

美国进步时代： 变革社会中的社会政策创新

John Herrick

岳经纶 庄文嘉 蒋苒 译*

【摘要】从19世纪80年代到20世纪20年代,美国出现了许许多多社会、政治和经济的改革实践。这一时期被称为进步时代。当时,美国社会正经历从农业社会向工业社会的急剧变革,各种社会问题丛生。面对动荡不安的时局,各种政治势力提出了不同的回应之策。寻求社会政策的回应来应对社会变化是当时进步主义改革者的重要选择。通过为社会变迁中的弱势群体——工人、妇女、家庭和儿童提供安全与保护,以此促进市场和社会稳定,这就是人们通常所讲的进步时代主要画面。进步主义运动并不是大规模的、全国协调的现象。当中包含了从地方到州再到全国层面的改革家所做出的努力。这些改革家相信,社会问题可以通过理性和同情得到解决。进步时代的社会政策创新反映出,精英的意志支配着对经济与社会弱势群体的资源分配,也支配着分配的可能与变数。进步主义的改革之所以成为可能,是因为位于改革最前沿的是受过良好教育的新兴阶层。

【关键词】进步时代 社会变迁 社会政策 政策创新

【中图分类号】D58 【文献标识码】A

从19世纪80年代到20世纪20年代,美国经历了前所未有的

* John Herrick,美国密歇根州立大学,教授;岳经纶,中山大学行政管理研究中心、中山大学社会保障与社会政策研究所,教授;庄文嘉、蒋苒,中山大学政治与公共事务管理学院,硕士研究生。

本文的初稿曾于中山大学行政管理研究中心举办的“美国进步时代的政府改革:对中国的启示”国际研讨会(2008年6月7-8日,广州,中山大学)上宣读,是次会议得到了中山大学“985二期”国际交流项目“美国进步时代研究”资助。

变革。这一时期被称为进步时代。学者们对该时代的始末、进步主义改革者的动机和改革措施的最后遗产等都存在争议。

如果不了解那个时期美国的社会变化,就不可能理解进步时代和进步主义者。从19世纪末到20世纪初,城市化正在美国如火如荼地进行着。到了1916年,近半亿人口居住在城市中(Coll, 1969)。工业巨头不断诞生,并形成了全国市场上的统一价格(North, 1966)。小本经营难以为继。复杂的交通网络连接起各大市场,也为农民向全国大市场输出货物提供了便利。大型的工业企业需要受过专业技能培训的工人。劳资矛盾彰显为时代的标志。不同国籍的移民工人纷纷涌进城乡地区,甚至改变了美国的人口结构。

动荡时局下采取的各种政治回应也不尽相同。民主党、共和党、进步党和社会党都向选民展现出新时代新格局下的不同愿景。立法中创新与保守并存,其中许多是平民党的政治遗产,旨在让政府更加贴近“百姓”。进步主义者则呼吁参议员直选、联邦所得税、公民创制权和复决权,以及妇女普选权(Goldman, 1956)。而学者们也围绕政策目标和作用争执不下。通过寻求社会政策来应对社会变化,通过为社会变迁中的弱势群体——工人、妇女、家庭和儿童提供安全与保护以促进市场稳定,这就是人们通常所描绘的进步时代的画面。

一、解读进步时代

在进步时代早期的学者看来,总体上这一时期的普通百姓正被那些贪得无厌、丧尽天良、被集团利益所驱使的精英集团所压迫着,而自由主义改革者则为了帮助普罗大众赢得机会而与保守利益进行抗争。在Parrington(1927)的《美国思想的主流》(*Main Currents in American Thought*)和Beard夫妇(1927)的《美国文明的崛起》(*The Rise of American Civilization*)等自由进步主义书籍中,进步时代就是民主利益试图从垄断化、集团化、保守化的精英手中夺回权力的时代。当时的社会情绪,在热衷于煽情和扒粪——Muckraking,

该词由西奥多·罗斯福所创,后来在厄普顿·辛克莱(Upton Sinclair)的《丛林》(*The Jungle*)以及 Frank Norris 描绘庞大且灭绝人伦的肉制厂与贪婪的铁路大亨的《章鱼》(*The Octopus*)一书中得到进一步阐释——的传媒助长下,激发了人们普遍要求改革以保护公共卫生和为小厂商与消费者创造更多公平的经济机会等等。Parrington 等人以自由进步主义(liberal-progressive)视角观察进步时代,认为这是一个能够进行民主化改革的时代,也是一个芸芸众生的期望同样能得到默认的时代,完全不同于早期那个充斥着顽固的保守势力并日益被集团利益所统治的时代。进步主义者寻求实现美国梦的机会。他们想要的是一个反映人人平等的理想的民主社会。在 Parrington 等人看来,进步主义运动中有许多持社会改革主义的组 织,在其中充当先锋的通常也是中产阶级中具有改革意识的学者、作家以及新兴专业如社会工作的代表者等为促进社会、经济、政治民主而寻求资金的人。

二战后,一些著名的历史学者回过头来重新看待进步时代,发现进步主义者的意图仍有待斟酌。一位曾以《改革时代:从布赖恩到小罗斯福》(*Age of Reform: From Bryan to FDR*)而赢得普利策奖(Pulitzer Prize)的著名历史学家 Richard Hofstadter,在其 1955 年的著作中总结道,进步主义者的意图更准确来说应解释为他们因社会地位受到社会变革的威胁而产生深刻的社会焦虑。Noble(1958)在《进步主义思想的吊诡》(*The Paradox of Progressive Thought*)中认为,进步主义思想更多的是一种退却而不是积极进取,因为它并没有正视现代工业社会的复杂性而不切实际地憧憬着昔日那种天真的杰斐逊主义民主与平均地权。这些仅仅只是追忆往昔峥嵘岁月,却无视同时代的冲突与复杂性。Hofstadter 和他的同事组成的这一派代表着一种新保守主义视角,并对进步主义者和进步时代持批判态度。他们眼中的美国历史,就是一段在手段与目的上坚定维护共识的奋斗历程。他们在研究中批评自由进步主义者过分强调人民与强大的局部利益之间的对抗,而实际上深厚的共识恰恰是昔日美国的

标志。在一个共同规范的框架下差异性与对抗性确实存在,但他们却又能对美国制度的初衷与结果持有一套基本的共同假设和一种自由主义共识。

Hofstadter 解读进步主义运动领袖人物的话语,认为其目标不仅不切实际,而且十分狭隘,同时他们还是一群远离社会变迁的中产阶级改革者。进步主义者不仅没向外来移民靠近,也没有反映他们渴望得到礼待与安全的心声 (Goldman, 1956)。进步主义者只是为身处纷杂的工业经济社会所困扰,盼望着一个更为简单纯朴的时代的到来。研究加利福尼亚进步主义者的 Mowry (1951) 认为,改革者是试图在自身权威与地位被日益壮大的权力精英集团所侵蚀时维护自身的社会阶级特权。在高度个人主义价值观的渲染下,他们更关心自身地位而不是促成美国社会的实质性结构变迁。近来的研究表明,进步主义改革者的意图也许被过分简单化地理解了。因为许多改革者是妇女,妇女地位的变化促成了她们的活动。改革作为被普遍接受的活动让整个社会受益,但与此同时,它实质上只是解放了一些妇女改革者本身。

