

南 華 大 學

歐 洲 研 究 所

碩 士 論 文

德 國 社 會 國 發 展 之 研 究



指導教授：林信華 博士

研 究 生：吳佩真 撰

中華民國 九十二年 六月

南 華 大 學

碩 士 學 位 論 文

歐洲研究所

德國社會國發展之研究  
The Development of Germany's State

研究生：吳佩真

經考試合格特此證明

口試委員：郭冠廷  
周桂田  
林信華

指導教授：林信華

所 長：洪美蘭

口試日期：中華民國 九十二年 五 月 三十 日

# 第壹章 導論

## 第一節 研究動機與目的

隨著人類社會轉型、技術進步，諸如：貧窮、失業、疾病等非個人缺失所造成，或個人所未能解決的問題成了普遍的現象，在十九世紀後葉之前，濟貧或者提供醫療照護等活動仍是以志願為主，大多靠教會、慈善團體、自助或互助會社等力量來解決社會事故導致的家庭與個人危機，而國家的介入只是點綴而已；一直到了前工業社會時期，為解決這些社會問題而建構的福利制度才開始有了雛形。以德國為例，1880 年代俾斯麥（Otto von Bismarck）便推動了強制性社會保險，主要的保險對象是勞動者，有特定職業類別限制的涵蓋範圍，與現今社會保險制度以全體國民為保障對象的理念有實質上的差距；其實可以將俾斯麥之社會保險視為一種高度的政治產物，因它的背後存在一個期望，也就是希望能藉社會保險的實施以消弭來自勞工所支持的社會民主黨（Die Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, SPD, 簡稱社民黨）的威脅。<sup>1</sup>儘管在實施對象與實際理念與後來普遍實施的社會福利制度有些差距，當時的德國仍被視為最早的福利國家模式，稱之為「俾斯麥模型」。<sup>2</sup>

隨著時代演進，福利的概念與內涵也有所轉變，但其最終目的皆在於消弭社會不平等之現象、保障人民生活、重新合理分配資源、改善社會環境。因此我們可以說，福利制度的實施能促進社會的和諧與進步，而國家政府有責任致力於減低社會的不公平、保障人民的福祉、達到福利極大化的目標。1942 年英

---

<sup>1</sup> 張世雄，*社會福利的理念與社會安全制度*，（台北：唐山，1996 年），頁 6-10。

<sup>2</sup> 例如，林萬億於「福利國家」一書針對福利國家的三個模型分析中，將俾斯麥的福利國家原型（The Original Model）視為最早的福利國家模型，稱之為「俾斯麥模型」。請參閱，林萬億，*福利國家-歷史比較的分析*，（台北：巨流，1994 年），頁 107-109。  
王順民於「超越福利國家」中關於福利國家類型學之解析，將德國歸於國家組合主義類型的福利國家，但其根本概念還是來自於先前所提之俾斯麥模式。請參閱，王順民、郭登聰、蔡宏昭 合著，*超越福利國家：福利國家的另類選擇*，（台北：亞太，1999 年），頁 40-47。

國的「貝佛里奇報告書」(Beveridge Report)中指出，人類必須克服影響其生存的五害—貧窮、愚昧、疾病、骯髒、懶惰，才能享有真正的幸福，社會成員有責任與義務共同消除五害，而政府則應以福利措施幫助社會，對社會負起更大的責任，滿足人民生存的需求，這份報告書日後成為許多國家發展福利制度的藍圖。<sup>3</sup>

二十世紀末社會民主黨紛紛走向政治舞台，社會民主黨不僅在西歐掌權，其影響也擴展至東歐國家，針對社會民主的討論再度掀起了浪潮。社會民主主義者關注於對平等的追求，其挑戰資本主義的最大目的即是為了消除社會貧富差異過大的現象，而社會福利則被視為消除社會貧富不均的工具。德國建構社會國(Sozialstaat)的內容正是包含了社會福利理念(Social Welfare)(包括社會保險、社會救助等社會安全概念)、社會民主內涵及其獨特的社會市場經濟制度(Soziale Marktwirtschaft)之概念。自1871年德國便相當重視社會政策(Sozialpolitik)，在德文中，社會政策與社會政治的用詞是相同的，都是指國家以各項措施保障社會凝聚與福祉。而德國《基本法》(Grundgesetz)對社會國的概念也有所規範，國家必須承諾提供收入與就業安全的保障，同時私人組織與團體、家庭、個人的自我支持也是社會國精神所強調的重點，<sup>4</sup>人民的自由與社會民主則是國家的責任。

近年來，社會快速變遷，人口結構也與以往大不相同，加上歐洲整合與全球化的衝擊下，社會與國家的角色面臨了轉變的挑戰，社會福利更加受到重視，德國社會國發展至今在理念與實際運作上有何改變？在此過程中所面臨的問題及其因應之道為何？這些是本篇論文所要探究的議題。

國內討論社會國的專書並不多，筆者希望能夠藉由這本論文，勾勒出德國社會國模式的具體概念，嘗試從德國在社會民主概念與社會國的發展歷史出發，從經濟、政治、社會及法律等各個角度切入，以期能更深入瞭解。具體而

---

<sup>3</sup> 唐文慧、王宏仁合著，*社會福利理論：流派與爭議*，(台北：巨流，1993年)，頁81-82。

<sup>4</sup> 林萬億，*前揭書*，頁59。

言，本研究之主要目的如下：

- 1.瞭解社會民主主義、社會國的形成歷史。
- 2.說明社會國的法治基礎。
- 3.探究德國社會國經濟制度運作下的社會政策之特色。
- 4.探討德國在統一之後，面對來自社會、經濟的挑戰，如何在兼顧社會福利與經濟發展的條件下繼續維持社會國理念。
- 5.提出研究結論：社會民主更新之下，社會福利趨向積極發展，社會安全制度、勞動市場政策更是結合了經濟成長與社會福利的雙重概念。社會國若要突破發展瓶頸便要以全方位的思考方向迎接挑戰。

## 第二節 研究方法、名詞界定與研究架構

### 一、研究方法與名詞界定

#### (一) 研究方法

本篇論文主要是針對德國社會國模式做探討，為達到前述之研究目的，在方法上採取歷史比較研究法，以時間為主軸瞭解德國發展社會國的背景，其中包括了探究社會國相關之概念—社會民主的緣起及德國社民黨成立之歷史淵源，進而深入研究德國制訂相關政策的特點，包括社會政策、社會市場經濟制度等與社會國息息相關之議題。

在了解社會國的歷史發展與政策制定方向後，接下來則要檢視德國發展社會國至今所面臨的問題何在。在社會國的重建議提上，筆者將從幾個不同面向來看：除了德國統一後影響國內至深的社會結構之改變外，經濟發展與社會政策的制訂方向亦是息息相關，而社民黨自 1998 年大選獲勝上台執政後為了兼顧社會福利、經濟發展、改善國內失業問題因而訂定的計畫，更是本文探討的重點。為瞭解以上議題，筆者參考了國內外相關論文、著作與網路資料，希望在層層推演導論下，對德國社會國模式能有深入而透徹的了解。

## （二）名詞界定

在國內一些探討福利國家的書籍中，將德國歸類為討論的類型之一，但筆者在此不用「福利國家」，而是以「社會國」作為探討德國發展社會福利的模式。「社會國」是從德文 *Sozialstaat* 一字翻譯過來的，德文中所謂的「福利國家」（*Wohlfahrtsstaat*）一詞通常意指北歐斯堪地那維亞（*Scandinavia*）的福利模式，是以自由競爭的資本主義經濟為立基所發展出的社會福利制度；而社會國則強調社會市場經濟下，兼顧安全與秩序的法治國家，因此以社會國這個名詞概念來形容德國的社會、經濟與福利之間的關係是較為貼切的。<sup>5</sup>

## 二、研究架構

社會國與社會民主之間雖沒有必然的相關性，但社會民主在德國仍有相當深遠的影響，其中也包括了對德國社會民主黨在發展過程中的轉變，因此在討論社會國精神與發展進程時，這些也是不能被忽略的。本論文以時間作為主軸，從十八世紀至今以兩次世界大戰為分界點分成幾個時期來探討，分別就每個階段社會民主主義、德國社會民主黨以及社會國的發展一一說明。

首先在本文第貳章中，將針對社會民主主義的發展概況、德國社會民主黨發展史作一番探討。社會民主可以說是社會主義發展的另一個方向，其實我們可以將社會民主的發展看成一種歷史的過程，為因應社會環境的變遷，在各個階段以不同的面貌呈現，有不同的發展策略及不斷修正的觀點。社會民主可以說是二十世紀一項了不起的政治哲理，其主要影響便是引導創造了社會福利國家和國家經濟政策，到了二十世紀末更出現了社會民主的更新，也就是在西歐掀起浪潮的「第三條路」（*the third way*），其內涵與 1970 年之前的社會民主主義所強調的重點已是大不相同。社會民主主義的轉變也影響了德國社民黨的發展方向，社民黨自 1890 年成立至今，其政策綱領與理想除了受社會民主主義的

---

<sup>5</sup> Franz-Xaver Kaufmann 著，施世駿 譯，*德國福利國家的挑戰*（*Herausforderungen des Sozialstaates*），（台北：五南，2002 年），頁 15-16。

發展而改變外，國內政經情勢及世界潮流的變化也是與之息息相關的。

德國社會國的理念包含了完全就業政策（Vollbeschäftigungspolitik）、社會安全體系（Das System sozialer Sicherheit, Social Security System）與集體契約的系統：所謂的完全就業是指失業率維持在 3%以下的情形；社會安全體系則是屬於社會福利的範疇，包括社會保險制度的訂定、社會救助的實施等，也是社會國的特點之一；至於集體契約系統的內涵包括了勞資共同協商法以及工資契約法，簡單來說工資契約法的要點就是工資自主化（Tarifautonomie）的概念，依據社會國的原則，雇主與工會有獨占性的責任來決定工資，政府沒有明確的工資或價格政策，也沒有最低工資立法。以上主題構成了社會國的主要核心概念，且在社會國的發展過程中亦是有脈絡可循的。歷經了將近兩個世紀的發展，德國社會國才有了現在的面貌，在這麼長一段時間裡，所涉及的不僅是政治與經濟的條件，社會、文化甚至是國際外交多少都對其產生影響。本文第參章中，筆者將以國家政治體制發展作為分水嶺，從德意志帝國、威瑪共和到聯邦德國針對各個時期的政經發展、法律制定來介紹該時期在社會國發展上的重要突破或影響，各個時期皆有其發展重點，尤其是在法律政策的制定上更是可以看出端倪。

社會市場經濟制度的概念與特色以及社會國的社會安全體系則是本文第肆章的討論重點。要了解德國社會國實質內涵，除了歷史的發展外，也必須對相關制度有所認識。社會與經濟應該要能相互協調配合，經濟制度對社會國發展而言是相當重要的。德國的社會市場經濟制度可以說是德國社會政策意識型態的核心，社會市場經濟理論與自由放任的市場經濟不同，其特殊之處在於有意識地從社會政策角度加以控制的市場經濟，也就是建立在自由和秩序原則之基礎上，將其結成一個不可分割的整體。<sup>6</sup>此外德國的社會福利制度的特色，最重要的是社會安全體系，德國社會安全體系之基礎為社會保險制度，包括年金保

---

<sup>6</sup> 朱正圻，*西歐經濟運行機制*，（台北：遠流，1991年），頁 25。

險制度、健康保險、失業保險等；社會安全體系的另一個環節則為社會救助（Sozialhilfe, Social Assistance），其基本概念在於提供社會保險所不能照顧到的需求，不過在現今政府與社會所要思考的方向在於如何降低社會救助的支出，以積極的再教育方式提昇人民謀生能力取代消極的提供金錢支助維持人民生活基本需求。

本文第五章研究重點在檢視社會國發展至今所面臨的問題與因應措施。社會結構轉變人口老化對於社會福利制度的安排與運作上，多少會產生影響；另一個面臨的主要問題就是經濟與財政之負擔，尤其是長久以來無法解決的失業問題在兩德統一之後更顯重要。經濟與社會的結合是一項重要的議題，近年來德國為了解決社會問題而規劃了各項改革計畫與並修訂相關法令，藉由這些改革計畫之基本精神可以看出社會國在時代轉變下，如何一方面堅持其基本理念，另一方面因應潮流找到新的發展方向。

最後一章則提出對於德國社會國的發展與重建這個議題上的結論，也就是社會民主、社會福利、社會國皆有新的發展方向，社會安全制度不僅是福利的一環，亦是一種經濟投資；其他如近幾年所提倡的終身學習（long-life learning）便是另一種型態的社會福利，將人力當成資源再投資。社會國發展至今在不斷實驗、修正後被賦予了新的面貌，但其所堅持的基本精神卻是不變的。

### 第三節 文獻檢閱

在文獻檢閱方面，就筆者所知，目前國內相關著作探討重點大多著重於福利國家或者社會福利概念，而針對社會國概念的專書或文章則寥寥無幾，至於外文著作方面，首先可以參考 Heinz Lampert 與 Albrecht Bossert 兩位學者合著之「德國社會國：發展、形成與問題」（Sozialstaat Deutschland: Entwicklung - Gestalt - Probleme）一書，在本書中，作者將社會國的起源、立憲精神、相關經濟與社會制度以及相關問題作了簡單而全面的介紹與討論。作者認為社會國的精神基



礎是來自法國大革命的影響，在法國大革命之後，個人的自由、法律之前人人平等的精神、自由經濟、以及人民的權利與義務等種種值得追求的政治目的開始受到重視，民族國家以及民主社會國的形成本也是在此之後，<sup>7</sup>作者更將二次大戰後德國社會國的實踐視為人權發展的一大進步。本書將德國社會國的發展進程分成德意志帝國、威瑪共和以及聯邦德國三個時期，針對每個時期的經濟與政治條件、社會政策的制定以及對社會國發展的重要意義皆提出了說明。

在學者 Gerhard Albert Ritter 所著之「社會國成立發展」(Der Sozialstaat Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich)一書中，嘗試以社會國之興起、發展與特色為中心，比較現代化工業社會中各個國家的不同。作者於該書序論中，提出了國家與政權的幾個類型並且分別介紹了福利國家和社會國概念的形成本，其中對於 Sozialstaat 一字之獨特性也有所說明，在作者看來，英文的 social state 一詞並無法詮釋 Sozialstaat，因為 social state 僅是指人類從自然狀態到社會化的轉變，而十九世紀後 social state 則是英國保守黨的理念之一，他們希望透過國家福利政策的制定，確立每個人對社會的責任、權利與義務的劃分，使整個社會能更緊密結合，social state 的理念較偏向烏托邦式的理想。這樣的觀念雖然與 Sozialstaat 之意涵有重疊性，但卻少了 Sozialstaat 所強調的民主平等以及人民自決的精神。<sup>8</sup>Lampert 及 Bossert 之著作與本書雖然皆旨在說明社會國的發展，但其最大不同處在於探討的切入點與方式不同，前者是以循序鋪陳的方式描述各個相關層面，而本書作者則是以時間點作切割，並加入其他國家共同比較。透過這兩本著作不僅能獲得關於社會國的基本概念，也能從中瞭解社會國之獨特性，相信對一些觀念的澄清是相當有幫助的。

Stefan Huf 所著之「社會國與現代化」(Sozialstaat und Moderne)一書中，主要觀點在探討現代化的影響下，國家的社會政策會有什麼樣的改變，因此，

---

<sup>7</sup> Heinz Lampert & Albrecht Bossert. *Sozialstaat Deutschland: Entwicklung - Gestalt - Probleme*, (München: Verlag Franz Vahlen, 1992), pp. 1-7.

<sup>8</sup> Gerhard Albert Ritter, *Der Sozialstaat Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*, (München: R. Oldenburg Verlag, 1991), p. 13.

作者從社會政策的概念出發，探討是否因現代化的原因促使國家必須對社會政策預算作縮減的調整，而市場經濟與社會政策之間的關係又是如何呢？從這本書中，我們可以找到一些思考的方向。

至於社會國或者社會政策在面臨全球化的衝擊下，又會發生什麼樣的改變？我們參考 Diether Döring 所編之「全球化下的社會國」（Sozialstaat in der Globalisierung）以及 Catherine Jones Finer 所編的「跨國的社會政策」（Transnational Social Policy）皆提出了社會國與全球化議題之間的關連，全球化增加了創造財富的機會，但也可能產生某些國家在世界經濟結構體中邊緣化的危機，因此，對於政府施政而言有幾個重要的議題是值得注意的，譬如美國與歐盟之政策制定被視為發展的主流；應鼓勵並提供協助予發展中國家使其能具備主動參與世界經濟事務的能力；加強政府間、商業團體以及非政府組織（NGOs）的合作關係以締結友好夥伴關係等。<sup>9</sup>從這裡我們可以看出在全球化影響下，國與國之間的距離縮短了，世界幾個大集團對於單一國家的影響力不容小覷，同樣地，這對於社會國的發展上也是有所影響的。

Franz-Xaver Kaufmann 所著「社會國之挑戰」（Herausforderungen des Sozialstaates）一書，則是對於社會國之概念、體制之描述及發展有深入的討論。該書強調福利國家或社會國的發展並無法遵循一定之邏輯，因為其所跨的領域包含了政治、經濟、文化、社會等各個面向，在探究社會國議題時，我們必須做全面同盤的思考，如此才能真正理解社會國的精髓。

---

<sup>9</sup> Clare Short, 'The Meaning of Globalization for Development Policy' in Catherine Jones Finer (ed.) *Transnational Social Policy*. (Oxford: Blackwell Publishers, 1999), pp. 4 – 11.

## 第貳章 社會民主與德國社會民主黨

### 第一節 社會民主主義

社會國與社會民主雖然無法完全劃上等號，但是就德國社會國的發展過程來說，社會民主的概念有其相當的重要性；若要談到德國社會民主的形成就必須瞭解社民黨在德國的發展歷程。因此在這一章當中我們要先對社會民主的發展與德國社民黨的歷史作一番瞭解，才能對德國社會國理念的 formed 與概念有更進一步的認識。

#### 一、社會民主的開創期 — 革命與改良

社會民主制度反對階級革命，主張以民主的程序來達成經濟社會的均等理想，可視為一種緩和的、議會制的社會主義，是西方社會主義的主要型態。英國的工業革命以及 1789 年的法國大革命可以說是歐洲社會主義運動的催生劑。在工業革命期間，整個歐洲無論是在社會、經濟、政治甚至在文化的領域，都發生極為重要的變化。工業化所帶來的技術革新、農業現代化以及人口的大量增長均使這些進行工業革命國家的產業結構面貌產生了不同的轉變，大規模生產的結果促使了市場勞動力需求的增加。加上農業改革後，小農生存不易而被迫進入都市尋求新的出路，種種外在原因造成勞動人口迅速增加，但是他們並未擁有良好的生活條件且工作環境也極度惡劣，法律更是無法對其應有的權益提供真正完整的保障。相較之下，擁有資本的中產階級無論是生活或者個人財富狀況也有良好的發展，貧富差距問題日益嚴重，無產階級與中產階級間的對立衝突日益白熱化，在這樣的背景之下，工人運動與社會主義運動便因應而生。社會主義者深知，除了以爭取政權為目的之外的社會運動最終都會被武力所消滅，而在爭取政權的過程中，若要贏得工人的支持，更必須致力於改善工人的

生活，最重要的是一切行動必須遵循民主的規範進行。<sup>10</sup>

一次世界大戰以前，社會民主的發展一直是在「革命」與「改良」之間搖擺不定的，改良主義的興起可以說是源自德國，1890年德國社民黨的「愛爾福特綱領」（Erfurter Programm）可視為第一份以改良主義、以行動為方向的文件，其影響至深且遠。當時的社會民主主義概念主要包括兩點：工人階級組成政黨並取得政權及生產工具的國有化以消除剝削。這樣的觀念是所有社會黨派所接受的，但在達成目的所採取的手段方面，則有很大的分歧。例如1889年成立的瑞典的社會民主勞工黨（Social Democratic Labour Party, SAP）於「愛爾福特綱領」制定後宣布其黨綱是以「愛爾福特綱領」為基準，只不過有別於德國社民黨所強調的生產工具的社會化是以漸進而和平的方式來完成，社會民主勞工黨則認為，改革其實是可以偏離運動本身而達成，他們主張用務實的態度來面對所發生的問題。<sup>11</sup>而1918年英國的工黨成立之時，則是強調要透過選舉的方式取代革命來達成改革的目的，由此可看出在改良主義的影響下，革命的手段已漸漸被放棄使用。

右派的社會民主堅持資本主義範圍下的改良主義，除了否定馬克斯主義理論外，更主張以漸進的方式累積力量完成改革，最有效而直接的做法就是經由選舉，取得政權從而進行社會改造。左派馬克斯革命式理論的擁護者則認為，改良主義者遺忘了社會主義的最終目的，且認為改良主義者對於資產階級的議會民主過於樂觀，將使勞動階級無法堅持根本的改變，要達到社會改造唯有透過革命方能成功。另外也有搖擺不定的中間派，口頭上支持馬克斯主義，但實際上卻沒有一定的動向。不過，在此時期的社會黨或社會民主黨內的各派仍然籠統地使用社會民主主義的概念來闡述黨的思想與理論，直到1917年列寧提出馬克斯主義政黨應拋棄社會民主主義，改稱共產黨，至此，社會民主主義在共

---

<sup>10</sup> Adam Przeworski, *Capitalism and Social Democracy*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1985), pp. 240-241.

<sup>11</sup> Henry Milner 著，陳美伶 譯，*社會民主的實踐* (*Sweden: Social Democracy in Practice*)，(台北：五南，1996年)，頁 68-69。

產黨的思想內成爲一種帶有貶抑意味的名詞。

1920 年，德國社民黨吸收了獨立社會民主黨的緩和派黨員，確立了其改良主義的路線，從體制外的革命黨轉變成爲體制內的選舉政黨。在這時期，社會民主運動已走上改良主義之道。<sup>12</sup>

## 二、社會民主的轉型

### (一) 修正期

一次大戰之後，許多國家的社會民主運動之首要實踐任務即是國有化的相關議題。瑞典社民黨於 1918 年取得執政地位後，首度實施了國有化及工業民主的政策，而北歐的挪威與丹麥也在兩次大戰間，實施國有化，將私有企業轉變成爲國有，英國工黨也於二次世界大戰後執政時，同樣實施國有化政策。雖然各國的國有化政策之施行時間與程度上有所差異，但其目的卻是大致相同的。不過因爲現實的挑戰，這樣的國有化政策最終宣告失敗，社會民主者不再堅持國有化是其經濟基礎的主要目標。以瑞典爲例，1920 年與 1928 年的選舉經驗顯示，一旦政黨的政見包含了國有化議題，則將有更多人支持其對手。<sup>13</sup> 由此可看出人民對國有化政策的排斥與不信任感。

歸咎國有化政策失敗的主要原因在於，當時社民黨並非多數民眾所支持的政黨，且人民並不瞭解國有化的內涵與意義。國有化主要意指將民營產業轉爲國營事業；但一般工人階級的認知與期望僅在於馬克斯主義所強調的社會化，亦即產業轉移爲工人階級所擁有。兩者間的落差使得國有化政策無法普遍爲人民所接受。

失敗的經驗促使社會民主黨人對國家角色重新定位，爲維持總體經濟發展

---

<sup>12</sup> 參考資料：李建鴻，「社會民主的起源與歷史發展」，*新潮流*，第七、八期，(1994.01.15 & 02.15)。Thomas Meyer, *Die Transformation der Sozialdemokratie – Eine Partei auf dem Weg ins 21. Jahrhundert*, (Bonn: Verlag J. H. W. Dietz Nachfolger GmbH Bonn, 1988)。

<sup>13</sup> Henry Milner 著，陳美伶 譯，前揭書，頁 71。

的目的，國家是可以介入的，但只限於非營利事業及社會民生必要的產業；國家在防止經濟惡性循環與資源合理運用的目的之下，可以干預調控私人企業。在這兩個原則之下，國家得以間接控制私人企業，但私人企業的生產必須由協調的公共計畫加以控制，如此不僅能促使資本主義經濟更合理運作，也能將部分資源轉移作為社會福利之用。<sup>14</sup>

這樣的修正意味著社會民主者接受了私有制，他們希望在民主國家的框架內，利用和改善議會民主及政黨政治，逐步改良資本主義制度；在選舉制度下，其觀念也作了大幅度的修正，他們不再一味地要求生產國有，甚至也將資本主義的效率概念視為國家干預政策的調整標準。社會民主的理念至此可說是又有了新的轉變，事實上無論何種思想理論都必須受到時代環境的檢驗，隨著內外情勢的轉變，必須適時適度地加以修正，才能符合時代的潮流。

## （二）發展期 — 福利國家與社會國的誕生

歐洲社會民主政黨在面臨 1929 年的經濟危機問題，為解決失業人口大增及通貨膨脹等問題時，採取的方式是調整社會民主主義的方向，在經濟方面拋棄直接國有化的方式，調整市場力量的運作；面對分配問題，採行以賦稅改革及建立社會安全制度來進行社會資源的再分配；藉由「去商品化」<sup>15</sup>的過程，降低市場對消費的控制。

瑞典社民黨的重要經濟政策建構者威戈弗斯 (Ernst Wigforss) 主張要擴大公共投資部門，以解決失業問題，威戈弗斯認為經濟衰退的原因在於過低的消費，國家應該透過財經政策刺激需求，社會與經濟互動是互補的概念，大體而言，

---

<sup>14</sup> 同前註，頁 72-74。

<sup>15</sup> 所謂的「去商品化」意指，在前資本主義社會中，很少工人恰如商品一般是憑藉其勞力販賣以維繫生存的，若剝去社會中除了勞動契約之外的其他確保社會在生產的制度安排，那麼剩下的部分即意味著人們被商品化因此社會權的引起則代表著要將個人與市場之間的依賴關係開始鬆綁，當服務被視為一種權利且一個人不必仰賴市場而能維持其生活時，去商品化於焉成立。在這個概念中，凸顯了勞動者的因素，而雇主的絕對權威也被削弱。請參閱 Gosta Esping-Andersen 著，古允文 譯，*福利資本主義的三個世界 (The Three Worlds of Welfare Capitalism)*，(台北：巨流，1999 年)，頁 39-41。

是要以福利國家計畫的形式來完成。經濟政策還需社會政策之配合，在社會安全方面，瑞典的老人年金制度、健康醫療照護、低收入住宅政策及失業金制度都是其社會計畫中重要的一環。瑞典的社會民主相當重視的是社會團結的概念，其基礎為社會責任與平等的價值，人民尊重並堅持其共同的制度，在此制度之下經濟、政治、文化生活等都被納入在政個社會民主的社會系統之下，這是福利國家的一種模式。

英國的工黨內部理論家在 1939 年就提出了採行凱恩斯經濟學 (Keynesian economics) 中充分就業的理論，主張經濟成長是可以在一個計畫經濟下獲得，且可同時推動社會福利與社會正義。二次戰後，英國「貝佛里奇報告」(Beveridge Report) 被提出並立法，可以視為現代福利國家政權體制的確立，工黨也因而對外宣稱英國是福利國家。在此報告書中將疾病、意外、失業與老年保險集中在一個均一給付的體制之內，由雇主、雇員與國家三方共同分攤保險費用。在 1944 年至 1948 年之間是英國社會立法的全盛時期，其影響了英國往後四十餘年的社會服務行政系統，包括了 1944 年的《教育法》(the Education Act)、1946 年的《家庭津貼法》(the Family Allowance Act)、1946 年的《國民保險法》(the National Insurance Act) 及《國民保健服務法》(the National Health Service Act)、1947 年的《城鄉計畫法》(the Town and Country Planning Act)、1948 年的《國民救助法》(the National Assistance Act)、同年的《兒童法》(the Children's Law) 以及 1949 年的《住宅法》(the Housing Act) 等，這些社會立法共同組成了一套完整的福利國家體系，英國之後的社會政策也是以此為基礎。<sup>16</sup>

德國在一次戰後開始推動新的社會政策，主要的目標在於實現勞工階級的社會權，國家必須負起照顧每個人的經濟福利之責任，保險制度是這個時期相當重要的一項社會政策。這個時期可以說是德國社會發展雛形的雛形。關於德國的發展筆者將在後續的章節中作更詳盡的探討。

---

<sup>16</sup> 林萬億，*前揭書*，頁 51-53。

整體而言，福利國家或者社會國的發展可以說是社會民主的新模式，其不僅化解了經濟危機，也奠定了國家未來的發展基礎，尤其是北歐福利國家更是各國效法的對象。此乃社會民主發展的高峰期。

### （三）調整期 — 基本價值不變的原則下持續進行調整

二次戰後社會經濟結構發生了重大的轉變，社會階層組成也不盡相同，社會民主黨不再將其設限為工人階級的政黨，轉而努力尋求成為人民的政黨，以期能擴大政治支持度。在經濟政策上社民黨人不斷修正，面對龐大福利支出，尋求在經濟發展與社會公平之間的平衡點。

近年來各國社會民主黨力求在政策方面的創新，1990年代中期歐洲的社會黨有復興的趨勢。1994年荷蘭工黨、瑞典社民黨的執政，接著是丹麥、芬蘭、比利時的社會黨也相繼贏得大選，1997年英國工黨以高支持率壓倒性戰勝保守黨，法國社會黨與共產黨組成聯合政府並與右派總統共同執政，1998年德國社民黨在大選中獲勝，與綠黨組成第一屆紅綠聯合政府，同年義大利左翼民主黨主席亦授權組閣。這些政黨所以贏得政權的相似之處在於，他們幾乎不再停留在過去左派政黨所堅持擴大公共領域的政策，更甚者有英國的布萊爾（Tony Blair），他極力聲明其所領導的工黨政府不再同於過去七〇年代的工黨，並表達出要為二十一世紀的國際社會創造出一種中間偏左的共識之雄心壯志。

社會民主在發展的過程中經歷無數次的理論與政策轉變，最後甚至嘗試推動經濟民主的改革，以因應社會環境之變化，但社會平等、人性尊嚴、社會團結等理念與基本價值是維持不變的。藉由政治民主的方式，促使社會各領域皆能達到民主與平等的目的，完成民主社會的目標。近幾年來所謂的「第三條路」（The Third Way）概念再度被提出，社會主義或社會民主主義者藉此表示其在資本主義與共產主義間找到了另一條不同的道路，就安東尼·紀登斯（Anthony Giddens）的論述，「第三條路」指的是「一種思維框架或政策制定框架，目的在



於試圖適應過去二、三十年來已發生根本變化的世界，而其意義在於超越舊有的社會民主主義和新自由主義。」<sup>17</sup>

## 第二節 德國社會民主黨

### 一、十九世紀的德國社會民主黨

#### (一) 1848 年：德意志工人運動之開端

德國社民黨就如同歐洲其他國家的社會民主黨一樣是在英國的工業革命與法國大革命之後開始大規模地發展。由於工業發展與人口大量增長，十九世紀中期的德國邦聯（Deutsche Bunde）在經濟結構上產生了巨變並造成社會分配不均，勞工生活貧困不安，許多對現狀不滿的人民開始起而要求國家統一與民主，但在此時期這股反抗勢力及自由主義運動無庸置疑的是處於被壓制的狀態。

1847 年左右，德國的勞動階級產生了較有組織的兩派，一為卡爾·馬克思（Karl Marx）與弗理德理希·恩格斯（Friedrich Engels）所領導的「右派共產主義者同盟」（der recht kleine Bund der Kommunisten），其主要活動範圍在西普魯士，他們兩人並在 1848 年發表了「共產黨宣言」，可以說是影響德國社民黨至深的兩個重要人物。另一派有組織的德意志工人運動則是斯帝凡·柏恩（Stephan Born）所領導的約有近 15,000 名成員的「德意志工人協會」（die deutsche Arbeiterverbrüderung），他們的勢力範圍分布在柏林、薩克森及部分北德與南德地區，可視為德國的第一個工會。<sup>18</sup>

受到維也納 1848 年「二月革命」成功推翻梅特涅政府的鼓舞，柏林人民在 3 月也起而反抗，要求取消封建、實行政治民主、召開人民代表會議和釋放政治犯，雖然一度遭到威廉四世的軍隊鎮壓，但最終仍取得勝利。為了延續「三月

---

<sup>17</sup> Anthony Giddens 著，鄭武國 譯，第三條路 – 社會民主的更新（The Third Way – The Renewal of Social Democracy），（台北：聯經，1999 年），頁 26-29。

<sup>18</sup> SPD, *Geschichte*, (URL: <http://www.spd.de/servlet/PB/menu/1009506/index.html>), Oct. 2002.

