

第一章

前社会保障时期

1. 经济安全的传统来源

社会保障计划之所以可行，首先在于它体现了人类的一个基本需求。在漫长的人类历史上，人们一直面临疾病、残疾、死亡、老年和失业等不安定因素的困扰，经济领域将这些不可避免或难以避免的因素归结为对于个人经济安全的威胁。社会保障计划其实就是人们对这些威胁作出的一种集体性的回应。

让我们首先看看远古时代直至现代社会保障制度建立以前的一些情况。在古希腊，经济安全用个人拥有的橄榄油数量来衡量。因为橄榄油富有营养，而且可以存放相对较长的时间。古希腊人为了应付不时之需，便兴起在家里储存橄榄油，形成别具特色的经济安全观念。

在中世纪的欧洲，封建领地体系是经济安全的基础。地主负责确保为其工作的奴隶得到必要的经济来源，使他们可以生存下来，并且能够提供劳役。在地主方面，只要他仍然能够找到足够奴隶，开发自己的领地，他的经济安全就不成问题。至于奴隶，其经济安全则完全取决于他是否足够强壮，是否仍然可以出卖自己的劳动力。

在经济安全方面，家庭的作用不可忽视。家庭成员，以及亲戚，一直没有忘记自己对其他成员或多或少负有一定的亲缘责任和道义责任。这样，家庭关系因此就成为经济安全的一种来源，

尤其对于需要依赖家庭的老年人或病弱者更是如此。

对于拥有土地或者以农场为生的人们来说，土地本身也是一种经济安全的来源。慈善事业自然也是经济安全的一个来源，它作为一种社会安排，首次在中世纪出现。

上面所说的，就是经济安全的传统来源，包括土地、不动产、劳动力、家庭关系和慈善机构，等等。

2. 经济安全体系的兴起

随着人类社会不断发展，经济和社会的复杂程度日益增加。在欧洲，当孤立的农场被连成一片的城市和乡村取代的时候，形式多样的正式组织也陆续涌现，目的在于保护其成员的经济安全。最早出现的组织之一可能是由商贩或工匠发起建立的同业公会，它将同行团结起来，不仅规范和协调有关生产、营销和雇佣事项，而且为其成员提供一系列好处，包括贫困或疾病期间可以获得财务资助以及在一个成员去世时向其家人捐献财物，分担有关开支。

后来又出现了所谓的友爱互助会，最早见于 16 世纪的英国。友爱互助会同样以招募同行为主，渐渐发展成为我们现在所说的兄弟会，是现代工会的前身。

在同业公会提供的经济安全之外，兄弟会和一些工会也开始尝试为其成员提供其他形式的人身保障。产业革命之后，友爱互助会和兄弟会迅速发展，到了 19 世纪初期，每九个英国人当中就有一人参加了这类组织。

在美国，至今仍然为人熟知的早期兄弟会包括：1730 年来到美国的弗里梅森家族，1819 年创立的“怪家伙”，1868 年创立的艾克思慈善与保护社，1888 年创立的麋鹿忠信社以及 1898 年创立的苍鹰兄弟社。

3. 英国“穷人法”

随着国家日益重视其对国民的经济安全责任，贫困作为影响经济安全的首要问题引起注意。英国首先开始着手创立一系列“穷人法”为穷人提供经济援助。

《1601年英国穷人法》是首部系统反映国家肩负为国民提供经济安全责任的思想的法典，它规定税收用于资助有关援助活动，区分“值得帮助”和“不值得帮助”的穷人，援助津贴由地方和社区掌管，最后并且建立救济院，收容依赖援助津贴生活的穷人。这部法典既慷慨又粗暴，慷慨之处在于确定政府有责任为穷人提供福利援助，粗暴之处在于它将受援的穷人当作不受欢迎者，以这样的态度对待他们，使他们处于被歧视的地位。

后来，尽管“穷人法”经历了多次改革，但是当英国的“朝香客们”漂洋过海前往“新世界”——美洲大陆寻找理想家园之时，他们随身带去的“穷人法”仍然保留了早期既慷慨又粗暴的基本结构。

