

美国贫困问题与扶贫机制

◆ 王永红 著



 上海人民出版社

美國貧困問題與扶貧機制

張瑞齡題



◆ 王永紅 著

 上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

美国贫困问题与扶贫机制/王永红著. —上海:
上海人民出版社, 2011

ISBN 978-7-208-09801-5

I. ①美… II. ①王… 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 018606 号

责任编辑 任俊萍

封面装帧 王小阳

美国贫困问题与扶贫机制

王永红 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 635×965 1/16 印张 15.5 插页 4 字数 183,000

2011 年 3 月第 1 版 2011 年 3 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-09801-5/F·2021

定价 32.00 元

谨以此书

献给我亲爱的母亲赵云梅和记忆中的父亲王子服

概 要

在美国扶贫的历史上,1964 年是具有里程碑意义的年份。那一年,林登·约翰逊总统宣誓就职后即向全国宣布了“反对贫困的战争”,国会在这一年年底通过了“经济机会法案”,政府也设立了经济机会办公室。此后的半个多世纪里,除了政府的努力以外,美国一些高等教育研究机构和公共政策智囊团也对影响中、低收入家庭和个人的贫困问题从不同角度、以不同的侧重点展开探讨,并试图通过理论研究和游说咨询来影响美国政府在公共财政预算、税收以及福利问题上的政策导向。但是目前尚未有一本著作针对美国的贫困状况、贫富差距、扶贫机制以及扶贫政策这一系列相关问题展开综合系统的分析和论述。此书便是在这个方向上的尝试。

全书包括六个部分:第一章重点介绍美国贫困人口的状况以及衡量贫困的标准。判断一个家庭或个人是否贫困有两套具体的衡量标准:一套是美国人口署每年颁布一次的联邦贫困线标准;另一套则是美国健康和人力服务部每年颁布的联邦贫困指标。前者用于有关人口数字方面的统计,而后者则主要用来衡量人们是否符合政府某项福利的申请。由于联邦贫困线制定的初衷是发展出一套衡量收入是否不充分的标准,而不是衡量收入是否充分的标准,这就意味着贫困家庭的实际数目可能要比联邦贫困线本身所反映出的多。为了弥补联邦贫困线的

这一不足,反映实际生活成本的自我充足的家庭经济衡量标准应运而生。总的来说,影响美国贫困状况的原因主要有:种族、教育水平、就业状况、居住地区、经济周期、性别、年龄以及家庭结构等。

第二章集中分析美国的贫富差距问题。自 20 世纪 70 年代以来,美国财富分配的基本趋势是:富者愈富,穷者愈穷。贫富差距的日益加大导致了一个“新的镀金时代”的产生;与此同时,中产阶级逐渐消失。这其中最主要的原因有两点:一是信息技术在美国的强劲发展使得收入分配向拥有高技术水平、高教育水准的人们倾斜;二是政府所制定的公共政策向富人倾斜。贫富差距的逐步加大在经济上、社会上和政治上都给美国带来了深远的影响,也使许多新移民的“美国梦”破灭。

第三章详细论述美国的公共财政预算制度及其在社会财富配置中的影响。由于美国是一个联邦制的国家,联邦政府、州和地方政府各自预算支出的领域以及收入的来源是不同的。无论是政府的预算支出活动还是税收活动,都必然会改变社会财富分配的现有格局。本章还介绍了美国预算制度的起源与历史发展、联邦政府和州政府的预算草案成为法律的过程、衡量预算制度健全与否的标准,并对美国政府近年来的巨额财政预算赤字、不断增长的国债及其影响进行了深入的分析。

第四章详细探讨美国的税收制度及其对社会财富分配的影响。从美国的税收管理体制来看,分为联邦税、州税和地方税。联邦政府最主要的收入来源是个人收入所得税,州政府的收入来源则主要是收入所得税和各类消费税,而地方政府的收入基本上是靠对房地产和财富所进行的赋税。政府所制定的任何一项税收政策都不可避免地使社会财富实现群体间的转移,从而影响到纳税人税后的收入分配状况。本章详细介绍了美国主要的税种、税收制度的历史发展、税收提案成为法律的过程、衡量税收制度健全与否的标准,并深入地探讨了“二战”以后美国三次重要的减税政策及其影响。

