



究 研 的 劃 計 會 社 大 森 詹

榮 振 陳

壹、引言——福利性社會

什麼是福利性社會？在一個社會當中，由政府負起責任來，並由於公眾的支持，從事於兒童、青少年、中年老年……各個份子的福利增進。這就是福利性的社會。

福利性的社會與奴役性社會的最大不同點是前者注重各個人生活的改善和全體生活的增進，並藉著民主自由的方式來達成；後者是犧牲多數人的福利，而為少數人謀利益，其所用的方式是暴力的，恐怖的，和專制的。

福利性社會所指的福利是廣義的，是多方面的。在這種的「福利」意義之下，要求更好的生活，更好的教育，更好的工作，更多的收入，更多的向上機會，穩固的保障；有優良的醫藥衛生，有合適的住宅，有暢達的交通，有整潔的城市，有美化的環境，有怡人情性的藝術和娛樂，政府有很高的行政效率。這一切的一切逐步接近於禮運大同篇的實現；禮運大同篇說的是目標，也是一個理想國的極致，而福利性社會則是邁向理想國的途徑。

美國詹森總統所宣佈的大社會計劃，不啻是美國內政的方針，其實質就是要求福利性社會的實現。這是世界上所有的民主國家都應寄予注意的。同時由於美國在今日世界上具有舉足輕重的地位，其政治上的重要措施自然為各國所關切，甚至為各國所借鑑。這是作者研究本問題的動機。

詹森大社會計劃的來由是怎樣的呢？大社會計劃的最初來源，開始於甘迺迪時代的掃除貧窮的工作，但未能全面展開，甘氏即已被刺。詹森繼任後，在一九六四年一月的國情咨文中正式宣布對貧窮作戰，到一九六五年一月，詹森在國情咨文中進一步提出他的的大社會計劃，並且把對貧窮作戰的工作也包括於大社會計劃的當中，使大社會計劃更為完整，範圍更為廣大。到了一九六六年一月，詹森在國情咨文中宣稱我們能夠一面在越南作戰，一面繼續建立大社會的工作。連續三年國情咨文的宣布，這就是詹森大社會計劃的來由。

四年半以來，詹森對他的大社會計劃，不僅「坐而言」，而且能「起而行」，本文將敘述大社會計劃的內容；實行的情況；並提出綜合的結論。

貳、大社會計劃的內容

如前所敘，大社會計劃實開始於宣布對貧窮作戰，而此項對貧窮作戰工作，後來復被詹森宣布納入於大社會計劃之中，並有繼續推進大社會計劃的宣布。茲為介紹大社會計劃的內容，分四節敘述於後：(一)一九六四年的對貧窮作戰計劃；(二)一九六五年的大社會計劃；(三)一九六六年繼續推進的大社會計劃；(四)一九六七年一九六八年的繼續推行。

(一) 一九六四年的對貧窮作戰計劃

詹森在一九六四年一月對國會的國情咨文裏說，我們的政府今天宣布對國內的貧窮作戰，請國會及全體人民共同努力，這不是一個輕易或短暫的鬭爭，但我們不到戰勝決不休止。咨文中認為有五分之一的美國家庭，其收入不足應付其基本需要，應給予援助和機會，以祛除他們的絕望。至於怎樣才算是貧窮呢？說法不一。有認為個人年收入在二千元以下者，家庭年收入在四千元以下者，即為窮人。政府所訂的標準則較嚴格：市民年收入在一千五百元以下，農民年收入在一千零八十元以下者，即為窮人；如以家庭為標準，四口的市民家庭年收入在三三〇元以下者，農戶年收入在二二〇〇元以下者，稱為貧戶。根據這樣的標準，美國約有三千二百萬窮人。

