

美國黑人的就業問題

黃俊英

一 前言

美國獨立宣言宣稱：所有人類生而平等。但這裏所稱的「人類」，似乎僅指白人而言，黑人並未包括在內；因為以當時美國黑人之社會、政治及經濟地位而論，實無法令人相信：所有人類——包括白人和黑人——是生而平等的。自二次大戰結束以來，隨着黑人政治權力的提高，黑人已逐漸從各方面努力改善他們的地位。民權問題曾經是黑人問題的核心，亦就是所謂「黑人反叛」(Negro Revolt)的焦點；但自一九六〇年代以後，「黑人反叛」的重點已經開始從民權問題轉移到就業問題，因為貧窮和失業才是黑人動亂的主要原因。^①

美國黑人的家庭所得雖已有了顯著的提高，但和白人的家庭所得比起來，還是瞠乎其後。黑人家庭仍然遠較白人家庭窮困，被美國人口普查局列為貧民的黑人家庭，其比例遠較白人為高。黑人經濟地位之遠不如白人，主要係由於就業情形所致。黑人的失業率一向比白人高，自一九五〇年代以來，黑人的失業率約比白人高一倍左右。黑人在薪資和社會地位較低的職業中服務的比例，也遠超過白人。美國黑人的就業地位何以遠不如白人？其原因很多，有些原因具有歷史淵源，由來已久，有些原因則為當代的產物。這些原因似乎都已深植於美國社會之中，彼此又互相關連、互為影響，使得黑人的就業問題變得極為錯綜複雜，難以徹底解決。

二 黑白家庭所得的比較

美國黑人有二千三百餘萬人，佔美國總人口的百分之十一強，大約每九個美國人中就有一個黑人。黑人大多住在南部，根據人口普查的統計，在一九七四年有百分之五十三的黑人（同期只有百分之廿九的白人）住在南部，其餘住在北部和西部。^② 黑人以居

註① C. Silberman, "The Economics of the Negro Problem," in E. Ginzberg (ed.), *The Negro Challenge to the Business Community* (N.Y.: McGraw-Hill, 1964), pp. 15-24.

註② U. S. Bureau of the Census, *The Social and Economic Status of the Black Population in the U. S., 1974*, Series P-23, No. 54, July 1975, table 3.

住於大都市區內較多，在一九七四年有百分之五十八的黑人（同期只有百分之廿六的白人）係住在大都市的中心區。^③所得是比較黑人和白人社會經濟地位的一種常用指標，許多黑人的問題都和黑人的所得不足有關。二次大戰以後，黑人家庭的實質所得不斷提高，在一九六〇年代增加尤其快速。從一九六〇年到一九七四年，非白人（nonwhite）家庭的平均實質所得（中位數）增加了一倍以上，如果和白人家庭的平均實質所得相比較，也有相對的提高。譬如在一九五〇年代，非白人家庭的所得約為白人家庭所得的百分之五十四；到了一九六〇年代，這項比例提高到百分之五十六左右；到了一九七〇年代已達到百分之六十以上。^④但是黑人家庭和白人家庭平均所得的差距却愈來愈大，在一九六〇年，白人家庭所得比非白人家庭所得平均高出二千六百美元（一九七四年幣值），到了一九七四年，二者的差距高達五千一百美元。^⑤

從所得分配的角度，亦可看出黑人所得的變動情形與黑白所得的差異。在一九六〇年，有百分之廿六的非白人家庭所得不足三千美元（一九七五年幣值），只有百分之九的白人家庭所得未達此數額；到了一九七五年，非白人和白人家庭所得在三千美元以下的比例，分別降低到百分之十一及百分之四。在一九六〇年，只有百分之九的非白人家庭所得在一萬五千元（一九七五年幣值）以上，白人家庭則有百分之廿五所得在一萬五千元以上；到了一九七五年，非白人和白人家庭所得在一萬五千元以上的比例分別提高到百分之廿七及百分之四十七。^⑥

以上列舉的統計數字只比較非白人和白人家庭的所得。黑人佔所有非白人總數的四分之三以上，黑人家庭的所得尚較其他非白人略低，其所得的增加率也比不上其他的非白人。譬如從一九五九年到一九七四年間，所有非白人家庭的平均實質所得佔白人家庭實質所得的比例，從百分之五十四提高到百分之六十二，而在同一期間，黑人家庭平均實質所得佔白人家庭所得的比例只從百分之五十二提高到百分之五十八；在一九七四年，黑人家庭平均所得較所有非白人家庭的平均所得低百分之六。^⑦由此可見，黑人家庭所得的相對增加幅度尚略低於其他非白人家庭，黑人家庭的絕對所得數額亦較其他非白人略少。

上述普查統計資料的比較，尚不能充分顯示黑人和白人家庭所得的實際差異，因為有些普查未包括的所得項目，可能會高估或低估黑人實質所得的相對成長情況。譬如根據美國普查所採用的定義，所得（income）並不包括資本利益（Capital gains）、未分配利潤、以及推定所得（imputed income）等。由於白人較有錢，比較有能力去購買股票、擁有企業及房屋，因此得自這些來源的收入常較黑人為多；又如許多非現金報償（如度假津貼、保險費津貼、養老金及教育費用等）在一九六〇年代增加的速度較實際

註③ 同註②，圖2。

註④ 同註②，表9。

註⑤ 同註②，表9。

註⑥ U. S. Bureau of the Census, *Statistical Abstract of the U. S., 1976*, p. 404.

