

西德社會法概述

張煜輝

壹、前言

西德基本法 (das Grundgesetz，即西德現行之憲法) 中所揭示「福利國家的理念」(das Sozialstaatspostulat) 在德意志憲法史上開展了嶄新的境界，但基本法中有關福利國家 (der Sozialstaat) (註1) 的規定相當的少；同時，關於基本法第二十條福利國家原則的憲法解釋大都是片斷、含混的。

自十九世紀中葉以降，福利國家的理念與需要逐漸高漲，當時由於工業化，人口急劇膨脹，都市化以及自由經濟制度的失調，造成嚴重的社會問題，對福利國家的迫切需求似乎是因應社會問題的必然結果。最初實施福利國家有關措施是基於個別狀況的急迫需要，經由社會立法 (die Sozialgesetzgebung)，社會行政 (die Sozialverwaltung) 而付諸實施，並非基於憲法。一八一年的「德皇詔書」(die Kaiserliche Botschaft) 引導當時的社會立法，如一八八三年，勞工疾病保險；一八八四年，勞工意外保險；一八八九年，老年保險。直至一九一一年，職員保險，並將上述保險法規整合為「帝國保險條例」(die Reichversicherungsordnung)。

俾斯麥的社會立法，國家大幅的且具示範的介入了社會的羣體生活，以糾正工業技術時代的弊病，並保障社會的祥和。一八七一年帝國憲法及一九一九

年威瑪憲法對福利國家並無明白闡述，雖然，威瑪憲法第五章規定經濟與社會秩序之重要原則，但只是綱要性的條文，實際上並無任何實質意義。直至今日，西德基本法才對福利國家予以特別之規定，成為獨立之引導原則，亦成為國家的主要目標之一，它保護弱勢團體，避免自私自利，保障整體福祉，並促進社會公平，亦促使由純粹的干預行政 (die Eingriffsverwaltung) 演變成較為多照顧與支持的國家。

福利國家原則 (das Sozialstaatsprinzip) 並非是一個空泛的形式或單純的社會慈善規定，它是憲法所賦予國家行政機關之職權與任務，以積極消彌社會的矛盾與對立，確保社會秩序。國家的任務應在「社會公平」(soziale Gerechtigkeit) 的原則下塑造社會與經濟的生活，或以糾正病態，以避免貧富過份懸殊，平均社會財富，解決依賴關係，保障人民的基本生活，分享社會幸福，尤其是對弱勢階層的積極保護。福利國家的附帶原則 (die Sozialstaatsklausel) 亦創造了物質上基本權利的先決條件。基本權利若缺乏實現之可能性，則根本毫無價值。倘使基本權利只是為了防止國家職權的過度干預；則對社會中的弱者而言，基本權利只是流於口號。因此，基本權利決定了各種計畫，並實施各種促進措施與保護措施，如：經濟與社會措施、文化與教育措施、健康與家庭措施等。由此觀之，國家的任務即在於調和社會的對立，使任何人的基本權利獲得實質意義。一般皆認為，基本法第二十條所宣示福利國家原

則，只提出了目標——「維護正常、適宜的社會秩序」，至於如何達成此一目標，則全未觸及。不但在基本法中沒有規定，而且在聯邦憲法法院(Bericht G, Bundesverfassungsgericht)歷來的判例中亦無任何強制之規定。因此，如何達成福利國家目標的任務即落於立法者的身上，因為法律是行政、司法的依據。福利國家與保障的關係是基於原則，較少根據方式與方法，若不透過立法，則福利國家的附帶原則完全是孤立，毫無所依，因此，吾人無法從其中導出法律上的權利。所以只有當立法者勝任其所肩負福利國家的任務時，個人始有獲得權利之可能。基本上，立法者在實現福利國家的目標上，具有將憲法具體化的優先地位，但可惜，可嘆！其政治性卻高於法律性。法律規定與行政措施必須始終朝著引導目標邁進，逐步達成福利國家的理想，社會法 (das Sozialrecht) 即是實現福利國家理想的重要法門 (註1)。