还有其他学者受行为主义科学的影响,研究进步时代复杂的组织与官僚机构的发展。他们发现,许多领域如社会工作的日益专业化有助于技术细化。这些发展会淡化个人主义价值观并强调理性规划的重要性以提升效率。这些结果,与一些沉溺于追往忆昔的进步时代知识分子所寻求的更为简单、土地分配更为平均的社会,形成了鲜明的对比。Hays (1959) 所谓的“效率的福音”(Gospel of Efficiency) 需要的是一个理性规划、讲求技术化效率的社会,而不是一个组织松散和权力分散的社会。

Wiebe (1962) 在《商人与改革:进步主义运动研究》(*Businessmen and Reform: A Study of the Progressive Movement*) 中指出,进步时代进行商业管制的动力不在于瓦解大集团的权力来帮助小本生意创造更多的民主机会,而是通盘考虑后担心消灭了竞争会导致经济动荡而选择的策略。效率与经济稳定在过

去帮助人们躲过了毁灭性的经济动荡,符合商界和政界的最佳利益。**Wiebe**认为,虽然工商界经常打压工会和社会保险计划,但也常常为商业管制出力。在《寻求秩序,1877-1920》(*Search for Order, 1877-1920*)一书中,**Wiebe**(1967)论证道,中产阶级进步主义者通过创造以官僚制为标志的新组织化安排来促进社会秩序。走过碎片化、分裂化的19世纪末,他们创造了解决社会事务的制度安排,尤其是复杂的行政化结构,以此彰显20世纪的时代特征。

另一些解读者把进步主义看成是根本上保守的和非改革主义的。最有影响力的新左派历史学家**Gabriel Kolko**(1963)在《保守主义的胜利:重释美国历史,1900-1916》(*The Triumph of Conservatism: A Reinterpretation of American History, 1900-1916*)中指出,改革意味着现状的政治理性化。无论是什么,只要是被工商界认为是对自身最有利的,都是与美国整体福利相一致的。他论证道,在进步时代工商界的经济管制通常都由那些支持管制的工商界领袖所引导。大亨们与政治领袖在维持社会与经济规范以保护产权关系的重要性上有着共识。**Kolko**争辩说,被政治资本主义(**Political Capitalism**)所笼罩的社会精神特质造就了20世纪的进步主义改革和美国社会(**Grob & Billias, 1972; Weinstein, 1968**)。

近期的学术成果质疑了进步时代改革者的意图,尤其是他们以中产阶级改革者自居,通过制定社会政策来让自己成为意料之中的受惠者(**Mink, 1995**)。这不可避免地制造了阶级、性别、文化和种族间的紧张,尤其还因为许多社会政策是由妇女所创制和支持的(**Skocpol, 1996**)。况且改革是由各州和市政当局执行,行政官员难免会掺入地方的价值取向和标准,最终形成带有倾向性的结果(**Ladd-Taylor, 1994; Lasch-Quinn, 1997; Mink, 1995; Muncy, 1991**)。

这些对进步时代针锋相对的解读,反映了当前对美国历史上的改革意义与作用的学术争议非常之大。它反映出,试图简单地解释进步时代改革的复杂性是徒劳的。而历史编撰的复杂性也为我们理解其重要的社会政策遗产打下了基础。

二、进步时代的主要改革

在进步时代,主流的社会经济哲学是“自由放任主义”,这意味着各级政府——地方、州和联邦政府都只提供诸如临时紧急救济等非常基本的社会福利援助。当然也有例外存在。美国南北战争之后,也就是 1861 至 1865 年间,老兵以及他们的遗孀得到了由公共资金提供的现金援助,这被联邦政府视为一项政府义务并得到了社会各界的广泛支持(Skocpol,1992)。同时,政府还采取了另外一些措施,管理公立的以及慈善机构开办的医院、创办福利院收容那些有严重生理疾病的人、建立教养院和工场来收容那些无法养活自己的人(多数是老人和穷人)等。在地方,这些开支都是由财产税来支撑的。尽管由税收来支持这些支出不受欢迎,人们认为,为了公共利益而为有需要的人提供基本的援助还是十分必要的。不过,主流政府理论认为,联邦政府总体上并没有宪法权威去实行社会政策改革,因而进步主义改革难以成功。结果,各州成为进行社会政策改革的竞技场(Coll,1969)。这些改革却也来之不易。

(一) 新移民与移民服务机构

1900 至 1915 年期间,美国接纳了超过 1500 万的移民,相当于过去 40 年进入美国移民数量的总和。20 世纪以前,主要是北欧移民支配美国社会;19 世纪末 20 世纪初,大量的南欧和东欧移民涌入美国,他们所使用的语言和旧有的习惯对主流文化产生了巨大的冲击。大部分新移民没有什么财产,因此寻找住所和赚钱养家成了当务之急。许多人纷纷涌入美国的新兴城市,如波士顿、纽约等。还有一些人甚至敢于涉险于更远的中西部和西部的内陆新兴城市,希望能够在那里寻找契机过上更好的生活。移民主要受雇于新兴工业,如以位于密歇根州的福特(Henry Ford)汽车公司为代表的汽车制造业;也有一些人供职于开采石油和天然气的大公司,如洛克菲勒

(John D. Rockefeller)的美孚石油公司(Standard oil monopoly);还有的在纺织厂、制衣厂等工作。有时候,全家老少都要工作,老人和孩子必须在家里缝制裙子和男裤,按件领取报酬。从南欧来的年轻女性都聚集在纽约的廉租房,她们合租房间并分摊租金,同时在所谓的“血汗工厂”里劳作,每天要工作12个小时以上,通常每周有6到7天的时间都在缝制衣服。她们利用晚上的时间学习英语,参加各种各样的社交集会和教育培训班。和世界上其他地区的移民一样,这些年轻的姑娘们希望能有一个更美好的明天,她们相互扶持,尽力地适应她们生活的这个新国度。截至1916年,美国居民总数约为1亿,其中将近一半人生活在城市中。

移民英语水平很低,对美国的习俗也缺乏了解,所以他们常常为自己混乱的生活所困扰。然而,政府很少为这些新加入的美国人提供救助性的公共服务。因此,主要依赖自发形成的慈善机构来提供服务。为了帮助移民适应新的社会环境,大量的志愿者、经过专业培训的社工以及其他专家聚集于一些私人慈善组织中,为移民提供医疗、教育、娱乐等方面的服务以及一些基本性的援助。在纽约以及其他城市,移民可以从“定居救助之家”(social settlement houses)得到救助。简·亚当斯(Jane Addams)在芝加哥这座新兴城市的南端创立了“赫尔之家”(the Hull House)。赫尔之家靠近芝加哥的畜牧场,每年有好几万头牲口从那里被运送至屠宰场,再成为美国人民餐桌上的佳肴。工人们在肉食加工厂的工作环境非常危险,赫尔之家为他们以及他们的家人提供了援助。“亨利街”(Henry Street)是纽约最著名的定居救助之家,它位于纽约的下东城(Lower East Side)。该机构开办了英语学习班,并为家庭主妇授课,教导她们应该怎样抚育培养婴幼儿以及低龄子女、怎样为每个家庭成员提供基本的保健和更好的营养等——因为对于贫困家庭而言,租金低廉但条件恶劣的居住环境真可称得上是一大挑战。通常房间里没有厕所,寒冷的冬天里没有足够的供暖,而炎热漫长的夏季又缺乏必要的通风设施(Lubove, 1986)。不过“定居救助之家”为移民们提供了

