



西方社会保障制度发展丛书

Social Security System in Western Countries

# 美国

## 社会保障制度的发展

牛文光 著

Social Security System in Western Countries

西方社会保障制度发展丛书

# 美国社会保障制度的发展

牛文光 著

中国劳动社会保障出版社

**图书在版编目(CIP)数据**

美国社会保障制度的发展/牛文光著. —北京:中国劳动社会保障出版社,2004

西方社会保障制度发展丛书

ISBN 7-5045-4426-4

I. 美… II. 牛… III. 社会保障-福利制度-研究-美国 IV. D771.27

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 005023 号

**中国劳动社会保障出版社出版发行**

(北京市惠新东街1号 邮政编码:100029)

出版人:张梦欣

\*

新华书店经销

北京印刷二厂印刷 北京京顺印刷有限公司装订

890毫米×1240毫米 32开本 7.75印张 219千字

2004年3月第1版 2004年4月第1次印刷

印数:3200册

定价:19.00元

读者服务部电话:010-64929211

发行部电话:010-64911190

出版社网址:<http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话:010-64911344

# 前 言

随着我国经济体制改革的不断深入，特别是全面建设小康社会目标的确定，社会保障制度越来越成为全社会关注的焦点，相关研究也逐渐受到学术界的高度重视。西方国家社会保障制度研究，是社会保障制度研究的重要领域，更是总结和借鉴西方国家社会保障制度经验教训的重要途径。

西方国家社会保障制度的发展具有以下特点：首先，西方国家社会保障制度的发展具有历史性，经历了一个建立、发展、变化、困境、改革的长期历史演变过程。其次，西方国家社会保障制度的发展具有阶段性，不同时期西方国家社会经济发展的不同特点，使得它们社会保障制度的发展变化呈现出阶段性特点。最后，西方国家社会保障制度的发展具有国别特色，这种国别特色既与各国社会经济和历史文化传统密切相关，也与各国社会保障制度自身的发展演变直接相关。

中国特色社会保障制度的建设必须立足于我国的基本国情，也要借鉴西方国家社会保障制度发展的经验和教训。这就要求我们在研究西方国家社会保障制度时，既要研究现状，也要研究发展演变，还要研究不同时期的特点，更要研究国别特色及其成因。这样才能全面系统地认识西方国家社会保障制度发展的一般规律和不同国家社会保障制度发展的国别特色，才能为中国特色社会保障制度建设提供更加系统、具体的借鉴。

西方国家社会保障制度发展演变的研究，是西方国家社会保障制度研究的基础。西方国家社会保障制度经过长期的发展演变才达到现在的

程度和水平，可以说，西方国家社会保障制度现状的所有方面，包括制度构成、基本原则、国别特色、制度模式、思想理论、保障观念、面临的问题以及改革道路等，都与这种制度本身的发展演变有着直接联系，都可以从对这种制度的发展演变所进行的系统研究中找到答案。

正是基于上述现实目的和学术意义，我们组织国内外长期从事西方国家社会保障制度研究的学者，在对主要西方国家社会保障制度发展演变进行系统研究的基础上，撰写了这套“西方社会保障制度发展丛书”。

目前，我国学术界对西方国家社会保障制度的研究已经取得一些重要的成果，但是，这方面的研究工作还存在一些不足，主要表现在两点：第一，比较偏重于对西方国家社会保障制度现状的研究，缺乏对西方国家社会保障制度发展演变进行系统研究；第二，比较偏重于从经济学角度对西方国家社会保障制度进行研究，缺乏对西方国家社会保障制度进行多角度、跨学科研究。

西方国家社会保障制度的现状与这种制度的长期发展变化密不可分，社会保障制度也不只是经济学问题，它涉及社会发展的许多领域，社会保障制度研究也必然涉及许多学科，是一项综合性跨学科研究。“西方社会保障制度发展丛书”以西方国家社会保障制度发展演变为主要研究内容，综合利用社会保障学、经济学、社会学、政治学、历史学、伦理学等多学科研究方法，深入研究西方国家社会保障制度的发展演变进程，分析西方国家社会保障制度不同历史阶段的发展特点及其原因，系统总结西方国家社会保障制度发展演变的经验与教训。

