

国家社科基金资助期刊
全国中文核心期刊
中国人文社会科学核心期刊
中文社会科学索引 (CSSCI) 来源期刊

南京社会科学

NANJING JOURNAL
OF SOCIAL SCIENCES

4

2014

目 录

特 稿

- 1 中国政治未来走向
——兼论全面深化政治体制改革 秦 宣

经 济 学

- 9 创新型都市圈的基本特征与发展机制初探 王兴平
17 红利税差异化征收推进价值投资了吗? 王国俊 陈冬华 蒋德权

管 理 学

- 23 服务型企业人力资源外包对员工行为的引导研究 赵宜萱 张正堂
30 营销渠道成员间竞合行为测量模型研究:量表开发与效度检验 张磊楠 张 欣 王永贵
38 创新驱动下物流企业的经营战略模式研究 白元龙

哲 学

- 44 民国时期陈钟凡的朱子学研究及其创新 乐爱国
——从宋代思想史的角度看
52 “泛分工论”与唯物史观的最初表述 郑 如 姚顺良
——析望月清司“《德意志意识形态》中的两种分工、两种史论”说

社 会 学

- 58 社会稳定风险评估的社会理论图景 朱德米
67 农村老年居民住院服务利用及其影响因素研究 张 丽 童 星
——基于 CHARLS 数据的实证分析

行 政 学

- 75 基于生态文明的流域治理模式与路径研究 郑 晓 郑垂勇 冯云飞
80 财政透明能改进政府绩效吗? 阎 波 马艺源 胡春萍
——对 B 乡“裸账”案例的分析

政 治 学

- 88 美国社会福利制度的历史发展与运营管理 严 敏 朱春奎
95 公权力腐败:理论解释与治理对策 姚瑞平 刘祖云

美国社会福利制度的历史发展与运营管理*

严 敏 朱春奎

摘 要 美国是一个工作福利国家,其社会福利制度兼具贫困救济、社会保障和工作激励三重功能。通过结束终身福利制,美国实现了个人责任与政府责任的平衡,形成了较为完整的福利制度设计,拥有完善的项目体系、全面的资格认定和有利的财政手段。美国社会福利体系的管理运作对中国完善社会福利体系具有借鉴意义。

关键词 社会福利;福利制度;福利改革;工作福利

中图分类号 D035.1 **文献标识码** A **文章编号** 1001-8263(2014)04-0088-07

作者简介 严敏,复旦大学上海市科技创新与公共管理研究中心助理研究员 上海 200433;朱春奎,复旦大学国际关系与公共事务学院教授、博导 上海 200433

在西方主要发达国家中,美国的社会福利政策一直最为保守,福利项目实施得最晚,在福利资格、福利范围和福利开支方面也限制得最为严格^①。由于美国社会崇尚独立奋斗的个人主义精神,对市场机制充满信心,认为只要市场创造出就业机会,身心健全的人就应该通过就业养活自己,因此,美国一直以来都是一个不情愿的福利国家。从第一个以工代赈项目到如今工作福利制度的形成,美国社会福利制度的政策、内容和运作历经数次重大调整,始终以反贫困为导向、不断完善项目体系、提升个人自立能力,在目标对象上从弱势群体扩展至全体公民,在功能定位上从经济救济转向工作激励。作为少数几个至今还能保持良好发展状态的福利国家之一,美国经历了从迟到的福利国家到穷人福利国家再到工作福利国家的发生、发展与改革过程。本文旨在从纵向历史发展和横向项目运作管理两个维度对美国社会福利制度的发展演进、制度框架、项目运作与政策效果进

行系统考察,以期为我国的社会福利制度建设提供有益启示。

一、美国社会福利制度的历史发展

美国的社会福利制度建设源于减贫的公共救济需要。虽然美国 1787 年宪法明文规定促进公共福利,但是在 20 世纪 30 年代以前,美国一直以英国 1601 年的《济贫法》为样板,将贫困视为道德或性格缺陷的产物,只对极度贫困者提供最低限度的关照:其中,寡妇、老人、孤儿和残疾人等值得帮助的人被送往救济院,而包括失业者在内的体格健全的穷人则被送往县贫民习艺所;同时,救济被认为是地方政府、社区和私人慈善团体的事务,而非国家或中央政府的责任^{②③}。直到 20 世纪工业化的完成与城市化的加快带来了不断加剧的贫困现象与各种社会问题,才使得济贫责任与福利建设进入到国家的议事日程。在这一进程中,劳工、家庭、健康、儿童与单身母亲等一般福利

