

## 第二章 美國社會安全制度失能給付之歷史發展

本章主要將美國社會安全失能給付出現前的歷史演進、意識之凝聚、提案之過程，以及在失能保險納入社會安全法案之後所產生的爭議、所做的一連串修正過程，一直到目前相關政策之推出，做一個整理。由於美國社會安全制度失能給付的發展過程相當繁雜，故將之做成一個簡表列於附件一。

在美國失能給付的歷史發展過程，1935 與 1956 年是至為重要的兩個重要年份。美國在 1935 年通過了社會安全法案，而在 1956 年則將失能給付納入社會安全制度之中。因此，本章的章節安排主要是以 1935 年以及 1956 年做為分界點，並分為社會安全法案通過前、自社會安全法案通過到失能給付納入以及失能給付納入後之歷史發展三部分。

### 壹、美國社會安全法案通過前之歷史發展（~1935）

經濟安全在每個時期所呈出的方式不盡相同。在古希臘時期，是以貯藏橄欖油為維護其經濟安全的方法。中古世紀歐洲在封建制度之下，莊園的莊主必須要負責其農奴的經濟安全。只要莊主持續讓其在該莊園內工作，農奴的經濟安全便會受到保障。家庭成員與其親戚在其能夠掌握資源的時候，才會感到某種程度上的經濟安全，特別是對老年人或羸弱者更是如此。而土地本身是一個很重要的經濟安全的形式，特別是對那些擁有土地且生活在農場上的那些人而言。到工業革命後，生產工具持有者產生轉變且都市化程度漸增，人們於城市中以自己的勞力來換取微薄的薪資，再以金錢來換取日常生活所需的用品。相當清楚的，在目前的社會中，收入的穩定即代表經濟上的安全<sup>1</sup>。

此部分的重點，乃在美國社會安全法案通過前，相關社會安全制度的發展。在 1935 年社會安全法案通過前，主要有幾項制度的轉折。如 1665 年頒佈的公爵

---

<sup>1</sup> SSA, *Brief History of Social Security*, <http://www.ssa.gov/history/briefhistory3.html> 瀏覽日期：2003 年 6 月 11 日

法案乃承襲 1601 年的濟貧法而來，到獨立戰爭時，則將失能給付的重點擺在失能退伍軍人及其眷屬或依附者；一直到之後的南北戰爭時期所發展出的第一套年金制度亦以軍人為重。對於一般勞工的重視，則必須等到 1910 年代工人補償法出現後，才漸漸延伸出相關概念，並將其與職業重建、醫療照護等制度做連結。

## 一、南北戰爭以前之歷史發展（~1865）

基本上，整個社會安全制度的由來，可以追溯到中古世紀的行會（guilds）組織。行會組織最早提供具有保險形式的給付，後來漸漸演變成今日的工會組織。此外，英國 1601 年的濟貧法（The Poor Laws）對美國社會安全制度影響亦至為深遠。濟貧法不止是第一次正視到貧窮問題的相關立法，也出現失能者工作之不能的想法，進而給予其一些救濟，甚或允許其行乞。之後，1860 年代初期的南北戰爭（Civil War）製造出大量失能士兵的問題，使得美國政府在 1862 年首次針對失能退伍軍人設立相關的給付法案。

### （一）公爵法案（Duke's Laws）

早在中古世紀，經商的商家就以自己的力量組成行會或兄弟會等組織，並運作類似今天所採行的保險制度。由大家出錢匯集成一個基金，當成員發生死亡或失能時可由該基金提撥喪葬或失能給付予該成員<sup>2</sup>。

直到十七世紀初期，英國伊麗莎白女王所頒佈的濟貧法（The Poor Law）對美國的失能給付制度產生極大的影響。1601 年，伊莉莎白女王首次以立法的方式將貧者規定於法律之中。在這個法案裡，規定以地區稅收的方式來形成一個區域性的基金，並以此進行救濟的工作<sup>3</sup>。該基金可用來建立救濟

<sup>2</sup> Margaret C. Jasper, 1999, *Social Security Law*, N.Y., U.S.: Oceana Publications, p.1。然而依照 McCleary 的說法，早期所用以保障人們經濟安全的私人保險，應屬羅馬帝國建國之初的 Roman Collegia。該組織透過保險給付的方式，來給付成員的喪葬費用（McCleary, G. F., 1932, "National Health Insurance", H. K. Lewis & Co. Ltd., London, p. 9；轉引自 Charles I. Schottland, 1963, *The Social Security Program in the United States*, N.Y., U.S.: Appleton-Century-Crofts, p. 13）。

<sup>3</sup> 此一基金之出現乃基於定居法（The Settlement Law）之規定，亦即當你要遷徙進一個教區時必須要繳交濟貧稅（poor rate），此濟貧稅為定居的基礎。嚴格來說，1601 年濟貧法的雛形出現於 1348 至 1349 年間黑死病大流行之後，當時為了促進勞動力流動與控制薪資，而分別在 1351 年與 1388 年通過了勞工法制（Statute of Labourers）與貧窮法案（Poor Law Act），為都鐸（Tudor）

院 (almshouse)，以收容這些無家可歸的流浪漢<sup>4</sup>。

決定誰可以接受救濟則為此制度的一個重點。當時每個區域皆是以教區 (parish) 負責看顧的義務，而各個教區皆是以值得照顧的貧者 (deserving poor) 與不值得照顧的貧者 (undeserving poor) 作為判斷準則<sup>5</sup>。此外，在值得照顧的貧者中，各個教區針對身體有殘疾之窮人進行照顧。對於不值得照顧的貧者，則強迫勞動、放逐與禁乞等<sup>6</sup>。

約克公爵 (Duke of York) 承繼濟貧法的精神，於 1665 年在其領地內頒佈公爵法案 (Duke's Laws)，在美國本土開始了失能與貧窮之間的連結<sup>7</sup>。根據公爵法案，准許身體失能的公民到私人慈善機構接受照顧。這對往後美國相關制度之形成有兩個重大的意義：第一，確認慈善事業為政府的功能之一<sup>8</sup>；第二，思考貧窮與身體殘缺者在社會中的組成<sup>9</sup>。

---

王朝時期的立法。而 1601 年濟貧法的通過，則奠基於 1576 年的法案。詳細敘述請參考：Nicholas Barr, 1998, *The Economics of the Welfare State*, 3<sup>rd</sup> edition, U.K.: Oxford University Press, pp. 16~18

<sup>4</sup> Margaret C. Jasper, 1999, p.1。英國對於流浪漢的處置也隨著時間而變。1349 年歐洲爆發黑死病使得人口銳減，當時的國王愛德華三世 (King Edward III) 通過勞工法制 (Statute of Laborers)，規定凡是身體健全者皆要工作；並禁止貧民收容所的設立 (Ronald C. Federico, 1984, *The Social Welfare Institution: an introduction*, Washington D.C., U.S.: Lexington, p. 104 與林萬億，1994，《福利國家—歷史比較的分析》，巨流，台北市，頁 16 以下)。

<sup>5</sup> 然而，依照值得照顧的貧者與不值得照顧的貧者為劃分的準則，並非為濟貧法所創。根據 Geremek 的說法，於十五世紀中期由荷蘭人道主義者 Vives 所著的一本論文 “De Subventionem Pauperum” 中，便主張以此方式來區分。他認為值得照顧的貧者係指「無能力工作」的窮人，例如老人、寡婦、棄嬰與失能者等。而他所認為的不值得照顧的貧者，乃指「有能力工作但不願工作的貧者」，有關當局應該予以看管。(Bronislaw Geremek, 1994, *Poverty: a History*, Oxford, U.K.: Blackwell, pp. 184~191) 是故 Ashley 認為，「從 1530 年開始，引進 Elizabeth 濟貧的英國立法，只是歐洲全面改革運動在英國的片面而已。在十六世紀中葉，無論在經濟發展方面，或其他宗教史方面，這都不是英國所『特有的』。... (亦即) 英國的濟貧法，不論在其起源，或在其初期階段，都無任何特殊」(周憲文，1985，頁 495；轉引自林峰燦，2000，「論現代貧窮的出現—一個人形想像的觀念史考察」，台灣大學社會學研究所碩士論文，p. 100)。

<sup>6</sup> 周憲文，1985：495；轉引自：林峰燦，2000，p. 100

<sup>7</sup> 約克公爵的領地遍佈於今日的紐約、賓州、紐澤西以及德拉威州 (Delaware) 一帶

<sup>8</sup> 我們可以發現，在公爵法案之中確立了美國慈善事業的重要性，往後對於貧者或失能者的救助，都是由慈善事業擔任主要的角色。當發現慈善單位的功能已經無法負擔當時社會所需時，才由政府加以介入。在後面我們可以看到，一些失能者復健、重建的機構，都是由慈善單位和慈善家首先成立。此外，對於一些經費的籌措，也多以慈善事業的思考方式進行。關於這部分，可以一直延伸到聯邦政府支助各州職業重建經費之基金的成立。

<sup>9</sup> 也是因為當時的法制將貧窮與失能放在同一個群體裡面來加以處理，使得後來從貧窮擴張到身體無能者 (the physically impotent) 相形容易。

後來在 1748 與 1749 年的賓州會議中，做成了賦予貧者實質資產的請求權之決議，這個決議影響了日後 1918 年與 1920 年職業重建法案的立法精神<sup>10</sup>。此外，亦排除了只有因為軍事原因而造成的失能者。Liachowitz認為，在早期的醫學範疇之下，早已告訴社會決策者應正視「失能立法」的重要性<sup>11</sup>。

在英語系國家的殖民者（English-speaking colonists）抵達新大陸後，且於獨立戰爭中打敗英國，順利建立美利堅合眾國時，馬上將在英國實施的濟貧法加以普遍實施<sup>12</sup>。後來，移民到新大陸的人越來越多，以稅收為基礎的基金不敷使用。因此，遂限制各州的財務，並建立救濟院收容之<sup>13</sup>。此外，為了使其不依賴這樣的院外救濟（outdoor relief），亦設計了一些反誘因的機制。在當時，一旦接受院外救濟，則必須失去其財產權、投票權、遷徙自由，以及穿上寫有大「P」字樣的長上衣<sup>14</sup>。

當時美國人認為，院外救濟使貧者感到得來容易，遂普遍懷疑其功用，並盡力將之水準壓低。然而，因為給付的發放對於貧者的救濟相對容易，是故現金給付的方式也就大加運用<sup>15</sup>。除了院外的救濟，約在十九世紀初期，

---

<sup>10</sup> 1918 年 Veterans' Rehabilitation Act 的基本精神為「...提供給失能退伍軍人職業重建以及重回到工作崗位的法案...」，而 1920 年 Civilian Vocational Rehabilitation Act 的精神則為「...促進因職業或其他因素而失能的人職業重建並重回工作崗位的法案...」。根據上面兩個法案的基本精神可知，人民在其發生失能事實時，有向國家請求接受職業重建的權利。

<sup>11</sup> Claire H. Liachowitz, 1988, *Disability as a social construct: legislative roots*, Philadelphia, U.S.: University of Pennsylvania, pp. 65~70。

<sup>12</sup> Charles I. Schottland, 1963, p. 24。亦由教區的居民以稅收的方式形成一筆基金，用以支助貧困的人民；以該教區的長老來分辨誰是有被支助價值（worthy）的貧者以及誰是沒有被支助價值（unworthy）的貧者，並決定如何給予給付。然而這個制度僅限於區域而已，當時有將近一百年都沒有公共的標準化制度來救濟窮人。

<sup>13</sup> 救濟院為當時最好的辦法，所提供的醫療照顧是所有辦法中最好的。因此，由其照顧病人、老人或是失能者是最佳的解決之道。其他亦實行於美國的辦法尚有拍賣（auctioning；由成本最低的家庭獲得收容該貧者的權利）、由所提出成本最低的夫妻來監視該貧者或病人，以及院外救濟（outdoor relief）（Diana M. DiNitto, 2000, *Social Welfare: Politics and Public Policy*, 5<sup>th</sup> edition, Boston, U.S.: Allyn & Bacon, p. 33~34）。

<sup>14</sup> SSA, *Brief History of Social Security*, <http://www.ssa.gov/history/briefhistory3.html> 與 Province of Pennsylvania, 1718, *An Act for Supplying some Defects in the Law for the Relief of the Poor*, Sect. II, Vol. III, p. 224，轉引自：Claire H. Liachowitz, 1988, pp. 67~68

<sup>15</sup> SSA, *Brief History of Social Security*, <http://www.ssa.gov/history/briefhistory3.html>。然而就英國 1834 年的濟貧法改革內容觀之，英國於 1835 年全面廢除院外救濟，而美國人只是普遍不相信院外津貼，卻尚未將此制度移除。光就這一點而言，美國在這方面的發展方向已與英國產生差異。然而，就另一份美國官方網站所提供的資料觀之，早期的新大陸殖民者認為救濟其鄰居與朋友，當地鄉鎮體系應責無旁貸，方式則是以救濟院的形式為之。漸漸的，以較有組織的方式來進行

公部門在某些區域開始提供貧者醫療照護。在慈善主義者的大力奔走下，各州開始注意特殊疾病患者與受傷者的需求<sup>16</sup>。

## (二) 南北戰爭年金 (Civil War Pension)

南北戰爭年金 (Civil War Pension) 為美國的第一個社會安全制度，是 1935 年社會安全法案的先驅。該制度於 1862 年立法完成，立法之原因乃在於 “incurred as a direct consequence of ... military duty”。

該給付是為了解決大量因戰爭而失能的退伍軍人所設，寡婦與孤兒也可以領取跟失能退伍軍人同樣額度的給付。時至 1890 年，任何因為南北戰爭而失能的退伍軍人都可以享有南北戰爭年金的失能給付，而老年給付要到 1906 年才被納入該制度之中。直到 1910 年，南北戰爭年金通過了給予老年、遺屬與失能給付，該制度的設計有點類似今日的社會安全法案<sup>17</sup>。

---

援助，多以救濟金或其他的形式為之。(SSA, *Historical Development*, <http://www.ssa.gov/history/pdf/histdev.pdf>, p. 1)

