

美國的社會福利政治

李 國 威

美國可說是今天世界上富有的國家，自大戰後，人民安居樂業，也就很少人想到還有不少窮人的存在，一直到一九六二年哈倫通(Michael Harrington)的「另一個美國：貧窮在美國」一書出版，指出美國

人口中有百分之二十五以上的窮人，才引起國人對貧窮的普遍注意。政府從一九六四年起，才有官方的「貧窮線」(Poverty line)定義，貧窮線的決定，是基於一家人口數與現金收入，及其最起碼的生活預算。貧窮線隨生活費用而調整，自一九六四年起，美國人生活在貧窮線的人如下表(一九六四—一九八〇年)：

窮人數(百萬為單位)	一九六四	一九六五	一九七〇	一九七二	一九七三	一九七四
與全國總人數的百分比	一九%	一九%	二一%	二二%	二二%	二一%
一九七四	一九七五	一九七六	一九七七	一九七八	一九七九	一九八〇
二一·四	二五·九	二五·〇	二四·七	二四·五	二六·一	二九·三
一一·五%	一一·二%	一一·二%	一一·二%	一一·四%	一一·七%	一三·〇%

資料來源：一九八一年聯邦統計局人口報告

可見自六十年代下半年起，情況好轉，但一九七九至一九八〇年經濟惡化，窮人數上升到兩千九百萬，在雷根總統的裁員簡政下，今後難望好轉。

窮人地區的分佈

美國窮人包括各色人種，例如一九八〇年各色人種窮人的比如下：

人種	各色人種窮人數(單位：百萬)	各色人種窮人與其總人數之百分比
白人	一九·六九九	一〇·二%
黑人	八·五七九	三二·五%
西班牙語美國人(墨西哥美國人佔六十%)	三·四九一	二五·七%

資料來源：一九八一年聯邦統計局人口報告

從總人數來看，白種人最多，但從各種族窮人所佔該族總人口數的百分比比較，西班牙語美國人窮人數佔其總人數的百分之二十六左右；黑人人口中約有百分之三十二是窮人！白種窮人僅佔其總人數的百分之九點一左右，窮人之中，以未成年(百分之四十以上)六十五歲(或以上)退休的老年人(約佔百分之十三左右，社會安全福利制度減少了不少老年窮人)，家長為婦女的窮戶，以及那些未完成小學教育又無一技之長的成年人(約百分之四十)。

就地區而論，窮人大約有百分之六十以上住在大都市，黑人(百分之六十六)較白人(百分之五十三)為多，過去數十年，南方黑人大量由農業地區移向大都市(尤其是北部)，找尋工作，希望改善生活，在一九七〇年大約有百分之八十一的黑人住在農業地區，百分之五十八在大都市；今日美國十二大都市的人口，有三分之一是黑人，在有些大都市裡，黑人佔半數以上，如大西洋城(Atlanta: 66.6%)底特律市(Detroit: 63.1%)，新奧爾良市(New Orleans: 55.3%)與巴爾鐵摩

市 (Baltimore: 54.8%)。西班牙語美國人今日總數達一千四百六十萬 (14.6 million)，佔全國人口的百分之十一點七，窮人大多數擠在大都市，如洛杉磯，三合市 (San Jose)、聖地牙哥 (San Diego)、聖安東尼 (San Antonio)、耶派索 (El Paso)、休仕敦、達勒士、芝加哥、紐約市等，尤以聖安東尼與耶派索兩市人口中，西班牙語美國人佔百分之六十以上。(註二)

窮人處境

效以一九七七年為例，將全國人口依收入的多少分為五類如下：

全美國人的收入	與全國總收入的百分比	
最上層的二十%	二六、〇〇〇元及以上	四一·五%
次層的二十%	一八、八〇〇~二六、〇〇〇元	二四·二%
次層的二十%	一三、三〇〇~一八、八〇〇元	一七·五%
次層的二十%	七、九〇〇~一三、三〇〇元	一一·六%
最下層的二十%	七、九〇三元及低於	五·二%