* 本文是国家社科基金重点项目“建设服务型政府与完善公共服务体系研究”(07AZZ010)和复旦大学 985 工程三期整体推进社科项目“基于包容性增长与社会善治的中国城市转型发展战略研究”的阶段性成果。

问题首先获得立法保障,为美国社会福利制度的形成奠定了基础。

(一) 福利建设时期(1933 - 1945)

20 世纪 30 年代,美国进入经济大萧条时期,日益严重的失业问题促使人们对公共福利的态度发生转变,福利被认为是社会和政府应该关注的问题。美国联邦被迫介入社会保障事务,开启了福利国家构建之路。以救济、改革和复兴为主要内容的罗斯福新政为美国社会福利制度建设奠定了思想基础与制度基础,使济贫责任由地方政府、民间组织转向联邦政府。由于福利救济是作为经济体制改革的内在组成部分加以推进的,因而这一时期的福利制度建设都更加关注贫困人口的物质需求,通过以工代赈、现金救济和实物救济的方式增加人们的经济福利。

1933 年 5 月,罗斯福总统敦促国会通过《联邦紧急救济法》(Federal Emergency Relief Act),成立联邦紧急救济署(FERA),旨在通过向州和地方提供资金与贷款,来提供现金救济和创造一些非技术性公共服务岗位(如修建草坪、清扫树叶等)。但是,这种无偿救济的快速攀升引发了罗斯福对救济依赖的警惕^①。为此,罗斯福于 1935 年 4 月说服国会通过《紧急救济拨款法》(Emergency Relief Appropriation Act),在联邦紧急救助署下成立工程进度管理署(WPA),旨在雇佣有劳动力的人从事建房修路、农村供电等公共工程工作,而无劳动能力的人则可继续享受公共救济。1935 年底,联邦紧急救助署正式被工程进度管理署和社会保障委员会(SSB)取代,前者负责提供公共工作,后者则负责提供公共救助。

联邦紧急救助署和工程进度管理署为失业者提供了范围广泛的工作机会,包括建设、专业(如作家、艺术家、演员和音乐家)设计以及消费品生产。与此同时,还实施了包括职业培训、妇女劳动与食品救济(包括直接发放、食品券和学校午餐)在内的多种项目。从 1933 - 1935 年间,联邦累积向州和地方拨付了数十亿美元,为超过 2000 万人提供了工作。尽管如此,仍然有大批失业者和无劳动能力者无法获得救济,只能转向州和地方政府求助。这使得州和地方不堪重负,纷纷削减救

济水平甚至废除救济项目^①。在此高压下,罗斯福不得不推出第二次新政,希望运用凯恩斯主义刺激经济复苏并进一步帮助失业人口。

1934 年 6 月 8 日,罗斯福向国会提出,要求通过立法在全美建立一种新体制,能立即提供保障以预防几种重要因素对人们生活的冲击^④。1935 年,国会通过《社会保障法案》(Social Security Act),主要有五大条款:一是强制征收工薪税,建立联邦养老保险;二是向各州拨款建立失业保险,统一管理失业补贴;三是向各州拨款,为老人、盲人和残疾人提供福利救助;四是建立未成年子女家庭救助(AFDC)项目;五是组建社会保障委员会,负责管理各类项目。这一法案确立了美国社会福利制度的基本框架,形成高度依赖社会保险计划与公共救助计划的双轨制福利模式。至此,美国成为主要发达国家中最后一个建立全国性福利制度的国家。

在罗斯福新政时期,美国在增强政府福利责任和维护社会经济秩序上取得显著效果。在 1929 - 1940 年间,美国社会福利支出从占全国 GNP 的 3.9%(39 亿美元)攀升至 9.2%(88 亿美元)^⑤。但是与欧洲相比,美国福利救助仍然相当保守,救助额度并不算大;各种福利救济项目只限于有针对性地向贫困人口发放;各州在救助对象和救助数额上有自由裁量权;同时,医疗保险项目尚未建立^①。总体上看,这一时期的福利建设被认为是充满了不公平的局限,包括对妇女的歧视、对穷人进入工作领域的歧视、对现有经济秩序的维护和既得利益集团的保护等^⑥。

