

美国 社会保障立法 的变革

The Reform of
American Social Security Legislation

李邵根 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

美国 社会保障立法 的变革

The Reform of
American Social Security Legislation

李邵根 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

美国社会保障立法的变革 / 李邵根著. -- 北京 :
法律出版社, 2019

ISBN 978 - 7 - 5197 - 3033 - 8

I. ①美… II. ①李… III. ①社会保障法—立法—制度—研究—美国 IV. ①D971.221.82

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 019850 号

美国社会保障立法的变革
MEIGUO SHEHUI BAOZHANG LIFA DE BIANGE

李邵根 著

策划编辑 谢清平
责任编辑 谢清平
装帧设计 李 瞻

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

经销 新华书店

印刷 北京虎彩文化传播有限公司

责任印制 张建伟

编辑统筹 独立项目策划部

开本 A5

印张 8.5

字数 166 千

版本 2019 年 2 月第 1 版

印次 2019 年 2 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

网址/www.lawpress.com.cn

投稿邮箱/info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱/jbwq@lawpress.com.cn

销售热线/010-83938336

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司销售电话:

统一销售客服/400-660-6393

第一法律书店/010-83938334/8335 西安分公司/029-85330678 重庆分公司/023-67453036

上海分公司/021-62071639/1636 深圳分公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5197 - 3033 - 8

定价:32.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

摘 要

在 20 世纪 60 年代,美国的社会矛盾加剧。一方面,黑人民众强烈反对种族隔离,要求实现真正的平等保护,民权运动不断引起社会的震动;另一方面,在社会普遍富裕的情况下,美国的贫困问题反而显得更为尖锐,社会各阶层反响激烈。林登·约翰逊接任总统后,顺应民意,推行了一场重大的改革运动,深刻地影响了美国社会的发展,同时也深刻地影响了美国法律的发展。林登·约翰逊改革使新自由主义思想成为主流,政府权力以前所未有的方式大量介入社会生活。这场改革使平等保护条款具有了崭新的内容,政府成为公民平等权利实现的责任人。改革是罗斯福“新政”的继续,但其范围和深度远迈前人,社会保障从此成为政府的主要工作。但是,在煊赫的表象背后,这场改革也带来诸多问题,成为后续政府批评与修正的对象。本书由四章组成,第一章讲述林登·约翰逊改革的历史背景。美国的种族隔离政策由来已久,

“平等隔离”原则使种族歧视具有了合法性。20 世纪 50 年代美国黑人开始通过司法途径追求平等,大法官沃伦领导联邦最高法院改变了保守的宪政思想,以标志性的布朗案推进了黑人民权运动。民权运动在 20 世纪 60 年代达到高潮,促使肯尼迪政府作出回应,但保守的国会使得民权立法陷于僵局,而外部的压力使肯尼迪难以集中精力于国内事务。在林登·约翰逊继任总统之际,美国的新自由主义思想兴起,要求社会改革的呼声高涨,再加上最高法院自由派大法官占据多数,89 届国会里民主党人又具有压倒性优势,这一切为改革奠定了坚实的政治和法律基础。

第二章讲述林登·约翰逊改革对平等的追求。到 20 世纪 60 年代,黑人民权运动的影响震动了美国,林登·约翰逊继任总统后,极力推动国会通过了《1964 年民权法》,使美国法律对黑人的平等保护翻开了历史性的一页。随后,在民权运动活动者的呼吁下,林登·约翰逊总统再次推动国会通过了保护黑人选举权的《1965 年选举权法》,从而深刻改变了黑人的政治生态。与之同时,林登·约翰逊政府还密切关注贫困人口的经济平等问题,并以推出经济机会法的方式发动反贫困运动。到其执政后期,林登·约翰逊总统还通过了肯定性行动计划,希望以此促进有色人种的实质性平等。

第三章讲述“伟大社会”改革对社会保障制度的推进。美国社会一直奉行古典自由主义,放任主义与社会达尔文主义大行其道。罗斯福“新政”对美国法律思想产生了重大影响,州权的衰退和新自由主义思想的兴起是“新政”的特点。“新政”开创了美国的社会保障制度,林登·约翰逊总统在改革期间大力拓展了这一制度。林登·约

