

從政策分析觀點析論美國社會安全制度的演進過程

黃正源

前言

社會安全制度自一九三五年建立法案以來，目前已成為美國聯邦內政事務上體制最龐大、預算最昂貴，但卻是穩定美國社會最重要的基礎。正如當初推動此項法案者所預期一樣，幾乎所有工資收入者都強制徵稅，納入社會安全制度之內，原則上，所有人口當然都享受到社會安全保障的利益。這種社會安全制度也成為社會保險的同義詞，也是美國最基本的強制保險。

然而，五十餘年的演變，由於人口結構的轉變，早期加入社會安全制度的人口，越來越多具備受益的條件，這些老年人口擔心受益津貼被削減，中、青年人口懷疑以後退休受益津貼是否仍高枕無憂，歷次總統候選人也都以維護社會安全制度的完美性做為爭取選票的政見。這種社會安全制度以公平、合理及充分性為訴求目標，確保美國家庭收入安全的保障，從「搖籃」到「墳墓」的生活需求都能做到不虞恐懼，免於匱乏的保障，這種安全社會的理想，正是任何國家所必須追求的。

當初美國推動社會安全制度，雖然有其歷史背景及一九二九年經濟大恐慌的經濟因素，但是，實際驗證的結果卻未嘗不是最成功的施政理想與政策；本文不擬重述五十年前的社會狀況及因素探討。因為社會安全制度屬於善政，促進社會和諧、經濟發展有直接的貢獻，我們可以直接吸取美國此項法案的精神，參考此項法案的成功經驗，可以未雨綢繆、有魄力、有擔當的據以推動。這也是筆者寫作本文的動機之一，當然，內政部司長積極鼓勵厥為直接主因。

社會安全制度的範圍極為廣泛，它的內容包括老年及遺屬給付 (Old-age

and Survivors Insurance，簡稱OSAI，殘障保險(Disability Insurance，簡稱DI)，疾病及住院保險(Supplementary Medical Insurance, Hospital Insurance，又稱SMI及HI)以及家庭補助(Aid to Families with Dependent Children，即AFDC)等項。國內有關美國社會安全制度的成立經過，早已有許多論著述及，本文不再重複，僅從政策分析的觀點討論社會安全制度的實施現況，也許可以做為國內讀者研究社會安全制度的參考補充文獻；惟本文最大的目的還是希望國內能加速實施社會保險制度，且有助於政策研究者看出美國社會安全制度的成功因素。

本文擬分為以下幾個單元來討論——社會安全制度的精神、政策分析的指標、社會安全制度的修正經過及修正歷程的成敗得失等，由於篇幅限制，至於失業保險制度、生活品質政策、健康保險制度、婦女運動及婦女政策將於日後逐一介紹給國內讀者。

一、社會安全制度的基本精神

家庭是社會組成的基本單位，家庭的維持必須靠固定的經濟收入，如果此項收入祇靠固定的一項薪資所得，一旦收入中斷，不但是個人與家庭的災難與困難，也會造成社會潛在的危機。

收入中斷的原因有很多，退休、疾病、工作殘障、失業及配偶死亡都可能造成收入來源的中輟，許多原因往往與個人因素無關，但是造成社會潛在危機的可能結果並無區別，因此，許多國家也都有保障收入安全的措施，預防在緊急狀況下使收入不致停頓，由於在人生的歷程中，尤其是工業社會下，隨時都

有各種風險發生，如果平時從自己的固定收入，提取少許的薪金儲蓄起來，做為日後緊急之需，則家變生活即不虞匱乏，這是從垂直關係上來看社會收入安全的必要性。

從整個社會來看，由於人人都可能經歷相同的風險，如果由多數人共同分擔這些風險，則在公平的原則下，收入安全的保障必須是強制的，這是從橫面的人際關係上來看收入安全的必然性。

這就是社會安全制度下所強調的公平性(Fairness)、合理性(Equality)

表一、社會安全稅率(百分比) 薪資收入及雇主應繳部分

年 份	社會 安全 稅	住 院 保 險 稅	合 計
1937-49	1.0		
1950-53	1.5		
1954-56	2.0		
1957-58	2.25		
1959	2.5		
1960-61	3.0		
1962	3.125		
1963-65	3.625		
1966	3.85	0.35	4.2
1967	3.9	0.5	4.4
1968	3.8	0.6	4.4
1969-70	4.2	0.6	4.8
1971-72	4.6	0.6	5.2
1973	4.85	1.0	5.85
1974-77	4.95	0.90	5.85
1978	5.05	1.00	6.05
1979-80	5.08	1.05	6.13
1981	5.35	1.30	6.65
1982-84	5.40	1.30	6.70
1985	5.70	1.35	7.05
1986-89	5.70	1.45	7.15
1989	6.20	1.45	7.65