一九六四年國情咨文提出的對貧窮作戰計劃，其要旨可述如左：

1. 對貧窮作戰的主要武器是：供給更好的學校，更好的衛生，更好的住宅，更好的訓練，及更好的工作機會，以協助美國人民（尤其是年青人）免於貧乏和不幸。（對沒有工作能力的青年資助一千元，可以在他的一生中，得到四萬元以上的報酬。）
2. 我們的目標不是減輕貧窮的現象，而是要加以矯治和預防。貧窮的東部高原地區（安格拉齊亞山 Appalachia）須予特別的注意。行之有效的區域再發展計劃應予擴大。應制訂青年職業法，使其能為有益的事業工作。
3. 我們應使用廣泛的糧票計劃，將糧食給予貧民。
4. 我們必須創立一個國民服務團，協助國內經濟困難的人（如和平服務團協助海外人民一樣）。
5. 我們必須使失業保險制度現代化，並設立研究自動化問題的高級委員會。
6. 我們應擴大最低工資法的適用範圍，使尚未受保護的二百萬人得益。
7. 我們應使用對學校的特別補助費，俾問題嚴重的地區能改進學校的教學訓練和職業輔導。
8. 我們應當建立更多的圖書館、醫院、和療養院（依據希爾伯敦法），並訓練更多的護士。
9. 我們必須有老人醫療保險，在每個人工作期間，由本人及其雇主每月負擔一元以下，期能不動用國庫，而實現此項保險。

10 我們應協助完成更現代化的市區重建，協助因掃除貧民區而失掉住所的人民；為貧民及老人建造更多的住宅；最終的目標使每一人民都有高尚的住宅。

11 我們應在各地區內完成更現代化的大眾交通工具及各地區間的廉價運輸。

詹森在一九六四年國情咨文中復指出應減稅一百一十億美元，俾能鼓勵新的投資；創造就業機會；及創造新的市場。並認為以上的各項計劃不僅使貧民受益，而且可以使每一個美國人都得到益處。

(二) 一九六五年的大社會計劃

詹森大社會計劃的正式提出，始於一九六五年一月的國情咨文。該咨文中說，世界的局勢繼續地需要我們的力量；另一方面，我們應注意我們的生活特色。我們正處於經濟繁榮之中（為任何國家歷史上所未有）。我們正開始走向大社會之路。我們應當成長、建設、和創造。我們的基本目標有三：保持經濟的繼續成長；使所有的美國人都能享有現為大多數美國人所享有的機會；改進美國人的生活內容。咨文中又說：「大社會（偉大社會）不僅要問有多少，而且要問多麼好；不僅要問如何創造財富，而且要問如何使用財富；不僅要問我們進步多快，而且要問我們邁向何方。」這就是把大社會計劃向美國及世界宣布了。而且，該咨文復指出，今年（一九六五年）要加倍努力於對貧窮作戰的工作，從此把對貧窮作戰的工作也包括於大社會計劃之中，使大社會

計劃更為廣大。

以下敘述一九六五年一月國情咨文所提大社會計劃的要點，更分別為甲、關於保持經濟發展者；乙、關於開放機會者；及丙、關於改進生活品質者。

甲、關於保持經濟發展者

1. 廣增就業機會，改進失業救助制度使其現代化。

2. 政府預算應能促成經濟發展。

3. 減低消費稅，暫時降低所得稅。

4. 希望工業界、勞工、及消費者保持工資與物價在指標的範圍以內。

5. 農民能有合理的報酬，小農當予以援助。

6. 提供工人們以現代技術。

7. 使最低工資法擴充適用於現未受益的二百萬工人。

8. 修改塔虎脫哈特萊法(包括修訂「E.B.節」)。

9. 如遇經濟蕭條，得運用資金，辦理公共計劃，以增多就業。

10 訂定落後及疾病地區復興計劃。

11 研究都市間高速鐵路運輸(先在波士頓與首都華盛頓間試行)。

12 發展海外新市場協助貿易的交流。

13 訂定商船的新政策。

14 希望交通業方面能有競爭而進步。

15 希望減少分裂性的衝突。

乙、關於開放機會者

1. 加倍努力於「對貧窮作戰」的工作。

2. 實行人權法，掃除投票的障礙。

3. 供老年人以醫院照料及增加其利益給與。

4. 修正移民法(移入民之資格，以工作能力為準)。

丙、關於改進生活品質者

1. 資助各級學校及學生，使每一兒童都能受最佳的教育。(第一年擬用十五億美元)

2. 大規模防治致人死命的疾病(設區域醫療中心、療治心臟病、癌症、中風等主要疾患)