註⑦ 同註②，表9。

薪資爲快，對這些非現金的報償，白人獲得的機會遠較黑人爲多，數額也遠較黑人爲大。但也有些是對黑人比較有利的，譬如政府的許多實物救濟計畫，像醫療救助、食物補助、學校午餐等等，則由於黑人較窮，故所受實惠較大。據估計這些實物救濟計畫，能使黑人的實質所得約增加百分之五。^⑧這些項目都會影響到黑人實質所得的相對成長情形，但都未在普查的所得數字中顯示出來。

黑人貧民的比例遠較白人貧民的比例爲高。根據人口普查局的統計，在一九七六年約有七百六十萬的黑人被列爲貧民，佔全美國貧民總數的百分之卅以上，另有約二百三十萬的黑人被列爲「近貧」(near poor)。貧民和近貧的黑人幾達九百九十萬人，約佔黑人總人口的百分之四十一，遠比白人的比例(約百分之十三)爲高。^⑨這些貧窮黑人的共同特徵是：教育程度很低、大家庭、以及嚴重的長期性失業。^⑩自二次大戰後，特別是在一九六〇年代，由於社會輿論的呼籲，政府爲改善黑人地位而採取的措施以及經濟的擴張等種種有利條件的配合，使得黑人的所得水準有了顯著的提高，但和白人比較起來，仍然遠落後。即使一九六〇年代的種種有利條件能够繼續存在，其所得成長的速度能够繼續維持，但據估計至少也要經過兩代的時間，才能使黑人和白人的經濟地位處於平等的地位。^⑪

三 黑人的就業概況

自一九六〇年代以來，黑人的就業情形有了很大的改善，在高新行業中工作的黑人人數急劇增加。從一九六四年到一九七四年十年間，擔任經理和行政管理人員、專業和技術人員以及工藝人員等高薪工作的非白人佔所有已就業之非白人的比例，從百分之十七提高到百分之廿四，約增加了百分之五十；而同一期間擔任這幾類高薪工作的白人佔所有已就業之白人的比例，只從百分之卅八提高到百分之四十，增加的幅度微不足道。相反的，從事服務員、農場及非農場工人等低薪工作的非白人佔已就業非白人的比例，已從百分之五十四降低到百分之卅七，白人的比例則只從百分之廿點四略降到百分之廿點二。^⑫從就業型態的改變，可看出黑人的相對就業地位已有改善。

但如果進一步分析黑人在各種行業中的就業情形，則可發現在各種行業中黑人所擔任的大多是地位最低、薪酬最少的工作。譬如在「專業及技術人員」這類行業中，黑人以擔任護士、社會工作人員、中小學教員等居多，擔任律師、設計師、作家、工程師、

註⑧ Sar Levitan, et al, *Still A Dream: The Changing Status of Blacks Since 1960* (Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1975), pp. 26-27.

註⑨ U. S. Bureau of the Census, *Money Income and Poverty Status of Families and Persons in the U. S.: 1976*, Series p-60, No. 107, tables 14 and 18.

註⑩ 同註⑧，第35頁。

註⑪ 同註⑧，第43頁。

註⑫ *Manpower Report of the President, 1975* (Washington: Government Printing Office, 1975), p. 34.

會計師、建築師、醫生、牙醫、編輯及記者的黑人為數甚少；在「銷售人員」這類行業中，黑人以擔任零售店店員和送報者居多，擔任製造廠商銷售代表、股票銷售員及廣告代理商較少；其他各行業也存在着同樣的情形。^⑬

失業始終是對黑人的一大威脅，自一九五四年以來，黑人的失業率大約總比白人的失業率高一倍。在一九七四年十六歲以上非白人的失業率達百分之九點九，白人的失業率只有百分之五。^⑭除了比較失業率的百分比外，失業時間的長短也應予以考慮。在一九七二年的人力市場中（包括已就業及正在尋找工作的人），有百分之廿二的男性非白人及百分之廿三的女性非白人曾失業過一段期間。白人男女的這項比例分別為百分之十四和百分之十五；在這些曾經失業的人當中，失業期間在十五週以上者所佔的比例，男性非白人為百分之四十三，女性非白人為百分之四十，而白人男女的這項比例分別為百分之卅四和百分之卅二。^⑮

在勞動力參與（Labor Force Participation）方面，男人的參與率似有逐年下降的傾向，惟黑人的下降率較白人為高。在一九五〇年，十六歲以上男人的勞動力參與率，是黑白大致相近，即在百分之八十六左右。到了一九七四年，非白人的參與率降至百分之七十三，白人則僅降至百分之七十九；至於婦女的參與率，不論黑白都有所增加，惟白人婦女增加的幅度遠較黑人婦女為大。^⑯男性黑人勞動力參與率的下降，一般認為和健康不良、提早退休、工作機會減少、求學和較多的福利救濟措施等有關，有人甚至指出有較多的黑人係依靠非法工作維生。^⑰

根據所謂「就業及薪資不足指數」（Employment and Earnings Inadequacy Index，簡稱EII），亦可看出黑人比較不利的就業地位。此一指數係衡量不能賺取足夠薪資養家的人數——包括十六歲到六十四歲（學生從廿二歲到六十四歲）的所有失業及低薪資收入的人——佔總勞動力的比率。根據黑人問題專家李維唐（Sar Levitan）的一項研究，在一九七二年三月有二百二十萬的黑人（佔黑人勞動力的四分之一）係處於就業和薪資不足的狀態，只有七百六十萬的白人（佔白人勞動力的十分之一）是處於這種狀態。^⑱惟如單就黑人本身的就業與薪資不足指數的變動趨勢來看，則黑人的就業情況確實有了改善。即使在一九六九到一九七一年經濟蕭條期間，黑人的就業情況還是繼續在改善。同一研究指出：從一九六八年三月到一九七二年三月，黑人的就業與薪資不足指數從百分之廿七下降到百分之廿五，同時期的白人指數則從百分之八提高到百分之十。總而言之，雖然黑人的就業情況已經有了

註⑬ U. S. Bureau of the Census, *1970 Census of the Population Occupational Characteristics*, Series PC(2)-7A, table 39.