革命」，德意志工人在各地繼續其反抗運動，希望能夠達成德意志統一、建立民主制度的最終目的；在此同時，資產階級爲了鞏固己身利益因而以和平實現無產階級之政治要求爲由，召集各邦國的資產階級代表在法蘭克福（Frankfurt）召開國民議會，希望建立君主立憲制並與貴族分享政權。在他們試圖立法制訂一部帝國憲法而爭辯不休的同時，德意志各邦統治者便趁機重新集結力量對付反抗運動並成功鎮壓了幾個重要邦國內的工人運動，雖然各地再度爆發群眾運動，但因爲各地區的武裝起義並沒有統一指揮與互相配合，革命最後並沒有成功。<sup>19</sup>德國第一個有組織性的工人運動最後便因受到壓制而以失敗作爲收場。

## （二）1860 年代：工人政黨的建立

1848 年的革命失敗後，德意志工人運動雖然並未完全消失，但其勢力已漸漸式微，在 1850 年中期普魯士、巴伐利亞以及薩克森的工人運動同時遭到破壞後更是沈寂了一段時間，直到六 0 年代初，工人運動才又再度復甦。<sup>20</sup>此時登上普魯士（Prussia）王位的是威廉一世（William I），他任俾斯麥爲宰相，俾斯麥「以武力統一德意志」的主張與做法爲他得到了「鐵血宰相」的封號，而在歷經三次的王朝戰爭之後<sup>21</sup>，他也確實帶領了普魯士統一了德意志帝國（Das Deutsch Kaiserreich），對之後的德國發展有極大的影響。

1863 年俾斯麥擔任首相的後一年，斐迪南·拉薩爾（Ferdinand Lassalle）於萊比錫（Leipzig）成立了「全德工人聯合會」（der Allgemeine deutsche Arbeiterverein）（亦稱爲「拉薩爾派」），該聯合會的宗旨爲「採取和平而合法的途徑，尤其是爭取社會輿論，爲實行普遍、平等和直接的選舉權而努力，這種普選權是能夠充分代表德國工人階級的社會利益和真正消除社會中的階級對立

---

<sup>19</sup> 張炳杰，*德國—歷史與現狀*，（北京：旅遊教育出版社，1995 年），頁 31。

<sup>20</sup> 弗·梅林 著，青戴繁 譯，*德國社會民主黨史：第二卷，三月革命及其後果*，（北京：生活·讀書·新知三聯書店，1973 年），頁 72-94。

<sup>21</sup> 這三次戰爭分別爲 1864 年的普、奧對丹麥的戰爭、1866 年普奧戰爭、以及 1870 年至 1871 年的普法戰爭。

的唯一手段」。<sup>22</sup>由此可看出拉薩爾對普選權的重視，他認為普選權不僅對工人階級極為重要，且國家亦可藉此成為「自由的人民國家」，進而資助工人成立生產合作社，作為改善社會經濟的工具。為達此目的，他亦與俾斯麥有過幾次會談，但有人認為拉薩爾為了實現普選權的理想而支持俾斯麥以發動戰爭統一德國之舉，背叛了德意志工人階級的根本利益，是見風轉舵的做法，反而影響了工人運動的發展。<sup>23</sup>

除了拉薩爾的全德工人聯合會之外，德意志工人運動的另一派主流為 1869 年奧古斯特·倍倍爾 (August Bebel) 與威廉·李普克內西 (Wilhelm Liebknecht) 於愛森納赫 (Eisenach) 所建立的「德國社會民主工人黨」(Sozialdemokratischer Arbeiterpartei) (亦稱為「愛森納赫派」)。愛森納赫派原本是屬於全德工人聯合會的一份子，但因不滿當時領導者的獨裁作風，便自成一派，不同於拉薩爾派的立場，愛森納赫派反對俾斯麥發動戰爭，主張應藉由人民群众的革命力量達成國家統一的目的。此兩派不同的理念與行事主張使得彼此間常常出現互相爭辯與攻訐的情形，雖然從某一方面來看，這兩派也透過這樣的爭論而漸漸拉近彼此的距離，但在這過程中，對於德意志工人運動而言，則是產生了工人反對工人的弔詭情況。愛森納赫派後來比拉薩爾派受到支持是因為其主張與傳統社會主義的理念較為相近，社會民主工人黨的愛森納赫綱領贊成馬克斯主義的階級鬥爭觀念，該綱領不僅包含了社會革命的內容，對於拉薩爾派的現實變革要求也有所關注。

整體而言，在 1860 年代後半期的德意志工人運動就已經發展成由職業聯合會推動工會運動的形式，就德國社民黨自己的說法，全德工人聯合會成立之時可視為該黨的建黨日，也因此德國社民黨可以說是歐洲、甚至是全世界成立最早的工人階級政黨。<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> 弗·梅林 著，青戴繁 譯，*德國社會民主黨史：第三卷，拉薩爾的鼓動，黨派的爭論*，(北京：生活·讀書·新知三聯書店，1973 年)，頁 75。

<sup>23</sup> 張炳杰，*前揭書*，頁 41。

<sup>24</sup> 社會民主政黨與工會運動息息相關，不過在不同的國家則有不同的發展模式。以英國與德國

### （三）1870 年代：德意志帝國的建立、俾斯麥的《反社會黨人非常法》

俾斯麥以鐵血政策統一並建立了德意志帝國（das Deutsche Reich, 1871-1945）之後，國家統一與經濟繁榮兩項利基使德意志工人運動的發展再度出現曙光。為團結工人運動，愛森納赫派與拉薩爾派於 1875 年所舉行的哥達大會（Gothaer Kongress）中決議將兩派合而為一，建立「德國社會主義工人黨」（Sozialistischer Arbeiterpartei Deutschlands）。該次大會中，德國社會主義工人黨通過了哥達綱領，並在綱領中提出普選權、人民立法、人民司法和人民教育等要求。<sup>25</sup>在 1877 年的帝國議會選舉中，德國社會主義工人黨首次參與競選，並獲得了近 10% 的選票。

受到工人階級的迅速發展之影響，使俾斯麥對其更是有所顧忌，因此在 1878 年藉口德皇威廉一世被謀刺一事乃社會主義工人黨黨員所為，在帝國議會公布了所謂的《鎮壓社會主義危害社會秩序法令》（Sozialistengesetz）（也可稱為《反社會黨人非常法》）。根據這項法令，所有關於社會主義的、社會民主的、或是自由的工會的各项活動都被禁止，雖然議會在其後列舉出例外條件，但那些情況幾乎是微乎其微的。該法令頒佈後，許多相關組織遭到查禁或被勒令解散，大批的黨員或被逮捕或被迫流亡國外，社會主義工人黨被形容為「沒有祖國的同伴」（vaterlandslosen Gesellen），<sup>26</sup>但這樣的挫折非但沒有讓德國社會民主的發展一蹶不振，其擁護者反而是有增無減。

---

作比較，德國的社會民主黨的發展早於眾多工會形成之時，而英國的工黨則是因工會而產生出的，做為勞工運動在議會的代言人。請參閱 Ian Gough 著，古允文 譯，*福利國家的社會經濟學*，（台北：巨流，1995 年），頁 92。

<sup>25</sup> 由於拉薩爾派的形式作風被馬克斯與恩格斯評為過於機會主義傾向，因此他們曾向愛森納赫派領導者提出，兩派要結合應該是建立在科學共產主義的基礎上，且拉薩爾派應當完全放棄其機會主義觀點。但該建議並未被採納，因此當哥達綱領起草之後，馬克斯與恩格斯便對其嚴重批判，認為該草案甚至比愛森納赫綱領還要倒退一步。由於他們對拉薩爾派的不認同，前東德與前蘇聯之共產黨皆認為，不該視全國工人聯合會為德國社會主義工人黨的前身，德國社會民主黨應該以德國社會主義工人黨成立之時作為其誕生之日。請參閱弗·梅林 著，*德國社會民主黨史*。

<sup>26</sup> SPD, *Geschichte*, op. cit..

#### （四）十九世紀末至二十世紀初期：社民黨及工會的蓬勃發展至社民黨分裂

《反社會黨人非常法》提出後，社會主義工人黨內的領導開始對黨的生存策略產生分歧，以愛得爾·伯恩斯坦（Eduard Bernstein）為首的一派開始鼓吹合法理性的改良主義，這種新主張引起了黨內正統馬克斯主義者卡爾·考茨基（Karl Kautsky）等人的反擊，在俾斯麥的鎮壓期間，之間存在的僅是抬面下的論戰，理論鬥爭並未白熱化。

值得一提的是，社民黨在愛爾福特代表大會中決議放棄當初拉薩爾派機會主義式的思想，並且接受馬克斯主義的指導原則。「愛爾福特綱領」在理論部分是由考茨基所執筆，奉行的是馬克斯與恩格斯的社會主義理論，以馬克斯主義為準則；在實踐上的行動綱領則是由伯恩斯坦負責，主張透過議會路線與漸進式改良方式以進行政治、經濟及社會的改革，而一切活動的最終目的則是為了徹底改變社會，故此綱領實際上是充滿了改良主義的色彩。其具體改革目標列舉如下：社會方面，他們要求建立每日八小時的工時、每週應休息三十六小時、禁止夜間加班並禁用十四歲以下童工等；政治經濟方面，主張二十歲以上男女同樣享有普選權、以兵役代替常備軍、政府官員應以普選方式產生、教育普及化、取消間接稅以及實施免費醫療等。

1895年恩格斯逝世後，德國社民黨內部關於馬克斯主義與改良主義的論戰也浮上抬面。伯恩斯坦認為馬克斯主義所提出的資本主義即將崩潰的理論是值得懷疑的，根據西歐各國經貿的迅速發展情況來看，這與資本主義危機的理論是相互矛盾的。此外，他認為要改造社會必須靠漸進式的改革，而非暴力革命；無產階級專政並非實現社會主義的神丹妙藥。從英國的經驗證明，工人亦是經濟社會與政治進步的受益者，費邊社（Fabianism）提出工業民主應以漸進改革的方式達成，最終目的則是實現社會主義。在比較英國與德國的改變，伯恩斯坦提出向社會主義過渡的過程中，民主化進程是不可或缺的，暴力革命的手段與無產階級專政應被摒除在外。這種漸進式改革的主張與當時工會領導人的理

念是一致的，因此伯恩斯坦的理論雖然在黨內遭到嚴厲的批判，但卻深受工會的支持。

不同於伯恩斯坦的理論，羅莎·盧森堡（Rosa Luxemburg）反對伯恩斯坦修正主義並堅持馬克斯主義反對壟斷資本統治的鬥爭方式，他所領導的工人組織可以說是屬於左派的思想。在這兩人之外的考茨基（Karl Kautsky）雖然也是馬克斯主義信奉者，但卻也鼓吹議會道路、反對暴力革命及無產階級專政，希望能維持黨內統一，可以說是比較傾向支持右派的伯恩斯坦，基本上，可以將其派別歸類為中間偏右。這幾位黨內重要人物皆透過出版品或公開聲明，表達了他們在學理上不同的立場。

1871 年俾斯麥統一德意志帝國後，德國境內的人口從 1870 年的 4100 萬增加到 1890 年的 5000 萬，農村人口也因為工業革命而大量流向城市，工人階級愈發壯大。雖然德國工人的生活水平和其他西歐國家很接近，工資也較以往有所提高，但是整個國家的國民平均生產毛額的成長速度以及勞動力卻遠遠落後於歐洲其他國家。為求生活的改善，德國工人寄望以團結的工會組織以及政治力量來達成目標，因此加入工人運動的人數逐年上升。由於德國工人運動的整體目標是相當一致的，因此一個強大團結的總工會也因應而生，其主張採取溫和漸進的改革路線，且不排除與資產階級合作的方式達到以維持政治中立的狀況。德國工會的靠右翼路線改革加上德國當時經濟狀況復甦的影響下，工人的生活及基本工資皆有所提高，使得這樣的改革主張日漸成長蔓延，更是直接影響到社民黨日後的發展方向。

隨著俾斯麥的下台，《反社會黨人非常法》也在 1890 年被廢除，德國社會主義工人黨因而恢復了他的合法地位，並且在 1890 年的愛爾福特（Erfurt）代表大會中，正式更名為「德國社會民主黨」。德國社民黨在 1890 年的大選中獲得了 19.7% 的選票，成為當時國內第一大黨；1912 年的選舉中更是以 34.8% 的高票繼續維持其於國會中的領導地位。

嚴格說來，德意志帝國時期的社民黨與工會之間可以說是緊密地結合在一起，而且到了 1890 年代之後，支持者更是大幅度地增加。爲了社會民主的發展，他們也尋求與文化團體或其他業餘組織的合作，共同發揮勞工文化運動的力量；最重要的是，他們更以組織化積極爲婦女以及青少年爭取應有的權益。社會民主的組織與成員日益強大，而德國社民黨更是成爲在 1889 年由各社會民主組織或政黨於巴黎成立的所謂「第二國際」之領導者。<sup>27</sup>由於德國工會領導人較傾向以溫和路線進行漸進式的改革，因此當社民黨內部分成不同派別時，相較之下右派就較受工會青睞。社民黨在主張階級調和的伯恩斯坦帶領及工會支持下，漸漸失去了工人階級政黨的性質，甚至被認爲是個已經轉變成爲資產階級性質的改良型政黨，成爲壟斷資產階級的政治工具。<sup>28</sup>

## 二、二十世紀的德國社會民主黨

### （一）兩次大戰間的社民黨

#### （1）1914 – 1918：戰爭與革命

1914 年第一次世界大戰爆發，德國社民黨在工會影響下決定要支持政府的軍事行動共同對抗俄國，多數社民黨議員投票通過政府所提出的戰爭撥款，且主張工會與資方在軍火工業方面合作，以配合戰爭之進行。但 1917 年俄國十月革命成功之後，加上德國軍事行動的失敗，德國出現廣大的群眾運動，各邦紛紛起而革命，最後成功地推翻德意志第二帝國。在此同時，德國左派社會民主黨人成立了名爲「斯巴達克同盟」（Spartakusbund）的組織，由羅莎·盧森堡與卡爾·考茨基所領導；而獨立社會民主黨（Unabhängige Sozialdemokratie, USPD）也在同一年成立。

第二帝國瓦解後，德國社會民主黨多數派（Mehrheits Sozialdemokratie,

---

<sup>27</sup> SPD, *Geschichte*, op. cit..

<sup>28</sup> 張炳杰，*前揭書*，頁 46。

MSPD) 與獨立社會民主黨對於國家的未來走向各持不同立場。以艾伯特 (Friedrich Ebert) 為首的德國社民黨多數派主張以直接、平等的普選方式組成國民議會，建立一個民主的法治國家；獨立社會民主黨的主張為召開國民議會直接建立社會民主共和國；斯巴達克同盟則是以建立無產階級專政為訴求。1919 年社民黨在國民議會選舉中獲得了勝利，並且聯合德意志民主黨 (Die Deutsche Demokratische Partei, DDP) 及中央黨 (Die Deutsche Zentrumspartei, Zentrum) 組成威瑪共和國政府 (Weimarer Republik)，艾伯特也成為威瑪共和的第一任總統。1919 年德國國民議會選舉中德國婦女首次擁有參政權，並在此次選舉中產生了首位女性議員，事實上社民黨早在 1891 年的愛爾福特綱領中就已提出應讓女性同樣擁有參加選舉擔任公職的權利，顯示出社民黨對男女平權議題的重視。

1918 年改組為「德國共產黨」(KPD) 的斯巴達克同盟成為左派的工人運動之領導，形成一股新的革命力量且受蘇維埃共產主義影響。德國共產黨曾先後在柏林 (Berlin)、漢堡 (Hamburg)、慕尼黑 (München)、不萊梅 (Bremen) 等地組織革命運動並建立蘇維埃，但最後都遭到由社民黨人所指揮組成的志願軍鎮壓而宣告失敗。而獨立社會民主黨在 1920 年也為了是否要加入共產國際，導致了黨內的分裂，黨中激進派份子獲得投票勝利，決定加入共產國際；而黨內的溫和派則回流至社民黨，這也顯示出社民黨的立場與主張之所在。社民黨明確指出其與共產黨雖皆是主張社會主義，但是兩者之間的分別在於民主的議題，以蘇維埃為首的共產黨所追求的是獨裁式的無產階級專政，因此二者不能混為一談。

## (2)1918 – 1933：威瑪共和 — 失敗的民主

根據威瑪憲法，執政黨有權力實行合乎憲法的專政，這樣的制度是一種在執政黨領導之下實現的民主制度。為了實現社民黨的理念，國家進行徹底的社會改革是必要的，德國社民黨期望在其領導下，能帶領德國走向社會國的目標，因此他們在社會政策、勞工福利方面作了相當程度的改革，極力保障勞動者的



政治地位與福利，並使其獲得相同平等的對待。

雖然社民黨有重建國家穩定民主的決心，但在實踐上，卻無法樹立一個強而有力的統治者形象，行政效能的低落使不滿的聲浪漸起。軍人希望恢復其原有之聲望，保守份子留戀於過去的君主政體，對議會民主的批判與排斥加上議會制度的軟弱無力，政治上的對立更形嚴重。德國左派與右派知識份子相互指責對方的不是，同時對於政府的無能心生厭對，左派份子認為威瑪共和並非他們所想要追求的無產階級專政；右派份子抱怨他們並沒有享受到自由，認為統治者接受了獨裁。總之，兩派對於民主的觀感都持否定的態度，也鄙視議會制度的思想。

威瑪憲法最初的理念是希望形成一個強而有力的多數黨統治，可是最後的發展卻是變成小黨林立的局面。社民黨原與幾個左派份子共同組成「威瑪聯盟」(Weimarer Koalition)，希望能夠形成穩定的多數，但在反對勢力的阻礙下，使其在 1924 年的議會選舉中選票大幅滑落，而主張專制的派別所獲得的選票大幅升高，與社民黨仍處於對立地位的共產黨則是幾乎失去了他們的選民。這樣的選舉結果不僅沒有讓「威瑪聯盟」內部各個黨派更加團結一心，反而使其因深覺相較於反對派的強勢而使自己顯得更軟弱無力，擔心失去原有勢力，因此聯盟內的各黨派開始依其各自的社會、文化甚至宗教背景的要求行事，而不再考慮到政府之實際需求，也造成了威瑪共和到後來變成小黨林立的現象。

威瑪共和時期政府更迭頻繁，在短短十五年內(1918-1933)內閣共重組了二十一次之多<sup>29</sup>，多數政府並無法獲得議會實際多數的支持，其原因或許在於這

---

<sup>29</sup> 此二十一個內閣分別為 (1) Kabinett Scheidemann (SPD, Zentrum, DDP) :1919/02/13 – 1919/06/20; (2) Kabinett Bauer (SPD, Zentrum, 自 Oct. 1919, DDP) :1919/06/21 – 1920/03/26; (3) Kabinett Müller I (SPD, DDP) :1920/03/27 – 1920/06/08; (4) Kabinett Fehrenbach (Zentrum, DDP, DVP) :1920/06/25 – 1921/05/04; (5) Kabinett Wirth I (Zentrum, SPD, DDP) :1921/05/10 – 1921/10/22; (6) Kabinett Wirth II (Zentrum, SPD, DDP) :1921/10/26 – 1922/11/14; (7) Kabinett Cuno (Zentrum, DDP, DVP, BVP) :1922/11/22 – 1923/08/12; (8) Kabinett Stresemann I (DVP, SPD, Zentrum, DDP) :1923/08/13 – 1923/10/04; (9) Kabinett Stresemann II (DVP, Zentrum, DDP 至 Nov., SPD) :1923/10/06 – 1923/11/23; (10) Kabinett Marx I (Zentrum, DDP, DVP, BVP) :1923/12/30 – 1924/05/26; (11) Kabinett Marx II (Zentrum, DDP, DVP) :1924/06/03 – 1924/12/15; (12) Kabinett Luther I (Zentrum,

些政府是建立在為某些特殊議題而進行的談判基礎上，而非因為有共同的理念、目標而組成的穩定政黨聯盟，就某方面而言，也因為小黨大量增加使得人們對於議會制度失去了好感。德國社民黨雖然擁有相對多數，但是卻因為與共產黨的對立擔心選票流失而不願意完全放棄階級鬥爭的主張，因而使得資產階級不願對其完全信任，加上無法給予失業者一個新的就業市場藍圖，社民黨被各方批判是一個缺乏明確的政治方向的政黨，其他政黨雖然也曾經組閣，但同樣都歷時不長。最後則是由 1920 年崛起的國家社會主義工人黨（Die Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei, NSDAP）<sup>30</sup>（即後來的納粹黨）取代了社民黨，成為德國第一大政黨。

### (3)1933 – 1945：納粹時代至二次世界大戰 — 地下組織

1930 年發生了世界經濟危機，對德國產生莫大的衝擊。失業人口的急速增加所帶來的失業保險金給付與戰爭賠款問題，使得以社民黨為首的大聯合政府

---

DVP, BVP, 至 Oct. 1925) : 1925/01/15 – 1925/12/05; (13) Kabinett Luther II (Zentrum, DDP, DVP, BVP) : 1926/01/20 – 1926/05/12; (14) Kabinett Marx III (Zentrum, DDP, DVP, BVP) : 1926/05/16 – 1926/12/17; (15) Kabinett Marx IV (Zentrum, DNVP, DVP, BVP) : 1927/01/29 – 1928/06/12; (16) Kabinett Müller II (SPD, Zentrum, DVP, DDP) : 1928/06/28 – 1930/03/27; (17) Kabinett Brüning I (總理總統 Zentrum) : 1930/03/30 – 1931/10/07; (18) Kabinett Brüning II (總理總統 Zentrum) : 1931/10/09 – 1932/05/30; (19) Kabinett von Papen (總理總統 Zentrum) : 1932/06/01 – 1932/11/17; (20) Kabinett von Schleicher (總理總統, 無黨籍) : 1932/12/03 – 1933/01/28; (21) Kabinett Hitler: 1933/01/30; 自 1933/03/24 之後行獨裁政權。

資料來源: Deutsches Historisches Museum, *Kabinette von 1919 bis 1933*, (URL: <http://www.dhm.de/lemo/html/weimar/verfassung/kabinette/index.html>), Nov. 2002.

<sup>30</sup> 國家社會主義工人黨之前身為 1919 年成立於慕尼黑的德意志工人黨（Deutsche Arbeiterpartei, DAP），在希特勒成為該黨之發言人之後，該黨於 1920 年 2 月通過了「25 點綱領」（25-Punkte-Programm）並且更名為「國家社會主義工人黨」。

從「25 點綱領」中可以看出 NSDAP 強調德意志民族正統以及反猶太的思想（綱領第四條：4. Staatsbürger kann nur sein, wer Volksgenosse ist. Volksgenosse kann nur sein, wer deutschen Blutes ist, ohne Rücksichtnahme auf Konfession. Kein Jude kann daher Volksgenosse sein.）本文中沿用一般大家所採的翻譯方式，將 NSDAP 中 Nation 一字譯為「國家」，但在此要提出應留意地方，Nation 可以當作「國家」也可以當作「民族」，在威瑪時期的右派政黨，多半冠有 national 這個形容詞，這些政黨在用這個詞的看法就是把它當作「民族國家」的意涵來用，行為主義之前，這兩者間並沒有太大的區分；但行為主義之後，民族與國家的意涵就有所分隔了。

資料來源：Deutsches Historisches Museum, *Die Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei*, (URL: <http://www.dhm.de/lemo/html/weimar/innenpolitik/nsdap/index.html>), Nov. 2002.

資料來源：Deutsches Historisches Museum, *25-Punkte-Programm der NSDAP*, (URL: <http://www.dhm.de/lemo/html/dokumente/nsdap25/index.html>), Nov. 2002.

內部發生了嚴重分歧，人民對政府更是失去信心。國家社會主義工人黨崛起後便與德意志民族人民黨（Die Deutschnationale Volkspartei, DNVP）以及其他幾個小黨聯合起來，以希特勒為首將黨的活動與政治鬥爭行動引向街頭。國家社會主義工人黨在 1931 年的選舉中取代了社民黨成為議會內的第一大政黨，1933 年初希特勒被任命為總理，此為德國政局混亂的開端。

社民黨曾在 1931 年試圖聯合自由工會、基督教工會及其他幾個團體共組一個對抗國家社會主義工人黨的陣營，由於德國共產黨與德國社民黨仍處在敵對的狀態，左派政黨的分裂情形讓希特勒更是有恃無恐。當希特勒甫上台時，工人和許多民眾已準備要在社民黨的帶領下群起反抗希特勒政權，但社民黨的領導階層卻在緊要關頭退卻，最後社民黨也和其他國家社會主義的反對勢力一樣淪落到非法的地位，並遭受到殘酷的政治迫害並開始轉入地下活動。

社民黨執委會中一部份人士在布拉格（Prag）組成了流亡黨主席團，自稱「索巴特」（Sopade），當捷克淪陷後，索巴特便轉往倫敦活動。而德國境內仍有一些社民黨人繼續進行反納粹的抗爭行動，但因蓋世太保的橫行使得反抗行動難有成效。

流亡在外的德國社民黨人分成了三個派別，一派傾向共產主義思想，主張放棄威瑪共和時期的理念，希望建立一個單一的無產階級政黨；另一派則希望揚棄階級鬥爭，將社民黨改造成為一個「自由黨」；最後一派則是較富保守主義色彩，強調德國社會主義的民族與人民的特性。由於經費短缺等種種限制，德國社民黨人在國外的活動是相當有限的。整體而言，這段時期社會民主黨的發展歷史可以說是具有移民、非法的及抵抗納粹等種種特質。<sup>31</sup>

## （二）二次戰後的社民黨

---

<sup>31</sup> SPD, *History*, (URL: <http://www.spd.de/servlet/PB/-s/lohzd01va4kavvanz19sfnt61h107qbz/menu/1010263/index.html>), Feb. 2002.