3. 支援醫藥及牙醫教育。

4. 社區中心幫助治療精神病患及改進學童衛生。

5. 發展大都市計劃的觀念；支援社區的基本設施及「鄰居中心」的衛生娛樂。

6. 住宅計劃應有重要的改變；使城市成為良好的住地；請設置房屋及都市發展部。

7. 擬訂對付犯罪及少年犯計劃。

8. 加強水土保持(今後十年為水土保持的里程碑)；保存鄉村，綠化境域，增加公園、海濱、及空地；改進公路風景線。(路之所至即有遊息之地)。

9. 城市應有風景化道路，城市空地予以美化。

10 預防空氣和水的污染。

11 使波特邁(Potomac)河為國家美化與娛樂的標準地域；白宮將召集會議討論自然美問題。

12 建立國家藝術基金，以支持藝術的思想和創造。

13 鼓勵基本科學的研究；希望變海水為可供人用的淡水。

14 為達成上述目標，須使政府符合下列三條件：(1)組織現代化(行政部門應有調整)；(2)行動有效率；(3)上年聯邦政府剔除不必要的開支，已節省三十五億元，今年希望做得更好。(3)有充分準備而能應付緊急情況。

(三) 一九六六年繼續推進的大社會計劃

詹森大社會計劃不是一年或二年的短期計劃，它是繼續推進的。一九六六年一月詹森國情咨文中說，我國是足夠的強大，我們能在世界上其他地方追求我們的目標，同時仍能在國內建設大社會。咨文中更具體地指出，我相信我們能夠一面在越南作戰，一面能夠繼續我們的大社會。咨文中認為「大社會引導我們沿三條道路行進：成長；正義；解放。」為繼續推進大社會計劃，詹森在咨文中提出若干要點，茲分為甲、關於成長者；乙、關於正義者；及丙、關於解放者，敘述如下：

甲、關於成長者

我們要消除財政赤字(一九六五年尚有赤字十三億)；注意預防通貨膨脹；加速公司所得稅的繳納；簡化租稅結構。

乙、關於正義者

我們要以立法規定陪審團的選擇須公正無偏；使聯邦法院有權審判恐嚇或殺害民權工作人員的案件；禁止租借房屋時有種族的歧視；加速對貧窮作戰的工作；為改善農民生活，建立社會

發區，以改善教育(利用教師隊)及供給醫藥設備體格檢查等；改進失業保險制，擴充最低工資法的適用，修正塔虎脫哈特來法第十四節B；擬訂辦法以應付損害極大的罷工事件。

丙、關於解放者

我們要繼續改進上年大規模的衛生和教育計劃；冒生命危險的軍人給予特殊的權益機會；請眾議院速將教師隊，租金補助，哥倫比亞特區自治三案完成手續；協助若干都市改進其一部份地區的工作；鼓勵大都市的發展計劃；掃除空氣和水的污染；為制止犯罪及不法行為，加強實施地方警察的改善計劃；制定一九六六年公路安全法，禁止有害的藥物和化粧品在市面出售；要在憲法的原則下，改進行政部門，改進市、州、國家及人民間的關係，成立委員會從事於聯邦制度的研究，應新設交通部；計劃建造超音速客機，設法使無財力的人才能參加競選(不須少數大宗的捐獻)；鼓勵對黨及競選人作小額的捐獻；建議眾議員的任期改為四年。

(四) 一九六七年、一九六八年的繼續推行

大社會計劃的推行，實際上自一九六四年開始，到一九六六年末，已為時三年。到了一九六七年，詹森在該年的國情咨文中並未明白地指出大社會計劃，僅強調希望繼續推行以往的許多社會計劃，並重述與新提若干社會福利的措施，那麼我們仍然可以說，詹森大社會計劃是繼續推行的，茲將其所提及的計劃要旨列述如次：

1 過去已推行的各項計劃應該繼續推行；使貧窮的人們，也能享有美國的進步生活；每一個計劃的行政工作，必須加強；僅僅有財政支援是不夠的，必須要有良好的行政技術和行政人才；建議將商業部和勞工部合併起來，成為企業與勞工部；聯邦政府給予州及地方的補助金時，其手續應予簡化。行政上過去的錯誤應予改正，其有成績的，應該在這基礎上更向前邁進。

2 聯邦政府與州及地方政府密切合作。如州及地方政府不能與聯邦政府密切合作，那麼八屆和八九屆國會所通過的社會法案，都是不能實行的；一九六七年會計年度中，聯邦政府預算國內支出的七〇%，是會由州及地方政府使用的。