註⑭ 同註⑬，表A—8。

註⑮ A. Young, *Work Experience of the Population in 1972*, U. S. Bureau of Labor Statistics, Special Labor Force Report 162, 1974, table C-1.

註⑯ 同註⑬，表A—4。

註⑰ 同註⑱，第71—73頁。

註⑱ Sar Levitan and R. Taggart, "Employment and Earnings Inadequacy: A Measure of Worker Welfare," *Monthly Labor Review* (Oct. 1973), pp. 19-27.

明顯的改善，但和白人比起來，顯然還是處於一種相對不利的地位，許多嚴重的就業問題仍然存在。

四 黑人就業地位的決定因素

黑人就業的不利地位由來已久，誠如肯恩（J. Kain）教授所言，它的根源埋於早期的奴隸制度中。^①黑人的就業機會受到許多因素的影響，有些因素具有歷史淵源，有些係當代的產物。這些因素都極為複雜，而且互相關連，彼此交錯在一起，因此很難明確劃分每一個因素應負的責任。本節將檢討若干決定黑人就業地位的主要因素。

（一）教育與訓練

許多有關美國企業種族政策的研究報告曾一致指出，黑人的教育和訓練不足，已經阻礙了他們的就業機會，也使就業平等的目標無法實現。^②單從完成學校教育的年數來比較，黑人的教育已經有了改進，但仍較白人落後得多。從一九五〇年到一九七七年，廿五歲以上黑人受教育的平均年數，從六點九年提高到十一點四年，同時期白人的受教育平均年數則從九點七年提高到十二點五年，白人受教育年數始終比非白人為長，但領先年數已從二點八年降低到一點一年。黑人受畢高中教育及四年大專教育的比例也有明顯的提高，但仍遠低於白人。^③在勞動力市場中，黑人的教育程度也比不上白人。譬如在一九七四年三月，十六歲以上的勞動力（不含軍方部分）的平均學校教育年數，白人為十二點五年，非白人為十二點二年。接受四年大專教育以上程度的比例，白人為百分之十六，非白人只有百分之九。^④

從接受學校教育的年數來看，黑人的教育已經有了改進，惟黑人學生所受的學校教育，在素質方面往往比不上白人學生。一九六四年「美國總統人力報告書」中指出：「雖然在北部的黑人學生所受的教育較在南部的黑人為佳，但仍然比不上在北部的白人學生，日後他們將在尋找工作時互相競爭。」^⑤在南部黑白隔離的學校，在北部市中心區的許多學校以及以黑人學生為主的大專學校，一般言之，都明顯地比不上以白人學生為主的大專學校。^⑥參院的一項證詞中曾經透露：在哥倫比亞特區，花在黑人貧民區小學的教育經費平均每個學生只有二百十六美元，花在富裕的白人小學的經費平均每個學生達六百廿七美元；在一九七〇年，花在最富

註① J. Kain, "Race and Poverty: The Economics of Discrimination," in *Race and Poverty*, J. Kain, ed. (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1969), p. 1.

註② H. Northrup, et. al, *Negro Employment in Basic Industry* (Univ. of Pennsylvania, 1970), p. 22.

註③ U. S. Bureau of the Census, *Educational Attainment in the U. S.*: March 1977 and 1976, Series p-20, No. 314, December 1977, table 1.

註④ 同註③，表B—9。

註⑤ *Manpower Report of the President, 1964* (Washington: Government Printing Office, 1964), p. 99.

註⑥ 同註⑤，第20頁。

的小學和最窮的小學的經費，相差懸殊，平均每個學生相差達一千七百餘美元。^⑳

縱使所受的教育程度相同，黑人也比較難以找到工作。以一九五九年高中畢業生為例，在畢業二年半後只有百分之五強的白人未找到工作，但未找到工作的非白人高達百分之十四以上。^㉑即使能找到工作，黑人的所得也比教育程度相同的白人為低，譬如在一九七五年，廿五歲以上受過四年大專教育以上的黑人平均所得只有受過大專教育的白人的百分之九十。^㉒黑人所得較低的原因很多，包括黑人的教育素質較劣、種族歧視及受過大專教育的黑人從事高薪工作的比例過少等等。^㉓

黑人在職業訓練方面也是不夠的，他們所受的訓練傾向於去担任那些傳統性的職業。^㉔一項關於青年黑人職業教育的研究報告中曾指出：由於黑人缺少雇主所尋找的那些特殊的職業技能，因此很難找到工作。^㉕參加成人職業訓練的黑人也很少，如在一九七二年參加成人職業訓練的黑人只佔總受訓人數的百分之六強。^㉖根據有色人種促進會的一項報告，年輕黑人曾廣泛地被排除在各種由企業管理局和工會共同主辦的主要學徒訓練計劃之外。^㉗在許多行業中，諸如機械工人、金屬匠和建築業中的各種工匠，一個工人要想成為被認可的合格工人，惟一的途徑就是完成學徒訓練，黑人既然被排除在學徒訓練計劃之外，他們在這些行業的就業機會自然大為減少。教育和訓練不足，無疑的是阻礙黑人就業的一個主要因素。有人曾批評年輕的黑人缺少尋求就業所需要的教育和訓練的動機，但有人指出這和黑人較低的社會經濟地位有關。因為年輕黑人通常必須出外工作，以協助負擔家計；所以，黑人通常沒有足夠的財力，以協助他們參與各種教育和訓練計劃。「貧窮」常迫使年輕的黑人，在不具備高薪職位所需要的技能之後，便須儘早出外工作以謀生活。^㉘

(二)種族歧視

白人對於黑人的種族歧視，對黑人的就業產生了極為不利的影響。有許多證據顯示，在就業中的種族歧視現象，普遍存在於南

註⑳ Senate Select Committee on Equal Education Opportunity, *Toward Equal Educational Opportunity*, 92d Congress (Washington: Government Printing Office, 1972), p. 147.

