

· 比较论坛 ·

从美国社会保障体系演进 历程看现代国家建设

徐晓新 高世楫 张秀兰

内容提要:从建立内战退伍军人及遗属福利金制度开始,美国联邦政府逐步介入原本属于私人慈善和地方政府职责的社会保障领域,并在20世纪60年代“伟大社会”期间得以完善。美国社会保障体系的演进,将公民权利从基本的民事权利和政治权利,拓展至经济和社会权利,增强了公民对联邦政府的认同,直接导致联邦政府权力扩张,财政汲取能力和行政管理能力不断增强。这个过程重新定义了公民与联邦政府所代表的国家间的契约,重塑了州与联邦的关系,加快了联邦政府对经济和社会事务的全面渗透。社会保障体系的建立和发展过程,就是美国的现代国家建设过程,社会保障体系本身就是现代国家的重要组成部分。

关键词: 社会保障 福利国家 社会福利 国家制度建设

中图分类号: F817 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-3947(2013)04-0169-14

从英国1601年伊丽莎白济贫法开始,西方世界的社会保障(social security)逐渐从家庭、宗教或私人慈善的职能,演变为国家责任。目前,发达工业化国家的社会保障体系作为一种以集体形式应对现代社会各种个人风险的制度安排,构成了现代社会运行的重要体制基础。覆盖全民的社会保障体系已成为现代国家制度的重要组成部分。

美国尽管立国日短,但最先进入现代社会,其社会保障体系的起源和演进,涉及重塑国家和个体的关系、凝聚社会共识、重构政体结构、完善行政体制、变革财政制度和建构权责关系等各种变革,推动了现代美国的国体和国家制度的形成。这一过程,就是其走向现代化的过程,也是其为实现政治目标、经济目标和社会目标而进行的现代国家制度建设(state-building)的过程。中国正处在从农业社会向现代工业社会高速转型的过程中,充分了解美国社会保障体系建设与现代国家制度建设之间的关系,有助于思考如何从国家制度建设的高度破解社会保障体系碎片化难题,探索建立与中国国情相适应的社会保障体系,促进中国现代化转型和现代国家制度建设。

作者简介:徐晓新,北京师范大学社会发展与公共政策学院博士研究生。高世楫,国务院发展研究中心研究员,北京师范大学社会发展与公共政策学院兼职教授。张秀兰,北京师范大学社会发展与公共政策学院教授、院长,北京师范大学中国社会管理研究院常务副院长。

限于篇幅,部分参考文献略,有兴趣的读者请与编辑部联系。——编者注

一、美国社会保障体系概览

按照美国社会保障署(Social Security Administration, SSA) (1996)的定义,社会保障是指根据政府法规而设立的计划,为个人谋生能力中断或丧失提供保险,并对其因结婚、生育或死亡而需要某些特殊开支时提供保障,其中也包括为抚养子女而发放的家庭津贴。可见,美国社会保障体系是为全体公民提供广义的社会保障的制度体系。

按照是否需要以缴费来获取保障资格,并根据保障资金的来源不同,美国社会保障体系大致可划分为社会保险、公共救助和社会服务三大板块。其中,社会保险居于核心地位,它以职工和雇主依法缴费来获取相应的权利资格,主要包括养老、遗属和残障保险(OASDI)、老人和残障医疗保险(Medicare)、失业保险、工伤保险等;公共救助主要针对穷人和弱势群体,为其提供补充保障,其资金来自一般税收,救助项目主要包括对贫困家庭的临时救助(Temporary Assistance For Needy Families, TANF)、医疗救助(Medicaid)、补充收入保障(Supplemental Security Income, SSI)、食品券(food stamp)和一般救助(general assistance, GA)等;社会服务则主要是针对个人、家庭和社区提供日常照顾、职业培训、职业恢复等服务。

美国社会保障体系是一个包括政府、社会机构和市场等不同主体在内的多元体系,但联邦政府扮演着主导性角色,其直接运营的OASDI是美国规模最大、最重要的社会保障项目,同时为州政府运行的TANF等项目提供配套资金。美国社会保障署(SSA)与卫生和公众服务部(Department of Health and Human Services, HHS)是管理社会保障计划的主要联邦机构。2010年SSA预算(含预算内和预算外)达7542亿美元,雇员达69975人,HHS预算达8541亿美元,雇员达69839人,两者预算合计占联邦预算的46.5%,雇员合计占联邦雇员总数的4.9%(United States Census Bureau 2012),其重要性可见一斑。

二、美国社会保障体系演进:从私人救助到联邦政府责任

美国社会保障体系发展伴随了美国整个现代化历程,大致可划分为以下几个相互衔接的阶段^①:(1)19世纪90年代以前的萌芽期:延续英国济贫法传统,社会保障在美国主要是教会、私人慈善组织和地方政府的责任;联邦政府的责任主要限于为内战退伍军人、寡妇母亲等特殊群体提供社会保障。(2)进步时代(19世纪90年代~20世纪30年代):各州率先启动社会保障计划试验,联邦政府逐步介入对经济社会事务的监管,并在保障妇

^① 阿森和列文(Axinn & Levin)将美国社会保障体系演进分为殖民地时期(1647~1676)、南北战争前(1777~1860)、内战及战后(1860~1900)、进步时代(1900~1930)、大萧条和新政(1930~1940)五个阶段(Axinn J. & Levin, H. 1982. *Social Welfare: A History of the American Response to Need*. White Plains, New Jersey: Longman);怀科特等在此基础上补充了第二次世界大战、繁荣和伟大社会(1940~1980)、里根主义和社会紧缩(1980~1996)(怀科特、科罗纳德, 2003: 185)。任何一种划分方法都有其局限性,如从政策实质看,罗斯福开启的新政时代的政策一直延续到20世纪60年代约翰逊总统的“伟大社会”时期;甚至直到1996年克林顿福利体系改革前,美国社会保障体系都是在1935年社会保障法案基础上运行的。本文基于政府在社会保障体系中扮演角色的不同,将阶段划分做了简化和调整,并将奥巴马执政以来开启的社会保障改革作为一个新阶段。