相互交往的机会,通过交流,他们从彼此身上学到了怎样在这个充满挑战的新环境中生存的技能。纽约的下东城汇集了大量来自东欧的移民,其中许多人是为了摆脱他们经历过的沙皇俄国独裁统治下的悲惨生活才来到美国的。亨利街的创办者丽莲·沃德(Lillian Wald)是一名犹太护士,她善于从纽约富有的慈善家手上筹措资金来维持亨利街的运作。她经常亲自直接深入居民区提供医疗服务,并因此声名远扬,有时她甚至会在午夜时分担任助产护士为产妇接生。哥伦比亚大学的一些社会科学家们在与基金会、定居救助之家、市政研究局以及其他慈善组织成员共事的过程中,将美国视为一个“社会学的实验室”,在那里,优秀的社会科学研究将促进新的政策制定并推动城市进步(Recchiuti, 2007)。在纽约和其他城市,亨利街运动被广泛复制。这些定居救助组织联合起来创建了他们全国性的机构——全国“定居救助之家”联合会(National Foundations Settlement Houses),这个组织为定居救助之家的工作者提供了相互交流的场所,在那里他们能够分享彼此的心得体会,学习如何进行创新以满足移民尤其是那些贫困、弱势的人们的需要。值得注意的是,进步时代大部分定居救助之家的的工作都是由自发组成的慈善机构而不是通过政府援助来完成的(Davis, 1967; Lubove, 1986)。

(二) 扒粪运动与规制改革

辛克莱等进步时代的小说家和记者被称为“扒粪者”,因为他们都致力于披露工业生产中的丑陋现象。他们的耸人听闻的描述激发了人们对获得更安全的工作环境和食品安全监管从而保证国民健康的诉求。1906年,《猪肉包装法》(Meat Packing Act)和《联邦纯食品和药物法》(the Federal Pure Food and Drug Act)正式通过。为了回应社会各界对商业管制的要求,国会和总统甚至将自由放任主义长期以来所奉行的“政府不应对市场实行任何形式的管制和干预”的准则抛诸脑后。

1906年以前,制药业是不属于联邦政府管辖范围之内的。联邦

政府没有建立联邦监察机制,因而没能很好地保障消费者安全。普通药品的配方和一些“家庭治疗”方案中的常备药无须通过医生许可就可以买到,这其中包括那些食用过量会上瘾的麻药。可口可乐是世界上颇受欢迎的一种软饮料,但直到 1903 年,其配方中还含有少量的可卡因成分。1906 年颁布的《联邦纯食品和药物法》是一部非常重要且具有开创性意义的联邦法律。该法案之所以能够颁布,与那些支持政府实施联邦管制从而保障公众健康的人们成功的游说不无关系。1890 年,有州政府颁布法律对镇静剂实施管制,但“药瘾”问题仍日益凸显,为此,美国医学会(AMA)不断游说联邦政府实施药品管制。此举巩固了医学会的权威。在美国,医学会可以决定行医资格。医学会致力于抵制那些没有受过充分专业培训的医生上岗,呼吁取缔那些仅能颁发学位却不能提供科学的教育培养的学校。这场有关药品管制的全国性“战役”中的主要战绩包括:1909 年,贩卖和吸食鸦片被明令禁止;1914 年,《哈里森麻醉剂法》(Harrison Narcotics Control Act)通过,该法规定,除非经持专业执照的医生许可并用于临床治疗,在其他任何情况下都不得贩卖和使用镇静剂。值得注意的是,在报纸和杂志纷纷刊登文章描述药物上瘾后的恐怖景况之后,这些禁令才得以颁布。报刊中此类文章使人们加大了对政府采取纠正方案的支持力度。

进步时代推行的任何一项改革措施都是在政府和立法机关协商一致的前提条件下进行的。政府和立法机关都认为有必要实施改革,而且,从政治上看也具有可行性。在美国的政治系统中,颁布一项法律法规通常要经过长时间艰难而又拖拉不决的辩论,无论是从方式还是从结果上来说,法律都意味着妥协。改革派的法律应该如何被执行?这些法律是如何得以推广开来?无视或违反法律又将受到怎样的惩处?在进步时代,这些问题被反复提及,有时会得出让商人不高兴的答案。商人们心知肚明,他们生产的商品并非那么安全可靠,管制条例的出台将使他们面临潜在的收入流失和赢利减少。要让生产过程更安全、更卫生,就必然要增加生产成本,从而降低竞

争力。同时,生产商还有可能将成本转嫁到消费者头上。但某些生产商也很清楚,管制条例的出台增加了消费者的信心,而生产出更安全有效的商品将产生“竞争优势”。这就是经济学家熊彼特(Joesph Schumpeter)后来所描述的市场固有的“创造性破坏”的一个明显例证,不过,在这个例子中,不包括政府干预市场对市场效率的支持。

人们对“药物滥用”普遍有一种畏惧的情绪,这种畏惧转化成为对管制酒精使用的广泛支持。一些女性组织的成员和信奉正统基督教派的人宣称,饮酒会危害家庭稳定,因为长期饮酒会使人上瘾从而危害健康,进而可能会造成失业。1919年,规定禁酒的宪法第十九条修正案成为法律,标志着禁止酒精生产和销售的全国性运动取得成功。但是,人们很快就发现禁酒令几乎不可能执行下去。饮酒是移民文化的重要组成部分,例如意大利人爱好葡萄酒,德国人喜欢啤酒。合法的酒类交易在美国随处可见。密歇根州的底特律市是一座以汽车生产闻名的新兴城市,好几万工人就职于该市的汽车制造业。该市位于底特律河边,与加拿大的温莎市隔河相望。在温莎,酒精生产和销售是合法的。为了满足美国人对酒的需求,酒类走私大规模兴起且利润丰厚。在芝加哥和纽约,从事酒类生产和售卖的犯罪团伙变得异常富有和强大。禁酒令的执行并不成功,直至1930年第十九条修正案被撤销时才被正式取消。尽管推崇禁酒令的改革者出自善意,但却也反映了管制行为所具有的潜在风险。

(三) 劳工政策的创新

1. 工伤赔偿、健康保险与失业保险

进步时代的改革者将工人赔偿(workmen's compensation)看成是人们逐渐认识到工厂危险的理性反应。在工人赔偿计划出现之前,工人的工伤补偿并不确定(Bremner,1956)。他们或者是被雇主和私人保险所遮盖,或者只能通过起诉雇主这一耗费巨大却又希望渺茫的途径来解决。

在1902年的美国社会学大会(the American Sociological

Conference)上,学者与与会各界人士讨论了工人因工业事故受伤后的赔偿问题(Axinn & Levin,1982:144)。一旦家里的顶梁柱受伤并且不能再工作,整个家庭都将陷入一片苦难之中。失去了收入的来源,这些家庭不得不从其他途径寻求帮助。但通常除了从慈善机构领取临时援助之外,其他求助的途径都是不可行的。在全美慈善与矫治大会(the National Conference of Charities and Corrections)上,社会服务的提供者组成一个联盟并发出呼吁,建议面向因工受伤的工人以及他们的家庭建立收入保障制度。建立公共保险制度以防范人生的无常,这一理念得到许多改革者的支持。