### (1)1945-1969：社民黨的分裂與重建

二次大戰結束後戰敗的德國被分成東西兩國，1946年4月，位於東邊的德國共產黨在蘇聯共產勢力的協助下由威爾漢·皮耶克（Wilhelm Pieck）與華特·渥伯瑞特（Walter Ulbricht）領導建立了德國統一社會黨（Sozialistische Einheitspartei Deutschlands, SED），並強迫境內的社民黨人員必須併入德國統一社會黨，至此德國的社民黨遂告分裂。而那些在東佔區不願加入德國社會統一黨的社民黨員之中，有超過五千人遭到逮捕，其他約千餘人則開始過著流亡的生活。<sup>32</sup>

位於西德的社民黨人在庫爾特·舒馬赫（Kurt Schumacher）的領導下，拒絕與共產黨合作，德國社會統一黨建立後不久舒馬赫亦在漢諾威（Hannover）召開西佔區社民黨戰後第一次代表大會，並宣稱要將社民黨建立成一個民主的、社會的、人民的政黨，力求成爲一個開放給所有社會中間階層包含工人、農民、手工業者、小商人、自由業者等的政黨，而非狹隘地限於工人階級而已。

戰後的德國所面臨的情勢和威瑪時期大不相同，不論是國際關係或者國內形勢都有深刻的變化，戰後的德國成爲東西方抗衡的戰場，被一分爲二的德國讓社民黨頓時失去許多原有的組織基地與選民基礎，如東薩克森、柏林等地。爲了與財力充足且有廣大教徒爲後盾的基督教民主黨（Christlich-Demokratische Union, CDU, 簡稱基民黨）及基督教社會黨（Christlich-Soziale Union, CSU, 簡稱基社黨）共組的聯盟（基民/基社聯盟）相抗衡，社民黨期望以更能被廣爲接受的綱領作爲吸引選民的利器，除了經濟問題與階級矛盾外，他們更要重視人們所關切的國家統一與防禦問題、和平主義思想及反軍國主義等，因此戰後的德國社民黨不斷在力求蛻變：從信奉馬克思主義轉變爲多元世界觀；從工人階級政黨轉型爲人民政黨。

1949年德國正式宣告分裂，聯邦德國（Bundesrepublik Deutschland）與民主

---

<sup>32</sup> SPD, *Geschichte*, op. cit..

德國（Deutsche Demokratische Republik）。社民黨在聯邦德國舉行的第一次大選中獲得了 29.2% 的選票，雖不是第一大黨，但也以全國第二大黨的身份在國會內成爲具有決定性的反對黨。1952 年由艾略希·奧倫豪爾（Erich Ollenhauer）接替逝世的舒馬赫擔任社民黨的主席，他力圖團結黨內的力量，並竭力爭取更多選民的支持，在次年全國大選中所獲得的選票較前次選舉增加許多，雖仍未獲得超過全國 30% 的選票，但已使他們信心大增，希望藉由不斷修正選戰策略與政策的方式在往後的選舉中和基民/基社聯盟一決高下。

社民黨爲求在選舉中能有更好的表現，黨內開始出現要求能擴大吸引力以獲更廣大選民支持的聲浪。因此在 1959 年的哥德斯堡（Godesberg）會議上，社民黨作了許多重大變革，這一部份筆者將在下一小節作更詳盡的說明。社民黨的轉變使其獲得更多選民的支持，甚至擴及基督教的選民。

1966 年的選舉結果，社民黨與基民/基社聯盟共組大聯盟，以實際行動證明其相同具備有執政的能力，他們也積極參與解決國家問題，使得政治上的支持度也在攀升之中。

這一段時期可以說是社民黨在歷經分裂、重組之後，透過對自身的反思，終於尋找到一個重新出發的方向，也確實收到不錯的成效。

## (2)1969-1982：社民黨的執政

1960 年代末期德國境內掀起了改革的風潮，學生運動是其中一股重要的力量，許多加入各政黨的年輕一代是經由學生運動踏入政壇的，而其中多數人選擇加入社民黨，不過亦有小部分人士則是在六 0 年代中期加入了新成立的德國共產黨（DKP）。在社會上出現諸多要求變革的聲浪之時，社民黨自身也要求有所革新，年輕的社民黨人士則成爲黨內反對派。<sup>33</sup>

1969 年的選舉之中，自由民主黨（Freie Demokratische Partei, FDP）與社民

---

<sup>33</sup> Kurt Sontheimer, Wilhelm Bleek 著，張安藍 譯，*德國政府與政治*，（台北：五南，1999 年），頁 43-44。

黨結盟，維利·布蘭德（Willy Brandt）成爲戰後第一位社民黨籍的聯邦總理，自民黨的主席沃爾特·謝爾（Walter Scheel）則擔任外交部長一職，新的執政聯盟於焉成立。布蘭德在當選後發表的政府聲明中承諾，在其任內將會盡可能地進行全面改革，他將自己形容爲進行內政改革的內閣，並表示：「我們勇於嘗試更多的民主」社會自由主義時代於焉開啓。<sup>34</sup>

布蘭德在擔任總理期間實行了一系列的新政策，頒佈了大量的法律與法令，並開始全面推行其社會經濟改革理念。在經濟方面，社民黨政府強調應使每個人都能依據自己的意願和收入保有個人的私有財產，社會應公正地分配收入，提高社會福利，並保證每個公民在社會生活中都獲得平等發展的機會，此理念與社會國的宗旨不謀而合。社民黨與自民黨的大聯合執政收到了不錯的成效，德國經濟危機很快地過去，1972 年的選舉結果，布蘭德獲得空前的勝利，再度連任總理。

外交政策上，布蘭德在大聯合政府時期提出了「新東方政策」（neue Ostpolitik），最大的成就也是聯邦德國歷史中的里程碑爲：藉由簽訂和約的方式和鄰近的共產國家，即蘇聯、波蘭共和國、捷克、民主德國等，維持穩定的關係，其後又與羅馬尼亞、南斯拉夫等國恢復邦交。社民黨/自民黨大聯合政府（亦可稱爲社會自由主義政府）在加強兩德聯繫方面可以說是不遺餘力，由於社會自由主義政府是在與西方同盟基礎上確實紮根後，才開始與東德進行協調，因此並未影響到與西方同盟之關係。這樣的外交政策對於東西和解有相當程度的貢獻，不僅在國內深得人心，在國外更是大獲好評，對德國和歐洲都產生深刻影響，布蘭德更因此而獲頒 1971 年度諾貝爾和平獎。由於石油輸出國組織（OPEC）提高油價及隨後的衰退，再度造成了經濟危機的出現，而布蘭德也因爲其親信左勞（Günter Guillaume）被揭發爲東德間諜一案而被迫交出政權，由赫爾穆特·施密特（Helmut Schmidt）繼任聯邦總理，自此，社民黨便開始將注

---

<sup>34</sup> 同前註。

意的焦點轉向經濟問題。

雖然在之後兩次的選舉之中，社民黨仍保住其執政的地位，但是在執政上，究竟要如何因應接踵而來的經濟問題方面，社民黨與自民黨常常意見相左。此外，社民黨內部也出現政治分裂的情形，譬如，社民黨中傳統工會與工人階級的支持者在核能問題上持贊同的態度，且強調經濟增長的重要；但是，來自中產階級的社民黨員則是反對核能與大規模的經濟發展計畫，因為他們擔心這樣的計畫對會破壞生存環境，雙邊經常針對裁減軍備、事事政策、維繫和平安全等議題上的激烈爭辯。

社民黨雖然在石油危機發生時能克服國內的經濟問題，但最終仍因與自民黨之間在政策意見上的分歧與內部的緊張關係，導致社民黨領導的政府解體。在新舊左派間的政策目標衝突問題無法解決，加上國內持續存在的經濟問題無法獲得改善的情形下，1982 年社民黨失去其執政的地位，被迫交出政權，再度回到反對黨的角色。

社民黨執政的這段期間，他們透過建立社會國以擴大社會正義的實現，強調自由與民主的重要性，從而塑造一個現代化的德國。1971 年頒佈的企業改革法中，擴大了工人參與企業管理的權利；1973 年頒佈的勞動保護法中，要求雇主必須加強對工人的安全保障；此外，更強調國家應發揮更大作用，制訂措施以彌補社會市場經濟的不完善。在社民黨的執政期間，德國的社會保障制度更加完善，醫療保險的範圍更加擴大，學生與兒童亦可享受工傷事故保險之福利，其他諸如養老金保險、失業救濟金等都有所改善。在外交上，聯邦德國亦重新獲得國際社會的肯定，並與其他國家合作為維繫國際間的和平安全而努力，重建德國的國際聲望。

### (3)1982-1989/90

1982 年自民黨離開了與社民黨共組的社會自由聯合執政，轉而支持基民黨共同組成新的議會多數。對社民黨而言，這不啻威脅並且限制了社會正義的實

現。<sup>35</sup>SPD 淪為反對黨之後也面臨了認同的危機，除了來自右派聯合政府的挑戰之外，左派的綠黨（Die Grünen）也是了另一個要考量的因素。此時的社民黨必須在究竟要接納綠黨，或者是要採納與政府競爭的溫和政策之間作一個選擇。1987 年的選舉中，社民黨採取了溫和主義策略，但並沒有使他們在選票上有更大的突破。在此同時，布蘭德卸下了社民黨主席一職，由佛格（Hans-Jochen Vogel）擔任新的主席，在其領導下，在施密特總理任內後期幾乎陷入完全分裂的社民黨再度聚合：首先是聯邦議會黨團於 1986 年統一，而布蘭德卸任主席一職後全德國社民黨亦於 1987 年統一。布蘭德可以說是奠定社民黨發展基石的重要功臣，而他的意見在政治上也仍具有舉足輕重的地位。

社民黨在 1988 年於明斯特（Münster）舉行的黨員大會中決議，要努力追求在公職與議會中男女兩性的平權，Herta Däubler-Gmelin 成為社民黨第一位女性副主席，<sup>36</sup>這是社民黨在婦女權利保障上一項重要的突破。

即使在當時的東德境內除了社會統一黨之外的其他政黨都是違法的，1989 年柏林圍牆倒塌時，社民黨人仍然在同年十月於東德境內成立了「德意志社會民主黨」（Sozialdemokratische Partei in DDR, SDP）。布蘭德說：「原本就該在一起的，現在起要共同成長」（"Jetzt wächst zusammen, was zusammen gehört."）<sup>37</sup>，亦即社民黨要團結起來共同摧毀共產獨裁，為兩德統一而努力，1990 年兩德統一時，兩德的社民黨也合併在一起。社民黨在 1989 年 12 月於柏林召開大會，訂定出新的綱領。這段時期的社民黨雖然失去了執政地位，但是在其政策綱領的革新上卻是不斷在持續進行，他們認為必須重新制訂延續 1959 年哥德斯堡綱領的新章程，並且要在不影響該綱領基本路線的情況下，將當時新產生的、極具影響的社會及經濟轉變過程考慮在內，期望能塑造出一個在高度工業發展國家中的民主政黨的新形象，並且藉由社會運動的革新來面對種種新的挑戰。

---

<sup>35</sup> SPD, *History*, op. cit..

<sup>36</sup> *ibid.*

<sup>37</sup> SPD, *Geschichte*, op. cit..



#### (4)1990 年之後

面對兩德統一後的第一次大選，社民黨提名奧斯卡·拉封丹（Oskar Lafontaine）為總理候選人，希望能藉由他對中產階級的自由主義選民的吸引力為社民黨贏得更多的選票，面對剛統一的東部，社民黨則是希望能在此區獲得支持社會主義的選票，但結果顯示，對德東地區的人民來說，促成兩德統一的柯爾政府和原先想藉由與德國統一社會黨關係正常化當作兩德合作基礎的社民黨比較起來，柯爾的基督教民主黨似乎較能帶給他們更多的希望。社民黨失去了德東地區的選票，這或許是因為他們在面對兩德問題上無法一直緊密跟隨著統一的腳步，進而讓德東地區人民質疑其領導的能力。

選舉失敗後，社民黨便致力於顯示自己政黨的特色，更加重視社會民主與經濟的問題，同時批判政府在統一之後缺乏明確而有效的方案。由於民眾也對柯爾政府失去了信心，加上社民黨努力塑造出一個改革的新形象，因此在 1994 年的選舉前，分析家大多預測社民黨有機會與基民/基社聯盟共組大聯盟執政，不過最後的選舉結果卻和 1990 年選舉一樣，社民黨仍無法順利擺脫反對黨的角色。

由於社民黨在聯邦議會與州政府都擁有相當的支持度，因此便以此為基礎，加上其在革新與追求社會正義的實現之成就，在拉封丹與施若德（Gerhard Schröder）的帶領下，終於在 1998 年的大選中獲得了勝利，順利與綠黨共組新的執政聯盟。新的政府在上台後提出了許多改革目標，如修正社會不公、整頓國家財政、全面的賦稅改革及訂定未來努力的方向。他們期望能在社會民主的領導下，使德國社會全面性地現代化並在歐洲社會民主發展上佔有一席之地。面對 2002 年 9 月的選舉，施若德與基民/基社黨所推出的候選人即基社黨的主席史托伊伯（Edmund Stoiber）相較之下，起先似乎處於劣勢，因為歐洲整體意識形態逐漸轉為中間偏右，選民認為史托伊伯對犯罪及移民問題的立場較為強硬。此外，失業問題被視為今年大選的核心議題，這對曾在巴伐利亞創造就業

市場的史托伊伯有利，中小企業均傾向支持史托伊伯。相形之下，施若德執政仍無法將失業人數降低到他承諾的 350 萬人以下，不過施若德請出在福斯汽車董事會任職的哈茲，擬定一套刺激就業市場的方案，從而擋住了在野黨批評他無能創造就業機會的攻擊。2002 年 8 月中歐慘遭水患，德東受災最嚴重，施若德立刻對德東人承諾並提出一套援助方案。他對東德人的關心使其民調支持度也隨之上揚。<sup>38</sup>雖然德國人民喜愛施若德的個人魅力，但是也對其領導的社民黨頻傳緋聞及內線交易醜聞，及對高居不下的失業率普遍表示不滿；相較之下，選民認為立場保守的史托伊伯所領導的基民/基社聯盟或許較有能力拯救經濟。<sup>39</sup>而最後的選舉結果為社民黨與綠黨組成的「紅綠聯盟」，以些微差距擊敗由基民/基社聯盟與自民黨組成的保守聯盟，顯示德國大多數的選民仍是支持紅綠聯盟，不過敗選的史托伊伯也發表聲明指出：「施若德的聯合政府將無法改善經濟，而且可能會遭到美國以及親美的歐洲國家的孤立。」<sup>40</sup>雖然社民黨保住繼續執政的機會，不過面對嚴峻的全球景氣低迷與德國持續攀高的失業率，在艱苦贏得選戰後，社民黨在未來所要面對的仍是重重的困難。關於社民黨在執政後所推行的各項社會改革政策內容，在後面的章節將會有更詳盡的討論。

### 三、德國社民黨之重要綱領

#### (1) 哥德斯堡綱領 ( das Godesberger Programm )

德國社民黨在 1959 年所訂定的哥德斯堡綱領可以說是社民黨發展史中一個重要的里程碑。其實，在 1945 年以後，社民黨內部就已經有人提出要改革的意

---

<sup>38</sup> 中時電子報，「賭徒」施若德 扭轉社民黨劣勢，91 年 9 月 21 日，( URL: <http://ec.chinatimes.com.tw/scripts/chinatimes/iscstext.exe?DB=ChinaTimes&Function=ListDoc&From=49&Single=1> ) , Oct. 2002。

<sup>39</sup> 中時電子報，德國大選揭曉 施若德可望續籌組政府，91 年 9 月 23 日，( URL: <http://ec.chinatimes.com.tw/scripts/chinatimes/iscstext.exe?DB=ChinaTimes&Function=ListDoc&From=21&Single=1> ) , Oct. 2002。

<sup>40</sup> 中時電子報，德大選 施若德險勝 恐將成跛腳政府，91 年 9 月 24 日，( URL: <http://ec.chinatimes.com.tw/scripts/chinatimes/iscstext.exe?DB=ChinaTimes&Function=ListDoc&From=4&Single=1> ) , Oct. 2002。

見。德國本來就是歐洲古典哲學的發源地之一，加上社民黨是個重視理論的政黨，因此社民黨思想的基礎就更形重要。戰後的社民黨希望能夠重返康德的理念，主張採取綜合德國啓蒙思想與基督教倫理的倫理社會主義，且認為任何馬克斯主義甚至包括他們自我宣稱的社會科學主義，也都應該在倫理社會主義的範疇之內。此外，決策的提出應該要能適應當時的社會狀況，不該被意識形態的包袱所侷限。在經濟問題上，黨內的新生代提出了不同於領導階層的主張，引起黨內激烈的爭論。而政治問題方面的主張是社民黨作為人民的政黨應該要擴大自身的社會基礎；面對國防問題時，社民黨的領導階層採取緘默的態度面對反對德國再度武裝、反對德國擁有核子彈及爭取中歐無核化運動等議題，但議會黨團卻投票通過了重新武裝德國的政策，接受北約在德國領土上設置其核武，這樣的情形凸顯黨內在國防議題看法的分歧。

1954年社民黨在西柏林召開黨代表大會，會中訂定出「柏林行動綱領」，為社民黨的改革打下了基礎。柏林行動綱領中強調，要建立一個非立於剝削和壓迫的基礎之上的社會，是不能僅藉由通過規律性的歷史進程而成的。此外，柏林行動綱領明白指出，社民黨已經由當初草創時期的以工人階級為主轉變為人民的主要政黨。至此，德國社民黨的正式綱領可說是已經具有相當的雛形，為將來進一步的綱領改革訂立了基礎。

1955年社民黨成立了一個負責制訂該黨綱領的委員會。1957年的大選結果，社民黨雖然增加了3%的選票，獲得了31.8%的票數，但仍無法擊敗對手贏得選舉，因此黨內要求加速改革的聲浪便愈趨升高。1958年的斯圖加特(Stuttgart)代表大會中，社民黨的第一個綱領草案，即「斯圖加特草案」獲得通過，而會中也承認了過去所反對的北大西洋聯盟，放棄國有化與經濟計畫的主張。布蘭德隨後更進一步提出，通過發展黨內民主，反對官僚化及集權化傾向的主張，並改變社會民主主義的根本目標。

1959年11月13至15日，德國社民黨在哥德斯堡(Bad Godesberg)舉行了

黨員大會，會中通過了「哥德斯堡綱領」，對社民黨的發展具有十分重要的意義。在「綱領」的引言中明確揭櫫：人類發揮其生產力並累積大量財富，但卻無法做到人人公平分享；人類征服了地球並縮短了各洲的距離，但各國人民彼此間卻因為列強集團而被分割開來，個人自由也飽受極權主義之威脅。因此，各國人民深受戰爭所苦，之後也對自身的前途深感憂慮；人類很可能會因為其弱點而將自己推向毀滅之途。因此，若人類能將征服自然的力量用在和平的目的之上，那麼人類的生活將能更輕鬆，不僅可以擺脫憂慮並且能夠實現人人富足的理想。又若人類能夠制訂國際準則，降低彼此間的不信任並停止軍備競賽，那麼世界和平就能獲得保障。而人類將首度在民主制度之下發揮每個人的個性，遠離貧困與恐懼。究竟人類是要走向幸福的未來抑或是要自我毀滅，一切操之在己。唯有透過建立一個新的更好的社會秩序，人們才有可能為自己開闢一條邁向自由之路，而這更好的社會新秩序就要靠民主的社會主義來實現。<sup>41</sup>

「哥德斯堡綱領」中提到社會主義者致力於追求一個人人能自由發展其個性之社會，而且社會裡的每個人應要能成爲一個負責的社會成員，參與政治、經濟與文化生活。自由與公正是相互依存的，因為人類的尊嚴是建立在自我負責的要求之上，同時也是建立在承認他人同樣擁有發展個人特質的權利之上。自由、公正與團結乃是社會主義的根本價值所在，這些是每個人對他人應盡的義務。社會主義在歐洲紮根於基督教的倫理、人道主義與古典哲學之上；但社會主義者認爲，人們的信仰問題應該由自己做決定，而不是交由國家或者政黨來決定。德國社民黨是一個精神思想自由的政黨，是由來自不同信仰和思想的人們所共同組成的共同體。其協調性建立於共同在道德上的基本價值觀念和共同政治目標之基礎上。社民黨追求符合此基本價值精神的生活秩序。而社會主

---

<sup>41</sup> 原文爲 Das ist der Widerspruch unserer Zeit, daß der Mensch die Urkraft des Atoms entfesselte und sich jetzt vor den Folgen fürchtet; .....Nur durch eine neue und bessere Ordnung der Gesellschaft oeffnet der Mensch den Weg in seine Freiheit. Diese neue und bessere Ordnung erstrebt der demokratische Sozialismus. SPD, *Godesberger Programm - Einleitung*, (URL: <http://2001.spd-parteiag.de/servlet/PB/menu/1000299/index.html>) , Oct. 2002.

義是個永不間斷的責任，此責任即是要為保護並證明自由與公正而努力奮鬥。<sup>42</sup>

那麼究竟什麼是具人類尊嚴的社會之基本要求呢？根據「哥德斯堡綱領」所闡述的內容，一個民主的社會主義所追求的社會必須符合下列幾項要求：首先，所有民族必須遵從國際法則，而戰爭不得成為政治的手段；再者，所有人民應該擁有相同平等的機會共同分享世界財富；此外，開發中國家有權要求其他國家與其團結合作；大家必須為爭取民主而奮鬥，而民主必須成為國家與生活制度的普遍形式，因為它是建立在尊重人類尊嚴和個人負責的基礎之上。任何形式的極權與威權統治必須受到抵制，因為它們蔑視人類的尊嚴、剝奪人類的自由並破壞正義法則。社會主義唯有透過民主才能實現，而民主則藉由社會主義才得以履行。事實上，共產主義扭曲了社會主義的思想寶藏，即使共產主義聲稱其同樣依據社會主義而行；在社會主義追求自由與公正時，共產主義卻是極力分裂社會以建立其政黨的獨裁。這樣的情形在社會民主世界裡是不容許的，因為在民主國家裡，任何形式的權力都必須接受公開監督；社會的利益是高於個人利益之上的。追求利益與權力所導致的社會與經濟必會威脅到社會安全及個人的獨立特質，因此，社會民主主義必須致力於尋求一種新的經濟與社會秩序。若要獲得深造的機會，則必須視其是否有天賦或者其努力的成就是否合於標準，而一切享受學校教育的特權則必須被取消。自由與公正不能單靠制度獲得保障，生活領域會一直技術化與組織化，因此會產生足以威脅自由的依賴關係；唯有多樣的經濟、社會與文化生活才能引導出個人創造的力量，才不會使精神生活僵化。若越來越多的人有社會思想意識並準備分擔責任，那麼在一個工業社會裡，自由與公正的實現亦是可想像的。對此具有決定性的方法就是具有廣大思維的政治文化，在社會民主的時代，這也是所有教育的重要目的。

---

<sup>42</sup> 原文為 *Die Sozialisten erstreben eine Gesellschaft, in der jeder Mensch seine Persönlichkeit in Freiheit entfalten und als dienendes Glied der Gemeinschaft verantwortlich am politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben der Menschheit mitwirken kann. .... Der Sozialismus ist eine dauernde Aufgabe – Freiheit und Gerechtigkeit zu erkämpfen, sie zu bewahren und sich in ihnen zu bewähren. SPD, Godesberger Programm - Grundwerte des Sozialismus, op. cit.*

在國家制度方面，德國社民黨在「綱領」中承認 1949 年通過的《基本法》是聯邦德國的基礎，社民黨以此憲法之精神為依據，追求德國的自由與統一。在選舉方面，社民黨提出應在平等的條件下與其他民主政黨競選，以獲得多數人民的支持，從而建立一個符合民主的社會主義基本要求的社會與國家。

「哥德斯堡綱領」之中許多主張其實在社民黨內已經醞釀許久，誠如先前所提到的，1945 年社民黨就已經確立其基本方向，此外拒絕與德國共產黨合併合作時亦是如此。1959 年的德國社民黨與先前確實已有相當大的轉變，他們認為採取暴力並不能解決問題，應該要透過漸進式的改良才能完成德國社會的改造，並強調個人的自主性與自由的重要性。反應在經濟問題上，社民黨提出要使人人獲得公平公正分享社會財富的機會，應該要一方面維持市場經濟制度，另一方面也不能忽略市場競爭。社民黨在綱領中明白指出，社會民主經濟政策的目標在於人人能夠享受到擺脫依賴關係與沒有剝削的自由生活，以維持財富的穩定成長。

「哥德斯堡綱領」的通過意味著德國社民黨已經發生了根本性的變化，彰顯社民黨屬於「人民的政黨」，表示他們向工人階級之外的群眾敞開了大門；同時保留生產資本私有制與維持自由競爭的主張讓資產階級感到安心進而能接受社民黨。馬克斯主義意識形態在綱領中已不復可見，尤其是階級鬥爭觀點被揚棄後，傳統社會主義有關的定義也受到了改變。政黨綱領的變化與社民黨黨員的組成結構兩者之間是相互作用與影響的，黨員中的青年與知識份子在「哥德斯堡綱領」通過之後，無論從質或量來看，增加更是較先前快速。這或許與青年人及知識份子擁有共同的倫理價值與政治目標有關，因為他們追求的基本價值就是自由、公正與團結。此外，從支持社民黨的選民結構來看，也有相同趨

---

<sup>43</sup> 原文為 *Aus der Entscheidung für den demokratischen Sozialismus ergeben sich Grundforderung, die in einer menschenwürdigen Gesellschaft erfüllt sein müssen: ..... Sie ist ein wesentliches Ziel aller Erziehung in unserer Zeit. SPD, Godesberger Programm - Grundforderungen für eine menschenwürdige Gesellschaft, op. cit.*

勢的變化，中間選民迅速增加，而年輕人的選票也增加不少，不過，在信仰基督教的工人選民中，社民黨並無法真正獲得優勢，顯示其仍無法真正深入基督教工人群眾之中。

## (2)柏林綱領 (das Berliner Programm)

由於六〇年代末期以來，德國的經濟社會與政治結構一直產生變化，面對外在環境的種種轉變，社民黨內也出現意見紛歧及派別紛爭的情況，許多屬於較積極行動派的年輕黨員爭相提出大力改革的主張，他們認為「哥德斯堡綱領」的部分內容已經過時，不符合時代潮流與國內外環境變化。經過幾年的醞釀，社民黨在 1989 年 12 月又通過了另一個繼「哥德斯堡綱領」之後的重要綱領，「柏林綱領」，其內容集結了所有社群及黨內針對工業社會的經濟與社會的革新之討論結果，該綱領保留了「哥德斯堡綱領」的主要基本立場與核心思想，但在部分內容上也作了大幅度的修正，以適應新的社會情勢。「柏林綱領」除了在社會民主主義的基本價值觀、世界觀、社民黨的性質與社會主義市場經濟等主張維持不變外，在另一方面，新的綱領中也重提馬克斯主義對社會主義的意義，此外，環保問題、對第三世界的援助及對經濟發展等議題上，他們也提出了一些新看法。由於兩德統一的問題在八〇年代末期已經日漸明朗，因此他們希望能藉由這個綱領的修訂，讓社民黨能提昇其在人民之中的威信，且能在統一之後的德國擁有優勢地位。柏林綱領於 1989 年柏林黨代表大會上通過，並在 1998 年 4 月萊比錫 (Leipzig) 黨代表大會修訂完成。

「柏林綱領」的幾個重要主張如下：

第一，綱領開宗明義指出社民黨的目標為：「我們社會民主黨人要為建立一個和平的世界、一個適合生存的自然界、一個合乎人的尊嚴的公正的社會而奮鬥。」而「哥德斯堡綱領」主張：「民主社會主義是一項持續的任務，也就是要爭取並捍衛自由與公正，且它本身就在自由與公正中接受檢驗；而自由、公正則是藉由社會的

民主化以及社會與經濟的改革才得以實現的。」<sup>44</sup>兩者之間有相當程度的不同。因為一個是如同歐洲傳統的社會民主一樣，將民主的社會主義視為一種過程而非鮮明既定的目標；但在「柏林綱領」中，則是明確地指出民主的社會主義有其總體目標與具體目標：「我們要求和平……我們要建立一個透過經濟的新形式來保衛人類與自然界生存的世界；我們要建立一個男女社會地位平等、沒有階級、沒有特權、沒有歧視、沒有隔閡的社會；我們要建立一個無論男女皆有工作的權力、且各行業皆不分貴賤且受同等對待的社會；我們要以團結互助的方式實現共同富裕與公正分配；我們要以多樣化的文化形式來豐富所有人的生活。」<sup>45</sup>

除了這些長遠目標之外，「柏林綱領」中也提出了其他具體的目標，諸如「為求各國人民的共同安全，應該要避免戰爭，以和平競爭取代軍備競賽；以政治合作與文化對話方式克服東西方的衝突；歐洲各國能夠共同致力於民主與社會的和平秩序；努力使亞洲、非洲、拉丁美洲的人民能夠透過公正的世界經濟秩序而獲得公平的機會以自我發展。」<sup>46</sup>此外，綱領中也提到「透過新的管理方式來維護人類與自然界的生存；各個領域，無論是社會、經濟、企業或任何工作場所都受到民主的監督；以民主來決定經濟的增長或緊縮；人民透過技術的形式共同決定以改善生活與工作的品質，且要減低技術所帶來的危機；我們要建立一個公民所承認的政治義務、實現社會目標的現代民主國家。」<sup>47</sup>在綱領之中強調了其不分階級、不分男女的主張，希望能藉此吸引更多廣大的

---

<sup>44</sup> SPD, *Berliner Programm – II. Die Grundlagen unserer Politik – I. Grunderfahrungen und Grundwerte*, (URL: <http://2001.spd-parteitag.de/servlet/PB/menu/1000160/index.html>) , Oct. 2002.