資料來源：美國人口調查局一九七七年人口報告。

可見全國人口的百分之二十的最下層，僅分佔全國收入的百分之五左右，與最上層(百分之四十一)相較，顯得何等不平！這些低收入人口中，窮人數約為一千四百七十萬 (24.7 million)，佔全國總人數的百分之十二。這一年的四口非農家 (non-farm) 如其全年現金收入在六千一百九十一元的數字 (一九八〇年為八千四百一十元)，皆歸類為「窮戶」。在這個標準下，一年之中，每個人的收入應是一千五百四十八元，就是說每天收入為四元二角四分，其中三分之一用於食物 (二元四角一分)。全家四口每一餐總共花費一元八角八分。一星期就得花費三十九元四角八分，一年的預算大概如下：

食物：二千零六十三元六角六分。

每人每天一元四角一分 (每餐四角七分)，每星期九元八角七分。

住：二千零六十三元六角六分。

四人每月房租或房屋抵押費一百七十一元九角七分。
其他必需：二千零六十三元六角六分。

每人每月服裝費、家具、交通、醫藥、水電、娛樂等項四十二元九角九分。

這只是一家在正常情況下的預算，如果有任何意外或病痛，就不堪設想了。由於能源的昂貴，此等人家，也就沒有冷氣或暖氣的設備，更莫想全家遠地休假旅行了。

美國蓋洛普民意測量 (the Gallup poll) 自三十年代起，經年調查民意對普通人家每年應收入多少才能維持一水平的生計，下面是若干年的答案 (註四)：

調查年份	每週收入	每年收入
一九七八	二〇一元	一〇、四五二元
一九七七	一九九元	一〇、三四八元
一九六七	一〇一元	五、二五二元
一九五七	七三元	三、七四四元
一九四七	四三元	二、二六六元
一九三七	三〇元	一、五六〇元

如果拿一九七七年的數字 (一萬零三百四十八元) 與當年「窮戶」收入 (六千一百九十一元) 相較 (10,348 - 6,191 = 4,157) 則該窮戶要另有額外四千以上美金的收入，才能維持一般水準的生活，真是談何容易！又該年最低層百分之二十人口的最高收入 (七千九百零三元) 數目與一萬零三百四十八元相比 (10,348 - 7,903 = 2,445)，顯示當年美國全國人口中，至少有百分之二十以上，生活過得並不舒服 (苦)。

窮的原因

導致窮的原因，包括社會與個人的因素。首應提到資本主義的經濟制度。資本主義的基本原則是：自由企業與自由競爭。在自由市場的運作下，人民的經濟生活，係由供需規律來決定與自動協調。自由競爭的結果，適者生存，更促進了整個社會的繁榮，很顯明的，這個制度有利於那些受有教

育及有一技之長的人，美國的中產階級，差不多都具有這條條件，反之，窮人連小學也難得完成，白手起家成功的例子，真是鳳毛麟角。資本主義的社會，認為一切進步的原動力，是導源於自我利益而不是集體利益。因之個人的成功是由他的物質上的所得來衡量的，個人幸福建築在別人的血汗上，也就在所不惜！個人應求自給自足，靠他人過活是恥辱的事，人只要有能力謀生，活得苦也不該依賴社會福利救濟，在這樣的人生哲學下，人們在經濟上的不平等，認為是自然演變的結果。正如雷安(William Ryan)在其「指摘受害者」一書所指，一般人咸認窮人之所以窮，是因為他(她)們不去適應社會，卻不知社會經濟制度的不平，多有以致之(註五)。例如據官方的美國資本主義教條，今日需要約五百萬的失業人數，才能使資本主義的經濟運作「正常」，所以「貧窮」不足為怪。