表二、社會安全稅率(百分比) — 自僱工作人口部分

年 份	社會 安全 稅	住 院 保 險 稅	合 計
1951 — 1953	2.25	—	
1954 — 1956	3.0	—	
1957-58	3.375	—	
1959	3.75	—	
1960-61	4.5	—	
1962	4.7	—	
1963-65	5.4	0.35	5.75
1966	5.8	0.5	6.3
1967	5.9	0.6	6.5
1968	5.8	0.6	6.4
1969-70	6.3	0.6	6.9
1971-72	6.9	0.6	7.5
1973	7.0	1.0	8.0
1974-77	7.0	0.90	7.90
1978	7.10	1.00	8.10
1979-80	7.05	1.05	8.10
1981	8.00	1.30	9.30
1982-84	8.05	1.30	9.35
1985	8.55	1.35	9.90
1986-89	8.55	1.45	10.00
1990	9.30	1.45	10.75

與充分性(Adquency)。

在社會安全制度所謂的社會保險，跟一般人壽保險、私人企業的年金保險是不同的。第一、社會保險是強制的。保費的徵收稱為社會安全稅，直接按薪資收入固定比率提取，由聯邦政府社會安全局直接監督基金的運用，安全稅費率必須由國會立法通過，而一般保險則以盈利為目的，費率的精算必須有利可圖，而且，各種保險互相競爭，保險的參加也是自願的。爰列舉社會安全稅率如次，這也是美國所有薪水收入者必須預扣的費率。(見表一)

第二、社會保險是即時性的 (Pay-as-you-go)，沒有現金保值的功能。一般儲蓄保險或年金保險，被保險人可以分析其面值，而且往往可以轉售或退出，被保險人和承保機構彼此有契約互信的關係；而社會保險屬於政府施政項目，祇有立法監督部門可以改變政策或施行細則；一般保險屬於私人契約行為，建立於民法債權債務的基礎上。

第三、社會保險屬於公平分配性的。屬於收入的重分配，當一個人收入中斷以後才是保險受益生效的時期，所以可以說是正常收入的人協助沒有收入的人的社會措施。一般私人企業的保險卻沒有這種性質。

由此可見，社會安全制度是運用保險原則——多數人共同分攤少數人風險的原則，由政府運用政策強制性的措施。一般所謂的社會安全制度即泛指聯邦政府所執行的社會保險措施，包括退休、遺屬、殘障和健康保險，也就是薪水扣減憑單上所謂 OASDI (Old Age, Survivors, Disability and Health Insurance)。

二、兩個案例的聯想

小華今年七歲，妹妹三歲，和母親三個人住在一個小城公寓的二樓。

小明也是七歲，有一個九歲的哥哥及十一歲的姊姊，跟小明的母親，一家四口住在同棟公寓的底樓。

每個月小明的母親都會收到從政府福利機構寄來的生活費用，小明從別州搬來以後一直領受這筆經費，而且，每六個月還會隨物價生活指數做些微的調整。

小華的母親也一樣領受社會福利機構寄來的生活費用，當他們三年前由加州搬來此處，還必須填寫表格，申請是項經費補助。也就是說小華的母親必須提出足夠的證據，證明她們的收入不足以維持一家三口的生活。社會工作人員有時還建議小華的母親可以委託鄰居代為照顧小華三歲的妹妹，這樣，小華的母親就可以出外找工作養家。小華的母親認為自己身體較差，很難兼顧養育二個稚齡兒童，社會工作人員懷疑它的真實性，認為應該想想辦法將家庭生活的難題

應付承擔起來。最為諷刺的是，小華母親所爭取的生活補助金還不及他們以前在加州受領的半數，幸運的是，他們仍能分配到食物代金或其他福利彩券使用，這些還算不無小補，生活的困難仍舊不難想像出來。

