

## 美國貧窮線簡介

台大社會學系教授 薛承泰

台大心理系碩士 王安智 關鍵字：[貧窮率](#) [貧窮門檻](#) [貧窮線](#)

### 壹 前言

自從美國總統詹森於 1963 年繼位並延續甘迺迪總統政策，正式宣布對貧窮作戰（The War on Poverty），以改善當時超過 20% 的貧窮人口。[\[1\]](#)至 70 年代，貧窮人口比率下降了十個百分點，此後的三十年該比率一直處於 11~15% 之間，2000 年時曾一度達到 11.3% 的新低。即便到了 21 世紀，根據當前人口調查(CPS)，2005 年美國仍有 12.6% 人口相當於三千七百萬仍生活於貧窮線以下（<http://www.census.gov/hhes/www/poverty/poverty05/pov05hi.html>）。前述貧窮率即是根據美國普查局（US Census Bureau）所採用的「貧窮門檻」（poverty threshold）來計算的。另外，美國健康與人群服務部（Department of Health and Human Services，簡稱 HHS）提供對低收入戶的[社會福利](#)，則是採用「貧窮標線」（poverty guidelines）作為判斷的標準。簡言之，前者主要用於貧窮相關統計與研究，後者多用於社會福利行政實務上。雖然兩者的用途不一樣，卻有著密切的關係，甚至可以說，後者是前者的簡版；通常美國的「貧窮線」（poverty line）也就是指「貧窮門檻」。以下將進一步介紹貧窮門檻的定義以及貧窮標線的計算。

### 貳 貧窮門檻（poverty thresholds）

貧窮門檻的概念乃根源於，學者 Mollie Orshansky 於 1963-1964 年據 1962 年美國農業部（Department of Agriculture）「基本食品」（economy food plan）之市價乘上 3，來設算 3 人以上家庭之貧窮門檻（兩人家庭與單人家庭則都是乘上 3.7），認為收入低於此門檻者生活將產生「不足」。[\[2\]](#) Orshansky 的做法為社會安全署（Social Security Administration）所接受，於 1965 年美國經濟機會辦公室（Office of Economic Opportunity）採用 Orshansky 的貧窮門檻，作為準官方貧窮定義（quasi-official definition of poverty），1969 年[預算局](#)（Bureau of the Budget），也就是管理與預算辦公室（the Office of Management and Budget）的前身，指定此貧窮門檻為美國聯邦政府的官方統計上的貧窮（official statistical definition of poverty）（<http://aspe.hhs.gov/poverty/faq.shtml#developed>）。

然而，這不是說，美國每年的貧窮門檻都按此原則來計算；事實上，從 1964 年之後的貧窮門檻僅是按照每年都市物價指數（CPI-U）來調整。多年來美國普查局（Census Bureau）仍是依此原則來處理，並且依照家庭人口數以及成員年齡（僅針對家庭人口為 1 或 2 人者，區分 65 歲以上或以下人口）的不同，將國內所有的家庭區分成 48 個不同的組合，分別計算出貧窮門檻，同時也根據家庭規模計算出個別的加權平均門檻

(weighted average thresholds)。貧窮門檻是為了統計的運用，因此適用於全美國，並不因為地域不同而有所差異（見表一）。以 2005 為例，表一顯示，一個三口之家，若家中有一名十八歲以下子女，全家年所得低於 15720 美元，則為貧戶，戶內人口即為貧窮人口。

表一：美國的貧窮門檻（2005 年）

Size of family unit	Weighted average thresholds	Related children under 18 years								
		None	One	Two	Three	Four	Five	Six	Seven	Eight or more
One person (unrelated individual) ...	9,973									
Under 65 years.....	10,160	10,160								
65 years and over.....	9,367	9,367								
Two persons.....	12,755									
Householder under 65 years.....	13,145	13,079	13,461							
Householder 65 years and over.....	11,815	11,805	13,410							
Three persons.....	15,577	15,277	15,720	15,736						
Four persons.....	19,971	20,144	20,474	19,806	19,874					
Five persons.....	23,613	24,293	24,646	23,891	23,307	22,951				
Six persons.....	26,683	27,941	28,052	27,474	26,920	26,096	25,608			
Seven persons.....	30,249	32,190	32,390	31,658	31,176	30,277	29,229	28,079		
Eight persons.....	33,610	35,957	36,274	35,621	35,049	34,237	33,207	32,135	31,862	
Nine persons or more.....	40,268	43,254	43,463	42,885	42,400	41,603	40,507	39,515	39,270	37,757

資料來源: U.S. Census Bureau.