女和儿童福利制度建设上有所突破。(3) 大萧条和新政(20世纪30年代~40年代): 大萧条促进了美国社会保障体系的系统建设, 新政期间通过的社会保障法案等立法, 奠定了美国社会保障体系的制度框架。(4) 第二次世界大战、繁荣和伟大社会(20世纪40年代~80年代): 这是美国社会保障体系覆盖范围和福利水平快速扩张并逐步完善的阶段。(5) 保守主义复归与福利紧缩时期(20世纪80年代~21世纪初): 保守主义成为主流理念, 联邦社会保障发展趋缓, 社会保障重心向州政府倾斜, 更加强调个人责任和工作优先。(6) 2008年以后: 奥巴马提出并推进全民医疗保险改革, 借势金融危机引发的社会问题, 纠偏保守主义缩减低收入人群福利的政策, 重塑美国社会保障体系。但围绕社会保障体系的论争仍然激烈, 成为影响美国发展前景的重大问题。

(一) 美国社会保障体系的萌芽

英国人在北美东海岸相继建立的13个殖民地构成了美利坚合众国的基础, 英国《伊丽莎白济贫法》也因此成为美国社会保障体系建立和发展的起点^①。在殖民地时期和建国之初, 美国主要依靠社区和私人慈善对穷人和弱势群体进行救济。到1824年, 纽约州率先要求每个县设立济贫院, 对贫困者进行社会化管理(怀特科、科罗纳德, 2003)。而联邦政府彼时则认为, 福利和救助是州和地方政府的职责, 不属于联邦政府的职责范围(Trattner, 1994)。

联邦政府在美国内战中获胜, 捍卫了美利坚合众国, 并为联邦政府的政治和经济权力扩张奠定了基础。1862年建立的内战退伍军人及遗属福利金, 是美国第一个联邦运作的社会保障计划, 不仅时间上早于欧洲大陆国家, 福利水平亦更为慷慨(Skocpol, 1992b), 该支出在1880~1910年间占联邦政府总支出的1/4以上(Skocpol, 1993)。1865年美国成立了第一个联邦政府资助和运行的社会福利机构——自由民管理局(the Freedman's Bureau), 负责帮助被解放的奴隶, 分发食物和药品, 建造黑人学校和孤儿院(怀特科、科罗纳德, 2003)。

(二) 进步时代(19世纪90年代~20世纪30年代): 各州的福利试验和联邦妇女儿童福利发展

进步时代是美国社会变迁和国家制度建设的重要时期。内战后几十年的快速工业化, 使美国迅速跨入工业社会, 从乡村社会变成城市社会。快速的社会转型, 要求美国必须重构立国之初按照农业社会运行方式所设计的国家形式和治理模式。

1. 各州的社会保障试验

联邦体制下, 各州是建立社会保障体系的试验场。在1935年社会保障法案通过之前, 几乎所有的州都通过了工伤保险法案; 1916年马萨诸塞州率先尝试引入失业保险; 到了20世纪20年代, 威斯康辛州率先通过了失业保险法案(Amenta et al., 2008)。养老金

^① “伊丽莎白济贫法”是指英国女王 Elizabeth I 时代通过的 Act for the Relief of the Poor 1601, 简称 Elizabethan Poor Law。它是在系统总结此前的救济立法基础上通过的第一个全国性济贫法案, 确定了以教区为单位组织济贫的征税权和监督要求等。美国福利制度的历史传承, 见 Trattner, W. I., 1994. “From poor law to welfare state: A history of social welfare in America.” New York: Free Press.

发展则较为滞后,到1929年,只有6个州引入了非强制、地方筹资的养老金(Skocpol & Ritter, 1995),实际只有2个州支付养老金(Amenta & Carruthers, 1988)。

2. 母系主义传统

与欧洲相比,美国进步时代社会保障体系带有鲜明的母系主义(Maternalism)色彩(Skocpol, 1992a, 1992b)。1911~1920年间,40个州颁布法律促使县政府建立母亲福利金(Skocpol & Ritter, 1995)。截至1917年,41个州通过了限制女工最长劳动时间的立法(Herrick, 2009),约10个州为女工设立最低工资标准,15个州相继颁布女工最低工资法(弗里德曼, 2008)。在整个进步时代,美国州高等法院和联邦最高法院都明确表示,不支持覆盖整个男性劳工阶层的社会保障法规(Skocpol & Ritter, 1995)。

3. 儿童福利发展

1912年美国在劳工部下设立了儿童局(the Children's Bureau),专门负责“国民中所有阶层的儿童福利和儿童生活有关的任何问题的调研和报告”,其人员和预算增长很快,迅速拓展至州和地方。1916年通过的《基廷—欧文童工法案》(Keating-Owen Act)禁止州际商业中任何由14岁以下儿童生产的产品,14岁以上童工每天工作不能超过8小时或每周超过6天^①。1921年,儿童局负责管理了重要的联邦社会福利立法——《促进母亲和婴儿福利与保健联邦法案》(Federal Act for the Promotion of the Welfare and Hygiene of Maternity and Infancy)(Skocpol, 1992b)。

(三) 大萧条和新政时代(20世纪30年代~40年代): 奠定联邦主导的社会福利体系框架

1929年大萧条到来时,时任总统胡佛仍信守救济是私人慈善机构、地方政府和州政府责任的观念。但此时,州和城市政府已濒临破产,私人慈善机构也面临资金干涸——救济到了须由联邦政府干预的境地(卡恩斯、加勒迪, 2008)。在不断恶化的大萧条中,民主党人罗斯福当选总统,同时民主党在参众两院都赢得了多数席位。