“西方社会保障制度发展丛书”选择西方主要国家社会保障制度的发展演变为研究对象。英国和瑞典都是福利国家型社会保障制度模式的代表性国家，德国和美国都是社会保险型社会保障制度模式的代表性国家。每种社会保障制度模式选择两个代表性国家，不仅有利于更好地反映不同社会保障制度模式的发展特点，也有利于对同一社会保障制度模式的不同国家的社会保障制度进行对比；既有利于发现不同社会保障制度模式的国家之间社会保障制度的区别，也有利于发现同一社会保障制度模式的国家之间社会保障制度的差别，从而更好地反映西方国家社会

保障制度的国别特色。日本不仅是一个社会保障制度具有独特性的发达国家，也是一个与我国具有许多相同历史文化传统的亚洲国家，研究日本社会保障制度的发展，对中国特色社会保障制度的建立和发展具有更为直接的借鉴和启示意义。

作为多位学者合作研究的成果，“西方社会保障制度发展丛书”中的每本著作都将体现各自的不同风格，这是不可避免的，也是我们所提倡的。但是，该丛书的主要研究内容则是西方国家社会保障制度的发展演变及其背景与影响，它系统研究西方国家社会保障制度建立、发展和改革的整体进程；深刻揭示西方国家社会保障制度的发展与经济、社会和政治发展变化的相互关系；深入研究西方国家不同时期社会保障制度发展变化的阶段性特点及其背景；系统阐述西方国家社会保障制度的基本原则、内容构成、制度模式、理论观念的发展变化；深入分析西方国家社会保障制度面临的困境、改革的不同道路及其原因；客观评价西方国家社会保障制度的效果与作用、经验与教训；系统总结西方国家社会保障制度的发展对中国特色社会保障制度建设所具有的借鉴与启示。

经过多方近三年的共同努力，“西方社会保障制度发展丛书”今天终于可以和读者见面了。这首先要感谢中国劳动社会保障出版社对本课题给予的支持、关心和帮助！老实说，有关西方国家社会保障制度发展演变的研究，并不是目前我国社会保障研究领域中的时髦课题。中国劳动社会保障出版社能将本丛书列入出版计划，不仅是对丛书各位作者的极大鼓励，也是对我国社会保障制度基础研究工作的热情支持。

“西方社会保障制度发展丛书”的出版还得益于我国社会保障学术界许多学者的关心和支持，他们的鼓励和帮助也给了我们进行西方社会保障制度发展研究的信心和决心。特别是近年来我国学术界在西方社会保障制度研究方面所取得的一些重要研究成果，为本丛书进行有关西方国家社会保障制度发展的系统研究提供了有益的启示。在此，我也代表丛书各位作者向支持和关心本丛书的各位学者表示真诚的感谢！

当然，“西方社会保障制度发展丛书”的写作和出版，直接得益于各位作者的艰苦努力和通力合作。大家素不相识，为了一种共同的信念

## 前 言

和追求，不仅走在了一起，而且互相鼓励，密切合作，期间发生的许多趣事将与我们付出的辛勤和汗水，一同写进各自的人生篇章。在此，我也向各位作者表示深深的谢意！感谢大家的共同努力和紧密合作！

衷心地期望“西方社会保障制度发展丛书”能够对我国的社会保障制度研究，特别是西方社会保障制度研究有所裨益。由于我们的学术水平有限，加之研究资料等方面的不足，丛书一定存在不少缺陷甚至错误，真诚地希望各位读者批评指正。

**丁建定**

2003年仲夏

于武汉喻园

# 目 录

<b>第一章 殖民地时期的社会救济 (1620—1790 年)</b> .....	( 1 )
第一节 欧洲早期的社会救济思想 .....	( 2 )
第二节 济贫行为的制度化 .....	( 6 )
第三节 美国殖民地时期对英国《伊丽莎白济贫法》的效仿 .....	( 10 )
第四节 殖民地独特的社会情况 .....	( 17 )
<b>第二章 美国建国初期的济贫制度</b> .....	( 29 )
第一节 美国济贫制度的改革和发展 .....	( 29 )
第二节 1789—1860 年美国经济社会背景 .....	( 36 )
第三节 美国市场经济的发展和价值观的形成 .....	( 42 )
第四节 对济贫政策的调整和推动 .....	( 47 )
<b>第三章 工业化时期的进步与贫穷</b> .....	( 56 )
第一节 1865—1914 年美国的经济状况 .....	( 56 )
第二节 社会动荡和政治动向 .....	( 64 )
第三节 放任主义和社会达尔文主义的影响 .....	( 67 )
第四节 社会保障和社会公平问题 .....	( 74 )
<b>第四章 工业化时代的福利和保障问题</b> .....	( 81 )
第一节 儿童的福利问题 .....	( 81 )



