

「伟大社会」 改革

A small, dark silhouette of the Statue of Liberty is positioned between the characters '改' and '革' in the title.

——20世纪60年代美国社会改革及启示

王庆安 ◎著

新华出版社

「伟大社会」 改革

A small, detailed illustration of the Statue of Liberty is positioned between the characters '改' and '革' in the title.

——20 世纪 60 年代美国社会改革及启示

王庆安 ◎ 著

新华出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

“伟大社会”改革——20 世纪 60 年代美国社会改革及启示/王庆安著.
—北京: 新华出版社, 2008. 3

ISBN 978 - 7 - 5011 - 8309 - 8

I. 伟… II. 王… III. 社会 - 改革 - 研究 - 美国 - 20 世纪 IV. D771.2
中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 031443 号

“伟大社会”改革——20 世纪 60 年代美国社会改革及启示

责任编辑: 许 新

装帧设计: 时代华语传媒

出版发行: 新华出版社

地 址: 北京石景山区京原路 8 号

网 址: <http://www.xinhupub.com>

邮 编: 100040

经 销: 新华书店

印 刷: 北京温林源印刷有限公司

开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 17

字 数: 280 千字

版 次: 2008 年 3 月第一版

印 次: 2008 年 3 月第一次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5011 - 8309 - 8

定 价: 48.00 元

本社购书热线:(010)63077122 中国新闻书店电话:(010)63072012

图书如有印装问题,请与印刷厂联系调换 电话:(010)83670220

导 言

历史发展的经验表明,经济的持续繁荣往往会导致社会结构的较大变化,是社会冲突的高发期。战后美国社会经济快速发展,约翰·肯尼斯·加尔布雷斯宣称美国已经率先进入富裕社会。然而,持续繁荣犹如一柄双刃剑,相当一部分人在享受高速发展下的丰裕生活的同时,诸多社会矛盾暴露出来,例如两极分化、贫困、种族歧视、公共服务缺失、城市衰败、生态破坏和环境污染、社会保障制度滞后、医疗教育机会不平等、文化反叛等,很多矛盾和冲突一触即发。战后初期的政治文化相对保守,这些矛盾和冲突并没有引起政府足够的重视,而是渐渐累积,并隐藏在繁荣的美国社会中进入了 60 年代,它们如果得不到及时缓解和解决,将严重威胁到美国社会的繁荣和稳定,阻碍美国社会进一步发展。

1964 年 5 月 22 日,在密歇根大学的演讲中,林登·约翰逊总统充满激情地宣布:“我们不仅有机会走向一个富裕的社会和强大的社会,而且我们要走向一个伟大社会”,要建设一个新的“伟大社会”,“这里是一个休闲也成为生活中一部分的地方,是一个人类的服务不仅仅是身体的需要和商业的需要,而且是满足美的欲望和社交渴求的地方,是人类能重新接触自然的地方,是尊重为自身创造和为增进种族理解而进行创造的地方,是人们关注自己的生活质量胜过财产数量的地方。”在这里,“进步是你们招之即来的奴仆的社会”,“每个公民,无论信仰、种族或肤色,都得到上帝要求和法律规定的充分平等……每个

公民都能够摆脱贫困的重压”。^①在总统任期内,约翰逊以解决贫困和种族平等为主要目标,在民权、反贫困、健康医疗、教育、城市治理、环境和生活质量等方面大量立法,在“伟大社会”旗帜下进行大规模社会改革。

一、理论和现实意义

(一)把“伟大社会”改革放在美国20世纪自由主义^②改革运动中研究,既有利于我们充分理解“伟大社会”改革本身的意义,又有利于我们更加清晰地梳理20世纪美国社会发展脉络。

一直以来,美国历史研究存在两个派别:共识学派和冲突论学派,双方通过各自强调的方面来表达对美国历史和现状的认识。前者强调美国社会历史发展过程中的共识和连续,认为美国是在一个具有广泛共识的自由主义理念下前进和发展的;后者认为,美国社会历史发展过程中一直存在自由主义与保守主义的对抗,具体地说,就是杰斐逊自由主义和汉密尔顿保守主义这两条路线的斗争。^③史学家老施莱

① Public Papers of the President: Lyndon B. Johnson, 1963 ~ 1964, (United States Government Printing Office, 1965), p. 874.