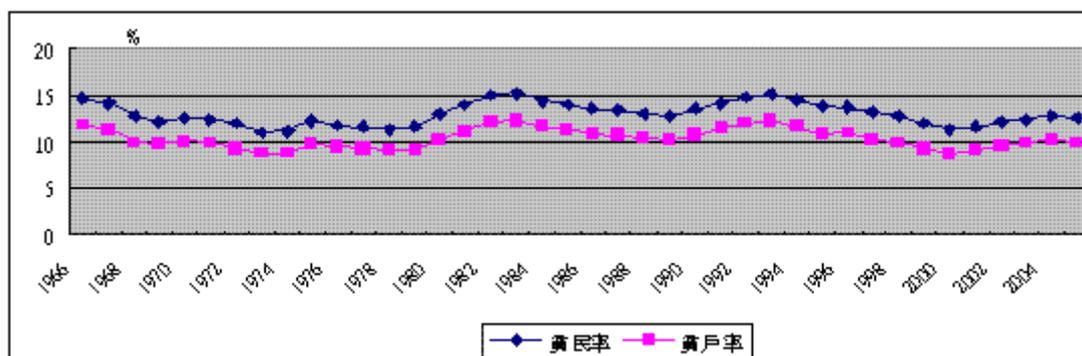
(<http://www.census.gov/hhes/www/poverty/threshld/thresh05.html>)

除了貧窮門檻的定義與設算，一個人或家庭是否落入貧窮，其收入 (income) 的認定也很重要。根據美國人口普查局的規定，所得的認定範圍包括以下幾項：

- (1) 薪資 (包含資遣費)
- (2) 社會福利相關之各項(in-cash)津貼
- (3) 退休金收入
- (4) 租金、利息收入
- (5) 不動產、股票或信託投資收入

值得注意的，非現金的收入 (如政府的實物補貼) 與投資所得並不在認定的範圍中。此外，在計算全家所得時，非親屬之共同居住者並不能計算在全家人口中。根據 每年普查局所公佈的貧窮門檻，美國近四十年來的貧民率 (貧窮人口佔總人口的比率) 與貧戶率 (貧戶佔總戶數的比率) 呈現同步的波浪狀，亦即先呈現下降到 1973 年的最低點 (貧民率 11.1%，貧戶率 8.8%)，1980 年之後呈現明顯上升到 1985 年才略為下降，可是 1990 年又再度上升到 1993 年的最高點 (貧民率 15.1%，貧戶率 12.3%)，之後又呈

現下降一直到 2000 年的新低點（貧民率 11.3%，貧戶率 8.7%），之後又呈現緩慢上升現象（見圖一）。



資料來源: <http://www.census.gov/hhes/www/poverty/histpov/hstpov2.html>，

<http://www.census.gov/hhes/www/poverty/histpov/hstpov4.html>

圖一 美國近 40 年（1966-2005）來貧窮率

### 叁 貧窮標線 (poverty guidelines)

貧窮標線 (poverty guidelines) 是以貧窮門檻 (poverty thresholds) 為基礎的調整值；例如 2007 年的貧窮標線，是以 2005 年的貧窮門檻數據為基礎，然後參考 2005 與 2006 年物價指數的比率來調整，並採相鄰組別差距之平均來區分各家庭人口數之門檻值，最後用於 2007 年的貧窮標線和 2006 年的貧窮門檻相當接近。值得注意的，貧窮門檻考慮家庭人口數與年齡，但不考慮地區差異，所以統計的應用全美一致；相對的，貧窮標線是 HHS 提供福利之參考標準，基於阿拉斯加與夏威夷位於美國大陸之外的兩個州食品與日常生活成本較高，因此和其他 48 州分開，採用不同的貧窮標線（見表二）。

Persons in Family or Household	48 Contiguous States and D.C.	Alaska	Hawaii
1	\$10,210	\$12,770	\$11,750
2	13,690	17,120	15,750
3	17,170	21,470	19,750
4	20,650	25,820	23,750
5	24,130	30,170	27,750
6	27,610	34,520	31,750
7	31,090	38,870	35,750
8	34,570	43,220	39,750
For each additional person, add	3,480	4,350	4,000

表二 美國 2007 年 HHS 貧窮標線

資料來源: U.S. Department of Health & Human Services

(<http://aspe.hhs.gov/poverty/07poverty.shtml>)

