

美國社會安全簡介(上)

羅時實

歷史背景

西歐諸國從十九世紀後期着手社會安全措施，美國一直未予理會。經過這一世紀的三十年代受盡經濟恐慌的痛苦，始於一九三五成立社會安全法案。實行一年，在檢討報告的序言上說：「爲人民尋求安全的打算，是國家早就有的政治責任和最大的工作」。○因爲美國是世界工業力量最大的一國，有了這一認識，即大力推行，其成長之速超出世界任何國家。一九六九美國社會安全支出的費用，超過世界許多大國同年的全部支出，○計有三千五百萬人接受合於社會安全法案各項條款的現金資助，其中有二十萬人是住在國外的美國公民。爲喚起國民注視此一權利，美國有七十五份報紙逐日闢有專欄，至少有五十家重要期刊登載此項消息，解答有關社會安全的問題。

因爲美國人民有其獨立生活之一貫傳統，過去未曾注意到社會安全的問題。等到有此需要，即急起直追，於甚短期間走至各國前面，其花費之多與涉及之廣，不僅外國人所知不多，即在本

國工商領袖亦不全部了解。正如西北歐與其他地廣人稀，新近開闢國家（如澳洲、紐西蘭），其社會安全措施具有各自不同的歷史背景；美國人未受西歐影響，遲遲未肯發動，自亦有其得天獨厚，與早期獨立奮鬥的拓殖精神，以及其他經濟、社會、政治、哲學之特殊背景，其要點有如下述：

早期來到北美，特別是五月花號載來的一羣，其背離鄉井即在追求自由理想，厭惡舊有的政治約束。美國人從孩提時起即習聞天助自助教訓，富家兒童都願憑自力賺取零用，不因出身富厚，坐享現成。自西向開拓成爲風氣，有膽識而又勤勞居積者都能憑雙手建立事業基礎。彼時除東部工商城市，到處土地充斥，但願耕種，不愁生活。一八〇〇年復由國會通過公地放領法案，使願意居留者能以二元一畝之代價，取得足敷耕作的土地，對外來移民更是一服安定劑。這時的美國人一般都有信心，不會想到社會安全的問題。十九世紀後期美國工商業已逐漸發達，一般生活欣欣向榮，應事實需要漸有許多互助合作如分擔風險的保險經營，適時產生。這時西歐已有

由國家舉辦的社會保險，爲這一世紀社會安全的先聲。美國人因愛好自由企業，對此一運動並未受到多大影響。保險事業在美國一直是由民間經營，雖在某些方面仍待補充，因歷史悠久，普及於社會之每一角落（在一九六六全國人口爲一億九千五百萬時，有一億六千萬人亦即全人口的百分之八十參加不同種類之健康保險），遂使具有綜合性歐洲式的社會保險，在美國遲遲未獲進展。

美國人的政治組織，是先有州政府。爲爭取獨立需要團結各州力量，始有聯邦政府的組織。聯邦政府的權力是列舉的，未經憲法規定的俱屬州政府的職權。因美國人民具有擁護州權的一貫傳統，而州與州間又非都能齊一步驟，協同動作。尤其是照管自己福利，應由個人自己負責的傳統哲學，深入人心。因此有關社會安全措施，在西歐各國由中央政府統籌，積極進展之時，在美國如工業失事賠償，暨舉辦失業保險初期，州政府都未曾採取積極態度，各自爲政，致鮮成效。積重難返至遭逢三十年代的經濟恐慌，州政府率羸補屋不易爲力之時，始由羅斯福總統大力更張

，奠定今日美國社會安全的基礎。

但這並不是說，在這以前美國人的生活都是樂以忘憂，沒有安全的顧慮。一般說來在拓殖前期，因土地可以等於無價供給（每一年逾二十一歲的男人可以象徵性的代價取得一百六十英畝土地，沙漠地帶加倍），農民過的確是不識憂愁的生活。到十九世紀後期，東部城市工人已開始為失業，年老，與疾病而感到煩惱，因此便有各種互助團體如兄弟會fraternity從事救濟，藉以減輕個人的經濟壓迫。從一八五〇至一九二〇每年都有數十萬，乃至上百萬人自歐洲移入，最大多數是來此覓取新的生活，既乏物質憑藉，生事所需便成為北方政府與私人慈善團體的煩重負擔。

進入二十世紀，救貧與彌補收入停止的呼聲已甚囂塵上。那時歐洲已初有社會保險，美國工人慌於工業失事的頻繁，與因年老疾病引起收入的損失，逐漸要求能有類似德國式的社會保險，以資救濟。一九〇二年馬里蘭州政府首先通過工人補償法案，但旋為法院宣佈違憲，其理由是強迫保險成為制度，違反了憲法保證工人，在普通法上可以控訴僱主的權利。

法院這一裁定，在當時社會激起了公憤。老羅斯福 Theodore Roosevelt 總統為此振振有詞，他說：「……把這每天都可能遭遇到的傷害，其金錢損失硬要放在最沒有負擔能力的受難者身上，無論從正義和情感上說，都是無可忍受的。」

由於羅斯福大力支持，國會乃於一九〇八年的五月首次通過工人補償法案，算是戰勝了法院

違憲的裁決。這一法案還包括聯邦政府的文員，因聯邦政府開此先例，州政府迅即援例管理。從一九一〇至一九一五已有三十個州通過工人補償的立法。

繼工人補償法案而起的是老年恩給的社會濟助運動。因年老工人逐日加多，舊有的救濟款項已成杯水車薪，無濟於事。一九一四亞利桑拿州首先通過免費的老年恩給法案，和早期馬利蘭州的工人補償法一樣，這一法案也是經同州法院裁定違憲，同樣因大勢所趨，衝破法院難關，獲得通過。至一九三一連阿拉斯加共有十七州通過「老年恩給法」old-age pension laws，除德拉瓦由州政府負擔全部費用外，有十一州全由地方政府負擔，其餘由州政府與地方分別負擔。