② 自由的内涵十分丰富,它有两个基本含义,从政治上来讲,自由意味着对权威的排斥和个人完全有权选择自己的工作、生活和选举方式;经济意义上的自由就是私有财产的神圣不可侵犯、个人主义和自由放任。近代以来的政治思想发展史研究都是以此为标准,坚持传统意义上的自由原则的意识形态称为保守主义;在传统自由原则基础上更加强调政府权威对保障个人自由方面应该发挥更积极作用,更加强调政府干预来救济市场失灵的意识形态称为自由主义(更加准确地说,应该是当代自由主义)。在美国,虽然自由主义是其唯一的意识形态主流,但“自由主义”这个词是到进步时代才被普遍用于政治的,它在20世纪初代表的是进步主义。当古典自由主义成为传统的时候,维护古典自由主义也就成为了保守主义,也就在此时,古典自由主义开始被反对派贴上了保守主义的标签。并以此为基础来定义新保守主义、新自由主义等。本文所探讨的自由主义是美国当代自由主义,是一种改革的自由主义,从政治意义上更加强调政府权威和个人的平等权利,从经济上来讲,更加强调通过政府干预来纠正市场失灵,是古典自由内涵的扩展,从历史进程来考察,它是以新政自由主义为基础的一脉相承的沿袭和发展。

③ 理查德·霍夫斯塔特的《美国政治传统及其缔造者》,路易·哈茨的《美国自由主义传统:诠释美国革命后的政治思想》,查尔斯·比尔德的《美国宪法的经济观》是这种观点的代表。

辛格也认为,美国历史中的改革冲动具有周期性爆发的特点,差不多每隔 15 到 16 年,自由期和保守期就会风水轮流转一次。实际上,以冲突和共识的观点来认识美国历史并不矛盾,历史已经证明,从来不可能有一个没有冲突的国家,而缺乏共识也不可能产生任何稳定的社会。美国稳定的原因在于它有一个广泛共识的自由主义理念,美国社会出现较多的冲突是因为自由主义理念中存在着难以兼顾的矛盾——自由和平等的均衡发展,当自由极端地发展到了一定程度,阻碍了社会进步的时候,要求更多平等的社会改革便会应运而生,反之亦然。美国历史正是在自由和平等的动态平衡的调整过程中波浪式地前进。

自由主义认为,一个和平有序的社会最能使人人受益,理想的状态应该是个人与社会之间达到和谐发展,个人不应该危害社会去谋取私利,社会发展也不应该无谓地牺牲个人。从这个意义上讲,“伟大社会”改革是约翰逊对自由主义精神的追求,不过它更加趋向于对社会平等的追求。战后初期既是美国经济快速扩张、经济总量足以傲视世界上其他国家的时候,也是社会经济发展极不平衡、自由和平等的发展失衡表现极为明显的时期。“伟大社会”改革提出,在“丰裕社会”中尽可能不牺牲上层和中产阶级利益的前提下,满足下层阶级的要求,追求个人和社会和谐发展,它并没有脱离自由主义的基本理念,这次改革是美国资本主义制度的自我调整和发展,符合美国自由主义“在传统和现实的基础上寻求改良”^①的思想精髓。从这个维度来观察美国历史发展,脉络更加清晰。

“伟大社会”改革体现了约翰逊的政治理想和那个时代社会精英的行动主义精神,它是西奥多·罗斯福的“新国家主义”、伍德罗·威尔逊的“新自由”、富兰克林·罗斯福的“新政”、哈里·杜鲁门的“公平施政”和约翰·肯尼迪的“新边疆”的继承,它把 20 世纪美国自由主义改革推向了高峰,在 20 世纪的美国历史中具有重要意义。主要表现在:

首先,20 世纪 60 年代是世界历史发生转折的开始。从世界范围来看,20 世纪 60 年代的东西方主要国家都不平静,在东方阵营中,苏

^① 钱满素:《美国自由主义的历史变迁》,三联书店,2006 年,第 4 页。

联在国内反修正主义,在社会主义阵营中清理门户,捷克斯洛伐克有“布拉格之春”,中国延续了10年的“文化大革命”;在西方国家中,法国的大规模学生运动,美国的民权运动、学生运动、反战运动高潮迭起。回顾这一段历史,我们发现,这绝不是简单地用“偶然”和“巧合”能够解释清楚的,这些事件同时出现有其深刻的社会历史背景。东西方两大阵营所代表的是两种不同的社会制度,在经过了战后20余年的经营之后,社会制度本身难以克服的一些矛盾和冲突暴露出来了。面对这些矛盾和冲突的时候,两大阵营采取了截然不同的应对策略,以苏联为首的东方阵营采取的是镇压和控制策略;以美国为首的西方国家普遍推行改革,试图在制度内部消融矛盾。当然,其结果也迥然不同,压制和镇压无法解决矛盾和冲突,反而积累了矛盾,1989年的总爆发导致了东欧社会主义阵营的解体和两极世界的结束。西方国家以改革和调整来面对这些矛盾和冲突,虽然也经历了一段曲折的发展历程,但到20世纪80年代之后,它们还是找到了一条走出困境的道路,并成就了其20世纪后20年的繁荣。“伟大社会”改革虽然只是西方国家在这个时期改革的个案,但如果把它放到大的国际背景和时空意境中进行研究,其意义远大于改革本身。

其次,“伟大社会”改革是战后美国经济发展的一个重要转折点。历史研究同样也不能“只见森林、不见树木”,个案研究是理解整个历史进程的基础。“伟大社会”改革见证了战后美国经济在短时期内由衰转盛,再由盛转衰的过程。美国20世纪60年代是在经历了本世纪50年代末、60年代初的“七个月的经济衰退、三年半的经济萧条、七年的经济增长速度减缓以及九年的农场收入下降”^①之后,经济才开始复苏,并随后创造了106个月连续经济增长的奇迹,到20世纪70年代却又迅速转入了令众多经济学家都感到费解和束手无策的“滞胀”危机。如果不了解“伟大社会”改革,我们将无法透彻地理解这种戏剧性转变为什么会发生,并且是在这个年代,也无法彻底理解20世纪70年代“滞胀”的深层次原因。

(二)研究20世纪60年代美国“伟大社会”改革具有一定的借鉴作用和现实意义。

^① (美)西奥多·索伦森:《肯尼迪》,上海译文出版社,1981年,第72页。

战后美国经济高速发展,积累了大量的社会财富,从宏观分析,社会财富增长是通过两个途径实现的:财富的转移和绝对财富的增长。在快速积累财富的同时,也积累了大量矛盾。财富的转移导致了“富者更富,穷者更穷”;绝对财富的增长更快和更多的是富人,而不是穷人,导致相对贫富悬殊拉大。美国社会凸显“富裕中的贫困”、就业和教育等领域中的权力的不平等、环境恶化等问题,由此引起犯罪率上升、家庭破裂、道德水准下降等矛盾和冲突。“伟大社会”改革就是针对这些矛盾和冲突在国家分配政策、公民权利、就业和教育机会平等、医疗制度、社会保障制度、环境保护、生活质量改善等领域进行的全面社会改革。

经过改革开放,我国社会经济发展迅速。但是在这种开放和快速的发展过程中,我们面临许多新问题,例如环境污染和可持续发展的矛盾、失业问题、城市问题、两极分化问题、贫困问题、社会保障、医疗保险……这些问题需要我们在社会经济的开放和快速发展过程中进行逐渐调整,调整的过程往往又容易产生激烈的矛盾和冲突。虽然两个国家的国情不同,但是我们现阶段所面临的一些问题与美国当时所要解决的问题有许多共性,对这些共性问题的深入研究对我们目前正在进行的和谐社会建设具有很大的借鉴作用。

(三)课题在研究方法方面具有创新意义。

课题研究以社会冲突为视角,引入历史社会学的研究方法,研究过去某一时段、某一国家、某些社会问题的产生及应对办法,以探索全球化进程中面临的许多对各个国家来说具有共性的问题,力图把澄清历史事实与探索历史经验紧密结合起来。