## 目 录

第二节	公共卫生健康运动·····	( 89 )
第三节	为移民和定居者改善住房的运动·····	( 93 )
<b>第五章</b>	<b>社会工作的专业化·····</b>	<b>(104)</b>
第一节	精神健康运动的兴起·····	(104)
第二节	社会工作的职业化要求·····	(112)
第三节	20 世纪 20 年代的社会工作与福利推动·····	(118)
<b>第六章</b>	<b>现代社会保障制度的确立·····</b>	<b>(126)</b>
第一节	“大萧条”的影响·····	(126)
第二节	“新政”与社会保障的建立·····	(132)
第三节	对罗斯福“新政”中社会保障措施的评价·····	(140)
<b>第七章</b>	<b>向“伟大社会”理想迈进·····</b>	<b>(146)</b>
第一节	半个世纪罗斯福“新政”的影子·····	(146)
第二节	社会保障制度的迅猛发展·····	(153)
第三节	美国社会福利政策的基本内容·····	(157)
第四节	美国的贫困与反贫困措施·····	(160)
<b>第八章</b>	<b>美国社会保障制度的改革·····</b>	<b>(167)</b>
第一节	政治经济问题困扰,人心思变·····	(167)
第二节	里根经济复兴计划的出台·····	(175)
第三节	里根政府社会保障改革的具体做法·····	(187)
第四节	克林顿政府时期的社会保障改革·····	(192)
<b>第九章</b>	<b>美国社会保障制度的发展趋势·····</b>	<b>(196)</b>
第一节	美国社会保障制度再次改革的背景·····	(196)
第二节	美国社会保障发展趋势·····	(202)
第三节	当今美国社会保障制度改革的具体内容·····	(211)

第四节 美国社会保障制度改革的几点启示·····	(215)
附录 美国社会保障制度发展大事年表·····	(221)
主要参考文献·····	(232)

# 第一章 殖民地时期的社会救济 (1620—1790 年)

社会保障制度是一个国家根据一定的法律和规定，在劳动者和其他社会成员因年老、伤残、疾病而丧失劳动能力或就业机会，或是因自然灾害和意外事故等原因而面临生活困难时，为保障其国民的基本生活权利而提供的物质帮助和社会服务。就其内容而言，一般包括社会救助、社会保险、社会福利和社会优抚等四个方面。

在文明世界里，社会保障制度已经成为一个国家社会安全的内在稳定器，对社会的发展和经济的增长影响深远，也是衡量一个国家社会进步和文明水准的重要标尺之一。因此，世界上几乎所有国家或多或少都有自己的一套社会福利体系和社会保障制度。人类社会发展到今天，社会保障与每个人都密不可分。

在任何一个社会中，福利体系的基本信条与构建都会受其社会价值观的影响。和其他社会制度一样，福利制度也并非凭空而生，而是起源于过去的习俗、律令和实践。因此，要很好地理解人类扶弱济困的必然性和一个社会构建福利制度的奋斗史，就必须了解该社会的思想资源和基础。众所周知，由于美国的社会价值观并非根植于美国本土，而是在它的殖民地时期由“旧大陆”欧洲移植到“新世界”美洲去的，于是，我们首先要回顾英国乃至欧洲过去，甚至是各文明的古代时期，才能开始对美国社会福利制度发展问题客观的研究分析。

## 第一节 欧洲早期的社会救济思想

### 一、各文明早期的济贫思想

如果追溯起来，人类互助的情感和精神与人的存在相伴而生，帮助他人的行为在各个文明中都被视为一种美德，即使在原始社会也是如此。公元前 2 000 多年的古巴比伦著名的《汉谟拉比法典》，其基本原则就包含保护妇女儿童、扶弱抑强的精神。创立于公元前 600 年的佛教认为，任何形式的正义和公正都不及因仁爱和慈悲而获得的心灵解脱。伊斯兰教经典中也有大量这方面的理论论证和实践记述。<sup>①</sup>

