

D771 27

Y27

Series of Social Security Studies

当代社会保障制度研究丛书

Editor-in-Chief of SSSS: ZHENG Bingwen

丛书主编/郑秉文

Social Security System in the U.S

当代美国社会保障制度

杨冠琼 主编

Editor-in-Chief
YANG Guanqiong

法律出版社
LAW PRESS CHINA

图书在版编目(CIP)数据

当代美国社会保障制度/杨冠琼主编. —北京:法律出版社, 2000. 11

(当代社会保障制度研究丛书/郑秉文主编)

ISBN 7-5036-3272-0

I. 当… I. 杨… III. 社会保障-制度-美国-现代
IV. D771. 27

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 16475 号

出版·发行/法律出版社

经销/新华书店

责任印制/张宇东

责任校对/杨昆玲

印刷/北京朝阳北苑印刷厂

开本/A5

印张/13.75 字数/329 千

版本/2001 年 1 月第 1 版

2001 年 1 月第 1 次印刷

社址/北京市西三环北路甲 105 号科原大厦 A 座 4 层(100037)

网址/www.lawpresschina.com

电子信箱/pholaw@public.bta.net.cn

电话/88414899 88414900 (发行部) 88414121(总编室)

88414933 88414934 (读者服务部)

出版声明/版权所有, 侵权必究。

书号: ISBN 7-5036-3272-0/D · 2990

定价: 32.00 元

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

导 论

社会保障体系的设立,是现代社会的一个重要的制度特征。与社会制度的其他构成部分一样,社会保障体系也深受社会政治、经济、文化等因素的影响与塑造。具有不同历史文化传统的社会将营造出具有不同特征的社会保障体系。美国是一个独特的国家。它通过按照理想的“三权分立”的制衡原则设计的宪法来创设政治、经济制度与运行机制;这个国家虽然只有 200 多年的历史,但自由主义传统却根深蒂固;虽然在 19 世纪中叶才废除奴隶制度,且在 20 世纪 60 年代反对种族歧视的社会运动和争取妇女平等的女权运动还风起云涌,但美国社会对法治与法制观念却一直推崇倍至,甚至达到“顶礼膜拜”的程度。因而作为法治与法制观念的理论基础的自然法学派和历史法学派的理论信条,也就自然而然地成为裁决政府行为的规范性标尺;具有强烈自由主义色彩的政治学理论、放任自流的自由竞争的经济学理论以及自然——历史法学派共同捍卫的“最小政府”理论,使“最小政府”理论成为社会理论殿堂中的“圣物”。然而,20 世纪 30 年代的大危机却使社会保障体系在如此独特的奉行不干预主义的美国社会中降生,并从此发展壮大起来。在美国这块土壤上出生、成长的社会保障体系,因浸透着“美国”的气息而独具特色,成为市场体制下的社会保障体系的“理想型”或“原生型”。研究美国社会保障体系正是要通过这个“理想型”来展示一种类别的社会保障体系的整体特征、结构化组成、运行机制、社会经济效果或影响以及改革、发展方向

和未来形态,等等。

社会保障体系的社会生态性质使得不同国家、社会的社会保障体系呈现出内容斑驳、框架各异、范围相殊、界定杂陈的飘游不定的变幻景观。因此,研究美国社会保障体系的基本前提和首要任务,就是对其一般性质和概貌加以分析和描画。

第一节 社会保障、社会保障制度 与社会保障体系的涵义

作为现代社会制度的重要表征因素之一的社会保障体系,随着社会的发展和时间的流逝,越来越成为人们谈论的热门话题。然而,人们在谈论社会保障、社会保障制度和社会保障体系时,从不对其加以界定。人们可以毫无顾忌地从各个角度来评价社会保障、社会保障制度和体系,可以不假思索地任意地举出社会保障的某个方面的制度状况。因而一种幻觉也就由此生成了:似乎社会保障及与之相关的制度、政策、体系等的意义是极其简单、不言自明的。然而,事实恰恰与此相反,社会保障、社会保障制度、社会保障体系等概念的涵义是极其复杂和难以把握的。人们能够“毫无顾忌”和“不假思索”地谈论与社会保障相关的概念这一事实本身,就有力地说明了社会保障体系等概念的飘乎不定性和难以规定性。特别是社会保障体系这一概念常常与“福利国家”、“社会福利”等或相关联地运用,或交叉使用,更使这一概念的内涵与外延表现出变幻不定的景象。难怪美国研究社会保障体系的专家 Neil Gilbert 等声称:研究社会保障问题的人,无不有爱丽丝(Alice)身处皇后的槌球游戏晚会中的感觉,无不有行走于迷宫之中的幻景。^①

