

西德社會政策之理念

李萍譯

譯者按：因經濟、政治之急遽變遷，近年社會舊秩序亦逐漸為之解體。一個蘊涵新價值觀（包括舊價值觀之重新肯認與詮釋），與順應社會新需求之社會政策，正待孕育生長。西德戰後，歷經歷史巨變，痛定思痛中，發展出以「人類尊嚴」為中心，「社會市場經濟」、「社會法治國」為導向之整套社會政策；與我三民主義社會政策之以人本主義為依歸，以計劃性自由經濟為手段，有若合符節之處，爰譯介之，以供社會工作觀念與實踐之參考。

一、前言——「人類尊嚴」

二次戰後，德國非但在物質上陷入混亂，即令觀念上亦然。在滿目瘡痍中，社會政策領域也被迫做全面之重新反省。特別值得留意的是：在一般社會秩序中，社會政策已失去其特殊性。戰後第一階段，社會政策之主要目標是藉由政府的干預手段，排除工業化過程及資本主義經濟原則運作下所造成的弊端與奇政。

此階段之社會政策，扮演著「修復工具」的角色，以平復歷經十九世紀及二十世紀初，已然為人類所難以忍受的經濟體系。一九四五年二次世界大

戰之後，劫後餘生的人們不斷思索納粹法西斯時期之經驗，而肯定了「人類尊嚴」的至高無價。對人類尊嚴之傷害或可能的傷害行為，一旦發生，縱經事後補救，創傷仍難平復。惟有痛下決心，變更體制，將「人」置於新體制之中心點。

戰後各政治勢力之間有一共同看法，但彼此間之觀點仍有差距。當社會民主黨醉心於社會主義的同時，自由主義力量亦透過其共同政綱而團結一致。基督民主同盟（基督民主黨／基督社會黨）與自由民主黨一致同意實現其共同理想：結合資本主義形式與社會義務，以建立社會市場經濟。社會民主黨在 *Godenberger* 政綱中亦同意此觀點。一九六二—一九八二社會民主黨與自由民主黨組成聯合陣線，以社會福利國為其政治及社會政策之標的、取向。基督民主同盟自一九八二年重新執政，亦保留此種福利國之社會政策。

二、社會市場經濟

（一）何謂社會市場經濟

社會市場經濟（註一），此一新經濟與社會秩序思想，乃源於納粹國家社會主義統治時期一羣新自由主義者——諸如 *Franz Böhm*, *Walter Eucken*, *Grossmann Doerth*。他們要求一種具基

本自由，同時負有社會義務之團體、經濟與社會秩序之有意識，有目標的社會建制。以 *Alfred Müller-Armack*, *Alexander Rüstow* 和 *Wilhelm Röpke* 諸教授所強調之社會市場經濟，均依此基礎而發展。*Ludwig Erhard* 教授更以佔領區之經濟首長及其後之德意志聯邦經濟部長之地位，在政治上將此理念付諸實現。

（二）秩序政策理念

「社會市場經濟」按 *Heinz Lampert* 教授之說法，「從其創始人來看視為『第三路線』，乃介於像十九世紀、二十世紀初多數西方國家所施行資本主義，和納粹國家之社會主義、共產主義所實行之極權之中央計畫經濟（註二）。二難之間所導出——按經濟負擔能力，自由的、長期的、社會的、正義的社會與經濟秩序」。「社會市場經濟」概念之創始者 *Müller-Armack* 對此加以介紹：「此一概念可以一秩序政策理念加以定義，其目標，在自由競爭經濟與確保市場經濟機能下，與社會進步相結合。以市場經濟為基礎，建立多元與充分之社會保障體系。」