1. 从FERA到WPA: 联邦政府不断提升社会救济和促进就业责任

1933年5月,罗斯福签署《联邦紧急救济法案》(Federal Emergency Relief Act),并成立联邦紧急救济署(Federal Emergency Relief Administration, FERA),拉开了“新政”的序幕。FERA三年总拨款达33亿美元,至少部分地扭转了救济主要依靠地方政府的局面(Amenta et al., 1998)。

与此同时,国会通过了民间资源保护营(Civic Conservation Corps)计划,为年轻人提供工作机会(Taylor, 2008)。1933年6月通过《全国工业复兴法案》(National Industrial Recovery Act, NIRA),联邦政府通过公共工程建设和促进产业复兴承担起创造工作机会和提振国民信心的责任。如市政工程署(Civil Works Administration, CWA)在高峰时雇佣

^① 在1918年和1922年的两个关键判决(Hammer v. Dagenhart, 1918; Baily v. Drexel Furniture Co., 1922)中,美国最高法院首先废除了《基廷—欧文童工法案》,以及那时旨在消除童工的一项法律,并指出国会在此领域缺乏立法权力。到了20世纪30年代和40年代,最高法院在儿童和妇女保护问题上推翻了自己的决定。见:弗里德曼, 2008《经济增长的道德意义》,北京:中国人民大学出版社,第173页。

了426.4万人(卡恩斯、加勒迪,2008)。1934年6月成立的经济保障委员会(Committee on Economic Security,CES)认为,公共就业“应被视为联邦政府永久性的政策而不仅仅是一种紧急措施”;1935年1月创立的市政工程振兴署(Works Progress Administration,WPA)到1936年2月就已雇佣了300万人(Amenta et al.,1998)。

“新政”期间,美国在公共救助等社会项目上的支出远高于欧美其他资本主义国家。1938年,美国社会支出占GDP比重高达6.31%,占政府支出的29.4%(Amenta et al.,1998)。

2. 1935年社会保障法案:美国社会保障体系奠基石

大萧条的巨大冲击,提高了美国社会改革的政治可能性。1935年《社会保障法案》,奠定了美国社会保障体系的制度框架(Ikenberry & Skocpol,1987)。以此为基础,美国构建起联邦政府主导的社会保险和公共救济相结合的社会保障体系(Skocpol,1992a)。尽管因美国医学协会反对未能将大众医保纳入其中(Skocpol,1995),但这一法案明确和强化了联邦政府的社会保障责任,是20世纪美国最重要的社会政策创新。

1939年,社会保障修正案扩大了覆盖范围,并转向现收现付制(pay-as-you-go,PAYG),建立信托基金来管理基金余额(李超民,2009),将联邦政府对“抚养未成年子女援助计划”(Aid to Dependent Children,ADC)基金分担的比例从1/3提高到1/2;是年,约190万人领取了老人援助,约100万人领取了ADC福利金,约170万人得到了一般救助(Amenta & Skocpol,1995)。

3. 强化联邦社会保障机构

联邦政府成立了多个负责社会保障管理运营的机构,这本身就代表了美国国家治理体系的重大改革。1933年联邦政府成立了就业服务局(U.S. Employment Service,US-ES),为各州建立就业办公室提供资助,并进行协调和管理;1934年创建了联邦房产局(Federal Housing Administration,FHA),为个人房屋贷款提供保险;1935年成立社会保障理事会(Social Security Board,SSB),并于1939年将其并入新创立的联邦保障机构(Federal Security Agency,FSA),负责养老保险、失业保险以及特别援助计划等(Amenta & Skocpol,1995)。

(四) 第二次世界大战后的繁荣时代与伟大社会(20世纪40年代~70年代):扩大保障面和提升保障水平

从第二次世界大战到20世纪70年代,是美国社会保障体系快速发展和进一步完善的时期。1950、1954、1962年的社会保障修正案进一步扩大了社会保障体系覆盖的群体,并将最初的养老保险发展为OASDI。同时,逐步提高工薪税的税率,增加社会保障金预算,建立指数增长机制,提高了养老金水平。即使共和党当政时期,也没有人公开反对新政以来民主党主导的社会保障范围的扩大,以及由此带来的政府职能和规模的扩张。

1. “伟大社会”计划

1963年,约翰逊在肯尼迪遇刺身亡后继任总统并在1964年大选中以压倒性多数当选。在美国民权运动推动下,国会通过了《1964年民权法案》(Civil Rights Act of 1964)和《1965年选举权法案》(Voting Rights Act of 1965),成立了就业机会均等委员会(Equal

Employment Opportunity Commission) ,促进了公民权利发展。约翰逊发起了“向贫困宣战”(Wars on Poverty) 和“伟大社会”(Great Society) 运动 ,掀起了继“新政”后新一轮社会保障发展高潮。其中 ,食品券、老年和残障人士医疗保险和医疗援助最具影响。

《食品券法案》迅速扩大了始自 1939 年的食品券计划的范围 ,使之成为向穷人提供食品补助的重要计划。1969 年农业部成立食品和营养服务局(Food and Nutrition Service , FNS) 来管理联邦食品补助计划(迪尼托 2007) 。

“伟大社会”期间尽管仍未能建立全民医保 ,但 1965 年社会保障修正案建立了医疗保险和医疗援助 ,这是美国医保领域最重要的联邦项目。前者由联邦政府以一般税收和工薪税来筹资并运行。后者则是一个联邦政府资助但各州运行的计划 ,各州以一般税收为其筹资 ,并从联邦政府获得约占总支出 50% ~ 85% 的援助款(迪尼托 2007) 。可见 ,经过多年努力 ,由联邦政府提供和资助的医疗保障 ,已成为公民所享有的一项权利资格(entitlement) 。但由于复杂的政治和历史原因 ,美国是唯一没有建立全覆盖医保体系的工业化国家 ,这导致其医疗制度成本高昂。