社会保障体系难以界定的原因是由于人们对社会保障的理解存在着重大差异。在不追究社会保障的意义的的前提下,我们很容

易给社会保障体系下定义。我们可以大胆地说,所谓社会保障体系就是由一系列社会保障制度构成的、具有结构化特征的体系。如抚恤金制度、医疗保险制度、失业救助或补贴制度、住房救助或补贴制度,等等;就是关于社会保障的某一特定方面或内容的一系列法律规定,如领取抚恤金的标准、方式、数量,医疗保险的范围、方式、标准,等等。

然而,社会保障体系、社会保障制度,不论从词语构成的外在形式上说,还是从意义的核心性质方面说,关键的问题是如何理解“社会保障”的意义,如何划定“社会保障”的范围。专注于社会保障问题研究的专家学者们,从各自的研究目的和需要出发,分别对“社会保障”加以界定和概括,其给出的定义,可以说,与定义者一样多。^②虽然种种定义多如汗牛充栋,但差别大多反映在范围上。比较宽泛的定义是:“粗略地说,社会保障可以定义为政府的任何有益于社会的项目或计划性的活动。”这一定义几乎与广义的社会福利的概念完全相同。按照这种宽泛的理解,教育是社会保障或社会福利的一项重要内容。政府为儿童提供直至高中的免费或义务教育和大量资助的高等教育,以及国立公园等都是社会福利项目,都是社会保障的重要内容。与此相类似的失业保险、退伍军人补贴、图书馆、博物馆、美术馆、交通运输系统、警察、消防队等等,均是有益于社会的政府活动和政府参与或资助的活动,因而都是社会保障体系的重要组成部分或内容。比较狭窄的界定是,社会保障是政府为那些没有或失去劳动能力并没有其他所依的人所提供的必要的生活资助。这一定义是对传统的社会保障的活动范围的概括,它是从自由资本主义向垄断资本主义过渡中,社会摆脱不干预主义所获得的第一个成果,同时也规定了现代社会保障制度的最低限。而更多的关于社会保障的定义则介于这两者之间。^③详细探讨、比较这些定义是一件极为繁琐、乏味的事情,不仅需要占用大量的篇幅,而且最终结果也不能令人满意。但是,出于研究

的目的,必须对社会保障划出一个范围,以便形成关心这一主题的人们能够进行交流的“共同的话语氛围和领域”(common realm of discourse)。因此,比较实用和有意义的策略是转换问题的提法,从追问什么是社会保障,转变为追问“社会保障是由谁和如何提供的”?

问题追问方式的转变将引导我们通过考察和研究那些基本制度的特点与功能,来界定和研究社会保障问题,即通过对基本的社会组织制度的社会保障功能的类型化分析来理解社会保障的涵义与特征。

第二节 社会组织制度的类型 与社会保障功能

人类社会的特征之一是将那些最基本的社会功能——儿童的养育;物品的生产、消费与分配;社会保障(护)等等——组织化为某种持续性的行为模式。例如,所有的社会都极力维护抚养和教育儿童的责任,都极力完善被赋予此种期望的那些组织制度。在大多数情况下,一种基本的组织制度不可能代替另一个用其来履行其他社会基本职能的制度,但各种不同模式并不能独立完成各种各样的职能,任何单一的组织制度都存在功能上的局限。这些局限需要其他的制度安排来校正和补充。例如,尽管家庭是社会化的一个重要的组织制度,但它绝不是惟一的,也绝不能履行社会化的全部职能。宗教与教育组织以及各种社会服务机构都有其特定的基本活动目的和功能,但他们同样负有承担个人社会化功能的责任与义务,从而与家庭这一组织的社会化功能相互补充与促进。

