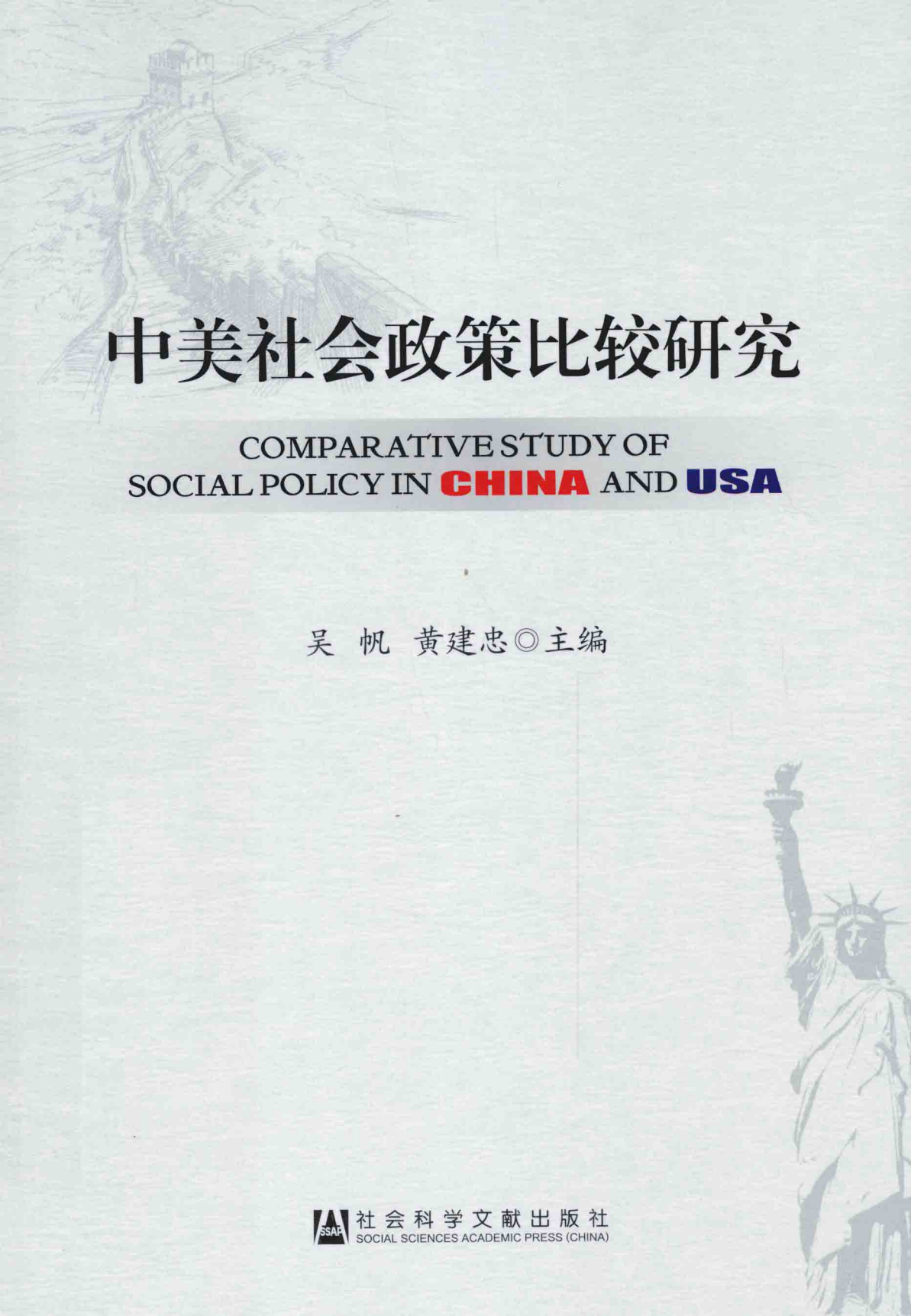




中美社会政策比较研究

COMPARATIVE STUDY OF
SOCIAL POLICY IN **CHINA** AND **USA**

吴 帆 黄建忠◎主编



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

中美社会政策比较研究

COMPARATIVE STUDY OF
SOCIAL POLICY IN **CHINA** AND **USA**

吴 帆 黄建忠◎主编



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

中美社会政策比较研究/吴帆,黄建忠主编. —北京:社会科学文献出版社, 2015. 4

ISBN 978-7-5097-6990-4

I. ①中… II. ①吴… ②黄… III. ①社会政策 - 对比研究 - 中国、美国 IV. ①D601 ②D771.222

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 000216 号

中美社会政策比较研究

主 编 / 吴 帆 黄建忠

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 吴 敏 张雯鑫

责任编辑 / 张雯鑫 吴 敏

出 版 / 社会科学文献出版社·皮书出版分社(010)59367127

地址:北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编:100029

网址:www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367090

读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 三河市东方印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 15.25 字 数: 194 千字

