社会保障研究

美国社会的失业问题及相关救助制度

唐斌尧
(南开大学, 天津 300071)

摘 要: 失业是美国社会长期存在的一个严重的社会问题, 影响美国失业问题的因素是多种多样的。失业救助作为一项解决失业问题的制度, 在整个美国社会福利体系中发挥着不可替代的作用。美国的失业救助包含两个主要方面, 即失业保险和公共救助系统。探讨美国失业救助制度的内容和特点, 对我国具有重要的现实借鉴意义。

关键词: 失业; 救助; 社会福利
中图分类号: F241.4 文献标识码: A 文章编号: 1000-4149(2005)02-0072-04

Unemployment and Assistance for Unemployment in US

TANG Bin-yao
(Nankai University, Tianjin, 300071)

Abstract: The unemployment is a serious social problems in US. There are many factors leading to unemployment. The unemployment assistance, as a system for solving the unemployment problems, plays an unique and important role in social welfare system in US. The unemployment assistance of US consists of two aspects: the unemployment insurance and the public assistance system. It is very useful to our country to learn the successful experiences from US unemployment assistance.

Key Words: Unemployment; Assistance; Social welfare

失业是美国社会长期存在的一个严重的社会问题, 而失业救助作为一项解决失业问题的制度, 在整个美国社会福利体系中发挥着不可替代的作用。了解美国社会的失业问题的严重性及影响美国失业问题的因素, 探讨美国失业救助制度的历史发展、内容和特点, 对我国这样一个处于经济转型、失业和再就业形势极其严峻的国家来说, 无疑具有重要的现实借鉴意义。

一、美国社会的失业问题

1. 美国失业问题的基本状况和程度

据美国劳工部的统计, 2002 年全美国的失业率为 5.8%, 失业总人数高达近 840 万, 2003 年 5 月全美国的失业率更上升到 6.1%, 失业总人数高达近 870 万。在美国社会中, 4.5%的失业率被认为是充分就业。但是在大多数时间里, 美国的失业率均高于这个警戒线。二战以后, 失业率能够低于这个标准的年份可以说屈指可数。例如, 1953 年, 美国的

收稿日期: 2004-10-28;
作者简介: 唐斌尧 (1974-), 男, 山西临汾人, 济南大学法学院讲师, 现为南开大学在读博士。主要研究方向为社会工作与社会福利、社会性别等。

失业率为2.9%，1969年为3.5%，而1980年至今，只有1998、1999和2000年这三个年份中的失业率维持或略低于4.5%的水平。1982年，美国的失业率高达近10%，失业人口超过1000万人，而在整个1980年代，年平均失业率为6.56%[1]。详见图1[2]所示。

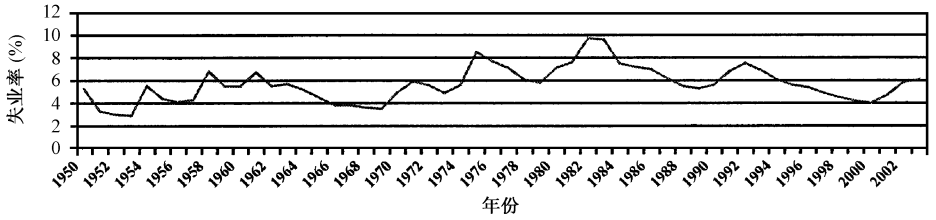

图1　1950～2003年美国的失业率

许多美国社会科学家对官方公布的失业率统计提出质疑，他们认为政府对劳动力概念的界定是不准确的，假如把目前从事兼职工作但是想要一份全日制工作的人口也统计之内，美国的失业率也许还要高得多。

2. 影响美国失业问题的因素

（1）科学技术的发展对失业的影响。关于“技术性失业”的话题似乎总是出现在美国学者和公众的讨论中，既然自动化是经济发展的趋势，那么，未来生产力的发展会不会导致更高的失业率？是不是未来我们的工作机会将会越来越少？这里有两种不同的观点：一种观点认为技术革命带来的后果仅仅反映在工作性质和劳动组织的改变上。认为“随着技术的发展，生产过程中对劳动力的需要愈来愈少”的断言缺少理论和实际经验的支持；第二种观点则认为，随着计算机及其他节省人力资源的设备与新技术在工作场所中的运用，未来失业肯定会有一种固定的增长。有些学者认为尽管自动化和技术变革创造了一些新的工作机会，但是失去的工作岗位似乎比这些新的工作机会更多，新工作机会的增长远远赶不上劳动力的自然增长速度；而且，工人们调整自己去适应新的工作岗位也是非常困难的。尽管有着各种各样的争议，大多数学者是持后一种观点，倾向于将技术革命看作是美国失业问题出现的主要原因之一。

