府可因此吸引更多的家庭參與食物券計畫。

#### 1. 在簡化申領食物券資格與程序方面

為了申請食物券，民眾必須遞交申請表、提出證明文件、並接受面談。這些程序在各州所面臨的情況不一，有些州可能會相當繁瑣與複雜。近年聯邦政府所採取的法令規定乃是促使州政府簡化這些申請程序與資格標準。其中包括

- 統一所得與資產的資格規定

由於在 1996 年 PRWORA 法案中另有規劃為期 5 年的現金津貼福利計畫——「貧窮家庭臨時救助」(Temporary Assistance to Needy families, TANF)，但有些州所執行的 TANF 津貼政策與食物券津貼的管理規定有所不同，造成許多人因領取 TANF 津貼而無法領取食物券，或是為了規避 TANF 津貼的工作規定而放棄就業，僅仰賴食物券津貼。因此許多州政府乃將食物券津貼、TANF 現金津貼、與醫療補助等資格認定與管理規定調整為一致；有些州政府則將 TANF 津貼與其他醫療給付排除在家庭所得的計算之外。因而可大幅減少並簡化食物券申請與面談時的問題，並將福利措施擴大至更多的低收入家庭。

- 更具人性化的申請程序

許多符合資格的家庭未申請食物券的主要原因在於數長達數十頁的申請表格太過冗長。因此，近年各州政府所採取的便民措施包括簡化申請表格、延長辦公時間、在各地廣設食物券的申請地點等。

## 2. 在協助家庭持續申請食物券方面

一旦民眾克服申請程序的問題後，必須進一步提報家庭所得的變化，以維持領取食物券的資格。許多家庭在找到工作後即放棄食物券津貼。事實上，這些家庭中，有 30% 的民眾雖因低薪工作而喪失 TANF 現金津貼，卻仍可持續領取食物券津貼。為此，州政府採取的新措施包括：

- 簡化提報所得的規定

以往民眾必須每月向政府提報所得以持續領取食物券，許多州政府現在改為每 6 個月進行一次資料蒐集，而民眾只須在所得超出資格上限時才提報資料，如此也可節省州政府的管理成本並減少品管的錯誤。

- 對脫離福利津貼的家庭提供過渡時期食物券

根據 1999 年的數據顯示，超過一半以上有子女之低收入戶以及所得低於貧窮水準 50% 以下的家庭，並沒有領取食物券；主要原因在於官僚的程序與資訊的不充分，使其無法持續領取食物券。為此，美國國會目前允許州政府對絕大多數脫離現金津貼的家庭提供 5 個月的過渡時期食物券津貼，以減少低收入家庭與州政府員工的負擔。

- 延長重新申請食物券的時間

以往許多州政府為了蒐集資訊與避免津貼經費過度支出，乃要求有工作的家庭每 3 個月重新申請食物券。由於一般家庭大多無法或不願經常重新申請，因而導致參與食物券的案例數大幅減少。為此，自 2002 年起，政府乃將食物券的有效認證期間延長為 6 個月或一年。

- 進行電話訪談

以往，政府在核准食物券之前必須經過面談，許多低所得家庭未申請食物券的原因即在於不願意或無法抽空申請、接受面談。因此許多州政府除了原有的面對面訪談外，也提供電話訪談，以增加申請者的時間彈性。

## 3. 在吸引合法移民申領食物券方面

由於 1996 年的 PRWORA 法案中取消大多數國外移民領取食物券的資格(除非該移民在過去 10 年內受雇於美國)，造成許多合法移民家庭面臨困境。因此在 1988 年的「農業研究、推廣、與教育改革法」(Agricultural Research, Extension, and Education Reform Act)中又重新恢復移民兒童、傷殘、與老人的食物券福利津貼。2002 年的農業法案中則規定自該年 10 月起，對於已領取其他殘障福利的合法移民，恢復其食物券的福利。而自 2003 年 4 月起，所有在美國連續居住超過 5 年的合法移民均可領取食物券，且自 2003 年 10 月起，所有合法移民兒童，不論其進入美國的日期為何，均符合領取食物券的資格。

除此之外，2003 年 6 月，美國農業部也對五個州政府機關提供總額為 5 百萬美元的補助經費，以改善低收入家庭申請食物券的方便性。這五個機關所提出

的計畫分別為：

- 奧克拉荷馬州人力服務部—利用此筆經費進行系統化分析食物券計畫的申請流程障礙，以及提出改善食物券申請程序的計畫。
- 威斯康辛州健康與家庭服務部—利用此筆經費發展線上「客戶服務工具箱」，以供民眾在線上提出並修改食物券的申請。
- 紐澤西州人力服務部—利用此筆經費建構遍及全州的網路與電話申請系統，包括線上訪談，以及 24 小時 10 種語言的電話系統以回答各種食物券申請相關問題。
- 維吉尼亞社會服務部—利用補助經費建構線上事先過濾與申請系統，以提供州政府與私人的營養支援服務。
- 羅德島州人力服務部—將補助經費用於重新設計食物券的申請系統，並以掃描科技發展線上文件確認系統。

另一方面，2003 年 6 月，美國農業部也與社會安全管理局，以及佛羅里達州、麻塞諸塞州、與賓州政府合作推動「合併申請計畫」(Combined Application Project, CAP)，以利用現代科技將食物券津貼與「補助安全所得」(Supplement Security Income, SSI) 整合為單一程序，以避免申請津貼者必須面對多重的面談、冗長的文件格式、以及奔波於各機關辦公室之間。根據 2000 年的數據顯示，在符合食物券津貼資格的居民中只有 31% 的人領取食物券津貼，剩下 59% 的人因為無法符合食物券計畫特定的管理規定而放棄領取津貼。因此 CAP 計畫的執行將有助於為年長與殘障者提供「一站購足」的食物券津貼福利。

