



欧美社会保障丛书
OUMEI SHEHUI BAOZHANG CONGSHU

甫玉龙 主编

美国的贫困与反贫困

第二版

[美] 哈瑞尔·罗杰斯 著

刘 杰 译

朱晓苑 校



American Poverty in a New Era of Reform

47

中国社会科学出版社



欧美社会保障丛书
OUMEI SHEHUI BAOZHANG CONGSHU

甫玉龙 主编



中青院 11 000664371

美国的贫困与反贫困

第二版

[美] 哈瑞尔·罗杰斯 著

刘 杰 译

朱晓苑 校



American Poverty in a New Era of Reform



中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

美国的贫困与反贫困 / (美) 哈瑞尔·罗杰斯著; 刘杰译.
北京: 中国社会科学出版社, 2012. 1
ISBN 978 - 7 - 5161 - 0191 - 9

I. ①美… II. ①哈…②刘… III. ①贫困问题 - 研究 - 美国 IV. ①F171. 247

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 203392 号

策划编辑 冯春风
责任编辑 李庆红
责任校对 王雪梅
封面设计 大鹏设计
技术编辑 王炳图

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010 - 84029451 (编辑) 64058741 (宣传) 64070619 (网站)
010 - 64030272 (批发) 64046282 (团购) 84029450 (零售)

网 址 [http: // www. csspw. cn](http://www.csspw.cn) (中文域名: 中国社科网)

经 销 新华书店

印 刷 北京君升印刷有限公司 装 订 廊坊市广阳区广增装订厂

版 次 2012 年 1 月第 1 版 印 次 2012 年 1 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16

印 张 16.75 插 页 2

字 数 265 千字

定 价 45.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

序

贫困伴随着人类社会的发展。从原始社会的食不裹腹、衣不遮体到近代社会的大饥荒再到现代社会的营养不良，贫困就像梦魇一样，成为人类挥之不去的恼人问题。经过上千年的发展，人类文明取得了很高的成就，贫困问题得到有效缓解。尤其是工业革命之后，科学技术突飞猛进，财富以前所未有的速度增加，福利国家的建立使部分国家人民生活水平得到大幅度提高。但是，减贫仍是全球工作的重中之重。世界银行 2010 年世界发展报告表明：在发展中国家有四分之一的人每天生活费不到 1.25 美元，有 10 亿人缺少清洁的饮用水，16 亿人缺少电力，30 亿人缺少充足的卫生设施，四分之一的发展中国家儿童处于营养不良状态。

当然，也有例外。就在大多数发展中国家艰难地与贫困做着斗争的同时，少数发达国家正在享受着物质的高度繁荣。美国新制度学派的代表人物加尔布雷斯在《丰裕社会》一书中写道：“……贯穿全部历史几乎都是很贫困的。只有在欧洲人居住的一小角世界上的最近少数几代是例外，这种例外在人类存在的全部期间几乎是微不足道的。在这里，特别是在美国，才有巨大而十分空前的丰裕。”半个世纪前加尔布雷斯对美国“丰裕社会”的判断是有依据的。当欧洲国家站在二战后的废墟上埋头重建、第三世界国家为争取独立而浴血奋战、社会主义国家跑步进入共产主义时，美国正在经历“黄金时代”的高速发展，迈入所谓的“丰裕社会”，成为世界上最强大的国家。以下几组数据可窥见其一斑：20 世纪 50 年代中期，美国生产了全世界一半以上的商品；到 1970 年，美国拥有世界煤产量的四分之一，钢产量的四分之一，原油产量的五分之一多；1971 年美国拥有汽车 1.11 亿辆，83% 的家庭至少拥有一辆汽车。所以加尔布雷斯说，在现代美国，贫困并不恼人。

那么，美国贫困问题真的不“恼人”了吗？答案并非如此。70年代两次石油危机导致美国经济滞胀，低收入群体相对贫困加深，贫困问题开始凸显。自1972年始，美国贫困率开始上升，并于1983年达到顶峰。此后虽有所下降，但自2000年后又开始上升。特别是2008年经济危机发生后，贫困率增加较快。2009年，美国贫困人口总数达到4400万人，较2008年增加400万人，平均每7个美国人中便有1人生活在贫困线之下。因此，严重的贫困问题仍然是美国当今面临的最大挑战。