<sup>16</sup> Aliko Coudroglou & Dennis L. Poole, 1984, *Disability, Work, and Social Policy: Models For Social Welfare*, N.Y., U.S.: Springer, p. 15。從十九世紀初開始，一些慈善組織的成長帶動了醫院以及其他各州有關眼盲、瘡啞與心理疾病的機構的出現。當時出現的機構，較為有名的有：1817 年康乃狄格州 (Connecticut State) 成立第一所的瘡啞學校；1832 年新英格蘭 (New England) 收容所成立 (為 Perkins Institute 的前身，為美國盲人機構的指標)；哥倫比亞瘡啞機構 (Columbia Institute for the Deaf) 以及聖伊莉莎白心理疾病醫院 (St. Elizabeth's Hospital for the mental ill)，亦為另外兩所各地日益重視失能問題與失能人士的例證。而有關於所得維持的制度，則於二十世紀初在慈善家 Dorothea 失能保險女士大力奔走之下方才出現 (Aliko Coudroglou & Dennis L. Poole, 1984, p. 14)。依其說法，最早的所得維持制度，應屬 1911 年始見於麻州 (Massachusetts State) 的 Worker's Compensation laws (Aliko Coudroglou & Dennis L. Poole, 1984, p. 16)，但是在工業革命以後，發生了大量的職災事件，美國遂於 1885 年到 1910 年間引進了雇主責任的想法，直到 1911 年方才出現 Worker's Compensation 相關之立法 (George E. Rejda, 1998, *Social insurance and economic security*, 6<sup>th</sup> ed., Upper Saddle River, N.J., U.S.: Prentice-Hall, p. 258)。足見，Worker's Compensation 是早期關心失能問題，並給予其所得維持的開始，只不過 Worker's Compensation 所涵蓋的範圍僅限於職災部分，並未擴及一般傷病而導致的工作不能。

<sup>17</sup> 但在這裡值得注意的是，1910 年以後有 90% 以上的南北戰爭退伍軍人及其眷屬依照這個制度領取給付，但其人數佔全國總人數還不到 6%。因為其給付之豐厚，涵蓋範圍亦廣，一直到 1999 年才發出最後一筆的南北戰爭年金給付 (SSA, *Brief History of Social Security*, <http://www.ssa.gov/history/briefhistory3.html>)。退伍軍人相關的給付，最早可以追溯到 17 世紀殖民地的相關法案，以及大陸國會 (Continental Congress) 給予革命戰爭 (Revolutionary War) 中失能退伍軍人的給付，一直到後來的幾次戰役所給予的一切失能給付、教育救助、醫院照護、醫療照護等等 (詳見：SSA, 1993, 'Veterans' Benefits', *Social Security Bulletin*, Vol. 56, No. 4, Washington D.C., U.S.: Social Security Administration, pp. 55~58)。而第一次世界大戰以後，美國亦有不少永久性部分失能退伍軍人，但採政府與私人保險並行的方式，提供退伍軍人失能保險 (詳見：Paul H. Douglas, 1918, 'The War Risk Insurance Act', *The Journal of Political Economy*, Vol. 26, Iss. 5, Chicago, U.S.: The University of Chicago Press, pp. 461~483 以及 Allen F. Davis, 1967,

但可惜的是，南北戰爭年金的精神在當時並未深入整個社會之中。且政府亦未採納於 1748 年賓州會議的決議，將戰爭以外原因致殘的人也納入當時的社會安全制度。因此，南北戰爭年金只處理因戰爭致殘的退伍軍人及其家人、親屬等等。社會安全法案的出現，必須再過 70 年。

## 二、南北戰爭結束到經濟大恐慌時期（1865~1930's）

在美國發南北戰爭之前，歐洲各國便開始發展社會安全制度。失能相關給付是由職業災害對勞工之照顧開始，進而擴張到普通傷病致殘的部分。此外，1920 年代末期發生之經濟大恐慌（Great Depression）造成大量失業的問題，為美國通過社會安全法案的催化劑。

歐洲在社會安全制度上的經驗，特別是德國的經驗，對美國影響甚深。因此，此部分主要從歐洲當時之發展、工人補償法案（Worker's Compensation Laws）的通過，以及職業重建制度（Vocational Rehabilitation）之建立等三方面歷史發展進行瞭解。

### （一）歐洲社會安全制度的發展對美國之影響

在二十世紀以前就有許多風險分攤（pooling the risk）的制度出現，所採用的方式，包括我們之前所提到的行會、兄弟會等等組織皆是。然而著眼於上述之各種社會風險，在此一時期，則出現由政府主導的強制性社會保險制度。

---

‘Welfare, Reform and World War I’, *American Quarterly*, Vol. 19, Iss. 3, Baltimore, Maryland, U.S.: The Johns Hopkins University Press, pp. 516~533)。只針對全國人口中的少部分人所為的給付制度當然也招致相當大的非議，特別是其給付的總額耗費聯邦政府太多的經費。以 1893 年為例，聯邦的總支出高達 1 億 6500 萬；到了 1894 年，其支出佔聯邦該年總支出的 37% 之多。當時的人認為這個制度有相當多的缺點，特別是在地方核准給付的單位多服從政治力上面的壓力以及面臨各種形式的貪污。再者，律師擁有堅強的法律專長，幫助獲得給付者保有其給付。因此，大眾認為這個制度之中充斥著大量的欺騙、浪費與濫用的情事（SSA, *Brief History: Civil War Pensions*, <http://www.ssa.gov/history/puck.html>）。然而 Skocpol 仔細閱讀年金委員會的年報（Annual Reports of Commissioners of Pensions）之後，認為「在仔細閱讀該年報，並企圖尋找有關統計上的問題後，我實在不願意承認確實沒有非法領取年金的人與支出。我們只能推斷...1910 年有近一百萬人是假的年金領取人...（南北戰爭年金）在大部分的案件中一給付都太過慷慨」（Theda Skocpol, 1992, *Protecting Soldiers and Mothers: the political origins of social policy in the United States*, Cambridge, Massachusetts, U.S.: Belknap Press of Harvard University Press, p. 145）。

早在 1786 年，由一位英國牧師 John Acland 提出，應結合國內的行會組織，並依年齡與所得族群來決定必須提撥金錢與否，將所提撥之金錢保存於國家組織之中。Acland 的提案於 1787 年在眾議院提出，但未被採行<sup>18</sup>。依照各國之立法資料可知，第一個採行現今的強制性社會保險制度的國家應該是奧地利。奧地利於 1854 年實施強制性的老年與失能保險，但其涵蓋率與所包括的社會風險有限<sup>19</sup>。一直到 1880 年代初期，德國才實施了第一個完整且全面的社會保險制度，從 1881 年的勞工意外事故保險 (workmen's accident insurance) 開始。之後，尚有 1883 年的強制疾病保險 (compulsory insurance against illness)、1884 年的意外險 (accident insurance) 以及 1889 年的強制失能與老年保險 (compulsory invalidity and old-age insurance)<sup>20</sup>。至此，德國的社會保險制度方才奠定基礎，並於之後漸漸擴大其涵蓋率<sup>21</sup>。

以此發展趨勢來看美國在十九世紀初期慈善事業，差異頗大。White 認為，社會保險當初出現的方式大致上與慈善事業同。亦即，慈善事業的出現乃基於情感上與神學上的考量<sup>22</sup>。然而，在救助貧者與抑制其依賴的前提

<sup>18</sup> G. F. McCleary, 1932, p. 21; 轉引自 Charles I. Schottland, 1963, p. 15

<sup>19</sup> Charles I. Schottland, 1963, p. 15; Herbert Hofmeister, 1982, 'Austria', in *The Evolution of Social Insurance 1881~1981: Studies of Germany, France, Great Britain, Austria and Switzerland*, edited by Köhler, Peter A. & Zacher, Hans F., N.Y., Munich: Max-Planck-Institut für Ausländisches und Internationales Sozialrecht, p. 273

<sup>20</sup> Charles I. Schottland, 1963, p. 15

<sup>21</sup> 於此同時，丹麥在研究老年所得失去的替代問題後，拒絕以社會保險的方式為之，而於 1891 年建立了年金 (pensions) 制度，對象為六十歲以上貧窮的 (needy) 老年人 (Charles I. Schottland, 1963, p. 16 與 Daniel Levine, 1978, 'Conservatism and Tradition in Danish Social Welfare Legislation, 1890~1933: A Comparative View', *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 20, Iss. 1, N.Y., U.S.: Cambridge University Press, p. 57)。此制度現今被稱為社會救助 (social assistance)，與社會保險不同。這兩個制度對於美國的社會安全制度影響深遠。1935 年的美國社會安全法案兼採兩種制度，主要以社會保險來保障人民免於職災、職業病、老年、永久性失能或全殘以及死亡之風險。若未符合請領社會保險給付之要件，政府則以社會救助的方式來保障之 (Charles I. Schottland, 1963, p. 18)。

<sup>22</sup> 德皇於 1880 年所頒佈的詔書，在其實施社會保險的四項理由中，即說明社會保險乃是基於耶穌的愛而誕生 (Detlev Zöllner, 1982, 'Germany', in *The Evolution of Social Insurance 1881~1981: Studies of Germany, France, Great Britain, Austria and Switzerland*, edited by Köhler, Peter A. & Zacher, Hans F., Munich: Max-Planck-Institut für Ausländisches und Internationales Sozialrecht, p. 25)。在這裡能夠看到一個趨勢。中古世紀的歐洲本將靈魂之救贖視作公共的事務，而肉體的救贖則為個人的事情。這個趨勢在各個教區落實濟貧法時，以教會之救濟將之結合。但發展到 19 世紀中期，漸漸將靈魂與肉體之救贖異位，肉體之救贖反而成為公共的事務。Walzer 認為，原因在於每個人所求的永生漸漸被瞭解是不可得的，轉而追求長壽。故而長壽變成社會大眾的需求，並將之與醫療機構結合 (Michael Walzer, 1983, *Spheres of Justice: A Defense of Pluralism and Equality*, U.S.: Basic Books, pp. 87~88)。

下，必然需要發展出一套防止（依賴）與（職業和醫療）復原的機制<sup>23</sup>。儘管社會保險與慈善事業有此等關連性，但由於美國仍較著重於慈善機構對貧者的救濟，故並未於當時蛻變為社會安全制度。在某種程度上，乃是受美國個人主義的影響。

## （二）工人補償法（Worker's Compensation Laws）的出現

工人補償法為美國失能給付之先驅，其概念來自德國的勞工意外事故保險。自 1870 年到 1910 年之間，移動到城市裡面的年輕勞動力，多到工廠、礦場以及鐵路建築業工作（gainfully occupied）<sup>24</sup>。但此等產業皆屬於高危險的產業，一旦發生職災、疾病等狀況時將面臨所得中斷，使一家人的生活無以為繼<sup>25</sup>。

馬里蘭州政府早在 1902 年便通過了第一個工人補償法，但因採強制保險的方式與憲法所賦予的人權相衝突，被宣告違憲<sup>26</sup>。一直到 1908 年，大羅斯福總統（Theodore Roosevelt）針對經濟安全發表演說的隔年，工人補償法才在憲法上通過，並適用於所有的聯邦公務人員<sup>27</sup>。各州的相關法案則在 1911 年以後才開始出現。之後的五年成長最快，共有三十個州先後通過相

<sup>23</sup> R. Clyde White, 1933, 'Social Insurance vs. Charity', *Social Forces*, Vol. 11, Iss. 3, Chapel Hill, North Carolina, U.S.: University of North Carolina Press, p. 429

<sup>24</sup> SSA, 1937, *Why Social Security?*, <http://www.ssa.gov/history/whybook.html>

<sup>25</sup> 哥倫比亞大學政治經濟學教授 Seager 根據其所蒐集到的資料進行判斷，認為當時（1910 年）美國職災發生的件數應該有德國和英國的兩倍之多。原因在於，在已登記的行業裡面，因事故而死亡的人數達到 44089 人，雖然不是所有的事故都是職災，但是可合理的推斷有四分之三的案例是屬於職災。更重要的是，在有登記的行業裡，只涵蓋美國人口的一半而已。再者，美國政府並沒有可靠的意外事故統計數據（Henry Rogers Seager, 1910, *Social Insurance: A Program of Social Reform*, N.Y., U.S.: Macmillan Co., pp. 25~26）。另外，Hoffman 根據美國勞動統計局的數據之推測結果，1908 年發生職災但未致死的人口數高達兩百萬人（Bulletin of the US Bureau of Labor, No. 78, Sep. 1908；轉引自：Henry Rogers Seager, 1910, p. 28）。因此，保障勞工免於因職業災害而造成其所得中斷的危險為主要的努力方向。

<sup>26</sup> Charles I. Schottland, 1963, p. 24。此外，Schottland 還認為，美國之所以沒有一個公共的制度來規範職災的問題，並非大家不重視這個問題，而是美國的基本生活哲學所使然。美國人的生活哲學乃在於：「個人需對其自己負起責任」。

<sup>27</sup> 大羅斯福所發表的演說中提到：「...法律判決與情感是相對的，正如同那些每天面臨著職務上的緊急事件而引起的財務負擔的人，卻也是最無法應付此一負擔的人」（Abraham Epstein, 1933, *Insecurity: A Challenge to America*, N.Y., U.S.: H. Smith and R. Haas, p. 591）。但何處最先實施工人補償法，在歷史上則有相當多不同的看法。雖同樣認為年代為 1911 年，但 Mitchell 卻認為最早實施工人補償法的州是華盛頓州與堪薩斯州（William Lloyd Mitchell, 1964, *Social security in America*, Washington D.C., U.S.: Robert B. Luce, p. 43），而 Coudroglou 與 Poole 則認為應該是麻州。



關制度<sup>28</sup>。雖然工人補償法為州政府的立法，但實際上則是以雇主所提撥出來的錢來購買私人保險<sup>29</sup>。

工人補償法的內容為美國相關原則的一大突破。十九世紀末期，職災保險基本上是以雇主責任為給付之要件。除非證明雇主有過失，才給予職災保險給付。而1911年出現的工人補償法，各州所採行的方式為無過失(no fault)責任，即不需勞工證明雇主的過失便可給予給付。再者，工人補償法的重要性乃在於引進生產過程中的「意外」概念，同時亦需兼顧工作場所的安全與減輕行會中雇主的負擔<sup>30</sup>。另一方面，工人補償法使雇主僅負有限之責任，不再需要興訟。<sup>31</sup>

因此，工人補償法大致上有四個概念：第一，不管是什麼原因造成工作中意外事故的發生，都是產業發展的必然過程。第二，意外事故應該被視為生產過程中的成本。第三，如同其他成本一樣，必須由生產者以及消費者共同來承擔。第四，這樣的制度亦給予企圖減少事故發生比例的雇主獎勵<sup>32</sup>。

### (三) 職業重建 (Vocational Rehabilitation) 制度的出現

職業重建制度的成形，可溯及第一次世界大戰之後<sup>33</sup>。1918年所通過的Smith-Sears Veterans' Rehabilitation Act建立了一個針對自歐洲返回美國的失能退伍軍人的職業重建制度，用以解決當時大量出現的失能退伍軍人問題

<sup>28</sup> Charles I. Schottland, 1963, pp. 24~25

<sup>29</sup> Stephen L. Percy, 1989, *Disability, Civil Rights, and Public Policy: The Politics of Implementation*, Tuscaloosa, U.S.: University of Alabama, p. 45