貧窮標線計算過程包括以下幾個步驟：

- a.取前兩年（如 2007 貧窮標線採用 2005 年之貧窮門檻）之各家庭人口數（1 人到 8 人）的加權平均貧窮門檻（如 表三第 2 欄位）為基礎。
- b.將第 2 欄位的加權平均貧窮門檻乘上通貨膨脹係數調整數，2007 年貧窮標線是按 2006CPI-U 與 2005CPI-U 之比率來調整（ $201.6/195.3=1.032$ ），計算結果列於第 3 欄位。
- c.分別計算第 3 欄各相鄰家庭人口數組別之差額（共 7 個列於第 4 欄位），再取其平均數，簡稱「平均 差」（ $(2871+2912+\dots+3469/7)=3480$ ）（列於第 5 欄位）。
- d.以四口家庭組別為準，將按物價指數調整後的數字（欄位 3），無條件以 50 為單位進位（20610~20650），並按「平均差」向上遞減與向下遞加，得出各組別的貧窮標線（列於第 6 欄位），如此一來，每相鄰組水準為等距（見表三）。

(1) Persons in family or household	(2) Poverty thresholds for 2005 – published Aug. 2006 <sup>a/</sup>	(3) Column 2 multiplied by 1.032 price inflater <sup>b/</sup>	(4) Difference between successive Column 3 entries	(5) Average difference in Column 4 <sup>c/</sup>	(6) January 200 poverty guidelines
1	\$9,973	\$10,292			\$10,210
2	12,755	13,163	\$2,871	\$3,480	13,690
3	15,577	16,075	2,912	3,480	17,170
4	19,971	20,610	4,535	3,480	20,650 <sup>d/</sup>
5	23,613	24,369	3,759	3,480	24,130
6	26,683	27,537	3,168	3,480	27,610
7	30,249	31,217	3,680	3,480	31,090
8	33,610	34,686	3,469	3,480	34,570

表三 美國 2007 年貧窮標線的計算過程

資料來源: U.S. Department of Health & Human Services

(<http://aspe.hhs.gov/poverty/07computations.shtml>)

貧窮標線為 HHS 用來決定提供相關福利項目的依據，通常會按福利項目的性質，採用 HHS 所提供的貧窮標線或其倍數（125%，150%，或 185%）來判斷申請福利項目之個人或家庭的資格（即所謂的資產調查）。以下列舉較重要的項目簡要說明之：

#### (1)0-5 歲兒童出人頭地方案 (Head Start Program)

是以低收入戶中 5 歲以下的兒童為對象，提供他們在教育與早期發展方面的相關補助，內容包括醫療、心理衛生、營養以及親職教育等。

#### (2)食物券 (Food Stamp Program)

主要目的為提供低所得者在飲食方面的基本保障，可在指定的商店換取食物券上所載項目食品及其數量，以滿足其之基本營養需求。

#### (3)學童午餐方案 (National School Lunch Program)

方案目的在提供低收入戶，就讀於公立學校與學前機構學童免費營養午餐。

#### (4)低收入家庭能源協助方案 (Low-Income Home Energy Assistance Program)

此方案由聯邦政府出資、由各州政府主辦，目的是補助低收入家庭，使其能取得足夠的能源（例如暖氣供應），以保障其健康與安全。

#### (5)兒童健康保險方案 (Children's Health Insurance Program)

此方案以未接受任何醫療補助、且無力負擔私人保險之低收入兒童為目標，提供其健康保險，由聯邦政府和各州政府共同負擔。

## 肆 結論

本文簡單介紹美國貧窮線的定義與測量，雖然有「貧窮門檻」與「貧窮標線」之區別（見表四「貧窮門檻」與「貧窮標線」的對照），因為兩者之間關係密切，一般學術論文所指稱「貧窮線」（poverty line）通常為「貧窮門檻」。其實，除了圖一所顯示美國近四十年之整體貧民率與貧戶率，這兩種貧窮率也會因年齡群（尤其是老人與孩童）、家戶型態（尤其是女性單親家庭）、種族而有明顯的差異（可參考美國普查局網站以及 Bianchi 1999; Lichter 1997; Rank 2001 之整理與討論）。此外，貧窮動態現象不僅說明整體經濟狀況也象徵著脫貧政策的效能，例如美國家戶一但落入貧窮，通常貧戶當中有一半經歷一兩年的貧窮狀態後即可能脫離一段時間（Blank 1997），可是再次回到貧窮線以下機會也很高（Stevens 1994）；只有一小部分（約 15%）的家庭會處在較長久（10 年以上）的貧窮狀態（Blank 1997）。