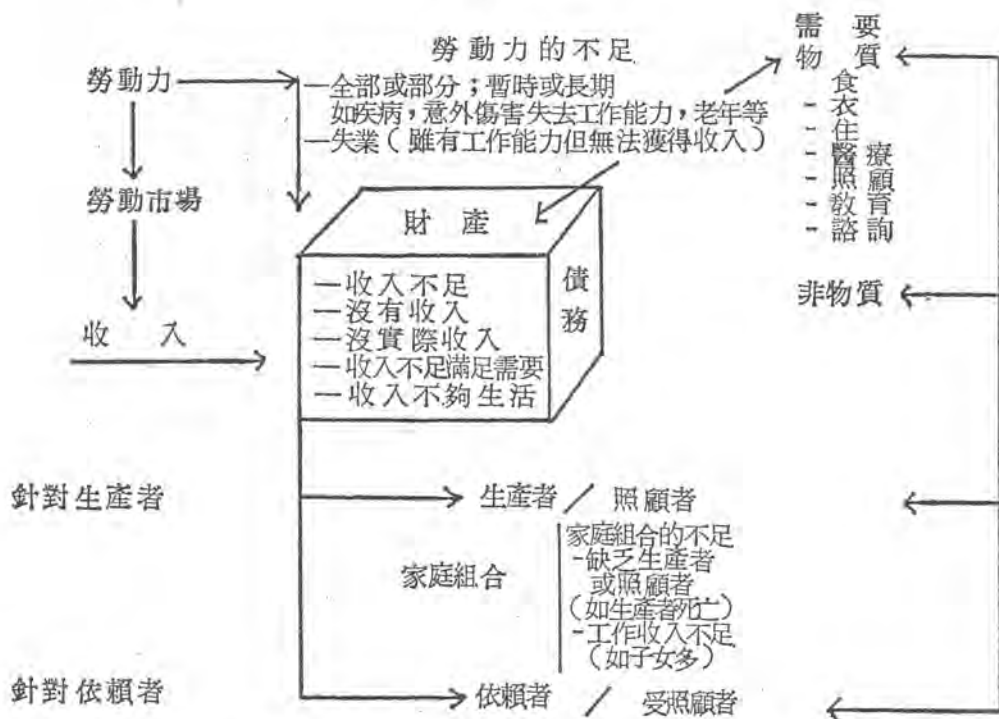
貳、社會法的概念

為使福利國家理想得以成為具體化之社會法，社會法的任務應包括：

- 保障基本生存；
 - 保障個人的基本權利與機會 (如受教育之機會)；
 - 減少並控制依賴；
 - 平均社會財富；
 - 確保基本的生活水準，避免受經濟因素之影響 (註2)。
- 申言之，任何人皆應有機會，且應獲得適當之引導，藉從事工作以維持個人及其家人 (配偶與子女) 的生計，這是西德社會法的基本原則，至於社會安全法 (das Recht der sozialen Sicherheit) 或社會給付法 (das Sozialleistungs recht) 則是界定上述基本原則的例外情形，採取必要的預防措施，以彌補不足。

下圖可以清楚說明原則與例外

圖 一



資料來源：Zacher, Hans F., Einführung in das Sozialrecht der Bundesrepublik Deutschland, 3. Auflage, Heidelberg 1185, S. 11.

原則的基本假設：

——工作能力（勞動力）可以獲得所得、收入。

——運用收入可滿足個人及其家人的需要。

上述基本假設主要的有兩個複雜的變數：

——財產的變數：財產可以補充或替代收入，尤其是沒有收入或收入中斷時；相對地，債務抵銷收入，影響個人及其家人需要的滿足。

——另一個變數，在家庭中有生產者的角色亦有照顧者的角色，一般正常的家庭不需藉助外力即可使需要獲得滿足，但是，家庭中的意外事件，如母親死亡，將導致複雜的需要無法得到適當之滿足。一般而言，生產者的角色與照顧者的角色是分開的，亦即是父親——生產者；母親——照顧者；或者由幾個人共同來分擔，如夫婦皆是上班族；或者二種角色完全由一人來承擔，如單親家庭中的父親或母親。

上述的基本假設皆有相關的法律規範，舉要如下：

——勞工法及其相關的法規。

——收入稅法（所得稅法），財產法，特別是鼓勵儲蓄法，遺產促進法等

——有關需要方面之法律，如有關食品衛生、衣服、住宅、教育等之法律

——家庭法（家庭組合之規範）。

以上所列法律之基本假設在於：此等法律可以保障工作、收入、需要、生計等獲得調和。據此，最明顯的就是勞工法，它保障勞工的生活，促進勞資雙方的和諧合作。在需要的滿足方面，或由政府機關、公立機構直接供給以滿足需要；或間接地對私人所提供的予以社會性的監督與引導。藉此，吾人可以發現此等法律之社會傾向。然而，工作、收入、家庭往往會發生功能上的障礙；且需要、工作收入、生計負擔常常存在不均衡的現象，此種不均衡的狀態，可