<sup>30</sup> Aliko Coudroglou & Dennis L. Poole, 1984, p. 16。然而，在德國所施行之政策於一開始便是以無過失責任為該制度之基本原則。

<sup>31</sup> Emily A. Spieler & John F. Burton Jr., 'Compensation for Disabled Workers: Workers' Compensation', in *New Approaches to Disability in the Workplace*, edited by Thomason, Terry, Burton, John F. Jr. & Hyatt, Douglas, Ma失能保險son, Wisconsin, U.S.: Industrial Relations Research Association, p. 205

<sup>32</sup> Beulah R. Compton, 1980, *Introduction to Social Welfare and Social Work: Structure, Function, and Process*, Homewood, Illinois, U.S.: The Dorsey Press, p. 367

<sup>33</sup> 關於職業重建法案的發展過程，亦可參考Carney於1990年的職業重建法案七十年大會中的論文，可對從此一法案開始到80年代末的發展做一概略的瞭解。(Nell C. Carney, 1990, 'Rehabilitation in America: Seventy Years of Hope, Seventy Years of Success', *Journal of Rehabilitation*, October/November/December, Reston, VA, U.S.: National Rehabilitation Association, pp. 6~7)

<sup>34</sup>。該法案主要只適用於退伍軍人，一直到 1920 年通過 Smith-Fess Act 後才建立涵蓋範圍較廣泛的聯邦制度來協助失能人士職業重建，此即公民職業重建法案（Civilian Vocational Rehabilitation Act）。

聯邦政府依據該法案成立基金，用以補助州政府職業重建制度機構 50% 的經費，經由州政府的機構針對身體失能者（physically handicapped persons）進行輔導（counseling）、職訓（vocational training）與職務安排（vocational placement）的服務<sup>35</sup>。在當時藥學與心理學的快速發展之下，社會具備健康照顧方面更多的新知與方法，而職業重建制度基本上只是反應失能勞工其中的一個問題而已<sup>36</sup>。

Berkowitz與Dean認為，工人補償法在實行之初，便把職業重建當作最主要的目標<sup>37</sup>。因此，Berkowitz認為失能相關政策應該要幫助人們變得功能無礙，且最終或許也能回到自己照顧自己，或過獨立的生活<sup>38</sup>。此外，依照其歷史脈絡來看，職業重建與所得維持制度是平行的。但若按時序來看，職業重建制度應是在工人補償法之下自然演變而成<sup>39</sup>。工人補償法所做的僅止於所得維持，而職業重建則是以最有效率的方式，將失能勞工加以重建並回復到具有生產力的狀態，比現金給付更具意義<sup>40</sup>。

---

<sup>34</sup> 1918 年所召開的教育聯合會議（Joint Committee on Education）之目的本為解決軍人職業重建而開，但大部分則在處理公民重建的問題（civilian rehabilitation）。因與會者發現，當時各州所建立的重建機構皆為自願性質。但依據其所提供的數據來看，州立重建機構對失能公民所提供的服務仍嫌不足。因此，認為應該以國家立法的方式來解決人民因為職災而失能的問題（Claire H. Liachowitz, 1988, pp. 76~77）。

<sup>35</sup> Stephen L. Percy, 1989, pp. 44~45

<sup>36</sup> Alike Coudroglou & Dennis L. Poole, 1984, p. 20。在職業重建剛開始幾年，Cahn即對其做了一些研究，發現其實當時由聯邦補助各州進行職業重建的費用，根本沒有辦法讓各州的相關局處發揮很大的功效，況且各州的經費本來就不是相當充裕。除此之外，他亦認為當時的主管機關——聯邦職業教育局（Federal Board of Vocational Education）——也沒有居於監督的地位，指導各州如何進行重建工作。詳見：Reuben D. Cahn, 1924, 'Civilian Vocational Rehabilitation', *The Journal of Political Economy*, Vol. 32, Iss. 6, Chicago, U.S.: The University of Chicago Press, pp. 665~689。

<sup>37</sup> 在工人補償法實行沒多久，紐約市便有將工人補償法與職業重建制度整合的構想（Monroe Berkowitz & David Dean, 1998, 'Facilitating Employment through Vocational Rehabilitation', in *New Approaches to Disability in the Workplace*, edited by Thomason, Terry, Burton, John F. Jr. & Hyatt, Douglas, Ma失能保險son, Wisconsin, U.S.: Industrial Relations Research Association, pp. 196~197）。

<sup>38</sup> Edward Berkowitz, 1987, *Disabled Policy: America's Programs for the Handicapped*, Cambridge University Press, NY, USA；轉引自：Jerry L. Mashaw, 1997, 'Disability: Why Does the Search for Good Programs Continue?', in *Social Security in the 21<sup>st</sup> Century*, edited by Kingson, Eric R. & Schulz, James H., N.Y., U.S.: Oxford University Press, p. 106

<sup>39</sup> Alike Coudroglou & Dennis L. Poole, 1984, p. 19

<sup>40</sup> Edward Berkowitz, 1988, 'The cost-benefit tradition in vocational rehabilitation', in *Measuring The*

自該制度開始實施後，獲得該服務之人數漸漸成長，一直到 1935 年社會安全法案通過後，其基礎才算穩固<sup>41</sup>。之後，在 1965 年 7 月 21 日通過的社會安全法案修正案中，對所有領取失能給付者皆進行職業重建制度，又再次擴張了職業重建制度的涵蓋率<sup>42</sup>。

### 三、經濟大恐慌到 1935 年社會安全法案通過

自公爵法案以來，皆以慈善事業或私人保險的方式來解決經濟不安全的問題，一直到經濟大恐慌（Great Depression）後才對整體制度進行思考，並於此時期由政府主導建立一個涵蓋範圍較以前為廣的社會安全制度。

因為 1900 到 1920 年間，福利傳統自慈善事業轉由企業負責，各大企業主紛紛建立起他們共同的福利國家，當時稱為合作福利制度（corporate welfare programs）。這種方式不但可減少員工的不滿，亦能減少社會主義者的活動<sup>43</sup>。這在企業家的眼中是一種福利資本主義（welfare capitalism），不但能夠補足政府的功能，亦使政府無效率的情形最小化<sup>44</sup>。但在經濟大恐慌時期後，企業界建立屬

---

*Efficiency of Public Programs*, edited by Monroe Berkowitz, Philadelphia, U.S.: Temple University Press, p. 12

<sup>41</sup> Stephen L. Percy, 1989, p. 45。由於在 1920 年通過職業重建法案後，聯邦政府便以成本效益分析法來評估政策執行的成果，且因為必須要以此分析結果來向國會推銷職業重建制度的好處，以爭取國會下一年度的預算。所以，職業重建制度的存廢問題在整個 1920 年代是相當不確定的，且國會也常常會延遲撥款。直到 1935 年 SSA 通過後，確立了職業重建制度的永久存在（Edward Berkowitz, 1988, p. 14）。

<sup>42</sup> Edward Berkowitz D., 1997, 'The Historical Development of Social Security in the United States', in *Social Security in the 21<sup>st</sup> Century*, edited by Kingson, Eric R. & Schulz, James H., N.Y., U.S.: Oxford University Press, p. 35。當時作這樣的政策宣示，主要原因乃在於該制度目標的轉變。其早期運作原則主要在於受訓練人的技能發展，但後來則以成本效益的方式評估，使各機構對重建的對象進行挑選。反使失能勞工獲得該項福利服務的機會不均等，特別是重殘之勞工。Berkowitz 認為，或許就是因為這個主要目標，使職業重建制度漸漸發展出利潤創造（profit-making）與貸放公司（loan company）的模型出來，亦即先行瞭解他們的生產力以及其回饋的能力（亦即賦稅的能力），再將之貸放（loaned）出去（Berkowitz, 'The American Disability System', in *Disability Policies and Government Programs*, edited by Berkowitz, p. 44；轉引自：Aliko Coudroglou & Dennis L. Poole, 1984, p. 21）。且在 Berkowitz 的另外一篇文章也提到，職業重建制度從 20 年代出現後一直到 60 年代中，評估其效率的準則皆是以成本效益分析為之（Edward Berkowitz, 1988, pp. 10~28）。

<sup>43</sup> Edward Berkowitz & Kim McQuaid, 1978, 'Businessman and Bureaucrat: The Evolution of the American Social Welfare System, 1900~1940', *The Journal of Economic History*, Vol. 38, Iss. 1, The Tasks of Economic History, U.K.: Cambridge University Press, p. 122

<sup>44</sup> Edward Berkowitz & Kim McQuaid, 1978, p. 129。此外，我們之前也提到，在以私部門以及慈善事業為主軸的社會福利制度下，政府所進行的大動作不多。聯邦政府於 1920 年開始對各州的職

於自己的福利國家之想法破滅，遂轉以國家的力量介入，方能保障勞工及其家庭免於社會風險。

### （一）私人保險公司在失能給付上之失敗

在 1925 到 1931 年之間，該趨勢使私人保險公司的壽險投保人數增加。以同期的德國來看，私人保險公司的營業總額在這此期間成長了 200% 以上，總營業額達到 200 億。就營業額來看，仍是比美國少得多。原因有二：第一，德國平均每人所得只有美國的三分之一，負擔得起的人自然也較少。再者，德國當時已經有了社會保險，對於私人保險的需求自然不高。然而，德國在社會保險成立之前，私人保險同樣是相當發達<sup>45</sup>。

當時美國儘管有工人補償金之給付，但其水準不甚充裕，因此私人保險公司也提供失能保險。然而，依照 Ball 對當時私人保險公司所提供的保單之研究，發現當時的失能給付所規定之請領條件太為寬鬆，多為私人保險公司為了招徠顧客而虧本賣出的商品（loss leaders）<sup>46</sup>。是故各保險公司未能預期後來經濟大恐慌時期領取該給付人數直線攀升，導致許多公司發生財務危機。再者，購買私人保險的保費價格對勞工而言是昂貴的。微薄的薪水原已不甚充足，故無多餘的錢能夠購買私人保險<sup>47</sup>。因此，除了擁有私人保險的勞工人數較少外，整體社會中受到足夠保障的勞工人數亦少。所以，勞工受到的保障程度相當不足。

此外，依據當時的研究發現，失能之勞工若能夠繼續工作，絕大部分皆選擇繼續留在其職務上。畢竟所賺得的薪水，較其領取之保險金多。但在經

---

業重建機構進行補助，堪稱是政府介入的一個大動作，但是政府所能夠做的也極其有限。

<sup>45</sup> R. Clyde White, 1933, pp. 428~429

<sup>46</sup> Robert M. Ball, 1978, *Social Security Today and Tomorrow*, N.Y., U.S.: Columbia University Press, p. 155, 註\*

<sup>47</sup> 此外，當時 Brookings Institution 針對美國人民的購買力進行研究。該報告發現，當時家庭收入低於 1000 美元者約佔五分之一，其支出大於收入，而透支的部分大致上來自於自己之前的存款以及外來的貸款。而家庭收入介於 1000 和 1500 美元之間者亦佔五分之一左右，其收支大致上持平，有儲蓄者相當少。據此我們可以說，在 1929 年的富裕時期，美國人民有 40% 是沒有儲蓄可言的。又依該報告可知，有 80% 的人收入在 3100 美元以下，其平均的儲蓄率也僅有 2% 而已。就 1929 年的消費水準來看，2000 美元的收入僅容餬口，2500 美元的收入才是一個非常適度的（a very moderate one）的水準。但是很遺憾的，當時收入低於 2500 美元的人佔總體社會人口的 70%（Moulton Leven & Warburton, 1934, *America's Capacity to Consume*, Washington D.C., U.S.: Brookings Institution, pp. 100~109）。

濟大恐慌時期，原來符合失能給付請領條件的勞工較易失業，故轉向保險公司請領失能給付。此外，亦有失業勞工趁著失能判定鬆散之漏洞，獲得該給付。使私人保險公司在經濟大恐慌時期，因為失能給付的支出導致其發生財務危機，遂紛紛取消該給付<sup>48</sup>。

## （二）、1935 年社會安全法案（Social Security Act）的通過

小羅斯福總統於競選期間承諾以新政來解決經濟大恐慌問題，但仍無法挽救頹勢，轉而希望由政府主導社會安全制度以解決當前的問題<sup>49</sup>。小羅斯

---

<sup>48</sup> Paul N. Van de Water, 1979, 'Disability Insurance', *The American Economic Review*, Vol. 69, Iss. 2, Papers and Proceedings of the Ninety-First Annual Meeting of the American Economic Association, American Economic Association, Princeton, N.J., U.S.: American Economic Association, p. 275。Mashaw與Reno根據當時的統計數據發現，特別是25到50歲之間有一半以上以及51到61歲多數的勞工是如此（Jerry L. Mashaw & Virginia Reno, 1998, 'Social Security Disability Insurance: A Policy Review', in *New Approaches to Disability in the Workplace*, edited by Thomason, Terry, Burton, John F. Jr. & Hyatt, Douglas, Madison, Wisconsin, U.S.: Industrial Relations Research Association, p. 249）。就此一情況我們可以說，當時私人保險公司所賣的失能保險保單，對勞工而言並非相當大的誘因，而被視為是失業時的一個所得替代方案。

<sup>49</sup> 感謝口試委員林萬億教授於此處提醒作者在使用「轉而」兩字之精確性。一般多認為社會安全制度為新政的一環，筆者亦認同此點，畢竟社會安全制度為1932年到1939年實施新政期間所通過的眾多法案之一，且社會安全法案為第二階段的新政之始。但Schottland認為，其實小羅斯福總統於其任內本計畫繼續以其紐約州長任內之經驗為主，較為重視工作的重要性。亦即，以社會救助佐以公共就業的方式解決失業問題，而非以歐洲所實施之社會保險；其想法一直到1934年中期才發生轉變。Skocpol認為，大致上是因為當時先是以社會救助的方式來發放失業給付，但漸漸發現財力不堪負荷。且在瞭解歐洲之社會保險制度後，發現其有兩項優點為當時所需：第一，有自己的財源；第二，由勞雇來共同支付薪資稅。遂轉而認為在象徵意義以及制度上等兩方面，都應將老年年金以及失業保險自社會救濟項目分離開來。小羅斯福總統在此點曾做以下聲明：“We must not allow this type of [unemployment] insurance to become a dole through the mingling of insurance and relief. It must be financed by contributions, not taxes... Let us profit by the mistakes of foreign countries and keep out of unemployment insurance every element which is actuarially unsound”（Franklin D. Roosevelt, “Address to Advisory Council of the Committee on Economic Security,” 14 November 1934, in Samuel I. Rosenman, *The Public Papers and Addresses of Franklin D. Roosevelt*, Vol. 3 (New York: Random House, 1938), 453~54；轉引自：Theda Skocpol, 1995, *Social Policy in the United States: Future Possibilities in Historical Perspective*, Princeton, N.J., U.S.: Princeton University Press, p. 155；Bruce S. Jansson, 1997, *The Reluctant Welfare State: American Social Welfare Policies—Past, Present, and Future*, 3<sup>rd</sup> e失能保險, CA, U.S.: Brooks/Cole Publishing Company, p. 173。當時社會安全法案較為詳細的特色，亦可參考：Michael B. Katz, 1986, *In the Shadow of the Poorhouse: A Social History of Welfare in America*, N.Y., U.S.: Basic Books, pp. 236~7）。且由Frances Perkins的傳記中可以知道，小羅斯福總統其實一開始對社會安全制度之興趣不高，因為他的政策已經被失業勞工問題所佔據，直到1934年才於媒體模糊的支持此制度（Lillian Holmen Mohr, 1979, *Frances Perkins, that woman in FDR's cabinet!*, N.Y., U.S.: North River Press, p. 205）。