第五章重点论述了美国的福利制度及其在社会财富分配中的作用。美国的福利制度主要包括两大部分,一部分是有关社会福利保障,另一部分则是涉及福利救济与福利补助。前者是针对不同收入水平的每一个美国人,而后者是政府为了扶贫而采取的重要政策和措施,福利救济的对象主要为低收入的家庭和个人。自上个世纪 90 年代以来,有关美国福利制度改革的最激烈的辩论是围绕着以下三个问题进行的:第一,是否要对自“二战”以来一直实施的“援助有子女的贫困家庭”项目进行改革?第二,是否要对健康医疗体系进行改革?第三,是否要对社会保障体系进行改革?迄今为止,前两个问题都已经有了肯定的答案。本章在最后部分深入分析了 1996 年的福利改革和 2010 年的健康医疗改革。

第六章主要介绍美国的资产贫困状况以及建立家庭资产对于扶贫的重要意义。资产建设不仅仅意味着一个家庭或个人在经济上的安全和保障,而且还意味着发展的机会,它是家庭和个人实现“美国梦”的必由之路。本章还详细地论述了建立家庭资产的一些措施和途径以及美国中、低收入的家庭和个人在试图建设家庭资产的过程中所面临的主要挑战。本章最后指出,政府所制定的扶贫政策要将收入补助和资产建设结合起来考虑,在进行扶贫的同时,帮助贫困家庭通过家庭资产建设最终实现自食其力、彻底摆脱贫困。

序 言

2000年8月,当我在父母牵挂的目光注视下独自登机前往美国杜克大学公共政策学院深造的时候,我从未想到日后自己会成为一名研究美国贫困人口和公共财政政策的学者。从杜克大学毕业那一年,恰逢美国经济开始下滑、“9·11”恐怖袭击事件发生后不久,就业市场很是惨淡。我作为班上5名国际学生之一,凭借发表在加拿大诺曼·帕特森国际事务学院《国际事务年刊》上的毕业论文,顺利地通过了几轮面试,最终获得了设在新泽西儿童协会、由包括福特基金会在内的三家基金会支持的预算政策分析员的职位,也成为这个组织迄今聘用过的唯一的外国人。这家组织的历史最早可以追溯到1847年,在儿童权益倡导和公共政策分析领域享有很高的声望。此后,我又相继被接收为美国经济政策研究组织和美国国家税收协会的成员,并担任智囊机构预算与政策重点中心的各州财政分析项目在新泽西州的协调员。在日常工作中,我既要接触政策的决策人和非政府组织的政策研究者、倡导者,也同来自各行各业以及不同收入水平的美国民众打交道,逐渐地积累了一些有关美国贫困人口状况、贫富差距和扶贫政策的知识。2004年春节期间我回国探亲访友。久别重逢的喜悦之后,人们好奇地问起我在美国的工作情况。短短7天的行程,我却在大家的鼓励下萌发了写作本书的念头。

由于各国实际生活成本的差异,贫困问题是一个全球性的问题,而不只是发展中国家才面临的问题,扶贫也因此成为每一个国家政府的核心职能之一。事实上,作为目前全球经济最发达国家的美国也存在着大量的贫困人口,特别是当这个国家处于周期性的经济危机的时候,贫困人口的数量更会在一段时期内持续攀升。如何保障贫困人群最基本的衣食住行也是美国政府的重要使命。由于自然资源和社会资源的有限性,任何一个政府的扶贫政策和措施都不可能只是简单地解决贫困人口的温饱问题,它们不可避免地涉及更深层次的问题,即社会资源和财富配置的公正问题以及教育和就业等机会的均等问题。自20世纪70年代以来,信息技术在美国的强劲发展和政府公共政策向富人的倾斜,导致美国社会贫富差距不断加大、中产阶级日渐消失,美国进入了所谓的“新的镀金时代”。如何将贫富差距保持在适度范围内,为中、低收入者以及其他弱势群体提供教育和就业上的机会,是美国政府着手降低失业率和贫困率必然要考虑的问题。

美国是公共政策和公共管理学科的发源地。对美国贫困问题、扶贫政策和扶贫机制的研究是有意义的,这不仅因为贫困问题是一个包括经济的、政治的和社会的多重因素的复杂问题,而且因为扶贫涉及美国公共政策和公共管理的诸多方面。美国式的扶贫主要有以下三个突出的特点:首先,强调完善扶贫的机制,其中最重要的是健全政府的财政预算体系、各项税收制度以及福利制度,因为这三者是调节社会财富和资源配置的重要机制。其次,注重为贫困群体在教育和就业等问题上提供和创造机会,近年来由于意识到“授人以鱼不如授人以渔”,美国政府正逐步把建立家庭资产作为扶贫的一种高级手段,设法帮助个人在扶贫中担负起责任,教育并奖励民众勤俭自律,学会储蓄与投资,最终实现经济上的自给自足。再次,美国式的扶贫不仅仅是政府的职责,而且是包括私营企业、非政府组织和个人在内的所有社会力量的使命。