經由對工作收入予以替代性的補助；或對於自身能力無法滿足之需要，藉公共給付予以彌補或改進，這即是所謂的「社會給付」（die Sozialleistung），法學上稱之為「社會給付法」（das Sozialleistungsrecht）。透過上述社會給付保障個人與家庭的基本生存，這亦是社會安全的範疇。

社會法的概念，迄今尚缺乏一致的觀點。最簡單的說法，具有社會政策目的法律稱之為社會法，但此種說法意義曖昧，含混不清；同時亦令人置疑，其所應涵蓋的範圍到底為何（註四）？

Wilhelm Wertenbruch對社會法的說明如下：

任何以特定的方法或方式，調和社會的對立為目的，以個人或特定的團體為對象，避免匱乏，保障物質的生活、機會的公平及自我發展的可能性之法律，稱之為社會法（註五）。

亦有人認為，社會法是藉公共行政主管機關的直接性給付（die transitive Leistung），以避免或消除個人物質上不均現象的法律（註六）。或者認為，社會法是謀求社會公平（die soziale Gerechtigkeit）與社會安全（die soziale Sicherheit）之法律，藉社會救助和教養輔助等社會給付（die Sozialleistung），以實現社會公平與社會安全之目標（註七）。

社會法的核心是有關社會安全的法律，社會法與規範國家、地方政府、社會保險機構，為保障安全與協助人們所提供現金給付、實物給付、福利服務的法律具有相同的意義。

自西德「社會法典」（des Sozialgesetzbuch SGB，部分已公布施行，尚未完成整部法典，下詳）公布實施後，亦有人將社會法分為：形式的社會法與實質的社會法。

形式的社會法即是社會法典所包括的法律。

實質的社會法則尚可分為廣義與狹義兩種：

廣義的實質社會法——即是前面所說，具有社會政策目的之法律。

狹義的實質社會法——即是社會安全法或稱為社會給付法 (das Sozialleistungsrecht)。

狹義的實質社會法，特別強調社會政策目的，所以有人說：今日的社會政策是明日的社會法。廣義的實質社會則尚含有其他的目的，與狹義的實質社會相較，廣義的實質社會法較缺乏明確的範圍與體系，廣義的實質社會法尚包下列範圍：

- 勞工法
- 有關規範滿足需要的公法與私法，如消費者保護法、住宅法、醫師法、醫院法、教養機構法等。
- 稅法，如所得稅法。
- 財產法、債務、債權法。
- 私人保險法。

事實上，要給狹義的實質社會法的範圍予以明確的界定已是困難重重，因此，廣義的實質社會法範圍的劃定更是難上加難。基本上，狹義的實質社會法 (社會給付法、社會安全法) 屬於公法 (öffentliches Recht) 的範圍；廣義的實質社會法則不但是公法亦是私法 (privates Recht) (註八)。