二、阅读导引

基本思路:以社会冲突为视角分析战后初期美国社会经济发展状况中面临的主要矛盾,民主党对这些问题的认识及其在上台之后如何针对这些问题进行的改革,“伟大社会”改革解决了哪些主要矛盾,哪些矛盾没有解决好,为什么没有解决,这些改革措施对其后美国社会发展的影响,客观地总结“伟大社会”改革的经验和教训,并借鉴以指导我国当前的和谐社会建设。

方法:(1)以分析美国社会局部冲突和群体冲突为横向线索,20世纪美国自由主义改革为纵向线索。把美国国内政策改革研究放到

美国 20 世纪社会、经济和文化发展的视野中进行疏理、分析;把 60 年代的社会改革放到美国自由主义改革进程中进行考察和评价,这是贯穿全文的两条主要线索和框架结构基础,通过这两条纲领性线索把局部和全局统一起来,站在历史的高度分析问题。

(2) 应用社会学同历史学相结合的研究方法,不仅清楚地描述历史运动的过程及特征,而且回答这一过程的内在联系及产生某种结果的主要原因。

(3) 运用系统论考察历史过程,以实证分析为主:研究事物“是什么”,具有什么特征,说明事物在各种条件下发生什么变化、产生什么结果。把过程考察、案例实证、分析诠释结合起来。

(4) 在动态的矛盾运动中考察个人和群体对社会历史发展所起的作用。虽然美国在建国之初设计美国政治框架的时候,更多地考虑了“制约和平衡”,实行三权分立,但是美国的总统制度中内阁服从总统的规定又强化了总统权力,历任总统的行政管理都带有个人性格特征的痕迹,像约翰逊这种个性特征比较明显的总统更是如此。利益集团、政治派别和种族群体等在 60 年代都十分活跃,它们对“伟大社会”改革和 60 年代社会历史发展产生了较大的影响。

目 录

导 言	1
第一章 呼唤改革的年代	1
第一节 战后初期美国的经济繁荣和社会危机	1
第二节 自由主义改革精神的复兴	22
第三节 肯尼迪自由主义及其实践	29
第二章 约翰逊和“伟大社会”改革的出台	45
第一节 约翰逊的政治生涯	45
第二节 约翰逊的政治理想主义	54
第三节 约翰逊对肯尼迪的继承	65
第四节 “伟大社会”计划的出台	76
第三章 “伟大社会”的构建	91
第一节 民权立法和对种族平等社会的追求	91
第二节 向贫困宣战运动	103
第三节 医疗健康和教育	138

第四节	示范城市运动	156
第五节	生活质量运动	165
第四章	“伟大社会”改革的遗产	183
第一节	“伟大社会”改革的终结	183
第二节	“伟大社会”改革终结的原因	196
第三节	“伟大社会”改革的影响	210
第四节	“伟大社会”改革的反思和评价	231
结 语		241
参考文献		248
后 记		261

第一章 呼唤改革的年代

历史学家小阿瑟·施莱辛格研究发现,在美国,历次改革的诱因通常有二:一是社会积压的不安与不满导致变革的要求;二是一群有才干的人感觉受到现存秩序的排挤,利用民众上涨的不满来推进自己的政治方略。约翰逊发动“伟大社会”改革的主要动因也不外乎这两点。战后美国经济持续稳定增长,经济繁荣,为改革准备了客观物质条件;保守的艾森豪威尔并没有有效地运用自己的威望和权力对繁荣表象下潜伏的危机进行必要改革,繁荣的20世纪50年代呼唤和酝酿着推动美国进一步发展的社会改革;20世纪50年代末、60年代初期,美国自由主义改革精神的复兴、民众对改革的渴望为改革准备了思想条件。在“新边疆”的口号下,肯尼迪政府聚积了一批有识之士大胆地进行了一些改革的尝试。这些都为“伟大社会”改革准备了必要条件。