(二) 福利停滞时期(1946 - 1960)

自罗斯福新政以后,二战的爆发打断了美国社会福利制度的建设进程,并使之在战后经历了长时期的停滞与徘徊状态。由于战后的繁荣、景气与富裕景象,使美国人淡忘了普遍存在的贫困现象,出现了削减福利开支、减少资助人数的趋势,比如实行更为严格的福利资格审查,更多地使用资产调查方法等,目的是为了削减税负、实现预算平衡^④。但是,迫于反对者的压力,美国政府仍然采取了一些积极的福利措施来扩展福利项目或提高福利供给,比如实行全国学校午餐计划(1946

年)、《住房法案》(1949年)、《国防教育法》(1958年)等。在此期间,《社会保障法》也进行了多次修订,包括增加“终身残疾与完全残疾救助”(1950年)、社会服务(1951年)、伤残保险(1956年)、将社会保障税率提高到雇主和雇员各3%(1960年)等。总体来说,这一时期的福利制度并未有大的建树。

(三)福利扩张时期(1962-1969)

然而,战后的繁荣时期并未持续多久,就转入动荡时期。正如经济大萧条成为美国建立第一个重大社会福利项目的催化剂一样,20世纪50年代开始的民权运动和60年代的贫民窟暴乱推动了美国福利国家的再一次扩张。为了应对贫困和实现社会公平,肯尼迪与约翰逊总统发起了一场扩大福利体系的运动,但是这场运动依然反映了罗斯福总统的理念,即反对福利依赖。这一时期,美国的福利政策重点开始转向提高劳动者的能力和落实公民权利方面,力求通过服务、预防、激励和培训四类措施提高贫困者的自立自强能力,并使其逐步摆脱政府救助。为了配合这一政策导向,美国的福利体制开始从集权走向分权,地方政府尤其是社区力量在提供社会服务与就业培训上发挥了重要作用。

1962年的《公共福利修正案》(Public Welfare Amendments),是美国自《社会保障法》实施以来第一次特别认识到预防性、保护性和恢复性服务在公共福利中的重要性。除扩大儿童、老人、盲人和残疾人的福利支出,该法案大幅度增加了联邦对州政府的工作培训与工作安置的支持力度。肯尼迪总统明确指出:此项措施代表一种新的政策取向,即强调支持与恢复之外的服务,而非单纯的救济;强调有助于工作的培训,而非长期依赖。我们的目标是预防或减少福利依赖,并通过维护和改善家庭生活来鼓励自立自强^⑦。根据该法案,美国联邦在1962-1965年间累积拨款上千万美元,用于劳工部每年调查和研究失业问题的趋势,提供对就业促进的各类教育咨询和训练,以改善劳动力市场和提高劳动力素质。

1964年,约翰逊总统正式提出伟大社会计划(Great Society)和向贫困开战(War on Poverty)的

政治宣言,试图通过帮助穷人自立,而非施舍来减轻贫困,并结束靠救济生活的日子^⑧。该方案包括教育补助、疾病防控、医疗保险、医疗救助、郊区重建、资源保护、地区发展、全面反贫困、预防犯罪,以及优化投票权等一揽子问题,其中绝大多数建议获得国会通过^⑨。实现该方案的核心手段是同年通过的《经济机会法案》(Economic Opportunity Act),旨在为每一个人提供教育与培训机会、工作机会,以及体面和尊严的生活机会,以消除富裕中的贫困这一悖论。法案创设了总统直接领导的经济机会办公室(OEO),以动员国家的人力与经济资源用以反贫困,并且监管繁多的社区反贫困项目。经济计划办公室认为,解决贫穷的最好办法不是单纯提高收入,而是通过教育、职业培训、自主参与和社区发展来提升人力资本。1965年,《经济机会法案》予以修订,鼓励州政府参与到反贫困计划中。