社区生活的主要活动一般都与以下五种基本的社会组织制度发生密切的关系,或者说,社会生活的主要活动一般由以下五种基

本的社会组织制度来规范:宗族、宗教、经济、互助与政治。如表 I-1 所示,社会日常的基本活动都发生于这些领域的一个或几个之中,而且每一种的社会组织制度都不同程度地履行着重要的社会保障功能。

表 I-1 制度、组织与功能

社会制度	代表性组织形式	基本功能	社 会保障功能
宗 族	家庭	生育、社会化、安全与保护、亲情以及情感支持	照顾不能独立的成员,家庭间相互的财力支持
宗 教	教堂	信仰的教化与培养	教会福利、教育、健康、社会服务以及提供咨询等
经 济	商业组织联合会	生产、分配与消费	雇员利益,提供商业性的社会保障或福利设施与服务
互 助	合作群体 自愿组织	相互帮助 慈善事业	自助的、自愿的社区性社会服务
政 治	政府	为实现集体目标而进行的资源动员与资源分配	摆脱贫困、经济保障、健康、教育与住房服务

宗族。家庭一直是生育抚养、情感支持和经济福利的重要社会组织,家庭也是通过代代相传实现社会化、传授一般知识、培



植社会价值和行为模式的关键的工具性设施。作为社会福利的一种工具性组织,家庭通常依赖寿命保险、私人储蓄和其他类型的投资与赠予方式为个人提供收入保障。

大多数情况下,家庭提供给其成员的财政与实物支持的活动都发生于代际之间,但其精确程度是很难测量的。^④根据罗伯特·兰姆普曼(Robert Lampman)的估计,1978年美国家庭间的现金、食物与住房转移的价值约为860亿美元。^⑤据人口普查局1985年的调查资料估计,1985年美国家庭间仅现金转移支付一项就达到约189亿美元。这些数字表明,美国平均每个家庭的援助性支出,每年约3000亿美元,其中包括子女为老年父母支付的护理费或医疗照顾费,父母为其子女提供的购置住房费或其他财政方面的急需,以及离异父母所支付的赡养费和儿童生活费等。^⑥

从家庭以非经济性方式为不能独立生活者提供支持的角度看,家庭也是一种福利或生活保障机构。老年人常常依赖成年子女购物与给予生活上的照顾;各个家庭也为那些失去生活自理能力的人提供帮助,否则这些人则要依赖政府资助的护理、照顾或家庭服务。例如,1982年,美国有220万人为160万有亲属关系的失去生活自理能力的老人提供免费服务。在这些提供服务者当中,绝大多数是妇女,而且大多数与被照顾者生活在一起。80%的服务者是全天候的服务,每周7天,平均每天4个小时。^⑦

家庭的重要性还反映在人们面临关键问题时寻求帮助的方式上。在回答1980年盖洛普民意调查(Gallup Poll)中所提问题:当您遇到困难时你向谁寻求“建议、帮助或鼓励”时,大多数人毫不犹豫地回答是“家庭成员”(其次的选择是朋友,再往下是职业人员,如社会工作者、各类顾问以及心理咨询专家或精神病专家^⑧)。

宗教。宗教制度通过构成礼拜体系的仪式与惯例,来揭示人类社会的精神层面的性质。除此而外,教会还设法以各种形式资助社会保障和福利事业,而且其范围非常广泛,从提供非正式的资

助与咨询到提供价值几百万美元的健康、教育以及社会服务项目等。例如，摩门(Mormons)教会以资助穷人而经营了600多个食品加工项目，其中包括20个罐头食品厂和众多的内品包装和奶品经营项目。近期的一个统计估计表明，每年大约有20万教会成员从摩门教会仓库及附属单位领取价值近320万英镑的物品。^⑨摩门教会亦开办慈善事业，以便为老年人及伤残人提供工作和住所；通过教会资助的雇佣机构为会员寻找工作；组织与提供广泛的儿童福利、抚养与领养服务项目。

天主教(Catholic)、犹太教(Jewish)以及新教(Protestant)的福利组织同样具有鲜明的社会保障和福利目的，这些目的主要通过职业化的机构来实施，如天主教慈善团体、基督教牧师、新教牧师、犹太教牧师的咨询活动等。近年来随着“家庭牧师”和“家庭生活指导”等项目的出现，教会提供的服务范围更加宽泛了，这些项目主要服务于已婚夫妇及其子女、未婚老人与单身以及那些有特殊困难者。^⑩