註㉑ Ray Marshall, *The Negro Worker* (N.Y.: Random House, 1967), p. 108.

註㉒ U. S. Bureau of the Census, *Money Income in 1975 of Families and Persons in the U. S.*, Series P-60, No. 105, June 1977, table 29.

註㉓ 同註⑳，第22頁。

註㉔ 同註⑳。

註㉕ G. Strauss and S. Ingeman, "Vocational Education for Negro Youth," in *Negroes and Jobs*, Fernan, Kornblub and Miller, ed. (The University of Michigan Press, 1968), pp. 212-221.

註㉖ U. S. Bureau of the Census, *Statistical Abstract of the U. S.*, 1974, table 234.

註㉗ *The Negro Wage-Earner and Apprenticeship Training Programs: A Critical Analysis with Recommendations*, National Association for the Advancement of Colored People, 1959.

註㉘ Harlem Youth Opportunities Unlimited, Inc., *Youth in the Ghetto*, 1964, Chapter 7.

部和北部。在美國北部，譬如一九五三年賓夕法尼亞州的就業實務調查報告中曾透露，在一千二百家接受調查的廠商中，有十分之九的廠商在雇用、訓練及升遷各方面存有某些歧視情形，在技術及白領職位中的歧視情形尤其普遍。^④另外，在俄亥俄州^⑤及舊金山地區^⑥，也發現同樣有歧視黑人的現象。在美國南部，黑人的就業亦受到種族歧視的重大打擊，譬如一九六二年在亞特蘭大（Atlanta）所做的一項調查報告曾指出，即使在這個被視為南部最不歧視黑人的大都市，黑人的就業機會仍然受到廣泛的排斥。^⑦這項調查發現，只有很少數的黑人在亞特蘭大的企業中工作，而且幾乎都担任低薪資的非技術性工作。譬如在一家有一千八百名員工的汽車裝配廠中，只有七十名黑人員工，沒有任何一個是担任白領職位。這項調查報告所敘述的種族歧視情形，在南部是很有代表性的。

黑人在就業方面所受的歧視是非常普遍的，在整個就業過程——從招募、選用、安置工作、訓練、升遷一直到遣散或解雇為止——都可發現歧視的現象。^⑧在招募員工時，通常未考慮到黑人也是一個重要的勞力來源；在選用方面，黑人應徵者在面談及測驗上都比較吃虧，同時也缺乏適當的工作經驗及其他條件，很難與白人競爭；即使被錄用了，黑人常被指派去担任那些低薪和非技術性的所謂「黑人工作」；黑人的升遷標準也與白人不同，黑人升遷的資格往往遠比白人嚴格，只有少數特別傑出的黑人才能獲得升遷。黑人員工的在職訓練之機會微乎其微，只有少數表現突出的黑人，才有資格去接受進一步的訓練；相反的，黑人只要稍犯過失就可能被解雇的危險，而當經濟不景氣需要裁員時，黑人總是首當其衝。

（三）企業經理人的態度

企業經理人對黑人的態度與企業中廣泛存在的種族歧視現象有很大的關連，因為他們是種族就業政策的主要執行者，對黑人在企業中所受到的種種不公平的待遇負有主要的責任。

企業經理人的傳統態度是黑人不適合担任技術性工作，顧客不喜歡黑人，或白人員工不願意和黑人在一起工作，因此處處排擠黑人。有許多有關黑人就業問題的調查報告曾一致指出：雇主常因害怕顧客和白人員工產生不良的反應，而不願意違背傳統，並認為黑人信用欠佳、負債太多、教育和訓練不足、缺乏責任感和自信心不够等等，因此不願意雇用黑人，更不願意讓黑人去担任技術

註④ *Employment Practices in Pennsylvania*, Report of the Governor's Commission on Industrial Race Relations (Commonwealth of Pennsylvania, 1953),

註⑤ *Report of the Governor's Advisory Commission on Civil Right*, Part V (State of Ohio, 1958).

註⑥ I. Babow and E. Howden, *A Civil Rights Inventory of San Francisco*, Part I (Council for Civil Unity in San Francisco, 1959).

註⑦ P. Norgren, et al., *Toward Fair Employment* (Columbia University Press, 1964), pp. 24-27.

註⑧ R. L. Hawley, "Negro Employment in the Birmingham Metropolitan Area," in *Selected Studies of Negro Employment in the South*, Report No. 6 (National Planning Association, Committee of the South, 1963); E. Noland and Bakke, *Workers Wanted: A Study of Employer Hiring Policies, Preferences, and Practices* (Harper and Row, 1949).