<sup>45</sup> SPD, *Berliner Programm – I. Was wir wollen*, (URL: <http://2001.spd-parteitag.de/servlet/PB/menu/1000140/index.html>) , Oct. 2002.

<sup>46</sup> *ibid.*

<sup>47</sup> *ibid.*



群眾認同。事實上，社民黨在男女平權上早已有所努力，1984年的黨代表大會上即通過提高婦女在黨內地位的提案，1988年明斯特黨代表大會也再度重申了此議題。婦女在黨內各級機構以及出任中央與地方議員的比例到1988年時提高到40%左右。Herta Däubler-Gmelin 成為社民黨第一位女性副主席，而大會中選出的四十名理事裡，有十四名為女性。此番突破性的作為與綱領中強調的平權可以說是相互呼應。

第二，關於民主社會主義的歷史淵源，「柏林綱領」重新將馬克斯主義列入討論。綱領中提到：「民主社會主義在歐洲有其思想根本，這些就是基督教、人道主義哲學、啓蒙思想以及馬克斯的歷史與社會學說和工人運動的經驗。」<sup>48</sup>雖然在綱領並沒有將馬克斯主義視為民主社會主義的唯一規臬，但也不再像過去一樣將馬克斯主義包含在古典哲學中避而不談，相反地承認其在歷史中的價值意義。歸究其原因或許是因為馬克斯主義在對資本主義社會的分析和批判與民主社會主義所要追求的自由、公正、沒有剝削的價值觀雷同，再加上社民黨內部左派人士並沒有揚棄馬克斯主義，反而一直在尋求重回馬克斯主義的理念，如果當時主導社民黨的右派人士全盤否定馬克斯主義，則會導致思想上的混亂，甚至造成組織分裂，由於上述種種原因，「柏林綱領」也將馬克斯主義再度視為民主社會主義的淵源之一，使其擁有一定之地位。

至於工人運動在德國歷史上，的確也是重要的經驗之一，也是社民黨的一貫主張。我們甚至可以說，工人運動的發展造就了德國社民黨和民主社會主義廣泛而深刻的思想基礎與群眾基礎，其重要性的確不容小覷。

---

<sup>48</sup> SPD, *Berliner Programm – II. Die Grundlagen unserer Politik – Unsere geschichtlichen Wurzeln*, (URL: <http://2001.spd-parteitag.de/servlet/PB/menu/1000160/index.html> ) , Oct. 2002.

第三，對於民主社會主義的基本價值觀—自由、公正與團結，「柏林綱領」作了相當詳盡的論述。關於「自由」一題，綱領中指出，社會民主追求建立一個社會，在這社會中每個人無論是在個人人格、政治責任、及經濟與文化生活上都能自由支配；若僅有少數人能擁有自由則就會變成一種特權，因此自由是人人都能擁有的，即使和自己不同看法的人同樣也擁有其自由；個人自由同時也必須因不影響他人自由而有界線，人們應該在物質與社會方面能夠相互利用自由的機會；自由與社會安全是相輔相成的，我們也因而有相同的生活機會。<sup>49</sup>

至於「公正」則是建立在所有人的尊嚴之上，其意義可以延伸至擁有相同自由、法律之前的平等、政治與社會活動的同等參與機會以及共同的社會安全，且在對象上則是提倡男女平等。此外，公正更擴及收入分配、財產和權力以及受教育等各範疇之平等。相同的生活機會並非指同樣的生活形式，而是強調個人在發展空間上可視其自我喜好與能力順勢而為。但要達到這樣的公正，即同等的生活機會之權力，則必須要靠國家的力量才能達成。<sup>50</sup>

關於「團結互助」，綱領中指出它推動並影響了爭取自由與平等的工人運動，若失去了團結，則人道社會也不復存在。團結同時是弱勢者用以爭取其權利的武器，且讓我們體認到人與人之間是彼此互相需要的，沒有人可以離群索居，而深陷於貧苦困頓之中的人更要能夠信賴社會的團結性。團結互助應該是要擴及世界的，因此也使得第三世界的國家同樣擁有生存並且過著合乎人的尊嚴之生活的機會。透過團結互助，個人的發展機會才得以擴

---

<sup>49</sup> SPD, *Berliner Programm – II. Die Grundlagen unserer Politik – Grundwerte des Demokratischen Sozialismus*, (URL: <http://2001.spd-parteitag.de/servlet/PB/menu/1000160/index.html>), Oct. 2002.

<sup>50</sup> *ibid.*

大，也只有以共同的行動，而非自私的個人主義，才能保障個人自主的真正實現。<sup>51</sup>

「自由、公正與團結」這三者是相輔相成，同時也是相互制約的。若沒有平等的自由，則會有特權之產生；若沒有公正，則社會無法平等；若沒有團結互助，那麼所有行動將終告失敗。民主社會主義以此基本價值為目標，也希望能藉由這些基本價值的實現從而真正落實社會的民主化。總而言之，就其觀點而言，民主社會應該是要能夠使人人平等、消弭特權、取消階級、建立一個自由公正且彼此團結合作的祥和社會。

第四，對於經濟事務，社民黨在「柏林綱領」中則強調國家在經濟生活的干預與調節上扮演了重要的角色。二次戰後西德的社會市場經濟政策收到相當之成效，即是以自由的市場經濟為基礎，但同時也允許國家在市場上作適度的干預與調節，希望能藉此保障公平競爭但也減低社會不平。這一主張在先前的「哥德斯堡綱領」中其實已經提出，不過在社民黨執政時期，又作了一些修正，在社會與市場關係上，社會面更備受重視與強調，希望國家能夠在適度干預下保障社會福利及安全，從而達成建立「社會國」的目的。綱領中指出，由於人類的尊嚴與社會公正同時可以擴展到經濟的民主化。經濟民主本身就是一個目標，因其確保了社會民主並使得社會民主得以圓滿實現。<sup>52</sup>此外，市場與競爭是民主規範內不可或缺的要害，市場的存在使得無法一概論述的多樣性相互有效的配合而決定了我們的經濟生活。在農業、工業、手工業及服務業中的公民營企業皆是我們經濟生活的基礎。經濟民主需要企業

---

<sup>51</sup> *ibid.*

<sup>52</sup> SPD, *Berliner Programm – IV. Die freie, gerechte und solidarische Gesellschaft: Eine neue Kultur des Zusammenlebens und Zusammenwirkens – 4. Ökologisch und sozial verantwortliches Wirtschaften -- Wirtschaftsdemokratie*, (URL: <http://2001.spd-parteitag.de/servlet/PB/menu/1000162/index.html>) , Oct. 2002.

主的積極與效率，這是大家所瞭解也一直在推動的，且企業主必須保證承擔社會的和生態的責任。

由於市場是平衡供需的工具；而被納入一個有相當成效的總體框架之中的競爭同樣是調節需求與供給的有力工具。公平有效的競爭對消費者與其消費選擇來說是有益處的，競爭的條件下能提供生態與結構發展的可能性；若僅有市場條件則既無法保證充分就業也不能導致公平分配，更無法做到環境保護。在做法上，集中市場是不可行的，因為那樣會使中小企業失去競爭能力，且會影響國家民主。因此，必須要支持企業的多樣化，允許公有的、私人的各種不同類型的大型及中小型企業同時存在於市場之中；要制訂嚴格的競爭法來監督市場權力；防止經濟權力被政治權力介入，因此要靠公眾輿論的力量來進行監督避免權力濫用之現象；透過強大的公會組織、工資自決、員工認股及社會保障等，對資本統治進行分權與制約。

總結而言，「柏林綱領」主張市場經濟有其不足性也有弊病，因此經濟上應該要對這些這些缺失作補足與改善之作爲；而在實踐上則強調了總體經濟的調節與架構，強調競爭在市場中的重要性。此綱領不僅補充了「哥德斯堡綱領」之不足，也豐富了社會市場經濟模式之發展。

第五，在「柏林綱領」之中除了對經濟增長與科技進步作了評估之外，對於生態與環境保護的重要性也十分在意，因為德國在經濟不斷成長與科技不斷進步下，同時也對社會產生了利弊互見的結果。因此，綱領中特別針對經濟發展的生態與社會責任作了一番說明。

經濟增長的同時必須兼顧是否確保了大自然的生存基礎，能否改

善人民生活與勞動的質量，減少依賴性、強調並促進自主權，要能尊重並保護每個人的生命和健康，保障和平，提供更多的生活機會與前途給更多的人，鼓勵發揮創造力與主動性等等。

至於科技的發展方向必須要符合社會福利準則並對環境有利，不能僅僅是爲了軍事或營利目的而發展科學。此外，也要重視勞動的人道精神、維護人權、實現個人的基本價值。能夠保障對內與對外的和平、維護人類與自然環境共存、消除恐懼、喚起希望的進步是我們所需要的，這樣的進步將使我們的社會更加團結與進步。

關於環境保護這一部份，在之前的「哥德斯堡綱領」中基本上並未提及。由於七〇年代之後的科技進步、工商業發達使得勞動市場、生活環境與社會結構關係都有所改變，自然環境受到嚴重破壞，對此各國人民莫不關心與重視。德國同樣也開始看重環保問題，因此環境保護運動與以此爲訴求的綠黨則迅速崛起，部分社民黨的選民則被吸引了過去，故「柏林綱領」亦將環境保護問題列爲重要議題之一。在綱領中提出，環境的危機已經遍及全世界了因此社民黨應該從國內出發進而推動國際間對環境保護的重視與行動。特別是工業國家更因爲迅速地擴張與發展，不僅破壞了自然的生存基礎，更因爲其生產與消費之影響而不僅造成海洋的污染，也使得部分動植物面臨絕種的危機，對地球的生態環境造成的傷害難以想像，由此凸顯了工業社會進行生態改造已是刻不容緩且爲生死攸關的課題。由於資本主義沒有節制地競爭導致了生產原料的浪費及對大自然的破壞，工業發達國家應該要對這種現象負起大半的責任。生態的改造有幾個明顯的目標，譬如，對環境造成傷害的產品及生產方式都應廢除，並以不破壞自然的

方式或產品替代之；加速必要的技術革新；推動廢物利用的觀念；要物盡其用以及要節約並善用土地與資源等。社民黨將環保提昇到民主的社會主義之基本價值層面及德國憲法的高度，強調環境保護、自然與動物之保護是團結互助社會的構想之一部分，而保護大自然成爲政治範疇的重要責任之一。<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> SPD, *Berliner Programm – IV. Die freie, gerechte und solidarische Gesellschaft: Eine neue Kultur des Zusammenlebens und Zusammenwirkens – 4. Ökologisch und sozial verantwortliches Wirtschaften – Ökologische Erneuerung*, (URL: <http://2001.spd-parteitag.de/servlet/PB/menu/1000162/index.html>) , Oct. 2002.

## 第參章 德國社會國之成形

### 第一節 德國社會國理念之淵源

社會國並非偶然而成的，它雖是二十世紀的產物，但其精神乃源自於十八世紀末，德國社會國思想在政治上的初步實踐則是在十九世紀前半期。社會國的中心思想、理念與各種制度的建構，都是經過長時間的歷史考驗而來，我們要對德國社會國有所瞭解就必須對其政經原則之歷史背景作一番探討，清楚此理念之根本、發展的趨勢與實踐上所遭遇的困境。在這一節裡，筆者所要探討的即是社會國發展的思想淵源、基本內涵以及在該時期德國的重要法規，包括憲法與基本法等所內含的社會國思想，希望藉由這些概念的釐清而能對德國社會國有更深層的認知。

#### 一、從法國大革命到歐洲民族國家之建立

社會國的根本精神可以說是來自十八世紀後期美國獨立時的憲法中強調的以及法國大革命所訴求的人權，兩大事件開啓了實現自由法治國家理想的大門，法國大革命更可以說是歐洲民族國家及其社會國理念形成之催生劑，我們在此要討論的是法國大革命之淵源與貢獻，以及十九世紀的歐洲國家在社會政策方面的發展。

##### (一) 十八世紀末 — 法國大革命開啓了社會國之預備道路

十八世紀初的歐洲國家已經建立了常備軍以及中央領導的文官制度，這可以說是那個時代的為政者一項偉大的成就，透過這些制度的建立使得這些國家漸漸朝向現代化的國家發展，但實際上，這些國家並沒有能力成為現代化的國家，當時專制主義盛行，在國家的統治之下，市民階級逐漸壯大，自我意識抬

頭，對不自由與權利不平等的現象、專制主義制度的不合理以及權力經常被濫用的情形愈發不能忍受，對於專制主義的批判聲浪就從西方國家開始而漸漸擴及整個世界。

當時的哲學家洛克（John Locke, 1632-1704）規劃出一個理想國家的藍圖，他認為「人人生而自由平等，國家應該要能保證和平與福祉，國家並不是因為神的旨意也不是因為專制的統治者之意願而建立的，國家應該是透過獨立自主的人民之意願而建立的。」洛克的理想經由法國思想家孟德斯鳩（Montesquieu, 1689-1755）散佈到西歐與中歐，洛克的思想加上孟德斯鳩的「三權分立說」（*L'esprit des lois* 1748）及盧梭（Rousseau）的「社會契約」（*Contract social* 1762）等理念，無疑是對古老的政權與過時的國家社會秩序挑戰，個人的自由、法律之前人人平等、取消特權階級、在憲政國家內人人共享權力、有權抵抗壓迫、且能要求經濟自由等都是政治上所追求的目標，其影響就有如一顆大石子投入湖中產生了陣陣的漣漪。

1776 年美國獨立建國，首度將國家契約以文件的形式寫下，即我們所指稱的「憲法」，在憲法中明確指出「主權在民」是國家建立的最高原則。1776 年的《維吉尼亞法案》（*Virginia Bill of Rights*）可以說是所有自由民主國家憲法的典範，後來西德的《基本法》也可以說是源自該法案。<sup>54</sup>

美國獨立成功可以說是對其他追求自由想擺脫專制主義的國家之一大鼓舞，而歐洲 1789 年的法國大革命則可視為一項重要的指標。法國大革命的主要訴求即是自由—公民的自由、普及於工業、商業的自由、宗教信仰的自由、意見言論之自由、出版的自由、擁有私有財產及個人人身的自由；並且在自由的前提下，建立一個人民有權的民主法治國家。革命的成功替基本權利所引導的、議會制度所建構的社會國之形成開啓了一條準備的道路。準此，法國大革命最重要的貢獻就是：破除行之有年的封建制度，建立新的社會秩序，使國家脫離

---

<sup>54</sup> Erich Zettl, *Deutschland in Geschichte und Gegenwart – Ein Überblick*, (Ismaning: Max Hueber Verlag, 1993), pp. 35-36.



王朝制度，不再是隸屬於君王個人所有。<sup>55</sup>

若從社會國的觀點來看，人民應該有權自國家獲取社會保障之基本權利，這也是「社會權」（social rights）之概念。法國大革命之《人權宣言》以及革命後法國於 1793 年所制定之《雅各憲法》，可以說是這種社會權概念的具體實現。《人權宣言》闡明了自由、平等與博愛的價值，奠定了社會權理念的基礎；而《雅各憲法》第 21 條則提出「最首要的權利即是生存權：社會全體成員之生存保障應凌駕於一切之上。」在此前提之下，失業者、喪失工作能力者及貧困弱勢等生權益應受到積極保障。<sup>56</sup>

雖然法國大革命之後的歐洲民族國家發展距離社會國的實踐還有一段距離，民族國家的發展，在社會國理念這一環，尚有許多不足，然而法國大革命的精神與其所追求的理想無疑是為往後社會國的建立打下基礎，尤其是自由、民主、平等、人民權利、人民有權、博愛等重要主張，都可說是和社會國理念息息相關，也因此我們可將法國大革命視為社會國的萌芽時期。

## （二）十九世紀 — 歐洲民族國家社會政策之制定

歐洲社會國理想是在十九世紀民族國家於經濟與社會各方面都已漸趨成熟之後才有實現的可能性，特別是自由、個人得以自由展現其人格特質、平等、安全、社會正義等理想，若無社會政策之制定則無實現之日。接著我們要探討十九世紀民族國家如何朝社會國的方向邁進，也就是要瞭解當時制定社會政策之背景因素與其必要性何在。

歐洲在進入工業化之後，物質生活水平漸漸提昇，相對的，人們對於社會生活的要求也就跟著提高，然而國家在體制轉變之初，改革的腳步並無法馬上遍及各個領域範疇，加上體制轉變後因應的措施尚未發展完整，因此許多社會問題也隨之而生。

---

<sup>55</sup> Heinz Lampert & Albrecht Bossert, *op. cit.*, pp.6-7.

<sup>56</sup> T.H. Marshall & Tom Bottomore, *Citizenship and Social Class*, (London: Pluto Press, 1992).

在封建制度瓦解、民族國家建立之前，歐洲的社會是屬於「莊園」式的階級社會，領主負起照顧領地內人民的責任，包括解決一切政治、經濟與社會方面的物質與精神困境。封建制度崩潰後，隨之而來的是另一種不同於以往的社會哲學基礎所建立的社會、經濟、國家秩序，對處於封建社會中低下階層的小工小農而言，其生存安全卻因而失去了保障，因為新體制缺乏了針對生存安全受損時的應變措施，比如說，生病、傷殘、年邁甚至死亡等情形發生時，從前莊園的領主有義務負起照顧安排之責，但新興的民族國家針對這些可能產生的危機卻沒有適當之安排，這種生存安全之憂慮形成一種社會問題。

再者，以自由主義為基礎的社會政治新秩序建立之初，缺乏明確的基本價值與目標，雖然封建制度的階級被打破了，但經濟體制卻造成了新的階級秩序。工業化後勞資雙方的分水嶺更形明確，勞動者所面臨的問題就是生活缺乏保障，缺乏免於在工作場所內受到身體上或精神上傷害之保護，缺乏免於被資本家剝削的保護，這對日益壯大的勞動階層而言，是必須要正視的問題。

雖然工業化社會形成後，規定了法律之前人人是平等的，但實際上卻因為社會階層的不同而造成了更大的差異性，此差異性特別存在於企業主與雇員之間以及有產階級和無產階級之間；也就是說，雇員與無產階級在社會地位上相對而言是屬於較為弱勢的一方。不同的階層無論是在獲得工作或者在工作收入上的機會都大不相同，主因在於社會資源有限，工業化帶來的結果是企業主在財富的創造上比一般勞動者更是容易許多，他們也利用自身的優勢進而在政治上與經濟上以各種方式來保衛其優越性，以鞏固其自身的權力、地位、機會、能力、財富等；相對的，經濟能力水平較低的階層想獲得公平的對待就更加困難了。

其他社會問題還存在於不同的家庭與個人，由於社會資源分配不均使其無法真正自由發揮個人的特質。社會資源分配不均來自於法律、習俗、社會道德與技術的限制，使得並非每個人都能真正體驗自由的真諦，無法透過經濟的手

段來達到個人存在的目標，其中最明顯的就在於收入不足。社會的轉型就某一方面而言代表著物價的提高，但由於供過於求的勞動人口加上勞力剝削，工人不僅工作超時且實際工資也相當低廉，對於勞動者的健康更是一大傷害。

由上述幾點我們可以知道雖然在法律上規定了人人共享自由，但由於實際生活情況的不同而使得形式上的自由無法落實成爲實質的自由，生活沒有保障就無法真正享受自由的權利，自由與安全、自由與平等應該是同時並存且相輔相成的，因此現今的社會法治國家並不只是確保法律上的自由與平等，而是更進一步地希望能讓每個人真正去做他想做的事情，自由發揮個人的特質。但十九世紀的社會現象顯然並非如此，個人自由在財產權的運作之下，財富集中於少數人，造成貧富不均的現象，尤其是勞工階層不僅工資與工時不成正比，在表達意見的自由、集會自由與參與政治活動的自由等都是受到限制的，大多數人由於經濟上的依賴造成實質上的不自由與不平等，而生存、健康、工作、財產、教育以及人性尊嚴、人格發展等都無法獲得應有的保障。

要改善這樣的社會情況則必須透過國家制定社會政策，以消除階級的對立、貧富不均與社會不平等的現象。國家可以法律規定限制了工作時數，以減少甚至徹底解決勞力剝削的問題；透過工作事故與傷害保護法則可降低工作場所的危險性所帶來的傷害之可能性；爲了消弭勞動力供過於求的情形，則應訂定法律禁用童工並且要以法律保護青年、婦女及母親的權益，疾病保險及年金保險的辦理還有最低休假規則的訂定都是必要的。此外勞資雙方的溝通與工資自主概念的引用也都屬於社會政策的範疇。<sup>57</sup>歐洲國家陸續在十九世紀八〇年代制定各項社會政策，1883-1884 年左右制定了勞工疾病保險、社會救濟與社會救助等相關政策，1884-1885 年則訂定了關於職業災害的政策，1889 年則有勞工、老年暨殘障的相關制度，1905 年法國制訂了任意式的失業保險制度，而英國也於 1911 年訂定強制性的失業保險。總而言之，在一次世界大戰之前歐洲國家已

---

<sup>57</sup> Heinz Lampert & Albrecht Bossert, *op. cit.*, pp. 8-12.

經有為解決前述各種社會問題的社會政策產生。

## 第二節 德國社會國之法理基礎

從普魯士王國到德意志帝國，再歷經威瑪共和、希特勒獨裁政權統治、二次大戰、兩德分裂與再度統一，各個時期中，德國社會國的相關法規與制度都有不同的特色，也奠定了日後社會國發展的走向。本節主要議題是關於德國社會國之發展面貌。

### 一、普魯士至德意志帝國時期（1839 – 1918）

十九世紀中期正是歐洲國家產業結構轉型的階段，從農業過渡至工業國家，而德國的職工從此時的 1500 萬人增加至一次大戰前的 3000 萬人，國民所得也增加許多倍，就經濟層面來看，對於國家社會政策的發展其實是相當有利的。但以工業化初期政治制度的條件來看，並無益於國家的社會政策發展，這是因為當時能影響與控制立法的仍然是貴族及大財主，可想而知的是他們必定會以其利益為優先考量，而最好的方式就是維持社會現狀。雖然 1844 年左右在普魯士國王推動之下成立的「勞動階層福利總會」（Centralverein für das Wohl der arbeitenden Klassen）曾嘗試要結合國家與中產階級改革家兩造的力量，創造社會改革的動力，然而因為統治高層鑒於該總會之基層組織中出現許多要求將勞工需求納入改革之中的共產主義或社會主義傾向的政治團體，而不願給予這些組織任何協助或補助，因此「勞動階層福利總會」對於德國社會政策的制定並沒有實質的影響力。儘管如此，我們不可否認的是，這個總會的出現對於德國來說仍有刺激的作用，由該總會所提出的「普魯士公共老人安養機構」（Allgemeine Preussische Altersversorgungsanstalt）計畫可看出，德國在早期便已將公民的社會福利當作是國家的責任所在，在德國的傳統之中，國家扮演並具

備促進社會福利及行使社會控制力量的角色與功能，<sup>58</sup>不過，在實際執行上，社會福利措施的實行主要仍是以各城市為主。

在教育方面，德國統一前的普魯士屬於世界上較早實行國民教育的國家之一，1833年80%的普魯士兒童受過學校教育。在保護童工方面，1839年已有關於禁止工廠雇用九歲以下童工以及限制十六歲以下勞動青年的工作時數之相關法律規定（*Regulativ über die Beschäftigung jugendlicher Arbeiter in der Fabrik*）。在維護勞工的權益方面，亦有禁止以貨品作為替代全數或部分薪資報酬之規定，這是為了保障勞工避免其受到雇主之惡意欺詐。此外，在工作場所亦有視察員的制度，雖然並無實際成效，但也可算是國家控管工作環境的一項新措施。

到了1850年代中期，普魯士制定了《醫療保險補助法》（*Unterstützungskassengesetz*），規定工作者、短工、學徒都必須加入地方醫療保險，雇主必須支付補助被保險人的部分保險費，此法令主要是為了降低濟貧政策的財政支出，在某種程度上可以算是為1883年的勞工健康保險法預先鋪路。值得一提的是，《醫療保險補助法》施行的對象並不包括傭人、按日計酬的臨時工以及農民等，也沒有針對殘廢或是老年等情況的規定。1854年4月普魯士頒訂的《礦工保險法》（*Gesetz, betreffend die Vereinigung der Berg-, Hütten-, Salinen-, und Aufbereitungsarbeiter in Kanappschaften, für den ganzen Umfang der Monarchie*）就提供了某些給付給其國民，其保險費用是由勞資雙方共同負擔的，對後來俾斯麥制定的社會政策有很重要的影響。這個保險不僅讓礦工享有免費醫療服務，且當他們在遭遇因疾病、意外、傷殘或老年等非志願性失業時能夠保障其安全使其生活無虞，甚至當投保之礦工死亡時，其孤兒寡母也可以請求國家提供補助，以此法律為基礎的礦業保險機構可以說是在俾斯麥社會改革前，於對抗疾病風險之重要保障機構。不過這些政策制定的背後動機並非僅是為了減緩社會

---

<sup>58</sup> Gerhard A. Ritter, translated from the German by Kim Traynor, *Social Welfare in Germany and Britain – Origins and Development* (*Sozialversicherung in Deutschland und England, Entstehung und Grundzüge im Vergleich*), (Leamington Spa: Berg, 1986), pp. 17-19.

貧困問題，最主要仍是政治因素之考量，是爲了要試圖對無產階級在政治與社會秩序上可能帶來的威脅所做的預防措施。<sup>59</sup>

俾斯麥統一帝國之後，由於其強硬的政策手段，加上德國的高度獨裁與官僚色彩，議會民主並不顯著，也很少有反制俾斯麥的力量。一直到社會主義工人黨（社民黨的前身）漸漸壯大之後，才成爲與俾斯麥相抗衡的主要力量，<sup>60</sup>也因此有《反社會黨人非常法》的出現。俾斯麥有鑒於工人階級的大量成長，便以鎮壓的手段防止工會結合政治力量，來避免原有的社會秩序被推翻；另一方面，他也藉由社會政策的制定來拉攏支持社會民主黨的工人階級維繫其對國家的忠心，社會保險的開辦便是其用來贏得勞工階級效忠之利器。這樣的政治環境一直要到 1890 年俾斯麥下台後才有所轉變。

在十九世紀中後期，德意志帝國制定了不少保護勞動者的相關社會法令，例如《工時保護》（Arbeitszeitschutz），透過規定每日與每週工作時數的限制以保護受雇的勞動者之健康與工作效率；《勞動與危險保護措施》（Maßnahmen des Betriebs- und Gefahrenschutzes）則是與工人在工作場所發生意外或對健康有危害情形的相關保護措施；《工資保護》（Lohnschutz）用以確保工人能按時領取應得的薪資。俾斯麥於 1883 年制定勞工疾病保險，將長期受雇用的勞動者，包括中低收入的勞工與受薪職員，納入保險範圍，與 1850 年代的《醫療保險補助法》相似處在於低薪的流動性工人是被排除在保險對象之外的，而女性勞動者大多也因其爲非固定工作者而無法成爲被保險對象。爲照顧因傷病而失去勞動力及因年老而不能工作的勞動者生活，1889 年德國通過了《傷殘暨老年保險法》（Invalidität- und Alters- versicherungsgesetz），辦理殘廢與老人年金保險，可說是世界各國推行社會保險之濫觴。<sup>61</sup>

俾斯麥下台後，德國正值貧窮問題加劇之時，改善貧困的立法雖然一再被

---

<sup>59</sup> *ibid.*, pp. 21-23.