到1911年止,已经有10个州实施了工人赔偿法律,为受伤的工人及其家人提供财政上的援助。从1911年到1920年,共有40多个州颁布了工人赔偿法律。但发放的赔偿金并未如美国劳动立法协会所设想的那样充足。到了1920年,只剩下6个州和哥伦比亚特区还没有通过工人赔偿法律(Day,1997)。许多法律得以通过,得益于美国劳动立法协会及其劳工危机应对组织(Occasional Nemeses of Labor)、全国制造商协会(National Association of Manufacturers)以及全国公民联盟(the National Civic Federation)的支持。

为何工人赔偿法能得到如此广泛的接受呢?一种解释是,在商界看来与其在漏洞百出的普通劳工法律下承受着致残带来的不确定性,还不如实施工人赔偿法(Moss,1996)。在公司资本主义(corporate capitalism)文化盛行时代,工人赔偿法是作为降低工商界不确定性所特有的理性化产物而为人所接受。还有一点需要注意的是,劳工赔偿制度只让男性工人受益,这反映出进步主义改革举措中的性别歧视色彩(Abramovitz,1996;Gordon,1994)。不管对工人赔偿法的支持是如何的轰轰烈烈,进步时代中州一级法律总是排斥以妇女和黑人居多的农业与本土产业劳动者(Alston & Fearie,1985;Moss,1996)。尽管工人赔偿法是各州自发制定的保护性法规,但却没有普遍地覆盖到所有工人群体。这些法规并未对职业病患者提供补偿,也没能为保证工人过上体面生活提供足够的津贴。

更何况多数州的法规是自愿性的,因此雇主能够选择不为他们的工人提供赔偿保险。1920年,各州约有30%的工人未被工伤赔偿法所覆盖(Bremner,1956)。

进步主义者在工人赔偿法方面尝到甜头后,转向健康保险以解决由疾病所带来的许多问题。尽管亚当斯和 Paul Kellogg 这些主要改革者认为健康保险必然是与其他改革相配套的目标,但他们却没有先发制人以应对反对者。保险公司、妇产科、内科与牙科协会,毒枭和其他强大的既得利益者打压公共健康保险,有时候甚至宣称那是反美国的东西,这一套在一战后尤其具有威慑力(Chambers,1967;Day,1997)。美国人基本上都接受了工伤赔偿法却又反对公共健康保险,这在现在看来确实有点莫名其妙。失业保险也同样极具争议。直至1930年都没有哪一个州通过失业保险法(Patterson,1986)。只有威斯康星州在1932年通过类似法律(Skocpol & Ikenberry,1995)。即使进步时代一些改革者在鼓吹,人们仍普遍担心失业保险会滋长粗心与懒惰。

2. 童工问题

儿童是进步主义改革家最感兴趣的研究对象。童工通常受雇于一些危险产业,如采煤厂、纺织厂等,因此工业事故屡见不鲜。北部和西部各州都立法禁止在工业生产中雇佣14岁以下的童工,而南部各州却没有这方面的限制。在南部各州,童工是从事农业如棉花生产的主要劳动力,雇佣佃农及其家人从事农业生产是很常见的事情(Chambers II,2000:161)。庆幸的是,反童工运动成为进步时代改革者一个硕果累累的重要领域(Bremner,1956)。

1907年,约翰·斯巴哥(John Spargo)出版了一部很有影响力的研究童工的著作——《儿童哀鸣》(*The Bitter Cry of Children*)。该书披露,美国至少存在着200万童工。此前几年,芝加哥杰出的社会改革家简·亚当斯曾与全美慈善与矫治大会展开对话,强调由童工问题引发的长期社会危害。简也是坐落于芝加哥南端的“赫尔之家”的创办者。在工厂,儿童不能像在学校那样学到那些能够让他

们在飞速变化的社会中生存的知识和技能 (Bremner, 1956)。简强调说,这无异于浪费儿童的生命。她其实是在暗示新兴国家应当对儿童未来的福利进行投资。进步主义者也明白,童工的工资对低收入家庭的福利状况来说非常关键,尤其是对那些父亲早亡或残疾、由母亲撑起整个养家重担的家庭而言。进步主义改革家认为,儿童的福利事关全美家庭的福利状况。在童工委员会的不断游说下,1909年白宫召开了一个关爱失依儿童 (dependent children) 的会议。会议敦促成立一个在全国范围内调查儿童福利的联邦儿童局。1909年,联邦政府在罗斯福总统的支持下对改革家的呼吁作出回应,于劳工部 (Department of Labor) 下设美国儿童局 (the United States Children's Bureau)。首任局长茱丽亚·莱斯罗普 (Julia Lathrop) 曾在“赫尔之家”与简共事,她也是率先建立芝加哥青少年法庭的领导人之一。在她的努力下,美国儿童局成为儿童和家庭福利状况的研究中心。儿童局以童工、妇女和家庭的福利为着眼点,自发组织集会并与来自其他国家的改革家并肩作战 (Machtiger, 2005)。1916年,童工改革者又成功推动立法以打击使用童工。法律规定禁止州际贸易使用童工。但是,不久之后法院就宣布这一联邦法律违宪。整个 20 世纪 20 年代,童工改革者都在为一项禁止使用童工的宪法修正案四处游说。但结果却是徒劳,因为一个代表着 20 世纪 20 年代保守主义立场的反改革组织自由联盟力阻国家批准修正案。这对改革者来说无疑是一次惨痛的失败,也象征着一战后国家在重新定位自身轻重缓急时的保守心态。然而值得一提的是,到了 1930 年,所有州都已制定了各种形式的儿童保护法 (Day, 1997)。

3. 女工问题

进步时代的著名改革家、资深学者 Mary Van Kleeke 将女性劳工的低工资与贫困联系起来,指出工资收入低的工人易受资本家剥削,因此需要对她们实施工资保障 (Selmi, 2005)。但商人通常都反对实施最低工资制,所以在进步时代,那些试图整顿工资制度的改革设想通常无法实现。

进步主义改革家引用了曾被称为带有“母系主义”色彩的各种理据来呼吁政府保障女工的工作环境 (Abramovitz, 1996)。改革家意识到女工通常从事的都是需要工作很长时间并且有时会面临危险的职业,而且除了工作,女性还要承担家庭责任,因此他们呼吁缩短工作时间,并为女工提供安全的工作环境。但这些改革措施实施起来并不容易。在 1905 年的“洛克纳诉纽约州”(Lochner V. New York)一案中,联邦最高法院裁定纽约州之限定员工每天最多工作 10 小时、每周最多工作 60 小时的法律是违宪的。洛克纳认为,纽约州限制了女工的合同自由,因而其限制工作时间的法律是违宪的。但是,仍然有一些州认为,立法限制员工工作时间并保障女工在安全的环境下工作是合法且可行的。1908 年,在“穆勒诉俄勒冈州”一案中,联邦最高法院推翻了在洛克纳案中做出的裁定,支持俄勒冈关于将女工工作时间限定在每天十小时的立法。最高法院做出这样的判决所依据的是布兰代斯 (Louis D. Brandeis) 提交的证据,这些证据都显示出长时间在不安全的环境下工作将造成怎样的危害。“穆勒诉俄勒冈州”一案开启了立法保护女性劳工的先河。截至 1917 年,已经有 41 个州通过了保护女性劳工的立法 (Chmabers II, 2000; Herrick, 2005)。