性工作。³⁸有色人種促進會曾發表過一篇頗具代表性的研究報告，提及企業管理當局對黑人的一般態度是認為「黑人沒有能力去管理員工；如有此種能力的話，也與工作羣體不相適合；如果適合的話，顧客和其他廠商也會反對」。³⁹許多調查報告曾證實上述企業經理人對於黑人的不利態度是普遍存在的，在這種情況下，黑人在企業中的就業情勢自然極為不利。

(四) 工會的政策

工會的種族政策也會影響到黑人的就業型態，工會採取的某些措施曾經限制了黑人的就業機會，但也有某些措施曾改善了黑人的就業地位。工會對企業種族政策的影響力強弱不一，視工會能否有效控制勞工的供應而定。有些工會（如鐵路工會及建築工會）由於能有效控制勞工的供給，故能左右企業管理當局的種族政策，但有些工會（如石油工會和化學工會）則對企業當局之種族政策的影響力，可說微乎其微。

勞工組織排擠黑人的方式很多，有明文規定的，也有非正式的。在一九六三年以前，有許多全國性的工會在組織章程中明文規定限制黑人加入他們的組織；到了一九六三年，工會都已先後修改章程，放棄排擠黑人的條文。迫使工會在其組織章程中刪除排斥黑人條款的因素很多，包括黑人就業人數增加、各工會間在選舉代表時相互爭奪黑人選票、黑人與白人工會領袖對主張排斥黑人者的抨擊、政府有關機構採取的反排斥行動，以及擔心因正式排斥黑人而喪失獨享的談判權利及其他法律上的特權等等。⁴⁰

有許多工會雖未禁止黑人加入其組織，但却限制他們只能加入黑白隔離的地方性工會。二次大戰後，由於反對黑白隔離的道德觀念盛行、來自黑人社區本身的反對、政府的政策以及法律的限制等種種原因，黑白隔離的地方工會組織已經愈來愈少了。⁴¹又有些工會雖未在組織章程中明文規定排斥黑人，但却用各種巧妙的手段達到排擠黑人的目的，諸如不介紹黑人入會、拒絕讓黑人參加學徒訓練計劃、拒絕接受黑人的入會申請、對黑人的入會申請置之不理、或用考試的方式拒絕黑人加入等等。⁴²

但工會也會採取許多對黑人的就業情勢有利的措施，不過在大多數的情況下，工會並不是為了種族的原因而採取這些措施。譬如由工會所推動的年資制度，使黑人在經濟不景氣期間他們的工作對白人較具有吸引力時，或當雇主因工資相同而想用白人取代黑人時，仍能保有他們的工作權利。這種年資制度也使得黑人能在許多有工會組織的廠商中獲得升遷的機會。⁴³

(五) 企業的地點

自二次大戰以來，大多數企業都將其工廠從舊市區遷往市郊或鄉下。促成廠址遷離市區的原因很多，諸如都市稅負較高、市區

註³⁸ 同註²，第22頁。

註³⁹ R. Marshall, "Racial Practices of Unions," in L. Ferman, et al. (ed.), *Negroes and Jobs* (The University of Michigan Press, 1968), pp. 277-298.

註⁴⁰ 同註³⁹，第279—283頁。

註⁴¹ 同註⁴⁰，第283頁。

註⁴² 同註⁴⁰，第118頁。

運輸系統不佳、汽車在市區行動不便費用又高、都市工資較高、在郊外的平房建築較便宜、以及人口西移等等。⁴⁴由於黑人大多住在大都市的中心區，工廠遷離市區對黑人就業就有不利的影響。譬如化學工業的遷往郊外曾使黑人的就業，遭遇到兩大阻礙：一是從市中心區到工廠的大眾交通系統愈來愈不夠；二是要搬往對黑人鄰居並不友好的市郊白人社區相當困難。⁴⁵航空工業遷往市郊或鄉下，也曾使黑人遭遇到同樣的困難，減少了黑人在航空工業中工作的機會。⁴⁶另外還有許多證據也指出，企業地點之遷移郊外，曾打擊了黑人的就業。

但是也有例外的情形，如製藥工業大多設在東北部及中西部的大都市內，似乎有利於黑人的就業。⁴⁷還有一些工作機會（如辦公室職員、銀行行員等）在市區內擴充的很快，這些可以讓黑人做的工作大多為女性工作。在歷史上，黑人婦女原來就比男性黑人容易找到工作。由於黑人集中在市區以及在市區中可以找到的工作多屬女性工作，因之，黑人婦女較易找到工作的傾向遂益為顯著。⁴⁸

(六) 對勞力的需求

黑人的失業率，受到勞力總需求水準的影響甚大。在勞力比較短缺的時期，如一次大戰、二次大戰及一九六〇年代後期，黑人的就業情形即有較大幅度的改善。在勞力需求水準較高的時期，由於勞力供給不足，常迫使白人雇主不得不多雇用黑人。諾斯拉甫（H. Northrup）在一項企業種族政策的研究中發現：從一九六四到一九六八年間，黑人在汽車、航空、鋼鐵、石油和化學等五種基本工業中的就業情形有了相當的改善。⁴⁹譬如在汽車業中黑人員工的比例從百分之十一提高到百分之十五，在航空業中黑人員工的比例從百分之三提高到百分之五。諾斯拉甫認為，這很可能是因為在這段期間這幾個企業對勞力的需求快速提高所致。

在企業擴張期間，對勞力的需求一再提高，再加上有大量可資利用的黑人勞力，於是許多企業乃相繼雇用教育和訓練都較差的黑人勞工；相反的，在勞力需求水準較低、失業率較高的時期（如一九五六到一九六二年以及一九六九到一九七二年），黑人在就業方面所受的打擊即往往較大。

(七) 政府的政策

黑人就業情形之在一九六〇年代所以有了顯著的改善，美國聯邦政府的積極參與功不可沒。自二次大戰以來，聯邦政府曾經由

註⁴⁴ 同註²⁰，第18頁。

註⁴⁵ 同註²⁰，第679頁。

註⁴⁶ 同註²⁰，第224頁。

註⁴⁷ F. Fletcher, *The Negro in the Drug Manufacturing Industry* (University of Pennsylvania, 1970), pp. 104-5.