因老年恩給法而引起類似歐洲的社會保險運動，亦逐漸得勢。一九一二醫學博士魯賓勞 I. M. Rubinow 在紐約慈善學院講授社會保險，其講稿於翌年發行，是為美國最早社會保險的學術研究。在許多為社會保險從事學術研究與宣傳的，以加州大學法學院的女教授阿模斯壯 Barbara Armstrong 影響最大，她的著作對美國後來的社會安全立法，頗多貢獻。

在此以前有兩派思想相當活躍；一派主張社會保險，知名之士如愛柏斯坦 Abraham Epstein，從一九二七即組織美國老年安全協會，後又改為美國社會安全協會 American Association for Social Security。另一主張不分差別的恩給，知名之士有加州長灘的陶森醫師 Dr. Francis E. Townsend。他主張凡到達六十以

上老人一律月給二百美元，在聯邦營業稅內開支。他的主張獲得廣泛贊同，在兩年之內全國共有「陶森俱樂部」四千五百五十所，對後來羅斯福的「新政」措施發生很大影響。

三十年代的突然打擊

在西向拓殖接近尾聲，美國的工業成長亦漸具規模，隨以俱來的失業煩惱也跟着引起人們的注視。一九〇六的衰退是美國工業初次嘗到的苦味，因首次大戰造成的繁榮，人們很快便把它忘了。大戰的結果把世界經濟重心從西歐轉移到美國，許多的商業帝國都在這時建立或得到擴展。人們但見似錦前途，對曲突徙薪，提倡社會改良者如亞當模斯 Jane Addams、愛柏斯坦，愛克斯 Harold Ickes、李奇伯 Donald Richberg 等的改革呼聲，認為無病呻吟，乏人理會。歷史學者許勒聲格 Arthur M. Schlesinger Jr. 說，這時許多人都認為美國已經到了「永久的繁榮高原」^①，胡佛總統為此作「光明而充滿希望」的歡呼時，美國人民都一致響應。

不過同時也還有不少的悲觀訊號。在一九二八的夏間私人的福利機構已發現因失業而請求援助的人數增加，在往年這時是不會有太多人失業的。住宅建築在一九二九也有減少現象。這一年的商店存貨比往年增加三倍。

這年的十月十三日股票市場價格突然下降。就在幾個星期之內紐約證券交易所的股票減少百分之四十的價值。

雖然政府和少數工商領袖仍未改變樂觀看法，

市場萎縮情況則逐日加劇。大都會人壽保險公司在 一九三〇年十二月向四十六個城市就工業投保的人數作一調查，指出有百分之二十三點八完全失業，另有百分之二十一點三只是部分就業。這時的工作人口是四千八百萬人，失去工作的共有一千二百五十萬人。

像這樣全國性的廣泛失業，在美國歷史上從未有過。在人們的儲蓄用完之後，可資貸放的資金亦隨而告竭。工人沒有現錢購買糧食，雜貨店相繼歇業。農人以住宅和農庄作抵押貸款，到期因無法償還而仰屋興嗟。最慘重的是瞻望前途，不知何時可以脫離苦海。這時美國幾個大的城市已經隨在可以看到人們為等待麵包，排成很長的隊伍。

這時已有人主張，聯邦政府為救濟失業業應有統籌全局的就業計劃，聯邦負責官員包括胡佛總統在內，却扭於舊的觀念，堅持救濟失業是地方政府責任，並呼籲民間慈善團體積極負責。等到貧困愈甚，慈善團體無能為力之時，地方政府乃被迫舉辦公眾伙食，作緊急救濟，亦因杯水車薪無濟於事。這時中西部的農民因據以為生的農庄無錢取贖，工會見許多會員已瀕饑餓邊緣，在為求生掙扎之時，他們已公開談到造反的問題。

一九三一的秋季，紐約州（州長佛蘭克林羅斯福）首先成立緊急救助計劃，幫助地方政府辦理失業救濟。一九三二年三月另有七州相繼仿行。因事態逐日嚴重，州政府在無能為力之時，乃聯合向聯邦請求，希望由聯邦政府負起統籌救災的任務。這年的總統選舉，民主黨的候選人佛蘭

克林羅斯福明白揭出以聯邦政府負責救災為競選綱領。因他在紐約州長任內最先發動救災計劃，在當選總統之後，認為他的當選即是民意主張聯邦負責的表示，因此他就任未久即獲得國會通過，設立聯邦救濟局 Federal Relief Administration，由聯邦政府撥款，給州與地方政府辦理救濟工作。由聯邦政府負起救災責任，是美國國家政策進入一個新方向大的轉變。

這一被稱為一九三三聯邦緊急濟助法案 Federal Emergency Relief Act 的精神是由聯邦政府撥款，由州政府辦理賑濟，分直接救濟及以工代賑辦法。聯邦的賑款其中一半規定，聯邦給予一元，州政府必須自出三元，配合使用。另半則由聯邦政府直接處分。聯邦緊急濟助局長是志願從事社會工作的哈利，霍浦金斯 Harry Hopkins，在羅斯福紐約州長任內，他就是幫他策劃賑濟工作的負責人。霍浦金斯是以現金濟助為短期救急的治標，治本辦法則儘一切可能，要州政府從事重大建設，以工代賑，藉此解決就業問題。一九三四年四月他又發動一個農村復興計劃 Rural Rehabilitation Program，使農民家庭獲得以工代賑機會，為農民解答技術問題，並貸款助其週轉。此一計劃在一九三五歸入農村重建局，稍後改為農業安全局 Farm Security Administration。另有許多計劃如濟助在州與地方無固定住所的流浪者，藉以工代賑機會，將其納入戶籍；資助各大學為學生求得工作，完成學業。由於聯邦緊急濟助局的鼓勵與貸款使許多失業者能組織合作社，從事生產消費，藉以減輕