约翰逊政府推进了医疗健康保障制度改革,推进了教育制度改革。在大力改善了美国社会的贫困问题的同时,这场改革使美国开始步入福利社会的发展道路。

第四章是对林登·约翰逊改革中法律转变的反思。导致这场改革的外在因素,有英国等国家的福利社会实践的影响,也有激烈的意识形态竞争的影响。导致林登·约翰逊改革的内在因素在于,一方面政党竞争使平等思想和福利制度大行其道,另一方面平等思想也是美国宪法内在的道德要求,两个因素的叠加使改革得以进行。而在改革暴露出严重问题后,共和党政府对激进改革路线进行了修正,美国政治、法律制度逐渐恢复平衡。改革导致美国形成两种对立的政治、法律思想,自由主义与保守主义的冲突难以避免,美国的政治、法律思想将继续在冲突中探索前进。

Abstract

In the 1960's, the social contradiction in the US intensified. On one side, African American strongly opposed the segregation, demanded true equal protection, civil right movement continuously caused social unrest; on the other side, poverty had been serious, despite the postwar overall prosperity.

All orders of society response actively. In wake of the situation, after Lynden Johnson became the president, he launched the Great Society social reform, which deeply reshaped the development of American society, and profoundly affected the American law.

The Great Society reform has made the New Liberalism mainstream. The government involvement with the people's lives were unprecedented. The Great Society programs added new contents to the Equal Protect Act. The government became responsible for the realization of citizens' equal rights. The

Great Society reform is the continuance of the New Deal, while it was much wider and deeper, compared with the latter. Social Security has become one of the government's main job. However, behind the prosperous outlook of the programs, the reform also brought many social problems, which were criticized and amended by the following administrations.

This dissertation has four chapters. The first chapter is about the history background of the Great Society reform. Segregation had long been in American history. The Separate but Equal doctrine actually legalized discrimination. From the 50's African American started to pursue equality through litigation. Chief justice Earl Warren led the Supreme Court to changed the conservative constitutional idea. The landmark decision of Brown vs. Board of Education was a major victory of the civil rights movement. The civil rights movement gained its momentum in the 1960's, and J. F. Kennedy administration was pushed to react. However, the conservative congress made the equality legislation standstill. Also the pressure from international affairs prevented Kennedy to focus on the domestic issues. When L. B. Johnson became the president, the New Liberalism had grown. The calls from social reform were high. In addition, the majority Supreme Court justices are liberals. And the democrats have the landslide majority in the 89th congress. All of the above laid a solid political and legal foundation for the Great Society reform.

The second chapter talks about the pursuit of equality of the Great Society. By the 1960's, the civil right movement shocked the whole country. After Johnson became the president, he pushed the congress to pass the Civil Rights Act of 1964, which was a historical new page of legal equal protection to African Americans. Then he managed to have the congress pass the Civil Rights Act of 1965 to protect the right to vote of African Americans. Those legislations profoundly changed the African Americans' political ecosystem. In the mean time, Johnson administration paid close attention to poverty, by prompting the Economic Opportunity Act of 1964 to start the anti poverty movement. At the end his administration, Johnson helped to pass the Affirmative Action Plan, hoping to realize the socioeconomic equality of people of colors.

The third chapter is about the Great Society reform and social security system. The United States had always followed classic liberalism, where Laissez - Faire and Social Darwinism were popular. Roosevelt's New Deal greatly influenced American legal thought. The New Deal was featured with the declination of the right of the states, as well as the rise of new liberalism. The New Deal has started the social security system in the United States. And president Johnson greatly developed this system. Johnson administration set up medicare, as well as the reform of education. The Great Society reform successfully improved American poverty, and shifted the states to the path leading to

welfare society.

The fourth chapter reexams the changes of American law during the Great Society reform. The external factors that caused this reform were the influences from the welfare society practice in countries like United Kindom, plus the heated competition of social ideology. On the other hand, the internal factors of this reform lie in the combination of equality and welfare system were popular due to the two parties competition, and that the Constitution's internal morality demanded equality. When the problems of the Great Society reform emerged, the republican administration adjusted the reform. American political and legal system gradually went back to balance. The reform caused the unavoidable conflict between liberalism and conservatism. American political and legal thoughts have continued to develop under the said conflict.