4. 经济安全在美国

当说英语的殖民者登陆美洲，他们同时带来了英国的理想和习俗，其中包括“穷人法”。实际上，美洲殖民地的首批穷人法就是从《1601年英国穷人法》的基础上发展起来，确定当地税收具有援助贫困者的责任，区别“值得”和“不值得”援助的穷人，所有援助均属地方政府管辖。但是，除此之外，在接近一个世纪的时间里，人们没有为穷人建立任何公共的救济机构，更没有制定规范化的条件，用于确认应该获得援助的人选。谁能获得援助以及怎样援助，完全取决于当地长者的意见。

随着殖民地时代的美洲迅速发展，社会的复杂性、分散性和机动性日益增加，地方化的穷人援助体系不能适应新的形势，逐

渐显示出其难以克服的局限性。结果先是救济院和收容所纷纷建立，各州并且开始有限度地参与资助地方的援助计划。所有援助仍然采取“尽可能不讨人喜欢”的方式进行，以此避免人们产生依赖性。比如接受援助者将失去个人财产，不能参加投票，不能迁居，在某些情况下外出时甚至必须将一个巨大的“P”字（英文“穷人”的首写字母）挂在衣服上面，等等。

那些来自救济机构以外的援助被称为“门外援助”，当时大多数人都用怀疑的眼光看待这种援助。人们认为“门外援助”使穷人的日子变得太好过，以至他们乐在其中，而他们本来并不应该得到这样的厚待。但是，由于建立和管理一所救济院需要很多钱，而发放现金或者类似援助相对比较方便，一些“门外援助”最终还是出现了。不过，即便如此，人们仍然认为贫困援助值得怀疑，而政府在贫困援助方面的责任也被局限到最小程度。对于“门外援助”的成见是如此广泛而深入，以致到了 20 世纪初的 1915 年，“门外援助”当中只有 25% 的资金是来自公共基金。

5. 美洲殖民时期的老年人

虽然人人都需要经济安全，在需要还是不需要这一点上说应该没有什么年龄或社会阶级之分，但是这一需求的一个特别关键的问题，在于如何面对老年问题以及工作一生退休以后怎么办。今天，我们已经普遍认为退休是人生必经的阶段，然而退休这个名词并非从来就存在，而是经过漫长的争论才逐步建立起完善的体系，使退休作为一种“新事物”终于有了社会实践和社会关怀的意义。

最早提出退休保障计划，并且这一计划已被确认为现代社会保险前身的人士之一是独立战争年代的著名人物、政治新闻工作者托马斯·潘恩。他的最后一部伟大著述在 1795 年冬天出版，呼吁为新生的美国建立一个公共经济安全体系，在当时极具争议

性。

这部名为《土地公正》的著作建议对继承财产征收 10% 的继承税，用这笔钱设立一个特别基金，一次性付给每一位年满 21 岁的公民 15 英镑银币，使他们可以有机会创立自己的事业，同时为每个年满 50 岁的公民每年提供 10 英镑银币，保护他们不受贫困侵扰。

6. 内战抚恤金：美国首个“社会保障”计划

尽管正式的“社会保障”直到 1935 年才首次在美国出现，但是此前曾经有过一个非常重要的先驱，现在它已经被公认为面向美国人口当中一个特殊群体的“社会保障”计划。

美国内战结束之后，百业萧条，哀鸿遍野，大批寡妇、孤儿以及刚刚走下战场的残疾退伍兵孤苦无依。这种凄凉状况在美国历史上前所未见，也促使政府下决心制定一个慷慨的抚恤金计划，与后来的社会保障计划非常相似。其实，早在 1776 年初，在著名的《独立宣言》签署之前，美国第一个全国性的士兵抚恤金计划就已经获得通过，为以后参加历次战争的士兵提供抚恤金援助。不过，直到美国内战催生新的抚恤金计划，一个完善的抚恤金体系才算是真正建立起来。