<sup>60</sup> 林萬億，*前揭書*。頁 29-30。

<sup>61</sup> 呂坤煌，「德國的法定年金保險制度－勞工、職（雇）員及礦業人員年金保險（上）」，立法院院聞月刊，第二十二卷第十一期，（民國 83 年 11 月），頁 45-46。

提出討論，但因為一股由商人、工廠雇主、白領階級等組成的政治勢力漸漸壯大，他們反對以加稅來圖利勞工階級的作法，因此許多立法都無法通過。1911年德國的《帝國保險法》（Reichsversicherungsordnung, 簡稱 RVO）生效後，將分散的社會保險法統一納入單一法規之中，包括有《社會保險法》、《健康保險法》、《職業災害保險法》、《傷殘暨老年保險法》等，至此社會保險涵蓋範圍擴展至白領勞工階級，德國的社會立法才再度有所進展。

整體說來，這個時期的德國國家社會政策有幾個特點：（1）國家社會政策仍顯不足，在對象上，勞工保護或者社會保險的對象僅包括一部份的勞動者而已，且保障的福利金相當微薄；（2）德國的失業保險仍是以地方性的、由工會及雇主所提供的為主，而非全國性的失業保險法；（3）德國在保護勞工的生存基礎、勞動力、以及避免生存危機的保障方面是相當有成效的；（4）在 1980 年代之前的權威與壓制式的社會政策與立法之影響一直要到一次世界大戰時才有所改變，1916 年的《戰地服務組織規則》（Hilfsdienstgesetz）的通過，在某種程度上具有承認結盟自由的意義。<sup>62</sup>

## 二、威瑪共和時期（1919 - 1932）

歷經一次世界大戰的摧殘後，新興的議會民主德國—威瑪共和首先面對的是糧食短缺、民生資源不足等問題。戰後的德國在民生物資的配給上日漸降低，首先是雞蛋、魚等，接著是馬鈴薯與蔬菜，皆下來則是連麵包、奶油及牛奶等也都被限制供應量，通貨膨脹後生活必需品的價格更是水漲船高，人民生活苦不堪言。<sup>63</sup>除了戰後的重建問題外，高失業率與通貨膨脹問題都是威瑪時期經濟上很大的問題，雖然 1923 年的貨幣改革曾經讓經濟情況一度好轉，但 1929 年世界經濟危機又再度使得德國陷入困境之中。而政治上就如同之前所提過的，

---

<sup>62</sup> *ibid.*, pp. 44-45.

<sup>63</sup> Deutsches Historisches Museum, *Hunger und soziales Elend*, (URL: <http://www.dhm.de/lemo/html/weimer/kunst/hunger/index.html>), Nov. 2002.

威瑪共和時期政黨林立，內閣的安全多數產生不易，倒閣頻繁造成了政治上的不穩定。但是在對社會政策發展上，君主制度的廢除、民主共和國家的建立是都有著決定性的影響，使得中央政府在社會政策的執行上扮演著越來越重要的角色。

1919年制定的《威瑪憲法》（*die Weimarer Verfassung*）可以說是社會國之引導，其基本精神與相關條文皆說明了民主的社會國應具備之條件。首先，威瑪憲法第109條規定，「所有德意志公民在法律之前一律平等，因出生或身份不同而享有的公法上特權或蒙受之公法上之不利等情況，皆應廢除……」<sup>64</sup>該條文主要在規定個人之基本權利與義務，對於社會國強調的「平等」原則相當重視，此原則亦是民主的基本精神之一。與平等原則息息相關的社會公平也包括了教育的範疇，教育應是人人都可享受的權利，因此為了保障低收入戶之孩童享有受教育之權利，且尊重每個人的個人特質與發展，《威瑪憲法》第146條規定，「公立學校應作有系統之發展，全民就讀之初級小學之上應設立中等及大專學校。此學校之建制應以適應各種終身職業為準，兒童之進入某一特定學校，應依照兒童之天賦及傾向，不以父母之經濟及社會地位或宗教信仰而定。……」<sup>65</sup>

《威瑪憲法》第151條中規定，「人民的經濟生活之規律必須符合正義之原則，以保證人人享有維持人類尊嚴之生活為目的。」<sup>66</sup>其所指稱的「正義」與「人類尊嚴」兩大原則與目的和社會國的精神是雷同的。

---

<sup>64</sup> 原文為：Alle Deutschen sind vor dem Gesetze gleich. Männer und Frauen haben grundsätzlich dieselben staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten. Öffentlich-rechtliche Vorrechte oder Nachteile der Geburt oder des Standes sind aufzuheben…… 資料來源：Deutsches Historisches Museum, *Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919*, (URL: <http://www.dhm.de/lemo/html/dokumente/verfassung/index.html>), Nov. 2002.

<sup>65</sup> 原文為：Das öffentliche Schulwesen ist organisch auszugestalten. Auf einer für alle gemeinsamen Grundschule baut sich das mittlere und höhere Schulwesen auf. Für diesen Aufbau ist die Mannigfaltigkeit der Lebensberufe, für die Aufnahme eines Kindes in eine bestimmte Schule sind seine Anlage und Neigung, nicht die wirtschaftliche und gesellschaftliche Stellung oder das Religionsbekenntnis seiner Eltern maßgebend…… *ibid.*

<sup>66</sup> 原文為：Die Ordnung des Wirtschaftslebens muß den Grundsätzen der Gerechtigkeit mit dem Ziele der Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins für alle entsprechen. In diesen Grenzen ist die wirtschaftliche Freiheit des Einzelnen zu sichern. Gesetzlicher Zwang ist nur zulässig zur Verwirklichung bedrohter Rechte oder im Dienst überragender Forderungen des Gemeinwohls. Die Freiheit des Handels und Gewerbes wird nach Maßgabe der Reichsgesetze gewährleistet. *ibid.*



威瑪憲法做了一系列關於社會的權利與義務之規範。其中第 163 條明訂關於勞動義務與勞動權利之要求，「所有德意志人民在不妨礙其身體自由之條件下，均負有以其精神及肉體力量從事勞動以適應公共福利所需之道義上之義務。所有德意志人民均應予以從事經濟勞動，取得生活資料之機會。凡未能予以適當之勞動機會者，對其生活應有必要之照料，其細則由聯邦特別法律定之。」<sup>67</sup>對於勞動力之保護及促進勞動法統一之規定則是在憲法第 157 條中，「勞動力應受聯邦之特別保護；聯邦應制定統一之勞動法。」<sup>68</sup>憲法第 161 條廣泛地針對社會政策之立法與保險範疇作了規定與保障，使社會保險在憲法保障下，維持其自治的特性，其內容為，「為維護健康及工作能力、保護孕婦，及預防因年老、殘弱與生活中變遷事故而產生之經濟負擔，國家應在被保險人有決定性的參與之下，建立一個普及的社會保險制度。」<sup>69</sup>從以上列舉之條文我們可以得知，威瑪共和在制定憲法時可以說是朝著發展社會國的目標在前進，無論其精神或者政策之基礎皆與社會國的主要目的雷同或相似。

此外，《威瑪憲法》第 159 條也提到「應保障任何人及任何職業以維持並促進勞動條件及經濟條件為目的之結社自由。任何限制或是妨礙此項自由之約定或處置，均屬違法。」<sup>70</sup>由此可看出，結社自由在社會國中的勞動政策不僅是被允許且是受到憲法直接保障的。關於「共同契約」的規定，則是在《威瑪憲法》第 165 條中有所提及，「勞工及雇員與雇主有同等權利，參與工資條件及勞動條

---

<sup>67</sup> 原文為：Jeder Deutsche hat unbeschadet seiner persönlichen Freiheit die sittliche Pflicht, seine geistigen und körperlichen Kräfte so zu betätigen, wie es das Wohl der Gesamtheit erfordert. Jedem Deutschen soll die Möglichkeit gegeben werden, durch wirtschaftliche Arbeit seinen Unterhalt zu erwerben. Soweit ihm angemessene Arbeitsgelegenheit nicht nachgewiesen werden kann, wird für seinen notwendigen Unterhalt gesorgt. Das Nähere wird durch besondere Reichsgesetze bestimmt. *ibid.*

<sup>68</sup> 原文為：Die Arbeitskraft steht unter dem besonderen Schutz des Reichs. Das Reich schafft ein einheitliches Arbeitsrecht. *ibid.*

<sup>69</sup> 原文為：Zur Erhaltung der Gesundheit und Arbeitsfähigkeit, zum Schutz der Mutterschaft und zur Vorsorge gegen die wirtschaftlichen Folgen von Alter, Schwäche und Wechselfällen des Lebens schafft das Reich ein umfassendes Versicherungswesen unter maßgebender Mitwirkung der Versicherten. *ibid.*

<sup>70</sup> 原文為：Die Vereinigungsfreiheit zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen ist für jedermann und für alle Berufe gewährleistet. Alle Abreden und Maßnahmen, welche diese Freiheit einzuschränken oder zu behindern suchen, sind rechtswidrig. *ibid.*

件之決定，並參與生產力之經濟發展事項，雙方共同組織及協議應予承認。……」

<sup>71</sup>該條文對於勞工參與各相關參議會的代表權方面做了保障；就另一方面而言，該條文更是嘗試要協調社會民主主義與工會間觀點的不一致，希望能在兩者間取得平衡，兼顧勞動者與企業的權益。附帶一提的是，《威瑪憲法》第 165 條的規定可說是 1920 年所制訂的企業工業委員會法（Betriebsrätegesetz）相當重要的先決條件；對受雇者而言，這也是他們得以在工廠或企業裡擁有共同參與決定的權利之重要法源。<sup>72</sup>

在威瑪共和時期所制定的社會政策重點項目為社會保險制度的完整規劃、勞動市場政策的制定、社會救濟政策以及房屋政策的訂定。在社會保險系統部分，首先是 1923 年所完成的礦工之傷殘、疾病與年金保險的統一；1925 年則將上下班途中發生意外之情形納入意外保險範疇，而職業傷害（疾病）保險也是此時期所訂定的；1927 年國家失業保險確立之同時，社會保險制度也可以說是已經完成了完整的規劃，此外，威瑪政府於同年底亦頒佈了《海事人員健康保險法》，並為航海人員設立海事健保機構（See-Krankenkasse）並規定其必須強制納保。不過就整體發展而言，因為戰後通貨膨脹加上幾年之後的世界經濟危機之影響，年金保險制度、意外保險以及健康保險的真正落實與成效只能維持在最低水平，在給付規定方面有多次變動，《帝國保險法》亦經歷多次修訂，相關的保險機構與保險給付往往是在國家補助的情形下才得以完成的。

### 三、第三帝國時期至二次戰後的聯邦德國（1933-）

威瑪共和時期建立起的共同契約的自主性、集會結社自由等制度在希特勒所領導的第三帝國裡，是不被允許存在的。工會組織不是面臨解散的命運就是在國家政策下被一體化，取而代之的是由資本家與工人共同組成的「德國勞動

---

<sup>71</sup> 原文為：Die Arbeiter und Angestellten sind dazu berufen, gleichberechtigt in Gemeinschaft mit den Unternehmern an der Regelung der Lohn- und Arbeitsbedingungen sowie an der gesamten wirtschaftlichen Entwicklung der produktiven Kräfte mitzuwirken. Die beiderseitigen Organisationen und ihre Vereinbarungen werden anerkannt.…… *ibid.*

<sup>72</sup> Gerhard A. Ritter, *op. cit.*, (1991), pp.116-122.

陣線」(die deutsche Arbeitsfront, DAF)，該組織在改善勞動條件與工資等議題上並不具任何直接的影響力，因為在國家社會主義政權裡，一切勞動相關事務皆是由國家所控管，舉凡罷工或者工會自主等都是被禁止的，如 1934 年制定的《社會保險建構法》及其相關之行政命令，將保險機構的自主、自治權廢除，改以特定「領導者」執行業務，並以權威式的任命原則取代原有的民主選舉原則，使得被保險人與雇主毫無任何決策參與權，國家力量的介入也從法律監督層面擴展到實質的控管，社會國精神被破壞殆盡。<sup>73</sup>以整個歐洲的情況來說，早在 1920 年代發生世界經濟危機之時，歐洲的工會運動就已遭受到影響，許多國家的工會大量流失成員，而 1930 年代獨裁政權的崛起更使得歐洲工會活動的力量被嚴重削弱。

歷經二次大戰的戰火摧殘，德國境內幾乎是被摧毀殆盡，在西方民主國家與前蘇聯共產政權的強力主導下，德國一分為二，戰後初期的聯邦德國無論在政治或經濟各方面都無利於社會福利之發展。這樣的情況到了 1949 年後逐漸改善，社會市場經濟制度使其經濟復甦發展漸露曙光，就業率在戰後二十年間增加三倍之多，國家的社會福利支出相同地也提高了四倍左右，由此可看出，聯邦德國在 1974 年世界經濟危機發生前，在發展社會國的進程上，是有相當的成效，不過從 1974 年直到兩德統一前，在社會政策方面並沒有太大的突破，此時期在社會國發展上並沒產生太大向前推進的助力。

1949 年所訂定的《基本法》雖然不像《威瑪憲法》一樣特別針對社會國中社會政策擬定綱要，但在其條文中仍可看出與社會國理念相關的重要原則。譬如《基本法》第 1 條指出，「人類尊嚴是不容侵犯的，國家有義務傾其所有力量重視並保護之。……」<sup>74</sup>人生而平等、享有自由、其生存之權利亦是不可被剝奪

---

<sup>73</sup> 李玉君，「德國健康保險組織體制之探討」，*歐美研究*，第三十卷第三期，(民國八十九年九月)，頁 49-50。

<sup>74</sup> 原文為：(1) Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt. (2) Das Deutsche Volk bekennt sich darum zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt. (3) Die nachfolgenden Grundrechte

的，就社會國制度內容來看，救濟急難或貧困者、使每個人能維持其生而為人符合人性所需的基本生活水準，是國家用以保護個人生存權利與維護個人尊嚴之重要方法，這就是德國「社會救助」政策的重點之一。《基本法》第 2 條是關於法律對個人自由權利之保障：每個人都有權從事自己喜歡的工作，其存在之獨立性應受到重視；法律必須保障個人及其生活安然無損、並能發揮個人特質之權利。<sup>75</sup>因此在「社會安全」制度上更要針對生活上所可能遭遇的種種變數提供更多的安全保障。

《基本法》第 3 條強調的是平等的概念，法律之前不因性別、種族、宗教、語言、信仰、政治理念而有所不同。<sup>76</sup>因此無論制訂勞動法、社會安全法或其他相關法律時，應該全方位考量，而非以特定一方為出發點，譬如說，勞動法中，對於工資、工時的訂定原則或者聘僱、解雇等條約應同時考量勞資雙方的權利與義務，不得圖利其中一方。另一方面在政策制定上也希望藉由消除貧富不均以達到更廣泛的平等。而《基本法》在第 9 條第 3 款則是對工作與經濟條件的保證，<sup>77</sup>勞動法中工資自主權、勞資雙方平權的概念便是由此延伸出來的。《基本法》第 12 條乃是訂定勞動市場政策之重要準則，其內容是關於個人擁有自由選擇職業、工作場所、教育環境之權利，亦是《基本法》第 2 條所強調的個人特質發展之延伸。<sup>78</sup>

---

binden Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht.  
資料來源：Bundesregierung, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, (URL: <http://www.bundesregierung.de/Gesetze/Grundgesetz-4245/I.-Die-Grundrechte.htm>), Oct. 2002.

<sup>75</sup> 原文為：(1) Jeder hat das Recht auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit, soweit er nicht die Rechte anderer verletzt und nicht gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder das Sittengesetz verstößt. (2) Jeder hat das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit. Die Freiheit der Person ist unverletzlich.... *ibid.*

<sup>76</sup> 原文為：(1) Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich.... (3) Niemand darf wegen seines Geschlechtes, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden. Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden. *ibid.*

<sup>77</sup> 原文為：Das Recht, zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen Vereinigungen zu bilden, ist für jedermann und für alle Berufe gewährleistet. ... Maßnahmen nach den Artikeln 12a, 35 Abs. 2 und 3, Artikel 87a Abs. 4 und Artikel 91 dürfen sich nicht gegen Arbeitskämpfe richten, die zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen von Vereinigungen im Sinne des Satzes 1 geführt werden. *ibid.*

<sup>78</sup> 原文為：(1) Alle Deutschen haben das Recht, Beruf, Arbeitsplatz und Ausbildungsstätte frei zu

此外，在《基本法》第 20 條與第 28 條中，明訂了其國家特性，第 20 條第 1 款有所謂的社會國條款：「德意志聯邦共和國為一個民主的、社會的聯邦國家。」<sup>79</sup>而第 28 條第 1 款則與其相呼應：「各邦憲法制定的秩序必須合乎此基本法中共和、民主及社會的法治國原則。」<sup>80</sup>由此可看出，社會國的制度已被視為德國的國家重要特徵，也可說是國家目標，德國國家的主要社會活動表現在於其勞動法與社會法，下個章節所要闡述的就是德國社會國實踐上，重要的經濟制度與社會政策。



---

wählen. Die Berufsausübung kann durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes geregelt werden.

(2) Niemand darf zu einer bestimmten Arbeit gezwungen werden, außer im Rahmen einer herkömmlichen allgemeinen, für alle gleichen öffentlichen Dienstleistungspflicht.

(3) Zwangsarbeit ist nur bei einer gerichtlich angeordneten Freiheitsentziehung zulässig. *ibid.*

<sup>79</sup> 原文為：Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat. *ibid.*

<sup>80</sup> 原文為：Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muß den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen....*ibid.*

## 第肆章 德國社會國的經濟與福利制度

德國社會國所意涵的不僅僅是其對福利的重視，經濟制度的相輔相成亦是不可或缺的要素。在闡述社會國的實踐時，必須從經濟與社會福利兩個面向來探討。

### 第一節 社會市場經濟制度

政治力量是否應介入經濟運作，一直是各界進行政治、經濟問題或現象的分析時不可避免的議題。政體（polity）與經濟（economy）兩個制度性結構的互動所形塑的社會制度，不僅影響國家經濟發展與人民生活水準，同時更具體表現在社會資源的使用效率。按照不同政經思維與原則，大略具有三種不同體系：第一、市場經濟（market economy）：重視市場自由運作，創造社會福利極大化的市場經濟；第二、計畫經濟（planned economy）：為修正自由經濟主義缺陷，衍生出由中央政府（國家）計畫調控的社會主義經濟體制；第三、社會市場經濟（soziale Marktwirtschaft），又稱「新自由主義」（Neoliberalismus）經濟制度：主要以市場經濟為主，但政府介入經濟分配的行為較深。本節主要以德國實行的社會市場經濟制度為例，分就其思想起源、實施內涵，與實際政策運作進行探討。

#### 一、社會市場經濟思想的起源

##### （一）市場經濟制度

關於市場經濟的概念，首見於 1776 年英國亞當斯密（Adam Smith）的「國富論」（The wealth of Nations），亞當斯密認為要增加國家的財富，來自於人民自利的動機，極力追求生產效率的提高；亦即人民能夠支付最小的代價，透過

最適、合理的手段，獲取最大的利益。而為達上述目的，應該設立讓各種生產要素或商品，都能夠自由進入交易市場，同時更要抑制政府的干預，經由市場價格機能－「看不見的手」（invisible hand）發揮功能，有效分配各項資源，以達到一個社會資源分配的最適狀態。<sup>81</sup>「市場經濟」（market economy）具有三項特點：第一、要素自由進出：所有的生產要素，包括資本、勞力、土地、資訊、技術等均能自由進出市場；第二、市場的不可分割性：唯有建立無障礙的市場，任何訊息均能夠自由流通不被阻斷，產品的市場價格才能夠更為合理，避免人為的干預；第三、以市場為中心：讓市場成為資源配置的中心，讓商品價格、市場供需量、市場競爭均得以合理化與規則化，調整資源的最佳配置，平均分配國民所得。<sup>82</sup>隨著亞當斯密自由經濟思維的發展，帶動社會生產力快速的提高，科學技術也突飛猛進。

亞當斯密所代表的古典經濟學派的體制政策最高目標乃是個人經濟自由的實現。在經濟活動運作過程中，如果供給與需求行為能夠完全自由根據市場的規則來運作，而不受國家干預的話，那麼這種以個人利益為依歸，輔以理性導向的獨立自主行為，可以促使社會的進步與富足。因此，亞當斯密所謂「看不見的手」經常被誤解成一個「自由放任」的經濟理論，僅是為了金錢而從事貨物與勞務的買賣。然而經濟活動絕不是人類生活的唯一領域，而是一大群人為了追求自己的利益而互相合作，這種無意中所促成的合作結果，組成了複雜而運用自如的經濟活動。<sup>83</sup>市場經濟的特點是資源、財富的分配，不斷從低效率處流向高效率處，雖然帶動經濟發展的活力，但卻造成生產與資本要素的集中，擁有資本者遂掌握較多的社會資源，並與大多數人民的弱勢勞工族群之間相互排斥與競爭，此外所得分配不均產生消費不足、失業率居高不下等社會問題日

---

<sup>81</sup> 蕭全政，*政治與經濟的整合*，（台北：桂冠，1994年），頁95-111。

<sup>82</sup> 有關市場經濟的機能，細節請參閱張清溪、許嘉棟、劉鶯釧、吳聰敏 合著，*經濟學理論與實際*，第三版上冊，（台北：翰蘆出版，1995年），第2章至12章。

<sup>83</sup> M. & R. Friedman 合著，呂志翔、謝中平、蘇拾平 譯，*選擇的自由*（Free To Choose），（台北：長河出版社，1984年），頁36。

益嚴重，益加凸顯自由放任市場經濟的侷限性。

## （二）計畫經濟制度

自由經濟的盛行雖然使得經濟活動更加活絡，但卻造成社會貧富差距懸殊，社會階級矛盾與衝突日益激化，對此，社會主義思想者乃提出自由經濟體制之所以崩潰的原因。社會主義者認為資本家與勞動者處於一種「零合」（zero sum）的狀態，<sup>84</sup>即資本家在追逐利潤的動機下，會盡可能地縮減「不必要」的支出，而各種生產要素中，可以調整且不會影響產能者就是工資，換言之，資本家只要提供勞動者維持最低生活水準所需即可，高於此維持生存工資的部份，就是資本家可以剝削以降低生產成本的部份，而維持生存工資的標準愈低，資本家的獲利就愈高。所以，勞動者多獲得一份利益，也就減少資本家一份利益，資本家將盡可能在不提高工資的情況下，想辦法使工人工作效率更高，工作時間更長，使產能更高。因此，資本家雖然提高了經濟利益，另一方面卻也侵害了勞工的個人利益，利益的對立則激化兩者間的矛盾。這不但未能使資本家個人利益之加總成爲社會整體利益加總之極大化，反而增加了社會不公平的現象。<sup>85</sup>

爲了解決上述之缺失，社會主義者主張國家（政府）應有效控制所有的土地與資本，任何生產與分配的決策都應由少數人來規劃與下達，並將生產所得歸於全民所共有，避免因財富過度集中於少數人，使全體人民的生活均能得到改善與提升。在社會主義經濟體制之下的計畫經濟制度中，物價之高低是由中央計畫機關所訂定，至於生產量爲何？如何生產？爲誰生產？等問題，國家積極干預經濟與社會等領域之運作被視爲正常且值得的，消費者完全無法決定。<sup>86</sup>換句話說，計畫經濟體制主要是由政府主導「看不見的手」指揮經濟體系之運

---

<sup>84</sup> 唐文慧、王宏仁 合著，*前揭書*，頁 129。

<sup>85</sup> 吳雅惠，「從社會市場經濟探討德國統一後政治、社會之變遷—兼論施略德的『新中間』路線」，《政治大學政治學系碩士論文》，1992 年 7 月，頁 14。

<sup>86</sup> Anthony Giddens 著，鄭武國 譯，*前揭書*，頁 9-10。



作。

### （三）社會市場經濟制度

社會市場經濟的構思主要是受到下列經濟學家們的啟發，例如歐肯（Walter Eucken）、波姆（Franz Bohm）、亨舍（K. Paul Hensel）等人。資本主義進入二十世紀以來，有了極大的發展，同時對於各種生產資源的統籌分配，產生絕對性的影響力，認為不干預社會經濟活動的政府是最好的政府。但隨著時代不斷的演進，自由放任的經濟制度，並不能適應經濟發展實際所需。1930 年代經濟大恐慌，對傳統的資本主義與自由放任的經濟政策形成挑戰，為解決經濟危機，各國紛紛轉而尋求新的解決對策，「經濟的國家主義」（Economic Nationalism）於是興起，政府對於其內部之經濟活動開始插手干涉。<sup>87</sup>在上述背景之下，產生與古典自由經濟思想不同的新主張，其中之一是英國學者凱因斯（John M. Keynes）於 1936 年發表的「就業、利息與貨幣的一般理論」（The General Theory of Employment, Interest and Money），其對傳統經濟理論所認為的只要藉助市場機能的運作，不僅勞動市場會出現勞動供給能於勞動需求的充分就業狀況，商品市場的供需也會自動趨於相等，也就是透過自由市場的價格機能，充分就業是經濟社會常態的主張，提出了質疑。<sup>88</sup>凱因斯本質上並不否認市場自我調節的功能，但亦強調政府干預的不可或缺性，主張政府干預應與市場調節的機能相互結合，以實現充分就業、價格穩定、經濟穩定成長、國際收支平衡、所得平均分配以及資源最適配置等六大目標。為維持經濟的增長以及就業市場的均衡，政府有必要介入各項經濟活動，有效創造需求，其理論亦成為當時廣為接受的經濟準則。

另一方面，以德國佛萊堡（Freiburg）大學為主的一批經濟學者則提出「新自由主義」（Neoliberalismus）。新自由主義者認為，社會應維持一種有秩序的

---

<sup>87</sup> 李邁先 著，*西洋現代史*，（台北：三民書局，1988 年），頁 109-111。

<sup>88</sup> 張清溪、許嘉棟、劉鶯釧、吳聰敏 合著，*前揭書*，頁 65-66。

資本主義，亦即政府不應遵行自由放任（laissez faire）的經濟理論，將國家的干預程度降到最低的程度。政府可在人民的許可下，維護經濟活動過程的公平與公正，例如以強而有力的公共機構來監督市場買、賣者的行爲，防止任何勾結、卡特爾及濫用獨占的行爲。至於若存在自然獨占（natural monopoly）情形，政府必須強制使市場參與者節制使用市場力量（market power），使市場態勢如同無限制競爭態勢一般，所以政府主要的目的不僅是維持競爭秩序，更要負責組織制訂競爭遊戲規則。<sup>89</sup>這也是新自由主義的代表阿馬克（Alfred Muller-Armack）所提出的，社會市場經濟的主要思想乃是來自於「...個人積極地參與一個以自由競爭爲基礎的經濟活動，且與一個經由市場經濟成果所保障的社會福利來結合。」<sup>90</sup>

綜合以上所述，在社會市場經濟制度中，市場的機制爲其縱軸，而代表社會利益的國家干預則可視爲橫軸，在橫軸與縱軸所構成的界面則用來實現社會福利目標，包括「社會保障」、「社會公平」與「社會福利進步」。爲達上述目標，個人的自由、保證經濟的效能以及社會公平便成爲社會福利市場經濟主要且不可或缺的元素。<sup>91</sup>

## 二、德國社會市場經濟制度的內涵

社會市場經濟有幾項特點：1.憲法保障私人佔有生產資料或其它財產的權利，但它的行使必須有利於社會；2.提倡自由競爭，反對任何市場壟斷；3.國家應積極而有效履行社會市場經濟所賦予它的經濟職能；4.全民福利是社會市場經濟的基本目標，也就是要打破阻礙社會向前發展的障礙，與消除社會貧富懸殊的現象，使大多數人能享受經濟繁榮的果實。

---

<sup>89</sup> 李顯峰，「社會市場經濟與政府的經濟角色」，《從歐洲反思台灣：在民主與人文的元素中，探索台灣主體性的發展》研討會論文集，（台北：歐洲聯盟研究協會主辦，2002年11月16日），頁172-173。