提起贫困，人们首先想到什么？也许大多数人想到了肮脏的居住环境、衣衫褴褛、食不裹腹、无家可归……确实，无论是文学作品，还是学术报告，无一不在强化人们对贫困的固有看法和特定形象。美国贫困问题如此严重，那么，大多数美国贫困者是不是如上所述正在饥寒交迫中艰难地度日呢？我们还是先看一组数据。2004年，美国传统基金会（The Heritage Foundation）两位学者发表的研究表明，46%的美国贫困家庭拥有自己的住宅，一般有3间卧室、半个卫生间、一间车库、一个门廊以及一个阳台，其平均住房面积比巴黎、伦敦、维也纳、雅典等欧洲城市的普通家庭平均居住面积要大；75%的美国贫困家庭拥有一辆汽车，30%的美国贫困家庭拥有两辆汽车；97%的美国贫困家庭拥有彩电，一半以上的美国贫困家庭拥有两台或者两台以上的彩电。另外，美国贫困家庭拥有其他设备的比例如下：空调，76%；录像机或DVD机，78%；有线电视或者卫星电视，62%；微波炉，73%；立体声音响：一半以上；洗碗机，1/3。所以，多数美国人对贫困者的看法是：他们住在有空调和冰箱的大房子里；拥有至少一辆汽车（在美国没有汽车哪里也去不了）；他们不愁温饱，他们蛋白质的摄入量一点也不比正常人少，甚至摄入的热量比正常人还要多。

美国人有时还把美国穷人的形象推之于其他国家。在美国期间，我曾同一位心地善良、对中国人非常友好的美国人谈起中国农村贫困问题。这位美国人问我中国贫困地区的农村孩子最需要什么。我说，在中国，目前也许只有教育才能改变贫困孩子的一生；中国贫困地区的孩子缺少上学的机会，缺乏课外读物，缺乏了解外面世界的渠道。所以，如果能在每个村子里建一个小小的图书馆，等于打开了通向外面世界的通道，使孩子终生

受益。这位美国人很困惑地说，他们怎么不上网去了解外面的世界？我一时语塞，大有“百姓无粟米充饥，何不食肉糜”之感。这不怪美国人，他们当中大多数人并没有“心系祖国，放眼世界”的豪情，对美国以外的世界并不了解，很难想象发展中国家贫困者的生活状况。

美国是世界上最富有的国家，人们整体生活水平相对较高，产生“美国式贫困”并不足为奇。事实上，随着美国经济和社会的进步，美国贫困标准也越来越高，从而导致美国贫困率一直居高不下。1980年，美国四口之家的贫困门槛（Poverty Threshold）为8414美元；而到2010年，这一标准已上升到22491美元。贫困线的提高，可能会导致贫困率上升，但也使贫困者的生活水平“水涨船高”，而且美国部分济贫项目以官方贫困线为依据，贫困线的提高会使更多的贫困边缘人口被纳入到政府保障的范围之列。

美国是一个保守主义浓厚的国家，对贫困成因的看法普遍倾向于个人主义观点，即认为穷人之所以贫穷，是他们不遵守国家法律法规或与社会的道德价值观相违背而造成的，因此他们应该为自己的行为负责，而不应该由政府来“买单”。所以美国并没有像欧洲国家（如英国）一样很早就建立起完善的济贫制度，而是直到20世纪初期经济危机发生后，美国才开始建立和完善福利制度。经过罗斯福的“新政”和约翰逊的“伟大社会”计划，美国济贫制度日益完善，先后建立了食品券（Food Stamp）、抚养未成年子女家庭援助（AFDC/TANF）、补充保障收入（SSI）、退役补助、收入所得税抵免（EITC）、联邦住房救助、低收入家庭能源救助、医疗救助（Medicaid）等制度，这些制度对于缓解美国贫困起到巨大作用。

但是，美国大多数公众和学者对福利的看法往往带有较多的消极因素，认为福利虽然在一定程度上保障了贫困阶层的基本生存，但是对济贫项目的慷慨滥用会造成穷人道德标准的下降，所以公众要求“终结我们所知道的福利制度”的呼声很高。自20世纪80年代开始，美国对社会福利制度进行了一系列改革，其中影响比较深远的是克林顿时代通过的“个人责任与就业机会协调法”。从发展趋势看，美国针对贫困者的济贫制度正从收入维持型向工作补偿型转变，这种改革在一定程度上减少了福

