

一个隔靴搔痒的社会福利安全网

——评斯科特·阿拉德的《遥不可及》

马国泉*

Allard, S. W. (2009). *Out of Reach: Place, Poverty, and the New American Welfare State*. New Haven: Yale University Press. 266 PP.

福利国家，说的是这个国家的政府为本国公民的福利负责，具体表现在：一、为本国公民提供广泛的公共服务；二、进行收入再分配以降低社会不平等的程度。然而，自诩为头号超级大国的美利坚合众国，与其他工业化国家如德国或英国比较，距离福利国家还相去甚远。欧洲大陆的一些发达国家的政府为其百姓提供的在医疗、教育以及失业救济等方面的福利，都令大洋彼岸的美国望尘莫及。（Janda et al., 2006: 631）

当然，美国在这方面也还是做出了不少努力。最突出的要数于一九三五年八月十四日由罗斯福总统（Franklin D. Roosevelt）签署生效的社会保障法（the Social Security Act）。值得一提的是他当时所说的一段话：“我们决不可能保证让百分之百的民众百分之百地免受生活中各种意外和波折的冲击，但是，我们已经尽力制定了一项法律，可以为一个普通的公民和他的家庭在面临失业，或者贫困交加的晚年时提供一些保护的措施。”（Shafritz et al., 2011: 469）例如，二零零八年，由美国联邦政府的社会保障总署（Social Security Administration）发出的五千多万份每月的补贴，总计金额达六千一百四十亿美元，相当于美国老年人收入的百分之四十，使不少求助无门，甚至贫困潦倒的老人免于倒毙街头，了却残生。

* 马国泉，富尔布莱特政治学/公共行政学资深专家，美国洛杉矶加利福尼亚州州立大学政治学系教授。

(Kettle & Fesler, 2009: 52) 当然, 过去的这些年来, 尽管美国的社会保障法经过不断的修正, 日趋完善, 尽管有与此相关的政策陆续出台, 美国的社会保障网还是问题重重, 美国朝向福利国家的发展还是任重而道远。

二零零九年, 耶鲁大学出版社出版了《遥不可及》(*Out of Reach: Place, Poverty, and the New American Welfare State*) 一书, 揭示了笼罩在美国的富裕面纱下其社福政策的庐山真貌。作者斯科特·阿拉德(Scott Allard) 走访了三个城市的近一千五百个包括政府和非盈利机构的社会服务组织, 通过实地调查, 加以客观分析, 痛陈美国当前社会政策的失误弊端, 并对这个富国应当如何照顾穷人提出了一系列发人深省、很有见地的看法。

一、作者简介

阿拉德是密歇根大学(University of Michigan) 毕业的政治学博士, 现为芝加哥大学(University of Chicago) 社会服务行政学院(School of Social Service Administration) 的副教授, 并兼任著名的智库布鲁金斯学会(Brookings Institution) 大都会政策项目(Metropolitan Policy Program) 的非驻会资深研究员(Non - residential Senior Fellow)。此前, 他曾先后在锡拉丘斯大学(Syracuse University) 的马克斯韦尔公民与公共事务学院(the Maxwell School of Citizenship and Public Affairs) 的公共行政系、布朗大学(Brown University) 的政治学系任教。此外, 他曾被聘为联邦政府住房与城市发展部的城市学者(Urban Scholar), 也在密歇根大学国家贫困中心(the National Poverty Center)、威斯康辛大学(University of Wisconsin) 贫困研究所(The Institute for Research on Poverty)、西北大学(Northwestern University) 的政策研究所(The Institute for Policy Research)、肯塔基大学(University of Kentucky) 贫困研究中心(Center for Poverty Research) 做过访问学者。这些阅历大大地丰富了他对美国社会贫困现状以及美国社会福利政策的了解和分析。

二、捉襟见肘的社保体制

美国有着名目繁多的社会服务项目，涵盖了就业协助、成人教育、紧急援助、儿童照顾、精神健康以及针对就业年龄期成人滥用药物的治疗等各个方面。这些服务已经构成了现代社会的安全网的主要内容，涉及到美国社会数千万低收入的成年人。但是，与一些提供现金福利的项目相比，却不那么引人注目。

更严重的是，很少人想过，在什么地方为低收入的民众提供这些社会服务援助，实际上十分重要。无论在政界还是学界，人们大都以为，在美国只要是穷人，都能一视同仁，毫无例外地得到这个安全网的援助。实则不然。在特别贫困的地区，或者少数族裔聚居之处，求助无门的情况尤为突出。令人更为担忧的是，构成这个安全网的许多机构，一再受经费削减所折磨，常年累月捉襟见肘。结果是，安全网非但名不副实，无法为穷人提供安全，而且自身不保，前景难料。