生活的負擔。

聯邦緊急濟助局的計劃對協助失業者，減輕他們生活上的痛苦，很快便著有績效。配合許多以工代賑的計劃，如開發森林與保存原野生活的水土保持公司 Civilian Conservation Corporation 曾為失業青年二百萬人獲得工作。另有聯邦剩餘物資賑濟公司 Federal Relief Corporation，向農民收購產品，分配貧乏。這一切計劃的總稱便是羅斯福總統早期任內的「新政」New Deal。

新政的長期效果是許多龐大的公共工程，在平時不易舉辦者，為就業需要都在這一時期分別進行。雖然計劃時間較長，看似緩不濟急，但完成之後除為就業開闢新的途徑，新建的動力，道路、灌溉、溝渠，以及學校、機場，為美國生產潛力奠定了新的堅定基礎，對美國戰後工業技術之突飛猛進，作了很大貢獻。

因霍浦金斯的公共工程計劃效果顯著，國會於一九三五年四月又撥出大量基金僱用三百五十萬人的工賑計劃，設立工程計劃局 Works Projects Administration WPA 負統籌總責。自一九三五至一九四零工程計劃局曾使八百萬人獲得就業，為「新政」最大的工賑計劃。

到一九三四年中許多領袖人物已相信聯邦政府應有一綜合性的社會保險或公共濟助計劃的必要。舊時認為聯邦不應管理經濟安全的觀念，已逐漸改變。經過這回的經濟衰退已充份暴露美國經濟結構的弱點。雖然有人顧慮國會不容易很快通過社會安全法案，但大勢所趨，對聯邦政府肩起

賑濟貧乏的經濟責任，則甚少人敢再公開阻撓。

自聯邦緊急賑濟局在民間留下好感，社會輿論即不斷表示希望此一臨時應急措施，能够成爲永久制度。許多州政府乃至地方政府都新增或加強辦理社會福利的機構。過去民間和社會領袖都把貧窮看作懶惰，不用心思，與不務正業的後果，經過此番教訓，親見數百萬勤儉勞苦，經濟上一向獨立的善良工人，在不由自主的困難環境中，無法得到工作，亦改變舊的觀念，集合成爲壓力，要求聯邦政府應有社會安全的措施。

爲順應國家情勢需要，羅斯福總統乃於一九三四年六月任命一個經濟安全委員會爲籌辦社會安全做研究與準備工作。委員會是以勞工部長作主席，財政部長，總檢察長，農業部長，和負責聯邦賑濟的聯邦緊急賑濟局長擔任委員。此外另有經濟安全顧問委員會 Advisory Council on Economic Security，委員二十三人聘請工商領袖，工會負責人，社會工作者，教育家，農業與其他社會領袖擔任。經濟安全技術委員會 Technical Board of Economic Security 選任政府各部門專家負技術研究之責。勞工部的助理部長阿特邁 Arthur J. Altmeyer 是這一技術委員會的主席，由二十位聯邦高級官員，和顧問委員會八位委員爲其助理。

另有執行主任一人，負研究全責，爲聯繫三個委員會的秘書。執行主任韋特博士 Dr. Edwin E. White 原任威斯康新大學經濟學教授，專研社會保險，是這一方面公認的權威。由於他的學術聲望，把全國社會保險的學者專家都羅致在這

一會中爲專任或兼任工作。三十四年十一月曾舉行兩天全國性的會議，把全國熱心社會安全的知名之士數百人在會中貢獻意見。

經濟安全委員會于甚短期內完成美國從未有過的，對社會保險與社會濟助最具綜合性的研究與分析。參考各國經驗，對美國原有保險事業，以及財政與行政問題的分析，于一九三五年一月十五日這三個委員會爲美國社會安全向美國總統提出一個樹立新的觀念，勇敢而富有想像力的綜合建議。

建議的重點分作四大項目：

- 一、爲保證老年人經濟安全的三面計劃：
 - ① 由聯邦政府管理的老年人固定年金。
 - ② 政府管理依照請求給付的老年年金。
 - ③ 對已有依據需要濟助老年計劃的各州政府，由聯邦政府撥款辦理。
- 二、由聯邦與州合辦之失業保險。
- 三、由聯邦撥款州政府辦理對寡婦，孤兒的濟助，及兒童福利服務。
- 四、擴大公共衛生服務。

一九三五年一月十七日羅斯福總統將經濟安全委員會的建議咨送國會，並請求採取迅速行動將建議原則，製成法律。在這同日，紐約州參議員瓦格納向參院提出，衆議員魯易士和道頓聯名向衆院提出，簡稱爲「經濟安全法案」Economic Security Act。

經過甚長時間的聽證與辯論，加上惠龍參議員之合法阻撓 filibuster，至同年八月十四日始由羅斯福總統簽署公佈，稱爲「社會安全法案」

Social Security Act。這是世界政府立法中首次使用「社會安全」這一名詞。

社會安全委員會 Social Security Board 的首任主席是溫南特 John G. Winant 委員有阿特邁、邁爾士 Vincent Morgan Miles 等人阿特邁是繼任主席。

最後通過的社會安全法案並未完全採取經濟安全委員會的建議，只是主要原則都獲通過。雖然還有許多人繼續反對這樣一種法案，但最大顧慮還是最高法院有關憲法的見解。幸而最高法院的大法官中有人提出有關一般福利的觀念，應隨時代變易的觀點，總算在這一方面平安渡過。