第一节 战后初期美国的经济 繁荣和社会危机

艾森豪威尔政府时期,美国社会物资丰裕,人民生活水平远远高于同期其他资本主义国家;但是,在和平与繁荣的表象下涌动着危机的暗流,表现在经济、政治和文化的各个领域:经济发展缺乏持续的動力、种族隔离与歧视导致种族对抗加剧、教育和就业机会不平等、贫富差距扩大和公共服务“缺失”等矛盾凸显。

一、“丰裕社会”和美国经济发展困境

20 世纪 50 年代的美国经济处于世界绝对领先地位,新技术的应用产生了巨大的公司利润,世界霸权和技术优势使美国商品在全球市场上基本处于垄断地位,大量利润源源不断地流入美国,迅速积累了大量财富。

在 20 世纪 50 年代,美国的国民生产总值从 1950 年的 3181 亿美元增加到 1960 年的 4392 亿美元(按 1954 年可比价格计算),增加了 38%,年均增长率达到 4.85%,除了在两次衰退时期(1954、1958 年)增长速度较慢之外,其他年份都接近或超过了 4%;1960 年农业的劳动生产率比 1950 年提高了 27.2%,工业生产率提高了 15.5%。

1940 年,美国人口为 13600 万,到 20 世纪 50 年代末增加到 18000 万,在此期间,美国的国民生产总值从 2280 亿美元增加到了 5020 亿美元;也就是说,在同一时期,全国人口只增加了 32%,而国民总财富增加了 120%。^① 总消费始终保持上升趋势,二战结束时,美国国民年人均消费为 1350 美元,1960 年达到 1824 美元(按 1960 年价格计算),增长了 35%。到 1956 年,81% 的美国家庭有了电视机,96% 的家庭有电冰箱,67% 的家庭有真空吸尘器,89% 的家庭有洗衣机。因此,经济学家约翰·肯尼斯·加尔布雷思在其出版的《丰裕社会》一书中宣称美国已经率先进入“丰裕社会”。下表的经济指数反映了 20 世纪 50 年代美国的经济增长状况:

表 1-1 1952~1961 年美国主要宏观经济指标

单位:10 亿美元

年份	GDP(按当年美元计算)	GDP 变化率(%)	联邦盈余或赤字	消费品价格指数(%)	经常项目贸易平衡情况	失业率(%)	每小时产量
1952	351.6	5.5	-1.519	20.3	0.614	3.0	118.3
1953	371.6	5.7	-6.493	20.6	-1.286	2.9	122.9

^① (美)拉尔夫·德·贝茨:《1933~1973 年美国史》下卷,南京大学历史系英美对外关系研究室译,人民出版社,1984 年,第 189 页。

年份	GDP(按当年美元计算)	GDP 变化率(%)	联邦盈余或赤字	消费品价格指数(%)	经常项目贸易平衡情况	失业率(%)	每小时产量
1954	372.5	0.2	-1.154	20.8	0.219	5.5	24.7
1955	405.9	9.0	-2.993	20.9	0.430	4.4	128.7
1956	428.2	5.5	3.947	21.3	2.730	4.1	130.7
1957	451.0	5.3	3.412	21.9	4.762	4.3	134.3
1958	456.8	1.3	-2.769	22.5	0.784	6.8	138.3
1959	495.8	8.5	-12.849	22.8	-1.282	5.5	143.2
1960	515.3	3.9	0.301	23.2	2.824	5.5	145.7
1961	533.8	3.6	-3.335	23.4	3.822	6.7	151.2

资料来源: Bureau of the Census, Statistical Abstract of the United States, 1999;
(美)赫伯特·斯坦:《美国总统经济史》,吉林人民出版社,第396页,附录一;梅孜编译:《美国政治统计手册》,时事出版社,1992年,第211,212,219页。

注:(1)消费品价格指数,1992年为100。

(2)每小时产量,1948年为100;

从上表中可以看出,除了两次经济衰退之外,20世纪50年代美国的各项宏观经济指标非常出色,除了在几次衰退期的指数偏低之外,经济发展的整体趋势是稳步增长,特别是在GDP的快速增长下表现温和的通货膨胀和失业率,使人们对战后美国经济充满信心。