2. 社会救助联邦化

尼克松政府在社会救助联邦化上迈出了重要一步。1972 年社会保障修正案建立了老年人补充保障收入计划 ,以代替各州分别管理的类似计划 ,统一了收入和财产要求、残障标准和补贴标准 ,并由社会保障署承担主要管理责任 ,从而实现了对老年人收入援助的联邦化(李超民 2009) 。

(五) 保守主义、福利紧缩与市场化(20 世纪 80 年代 ~ 21 世纪初)

20 世纪 70 年代的石油危机重创了西方国家的经济 ,美国经济也出现了“滞胀”。这加速了 20 世纪 60 年代后期以来保守主义崛起的进程。保守主义认为 ,政府过多干预制约了经济发展活力 ,福利国家制度扩大了政府开支 ,造成了财政赤字 ,拖累了经济 ,福利制度“养懒人” ,破坏了经济激励 ,因此主张废除大政府。代表保守主义力量的里根于 20 世纪 80 年当选总统并连任 ,这是美国政治的重要分水岭。此后 ,不但代表保守主义的共和党在多数时间成为白宫和国会的主导力量 ,而且保守主义思潮导致整个社会“向右转” ,极大地影响了美国经济和社会(克鲁格曼 2008) 。

1. “里根主义”革命

上台伊始 ,里根就承诺将致力于“降低税率、增加军费和削减社会福利支出”(Trattner ,1994) 。在社会保障领域 ,里根倡导“新联邦主义”(New Federalism) ,力图减少联邦政府对社会福利的干预 ,强调州、地方政府、社会团体和公民应当更多地担负起社会保障责任 ,推动私人 and 社区社会保障的发展。

里根时代先后出台了《1981 年综合预算调节法案》(Omnibus Budget Reconciliation Act of 1981 ,OBRA) 等法案 ,力推福利紧缩和市场化改革。OBRA 对福利的改革主要包括削减福利支出、合并福利拨款和促进就业三个方面(秦莉 2006) 。里根政府曾试图削减 SSI 和 OASDI ,但因相关群体联盟强烈反对而未果 ,最终削减的主要是社会救助计划(Trattner ,1994; 怀特科、科罗纳德 2003) 。将 57 项福利计划的分类拨款(categories grant) 合并为 7 项一般性转移支付拨款(block grant) ,缩减了联邦政府拨款总规模(怀特科、科

罗纳德 2003) ,并将社会福利具体提供的决策权交回州和地方政府。福利权力下放带来的各州之间社会福利的不平等,受到广泛批评。OBRA 还以社会福利为手段,强制某些特定受助家庭必须参加就业计划。

由于 OASDI 等权利计划是美国社会保障体系的主体,里根最终减缓了联邦政府社会保障支出增长速度但并未减少其绝对规模。乔治·布什政府(1988~1992年)基本上延续了里根政府的保守主义政策,但在教育和残疾人就业等领域强化了联邦政府的责任。

2. 克林顿医改的失败和 1996 年社会保障改革

虽然 1992 年民主党人克林顿当选总统,但共和党仍控制国会,且知识界和社会舆论一直将大政府、福利国家作为经济社会发展的障碍。整个思想界右倾保守的格局,严重影响了其后美国社会保障体制改革。克林顿曾在竞选演说中旗帜鲜明地承诺,“美国每个人都能享受医疗保健”。就职总统不到一周,克林顿就任命了由第一夫人牵头,包括多位内阁部长在内的医疗改革计划起草小组,完成了以“有管理的竞争”(Managed Competition)为核心理念的《健康保障法案》(Health Security Act)。该法案希望建立一个覆盖所有公民和合法移民的医疗保障计划,并通过引入医疗联盟(health care alliances)来控制费用。该计划提交国会后引起了激烈争论,最终未获通过(有关克林顿医改及分析参见:Hacker,1999)。

在医改改革失败后,克林顿政府与保守主义的国会达成妥协,通过了《1996 年个人责任与工作机会妥协法案》(The Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996)。这项被克林顿称为“终结了我们所熟知的福利制度”的法案,改变了自 1935 年以来联邦政府对穷人福利补助的方式,提高了公民获得政府福利救助的门槛(黄安年,1997)。这一妥协被共和党认为是美国福利制度和社会政策改革的重大成就,但也让民主党人感到失望,甚至有议员称“它绝对是我在国会 22 年中通过的最糟糕的议案”(Haskins,2006;黄安年,1997)。

克林顿连任后以渐进方式推进了美国医改。《1997 年平衡预算法案》支持了州儿童医疗保险计划(State Children's Health Insurance Program,SCHIP),由联邦政府拨款,为低收入家庭中没有医保的儿童提供保险。

克林顿时代的社会保障体制变革,在理念上受反大政府、反国家福利的影响,政治运作上受多数时间由共和党控制的国会的牵制,因此不得不在坚持保护弱势群体和维持基本社会安全网的自由主义立场的同时,向强调个人责任和工作福利的保守主义观念倾斜。联邦政府在社会保障领域的退缩,加剧了美国贫富差距扩大对低收入人群的影响。

3. “私有化”社会保障的企图

20 世纪 70 年代以来,保守主义者一直试图推进社会保障私有化。在医保领域,用于支付在规定扣除额内的医疗费用的医疗储蓄账户(Health Savings Account,HSA)因受到小布什政府支持和雇主的青睐而快速发展。2007 年初,HSA 账户已达 450 万(Hacker,2008),推动了医保私有化。

在养老金方面,自美国国内税收法增加了为雇主和雇员的完全积累式养老金存款提供税收优惠的 401k 条款以来,私人养老金成为保守主义者减税和私有化社会保障的重要

手段(Hacker 2008)。小布什还专门成立了“加强社会保障总统委员会”,主张将工薪税的一部分进入个人账户自由投资。这一主张受到代表中左力量的自由主义者的强烈反对,后者认为这将会增加管理成本和养老金投资风险,最终导致退休人员福利减少,社会风险增加^①。2006年中期选举中民主党在时隔12年后重新获得了参众两院多数席位,改变了共和党控制白宫和国会的局面,小布什政府试图私有化养老金的计划搁浅。