小明的母親就幸運多了，除了領受生活津貼外，她的丈夫以前投資的公司仍按季寄來股金紅利，這些紅利直接轉入銀行帳戶做為小明三個兄妹的教育基金，這是額外的家庭保障。小明的祖母過世時，小明的母親也承繼一筆不算少的贈與金。當然，這項贈與必須據實填報社會福利機構，她們自然也不能同時再領受政府的生活補助，不過，一俟遺產金使用完畢，政府仍將按月寄來生活津貼。

小明和小華是同班同學。有些同學經常對小華冷嘲熱諷，靠福利金生活；但沒有同學輕視小明。老師調查家庭狀況時，小華自然把家庭領受福利金的事實隱瞞起來，老師雖然不像其他學生一般，說小華是欺騙政府福利金，但是多多少少表現出輕視的態度。

為什麼小華會遭受和小明完全不同的待遇？兒童何辜？小華的父親無緣無故離家出走，遺棄家庭於不顧，即使小華的父親和母親未曾結婚，或者一直沒有固定的工作，破碎家庭形成後，所能領受的生活津貼依舊相同。不過，小明的父親一直有固定職業，不幸因故逝世，使得小明一家四口也必須靠生活津貼維持生活。但是，他們二個孩童一樣年紀，一同住在同一棟公寓，卻經驗着兩個不同的社會福利制度。

小華的家庭所領取的稱為依賴兒童家庭補助 (Aid to Families with Dependent Children, 簡稱 AFDC)，小明的家庭所領取的稱為社會安全制度下的遺屬津貼 (Survivors Benefits)，這兩項都是社會安全制度體系內的社會福利措施。

小華的家庭補助屬於公共救助的性質，受益是選擇性的 (Selective)，必須符合申請條件才能領受生活津貼，因此，小華的母親必須證明生活確實困難才能享受家庭補助的權利，由於美國的文化價值、風俗態度，對於社會福利仍多少存著異樣的眼光，要通過各項審核還算相當困難；而小明的遺族補助津貼屬於當然性 (Universal)，不論需要與否，祇要是配偶遺屬或未成年子女

當然取得受領資格，不需經過所謂生活狀況調查。而社會安全福利津貼的多寡也和繳納社會安全稅的長短久暫有直接的關係。

在社會安全制度下，醫療補助 (Medicaid) 和醫療保障 (Medicare) 也是同樣地可以區別出來。前者是選擇性的，以照顧貧苦家庭的醫療需要為主，必須符合申請資格才能受領；後者醫療保障則為當然性的，祇要繳納社會安全稅一定期限後，當然享受到老年或殘障的醫療照顧，也就是權利義務的相對關係，盡了多少義務就能享受多少權利。

選擇性和當然性的福利措施還有一個最大的區別就是，受益津貼既為選擇性，因而各州財政狀況不同，申請條件及受益津貼也由各州裁量規定，這就是為何小華的家庭補助金不及原來在加州半數的原因；醫療補助的福利措施也是由各州視情況而有不同的規定；至於當然性的福利措施多半為聯邦所統一規定，聯邦統一徵稅，國會立法限制，受益是完善而週全的。

三、社會安全制度的現況

社會安全制度是強制性，幾乎所有薪資就業人口和自僱人口都涵蓋在這個生活安全網之下。不過也有少數例外，首先，聯邦政府所僱人員不參加社會安全制度；鐵路工作人員祇參加醫療保障一項，退休制度自行訂定；宗教團體、慈善事業、社團法人等非盈利機構工作人員採取自由參加的方式，而多半也自願納入社會安全體系；教會工作人員也自然參加，但可以自由申請退出；海外工作人員也可以自願方式參加；另一項例外就是，家族式、配偶雙方互相工作，或未滿二十一歲為父母工作的小孩，都不屬於社會安全制度強制範圍之內。

(一) 內容概要

1. 社會安全制度五項措施方案——老年退休保險、殘障給付、一次死亡給付、遺族津貼及醫療保險。

2. 給付基金的來源——

(一) 社會安全稅的徵收。立法依據為一九五四年賦稅法 (Internal Revenue Code)，內容包括聯邦保費稅法及自僱工作人員保費稅法辦理。

(2) 一九五六年另行成立殘障保險基金，推行傷殘保障制度。
(3) 一九六五年再行成立住院保險基金，推行住院保險制度。
3. 社會安全稅率現況已如表(一)及表(二)
(1) 薪資工作人口的社會安全稅率為五·七%、住院保費為一·四五%，合計按月扣減稅費為七·六五%。
(2) 自僱工作人口的社會安全稅率為八·五五%、住院保費為一·四五%，合計按月應繳稅率為一〇·〇〇%。