與資本主義經濟制度息息相關的，是下層社會階級的低收入，低收入是由於失業(unemployment)與半就業(Subemployment)的結果，美國自開國以來，尚沒有過完全就業的情形。最好的一年要算一九四四年，當時的失業人數為六十七萬人，僅佔勞動人口的百分之一點二的失業人數；次數一九五三年，有百分之二點九的失業人數。自一九五〇年至一九八〇年，這三十年之間，美國官方的失業數字在百分之五左右。在這些失業人數中，少數民族在比例上佔多數。例如在一九七八年，全國失業人數為百分之六，白人的失業人數為百分之六。但黑人的失業率卻高達百分之十二。婦女的失業率更高。(註六)半就業的情形，包括那些只獲得半工(Part-time)的人，與那些有一全工(Full-time)但所入卻不足以支持一家的人。

另外一個原因是由於美國傳統的種族(包括婦女)歧視及社會就業與待遇的不平等。社會上一般的情形，少數民族與婦女，在就業機會上，常是最後被僱用，最先被裁掉。同樣工作，待遇也就較差些，當主管更是難於上青天。美國自六十年代中葉，國會才漸漸通過若干人權法案(Civil Rights Laws)。期保障少數民族與婦女的權利，但執行起來，法律與實際，不無差距。

最後的原因，要歸之於個人處境的孤立。這是說：許多人住在遠離文

化、政治、與經濟活動中心(例如美國的土生印第安人)，教育制度落後，環境衛生差，就業機會少，與外界美國的繁榮社會脫了節，像是生活在另一個世紀一樣！

濟貧之道：社會福利政策

美國一直到一九三〇年代經濟大不景氣，聯邦政府才開始有社會福利政策與立法。最早的社會福利政策，是羅斯福總統的「新政」(New Deal)，尤其是一九三五年的社會安全法(Social Security Act of 1935)。美國著名歷史學家史乃申格(Schlesinger)在其「新政的來臨」認為一九三五年的社會安全法是美国歷史上社會立法的新紀元(註七)。羅斯福新政中社會立法政策目的在保護個人對抗無法控制的天災人禍，生理上(年老、失明)與經濟上(失業或失去工作能力)的困難。辦法在由政府給予最低限度的經濟援助與保障。例如社會保險節目(Social Insurance Programs)包括有對老年，孤寡寡夫，無能工作者，與健康等的保險)以及聯邦失業保險等。此類保險係由工作人員與僱主(政府)雙方出錢負擔。補助這一福利制度的還有些短期性的福利節目，經費出自聯邦政府，但由各州政府經辦。

羅斯福的新政為日後社會福利政策奠立了基礎，美國在第二次世界大戰後，經濟走向了繁榮的坦途，由於國計民生的富有，因而忽視了社會結構中下層窮人的存在與問題。一直到甘乃迪總統於一九六一年恢復了食物券(Food Stamps)福利制度，並於一九六三年令聯邦政府各機關研擬改進貧窮的政策與辦法。同年十一月甘乃迪總統不幸受刺身亡後，詹森總統繼續前任未竟事業，於一九六四年先後有較完善的民權法案(Civil Rights Act)與經濟機會法案(Economic Opportunity Act)的通過。這是當時所謂「對貧窮宣戰」(War on Poverty)，為詹森總統任內內政要目之一(註八)。此後聯邦政府對社會福利的支出，每年皆有增加，由詹森總統越戰外交政策的失敗，其對反貧窮內政，因而無暇顧及。但是社會上掀起了熱烈的社會福利改革運動。這一方面是由於有見於從前「新政」社會福利政策的不完善。另一方面則是社會上對社會福利

節目包括太廣難於控制的不滿(註九)。從一九六七年初，美國國會參院的就業、人力、與貧窮小組委員會就從事有關窮人的營養與饑餓調查；有名的民間團體如公民反貧窮會(The Citizens Crusade Against Poverty)於一九六五年建立，旋與民間基金會合組而為饑餓與營養公民調查會，先後於一九六七與一九六八年提出調查報告。

從一九七三年起，國會對各主要的社會福利節目，漸漸有了大幅度經費的增加。據時可克與戴立士(Skolnik, Dales)的研究，從一九六五年至一九七六年十年之間，社會福利開支由七百七十二億美金(\$77.2 billion)增加至三千三百一十四億美金(331.4 billion)(註十)。