此外，當時之所以決議以勞雇各支付一半的薪資稅，主因乃在於經濟安全會議的組成份子亦由業界主要人物組成。由於著眼於其所欲建立之福利國家的構想失敗，以及各企業應立於相同之立場競爭的想法下，認為以此比例較為恰當。此一想法，甚至比新政原來之構想更為全國統一（nationally uniform）（Theda Skocpol, 1995, p. 140）。

福總統於 1934 年發表演說，間接給國會想要建立社會安全制度的訊息。並根據當年通過的全國產業復原法案（National Industrial Recovery Act）中之兩項重要決議，著手進行社會安全制度的建構<sup>50</sup>。該法案之決議為：第一，組成經濟安全會議（Committee on Economic Security；CES）；第二，經濟安全諮詢委員會（Advisory Council on Economic Security）。

經濟安全會議於 1935 年一月進行其研究結果的口頭報告，總統於一月 17 日提交兩院進行審查。此法案在兩院以壓倒性的票數通過，部分提案則是以些微票數險勝。全數的法案在 1935 年七月通過，總統於同年 8 月 14 日簽署<sup>51</sup>。至此，社會安全法案在倉促中通過，但並未將失能保險納入。

Halsey 女士在經濟安全會議中曾做出兩份報告書，認為失能保險應是社會保險的形式之一<sup>52</sup>。但經濟安全會議認為，聯邦政府在 1920 年的公民職業重建法案中已有經費支助職業重建業務的推動，應算足夠。且技術委員會認為失能保險是所有保險形式中最為困難的部分，無法以生理年齡來判定合格與否，而是由心理或生理的損害程度來判定，以當時的技術而言難以達成<sup>53</sup>。再者，鑑於當時私人保險的失敗，讓 1934 年經濟安全會議亦有所警惕<sup>54</sup>。基於上述三項原因，技術委員會達成決議，將失能保險的部分視為完整的社會安全制度之最後一個部分<sup>55</sup>。

<sup>50</sup> 小羅斯福總統說道：「...社會與產業組織的複雜性，使得維持社會的手段越來越不容易。因此，迫使我們在為了促進全體社會組成份子每個人的安全時，必須透過政府來達成有效的利益...這是獲得更大的福祉與幸福的方法，而非意味著價值的改變...」（SSA, 1934a, *FDR's Statements on Social Security*, 1934.6.8, <http://www.ssa.gov/history/fdrstmts.html#signing>）。

<sup>51</sup> SSA, *Brief History of Social Security*, <http://www.ssa.gov/history/briefhistory3.html>。總統於簽署時說道：「我們無法百分之百的確保人民能夠因此而百分之百的對抗危險與日漸貧困的生活，但我們已經盡力制定一套法律，此法將會採取行動，幫助人們以及其家庭對抗失業及貧窮—老年—並加以保障」（SSA, 1935, *Presidential Statement signing the Social Security Act*, 1935.8.14, <http://www.ssa.gov/history/signing>）。

<sup>52</sup> 當時經濟安全諮詢委員會的功能就是對歐洲的社會保險制度做一深入的研究，德國的社會保險制度在 1880 年代便已經將失能列為重要的項目。德國於 1887 年第一次提出所謂的“Basic Features’ of a Disability Insurance Pension”，但由於當時貿易組織覺得這將給予其相當大的負擔，遂被否決。一直到 1905 年時，才在現金給付的部分加入失能年金（Disablement Pension）（Detlev Zöllner, 1982, pp. 24-29）。

<sup>53</sup> James Douglas Brown, 1972, *An American Philosophy of Social Security: Evolution and Issues*, Princeton, N.J., U.S.: Princeton University Press, p 152

<sup>54</sup> James Douglas Brown, 1972, p. 155。但 Brown 認為，在 1934 年的經濟安全會議雖然沒有認真討論到失能保險的問題，但失能給付的精神實際上已經開始被思考，只是當時的政治環境主要要解決的問題乃在於失業以及老年問題。

<sup>55</sup> Edwin Witte E., 1962, *The Development of the Social Security Act: A memorandum of the history of*

Seager提到，美國人民的本質（good-nature）就是個人主義，是一種只汲汲營營於自身的利益，而不願意與旁人合作或透過政府來完成事情<sup>56</sup>。所以，貧窮這個問題在個人主義底下，便容易被看成是自己努力不夠、有欠思考、懶惰且沒有價值的，並不值得同情。然而美國人在面對四分之一以上辛勤工作的勞工失業，且平時的所得又無法累積足夠的積蓄。一旦所得中斷便會陷入貧窮，但卻又無法由自己掌握，擺脫貧窮。

於此可知，經濟大恐慌對於美國人的個人主義思想有某種程度的影響，逐漸認知不是以自己的力量便可完成任何事情、克服任何困難。是故除了對貧窮的觀感有所轉變以外，原本以個人主義為主而不信任政府能力的態度，亦有所改變，此為1935年社會安全法案誕生的一個原因<sup>57</sup>。然而，儘管通過社會安全法案，美國的個人主義精神仍是其主軸。社會安全制度最終仍希

---

*the Committee on Economic Security and drafting and legislative history of the Social Security Act*, Madison, Wisconsin, U.S.: The University of Wisconsin Press, p. 189。當時與失能保險相關的進展，尚有Kurtz與Copp呼籲Witte應進行教育與重建服務（Education and Rehabilitation Services）之推動，因為這是職業重建制度中的一個重要部分。雖然最後無異議通過，但當時並沒有人認為應該加強職業重建制度。這個提案送到國會後，受到國會教育委員會委員Studebaker重視，認為應該進行修正，並由聯邦教育局來支援職業重建業務。與此同時，來自四面八方的大量信件與電報皆聲援此一修正。經過這樣的一個過程，使得國會Ways and Means Committee的委員Woodruff對職業重建開始產生興趣，並推動該議案插入修正案之中直接通過（Edwin Witte E., 1962, p. 190）。因此，當時所做成的結論認為職業重建制度為一個經濟措施（economy measure），「可以將勞工安置到一個可自給自足的工作，而不需要福利制度多花錢來維持其需求」（Aliki Coudroglou & Dennis L. Poole, 1984, p. 21）。但此與後來Beveridge所定義的社會安全制度有差異。他認為社會安全制度應該是：「當妳能夠工作時，社會安全給你工作；當妳不能工作時，社會安全則給你給付」（Speech at the National Press Club, Washington D.C., 1943.7.6, quoted by Karl de Schweinitz in *Training for Social Security, a Report to the Social Security Board*, 1943.9.21, p. 6；轉引自：Robert M. Ball, 1978, p. 3）。準此，當時1935年美國在通過SSA之時便已經考慮到職業重建的重要性，並非當沒有工作的時候就給予其給付，而是應該盡力去回復其從事國家經濟生產工作的最大可能。

<sup>56</sup> 從公爵法案以來所建立的慈善事業之精神，亦促進了個人主義的成長。因為透過慈善事業，人們可以繼續作自己的事情，反而阻擋了團體行動。因此，最大的問題就在於只看到自己的成功，而看不到彼此共同的利益。所以，人人以生產製造與貿易來賺取金錢，這是不用政府介入便能運作的自由。但在創造共同福祉方面的精神則與個人主義相對，由政府的力量介入以規範與維持其條件（Henry Rogers Seager, 1910, pp. 1~5）。

<sup>57</sup> Schottland認為美國通過社會安全法案的主要原因乃在於：「...瞭解到當面臨某些意外時，工資會終止，許多人會發現其貧窮的原因是超乎控制的，因此對於一個人的經濟獨立，用某種政府的制度或服務來支持他們，亦相當重要」（Charles I. Schottland, 1963, p. 34~39）。且依據White的研究，當時在工業革命以後的社會，決定勞工是否有受雇用的機會端視於：產業的類型、勞工身體機能是否能夠工作所需，以及市場是否有該企業主的生存空間。因此，勞工並無法完全掌控。再者，在許多的事業單位裡，失能者會首先被排除於雇用的考量之列（R. Clyde White, 1936, 'The Functions of Social Insurance in Relation to Economic Security', *Social Forces*, Vol. 14, Iss. 3, Chapel Hill, North Carolina, U.S.: University of North Carolina Press, p. 326）。

望人們能夠透過該制度的幫忙，使獲給付者重回自給自足的生活。

## 貳、社會安全法案通過到納入失能保險（1935~1956）

從 1935 年經濟安全委員會中將失能給付擱置在一旁，到 1956 年失能給付正式納入社會安全法案之間，支持將失能給付納入社會安全法案的官員與議員在此期間仍有相關提案。比較大的則動作出現在 1937~1938 年的諮詢會議、1948 年的國會報告、1950 年納入將永久性失能以及全部失能救助（Aid to Permanently and Totally Disability；APTD）以及 1954 年通過的失能期間年資計算凍結（disability freeze）之修正案到 1956 年將失能保險（Disability Insurance）納入社會安全法案之中。

### 一、1937~1938 年的諮詢會議（Advisory Council）

1934 年的經濟安全會議已提出有關失能保險的構想，但並未深入探討此問題，之後在 1937~1938 年的諮詢會議中對此一話題繼續進行討論。目前的失能給付最初是由公衛專家 I. S. Falk 與 Edgar Sydenstricker 於 1936 到 1939 年之間所設計，並於此次諮詢會議由社會安全局（Social Security Board；SSB）主席 Altmeyer 提出<sup>58</sup>。依據當時的設計原理，給付額度僅與勞工發生失能當時的薪水有關，但並未將提撥與給付相連結。而聯邦政府只需計算失能者的人數，並判定何者為永久失能以及全殘（Permanently and Totally Disabled）即可<sup>59</sup>。

在該次諮詢會議中，首先引起失能保險討論興趣的，就是有人提出「可建議將社會安全法案第二部分的範圍擴張到 65 歲以前便喪失工作能力的人」<sup>60</sup>。當

<sup>58</sup> Edward Berkowitz & Kim McQuaid, 1978, p. 137, 註 38。此外，I. S. Falk 亦提出應將職業重建與失能給付結合。他認為在結合後，便能夠提供該類服務予失能勞工，使其於失能期間不至於喪失其技能甚或增進其技能，並盡早重回勞動市場（Edward Berkowitz & David Dean, 1996, 'Lessons from the Vocational Rehabilitation/ Social Security Administration Experience', in *Disability, Work and Cash Benefits*, edited by Jerry L. Mashaw, Virginia Reno, Richard V. Burkhauser and Monroe Berkowitz, Kalamazoo, Michigan, U.S.: W. E. Upjohn Institute for Employment Research, p. 224）。但由於職業重建制度在經濟大恐慌以後表現不佳，使國會對於失能保險之落實與否，以及失能保險落實之後是否與職業重建進行結合等問題，要等到 1949 年的立法草案中才出現。

<sup>59</sup> Edward Berkowitz & Kim McQuaid, 1978, pp. 136~137

<sup>60</sup> James Douglas Brown, 1972, p. 153。



時參與該次諮詢會議的委員對此意見進行辯論，主要的阻力則來自保險業界的反對。Altmeyer在提出失能給付構想時，亦承認無法精確的判斷失能者的人數<sup>61</sup>。

在該次會議中，對於是否應加入失能保險的看法呈現兩極化。當時會議記錄的第八項決議提到：「提供給被保險人永久性失能與全殘及其依附者給付。在這一點上，全體委員是沒有異議的。然而，不同的意見則在於引入此一給付的時間。一些委員偏好馬上實施。其他成員則相信應在思考額外的成本及行政上的困難後實施，而這仍須更進一步的研究……」<sup>62</sup>。

贊成應該馬上實施者的理由在於：第一，目前除了由各州來解決問題外，並無其他的保障措施<sup>63</sup>。第二，防止老年給付為了因應這個問題而向下修正退休年齡。當時提供失能給付的僅有私人保險公司，但由於經濟大恐慌後大量的請領人潮出現，使得保險公司不勝負荷。保險公司不是以倒閉收場，就是取消該項保險給付。

此外，儘管政府提供職業重建服務，但只有人民需要時才予以補助。自發生失能事實到能夠進行職業重建的那段時間，所得中斷所造成的經濟不安全則沒有相關的保障制度。再者，當時已體認到，雖然失能者的人數遠比老年人數少，但當勞工失能時所遭遇到的問題卻來得比老年問題嚴重。曾經有人建議以降低退休年齡來因應此問題，但因降低退休年齡將使整體請領老年給付與遺屬給付的人數向上提昇，恐使情況更加惡化<sup>64</sup>。

而反對者所持的理由乃在於成本無法估算，認為應待老年與遺屬給付的成本確定後再增加新的項目。再者，行政程序上的困難亦為關鍵，尤其是私人保險所遭遇的失敗更應引以為鑑。因此，此陣營認為應該在涵蓋率擴大以及行政經驗提

---

<sup>61</sup> Altmeyer說道：「...社會安全局並沒有能力去精確預測失能的案件數...其精算結果可能會有20%以上的誤差」。(Altmeyer, Arthur, 1937, *Formative Years*, pp. vii~x; 轉引自Edward Berkowitz & Kim McQuaid, 1978, p. 138)

<sup>62</sup> James Douglas Brown, 1972, p. 153

<sup>63</sup> 關於此點，委員會的成員主要認為無法從當前的SSA中找到任何有關於失能者的保險給付甚或社會救助 (*Hearings relative to the Social Security Act Amendments of 1939 before the Committee on Ways and Means*, Vol. 1, p. 18 et seq; 轉引自：SSA, 1974, *House Ways & Means Committee legislative of the Disability program up through 1974*, Washington D.C., U.S.: Social Security Administration, p. 107)。

<sup>64</sup> James Douglas Brown, 1972, pp. 153~154

昇後再加入失能保險。欲解決私人保險所面臨的問題，則需建立一個單一且強制的制度來檢查人們的所得，並發放失能給付。但若要解決成本不確定或是牽涉醫療認定的快速審核制度，是幾乎無法達成的<sup>65</sup>。