由聯邦政府背上救貧責任，這在美國歷史上算是一次新的面目出現，也可說是對過去立國傳統一項大的轉變。這一轉變是爲西方世界最大公共福利之逐漸發展，奠定了堅實基礎。法案的精神強調爲美國人民謀取經濟安全，是一項重要的國家目標。

一九三五通過的法案，在過去的三十七年經過甚多次的修正：比較重要的如一九三九、一九四六、一九五〇、一九五二、一九五四、一九五六、一九五八、一九六〇、一九六一、一九六二、一九六五、一九六六、一九六七、一九六九的幾次。

美國的社會安全就吾輩看來，雖甚完美，但時代在變，今日以爲是的，可能明日即發現缺漏。安全的着眼主要仍是就業，維持一定數字的收入，以保持個人及其家屬適當的生活標準。美國人一貫的道德與信念是倚賴自力，重視個人創造

，為自己安全積累資財，藉娛晚景。經過三十年代的無情打擊，他們的觀念變了，政府的功能與結構也跟着改變，推動變的主力仍是為美國人民謀取安全。

下面是就美國社會安全的重要項目作簡要介紹：

老年、遺屬、殘廢、健康保險

社會安全法中包括最廣的是老年、遺屬、殘廢、和健康保險。一九六九年十一月的統計有二千五百萬人領取現金收益，每一年的支出約計為三百七十億美元。加上醫藥服務的開支七十億元，合計每年支出為四百四十億元。這一偉大計劃是美國社會安全的骨幹，普通美國人談到社會安全，他所意識到的是指老年 old-age、遺屬 survivors、傷殘 disability、及健康保險 health insurance 而言，其簡稱為 OASDHI。

OASDHI 直屬聯邦政府，由社會安全委員會直接管理。社會安全委員會的主席兼執行委員是總統任命，隸屬衛生教育福利部，部長是內閣閣員。其經費來源依照法案中的就業規定，分由僱主與受僱雙方以納稅方式向聯邦政府繳納，獨立經營的和受雇者一樣，依照工資或收入納稅。稅率是經國會製訂，約計累積之數足夠在受益者到達受益年齡時的給付。每年給付與行政開支的剩餘，移作信託基金，購買聯邦公債，孳生利息。在全國就業者中有百分之九十五以上合於此項規定。

人們繼續繳稅到達規定期限者，其納稅即等於保險的保費。在取得保險資格的人，依照他的

收入紀錄，可以得到四種方式的現金給付：

- ① 工作者本人在到達六十二歲退休時，可以領取老年給付，如在六十二歲前因全部殘廢而退休時，亦可領取傷殘給付。
- ② 退休或傷殘者某些家屬亦可領取受益費。
- ③ 死去的工作者（或死去的退休者）其某些遺屬可以領取受益費。
- ④ 工作者死時可以領取一次卹金。

不管有無需要，受益費皆按月給付。受益費係根據工作者每月的平均所得，對低收入者的給付，比其平均月入的百分數略高些。領受給付的如另有工作，其收入超過受益費者，得減少其受益費或停止給付。

除現金給付外，對年逾六十五歲者尚有兩種和健康保險有關的福利，一般稱為醫藥照顧 medicare。年過六十五歲，符合社會安全法退休規定的人，即自然取得第一計劃中，住院保險的權利。其他過六十五歲則須經過一段特殊安排，才能享受這種權利。住院保險包括住院及治療後住 nursing house 之休養照顧。

這是美國社會安全法案中的重要部份，自一九三五年八月十四日公佈實施之後，因適應事實需要與施行經驗，到目前止（一九七二年底）一共經過十四次的重要修正，其基本概念有如下述：

包括所有就業者 凡屬有工作的，不論其收入多少，工作類別，是否公民，年齡大小，或有其他特殊情形的，除法律另有規定者外，凡是為收入而工作的，幾乎都可受到此一福利。凡是包括在內的工作者，照其收入大小向聯邦繳納社

會安全稅，因而取得領受社會安全的受益資格。具有受益資格的必須取得受保的身份，任何個人依照社會安全法規定，在有固定工作經過規定的時間單位（季），（每三個月為一季，從一月一日、四月一日、七月一日、十月一日起算）每月收入在美元五十以上者均可參加保險。獨立謀生者每年收入有四百元，即以四個單位計算就業時間。農業工作者如每年僅有一百元收入，照四分之一計算。

由此可知此一福利之主要着眼點是要有工作沒有包括在內的主要部份是：具有退休保險的聯邦政府文員，州與地方政府的部份公務員，不願參加的教會神職人員，部份家庭及農業工作者，非牟利組織的少數雇員，依照一九五〇國內安全法案登記，或由鎮壓顛覆活動委員會命令登記之共產行動，或共產聯合陣線組織的工作人員，低收入的獨立生活者（年入在四百元之下），和另有安全組織，與此密切配合之鐵路工作人員。

這些都是後來經過歷次修正擴充的結果。例如一九五〇年的修正，把許多經常僱用的農業工人包括進去。一九五六年的修正，更擴充到獨立經營的農人。現在大多數的耕作和農場雇工都在受保之列。凡為自己工作的農民年入達四百元者均可投保。因國會顧慮到低收入的農民多數沒有記賬設備，因此另定計算繳納社會安全稅的簡易標準。如某一農民的收入粗計為一千八百元，除去三分之一的雜支，其向社會安全報稅的純收入為一千二百元。又如其毛收為一千五百元，除去開支一千一百元後，其淨入為四百元，即符合

社會安全納稅的標準。

農業傭工每年收入一百五十元者，即可投保受益。因為農業傭工的收入不易計算，因此每一傭工只要在某一農莊一年之內繼續工作滿二十日者，雖其收入不到一百五十元亦可投保。因為他們另有許多幫零工機會，零工的報酬較多，長期的工資較少。但對不以傭工為專業者，如學童在假期為農場工作數月賺取零用者，則不包括在內。