3 原有的各項社會計劃應根據優先次序而推行；啓蒙計劃應該從兒童三歲起就開始，一直持續到小學的初年級；發展和照料兒童應採用新的方法；對年歲較大的人們，希望增加他們的社會安全的法益，他們的人數是二千三百萬人，希望增加的法益是十五%；實現種族的平等，不容許在審判、就業、居住等方面有所歧視；增加對六十五歲以上殘廢者的醫藥照料(為數一百三十萬人)；發展教育電視；在農村中的貧民亦應予以援助；加強都市更新工作；掃除空氣污染；美化美國；禁止電話竊聽(涉及國家安全時，可予竊聽，但此亦應受嚴密的限制)；建議制訂街道安全及犯罪防止法(Safe Streets and Crime Control Act of 1967)，以阻遏犯罪；各州的防止犯罪計劃，聯邦可補助九〇%的經費。

4 以堅強的經濟，維持社會的繁榮；以財政

與預算政策促使經濟發展，而免通貨膨脹之虞；改進輸出超過國外需要的現象；便利借款及減低利率，建議公司及個人的所得稅徵六%的附加稅，為期兩年，或至政府支出能減少時為止。

詹森在一九六八年的國情咨文中，並未提到建立大社會，但所述的國內計劃，仍屬建立大社會的工作範圍。其要點可述如次：

建議使五十萬人就業，是項費用為二十一億美元；大規模的更新(重建)城市，費用為十億美元；實施建造六百萬戶住宅的計劃，費用為六億美元；實施二十億元的對貧窮作戰計劃；在阻遏犯罪的要求之下，增加聯邦助理檢察官及聯邦調查局調查員各一百人；為保護消費者的利益，在聯邦檢察長之下，增設消費者法律顧問一人，並擔任總統的消費者問題顧問；擬訂空氣安全計劃；充裕農產品的安全儲備(Security Commodity Reserve)，使農民不受農產品跌價的損失，消費者免除食物供應來源短少之苦；擬訂教育機會法；儘速使民權法案通過。

參、大社會計劃的實行

如前所述，大社會計劃已將對貧窮作戰計劃包括在內，範圍異常廣大，項目異常紛繁。自宣布以後詹森即以全力領導其推行，有的已付諸實施，有的已決定撥款實施。茲先述對貧窮作戰計劃下的五個工作項目的實行情形(下文1至5)，然後再敘述其他項目的實行情形。(下文6至24)

1 工作隊(Job Corps)收容十六——廿一

歲失業及退學的青年，予以改正教育及職業訓練，使其有一技之長，以便謀生。——實際上有很多人，不願升學，而缺乏專長，實有予以職業訓練之需。已有一百個工作隊，受訓者二五、六〇九人，支用四億九千三百萬美元，已有一千五百名的工作隊畢業生找到了職業，各合作的工廠有數以萬計職位等待未來的畢業生去就業。

2. 鄰居青年隊 (Neighborhood Youth Corps) 前述的青年隊含有矯正的性質，鄰居青年隊則不然；本隊對退學或在退學前的青年男女，給予在地方圖書館、公園、或其他機構中的相當工作，每小時一·二五元，雇用人數已達六十萬，費用達三億九千萬美元。

3. 美國志願服務隊 (Volunteers in Service to America) 這是在國內為貧苦人志願服務的組織，參加者年齡為十八歲至八十歲，每月支給五十美元，另加生活費，居住於與受援者大致相同的情況下，該隊有三千五百人。

4. 啓蒙計劃 (Head Start) 專為入學前兒童而設，已有五十六萬兒童(分布於二千四百個地方)參加兩個月的學習班，並且給他們施行體格檢查，僅在波士頓一地而言，曾發現三分之一的兒童患重要的疾病或精神上有問題，需予以治療。

5. 社會行動計劃 (Community Action Program) 這計劃的本意是希望貧民能參加本地對貧窮作戰工作，希望地方掃貧委員會中有百分之三十的貧民為委員，但實際上，有選舉資格的貧民參加投票選舉委員的，在洛杉磯為不及百分

之一，在費城為百分之二·七，在克利夫蘭為百分之四，因此經濟機會局放棄了這種選舉的辦法。經濟機會局且因此而停發洛杉磯的協款。他處如有類似情形，協款亦將停發。另一方面，地方當局反對此種辦法的也很多，認為貧民不可參加數以百萬元計的掃貧經費之使用。