4. 薪資收入的計算方式

- (1) 按月現金收入；
- (2) 按月小費超過二十元以上的收入；
- (3) 疾病給付或死亡給付全年超過四〇〇元以上的部分；
- (4) 軍人服勤收入；
- (5) 農場工作人員年收入超過一五〇元或二〇天以上者；
- (6) 家庭幫傭一季三個月收入超過五〇元以上者。

(二) 就業人口的定義

1. 受僱人口即指一個人所在職務或工作所提供的勞務直接、間接產生價值或效能，對不特定的對方有決定性的影響者；否則，即屬於契約受僱性質。而僱主即為由於就業關係，至少給付一個人以上工資者；這種由勞務而形成的勞資雙方即為就業關係。

2. 涵蓋範圍

(1) 就業關係必須存在，社會安全權利與義務完全建立在就業的基礎上，強制性的。

(2) 原法案並不包括自僱工作人口、家庭幫傭、農場僱工、鐵路員工、政府僱員及非盈利機構員工。

(3) 修正後上述員工均先後加入——

- 一九五〇年起政府公務員及非盈利機構員工加入；
- 一九五四年自僱工作人口強制加入；
- 一九五六年除醫師以外所有專業人員加入；

一九五七年軍人加入及一九六五年醫師也加入社會安全。

(4) 目前祇聯邦政府公務員、鐵路員工及半時工作人口未納入社會安全制度，但一九八四年修正案亦可納入。

(三) 社會安全的受益資格

給付受益津貼按保險期限長短決定，保險期限則換算成基分計算，以三個月一季為計算單位，暫且稱為季點。

(1) 一九七八年以前，薪資收入必須超過每季五〇元以上，始能累計季點；農場工作收入則必須超過每季一〇〇元以上的部分，始能計算；自僱工作人口的認定標準和農場工作人口相同。

(2) 一九七八年以後薪資收入如果年收入不足一千元者，每二五〇元為單位，計算季點，超過年收入一千元以上者，則以四個季點計算；自僱工作人口的認定標準亦同，惟自僱工作者的淨收入至少應在四〇〇元以上。

(3) 退休年金的給付必須累計季點達到四〇點，如果一年以四個季點計算，一個人連續工作满十年以上，即符合社會安全退休年金的支付條件。如果因公傷殘，累計季點亦必須超過四〇點始能受領殘障給付。

如果因公導致全盲者，季點未超過二〇點，或事故發生時未滿三十一歲，得將二十一歲以前的工作季點併入計算；而且必須至少超過六個季點者，始能受領殘障給付。

(4) 在承保期間累計季點未及十三點，而死亡或傷殘事故發生，累積季點至少六點以上者，得請領一次死亡喪葬給付及遺族給付。

(四) 老年保險給付

給付條件必須年滿六十二歲以上而且累計季點超過四〇點。如果點數未及四〇季，但已超過七十二歲者，得請求特別給付。

基本保障的計算方式以受保期間的收入，以最後數年的平均收入做為給付標準。

(五) 一次死亡給付

社會安全受益人配偶得於死亡事故發生時，申請二五五元的支付津貼，如果沒有配偶者，給付津貼做為喪葬費用。

(六) 其他家庭津貼及醫療補助，因牽涉細節繁雜，實施細則按家庭人口成員列舉，礙於篇幅，容後再專節討論。

四、社會安全制度現況的檢討

美國社會安全制度涵蓋了百分之九十的勞動人口，預算支出超過一千五百億美元。自一九八〇年以來，不斷有學者、專家提出改進方案，評估它的潛在困難。許多問題也許老生常談。當初研議此項制度的專家多半是留學德國的學者，他們以戰前德國福利制度為參考標準，並修正英國救濟法案的缺陷，配合美國文化民情，而擬定了完整的社會安全制度。

尤其是此項制度強調一分努力，一分收穫的美國精神，反對英國濟貧法案下的施捨觀念，這就是為什麼許多州都注重「工作福利」(Workfare) 而非「社會福利」(Welfare)。對於福利津貼的受領都必須符合條件，證明自己的工作績效或工作季點。這是社會安全制度「選擇性」與「當然性」的特質。優點或缺點，見仁見智，未有定論，都無損於社會安全制度的完整性。