一九五〇的修正也將家庭工作者在三個月內，工資超過五十元者也包括在內。從一九六〇年起凡父母在其子女經營的工商業擔任工作的，也都取得受保資格。

從一九五七年起，美國軍人除另有恩給規定外，也如服務私人工業的雇員樣，有權享受這同樣福利。這包括現役或預備軍人，每年規定集訓之預備軍人，為公共衛生服務後備隊擔任訓練工作的正規軍官。與此有關的國防部或其他政府機關亦如普通雇員樣，履行社會安全稅務，及其他規定事項。有關軍人的稅率只照基數計算，不包括家屬津貼，與住宿伙食費用。在一九五七以前軍人是無須繳稅，由財政部支付受益費的，其豁免的比率是依照每月一百六十元計算。自一九六七以後軍人免稅的餉額是每月一百美元，其差額作為補償宿費、膳食，和醫藥費用。

住在國內之美國公民受僱於外國政府或國際組織者，必須依照自僱原則參加此一保險。在國外受僱者除特殊情形例外，一般都不參加。美國公民受僱於國外的美國僱主，規定必須參加，美國公民受僱於美國公司之國外分支機構者，其參

加與否由其公司代為決定。服務於美國輪船或飛機，經常航行海外，在某種情況下必須參加此一保險。

社會安全法案原先只規定雇工參加，經過一九五〇及以後幾次修正乃增加數百萬獨力營生的，如小店店主、農人、律師、牙醫師、醫師等人。一九五六年底所有自僱的職業羣，除醫師外都已包括在內，至一九六五年才把這些人一起包括進去。雖然至今仍有許多人尚未參加，這是由于他們或他們的機構不願參加。這一保險的原則是要人普遍參加。

美國的州與地方政府約有公務員九百萬人，其中四分之三另有本機關的退休辦法，這些人也已逐漸參加老年、遺屬、傷殘、與健康保險。約計州與地方政府公務員中共有百分之七十的人參加 OASDHI。其中五分之三沒有參加機關退休保險的人，都已參加 OASDHI。州與地方政府公務員參加 OASDHI 是由州政府與聯邦衛生教育福利部直接洽商。

各地方政府的警察與消防隊員多數在服務二十年後即可退休，故另有退休辦法，不願參加這種保險。聯邦公務員也有退休辦法，無須與 OASDHI 併為一談。

因此在全國八千萬的工作隊伍中，留下未參加 OASDHI 者只有七百萬人，這七百萬人從 OASDHI 的觀點，算是他們「仍待完成的工作」'unfinished business'。

這一保險可從兩方面看：一方面是因有收入而納稅，在另一方面是對某些人的一種受益。許

多人會有此想法，既有收入就應付稅。同樣理由付過稅的都應受益。雖然在美國受保人數比別國都多，只要尚有遺漏，便應極力使其加入，因為這一保險的基本原則就是普遍。因社會安全而使所得有所保障，不僅是個人受益，而是國家的共同目標的，必須全數包括才算達成目的。

受益的權利 領受受益費是一種權利，是

OASDHI 的基本目的。這不是辦事人可以隨意做的，是由法律規定的權利，可由法院強制執行。這是從工作得到的權利，因工作而取得收入，因收入納稅取得的權利。如有拒付權益情事，或受益者不滿社會安全局所作裁定，有權向該局請作安全獨立的再度審查。再審查時須另請與原決定無關的官員，如對其裁決仍不滿意，當事人有權在奉到裁決後六個月內向社會安全局請求公開辯論，聽證者必須是熟悉社會安全法的律師或專家。證實裁定錯誤，必須馬上糾正。對聽證裁定如仍不滿意，可於六十日內向控訴委員會提出控訴。控訴委員會是一具有獨立性的準司法組織，社會安全局對其所作裁定，必須尊重。除此之外當事者尚可在接到控訴委員會裁定之後，於六十天內向當地法院提出控訴。

受益的形式與數量 OASDHI 所指的受

益，是對因年老、傷殘、死亡、失去收入的補償，暨老年醫藥費用的保險而言。對具有保險身份的人到達退休年齡，除其本人可領退休金外，其配偶子女另有家屬津貼。其本人死亡時，遺族郵金由其生存之配偶，與無生產能力的父母子女領受。死時有一批郵金由其同居的配偶領受，無配

偶者則用以支付未付的喪葬費用。傷殘者如至不能工作程度，可領傷殘郵金，其配偶與子女可領家屬津貼。凡年逾六十五歲者可領醫藥津貼。

這三種基本受益——年老或退休金，遺屬津貼，及傷殘郵金都由社會安全局單獨處理。健康保險（醫藥照顧）則由社會保險局會同提供醫藥機構如綠十字會、醫院、療養院等辦理。

保費分擔原則 美國 OASDHI 和別國社

會保險不同之另一特點，是保費用納稅方式由僱主與受僱者分攤，不受政府的補助。自僱者的保費約計為普通受僱者之一又二份之一，除極少數例外，（如服軍役及年過七十二歲尚未保險者）其受益給付統歸保費基金支付。

這是當年聯邦政府提出社會安全法案時，政府與國會共同接受的原則，認為保費以納稅方式，分由僱主於受僱者共同繳納，是促使雙方重視這一制度，藉以提高當事者的責任感，知道只有納稅之後，自己和家屬的生活安全才有所保障。讓你們了解權利和義務之相對關係，想要多享權益，便要多納稅金。這樣人們比較容易知道珍惜這一制度。

從純經濟學觀點，許多人認為由僱主單獨負擔保費。和由雙方分擔並無太大分別。因這都是出在工業身上，只是成本上增加一點而已。美國要採分擔辦法還有其他原因。社會安全並無永久固定辦法，視時代與社會需要能跟着改變。在民主國家決定重大事件之權，操諸國會，國會則依據民間意向，由投票者決定。假如投票者本身就是分擔納稅的人，其對社會安全的看法，和最