（2）联邦政府的相关政策走向直接影响着失业率的高低。众所周知，自1930年代至今，美国联邦政府在整个经济领域中扮演着一个越来越活跃的角色，特别是在消费支出和税收这两大领域中，政府的相关政策直接影响着失业率。例如，当政府决定关闭位于康涅狄格州的军事基地和军工企业时，当地的经济马上受到影响。税收政策也会对失业产生影响，当个人所得税率比较低时，消费者将会有更多的钱去购买商品和服务。假设他们选择花掉自己的钱，产品销售额就会增长，相应地在商业和工业领域就会创造出更多的就业机会。当企业税收被削减时，雇主们会选择投资新的设备，扩大生产规模，提高雇员工资——所有这一切都会有助于创造新的就业岗位。当然从另一方面来讲，个人和企业税收的减少，也意味着政府公共收入的减少和压缩政府开支的压力。

（3）基于种族、阶级和年龄的社会歧视与不平等也会影响到失业。所谓歧视性失业是指特殊社会群体（诸如特定种族、少数民族和妇女等等）的高失业率。例如，1999年美国黑人工人的失业率为8.0%，而白人工人中的失业率仅为3.7%，相差一倍还要多。在美国，女性的失业率要高于男性。至少在半个世纪以前，大约2/3的劳动力为男性，直到1970年代，妇女在劳动力性别构成中的比例才开始上升，到1998年，在美国的雇佣劳动力队伍中，女性约有6000万人，而男性约为7000万人。

3. 失业问题带给美国社会的各种影响

首先，失业对个人的生活具有毁灭性的影响，尤其是长期性失业会引发无数的痛苦问题。工作是大多数人的生活重心，当人们失业时，因工作而结成的社会联系可能会发生断

裂，许多失业者变得越来越孤立，他们的自尊心受到极大的伤害，感到失败、沮丧、绝望、焦虑或厌倦，与社会疏离。许多人甚至会贬抑自我，失去自我价值感。例如，一项由戴维·本斯曼（David Bensman）和罗伯特·林恩（Roberta Lynch）在钢铁工业企业中所做的研究表明，失业会造成：工人们发现他们没有资格申请社会福利或食物券（Food Stamps），因为他们有车或房子；家庭暴力会增加，因为工人们会在他们的家庭成员身上发泄自己的沮丧与愤怒情绪；失业工人的孩子们似乎有更多的偏差行为；在失业者家庭中离婚现象似乎更多一些，因为他们无法处理自己的婚姻问题；有些工人放弃希望，选择结束自己的生命。失业不仅影响到蓝领工人，也会影响到白领工人，帕沃兰德（Powelland Drisoll）对失业的专业技术人员寻找一个新职位过程所做的研究就很好地验证了这一点[3]。

其次，失业问题不仅困扰着个人，也对整个美国社会产生了深远而复杂的影响，在高失业率时期，一系列相关的社会问题也会随之而来。例如，哈威·布伦尔（Harvey Brenner）的研究显示出失业率的增长和不同社会代价之间的相关关系。这项研究表明当失业增多时，社会问题领域的变数会显著增加。例如，他发现当总体失业率以1%的速度持续增长超过6年时，大体上会相应出现：37 000例死亡；920例自杀；650例杀人案；500例死于肝病者；4 000例住院的精神病患者；300例药物依赖患者。最严重的是，失业问题以及与之相关的情绪、种族与性别歧视、犯罪、离婚等问题会加剧社会的贫困化，从而使社会问题更加恶化与复杂。目前全美国1%的家庭拥有全美国个人财富的34%，美国最有钱的20%家庭的收入占了全国收入的50%，而最穷的20%家庭的收入低于5%[4]。

二、美国的失业救助体系

要了解美国的失业救助问题，我们首先需要概括地了解一下整个美国社会福利制度的特点。美国社会福利制度的建立，经过了一个相当长的时期并反复不断地进行调整和改革。美国社会福利制度的发展，有以下两个基本特点：

第一，在美国社会中，对社会福利的角色始终有两种相互冲突的观点。其中之一是残补式（residual）的观点[5]，意即社会福利是种填补空缺或急救式角色，只有当家庭与市场无法满足个人的需求时，才由社会福利制度提供服务。这意味着，社会福利是一种“对不幸者慈善”（Charity for Unfortunates），服务的供给并非是天生的权利，而是一种恩赐，受惠者必须尽某些义务。另一种是制度式的观点（Institutional View）[6]，依此观点，社会福利乃是现代工业社会中一种适当的、合理性的功能，用以协助个人自我实现。美国社会福利的历史发展过程深受这两种思潮的左右。在社会福利发展早期，明显地是采用残补的方式，倾向于慈善救济，政府尽量不介入。自1930年代经济大萧条之后，两种观点都被运用在社会福利服务当中，政府开始介入而建立社会安全制度，有些方案本质上是残补式的，而有些方案在设计与执行上则采用制度式的理念。