美国内战抚恤金计划在内战开始不久就已经实施，1862 年国会首次立法确定要向由于执行战斗任务而致残者提供援助，阵亡士兵的寡妇和孤儿可以获得同样数目的抚恤金。1890 年“执行战斗任务致残”这一条件取消，内战双方遗留的所有伤残退伍兵均有资格领取内战抚恤金。1906 年，“高龄”成为获得抚恤金的另一条件，于是到了 1910 年，美国内战退伍兵及其幸存家人都能从这个为残疾者、家人以及老年人提供福利的计划受惠，而这一计划在某些方面与后来的社会保障计划并无区别。当年共有超过 90% 的美国内战退伍兵领取内战抚恤金，尽管他们只占当

时全国人口的 0.6%。

总体而言，军队抚恤金是美国早期经济安全的重要来源之一。以 1893 年为例，军队抚恤金支出达到 1.65 亿美元，是联邦政府最大一笔单项开支。1894 年，军队抚恤金占美国整个联邦预算的 37%。

但是，这些与联邦预算作比较的数字其实夸大了军队抚恤金在经济安全当中的作用，因为早期的联邦政府开支在经济中所占的份额远比今天要小得多。而且，在当时的军队抚恤金体系里有许多规定，将不少退伍兵排除在外，比如前南部联盟士兵及其家人就没有资格领取内战抚恤金。因此，在 1910 年，北方的俄亥俄州和印第安那州的人均军队抚恤金支出分别是 3.36 美元和 3.90 美元，与此形成鲜明对比的是在南方，这个数字只有 0.50 美元，南卡罗莱纳州更是低至 0.17 美元。

尽管 1862 年创立内战抚恤金以来，美国已经算是有了一个“社会保障”计划，这个先驱却未能进一步扩展，覆盖整个社会。真正意义上的广泛而普遍的社会保障计划仍然需要经历一段社会和历史发展才能出现。

7. 公司养老金

在美国，企业为在职员工提供一份养老金的计划是一个相对比较新鲜的想法。尽管社会保障管理局现在已经有了数以万计的补助计划和其他一些与工作有关的津贴，但是，这样一些经济安全方式的应用并不普遍。即便到了今天，参加并且受到任何在社会保障以外的与工作有关的津贴计划保障的工人的人数仍然占不到美国工人总人数的一半，而通过自己所在公司或工会参加这些津贴计划的工人更是只有 2%。因此，在社会保障计划出现之前，只有极少数工人可以享受公司养老金计划的保障。

其实，在公司养老金计划提出之前，不少公司都有自己的一

套办法，为年龄比较大、已经不适合工作的工人寻找出路。一些家长制的公司有时会将老工人转移到薪水比较低的只有象征意义的工作岗位上去，少数公司则提供某种方式的退休津贴。但是，由于当时法律没有规定公司必须向工人提供退休津贴，除非公司自己坚持支付退休津贴，否则工人不能要求老板这么做，因此一旦过了最年富力强的日子，大多数上了年纪的工人通常只是被遣送回家，得不到任何补偿。

历史上，第一个正式的公司养老金计划由生产钢琴和管风琴的美国阿尔弗雷德·道奇公司首先推出。根据这个计划，该公司在工人工资当中扣除 1%，用于建立一个专门的养老金基金，公司每年向该基金增加投入 6% 的利息。道奇公司将自己为老年工人提供保障当作公司营业成本的一部分，认为和公司支付机器折旧费用一样，他们应该支付“工人的折旧费用”。尽管公司老板道奇先生的计划非常积极，他的本意也值得赞扬，但是计划却没能取得成功。相反，由于计划要求工人必须连续为该公司工作很长一段时间才能有资格享受养老金补助，与目前劳动力流动性加大，工人较少选择一家企业“从一而终”的现状形成矛盾，这个计划遭到彻底失败。因此，道奇公司提出的养老金计划不仅是美国工业界第一个正式的同类计划，而且随着该公司几年后经营失败结业，也成为首批终结消失的养老金计划之一。