(六) 奥巴马改革与保守主义反弹(2009年后)

2007年美国“次贷”危机引爆的自大萧条以来最严重的经济衰退,以及选民对小布什政府在处理伊拉克、阿富汗等国际问题上的不满,让民主党不但入主白宫,还自1995年以来第一次赢得了白宫和国会两院的控制权——中左力量成为美国政坛的主流。与此同时,20世纪90年代以来美国思想界对经济上的新自由主义和政治上的新保守主义的反思,也转变了公共政策讨论的氛围(朱特 2012)。

美国碎片化的医保体制使其全社会医疗支出高达GDP的17%以上,远高于其它发达国家约9%的水平,这严重影响了美国经济的竞争力;同时,还有约4500万美国人没有医疗保险。因此,在2008年大选中及此前几年,医保制度改革一直是美国重要的政策议题。2009年奥巴马(Barack Hussein Obama)就任总统后即启动医改,4月份正式设立医保改革办公室。(徐彤武 2010)。

民主党在2010年中期选举中失去了在众议院的多数席位,保守主义迅速卷土重来,医改首当其冲。截至2011年6月,26个州起诉奥巴马医改法案违宪(Aizenman 2011)。2012年6月28日,美国最高法院裁定奥巴马医改方案核心的“强制健康保险条款”不违宪。奥巴马称这一判决结果“是所有国民的胜利,使我们的生活更有保障”(Barnes 2012)。

由于包括医保在内的社会保障制度安排,关系到公民基本的社会权利,涉及到个人与社会、个人与国家和政府的关系,也涉及到巨大的商业利益,所以受到意识形态、党派政治和利益集团的影响。党派竞争和利益集团的阻扰,使美国医改和福利国家未来面临巨大挑战。

三、公民权利与现代国家:以社会保障体系促进国家建设的美国经验

近年来,人们越来越多地认识到,发展中国家不同的发展绩效,很大程度上可以归因于国家能力的不同,许多发展中国家发展的失败,是因为国家的失败(state failure)。因此,国家建设或国家建构(state-building^②)这一政治学研究的重要主题再次引起发展经济学、政治学和社会学等领域学者的关注,国家能力建构和现代国家建设也成为发展政策讨论的重要话题(最新的文献包括:Acemoglu & Robinson 2012; Besley & Persson 2011; Pritchett et. al. 2010; Levy & Fukuyama 2010; World Bank 2011; 福山 2012)。弗朗西

^① 关于围绕美国养老金私有化的种种争议,见 <http://socialsecurity.procon.org/#Background>。

^② State-building, 又译作“国家构建”、“国家建构”、“国家制度建设”、“国家政权建设”等,这里的“国家(state)”主要指作为政治实体的国家,而不是包括了领土和人民的国家(country),也不同于以其全体人民所构成的国家(nation)。

斯·福山在讨论发展中国家和转型国家的不同发展绩效时,从国家制度建设的视角出发,认为国家建设,“就是在强化现有国家制度的同时,新建一批国家制度”(Fukuyama, 2004);而罗伯茨和舍洛克则从国家能力的视角出发,认为国家建设是一个创造、增强或重新建立国家能力(state capacities)的过程(Roberts & Sherlock, 1999)。将国家制度和国家能力两个维度结合起来有助于更好地理解国家建设,即国家建设是一个国家发展其国家能力的过程,而国家能力的发展,则主要依托于国家制度体系及其执行机构和运行机制的建立和完善。

过去近三百年的世界发展历史,既是产业革命的历史,也是民族国家(Nation State)所代表的国家形态不断发展的历史。通观现代国家建设领域的文献,多集中于对近代欧洲国家形成过程的研究。有影响力的研究者主要包括奥托·欣茨(Otto Hintze)、查尔斯·蒂利(Charles Tilly)、迈克尔·曼(Michael Mann)、佩里·安德森(Perry Anderson)和布莱恩·唐宁(Brian Downing)等(Ertman, 1997)。查尔斯·蒂利(Tilly, 1975)主编的《西欧民族国家的形成》,是该领域早期研究的集大成;而后蒂利又进一步拓展了这一路径的研究。这些学者在对于欧洲民族国家形成的解释中,普遍强调战争压力和由此带来的财政和人力动员(征税和征兵)对国家能力的挑战,并认为这促进了欧洲现代国家建设,型塑了不同的国家政体,促进了国家认同的形成(Tilly, 1975; 曼, 2007; 蒂利, 2007; 安德森, 2001)。但在全球化快速发展、和平与发展成为主旋律的背景下,铭刻于联合国宪章中的领土完整规范,已使得以战争促成国家建设和国家—社会谈判这一欧洲现代国家建设的关键机制,在当下难有发挥作用的空间(许田波, 2009),因此必须探寻现代国家建设新的路径。

对美国社会保障史的简要回顾表明,建立联邦层面社会保障体系以保护公民社会权利,成为美国现代国家建设最为重要的途径之一,这也可以成为其它发展中国家推进现代国家建设新的路径。在美国社会保障体系演进过程中,贯穿始终的主线是,联邦政府代表的国家机器,承担了越来越多保护所有公民有效应对现代社会给个体带来的种种风险的责任;为所有公民提供社会保障成为现代国家合法性的重要来源,成为美国联邦政府职能越来越多、规模越来越大的重要原因。社会保障体系的演进过程,就是重塑现代化条件下政府与社会、政府与公民以及联邦政府和州政府、地方政府关系的过程,它强化了联邦政府的责任和权威,促进了美国的现代国家制度建设。下面将进一步展开论述。