约翰逊改革成为罗斯福新政以来最大的一次福利改革议程,它使得除老人与残疾人之外的人群,第一次得到来自政府的生活保障承诺。此时,福利政策所着力解决的已不再是绝对贫困人口的生存问题,而是要雄心勃勃地解决相对贫困人口的平等权利和全面发展问题。社会福利计划由此迅速扩张到医疗、教育、营养等各个领域,尤其是建立了医疗保险制度(Medicare)和医疗补助制度(Medicaid),包括食品券在内的多种福利计划也成为永久法定。但是,这种快速扩张不仅没有有效实现既定的多种社会目标,反而造成官僚机构的急剧膨胀与联邦拨款的大量浪费,在相当程度上演变成了一种社会及社会政策的动荡。到1966年,约翰逊总统对这一改革日渐失去信心,经济机会办公室也开始分崩离析,直到1969年尼克松总统上台,这场动荡才得以结束^④。

(四)福利调整时期(1972-1995)

20世纪70年代,两次石油危机加剧了经济衰退,成为美国福利体系改革的又一催化剂。由于福利系统过于庞大和浪费,尼克松总统谴责联邦政府过多地介入个人救济,主张自救自助和自强自立的追求。为减少福利依赖并摧毁庞大的官僚-社会工作者福利网络,尼克松提出一个

全面的福利改革方案——家庭援助计划(Family Assistance Plan),成为美国福利战争的开始。该方案旨在以负收入税取代众多福利计划,规定家庭或个人收入一旦低于国家设定的标准线即为负收入,政府将向其补贴差额部分;而有能力工作的人若拒绝工作,就将失去补助。但是,该计划却因参议院的强烈反对而流产。不过,工作福利却成为普遍的改革共识,比如福特总统于1975年推行的劳动所得税减免(EITC)政策就已成为普受欢迎的福利措施之一。

尼克松政府在福利改革方面的重大举措是通过推行新联邦主义向下放权和强化州政府的责任,在收缩联邦责任的同时实行联邦层面的高度集权。1972年,《社会保障修正案》将原来由联邦与州共同举办的老年补助和永久残疾补助合并为补充保障收入(Supplemental Security Income)由联邦进行统一管理,旨在帮助那些没有资格享受社会保障的老年人以及收入及财产低于指定下限的盲人和残疾人。法案提供了全国统一的指导性指标和补助金标准,在实施分享预算的同时将社会保障支出的部分负担从州政府与地方政府转移联邦政府。此外,1973年还通过了《全面就业培训法案》,旨在大力推进社区创立就业与培训计划。

沿着新联邦主义路线,里根总统重新界定了政府的福利责任,主张取消福利国家的口号,认为政府主要负责制定有关社会保障的立法工作,实施主体是州和地方政府;同时大力重振社区,鼓励民间机构与私人机构从事社会保障活动。1981年,里根提出综合预算调整法案,试图在不增加税收的情况下扩大政府财政收入,削减国家社会保障投入,实行提高个人和企业的社会保障税率。1982年,美国的福利开支削减支出达数十亿美元,主要涉及低收入者和患病老人的福利项目,包括未成年子女家庭救助、补充保障收入、医疗补助、食品补助、住房补助、能源补助、学校午餐和法律援助等等。1983年,《社会保障法修正案》再次缩减了联邦政府的社会保障责任,只保留并强化了对老年人和医疗补助的责任。

里根政府解决福利困境的另一思路是实施工

作福利计划。1988年,《家庭支持法案》开始实施就业机会与基本技能计划、子女赡养费强制执行计划、过渡性福利和对未成年父母的特殊规定等政策。这一法案要求各州制定工作机会与基本技能培训计划,提供教育、培训和就业服务,旨在帮助人们脱离福利依赖,大多数成年当事人要被吸纳到工作机会与基本技能培训计划中,但有3岁以下孩子的父母可以免除,自1994年起,要求失业的父母每周至少工作16小时等。

总体上看,20世纪70年代至90年代中期是美国社会福利制度建设的调整期。这一时期的福利项目有两大变化:一是公共救助支出大幅削减,政府严格福利申领资格,以迫使福利申领者进入就业市场^⑩;二是联邦福利责任继续收缩,转由州和地方政府和非政府组织以及私人企业分担,企业养老金制度和个人退休储蓄等市场化手段得到鼓励。这些调整措施是对罗斯福联邦主义政策的修正,并没有突破原有的社会福利制度框架,但是却为克林顿的福利改革奠定了基础。