當時Provident Life Insurance Company總裁Albert Linton發言道，業界認為，將失能給付納入社會安全法案之下，且不用經過年齡或資產調查，終將淪為一個賑濟品（dole）<sup>66</sup>。Altmeyer則回應道：「一定有某些人需要（失能給付）...否則（歐陸的制度）不會從一開始就隨著相關制度出現」<sup>67</sup>。此外，Altmeyer認為Linton所說的成本問題主要在於認定的鬆緊程度。但永久性失能與全殘保險應該要提供足夠的醫療服務與其他機構內的照護，並以職業重建服務助其重回職場。因此，只要有需要，且也確實造成相當大的經濟不安全，便得設計相關的制度。並非僅給予現金給付，也應包含其他的福利服務<sup>68</sup>。

於此，我們可以看到公私部門間的一個明顯差異。如同之前所提到的，私部門在二十世紀初期以失能保險作為招攬顧客的工具，並未建立完善的判定機制。在經濟大恐慌時期，一些失業者便以此保險本身的弱點進行失能給付的請領，使得請領人數急速上升。因為私部門所遭遇到的困難公部門並未能完全體會，故而在該次諮詢會議中出現如此的激辯。但Berkowitz與McQuaid認為，依據其他國家的失能保險經驗來看，社會保險就足以保護永久性失能者。關鍵在於，政府並不像私部門必須考量成本問題，因為社會保險是以全部被保險人來分擔此一風險與成本<sup>69</sup>。然而，這也是私部門先天上的缺陷，因其涵蓋範圍不可能擴及全民，導致其審核、判定、給付發放、保險金之基金等皆容易出現問題。

---

<sup>65</sup> James Douglas Brown, 1972, pp. 154~155。根據 1935 年的社會安全法案，我們可以知道其所涵蓋的對象仍有限，且其預計於 1942 年發出第一筆老年給付。因此，其成本的估算必須要等到 1942 年以後才較明朗，而涵蓋率的擴大則需視修正案是否擬擴大涵蓋範圍而定。

<sup>66</sup> 他說道：「如果你想要採行一個馬基維利式（Machiavellian；意即未達目的不擇手段的）的制度來破壞社會安全體系，只要把失能保險列入即可，特別是在這個經濟大恐慌的時代」（Gerald Morgan to F.D.R., 25 February 1941, Altmeyer Papers, Box 3；轉引自：Edward Berkowitz & Kim McQuaid, 1978, pp. 138~139）。此外，經算師 W. R. Williamson 也說：「不可能在測量永久性失能保險成本的同時，也顧及專業的尊嚴」。

<sup>67</sup> *Minutes of Advisory Council Meetings*, Record Group 47, Records of the Executive Director of the Social Security Board, 0-25, Box 138, National Archives；轉引自：Edward Berkowitz & Kim McQuaid, 1978, p. 139

<sup>68</sup> *Hearings relative to the Social Security Act Amendments of 1939 before the Committee on Ways and Means*, Vol. 1, p. 3 et seq；轉引自：SSA, 1974, p. 107

<sup>69</sup> Edward Berkowitz D., 1997, p. 31

諮詢會議在會後決議，雖永久失能保險是社會大眾所渴望（socially desirable），但不建議國會馬上落實<sup>70</sup>。儘管諮詢會議做出這樣的決議，並未阻止社會安全局加入失能保險的決心。社會安全局繼續研究失能保險與其他提案，並企圖使聯邦政府能夠在社會福利這方面擴張其掌控能力，之後於 1940 年正式擬出一份時間表。但由於該立法將威脅到私部門的社會福利領域，故各大保險企業仍繼續阻擋當局的立法提案，於私底下較勁<sup>71</sup>。

儘管依照該次會議所做成的 1939 年修正案未決議加入失能保險，但於會議報告中指出，「...應該在勞工發生永久性失能與全殘的期間提供本人與其家人所需，以對抗（因沒有工作而造成的）損失...應該以此（失能保險）來替代其部分的損失...應自老年保險放寬，可於 65 歲以前認定其為失能者」<sup>72</sup>。可見，雖然沒有在該次修正案中加入失能給付，認為應以放寬老年給付之請領條件來解決普通傷病導致失能問題，可見其基本想法已存在於國會成員之中。至於將失能保險列入社會安全法案之中，只待時機到來。

## 二、1947~1948 年的諮詢會議

雖然 1939 年的修正案中沒有加入失能給付的部分，但支持失能保險的委員仍持續提出相關的提案。40 年代初期最大規模的行動則出現於 1941 年 Altmeyer 的提案。

1941 年太平洋戰爭爆發，美國參戰後造成國內又產生了經濟不景氣的現象，繁榮的景象漸漸褪去。由於這一波的不景氣，使得來請領老年或遺屬給付的人數增加，造成 40 年代社會安全制度不穩定的主要原因。由於當時經濟學界預測此次的經濟蕭條可能會延續到戰後，故社會安全局便提案，希望能使社會安全制度

---

<sup>70</sup> 除了上述提到的兩個 1938 年報告書中所提到雙方人馬的意見外，反對方亦擔心該制度在實施後，有可能會使一些人努力證明自己是永久性失能，便能於 65 歲以前退出勞動力市場。

<sup>71</sup> Edward Berkowitz & Kim McQuaid, 1978, pp. 139~140。當時的阻力，主要來自美國醫療協會（American Medical Association）、私人保險公司與美僑商會（US Chamber of Commerce）等等。（Margaret S. Gordon, 1988, *Social security policies in industrial countries: A comparative analysis*, Cambridge, Massachusetts, U.S.: Cambridge University Press, p. 6）

<sup>72</sup> H. Doc. No. 120, 76<sup>th</sup> Cong., 1<sup>st</sup> sess. (1939)。轉引自：SSA, 1974, pp. 107~108

安然度過戰後可能產生的不景氣。

社會安全局主席Altmeyer於當年提出一個大型的擴張計畫，他認為聯邦的社會保險制度在維持原有的老年與遺屬給付外，應加入失能、失業與健康保險給付<sup>73</sup>。且唯有以這樣的方式，才能將收到的稅金挹注到國防支出上，以應付戰時軍費短絀的問題<sup>74</sup>。

1940 年代一開始，針對失能保險所提出的主要建議有三：第一，必須要有六個月的等待期，且只有當家中所得賺取者已經投保滿合理的期間、合理的真實時間以及合理的所得時方能請領；第二，應給予依附者給付；第三，職業重建基金應該以信託基金的形式為之。

當時社會安全局所定義的「永久性失能」，意指終身失能的概念。要求申請者出示醫療證明，並不符合社會及行政管理上的需求。反之，只要經過六個月的等待期，並證明無法從事主要有給工作（Substantially Gainful Work）後，便應給予給付<sup>75</sup>。

1944 年再次給予失能退伍軍人給付，該法案稱為GI法案（GI Bill of 1944），提供 1600 萬自第二次世界大戰戰場回來的退伍軍人一套完整的失能服務、雇用福利、教育貸款、家庭津貼，以及房屋、事業經營、農地補助等等<sup>76</sup>。

1946 年的Ways and Means Committee召集了社會安全制度的技術人員，再次聚會。Calhoun在該次會議指出，失能保險一開始應將年齡限制為 55 或 60 歲，以減少此制度一開始的困難度<sup>77</sup>。然而，儘管提出此一報告，1946 年的修正案仍

---

<sup>73</sup> Edward Berkowitz D., 1997, p.27。Altmeyer指出，「社會安全制度能夠在景氣繁榮時課勞工的薪資稅，而能將之當成在景氣不佳時支出社會安全給付的手段」

<sup>74</sup> 依照Cohen當時的計算，若採取這樣的提案，則能夠馬上挹注 17 億的稅金進入國庫Wilbur J. Cohen, "An Expanded Social Security Program", Box 26。轉引自：Edward Berkowitz D., 1997, p. 27

<sup>75</sup> SSA, 1974, p. 108

<sup>76</sup> Theda Skocpol, 2000, *The Missing Middle: Working Families and The Future of American Social Policy*, N.Y., U.S.: W. W. Norton & Company Ltd., p. 26。繼之而起的小GI法案（Little GI Bills），則擴大至韓戰與越戰的退伍軍人，但其給付則不若GI法案慷慨。

<sup>77</sup> SSA, 1974, p. 108。此外，Calhoun的報告亦顯示，當時有兩百萬名家中主要所得的賺取者因為失能而被排除於有給的工作機會之外。短則幾天，長則多達半年以上。據此，諮詢會議建議，應該將涵蓋範圍擴及所有的被保險人，並以極為嚴格的永久性失能與全殘的定義，搭配較一般

舊沒有針對此一問題進行深入的探討，僅止於修正一些簡單且不具爭議性的法案<sup>78</sup>。

1948~49年所召開的會議，便針對之前提及的各個議題進行討論。該次會議的建議如下幾點：第一，應該在社會安全制度若涵蓋的工作內至少40季，且每兩季必須要投保滿一季，12季內應該投保滿6季，而4季之內應該投保滿2季；第二，失能的定義為「可由醫療方面的檢測顯示出，其（該失能項目）阻礙了勞工從事主要有給工作，並可能持續相當久的一段時間，甚或無法定義」；第三，六個月的等待期，「此期間足以去除不符合法律規定之個案，或將有明顯復原的個案去除」；第四，當工人補償金開始給付時則終止給付，或是兩者依照較多的部分繼續給付之；第五，不提供依附者給付；第六，失能給付應該與老年以及遺屬保險給付整合，使其在失能期間的被保險資格不中斷；第七，提供職業重建服務，該經費由信託基金給付<sup>79</sup>。

對於上述諸項建議，諮詢會議一致通過，並向國會建議應將失能保險納入社會安全制度之下。這是首次由諮詢會議背書，要求國會通過失能保險，並將之置於社會安全法案第二部分。

### 三、1950年修正案

眾議院對1948~49年諮詢會議的提案做了小部分修改，並支持將失能給付加入社會安全制度之中。眾議院所修改的部分如下：第一，將「出示醫療證明」以及「永久性」刪除，且加入盲人的部分；第二，不以五十歲以上為限；第三，再度重申保險資格保留的重要性；第四，應該由聯邦安全局處（Federal Security Agency，為健康、教育與福利部（Secretary of Health, Education, and Welfare; HEW）

---

嚴格四倍的投保資格認定，來克服所可能產生的資訊不對稱問題（James Douglas Brown, 1972, p. 155）。

<sup>78</sup> 但各州在失能方面的所得維持制度上則有長足的突破。1946年聯邦失業稅賦法案（Federal Unemployment Tax Act）的通過，初次允許雇主依失業保險制度所提撥的基金來提供失能給付，並依此成立暫時失能給付（Temporary Disability Insurance；或稱為現金疾病保險：Cash Sickness Insurance）。儘管可以使用失業保險的基金，但各州所採用的方式則不大相同。有的有另外一筆專用的基金，有的則是以失業保險基金為主（George E. Rejda, 1999, pp. 237~240；SSA, 1993, 'Temporary Disability Insurance or Cash Sickness Insurance', *Social Security Bulletin*, Vol. 56, No. 4, Winter, Washington D.C., U.S.: Social Security Administration, pp. 36~40）。

<sup>79</sup> SSA, 1974, pp. 108~109

之前身)來判定失能;第五,若失能保險與工人補償金同時給付,應調整給付金額;第六,在失能期間內,所得超過許可範圍或無正當理由而拒絕重建,將終止給付<sup>80</sup>。

該提案雖於1950年在眾議院通過,但參議院則與其持相反之意見,僅於當年通過永久性失能與全殘救助制度(Aid to the Permanently and Totally Disability; APTD)。該制度其實只是公私部門妥協下的產物,將眾議院所通過的提案,變相的加入到社會安全法案公共救助項下<sup>81</sup>。

1950年修正案的另一直重點,則在於當年通過之失能救助制度與職業重建的結合,而這也是第一次於社會安全法案下將失能與福利服務結合,進而正式承認失能為眾多社會風險之一。在1949年的立法草案提到,聯邦安全局應該提供失能保險的經費給職業重建制度部門使用。凡是領取失能救助但拒絕進行職業重建者,便終止其給付。再者,社會安全局亦計畫與職業重建機構共享醫療資訊與專業人員。如此一來,職業重建制度有了失能救助給付的財源,將能處理更為困難的案件;而失能救助有了職業重建的醫療資源與專業人員,便能對失能者進行更為仔細與準確的判定<sup>82</sup>。

1950年通過永久性失能與全殘救助制度後,便與職業重建進行結合。儘管在決議時有所懷疑,但在當時的數據發現,領取該救助與接受職業重建之人數有

---

<sup>80</sup> SSA, 1974, pp. 109~110

<sup>81</sup> Edward Berkowitz & David Dean, 1996, pp. 225~226; Charles W. Meyer, 1979, *Social Security Disability Insurance: The Problems of Unexpected Growth*, Washington D.C., U.S.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, p. 3。此外,1950年的修正案也大舉擴張了當時的老年與遺屬保險給付,詳細內容請參照Geoffrey Kollmann, 1996, pp. 4~5。自杜魯門總統於1948年贏得大選後,便一直思考是否納入失能保險的問題。他們一直擔心的不外乎兩點:第一,私人保險公司在之前所發生的失敗經驗;第二,無法確認普遍性的強制保險與私人保險在風險分攤以及案件控制上的優勢如何(James Douglas Brown, 1972, p. 156)。依據Brown的想法,其實社會安全局在逆選擇方面是佔有優勢的,因為他們有自動檢查失能者所得條件的機制。所欠缺的部分,應該是缺乏各州工人補償法案所擁有的申請處理機制。因此,當時的APTD乃是以資產調查為判斷其救助給付的基本條件,至於評判是否符合失能的要件,則是由各州的相關局處來進行,因為當時的聯邦政府並沒有判斷失能與否的能力。此乃由於各州的職業重建與工人補償法案已經實施近30年,累積了足夠的經驗,也有足夠的資源能夠進行相關的業務。所以,在APTD通過時,該制度並沒有對失能加以定義,而是由各州自行決定(William Lloyd Mitchell, 1964, pp. 52~53; Charles I. Schottland, 1963, pp. 110~111)。

<sup>82</sup> 正如同Switzer與公共救助局(Bureau of Public Assistance)所提議的,應該以團隊的方式來決定失能與否;且在1950年審查該提案時也提到失能保險與職業重建結合之重要(Edward Berkowitz & David Dean, 1996, pp. 225~226)。1950年在審查法案時,有委員提到:「失能勞工的問題需要仔細去注意越來越多的老年勞工與因慢性病而漸漸失去工作能力者...重建制度的充分運用是同等重要的,失能者可藉此回到有給工作」(SSA, 1974, p. 109)。