8. 州的老年人养老金

20 世纪 20 年代末至 30 年代美国经济大萧条爆发以来，老年人当中的贫困现象迅速恶化。一个最明显的例子就是在 1934 年，估计超过一半的美国老年人缺少足够收入，不能保证自己可以独立维生。尽管情况不断恶化，但是美国各州的老年人福利养老金计划实际上直到 1930 年都是一片空白，并不存在。1930

年，就在《社会保障法》通过之前，一项有关要求制定养老金的立法提案获得通过，到了 1935 年，已经有 30 个州建立了自己的老年人养老金计划。不过，由于这些计划处于起步阶段，尚未成熟，当时只有大约 3% 的老年人真正可以领取州政府规定的养老金，而每日补助金额平均只有 65 美分，远远不能充分、有效地解决日益加剧的老年人的贫困问题。

当然，州政府的养老金体系没能引起广泛注意，没有吸引多少人参加，其中有很多方面的原因。比如许多老年人不愿意“依赖福利”生活，而养老金计划的某些参加条件比较苛刻，也将贫困的老年人挡在门外。另外，在计划的具体设计上，一些权限虽然明文写在州养老金计划的小册子里，实际上却不能真正行使，同样影响了养老金计划的执行。同时，许多由州政府通过的养老金计划允许属下各县自由选择是否参加，结果，在 1929 年，全国 6 个已经明文规定养老金计划的州，属下 264 个符合资格、可以参加养老金计划的县当中只有 54 个真正参加这项计划。此后，各州吸取教训，陆续开始修改有关规定，强制要求属下各县参加养老金计划。到了 1932 年，美国全国已经有 17 个州通过了有关养老金计划的法律，尽管当时南方尚未有一个州响应，而各州对根据有关法律拨出的款项运用相当不平衡，有的州仍然相当迟疑，结果导致其中只是 3 个州的支出份额就高达 17 个州养老金总数的 87%，这 3 个州分别是加利福尼亚州、纽约州和马萨诸塞州。

与此同时，各州是否执行养老金计划以及执行情况如何，实际上仍然完全依赖于政治家特别是州长的个人意志，说变就变，缺乏法律应有的连续性。比如 1937 年在南方的路易斯安那州，棉花大丰收，州长就曾签署行政命令，宣布当年 6、7 月间的黑人老年人养老金削减一半，目的是鼓励黑人老年人到棉田帮助采收棉花。而在美国的其他许多棉花产地，当地官员干脆在收获季

节关闭养老金办公室，拒绝办理领取养老金事宜。

9. 美国社会的历史变迁

尽管早期美国采取的产业策略希望可以对经济安全提供某些保证，但是随着时间推移，它们已经越来越不能适应发生在这片土地上的历史巨变。比如，19世纪80年代中期发生在人口统计学上的四个重要变化，就使传统的经济安全体系变得更加不可行。

这四个变化分别是产业革命、全国城市化、“延伸”家庭消失和人口寿命显著延长。

首先，产业革命将绝大部分的美国工作人口从为自己工作的农业工人转变成为大企业工作、赚取工资的产业工人。在一个农业社会，成功通常可以和一个人能够提供的劳动力联系在一起，任何人只要愿意工作，通常至少可以为他们自己及其家人提供维持生活所必需的基本生活资料。但是一旦经济收入主要来源于工资，一个人的经济安全就可能受到难以控制的外部因素的威胁，比如企业破产、经济萧条、被解雇，等等。

其次，随着美国从农业社会转向工业社会，美国人也逐渐从农场和小型的乡村社区迁往各大城市，那里可以提供许多新的工作机会。1890年，美国只有28%的人口居住在城市，到了1930年，这个比例已经加倍，达到56%。

这种都市化倾向同时导致美国社会的另一重大变化：几代同堂人口众多或者亲戚相邻的“延伸”家庭迅速消失，两口子加一两个孩子的小型而紧凑的所谓“核心家庭”大量涌现。现在，美国人认为“家庭”只是由父母和子女组成，称为“核心家庭”，但是在美国历史上的绝大部分时间里，人们都生活在“延伸”家庭里，其中包括子女、父母、祖父母和其他亲戚。“延伸”家庭的优势在于如果其中一名成员因为疾病或死亡丧失工作能力，其