（三）非單純經濟技術

社會市場經濟非單純之經濟技術，此乃其創始

人所一再強調的。此概念之經濟政策與社會政策之日標與手段，最終含有非經濟的、社會政策之運動基礎。Wilhelm Röpke指出：「我們對市場經濟、營業競爭與價格之自由運作，均無意打任何折扣，也不是將市場經濟、壟斷經濟、命令經濟等加以巧妙混合，使之成爲鷄尾酒。但是我們清楚了解，當吾人謀求一純粹、自由與基於營業競爭之市場經濟時，不但不能與社會、政治、道德領域相隔離，更要靠社會、政治與道德方式來維繫和保護。法律、國家、風俗與道德、固定之規範與價值信仰，凡此可歸於社會政治道德者，其調節市場利益、保護弱者、革除弊端、權力限制，蓋訂遊戲規則之功能，較諸經濟政策、社會財政政策，毫不遜色。換言之：市場經濟之最終命運，係由令人驚異與完全不可替代之供給與需求之條件所決定——超然於需求與供給之外——所決定。」

三、全民福祉

(一) 福祉與安全

「爲全民求福祉」之口號是由 Ludwig Erh-
ardt 教授以經濟部長身分爲社會市場經濟所規劃之輪廓。在社會政策方面，對此句口號，邏輯上須補充以「爲全民求安全」。此種安全要求至今仍有存在之必要。今日聯邦德國仍有部分羣眾，如自由職業者，並未成爲社會安全體系之完全成員。社會政策越來越被視爲爲全民之生存所必需之照顧。一九七三年聯邦政府之社會報告即指出：「依聯邦政府之觀點，廣泛的社會安全乃工業社會之基本配備。人人均應確知，經由社會安全設施得以受到保護。」

惟單以社會安全作爲人類之需要與期望，並不正確；人們所追求者，乃個人人格之發展與決策程序之更多參與。」

(二) 以充分就業爲基礎

一九七三年聯邦政府社會報告曾提出：將純粹之社會政策領域拓展爲發展個人人格，確保充分就業，此乃求全民福祉與全民安全之前提要件。迄今爲止，歷任聯邦政府均意識到充分就業之重要。充分就業對每一有工作能力與工作意願者，不僅得以保障其生活之物質基礎，且爲自我決定、自我實現及自由發展的權利之依據。但依 Mann-Dürig (公法之權威學者) 之見，個人並不具有「得爲人類尊嚴生活所必需之物質資源之公法上的權利。」(譯者按：意指人民不能直接向政府，爲適當工作機會之請求。) 從社會市場經濟而言，毋寧說每人首先須爲自己及家庭擔負充分就業之義務。惟若自社會經濟市場之主要支柱——「人類尊嚴」之肯定爲出發點，則可導出對自己無過失之需救助者，具有「得向國家請求之公法上社會救助權」。

(三) 國家之積極任務

從此種對社會、國家之請求權，邏輯地引申出國家之社會積極任務。換言之，當人們向國家請求以確保人類尊嚴時，國家亦應提供履行此一任務之機會。因此，照 Hans Werner 之觀點，爲提供相應於人類尊嚴與全民同等發展之機會，首當建立其法律基礎。依基本法(西德戰後憲法)第二十條及二十八條，德意志聯邦共和國爲一社會法治國之規定，國家須履行下列任務，例如：教育、工作契約之保障；生命、健康之維護；家庭保護等。自此一

規定可進一步推論，個人自由亦應受公眾一般福祉之限制。此理念，可從國民之財產及其行爲，負有社會義務(譯者按：指傳統資本主義——個人之「所有權神聖不可侵犯」)、「行爲自由」原則，現均則應修正爲個人權利之行使，包含有不得違反社會福祉(例如財產不能爲公害之使用)之社會義務。(註三)，這個當代熱烈討論之課題中，尋求出今日最適切之表達方式。

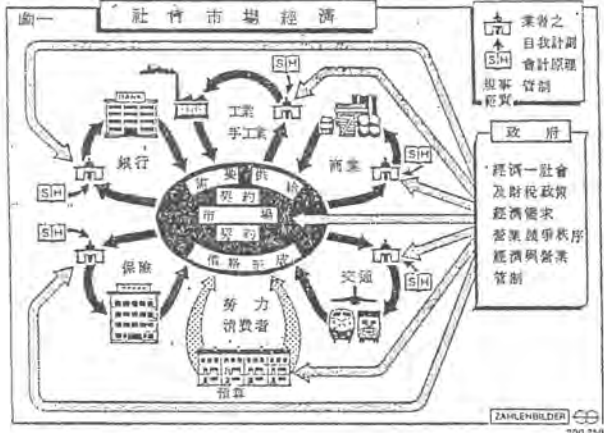
(本文作者爲西德慕尼黑大學社會學
博士班研究生)

——轉自 Gerhard A. Friedl 「Soziale
Politik-Gestern, Heute, Morgen」
1983-5, Aufl.