社會安全制度本身有選擇性的含涵，因為祇有參加此項保險的勞動人口，而且累積足夠點數才能受領津貼給付；社會安全制度也有當然性的特質，因為受領人不論是否有經濟需要，貧富一體，都能受惠，以平等為原則。

社會安全制度的津貼給付以承保期間的收入衡量，再根據物價指數調整（一九六九年國會通過實施），並不以社會性的生活需要為依據；保費繳付越高，受益金額也越多；這也是貧富差距、財富分配不均的社會形態的縮影；但是，這或許也是美國競爭社會下的所謂「公平原則」。

經濟學家默尼爾 (Alicia Munnell) 在所著「社會安全制度的未來」(The Future of Social Security, The Brookings Inc. 1977) 一書中指出若干中肯的批評。第一、社會安全制度對個人儲蓄行為可能產生負面的影響，因為它使一個人往往過分依賴社會安全制度所提供的退休計畫。不過，從另一方面來看，至少也能使個人有強迫儲蓄，做為日後退休之用或緊急之需。第二、社會安全的津貼給付按工資收入做比例計算，而且，津貼按通貨膨

脹的調整幅度超過許多工資的調整幅度；有時會使受領社會安全津貼較工資收入為高的反常現象，這也就是一九八二年學者提出修正案的理。

第三、社會安全制度可能間接造成社會貧窮問題。在美國幾乎所有的社會福利措施都和工作與否有直接的關聯。貧窮的人口收入本來就少，而且，往往工作不固定，所能累積的津貼給付點數自然不如工作固定或高收入的人口，這些高收入人口往往是最不需要政府協助的一羣人。尤其老年人口中，貧窮問題在社會安全制度下益加明顯。這也就是筆者在前面指出，貧者越貧、富者越富的自然結果。

五、社會安全制度的基本原則

社會安全制度設計的構想可以綜合成以下幾個原則：

(一) 社會安全制度必須以工作人口與雇主徵稅收入為財政來源，而不以一般財政收入為依據；

(二) 受益給付必須與工作相結合，以收入多寡為衡量標準，鼓勵工作福利的觀念；

(三) 所有固定工作人口都必須包括在內；

(四) 受益津貼多寡與經濟需要與否無關；

(五) 受益津貼必須按社會生活的充分性為前提，做適切的調整。

以第一項原則來說，社會安全制度以保險原則、保險的方式實施，雇主與受僱者都必須分攤一定比例的保費，（詳細比率仍如表一及表二）；因為如果社會安全的承保人都確信自己的繳費由信託基金保管，則社會安全制度較易為一般人所接受，而且有參與感，這是一項很高度的政治技巧。自僱人口的保險費率也是逐年調整的。至於，調整費率的理由，主要由於通貨膨脹的因素，如果以固定費率徵收保費，很顯然隨受益給付的增加，會立即出現入不敷出的現象。

以第二項原則來說，一個人達到退休年齡請求給付，津貼給付自然以過去收入為衡量標準，收入越高，受益越大。但是，第二一年以後的受益津貼則按生

活物價指數做彈性調整，這點和原始提案不同，也是一項合理的修正。

以第三項原則來說，社會安全制度本來就是以工業化就業人漸為保護的對象。由前節也可以看出歷年來逐漸涵蓋了其他各行各業的人口，包含這些專業人員固然使保險基礎擴大，符合分攤風險的原則，不過，若干年後，這些最近陸續加入的團體也達到了受益條件，保險支出有增無減。根據新聞雜誌（*Newsweek*）一九八三年一月二十四日的報導：「一九四五年為例，四十二個工作人口每人每年不超過三十元的社會安全稅，就足以維持一個退休人口的受益；但是，現在卻祇有三、二個工作人口來維持一個退休津貼；到公元二〇二〇年，戰後嬰兒潮人口也達退休年齡，加以人口老年化，在社會安全制度下每個工作人口就必須負擔一個退休人口。」這就是社會安全制度最嚴重的潛在危機。

以第四項原則來說，此項原則爭議最多，但也是美國社會安全制度最大的特色，以有別於公共救濟措施。也就是社會安全制度的當然性原則，不管是總經理或百萬富翁，或者祇有基本工資的勞動人口，都能享受社會安全津貼給付，而不以生活上的經濟需要程度為衡量標準，就正面價值來說，強調公平競爭的資本主義精神。

