华南农业大学学报(社会科学版)
2007年第1期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY No. 1 2007
(第6卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION) (Vol. 6)

尼克松政府"家庭援助计划"的失败原因探析

于金辉

(厦门大学 人文学院, 福建 厦门 361005)

摘 要: 尼克松政府上台后,为了克服美国家庭福利制度的弊端,提出了新的改革方案"家庭援助计划". 该计划以负所得税理论为依据,以现金支付为手段,以接受工作培训为条件,对福利制度进行革命性的改革。由于计划威胁到南部和东部权势集团和一些社会利益集团的利益,最终在参议院阶段遭到否决。但是这一改革的思路被后来的福利立法所继承。

关键词: 尼克松政府;家庭援助计划;负所得税;利益集团

中图分类号: D57 **文献标识码**: A **文章编号**:1672-0202(2007)01-0059-06

尼克松政府时期是美国福利制度积弊日深的时期。为了克服福利危机,尼克松上台伊始就提出了福利改革的方案——"家庭援助计划"(Family Assistance Plan,FAP)。这一"几乎是革命的国内立法"在众议院中以多数票通过,但是由于参议院的屡次反对而胎死腹中。本文拟从美国家庭福利制度的演变、家庭援助计划的出台和特色以及不同利益集团的反应等几个方面来阐述,进而探讨法案失败的原因。

一

美国的社会福利制度发端于罗斯福总统1935年推出的《社会保障法》。这项法案是在经济大危机的背景下,为了应付危机带来的广泛失业和贫困而出台的。该法案在第四款中提出了抚养未成年孩子援助计划(Aid to Dependent Children ,ADC),授予各州抚养未成年孩子补助金,这标志着美国家庭福利制度的开端。

抚养未成年孩子援助计划最初针对的是白人寡妇及其未成年孩子,原本是一个小型的福利项目,但随后补助的对象迅速扩大,包括了离婚、弃婚、未婚和非婚生子女而造成的单亲家庭。

60年代美国社会针对贫困问题展开激烈的讨论。为了应对儿童贫困问题和现行家庭福利制度所带来的一系列家庭和社会问题,1962年,国会通过了"未成年子女家庭援助计划"(AFDC),将父亲失业的未成年孩子也列入家庭援助的对象。这使受援人数和范围进一步扩大,在60年代的十年中,受援人数以每年12%的速度猛增[1]。约翰逊上台以后,提出了"向贫困宣战"的口号,试图通过短期的补救性措施来消除贫困问题,对现金和非现金的福利手段都进行了调控,极大地扩张了联邦政府的福利支出,AFDC的适用人数和范围也进一步扩大,到1965年受援人数达430万。AFDC成为联邦政府规模最大、花费最多的公共援助项目,而且也是效果最差、争议最多的项目[2]。它造成联邦福利机构和从事福利工作的人数急剧膨胀,福利制度的危机暴露无疑,引发出复杂的社会问题。

首先,福利与工作伦理的关系问题引起争论。

早在60年代初,一些专家就警告说,现行的福利制度削弱了工作伦理。由于对美国一些贫困

收稿日期:2006-10-22

作者简介:于金辉(1980-),女,汉族,山东烟台人,厦门大学人文学院历史系美国史专业硕士研究生,主要研究方向为美国史.

者来说,他们工作所得要低于不工作而直接从政府接受的福利援助,从而促使一些原本有工作技能的人选择了不工作而成为“福利懒汉”。尼克松总统在回忆录中写道:这个制度漏洞很多,一个坐吃福利的人的收入可能要高于干活所得的最低工资,每年收入超过一万二千美元的妇女可能还有资格享受福利补助[3]77。

同时,这种依赖福利帮助,而不是依靠自己的力量来生存的做法,严重削弱了人们的自立精神。尼克松曾指出:“伟大社会”计划曾花费了几十美元,为穷人提供了范围十分广泛的社会福利。只要你能证明自己的收入在一定水准以下,你就有资格获得许多免费或减价的物品和劳务。这种做法鼓励了依赖思想,挫伤了那些需要用来使人们经济上自立的自力更生精神[3]78。约翰逊总统时期,政府开展了大范围的“向贫困开战”,对年轻人和成人进行职业训练和再训练计划,试图培养自立思想。但是这种短期的改革并不能解决结构化和制度化了的问题。