註⁴⁸ 同註²⁰，第18頁。

註⁴⁹ 同註²⁰，第721—723頁。

立法、行政命令及法院判決等途徑，以尋求黑人的公平就業機會，許多政府機構先後成立，以執行反對就業歧視的公共政策。

羅斯福總統在一九四一年設立總統公平就業事務委員會（President's Committee on Fair Employment Practice），授予調查歧視控訴的權力，執行聯邦政府反對歧視的公共政策。一九四五年以後，許多州、市也先後完成立法，禁止種族歧視。杜魯門總統和艾森豪總統曾先後設立了政府契約委員會，用以促使承包政府業務的公司不得採取歧視黑人的政策，可惜這些委員會都缺乏足夠的權力，未能有效應付黑人失業的嚴重問題。一九六一年甘迺迪總統設立總統公平就業機會委員會（President's Committee on Equal Employment Opportunity），賦予該會廣泛的權力，也給予較多的預算。這個委員會曾訓令所有承包政府業務的公司應採取積極的行動，公平對待所有求職者與員工，不得因種族、信仰與祖籍而有差別待遇。在這個委員會的推動之下，成千上百的公司和工會同意不採取種族歧視的政策。

詹森總統取消了「總統公平就業機會委員會」，另於一九六五年在勞工部中設立聯邦契約辦事處（Office of Federal Contract Compliance）；此後，推動政府承包商採取不歧視政策的重担，就落在勞工部的身上。聯邦契約辦事處剛一成立就擁有某些特定的職權，如它能取消、終止或擱置現有的契約，也能够禁止一些被列入黑名單的公司承包政府的業務。該辦事處之權力所能影響到的各公司所雇之員工人數，約佔全國總勞動力的三分之一^⑤。但它並沒有充分利用它的權力，只有少數的公司被列入黑名單中，在一九七一年只有一家公司被禁止承包政府業務。^⑥儘管如此，這個辦事處也曾對許多承包商施以極大的壓力，譬如在一九六九年勞工部曾提出費城計劃（Philadelphia Plan），要求費城的聯邦建築工程承包商在第一年內把少數種族的就業率從當時的百分之二提高為百分之四到百分之九，在第四年要提高為百分之十九到百分之廿六；如果屆時未能達成，雇主應提出證據證明他們曾竭盡所能努力去達成該一目標。^⑦在一九七一年勞工部也提出一個類似費城計劃的華府計劃（Washington Plan），但成效却很小。^⑧

另一方面，國會也在一九六四年通過民權法案（Civil Rights Act），根據此一法案，基於種族、膚色、宗教、性別或祖籍的不同而在雇用、報酬和升遷各方面的歧視行為都是非法的。此法案適用於員工或會員人數在廿五人或以上的所有私人雇主、機構和勞工組織，同時還成立公平就業機會委員會（Equal Employment Opportunity Commission），負責執行民權法案的反歧視條款。一九七二年國會修改民權法案，將就業歧視的範圍擴大到較小的組織（十五人或以上），州政府及地方政府、政府組織以及教育機構，並擴大公平就業機會委員會的權力，使之能代表受到歧視的被害人向聯邦法庭以原告身分提出控訴。

註⑤ S. Levitan, G. Mangun & R. Marshall, *Human Resources and Labor Markets* (N.Y.: Harper & Row, 1972), p. 485.

註⑥ A. Adams, *Toward Fair Employment and the EEOC*, Prepared for the U. S. Equal Employment Opportunity Commission, August 1972, p. 101.

註⑦ 同註⑤，第493—494頁。

註⑧ R. Taggart, *The Manpower System in the District of Columbia: At a Critical Juncture* (Washington: Nat'l League of Cities—U.S. Conference of Mayors, March 1973), pp. 80—87.

公平就業機會委員會自設立以來，曾經受理過許多歧視案件，其中大多數為種族歧視案件。公平就業機會委員會受理的案件雖多，但避重就輕，所受理的往往只是些較不嚴重的歧視問題，而且未能有效地利用法庭，只希望被控告者能自動提出同意不採取歧視政策的書面聲明而已，這種懷柔政策不僅費時，而且收效甚小。⁵⁴譬如在一九六七和一九六八年間，在田納西州孟斐斯（Memphis）有十六家公司同意不採歧視政策，但這些公司的男性員工中，少數種族的員工比例在三年間（一九六六—一九六九年）只從百分之廿九提高到百分之卅；在喬治亞州亞特蘭大有八家公司同意不歧視少數種族，但少數民族男性員工的比例反而從百分之十七降到百分之十六⁵⁵，可見公平就業機會委員會在早期並未能嚇阻雇主採取種族歧視的政策。但到了一九七二年三月以後，由於法庭的判決擴大了歧視的定義，也加重了雇主的責任，公平就業機會委員會的要求才逐漸受到雇主較多的重視。總之，自二次大戰以來，聯邦政府曾採取一系列的公共政策，設法消除就業中的種族歧視現象，對一九六〇年代黑人就業情形的改善確有重大貢獻，但是迄至目前，仍然還不能顯著地改變就業市場中的種族歧視。種族歧視是一種根深蒂固長久存在的社會現象，似乎不是單憑政府的行政命令或司法行動就能夠將之徹底消除的。