<sup>90</sup> 約克提盟 著，吳妙善 譯，*前揭書*，頁38。

<sup>91</sup> 同前註，頁39。

## （一）德國社會市場經濟的概念

德國弗萊堡大學（Freiburg Uni.）經濟學教授歐肯（Walter Eucken）最早提出「理念經濟模式」的概念，他認為在人類歷史的發展過程中，發生變化的是這些理念模式的組合形式，因此，不論市場經濟或中央計畫經濟都不會單一存在。由於德國在二次大戰後，實施社會市場經濟制度，主張政府的功能較古典的自由主義更為積極，除了保護人民免於受到政府的侵犯之外，更進一步防止人民受到其他私人團體如獨占、卡特爾集團的侵犯，對德國國力的恢復與經濟快速成長有極大的貢獻。

綜合德國的歷史發展與各家學者所言，可以得到以下觀點，社會市場經濟強調透過自由競爭與市場機制的運用，進行私人財富的累積，達成整體社會財富累積的效果。但其與傳統資本主義不同之處則在於社會市場經濟所標舉的「社會」意涵，亦即在資本主義運用中，以各種國家干預的手段，將資本主義所造成分配不均的弊病降至最低，確保財富累積能落實於全體國民，達到經濟發展與社會公義兼具的目標。

至於，「社會」的定義為何？國家介入市場運作的程度應該多深，才能使社會市場經濟取得市場與社會的平衡點，不致偏頗而變成真正的資本主義或社會主義？針對這點，社會市場經濟的各家學派與參與其中的各個利益團體都曾提出不同之見解，大致上可以分為以下三類：<sup>92</sup>

第一、社會市場經濟中的「社會」一詞與社會制度中的「社會」是同義詞：主張此觀點的人認為，社會市場經濟中「社會」一詞，事實上指涉的是社會整體共同生存所需要的秩序與價值，若是誰違反了這些秩序與價值，就會被視為是「反社會」（anti-society）。因此，只要在這些秩序與價值所容許的範圍中，任何人的自由都不應被限制，可依照個人能力與機會去實現他所欲達成的目的。此定義相當接近資本主義，而為多數右派人士所肯定。

---

<sup>92</sup> 文光，*德國社會市場經濟的發展*，（台北：遠流出版公司，1992年），頁72-73。

第二、社會市場經濟中的「社會」意指社會福利：在資本主義運行中，對於無法達到最低生活限度的人，提供有限度的幫助，使其至少能取得維持生存所需的物資，意即以透過社會福利的社會互助措施，保障每個人至少能有最低的生活水準，甚至進一步以充分就業措施，使每個人能有收入，從而保障個人的經濟安全。這個觀點為保守政黨，如基民黨所推崇。

第三、社會市場經濟中的「社會」意指社會成果：這層定義將「社會」擴張至所有社會成果均等，而不是機會均等，亦即所有社會財富的累積，應均分於社會全體，使社會中相對弱勢的族群，如勞動階級，能在社會重分配中獲得更多，使社會公義得以伸張。這個主張於後來則成為社民黨爭取選票時的主要訴求。

綜合以上所述，我們可以得知德國以社會市場經濟為主軸心，輔以不同核心概念的「社會」意識，當執政黨對「社會」的理念不同時，社會市場經濟所呈現出來的樣貌也會或多或少的差距。<sup>93</sup>

## （二）德國社會市場經濟之運作特色

二次世界大戰後，德國在特定的政治環境與當時國際環境下，阿馬克( Alfred Muller-Armack )與艾哈德( Ludwing Erhard )等人在新自由主義的主張與構想下，致力於德國經濟的恢復與發展。在維持資本主義與自由競爭的前提下，強化資本主義制度範圍內的調控機制，同時在國家主動掌控下，以特別的競爭政策維繫勞資雙方的和諧，避免因為利益團體破壞社會的基本型態，造成社會的對立。社會市場經濟乃是德國根據自我實際情況，以及特定時空條件下所選擇的發展道路。德國的社會市場經濟體制，一方面以自由競爭為基礎，根據實際的市場運作規律而行；另一方面，則輔以完善的社會保障制度來維繫社會的公平與穩定，實現一種兼具國家參與為基礎，塑造經濟自由化的市場，以建構公平正義

---

<sup>93</sup> 吳雅惠，*前揭文*，頁 39。

社會的目標。<sup>94</sup>觀察社會福利市場經濟在德國的建立過程及其運作之特色，可以歸納出六大基本架構，分述如下。

(1)強調經濟自由，確保個人自由與社會義務的良性互動

德國《基本法》並未對經濟制度作出明確的規定。但是《基本法》對公民享有的基本權利，特別是經濟基本權利作了詳盡的規定。主要包括：自由競爭的權利、自由發展的權利、自由消費、自由創業、自由決定經濟生產與投資的方向；各行各業自由結社的權利，包括組織工會與雇主協會等；自由選擇職業、工作、培訓地點以及遷徙的權利，也包括因為經濟目的選擇國內居住點、出國旅行和居住；法律之前人人平等的權利等等。《基本法》對公民權利所作的規定，特別是發展人民的基本自由，整體社會經濟環境自由化、自由競爭奠定了法律基礎。<sup>95</sup>

另外，《基本法》第 20 條第 1 項和第 28 條第 1 款，都規定了德國是「社會」和「法治」的國家，這賦予聯邦政府依法對市場自由競爭，可針對不公正的事實，進行校正的權力，實行廣泛的社會保障，確保人民的基本尊嚴，並在社會生活的各個領域得到尊重。第 109 條第 2 款還規定「聯邦政府與各邦政府制訂國家預算時，要考慮國家總體經濟均衡的要求」，這也賦予國家在經濟發展中，得以進行干預，政府在必要時還可採取宏觀調控的權力，以強化經濟發展的職能。《基本法》特別強調，要把保障個人自由與社會義務結合起來，第 14 條第 1 款規定保證個人擁有私人財產的權利。但是，第 14 條第 2 款和第 3 款都規定，「財產權負有義務，即使用應有利於公眾」，「為公眾利益起見，財產可以徵收」，強調了財產所有者的社會義務。第 15 條甚至規定，在一定條件下可以將「土地、自然資源和生產工具」等私有財產收歸社會所有。<sup>96</sup>

<sup>94</sup> 鄧榮霖、張用剛 合著，*社會主義與市場經濟與現代企業制度*，（北京：中國人民大學出版社，2000 年），頁 11。

<sup>95</sup> 文光，*前揭書*，頁 76。

<sup>96</sup> 波奈特 & 海克 著，顧俊禮 譯，*德國政治概況*，（上海：新華書店，1999 年），頁 86-87。

## (2)自由的市場競爭制度

市場競爭制度是社會市場經濟體制的核心。競爭出活力、出人才、創造效益、促進經濟並帶來社會生氣。正如艾哈德所言，「競爭（competition）是市場經濟制度不可或缺的主要成分，甚至是市場經濟制度最基本成立要件，任何排斥、損害或阻礙自由競爭，都將破壞自由市場經濟體制的運作。」社會市場經濟的倡議者認為，競爭在社會市場經濟扮演調控整個經濟活動的角色。

德國爲了保護競爭，避免任何「排斥、損害或阻礙競爭」等外在變數，影響社會市場經濟的運作，先後制訂一系列相關的法律規定。在有關保護競爭的法律中，最著名、也最重要的是 1957 年 7 月所頒佈的《反對限制競爭法》（Das Gesetz gegen Wettbewerbs Beschränkungen）。這項法律的目的是保護自由競爭，限制或剷除任何私人企業壟斷市場的機會。另外，該法律還具體規定「禁止企業間簽訂商品售價，並在生產和銷售上，實行配額制或劃分銷售區等做法；企業之間關於限制競爭、影響市場條件的一切協議，政府主管部門均可宣佈無效，對違法者則可處以罰金；企業兼併受到法律嚴格約束。企業兼併後，新的企業如在市場上占有的份額超過 20%，或者雇員人數達到一萬人，年銷售額達 5 億馬克者，必須立即報告聯邦卡特爾。超過上述規定的大型企業進行兼併時，如果參與兼併的企業，至少有兩個企業的銷售額各超過 10 億馬克，或者其中一個企業的銷售額達到 20 億馬克，則需要事先向聯邦卡特爾申報。另外，政府還監督企業的經營活動，特別是監督企業是否濫用競爭能力，如果企業憑藉著既有的經濟實力、商品供應或勞務競爭等優勢地位，採取「削價競爭」的手段，刻意壓低產品價格，進行不合理的競價行爲，甚至採取非法的手段，意圖排擠競爭對手，從而加強自己市場競爭地位的手段等，都要受到處罰。

關於競爭秩序的法律中，最早是在 1999 年公佈，雖經多次修改至今仍然有效的《反對不正當競爭法》。該法對何謂「不正當競爭」也作出較爲明確的規定，「任何盜用、模仿別人的商標，損害別人的廣告；用欺騙手段招徠顧客或造謠

攻擊競爭對手；以不正當的壓價供應商品或提供勞動服務，或阻擋他人與競爭對手的業務往來等」，都在反對不正當競爭法的規範當中。此外，還有《調整一般交易條件法》，該法的主旨是「凡違背信譽原則而傷害合作伙伴權益的交易條款，一概視為無效」；《折扣法》（Rabattgesetz）允許給予最終消費者的合理折扣率；《附贈法》防止企業通過附贈商品等手段，掩蓋主要商品的價格和產品品質；《專利法》（Patentgesetz）則向發明人或所有人提供至多二十年受法律保護的專利權，保障其在商業活動中，得以享受因研究發明所獲得之權益；《對外經濟法》則強調反對貿易保護主義，盡可能實踐國際貿易自由化和市場開放等原則，以利在國際經貿市場上發揮競爭優勢，並促進國內市場良性競爭。上述一系列保護競爭、反對壟斷的法律和法規，再加上《促進經濟穩定與增長法》，確保社會市場經濟體制得以根據公平競爭的規範，合理平順的運作。<sup>97</sup>

### (3) 獨立自主的中央銀行運作體系以及穩定的金融與貨幣政策

艾哈德主張「社會市場經濟若要順利運作，首要目標就是維持貨幣的穩定」，貨幣的穩定可以視為社會進步的要件，只有貨幣穩定，才能扼制通貨膨脹，有效控制物價，由此可知貨幣之穩定乃與經濟發展息息相關。二次大戰之後，雖然德國經歷多位不同黨派的聯邦總理主政，雖然各自代表不同政黨的施政理念，執行互有差異的經濟政策，但對於銀行的獨立地位與穩定貨幣促進經濟發展的作用、彼此的政策都有連續性。<sup>98</sup>

在德國，貨幣政策由德意志聯邦銀行（Deutsche Bank）負責制訂。德意志聯邦銀行的前身是 1765 年創辦的普魯士帝國信貸銀行，1825 年改組為德意志帝國銀行。二次戰後初期，西方各國在其占領區內分別建立各邦自己的中央銀行（Landeszentralbank），1948 年 3 月又在邦的的層級上創立德意志邦際銀行，擁

<sup>97</sup> 波奈特 & 海克 著，顧俊禮 譯，*前揭書*，頁 87-89；約克提盟 著，吳妙善 譯，*前揭書*，頁 115-139；顧俊禮 著，*德國社會市場經濟的運行機制*，（武漢：新華書店，1997 年），頁 99-105；文光，*前揭書*，頁 86-96。

<sup>98</sup> 朱正圻，*前揭書*，頁 28-29。

有貨幣發行權。實際上，它已具備了當時德國央行的性質，並在日後貨幣改革中發揮了重要作用。根據《基本法》第 88 條的規定，1957 年 7 月聯邦議院頒佈《聯邦銀行法》，將德意志邦聯銀行改組為德意志聯邦銀行，亦即日後的即德國中央銀行。原來散布各地的邦銀行則改為聯邦銀行設在各邦的區域性管理機構。《聯邦銀行法》第 3 條明確規定「德意志聯邦銀行運用本法所賦予的貨幣政策權限，以穩定貨幣為目的，調節流通中的貨幣量和提供給經濟部門的信貸量，並且辦理國內外的銀行支付往來的銀行業務。」貨幣政策和信貸政策的真正制訂者是中央銀行理事會，它是聯邦銀行的最高決策機構，中央銀行理事會，由聯邦銀行總裁、副總裁、五名董事以及各邦中央銀行總裁所組成。聯邦銀行理事會是中央銀行理事會的執行機構，負責貫徹中央銀行理事會制訂的貨幣政策和措施，管理領導信貸機構。聯邦銀行的總裁、副總裁和董事，經聯邦政府提名，由聯邦總理任命，任期通常為八年。由於聯盟總理的任期為四年，因而不受聯邦政府更迭的影響，從人事上保證了聯邦銀行的獨立性和聯邦銀行貨幣政策的連續性。更重要的是，《聯邦銀行法》明文規定，「德國中央銀行具有兩項功能：第一、管理經濟體系內流通貨幣及信用的數量，並運用本法案授予它的政策權力以「捍衛貨幣」。第二、提供良好環境，讓銀行執行國內外支付。如果不影響本身功能之發揮，德國聯邦銀行也得支援聯邦政府的整體經濟政策。但也有豁免的規定，執行本法案賦予的權力時，德國聯邦銀行得以不受聯邦政府的指揮。」<sup>99</sup>由上述之相關條文規定可知，在聯邦銀行與聯邦政府的關係上，以明確的法律形式保證了聯邦銀行的獨立性。

由於德國聯邦銀行不能直接調節總體經濟需求，它只能通過調節商業銀行的償付能力、貸款數量及利率來影響私人 and 企業對貨幣和貸款的需求，間接的方式調節總需求。

聯邦銀行通過調節貨幣供應量來促進馬克幣值的穩定和堅挺，保持經濟適

---

<sup>99</sup> Marjorie Deane & Robert Pringle 著，齊思賢 譯，*銀行中的銀行 (The Central Banks)*，(台北：先覺出版社，2000 年)，頁 328-329。



度增長並達到抑制通貨膨脹的目的。主要有三種作法，第一、調節貨幣供應量：由於市場上流通貨流量的多寡，關係到國家總體經濟是健康的發展還是虛假的繁榮方向發展，或是人民實際購買力是增長還是下降的衡量指標。第二、以利率作為控制市場貨幣流量的工具。《德意志聯邦銀行法》第 15 條規定「為了影響流通中的貨幣量和所提供的信貸量，聯邦銀行確定它所參與的業務將要依照的利息率和貼現率，並且制定管理其他信貸和公開市場業務的原則。」第三、保持馬克幣值的穩定，促進德國馬克的堅挺。<sup>100</sup> 換言之，德國聯邦銀行決定貨幣政策的四個主是根據未來預期的經濟增長率、主要產業設備的利率、受外部因素之影響，致使國內物價不可避免上漲以及市場上的貨幣流通速度。<sup>101</sup> 德國聯邦銀行就以上述四項評比標準，透過獨立運作和獨特的貨幣政策操作，得以維持幣值穩定，適當合宜扮演了貨幣守護神的角色，成為社會市場經濟正常運作的關鍵角色。

#### (4)政府對國家總體經濟活動的掌控

國家除了為社會經濟活動創造基礎條件，確立並維護市場自由競爭秩序外，還應維護經濟過程的穩定。就是說，國家要通過調節經濟運行過程，實施對總體經濟的宏觀調節。1967 年 6 月，聯邦議院頒佈了《促進經濟穩定與增長法》，規定「聯邦和各邦在採取經濟和財政措施時，要注意宏觀經濟平衡的要求。這些措施必須在市場經濟制度的範圍內，在保持經濟持續和適度增長的同時，保持物價穩定、充分就業和對外經濟平衡。」另外，從法律上賦予國家對經濟進行總體調控的權力，所提出經濟政策所應遵循的四大目標為：1.經濟適度增長；2.物價穩定；3.充分就業；4.外貿平衡。<sup>102</sup> 聯邦政府透過這項法律的頒佈，確立了一套對經濟宏觀調控的行政手段和完整的機制。這些手段可分為直接干

---

<sup>100</sup> 關於德國聯邦銀行透過調節貨幣供應量，促進德國馬克幣值的穩定，並保持經濟增長以控制物價膨脹的詳細資料，請參閱波奈特 & 海克 著，顧俊禮 譯，*前揭書*，頁 89-93。

<sup>101</sup> 波奈特 & 海克 著，顧俊禮 譯，*前揭書*，頁 90。

<sup>102</sup> 約克提盟 著，吳妙善 譯，*前揭書*，頁 84-93。

預和間接干預兩種，間接干預的主要手段有：1.貨幣與信貸政策，聯邦銀行往往通過調整利率、最低儲備金率或在公開市場活動影響流通中的貨幣量和銀行流動資金，經由市場實行總體面的有效調節；2.運作財政政策，擴大政府支出作為刺激景氣，擴大總體總需求的手段，短期可以直接調節經濟發展週期，使政府預算得以呼應實際的景氣循環，當經濟景氣過熱時減少國家需求，抑制經濟過度膨脹，至於景氣衰退時則擴大國家需求，緩解經濟衰退。預算計劃執行期間，甚至可以針對經濟週期變化，作出立即回應；3.增減稅收的方式，可透過提高或降低個人收入稅和法人所得稅，提前交納個人所得稅、法人所得稅和營業稅，或根據投資數量，減少個人收入稅和法人所得稅，調整折舊率，達到政府預定的目標；4.編制五年期的國家經濟計劃和財政計劃，這種計劃的內容一般只限於提出幾項綜合性指標，如國民生產總值、就業、物價等等。由於這些指標只具有預測、引導、指明方向的作用，而對任何具體經濟單位沒有約束力，就是聯邦政府自己也不承擔必須實現的責任。但是，為執行這種計劃而成立的財政計劃委員會、行情委員會、協調行動會議或專家委員會等機構，則可用不同的方式，把經濟發展導向國家所計劃的目標。再者，直接干預主要表現在：1.對產品價格的干預；2.對能源、農業、外貿等領域，國家採取扶植性政策，對關係國計民生和最基本的公共供給的商品，分別實行直接的或間接的價格管制；3.各級政府參與對企業投資，通過參加這類企業董事會或監事會的活動，影響董事會或監事會的決策，從而影響經濟進程。<sup>103</sup>

#### (5)以市場經濟為導向的對外經濟體制

二次大戰之後，德國為改變其國家形象與經濟重建所需，鼓吹自由貿易的主張，不但參與簽訂巴黎條約和成立歐洲煤鋼共同體，同時還加入歐洲經濟共同體，以改善對外貿易的條件，進而取得與其他國家自由貿易與互惠、關稅減

---

<sup>103</sup> 吳友法、黃正柏 主編，*德國資本主義發展史*，(武漢：武漢大學出版社，2000年)，頁 516-528；波奈特 & 海克 著，顧俊禮 譯，*前揭書*，頁 93-94；朱正圻著，*前揭書*，頁 55-60。

免等優惠待遇。根據 1961 年聯邦政府所頒佈《對外經濟法》第 1 條規定，「與國外經濟領域的商品、勞務、資本、收支及其他經濟往來，以及與他國居民的外幣和黃金之往來，基本原則是自由的」，彰顯德國確認自由貿易政策是其對外經濟的基本原則。德國是《關稅暨貿易總協定》（GATT）的成員，在關貿總協定的序言中，透過國際自由貿易協定、提高生活水準和促進國際經濟發展為主要目標，而透過一般最惠國待遇、排除貿易限額和取消關稅壁壘等手段來實現；又根據關稅暨貿易總協定之規定，其成員國對任何一國在商品進出口方面提供的優惠，也必須給予其他國家相對等之待遇，原則上不允許對其他會員國採取貿易限制，同時應降低關稅、取消非條約性的關稅壁壘。

另外，從 1952 年起，德國還參加了國際貨幣基金（International Monetary Fund；IMF）。該組織主要擔負監督其成員國的匯率政策、減少對國際支付往來的限制、保證國際支付能力等任務，通過有秩序的國際貨幣體系來促進國際貿易。1973 年布雷頓森林體系（Bretton Woods）解體後，從 1978 年起，各成員國根據自己的情況自由選擇制度。德國馬克在「歐洲貨幣體系」（European Monetary System；EMS）內對其成員國的貨幣有固定匯率，而對美元則基本上自由浮動。隨後，為避免各國透過不合理的貨幣貶值手段，取得對其他國家的出口競爭優勢，影響國際金融秩序。國際貨幣基金又規定了定期磋商制度，藉由定期磋商，各成員國允諾盡可能地減少對外匯的控制和對資本往來的限制。目前，國際貨幣基金組織通過向成員國提供外匯貸款的辦法，一方面減輕這些國家的債務，另一方面迫使貸款國遵循國際收支平衡原則。

總之，德國作為上述一系列國際組織的重要成員，是國際自由貿易原則的積極維護者和實踐者，而這一原則與國內市場自由競爭相一致，構成了社會市場經濟體制對外經濟制度的核心。<sup>104</sup>

---

<sup>104</sup> 文光，*前揭書*，頁 128-131。

## (6) 促進勞資合作、建立社會國目標

根據社會市場經濟的原則，德國建立了自有獨立特色的勞資關係。具體而言，包括依造結社自由的原則，雇員得以成立工會，雇主組成雇主協會。工會和雇主協會能夠自主協調，為所有經濟部門和就業人群就工資和勞動條件達成具有約束力的協議，並以此影響著整個經濟發展進程。勞資雙方的這種穩定「社會伙伴關係」，得以從經濟權利面達成社會的平衡。另一方面，以市場自由競爭形成的分配，為了校正由於競爭而出現的社會不公和偏差現象，國家能夠利用行政和立法的手段，進行社會資源的重新分配。另外，落實經濟權利平等方面，包括有：1. 落實「工資自治」，即由工會和雇主協會簽訂勞資協議，就勞資雙方的權利和義務、勞動關係的內容、締約和解約以及企業和企業組織間有關條件作出規定；2. 實行「共同決定權」，即雇員和雇主以相同人數的代表，共同組成企業的監督機構，決定企業的方針大計。另在，小型企業裡，全體雇員能夠透過選舉產生的企業職工委員會，可共同決定職工福利、職業培訓等問題，並具有企業生產和人事權；3. 實行雇員股份制，即向雇員出售股票，鼓勵參與企業投資。另外，還鼓勵雇員參加建房儲蓄和有獎儲蓄；4. 通過累進制稅率，對高收入者課徵高稅收，縮小貧富收入間的差距。<sup>105</sup>

## 第二節 德國社會福利制度

除了社會市場經濟制度之外，完善的社會福利制度也是德國社會國的重要內涵，透過社會福利制度的落實，人民才能真正在安全無虞的環境下保有自我尊嚴地生存。在這個章節裡，除了對社會福利的功能與特色作概括性的介紹外，也將針對德國社會福利制度中相當重要的兩大議題，社會保險制度與社會救助，做較詳盡的探討。

---

<sup>105</sup> 吳友法、黃正柏 主編，*前揭書*，頁 481-484。

## 一、社會福利制度的功能

福利國家的概念雖見於二十世紀初，但其盛行卻在二次大戰之後。此一名詞首先於 1941 年英國大主教威廉鄧普（William Temple）所著「公民與教徒」（Citizen and Churchman）一書中，以「福利國家」代替「權力國家」（power state），認為促進人民的福利是國家道德與精神的責任。另外，根據學者勒納（Max Lerner）看法，則認為福利國家是政府為掃除多數人在醫藥、教育、居住及康樂生活的缺陷，而負起照顧責任的國家；伍姆（Melville J. Ulmer）則認為，福利國家即在經濟正義、經濟均衡、經濟成長的原則下，使通貨穩定，人各有業，保障最低收入，有效縮小貧富差距，促進經濟繁榮為目標。<sup>106</sup>基本上，「福利國家」是以社會福利之提供為主要任務，而社會福利則係指為社會成員所提供的一種服務網絡，就各國的社會安全制度內涵而言，大體上可以歸納為社會安全、社會服務（如醫療服務、住宅服務、教育服務等）及公共救助，目的在防止、減輕或解決已有的社會問題，或增進個人、團體或社區的福利。<sup>107</sup>

在民主政治與資本主義經濟的組合架構下，福利國家乃倚靠社會安全制度與計畫經濟發展為兩大支柱，兩者具備相輔相成的關係：即社會安全制度依賴持續的經濟成長，提供足夠的生產資源進行分配；而經濟成長亦需社會安全制度以維持勞動力的安定與教育水準的提升，作為進一步發展的基礎。<sup>108</sup>因此，總結以上所言，社會福利制度的功能具備下列各點，（1）社會穩定功能：社會福利制度對於社會之穩定發展有極大的影響力。透過社會福利可以有效調節社會所得的合理分配，保障人民的基本生活需求，減緩社會矛盾與對立。（2）確保經濟機制的合理運作：如果沒有社會福利制度，透過完全自由市場的競爭，反倒容易造成社會問題，不利增進社會整體福利極大化的目標。特別是對一般資

---

<sup>106</sup> 王玉，「社會福利政策之實施極其影響之研究—以英國社會安全制度為例」，《政治大學公共行政研究所碩士論文》，民國 76 年 1 月，頁 6-7。

<sup>107</sup> 同前註。

<sup>108</sup> 劉錦常，「福利國家的理念與困境」，《中山大學中山學術研究所碩士論文》，民國 79 年 6 月，頁 8。

本家而言，社會承擔大多數員工的社會福利、生活保障之所需，也就是因為如此，資本家能夠具體反應市場的實際需求，從事產品的製造，以獲得利益，又若企業能夠獲利，將有利於增進員工的福利，協助企業在國家內部運作中，扮演更積極的角色。(3) 勞動力再生產的功能：社會福利制度透過多元化的方式為勞動力提供基本物質需求。例如，透過對勞動者收入的保障與醫療保險，使勞動者無後顧之憂；對失業與生活發生困難者提供基本生活保障，並協助其重新進入就業市場。(4) 經濟調節功能——社會福利制度可以扮演政府或社會支出的一部份，協助社會面臨經濟景氣過熱或蕭條時，發揮部分的經濟調節機能。由此可見，社會福利制度彰顯其在社會發展過程中的不可或缺性，經過社會福利目標的逐步落實，可以使社會所有成員均分社會成長的成果，增進社會與經濟進一步的發展。<sup>109</sup>

先前已提過德文的「福利國家」與「社會國」兩者間的差異性何在，單就社會福利制度的層面來說，其訴求點大致上是相同的，只是因各國社會、經濟、文化與政治等狀況不同而使其在福利制度的設計與實施上產生差異性。整體而言，德國社會國的福利制度有以下幾個主要功能：(1) 保護社會成員、降低生活風險：人們在生活上難免因為各種無法預料或不可抗拒之因素，如：疾病、意外、年邁、失業、或死亡等，而使得收入降低甚至完全失去收入，社會福利制度的實施就是希望能讓人民在遭受這些損害時能夠保障其基本生活水平，使其不致於完全失去生活能力；而那些私人保險制度無法照料的部分也是社會保險政策規劃的範疇。在實踐上則是透過疾病保險、意外保險、年金保險、傷殘保險、死亡保險、失業保險以及社會救助等方式來完成。(2) 保護及互補的作用：經濟型態發生改變時，社會福利制度對社會市場經濟有互補的作用，一方面社會福利支出必須依賴社會市場經濟體系中的稅收、保費等來支付；另一方面，經濟發展的過程勢必對社會產生結構性的改變，在這過程中，社會內部在

---

<sup>109</sup> 鄧榮霖、張用剛 合著，*前揭書*，頁 250-252。

進行調整時，必須透過一定的機制以使其能符合公平與正義的原則。產業結構的變化，連帶會使就業市場發生改變，失業問題也會因而出現，因此必須透過失業保險的各項補助，如失業津貼（Arbeitslosengeld）、針對無法領取失業津貼的失業者而設的失業救濟金（Arbeitslosenhilfe, Unemployment Insurance）等；或透過職業訓練，包括轉業輔導、在職訓練、在職進修等。種種措施對社會市場經濟體系的運作能力而言有提昇的作用，尤其是在人力培育上，有促使勞動者提高其勞動意願及生產力的功用。（3）穩定的功能：德國的工資契約法、勞資共同協商法以及工會組織對政治穩定有一定的影響力，在某種程度上有平息勞資紛爭的作用、減低階級對立的功能。<sup>110</sup>

## 二、德國社會福利制度的特色

德國的社會福利制度具有下列四大特色：（1）政府立法；（2）福利保障；（3）全民參與；（4）融入社會。

### （1）政府立法：

德國是世界上第一個透過議會立法建立社會福利保障制度的國家，也是當今西方國家中社會福利保障最發達的國家之一。從上一章曾提及的德國《基本法》第 20 條第 1 款及第 28 條第 1 款之內容來看，德國毋須額外特別制訂出社會國制度，因為其國家建立的精神——符合人性尊嚴、維護公平與正義等——便是社會國的精神，在具體表現上則可視為社會福利之範疇，即是「對急難和貧困者的救助，以維持每個人符合人的尊嚴與人性的基本生活水準；藉由貧富不均的消弭以達成平等的理念，控制貧富依賴關係使其影響減至最低；對生活的多變提供更多的保障；最後目的則是要提高社會福利水平。」<sup>111</sup>

就德國而言，國家的社會活動主要在《勞動和社會法》（Arbeits- und

---

<sup>110</sup> Heinz Lampert & Albrecht Bossert, *op. cit.*, p. 61; Franz-Xaver Kaufmann 著，施世駿 譯，*前揭書*，頁 31-42。

<sup>111</sup> H.F. Zacher, *Abhandlungen zum Sozialrecht*, (Heidelberg: B. Barom von Maydell/E. Eichenhofer (Hg.), 1993), pp. 3-72

Sozialrecht)。德國從 1881 年就公佈《社會福利保障法》，爾後經過創立、完善、調整三個階段，先後制定頒佈了各項保險相關法律，至今已建成完整的社會保障體系。社會安全保障之相關法令原本大多分散於其他獨立之法規之中，直到 1975 年 12 月 11 日通過社會法典第一篇 – 總則 (Sozialgesetzbuch Erstes Buch, Allgemeiner Teil, 以下簡稱 SGB I)，一部統一的社會法典自此誕生；之後陸續於 1976 年 12 月通過社會法典第四篇 – 社會保險法通則 (SGB IV, Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung)，1980 年 8 月通過第十篇 – 行政程序法 (SGB X, Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz)，於 1988 年 12 月通過第五篇 – 健康保險法 (SGB V, Gesetzliche Krankenversicherung)，1989 年 12 月將年金保險法納入第六篇 (SGB VI, Gesetzliche Rentenversicherung)，其他諸如第三篇勞動促進法 (SGB III, Arbeitsförderung)、第七篇職業災害保險法 (SGB VII, Gesetzliche Unfallversicherung)、第八篇兒童暨少年救助法 (SGB VIII, Kinder- und Jugendhilfe)、第九篇傷殘人士復健及參與法 (SGB IX, Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen)、第十一篇長期照護保險法 (SGB XI, Soziale Pflegeversicherung) 也都陸續編入社會法典之中，至此，德國保障社會安全之法令不再有因分散繁瑣而造成相互不協調之情形。<sup>112</sup>

## (2) 福利保障：

德國是一個講求政治民主和力行社會福利的國家。社會國的根本原則既是要要求團結互助，又要求個人負責。在德國社會福利保障已涉及到社會成員基本生活的多個環節，幾乎包括了人的一生的生、老、病、死以及教育和療養的各個方面。以健康保險、年金保險、失業保險、職業災害保險、傷殘保險和護理保險為內容的保障構成了社會福利保障體系的主體，此外還有發達的商業保險，提供多樣可供選擇的保障。社會福利保障形成了龐大的社會福利網絡，從先前提過的年金保險、失業保險、基本醫療保險、工傷事故保險，社會救濟、

---

<sup>112</sup> Sozialgesetzbuch und wichtige Sozialgesetze, *Gesetze*, (URL: <http://www.sozialgesetzbuch.de/gesetze/index.php>) , Mar. 2003.