(五)福利改革时期(1996 -)

1996年,克林顿承诺要终结社会福利救济,并提出工作第一战略。福利改革法案,即《个人责任和工作机会协调法案》(Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act)的颁布,使一个工作导向的、严格限制个人获得社会救助资格和时间的工作福利制得以建立。该法案旨在结束旧有的福利体制,主要内容是用贫困家庭临时救助(TANF)代替原来的未成年子女家庭救助。该法案对现金救助设置了严格的时间限制(5年),强加了工作条件,通过工作优先项目促进就业、鼓励个人承担责任;并且加强和支持婚姻关系,鼓励婚姻与双亲家庭生养孩子,减少非婚子女的出生,以结束依赖子女家庭补助和其它政府补助。该法案还创立了贫困家庭临时救助专项基金,使各州有更大的自主权对自身社会福利计划进行设计。从本质上讲,福利改革法案的目的并非从消除贫困出发,而是以减少福利依赖为目标。

2002年,布什政府提出了第二阶段深化福利改革的方案——《为自立而工作法案》(Working Toward Independence Act),对原法案进行了部分

修改和补充,其最主要内容是倡导通过就业自食其力的工作福利,减少福利依赖,以及改善家庭结构,强化健康的婚姻关系和减少非婚生子女数量。2003年,医疗保险法案实行,将更多处方药品划入公共医疗补助范围,并且创设了健康储蓄账号(Health Savings Account)制度,使人们可以选择省下医疗保险的一部分资金以投资在其他重要地方。2006年,布什总统签署法律再次进行福利改革,对福利受益人实施更加严格工作条件限制。同时,签署退休金改革法案,严令美国企业拨付足够资金确保员工的退休福利,将目前承担的90%的拨付比例提高到100%,并在未来7年内补完拖欠的退休金,拨付不足的企业将被严惩^①。

如今,奥巴马总统掀起医改新政,试图从根本上改变以往的医保体系,建立全民医保。2010年的《病人保护和可负担医疗法案》提出构建低成本、全覆盖的医疗保险体系、强化公共项目、提高医疗服务的质量和效率、确保透明和项目廉正、增强医疗服务人力资源建设、强化经费保障等六大内容。此外,社保改革的一些指导原则也得以提出,如反对一切社保系统私有化的举措、不得再减少目前社保受益人的补贴,应增强对那些收入最低、最弱势的退休老人的经济保障等。总体上看,当前美国的福利改革依然没有突破1996年的新福利法案。

二、美国社会福利项目的运营管理

新的福利改革并没有改变旧福利制度的政策结构。除了以困难家庭临时救助替代未成年子女家庭救助,新福利法案依然延续1935年《社会保障法》奠定的基本制度框架。新福利改革对公共救助的组织结构和日常运作进行了广泛改变,是对新联邦主义路线的传承与修正。小罗斯福总统以联邦主义为美国的福利制度化给付开启先河,是一个自下而上的权力上移过程,而尼克松总统提出的新联邦主义则为美国福利制度的市场化与社会化改革确立了基本依据与框架,是一个自上而下的权力下放过程。二者的共通之处在于,都强调联邦政府的社会福利责任,但不同之处在于,新联邦主义在缩小社会福利规模,强化个人责任,

提高福利申领条件,特别是大幅度改变社会福利的供给方式,由联邦政府转向州与地方政府,由政府转向非政府的市场或社会,使得美国的社会福利项目在供给方式、资格认定和财政手段三个方面呈现出独特的运作特点。

(一)供给方式

美国的福利项目可以分为现金给付类和实物给付类,前者可以直接通过增加受益人的货币收入,比如困难家庭临时救助、补充保障收入等;后者则是通过提供实物援助或者实际服务的方式实现,比如食品券、就业培训等。在新的福利制度框架下,福利救助形式由现金救助为主转为社会服务为主,包括就业培训、儿童托管、医疗救助和交通补贴等非现金性质的救助开始占据重要位置。这对于引导受益人合理消费具有重要作用,同时有助于促进其工作动机。当前,美国的社会福利项目已经达到数百个之多。通过多种类型的组合,社会福利的保障功能与激励功能同时得到实现。