以上五項計劃都是屬於對貧窮作戰計劃之下的，由新設的經濟機會局執行。

對貧窮作戰計劃在政治上和社會上的反應是怎樣呢？共和黨全國委員會舉行了一個民意調查，發現一九六五年贊成這計劃的從三四%增加到四八%，表示懷疑的仍為三六%。因之，在一九六六年秋季的競選裡，未曾主張廢除對貧窮作戰計劃。但曾指出其弱點及行政上的問題。左傾的人士們則認為掃貧的預算太小。勞工領袖魯斯(Reuther)說，政府用滴眼藥水的瓶子來使用掃貧經費。而在經濟機會局局長胥樂夫兒來說，對貧窮作戰仍在實驗階段。現在尚不能作成功或失敗的評斷。

一九六四年至一九六六年間，對貧窮作戰各種工作已用去二十三億美元，受益的貧民達三三萬。一九六七年詹森國情咨文宣布在過去的三年間聯邦政府已幫助了一個個地區內貧民。一九六八年詹森國情咨文宣布政府決實施國會通過的二十億元的對貧窮作戰計劃。可見掃除貧窮的工作是在積極進行的。

如前所述，美國有三千二百萬窮人。另據時代雜誌載，美國有七百五十萬人居住在老鼠為患的小屋裏，有六百萬人靠政府施捨剩餘物質過活

，有一千一百萬人不識字或識字不多。而實際上真正需要救助的窮人所獲的利益幾乎是最少的。這樣看來，如何改進窮人的住宅，增加其謀生機會(減少依賴政府的補助)，及提高教育水準，以期在短時間內實現詹森的烏託邦，確非易事。且美國聯邦政府的社會福利機構異常複雜，聯邦政府有二十一個機構執行兩百個關於貧窮作戰的計劃，因之各機構各計劃如何配合協調，成爲一重大問題。所幸聯邦政府各有關機關已對於導致貧窮的環境因素，都予以一致的注意，這對於推行對貧窮作戰計劃是很有利的。

6. 醫藥補助 一九六五年七月起醫藥補助支出及養老金提高後之支出共增加二十八億美元，一九六六年七月起醫藥補助支出約爲六十三億美元。自該月起，年齡在六十五歲以上者幾都可受到醫藥補助計劃的益處；其所需費用的來源有二：(一)爲基本醫院費用，由薪資所得扣充之；(二)爲大部份醫生費用及其他費用(即(一)以外的費用)，一半由政府負擔，一半由受益者每月負擔三元，這一點須參加者自願登記方可，到一九六六年四月初已有一千七百萬登記參加。六月初登記截止時，已有一千七百三十萬人願參加，達六十五歲以上人口的九一%。此外，依醫藥補助法的規定，貧窮家庭中年齡在二十一歲以下者，及二十一歲至六十五歲的盲人或殘廢者，給予免費醫療。由於以上的醫藥補助措施，往醫院就診者迅速大量增加，形成醫院方面的新問題。——要求超越尋常的有效管理——詹森曾於一九六六年六月十五日邀請兩位醫生及醫院主管商討醫藥

補助計劃下的種種問題；詹森一面下令設在巴鐵摩爾的保險局日夜不停工作，以供應醫藥補助所需的消息和資料。

7. 中小學補助 一九六五年七月起聯邦政府補助中小學支出達五億美元，一九六六年七月起此項補助費達十二億美元。到一九七〇年此項支出將達三十億美元。

8. 大專學校補助 此項補助決定實行，聯邦政府此項支出第一年約為六億七千萬美元，用於增建教室，擴充設備師資。又依教育法的規定年收入不及一萬五千美元的家庭，其子弟欲進大學者，可經由銀行請求貸款。

由於以上7、8兩項的補助，已幫助了七百萬學生就學。而依一九六八年一月間詹森所簽署的教育法案，聯邦政府給予州及地方政府的教育補助，將達九十億元。

9. 公共衛生 已決定自一九六六年七月起三年內支用二億八千萬美元，以建立公共衛生研究設施。另決定於四年內支用二億三千萬美元，以建立各地區精神病中心。並決定於三年內支用一億二千萬元，實施國民小兒麻痺、白喉、咳嗽、麻疹、破傷風預防注射；實施對游動工人的醫藥服務，補助各地區的公共衛生工作。此外，決定以三億四千萬美元，建立地區醫藥中心，以療治及預防心臟病、中風、癌症及其他有關病症，此款使用期間為三年。並將以四年時間，使用七億五千萬美元，以補助醫學教育機構，俾能多多培養醫生及牙醫師。