今日美國社會福利節目(Social Welfare Programs)可分為三大類：(一)社會保險(Social Insurance)包括社會安全(Social Security)或OASDI)失業救助(Unemployment Compensation)與醫藥補助(Medical care)。(二)現金救助(Cash Assistance)包括對依靠孤兒(AFDC)與安全收入副補費(SSI)。(三)實質或非現金節目(In-Kind Programs)如食物券(Food stamps)與免費醫藥(Medicare)。茲分述如次。

一、社會安全(Social Security)或OASDI)福利：這是社會福利節目中最大與支出最多的一項。一九三五年國會通過的社會安全法是這一節目的基礎，之後隨時日而擴大，今日幾乎每十個工人中有九個人以上享有此一福利。一般人只知道這是與年老退休有關的社會保險福利(Social Security)，實際上它包含的較此為廣大而複雜。例如它也包括對寡寡、無能工作者與其依靠兒女的救助，及醫藥補助等。社會安全的經費，一半來自工作人員薪金所得稅，一半由聯邦政府提供的相等數目，國會有權決定對工作人員薪金應抽稅的多少及最高限額。由於美國所得稅是累進稅法(Progressive tax)，並不是依收入多少比例的增高，所以比較上，低收入者較富有者付稅的負擔反而重些。據杜申(A. Dale Tussing)的研究，發現聯邦政府對社會福利的支出，較個人所付出(納稅)的數目要高四倍以上(註十一)。所以政府取之於民，用之於民。但富有者

實際上更佔了便宜。另據布勞尼克(Plotnick)與時克莫(Skidmore)的研究，在一九七六年內，享有社會福利的人中，大約有百分之四十因為享有社會安全福利，而列入「貧窮」戶(註十二)。年來社會安全福利制度經管不善，社會多有指謫，但其本身的功效卻是不可否認的。

與社會安全福利有關的是一九七四年開始的安全收入副補費。這是對六十五或超過六十五歲的老人，無能力工作者，與瞎子(無年齡限制)的救助。這是美國政府的第一個保證的最低限度收入福利節目(guaranteed-minimum-income program)，經濟完全來自聯邦政府。其次是醫藥補助，主要是住院、醫生、與醫藥的費用，雖然聯邦政府補助百分之四十以上，但以今日醫院、醫生、與醫藥的昂貴，仍為一般人最大的負擔。難怪不少人(尤其是窮人)只有起碼的醫藥保險，甚或沒有任何保險！最後應提到失業救助金，美國自四十年代，政府的政策就不再追求全國完全就業目標。在一九四六年，國會通過一就業法案(Employment Act)，至七十年代中葉，又有平衡成長法案。(Balanced Growth Act)或稱Humphrey-Hawkin Bill)目的在達成全面就業，但該法案經國會通過後，原案已被修改得面目全非，精華盡失。

二、現金救助(Cash Assistance)：這一福利節目包括上節所述SSI及AFDC的現金救助，在一九六一年前，這一福利只適用於父母俱亡子女，無能力工作者，或父母失蹤的小孩，自一九六一年後，它也包括若干撫養兒女的貧窮戶。此一節目，由各州政府負責主持，經費來源百分之五十五由聯邦政府供應，州政府供應百分之三十四。地方政府大約分攤百分之十二左右。州政府依照聯邦政府規定綱領，自訂受惠人合格條件及現金需要程度。因之不但各州不同，即使在同一州各地也有異。例如在一九七六年，AFDC家庭平均每月可得二百二十九元一角二分或每人可得七十二元五角六分，但德克薩斯州的AFDC家庭卻只能領得一百八十七元，北加蘭林州二百元，夏威夷四百九十七元，威斯康州四百五十六元(註十三)。AFDC家庭還可享有其他的社會福利，如食物券與免費醫藥等。