其次,现行的家庭福利制度对家庭结构也产生了负面的效应。

美国的家庭福利制度具有明显的反家庭倾向,从最初的 ADC 到后来的 AFDC,支助的主要对象都是无父的家庭。“一般而言,人们只有通过解散家庭或不建立家庭才有资格获得津贴。”[4] 其中不排除许多已婚女性,在可以不再依赖丈夫经济的情况下,摆脱了不满的婚姻,而依靠福利津贴生活。但无可否认美国的家庭福利制度人为地制造了一些家庭“无父”的局面。为了获得福利援助,一些家庭通过父亲离家出走或者夫妻分居,获取经济保障。紧随而至的就是在美国非婚生子女大量增加,造成了家庭伦理观念的淡薄,同时非婚生的孩子也成为青少年犯罪的一个重要的隐性群体。这样福利援助从制度层面加剧了社会家庭结构的急剧变化,离婚率和未婚先孕率急剧增加,“从 1961 年到 1967 年,新增加的享受福利的家庭中有 93% 是没有父亲的,私生子也增加了,到 1969 年,纽约市享受福利的新生儿中,有 69% 属于非婚生子女。”[5]84

再次,福利制度作为一种社会政策,与许多社会问题交织在一起。由于南部的国会议员坚持认为家庭援助应该由各州自己管理,由各州自行决定援助的对象和项目,这就使美国(包括哥伦比亚特区)形成了 51 种不同的福利体制。“在这个州可以每月高达 263 美元,那个州每月只有 39 美元,”[3]77这种参差不齐的状况使南部大量的黑人和穷人涌入福利较高的东北部城市,加剧了这些城市的负担和问题。同时,福利制度对黑人的过分关注,引起了白人中下层阶级的不满。他们认为,现行的许多福利项目不但将他们排除在外,而且造成了他们税负过重。另外,“还有臭名远扬的欺诈问题以及一些庞大体系,由于规章复杂和可供支持的款项很多而具有贪污这一通病。”[3]77

二

1969 年 8 月 8 日晚,尼克松在电视讲话中向全国人民阐述了其福利改革计划,并且在最后一分钟将其命名为“家庭援助计划”。

“家庭援助计划”是以负所得税理论为框架,对穷人实行的一种有保证的年收入的福利体系。经济学界普遍认为,最早提出负所得税理论的是美国诺贝尔经济学家米尔顿·弗里德曼,他在《资本主义与自由》中阐述了负所得税的思想。所谓“负所得税”,简单来说,就是政府向个人支付所得税,由于与现行的个人向政府交纳所得税恰好相反,所以称为“负所得税”。假定 3000 美元作为一个收支平衡点,即年收入超过 3000 美元的就必须交纳个人所得税,那么,如果一个家庭年收入是 3000美元,他们不需向政府交纳任何的所得税。如果一个家庭年收入是 4000 美元,那么他们将多出 1000 美元的应纳税收入,如果这一等级的个人所得税率是 14% 的话,他们应交纳 140 美元的税收,这样,这个家庭的最终收入是 3860 美元。但是如果另一个家庭的年收入是 2000 美元,那么他们将拥有 1000 美元的负的应纳税收入,如果负所得税的税率是 50% 的话,则这个家庭将会从政府

得到 500 美元的收入，其最终收入就成为 2500 美元。如果一个家庭的年收入为零，那么他们将有 3000 美元的的负的应纳税收入，即将会从政府得到 1500 美元的收入（此处的计算没有将统一扣除计算在内）[6]。这样，通过这种负所得税的调节，将保证了每个家庭的年最低收入，即使整个家庭毫无收入，也会从政府得到有保证的年收入。

尼克松政府在这一理论设想的基础上进行了改良，提出了家庭援助计划。按照负所得税的运作方式，没有任何收入的四口之家，每年能从联邦政府领取 1600 美元的现金，七口之家能领取 2500 美元；年收入低于 3920 美元的四口之家和年收入低于 5720 美元的七口之家都可以从政府获得补贴，其补贴金额的计算方法为：年标准补贴金 -（年工作收入 -720）/2。如若工作收入为 1000 美元的四口家庭，其补贴金额为 1600 -（1000 -720）/2 = 1460 美元，纯收入则为 1000 + 1460 = 2460 美元；根据此计算方式，将年收入低于 3920 美元的四口之家的收入列表如下：