而一些州则在探索关于妇女与少数族裔最低工资的法律。马萨诸塞州成立了一个委员会来调查特殊行业的工作环境并提交最低工资标准的建议方案。1910 年,拉塞尔·塞奇基金会 (Russell Sage Foundation) 成立了一个妇女就业委员会。一位经验丰富的社会研究者 Mary Van Kleeck 领导该委员会从事妇女最低工资的影响及其如何改善妇女贫穷的官方研究。从 1910 年到 1913 年,美国劳工局 (The U. S. Bureau of Labor) 发布的官方“美国妇女与儿童雇佣劳动者状况报告”中可以看到,妇女工资并没有一个明确的、统一的标准。到了 1917 年,最低工资立法的势头降了下来。各州几乎停滞不前,工商业界的打压也使其举步维艰。一战后,最低工资立法仍受压制。到了 1923 年,美国最高法院在“艾德金斯诉哥伦比亚区儿童医

院”一案 (*Adkins V. Children's Hospital*) 中裁定哥伦比亚特区最低工资法因干涉契约自由而违宪。Abramovitz (1996) 认为,从总体上看,针对妇女的保护性法案实际上是让妇女没法根据那些通常付低工资的特殊职业调整自身的劳动量。Abramovitz (1996:188) 断言,这些法律维持了一个“性别分割的劳动市场”并“引导妇女退居家庭”。为规范工资而制定完整的标准却常常铩羽而归,反映出仅有一小部分的进步主义社会政策创新幸逢良机而侥幸成功,也反映出州政府一级的无所作为。

另一方面,鉴于单亲家庭 (*mother-headed family*) 在经济上处于弱势地位并且通常都比较贫困,很多州都建立了母亲抚恤金 (*Mothers' Pensions*) 制度。截至 1911 年,已经有一些州通过立法确立起由地方政府财政拨款支持的母亲抚恤金制度。伊利诺斯州于 1911 年通过的父母基金法案 (*Funds to Parents Act*) 是抚恤金立法方面的首次尝试 (Goodwin, 1997)。推广母亲抚恤金成了女性改革家的一项特权。值得注意的是,母亲抚恤金的发展过程充满争议。有人对伊利诺斯州的经验进行审视,表示担心公共救助会由此向诈骗与腐败开了一道口子 (Leiby, 1978)。反对者认为,家庭援助 (*family support*) 这种事最好留给慈善家来做,把它归为政府职能是不合适的。因此,1911 年,地方政府规定用于实施母亲抚恤金制度的资金应当如何筹备和管理。这导致地方当局在回应妇女和家庭的需求时发生了相当大的态度转变。1913 年,伊利诺斯州对相关法条进行了修改,限制了抚恤金申领者的资格并对他们提出了工作要求 (Goodwin, 1997)。Goodwin (2005) 发现,美国儿童局是母亲抚恤金强有力的鼓吹者和支持者,并针对国家如何支配管理抚恤金以及它在改变生活水准方面究竟发挥了多大作用进行研究。研究显示,许多母亲抚恤金的申领者并未失去劳动力,她们将抚恤金作为工资之外的补充收入,这种做法甚至得到当局的鼓励和支持。在对儿童局的研究中,Goodwin 描述了一个典型的抚恤金申领者——白人寡妇,生育了 5 个孩子,其中 4 个年龄在 16 岁以下。批评者认为母亲

抚恤金和“户外救济”(outdoor relief)没有区别,而“户外救济”一直以来都遭到改革家的反对,因为他们认为,在这一体制下行政当局随时都有出现欺诈和贪腐现象的可能。爱德华(Edward T. Devine)曾经在纽约慈善组织协会(New York Charity Organization Society)工作,他后来当上了纽约社会工作学院(the New York School of Social Work)的院长。他担心母亲抚恤金制度的施行会使人形成依赖性,而且当局有可能在无意中把抚恤金发放给那些生活放纵的人(Mencher, 1967)。有些州没有实行母亲抚恤金制度,这就意味着如果那些带着孩子的单身妈妈没有其他救济来源,她们就只能向当地的慈善机构寻求援助。20世纪30年代的大萧条后,联邦政府不得不采取措施,母亲抚恤金成了“失依儿童救助计划”(Aid to Dependent Children Program)的前身,而后者是1935年罗斯福新政的组成部分。选择实施“失依儿童救助”计划的州能够限制人们的收益,这种收益以个人在增收方面的能力为基础,这导致了某些地区白人和有色人种在财产方面的区别。到了1913年,已经有20个州通过了母亲抚恤金法律,到了1926年,未通过的也只剩下8个州。南部各州最晚实施母亲抚恤金制度,那里聚集着许多非裔美国人,并且一直以来都存在厌恶有色人种的传统(Abramovitz, 1996)。在大多数州离异或单身的女性遭到了抚恤金管理当局的歧视,至少在制度实施初期是这样(Gordon, 1994; Mink, 1995)。各种措施被应用于检验和确保只有客观上、主观上和道德上符合条件的妇女才能得到有限的津贴。任何妇女只要有一个私生子就与救济无缘。而带有幼儿的寡妇则享有优先权。各州的母亲抚恤金标准也各不相同,而抚恤金是否足以维持生计也是一个问题(Lubove, 1986; Moss, 1996; Patterson, 1986; Skocpol, 1992)。1919年关于儿童的白宫会议指出,许多州对妇女的援助并不足以抚养孩子,导致她们需要外出就业(Abramovitz, 1996)。到1926年,只有5个州仍然限定只有寡妇才能领取抚恤金(Day, 1997)。Gordon(1994)发现在许多州,单身或离婚妇女被认为不值得救助,反映出被传统家庭观念所支配的

社会规范。她认为这很大程度上是由于性别歧视,主要让男性受惠的工伤补偿逐渐成为赋权型项目,不像母亲抚恤金那样动不动都要接受严格审查。随着时间的流逝,行政当局才放松了对申领资格的限制。

显而易见,母亲抚恤金不过是过眼云烟。人们并未着眼于导致社会不公与贫穷的根本原因,不过却也表现出人们对亟需帮助的母亲及其子女的普遍关怀与支持。虽然母亲抚恤金很少,虽然仅有少数肤色的母亲得到援助,虽然津贴带有母系主义的偏袒,但是它确实对家庭生活有所帮助,也至少常常能够让妇女暂时地离开劳动市场。当妇女不得不出门挣钱以填补援助本身的不足时,她们却被迫列入暂时性低收入女工的行列,由此满足了劳动力需求,也被规范妇女就业的社会规范所禁锢。在 20 世纪 30 年代,母亲抚恤金成为联邦政府在大萧条时期救助妇女儿童的重要参考先例。同时,我们也必须认识到,在进步时代实施的改革大多没有完全达到改革者的要求。即使是各项保护性的立法,只要其执行出现困难,就将无法达到改革者预期的目标。

