

王雲五主編

人人文庫

特

號

美國羅斯福總統新政時期
社會安全制度的發展

張家洋著

臺灣商務印書館印行

張家洋著

美國羅斯福總統新政時期
社會安全制度的發展

4

臺灣商務印書館發行

編印人人文庫序

余弱冠始授英文，爲謀教學相長，並滿足讀書慾，輒廣購英文出版物。彼時英國有所謂人人叢書 *Everyman's Library* 者，刊行迄今將及百年，括有子目約及千種，價廉而內容豐富，所收以古典爲主，間亦參入新著。就內容與售價之比，較一般出版物所減過半。其能如是，則以字較小，行較密，且由於古典作品得免對著作人之報酬，所減成本亦多。

余自中年始，從事出版事業，迄今四十餘年，中斷不逾十載。在大陸時爲商務印書館輯印各種叢書，多厲廉售之意，如萬有文庫一二集，叢書集成初編以及國學基本叢書等，其尤著者也。民五十三年重主商務印書館，先後輯印萬有文庫薈要，叢書集成簡編，漢譯世界名著甲編等，一本斯旨。惟以整套發售，固有利於圖書館與藏書家，未必盡適於青年學子也。

幾經考慮，乃略仿英國人人叢書之制，編爲人人文庫，陸續印行，分冊發售，定價特廉，與人人叢書相若；讀者對象，以青年爲主，則與前述叢書略異。本文庫版本爲四十開，以新五號字排印，與人人叢書略同；每冊定價一律，若干萬字以下，或相等篇幅者爲單冊，占一號；超過若干萬字或相等篇幅者爲複冊，占二號，皆依

出版先後編次。每號實價新臺幣八元，一改我國零售圖書向例，概不折扣。惟實行以來，發見間以萬數千字之差，售價即加倍，頗欠公允。研討再四，決改定售價，單號仍爲八元，雙號則減爲十二元，俾相差不過鉅。又爲鼓勵多購多讀，凡一次購滿五冊者加贈一單冊，悉聽購者自選。區區之意，亦欲藉此而一新書業風氣，並使購讀者得較優之實惠而已。

仰今後重印大陸版各書，除別有歸屬，或不盡適於青年閱讀者外，當盡量編入本文庫。同時本文庫亦儘可能搜羅當代海內外新著，期對舊版重印者維持相當比例。果能如願，則本文庫殆合英國人人叢書與家庭大學叢書 Home University Library 而一之也。

數年之間，取材方面，時有極合本文庫性質，徒以篇幅過多，不得不割愛者，因自五十八年七月起新增特號一種，售價定爲二十元，俾本文庫範圍益廣，而仍保持定價一律之原則。惟半年以來，紙價工價均大漲，祇得將特號面數酌予調整。凡初版新書，每冊在二百一十面至三百面者，或景印舊版，每冊在三百一十面至五百面者，均列入特號，事出不獲已，當爲讀書界所共諒也。

中華民國五十九年一月五日王雲五識

前言

一九三〇年代初期，歐美各國普遍遭受世界性經濟恐慌的侵襲。美國首當其衝，其社會與經濟所受打擊最為嚴重，國內百業蕭條，失業人口超過千萬。地方公私立社會救濟機構財源有限，救濟措施難以為繼。而胡佛總統固執傳統觀念，不欲使聯邦政府積極介入社會福利事務，未能採取有效對策，以致失業情況日益惡化，社會動盪不安。至一九三三年羅斯福總統就職之後，乃斷然制定聯邦緊急救濟法案，藉聯邦政府的財力主動推行工賑及救濟計劃，對於國內社會與經濟的復蘇實有重大貢獻。然而，此等緊急措施僅屬臨時性質，為求恒常使人民獲得經濟安全的保障並增進其生活福利。聯邦政府遂決定建立普及全國的社會安全制度，並於一九三四年設置經濟安全委員會研討有關事宜擬訂法律草案，至一九三五年此項社會安全法獲國會通過，即付諸實施。依據該法所推行的社會保險、公共救助、及衛生福利服務計劃，不僅為羅斯福新政中重要的一環，而且也為美國現代化的社會安全制度奠定基礎。同時，更值得注意者，即此項制度的建立，有其特殊的意義與深遠的影響。具體言之，社會安全制度的實施，不能單純視為一項政府擴大社會福利計劃的措施，若作進一步的觀察，則可發現此項成就足以顯示出美國人民與政府對社會福利的