年最初工作收入（美元）	年最终纯收入（美元）	政府补贴（美元）
0	1600	1600
1000	2460	1460
3000	3460	460
3900	3910	10
3920	3920	0

可见，政府补贴随着工作收入的增加而逐渐减少，即越穷的人，获得的津贴将越多。以这样一种自动的方式平衡收入，保证一个四口之家年最低收入为 1600 美元。

根据负所得税理论提出的“家庭援助计划”有着以下鲜明的特色：

第一：它是以现金的方式对穷人进行帮助的。该计划用负所得税的形式，将各种名目繁多的福利项目合并为统一的现金支付。由于现金具有一般性，“它（现金）明白地表示出社会所担负的费用。它在市场之外发生作用，”[5]185 对个人来说是最有帮助的支付形式，也是最需要的帮助形式，能适合不同人群的不同需要。现金支付不仅可以杜绝福利体系中存在的贪污等腐败现象，而且还可以与现行的所得税体制相配合，两者连在一起加以管理，大大精简了机构，降低了费用，减少了政府干预的程度，这恰恰符合了尼克松提出的“新联邦主义”的思想。同时，统一的现金支付以一种全国统一的标准来取代以前福利标准各州不同的状况，从而避免标准各异所带来的各种城市和社会问题。

第二，这项计划具有普遍意义，是针对所有的穷人，唯一的标准就是家庭年收入的多少，而不是按照有无工作、性别或是年龄的界限。这样就可以避免此前提到的工作伦理和自立精神的缺失，以及家庭结构的被破坏等福利制度所带来的负面效应。

第三，这项计划还强调以“工利”代替“福利”。“要求每个受益人只要在合理的距离内有合适的工作，就必须接受这项工作或参加为适合这项工作而举办的培训班。基本的方针是：不工作就不能享受福利。唯一例外是老年体弱以及学龄前儿童的母亲。”[3]79

这种现金支付、平等对待以及工作福利的原则被尼克松认为是具有革命性的。盖洛普民意调查显示，65% 的美国人支持这个想法。95% 的报刊文章评论是正面的。“尼克松先生向前迈出了巨大的一步”，“他用保守的语言巧妙地演绎了可载入史册的进步性的福利政策……他所坚持的是：贫困，在一个繁荣富足的国家，必须被消灭。”[7]

1970 年 4 月 16 日，家庭援助计划在众议院以 243：155 票通过，但是在参议院讨论阶段遭到了参议院财政委员会的搁置，最后委员会以 10：6 票否决了这一议案。10 月 29 号参议院以 49：21 票

否决了家庭援助计划。

1971年尼克松再次将“家庭援助计划”提上日程,他在1月22日的国情咨文中指出:“我要求把第九十一届国会未完成的事务作为第九十二届国会首先要解决的问题”,“最重要的是福利改革。”[8]法案再次在众议院中通过,也再次遭到了参议院财政委员会的搁置。国会只是在12月通过了该议案中的“工利”条款。

三

造成家庭援助计划失败的原因是多方面。

从法案自身的内容和特色来看,该法案绝对不是对现行福利体制的小修小补,它是“带有革命性的”。无论是将家庭作为福利援助的单位,还是将穷人作为援助的对象,也无论是将现金作为支付的手段,还是将工作作为接受福利的条件等等方面,该计划都是对现行福利制度的大刀阔斧的改革,因此,该法案遭到种种批评也是必然的。

对于该计划的批评主要集中在以下几个方面:

首先,从纯算术的角度来讲,一些人认为该计划并不能从根本上刺激就业。其中主要是以路易斯安那州的参议员拉塞尔·朗为首的“参议院财经委员会”,他们认为:按照负所得税的理论,当收入高于征税金额的时候,要对多出的部分征收税率是14%的个人所得税;当低于征税限额的时候,能从政府获得税率为50%的津贴。这两种税率差别太大,这意味着当所得收入多出一美元,就要缴纳个人所得税,但是当收入下降一美元就有资格获得价值数百美元的补助。这样,许多收入差不多的人最终的纯收入可能会相去甚远;同时,50%的税率也意味着,当收入每增加一美元,最终的收入就会减少50美分。这导致一些人极力避免收入超过应税额,而另一些人不愿工作来提高自己的工资。负所得税理论的提出者弗里德曼在1970年5月18日的《新闻周刊》的一篇文章中说:“对大多数领救济金的人而言,这个议案比现行福利制度还要缺少激励。”,“许多家庭最好少挣钱而不是多挣钱。”[9]