第二，美国社会福利行政体系基本上可以分为联邦政府、州政府和地方政府包括郡（县）、市的社会福利部门。从社会福利的法律和政策的角度来看，联邦政府和州政府是主要的决策者。各州政府与联邦政府在制定和执行社会福利的法律、法令和政策时并不总是一致的。

社会福利制度的建立是社会现代化进程的一个重要组成部分，其目标是满足个人基本需要，增强社会的稳定与发展。在美国，失业救助作为一项解决失业问题的办法，发挥着重要的功能。美国的失业救助包含两个主要方面，即失业保险和公共救助系统，前者专门针对失业人群，后者并不是专门为失业人士提供的，但是如果失业者符合标准的话，也可以享受，其目的都是在于维持社会成员最低的生活水准。一般说来，相当多的失业者都会使用公共救助系统。

1. 美国的失业保险制度。1935年的社会安全法奠定了美国失业保险制度的基础，1937年全国各州也陆续通过了失业救济法。美国的失业保险实行双层制，也就是说由州政府经

营，联邦政府补助经营费用，各州的具体措施并不是统一的。联邦政府通过税收杠杆来推动此项制度的实施。具体来讲，雇主负担和支付全部保险费，保险费率大约是雇员工资的6.2%，州政府将收上来的90%划作失业救济金，其余的10%上交给联邦政府。失业保险制度的目的是为缺乏就业机会的个人与家庭提供经济援助，为失业者提供时间找到合适的工作，同时在社会层面稳定经济，提高劳动力的有效使用。失业保险制度的具体服务人群包括私营企业、州和地方政府机构及非营利性组织的雇员，联邦政府的公务员则是由另外的保险制度涵盖。目前全美国有近90%的从业人员享受失业保险制度。

在美国，要领取失业保险金，必须符合下列要求：(1）需就业超过某特定周数；(2）需准备、有意愿且有能力再就业；(3）需提出给付申请并在就业辅导机构登记谋职；(4）非自愿性失业；(5）失业前有工资收入；(6）需证明因缺乏个人适应的工作而失业，在失业期间，政府规定失业人士必须积极寻找工作。每周失业保险金额与失业者的工资及失业保险金的上限和下限有关。失业保险给付金额基本上是失业前工作收入的50%，平均每周保险金为200美元左右，给付前须投保大约52周。每周失业保险金的上限通常有两种办法决定，第一种是定死的标准，第二种是要根据就业者周工资的比例灵活调整，通常标准是就业人员周工资的50%到70%，大多数州都采用这一办法；而下限标准，各州的情况不一。失业者经过等待期后，领取失业保险金的时限通常每年不超过26周，麻州和华盛顿州则达到30周，在经济低迷期间，这一时限还可以适当延长。例如，布什总统在第一个任期内曾将领取失业金的期限延长到了9个月。

美国失业保险制度的管理体系分为三个层级：联邦政府、州政府、地方县和市政府。联邦政府层面设立劳工部，相关部门还包括就业与训练局、失业保险处、财政部，它们的任务是认证和检查各州的工作是否与联邦政府的法令、政策相符合；提供技术性服务；提供数据；收税并管理失业保险基金（这项工作主要由财政部来进行）。州政府设有劳工厅，具体管理失业保险，包括管理相关资料；收取失业保险税；厘定标准；接受失业保险申请；支付失业保险金等。此外，地方各县、市也设有就业中心和办事处等机构。

2. 公共救助系统。它大体包括临时救助（The Temporary Assistance for Needy Families）、食品券、住房补贴、一般扶助（General Assistance）、减免税等福利政策。这些福利措施并不是专门为失业人群设计的，它们涵盖的主要是美国的低收入阶层或群体，这些特定群体的家庭财产与收入必须低于政府确定的标准，一般的失业人士也会被包含在内。

临时救助政策（TANF）的实施全部是由联邦政府出钱，各州政府可以自行确定临时救助的对象、救助标准及救助要求。各州的临时救助对象是不同的，通常救助对象的个人财产低于4 000美元，夫妻财产低于6 000美元。救助标准也因各州情况、救助对象、家庭大小而不同，例如，1997年纽约州的三口之家月收入低于535美元，就可以享受救济，救济费不能超过400美元。失业者享受临时救助的时限最多不得超过5年。