(四) 儿童与社会异常现象

“拯救”儿童运动一直都是美国改革的一部分。进步时代改革者接过了这一担子,并且在 1900 年至 1917 年间推动州与市政当局颁布了许多法令,例如建立少年法庭、为改善休闲环境而修建新的公园与操场、延长义务教育年限以及为保护儿童健康设立标准。这些努力既为儿童提供了娱乐消遣的场所,也让他们得到更多受教育的机会。许多城市实行了强制性义务教育。1890 年到 1920 年间,从公立学校毕业的儿童总数增加了三倍。著名的教育家杜威(John Dewey)要求在全国公共学校中开展进步主义的教育,以便为不断变化的社会输送成功的毕业生。进步主义者同样还致力于解决美国青少年犯罪问题。全国第一个少年法庭成立于芝加哥,并且被其他城市争相效仿。这预示着人们在理念上接受了在刑事司法系统中儿童和青少年不应该受到和成年人同样的对待。在美国,关于在司法

系统中如何处理青少年犯罪问题的辩论直到今天仍在继续。进步时代关于人性是可塑的人类行为理论表明了进步主义者改造失足青少年的努力。改革家认为,要想转变青少年行为并引导他们过积极向上的生活,关键不在于惩罚,而在于改造。信奉进步主义的社工以及其他致力于改变触犯社会规范的人的生活状况的人们也得出了类似的假设。

旨在消除卖淫现象的进步主义运动与其他的改革措施相似。改革家首先研究卖淫的区域,公布他们的研究成果并提出建议,借此强调突出这一问题。据统计,1910年在芝加哥共发生了至少15000次卖淫交易,这一统计结果让那些公开表示厌恶社会丑陋现象和犯罪行为的上流社会精英们大为震惊。大众杂志上刊登出一些耸人听闻的轶事,讲述了某些体面文雅的女孩被灌药后遭人绑架,最终被迫进入那些臭名昭著的妓院卖淫的经历。1910年,美国国会通过《麦恩法案》(the Mann Act),法案规定那些以卖淫为目的将女性运送出境的人将受到严厉的惩罚。Chambers II (2000)注意到,进步主义改革家已经明白卖淫很少是由绑架导致的。他们的研究表明,卖淫者大多都是贫穷且处于社会弱势地位的女性。如果缺乏一个社会支持体系和一套支持就业方案,为求生计,年轻女性不得不从事卖淫的工作。这种分析模式实际上是在建议对社会进行广泛的批判,但进步主义者很少会这样做。改革家将研究的焦点放在解决由卖淫引发的、明显的、亟待解决的问题上。他们要求在全国范围内关闭声名狼藉的“红灯区”。某些改革家致力于研究公众健康问题如性病,他们提倡对公众开展预防疾病的公众教育。1914年,在经济巨头洛克菲勒的帮助下,美国成立了社会卫生协会(American Social Hygiene Association),该协会致力于对性病以及如何根除卖淫行为进行研究(Chambers II, 2000)。这只是进步时代众多研究社会问题的组织中的一个。这些机构有的是由慈善家建立的,有的是由大学学者创办的,还有的是由那些对特殊的社会问题感兴趣的群体组建(O'Connor, 2001)。

（五）养老保险

在进步时代,非劳动力的老龄人口不断增加。老年人只能依靠自己以往的积蓄生活,或是靠家庭赡养。由于给整个家庭造成了经济压力,社会对老年人应该承担何种义务便成为了当时一个重要的社会议题。

全美慈善与矫治大会建议对老年人提供救济,其成员详细考察了德国、英国和法国实施的养老体制。进步党及其 1912 年总统候选人西奥多·罗斯福(**Theodore Roosevelt**)认识到,家庭成员总是没有办法保证给予长辈以完全充分的照顾,因此,均表示支持实施老年人救助。私人、非政府的养老保险计划当时是存在的,但是很少有公司愿意为他们的雇员办理这一类型的保险。直到 1916 年,只有亚利桑那州和阿拉斯加州实施了温和的养老保险制度(**Axinn & Levin, 2001:145**)。到进步时代结束时,美国老年人的福利状况依然不容乐观。被私人雇佣的工人极少有任何晚年保障,反映出当时人们强烈认同养老纯属个人责任的信条。当公共健康保险偃旗息鼓时,养老金的呼声也就降下来。直到 1930 年代大萧条时,联邦政府才开始建立全国性的养老保险,也就是社会保障计划(**Jones & Herrick, 1976**)。

（六）住房供给

进步主义改革家始终呼吁为穷人以及低收入工人提供安全廉价的住房。1914 年,美国劳工联合会向联邦政府请愿,希望政府能够提供贷款给城市,用于为工人及其家人修建住房。1915 年,马萨诸塞州通过一项宪法修正案,允许州政府建立公共住房(**Bremner, 1956**)。起初,这种由公共财政出资修建的住房并没有被大规模兴建,但它却是 20 世纪 20-30 年代美国许多城市普遍兴建的公共住房项目的开端。保障住房安全方面的努力代表着美国进步时代的又一项创新。到了 1917 年,许多城市和州制定了建筑物法律和条例,要求屋主提供安全的住房(**Bremner, 1956**)。这些法律的实施需要市政官员定期调查,官员们可以对那些没有达到法律要求的屋主实

施惩罚。值得注意的是,除非对不守法的人实施有效惩处,否则房屋安全法律起不到太大作用。有时,那些腐败的市政官员并没有执行房屋安全法律,而那些致力于提高低收入工人生活环境的改革家们就成了执行安全法律的坚定拥护者。著名的社会工作先驱简·亚当斯和她在芝加哥“赫尔之家”的同事们常常让市政官员感到头疼,因为他们不断纠缠那些官员,要求他们执行安全法律并改善那些没有影响力的人们的生活状况(Lubove, 1986)。实际上,1901年纽约市的廉租房法(Tenement House Law)与1902年芝加哥的法令都是亚当斯及其“富尔之家”(Full House)的同事们经验老道的游说成果,两者都是进步时代住房改革的成功例子。

尽管始于进步时代的公屋制度成果屈指可数,但它们却成为20世纪30年代政府应对大萧条时进行住房补贴的参考先例(Lubove, 1963)。

三、进步时代的遗产

进步主义运动并不是大规模的、全国协调的现象。当中包含了从地方到州再到全国层面的改革家所做出的努力。这些改革家相信,社会问题可以通过理性和同情得到解决。进步时代威斯康星州的成就是最突出的。威斯康星大学的学者们与州立法机关合作创造出了“威斯康星理念”(The Wisconsin Idea)——善意的人们是能够为解决社会问题作出实际贡献的。1911年,威斯康星州议会通过全国第一个累进所得税法(progressive income tax);限定了妇女和儿童的最长工作时间;制定了工人赔偿计划;在本州建立一个人寿保险项目;确立了救助农业合作社的方式并强调如何有效地保护水和森林资源。威斯康星州的参议员——“好斗的”Robert M. La Follette是一名著名的进步者,他强烈反对美国加入第一次世界大战,并把参战视为“借战争之名牟取暴利”(war-profiteering)。La Follette支持进步主义的观点,认为政府应该在满足人们需求方面承担责任,好的