其次,自由派人士则认为,家庭援助计划大大削减了福利开支,违背了新政以来的自由传统,是福利道路上的倒退。认为该议案对四口之家提供1600美元的现金补助和860美元的食品券,这一水平远低于当年3800美元的贫困线,也低于一些州现行的福利水平。这种观点主要是来自“全国福利权利组织”他们的活动大大影响了参议院财政委员的自由派人士,结果使得该提案屡遭搁置。

再次,家庭援助计划也遭到了保守派人士的反对。他们认为,该计划的初衷是解决联邦政府的福利困境,但实际上却是背道而驰。这一计划的援助对象是所有的穷人,援助的单位是家庭,这样就大大扩张了受援人口,增加了福利开支。“它将使1/3人口或更多的人舒舒服服地接受‘救济品’,而美国财政部的开销也会是庞大的。”[10]第一年就会增加40亿美元的开支。共和党众议员赫伯特·伯克说:“这个计划除了在我国扩张社会主义外,别的什么都不是。”[11]

最后,女权主义者们也反对这一提案。他们认为,家庭援助计划增加了女性对男性的依赖。一方面,“家庭援助计划”以家庭为单位,家庭人口越多,接受的补贴也越多,这在某种程度上鼓励了生育,使得一些人成为“专职母亲”。对学龄前儿童的母亲可以不工作的规定,又鼓励了一些母亲与劳动力市场的脱节。另一方面,由于获得津贴的计算是以家庭收入为标准,所以女性要想获得福利补贴,必须依赖男性收入的多少,这在一定程度上剥夺了女性接受福利的权利。

保守派、自由派、福利组织以及女权主义者们的反对与不满直接导致了家庭援助计划在参议院财政委员会的多次搁置,也成为家庭援助计划在参议院遭否决的直接力量。但是在这些表面争

吵的背后，还隐藏着权势集团力量的较量。正是权势集团力量的较量和运作造成了该法案的最终失败。

二战以后，由于石油工业、尖端技术、旅游业、房地产业和农业等的迅速发展，以加利福尼亚和得克萨斯为中心的西南部“阳光地带”迅速崛起，经济飞速发展。其中以加利福尼亚财团为最。经济地位的崛起必然要求政治上更多的权力，这必然与老牌的东部权势集团发生利益冲突和争夺。1968 年尼克松的上台是西南部财团的第一次胜利，打破了东部权势集团一统美国政坛的“王朝时代”。但是，东部权势集团凭借在国会的多数派地位，一致排斥白宫提出的任何改革和决议。

家庭援助计划是东部权势集团和西南部新兴力量在继大选之后的又一次大较量。该法案意图统一各州的福利标准，实行全国统一的现金支付，这实际上削减了联邦政府对东部地区的福利援助。因为东北部地区历来就是高工资、高福利的地区，这一议案将使得联邦政府的大量资金流向西南部和南部，必然遭到东部权势集团的反对。莫伊尼汉认为，家庭援助计划的失败不是由于计划本身的不可操作性，根本的原因是东部权势集团的反对，是他们对尼克松总统的不信任[12]。家庭援助计划的最终失败说明了新兴的西南部集团在同东北部集团的对抗中还处于劣势，压倒东部权势集团还有待时日。后来的“水门事件”也有力地说明了这一点。

除了东部权势集团以外，南部民主党集团的反对，也给了家庭援助计划致命的打击。

一个多世纪以来，由于白人强烈的种族歧视，南部黑人一直被排除在福利体系之外。但是，据统计，家庭援助计划的福利受益人中 52% 来自于南部，南部 2/3 的黑人穷人将被纳入到福利体系内[13]。这意味着黑人在联邦政府的支持下，将会获得更多的收入，不工作获得的收入将比之前的工作收入还要多。黑人经济地位的提高将会对南部的劳动力市场造成巨大的冲击：一方面，造成了劳动力价格的上涨，廉价劳动力的供应将大大减少；另一方面，由于家庭援助计划规定有学龄前儿童的母亲和超过 65 岁的人可以不用进行培训和接受工作，这就大大减少了女性劳动力的供应，这会给依赖廉价的黑人女性劳动力做家内服务的白人带来极大的不便。而且，家庭援助计划对收入的重新分配，必然降低黑人对白人的依赖程度，这将带来南部政治权力的重新分配。