以第五項原則來說，社會安全本身不強調社會生活的充分性，也不以社會安全津貼做為退休人口唯一的收入來源，這是社會安全制度的原始構想，但是，實施的結果，社會安全津貼往往成為一般大眾退休以後最主要的收入來源，這也是歷年來國會重視此種社會態度的原因，記得前些年雷根總統提及控制社會安全津貼調整幅度，而非刪減社會安全津貼，即遭受到一連串的指責與批評。

六、社會安全制度危機的形成與修正方案

在這五項概括的原則下造成了新聞週刊所謂的一九八三年危機。在當年元月顯示結果，可能在一九八三年七月社會安全基金就會出現赤字，無法支付退

休與殘障的受益給付。加以當年失業率提高，使問題更加複雜化。雷根乃任命經濟學家格林史賓（Alan Greenspan）提出社會安全制度拯救方案。

在此方案下，遲延受益給付的調整，提高社會安全稅率（見表一及表二），將聯邦公務人員納入體系以及徵收社會安全受益稅，這也是布希總統所採取的福利政策。

國會根據這些建議，也提出了以下幾點修正案：

- (一) 一九八四年以後進入聯邦的受雇公務員納入保險制度，許多現有人員包括總統、副總統及國會人員都加入社會安全體系，至此，幾乎全國就業人口都已容納在內；
- (二) 非盈利機構的受僱人口也加入社會安全制度；
- (三) 部分各州或地方政府的受僱人員也被強制加入；原法案規定得不參加保險；
- (四) 提高社會安全稅的起徵標準，一九八四年提高為百分之七；
- (五) 徵收社會安全受益稅。即可扣稅收入超過二五、〇〇〇元（夫妻合報為三三、〇〇〇元）者，社會安全津貼的百分之五十應繳納受益稅。
- (六) 如果社會安全準備金不敷使用時，受益調整幅度將降低。如果準備金庫存低於該支付津貼的百分之十五（一九八九年以後為百分之二〇），受益調整幅度將按物價指數或工資指數較低的一項調整，以控制受益給付增長的速度。
- (七) 自僱工作人口的保險率將提高至一倍以上。

七、社會安全制度修正案的效果分析

以上修正案嚴格說來並無法解決社會安全的問題，這也就是所謂寅吃卯糧（borrow time）的策略，祇能解決眼前的迫切財政危機，尤其是日後戰後嬰兒潮達到受益給付的年限將屆，沒有及時提出適切的對策，將是美國政策的最大內政危機。

喬治梅遜大學經濟學家威廉（Walter E. Williams）主張將社會安全制度私有化，這一點頗迎合共和黨人士的施政哲學，有限的政府不必對整有人口

做過度的承諾與保護。他的主張多少係針對戰後嬰兒潮的人口結構而設計，主張停止要求四十歲以下的工作人口繳納社會安全稅，而讓四十歲以下人口自由選擇所謂的「個人退休帳戶」（Individual Retirement Accounts），由這些人口組羣按個人的收入能力為自己未來退休計畫，這就是社會安全制度私有化的構想。

這種減化社會安全制度的構想能否成功，仍停留在學理討論的階段，也許是社會安全制度長期擴展以後的必然趨勢，很可能為了解決最後危機，社會安全制度將演變成自由參加，而非強迫性，不過這些都必須做法令的根本修正。

而美國是民主政治的國家，政府一切施政以選票為基礎，民意為依歸，最近幾次的大選，似乎有保守主義逐漸抬頭的趨勢，保守主義的施政哲學是有限政府，主張自由市場公平競爭，不管財政赤字如何龐大，社會安全制度是民意的考驗，政治衡量最重要的籌碼，在可預見的將來，即使可能出現赤字危機，還不至於做過度的變革，有學者主張予以私營化，相信不會獲得太多的民意支持，任何政治人士仍多主張保留現況，畢竟它牽涉層面縱深且廣泛。過去的政策都以「開源」為手段，使社會安全基金充裕為前提；今後的改進之道，似乎都偏向於「節流」的方案，但維護社會安全制度，確保受益人的權益，仍是最基本的前提。

基本上，在過去二十年來，立法權力多由民主黨操縱，行政權力都由共和黨贏得選舉；共和黨主張直接、間接限制保險受益範圍，也就是筆者所謂「節流」。

民主黨則主張增加稅收，或以大有為政府原則，由政府編列行政預算推行社會安全制度，也就是筆者所謂的「開源論」；不過，許多共和黨或私人企業人士反對增加政府支出來解決所謂的財政危機。