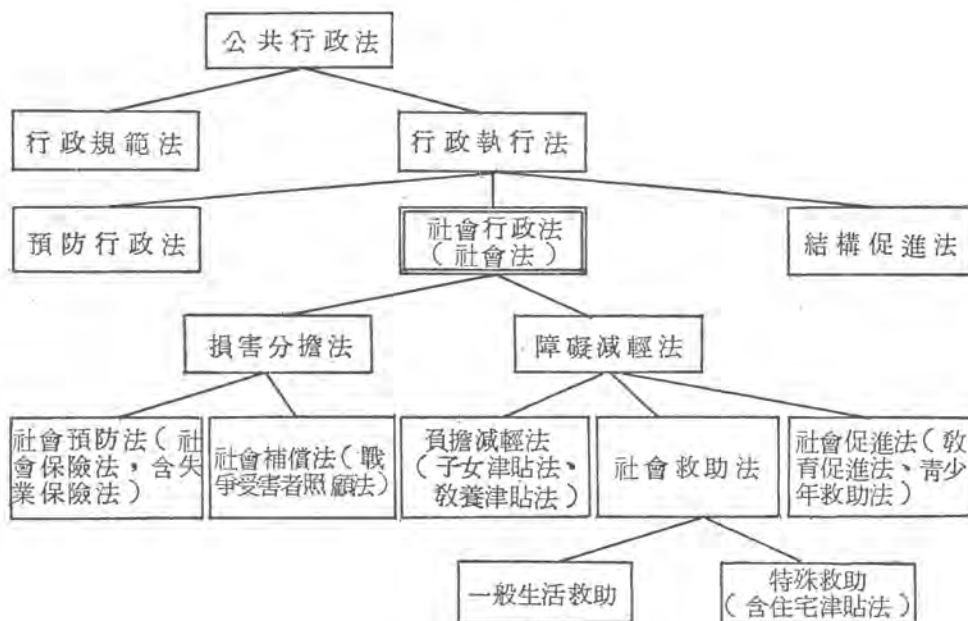
叁、社會法在法律體系的地位

關於社會法在法律體系中的地位及其內在體系請參閱圖二。

社會法是公法，此種歸類並非只是基於理論，而是由於法律途徑 (der Rechtsweg) 與一般的運用，不同於私法的基本原理原則，同時在實務上具有特殊的意義。但是，如果吾人以利害關係理論 (die Interessentheorie) 為根據來劃分公法與私法，則此種歸類實有欠周延。反之，若運用主觀論或新主觀理論，則是毫無問題。

社會法是行政法，亦可稱之為社會行政法 (das Sozialverwaltungsrecht)。

圖 二



資料來源：Bley, Hclmar, Sozialrecht, S. Aufl. Frankfurt am Maim, 1986, S. 29.

ent)，社會法亦運用行政法的一般原則。雖然，社會法為有效達成其任務，對行政法的一般原則有所變更，但是吾人還是可以稱社會法是行政法的一種，亦即社會法是特別行政法（註九）。

社會法的主要部分是給付行政法（das Leistungsverwaltungsrecht）（註十），因為其核心即在於規範主管機關給予社會給付的法律依據。雖是如此，但是社會法亦包括有關干預的規定，如社會保險的保險費法。然而要區分干預行政法、行政規範法、行政執行法似乎是不可能的，作上述區分只是為了體系上、教學上的方便。

預防行政法（das Recht der Vorsorgeverwaltung）與社會法之主要區別在於，預防行政（die Vorsorgeverwaltung）主要是對生活上必要設施之準備，以備一般社會大眾不時之需，只有當國民需要此種服務時，行政始與民眾存在個別的法律關係。一般而言，給付的過程可分為二個階段，預防屬於第一個階段，而社會法則不包此階段。

結構促進（die Strukturförderung）使社會行政與目標聯結在一起，其目的在於促進全民的福祉，而非增進個別的利益，它對於整體的社會生活上，特別是對國民經濟的補貼，結構促進之功能在於維護或增進公共利益（註十一）。

肆、社會法與社會安全

西德的學術界自始即致力建立社會安全的完整體系，傳統上，社會安全的三大支柱為：

- 社會保險（die Sozialversicherung）
 - 社會照顧（die Sozialversorgung）
 - 社會救助（die Sozialhilfe; die Fürsorge）
- 社會保險是強迫性的保障，其主要的經費來源是被保險人所繳交的保費，

有時亦由國家補助或補貼，滿足或彌補被保險人因危害所引致的個別需要，以免生活受到疾病、工作意外、老年、失業等之影響。

社會照顧由國家財政負擔，其對象如戰爭的受害者、服役的受害者、犯罪的受害者等，再者是對生活特殊負擔的一般照顧（如子女津貼法——Kindergeldrecht），社會照顧非依個別之需要。

社會救助是針對具體的急迫狀況與需要，予以個別的救助，社會救助所需的經費由一般的稅收支應，只有在沒有其他任何協助時才予以社會救助。換言之，社會救助是社會安全的最後一道防線（註十二）。

Zacher, Hans F. 提出另一種劃分的方式，即：

- 社會預防（soziale Vorsorge）
- 社會補償（soziale Entschädigung）
- 社會救助與社會促進（soziale Förderung）

社會預防，對於可能發生的風險予以預先計畫保護的制度，即是社會保險，依據西德社會保險法規，包括：疾病保險、意外保險、年金保險、失業保險。被保險者藉事先繳交保費，以保障風險發生時之照顧。