现实中,美国式的扶贫也存在着相当的局限性,这种局限性既体现在经济上,也体现在政治上。从经济的角度来看,美国经济结构的脆弱性表现为其劳动力市场未能给社会提供有足够数量和质量的工作机会。在过去近 30 年里、包括经济得到迅猛增长的“克林顿时代”,美国的自由市场经济创造出更多的工作机会是那些属于低薪的、临时性的以及没有福利待遇的岗位。这样的工作往往并不能够帮助人们摆脱贫困。然而自 20 世纪 70 年代以来的美国扶贫政策已不再批判这种经济结构,转而将个人知识和技能的缺乏视为导致贫困的主要原因。从公共政策的角度来看,相比于西方其他主要的发达国家,美国在扶贫上所投入的资源占其国民生产总值的比例最小。此外,1996 年的福利改革实施后,联邦政府将管理福利救济的权利下放到州政府,从而导致各个州在扶贫政策上有很大的差异。那些福利救济政策宽松的州自然对低收入人群具有吸引力,而各州政府为了阻止大量贫困人口的涌入,又可能会竞相降低本州的福利救济水平。

最后需要指明的一点是,经济的快速增长和发展并不意味着贫困人口就会自动减少、贫困率就自然会降低。前者只是后者的必要条件,但不是充分条件。只有当经济的持续增长伴随着就业市场的复苏以及合理有效的扶贫机制和扶贫政策时,才能真正实现减少贫困人口、最终达到消除贫困的目的。

王永红

2011 年 1 月于美国

致 谢

10年磨一剑,本书即将出版了。这是我对自已旅美10年“赶考”的一份答卷,也是对4年前故去的父亲最好的纪念。想当初,父亲重病卧床的时候,还叮嘱家人同他一道向我隐瞒病情,目的就是为了让远在他乡的我能够于工作之余安心著书。我对父亲的思念与感激不是言语可以表达的!

在递交这份答卷之际,我的内心忐忑不安。我担心自己长期用英文写作,可能会出现中文表达上的笨拙。对于一本学术性的著作,我想我能尽力去做的,就是最大程度客观地、准确地反映出数据、现象与事实,并且清楚地阐述自己的分析与观点。

担心会让关注本书出版的人们失望,是我内心忐忑的另外一个原因。在书写这本著作的过程中,我得到了许多人无价的激励和帮助。对此,我会永远心存感激!

在这里,我尤其要向以下这些恩师、同事和朋友们致谢:原新华社世界问题研究中心副主任钱文荣先生,杜克大学经济学家、公共政策学院高级副院长菲利普·库克(Philip Cook)教授,南开大学原教务长、政法学院院长车铭洲教授,南开大学周恩来政府管理学院副院长常健教授,美国经济与政策研究中心主任迪安·贝克(Dean Baker)博士,美国预算与政策重点中心的各州财政分析项目负责人尼古拉斯·约翰逊

(Nicholas Johnson)先生,新泽西儿童协会副会长玛丽·库根(Mary Coogan)律师,美国之音节目制作人丛郁博士,原世界银行咨询顾问、印度储备银行地区执行总裁 Amarendra Sahoo 博士,当代著名书法家张瑞龄教授,石家庄市政府张静女士,华盛顿州经济机会研究所政策主任玛丽莲·沃特金斯(Marilyn Watkins)博士,原麻省理工学院教授、福特基金会高级项目官员迈克尔·利普斯基(Michael Lipsky)博士。我还要特别感谢国务院新闻办五洲传播影视中心副主任方文福先生、上海财经大学人文学院经济哲学系主任徐大建教授。你们两位关键性的帮助使得本书的最终出版成为可能。

最后,我要向我的家人致谢。感谢你们对我无条件的爱、理解和耐心!