政策制定应该成为政治过程的标志。这一立场体现了进步主义的核心思想(Nichols, 2003)。改革家们(其中包括一些受过大学教育的女性)希望政策制定者能够对家庭福利状况以及贫穷的妇女儿童的需求表示关注,并且要求他们采取措施来解决这些问题。改革者明白,他们需要去接近那些有权做出决策并颁布新政策的人,因为这些人能够让缺乏足够资源的人们获得福利(Zinn, 2003)。贫困的女性很难接近掌权者,因此身处中产阶级或上流社会的女性(也包括一些男性)以她们的代言人的身份与政府对话,要求建立母亲抚恤金制度。这一具有创造性的制度有如下假设:从道德层面上来说,州政府有责任去救济那些将来要担负起州的建设工作的人们。进步主义者相信,通过深入的研究,社会问题的多个维度是可以被人们所理解的。著名的匹茨堡调查(the Pittsburgh Survey)证实了这一说法。该项调查深入研究了一座以钢铁制造为主导产业的城市中的社会状况。1909年到1914年间,这一调查共出版了6卷研究报告。在报告中,研究者采用社会科学研究方法,对工业事故、工人生活环境和工资、女工雇佣状况,以及可以用来帮助工人阶级的服务网络等问题进行调查。研究报告建议政府实施进步主义改革:例如成立工会、建立工人赔偿制度和提供安全的工作环境等(Kellogg, 1909 - 1914; O'Connor, 2001:40)。

但是,进步主义改革家们的乐观精神在第一次世界大战期间消失了,他们的热情退却了。作为一项全国性的运动,进步主义在20世纪20年代停下了前进的步伐(Chambers II, 1992:283)。然而,在保守主义盛行的20世纪20年代,一些进步主义者,尤其是社会福利领域的女性改革家们,依然在为争取妇女儿童权利而继续战斗(Chambers, 1967)。她们的工作为后来新政中所实行的某些广泛彻底而又意义深远的社会福利政策和社会福利项目创新,如社会保障法(Social Security Act)奠定了基础,只有在遭遇了20世纪30年代“大萧条”所带来的创伤之后,这些项目在政治上才具有可行性(Herrick, 2000)。直到今天,进步时代的遗产仍然产生着深远的影响。

响,它鼓舞着那些致力于为全体美国人保护基本社会安全网和依然信奉“人人机会平等”的进步主义理想的社会改革家继续奋斗。

四、反思进步时代的社会政策创新

进步时代的社会政策创新反映出,精英的意志支配着对经济与社会弱势群体的资源分配,也支配着分配的可能与变数。进步主义的改革之所以成为可能,是因为位于改革最前沿的是受过良好教育的新兴阶层。大学和学院的增加为男女提供了同等的受教育机会。截至1910年,美国大学的学生中有40%是女性,其中大多数来自新兴的中产阶级家庭。女性因此有机会摆脱社会对她们的桎梏。这种桎梏曾经把她们限制在家庭中扮演母亲的角色。一些受过良好教育的女性加入了专业领域,如法律、医学等,有的甚至加入了新兴的领域如社会工作、社会服务等。社会科学如历史学、政治学、经济学、社会学以及一些教授方法论的学科的发展引发了人们对社会问题的关注。然而,进步时代改革者很少对其所研究的社会问题的解决之道作出实质性贡献。绝大多数时候,他们的努力只能周期性和暂时性地支持亟需帮助的人(Patterson,1986)。

进步主义改革主要是一种城市现象。社会政策改革者聚集在城市并诉说着他们的时代心声。童工及其消逝作为一战前改革的主要关怀,针对的是工业化生产中的儿童,而不是农村中占到农业劳动力60%的童工。保护女工远离危险性和剥削性工作环境的,也仅限于工业中的女工,而不包括农村地区的女性劳动者。对于进步时代改革遗产的争议,特别是其对妇女的意义,丰富着我们对时代的理解。

贫困问题是进步主义知识分子关注的焦点问题,他们修正了旧有的理论中关于“贫困是由个人的懒惰以及缺乏良好品行造成的”的说法,指出经济和社会环境也会对贫困造成影响(Bremner,1969; O'Connor,2001; Herrick,2005)。他们不再强调个人状况的改善(personal rehabilitation)是解决贫穷的主要出路,而认为改善与贫

穷相关的社会环境才是正道。因此他们把精力放在住房改革、为工人解除安全隐患、管制工作环境、禁止使用童工、提供工人赔偿、援助带有孩子的妇女以及推动养老法律。为了创造一个更公平更仁爱的社会并维持社会秩序,进步主义女性改革者意识到,要想降低依赖感并提升家庭的地位,需要进行政策改革才能有所改善,而坐视不理必将带来社会不稳定。虽然进步主义者从未真正建立起完善的社会保障体系,但他们的成果却为 20 世纪 30 年代社会政策的制定打下了基础。即使是勉强的、粗糙的养老金制度和母亲抚恤金也作为 20 世纪 30 年代制定社会保险的参考先例。

根据著名历史学家 Schlesinger(1957)的分析,一战让进步主义改革者这一代人走向成熟。他们的许多国内项目被制定成法律法规。但到了 1916 年,改革者以及进步党的理想因威尔逊总统在国内改革的立场而破灭,同时他们也因国家参战而陷身于国际议题。大多数人反对威尔逊,而进步党的没落也被许多历史学家视为自由主义改革的衰落和进步时代终结的象征。May(1959)研究了 1912 年至 1917 年的思想史,将进步时代的终结标志为“美国天真无邪的终结”(the end of American innocence),也是进步主义社会改革者所深信不疑的“主流美国信念”的衰微。虽然一些进步主义社会政策得以制定,但是毫无疑问,20 世纪 20 年代却也见证了社会政策发展的全面回退,直至大萧条时代才得以复兴。一些改革者继续对进步时代未完成的事业寄予希望,例如大规模地禁止使用童工和提供社会保险,期望着有一天能东山再起,然而却出现了大范围的经济衰竭,此后,国家也开始了新一轮的改革议程(Chambers,1967)。

参考文献

Abramovitz, M. (1996). *Regulating the Lives of Women: Social Welfare Policy from Colonial Times to the Present* (Revised Edition). Boston: South End Press.

Adkins V. Children's Hospital of District of Columbia, 261 U. S. 525 (1923).

Alston, L. J. & Fearie, J. P. (1985). Labor Costs, Paternalism, and Loyalty in Southern Agriculture: A Constraint on the Growth of the Welfare State. *Journal of Economic History*, 45.

Axinn, J. & Levin, H. (1982). *Social Welfare: A History of American Response to Need* (Second Edition). New York: Longman.

Beard, C. & Beard, M. E. (1927). *The Rise of American Civilization*. New York: Macmillan.

Booth, C. (1902). *Life and Labour of the People in London*. New York: Macmillan.

Bremner, R. H. (1956). *From the Depths: The Discovery of Poverty in the United States*. New York: New York University Press.