10 安培拉齊亞山區生活改進 此項改進人民

生活的計劃，包括道路修建、水土保持、水力開發、森林開發等工作，在延伸於十一州的安培拉齊亞山地中實施，計劃實施期間為五年，耗資十億美元。

11 經濟發展 此項工作係依公共工程及經濟發展法辦理，已決定撥款三十億美元，以贈與或貸款方式，在經濟蕭條地區舉辦公共工程或其他計劃，實施期間為五年。

12 都市發展 本計劃實施期間為四年，經費為七十八億美元，其中十八億美元，自一九六六年七月起開始使用。計劃中對低收入家庭給予租金補助（詳見後述房租津貼）；建造更多的市民住宅及市立大專；補助都市更新及購買土地（收買貧民區土地，再將該土地售與營建人，使其建造新住宅等）；對住於都市更新地區的市民，可給予改進住宅的補助；地方政府擬訂其更新計劃時，可補助其計劃費的三分之一；地方政府為更新城市，需遷移住民，或拆除舊建築時，可給予補助；補助都市與其衛星都市合作發展，掃除過去各自為政的現象。此外，聯邦政府現已成立房屋及都市發展部，以資統籌策劃。

13 房租津貼 一九六六年四月參議院通過低收入家庭的房租津貼，為數一千二百萬美元。（眾院也通過同數）收入低微到能夠申請公共住宅的家庭，亦即年收入在五、六百七十美元以下的家庭可以受益，（根據房屋及都市發展部部長魏佛作證時所說。）依照此計劃，聯邦政府將負擔一個家庭收入四分之一和所付出的房租之間的差額。

14 老年補助 一九六六年三月間參眾兩院通過了對老年人的補助案，七十二歲以上的老人如無其他政府的救助來源時，對其個人每月給予三十五元，如為夫婦時，給予五十二元五角，所需款項自社會安全信託基金中借出。

15 人力再訓練 一九六五年間使用四億五千萬元於人力再訓練的工作，包括對於雇用問題研究的補助，及職業訓練的實施（給予受訓者以生活費、補助訓練機構。）接受職業訓練的人已達一百萬人。

16 公共工程 改善水污染的四年計劃，業已確定，一九六五年間先使用七千二百萬元。各州市建造下水道以增進水清潔時，聯邦政府可給予補助。改善空氣污染的工作亦已開始，決定初期使用九千七百萬美元，為期四年，以從事於空氣污染原因的研究及其處理。復撥款四億美元，直接用於清潔空氣的工作。並已決定加撥兩億美元，（使用至一九七二年）從事於海水變為淡水的研究。與建州際道路時，聯邦政府可補助建造費九〇%，其餘一〇%由州及地方政府自籌。

17 公務人員待遇 軍人待遇已予提高，年達十億美元，文官待遇亦已提高，所費較軍人者為尤多。

18 藝術與人文的補助 已決定每年使用六千萬美元，支援藝術與人文全國基金。

19 美化風景 已在總統下設娛樂及自然美委員會，其任務為發展自然美及新的遊樂區域，（特別注重於鄰近大城市地區）並撥款購買海濱遊樂地，使公眾有遊憩處所。

20 防止犯罪 詹森會下令司法部，重新作掃除「有組織的犯罪」的努力，認為這類犯罪是對和平繁榮社會的一大威脅。一九六八年六月間詹森批准了反犯罪法案 (Anticrime Bill)，決定在今後的二年內以四億八千萬美元，補助州及地方警察改進他們的業務和設備。

21 改善交通 詹森向國會提為期六年耗資七億元的公路安全法案，規定汽車安全標準。參院則通過於一九六九年前規定車胎安全標準。一九六八年出廠車輛，已增加駕駛人斜佩的安全帶，受撞時會自動破碎的方向盤，及中途停車時的閃光燈等，使交通事故中死亡人數大為減少。此外，已成立交通部 (Department of Transportation)，主管空運、鐵路公路運輸、及交通安全。

22 協助就業 僅就一九六六年而言，該年接受協助而獲得就業機會的有三百萬人。此外，在一九六四至一九六七的三年間，一百萬的青少年在越南服役一年以上而有一年以上的大學學歷者，可以不經過競爭考試，而任為一至五等的聯邦政府機關人員；此等機關可允許這些受雇人用他們一部份時間去繼續他們的學業。