(一) 联邦政府主导社会保障体系建设,逐渐承担更多社会保障责任

追溯历史,联邦政府率先承担起对退伍军人及遗属的社会保障责任,进而在进步时代拓展至于母亲和儿童等群体。“新政”时期,联邦政府不仅承担起社会救济的责任,还通过公共工程建设等为国民创造工作机会。1935年《社会保障法案》,奠定了美国联邦政府主导的社会保障体系的制度框架:联邦政府不仅承担起建立和运行全国性的养老保险的责任,还要求各州建立联邦—州合作的失业保险,并开始分担州和地方政府运行的社会救助项目的成本。正是“新政”期间联邦政府为保障“民生”大幅扩展了其权力和责任,从根本上扭转了此前联邦政府事权少、州权过大的格局。伴随着事权扩大,联邦政府财权相应扩大,机构数量和规模随之扩张。联邦政府代表的大政府的兴起,奠定了今日美国的国家制度形态(沃克、瓦特, 2001)。从第二次世界大战到20世纪70年代,联邦政府以一系列

社会保障修正案,进一步拓展了其社会保障责任。

20世纪70年代兴起的保守主义运动试图实现社会保障的私有化和市场化,并部分地削减了联邦政府对公共救助的预算,将责任下沉给州政府和地方政府。但作为美国社会保障体系核心部分和公民权利计划的OASDI基本保持稳定^①。2010年奥巴马推动的医改,有望强化美国社会保障体系中最为薄弱的医保,将医保覆盖率提升到95%,接近全民医保目标。

联邦政府的社会保障支出占政府总支出的变化,从一个侧面体现了联邦政府不断增加的社会保障责任。社会保障支出占美国联邦政府总支出的比重已从20世纪40~50年代的10%,迅速增长到50%,近10余年来一直保持在50%以上。

综上所述,不难看出,即使是在奉行自由市场经济和联邦政体的美国,联邦政府依然是社会保障体系发展的主导力量,在制度框架建设、筹资与管理等方面扮演着不可替代的角色。福利国家制度已成为美国作为一个现代国家的重要组成部分。

(二) 社会保障体系重塑了联邦政府与公民的关系,以扩展公民社会权利增强了国家认同

基于公民权形成的公民对国家的忠诚,是现代国家的合法性来源,也是国家能力的关键要素之一。公民权(citizenship)^②可分为民事要素(civil elements)、政治要素(political elements)和社会要素(social elements)。公民权的民事要素,即公民的民事权利,是个人所应该拥有的自然权利:包括人身自由、言论、思想和信仰自由,拥有财产和订立有效契约的权利以及获得正义的权利(right to justice)。保障公民的民事权利的基本制度是法律和司法体制,而法治是现代国家的最低职能,也是公民对国家的最低要求。公民权的政治要素,即公民的政治权利,是指公民作为政治权力实体的成员或这个实体的选举者,参与行使政治权力的权利。体现和保障公民政治权利的制度是宪法所规定的代议制度,以及与之对应的国会或地方议会。公民权的社会要素,即公民的社会权利,是指公民的经济福利与安全在某种程度上得到保障,并根据社会通行标准享受文明生活的权利等。保障公民社会权利的制度,就是国家的福利制度,包括了教育、医疗、就业、养老等等的制度安排和服务体系(马歇尔,2008)。

现代欧洲国家早期多是君主制集权国家,在完成其向民族国家和现代国家转型的过程中,现代国家权力和范围的扩展,是与保障公民权利的职能扩张同时进行的,包括抵御外敌而形成以民族为单位的“想象的共同体”的过程^③。而美国的建国(state formation)则

^① 关于里根和撒切尔夫人的改革对美国和英国福利国家制度的影响的评估,见 Pierson, Paul. 1994. *Dismantling the welfare state: Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment*. Cambridge, England: Cambridge University Press.

^② 对于 citizenship 国内有多种译法,如“公民身份”、“公民资格”、“公民权利”、“公民权责”、“公民权”和“公民性”等。对于 citizenship 的 civil element 即 civil right 通常翻译为公民权利(见《公民身份与社会阶级》(郭忠华、刘训练主编))。这容易同“civil rights movement”中的 civil rights (公民权利、民权)相区别,本文将讨论与公民身份/公民资格/公民权利(citizenship)相关的 civil rights 译为“民事权”。

^③ 关于现代国家起源及其特性的相关文献,见 Greenfeld, Liah. 1992. *Nationalism: Five Roads to Modernity*. Cambridge, Massachusetts & London, England: Harvard University Press. 安德森 2005《想象的共同体:民族主义的起源与散布》,上海人民出版社。吉登斯 2010《全球时代的民族国家》,南京:江苏人民出版社。

是起源于从 13 个英国殖民地共同反对英国统治、寻求独立而形成的邦联。最初美国各州依然“保留自己的主权、自由和独立”,而联邦政府的权力主要在于处理对外事务、宣布战争、协调各州之间的边界纠纷等(纳什等 2008)。其后,建立统一的市场需要“建立一个强大的全国政府”,但 1787 年《美国宪法》仍然确定了州权至上、三权分立为基础的联邦制共和国^①。这一独特的建国过程,形成了美国高度的地方主义(localism)传统。国家体现为“法院和政党的国家”,国民对联联邦政府缺乏类似于欧洲的国家认同(Skowronek, 1982)。因此,建立公民对超越社区和州层面的国家认同和国家建设(nation-building and state-building),对于美国来说挑战更大。

美国的公民权建设最早是从联邦政府保护公民的民事权利和政治权利入手的。《独立宣言》建立了美国作为一个独立国家的自主权,而宪法前 10 个修正案组成的《权利法案》构成了美国公民权中民事权利和政治权利的基础,保证了公民言论、出版和宗教信仰的自由,规定了陪审团的审判权和诉讼程序,禁止对公民“无理审查和扣押”,规定不能强迫被告自证其罪。保障公民的民事权利是联邦政府,包括联邦的立法和司法体系所代表的国家的基本职责。联邦政府也通过严格依法保护公民的政治和民事权利而加强了合法性(阿克曼 2004; 纳什等 2008)。1863 年《解放宣言》以及战后重建时期通过的第 13、14 和 15 修正案(《内战修正案》)取消了宪法中的种族不平等;当然,真正的种族平等,要等 100 年后通过的《1964 年民权法案》和《1965 年投票权法案》,宪法所确立的所有公民的平等政治权利才切实得到保障。