美国是世界上最富裕的国家之一，不幸的是，估计如今全美国仍有3 000万人至少在一月内的某些时间因没有钱而挨饿，其中包括数百万的儿童[7]，这实在是一个不小的讽刺。美国从1939年起就建立了食物券制度，1974年国会通过法令要求各州为低收入家庭都提供食物券。联邦农业部出钱给各州政府发出食品券或食品卡，贫困家庭可以用这些食物券在零售店购买食品，食物券只能换取食物，不能换取金钱，其用意也是在于减轻低收入家庭的负担。贫困的失业者及其家庭可以申请领取食物券，标准是根据这些个人及家庭的收入来规定的，一般是财产（包括银行存款）不超过2 000美元。1998年全美国享受食物券的达到了2 860万人，平均每人每月享受的食物券金额为92美元。

在美国，住房的租金是很高的，在大城市尤其昂贵。住房补贴也是一种救助低收入人

（下转第45页）

快改善人才的环境条件，大力培养乡土人才。积极开展东西部人才余缺调剂、对口支援工作，鼓励东部地区人才向中西部地区流动，实现人力资源的优化配置。要重视和加快产业间人力资源结构调整的步伐，大力培养电子信息、生物工程、新材料、企业经营管理等经济发展紧缺人才及交叉学科人才。特别要加强农业人才队伍建设，重视从农民中培养选拔人才，鼓励非农业领域的农业技术人员回归农业，选择一批有志于农业并对农业经济有兴趣的人才，充实到农业领域中去。

（五）深化人事管理改革，大力培育劳动力市场。要逐步打破人才流动中的种种限制，建立与知识经济时代相适应的人事管理新体制，把人事管理的重点转到整体性人力资源开发上来。通过深化改革，形成使优秀人才脱颖而出的用人机制。要建立科学的人事分类管理制度，进一步完善国家公务员制度，改革事业单位人事制度，大力培养适应市场经济需要的企业技术开发和经营管理人才队伍。要完善专业技术职务聘任制度，引入竞争机制，强化聘后考核。要大力推广人才测评技术，加强人才测评事业的指导和管理。要加快完善社会保障制度，提高人力资源管理的社会化程度。要进一步落实、允许和鼓励资本、技术等生产要素参与收益分配的政策，建立起有利于人力资源宏观布局和人才资源结构调整的激励机制。

（六）扩大对外开放，促进人才资源开发全球化。要建立适应全球化需要的人力资源开发体系，为走向世界、实现跨国的合作和联盟提供便捷顺畅的通道，实现人力资源开发全球化目标。要采取多种方式，组织人才出国培训和深造，吸引海外优秀人才回国定居、科研合作以及参与高层管理等，促进人才资源开发，适应知识经济全球化的发展并取得实效。

[责任编辑　崔凤垣]

（上接第 75 页）

群、老人及残疾人的福利方案，它有两种形式，一种是提供低收入住房，由有关住宅部门监管；另一种是低收入者可以取得住房补助券来租用私房。这项救助政策也是由联邦政府住宅和城市建设部出钱，各州及县的住宅机构（Public Housing Authorities）来具体经营。由于各地的收入水平不同，因此住房补贴的救助标准也不一样，住房补贴一般根据救助对象的年收入和家庭规模来发放。目前全美国有 350 万户低收入家庭享受着这项补贴。

一般扶助（GA）提供的是暂时性的经济协助，救助对象是那些不符合其他救助标准的个人与家庭。一般扶助是唯一没有获得联邦政府补助的公共救助方案，它的经费是由州政府和地方政府（县、市、镇）共同提供的，通常由地方政府负担 25%。一般来讲，地方政府都尽可能地将一般扶助的受助对象转介给联邦政府的补助方案，以减少地方经费的支出。由于一般扶助的申请者大多是有工作能力但没有就业的人，所以这项救助制度向来被看成是给“不值得协助的穷人”的公共救助方案，在美国的有些地方，它甚至带有道德贬低的色彩。

此外，包括失业者在内的低收入人群还可以享受减免税的救助措施。这项公共救助方案是由美国国税局负责实施的，失业者享受减免税的标准取决于个人收入及家庭中 19 岁以下孩子的数目。以 1998 年为例，个人收入低于 9 770美元、家里没有孩子，或者低于 25 760 美元、有一个孩子，或者低于 29 290 美元、有一个以上的孩子的，均可以享受减免税。失业者可以从联邦政府得到的减免税额为 332 美元（没有孩子）、2 210 美元（一个孩子）或 3 565美元（多子女）。

参考文献：

[1~3] 王勋，唐斌尧. 美国社会的失业问题. 社会学家茶座（第四辑）. 济南：山东人民出版社，2003.

[4~7] Charles·Zastrow. 社会福利与社会工作. 台湾：洪叶文化事业有限公司，1998.

[责任编辑　崔凤垣]