23 提高工資 適用最低工資法的各部門，其最低工資現已提到每小時一·六〇元。就整個而言，九百萬人的最低工資額已予提高（按工資收入人總數為四千六百萬）。預計一九六八年内工人平均增加收入百分之六，但由於生活費年增百分之三及擔負聯邦及州、地方的稅收，所增已

微不足道。

24 民權法案 聯邦政府雖主持對黑人的正義與平等，但州及地方政府、工商業、教育部門及社團都缺乏同等的努力。因之，民權法案的進展，異常緩慢。詹森於一九六六年即提出民權法案，象院中修改很多，就中禁止在房屋租賃方面的種族歧視問題，尤為爭論焦點。本法案歷經波折，至一九六八年四月始經詹森簽署成為法律。該法規定租售房屋時，不得因種族膚色理由而加以拒絕；旅行各州之間企圖進行暴亂者，聯邦政府有權予以制裁；行使投票權、就業權、陪審權入學權、旅行權、居住權，或使用公共設備時，如受到威脅，應受聯邦法律的保護。

肆、結論

上文已敘述了詹森大社會計劃的由來、內容、及實行的情況，現在提出六點結論：

1 詹森大社會計劃是具有偉大目標的持續性計劃 詹森於一九六四年宣布對貧窮作戰計劃；一九六五年宣布大社會計劃，同時將對貧窮作戰計劃一併容納在大社會計劃以內；一九六六年宣布繼續推進大社會計劃；一九六七、一九六八年兩年實際上仍大幅度地推行大社會計劃，以期達成偉大社會計劃的目標——消滅貧窮和不幸，保持經濟繁榮，開放機會，改進生活品質，實現正義和解放。——自大社會計劃宣布以後，緊接着便提出法案，確定預算，撥給款項，成立機構，積極推行。推行的期間，因各個計劃的性質而定，有的是每年推行，有的是先撥款一年，以後

繼續撥款；有的是分三年或四年或五年或六年推行。有些計劃是更長期的，像醫藥補助、保險法、教育補助等。而且尚有若干不久或稍後方能決定的計劃，其推行的期間勢必延長。可見詹森大社會計劃是具多項偉大目標且有充分持續性的。

2 詹森大社會計劃是實現「福利性社會」的計劃 大社會計劃是廣大的福利性行動計劃，其行動與受益的領域如下：教育（學校圖書館、基本科學）；訓練；衛生；禁止有害藥物；掃除空氣水污染；醫院；美化風景；藝術；住宅；房租；掃除貧民區；區域再發展；都市發展；公路安全；犯罪防止；水土保持；公共工程；工作機會；失業；工資；勞資糾紛；交通運輸；民權保障；農民利益；糧票計劃；社會保險；退伍軍人權益；貿易；選舉；移民法；預算；稅政；政府組織與效率。可謂包羅盡致，而其要旨在於積極的為民造福，並不是消極的限於救濟窮人和扶助不幸的人民。因此，在大社會計劃之下，兒童、青少年、老年人以至全國人民都受到利益；受益的地區廣及都市、農村、山地、受創地區及一般地區。真是造福社會的豪邁之舉。

3 詹森大社會計劃是保持經濟繁榮的計劃 為了實現上述廣汎的計劃，政府的支出必然會增加，這種增加，可以刺激需要和生產力，（這是凱因斯的經濟理論。）在工商業稍走下坡時，即降低稅率；在有通貨膨脹之虞時，即增加稅率及附加稅；充裕頭寸供應；保持物價穩定；維持工資在官方的指標以內；聯邦政府準備強大的支付