新的福利制度日益重视发挥州与地方、非政府组织与市场在福利领域的作用。总体上看,20世纪30年代以前,慈善类的非政府组织发挥的作用较大;20世纪30年代以后,联邦政府对福利负有主要责任;20世纪70年代以后,包括企业、社区和各种非营利组织在内的非政府组织在福利管理和福利提供上的作用逐步得到增强;同时,在政府内部,州政府与地方政府的角色得到突显。

在联邦层面,负责社会福利的主管机构有四家:负责发放各种社会福利金的社会保障署、负责统筹管理社会保障资金的社会保障与医疗统筹基金信托董事会(BTSSMTF)与财政部、负责监管就业人员及其工资税的劳工部、以及负责战略决策建议的社会保障理事会(SSAB)。由此,美国的社会保障制度的管理体制体现了收、支、管严格分立和决策、咨询紧密联系的特色^④。

与福利项目的层次和管理相适应,福利项目的相关资金渠道也呈现出多样化的特点,主要来自五方面:一是专门针对雇主与雇员的社会保险专项税;二是政府、主要是联邦政府的财政预算;三是非政府组织的福利支出;四是私人向保险公

司投保的保费;五是来自社会的慈善捐助。其中,政府的税费与预算是最主要的筹资渠道,但是,美国的非政府资金比重要比其他发达国家高出很多,使得美国的社会福利制度具有市场化与社会化的特点。

(二) 资格认定

在新改革法案出台以后,对公共救助项目的福利资格认定更为严格,内容也更为丰富。目前,联邦福利项目的资格审查条件包括两大类,一是经济类概念,如联邦贫困线(FPG)、特定受益数额、中等收入、需求分析(Need analysis)(即预期成本)、较低生活标准收入水平(Lower Living Standard Income Level, LLSIL)和资产/资金等;二是非经济类概念,包括类型/行为条件,如人属于某一特定目标群体(如满一定年龄、伤残或是退伍军人)、工作要求等,与自动获取资格,如获得补充社保收入可以自动获得补充营养救助。

从十大生计调查项目的资格认定来看,福利资格的认定倾向于综合性发展,除了采用贫困线、收入水平、资产状况等经济类概念,类型条件、工作条件和自动获取资格等非经济概念也被采纳。从经济类条件来看,生计调查的主要手段仍然受到普遍运用,大部分项目是由联邦政府限制资格条件,小部分则由联邦指导下由州和地方进行资格认定,这说明,资格审查是较为统一的。从非经济类资格概念看,类型条件依然重要,老人、儿童、残疾人和未成年子女家庭是十大项目资助的重点对象;相比之下,女性并未受到特殊优待。

(三) 转移支付

目前,财政转移支付,已经成为美国各项福利计划得以落实的主要与关键手段。在新的分权福利制度下,制定统一标准不再是联邦政府与州建立合作关系的唯一途径,财政转移支付的方式得到更大程度上的运用。2011财年,美国在生计调查类福利项目的财政总支出约为9270亿美元;其中,在联邦项目上,联邦政府支出7170亿美元,州政府支出2010亿美元;此外还有90亿美元来自州政府的独立项目^⑫。可见,大部分联邦福利支出通过财政转移的方式由联邦与州合作完成的。这一方面能实现联邦政府的权威性与主要责任,

另一方面也为更好地调动州与地方的能动性。

从十大生计项目支出来看,所有项目的资金分配都属于强制性支出,即由对应的法律明确规定的法定支出,以此保证了项目支出的连续性与规范性。但是,除了困难家庭临时救助在改革以后变为定额支出,大部分项目都是开放性支出,没有设定最高支出限制,这显示出新的福利改革对未成年子女家庭救助的控制,以及对单亲母亲的反对。与此同时,现金补助类项目,如补充保障收入、劳动所得抵免等,都是直接面向个体,增加可支配收入成为公共补助的重点。