三、實質或非現金福利(In-Kind programs)：包括完全由聯邦政府支付的食物券與聯邦政府、州及地方政府共同負擔的免費醫藥。

食物券制度，遠在一九三九年至一九四二年之間，就曾擇地試辦過。至一九六一年甘乃迪總統才又恢復並予改進，至一九七一年成爲全國性並有統一的標準，並成爲窮人的保證收入。在一九七七年九月，國會對食物券制度會作重大改進，據一般研究，領取食物券救濟的，幾乎是窮人中的最窮者（註十四）。另一實質福利是免費醫藥，這完全由聯邦、州、與地方政府共同負擔，是特別給予那些無能力參加醫藥輔助（Medicare）的窮人的救濟。像 AFDC 制度一樣，聯邦政府大概負擔各州免費醫藥支出的百分之五十至百分之七十八左右，這比率是依照各州政府財政的收入而定。例如在一九七六年聯邦政府支付密西西比州此項醫藥費用的百分之七十八左右，因爲密州是全國各州中收入比較最窮的一州。

上面三類社會福利中，以社會安全、醫藥輔助、及免費醫藥費用最大，這可由一九七九年的各項開支得知一概略，（見下節社會福利問題附表）由於開支大，組織複雜，問題也就特別多。

社會福利問題

一般說來，美國社會福利政策是正確的，但節目的適當與否及經管制度卻是問題，最大的問題是開支龐大。美國窮人比數，在七十年代並無大增減，但福利節目的開支卻是年年有增無減，這可由下表見得：

社會福利節目	支出（單位：千萬美元 billion）				
	一九七五年	一九七六年	一九七七年	一九七八年	一九七九年
社會保險節目	六三·七	七二·六	八一·九	八九·三	一〇二·三
社會安全	一七·〇	一九·八	一四·八	一二·三	一〇·三
失業救助	一四·八	一七·八	二二·二	二六·〇	二九·一
醫藥輔助	九·二	九·七	一一·四	一一·〇	一一·四
現金救助節目	五·九	六·一	六·三	六·三	六·三
依靠孤兒女	二·七	二·七	二·七	二·七	二·七
安全收入副補費	四·七	五·七	五·〇	六·三	七·〇
實質或非現金福利					
免費醫藥					
食物券					

資料來源：聯邦政府社會安全福利公報，一九七九年九月三五—〇四頁。

可見社會福利節目中，以社會安全、醫藥輔助、免費醫藥與依靠孤兒女開支最大（尤其是社會安全福利），而每年費用的增加也最大，在五年之內，社會安全、醫藥輔助、與免費醫藥幾乎增加一倍之多。就一九七六年論，聯邦政府支付的現金福利節目（不包括州政府的支出）爲聯邦政府總支出之百分之三左右，實質或非現金福利節目爲百分之四左右，但社會安全節目一項則佔百分之三十一點五。在前卡特總統任內（一九七七—一九八〇）社會福利支出爲政府總支出中的第一位（三二%以上），國防支出尚在其次（約二三—二四%）。這對聯邦政府（也就是說納稅的人民，因爲聯邦政府收入中個人所得稅佔百分之四十以上）成了難以忍受的負擔（註十五）。由於高度的通貨膨脹，失業日增，及退休人數的增加，年來社會安全福利制度的經濟已近崩潰邊緣（大概可維持到一九八二年）。這是爲甚麼雷根總統在其革命性的（保守）經濟政策中；一再申言政府不是萬能，已無能再單獨負此重擔，而大量削減政府開支，社會福利節目經費在所不免，但最棘手的是如何處理困擾的社會安全福利制度。

其次是社會福利制度的本身問題，美國社會福利節目的主要目的在濟窮而非根除貧窮。換句話說，使若干窮戶上推至貧窮線外，免除了饑餓，但沒有解決根本問題。例如前述布勞尼克與時克莫的研究，在一九七四年有七百六十萬（7.6 million）戶，包括三千九百五十萬人數（39.5 million）在未有社會安全福利或實質福利之前屬於窮戶。在這一年的此兩項社會福利將窮人數減低到兩千三百萬，也就是說，減去了以前窮人數的百分之四十四。但這並沒有除掉致窮的原因。如果救濟福利一旦沒有了，大多數（少數過難關後多能自立）就又回復到窮戶了，年復一年，形成了貧窮循環（Cycle of poverty），無法解脫。