他成员可以比较方便地分担落在他肩上的那一份养家责任。

但是随着家庭中最能干的成员陆续离开农场，前往大城市寻找工作，农场通常只留下父母或祖父母。至于刚刚来到美国的新移民，通常也是具备工作能力的家庭成员首先获得移民批准，日后他才能将自己的家人迁居过来。

最后，另一个重要变化发生在 20 世纪初期。这一变化首先归功于日益完善的医疗保健计划，使美国人的寿命明显延长。在 20 世纪初从 1900 年到 1930 年的短短 30 年里，美国人的平均寿命延长了 10 年，这也是人类历史有记录以来提高最快的一次。结果导致美国老年人口急剧增加，在 1935 年就已经达到 780 万人。

上述人口统计学和社会学上的变化的直接后果就是美国开始老化、都市化和产业化，只有少数人仍然生活在农村的所谓“延伸”家庭里。面对这样深刻的历史变化，传统的经济安全体系变得越来越脆弱，可以说到了危机四伏的地步。

10. 股票市场的“奇迹”

第一次世界大战之后，美国迎来了历史上所谓“兴旺的 20 世纪 20 年代”。在那段轻易成功、得意洋洋的日子里，出现了一个新的旨在为普通美国人提供经济安全的想法，这就是一度被人们广泛认为是永远向上攀升的股票市场。

从 1927 年到 1929 短短的两年里，在美国股票市场交易的股份金额增加了一倍，但是其中大部分实际上并未按票面价格出售，有时投资者只要付出票面价格 10% 的金钱就可以买到相应的股票。到了 1929 年晚期，股票债务的数目差不多超过当年整个联邦预算的两倍。而在 20 年代，在股票市场上出入的并不仅仅是腰缠万贯的幸运儿，许多小投资者也将他们的少得可怜的收入用来赌博，希望有朝一日可以美梦成真，变成大富翁。

受到当时的狂热气氛影响，人们相信股票市场只会上升，不会下降，即便是耶鲁大学的经济学家也没有看到前面潜伏着那么严重的危机。就在股票市场发生大崩溃的前一个星期，华尔街的一位大金融家在一本月刊上发表文章，题目就是《人人都应该有钱》，告诉读者只要他们每星期向股票市场投入 15 美元，相当于每年 780 美元，10 年后他们的股票价格就会达到 8 万美元，而当时一名普通工人带回家的平均工资只有每年 1 300 美元！按照一位历史学家的说法：“那些数字非常平凡，但是极具魔力，令人头脑发热……投资者大多数是‘业余选手’，在他们的午饭时间跑出来，想方设法挤入人潮汹涌的股市的顾客室，两眼紧紧盯着他们的股票，计算他们的钱，不论是毛头小伙抑或狂热的老者，目光都集中在股票行情日报表上面。”

尽管当时到处可以听见各种各样宣传财富无限的承诺，尽管人们对全国收入水平无限螺旋上升普遍寄予厚望，尽管所有人的眼睛都紧紧盯着股票行情日报表，股票市场仍然有可能崩溃。一旦所谓的“兴旺的 20 世纪 20 年代”走到尽头，紧急刹车也已经难以挽狂澜于既倒，那么数以百万计的美国人的经济安全，就会在一夜之间消灭殆尽。

11. 股票市场崩溃与大萧条

1929 年 10 月 24 日，星期四。早上，纽约股票交易市场开始营业，神经紧张的交易者就似乎从股票交易的走势当中嗅到什么异样的气息，到了上午 11 点，股票市场已经开始急剧下滑。中午刚过，一群财雄势大的银行家在股票市场隔壁的 J.P. 摩根公司紧急秘密聚会，决定分别向各自的基金投入 2.4 亿美元，企图稳定整个市场。这一策略在以后几天取得成功，但是当股市在接下来的星期二再度出现下跌，刚刚受到压制的紧张慌乱的情绪重新抬头，并且迅速蔓延，这时可就再也没有什么人可以制止股