觀念、社會福利計劃的重心、各級政府關係、聯邦政府職權範圍乃至於資本主義的內容等各方面
的轉變。由於社會安全制度爲一項永久性的制度，所以實施之後，對於社會經濟、聯邦政府政策
與財政、地方社會福利事業、以及人民生活等方面非但具有持久的重大影響，而且也逐漸成爲美
國社會制度、經濟制度、與人民生活方式的一部分。總之，此一階段美國社會福利措施進步之速
，變革之大，均屬空前，實爲其社會安全制度成長過程中的關鍵時代。美國社會福利專家懷特博
士（Edwin E. Witte）稱此一時期爲「社會快速醒覺與鉅大進步的時代」，就思想與制度兩方
面的蛻變情形而言，均屬恰當無比。

綜合言之，羅斯福新政時期爲美國社會福利事業的蛻變時期，此種蛻變一方面是由於社會環
境變遷的影響，另一方面也是社會福利事業長期進步的結果。而經濟恐慌對於此項蛻變則具有刺
激其加速的作用，同時也對於全面社會安全制度的設計提供一種新的啓示，即社會福利應以全民
對象以保障經濟安全爲重心進而發展人民各方面的生活福利，一九三五年全面社會安全制度的
設計即顯然深受此種觀念的影響，所以在內容方面能够配合美國的國情及社會福利思想形成一種
符合現代經濟生活需要的制度。目前，我國社會福利事業正在成長茁壯階段，各種有關的福利計
劃與綜合性的全面社會安全制度均有待規劃設計或擴充改進。基於攻錯取長的觀點，外國推行社
會福利措施的經驗，對於我國自有實際的參考價值。準此，則美國社會福利事業的先進們，當年
研擬社會安全法案時所持的理想、採用的各項基本原則、對有關問題所作的各種考慮、以及此項

法案推行的情形與實施的成效，雖然在國情與時代背景不同的條件之下，仍然可作我國的借鏡，對政府準備擴大實施各種社會福利計劃與建立全面社會安全制度的工作當能有所裨益。

美國羅斯福總統新政時期 社會安全制度的發展

目 錄

第一章	新政時期美國的社會背景·····	一
第一節	工業化與都市化的社會·····	一
第二節	傳統資本主義的觀念與制度·····	一二
第三節	經濟大恐慌的發生與影響·····	一五
第四節	傳統社會福利制度面臨考驗·····	二七
第一章附註·····		三二
第二章	新政前期的緊急救濟措施·····	三九
第一節	聯邦政府的介入·····	三九
第二節	工賑及救濟計劃的實施·····	五三

第二章附註·····	七四
------------	----

第三章 社會安全法制定的經過·····	八三
---------------------	----

第一節 法案制定的需要·····	八三
------------------	----

第二節 研擬機構的設立·····	八九
------------------	----

第三節 國會審議的情形·····	九六
------------------	----

第三章附註·····	一〇五
------------	-----

第四章 社會安全法的內容·····	一一四
-------------------	-----

第一節 基本理論與原則·····	一一四
------------------	-----

第二節 社會安全制度內容的分析·····	一三二
----------------------	-----

第三節 戰前的修正案·····	一五三
-----------------	-----

第四節 法理爭議·····	一五九
---------------	-----

第四章附註·····	一六四
------------	-----

第五章 社會安全法的實施·····	一八〇
-------------------	-----

第一節 執行機構的設立·····	一八〇
------------------	-----

第二節 各種計劃實施的情形·····	一八四
--------------------	-----

第三節 各州對社會安全法的態度·····	一九八
----------------------	-----

第五章附註·····	二〇〇
第六章 結論——社會安全制度建立的意義與影響·····	二〇六
附錄·····	二一〇
(一)社會安全法草案內容要點及國會審議情形說明·····	二一〇
(二)參考書目錄·····	二三〇