社會福利制度，有時也產生了不良的副作用，例如在依靠孤兒女節目（AFDC）鰥夫維持的家庭不易請得救助，惟一能使得合乎 AFDC 條件的是該鰥夫棄家出走。又如一家之主的男人，其微薄收入反不如沒有他在（棄家出走），而讓全家合格獲取較他薪金更多的社會福利收入。其結果，反

而製造了新的問題。

社會福利節目多而複雜，機關林立，相互缺乏聯絡，多有重複；各州標準又各不同，非但不便民而且有時欠公平。由於此，也就易於發生貪污情事，尤其是醫藥補助與免費醫藥福利，貪污原因有的出自受惠者，但多數是由醫生、化驗師、牙醫、與藥店等的從中漁利與作弊，政府真是防不勝防。

美國歷來福利政策中，最響亮的口號是詹森總統時代的「對貧窮宣戰」，表面看來，它似乎是太激進了一點；在本質上，它是一保守政策。因為它並未要求對國家收入與財富的重新分配（註十六）。由上面各節對美國社會福利的分析，顯見其政策與節目在治標而非治本，哈倫通在其一九八一年修正版「另一個美國」後記（Afterword）中提出三點治貧之道：實行全部就業，增加社會安全福利，與都市計劃發展。如果我們未忽視本文上述一事實，即窮人之中約半數是未成年，那麼根本治窮之道還應從教育着手，使年青人有機會（或迫使）受教育，能學有所長，即使在今日高度科技化時代，也就不愁謀生乏術，老無所終了。

(註)

- 註一·Michael Harrington. The Other America: Poverty in the United States. New York: Macmillan co., 1962.
- 註二·Heninz Konler. Economics and Urban Problems. Lexington, Mass.: D. C. Heath, 1973. p. 80; and U.S. News & World Report, May 4, 1981, p. 46.
- 註三·Harrell R. Rodgers, Jr. & Michael Harrington. Unfinished Democracy: The American Political System. (Dallas, Texas: Scott, Foresman & Company, 1981 p. 410.)
- 註四·"Family of 4 Needs \$201 a Week to Live," The Houston Post, April 21, 1978 p. 3c.
- 註五·William Ryan. Blaming the Victim. (New York: Pant-

neon, 1971.)

- 註六·Social Security Bulletin, 1980.
- 註七·Arthur Schlesinger, Jr. The Coming of the New Deal (New York: Houghton Mifflin company, 1958, p. 135).
- 註八·John C. Conovan. The Politics of poverty. (Indianapolis: Boobs-Merrill, 1973.)
- 註九·Lester M. Salaman. Welfare: The Elusive Consensus. (New York: praeger Publishers, 1978, p. 85).
- 註十·Skolnik & Dales. "Social Welfare Expenditures, 1950-1976," Social Security Bulletin, January 1977, p. 7.
- 註十一·A. Dale Tussing. Poverty in a Dual Economy. (New York: St. Martin's Press, 1975, pp. 123-124.)
- 註十二·Robert D. Plotnick and Felicity Skidmore. Progress Against Poverty: A Review of the 1964-74 Decade. (New York: Academic Press, 1975, pp. 123-124.)
- 註十三·Harrell R. Rodgers, Jr. Poverty And Plenty: A Political And Economic Analysis. (Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company, 1979, p. 95.)
- 註十四·Harrell R. Rodgers, Jr., p. 108,
- 註十五·Statistical Abstract of the United States. Washington, D.C.: Government Printing Office, 1980.
- 註十六·Ralph Dolgoff and Donald Feldstein. Understanding Social Welfare. (New York: Harper & Row, 1980.)