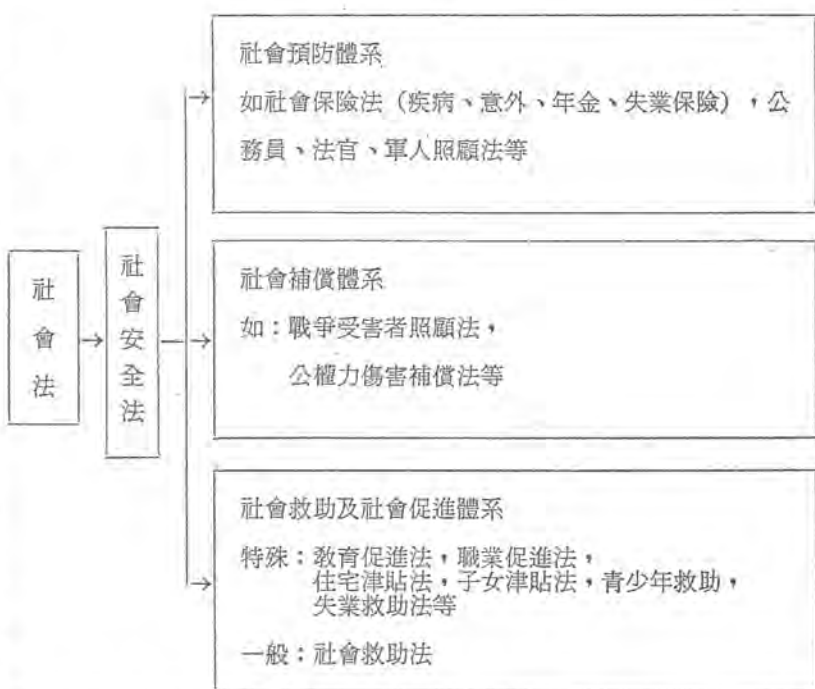
社會補償，以公共的方式彌補健康上的損害，尤其是社會必須承擔造成健康上損害責任者，特別是戰爭、服役、犯罪、公權力所造成之損害。

社會促進，或多或少強調個別之需要，它提供個人自我發展上的協助，以改善給付權利之社會機會均等，否則，社會保險的預防措施無法獲得實現，難以發揮功能，在此所指的社會法如，教育促進法，職業促進法，子女津貼法，住宅津貼法等，社會促進之經費，部分來自收費，部分來自稅收。

社會救助，它是社會安全的基礎制度，以因應急迫狀況，使任何人的生存獲得最基本之保障。社會救助是所有社會給付制度中，最強調需要之個別化者，即以受助者個別需要為導向（註十三）。

茲依上述說明，將社會法與社會安全綜結如圖三，供作參考。

圖 三



資料來源: Schulte, Bernd; Trenk-Hinterberger, Peter, Sozialhilfe, 2. Aufl., Heidelberg, 1986, S. 37.

伍、社會法典 (Sozialgesetzbuch SGB)

現今西德之社會約包括八〇〇種的法律與規定(註十四)。社會法非如社會法典(以下縮寫為SGB),基於明確、統一、完整的整體立法架構而來的,社會法源於極端不一的法律、社會、政治傳統。西德的社會法令源自帝國時期(距今約一百年),威瑪共和,第三帝國及二次世界大戰戰敗後自一九四五年

至一九四九年被佔領等時期,這些社會法具有極端不同的政治、經濟、社會、憲法背景。此外,為因應急速變遷的社會環境,亦迫使社會法不得不作必要之修訂;再者,二次世界大戰後,西德的社會給付受到重創,幾至解組。經過如此的演變,對西德人民而言,社會法已成了無法了解且無助益之法律。多頭馬車,混雜無體系,不公平的法令規章實有加以統整之必要。然而,要將之整合為完整的社會法,幾乎是不可能。

社會法典化的構想,以及SGB的誕生起源於一九五三年至一九五七年的社會改革。一九五五年,西德前總理Adenauer委託Hans Achinger, Joseph Höfner, Hans Muthesius, Ludwig Neundorfer等教授從事社會安全制度新規範的整體構想之研究,後由諸位教授提出「Rothenfelser Denkschrift」報告,建議制定一部SGB,使人民更易於了解,認清社會安全制度。

一九五七年西德社會民主黨(Sozialdemokratische Partei Deutschlands SPD)在其「西德的社會計畫」中亦表明了同樣的構想,起草人Auerbach同時亦促請制定一部一目了然的社會給付法。