从内战退伍军人福利金开始,美国建立了“国家的”社会保障体系,并逐渐扩展其范围。具有里程碑意义的《1935 年社会保障法案》,以法律方式确立了联邦政府对于公民社会福利的责任,从此开启了系统建设美国社会保障体系的征程,扩展了公民的社会权利。因此,这被称为是罗斯福为美国人民建立的第二个权利法案(Sunstein 2004)的核心。基于社会保障法案及其修正案建立的 OASDI,目前已覆盖 90% 以上的美国劳动人口,使社会权利成为美国公民的基本权利。社会保障逐渐成为公民和联邦政府订立的一种契约:其以工薪税为基础的筹资方式,使公民不断强化以缴费取得社会保障权利的责任观念。而 20 世纪 70 年代在补充收入保障计划等公共救助领域标准的全国化,进一步强化了社会保障作为公民社会权利的意义。社会保障体系的发展,使美国的公民意识逐渐从社区的公民,演变为美国公民。这种公民社会权利的整合与扩展,带来的是国家认同的提升。

(三) 社会保障体系提升了联邦的财政汲取能力,强化了联邦政府的权威

美国实行的是按照成文宪法来划分中央政府和选区政府权力的联邦体制。建国早期,通过宪法的弹性条款和最高法院主张建立强大中央政府的判例,联邦政府逐步巩固了其高于各州的权力。北方在联邦权与州权之争的内战中取得胜利,也为联邦政府树立权威奠定了基础。

社会保障体系的建立和发展,为联邦政府树立权威开辟了新途径。首先,社会保障缴

^① 联邦党人对建立美利坚合众国的构想,见:汉米尔顿、杰伊、麦迪逊 2009《联邦党人文集》,北京:商务印书馆。

费(工薪税)的征收,极大地增强了联邦政府的财政汲取能力,使联邦政府掌控了更多可用于再分配的财政资源。随着社会保障覆盖范围和工薪税征收比例的提高,社会保障缴费已成为联邦政府重要的收入来源。2009年,社会保障缴费总收入达8 909亿美元,占联邦政府总收入的42%,仅次于联邦个人所得税(43%)。

除了建立在全国基础上的OASDI外,联邦政府通过社会保障相关拨款,换取州政府的配合。如通过专项资助的附加条件,对传统上属于州管辖的事务进行干预。对不遵守联邦政府某项具体要求的州,联邦政府可用拒绝拨付用于其他计划拨款的方式进行制裁。这无疑大大提升了联邦政府的权威性。

(四) 促进了联邦政府机构和行政能力发展 将国家力量渗透到社会

按照迈克尔·曼对社会权力起源和演进的系统研究,政府权力可划分为专制权力和基本权力。其中,基本权力是“政府实际上能深入国民社会并在整个管辖领域内合理地贯彻其政治决定的能力”(Mann,1986)。在“政党政治”的小政府时代,联邦政府力量较弱,财政和组织能力都不强;随着联邦政府承担起更多社会保障责任,它被授权使用更多财政资源,创立和增强了一系列联邦行政机构,逐渐将行政能力渗透到社会生活的方方面面。

联邦政府社会保障等领域的职能扩张,促进了其组织体系建设的加强和财政权力的扩大,从而增强了国家能力。以1912年联邦政府在劳工部设立的儿童局为例,其机构很快拓展至州和地方。20世纪20年代,儿童局协调的一个全国范围的计划“分发了超过2,200万页资料,举行了183,252场健康会议,建立了2,978个产前护理中心,访视了超过300万家庭”,“各个区域、社会阶层和教育背景的女性一年就给儿童局写了125,000封来信”。到1929年,儿童局“估计有一半的美国婴儿从政府的优育信息中获益。”从这个案例不难看出,社会保障相关行政机构的建立和扩张,让联邦政府得以更好地渗透到社会中(Skoepol,1992b)。

新政以来创立的社会保障署等联邦机构,进一步加强了联邦政府对美国社会的管理。以社会保障署为例,其实行垂直管理,分为总部、区域办公室(Region Office)、地区办公室(District Office)和基层办公室(Field Office)四个层级。目前,SSA有10个区域办公室和1,500个基层办公室(杨健海,2005),雇员近7万。HHS等运营管理Medicare等社会保障相关业务的联邦部门也像SSA一样在全国建立完善了分支机构,将行政力量渗透到公民经济社会生活的各个方面。因此,可以说,正是社会保障作为美国联邦政府一项基本职能的发展,提高了联邦政府对公民的管理和服务能力,促进了美国社会的融合。

社会保障体系的建设过程,是通过保障公民的社会权利来扩大联邦政府与每一个美国公民的契约内容的过程,也是在严格的问责机制条件下赋予联邦政府更多权力的过程。从表面上看,这是一个联邦政府在经济社会事务中职能扩张的过程,其实质是公民和联邦政府形成新的社会契约关系的过程,也是通过联邦政府形成新的公民间关系的过程。所以,社会保障体系建设的过程,是一个国家实现其经济目标、政治目标和社会目标的过程,是支撑一个国家现代化进程的现代国家建设过程。这对所有国家的现代化历程都有借鉴意义。

参考文献:

- 黄安年, 1997 “克林顿政府改革美国家庭福利保障的对策”, 《美国研究》, 1997 2: 87—104。
- 李超民, 2009 《美国社会保障制度》, 上海: 上海人民出版社。
- 徐彤武, 2010 “奥巴马政府的医疗改革及其前景”, 《美国研究》, 2010 1: 7—32。
- 许田波, 2009 《战争与国家形成: 春秋战国与近代早期欧洲之比较》, 上海: 上海人民出版社。
- 杨健海, 2005 “美国社会保障制度的基本情况——访问美国社会保障署火奴鲁鲁地区办公室”, 《中国社会保障》, 2005 1: 31—32。
- [英] 安东尼·吉登斯, 2010 《全球时代的民族国家》, 郭中华译, 南京: 江苏人民出版社。
- [美] 保罗·克鲁格曼, 2008 《美国怎么了》, 刘波译, 北京: 中信出版社。
- [美] 本杰明·弗里德曼, 2008 《经济增长的道德意义》, 李天有译, 北京: 中国人民大学出版社。
- [美] 本尼迪克特·安德森, 2005 《想象的共同体: 民族主义的起源与散布》, 吴睿人译, 上海人民出版社。
- [美] 布鲁斯·阿克曼, 2004: 《我们人民: 宪法的根基》, 孙力、张朝霞译, 北京: 法律出版社。
- [美] 查尔斯·蒂利, 2007 《强制、资本和欧洲国家: 公元 990—1992 年》, 魏洪钟译, 上海: 上海人民出版社。
- [美] 戴安娜·迪尼托, 2007 《社会福利: 政治与公共政策(第 5 版)》, 何敬、葛其伟译, 北京: 中国人民大学出版社。
- [美] 弗朗西斯·福山, 2012 《政治秩序的起源》, 毛俊杰译, 广西: 广西师范大学出版社。
- [美] 汉米尔顿·杰伊·麦迪逊, 2009 《联邦党人文集》, 程逢如等译, 北京: 商务印书馆。
- [美] 加里·纳什等, 2008 《美国人民: 创建一个国家和一种社会》, 刘德斌译, 北京: 北京大学出版社。
- [美] 马克·卡恩斯等, 2008 《美国通史》, 吴金平译, 济南: 山东画报出版社。
- [英] 迈克尔·曼, 2007 《社会权力的来源: 第一卷》, 刘北成、李少军译, 上海: 上海人民出版社。
- [英] 佩里·安德森, 2001 《绝对主义国家的系谱》, 刘北成、龚小庄译, 上海人民出版社。
- [美] 威廉姆·怀特科和罗纳德·费德里科, 2004 《当今世界的社会福利》, 解俊杰译, 北京: 法律出版社。
- [美] 约翰·沃克等, 2001 《美国大政府的兴起》, 刘进等译, 重庆: 重庆出版社。
- Acemoglu, Daron and Robinson, James A. 2012. *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. New York: Crown Business.
- Aizenman, N. C. 2011. “Legal Battle over Obama’s Health – Care Law Moves to Atlanta Courtroom.” in *The Washington Post*, June 8.
- Amenta, E, E Benoit, C Bonastia, NK Cauthen, and D Halfmann, 1998. “Bring back the WPA: Work, Relief and the Origins of American Social Policy in Welfare Reform.” *Studies in American Political Development*, 12: 1 – 56.
- Amenta, E, ES Clemens, J Olsen, S Parikh, and T Skocpol, 2008. “The Political Origins of Unemployment Insurance in Five American States.” *Studies in American Political Development*, 2: 137 – 82.
- Skocpol, Theda, 1992b. *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*. Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press.
- 1993. “America’s First Social Security System: The Expansion of Benefits for Civil War Veterans.” *Political Science Quarterly*, 108: 85 – 116.
- 1995. “Is the Time Really Ripe? Health Insurance Reforms in the 1990s.” Pp. 275 – 292 in *Social*

Poicy in the United States: Future Possibility in Historical Perspective, edited by Theda Skocpol. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Skocpol, Theda and Gretchen Ritter, 1995. "Gender and the Origins of Modern Social Policies in Britain and United States." in *Social policy in the United States: Future possibilities in historical perspective*, edited by Theda Skocpol. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Skowronek, Stephen, 1982. *Building a new American state: The expansion of national administrative capacities, 1877 - 1920*. New York: Cambridge University Press.

Sunstein, Cass, 2004. *The Second Bill of Rights: FDR's Unfinished Revolution—And Why We Need It More Than Ever*. New York: Basic Books.

Taylor, Nick, 2008. *American - made: the enduring legacy of the WPA: when FDR put the nation to work*. New York, NY: Bantam Books.

Trattner, Walter I., 1994. *From Poor Law to Welfare State: A history of Social Welfare in American*. New York: The Free Press.

United States Census Bureau, 2012. "Statistical Abstract of the United States 2012." Cited from: http://www.census.gov/prod/www/abs/statab2011_2015.html.

World Bank, 2011. *World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development*. Washington: the World Bank.

Looking at United States' State - Building through the Lens of Social Security System Evolution

Xu Xiaoxin, Gao Shiji & Zhang Xiulan
(Beijing Normal University, Beijing)

Abstract: Starting with introducing and administering Civil War Pension program for veterans and their dependents after the Civil War, the US federal government has been increasingly involved in the provision of social security to all citizens, an obligation which was initially the responsibility of charities and subsequently of local and state governments. The expansion of social security provision by the federal government has not only greatly extended the spectrum of rights of American citizens - from basic civil rights and political rights to economic rights and social rights, but also legitimized and strengthened the financial extractive capacity and administrative capacity of the federal government. The emergence and evolution of the social security system in the US has fundamentally redefined the contractual nature between US citizens and the modern state as represented by the federal government. This process has also reshaped the federal - state relationship and strengthened federal government's capacity to intervene in economic and social affairs. The development of the social security system has contributed significantly to making the US federal government one of the most comprehensive as well as well - defined state apparatus. Social security development is part of the state - building process in the US, and the system itself is an important part of the modern state.

Key words: Social Security; Welfare State; Social Welfare; State - building

(责任编辑: 郜继红)