第一章 新政時期美國的社會背景

第一節 工業化與都市化的社會

美國自二十世紀以來，其國內人口不斷增加，工業化與都市化的發展亦已逐漸臻於成熟階段，這種情形對其社會與經濟結構的轉變具有極大的影響。首先就人口增長的趨勢來觀察，根據美國官方的統計，在一九〇〇年時，其全國人口總額不過約七千六百萬，至一九三〇年時，已超過一億二千萬人。茲將二十世紀最初四十年中的人口統計列表如下，以供瞭解其人口增長的趨勢：

表一 美國國內人口增長趨勢

年 度	總 人 口	增 長 率
一九〇〇	七五、九九四、五七五	二〇・七%

一九一〇	九一、九七二、二六六	二一・〇%
一九二〇	一〇五、七一〇、六二〇	一四・九%
一九三〇	一二二、七七五、〇四六	一六・一%
一九四〇	一三一、六六九、二七五	七・二%
資料來源：見註一。		

根據上表所列數字，可知其在一九三〇年以前，國內人口增加可謂相當快速。就一般開發國家的情形而言，人口增長快速的原因，主要不外是由於社會安定、經濟繁榮、醫藥衛生進步，使生育率提高，死亡率降低所致。美國自邁入二十世紀以後，在一九二九年經濟大恐慌發生之前，國內經濟發展甚速，其間雖有經濟波動，但影響並不十分嚴重，且短期內即告復蘇，社會所受損失輕微（註二）。所以一般人民生活除一次大戰期間軍事動員受到干擾之外，三十年間大致尚稱

安定，而且生活水準不斷提高，這種客觀環境自然有利於人口的快速增長。此外，在一九二四年以前，來自外國的移民因限制較少，亦構成人口增加的一大來源，助長了人口增加的趨勢（註三）。

在人口快速增加的趨勢中，美國社會高度工業化與都市化的現象也十分顯著。其國內工業成長的情形，可以電力及汽車製造業的發展為代表，茲將有關資料列表如下：

表二 美國電力發展

年 度	一九〇二	一九二二	一九三二	一九四二
全國發電總量增加情形 (Billions of Kilowatt-hours)	六・〇	二四・八	六一・二	九九・四
資料來源：見註四。	二二三・一			

表三 美國汽車產量發展（單位：千輛）

年 度	生 產 數 量	登 記 數 量
一九〇〇	四・二	八・〇
一九一〇	一八一・〇	四五八・二

一九二〇	一、九〇五・〇	八、一三一・二
一九二九	四、五八七・四	二三、〇六〇・四
資料來源：見註五。		

由以上兩表所列統計資料，可知美國在二十世紀初期的三十年間，工業發展確有突飛猛進之勢，其發電量增加達十六倍，汽車產量的增加則超過一千一百餘倍，此種事實頗為驚人。電力與汽車業的成長，因與其他重要生產事業有密切的關聯，所以對各種工業發展的情形可謂具有相當程度的代表性，由這兩種事業的發展，大致可以窺見一般工業成長的跡象。此外，在一九二〇年代中，美國的建築業也極度興盛，這種事業對金融業、勞工市場、及其他有關工業均會發生相當大的影響，亦可視為工業發展的一環。茲將其發展情形列表如下：

表四 美國建築業發展情形

年 度	建 築 費 用 (Billions of dollars)
一九二二	八・二
一九三二	九・八
一九三三	一一・六
一九三四	一二・八
一九三五	一三・九
一九三六	一四・七
一九三七	一四・八
一九三八	一六・四
一九三九	一三・九
一九四〇	一一・七

資料來源：見註六。

電力、汽車業及建築業的發展足以證明美國社會在一九二〇年代的末期，已經達到高度工業化的階段。工業的發達對於整個社會在各方面自然都具有深遠的影響，其所生實際效果，可以勞動人口的統計為依據進行分析。有關統計資料見下列兩表：

表五 美國勞動人口統計(單位:千人)