对个人而言,所有的福利计划,不论是现金救助还是非现金救助,都是财政转移支付的结果。这些转移支付减少贫困的效应远远超过了税收增加的贫困效应。其中,以现金转移支付减少贫困的效果最好,对贫困人口产生了显著影响。但是考虑到福利依赖的问题,劳动所得抵免和非现金转移支付仍然是最好的选择,因为这类项目既可以增加收入又可以强化工作动机。在1979-2004年,劳动所得抵免和非现金转移支付调整的净效应使贫困率平均每年低于官方贫困率的2.8%。^⑬

三、结语

美国社会福利制度建设至今已有一个多世纪,从免遭匮乏的福利建设,到向贫困开战的福利扩张,再到向福利开战的福利改革,从终身福利到工作福利,项目的政策目标与政策效果不断提升,在项目立法重点上始终围绕个人责任与政府责任之间的平衡,直接体现为项目规模、申领资格和管理体系的变化;从政策结构到供给方式,从资格认定到财政调控,已经形成较为完整的制度设计。作为美国政府的主要职能,社会福利建设对于缓解美国的社会矛盾、促进经济发展和社会公平产生了重要作用。

总体上看,与高福利、低市场和制度型的欧洲福利模式相比,美国属于低福利、高市场和补救型福利模式,既反映出市场经济导向又体现个人主义的社会倾向。美国一直限制和反对国家干预,最大限度地保持市场机制在福利制度中的作用与

地位。如今,以投资人力资本为核心的工作福利范式宣告了美国传统社会福利范式的终结。虽然新福利改革的成效有待进一步验证,但是相对于欧洲国家,其在避免财政危机、减少福利依赖和促进经济发展上还是较为成功的。随着2003年医疗保险改革与2006年的退休金改革的推行,预示着美国的社会福利体制改革已经基本完成对公共救助项目的改造,目前着手进行的即是对社会保险项目的改造。因此,美国的福利制度改革仍是未完待续,可以预见在不远的将来,美国的福利制度又将面临新一轮的转型。

注:

- ①Rodgers, Harrell R. (2000). *American Poverty in a New Era of Reform*. Armonk, New York: ME Sharpe.
- ②Stewart, Jr. Joseph, et al. (2008). *Public Policy: An Evolutionary Approach*. Boston, MA: Thomson Higher Education.
- ③Dye, Thomas R. (2008). *Understanding Public Policy*. London: Pearson.
- ④祈亚辉:《福利国家的比较研究》,海南出版社2005年版。
- ⑤Gilbert, Neil. (1983). *Capitalism and the Welfare State*. New

Haven, CT: Yale University Press.

- ⑥Katz, Michael B. (1986). *In the Shadow of Poorhouse: A Social History of Welfare in America*. New York: Basic Book.
- ⑦White House. (1962). *Public Welfare Amendments*. <http://archives.lib.state.ma.us/>.
- ⑧Lemann, Nicholas. (1991). *The Promised Land: The Great Black Migration and how it Changed America*. London: Macmillan.
- ⑨Ushistory. (2013). Lyndon Johnson's "Great Society". <http://www.ushistory.org/us/56e.asp>. May 31.
- ⑩Harrigan, John J. (1991). *Politics and Policy in States and Communities*. New York: HarperCollins.
- ⑪刘洪(2006). 布什签署退休金改革法案, http://news.xinhuanet.com/world/2006-08/18/content_4977313.htm, 8-17.
- ⑫Rector, Robert. (2012). *Examining the Means - tested Welfare State: 79 Programs and \$ 927 Billion in Annual Spending*. Congressional Testimony, April 17.
- ⑬Moomaw, Ronald L., et al. (2009). *Economics and Contemporary Issues*. Mason OH: Southern - Western College.

〔责任编辑:宁 岩〕

A Review on Social Welfare System in the US

Yan Min & Zhu Chunkui

Abstract: The United States has a workfare system, which balance the responsibilities between the individuals and government through combining three primary goals including poverty relief, social security and work motivation. This paper examines the historical development, program operation and management of American welfare system. We find that the welfare system in America is well operated through the complete project management and full mean test, while defined roles of federal and local governments in financial transfer payment system enhancing its efficiency and secure program funding. It is thus suggested that the administration of American social welfare system has certain reference significance for the improvement of welfare reform in China.

Key words: social welfare; welfare system; welfare reform; workfare



南京社會科學

NANJING JOURNAL OF SOCIAL SCIENCES

ISSN 1001-8263



04>