目 录

导 论 001

一、研究动机与论题由来 001

二、研究状况与研究方法 006

三、研究涉及的核心概念 014

四、研究思路与主要内容 028

第一章 林登·约翰逊改革的历史背景 036

第一节 20 世纪初美国社会存在的问题 037

一、美国种族隔离制度的由来 037

二、美国的富裕与贫困问题 046

第二节 肯尼迪总统面对的政治难题及其变革努力 049

一、肯尼迪执政时期的美国社会状况 050

二、肯尼迪的变革思想及其努力 056

第三节 林登·约翰逊改革的政治基础 065

一、美国黑人民权运动兴起 065

二、“沃伦法院”的司法活动 068

三、第 89 届国会与“沃伦法院” 072

小结 078

第二章 林登·约翰逊改革对平等的追求 080

第一节 林登·约翰逊总统对法律面前平等的追求 081

一、平等保护条款面临的困境 081

二、林登·约翰逊总统与《1964 年民权法》 086

第二节 林登·约翰逊总统对政治平等的追求 093

一、黑人民众对选举权利的要求 093

二、《1965 年选举权法》的制定与影响 097

第三节 林登·约翰逊总统对机会平等的追求 100

一、《1964 年经济机会法》 103

二、反贫困计划的执行 106

第四节 林登·约翰逊总统对结果平等的追求 116

一、肯定性行动(Affirmative Action) 116

二、《1968 年住宅开放法》 120

小结 125

第三章 “伟大社会”改革对社会保障制度的推进 126

第一节 主导美国法律的自由主义思想 126

一、古典自由主义的衍生物——放任主义 126

二、道德的迷失——社会达尔文主义 129

第二节 罗斯福“新政”与美国社会保障制度之初创 132

一、“新政”与社会保障制度之创立	132
二、联邦最高法院与“新政”的冲突	140
三、新自由主义思想的兴起	146
第三节 林登·约翰逊总统推动医疗保障制度改革	153
一、约翰逊总统与医疗保障制度立法	154
二、1965 年医疗保障制度改革的内容	158
三、对 1965 年《医疗保险和援助法案》的争论	160
第四节 教育制度改革与社会福利建设	163
一、林登·约翰逊改革时期推行的教育援助计划	165
二、林登·约翰逊改革时期的社会福利建设	170
小结	179
 第四章 对林登·约翰逊改革中法律转变的反思	181
第一节 导致美国法律转变的外在因素	181
一、英国福利社会建设的示范效应	181
二、意识形态竞争的影响	186
第二节 导致美国法律转变的内在因素	191
一、美国宪法内含的道义要求	191
二、政党竞争的影响	195
第三节 林登·约翰逊改革后美国法律制度的再平衡	200
一、尼克松时代的保守主义政策	200

二、里根改革与最高法院保守主义的回归 205

第四节 对林登·约翰逊改革中美国法律问题的

思考 212

一、难以解决的权利冲突 212

二、自由主义与保守主义之争 219

三、林登·约翰逊改革对中国的启示 225

小结 233

结 论 234

一、解决种族冲突的最佳方式——平等保护 234

二、难以止息的道义与法理之争 236

三、社会保障——自由主义与保守主义的对峙 240

参考文献 242

导 论

一、研究动机与论题由来

在 20 世纪 60 年代,美国总统林登·贝恩斯·约翰逊^①发动了一场轰轰烈烈的社会改造运动,这场运动被约翰逊命名为“伟大社会”(The Great Society),其目标是要把美国建设成为一个人人富裕、自由的文明社会。从思想源流上看,“伟大社会”改革是罗斯福“新政”的继续,但林登·约翰逊改革的深度和广度都远超“新政”。只不过,罗斯福和“新政”是伴着巨大的声誉结束的,而林登·约翰逊改革则随着他的黯然离去而悄然终止。半个世纪已经过去,约翰逊总统墓木已拱,这场改革也尘埃落定,也许到现在,我们才可以抛开各种繁杂的意见,冷静地审视这场声势浩大的社会改革运动,透过喧闹的表象,去探寻其历史背后隐含的意义。