能力，這樣就能使經濟繼續繁榮。這些都是詹森的政策。因此，就維持美國經濟繁榮言，詹森大社會計劃也是具有重大意義的。

就一九六六年十一月以來的情形觀察，美國的食物、工資都已漲價，而政府的支出較前增加，已有通貨膨脹的現象，銀行界及其他方面都已呼籲重視此一問題，認為銀行的放款要漸漸緊縮，國會及政府應將不急的支出延後，如此可不必增稅，而通貨膨脹的現象，可以減輕。或許由於此種看法，詹森一九六七年初提議的徵收所得稅附加稅六%，未認真貫徹。而就一九六八年初來看，通貨膨脹必須遏止；政府一九六九會計年度赤字三百億元必須減低；政府一部份的支出必須減少；經濟擴張的速度必須使其穩定。因之，詹森一九六七年秋間提議的所得稅增加一〇%附加稅，在一九六八年六月間終於獲得參眾兩院的通過；同時削減政府預算。（詳見次節）。由此看來，大社會計劃下的巨幅開支，固然可以促進經濟的繁榮和就業機會的增加；但過大的社會支出及其他支出，導致經濟上過速的擴張，會產生若干害處，須予以適時的控制，使經濟繁榮能夠正常。

4. 推行大社會計劃，政府須有充裕的財力

由於大社會計劃項目繁多，目標遠大，應舉辦的工作異常紛繁，須有強大的財力始克有濟。一九六六年六月底止，大社會計劃使用經費達七十六億美元，而一九六六年會計年度政府的總支出為一千三百億美元；到了一九六九年會計年度，政府的總支出將達一千八百六十億美元，其中國防

支出為七百七十億美元（內含越戰戰費二百六十億）；「衛生與福利支出」為五百億；倘將退伍軍人照料費、公路機場發展費、學校及學生補助費、農民補助費、城市更新（重建）費等與「衛生與福利支出」合計，則當達八百億，也可以說大社會計劃在一九六九會計年度中將使用八百億美元之鉅。這是何等龐大的數字，倘若政府沒有充裕的支付能力，大社會計劃是無法推行的。

然而右述一千八百六十億數字，只是詹森所希望的數字，實際上參眾兩院以政府預算須削減六十億為條件，然後才能通過詹森一九六七年所提的個人及公司所得稅徵收一〇%附加稅案。詹森不得已，乃同意兩院的條件，於是此項附加稅案在一九六八年六月下旬獲得兩院通過，詹森即將予以批准公布，而一千八百六十億的預算將降為一千八百億。這一項附加稅的徵收，使政府一九六九會計年度增收一百五十億，這可以說明美國政府可以籌措充分的財源以應付龐大的國防及國內大社會計劃下的支出。

5. 推行大社會計劃，須有良好的行政效率。

大社會計劃關係全民的福利。僅就聯邦政府負擔的部份而言，每年所耗的財力自數十億增至數百億美元；而一切工作的策劃與執行，項目繁雜，過程複雜，倘若辦事不能敏捷、周密、和經濟，必致流弊叢生。因之良好的政府組織與很高的行政效率，是必要的。詹森有鑒及此，認為要達成大社會的目標，必須政府的組織能現代化，行政部門應有調整；政府的行動有效率；政府能剔除浪費；政府有應付緊急情況的充分準備。然而實

際情形是怎樣呢？第一、關於聯邦政府行政組織的改進問題，如要作大幅度的改進，頗非易易。因為組織及程序形成以後，人們已習慣於此，要加以改進，阻力很多。第二、關於政府的行動效率問題，在政府職能日趨增加及組織日益龐大的情形下，政府的行動往往是遲緩的。政府許多措施，不能不先經調查、設計、審核、討論、乃至辯論，然後再作決定，有時實在也不容易快起來。大社會計劃下繁多的措施，自然也是如此。所以要求特高的行政效率，恐怕難以實現；惟能在美國一般行政效率的水準下進行，則是可以斷言的。第三、在剔除浪費方面，由於一九六四年聯邦政府已有節省三十五億美元的成績，那麼今後當能節省一些不急要的開支。第四、關於政府應付緊急情況這一點，詹森顯然已予以充分注意，我們只要看他的財經重要措施無一不著眼於緊急情況的應付，便可了然。這樣看來，大社會計劃是在令人相當滿意的行政效率下推行的。

6. 我國的借鏡

我國與美國的國情不同，我們不應貿然抄襲。但是現代交通便利，世界無形中縮小了；國際間思想文物的交流，比以往任何時代為頻繁。因之，一國的舉措每會對他國產生若干影響；一國的優點，他國有效的可能；一國的失敗之處，他國也可引以為鑒。根據這一觀點，那麼目標崇高、範圍廣泛、推行積極的詹森大社會計劃，其中可供我國借鏡之處，或不在少。要在運用自己的權衡，善為採擇，以期收到改鑄他山的效果。