年 度	勞 動 力 總 量		軍 人	平 民	就 業 人 口				
	人 數	占總人 口比例			總 數	農 業		非 農 業	
						人 數	比 例	人 數	比 例
1900	28,500	55.5	124	28,376	26,956	11,050	41.0	15,906	59.0
1910	36,850	57.4	141	36,709	34,559	11,260	32.0	23,299	68.0
1920	41,720	55.6	380	41,340	39,208	10,440	26.0	28,768	74.0
1921	42,341	55.9	362	41,979	37,061	10,443	26.0	26,618	74.0
1922	42,772	55.7	276	42,496	39,637	10,561	26.0	29,076	74.0
1923	43,699	55.8	255	43,444	42,395	10,621	25.0	31,774	75.0
1924	44,502	55.5	267	44,235	42,045	10,599	25.0	31,446	75.0
1925	45,196	55.4	262	45,169	43,716	10,662	24.0	33,054	76.0
1926	45,885	55.3	256	45,629	44,828	10,690	24.0	34,138	76.0
1927	46,634	55.2	259	46,375	44,856	10,529	23.0	34,327	77.0
1928	47,367	55.2	262	47,105	45,123	10,497	23.0	34,626	77.0
1929	48,017	55.1	260	47,757	46,207	10,541	22.0	35,666	78.0
1930	48,783	55.0	260	48,523	44,183	10,340	22.0	33,843	78.0
1931	49,585	55.2	260	49,325	41,305	10,240	22.0	31,065	78.0
1932	50,348	55.4	250	50,098	38,038	10,120	22.0	27,918	78.0
1933	51,132	55.6	250	50,882	38,052	10,090	22.0	27,962	78.0
1934	51,910	55.7	260	51,650	40,310	9,990	22.0	30,320	78.0
1935	52,553	55.6	270	52,283	41,673	10,110	22.0	31,563	78.0
1936	53,319	55.7	300	53,019	43,989	10,090	22.0	33,899	78.0
1937	54,088	55.9	320	53,768	46,068	10,000	21.0	36,068	79.0
1938	54,872	56.0	340	54,532	44,142	9,840	21.0	34,302	79.0
1939	55,588	56.0	370	55,218	45,738	9,710	21.0	36,028	79.0
1940	56,180	56.0	540	55,640	47,520	9,540	20.0	37,980	80.0

資料來源:見註七

表六 美國非農業就業人口分類統計（單位：千人）

年度	總數	礦業	建築業	製造業	交通公用	貿易業	金融業	服務業	政府文職
1900	15,178	637	1,147	5,468	2,282	2,502	308	1,740	1,094
1910	21,697	1,068	1,342	7,828	3,366	2,570	483	2,410	1,630
1920	27,434	1,180	850	10,702	4,317	4,012	902	3,100	2,371
1921	24,542	906	1,035	8,262	3,929	3,960	968	3,085	2,397
1922	26,616	880	1,315	9,129	3,897	4,708	1,081	3,151	2,455
1923	29,231	1,181	1,408	10,317	4,185	5,194	1,175	3,247	2,524
1924	28,577	1,091	1,556	9,675	4,063	5,047	1,211	3,298	2,636
1925	29,751	1,065	1,680	9,942	4,018	5,717	1,264	3,300	2,765
1926	30,599	1,168	1,756	10,156	4,077	5,864	1,328	3,397	2,853
1927	30,481	1,100	1,761	9,996	3,997	5,942	1,380	3,360	2,945
1928	30,539	1,038	1,704	9,942	3,886	6,047	1,484	3,399	3,093
1929	31,339	1,087	1,497	10,720	3,916	6,123	1,509	3,440	3,065
1930	29,424	1,009	1,372	9,562	3,685	5,797	1,475	3,376	3,148
1931	26,649	873	1,214	8,170	3,254	5,284	1,407	3,183	3,264
1932	23,628	731	970	6,931	2,816	4,683	1,341	2,931	3,225
1933	23,711	744	809	7,397	2,672	4,755	1,295	2,873	3,166
1934	25,953	883	862	8,501	2,750	5,281	1,319	3,058	3,299
1935	27,053	897	912	9,069	2,786	5,431	1,335	3,142	3,481
1936	29,082	946	1,145	9,827	2,973	5,809	1,388	3,326	3,668
1937	31,026	1,015	1,112	10,794	3,134	6,265	1,432	3,518	3,756
1938	29,209	891	1,055	9,440	2,863	6,179	1,425	3,473	3,883
1939	30,618	854	1,150	10,278	2,936	6,426	1,462	3,517	3,995
1940	32,376	925	1,294	10,985	3,038	6,750	1,502	3,681	4,202