二年後(一九五九年),SPD將此構想列為該黨的政治目標。但直至一九六九年才由SPD與FDP(西德自由民主黨Freie Demokratische Partei)兩黨所組成的聯合政府將此構想付諸行動,從事立法之工作。

一九六九年西德聯邦政府說明制定SGB計畫的目的如下:複雜、零散的社會法應予以簡化,以促人民對法律的了解,以及對法治國家的信任,簡化行政、司法對法令之應用,確保法律安全。

由此可見制定SGB的兩個主要目的:

1. 明確性,統整社會法使之一目了然。
2. 依據一致的社會政策、法律政策、法律體系的原則簡化社會法。為順利完成SGB,首先須徹底解決下列的基本問題:
1. 界定法典的社會給付範圍。
2. 除了使社會法能够一目了然外,完整的法典結構亦應兼顧社會政策之未來發展。
3. 簡化社會法,亦即要修訂現行社會法的內容,包括概念,給付條件、審

查規定的整合，以及主管機關間關係的設計，即權責的劃分。
 4. 各種不同的社會給付之基本原則需於法典中有明確一致的規定。SGB
 第一冊通則即是關於此方面的規定，它是SGB的基石。
 SGB的內容請參閱圖四。

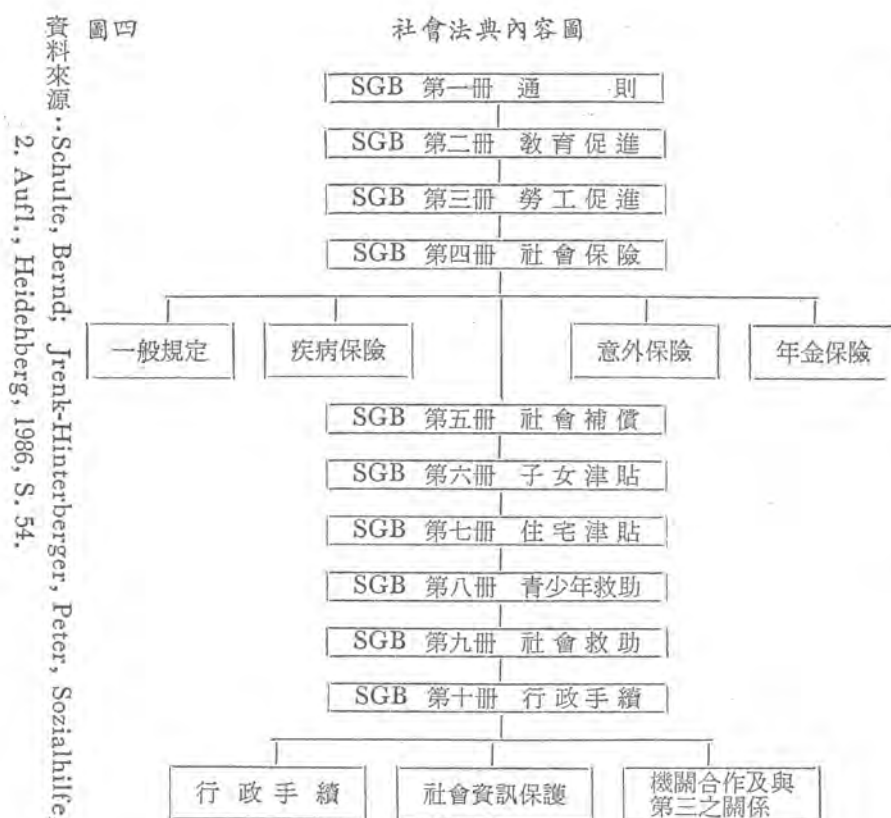
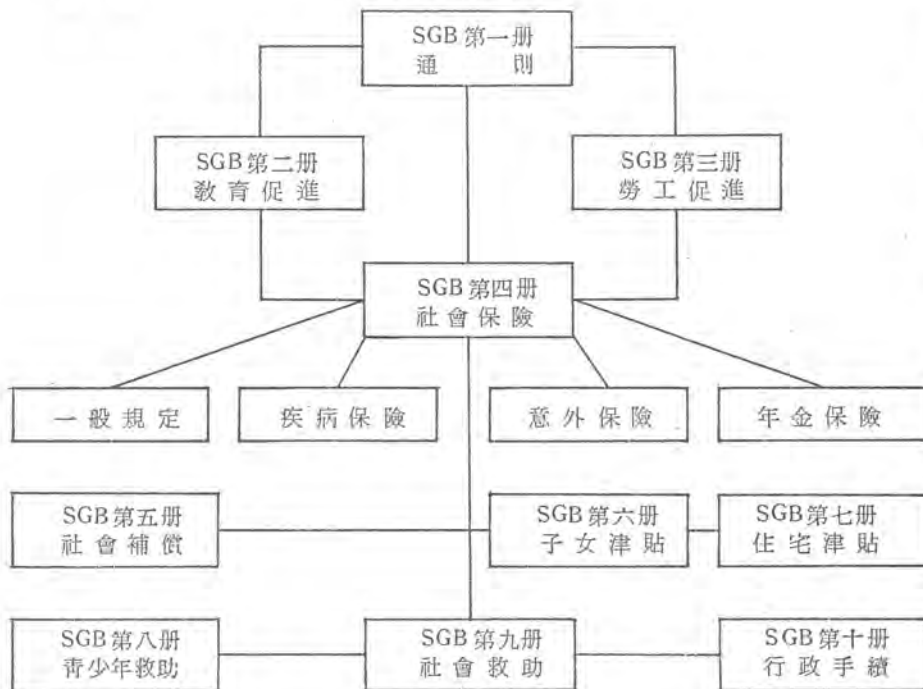