青少年資助到戰爭損失賠償、教育補助、住房補貼和兒童補貼等可以說是相當完善。

### (3) 全民參與：

社會國具備全國人民廣泛參與的特點，而基本權益的保障則是人民普遍享有的社會權利。德國社會福利網絡對象甚廣，舉凡勞工、農民、政府官員，甚至到一般人民均享有基本的福利保障。如健康保險，可以說是全民參加，即便是來自其他國家到德國就業、求學的人，同樣必須投保，一般人民如果生病，均可到與保險公司簽約的醫院或醫生診所看病，而保險公司負責支付一切醫療費用，若屬必要的住院療養，保險公司也要完全或部分支付。至於，職業災害保險、年金保險、失業保險，也幾乎不分職業、階級，一般人民均包含在內。此外，政府還訂有「子女補助金」、「社會救濟金」等補助辦法，針對許多無法從其他方面獲助者提供協助。

### (4) 融入社會：

德國是歐洲主要的經濟強國，也是世界經濟強國。德國之所以能維持經濟的發展與豐厚的社會福利措施，這跟德國政府實行社會福利保障，保障體系融入社會、平衡社會的政策分不開的。社會福利保障以保險為主體（還有家庭補貼、社會救濟金），保障基金以自保公助為模式，而且不斷調整自保公助比例，從而既講究了效益，又兼顧了平等，使保障體系更能融入社會體系之中。再者，配合經濟與社會福利政策的落實，透過經濟的進步以減少社會貧富之差距，同時還可達到社會穩定和經濟發展的雙重目標。<sup>113</sup>

## 三、德國社會福利制度的內容

社會福利制度建立的目的主要在於為缺乏勞動競爭力與失去就業機會的人提供一定的經濟資助與服務，以確保社會所有成員都能滿足生活基本需求。

---

<sup>113</sup> 約克提盟 著，吳妙善 譯，*前揭書*，頁 101。

德國社會福利體系主要包括社會保險、社會救助及其他社會福利政策三大部分。社會保險是社會福利制度的核心，是指對繳納社會保險費的社會成員在暫時或永久喪失勞動力以及遭遇生活困境時，能夠得到國家、社會部門的協助，主要有失業保險、年金保險、健康保險等，可以說建立起社會安全體系的重要支柱。社會救助則是國家與社會對遭受因自然災害、意外事故與生活貧困者提供實質上的援助。除了社會保險與社會救助外，其他的社會福利政策範疇在於國家和社會在居民住宅、公共衛生、環境保育、基礎教育等領域，普遍對全國人民提供必要的資金協助與社會服務。<sup>114</sup>本段將針對德國的社會保險制度與社會救助兩大議題作探討。

### （一）社會保險制度

德國社會國的保險制度範疇很廣，先前曾提及的健康保險、職業災害保險、年金保險、傷殘保險、死亡保險、失業保險等等都是，在此僅針對其中最主要的三項分別說明如下。

#### （1）健康保險（Krankenversicherung, Health Insurance）

德國健康保險有分為法定健康保險（die gesetzliche Krankenversicherung, 簡稱 GKV）與私人健康保險（die private Krankenversicherung, 簡稱 PKV）。根據規定，有義務投保法定健康保險的人為雇員（包括受雇者與職員）、法定年金保險的領用年金者、失業者、接受失業補助者、學生、在職進修者、農林業從業員及其共同工作之親屬、部分自雇業者以及受長期照護者，雖然德國的保險具有「強制」的性質，但是就健康保險而言，所得超過一定標準的受雇者可以選擇不參加法定健康保險。無投保義務的人則可以自由選擇投保法定健康保險或者私人健康保險<sup>115</sup>，現今私人健康保險機構會以保費繳納標準不同以及給付方

---

<sup>114</sup> 鄧榮霖、張用剛 合著，*前揭書*，頁 250。

<sup>115</sup> 1998 年 1 月 1 日起德國重新修法通過，在某些特定條件下，原本投保私人健康保險的失業者

式不同來和法定健康保險作比較，希望藉此吸引無投保義務者能參加私人健康保險。至於依法有保險義務者也可以選擇在「替代性保險機構」（Ersatzkasse）加保，而不需在法定健保機構投保。本文所要介紹的是法定健康保險（以下仍用健康保險指稱之）。

單就德文 *Krankenversicherung* 一字來看，此保險制度應稱為「疾病保險」，但「因考量到該保險除被保險人發生疾病事故時給予給付外，並強調預防保健（*Versorgung*）及復健（*Rehabilitation*）之給付措施，故稱此為『健康保險』似乎較能符合該制度之內涵。」<sup>116</sup>投保者依其薪資多寡繳納保險費用，每年薪資調整時，保費也會隨之變動。保費的計算除了與薪資等級有所區分外，也會因投保單位及地區不同而產生差異，而繳納比例每年也會有所調整，以 2003 年為例，健康保險費的繳納大約是薪資所得的 14.5%（請參閱表一）。且繳納費用是有上限的，以 2002 年來說，計算保費的薪資上限為 3375 歐元，2003 年則提高到 3450 歐元（2003 年保費計算上限請參閱表二）<sup>117</sup>。被保險人可依個人的職業、居住地或工作場所選擇健保機構加保，德國健保機構的主要劃分是以職業別為主，分別是：地區健保機構（*Ortskrankenkasse*）、企業健保機構（*Betriebliche Krankenkasse*）、海事健保機構、聯邦礦業健保機構（*Bundesknappschaft*）、農業健保機構（*Landwirtschaftliche Krankenkasse*）及勞工與職員的替代性健保機構（*Ersatzkasse für Arbeiter und Ersatzkasse für Angestellte*），這些健保機構在行政上是獨立於國家行政機關之外的，採取的是「自治管理」原則。

德國健康保險的兩大重點在「促進健康」與「疾病醫療費用的給付」，關於第一點「促進健康」，主要方式是健康相關知識的宣傳教育以及諮詢服務，希望能讓被保險人提早認識各種危害健康的疾病並瞭解如何預防疾病的常識，最常

---

可以選擇繼續投保私人健康保險。Bundesverband der Renten Berater, *Krankenversicherung*, (URL: <http://www.rentenberater.de/kv.htm>), Mar. 2003.

<sup>116</sup> 李玉君，*前揭文*，頁 42。

<sup>117</sup> Nds, Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit, *Krankenversicherungsbeiträge*, (URL: [http://www.mfas.niedersachsen.de/master/0..C167333\\_L20\\_D0.0.html](http://www.mfas.niedersachsen.de/master/0..C167333_L20_D0.0.html)), Apr. 2003.

見的方式就是在幼稚園、學校等場所教導孩童、青少年，使其從小就瞭解疾病的可怕，尤其是對於一些重大疾病或慢性病的認識與預防，諸如，心血管疾病、腎臟病、肝炎、糖尿病、癌症等。

第二點「疾病醫療費用的給付」是健康保險的主要功用。被保險人看診時只要向醫生出示保險卡或者相關證明文件，即可接受診療，而診療費用是由醫療機構與該病人的健保機構核算。健康保險的給付範圍依個別情況而有所區別，不過以下幾項是所有保險情況都適用的：1.門診治療；2.住院治療（限值班醫師診察且住多床病房）；3.牙科的診療；4.在歐洲其他國家之健保保障；5.病假補助金等。<sup>118</sup>就醫者可以自行選擇診療機構，不過在牙科醫療的部分，一般而言健保僅部分給付看診費及牙齒修補的材料費。在病假補助金的給付方面要注意的是，此補助是在被保險人生病第七週起才能申請的，給付金額最多可達毛薪資所得的 80%（或 100%薪資淨所得），且同一種疾病最多可在三年內申請七十八週的病假補助金。若被保險人是小孩，且父母是有工作者，則同樣地其父母可申請病假補助金，每個小孩每年有十日的補助；若是單親家庭的小孩生病時，且此孩童為十二歲以下，家中無其他人可照顧病患使得其撫養者必須請假照顧小孩時，則申請病假補助金的天數可以達到二十日。

（表一）德國 2003 年各項法定保險費用繳納標準表

法定保險項目	2003 年繳納標準*
1. 健康保險（Krankenversicherung）	約 14.5 %
2. 長期照護保險（Pflegeversicherung）	1.7 %
3. 年金保險（Rentenversicherung）	19.5 %
4. 失業保險（Arbeitslosenversicherung）	6.5 %

\* 此繳納標準是以雇員的薪資粗所得（即不扣除任何應繳納之稅款或保險費等）為基準。

（資料來源：Morches homepage, *Sozialversicherung in Deutschland*, URL:  
<http://www.morche-fuerth.de/soz-vers/soz-vers.htm>, Apr. 2003）

<sup>118</sup> Online-Rechtsberatung und Beratung in unserer Kanzlei, *Krankenversicherung*, (URL:  
<http://www.rechtspraxis.de/gkravers.html>), Mar. 2003.

(表二) 德國 2003 年計算保險費用之薪資上限

保險項目	計算保費之薪資所得基準上限*
年金保險與失業保險	月薪 5,100 歐元 (前東德地區 4,250 歐元)
健康保險與長期照護保險	月薪 3,450 歐元 (全國統一) 或 年薪 41,400 歐元

\* 若薪資所得超過上限，則計算保費時僅以上表所列之金額為基準。

(資料來源：Morches homepage, *Social Security in Germany*, URL:

<http://www.morche-fuerth.de/soz-vers/sozvseng.htm>, Apr. 2003)

## (2) 年金保險 (Rentenversicherung, Pension Insurance)

社會保險理想的遠景是建構社會安全體系，使人民在這個網絡中從出生至終老都能獲得生活上的安全保障。年金以社會保險的方式辦理，成爲一種長期的給付項目，且能全民共享乃是年金保險的目標。年金在社會保險的意義爲：

1. 代表一種定期的、持續的給付金額；
2. 年金支付方式可依年、季、月或其他一定時間爲標準；
3. 年金制的費用是由僱主全數負擔或者由勞資雙方分攤；
4. 其保險範圍包括老年、傷殘及死亡等。年金保險即是依年金的給付方式，對被保險人在遭遇老年、傷殘或死亡時，能對被保險人或其家屬提供定期而持續的保險給付，以保障其生活安全。

德國的年金保險體制屬於分立制，也就是說它是由多種依據職業別不同而設計的年金制度所建構而成的，主要的年金保險制度分爲五大類：1. 勞工年金保險；2. 職員年金保險；3. 礦工年金保險；4. 自雇業者年金保險；5. 農民年金保險。

<sup>119</sup> 德國規定所有企業的雇員依法必須參加年金保險，而這些雇員在接受職訓時，即使是未領薪的狀態下，同樣不能免除參加年金保險的義務。根據規定無參加年金保險義務的大多是那些其他養老系統的成員，譬如，公務（職）人員、醫生、律師、教會執事等，此外工作時數過低或勞動薪資所得過少者，亦無參加之義務。德國年金保險最主要的被保險人就是那些有保險義務的雇員，且他

<sup>119</sup> Heinz Lampert & Albrecht Bossert, *op. cit.*, pp.64-66.

們也是大部分保險費收入的負擔者。

為維持年金保險的收支平衡及適度分配年金受領人保險費繳納者和聯邦政府之間的負擔，德國將年金的調整、保險費率及聯邦補助款之規定以一個自動調節的機制管理，使期能在不被立法機關介入的情形下，因應種種來自社會、經濟、人口改變等因素而產生的可能變化，繼續維持良好的運作。與年金保險收支有關的幾個指標是，1.保險費率：每年度依規定會事先調整，視當時的經濟及勞動力人口分配等相關要點規劃，以避免發生保費收入與聯邦補助款無法負擔支出的情況；2.聯邦補助款：配合保險費收入，共同應付年金保險開支；3.年金金額：這是年金保險中的支出部分，其調整的標準是依照上一年度的毛薪資所得及受雇者與年金領用者在稅賦及保險費上的變動情況而定。因此這三者是環環相扣，任一項改變時都必須考慮到其他兩項能否適度調整，以免產生收支不平衡的情形。<sup>120</sup>

德國年金的保險範圍分為下列幾種情況：1.復健給付；2.老年年金給付；3.殘廢年金給付；4.死亡年金給付，又分為兩種，一種是以被保險人之配偶為給付對象，另一種則是以被保險人有贍養義務之遺孤；5.養育子女年金給付。此外，年金保險亦補助年金領用之法定健康保險之保費。在年金給付部分，當被保險人或其遺屬已渡過各項年金所需的最少投保時間以及等候時間，且滿足個人及保險法規定的先決條件時，可以提出領用年金的申請。

針對各項年金的保險範圍大致說明如下：<sup>121</sup>

1. 復健給付：當被保險人因身心或精神障礙而影響其謀生能力時，為了防止其因此而減少或喪失謀生能力或提前退休，法定年金保險提供了所謂的復健給付，其範圍包括有醫療給付、促進就業措施、經濟援助以及其他改善和恢復謀生能力的給付，盡可能地使被保險人能繼續在職場工作。

---

<sup>120</sup> 呂坤煌，*前揭文*，頁 48-49。

<sup>121</sup> 同前註，頁 57-68；Heinz Lampert & Albrecht Bossert, *op. cit.*, pp.67-70。

2. 老年年金給付：當被保險人滿足其參加法定年金保險所需的時間且達到一定年齡，或者依法退休時，可以定期獲得持續性的保險給付，因此，老年年金可以視為終身年金。根據德國的老年年金保險規定，老年年金又分為不同的領用標準，分別是「標準老年年金」、「長期投保的老人年金」、「重度殘障、失去就業或謀生能力的老年年金」、「失業老年年金」、「婦女老年年金」等。
3. 殘廢年金給付：此給付之目的在於代替被保險人的薪資所得，以維持其個人或家庭生計。所謂的殘廢意指被保險人因其身心因素造成謀生能力受創而損失薪資，且對其個人或家庭生計產生重大影響之情況，共分喪失就業能力及喪失謀生能力兩種等級。喪失就業能力所指的是被保險人因病或傷殘而影響其工作效率、能力及職業經歷，使其謀生能力低於受過相似教育訓練且知識和能力與其相當之其他被保險人的一半。喪失就業能力之被保險人在符合其他年金申請條件下，可以申請「喪失就業能力年金」，此外，針對喪失採礦業的就業能力之礦工則可以申請「礦工特別給付」。喪失謀生能力則是表示被保險人已不再具有任何可利用的工作能力，因此需要可以完全替代薪資所得的「喪失謀生能力年金」給付，在年金計算上可以比照老年年金之計算標準；而「喪失就業能力年金」則因為被保險人仍有可利用之剩餘工作能力獲得勞動酬勞，故其給付要減少三分之一。
4. 死亡年金給付：給付對象分為已亡故之被保險人的遺孀、鰥夫或遺族。「鰥寡年金」有大、小額之分，若被保險人之一般等候時間已過，則其配偶可在被保險人身亡後請領小額鰥寡年金。若其配偶尚須撫養一名以上年幼或殘障子女且本身為年滿四十五歲或喪失就業（謀生）能力者，得請領大額鰥寡年金。倘若再婚，則年金給付的請求權則會被取消。「孤兒年金」亦有半額與全額之區分，在被保險人之一般等候時間已過之條

件下，被保險人之遺孤若是父母雙亡，得以請領全額孤兒年金；反之，若其有贍養義務之父（母）親仍健在，則僅能請領半額孤兒年金。孤兒年金的給付年限只到領受人年滿十八歲為止，但可因就學、接受職訓或殘障等因素而延長時間至年滿二十七歲為止。

5. 養育子女年金給付：若被保險人在 1977 年 6 月 30 日以後離婚，當被保險人死亡且已經渡過一般等候時間時，如其離異之配偶並未再婚且有一名以上年幼子女（無論是否為被保險人之子女）需撫養，則可以請領養育子女年金給付，但必須由年金受領人自行投保法定年金保險產生，至多可給付到年金受領人六十五歲之時。

在年金給付的額度上，主要取決於以下三因數：1.個人酬勞點數（*Persönliche Entgeltpunkte*, 簡稱 PE）；2.年金種類因數（*Rentenartfaktor*, 簡稱 RA）；3.實際年金值（*aktuelle Rentenwert*, 簡稱 AR）。每月年金給付額（*Monatsbetrag der Rente*）計算公式為：

$$PE * RA * AR = \text{Monatsbetrag der Rente}$$

個人酬勞點數是將酬勞點數之總數乘上附加因數（*Zugangsfaktor*），若被保險人於年滿六十五歲申請老年年金，附加因數為 1，若提前或延後請領，則附加因數會隨之減少或增多。酬勞點數總數則是繳交保費時間、繳交減額保費時間及免繳交保費時間之酬勞點數總和，這些酬勞點數各有不同之計算方式，因計算方式過於繁雜，在此不再多做敘述。

年金種類因數是以老年年金做為基準，與老年年金形成一定之比例，可用以測定各年金種類之保障目標。年金種類因數如（表三）所列。至於最後一項，實際年金值則是以保險事故發生之前年溯及三年之全體保險人的平均投保薪資經過演算後所得出的，其數值是由聯邦政府所規定的，且德國東西地區之標準不同。（請參閱表四）。

德國的年金保險制度從 1950 年代起歷經一連串的改革，希望能透過年金制



度保障老人免於貧窮；隨著年金改革之後，德國的社會政策在社會福利方面也轉變成針對個人在維持基本生活與個人尊嚴所需要的某些特別協助。至此，德國的公共福利被定位為一個安全網，並可兼顧個人的需求。<sup>122</sup>

(表 三) 德國年金保險給付標準

年金種類 (Rentenarten)	年金種類因數 (Rentenartfaktor)
老年年金 (Altersrente)	1
喪失就業能力年金 (Rente wegen Berufsunfähigkeit)	0.6667
喪失謀生能力年金 (Rente wegen Erwerbsunfähigkeit)	1
養育子女年金 (Erziehungsrente)	1
小額鰥寡年金 (kleine Witwen-/ Witwerrente)	0.25
大額鰥寡年金 (große Witwen-/ Witwerrente)	0.6
半額孤兒年金 (Halbwaisenrente)	0.1
全額孤兒年金 (Vollwaisenrente)	0.2

(資料來源：Online-Rechtsberatung und Beratung in unserer Kanzlei, *Information zur Rentenberechnung*, URL: <http://www.rechtspraxis.de/rentbere.html>, Apr. 2003)

<sup>122</sup> 林萬億，*前揭書*，頁 62。

(表 四) 德國 1992-2003 實際年金表

日期	舊德國地區 <sup>123</sup> (西部)	新德國地區 (東部)
01.01.1992	41.44 DM	23.75 DM
01.07.1992	42.36 DM	26.57 DM
01.01.1993	-	28.19 DM
01.07.1993	44.49 DM	32.17 DM
01.01.1994	-	33.34 DM
01.07.1994	46.00 DM	34.49 DM
01.01.1995	-	35.45 DM
01.07.1995	46.23 DM	36.33 DM
01.01.1996	-	37.92 DM
01.07.1996	46.67 DM	38.38 DM
01.01.1997	47.44 DM	40.51 DM
01.07.1998	47.65 DM	40.87 DM
01.07.1999	-	-
01.07.2000	25 EUR (48.58 DM)	22 EUR (42.26 DM)
01.07.2001	25.31 EUR (49.51 DM)	22,06 EUR (43.15 DM)
01.07.2002	25.86 EUR	22.70 EUR

(資料來源: 1. 1992-1998 資料 Online-Rechtsberatung und Beratung in unserer Kanzlei, *Information zur Rentenberechnung*, URL: <http://www.rechtspraxis.de/rentbere.html>, Apr. 2003;  
2. 2000 資料 European Union, *Soziale Sicherheit & soziale Integration*, URL: [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/missoc2001/d\\_part5\\_de.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/missoc2001/d_part5_de.htm), Apr. 2003;  
3. 2001 資料 BMGS, *Neue Rente: Aktueller Rentenwert, Aktueller Rentenwert Ost*, URL: <http://www.bma.de/neuerente/173.htm>, Apr. 2003;  
4. 2002 資料 Gesichertes Leben, *Rente von A-Z*, URL: <http://www.gesichertes-leben.de/az/a06.htm>, Apr. 2003)

### (3) 失業保險 (Arbeitslosenversicherung)

在德國的社會政策中，與其他早在俾斯麥時期便已經出現的保險制度相比，失業保險相關法規的制定相對來說出現的較遲。與失業保險相關之法規首見於 1919 年《威瑪憲法》，其中提到人民有從事勞動以維持生計的權利；接著

<sup>123</sup> 德國在統一後將前西德地區稱之為舊德國區，而前東德地區則稱之為新德國區。

在 1927 年便制定法律將職業介紹與失業保險納入社會政策的範圍之內，1952 年聯邦德國針對先前的《職業介紹與失業保險法》作了修訂，確立了德國的失業保險制度並成立了聯邦失業保險及職業介紹所（Bundesanstalt für Arbeitslosenversicherung und Arbeitsvermittlung, 現在改名為 Bundesanstalt für Arbeit, 簡稱 BA）。

失業保險之起因最主要還是經濟因素之考量，與經濟政策之目標有絕對之關係，通常一個國家的經濟政策目標主要在於物價水平的穩定、高就業率、經濟成長、對外具有強大經濟活動力量等等，而經濟、社會與政治本是相互影響的，失業保險法的制定不僅有助於達成高就業率的經濟政策目標，也能減少因失業所帶來的社會問題，對於社會秩序之維護甚至政治之穩定多少都有所幫助。

保險制度具有事先預防與事後補救之雙重功用，且保障是必須在合理且適度的範圍內進行，以免造成濫用而破壞了制度設計原本的美意。就失業保險而言，勞動者的勞動能力與勞動意願是決定性的因素，而其主要的保障範圍有二：避免失業之保障與失業後之保護。

避免失業之保障方式在實施「促進就業」（Arbeitsförderung）的措施，主要目的在使就業市場能達到供需平衡，除了提高就業率與改善產業結構外，更希望能達到促進經濟成長的作用。

在平衡市場的措施上，除了加強就業市場的區域機動性外，更要確保人民具有工作能力，不僅能獲得工作機會，且能長期保持就業狀態；而失業者則可透過聯邦職業介紹所的幫助使其得到就業機會，尤其是那些在勞動市場上缺乏競爭力的長期失業者更需要能幫助移除就業障礙的措施，最主要的方式就是進行職業訓練與就業輔導；此外亦可透過保護勞動力、減低工作量以及縮短工時或彈性工時的政策以提高工作意願。

職業訓練的範圍有很多種，時間上有分長期性的訓練課程或者短期具實用性的工作訓練，包括有一般的職訓、專業進修深造、轉業之培訓、恢復工作能

力，除了透過國家進行就業輔導與就業安排，也可透過求職訓練後自行在就業市場謀職。此外，在前東德地區及東柏林亦有所謂工資補助（Lohnkostenzuschüsse）的措施，必須參加進修深造或者轉業輔導的人，可以獲得生活金（Unterhaltsgeld），有小孩需撫養的人其給付金額為工資淨所得的 67%，無贍養小孩責任者則為工資淨所得的 60%。在訓練措施上，人們可以視自己興趣或者能力而選擇訓練方式，時間上分為兩週、八週至十二週不等。柯爾政府時期為了鼓勵企業任用失業者，曾通過一項政策，即聘用失業勞工的企業，可以領取 20%的薪資補貼，而以空缺補進的雇員，其退休金僅是全職員工的 90%，因此對那些企業而言，所需要負擔的年金保險費用相對來說也比較低，此兩項因素成了企業聘僱失業者的誘因，同時也有提高市場就業率的正面意義。<sup>124</sup>

失業保險的第二項保障：失業後之保護，顧名思義就是失業補助的措施，包括有失業津貼（Arbeitslosengeld）與失業救濟金（Arbeitslosenhilfe），使勞工或受雇者在面臨失業時能獲得補助。

失業保險金的繳納是由雇主與受雇者共同分擔的，且不因收入多寡而設限。獲得失業保險補助的先決條件在於被保險人必須是具有工作能力與工作意願的，因此自行離職或者無故不接受就業安排者，則無權享受失業保險的救助，此外罷工及因罷工而遭解雇的情形，亦不得要求領取失業津貼，這可以預防失業津貼被濫用。至於補助款項的領用期限亦有限制，若在一定時期內失業次數過多者，同樣是無法領取失業津貼的。一般而言，失業者在其失業前三年內必須至少工作十二個月（一個月以三十日計算）且有繳納失業保險金<sup>125</sup>，他們必須自行向勞工局（Arbeitsamt）提出失業申報、申請失業津貼、並接受勞工局或

---

<sup>124</sup> Online-Rechtsberatung und Beratung in unserer Kanzlei, *Arbeitsförderung*, (URL: <http://www.rechtspraxis.de/arbfoerd.html>), Mar. 2003; *Arbeitsförderungsgesetz, Arbeitslosigkeit und Arbeitslosenversicherung*, (URL: <http://www.arbeitsfoerderungsgesetz.de/>), Mar. 2003.

<sup>125</sup> 依據規定，每週工作超過 18 小時者必須繳納失業保險金，反之，若工作時數不滿 18 小時，無論其每月工資多寡皆免繳納失業保險金。1998 年更增設特別條款，若一週工作不滿 15 小時且每月工資不高過 630 馬克（舊德國地區）或 530 馬克（新德國地區）者，可免繳納社會保險金。Bundesverband der Renten Berater, *Arbeitslosenversicherung*, (URL: <http://www.rentenberater.de/av.htm>), Mar. 2003.