作为一个法治国家,美国所有的政治活动都被置于宪法之下,

^① 林登·贝恩斯·约翰逊(Lyndon Baines Johnson, 1908~1973),第 36 任美国总统,得克萨斯州人,民主党人。与之同姓的美国总统是第 17 任总统安德鲁·约翰逊(Andrew Johnson, 1808~1875),北卡罗来纳州人,民主党人,1864 年作为林肯的竞选搭档,成为副总统,于林肯总统遇刺后继任总统。安德鲁·约翰逊在任期间力主南北和解,后遭到国会弹劾。

大到对外战争,小到个人医疗,无一不在法律框架之内进行,林登·约翰逊改革自然不能例外。早在19世纪30年代,法国人托克维尔就敏锐地观察到:“在美国,几乎所有政治问题迟早都要变成司法问题。因此,所有的党派在它们的日常论战中,都要借用司法的概念和语言。大部分公务人员都是或曾经是法学家,所以他们把自己固有的习惯和思想方法都应用到公务活动中去。……司法语言差不多成了普通语言;法学家精神本来产生于学校和法院,但已逐渐走出学校和法院的大墙,扩展到整个社会,深入最低阶层,使全体人民都沾染上了司法官的部分习性和爱好。”^①时至今日,托克维尔的结论仍然适用于美国社会。基于此,我们才将“伟大社会”这一政治活动放在美国法律史的背景下观察,也许这样才能准确把握其产生、变化的原由。美国的法律体制,虽自形成以来大体稳定,但其间的变化也历历在目。尤其在重大政治事件发生之际,政策日渐演进,新法层出不穷,法律体制于其时不能不有所变化。林登·约翰逊执政期间,行政机构为推行新政策,向国会提出诸多法案,且大多获国会准允,其数量之多在美国法律史上无与伦比。此类新法对美国法律体制实有莫大之影响,美国法律史研究者不得不对此予以深究。按历史法学派的观点,实在法就是于历史中自然形成的。因此,在美国法律史的背景下,考察林登·约翰逊的这场改革,总结其与美国法律体制的互动关系,就具有了历史法学的特殊意味。

美国法律史学家伯纳德·施瓦茨说:“稳定性与可变性是法律

① [法]托克维尔:《论美国的民主》(上),董果良译,商务印书馆1988年版,第310页。

的一对孪生姐妹。”^①在考察美国法的历史时,这个判断显然十分贴切。在美国法的各种变化中,特别值得关注的是公民基本权利的变化。《合众国宪法》(以下简称《宪法》)制定之初,公民基本权利就是制宪者们关注的一个焦点。由于《宪法》没有全面详尽地规定公民权利,所以,合众国甫一成立,第一届国会就拟定了《权利法案》,以《宪法》修正案的形式完善了公民的基本权利。但是,随后的美国宪政历史却表明,《宪法》关于美国权利的规定并不完善。美国内战的直接起因就源于对奴隶制合法性的歧见,而 20 世纪 60 年代民权运动的宗旨仍然是黑人寻求宪法权利。林登·约翰逊改革的一个重要目标,就是要实现美国黑人的宪法权利,而这场运动的结果,使美国的公民权利比历史上任何时候都更接近《宪法》的理想。所以,本书的一个重要目标,就是在美国法稳定的表象之下,寻求其变化的踪迹;同时,又要在美国法变动的过程中,梳理其不变的规律。美国的法律制度形成后,一直处于变化之中,宪法修正案即是对《宪法》的修改与完善。但美国的《宪法》变化还不止于此,联邦最高法院的司法审查活动就在不断地修正《宪法》或为《宪法》注入新的内容。而美国以总统为代表的行政机构,虽然没有制定宪法或解释宪法之权力,但由于其拥有法律提案权,且是《宪法》和法律的执行者,其对《宪法》的影响绝对不可忽视。而且,每一位美国总统,其政治理念不尽相同,施政风格迥异,因此在每一位总统执政期间,美国《宪法》的实际运作状态都会有所不同,对美国《宪法》产生的影响也

^① [美]伯纳德·施瓦茨:《美国法律史》,王军等译,法律出版社 2007 年版,第 105 页。