版 次 / 2015 年 4 月第 1 版 2015 年 4 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-6990-4

定 价 / 69.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误,请与本社读者服务中心联系更换

▲ 版权所有 翻印必究

序 言

欧债危机是欧洲国家人口、经济、政治和社会政策结构之间系统性失衡的集中体现，这场危机使人们开始更加深刻地质疑欧洲国家的“高福利陷阱”。而美国在社会政策的理念、发展逻辑和历史沿革方面都明显区别于欧洲。这使中国学者开始转向关注这一最大的发达国家的社会政策体系，并期待其对最大的发展中国家——中国的社会政策改革有更多的启发。作为社会政策的核心领域，美国现行的社会福利制度成形于 20 世纪 30 年代经济大萧条时期。1935 年，《社会安全法案》（*Social Security Act*）开启了美国福利制度的新时代，从强化个人责任到强调政府责任，再到有条件的工作福利架构，目前，美国已经建立了覆盖失业、医疗、养老、贫困等领域的一系列福利制度。虽然美国的社会福利政策倾向于帮助老人等弱势群体，但是中产阶层的生存压力和日益贫困化使得美国的福利体系饱受诟病。此外，虽然 2014 年奥巴马政府开始全面实施《平价医疗法案》（*Affordable Care Act*），但美国没有医疗保险的人口数量依然高于其他发达国家。

中美两国的社会发展阶段和社会发展路径明显不同，在社会政策的构建上也具有明显不同的价值取向。但是，两个国家的社会福利制度和社会政策都面临着改革，因此，对中美两国的社会政策进行比较研究，对于两国社会福利制度的改革和社会政策的完善都具有重要意义。

义。在完善的社会政策体系下，民众的生活与政策建设是相互嵌入的，社会政策涉及每个人一生的福利分配和家庭福祉。在一定程度上，社会福利制度一旦固定下来，就会产生一定的刚性，也就难以再进行大刀阔斧的改革，不然就会像欧洲国家那样付出昂贵的改革成本。中国正处于社会福利制度改革的关键时期，借鉴成功经验，反思失败经历，对我们厘清中国社会政策的改革方向和发展路径都大有裨益。

随着全球化的脚步越来越快，国与国互相依存、民众间的互动越发频繁的态势是无法阻挡的。因此，在全球化趋势下，提升我们的国际认知、充实在这方面的知识和技能是相当重要的。近年来，中美两国都在社会发展与社会政策上进行了重大的改革。当我们思考下一代的社会制度时，更需要了解和学习其他国家的经验。基于此，罗格斯大学社会工作学院与南开大学社会工作与社会政策系在2013年6月于南开大学召开了“中美社会政策与社会发展比较”学术研讨会，广泛探讨了中美两国在社会政策、社会组织、社会工作以及妇女及儿童发展等方面的议题。本书正是在这次学术研讨会的基础上形成的，共收录了来自美国和中国学者的13篇论文。这些作者在各自的研究领域中都非常有造诣，他们的研究可以帮助读者更深入地了解中美两国的社会发展与社会政策。作为当今世界最有影响力的两个国家，相信我们可以互相学习与借鉴，这也是本书的所在。

南开大学与罗格斯大学之间的合作已经持续了数年。2011年6月，罗格斯大学社会工作学院的教师和学生访问南开大学，并签订了合作协议。此后，罗格斯大学师生每年访问南开大学，两校教师与学生有着密切且多层面的互动，这些互动也体现在这次的研讨会

上。本书的出版是南开大学和罗格斯大学合作的一项具体体现。我们希望本书能够打破国家界限，通过学术交流研讨，为社会发展和人民福祉的提高贡献智慧，也为中美两国搭建起知识分享和友谊的桥梁。