圖 五 社會法典結構圖



資料來源：Müller, Joachim; Nick, Franz R.; Ehriser, Hans-Jörg, Sozialstaat und soziale Sicherung, 3. Aufl., Regensburg, 1984, S. 35

至於殘障之復健與安置，並未列入SGB內，關於此方面的法律規定將維持原來的面貌，仍為個別立法，成為獨立的給付範圍。
 SGB的架構是以第一冊通則、第四冊社會保險、第九冊社會救助為骨幹

，透過教育促進與勞工促進，使人民達到納入社會保險體系的基本條件，並以社會救助為最後的守護神（請參閱圖五）。

目前SGB已公布實施部分如下：

1. 一九七六年一月一日第一冊通則公布實施。
2. 一九七七年七月一日第四冊社會保障第一章一般規定，保險機構自治規則與保險費法公布施行。
3. 一九八一年一月一日第十冊第一章行政手續，第二章資訊保護公布實施。

4. 一九八三年七月一日第十冊第三章機關合作及與第三者之關係公布實施（註十五）。

今（一九八八）年計畫提出年金保險及疾病保險納入SGB的法律草案（註十六）。

社會法的法典化是一段艱辛漫長的歷程，雖已經過了將近二十年的勞力，但到目前為止也只通過公布上述部分，尚有十個部分有待完成，扣除今年計畫提出的二個部分，尚有八個部分，據估計，此八個部分的條文總數約為一五〇〇條至二〇〇〇條之間，此工程何其浩大！不過，在持續不斷的努力下，SGB雖然不能在不久的將來即予完成，但可以肯定，SGB終究有完成的一天。

陸、結語

觀之我國憲法，對於人民基本生存權與工作權及社會安全的架構已有明確的原則性宣示，是一部符合福利國家世界潮流的進步憲法。反觀社會實況，行政組織體系架構的不當（新近行政院組織法修正草案即是最明顯的實例）；法規的零散不實，形式意義重於實質意義，所以立法院審議少年福利法案時，傳出「應」與「得」的笑話，就不足為奇；社會保險體系片斷支離，只重近利，忽略遠功，未能放眼於未來；十餘年來致力社會工作專業制度之建立，因「拖功」而白白耗費心血，能不令人焦急萬分。

經濟掛帥，創造了我國的經濟奇蹟與富裕社會，但亦埋下了社會不安的禍因。人盡皆知，安定的社會是經濟發展的基礎，經濟與社會應均衡發展，應儘

速致力於社會安全的建構，以預防問題於未然，避免造成社會的不安，否則社會動盪不安，經濟發展將頓失所依，多年來努力的心血，所創造的富裕與幸福終必化為烏有，吾輩應深省。

〔本文作者任職於內政部社會司〕

註釋

註一：der Sozialstaat 德文字義若直譯則為社會國家，但在德國公法上，英文的福利國家（Welfare State）通常即以社會國家稱之。本文 der Sozialstaat 譯為福利國家。

參見翁岳生著，「行政法與現代法治國家」，一九八五、六，臺北，第一八四頁。其內引用鈴木安藏，「社會國家的理念と實際」，公法研究，第二十八號，頁一一二五，一九六六年；覺道豐治，「現代福祉國家的概念」，公法研究，頁二六二一，一九六六年；Ernst Forsthoff, Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaats, in Rechtsstaat im Wandel, 1964年，頁27-56。

註二：Alfred Katz, Staatsrecht: Grundkurs im öffentl. Recht, 7. Aufl., Heidelberg, 1985, S. 92-98

註三：Bertram Schulin, Sozialversicherungsrecht, 2. Aufl. Düsseldorf, 1985, S. 1.