有趣的是美國內政外交各項措施，也都是雙方立場相對，經過反覆不斷地調和、討論才擬定出雙方都滿意的方案。雙方都有共同一致的目標，採取的立場手段卻有差別，最後互相協調或讓步。以社會安全修正案來說，一向如此，一九八三年為例，共和黨讓民主黨做民眾的「壞人」，同意民主黨所提的增加

社會安全稅方案，使一般人民都以民主黨為加稅的政黨；當然，民主黨也附議了共和黨刪減社會安全津貼的主張。這些立論，尤其在每四年一次的選舉期間，最為明朗化。

最後，筆者願意就美國一般民眾對社會安全制度的態度，做以下的綜合結論：

(一)社會安全制度都獲得正面與肯定的評價。根據民意調查顯示，百分之九十二認為這是一項成功的制度；百分之九十六認為這是一項很重要的制度；百分之九十認為社會安全制度不宜廢除，應繼續實施。如此一致的認同態度，在美國所做的各項民意測驗中的確是非常罕見的。

(二)百分之九十八的老年人口都以社會安全津貼為生活收入最主要的來源。

(三)尚未退休的、正在保險中的人口如果給予自由選擇的機會，百分之七十五的人口仍然選擇繼續參加社會安全保險；即使是高收入的人口（年薪超過五萬元者）仍有百分之六十願意繼續投保。

(四)百分之八十的受訪者瞭解社會安全稅的徵收用於支付保險受益人的津貼給付；百分之七十一認為稅率尚稱合理。反觀受訪者對一般聯邦所得稅的態度，祇有百分之三十九認為合理，百分之四十三認為適中。

(五)百分之六十八不同意美國無法實施社會安全制度；祇有百分之十一同意以刪減受益津貼的方式來縮減聯邦預算支出。

(六)百分之八十以上的受訪者反對取消生活指數調整的修正案，已如前述，是項修正案於一九六九年由尼克森總統提出。而且，百分之六十五反對對老年貧苦人口限制任何津貼給付。

(七)超過半數以上的受訪者反對稽徵社會安全津貼的受益稅；不過，三分之一以上的受訪者同意對於高收入的受益者徵收受益稅。（是項提案已於一九八四年起實施）

值得隱憂的是，對於青年人口（二十五至三十四歲年齡組）的態度，祇有百分之三十三的受訪者對社會安全制度保持信心。有的測驗以四十五歲以下者為對象，祇有百分之二十七認為他們達到退休年齡時，社會安全制度基金仍有足夠的庫存經費支付津貼。

另一項擔憂的是，津貼受益是否充分，百分之七十的受訪者認為社會安全制度應該至少提供足夠的津貼維持生活水準，不過，祇有百分之三十八認為社會安全津貼足夠維持生活水準。

由此可見，美國民眾對於社會安全制度的態度，並不是應否繼續的問題，而是如何能够使社會安全制度提供更完善、更週全的生活保障，布希的福利政策，相信也一定以維護社會安全制度為基本目標的，畢竟民意就是政府的生命。

參考書目

1. Wilbur J. Cohen and Robert J. Myers "Common Mis understandings about" Social Security in National Commission on Social Security, Social Security in America's Future, Final Report of the National Commission on Social Security, March 1981 (Washington D. C: National Commission on Social Security, 1981) pp. 380-390
2. These Polk include the National Commission on Social Security survey in 1979 by Peter D. Hart Research Associates, Inc.; The Harris survey in 1980 by Louis Harris and Associates; and the Roper survey in 1980 by Roper Organization, Inc.
3. George E. Rejda, Social Insurance and Economic Security, 3rd edition, Prentice Hall, Englewood Cliffs, NJ 07632, 1988, pp. 139-140.
4. Social Charles S. Prigmore and Charler R. Atherton, Social welfare policy-Analysis and Formulation, D. C. Heath and Company, 2nd edition, 1986
5. Douglas E. Ashford and E. W. Kelly, Nationalizing Social Security in Europe and America, Jai Press Inc, 1986
6. W. Andrew Achenbaum, Social Security: Visions and Revisions, Cambridge University Press, 1986.

〔本文作者為美國加州聖地牙哥州立大學教授〕