顯著的提昇。因此，發現要將兩者做一結合其實並非難事，使得當時老年與遺屬保險制度與職業重建結合之疑慮消失於無形。然而，當時的社會安全法案仍未提供職業重建制度獨立的基金<sup>83</sup>。

#### 四、1956年社會安全法案加入失能給付

在社會安全制度失能給付的發展史上，一般認為1954年的修正案是失能給付的前哨站。因為國會漸漸體會到失能期間沒有所得記錄，進而影響失能勞工未來的老年與遺屬給付，是故回頭檢視過去提出的“disability freeze”。Disability freeze在1948~49年間的諮詢會議以及1950年修正案制訂之過程中皆曾被提及<sup>84</sup>，其功用乃在於免除全殘者尚須以其失能期間的所得來計算老年與遺屬給付，且也不用列入完整保險資格(fully insured)或是一般保險資格(currently insured)的計算裡。此一步驟，視同在社會安全法案之中建立了第一個失能相關給付制度，而所採的失能定義，則與1949年所提之草案同<sup>85</sup>。

此外，國會也再次確認了職業重建的重要性，並將失能判定的職責由聯邦政府移交給州政府。因為州政府在當時已經有失能相關給付，對此方面之判定與程序較有經驗，故尤其從事失能認定較為合適。且國會認為，將失能的決定交由州政府來做，已見於職業重建法案之中。不僅是因為各州職業重建機構有專業上的優勢，也間接鼓勵接受重建服務的失能勞工每天自動與重建機構聯絡。至於各州共同的評判標準，則由各州政府與聯邦政府協調，訂出一個評斷損傷程度的標準，進而作為符合disability freeze與否的條件。這樣一來，將使所有失能勞工在老年與遺屬給付上更趨平等<sup>86</sup>。

除了disability freeze外，亦建立了判定失能資格的標準與處理機制。再者，

---

<sup>83</sup> Aliko Coudroglou & Dennis L. Poole, 1984, p. 18

<sup>84</sup> 1952年亦有一次修正案通過，而該次修正案H. R. 7800為H. R. 6000之延伸，其中同樣有disability freeze，且內容大同小異。當時的參議院財政委員會仍然沒有通過disability freeze，他們所持的理由為：「沒有足夠的時間能夠充分瞭解此一提案」(SSA, *House Ways & Means Committee legislative of the disability program up through 1974*, p. 111)。因此，這個被視為失能保險落實的前哨站，亦再次被擱置。而該年度的修正案則繼續增加老年與遺屬保險的給付額度，此次給付額度的增加為兩黨議員共同背書(Edward Berkowitz D., 1997, p. 30)。

<sup>85</sup> SSA, 1974, p. 111

<sup>86</sup> SSA, 1974, pp. 111~112 與Charles W. Meyer, 1979, p. 4

當時職業重建的成果豐碩，就各州職業重建機構的看法，disability freeze可用以確認是否符合職業重建機制中的一環，可將失能與職業重建制度做更進一步的結合。只要來申請建立失能期間，便可馬上提供職業重建服務，使其早日回到工作崗位<sup>87</sup>。再者，一旦該機制上軌道，失能保險主要的障礙即告解決，這也是失能保險能夠在1956年實施的原因之一<sup>88</sup>。

將失能給付納入社會安全法案之提議，初步於1955年7月18日在眾議院以370:31的票數通過。1956年的參議院財政委員會雖然確認失能者與其依附者的經濟不安全問題，但並未完全同意將失能給付納入社會安全法案之中。然而在當年7月17日交付眾議院表決時，雖採納了財政委員會的建議，但仍以90:0的壓倒性票數通過失能給付<sup>89</sup>。

除了將失能給付納入社會安全法案第二部分外，1956年修正案尚有下列八項重點：第一，年齡50到65歲之間才可請領給付，並於1957年7月開始發放；第二，個人投保資格應該符合40季內投保滿20季；第三，失能之定義為：「經醫療證明其身體或心理受損傷而不能從事主要有給活動水準之工作，並預期將導致死亡，或將長期持續但期間不明」；第四，六個月的等待期；第五，當失能者獲領其他的聯邦給付或是各州的工人補償金，將調整失能給付；第六，在職業重建制度成為1954年修正案的一部份後，若不接受職業重建制度則終止失能給付；第七，上述規定亦適用於子女失能給付；第八，失能之決定由各州為之，與disability freeze之規定同<sup>90</sup>。

## 參、1956年失能給付通過後之發展

此部分主要依照Meyer與Wolff的方式，將失能給付通過後分為三個時期。其

<sup>87</sup> Edward Berkowitz D., 1997, p. 32

<sup>88</sup> Charles W. Meyer, 1979, p. 4

<sup>89</sup> 委員會反對現金給付的原因不外乎五點：第一，失能判定的困難；第二，已經有了APTD；第三，職業重建有重大進展；第四，未來的成本不確定；第五，需要時間來研究與評估現存的失能制度。SSA, *Passage of the 1956 Disability Legislation*, <http://www.ssa.gov/history/tally56.html>, 瀏覽日期：2003.6.11

<sup>90</sup> SSA, 1974, pp. 112~113。而該次會議亦指出，人群服務與福利部有權力利用其職權檢視並修改各州機構對於失能的規定，以求各州的規定一致，進而使聯邦政府不至於浪費未經許可的成本。



中又以 1980~84 年的緊縮期，為兩個擴張期的分水嶺<sup>91</sup>。因此，這部分主要分成 1956~79、1980~84，與 1984 以後三個階段介紹失能給付制度的歷史發展。

## 一、失能給付第一次擴張期（1956~1979）

由於 1956 年才將失能給付納入美國社會安全法案之中，是故相關的制度必須依所產生之問題與情形加以修正，使其更加完善。此時期的重點，主要著眼於通過失能勞工依附者之給付、放寬給付年齡之限制、解除多重給付抵銷之制度、建立醫療保險體系等等。此外，為了讓失能給付與職業重建制度進行結合，更於 1960 年推出積極促使失能勞工就業的有關規範；除了與職業重建制度結合外，尚以給付結束期間延長之方式增進獲給付者之工作誘因。

Meyer 與 Wolff 認為，雖然 1967 年出現緊縮的政策，但只針對失能定義上的修正，對於涵蓋率實質上是擴張的。因此，就整個 1956~1979 年的大趨勢而言，仍然是持續成長。再者，1972 年設立了雖社會安全給付的自動調整機制，但隨即於 1973 年發生的第一次能源危機，導致給付額度大幅調升，使社會安全制度的財務面臨問題。所以，在 1979 年以後便進入緊縮期。

### （一）1956~1960 年間之相關修正

在 1956 年通過失能給付後，整體架構尚未完整。其保障的對象，僅限於預計將因此次失能而導致死亡，或該永久性失能或全殘所持續的期間無法被定義時，才能獲得給付。再者，當時的對象只限於 50 歲到 65 歲之間的失能勞工。因當局認為不同年齡的勞工在遭遇生理或心理的損傷後，能夠重回職場的機會不同。因此，對於年紀較大的勞工，在發生生理或心理上的損害後，鮮少能再重回職場，所面臨的障礙亦相對較大。

就當時的研究發現，中年過後要改變其就業的方向將較為困難，特別當生理上的能力與耐力漸漸下降後會更為明顯。但無論如何，社會安全法案主要是針對全國勞工的一個制度，故涵蓋範圍應盡其廣泛，以維護每個人的經

---

<sup>91</sup> Charles W. Meyer & Nancy Wolff, 1993, *Social Security and Individual Equity: Evolving Standards of Equity and Adequacy*, Westport, Connecticut, U.S.: Greenwood Press, p. 83。Meyer與Wolff所謂的擴張期，主要是依照獲給付人數之消長來大致上區分擴張與緊縮期。

濟安全。所以，放寬請領給付條件的聲音在這幾年間漸漸擴大<sup>92</sup>。

在失能給付通過後，1957年的修正案修正幅度不大，僅就1954年 disability freeze的期限再向後延一年，並排除同時獲得社會安全制度之失能給付與退伍軍人補償金時，調整失能給付額度之規定<sup>93</sup>。關於同時獲得多項給付必須抵銷的規定，在1958年的修正案中更是完全取消這類 dollar—to—dollar的制度。除此之外，1957年修正案之內容尚包括：第一，給予已獲給付勞工的依附者給付；第二，disability freeze解除了最近工作調查（recency-of-work test）的規定，只剩下完整被保險資格之限制<sup>94</sup>。

1960年的修正案，則較為重視失能勞工就業促進方面的政策。原本的獲給付者，因為害怕一旦重返職場後便會失去給付。若其工作的所得比原先之給付來得低反而得不償失，故針對該弱點進行改革，重點有二：第一，實施嘗試工作期間（trial work period），用意在於促進勞工回到職場，且在該期間沒有所得上限之規定。但五年之內再度回到給付名單時，則沒有此優惠。第二，60個月內因為同一項目回到給付名單時，不用再經過等待期<sup>95</sup>。

該制度除了在勞工嘗試工作的九個月內繼續提供失能給付，在其穩定工作後的三個月內仍然繼續給付，前後共保障失能勞工一年的給付。此外，勞工因為該損傷而使其經濟地位呈現不利的狀態，若在五年之內以相同的損傷

---

<sup>92</sup> James Douglas Brown, 1972, pp. 158~159。此外，Brown認為除了這個原因以外，以年齡來做限制不只可以讓給付標準更為明確外，亦可相對放鬆其他方面的標準。筆者認為，此與1946年Ways and Means Committee會中所提的建議相仿。亦即，以年齡來作為一個限制，可以使該制度在初期的成本易於估計，且能從其中累積經驗，並慢慢放寬限制。此外，亦可去除其他委員會成員認為，失能保險與原來老年與遺屬保險不同的地方就是沒有一個明確的年齡限制之問題做一解決。因此，Brown認為，失能的定義是否應該改為：「the inability to engage in substantial gainful activity requiring skills or abilities comparable to those of any gainful activity in which the claimant had been previously engaged with some regularity or over a substantial period of time」，亦即，應改成技能與能力相較於之前的有給工作所需是不合適的

<sup>93</sup> SSA, 1974, p. 113。後者於1958年通過的修正案中，適用於所有獲給付者。原因在於，Ways and Means Committee認為「雙重失能給付給付所可能造成之嚴重結果，並不足以作為減少失能給付的重點」（SSA, 1974, p. 114）。若同時獲得失能給付以及其他聯邦給付或勞工補償金，則不需進行失能給付給付的調整。

<sup>94</sup> 而所謂的最近工作調查，亦只限定在較短的期間內必須有投保幾季的規定。H. R. 7225與H. R. 6000中提到，必須在過去的40季內投保滿20季，且在最近的13季之內投保滿6季。後者即所謂的最近工作調查，主要是要確定最近三年左右工作的情況。

<sup>95</sup> SSA, 1974, pp. 114~115

重回給付，或雖回到工作崗位，但其狀況惡化，則可不用再經過六個月的等待期，馬上給予給付。

此外，50歲的請領給付限制亦在1960年取消，使所有勞工皆能在符合40季之內投保滿20季，並由醫療證明認定其將因為此失能事實致死，或是將持續一段無法定義之時間等等請領要件後，在經過六個月的等待期後始發放給付<sup>96</sup>。

## (二) 1965年 Medicare 的通過

美國至今日仍為人所詬病的，即為沒有一個全國性的健康保險制度。國民所依賴的，不外乎私人保險機構，以及一些非營利組織，諸如藍十字(Blue Cross)、藍盾(Blue Shield)等等<sup>97</sup>。John F. Kennedy在參議員任內便積極推動Medicare制度，使失能勞工在最需要醫療照護的時期能夠獲得該保險給付。

1959至1960年間，參議員Kennedy推動Medicare，依此給予年長者醫療照顧，但參議院反對以社會安全的方式給予老年人醫療照護<sup>98</sup>。此部分一直到1965年才有重大突破，該年的修正案在社會安全法案底下加入新的保險給付項目。該保險給付分為兩部分，A部分為醫院保險(Hospital Insurance; HI)，稱為Medicare，由另外的薪資稅為財源。而B部分則是以自願的方式加入，由參加者繳交保費。如此一來，才形成了今日完整的社會安全法案之老年、遺屬、失能與醫療保險制度(OASDHI)。Medicare不只提供65歲以上的老人醫院給付，在1972年更擴大範圍，凡是獲得失能給付給付達兩年以上者，也能獲得給付<sup>99</sup>。

<sup>96</sup> Charles W. Meyer, 1979, p. 5 與James Douglas Brown, 1972, p. 157

<sup>97</sup> 此乃因為美國在1935年Wagner Act之後，賦予工會強大的力量，使工會能夠跟企業主直接進行團體協商，做成團體協約，而其協約內容多將健康保險、失能保險等等納入其中(Richard J. Butler, 1999, pp. 21~26)。因此，只要有工作的勞工便會受到私人保險公司或是非營利組織的健康保險、失能保險等等所保護。一旦退休或是發生失能之事實，則將無法繼續參加該類保險。

<sup>98</sup> Edward Berkowitz D., 1997, p. 33~35

<sup>99</sup> Geoffrey Kollmann, 1996, *CRS Report for Congress: Summary of Major Changes in the Social Security Cash Benefits Programs: 1935~1996*, U.S.: The Library of Congress, p. 9 與Jerry L. Mashaw, 1997, pp. 108~109。除了該兩部分列入SSA體系之下以外，尚有以社會救助方式進行的Medicaid。對於Medicare以前的發展，可參考：James Douglas Brown, 1972, pp. 194~209，而對於Medicare在

再者，職業重建制度於 1950 年與 APTD 結合後，凡是獲得 APTD 給付而不接受職業重建者，將立即終止給付。但是，由於各州的職業重建機構並沒有足夠的財力支持其業務，所提供的服務相當有限，使功效大打折扣。所以，失能保險與職業重建制度的結合，雖可分享來自職業重建制度已漸成熟的醫療技術與醫療團隊，聯邦政府未給予職業重建制度足夠的資金則為其缺憾。因此，爭取獨立的財務來支助各州的職業重建制度，在這此時期亦有卓著的成果。

1965 年修正案尚有其他幾點修正。第一，將原先的定義：「長期持續且期間無法定義」之規定，改為以「12 個月」為標準<sup>100</sup>。第二，若同時獲領失能給付與工人補償金，只要兩項給付的總和不超過平均所得（average current earnings）的 80% 即可保持兩項全額給付<sup>101</sup>。第三，由聯邦基金給付職業重建費用，但不可超過去年基金餘額的 1%<sup>102</sup>。第四，浮動申請（floating application）條款之規定，改為以獲得給付之許可當天為其申請日，與以往提出日與獲准日之間需 9 個月內完成的規定不同。第五，申訴成功之律師費用由社會安全基金給付，但其金額不得超過核准給付金額的 25%。