市下跌了。

不到三个月时间，股票市场损失 40% 的价值，26 亿美元财富化为乌有。美国大企业蒙受巨大损失，例如美国电报电话公司失去了自身价值的 $\frac{1}{3}$ ，通用电器公司则失去了自身价值的一半，美国唱片公司的价值更是在几个月内就急剧下跌 $\frac{3}{4}$ 。

美国由此进入经济大萧条，失业率超过 25%，9 000 家银行倒闭，国民生产总值从 1929 年的 1 050 亿美元下降到 1932 年的 550 亿美元。与大萧条之前相比，1932 年新的投资额为负数，达到 58 亿美元，而支付给工人的工资也从 1929 年的 500 亿美元锐减到 1932 年的 300 亿美元。

12. 激进派呼吁采取行动

在整个 20 世纪 30 年代，美国面临本国现代历史上最严重的经济危机，数以百万计的人口失业，两百万成年人成为流浪者，在全国各地毫无目的地漂泊，银行和企业破产倒闭，全国绝大部分老年人生活在贫困之中……正是这样令人难以容忍的恶劣状况，导致要求改革的呼声四起，一浪高过一浪。

“人人都是国王”胡依·朗在 1928~1932 年期间担任路易斯安那州的州长，并于 1930 年成功当选美国参议员。他虽然号称民主党人，却有名无实，始终是一个激进的人民党人。他希望政府没收全国有钱和有权阶级的财产，全部充公。他将自己的计划命名为“分享我们的财富”，强烈要求联邦政府保证国内每个家庭每年收入达到 5 000 美元，使他们可以维持最基本的生活标准，包括一个家、一份工作、一台收音机和一辆汽车。他同时建议限制人们拥有的财产，其中私有财产不得超过 5 000 万美元，遗产不得超过 500 万美元，每年收入不得超过 100 万美元。每个年满 60 岁的美国人均可获得一份老年人养老金。胡依·朗的口号就是

“人人都是国王”。

“分享我们的财富”迅速发展成为一个政治运动，在全国各州都成立了俱乐部。到了 1935 年，该运动宣称拥有 27 000 个地方俱乐部，成员高达 7 700 万人。

汤森运动：来自南方加利福尼亚州长滩地区的弗兰西斯·E. 汤森医生是一个戴眼镜的瘦子。1933 年，年已 66 岁的汤森医生失业了，既没有在过去积累任何存款，也没有看到将来能有什么发展前途，这种状况反而突然激起他的斗志，下决心要为和他一样无依无靠的老年人争取权益。他设计了现在人们熟悉的“汤森老年循环退休金计划”，简称“汤森计划”。

“汤森计划”的基本思想在于，政府应该向每个年满 60 岁及以上的老人提供一份 200 美元的月份补助，资金来自 2% 的全 国销售税。领取退休金的老人必须符合三个要求：本人必须退休；“他们过去的的生活里没有习惯性犯罪的记录”；领取退休金之后必须在 30 天内全部用完，且只限于在美国国内消费。

1933 年初期，汤森医生在长滩地区一份报纸上面刊登了自己的这个退休金计划，此后两年内大约 7 000 个汤森俱乐部在全国多个地方建立，超过 220 万人积极从事将“汤森计划”付诸实现、建立美国老年退休金体系的工作。

“火与硫磺石”：大萧条期间对公共政策产生重要影响的另一个因素是由通过广播电台布道的查尔斯·E. 科尔林神父发起的“社会公正运动”。科尔林神父每星期在电台主持一次节目，内容其实以政治为主，在大量政治话题里面加入一点点宗教内容，当时拥有多达 350~400 万名热心听众。他认为他的敌人除了魔鬼，还有罗斯福总统、跨国银行家、共产主义者和工会。为了证明自己的理论，他常常将这些完全不同的人物混为一谈，而且从来不