从宏观分析,但20世纪50年代美国经济发展的持续增长并不意味着经济发展没有任何问题。到20世纪50年代末期,美国经济本身固有的弊病在经济运行中并没有很好地克服,与经济快速发展所带来的社会矛盾交织在一起,同时暴露出来,使美国经济在一定程度上陷入了进一步发展乏力的困境。体现在国家财政政策困境、失业问题严重、地区经济发展不平衡、频繁的经济危机和国际支付赤字导致美元的国际地位下降等。

艾森豪威尔政府试图通过“补偿性”财政政策达到克服经济危机和降低通货膨胀的目标并没有完全实现,而面对新政策带来的新问题,共和党政府缺乏应对良策。

凯恩斯在1936年首次提出了通过政府的财政政策调控经济的理论,他的理论传入美国之后,形成了经济学理论的新古典综合派,该学派形成了以“补偿性”财政政策为核心理论思想:在经济萧条时实行赤

字预算,经济繁荣时实行盈余预算。萧条时期因扩张性财政政策而产生的预算赤字能够被繁荣时期紧缩性政策而产生的预算盈余所抵消,这样,既可以保障经济稳定增长,又不必担心赤字,强求年年预算平衡,只要在一个经济周期内达到平衡即可。这个理论成为战后初期美国的政府经济理论。新古典综合派认为,只要政府事先根据经济运行情况有意识地安排“反经济周期”措施,即在通货膨胀的危险点到来之前主动紧缩经济(如减少政府支出、增加税收),在萧条来临之前主动扩张经济,就可以避免经济出现周期性波动,保持经济稳定增长。

“补偿性”财政思想为艾森豪威尔政府所采纳,在降低经济危机的破坏力和扩大政府对经济的宏观调控能力方面起到了一定作用,但这个理论也并非十全十美,艾森豪威尔政府在实践中暴露出了许多不足。

首先,政府在经济调控过程中处于完全被动的地位,只能起到“消防队员”的作用。艾森豪威尔政府的基本经济原则仍然是平衡预算,除非衰退的警报已经清脆地响起,否则,联邦政府不会轻易出击。在几次经济危机中,因为政府很难清晰地区分经济恢复和繁荣的界限,政府的宏观调控政策运用不当,本应在经济过度繁荣时期采取的紧缩政策提前在恢复期使用。

其次,“补偿性”财政政策的特点是根据宏观经济环境的变化而相机采取扩张或收缩措施,因而政策选择的时机和力度相当重要。由于政府支出是在今天增加还是在明天增加,是持久增加还是临时性增加所产生的效果大不一样,不同种类的税收政策也会产生不同效果,这样,就给政策选择带来难度,在经济扩张或收缩频繁时更是如此。因而,经济受政府行为的破坏比受私人需求自动转换的破坏更加严重。1953~1954年的经济危机,1960~1961年的危机都是政府诱致的波动,政府的预算指导偏离了经济稳定的目标。^①

再次,这种以平衡预算为手段,以治理通货膨胀为主要目标的宏观经济政策导致失业率居高不下和需求不足。1958~1961年的失业率一直在5.5%~6.8%的高水平线上波动;需求不足导致工厂开工不

^① Joseph A. Pechman, *Economics for Policymaking: Selected Essays of Arthur M. Okun*, The MIT Press, 1983, p. 393.

足,设备闲置,经济潜力没有得到充分发挥。在1957~1958年的经济衰退中还出现了失业率升高和通货膨胀并存的局面,失业率从1957年的4.3%上升到1958年的6.8%,1958年的消费物价指数比1957年上升了1.8%(见表1-1),艾森豪威尔政府在20世纪50年代就预先体验到了20世纪70年代折磨美国人的“滞胀”的滋味。

民主党在1960年总统选举运动中一针见血地指出了艾森豪威尔政府宏观经济政策的缺陷,指责共和党用错误的武器与敌人斗争。他们认为美国经济的最重要问题不是共和党所担心的通货膨胀,而是失业和经济增长速度过慢,由于对通货膨胀的“过度反应”,共和党在财政和金融政策方面过于被动和死板,导致经济增长速度过慢和工厂开工不足。