表四 貧窮門檻與貧窮標線對照表

	貧窮門檻	貧窮標線
主責單位	普查局	健康與人群服務部
宗旨	用於貧窮相關統計	用於行政實務
特色	按家庭人數與小孩數量，以及是否有 65 歲以上老人，形成 48 個單元的門檻；沒有地區上區別，全美一致。	按家庭規模計算出標線，美國本土 48 州，阿拉斯加，夏威夷各一套標線。
使用時間	每年按物價指數調整，通常到八月份才完成該年之門檻，並於次年發表。因此當年所採用貧窮門檻，所能作的統計實際上乃為前一年的貧窮狀況。	貧窮標線則在當年二月左右就可以公告，因為計算基礎乃是兩年前的加權平均貧窮門檻，並用過去這一年物價指數變化來調整。因此，當年的貧窮標線和前一年的貧窮門檻相當接近。

資料出處：<http://aspe.hhs.gov/poverty/faq.shtml#chart>

貧窮門檻在美國已有四十年之久，不僅政府部門經常在檢討，學術界也常提出批判，並提出各種不同的貧窮概念與測量（Citro & Michael 1995; Hagenars & de Vos 1988），基於貧窮測量的改變所帶來連鎖效應，政府尚未有萬全的準備，至今貧窮門檻仍然是美國官方的「貧窮線」。根據 Seccombe(2000)的整理，主要的缺點：1.因為是絕對貧窮標準，門檻上下即可能形成全有全無的（不公平）情形。2.1950-1960 年代基本食品消費佔收入之比為三分之一，由於消費型態已經隨時代變遷，有必要重新檢視。3.全美國採用同樣門檻無法反映地區生活水準差異性。4.門檻的設計雖考慮家庭規模，但近四十年家庭型態的變遷快速，卻沒有被納入考量。5.對於收入的範圍並沒有包括政府實物（in-kind）移轉部分（Seccombe 2000:1096-97）。

#### 參考資料：

Bianchi, Suzanne M.

1999 "Feminization and Juvenilization of Poverty: Trends, Relative Risks, Causes, and Consequences." *Annual Review of Sociology* 25:307-333.

Blank, R.M.

1997 *It Takes A Nation*. Preinceton, N.J.: Preinceton University Press.

Citro, C.F. & R.T. Michael

1995 *Measuring Poverty: A New Approach*. Washington, DC: National Academy Press.

Hagenars, Aldi. & Klas de Vos

1988 "The Definition and Measurement of Poverty." *The Journal of Human Resources* 23(2).

Lichter, Daniel T.

1997 "Poverty and Inequality among Children." *Annual Review of Sociology* 23: 121-45.

Rank, Mark R.

2001 “The Effect of Poverty on America’s Families – Assessing Our Research Knowledge.” *Journal of Family Issues* 22(7):882-903.

Seccombe, Karen

2000“Families in Poverty in the 1990s: Trends, Causes, Consequences, and Lessons Learned.” *Journal of Marriage and Family* 62:1094-1113.

Stevens, A.H.

1994The Dynamics of Poverty Spells: Updating Bane and Ellwood. *American Economic Review* 84:34-37.

**參考網站：**

<http://www.census.gov/hhes/www/poverty/histpov/hstpov2.html>

<http://www.census.gov/hhes/www/poverty/poverty05/pov05hi.html>

<http://www.census.gov/hhes/www/poverty/threshld/thresh05.html>

<http://www.census.gov/hhes/www/poverty/histpov/hstpov4.html>

<http://aspe.hhs.gov/poverty/07poverty.shtml>

<http://aspe.hhs.gov/poverty/07computations.shtml>

<http://aspe.hhs.gov/poverty/faq.shtml#chart>

〈本文謹代表作者個人意見〉

---

[1] 根據美國普查局所提供資料，1959年美國貧窮率(poverty rate)高達22.4%，1960年代快速下降，1973年曾達到11.1%（<http://www.census.gov/hhes/www/poverty/histpov/hstpov2.html>）。

[2] 美國農業部於1955年「家戶食物消費調查」（Household Food Consumption Survey），發現美國3人以上家庭平常食物花費約為收入之三分之一（兩人家庭食物花費約為收入3.7分之1）。