#### 四、食物券計畫的實施成效

檢視近 5 年來，食物券計畫的實施成果可看出，1998 年，申請領取食物券的案例數約為 19,708,798 人，在 1999 年時，案例數開始減少，其後大致維持穩定，到 2000 年時，領取食物券的案例數略有增加。總計在 1998 年 4 月至 2001 年 4 月期間，領取食物券的案例數減少了 2.6 百萬人。主要原因在於這段期間美國經濟好轉，使得貧窮家庭數目減少以及失業率降低所致。其他原因尚包括，1996 年的福利法使得大多數的合法移民喪失領取食物券的合法資格，雖然在 1998 年後恢復部份移民的資格，但仍有絕大多數的移民因預算刪減而喪失領取食物券的資格。此外，1996 年福利法所新規劃的 TANF 現金津貼計畫，可能使得符合資格的家庭在喪失 TANF 津貼的同時，也無法申領食物券，因而對食物券計畫產生負面的影響。因此，根據農業部向國會提出的報告指出，在 1994-1999 年期間，領取食物券的案例數減少，有 44% 是因為經濟好轉，但有 56% 是因為符合食物券計畫資格的人數減少所致。

在 2001-2003 年期間，參與食物券計畫的人數則增加將近 4.1 百萬人，到 2003 年 4 月止，總計案例數約為 21,239,873 人。其主要原因則包括：美國經濟轉弱使得失業率與未充分就業水準上升，在部份州申請食物券的程序簡化，在許多州申請食物券的資格認定放寬，以及符合資格者對食物券計畫的資訊較為充分等。此外，依據 2002 年農業法案，許多合法移民因而重新取得申領食物券的資格，均是造成近年食物券計畫案例數大幅增加的主因。

## 五、食物券支出的總體經濟效果分析

食物券計畫(FSP)可說是聯邦政府反循環援助的計畫項目之一。在經濟衰退時期，食物券計畫為較多的家庭提供援助，而在經濟景氣時，食物券計畫所協助的家庭數目則會減少，因此此種 FSP 經費支出的反循環變動有助於經濟的穩定。換言之，在經濟衰退時，藉由食物券計畫為更多家庭提供津貼，因而可促進家計消費，因此進一步刺激生產活動。而藉由生產活動的擴大可拉抬勞動需求與家庭所得，並進一步引發家計消費的增加。但值得注意的是，此種食物券支出對衰退經濟產生的刺激效果，只有在聯邦政府以緊急融通經費支應食物券計畫支出時，才能顯現效果。因為在經濟衰退時期具有高失業、高資金流動性、以及超額生產能量，因此政府借款融通不至於排擠私人投資，而可刺激經濟景氣。

相對而言，如果食物券計畫支出預算是透過增稅或其他預算平衡方式來融通，則會產生所得重分配效果。因此低收入家庭領取食物券所引發的家計消費增加效果，會被中高所得家庭因課稅所減少的消費需求而抵銷。此種所得重分配效果包含兩種因素：

1. 不同所得水準的家計單位消費行為也有所不同。高所得家庭傾向於將額外所得花費於昂貴的奢侈品。低所得家庭則傾向於將額外的所得花費於食品與住宿等必需品。
2. 家計單位對食物券津貼與現金所得的消費方式不同；低所得家庭使用食物券津貼時購買食品的比例高於使用現金時購買食品的比例。因此以食物券的形式將課稅所得移轉給低收入家庭，可能會刺激較多的食品消費。

因此，食物券計畫支出的增加是否能刺激經濟活動乃決定於經費來源的運作機制，以及家計單位、產業、與政府間的互動。由於目前美國食物券計畫的福利津貼經費 100% 來自於聯邦政府的補助，而管理成本則由州政府與聯邦政府平均分攤。因此即使在州政府預算吃緊時，擴大食物券計畫的津貼發放，仍然有利於強化州與地方的經濟。

### 資料來源：

1. USDA, "USDA Award over \$5 Million in Food Stamp Program Participation Grants," [online] <http://www.usda.gov/news/releases/2003/06/0236.htm>
2. USDA, "Food Stamp Program Improve Service to Pennsylvania, Florida, and Massachusetts Elderly, Disabled," [online] <http://www.usda.gov/news/releases/2003/06/0222.htm>
3. Hanson, K., and E. Golan, "Effects of Changes in Food Stamp Expenditures across the U.S. Economy," Economic Research Service, USDA, Aug.2002.
4. FRAC, "A Governor's Guide to State Opportunities to Boost Food Stamp Enrollment," [online] <http://www.frac.org/html/news/021303govGuide.htm>
5. FRAC, "Food Stamp Participation Jumps in April 2003 to More Than 21.2 Million Persons; Is More Than 4.35 Million Persons Higher Than in July 2000," [online] <http://www.frac.org/html/news/fsp/03apr.html>
6. FNS, "About FSP- Introduction," Food & Nutrition Service, USDA [online] [http://www.fns.usda.gov/fsp/applicant\\_recipients/about\\_fsp.htm](http://www.fns.usda.gov/fsp/applicant_recipients/about_fsp.htm)