经济。经济主要涉及物品与服务的生产、分配与消费。虽然在大多数工业化国家基本的经济制度组织是工商企业，但其他组织，如职业团体、联合会、非营利组织、政府等，也生产与分配物品和服务。按照这一理解方式，所有上述团体或组织都对人们怎样获得收入和满足需求产生重要的影响。

工商企业除支付固定薪水外，通常还通过提供与工作相关的物品与服务来增进其成员的福利与保障。对于大多数美国人来说，一个人的工作是最重要的、没有能与之相媲美的生活支持来源——既可获得日常生活必不可少的收入，也可获得与工作相联系的福利与生活保障方面的安排，即通常所称的“边缘利益”。然而，“边缘”一词实际上已使这些收益的重要性被严重地低估了，因为每一雇员从这些收益中获得的平均价值在1986年就已超过1万美元，基本相当于一般雇员所获得的全部补偿收入的40%。^⑪

这些所谓的“边缘收益”日益成为雇员的工作相关性补偿总体中的重要组成部分。因为，虽然 1965 年至 1984 年工资收入增长近 500%，但雇员的额外补偿支付提高了 1000%。这种非工资性补偿的大部分都加到私人抚恤计划或项目中，这使得抚恤金额从 1970 年到 1984 年增加了 6 倍多。^⑩

除抚恤金之外，最重要的边缘收益是健康保险：与大多数西方国家的通过公共项目或计划提供健康保险的做法不同，美国则是通过就业获得健康保险收益。1989 年，约 2/3 的 65 岁以下的美国人参与就业相关的保险。^⑪许多企业或公司还提供类似于公司班车、父母假期、职工子女上学学费、健身、法律与牙科服务、搬迁资助，以及低成本住房等福利性收益或资助。工会偶尔也提供公共失业保险计划的补充性特别资助。同时，许多类似于儿童护理、酒类物品与毒品咨询等人力服务，也作为公司资助其雇员计划（EAPs）的一部分而由公司提供。

一些人可能会认为，这些收益只是市场交换的体现——职工经常争取的代替工资的一揽子补偿——而不是社会保障或福利。其实，即使视这些边缘性收益为劳动——资本交换的不可分离的特征，这些收益在赋税上的特殊规定也表明，在某种程度上，他们是一项公共项目或计划。表 I—2 列出了 1990 年不同收入水平的雇员和雇主交纳的社会保障税额。

边缘性收益只是市场化机制下社会保障制度的重要特征之一。市场化机制下的社会保障制度的另一特征是，社会福利物品与服务作为可进行市场交易的物品，与任何其他物品一样可以出售。近年来，日益增加的一部分准（半）公共公司，是从事社会福利性物品与服务的生产与销售。例如，目前全美有 10 大“儿童护理”联合业，经营 1000 多个“儿童护理中心”，约占全国总数的 5%，他们中的大多数为特色经营。这些中心以优惠的价格政策提供“儿童护理”服务。

表 I-2 社会保障基金

1990 年工资收入	雇主支付	雇员支付	总 计
10 000	765.00	765.00	1 530.00
20 000	1 530.00	1 530.00	3 060.00
30 000	2 295.00	2 295.00	4 590.00
40 000	3 060.00	3 060.00	6 120.00
51 300 及以上	3 924.45	3 924.45	7 848.90

资料来源:U. S. Buclall of the Census, Poverty in the United States:1990, Washington, D. C.:U. S. Government Printing office, 1991.

互助。现代社会的第四大制度——互助——是专注于社会保障或社会福利的制度。各种各样的慈善团体、慈善机构,非正式帮助,以及社会支持等的迅速兴起,体现了互助性活动的社会需要的增加和人们对相互依赖的认同。不管将这些组织、行为是看作利他主义的还是利己主义的,这些组织行为都构成了社会生活的最基本的部分。