後決策者是一致的，對社會安全辦法便能採取比較負責的態度。這在當日聽證與辯論之時，可以充分看出這一傾向。參與聽證的有各種有關團體的代表，如工會、消費者、退役軍人等等，他們都不約而同地支持這一分擔經費的原則，認為任何新的受益，須由新的稅款支付。他們一致主張走自給路線，由工作者自身負擔部份經費，因為每一個有給的受僱者都對這一制度有過一分貢獻，在心理上認為這是他們自己的福利，他本人是投票者，同時又是分擔納稅者，因此也就是將來的受益者，在個人利益與制度發生聯繫之後，便不會因外在的政治壓力，輕率地予以變動。

這一由德國社會保險首創的分擔納稅原則，自經美國社會安全採取之後，許多國家繼起仿行。瑞典經過長期討論也走上這一路線，加拿大也在重新檢討之中。英國皇家委員會曾就分擔納稅原則加以評論，認為「這是推進社會紀律的一個重要措施」。

健全的財務 OASDHI 的成績，和其財

務處理有密切關係。雖然外間對此亦有不同意見，但國會主管委員會和社會安全顧問委員會經過定期檢查，對其財務狀況都有好評。

關於保費收支與基金保管，以及日常行政均照法律規定辦理。在一年工資七千八百元以下者，其稅額由僱主與受僱者平均負擔。自僱者照受僱者例，另加原由僱主負擔的一半。如受僱者在一年之內為幾個僱主工作，其納稅計算是每一僱主都在七千八百元內各半負擔，數處合計超過七千八百元所納之稅，受僱方面的可以退還。

收到的稅款分別歸入聯邦老年及遺屬保險信託基金，健康保險信託基金，和聯邦傷殘保險信託基金，購入聯邦政府公債或有價證券，收取利息作給付受益暨行政費用。剩餘之數仍歸還基金，由顧問委員會定期檢查公告。

納稅係依照一年平均收入的比率計算。年入二千四百元的，比年入四千八百元的，繳一半稅，以年入七千八百元的為最高額。受益亦依照納稅比額給付。年入最高限額最早是三千元，以後迭次增加，至一九六八規定為七千八百元。

關於納稅最高限額的規定原有不少爭論。現時的規定是比較有利於低收入者。如提高納稅收入的限額，可使基金收入增加，因低收入者比較重視受益，照現行納稅辦法，平均收入高的工人每月得到的受益金，和其每月收入的百分比，比起收入低者和其每月收入的百分比為低。例如月入六百五十元者在到達六十五歲，開始退休時每月受益金為二百五十元，這只抵補他的平均收入之百分之三十八。月入二百五十元者到六十五歲開始領受益費每月一百三十二元，等於補償他的平均收入的百分之五十三。

關於收入限額的規定，亦有許多不同的看法。許多人主張納稅限額應繼續提高，受益費應配合逐日增加之生活費用，因此主張在限額內提高納稅稅率，或提高高收入限額而不提高稅率，均能增加基金收入，應付增加的開支。實際上因為要提高受益費，這些年在收入限額和稅率上都提高了。不過另有許多人認為社會安全的作用，只能提供最低生活的保障。高薪階層平日可從事儲蓄

，另謀安全保障。因此他們都反對提高限額，即使增加亦只限於少數。另一部份人主張受益應跟着收入增加而增加，這樣便能使年老退休者在國家增加的生產力中分享一分。因此他們主張提高收入的基數。還有另一部份人認為從收入決定受益，是美國社會安全制度重要的特點之一，增加收入不稅的比例，使受益少於收入的比率，將會損害到收入與受益比例的原則。對於收入超過限額的工人，收入的差別並不影響將來退休受益的差別。假如工資增加而工資納稅基數不加，其結果將使國內多數工人退休後的受益，經過一段時期都會到達最高，將使老年與遺屬保險成爲沒有差別的制度。在此情況之下不只是依照過去去生活程度提供安全，照納稅決定受益的良好制度失去價值，與此連繫的鼓勵作用也沒有了。

強迫參加

OASDIH 的另一特色是強迫參加。爲保障一個人不因年老、殘廢、死亡、失去收入無法生存；與國家不因國民遭此厄運，影響社會安全，從建立制度之始即規定強迫參加。

經過一九五〇及以後幾次修改，雖准許幾種人可以選擇參加，但這並不是推翻原來的立法原則，而是實行之州遭遇憲法上的阻礙，例如憲法規定聯邦政府無權向州與地方政府因其公務員參加保險之故，令其繳納租稅形式的保費（規定僱主與受僱者平均負擔）。還有歷來傳統的非營利機構是免稅的，因此這類機構的僱員可以隨其意向，選擇參加與否。就這些年的經驗說，原則仍是普遍參加，除教會神職因有政教分離之歷史傳統，無須參加爲國會所認可外，餘者規定有一考

慮選擇時期，一經選定即不能更改。

依照工資計算保費與受益

和別國社會保險另一不同之處，是美國社會安全制度強調工人的經濟地位，和其領受受益的關係。這也可以說是美國人的精神傳統，任何人得到的報酬應適合他的努力和貢獻。

除此之外，依照工資保險受益的原則，使我們在退休之後，可以依照各人不同的生活水準，在全國各地不同的經濟情況下，得到適合他們生活的受益給付。一般說來，一個人是憑從工作得到的收入，決定他的生活費用，也決定他在退休時願意保有的收入。假如各人所得的受益費都是一樣，沒有差別的話，不是有人得到的受益費超過他的工作收入，便是原來收入很高的，到退休時受益費不夠維持舊時的生活，反使生活失去保障。因此以前曾有許多國家反對美國這種原則的，現在也改變採用這種辦法，或對這種辦法重行加以考慮。