利依赖，但也导致脆弱群体的处境恶化。

美国是一个矛盾体：它是世界上最富裕的国家，但也是发达国家中贫困问题比较严重的国家；它具有浓厚的保守主义氛围，一方面批评政府福利制度造成穷人的道德堕落，要求削减政府的福利支出，但是另一方面又在不断提高贫困标准，使更多的贫困者符合受助的条件；它要求中产者尽可能由市场解决其风险，而对于穷人的医疗救助、未成年孩子家庭援助、食品券等项目则慷慨解囊……贫困是一个非常复杂的问题，美国又是一个由多种族组成的国家，所以美国贫困问题更复杂。任何道听途说、走马观花均难以客观公正地认识和评价美国贫困问题。所以，当听说中国化工大学社会保障研究中心组织翻译出版美国贫困问题丛书时，我觉得这个想法非常好，它有利于中国读者全面了解美国的贫困现状，也可为中国反贫困提供有益借鉴。

最后，还要做点说明。2010年到2011年，我在美国印第安纳大学做访问学者，研究方向是美国贫困问题。在访学期间，我还深入到当地贫困家庭中，切身感受美国贫困者的实际生活。所以，当中国化工大学社会保障研究中心主任甫玉龙教授托我写序时，我竟不知天高地厚，欣然应允。

中国人民大学劳动人事学院 杨立雄
于印第安纳大学（布鲁明顿）
2011年5月27日

译者序

2006年10月我到美国进行为期一年的访学。我的学术导师是得克萨斯州休斯敦大学政治学系的亚德曼主任教授哈瑞尔·罗杰斯，时任系主任已长达8年。此前他曾担任休斯敦大学人文社科学院的院长10年之久，是美国公共政策领域的知名学者和著名贫困问题专家。我认识教授的时候，他给我的印象是精神矍铄，开朗豁达，睿智幽默，工作不知疲倦。但其时，教授与前列腺癌顽强抗争已逾十年。我听到这个消息时不禁对教授肃然起敬。

访学期间，我听了罗杰斯教授讲授的 U. S. Government and Politics 和 Politics of Social Policy。当时并没想到此后自己的研究领域会转到社会政策方向上来。2007年回国后，我继续从事教学和科研工作。2009年4月，“北京化工大学中国社会保障研究中心”在文法学院院长甫玉龙教授的积极倡导和推动下正式成立了。中心聚集了一批优秀的中青年骨干教师，他们在养老保险、社会救助、家庭法与社会保障法方面展开了广泛深入的学术研究，在不到三年的短暂时间里取得了令人可喜的成绩。社会保障被列为北京化工大学十二五科研发展规划，成为我校一个重要的新兴与交叉学科研究领域。2010年，我所在的公共管理系成功申报公共管理一级学科硕士学位点，社会保障成为该学科下一个重要的二级学科。我开始讲授社会保障学课程，我的学术研究也开始转到社会保障方向。

2011年，我申报的“中美社会救助体制比较研究”作为年度聘请外国专家校级重点项目得到校国际处的赞助和支持，同时也得到罗杰斯先生的大力支持。在研究中心主任甫玉龙教授的策划下，中心开始了“欧美社会保障系列丛书”的翻译工作，丛书的出版得到了中国社会科学出版社的大力支持。丛书囊括欧美社会政策方面最前沿的科研信息，涉及养老

保险、贫困与社会救助、家庭保障法等方面的内容，相信该套丛书的出版会为我国学者提供一套研究欧美社会保障制度的珍贵资料，具有较高的学术价值。

罗杰斯教授撰写的“*American Poverty in a New Era of Reform*”就是该套丛书的第一部译著。2006年再版的这本书与第一版相比更新了许多内容和信息，体现了美国贫困研究的最新动态。该书着重分析了美国贫困线的变迁、贫困产生的原因和有关贫困的理论、美国历届政府解决贫困问题的福利立法、1996年克林顿政府时期《个人责任与就业机会协调法》的通过和实施及其产生的影响，并分析近期美国福利改革的利弊得失，提出未来美国福利政策改革的建议。

就在本书即将出版之际，罗杰斯教授的前列腺癌已经转移成骨癌，且随时有生命危险。我为此深感遗憾和惋惜。仅以此书的出版表达我对罗杰斯先生最诚挚的敬意和最深切的祝福！

北京化工大学社会保障研究中心

刘杰

2011. 12. 7

中文版前言

1996年由美国国会通过、克林顿总统签署的《个人责任与就业机会协调法》彻底改变了美国福利制度的运行方向。美国主要的福利项目都起源于1935年的《社会保障法》，该法的通过主要是举全国之力应对并克服20世纪20年代末发生的经济大萧条。随着时间的推移，《社会保障法》中最初的主要福利项目得到不断的修订和完善，到20世纪60年代又增添了许多新的福利项目。到20世纪70年代，美国福利项目已经演变成一套复杂、代价高昂的系列项目，包括对贫困家庭的现金补助（大部分是女性户主家庭），对低收入家庭的食物券补助，对老人和穷人的医疗救助，同时还有为老人、残疾人和盲人提供的收入保障。