Chambers, C. A. (1967). *Seedtime of Reform: American Social Service and Social Action*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

Chambers, C. A. (1971). *Paul U. Kellogg and the Survey*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Chambers II, J. W. (2000). *The Tyranny of Change: America in the Progressive Era, 1890 – 1920*. New Brunswick: Rutgers University Press.

Coll, B. (1969). *Perspectives in Public Welfare: A History*. Washington: Government Printing Office.

Davis, A. (1967). *Spearheads for Reform: The Social Settlements in the Progressive Era, 1890 – 1914*. New York: Oxford University Press.

Day, P. (1997). *A New History of Social Welfare* (Second Edition). Boston: Allyn and Bacon.

DuBois, W. E. B. (1996 [1899]). *The Philadelphia Negro* (Reprint Edition). Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

Goldman, E. (1956). *Rendezvous with Destiny*. New York: Vintage.

Goodwin, J. L. (1997). *Gender and the Politics of Welfare Reform: Mothers' Pensions in Chicago, 1911 – 1929*. Chicago: The University of Chicago Press.

Goodwin, J. L. (2005). Mothers' Pensions (United States). In Herrick, J. M. & Stuart, P. H. Eds. *Encyclopedia of Social Welfare History in North America*. Thousand Oaks: Sage Publications.

Gordon, L. (1994). *Pitied but not Entitled: Single Mothers and the History of Welfare, 1890 – 1935*. New York: Free Press.

Grob, G. N. & Billias, G. A. (1972). *The Progressive Movement*.

Liberal or Conservative? In Grob, G. N. & Billias, G. A. Eds. *Interpretations of American History*, 2. New York: Free Press.

Hays, S. P. (1959). *Conservation and the Gospel of Efficiency: The Progressive Conservation Movement, 1890 – 1920*. Cambridge: Harvard University Press.

Herrick, J. M. (1970). *A Holy Discontent: The History of the New York City Social Settlements in the Interwar Era, 1919 – 1941*. (Unpublished Ph. D. Dissertation); University of Minnesota.

Herrick, J. M. (2000). The Progressive Era. In Midgley, J. , Tracy, M. & Livermore, M. Eds. *The Handbook of Social Policy*. Thousand Oaks: Sage Publications.

Herrick, J. M. (2005). Progressive Era (United States). In Herrick, J. M. & Stuart, P. H. Eds. *Encyclopedia of Social Welfare History in North America*. Thousand Oaks: Sage Publications.

Hofstadter, R. (1955). *The Age of Reform: From Bryan to FDR*. New York: Vintage.

Hunter, R. (1904). *Poverty*. New York: Macmillan.

Jones, J. F. & Herrick, J. M. (1976). *Citizens in Service: Volunteers in Social Welfare during the Depression, 1929 – 1941*. East Lansing: Michigan State University Press.

Kellogg, P. U. (1909 – 1914). *The Pittsburgh Survey*. New York: Charities Publication Committee.

Kent, J. (2000). *America in 1900*. Armonk: M. E. Sharpe.

Kolko, G. (1963). *The Triumph of Conservation: A Reinterpretation of American History, 1900 – 1916*. Chicago: Quadrangle Books.

Ladd – Taylor, M. (1994). *Mother-work: Women, Child Welfare, and the States, 1890 – 1930*. Urbana: University of Illinois Press.

Lasch – Quinn, E. (1997). Progressives and the Pursuit of Agency. *Reviews in American History*, 25.

Leiby, J. (1978). *A History of Social Welfare and Social Work in the United States*. New York: Columbia University Press.

Lubove, R. (1963). *The Progressives and the Slums: Tenement House Reform in New York City, 1890 – 1917*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Lubove, R. (1986). *The Progressives and the Slums: Tenement*

House Reform in New York City, 1890 – 1917. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Luchner V. People of the State of New York, 198 U. S. 45 (1905).

Machtinger, B. (2005). Lathrop, Julia Clifford. In Herrick, J. M. & Stuart, P. H. Eds. *Encyclopedia of Social Welfare History in North America*. Thousand Oaks: Sage Publications.

Margulies, H. (1969). Recent Opinion on the Decline of the Progressive Era. In Plesur, M. Ed. *The 1920s: Problems and Paradoxes*. Boston: Allyn & Bacon.

May, H. (1959). *The End of American Innocence: A Study of the First Years of Our Own Time, 1912 – 1917*. Chicago: Quadrangle Books.

Mencher, S. (1967). *Poor Law to Poverty Program: Economic Security in England and the United States*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Mink, G. (1995). *The Wages of Motherhood: Inequity in the Welfare State, 1917 – 1942*. Ithaca: Cornell University Press.

Moss, D. A. (1996). *Socializing Security: Progressive Era Economists and Origins of American Social Policy*. Cambridge: Harvard University Press.

Mowry, G. E. (1951). *The California Progressives*. Berkeley: University of California Press.

Muller V. State of Oregon, 208 U. S. 412 (1908).

Muncy, R. (1991). *Creating a Female Dominion in American Reforms, 1890 – 1935*. New York: Oxford University Press.

Nichols, J. (2003). Wisconsin. In Leonard, J. Ed. *These United States*. New York: Thunder's Mouth Press.

Noble, D. W. (1958). *The Paradox of Progressive Thought*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Norris, F. (1929). *The Octopus: A Story of California*. Port Washington: Kennikat.

North, D. (1966). *Growth and Welfare in the American Past: A New Economic History*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

O' Connor, A. (2001). *Poverty Knowledge: Social Science, Social Policy, and the Poor in Twentieth-century U. S. History*. Princeton: Princeton University Press.

Parrington, V. L. (1927). *Main Currents in American Thought*. New

York: Harcourt, Brace & World.

Patterson, J. (1986). *America's Struggle Against Poverty*. Cambridge: Harvard University Press.

Recchiui, J. J. (2007). *Civic Engagement: Social Science and Progressive Era Reform in New York City*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

Rubinow, I. M. (1913). *Social Insurance, with Special Reference to American Conditions*. New York: Holt.

Selmi, P. (2005). Van Kleeck, Mary. In Herrick, J. M. & Stuart, P. H. Eds. *Encyclopedia of Social Welfare History in North America*. Thousand Oaks: Sage Publications.

Sinclair, U. (1906). *The Jungle*. New York: The Jungle Publishing Co.

Skocpol, T. (1992). *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*. Cambridge: Harvard University Press.

Skocpol, T. (1996). The Trouble with Welfare. *Reviews in American History*, 24.

Skocpol, T. & Ikenberry, G. R. (1995). The Road to Social Security. In Skocpol, T. Ed. *Social Policy in the United States*: 136 – 166. Princeton: Princeton University Press.

Spargo, J. (1906). *The Bitter Cry of the Children*. New York: Macmillan.

Weinstein, J. (1968). *The Corporate Ideal in the Liberal State, 1900 – 1918*. Boston: Beacon.

Wiebe, R. H. (1962). *Businessmen and Reform: A Study of the Progressive Movement*. Cambridge: Harvard University Press.

Wiebe, R. H. (1967). *The Search for Order, 1877 – 1920*. New York: Hill & Wang.

Woodroffe, K. (1971). *From Charity to Social Work in England and the United States*. Toronto: University of Toronto Press.

Zinn, H. (2003). *A People's History of the United States*. New York: Harper Collins.

(责任编辑:马骏)