《遥不可及》一书的主题是，安全网构筑的地理位置对于美国朝向福利国家的努力至关重要。安全网设在何处，务必要考虑到社区的种族构成、贫困程度、失业状况，以及是否孤立于整个地区等一系列的问题。选址不当就会铸成大错。由非营利组织提供的社会福利往往不能对症下药，州和地方政府分配福利资源也难以有的放矢。可以说，安全网的地理位置将直接影响到社会服务项目的设置，以及这些项目成功的几率。

《遥不可及》一书有二百六十六页，共七章，引言之后，第二章首先讨论地域和贫困的关系。作者指出，在某些社区，贫穷的阴影始终挥之不去，不平等的现象屡见不鲜，无法改善，一个重要的原因就在于安全网设置的地点不当，以至各方提供的社会福利救济对于居住在一些特困地区的贫苦人家而言，根本就遥不可及，甚至闻所未闻。其结果只能是使已有的政治、经济和社会的不平等更趋恶化，低收入家庭在教育、健康、就业等方面的差异愈加突出。

第三章解析安全网的空间不平等问题。由于大部分的福利援助项目由基层的社区机构提供，所谓近水楼台先得月，居住在附近的居民理所当然地受益方便。而如果所住的社区内少有提供福利援助的机构团体的话，那些地方的居民就必然较难受益，安全网因而形同虚设。作者认为，原本应该为穷人提供社会服务的安

全网，如果坐视百姓在水深火热中挣扎，拒施援手，与无动于衷的摆设又有何不同。所以，提供社会福利的安全网要切实有效，就必须确保让社福机构尽可能地贴近低收入的民众，使后者看得见、摸得着、拿得到。

经费问题关系到各种社会福利项目的生死存亡。财源充沛、捐赠丰裕的机构才能保障为社区提供持续可靠的服务。第四章主要探讨为穷人提供服务的一些组织的稳定性和财务状况。在过去的四十年间，美国对社区服务的财政资助已经发生了天翻地覆的变化。六十年代末，美国政府针对低收入人口的社会服务项目的规模一般。然而，今天的美国政府却负担着涉及甚广的一系列项目，包括工作培训、心理健康、儿童照顾、滥用药物、家庭暴力、成人教育等。从一九六零年到一九九五年，按通货膨胀调整后的美元计算，政府在社会服务方面的支出增加了五倍有多。针对穷人的住房、教育以及社会服务等项目的花费从一九七五年的四百七十亿美元暴增至二零零二年的一千一百亿美元。

可以说，政府出钱、地方的非营利组织出力的模式已经定型。于是，非营利的社会服务领域迅速扩张，从一九七七年至一九九二年增长了百分之一百三十，非营利组织达六万六千个之多。值得注意的是，提供人类服务和工作培训的非营利组织从一九九零年至二零零三年增长了将近百分之六十五。因而，政府管理的安全网和民营的安全网之间形成了一种相互依赖的关系：前者出钱，后者出力。

与此同时，在提供资金方面，非盈利组织和慈善机构越来越显得心有余而力不足，其地位正逐步边缘化。此外，对许多社福机构而言，无论是政府的拨款，或者私人的捐助，既不稳定，又无保障，年复一年，已是大势所趋。尤有讽刺意味的是，那些最需要扶助的特困地区，恰恰最难得到救援。设在那里的社福机构，财政状况尤为波动，以至提供的服务往往时断时续。

与一般人的想象相反，美国的社会福利安全网并非只是由政府庞大的官僚体系主持的全国性的福利现金项目而已。事实上，活跃于地方社区的基层安全网基本上是由政府和非盈利的社会福利机构组成的。这些安全网不但负责政府主持的针对贫困家庭的福利、健康保险、粮食券等项目，还提供各种各样的社会服务，以增加贫困人口的就就业机会，改善他们的生活水平。

然而，地方安全网由于种种原因其服务往往有失公正，也不够稳定。美国的一些宗教的服务组织则在这方面起了很大的弥补作用。例如，在一些特困地区默

默耕耘、助贫援困的主要就是这类团体。而且，与政府官僚相比，他们更能够关注个别贫困户的特殊要求，更了解当地所需的轻重缓急。第五章主要就是对这些以宗教信仰为基础的服务组织和世俗的非营利组织进行比较。

第六章分析美国福利国家的政治结构。作者写道，首先，近十年来美国的助贫济困援助发生了极大的变化，朝向福利国家的努力越来越多地采用了民营化、外包和以提供服务为主的方式。而这些社福服务基本上是通过地方安全网来实现的。所以，如何提供社福服务实质上已经成为地方基层的事务。其次，在每一个地方的安全网内，各种各样的社会服务项目往往都分别划归落实到具体的机构或社区，以至互不通气，各行其是。于是一方面，它们彼此割裂，缺乏统筹，另一方面，它们又竞相追逐上级州和地方政府有关部门的拨款和资助，所谓鹬蚌相争，渔翁得利，使后者有机可乘，可以轻而易举地削减社会服务的开支和服务点的安排。