古希腊哲人亚里士多德认为，人是社会的动物，因此必须相互合作、相互帮助，“给予”比“获得”更能使人快乐。实际上，西方普遍接受的“博爱”和“慈善”这两个词的概念都来自于希腊文和拉丁文，它们代表着人类的爱、人性的爱和手足之情等。古罗马哲人西塞罗曾说，正义要求我们博爱，考虑到全人类的利益，给予每个人正当的报酬，不分贫贱差异。古希腊和古罗马人都有通过各种方法解除他人痛苦的传统，助人所需也就不足为奇了。其传统中有弑婴、蓄奴、一夫多妻以及安乐死等今天我们认为残忍的部分；但另一方面，他们的制度中也有被现今社会继承并推广的部分，如给残疾人发津贴、给贫困者发社会救济金的做法，以及设立某些保护不幸者的机构，如救助战争遗孤的福利机构。

犹太教教义对美国社会福利制度的建立也有重要的影响。它提倡人们有施舍的义务，与其同等重要的是，它也强调了穷人有得到施舍的权

---

<sup>①</sup> Walter I. Trattner, *From Poor Law to Welfare State—A History of Social Welfare in America*, 4<sup>th</sup> edition, New York: The Free Press, PP1~9; Philip R. Popple, Leslie Leightninger, *Social Work, Social Welfare, and American Society*, Massachusetts: Allyn and Bacon, 1990, PP99~102

利。圣经《旧约》追溯到公元前 11 世纪末的希伯来文中的史书、律令、格言、赞美诗和预言,在其中,随处可以找到要求对不幸者(如病人、老人、残疾人、穷人)广施博爱的主张。《圣经》中不仅阐述了要通过帮助穷人驱除邪恶,还要求人们始终对穷人心存怜悯,并指出,对两手空空的穷人不施援手是有罪的,还有诸如给予穷人关爱时要脸露友好的表情、心感愉悦等具体要求。

根据《旧约》的要求,不仅每个人都应该施与人关爱,而且处于贫穷疾病中的人也都必须接受。犹太学者迈诺尼德斯认为,任何一个急需帮助的人,如一个衰老病弱或长期陷于痛苦煎熬之中的人,出于自尊心不肯接受他人之助,这种做法是有罪的。他应该对自己的生命负责。

《塔木德》(《犹太教法典》)编撰于公元前 500 年,是关于犹太律法和习俗的文集,至今仍被看作正统犹太教的正源。它明确地阐述了慈善基金应该如何征集和分配,其中包括税收等。那么,应该施舍一个穷人多少呢?《塔木德》提供了答案:“满足其所需。”也就是说,如果一个人饥饿,则提供给他食物;如果他缺衣少穿,则给予他衣服;如果他沒有房舍,则给予他住处……每个人都应该得到满足。<sup>①</sup>

基督教的“慈善”概念起源于《旧约》教义和希伯来的律法和习俗,因此,基督教沿袭了这种传统,强调善行,包括施爱与敌人,通过善举升入天堂。由于耶稣、彼得、保罗以及其他包括耶路撒冷 15 位早期大主教在内的基督教创始人都是犹太人,所以在《新约》中出现和《旧约》中一样多的章节强调慈善也就不足为奇了。基督教圣经《新约》中关于“慈善”及行善方式的强调到处可见,例如《马太福音·论施舍》中这样说:

“你们要小心,不可将善事行在人的面前,故意叫他们看见;若是这样,就不能得你们天父的赏赐了。所以,你施舍的时候,不可在你前面吹号,像那假冒为善的人在会堂里和街道上所行的,故意要得人的荣

---

<sup>①</sup> Walter I. Trattner, *From Poor Law to Welfare State—A History of Social Welfare in America*, 4<sup>th</sup> edition, New York: The Free Press, 1989, PP2~3

耀。我实在告诉你们，他们已经得了他们的赏赐。你施舍的时候，不要叫左手知道右手所做的；要叫你施舍的事行在暗中，天父在暗中察看，必然报答你。”<sup>①</sup>