五 黑人就業地位的展望

本文在以上曾討論了影響黑人就業情勢的若干主要決定因素，本節將以這些決定因素為基礎，推測它們的可能發展趨勢，並展望黑人就業地位的未來。

教育和訓練不足是黑人就業的一大阻礙，黑人在一九六〇年代就業情形的改善，和黑人教育水準的提高有顯著的關連。受過較好教育的黑人不僅較容易找到工作，也較容易找到白領職務，有較高的收入，如一九七〇年在十個受過大專教育的男性黑人中，幾乎有九個擔任專門職業、技術及管理工作，而担任此類工作的高中畢業生只有四分之一，大專畢業生的平均所得約比高中畢業生高四分之一。⁵⁶難怪有人要說：「黑人就業最可靠的保證就是一張大專文憑。」⁵⁷聯邦政府及地方政府曾發起及資助許多協助黑人提高教育和訓練水準的計劃，使得黑人深受其惠。譬如聯邦政府在一九六五年推動的「上躍計畫」（Upward Bound），曾幫助過許多年輕黑人進入大專學校，這項計劃雖非純為黑人而設，受惠的學生當中也有一些白人、東方人和印第安人，但百分之八十以上是黑人學生。⁵⁸類似這種協助黑人學生進入大專學校修讀的計劃，對未來的黑人就業地位可能會產生有利的影響。

註⁵⁴ 同註⁵³，第268—269頁。

註⁵⁵ 同註⁵⁴，第117—122頁。

註⁵⁶ 同註⁵⁴，第334頁。

註⁵⁷ J. Holland, *Black Opportunity* (N.Y.: Weybright and Talley, 1969), p. 234.

註⁵⁸ 同註⁵⁷，第八章。

企業界對黑人的態度已在逐漸在改變中，企業家已開始認清：除非所有白人和非白人都能有機會去貢獻所長，否則美國的經濟不可能繼續發展和繁榮。雖然民權法案禁止任何一個公司為雇用某一種族的人而做特別的安排，但大多數大企業都曾訂定雇用較多黑人的特別計劃，愈來愈多的企業界人士已開始瞭解到，由於黑人失業而產生的社會福利支出及喪失市場的成本，遠超過雇用及訓練黑人的成本。⁵⁹ 企業管理當局已比往昔更重視公平的種族就業政策，譬如在一九七〇年發表的一項製藥工業的調查報告中曾提及在二四七家接受調查的公司中，有百分之四十四已訂有少數種族雇用計劃，有一半左右的公司決心要增加黑人員工的比例，他們相信合乎雇用條件的黑人是會和白人一樣的好，他們也相信增加黑人就業乃為穩定經濟所必需。⁶⁰ 在其他工業，如食肉工業⁶¹及橡膠輪胎工業⁶²也有類似的發現。各行業或各公司的管理當局對公平就業機會的承諾雖彼此不同，但從整個趨勢來看，企業當局對黑人的態度似乎已朝向有利的方向發展，企業界正投入愈來愈多的資源，期能達成公平就業機會的理想。

工會的種族政策也已在改善中。取得工會會員的資格對黑人勞工是很重要的；因為工會可以代表黑人會員向雇主爭取較好的工作條件和待遇，譬如在一九七〇年，參加工會組織的男性黑人勞工的所得比未參加工會組織的男性黑人勞工約高百分之卅一。⁶³ 儘管有許多白人對黑人加入工會感到不滿和憤怒，但是黑人加入工會的人數已大量增加，在一九七〇年已有百分之廿二的黑人勞工加入工會，但反觀白人勞工只有百分之廿加入工會。⁶⁴ 黑人會員在工會中的地位也同樣有了改善，已有少數黑人擔任工會中的重要職位。根據馬歇爾（R. Marshall）的研究⁶⁵，導致工會改變其種族政策之最主要原因，是由於黑人組織及民權團體的壓力。此外，黑人勞工人數的增加，未加入工會之黑人技工的競爭，各工會間彼此競爭取黑人支持、政府的法令規定以及工會本身需要黑人支持以達成其政治目標等等，也是促使工會改變其種族政策的重要因素。有許多美國勞工領袖，基於道德理由和顧及勞工運動的前途，也反對種族歧視。黑人工會會員也比以前更能夠團結一致，共同去改善他們在工會中的地位和利益。⁶⁶

政府的公共政策曾有助於黑人就業的改善，而黑人政治力量的盛衰將會影響到政府的決策。由於黑人投票權的擴張和政治的覺醒，黑人的政治力量似將繼續增強，對政府的政策將可能有較大的發言權。馬歇爾甚至曾樂觀地預測：為對抗歧視黑人的現象，公

註⁵⁹ 同註⁵⁷，第108—109頁。

註⁶⁰ P. Fletcher, *The Negro in the Drug Manufacturing Industry* (Univ. of Pennsylvania, 1979), pp. 106-7.

註⁶¹ W. Fogel, *The Negro in the Meat Industry* (Univ. of Pennsylvania, 1970).

註⁶² H. Northrup, *The Negro in the Rubber Tire Industry* (Univ. of Pennsylvania, 1970).

註⁶³ U. S. Bureau of Labor Statistics, *Selected Earnings and Demographic Characteristics of Union Members, 1970*, Report 417 (Washington: Government Printing Office, 1972), table 6.