是为序。

吴 帆 黄建忠

2014 年 10 月 6 日

本书为北京市社会科学基金项目“邓拓在北京时期的文化实践”课题成果以及北京语言大学学院级科研项目成果，获得中央高校基本科研业务费专项资金资助。

— 目 录

C O N T E N T S

社会政策与社会工作篇

001

美国福利改革：历史、问题与效果 / 003

中国家庭政策发展：价值取向、政策框架与改革路径 / 016

中国人口发展趋势与政策调整 / 032

全球社会工作教育发展趋势：中美比较 / 049

社会组织与政府责任篇

069

社会组织董事会成员的招募与质量保持 / 071

自我实现的动机与新生社会企业家 / 085

中国社会组织的发展：现状、问题与政策建议

——以天津市为例 / 106

政府机构在应对自然灾害方面的职责：桑迪超级飓风个案研究 / 130

Abstract

141

残疾妇女受生理和性虐待的经历：基于国际数据的
探究 / 213



社会政策与社会工作篇

美国福利改革：历史、问题与效果

黄建忠*

【摘要】社会福利作为一种政策方案，通过重新分配资源来改善个人、家庭和社会的福祉。然而，社会福利制度的再分配效果，随着国家和年代的不同而有所变化。本文首先概述了美国社会福利制度的发展历程，然后具体描述了美国 1996 年的福利改革，最后审视了这次福利改革对福利的个案数、妇女就业和儿童贫困的影响，并就政策的内涵加以讨论。

【关键词】社会福利 福利改革 再分配 美国 就业 贫困

一 前言

社会福利政策作为一种政策方案，它既将资源从高收入人群移转至低收入人群，又将资源进行重新分配，以促进个人、家庭和社会的福祉 (Huang and Ku, 2011; Stern and Axinn, 2012)。然而，若分析一个国家社会福利政策再分配的效果就会发现，它随着国家与时代的不同而改变。这是因为即使是同一个国家，它的社会福利政策也不是固定的，而

* 黄建忠，美国罗格斯大学社会工作学院教授，华民研究中心主任。

分配。但当我们无得往云者得自理，

2012)。

这当然也与美国社会结构与对人性的看法有关。美国是移民国家，建立在自由放任主义的基础上，深信人们可以通过自发的活动来实现利益的最大化。早期居于支配地位的主流政治理论是古典自由主义，其核

心为个人自由、财产私有、自由放任和有限政府。这一时期古典经济学家亚当·斯密认为资本生产方式是符合人类本性和社会发展规律的一种自然的社会秩序，个人在追求私人利益的时候，也会自发地促进整个社会的发展，在此之后又受到社会达尔文主义思想的影响，主张优胜劣汰、适者生存。这个时期的美国社会认为政府在社会福利救助上应当减少介入，崇尚个人奋斗，每个人都应当对自己的幸福负责，能自己解决的问题就不该寻求政府的帮助。美国早期沿用此思想，塑造了人们对社会福利的认识，主流思想认为只有适者生存才是对人类的发展是有益的，救助不能改善个人的处境（Trattner, 1999; Jansson, 2013）。

社会精英大多反对公共援助（Public Assistance Program），他们对政府在社会救助上的努力持怀疑态度，认为个人是造成自身福利没有改善的直接原因，政府不应该对此负责，并认为过多的公共援助会限制个人的自由与社会的发展。本杰明·富兰克林（Benjamin Franklin）是18世纪美国最伟大的科学家和发明家，他也曾公开批评公共援助，并认为个人是造成自身贫穷的原因，社会结构设计良好，财富集中的现象是合理的，若强调公共援助的社会责任将鼓励依赖，阻碍社会发展（Stern and Axinn, 2012）。这种观点普遍为社会精英所接受，他们对合理化贫困和不平等现象表示赞同，强调个人应为他们自己的福利负起责任。

二 经济大萧条与社会安全法案

19世纪末，上述情况开始有了改变。随着美国工业化和城市化进程的加快，大量的新移民涌入，造成了社会贫富悬殊以及各种社会问题的暴露。尤其是由于当时工业的安全标准不完善，工人意外死亡与伤残比例过高，随之而来的是残障与单亲家庭问题日益严重。1930年开始

的经济大萧条,更将美国社会福利制度的不完善暴露出来。即使在1929年经济高峰时,美国的全国失业率为4%,但根据布鲁金斯学院(Brookings Institution)的调查,40%的家庭没有储蓄(Stern and Axinn, 2012),一旦经济陷入危机,生活便会产生问题。