以下附註爲譯者所添加，以助讀者對正文之了解。

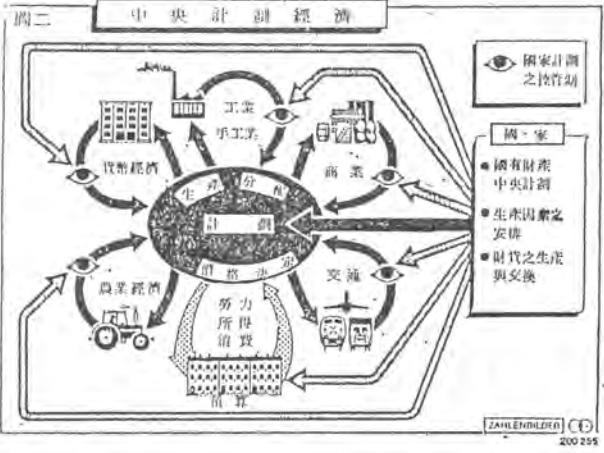
註一：所謂「社會市場經濟」乃是以「市場經濟制度」爲基礎。該制度源於一七七〇年英國亞當斯密斯之「國富論」。其基本理論爲經濟生產與分配可藉由市場自發機能而調節，資源之需求、供給與價格形成均由生產者與消費者透過契約自由協商，依會計原理形成規範及事實判斷之依據，用以自我規劃、自我決定。國家除維持秩序(治安、契約自由制度、自由競爭秩序及金融秩序)外，不在經濟過程中加以干預。「社會市場經濟」與「(自由)市場經濟制度」之共同點在於生產者與消費者間仍維持市場經濟原則；其相異處則爲政府功能之擴充：經由經濟、社會及財稅政策，擴大經濟需求、競爭與營業管制監督，以確保社會安全與社會參與。(見圖一)

註二：所謂「中央計畫經濟」（又稱中央管理經濟）乃「自由市場經濟」之對立模式。國家（中央權力）在經濟過程中，加以推動操作，無論農、工、商、金融、經濟均受國家之計畫管制，所有權（尤其是不動產）歸國家所有，成爲國有財產，對生產因素之安排、財貨之生產與交換均爲國家中央計畫範圍。純粹之中央計畫經濟在現實生活中並未出現，而其產主義國家之經濟制度則較爲近似，一部份西方國家在二次大戰時期，亦引入不少「中央計畫經濟」以適應戰時的物資需求。



資料來源：Zahlenbilder aus Politik, Wirtschaft, Kultur. Heft 7/80. Berlin 1980.

註三：所謂「財產」與「行爲」之自由，指資本主義國家，爲促進資本之投入與利用，在法律上保障其權利，建立「所有權不可侵犯」及「契約自由」二大原則，對自己之財產可以充分自由的使用、收益，並排除他人干涉，也可以不受限制地與他人訂立契約，以擴大財產之使用價值。「社會法治國」思想興起後，認爲私有財產同時也是社會共同資源，在追求個人利益之同時，不得以損害社會利益或付出「社會成本」爲代價。因此該原則



資料來源：Zahlenbilder aus Politik, Wirtschaft, Kultur. Heft 5/81. Berlin 1981.

修正爲「所有權負有社會義務」。換言之，私有財產之所有人，不得有廢棄資源、製造社會公害之行爲，否則不但受法律保障，可能還受制裁，甚至某種程度內還要配合社會公益之需求，負擔一定之義務。因此，絕對之權利在今日社會已不存在，而須同時負擔社會之義務與責任。此思想變遷之過程，即爲由「自由法治國」邁向「社會法治國」。此一社會立法，談如勞工福利、殘障者之強制僱用、企業之社會或睦鄰義務等，均由此得到立法基礎。