大多数社会互助性行为代表了社会对日常需求的一种自发反应。尽管美国社会具有自救的深厚传统,但互助从未像现在这样,日益成为成千上万人的生活不可缺少的一部分。过去 10 多年中一个最引人注目的发展,就是对非正式帮助的重要意义的重新觉醒,就是对职业救助人员与非职业救助人员能够而且应该通力合作、共同促进人们生活质量提高的重要意义的再认识。据估计,目前大约有 120~150 万美国人加入各种不同的自救性组织。这些组织形式多种多样、自助范围有宽有窄。最普通的组织有:单身父母(Parents Without Partners)(为单身父母及其子女而设);母婴协会(LaLeche League)(为哺乳及其年轻母亲而设);秉烛夜读者

(Candlelighters)(为患有各种癌疾儿童的父母而设);大名酒友(Alcoholics Anonymous)(为酗酒者而设);等等。^④

影响更为广泛的社会保障的自愿者组织则充分展现了其慈善互助的本源动机。以非营利为基础、旨在促进社会福利和保障水平提高的这类自愿者组织,已在全国设有41 000多个分支机构,为那些具有特殊困难的儿童、家庭、成年人、老年人以及各类需要特殊帮助者提供一系列广泛的社会服务与资助。这类机构与政府机构相比,一般说来相对较小,以公民自发形成的董事会作为其领导和组织核心,与其他大量的履行教育、健康、研究与文化功能的非营利组织有着广泛的联系,并与这些非营利性组织协同努力,共同履行社会保障和福利功能。^⑤

政治。按照现代的理解,政治制度主要涉及到控制社会内部的权力使用和维护国内外的和平;为各种社会的和政治的目标与主张的实现而对资源动员加以控制与协调;为共同体的集体利益而设定某些更长远的目标,等等。事实上,在现代社会的和平时期,政治的最重要的功能就是为全社会的福利目的而动员和分配资源。正是由于政府在这一活动中的作用之重大,现代国家才被界定为福利国家。粗略地说,现代民主的工业化国家,均以如何最大限度地促进公共福利的提高而组织和重新组织政府,均以如何确保经济繁荣和社会稳定,即以充足的物质保障作为国家活动和组织改革、创新重塑的原则。为了保护公民福利免受突发事件的侵害,几乎所有的工业化国家都制定了有关健康、住房、教育的最低标准。

就美国而言,政府承担起广泛的社会保障职能,只是对当时已有的社会制度安排无法满足工业化社会日益广泛的社会需求,无法承担起日益庞大的工业化社会的社会救助功能的一种理性反应。美国政府性的社会保障行为大量生成的最重要的激励和动力,是家庭、宗教与经济组织,自愿性的互助和地方政府行为在应付由30年代大危机引致的巨大的社会震荡和生活波动时,所固有

的能力局限性、手段与方式的局限性、时效与范围局限性的充分暴露。这些局限性的充分显露以及由此而引致的社会病症使中央政府承担起主要的社会保障职能成为一种新的历史必然性。这一转变使社会保障从一种“残余模式”(residual mode)变为一种制度化模式,福利国家由此在美国首次出现并逐渐形成。

社会保障作为现代社会的一项重大制度化内容,充分体现了政府负有保护社会或公民福利的重大责任的理念。这一理念的体现具有重要的扩散与参照效应,即政府是社会的政府、公民的政府,政府应该且必须对社会性问题做出积极的回应。然而,现实生活中政府主动回应社会要求的情景却少得可怜,大多数回应只是在政府若再无动于衷就将危及政权时才做出的,是一种不得已而为之的行为。这种对社会需求总是做出被动性反应的政府在当代必然面临合法性危机,导致政府以与社会对立的形式存在于社会之中。因此,当社会的非官方制度不能很好地发挥原有功能时,政府有责任做出反应,及时行为,承担起处理社会问题的职能,这是现代化社会对政府的新的更高的要求。正是从这一意义出发,布瑞格斯(Asa Briggs)指出,现代政府必须时刻警觉,准备调整市场力量的作用方式与方向,改善那些依凭自身力量无法有效行为的公民们的福利,但这种调整绝不是取消市场力量或以行政力量取代市场力量,而是梳理市场机制并辅之以必要的政策性或制度性扶持。社会保障便是这一理念的一种体现。^⑥