因此为了维护南部现存的经济和政治格局，南部民主党人成为反对家庭援助计划的主要力量。在参议院的 155 张反对票中，有 79 张来自于南部 11 个州，只有 17 个南部参议员投了赞成票[14]。

这样，在南部和东北部两大权势集团的夹击下，在各种社会力量的反对声中，家庭援助计划流于失败。

综上可见，家庭援助计划的受挫绝非偶然，失败的根本原因是传统福利制度的惯性势力和利益集团的阻挠。

“家庭援助计划”虽然失败，但这种改革的思路却被后面几届政府所沿袭。卡特政府时期，将“工作福利”作为福利改革的重点，提出了“更好的工作与收入计划”，这个计划被称为“第一个由政府把工作问题放在第一位的建议”[15]；里根总统时期是美国社会保障的重要转型期，他一改往日的传统，实行紧缩性的福利政策，但依然将刺激工作作为重要的手段。由此可见，尼克松对家庭福利制度的探索在美国福利改革史上占有相当的地位。

参考文献：

[1]　约翰·F·沃克，哈罗德·G·瓦特. 美国大政府的兴起[M]. 重庆：重庆出版社，2001：287.

[2]　吴必康. 美英现代社会调控机制——历史实践的若干研究[M]. 北京：人民出版社，2002：200.

[3]　理查德·尼克松. 尼克松回忆录(中册)[M]. 北京：商务印书馆，1979.

[4] Daniel Patrick Moynihan . Family and Nation:The Godkin Lectures[M]. New York,1985: 8.
[5] 米尔顿·弗里德曼. 资本主义与自由[M]. 张瑞玉译. 北京:商务印书馆,1986.
[6] 米尔顿·弗里德曼. 弗里德曼文萃[M]. 北京:北京经济学院出版社,1991.
[7] 理查德里夫斯. 孤独的白宫岁月:近距离看到的尼克松[M]. 蒋 影,等,译. 北京:经济日报出版社,2004:88-89.
[8] 梅 孜,编译. 美国总统国情咨文选编[M]. 北京:时事出版社,1994:455.
[9] 米尔顿·弗里德曼,罗斯·弗里德曼. 两个幸运的人——弗里德曼回忆录[M]. 北京:中信出版社,2004:487-488.
[10] 丹尼斯·吉尔伯特,约瑟夫·A·卡尔. 美国阶级结构[M]. 北京:中国社会科学出版社,1992:375.
[11] 黄安年. 当代美国的社会保障政策[M]. 北京:中国社会科学出版社,1998:175.
[12] Daniel Patrick Moynihan. *The Politics of a Guaranteed Income:The Nixon Administration and the Family Assistance Plan*[M]. New York : Random House,1973.
[13] Armstrong Richard. *The Looming Money Revolution Down South*[N]. Fortune, 1970:67.
[14] Jill Quadagno. *Race, Class, and Gender in the U. S. Welfare State :Nixon's Failed Family Assistance Plan*[J]. American Sociological Review, Vol. 55 , No. 1 (Feb. ,1990):25.
[15] John Palmer. *Another Go at the Welfare Mess : Will It Work?* [M] . American New and World Report , 1977.

Analysis on the Abortion of "Family Assistant Plan" in the Period of Nixon Administration

YU Jin-hui
(*College of Humanities, Xiamen University, Xiamen* 361005, *China*)

Abstract: In order to overcome the welfare crisis in the family welfare system, Nixon's administration came up with their own reform plan, which was called "Family Assistant Plan". The plan was based on the Negative Income Tax Theory and paid in cash ,only if he/she had accepted the job training . The plan was objected by the South and East interest groups and many social interest groups. It was finally rejected in the Senate. However, the reform had tremendous influence on the family welfare system of America.

Key Words: Nixon; family assistant plan; negative income tax; interest groups