通过对天主教典籍的回顾也可以发现，早期基督教福利思想中的主要观点与犹太人“贫穷不是罪恶”的观点十分相近。这其中包含了关于“慈善”的行为和理论的细微论证。首先判断某人是否需要帮助，然后对需要帮助的人按不同的类别进行划分。一般来讲，信徒们都持这样的观点：只要某人有需要就须施与援手，假设其需求是由于一个社会的不幸而产生的，这个社会就要出于公正、正义而不是博爱、仁慈来承担责任。简言之，贫困者有权得到帮助，生活富足的人有义务给予穷人帮助。

## 二、教会济贫行为的影响

上述观念在现实生活中得到了具体应用。最初，当教会的势力还很弱，其信徒们没有多少私有财产时，还不可能创建正式的社会服务体系。尽管贫困存在，但还没有上升到社会问题的高度。对于那些不幸的人，他们的亲人和朋友理所当然地会向他们伸出援手，但主要是一种精神上的支持而已。随着时间的推移，到4世纪，罗马皇帝康斯坦丁正式承认基督教，基督教徒遭迫害的历史结束了，其信徒人数和拥有的财富增加，使他们能够更容易地传教。主教们日益认识到建立正式的济贫制度的必要性。从6世纪开始，作为济贫代理机构的修道院出现了，当时主要在乡村，一些修道院的职责实际上就是济贫。它们从土地、捐赠、遗产、征收费用等多方面得到收入，不仅慷慨地赠与上门乞讨的人，而且经常带上食物和其他物品到社区分发给穷苦人。

到了11世纪，随着欧洲封建制度不断完善，拥有大量土地财富和政治权力的人构成了统治阶层。这个阶层仍有义务对最困难者给予关心，至少理论上是如此。当时大多数人都作为农奴生活在地主的庄园

---

<sup>①</sup> 圣经·新约·马太福音·论施舍——第六章

中。法律规定地主有义务保护他们免受疾病、失业和衰老之痛苦。换句话说讲,封建主义就是一种以强制的手段限制个人自由却提供人们生存所必需的基本社会保障的社会体制。<sup>①</sup>

那些没有得到此种保护的人,大都向同业行会寻求帮助。尽管同业行会一般只向其成员提供帮助,但有时也向非成员提供帮助。它们专门为城镇贫困人口搞的“慈善活动”还是起了一定作用的。例如,在饥荒时给穷人分发粮食,给流浪汉提供住所,以及提供一些不定期的其他方面的帮助。

在中世纪的欧洲,医院对穷人来说是另一个更重要的帮助来源。中世纪的医院不仅向病人提供医疗救助,还向流浪者、孤儿、老人和穷人提供住所以及其他生活所需。许多早期的医院都从属于修道院,并修建在主要的旅行线路上。医院在城市中也很快出现了,后来为市政当局接管,成为在慈善事业方面联结教会与非宗教机构的纽带。到了16世纪中叶,仅在英格兰一个地区就有几百家这样的组织。它们的规模不一,小的仅可收容十几个人,大的可容纳数百人居住。

中世纪的贫困救济最主要来自于宗教团体的主教和牧师阶层。每个主教都要负责其教区内穷人的温饱问题。他还要按指示将教会得到的小额赋税进行分配,把其中 $1/4 \sim 1/3$ 的固定份额分配给穷人。当然,在多数情况下,一个主教管辖区往往被分成若干个牧师管辖区,由牧师对其辖区的慈善事宜直接负责。<sup>②</sup>

一般来说,牧师中的绝大多数勤于职守,用于贫困救济的款项也够用。到了中世纪鼎盛时期,高度发展、有效的贫困救济制度形成了。由于教会是公共组织,有权强制征税,所以说,由教会规范的救济制度是著名的1601年英格兰济贫法产生的制度雏形。随着现代国家的崛起,

---

① Walter I. Trattner, *From Poor Law to Welfare State—A History of Social Welfare in America*, 4<sup>th</sup> edition, New York: The Free Press, 1989, PP5.