兼顧親屬

自社會安全法案通過之後，人們又逐漸想到，本人雖參加保險，在遭遇不幸如死亡、傷殘、或退休之後可以領到一筆賠償，但配偶子女仍須繼續生活。因此又進一步聯想到在被保者本人遭受如上所述打擊，其配偶子女亦應受到國家保護的問題。那時在經濟長期衰微之後，一般靠薪資生活者平時甚少儲蓄，一旦遭逢大故，受益費雖可維持一時，經過若干時日終有捉襟見肘之時，子女撫養教育便成爲一大負擔的問題。

從受保者本人推及配偶子女，是從一九三九的修正開始，連續幾次修正至一九六九年底已有

六百萬人以上，是以遺族身份領受郵金。另有四百萬人是以前因傷殘提前退休者的身份，獲得受益給付。

是補償失去的收入

OASDIH 的基本原則是在投保者沒有收入，或遭遇如上列舉的危險，而使收入減少時始有受益給付。這不是年金制，也不是如恩給那樣，到了年齡，或傷殘死亡即一例給付，而是嚴格根據收入，對於沒有受到收入損失的人，不予給付。這是此一制度中極端重要的一個概念，也因而此概念引起甚大爭論，對於怎樣叫做工作，和怎樣算是退休，須有一個明確的界限。因爲保險的對象是在年老退休和死亡時，失去平日的收入，一個參加保險的是否真的合法退休，必須先有客觀的鑑定標準，證實受保者是從何時開始沒有收入。

依照現行辦法，人過七十二歲，不論其有無收入或收入多少，認爲是已經退休。即使沒有七十二歲的規定，甚少人屆此高齡仍能如壯年人那樣工作。所以到此年齡即不論其過去納稅年月，均不給予受益。普通工人是在六十二歲以後，七十二歲以前申請退休，假如此時收入是一千六百八十元或不到此數，可以領到全部受益。如其收入超過一、六八〇元，則在二、八八〇元內每增加二元，扣發一元。超過二、八八〇元的，其受益費每增加一元即扣發一元。

退休規格除傷殘受益而外，適用於一切受益給付。因核定領受給付的傷殘者如尚能因工作取得相當收入，足證已不合傷殘規定，故與老年退休性質不能並論。此一原則雖仍有不少爭論，但

其基本概念，受益金的給付不是因為老年與死亡之故，而是因老年與死亡之故，失去維持家計的收入，才給予受益。有的國家是採年金制，年齡到達六十五歲的不論工作與否，每年都有年金可領。美國的退休給付則為抵補失去的收入而設計，雖見仁見智，未能論定，却不失為美國社會安全制度的一個獨特之處。

健康保險—醫藥照顧 MEDICARE

雖然美國當代史家許納辛格 Arthur M. Schlesinger, Jr 稱讚美國是因有社會安全而「開始了美國歷史之新的一面」，美國社會安全之有醫藥照顧却是始于一九六九年詹森政權之一次修正。該款錄詹森總統於是年七月三十日簽署此一法案時說的話：

「美國老年人從此將不再會享受不到現代醫藥之治療奇蹟。疾病也不再會摧毀他們在一生中辛勤省下的積蓄，使他們能在晚年享受一生的尊嚴。青年的家庭也不會再看到只是為要替父母親長勉盡深厚的道義責任，而把自己的收入和個人希望，付之東流」。

醫藥照顧是美國社會安全法案中的第十八項，另有與此同時通過新增的醫藥資助則列為第十九項，俱從一九六六年七月一日開始有效。醫藥資助留待後面細述，此處先說二者分別：醫藥照顧是屬保險性質，凡年齡到六十五歲不論收入多少都須參加。醫藥資助係對任何貧乏與低收入者的一種補助。醫藥照顧是聯邦政府工作，隸屬社會安全局；醫藥資助係由州政府接受申請，向聯

邦衛生教育福利部的社會復健服務處請求撥款，交由州政府代為發放。醫藥照顧通行全國，醫藥資助則各州辦法不盡相同。前者的經費和其他社會安全中的保險納稅樣，由投保者逐月按其所得大小與聯邦政府平均負擔。醫藥資助則由聯邦與州政府共組基金負擔費用。這兩者的基本分別，前者係聯邦政府本諸保險原則為老年人謀福利。後者是州政府受聯邦政府資助，對貧乏與低收入者（不論年齡）的醫藥補助。

住院保險 HI 醫藥照顧法共分兩個部份

：第一部份稱為住院保險，係替六十五歲以上老人支付住院及離院後，有關健康服務的費用。第二部份稱為補助醫藥保險 Supplementary Insurance (SMI) 是替病者支付醫師及其他醫藥服務費用。

住院保險是從一九六六年七月開始，凡屬六十五歲按月領受社會安全或鐵路退休（因鐵路另有規定）現金給付者，均得自動享受住院保險的待遇。受益的要點是六十五歲或六十五歲以上，不論已辦退休或正在工作，凡在一九六八年已達六十五歲，在社會安全或鐵路退休不合領取現金給付者，經辦申請手續亦可享受住院保險，其經費由聯邦政府公庫支付。從一九六七年一月起又加上出院後療養康復的醫藥照顧。（如治療醫院費用）

醫藥照顧所以未在一九三五年初有社會安全法案中列為專章，亦受美國傳統影響，認為照顧自己是個人份內責任。經過戰後長期經濟繁榮，物價逐年高漲，醫藥費用亦在百物昂貴之中繼續