---

1965 年以後的發展評估及二十一世紀之展望，則可參考：Helms, Robert B., 1999, *Medicare in the Twenty-first Century: Seeking Fair and Efficient Reform*, Washington D.C., U.S.: American Enterprise Institute Press 中之各篇文章。該書提到，之所以會擴張範圍及於獲領失能給付兩年以上的失能勞工，乃在於獲得一年以上給付的勞工大部分為永久性失能，而獲得兩年以上給付者之情況自然更為嚴重，較需要醫療照護。因此，只領取失能給付並不足以支付龐大的醫療費用，而需要給予額外的醫療給付。

<sup>100</sup> 當年的參議院財務委員會在經過研究後，發現以這一段時間的失能制度經驗來看，大部分的全殘案例若是持續一年以上則往往是永久性失能（SSA, 1974, p. 115）。此定義修正後便與私人保險公司的定義趨近。此點修正之原因乃在於原先的定義是以「長期持續」與「期間無法定義」為標準，定義之不清易導致判斷之準則不明。因此，經由研究發現，失能持續一年以上往往為永久性失能，是故以一年為判斷的準則較為明確。

<sup>101</sup> 依照目前 §224 對當時平均所得的規定，仍有兩種算法是沿用當時的定義，亦即（1）依照 §223 所用來計算給付額的平均每月薪資，以及（2）1950 年以來連續五年總和薪資的 1/60。此原則自 1956 年失能給付通過以來便有之，但 1958 年以「雙重失能給付給付所可能造成之嚴重結果，並不足以作為減少 SS 失能給付給付的重點」為由，取消此一 dollar-to-dollar 的作法，於此次修正案又回復此一規定。

<sup>102</sup> 自 1950 年開始，社會安全局便思考連結職業重建制度與失能給付的辦法。最後，社會安全局於 1965 年針對獲得失能給付給付者建立受益人重建制度（Beneficiary Rehabilitation Program；BRP）。根據此點，自 1967 年開始失能給付可以供應各州的職業重建制度機構資金，額度為上一年度失能給付基金餘額的 1%，以進行更為深入的重建活動，使原來因為經費不足而無法維持越來越參與重建的勞工之所需能夠得到解決，更加深了失能給付與職業重建制度的結合（Robert M. Ball, 1978, pp. 166-167 與 Berkowitz, Monroe & David Dean, 1998, p. 191）。

### (三) 1967 年之緊縮政策

1967 年的修正案中做出了重大決議，使得從 1958 年以來逐漸擴張的失能給付第一次受到緊縮。1967 年的 Ways and Means Committee 發現失能給付給付之成長速度超過預期，認為大部分的原因乃在於獲給付者增加，以及失能證明與評估的發展<sup>103</sup>。Ways and Means Committee 進一步建議修改失能定義，改為「只有在其身體或心理的損害達到某種程度而無法從事目前的工作，且在考量其年齡、教育與工作經驗後，亦無法從事存在於全國經濟的 SGA，無論該工作是否存在於其可到達的區域、活動的範圍，或該職缺是為其而存在，甚或不管是否只要他提出申請便會受顧該工作」<sup>104</sup>。此定義即為目前所採之定義。

由新的定義來看，請領失能給付的勞工除了醫療上的檢驗外，尚需經過其年齡、教育以及工作經驗等條件進行綜合分析。但在綜合分析過後，發現全國的經濟之中仍有適合其從事的職務，就不管是否在其活動的範圍、可到達的地區、該職缺是否是為了該勞工而存在，以及不管他去申請是否就能獲得錄用。因此，判斷的準則，已由雇主能否給他工作，轉變成他是否能夠從事該工作。

此外，因為擔心 31 歲以下的年輕人投保季數不足而導致失能期間的經濟不安全，故於該次修正案對於 21 到 31 歲勞工之投保季數進行修正。只要自 21 歲到發生失能事實之間有投保滿 6 季，則可符合請領失能給付給付的

<sup>103</sup> 該委員會認為：「若法院繼續依照目前的條文來解釋失能給付之請領要件，勢必再度提高未來的成本」(H. Rept. 544, 90<sup>th</sup> Cong., p. 28；轉引自：SSA, 1974, p. 117)。

<sup>104</sup> 原文部分為：“under a disability only if his physical or mental impairment or impairments are of such severity that he is not only unable to do his previous work but cannot, considering his age, education, and work experience, engage in any kind of substantial gainful work which exists in the national economy, regardless of whether such work exists in the immediate area, in which he lives, or whether a specific job vacancy exists for him, or whether he would be hired if he applied for work”。而其中的全國經濟 (national economy) 意指，「其多數存在於其居住的區域或該國大部分的區域」(SSA, 1974, p. 117)。此外，該修正案亦限制可開立有效證明的診所與實驗室，提到「由醫療上可被接受的診所與實驗室的診斷技術提出之」。其原因與之前同，特別是在經濟大恐慌時期，當時私人保險公司並未限定開立醫療證明的醫療機構，使得保險公司與被保險人之間的資訊不對稱，甚至出現買賣失能證明的交易等等行為。因此，應該僅有具有公信力的醫療機構或是醫療實驗室所開立之醫療證明視為有效，且只能在該類機構開立。

要件<sup>105</sup>。此修正案降低 31 歲以下勞工的請領條件，不僅擴大了失能給付涵蓋率，亦同樣涵蓋其鰥寡者<sup>106</sup>。

#### (四) 第一次能源危機後之發展 (1973~79)

1972 年的修正案有三項重點：第一，等待期由六個月縮短成五個月<sup>107</sup>；第二，依照 1965 年修正案的內容，若失能給付與工人補償金之總額超過當時平均所得的 80%，則減少失能給付的部分；第三，逐年提高由失能信託基金 (Disability Insurance Trust Fund) 提撥出來支助職業重建之經費額度，1973 年調至 1.25%，而 1974 年則為 1.5%<sup>108</sup>。

除了上述三個修正外，1972 年有另外兩個極為重要的制度出現。第一為通過補充性安全所得 (Supplemental Security Income; SSI)<sup>109</sup>；第二為則生活水準調整機制 (Cost-of-Living Adjustments; COLAs)，可自動隨著物價指數調整給付額度<sup>110</sup>。1972 年所建立的自動調整機制，能夠依照消費者物價指數來調整社會安全給付<sup>111</sup>，在其之前的給付調整，主要以修正案的方式進行，每次調整幅度皆大<sup>112</sup>。雖然生活水準調整機制能夠依照消費者物價指

<sup>105</sup> SSA, 1974, p. 117

<sup>106</sup> 除了給予該失能致死之勞工的遺屬或依附者給付外，若勞工因為失能而去世，且其遺存之男女配偶之年齡分別介於 50 到 61 歲與 50 到 59 歲之間，則在其配偶死亡七年之內發生永久性失能或全殘時，提供其失能給付。在七年之內讓上述對象有時間累積工作紀錄，並獲得自己的保險資格。但是，此等人的失能定義較為狹窄，除必須達到無法工作之嚴重程度外，也不能享有嘗試工作期間 (SSA, 1974, pp. 117~118)。

<sup>107</sup> 就等待期縮短而言，Brown 認為，原先的等待期為六個月，意味著第七個月月底至第八個月月初才可領得給付，對失能者不利。若能減少一個月，便能夠提早一個月領得給付，以減少其風險 (James Douglas Brown, 1972, p. 161)。此外，Brown 亦認為，彌補老年、遺屬與失能保險的 gap，最好的辦法是以全民健康保險為之 (James Douglas Brown, 1972, p. 162)。可惜的是，美國至今仍然沒有全民健康保險。

<sup>108</sup> SSA, 1974, pp. 118~119

<sup>109</sup> 1972 年的 SSI 自 1974 年一月一日起生效，取代了原先各州對老年人、盲人與失能者的救助方案，而由聯邦政府保證上述各類身份每個月的給付 (SSA, 1974, p. 122)。

<sup>110</sup> 在生活水準調整機制之中，尚包含兩個新機制。第一，所得自動依照社會安全稅進行調升 (automatic increases in the earnings subject to Social Security taxes)；第二，自動調整用以計算給付的所得基準 (automatic adjustment in the wage-base used in calculating benefits)。生活水準調整機制是為了維持其給付的購買力，而所得基準之維持則是為了為持未來請領人的社會安全給付之相對價值 (SSA, *Brief History of Social Security*, <http://www.ssa.gov/history/briefhistory3.html>)。

<sup>111</sup> SSA, *Historical Development*, <http://www.ssa.gov/history/pdf/histdev.pdf>, p. 4。然而就整個社會安全法案來說，這並不是新的制度。在 70 年代以前，聯邦政府食物券法案 (Food Stamp Act) 之給付，便以每年 3% 的速度進行自動調整。

<sup>112</sup> 在該制度出現前，分別在 1950、1952、1954、1958、1965、1967、1969、1971、1972 及 1973

數來調整給付水準，但 1973 年的第一次能源危機仍對失能給付制度造成相當大的危害。再者，公民權運動亦喚醒了失能者獲得職業重建服務與就業權之意識<sup>113</sup>。

自 1975 年到 1980 年代初期，國會與行政機關漸漸思考控制社會安全制度的擴張問題。因為除了當時的停滯性通貨膨脹使物價膨脹率急升，並帶動生活水準調整機制將給付額度向上調升的壓力。此外，失業率上升，亦帶動獲給付人數上升；使得提撥者寡而獲領者眾<sup>114</sup>。後來的 1977 年修正案主要則處理兩個財務危機，一個是短期的因素，而另一為長期。短期因素是因為經濟景氣所致，使得 1975 年的受託人報告書中警告 1979 年的社會安全基金將耗盡。當時預測，未來的給付一定更高，若不進行計算方式的調整，可能使給付比屆齡退休時的薪資水準高。而長期的原因，則在於戰後嬰兒潮所伴隨而來的人口問題。當時預測，在下個世紀加入該制度的人數，受到目前出

---

年以修正案的方式進行給付的提高，其調整幅度分別為：77%、12.5%、13%、7%、7%、13%與 10% (Aaron Wildavsky, 2000, *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*, 6<sup>th</sup> edition, New Brunswick, N.J., U.S.: Transaction Publishers, p. 98)。然而 Wildavsky 書中所提到的以修正案調高給付的年份遺漏了三次，即 1969、1972、1973，調整的幅度分別為：15%、20%以及 11% (Geoffrey Kollmann, 1996, pp. 11~12)。

<sup>113</sup> 依照該修正案，要到 1975 年才能開始實施生活水準調整機制，但在 1973 年便發生第一次能源危機。停滯性的通貨膨脹使社會總體生產沒有成長，但通貨膨脹卻急速攀升。正因為在 1973 年的能源危機造成惡性的通貨膨脹，且生活水準調整機制被安排在 1975 年才開始，故無法立即進行反應。因此，在 1975 年修正案中所發表的受託人報告書 (Trustee Report) 中提出警告，指出 1979 年將面臨基金用罄的危機，而被要求進行必要之調整 (SSA, *Brief History of Social Security*, <http://www.ssa.gov/history/briefhistory3.html>)。在公民權運動方面，1960 年代中期，詹森總統發起了向貧窮宣戰 (War on Poverty) 的運動，目的在於發現貧窮與消除貧窮。然而，失能與貧窮往往是一體的兩面，60 年代的向貧窮宣戰之運動並未注意到失能者的公民權 (civil rights)。到了 70 年代，發現仍然有許多失能者在接受職業重建制度後，許多雇主因為其失能而不願雇用之 (Richard K. Scotch, 1984, *From Good Will to Civil Rights: Transforming Federal Disability Policy*, 1<sup>st</sup> edition, Temple University Press, USA, pp. 51~52; 轉引自：Stephen L. Percy, 1989, p. 53。以及 Aliko Coudroglou & Dennis L. Poole, 1984, p. 23)。因此，公民權運動在 70 年代進入了另一個階段，轉而重視失能者的公民權。有鑑於雇主因為失能者的失能而不願意雇用，1973 年的重建法案 (Rehabilitation Act of 1973) 進一步修正 1972 年的法案，使失能者不再因為其失能而受到不平等的錄用條件，做了一個強而有力的宣示。新加入的 Sec. 504 提到：“No otherwise qualified handicapped individual in the United States, as defined in section 7(6), shall, solely by reason of his handicap, be excluded from the participation in, be denied the benefits of, or be subjected to discrimination under any program or activity receiving Federal financial assistance.” (Rehabilitation Act of 1973, §504)。在該法案的 Title V 中，尚有其他的新規定，其目的亦為保障或促進失能者的公民權。

<sup>114</sup> Jerry L. Mashaw, 1997, p. 109。此外，在 1972 年建立生活水準調整機制後旋即發生能源危機，是故出現一個大規模的社會運動，名為「Notch Baby」。認為在這樣的一個自動調整機制之下，後來進入勞動力市場的 Notch Baby 將會成為受害者，亦即提撥比例之提高將使其受到不平等的對待 (詳細的內容請參照：SSA, *Brief History of Social Security*, <http://www.ssa.gov/history/briefhistory3.html>)。

生率下降之影響，恐將不樂觀。

1977年修正案的主要內容有以下幾點：第一，於1979及以後到達62歲、失能或死亡者，其給付開始以歷年來之薪資成長指數加以調整，使其能夠與當時一般的生活水準維持相同的步調；第二，於1979與1980年些微調升稅率，1981年及其以後則做較大幅度的調升（到1990年將漸漸調整至勞雇各為7.65%）；第三，要求降低失能給付的所得替代率，特別是年輕人的替代率；第四，國會要求社會安全局針對失能給付的獲給付者以持續失能審查（continuing disability reviews）的方式進行緊縮，每三年對失能保險獲給付者進行一次判定<sup>115</sup>。並指示社會安全局以行政法判決的方式，恢復對大部分獲給付者進行自我複審行動（own motion review）。

因此，1977年的修正案，目的在於降低失能給付之所得替代率，以及執行持續失能審查來重新判定獲給付者是否仍舊符合領取失能給付的條件與失能的定義，藉此緊縮該項給付。此外，更建議以調高稅賦的方式來解決1979年基金耗盡的問題。之後，便正式進入緊縮期。

## 二、1980年代初期之緊縮期（1980~84）

1979年失能給付之所以會進入緊縮期，原因乃在於財務問題。由於1973年的能源危機，使1972年所通過的生活水準調整機制無法馬上反映問題，且預計亦將在未來出現狀況。此外，在人口問題上，少子化以及未來戰後嬰兒潮等問題，在在使該制度有進行調整的必要。

在進入雷根主政時期後，將失能給付視為一種存錢的工具，是故減少支出就等於存錢。除了繼續執行持續失能審查外，亦改變對職業重建制度補助的方式，在未來只給予成功重建（successfully rehabilitated）的案例補助，亦即連續工作九個月後回到工作崗位上的人，聯邦政府於確認此一情況後才給予該職業重建機