20世纪50年代,失业问题日益严重,表1-1显示,1954年之后,美国的失业率一直高高地站在4.1%以上,在经济衰退的1958、1961年更是高达6.8%、6.7%。肯尼迪上任后曾经对国会说:“在经济衰退时期,大规模失业是很糟糕的,而在繁荣时期,大规模失业则是不可容忍的。”^①

在50年代,引起失业的原因主要有:①劳动力人口的大量增加。随着大量农村劳动力转移到城市和战后生育高峰的一代人的成长,从1947到1962年,民间劳动力增加了将近1200万,整个20世纪60年代将有2600万新工人进入劳动力市场。^②②教育不足,这新增加的2600万劳动力中间,有750万人没有受过高中教育。③科技革命导致的结构性失业。科技革命使新兴工业部门和服务性行业的就业机会增加了,老工业部门,如煤炭、纺织、铁路部门的就业机会减少了。农业技术的进步使农业产量增加了将近1/3、工人工作时间减少了一半的同时,还减少了300万名农业工人。在20世纪50年代末、60年代初,经济发展的速度不足以把新技术顶替掉的工人吸收,自动化在以每周3.5万人的速度排挤工人。1961年的46个矿工的煤炭产量相当于1952年的100个矿工的产量,按照20世纪60年代初期的人口增长

① (美)西奥多·索伦森:《肯尼迪》,上海译文出版社,1981年,第233页。

② (美)西奥多·索伦森:《肯尼迪》,上海译文出版社,1981年,第233、236页。

速度和自动化发展速度,在随后的十年,美国每天需要增加 4500 个工作岗位,每年需要 160 万工作岗位。^① ④青年和少数民族人口失业率特别高。在因为自动化引起的“结构性”失业中,黑人是最大的受害群体,迈克尔·哈林顿说:“由于黑人每每是最后一批进入工厂的工人,因此他们的工龄都不长,总是最先被解雇。由于黑人在劳动大军中是最缺乏技术的一群,因此他们要想找到其他工作也最困难。”^②

肯尼迪在 1963 年 6 月 19 日的民权和工作机会咨文中说:

“失业特别残酷地落在少数民族集团。黑人失业率高干整个工人队伍的两倍以上。在许多大城市,失业黑人青年数字常常是 20% 还多,造成了一种挫败、愤慨和不安的气氛。”

盖洛普民意测验显示,人们对于新技术挑战的恐惧胜过了对苏联的恐惧。^③ 在过去,新机器和流程所造成的失业能够通过社会改革来吸收、消化,但是,不断有新技术性的突破使社会接受这种失业的空间越来越小。19 世纪早期,英国纺织工人砸坏机器就是因为这些机器威胁到了他们的生活,20 世纪 50 年代后期,随着计算机的出现和电子工业的兴起,对机器的恐惧又出现在美国工人中。

战后美国地区经济发展不平衡主要表现在“阳光地带”和新型工业城市的崛起和南部、东北部传统工业区的衰落,以及制造业城市的城市危机。新技术的应用和新材料的发明使采矿、冶金、纺织等行业走向衰落,南部、西部城市人口和工业外迁导致了内城(mothercity)萧条,农村地区出现了大量失业和贫困,制造业城市出现了更大的危机,这些地区的工业退化^④问题一直困扰联邦。

① (美)西奥多·索伦森:《肯尼迪》,上海译文出版社,1981 年,第 235,234 页。

② (美)迈克尔·哈林顿:《另一个美国:美国的贫困》,世界知识出版社,1963 年,第 89 页。

③ Irwin Unger, *The Best of Intentions: The Triumphs and Failures of the Great Society Under Kennedy, Johnson, and Nixon*, (Doubleday Dell Publishing Group, Inc., 1996), p. 28.

④ 工业退化(deindustrialization)是指由于新技术发明、资本转移、市场缩小、公共政策、种族和性别偏见等复杂原因导致的工作机会损失和地区重构的过程。引起工业退化的原因极其复杂,它包括政治、经济和文化等因素,这个过程可能在某一个时段在一个地区发生,也可能是全国性的。