1929年10月24日,股市崩盘直接造成银行信用体系的崩解,进而影响到对各个行业的需求疲软,雇主以裁员作为应对方式,失业率开始上升。而失业率上升又进一步降低家庭可支配收入,再次减少了需求,雇主必须再次裁员,有的甚至无法继续经营。几年下来,工矿企业破产、农业下滑,各行各业都遭遇了重创。1932年,全美平均失业率为25%,每4人中就有1人失业。在工业城市,如底特律,失业率高达70%(Trattner, 1999; Stern and Axinn, 2012)。这些变化开始改变了美国人对贫穷的观点。

在大萧条爆发前,美国的穷人主要接受私人群体,例如教堂和一些慈善团体的援助,政府介入的程度很小。但由于此次经济大萧条的规模太大,民间救济已经不能满足民众的需求。人们意识到传统的自由放任主义已经不能满足现代工业社会所带来的不确定性,也不能在危机来临时发挥保障作用。

面对危机,1932年新上任的美国总统罗斯福(Franklin D. Roosevelt),承诺通过实行新政(New Deal)来解决问题,并及时采取了三项措施来解决失业与收入不足的情况:联邦政府拨款给各州政府,由州政府直接对低收入家庭提供现金救助;开展公共工程,以刺激投资;通过短期的公共就业计划雇用失业者。这些措施有效地减缓了失业率的上升,但并没有大幅降低失业率,失业率仍然维持在15%~20%。这让罗斯福总统开始思考如何构建一个长久的社会福利制度来预防现代工业社会所带来的各项风险(Trattner, 1999; Stern and Axinn, 2012)。

1935年，罗斯福总统签署社会安全法案（*The Social Security Act*），宣告了美国社会福利新时代的开始。社会安全法案利用三种方式来解决与预防现代工业社会所带来的不确定性风险：社会保险、社会救助与福利服务。在社会保险方面，通过失业保险及老年保险（*Old Age Insurance*）来预防失业及因退休所带来的收入减少；在社会救助方面，设立失依儿童救助（*Aid to Dependent Children*）与老年救助（*Old Age Assistance*）项目，为失依儿童与低收入老人提供现金救助；在福利服务方面，联邦政府鼓励州和地方政府提供适当的公共卫生服务，以保障人民的健康。

在经济萧条时期，整个社会的资源减少，理应减少资源的重新分配，但人们理解到，人之所以贫穷，是因为社会结构性问题，而非个人的因素，因此愿意支持资源再分配的社会安全法案，这奠定了美国社会福利制度的基础。社会安全法案的通过，标志着政府从只关注民众的财产权，转移到关注人民的权利，并由联邦政府承担起社会福利的责任。总之，社会安全法案奠定了美国社会福利制度的立法基础，此后的社会福利制度，虽然在项目与规模上不断地增加与扩大，但基本上仍是此法的延续、发展、扩充和调整。

三 失依儿童救助项目的发展与 1996 年福利改革

失依儿童救助项目源于 1935 年的社会安全法案，当时美国处于经济大萧条时期，加上造成单亲家庭的原因大多为父亲死亡，失依儿童救助计划便针对陷入贫穷的单亲家庭提供无条件的现金救助，只要子女小于 18 岁，该家庭都有资格领取。为强调家庭的重要性，此项目在 1956 年将给付扩大至照顾小孩的单亲家长，并于 1962 年更名为失依儿童家庭救助（*Aid to Families with Dependent Children*）项目。失依儿童救助

然而，随着 1940 年社会保险开始支付遗属抚恤金，以及造成单亲家庭原因的改变，尤其是 20 世纪 60 年代后增加的离婚单亲家庭及 1980 年后大量出现的未婚单亲家庭，包括少数民族家庭的大幅增加，都削弱了社会对失依儿童家庭救助项目的支持，要求改革的声音也不断增加。1995 年，黑人只占全美人口的 12%，却占失依儿童家庭救助项目案主的 35%，未婚家庭亦占案主数的 35%（U. S. House of Representatives, 2009）。随着越来越多的妇女进入劳动力市场，社会对领取现金救助的妇女也有相同的期待，希望她们能通过工作增加家庭收入，减少对政府的依赖。美国妇女的劳动参与率从 1950 年的 34% 上升至 1970 年的 43%，在 1996 年达到 60%。

尽管有上述的改变，领取失依儿童家庭救助的家庭数却依然没有下降，反而一再上升。1960年，有78万个家庭领取此项福利，并在1970