註四：Hans F. Eacker, Einführung in das Sozialrecht der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., Heidelberg, 1985, S. 9

註五：Eichhorn, Peter, Verwaltungslexikon 1. Aufl. Baden-Baden, 1985, S. 848.

註六：Wolfgang Gitter, Sozialrecht, 2. Aufl., München, 1986, S. 2.

註七：同註三，S. 1.

註八：同註四，S. 10-14

註九：通常把行政法分為兩大類：一般行政法與特別行政法。一般行政法是指與行政組織、行政行為、行政程序、行政執行、行政救濟等事項有關之法律規範。特別行政法是指針對特殊事項或特定生活領域所為的規範。社會行政法是特別行政法的一種，是指有關社會保險、社會照顧、社會救助的法律規範。請參閱黃異著「行政法總論」第二二三頁。

註十：林紀東先生的見解恰與此種說法相反。在其所著「行政法」（三民書局七十七年）中，依行政權作用之內容將行政法（關於行政權之法之總稱）歸為六類：1.行政組織法2.警察行政法3.給付行政法或服務行政法4.外務行政法5.軍事行政法6.財務行政法。而社會行政法僅是給付行政法或服務行政法內之分支。請參閱該書第一四一一七。

註十一：Helmar Bley, Sozialrecht 5. Aufl. Frankfurt am Main, 1986, S. 25-27.

註十二：同註三，S. 8-9.

註十三：同註六，S. 4-5.

註十四：同註一，S. 94.

註十五：Joachim Müller; Franz R. Nick: Hans-Jörg Ehreiser, Sozialstaat und soziale Sicherung, 3. Aufl., Regensburg, S. 32-36.

註十六：Dieter Schewe, Von der kaiserlichen Botschaft zum Sozialgesetzbuch, in: es begann in Berlin vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Bonn, 1987, S. 251.

參考書目

- 林紀東 行政法 三民書局 七十七年
翁岳生 行政法與現代法治國家 國立臺灣大學法學叢書編輯委員會編輯 七十四年
黃 異 行政法總論 輔仁大學法學叢書編輯委員會編輯 七十六年

張家祥 行政法 三民書局 七十六年

Avenarius, Hermann, Kleines Rechtswörterbuch, 3. Aufl., Bonn, 1987.

Bley, Helmar, Sozialrecht, 5. Aufl., Frankfurt am Main, 1986.

Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Sozialgesetzbuch, 6. Aufl., Bonn, 1986.

Eichhorn, Peter, Verwaltungsflexion, 1. Aufl., Baden-Baden, 1985.

Gitter, Wolfgang, Sozialrecht, 2. Aufl., München, 1986.

Katz, Alfred, Staatsrecht: Grundkurs im öffentlichen Recht 7. Aufl., Heidelberg, 1985.

Müller, Joachim; Nick, Franz R.; Ehreiser Hans-Jörg, Sozialstaat und Soziale Sicherung, 3. Aufl., Regensburg, 1984.

Rohrer-Kahlmann, Harry; Ströer, Heinz, Sozialgesetzbuch: Allgemeiner Teil, SGBI Kommentar, München, 1979.

Schewe, Dieter; Schenke, Klaus; Meuer, Anne; Hermesen, Karl-Werner, Übersicht über die soziale Sicherung, 10. Aufl., Bonn, 1977.

Schewe, Dieter, Von der kaiserlichen Botschaft zum Sozialgesetzbuch, in: es begann in Berlin vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Bonn, 1987.

Schulin, Bertran, Sozialversicherungsrecht, 2. Aufl. Düsseldorf, 1985.

Schulte, Bernd; Trank-Hinterberger, Peter, Sozialhilfe, 2. Aufl., Heidelberg, 1986.

Zach, Hane F., Das Vorhaben des Sozialgesetzbuches, Stansberger Sec, 1973.

Zach, Hans F., Einführung in das Sozialrecht der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., Heidelberg, 1985.