根据这一理念,布瑞格斯提出了现代政府应发挥的三大社会保障功能的作用:第一,由于各种不同的生活不测(如失业或离婚、年老)而使公民无法获得正常的生活来源时,政府应补给其收入,帮助其渡过难关。这一目标通常被称为“补偿收入损失”。第二,政府应确保人们获得维持最低生活标准的收入,以维持生存,即反贫困目标。第三,帮助人们获得最基本的生活的最低需要的保障,例如,健康、教育、必要的营养,等等。布瑞斯特刻画的这三大作用或社会保障目标基本上构

成了现代发达国家社会保障的基本框架,但在具体项目设计、操作方式、运作机制等方面,各个国家都大相径庭、相去甚远,而美国由于其历史原因,在这些方面更是独具特色。

第三节 社会保障的参与范围

美国社会保障制度的发展和适用范围的扩大有一个过程。1920年,联邦政府为联邦工作人员建立了退休金制度。1934年通过的铁路员工退休法,由铁路公司和铁路雇员自己出资为铁路员工提供退休金。1935年,国会通过了社会保障法,为在商业和工业领域中工作的65岁以上的老年退休人员提供退休金。1937年,第一次社会保障税金开始实施,税率为雇主和雇员共同负担所得的1%。但当社会保障在1937年生效时,它只适用于工商业的工人,只包括全部工人的60%。自此以后,社会保障一直向包括尽可能多的工人这一方向发展,很明显,最终目标是包括所有工人。1939年,国会通过社会保障法的修正案,为工作人员的遗属提供保险,并授权从1940年开始支付保险金。1946年,建立社会保障署。1948年,独立的社会保障顾问委员会发表报告,批评社会保障的覆盖面和福利金太不充分,并且资格审查过严。1950年,社会保障受益者扩大到从事公共服务人员、农场工人和家庭仆人等,并增加了福利金额,社会保障税增加到雇主和雇员所得的各1%。1954年,社会保障适用范围扩大到自由职业者如律师和医师。1956年,社会保障的覆盖面再次扩大,包括军职服役人员和其他自谋生活人员,妇女自62岁起可享有领取退休金待遇,残疾人保障被列入社会保障制度的行列。因此,在50年代,社会保障的参与范围已经有了巨大的扩展,它开始包括个体经营者、大多数州政府和地方政府的雇员、家庭和农场雇员、军人和牧师等。1960年,社会保障税增加到雇主和雇员所得的各3%。1961年,男子可

在 62 岁退休时领取退休金。1965 年,通过了健康医疗照顾法案,它包括两个部分:医院保险和补充医疗保险。1972 年,国会颁布立法,规定社会保障金额随生活费用的变化进行调整。1977 年,通过社会保障法修正案,决定随生活费用指数的变化下调或增加社会福利税额。1982 年,社会福利税提高到雇主和雇员所得的 6.7% (含医疗保险)。1983 年,国会颁布社会保障法修正案,逐步将领取福利金的年龄由 65 岁提高到 67 岁,并建立社会保障信贷基金制度。同时,1983 年,社会保障的参与范围有了更进一步的扩大,开始包括 1983 年以后雇佣的所有联邦雇员,非营利性的慈善、教育和宗教组织的所有雇员,议员、法官、执行机构中任命的人员以及不享受文职退休金的议会雇员,还包括以前未包括的各种零

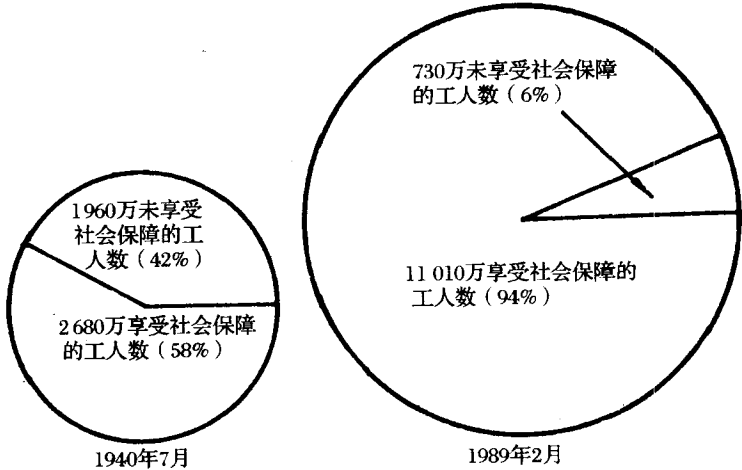


图 I-1 1940 年和 1989 年社会保障系统包括和未包括的雇员的比例

资料来源: A. H. Robertson, Social Security (Retirement Policy Institute, 1992), p15.