---

<sup>115</sup> 根據SSA §201 (g) (1) (A) 的定義，持續失能審查是對失能資格的再次審查，以決定能否繼續獲得失能給付之資格。



構補助<sup>116</sup>。

此時期共有四次修正案出現，分別為 1980、1981、1983 以及 1984 等四次，相當密集<sup>117</sup>。

1980 年修正案的重點乃在解決 1970 年代末期的財務危機，將獲得失能給付的人數成長加以控制。該次修正案與失能給付有關的部分如下幾點：第一，失能勞工可以刪除掉失能期間較低的所得記錄，最多可達到五年；第二，若勞工尚未完成醫療復健便回到工作崗位並從事主要有給活動，則自其停止失能給付開始後的 36 個月可涵蓋於 Medicare 的保護之下；第三，取消之前已經獲得 Medicare 給付又再度成為失能者之 24 個月等待期的規定；第四，在經過九個月的嘗試工作期間後，當因該損傷而工作不順利時，可在 15 個月內直接重回失能給付之列；第五，再次要求重新檢視名單上的每一個人，三年一次，除非已經確定該失能者為永久性失能。

1981 年的修正案則針對第二次能源危機做出反應。由於預算的壓力，致使提議減少或取消部分給付。第一，取消目前與未來領取給付者的最低給付規定；第二，由聯邦、州或地方政府所給付的補償金總額，能夠抵銷失能給付之給付。除了以上兩點外，由於 1980 年代初期之經濟情況比 1977 年修正案之預測來得差，故於當年所做之決議中，尚包括 1980 與 1981 年的老年與遺屬保險和失能保險基金之間，能夠進行重新配置<sup>118</sup>。

1980 年代初期，雷根總統與國會領袖組成全國社會安全改革會議（National

---

<sup>116</sup> Edward Berkowitz & David Dean, 1996, pp. 236~237 與 Burt S. Barnow, 1996, 'Policies for People with disabilities in U.S. Employment and Training Programs', in *Disability, Work and Cash Benefits*, edited by Jerry L. Mashaw, Virginia Reno, Richard V. Burkhauser and Monroe Berkowitz, Kalamazoo, Michigan, U.S.: W. E. Upjohn Institute for Employment Research, pp. 326~327, 註 2 提到六點成功重建的條件。這樣的做法，與當時雷根改以 Block Grant 的補助方式有關。亦即，以定額的預算給予州政府自行運用。但以這樣的行政方式，導致後來在給付上的各種歧視與限制皆比聯邦政府來的嚴格（John Clarke, 2001, 'U.S. Welfare: Variations on the Liberal Regime', in *Comparing Welfare States*, 2<sup>nd</sup> edition, edited by Allan Cochrane, John Clarke & Sharon Gewirtz, London, U.K.: Sage Publication Ltd., p. 140）。

<sup>117</sup> Geoffrey Kollmann, 1996, pp. 15~18

<sup>118</sup> 由於 1981 年的景氣更差，便進一步規定：「至 1982 年底，三個基金（包括 OASI、DI 以及 HI）可以互相借款，但額度不得比 1983 年六月以前所需支付的金額為高」。此外，國會亦於當年恢復於 1980 年修正案所做成的取消最低給付之規定。

Commission on Social Security Reform)，任命Greenspan擔任主委，後來根據其共識做成 1983 年的修正案。該會議的針對 80 年代初期之經濟不景氣所導致的財務危機，於會議中進行研究與討論，並尋求解決之道。1983 年一月，大部分的委員達成協議，該共識即為 1983 年修正案的主要內容。1983 年修正案較為重要的措施計有：第一，提高稅賦；第二，將聯邦雇員納入社會安全法案之下；第三，自下個世紀開始，計畫性的提高一般退休年齡（Normal Retirement Age）<sup>119</sup>；第四，自 1983 年以後，每年的生活水準調整機制皆延至 12 月執行<sup>120</sup>。

由於一直以來民眾對 1980 年修正案所規定的持續失能審查產生反感，且不時各大報會報導有關被終止給付者的生活慘況<sup>121</sup>。因此，國會遂於該年的修正案中考慮那些因為持續失能審查取消其給付資格而陷入困境的失能勞工。然而事實上，在 1983 年左右便有超過 20 個州自行停止執行持續失能審查<sup>122</sup>。

1984 年修正案主要的內容大致上有七點：第一，在某限制之下，於檢視後發現醫療情況未改善者，則繼續給付之；第二，執行行政法判決之法官有權給予因為醫療原因而被終止給付的申訴案件恢復給付；第三，對所有心理損害之失能部分暫時延後檢視，直到新的心理損害醫療標準出來為止；第四，身負兩種以上損傷者，必須以綜合的效果來做成其失能判決；第五，要求相關部門於做成案件終止的決定之初，提供獲得給付者與州立機構失能檢查員之間面對面的聆聽制度；第六，依照行政程序法發展出一套失能決定的單一標準，以結合所有的申訴層級；第七，決定失能標準的聯邦化，若發現某州之標準與聯邦明顯不符，則修正之<sup>123</sup>。

總之，1980 年修正案提出執行持續失能審查之建議，造成許多原先獲給付的失能勞工被迫立即取消給付，或馬上進行職業重建制度。除了薪水不高外，在

---

<sup>119</sup> 關於此點，請參照 U.S., 2003, *Federal Register: Rules and Regulations*, Vol. 68, No. 20, Thursday, January 30<sup>th</sup>, 2003, Washington, D.C., U.S.: Office of the Federal Register, National Archives and Records Service, General Services Administration, pp. 4707~4708。§404.409 清楚的提到 2000 年到 2022 年延後退休年齡的完整計畫。

<sup>120</sup> Geoffrey Kollmann, 1996, pp. 16~17 與 SSA, *Brief History of Social Security*, <http://www.ssa.gov/history/briefhistory3.html>

<sup>121</sup> Edward D. Berkowitz, 1987, *Disabled Policy—America's Programs for the Handicapped: A Twentieth Century Fund Report*, N.Y., U.S.: Press Syndicate of University of Cambridge, pp. 128~130

<sup>122</sup> Jerry L. Mashaw, 1997, p. 110

<sup>123</sup> Geoffrey Kollmann, 1996, pp. 17~18

工作後是否又使其損傷加重，這也是難以預知的。在 1984 年修正案中通過一系列減緩 1980 年修正案執行持續失能審查的指示後，獲得失能給付者的人數又開始成長，到了 1990 年首次突破 300 萬人大關<sup>124</sup>。

### 三、近年來之相關政策（1984~）

自 1984 年國會正式取消積極的持續失能審查之規定後，獲得失能給付之人數又再度成長，遂進入美國社會安全制度史上第二次的擴張期。自 1980 年代初期的緊縮期後，美國失能給付制度更加注重與就業促進措施進行結合。

近年來，美國失能相關政策多偏向促進工作誘因，以及就業促進的福利服務。1984 年以後，幾個重要的修正案將一些相關的機制加以修正。在柯林頓總統時期，則通過了目前在整合各項職業訓練與就業服務以及提昇工作誘因方面之兩項重要法案，也就是 1998 年的勞動力投資法案（Workforce Investment Act；WIA）以及 1999 年的工作券與工作誘因提昇法案（Ticket to Work and Work Incentives Improve Act）。相關之政策，將於第四章的給付方式中詳細介紹。

1986 年的修正案對於生活水準調整機制的規定做了修正。生活水準調整機制是在 1972 年的修正案中通過的，其目的在於能夠自動調整給付，使其能夠與通過膨脹同步調整。但在原制度下有一個規定，亦即當通貨膨脹率超過 3% 時才隨之調整。在第二次能源危機之後，通貨膨脹率往往低於 3%，故無法依照生活水準調整機制的規定來調整給付水準。因此，1986 年的修正案將此限制解除，便能依每年的物價指數調整給付額度<sup>125</sup>。

1987 年的 Omnibus Budget Reconciliation Act，將 1980 年修正案中給予回到職場的失能勞工 15 個月內重回失能給付名單而無須經過等待期的規定擴大，將 15 個月改成 36 個月<sup>126</sup>。如此一來，讓失能勞工能夠無後顧之憂的回到職場工作。一旦該損傷的情況加重，則可於 36 個月內隨時重回給付名單。

<sup>124</sup> Charles W. Meyer & Nancy Wolff, 1993, p. 84

<sup>125</sup> Geoffrey Kollmann, 1996, p. 19

<sup>126</sup> Geoffrey Kollmann, 1996, p. 19

1994 年的修正案中，將因為嗑藥與酗酒而造成失能者之給付予以嚴格限制。其規定修正為，因嗑藥與酗酒而造成失能者，申請失能給付或補充性安全所得時僅限於無法獲得治療（failing to get treatment）者，而領取給付期間之上限則縮短為三年。此外，亦要求此類獲得給付者應有受給付之代表人（representative payee）<sup>127</sup>。

1996 年的修正案，更進一步將嗑藥與酗酒所造成的失能，自失能給付排除。其修正案的決議中指出“prohibited DI and SSI eligibility to individuals whose disability is based on drug addiction or alcoholism”，亦即只要嗑藥或酗酒是造成失能事實的主因，便不能再獲得給付。而原來獲得給付者，則於 1997 年 1 月 1 日正式終止給付<sup>128</sup>。

1998 年的勞動力投資法案與當年的職業重建法案修正案，是聯邦將各項職業訓練、職業重建、就業服務等多項福利服務整合入 Block Grant 的重要里程碑。由於該法案首次將聯邦勞動力與雇用等計畫結合，並將聯邦與各州總共 60 餘項的相關計畫整合，故為一個頗具象徵之階段性立法。此制度一通過，將使獲得各州或聯邦之失能相關給付者，能夠更為快速、精確的獲得所需之福利服務，並促進所有人力資源繼續為全國經濟貢獻<sup>129</sup>。

1999 年的工作券與工作誘因提昇法案是近二十年來的大改革，此則為 1998 年勞動力投資法案之系列立法之一。該法案主要是根據工作券與自我滿足計畫（Ticket to Work and Self-Sufficiency Program；called Ticket to Work Program）（又稱工作券計畫）而來，於 1999 年 12 月 17 日通過<sup>130</sup>。其主要目標乃在於提昇受益者獲得重建及職業服務、移除讓失能者自行選擇獲得健康照顧或是從事工作的障礙以及使更多的失能美國人有機會加入勞動力，並減少其對公共給付的依賴。此法案內含四項創新的工作誘因提昇制度，分別為<sup>131</sup>：

<sup>127</sup> Geoffrey Kollmann, 1996, p. 20

<sup>128</sup> Geoffrey Kollmann, 1996, p. 20 與 SSA, *Brief History of Social Security*, <http://www.ssa.gov/history/briefhistory3.html>

<sup>129</sup> Stanford E. Rubin & Richard T. Roessler, 2001, *Foundations of the Vocational Rehabilitation Process*, 5<sup>th</sup> edition, Austin, Texas, U.S.: Pro-Ed Inc., p. 81

<sup>130</sup> U.S., 2003b, *Federal Register: Rules and Regulations*, Vol. 68, No. 129, Monday, July 7<sup>th</sup>, 2003, Washington D.C., U.S.: Office of the Federal Register, National Archives and Records Service, General Services Administration, p. 40121

<sup>131</sup> SSA, 2002b, *Social Security: Ticket To Work And Work Incentives Improvement Act Of 1999*, SSA

### 1. 工作券計畫 (Ticket To Work Program)

大部分獲得補充性安全所得或是失能給付者多能自願性的選擇獲得「工作券」與否，並憑券向最近的各個提供職業重建、就業服務或其他服務的機構要求獲得服務。此計畫將慢慢落實到各州，自 2002 年開始已發放兩次工作券，預計於 2003 年底擴及全美各地以及海外各個屬地<sup>132</sup>。

### 2. 健康照顧服務的擴張 (Expanded Availability Of Health Care Services)

2000 年 10 月 1 日開始，將 Medicare 的涵蓋期間擴大至七年又九個月。亦即依照失能給付規定獲得 Medicare，或是結束嘗試工作期間後繼續工作者，受到 Medicare 涵蓋的期間將延長為 93 個月。

### 3. 加速給付 (Expedited Benefits)

此給付之法源依據可見於社會安全法案§223(i)的“Reinstatement of Entitlement”相關規定，於 2001 年 1 月 1 日開始實施。此制度之保障對象為因為工作所得之水準達到主要有給活動而被告知終止失能給付者，後來因為相同的損傷項目使其所得水準再次低於主要有給活動之規定<sup>133</sup>。

針對此類失能勞工，若於寬限期 (grace period) 結束後連續 60 個月內發生，則可以申請回復 (reinstatement) 給付<sup>134</sup>。若申請通過則直

---

Publication No. 05-10060, June 2002, Washington D.C., U.S.: Social Security Administration, pp. 1~2

<sup>132</sup> 第一階段為 2002 年年初的發放，範圍擴及：亞歷桑納、科羅拉多、達拉威、佛羅里達、伊利諾、愛荷華、麻州、紐約州、奧克拉荷瑪、奧勒岡、南卡羅來納、佛蒙特以及威斯康辛等 13 州。第二階段為 2002 年底，發放的範圍為下列 20 州：阿拉斯加、阿肯色、康乃狄格、喬治亞、印第安那、堪薩斯、肯塔基、路易西安那、密西根、密西西比、密蘇里、蒙大拿、內華達、新罕普夏、紐澤西、新墨西哥、北達科塔、南達科塔、田納西、維吉尼亞以及華盛頓特區。除了美國本土的州以外，海外的美屬薩摩亞群島、關島、北馬里亞那群島、波多黎各以及維京群島等，將於 2003 年底完成工作券的發放。

<sup>133</sup> SSA §223 (i) (1) (B)

<sup>134</sup> SSA, 2003a, p. 23。所謂寬限期給付主要是指，在做成停止發放給付之當月仍繼續發放給付，

接給予給付，無須等待期。但由於其申請回復之期間暫時沒有收入，可以向社會安全局申請加速給付，給付內容亦包括Medicare。該給付為暫時性給付，最長可持續六個月。

若其申請之結果為不予給付，社會安全局將不會要求退還該給付，除非當事人於申請之前便已清楚該申請必然不會被允許。而決定予以重回給付名單者，將斟酌情況加給失能給付，最長可補發 12 個月。

#### 4. 延後失能醫療審查 (Deferral of Medical Disability Reviews)

自 2001 年 1 月 1 日開始，凡持工作券而要求相關單位給予就業服務之失能勞工，其持續失能審查可延後執行。因此，在獲得相關服務時，唯有工作所得超過限制而停止發放現金給付，否則不會因為損傷回復而終止其給付。於 2002 年 1 月 1 日開始，獲得 24 個月以上的失能給付者，皆可免除醫療檢查。

---

並再加發兩的月的給付，前後共三個月。