福利项目不断增长所带来的最有争议的后果之一，就是失业并接受现金救助的单身母亲数量的快速增长。《社会保障法》现金救助项目的初衷是帮助那些失去父亲、母亲寡居的贫困儿童。该法最初规定，只有失去父亲的儿童才可以得到救助，但是随着福利项目的不断改革，这些儿童的家长也可以得到救助，而这些家长基本都是单身母亲。到20世纪60年代，福利项目的主要受益者不仅仅包括寡居的妇女及其子女，还包括单身妇女及其大量非婚生子女。大多数单身母亲都没有工作，依赖于现金福利、食物券以及住房和其他社会救助项目。

如今，美国的福利项目已经演变成为资助大多数未婚无业妇女及其子女的项目，这有违《社会保障法》的初衷，也有悖于美国社会的主流文化。大多数美国妇女都能接受教育并就业，寻找适合自己的工作。单身妇女，包括有子女的单身妇女，通常也像绝大部分已婚妇女一样，都能找到工作。绝大部分美国人不赞同非婚生育，尤其是青少年非婚生育。人们认

为健康成人不应该依赖劳作的大众。美国主流文化认为，所有有劳动能力的健康成人都应该努力工作，作出个人牺牲以回报社会，只有那些老弱病残才可以接受社会的帮助。依靠个人奋斗（自食其力）仍然是美国的核心价值观。

在对美国福利项目事与愿违的发展方向进行了多年的辩论后，美国国会最终在 1996 年通过了《个人责任与就业机会协调法》。该法从根本上改变了美国福利制度的运行方向。1996 年福利改革立法是在共和党控制下的国会通过的，而当时的总统克林顿却是个民主党人。虽然克林顿总统决心改革美国福利制度，但对共和党改革方案中的某些条款并不满意，他两次否决了该法案。共和党对该法案又一次修改后，克林顿最终签署了该法案。

1996 年，福利改革法最重要的改变就是把福利援助项目转变成就业扶持项目。需要救助的健康成人，无论男女，有无子女，一般来说都必须以就业作为接受福利救助的回报。一般来说，如果福利接受者在劳动市场上立足，并能够自食其力，他就会得到相关的福利援助，主要包括就业咨询及帮助、儿童托管、医疗救助等。1996 年福利改革法产生的影响是巨大的。接受现金救助的个人和家庭总数下降了 50% 以上。大多数接受福利项目援助的公民，现在接受类似儿童托管、医疗救助、岗位培训或其他类似上下班交通补贴这样的非现金性质的救助。

在 1996 年福利改革法通过和实施后的十几年里，没有迹象表明美国贫困现象恶化。大多数未婚母亲找到了工作。总体上看，低收入家庭和贫困家庭有了更高的收入。看来工作是比较现金福利救助解决经济困境的更好办法。不过，虽然贫困状况没有恶化，但是贫困也没有明显好转。虽然穷人现在更容易找到工作，有了更多的现金收入，但大多数穷人仍然生活在贫困线下。找到工作的穷人大多只能胜任低技能的工作，且工资很低。随着时间的推移，他们会在工作上取得一些进展，工资有所提高，但目前的经济衰退又使他们举步维艰、难以为继。此外，即使在经济昌盛时期，也缺乏向工作的母亲提供儿童托管的服务，同时也缺少其他类似服务项目。1996 年福利改革法的弊端在于该法并未强调给予穷人受教育的机会，并在降低青少年和成年人的非婚生育率方面也收

效甚微，仅对那些因遗弃子女而导致贫困加剧的青年男性给予了一定的帮助。

虽然 1996 年福利改革立法并未解决美国的贫困问题，但该法为未来福利改革良策的出台奠定了基础。随着美国政府不断反思、修改并完善其福利立法，减少贫困，要求有劳动能力的健康成人必须就业必将成为未来美国政府反贫困政策的主导思想。

哈瑞尔·罗杰斯

2010 年 9 月

英文再版前言

本书第一版是在 1996 年《个人责任与就业机会协调法》通过后不足 3 年问世的。该法的通过是 1935 年《社会保障法》以来美国福利政策的最重大变革。正如任何新的公共政策一样，尤其是这种重大的公共政策，通常要历经 20—30 年的时间才能对美国联邦和州的福利制度以及贫困人口产生广泛的影响。虽然现有评估数据远非最佳，但相关数据在 21 世纪初就已经得到极大完善，从而使我们在本书再版时能对《个人责任与就业机会协调法》以及美国贫困进行更加深入细致的分析。