正因为如此，作者认为，美国的社会福利安全网是一个松散割裂（decentralized and fragmented）的安全网。再加上资金的短缺，它不可避免地会提供一些停滞消极，有气无力（static and inertial）的社会服务。作者指出，通过各级政府根据各自的具体需要来资助社会服务项目，推动助贫援困，本来是美国社会福利安全网的一大强项。然而，也正是这些特点造成了地方安全网的分离割裂，以至服务质量参差不齐，服务点的设置有失公允。

作者笔下的美国是这样的一幅景象：贫困日趋严重，生活费用不断高涨，越来越多的家庭入不敷出，度日如年。他不由得感叹道：要想拉美国的穷苦百姓一把，难啊！（Allard, 2009: 171）确实，在今天的美国，贫困已经不再局限于一小部分不幸的美国人。在这个三亿一千一百多万人口的国家，近五分之一，即大约六千万的成年人和儿童（Allard, 2009: 173）正在接近或低于贫穷线下的困境中挣扎^①。

面临这样的挑战，作者在第七章就如何修补安全网提出一些看法，值得注意的有如下几点：

^① 根据美国联邦政府健康与人类服务部颁布的二零零一年的贫困标准，二零零一年的贫穷线是：四口一年的年收入为二万二千三百五十美元。见 <http://aspe.hhs.gov/poverty/11poverty.shtml>。

(1) 打通供需渠道,使需要援助的穷人能方便及时地得到社会服务机构团体的援助。

(2) 住房,交通,和社会服务要多管齐下,才能使助贫援困的努力更加有效。

(3) 社会服务设点要与时俱进,随机应变,安全网布局要因应形势,不断调整,以涵盖新出现的贫困地区。

(4) 进一步发挥非营利组织的潜力,鼓励这些组织在助贫努力以外,积极推动各种公民参与的活动。

(5) 鼓励对非营利组织的慈善捐助,使之能得到更多的财政资助,以保障日益依靠非营利组织的地方安全网的稳定服务。

(6) 各级政府要坚持对安全网的承诺,使全社会的贫困人口都能得到稳定可靠的社会援助。

当然,对任何国家来说,社会保障始终是一项吃力又难讨好的艰巨任务,对于因二零零八年的金融危机而焦头烂额、大伤元气的美国而言,更是如此。作者相信,重要的是朝野上下、政府与社会齐心合作,致力助贫援困,在坚持美国的传统价值,即个人主义、注重效率、机会均等的同时,构筑一个有能力帮助穷人的安全网。

三、社保改革何去何从

近年来,美国的贫穷的发展趋势有两大特点。一是贫困年轻化。年轻人的现状越来越引起社会的警觉。贫困一度是人生步入晚年的衍生物。美国的社会保障制度改变了这一状况。在今天的美国,贫困依然和年龄有关,但贫困的幽灵却更多地在一部分年轻人身后徘徊。二零零八年,在十八岁以下的年轻人中间有百分之十九属于穷人,而在六十五岁以上的老年人中间,穷人的比例只占不到百分之十。

另一个趋势是贫困女性化。单身母亲的家庭现状也愈来愈令人担忧。在美国每两个穷人中就有一个生活在妇女是唯一的一家之主又背负养家糊口重任的家庭之中。而在三十年前,四个穷人中只有一个生活在这样的环境之下。妇女或者依靠妇女过日子的人占穷人的比例正不断上升。这就是美国的学界称之为“贫困的

女性化”（feminization of poverty）的现象。（Janda et al. , 2006: 641 - 642）

阿拉德在本书中提出的几点建议都着眼于减缓这两大趋势的发展。例如，住房、交通和社会服务要多管齐下，对于成人就业、儿童上学等都具有非常重要的现实意义。又如，通过各种途径推动公民参与的活动，提高公民意识，进一步融入社会，了解自身的权利和义务，使社会福利的援助努力可以达到事半功倍的效果，进而提高全社会的公民意识水平。

公民意识指的是公众不但懂得追求自身的利益，更懂得维护公众的利益。美国学者所称的公民意识包含有四个方面的内容，即：

- （1）能进行有道德的哲学思维；
- （2）能理解，相信，并接受美国体制的价值；
- （3）能承担个人的道德责任；
- （4）能展现包括克制与容忍在内的待人接物态度。（Frederickson, 1997: 41 - 46）