② Philip R. Popple, Leslie Leighninger, *Social Work, Social Welfare, and American Society*, Massachusetts: Allyn and Bacon, 1990, PP106

教会的做法为其所吸收，很自然地，民事行政官员代替教会主管承担起贫困救济的使命。

欧洲中世纪的贫困救济体系是福利制度演变史中非常重要的一环。从某种意义上说，这是一套由来已久的封建集体主义的理念。在理论上，它主张富有的人和他们贫穷的同胞应该共同分享财富。在实践中，这种行为主要发生在一个社会稳定的地方性环境内，其受惠对象并不包括“外来人”。而且在很大程度上，救济只有在突发事件、疾病、死亡或有其他灾难发生时，如耗尽了家庭、地主和私人团体的资源而引起非同寻常的贫困时，才发放给团体内部的成员。

当然，特定的社会经济变动也会引起巨大的社会变革。封建制度、庄园体系的瓦解，一方面导致了个人自由主义的发展，另一方面也带来了社会的无序和不安定，给许多人特别是从事农业的人们的生活带来了挑战。由于商业和国际贸易的发展，以资本投资、借贷、利息、租赁、薪金为要素的金钱经济的崛起，都会影响贫困救济产生的形式和性质。

## 第二节 济贫行为的制度化

### 一、生产力发展对济贫制度的影响

在英国，由于毛纺工业的兴起而引起的“圈地运动”，使大量人口的生活条件变得越来越糟。羊毛的价值和需求的不断提高，对地主来说是增加利润的一个来源，导致庄园主们将大片田地变成了牧场。因此，“圈地运动”导致了农村耕作方式的进一步破坏，大量分散的、失去土地的农民被迫成为廉价的劳动力。

于是，在农作物歉收、饥荒和瘟疫等自然灾害面前，尤其是在1348—1349年间爆发的夺走英国1/3人口的“黑死病”面前，这些都使本来已经困难的局面雪上加霜。腐败横行、整个英国教会的堕落，最终导致了新教改革运动。1536年，亨利八世的教会财产被没收，修道院解散。大量依靠教会谋生的人也被驱逐，被迫加入到穷人的行列中。



中世纪经济模式的破产，以及与之相伴随的社会结构的演变，无疑意味着教会作为慈善事业机构的功能减弱了，教会从前能够为人们提供的精神支持削弱了，地主为农民提供的有限经济保障也没有了。社会经济的变革，引起了失业的增加，尤其是在商业中心，流浪汉、乞丐和小偷横行。社会急需缓和矛盾、减少不确定性和稳定社会秩序。现代社会福利机构也就应时出现了。

大约在14世纪中叶，政府开始介入教会影响比较薄弱的地方。<sup>①</sup>王室、贵族和壮大起来的商人阶层已经开始关注贫穷问题、大规模的人口流动和劳动力匮乏问题所造成的影响。尽管意识到了议会制定救济政策的重要性，但他们仍然致力于控制、镇压因失去土地而骚动的农民，强迫农民成为劳动力，并将他们设法固定在工厂里。在这些措施中，最重要的是于1349年颁布施行的《劳工章程》。它规定了劳工工资的上限，对没有劳动能力的失业工人实行旅行限制等，想以此使工厂主们能方便地雇用到劳动力。此项法律还禁止慈善机构给“强壮的”和“勇敢的”流浪者和乞丐以帮助，限制人口的流动、打击懒惰行为和降低失业率。该法规规定所有有劳动能力的人都要在其居住地内工作。

社会经济的变化导致了一系列法律法规的陆续出台。在16世纪，又有其他一些措施颁布施行，用来镇压流浪者和流动人口。1531年，英国议会颁布一项法令，严厉惩罚身体健康的乞丐，规定凡是有劳动能力的乞丐都要被捆绑到市场中去，处以赤身露体的鞭刑，直至其全身被打出血为止。可见，从封建社会到资本主义社会是一个发生剧烈变化的过程，并非一帆风顺。

然而，该法令也包含了一些有意义的理念，能够缓解部分穷人的困境。如它要求市长、法官和其他地方政府官员努力寻找出所有年老的穷人和那些值得尊敬、值得受他人救济的人并帮助他们。该法令把身体强壮但不愿去找工作的人和那些没有能力工作但信仰宗教的人区分开来，

---

<sup>①</sup> Philip R. Popple, Leslie Leighninger, *Social Work, Social Welfare, and American Society*, Massachusetts: Allyn and Bacon, 1990, PP104