目 录

致谢	1
概要	1
序言	1
第一章 美国的贫困问题	1
第一节 美国贫困的现状	1
第二节 美国贫困的定义	3
第三节 联邦贫困线的具体计算方法	6
第四节 联邦贫困线标准的提出与演变	10
第五节 自我充足的家庭经济衡量标准	16
第六节 影响美国贫困状况的因素	25
第二章 美国的贫富差距问题	39
第一节 美国贫富差距的现状——新的镀金时代	39
第二节 日益消失的中产阶级	42
第三节 衡量贫富差距的基尼系数	45
第四节 造成美国贫富差距的原因	49
第五节 贫富差距给美国带来的后果	53

第三章 美国的公共预算制度对社会财富分配的影响	63
第一节 政府预算的定义及其对社会财富分配的影响	63
第二节 联邦政府及州政府财政预算支出的主要领域	72
第三节 联邦政府及州政府财政预算资金的主要来源	81
第四节 政府财政预算草案成为法律的过程	89
第五节 美国公共预算制度健全与否的三个重要标准： 平衡性、透明度和责任度	96
第六节 美国政府近年来的巨额财政预算赤字、不断增长 的国债及其影响	105
 第四章 美国的税收制度对社会财富分配的影响	 113
第一节 美国税收制度概述	113
第二节 美国税收制度的历史及演变	123
第三节 税收提案成为法律的过程	129
第四节 税收政策在社会财富分配中的作用	131
第五节 美国税收制度健全与否的四个重要标准：公平性、 平衡性、稳定性和效率性	139
第六节 美国“二战”以后三次重要的减税政策及其影响	144
 第五章 美国的福利制度	 158
第一节 美国福利制度的产生和发展	158
第二节 美国的福利保障制度	162
第三节 美国的福利救济制度	171
第四节 美国的福利制度在社会财富分配中的作用	180
第五节 美国福利制度的两次重要改革	185

第六章 建立家庭资产——扶贫的高级手段	197
第一节 家庭资产概述	197
第二节 建立家庭资产对扶贫的重要意义	200
第三节 建立家庭资产的主要途径	203
第四节 美国中、低收入家庭和个人在建立家庭资产过程 中面临的挑战	208
参考文献	217

图表目录

图

2.1	洛伦兹曲线	45
3.1	新泽西州政府 2001 财政年度预算的主要支出领域	79
3.2	联邦财政收入的来源,1950—2005 财政年度	84
3.3	新泽西州政府收入来源	86
5.1	贫困家庭临时救助金支出(2007 财政年度)	177

表

1.1	世界主要国家 GDP 排名(2008 年)	2
1.2	自我充足的家庭经济衡量标准与联邦贫困线指南的区别	20
1.3	贫困率与美国人口的构成(2002 年)	26
1.4	美国的失业率(2000—2010 年)	30
2.1	平均收入的增加(调整通货膨胀后)(2002—2006 年)	41
2.2	美国不同时期的基尼系数	46
2.3	1999 年收入差距最大的美国城市	47
2.4	18 个发达国家的贫困程度	56
3.1	美国预算制度的发展阶段	68
3.2	联邦政府 2008 财政年度支出表	73

3.3	2008 年转移支付款包括的内容	76
3.4	联邦政府 2008 财政年度收入表	82
4.1	销售税在联邦、州和地方政府财政收入中所占的比例	116
4.2	不同收入组别税后收入的变化(1976—2005 年)	133
4.3	征税起点与联邦贫困线最低标准之间的关系变化 (2000—2003 年)	134
4.4	布什总统 2001 年和 2003 年的减税计划对个人收入所得 税率的影响	147
4.5	联邦支出、收入和财政盈余/赤字占 GDP 的比例	149
5.1	社会保障福利金——生活成本自动调整史 (1975—2010 年)	165
5.2	薪资税税率的变化(1983—1990 年)	167
5.3	社会保障制度下的退休年龄一览表	168
5.4	社会保障项目在不同收入阶层间进行财富转移示意表	183

附录

附录图 5.1	2002 年各主要政府福利项目帮助美国儿童生活 摆脱贫困的人数	193
附录表 1.1	2005 年美国人力资源和社会服务部贫困指南 (HHS Poverty Guidelines)	34
附录表 1.2	不同类型家庭的自我充足衡量标准(2000 年, 以普拉茨堡、纽约为例)	35
附录表 2.1	各州最富有的家庭的收入与最贫穷的家庭的 收入之比(1988—1998 年)	58
附录表 2.2	美国各州基尼系数	59