如果社会福利的援助能够在提高社区的公民意识上多下功夫，如果社会福利的援助并不停留在仅仅是从物质上施以援手，仅仅是使受援者的生活过得去，或者过得好一点，那么可以相信，自身的努力加上外界的助力，将会把消除贫困的战斗提升到一个新的层次，一个更有希望、更有成效的层次。

这种希望，这种成效，并不是简单地通过金钱的投入就能实现的。更需要的是大众教育的投入、公民参与的投入。美国公共行政学界的著名学者彼得斯（Guy B. Peters）指出，公平是大多数现代的福利国家在执行其福利政策的过程中必须遵循的一个重要原则。本着公平的原则，工业化国家所实施的福利国家政策通常包含两个方面：一是允许勤奋努力的公民能够保有其大部分的劳动所得；二是与此同时也要求他们协助构筑一个福利的平台，以使社会上另一部分比较不幸的人至少可以维持最低的生活标准（Peters, 2010: 468）。没有健康成长的公民意识，又怎能在鼓励社会民众发奋向上的同时，使乐施好助的良好风尚逐步吹遍全社会的各个角落？没有健康成长的公民意识，又怎能在帮助穷人脱贫的同时，鼓励他们自力更生、积极自救？

乐施好助怎样落实？特别是，从政府的角度，从公共行政的角度，这个“助”应该怎样落实？在探索新世纪的社保如何改革时，资深学者司徒尔勒（Eugene C. Steuerle）提出的一些建议或许对我们有一定的参考价值。他认为，政府的“助”

应该认真考虑如下四项原则：

(1) 需求和渐进的原则，即首先照顾好生活较差，最需要照顾的那部分人群。

(2) 个人的公平原则，即确保每个人所缴纳的社会保障税都可以得到公平的回报。

(3) 横向的公平原则，即交付相同的社保税、又有相同需要的人，应该享有相同的社福待遇。

(4) 经济效益的原则，即运用已有的资源，力争使社会整体得到最大的收益。
(Steuerle, 1997: 244 - 246)

当然，落实这些原则并不容易。特别是，无论在学界还是政界，想要针对这些原则取得共识几乎是一项不可能的任务。可以预见的是不断地探索、不断地实践，必将有利于社福政策的不断完善、福利国家的不断成长。

四、若干思考

在美国多年来行之有效的社会保障体制正日显捉襟见肘。不少学者以为，主要原因有五。第一，而战后出生的一代人正进入退休，领取社会保障金。他们的人数远远超出后面几代人；第二，人的寿命越来越长；第三，保健费用不断上涨；第四，更多的保健设备和措施问世；第五，健保涵盖的范围越来越广。(Bittle & Johnson, 2011: 116 - 120) 实际上，正如阿拉德在本书中所指出的，造成社保安全网百孔千疮的原因远不止上述几项。

美国的第十六任总统林肯 (Abraham Lincoln) 曾经说过，政府的合法的目的是：把社区百姓想依靠自身力量去做却做不了或者做不好的事做好。(Cuomo & Holzer, 2004: 64) 其中一件就是如何把帮助贫困人口脱贫的事做好。

《遥不可及》针对美国助贫援困的缺陷、社福安全网的漏洞，以及原因所在，进行了客观深入的分析，并作出了一系列切实中肯的批评。与此同时，该书也对如何改变现状提出了一些有益的建议。这些建议，如果予以落实，将会助于改进美国政府的社会保障政策，有助于充分调动全社会各阶层的力量，提供更稳定可靠的社福援助，使弱势群体能进一步得到全社会的关注，早日摆脱贫困落后，甚至与世隔绝的凄惨境地。

参考文献

- Bittle, S. & Johnson, J. (2011). *Where Does the Money Go? Revised Edition*. New York: HarperCollins Publishers.
- Cuomo, M. M. & Holzer, H. Eds. (2004). *Lincoln on Democracy*. New York: Fordham University Press.
- Frederickson, H. G. (1997). *The Spirit of Public Administration*. San Francisco: Jossey - Bass Publishers.
- Janda, K. , Berry, J. M. & Goldman, J. (2006). *The Challenge of Democracy, 11th Edition*. Boston: Wadsworth.
- Kettle, D. F. & Fesler, J. W. (2009). *The Politics of the Administrative Process, 4th Edition*. Washington, D. C. : CQ Press.
- Peters, B. G. (2010). *American Public Policy: Promise & Performance, 8th Edition*. Washington, D. C. : CQ Press.
- Shafritz, J. M. , Russell, E. W. & Borick, C. P. (2011). *Introducing Public Administration, 7th Edition*. New York: Longman.
- Steuerle, C. E. (1997). Social Security in the Twenty - First Century: The Need for Change. In Kingson, E. R. & Schulz, J. H. Eds. *Social Security in the 21st Century*. New York: Oxford University Press.