增高，以至住院治療已非普通人所能負擔。直至詹森總統任內方始提出，至尼克森總統又有新的補充。但醫藥費用全由公家負擔有好處亦有未盡如意之處。因此美國在此一方面的立法，是就低收入者打算，免費至一定限度，仍須病家付出相當費用。如一九七〇年的規定，病者能以六十五元任六十日（一九七二年住院平均費用每日一百四十四元）。六十日後如須繼續住院，多住一日須付十三元，餘數由公家負擔。住院限期為九十日。逾期除病情特殊者外，概由病家自理。

住院保險繳費亦由僱主與受僱者平均負擔。

從一九六八年開始，在年入七千八百元以下的工作者其保險費為所得百分之一的零點六，預計至一九八七將增至〇點九，自僱者繳費與受僱者同。到達六十五歲而未具備領受現金給付者（包括鐵路退休人員）其住院費用由聯邦國庫支付。

住院保險是由聯邦衛生教育福利部的社會安全局主管，依法由部長負其全責，交由社會安全局會同聯邦公共衛生局 US Public Health Service 負責實際行政責任，後者係對專門性的醫藥事務負責。另有健康保險受益顧問委員會 Health Insurance Benefit Advisory Council 依法作部長政策顧問。

補充醫藥保險 Supplementary Medical Insurance SMI 醫藥照顧的第二部份稱補充醫藥保險

，是對六十五歲以上的住院保險另有補充之意，其主要部份為支付醫師及其他健康服務，而為前者所未包括的費用，其概略如下述：

①自動參加。住院保險有強迫性，補充醫藥

保險，則須在聯邦政府公告時請求參加。

②參加的條件為：子、六十五歲或六十五歲以上；丑、住在美國的美國公民。如非美國公民，須在美國繼續居住五年以上始能登記。

③任何到達六十五歲或以上年齡，無論已否具有社會安全現金受益者，均可申請。

④在一九六九年以前登記的老年人，每月繳基本費四元（一九六八年四月生效），聯邦政府亦同時加入四元。接受資助的老人可向州政府申請，代其繳納保費。

⑤接受社會安全現金受益的人，其每月保費在其受益金內扣繳。接受公款補助的保費由州政府代繳，餘人則逕向社會安全局繳納。

⑥補充醫藥保險代付三種受益的費用：醫師，經常身體檢查，各種醫藥服務和供應。

⑦為病人平價供應內外科醫師及骨科醫師及有限度的牙科與腿病診療費用，以及平常診療、藥物供應、治療時藥物、診所護士以及為醫藥必須的救護車接送費用。

⑧為不住院病人供應診察治療諸如化驗、放射、物理治療，以及緊急處理等費用。

⑨支付醫師規定必須在家治療病人之醫師出診費用，每年出診不超過一百次者均由 SMI 支付。

和住院保險樣，補充醫藥保險也是社會安全局一項基本工作。它的基金是獨立的，名為聯邦補充醫藥保險信託基金，Federal Supplement-

ary Medical Insurance Trust Fund 與其他基金由一共同董事會負責管理。

在 OASDHI 中醫藥照顧是最後加入的重要而又比較花錢最多的項目。有此能使二千萬以上老年人不致為顧及病患，而喪失養老憑藉。此一制度的另一好處是除部署許多集體治療的醫療機構外，仍然保持病人和醫師的個別關係，使病人照前樣，能就其平素信賴醫師，為其治療。

這一新的措施直至目前仍在試驗階段。從一九六六年七月至一九六九年三月，計支付醫師賬單六千六百萬件，逾四十億元，核銷住院保險申請一千四百萬件，支付醫院費用逾九十五億美元。一般說來處理偌大的繁雜手續，行政效率還算是高的。

簡稱為 OASDHI 的老年、遺屬、傷殘，與健康保險，自成為法案實施以來，一直就是聯邦政府的一項繁重工作。社會安全局僱用五萬三千人管理全國受薪人的收入紀錄，有一億五千萬個別賬戶，每月領受現金受益者逾二千五百萬人，分住於本國及一百以上的外國，每月付出現金及醫藥費三十億元。由聯邦稅務局收取稅款，財政部發放局將受益金交郵分寄每一個人。財政部長是基金會執行董事。行政費佔全部收入百分之二，一般輿論對行政效率都有美詞。

社會安全局設在馬里蘭州的波雷摩爾，距華府衛生教育福利部車行不到一小時，有全部機械化，用電腦處理的一億五千萬受薪者的收入紀錄，能在八至九小時內，解答檔卷全部的每一疑難問題。全國共有分局六百五十處，另有三千二百

由兼任工作者代辦的接觸站，以及流動人員分至小的市集和農村，為投保者解答疑難問題及各種服務。

受僱者所納稅金由其僱主在其應得薪資內扣繳，加上僱主的對等額數，每三月向財政部繳納一次，將其收據交還受僱者。農村與自僱者皆每年納稅一次，與聯邦所得稅同在年終前繳納。OASDHI 之另一特點是社會安全局對納稅的紀錄必須保密，除法律另有規定者外，任何個人、團體，乃至政府機關不能查閱。

老年、遺屬、傷殘，及健康保險仍在繼續成長，幾于每屆國會都有修改，自難稱為盡善。經三十七年的演變，在世界社會保險中，其規模之大已無任何一國可與比擬。每月領受現金受益的老年、傷殘、遺屬，及受保者的父母、配偶、子女逾二千五百萬人，算是美國受到全民普遍支持，大而重要的社會制度。

註①U.S. Social Security Board, First Annual Report, Fiscal year ending June 30, 1936-1937 U.S. Government Printing Office. 此處轉引 Charles I. Schotland, The Social Security Program in the United States. ②如上三頁。

③Arthur M. Schlesinger Jr. The Crisis of the Old Order: 1919-1933, Boston: Houghton Mifflin Company, 1957, p. 155.

④轉引 Schotland 書一六九頁。