散的雇员团体。如今在美国, 94% 的职业参与社会保障。1994年, 社会保障税(含医疗保险)提高到雇主和雇员所得的 7.65%。同时参与社会保障的人日益增多。图 I-1 显示了这一增长情况。

未参加社会保障的主要团体有: 1984 年以前雇佣的联邦政府公务员, 州政府和地方政府雇员(虽然近 70% 的这类雇员已自愿加入社会保障), 临时雇佣的农场和家庭工人, 低收入的个体经营者。

图 I-2 列出了未参加社会保障职业团体的人数。对于这些雇员团体的背景的简要介绍, 将有助于解释社会保障为什么没有自动地包括他们。

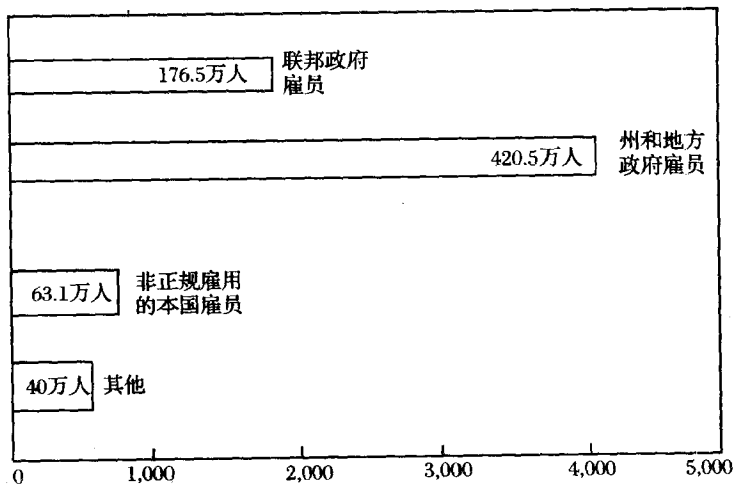


图 I-2 至 1989 年 12 月没有包括在社会保障系统内的主要组织

资料来源: A. H. Robertson, Social Security (Retirement Policy Institute, 1992) p. 16.

一、联邦政府雇员

公务员退休制度于1920年建立,用以向联邦政府的公务员提供退休金和其他津贴。因此,在1937年1月1日社会保障开始实施时,联邦政府雇员被排除在外并不奇怪。另一方面,早就应该在社会保障中包括联邦政府雇员并相应地调整公务员退休制度中的津贴。许多私人雇主已经这样做了,并仍然这样做。他们将私人津贴制和社会保障调和统一,从而使这两个制度共同提供所需要的津贴。

1983年1月1日,经修改,社会保障方案要求所有的联邦政府雇员参加住院保险(Hospital Insurance)计划,即在支付社会保障税中增加了住院部分,所有参加住院保险者均有资格享受住院保险津贴。1983年,社会保障法做了进一步修改,要求1983年以后雇佣的所有联邦雇员加入老年、幸存者和伤残者保险。为了体现政府雇员全部加入社会保障,对公务员退休津贴制度做了进一步的修改:1984年以前雇佣的人员可以选择转入修改后的公务员退休制度,但实际只有4%的雇员做了这一选择。这些变化的目的是最终使全部政府雇员加入社会保障。

二、州政府和地方政府雇员

在1935年社会保障法通过时,联邦政府对州政府征税被视为是违反宪法的。既然社会保障由雇员和雇主的税收来支付,州政府和地方政府的雇员就不包括在其中。

为了使尽可能多的人参与社会保障,1950年和以后通过的法律规定,以后州政府和地方政府雇员可以在一定条件下,自愿加入社会保障。例如,只要健康和人事服务机构(过去称为健康、教育和福利机构,Health Education and Welfare)的秘书长(Secretary of Health and Human Services)与州政府之间在自愿的条件下达成协议,这些雇员便可以加入社会保障。

起初,选择加入社会保障的州政府和地方政府雇员,在一定条