会犹豫。在他最受欢迎的时期，他拥有的听众甚至超过霍华德·斯特恩、拉什·林堡、保罗·哈维和拉里·金等著名节目主持人的听众的总和。

尽管科尔林神父的主要工作是嘲笑和打击他的敌人，他同时还制订了一个范围广泛的社会改革计划，包括有意导致货币通货膨胀以及将所有银行国有化。他也是一名反犹太主义者和孤立主义者，其主张非常极端，以至遭到他所在的天主教会严厉谴责，被勒令停止一切政治活动。但是在 30 年代早期，科尔林神父一直是呼吁改革的激进派中一个不可忽视的重要人物。

一个作家和他的艾佩克计划：来自加利福尼亚州的艾普顿·辛克莱是美国著名小说家和改革运动者，他并且公开宣称自己是社会主义者。1933 年，他应洛杉矶一个持不同政见的民主党团体的邀请，协助他们起草一份解决加州经济问题的纲领性的建议书。结果，辛克莱提交的这份名为“结束加州的贫困”（英文简称 EPIC）的计划令这些民主党人大为赞赏，他们因此强烈希望他可以加入民主党，并且以民主党的名义参加 1934 年的加州州长竞选。

辛克莱的“艾佩克计划”是一个十二点计划，旨在重建加州的经济。内容包括发行临时证券，建立由州政府管理运行的大型实物交易企业，通过向空置土地征税以及流通一项大型州债券换取 3 亿美元。

该计划第十点建议向每个年满 60 岁及以上、在加州居住至少满 3 年的老人发放每月 50 美元的养老金。当时在加州，其实已经有了一个老年人养老金计划，并且正在实施，但是其金额非常小，而且条件相当苛刻，以至该州大多数老年人都没有资格领取这笔养老金。不过，加州并非惟一出现这种状况的地区，当时美国多个州的养老金计划都有类似问题，普遍形同虚设。

辛克莱刚刚推出的“艾佩克计划”，尤其是其中养老金计划这一部分，对于加州人民无疑具有强大的吸引力。辛克莱及其支持者组建了艾佩克俱乐部，成立了规模庞大的组织，赢得了广泛的支持，人们对他的计划抱有空前高涨的热情。很快，艾普顿·辛克莱的“艾佩克计划”彻底征服了民主党，他顺利当选 1934 年竞选加州州长的民主党候选人。从此，民主党的竞选主张变成“艾佩克计划”，包括其中的养老金计划。竞选的结果是辛克莱获得 37% 的选票，共和党候选人获得 48% 的选票，另外，一个来自第三党派、与辛克莱一样同属激进分子的候选人得到余下的 13% 选票。据认为，如果当时只有两个候选人参加竞选，辛克莱很有可能取胜，当选加州州长，而他的“艾佩克计划”也就可能成为加州的典范。

“火腿和鸡蛋”：30 年代的加利福尼亚州是一片蕴酿新养老金计划的热土，其中涌现的最具创造性也最奇怪的养老金计划，可能要数不为人熟悉的外号为“火腿和鸡蛋”的计划。这个外号的由来，在于该计划的发起人之一曾经在一个大会上高喊“给我们火腿和鸡蛋”的口号，他这么做其实也没有什么特别的原因，却打动了众多在场者，以至后来他们的计划被冠以“火腿和鸡蛋”的外号。

“火腿和鸡蛋”是一个名叫罗伯特·诺贝尔的零售小贩灵机一动想出来的养老金计划，以呼吁州政府发行临时证券用作特别货币，每星期给该州年满 50 岁及以上老人发放养老金的要求为基础。尽管该计划在经济上的可行性值得怀疑，而且涉及发起人在内的金融或其它丑闻时有发生，它的支持者却对这一计划热情不减。最后定稿的计划要求州政府每星期四发行 30 美元临时证券给每一位符合资格的老人。这个运动的简单性可以从该组织的名为《全国火腿和鸡蛋》的宣传小册子上看到，他们并且宣称：