註⁶⁴ 同註⁶³，表1。

註⁶⁵ 同註⁶³，第八章。

註⁶⁶ 同註⁶³，第151—156頁。

共政策將不斷改善，終將進到至善。一個有效的聯邦人力政策是可以預期的，它將為黑人提供較好的工作訓練、改進諮詢及情報服務，黑人的教育素質和數量也有改進的趨向，這無疑地將改善黑人的所得和就業地位。^{⑤7}

當然，並不是所有的發展都有利於黑人的就業，若干阻礙黑人改善就業地位的力量仍然存在，而且尚十分強大。歧視黑人的現象仍然非常普遍，影響黑人公平就業機會的阻力非常複雜，而且根深蒂固。儘管政府、企業和工會已經採取了許多措施來減少歧視黑人的現象，但要完全消除對黑人的偏見還需要一段相當長的時間，種種歧視仍然是改善黑人就業情形的一項難以克服的障礙。

在教育方面，黑人受教育的年數雖和白人逐漸接近，但黑人教育的素質還是遠較白人為差，黑人中小學生的閱讀能力和數學理解程度遠不如同年級的白人學生，黑人的大專學生大多集中在那些較小和較沒有名氣的學校。隨着社會的進步，各種工作的要求也都會愈來愈高，黑人勞工的教育和技術水準也必須不斷的提高，才不致於被社會淘汰；而且提高的速率必須快於平均速率，才能趕上白人勞工。不過，教育素質的提高是一個緩慢的過程，不是一朝一夕可以達成的。黑人的教育在數量方面也許可以很快趕上白人，但要在素質方面趕上白人，達到黑白教育平等的地位，乃有待於長期的努力。

在政治力量方面，目前黑人的政治影響力仍遠比不上白人。黑人取得的競選公職甚少，所佔比例微不足道（不到百分之一），而且都是在黑人集中的選區選出來的。在黑人選票集中的小地方，黑人也許能够控制某些市政府或地方法院，但由於選票分散各州的緣故，黑人似乎不太可能在州議會及國會取得足以與白人相對等之代表權。^{⑤8}而且，政治的影響力仍受財富的多寡所左右，並不是僅憑選票來決定的。黑人較白人窮多了，自將削弱其政治的影響力，減少其對公共政策的發言力量。此對黑人未來的就業地位，自將有不利的影響。

黑人未來的就業情勢，還受到整個經濟就業水準的影響。充分就業或較高的勞力需求，將可清除白人所控制的就業市場中某些不利於黑人就業的障礙；相反的，較低的就業水準對黑人的打擊將較白人為大。目前美國聯邦政府的經濟政策有三大目標：即減少失業、穩定物價和促使經濟成長，而這幾個目標的達成，往往是互相衝突的。低失業率常須付出通貨膨脹的代價，維持快速的經濟成長和較低的失業率，對黑人的就業是有利的，不過這將促使物價的快速上漲。聯邦政府的經濟政策制定者，是否願意為了改善黑人的就業情勢而忍受通貨膨脹的痛苦，是非常令人懷疑的。

此外，還有一些與黑人就業有關的問題，也可能阻礙黑人達成公平就業機會的目標。這些問題包括年輕黑人員工的流動率較高，曠職和達到的情形較白人員工嚴重^{⑤9}，違反工廠紀律、經驗不足、效率不高、以及白人員工對黑人員工的態度不佳等等。對某些

註⑤7 同註⑤6，第156—157頁。

註⑤8 同註⑤6，第337頁。

註⑤9 C. King and H. Risher, Jr., *The Negro in the Petroleum Industry* (Univ. of Pennsylvania, 1969).

工業而言，如果黑人員工大量增加，就會引起白人工員的反感，這是一個很嚴重的問題。譬如在汽車工業上，即曾發現白人工人消極排斥黑人的情形。當某一工廠中的黑人工人數達到相當比例時，申請到該廠工作的白人就減少了；當黑人工人的比例接近一半時，白人工人就不想在該廠長期工作下去。②這些問題如不能獲得改善，也將影響企業管理當局雇用黑人的意願。

儘管問題重重，但黑人就業的人數還是愈來愈多，他們的工作技能也日益進步，誠如黑人就業問題專家諾斯拉甫所言：「黑人就業的增加，已經使美國的人類資本增添了大量的技能，……和這項最重大的成就比起來，所遭遇的那些困難、憂慮和失敗都是較次要的。」③也許在經過了一段時間的調整後，所有由於黑人就業增加所引起的問題，都將逐漸緩和，最後甚至完全消除。

從黑人就業地位的發展趨勢看來，黑人的就業情勢確實在逐漸改善之中，但距離公平就業機會的目標還有一段漫長的路程，除非政府、企業、工會及社會等各有關方面能通力合作，提供足夠的資金，投入必需的人力和物力，否則公平就業機會的理想是不能完全實現的。

註② H. Northrup, *The Negro in the Automobile Industry* (Univ. of Pennsylvania, 1968).

註③ 同註②，第221頁。

以色列入侵黎境對中東局勢之影響

石樂三

以色列為報復巴勒斯坦恐怖份子最近在以境製造的劫車流血事件，突然向黎南發動了大規模的軍事行動，一舉攻佔了黎巴嫩十分之一的領土，釀成了數以千計的傷亡，有十餘萬難民陷入逃亡慘狀！值茲卡特政府正在推動中東和平之際，以色列此舉，不但影響以阿和談的進行，同時也給中東地區帶來了戰爭的危機。

一 巴游襲擊以色列事件

三月十一日，巴勒斯坦恐怖份子突自黎巴嫩南部基地乘小艇潛赴以色列濱海的公路，登陸後即劫持兩輛巴士，向首都特拉維夫駛進。以色列當局接獲情報後，即在通路上架設障礙物，阻止被劫持的巴士前進，結果以國軍警與暴徒發生遭遇戰，十一名暴徒中