在《个人责任与就业机会协调法》分析数据不断得以完善的同时，所有测量贫困的数据，包括贫困人口的分布、贫困的原因、福利的使用与成本、主要社会福利项目的设计及其产生的影响，都已被更新。本书的章节已做调整，以便于我们考察各州的福利设计以及《个人责任与就业机会协调法》在各州的实施情况，考察各州由于选择不同的政策而形成的鲜明特色。最后，本书就上述变化对贫困人口及整个福利制度所产生的影响加以分析。

本书最后两章用最新的研究成果和数据分析《个人责任与就业机会协调法》这一新法所带来的影响。并且，为了评估福利项目的实施及其影响，也对该法具体政策的数据进行了分析。同时单身母亲家庭和其他贫困家庭户主的工作模式、贫困家庭对福利的利用及其贫困率等数据也被用来评价此次改革的更广泛目标。最后一章总结并分析了福利改革带来的积极和消极影响，并探讨了福利政策与实施改革的可能性。最后一部分指出评估数据的欠缺及其由此带来的问题，并指出解决上述问题的方法。

为了使通常看来非常复杂的数据更加通俗易懂，本书重新设计了表格

和图表，以使读者更好地了解福利政策的走势、模式及其产生的影响，以及一直以来存在于群体与个人中的贫困。本书还提供 CD 版的表格和图表，以便教师能更好地利用表格和图表以及网络资源。

哈瑞尔·罗杰斯

2006 年 5 月

致 谢

再版这本书时，我得到了大量不可或缺的帮助。由于贫困问题的不断发展与变化，此书的再版工作近乎于重写。许多章节需要重新撰写，但在我能干的研究生们的大力帮助下，我感到如释重负。胡安·迪拜罗、莫希特·曼蒂、安德鲁·罗杰斯帮助我从数量繁多的联邦数据库中找到并更新了所需数据，对现有文献进行研究整理，设计图表和表格。莫希特·曼蒂和胡安·迪拜罗设计了所有表格。莫希特·曼蒂制作了大量不同版本的表格，供我们在定稿时使用。当我们在数据库中提取所需数据遇到困难时，尚德吕·斯瓦米纳坦提供了技术咨询。娜塔莎·戴维斯为本书的定稿提供了力所能及的帮助。我还要感谢拉里·米德、斯科特·阿拉德和保罗·里奇，他们阅读了书稿，并提出中肯的修改意见。

一直以来，我和 M. E. 夏普出版社的合作都十分愉快。副社长、编辑部主任帕特里夏·科尔一如既往地给予我指导。本书从签订合同到出版都得到政治学编辑尼尔斯·埃博和编辑部协调员阿曼达·艾伦斯沃思始终如一的支持。发行编辑亨丽埃塔·托特不仅使本书的出版发行异常顺利，还对本书的可读性和文本润色提出了宝贵意见。

当我为所需数据和技术资料感到一筹莫展时，卫生与公众服务部的戈尔东·费舍尔和伊丽莎白·洛厄·巴施多次主动给予我帮助，我对他们的热诚帮助表示衷心感谢。我声明，没有任何政府官员阅读此文本，因此，他人不必对我书中使用的数据、所作的阐释或得出的结论承担任何责任，全部内容由我一人负责。

谨以此书献给我的儿子，迈克尔·詹姆斯·罗杰斯，他喜欢看到他

的名字出现在我的书中。谢谢你，迈克尔，你使我做的一切都是值得的。

哈瑞尔·罗杰斯

2006年5月

缩略语

- ABAWDs——没有未成年子女的健全穷人
ADC——未成年儿童补助
AFDC——抚养未成年子女家庭援助
CCDF——儿童托管与发展基金
CHIP——儿童医疗保险计划
CSE——强制性儿童抚养
CSJs——社区服务工作
DHHS——卫生与公众服务部
EITC——收入所得税抵免
EP——就业计划
ESAP——就业技能与发展项目
FEP——财政与就业计划人员
FSA——家庭援助法
FTYR——全年全职工作
IDAs——个人发展账户
IRP——个人责任方案
JOBS——工作机会和基本技能培训项目
NAS——国家科学院
NLSY——国家青年纵向调查
OCSE——强制性儿童抚养办公室
OECD——经济合作和发展组织
PRWORA——个人责任与就业机会协调法
QMBs——符合条件的医疗保险受益人