職業介紹所的輔導及安排就業措施。而失業津貼的補助金額則是其先前工資淨所得的 67%，但這是針對至少有一個孩子要撫養的失業勞工而言，若是無孩子需要撫養者，則其失業津貼補助金額則是其工資淨所得的 60%。領取失業津貼的日數從一八〇日至九六二日不等，其給付標準依年齡以及前七年繳納失業保險金之總天數不同而有區分，（請參閱表五）。<sup>126</sup>

（表 五）失業保險金給付標準表

七年內繳納失業保險金之總天數	依年齡標準可領取失業津貼之總天數			
	45 歲以下	45 歲以上	52 歲以上	57 歲以上
360	180	180	180	180
480	240	240	240	240
600	300	300	300	300
720	360	360	360	360
840		420	420	420
960		480	480	480
1080		540	540	540
1200			600	600
1320			660	660
1440			720	720
1560			780	780
1680				840
1800				900
1920				960

（資料來源：Online-Rechtsberatung und Beratung in unserer Kanzlei, *Arbeitslosengeld*, URL: <http://www.rechtspraxis.de/arb geld.html>, Mar. 2003）

失業津貼的領取是有期限的，失業救濟金的設計是針對已將其失業津貼領

<sup>126</sup> Helmut Winterstein, *Das System der Sozialen Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland*, (München: Vahlen, 1980), pp. 91-102; Online-Rechtsberatung und Beratung in unserer Kanzlei, *Arbeitslosengeld*, (URL: <http://www.rechtspraxis.de/arb geld.html>), Mar. 2003; Bundesverband der Renten Berater, *Arbeitslosigkeit und Arbeitslosenversicherung*, op.cit..

用完畢，卻仍未找到工作的失業勞工，所需要符合的條件為，最近 12 個月內已將失業津貼領用完畢，且必須是生活貧困者才能夠申請。有些失業救濟金的申請者是屬於之前並沒有領取失業津貼的，他們僅符合最近 12 個月內至少工作 150 天，或者他們在最近 12 個月內領取國家法定的救濟金以維持生計至少 240 日的條件，在 2000 年 1 月 1 日修法之後規定，這類申請者不能延續領用失業救濟金，而改以社會救助作為替代方案。

失業救濟金必須是生活貧困者才能申請，而生活貧困的界定與個人資產與所得有關，個人所得包括薪資所得、贍養費等；此外，無申報夫妻財產分離的婚姻伴侶或者類似婚姻關係的同居伴侶雙方的所得與資產也是要考慮在內的。

如同領取失業津貼的辦法一樣，需要失業救濟金補助者必須自行向勞工局提出失業申報、申請失業救濟金、接受勞工局或職業介紹所的輔導及安排就業措施。其給付金額則分別為有小孩要撫養者是先前工資淨所得的 57%，無撫養小孩義務者則為 53%，而失業救濟金的支出則是由國家所負擔的。基本上失業救濟金的保障是沒有固定的時間限制，只是需要每年向勞工局提出申請；不過那些先前沒有領失業津貼補助的人則至多只能獲得 12 個月的失業救濟金。附帶一提的是，德國失業救濟金制度最近幾年來已逐漸轉換為職訓經費，希望能以就業取代失業補助，這在提昇就業率、降低失業率的課題上相當具有正面意義。

127

德國的社會保險制度使得工人階級從單純的濟貧對象、受社會保護者，轉變成為自我負責的社會保障參與者，並使其在工作上所可能面臨的各種危險狀況發生而危害其勞動能力時仍然能夠維持基本生活能力，獲得基本生活保障。

---

<sup>127</sup> Online-Rechtsberatung und Beratung in unserer Kanzlei, *Arbeitslosenhilfe*, (URL: <http://www.rechtspraxis.de/arbhilfe.html>) , Mar. 2003; Bundesverband der Renten Berater, *Arbeitslosigkeit und Arbeitslosenversicherung*, op.cit.; Bundesverband der Renten Berater, *Arbeitslosenversicherung*, op.cit.

## （二）社會救助

社會救助的用意在於保障每個人最低生活需求，乃針對遭逢急難者而言，因此有社會安全「網下之網」之稱，是社會安全體系最後一道生存保障的防線。社會救助是國家提供的救濟金，人民如確實有需要，在符合特定的條件下，無論何時皆可提出給付請求。

社會救助的兩大原則為補充性原則（*Subsidiarität*）與個別化原則（*Individualisierung*）。所謂的補充性原則意指，當人民能夠依據自己的力量生活或從其他人（如家庭成員或社會保險機構等）獲得符合人性尊嚴的必要生活協助時，則不得申請社會救助給付。個別化原則所指的是，在不違反國家基本法的平等原則之下，社會救助給付的種類、方式及補助額度的決定，應依據每個個案的特性，尤其是申請人的個人狀況、需求種類及生活地區性的差異判定。社會救助給付機關應在合理範圍內、不造成國家支出負擔之下，盡可能地滿足申請者的個人期望。

一般而言，社會救助的給付方式有三，分別是個人協助（*persönliche Hilfe*）、金錢給付（*Geldleistung*）與事實給付（*Sachleistung*）。社會救助所提供的並非長期性的補助，而是希望透過國家協助使身陷困境的人民能重新自立。

社會救助的給付對象為所有自然人，包括本國人及外國人。若人民發生生計上的困境或因個人特殊之處境，如失業、殘廢、生病、年邁或其配偶死亡等，而造成生活上的困難，不但無法靠自己力量克服，且無論是勞工局、銀行或其親戚都不能提供協助時，便可以提出社會救助給付請求。

（1）生計困難的救助（*Hilfe zum Lebensunterhalt*）：這部分的給付目的在於使那些在維持生活上有困難的人，能夠在接受救助後，重新與他人往來，並再度融入社會文化的生活之中。其給付項目主要包括有，食物、住所、衣服、身體照護、家用器具、暖氣設備、個人日常生活必需品等。身處急難者，除了得到購置個人生活所需物品的補助外，每月還能領用現金（*Barbetrag*；之前稱為「零

用金」, Taschengeld), 不過這是針對必須住在療養院的人而言；若是一般救助受領者, 則是依規定領取固定的補助。<sup>128</sup>一般來說, 救濟金的發放金額計算方式為：

$$\text{個人需求} - \text{薪資收入} = \text{救濟金之最高額度}$$

根據德國社會局的最新規定, 為照顧婦女權益, 申請社會救助之婦女每月最高可獲得 118 歐元至 133 歐元之生活補助金, 此外, 若家中有未滿周歲之嬰兒者, 針對一個嬰兒可以有 10.25 歐元的家務補助, 若是有兩個或兩個以上則可以領取 20.50 歐元的家務補助金。以一對夫妻加上一名八歲的女兒與一名十五歲的兒子來看, 他們平均可領取的救濟金大致如下：<sup>129</sup>

(表 六) 新舊德國地區救濟金領用額度之比較

項目	舊德國地區 (西部)	新德國地區 (東部)
給家長之救濟金	292 歐元	282 歐元
給配偶之救濟金	234 歐元	226 歐元
給兒子之救濟金	263 歐元	254 歐元
給女兒之救濟金	190 歐元	183 歐元
合計	979 歐元	945 歐元

(資料來源：BMGS, Sozialhilfe, URL:

<http://www.bmgs.bund.de/deu/gra/themen/sicherheit/sozialhilfe/index.cfm>, Apr. 2003)

(2) 特殊生活處境之救助 (Hilfe in besonderen Lebenslagen)：此項救助乃特別針對有特殊需要者, 協助內容包括：1. 提供預防性的健康救助 (vorbeugende Gesundheitshilfe), 主要有健康檢查及孩童、青少年、母親與老人的休息療養；2. 疾病救助及醫學的救助, 一般來說, 此救濟金必須與法定健康保險之保險金給付相符；3. 給予準媽媽及產婦的救助, 此項救助同樣要符合法定健康保險之規

<sup>128</sup> SPD, Sozialhilfe, (URL: <http://www.spd.de/servlet/PB/menu/1010249/index.html>), Nov. 2002.

<sup>129</sup> BMGS, Sozialhilfe, (URL: <http://www.bmgs.bund.de/deu/gra/themen/sicherheit/sozialhilfe/index.cfm>.) Apr. 2003.



定；4.給予面臨身體、心理或精神將長期殘障的人幫助，使其能早日接受並適應傷殘的事實，救助範圍有醫生的治療與照料，此外還包括使其能適應工作環境、融入社會的各項措施；5.居家照護或在療養院的照護，在居家照護方面，依據照護需求的程度而發放金額不等的救濟金，在符合特定條件下，老年年金領用者亦可申請此項補助；6.當母親生病或需要療養時，可申請料理家務的救助；7.針對在社會上生存有極大困難者，給予協助使其能克服難關。<sup>130</sup>

社會救助的擔保對象除了面臨這些特殊狀況而需急難救助者外，亦包括其配偶與一等血親，即父母親或子女。此外，接受社會救助的人，除非家中有幼兒或者生病亦或是傷殘的孩童需要照料，否則必須接受社會局的工作安排，若違反規定者，則會失去請求權，且已核准之救濟金也會減少。當社會救助之救濟金申請核准之後，申請人若認為核准的金額過少不敷使用時，可在規定的時間內（一般是一個月內）再次向社會局提出申請。<sup>131</sup>

總而言之，社會救助是針對危難發生後的救濟，社會保險的目的則是希望能漸漸取代社會救助，但是仍可能有不足之處，因此仍須倚靠社會救助作為最後的防線。在社會保險與社會救助的雙重防衛下，期待個人能夠透過社會的協助解決生活困境，返回自助他助的社會安全體系。

---

<sup>130</sup> Ibid.

<sup>131</sup> Online-Rechtsberatung und Beratung in unserer Kanzlei, *Informarionen zur Sozialhilfe*, (URL: <http://www.rechtspraxis.de/sozigru.html>) , Apr. 2003.

## 第五章 德國社會國的現況與改革

在歷經兩德統一、全球經濟衰退、人口成長減緩的種種因素影響下，德國的社會、政治、經濟各方面都面臨了相當的挑戰，社會政策與國家財政要如何取得平衡是許多實施社會福利的國家關心的課題，德國亦不例外。本章除了探討近年來德國國內所面臨的社會、經濟等各方面問題外，也從近幾年德國所通過的改革計畫來看德國如何繼續在社會國的道路上向前邁進。

### 第一節 人口與失業問題的挑戰

#### 一、人口結構變化與外來移民問題

由於戰後德國人民的生活方式、價值觀以及生育觀念不斷在改變，1960年代末期以來德國社會的出生率便急遽下滑，雖然在1984年至1998年間有小幅攀升，可是出生率仍偏低；另一方面，由於醫療資源與技術的進步、生活水準的提昇，使得老年人的平均壽命往後延長，兩因素交互影響下造成了人口結構呈現老化的現象，從附表七中我們可以看到幼兒人口從1999年至2001年是呈現負成長狀態，而高齡人口的成長則恰恰相反。從另一個角度來看，出生率的下降對於現階段處於年輕與老年的世代來說，其目前所需負擔的人口照顧問題會比較小，但是未來的社會保障財源若按人口比率來說會相對減少，若要維持社會保障支出，那麼人口減少的那一代每個人的平均負擔則會相對增加，他們可說是承擔了上一代減少生育後所產生的後果。<sup>132</sup>

再審視表七中的數據，我們可以發現一個現象，雖然幼兒人口呈現逐年降低的趨勢，但是總人口數卻是向上攀升，在此我們假設這三年間的死亡率呈現穩定的狀況，那麼造成人口數逐年增加的最主要的原因就有可能是進入德國的移民。這些移民所影響的並非只是單純的人口數問題而已，外來移民對國家

---

<sup>132</sup> Franz-Xaver Kaufmann 著，施世駿 譯，*前揭書*，頁 63-66。

的經濟發展與社會穩定有相當程度的關聯性。根據統計，1999 年至 2001 年德國每年淨移入之外國人口至少將近 9 萬人，2001 年更高達 17 萬人之多（請參閱表八）。1990 年以來居住在德國的外國人幾乎是逐年增加的，其趨勢如圖一所示，這些移入人口對德國人口結構與社會的部分影響就如同考夫曼（Franz-Xaver Kaufmann）所言：「只有在大量且持續移入人口的條件下，才能遏止就業人口快速下降的趨勢，就業人數和領取國民年金人數之間的比例才不會失去平衡。」<sup>133</sup>

簡單來說，外來移民對國家的經濟與社會之影響在於，這些移入人口，尤其是年輕的一輩，若能進入當地的勞動市場，從社會保險體系的角度來看，這些移入的勞動人口也會是保費收入的重要來源，再加上年輕族群往往是消費市場，尤其是流行商品市場的主要顧客群，市場有需求則會刺激生產進而帶動經濟成長。再者，若有良好的移民政策之配合，使外來人口在生活與文化的適應上沒有疑慮，則他們在當地長期定居甚至結婚生子的意願會更高，對於未來勞動人口的增加也會有所助益。成功地整合移入人口，給予適應就業市場必備之技能，其中最重要的是語言能力，並引導其進入當地欠缺勞動力之產業就業，不僅能使其在工作上的阻礙減少，也能改善地區產業結構不平衡的現象，所以制訂合宜之政策使這些外來移民能更加適應當地的社會文化是相當重要的。<sup>134</sup>以德國的情況來說，排外的情形仍然存在，而過去執政者在移民政策的訂定上仍然缺乏全方位的思考，歐盟（European Union）的三大自由流通政策實施後，歐洲人民在國家間的移動更是頻繁，若德國無法在移民政策上有所突破，對外來人口而言，機會降低其久居之意願，也會成為其融入德國社會時的阻礙，對於德國的社會環境、人民生活也會產生負面的影響。因此，如何將不斷增加的外來移民加以整合，使其不但不會成為社會的負擔或衝突來源，且更重要的是能夠作為德國勞動市場的助力，便成為德國政府要努力思考的課題。

---

<sup>133</sup> 同前註，頁 67。

<sup>134</sup> 同前註，頁 68-69。

(表 七) 德國 1999 年至 2001 年之居住人口數 - 依年齡層劃分 (以千人為單位)

	1999	2000	2001
不滿 6 歲	4,730.4	4,717.6	4,695.2
6 歲以上，不滿 15 歲	8,166.6	8,059.7	7,923.7
15 歲以上，不滿 25 歲	9,159.5	9,256.7	9,364.7
25 歲以上，不滿 45 歲	25,524.9	25,255.1	25,024.9
45 歲以上，不滿 65 歲	21,230.8	21,276.5	21,336.1
65 歲以上	13,351.3	13,694.0	14,065.7
居住總人口數	82,163.5	82,259.5	82,440.3

(資料來源：Statistisches Bundesamt Deutschland, *Bevölkerung*, URL:

[http://www.destatis.de/basis/d/bevoe/bev\\_tab5.htm](http://www.destatis.de/basis/d/bevoe/bev_tab5.htm), Apr. 2003，作者重新整理製表。)

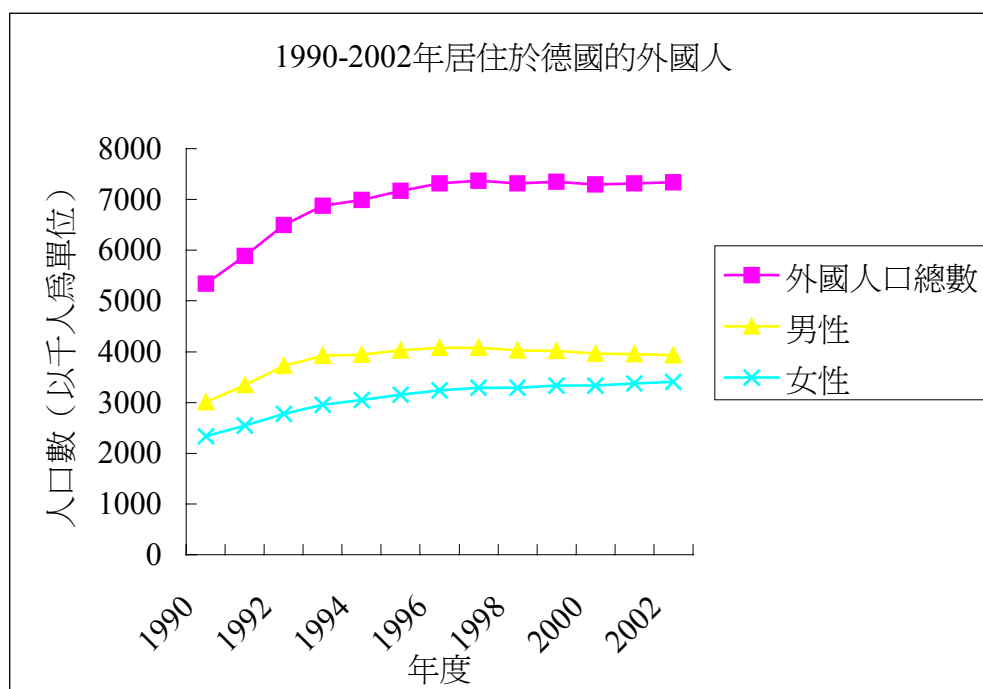
(表 八) 德國 1999 年至 2001 年之移出與移入人口數 (以千人為單位)

		1999	2000	2001
移入人口數	總人數	874.0	841.2	879.2
	外國人	673.9	649.2	685.3
移出人口數	總人數	672.0	674.0	606.5
	外國人	555.6	562.8	497.0
淨移入人口數	總人數	202.0	167.2	272.7
	外國人	118.3	86.4	188.3

(資料來源：Statistisches Bundesamt Deutschland, *Bevölkerung*, URL:

[http://www.destatis.de/basis/d/bevoe/bev\\_tab6.htm](http://www.destatis.de/basis/d/bevoe/bev_tab6.htm), 2003/04/12，作者重新整理製表。)

(圖一) 1990年-2002年居住於德國的外國人數



(資料來源：Statistisches Bundesamt Deutschland, *Bevölkerung*, URL:

[http://www.destatis.de/basis/d/bevoe/bev\\_tab7.htm](http://www.destatis.de/basis/d/bevoe/bev_tab7.htm), Apr. 2003, 作者依統計資料自行製表)

## 二、國內未見改善之失業問題

社民黨與綠黨在 1998 年與 2002 年所提出的聯合執政協議中，說明了未來施政的重點，其中紅綠聯合政府施政的首要目標就是改善失業問題、提昇經濟，可見對德國而言，失業一直是政府想努力解決但成效卻不大的重要問題。

我們從表九可得知德國 1991 年至 2001 年的失業率與就業率概況，根據統計，德國的就業率從 1991 年的 67.9% 逐漸下滑，到了 1998 年已降至 64.7%，之後兩年才又稍微向上攀升一些；而同時期德國的失業率也是節節攀升，從 1991 年的 4.2% 上升至 1998 年的 9.3%，往後幾年雖然有稍微下降。整體而言，就業率上升的幅度並不大而失業率則是在偏高的狀態。此外，在就業市場所呈現的現象是年輕一代投入就業市場的年齡有延後的趨勢，而準備或已經進入老年階段的工作者則選擇提早退休，這除了會造成勞動市場品質的惡化，也直接或間

接影響到實施社會保險的財源。

高失業率的現象，對於國家財政及社會都是一種負擔，若不設法解決，會是德國經濟成長的長期阻力。在聯合執政文件中，針對失業問題的解決方法，提出了幾個方向。<sup>135</sup>由於失業率大多是結構性失業<sup>136</sup>所導致的結果，因此國家應給予勞工適當的職業訓練，使其能進入就業市場，為此，德國政府計畫成立「現代就業市場服務」委員會（die Kommission “Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt”），以提供失業者提升技能的機會與工作的管道。該委員會之主要工作為：提供工作機會給低技能勞工、運用彈性工時以增加工作機會、整合失業人口進入勞動市場、降低超時工作比例、現代化的職業訓練、促進聯邦與各邦之間對抗失業問題之合作等。

事實上，面對失業問題，紅綠聯合政府的施政方向也從消極的降低失業改變為積極的增加就業。為避免因失業問題所帶來的社會問題加劇，德國政府更強調解決青年人的失業問題，因為一般家庭之主要經濟負擔在青年身上，若青年的就業率過低，則對社會的衝擊就會越大。此外，德國政府也要求失業時間超過半年之青年接受職業訓練，以培養其進入勞動市場之能力。政府也將制訂更有利於勞動者、使就業市場結構更有效率之勞動政策，並促使就業市場的現代化，希望能藉此改善就業環境、增加就業。

施若德在 1998 年當選時承諾，會改善失業問題，但直至 2002 年選舉時，失業問題仍未見好轉，也造成人民對他的不滿，雖然他在選前以反美出兵伊拉克而重新贏得部分選民支持，才不致於敗選。儘管德國政府一直致力於改善高失業率的現象，但由於全球經濟不景氣連帶也使得德國在這方面的努力受到影

---

<sup>135</sup> 詳見聯合執政文件第二部份：增加就業、振興經濟與穩定金融。Bundesregierung, *Koalitionsvertrag II. Mehr Beschäftigung, starke Wirtschaft und solide Finanzen*, (URL: [http://www.bundesregierung.de/Regierung/Koalitionsvertrag-I.-Praeambel-1771/II.-Mehr-Beschaeftigung\\_-stark.htm](http://www.bundesregierung.de/Regierung/Koalitionsvertrag-I.-Praeambel-1771/II.-Mehr-Beschaeftigung_-stark.htm)) , Oct. 2000.

<sup>136</sup> 一般而言，經濟學家將失業的原因分為幾種：1. 循環性失業 -- 由於經濟景氣衰退，使得總需求減少所引發的失業現象；2. 摩擦性失業 -- 由於變換或找尋工作而導致的暫時性失業；3. 季節性失業 -- 因生產活動的季節性變動所導致的失業；4. 結構性失業 -- 為經濟結構或生產技術轉變太快，勞動者的技能失去市場需要所引起的失業現象。

響。德國目前失業情況最嚴重的是建築業，而一些造船公司和銀行服務界亦無可避免地深受其害。失業率的上升反映了經濟的疲弱，經濟的不景氣促使德國當局推行層面廣泛的社會和經濟改革，德國總理施若德在 2003 年 3 月向議會發表談話時，呼籲全社會採取「強大的共同努力」，以振興德國龐大而萎靡不振的經濟。他還強調，社會的各行業與部門皆應做出貢獻，此外，他還提出修改德國嚴格的勞工法律的適當措施，以使聘用與解雇員工更為容易，並削減過於慷慨的福利待遇。<sup>137</sup>嚴重的失業現象若不能徹底改善，在未來仍是影響德國社會、經濟與政治發展的一大因素。

(表九) 德國 1991 年至 2001 年失業率與就業率一覽表

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
就業率(%)	67.9	66.6	65.1	64.7	64.7	64.1	63.8	64.7	65.4	66.3	66.9
失業率(%)	4.2	6.6	7.9	8.4	8.2	8.9	9.9	9.3	8.7	8.1	8.0

(資料來源：OECD, *Employment Outlook and Analysis*, URL:

<http://www.oecd.org/pdf/M00032000/M00032007.pdf>, Apr. 2003, 作者重新整理製表)

## 第二節 紅綠聯盟政府的改革計畫

兩德統一之後，主要的政治、經濟、社會制度等都是依照前西德的體制實施，這其中也包括了社會保險制度。統一至今已十多年，為了因應新的局勢，在社會保險制度上作了許多的變革，期望能透過政策的執行使政治、社會、經濟各方面都能更穩定向上發展。因此在考慮到經濟成長下滑、失業率居高不下、

<sup>137</sup> BBC Online Network, 德國失業率攀升到五年高峰 2003/03/06, (URL: [http://news.bbc.co.uk/hi/chinese/news/newsid\\_2825000/28257472.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/chinese/news/newsid_2825000/28257472.stm)), Apr. 2003.  
BBC Online Network, 施羅德提出恢復經濟新方案 2003/03/14, (URL: [http://news.bbc.co.uk/hi/chinese/news/newsid\\_2849000/28495672.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/chinese/news/newsid_2849000/28495672.stm)), Apr. 2003.

人口結構高齡化等種種問題，德國社民黨在 2000 年及 2001 年分別提出並通過了年金改革計畫，2002 年也開啓了一連串促進勞動市場就業結構革新的措施，並提出對德國社會國未來發展的保證，期待以這一連串的改革計畫為社會國找出新的道路。

## 一、年金保險改革

德國統一後，主要的政治、經濟、社會制度等都是依照原聯邦德國的體制實施，為了適應統一後的社會狀況，德國政府開始了一連串為穩定公共年金制度財政健全之調整措施。首先，1989 年通過了《一九九二年年金改革法》（Rentenreformgesetz 1992），其改革內容除了將年金領用人、保險費繳納者及聯邦政府三者間的負擔重新分配外，另一個重點則是在年金計算上，放棄過往的全有或全無原則（Alles- oder Nichts-prinzip），改以總績效模式（Gesamtleistungsmodell）來計算為繳交保費時間；並將因養育子女或居家照護而造成的年金權利上之損失納入年金權利的考量範圍。<sup>138</sup>這項年金改革將未來可預期的人口改變因素也列入考量，是德國年金保險的發展上一個相當重要的措施。

之前曾經提過，德國在人口結構上而言，是個高齡化的國家，而這種人口結構老化的現象使年金領用人不斷增加，但勞動人口，也是年金保費繳納者，卻在減少之中，加上提前退休領用老年年金的情形也相當普遍，不但增加年金領用人口的數量，也延長了領用的時間，這對年金財源造成了極大的壓力。為了應付這樣的社會狀況所造成的影響，德國國會於 1997 年通過了《一九九九年年金保險法修正法案》（Rentenreformgesetz 1999），其重點在於：1.將人口結構變動因素所產生的負擔納入年金調整公式之考量範圍內，為了維持年金收支平衡及社會公平原則，這項增加的負擔是以年金保險費繳納者提高保費，且年金給付領用者降低給付金額並行之方式來共同承擔。2.殘障年金給付分為兩級制，

---

<sup>138</sup> 呂坤煌，*前揭文*，頁 45-48。



按比例降低申請提前給付者之給付標準。3.失業與老年部分工時之全額年金，及婦女全額年金將於 2012 年廢除。4.提供年金保險約加值營業稅 1%的額外補助款，以促使年金保險費率降低。5.年金保險費率除非因次年底的準備金不足支付一個月，或超過一個半月之總支出額度時，才能夠調整，否則應維持三個曆年皆為相同水準。<sup>139</sup>

紅綠聯盟執政後，先是針對柯爾政府的《一九九九年年金保險法修正法案》提出修正，以實現其競選諾言：1.暫停兩年實施該法案中有關老年年金給付計算公式中的「人口因素」之規定，使老年年金給付不會照原訂計畫縮減；2.取消原法令中關於重度傷殘、無謀生能力、無就業能力之年金給付的領用年限，以及所謂的按比例降低請求提前給付之給付標準的規定。

紅綠聯合政府對於年金保險制度也提出一套改革方案，2000 年 11 月 15 日德國國會通過了關於老年保護改革的法案，其中一項就是為了保持年輕的一代在年金保險費的負擔能力，且確保其在年老時同樣能夠享受到一定水準的生活品質。另外，德國政府也針對謀生能力降低的年金保險提出改革方案，期望能透過這項措施，一方面使失業者能獲得全額的謀生能力降低年金給付；另一方面使那些年滿四十歲的被保險人仍能獲得部分的無就業能力年金給付，而這一項給付在改革之前僅提供相當短的領用期限；至於舊有的提高 60 至 63 歲的重度傷殘老人之老年年金給付措施則維持不變。<sup>140</sup>

除了調降年金給付的額度外，另一項重點就是自 2002 年起引進個人年金計畫，即「李斯特年金計畫」（Riester-Renter）。此計畫中，政府預計以 200 億馬克的補助，在 2002 年至 2008 年間協助受雇者建立起個人年金制度，也可以說是一種個人儲蓄方案。<sup>141</sup>根據德國政府估計，這個計畫能夠使低所得或需撫養

---

<sup>139</sup> 德國年金制度之改革 1997/12/26, (URL: <http://channelz.hypermart.net/S&C/Fund/fund4.htm>), Apr. 2003.

<sup>140</sup> BMGS, *Die neue Rente: Solidarität mit Gewinn*, (URL: <http://www.bma.de/neurem=nte/erwerbs/erwerbs.htm>), Mar. 2001.

<sup>141</sup> BMGS, *Rentenversicherung*, (URL: <http://www.bma.de/sicherung/kapit12.pdf>), Mar. 2001.

小孩之雇員得到高達 90%的補助，而一般的薪資提撥上限為保險薪資的 4%，政府可透過特別給付或減稅的方式來給予額外的補助。這項個人年金計畫的對象為所有受雇者（即自雇者與公務員不適用），他們有權選擇自己所要參加的計畫項目，政府對參加者提供至多兩項計畫的補助，補助額度依受雇者提撥的金額、家庭人數及家庭所得而定，政府會將補助款直接存入參加年金計畫者的帳戶，參加個人年金計畫者若要向政府申請補助，必須每年依規定時間提出，若有某年未提出申請，則該年將無法得到補助。<sup>142</sup>

在年金計畫的建立上，紅綠聯合政府的計畫理念在於重視社會公平與社會互助的再分配，和社民黨強調社會公正的傳統理念不謀而合；這樣的改革方向也和前柯爾政府的強調個人自我負責為導向的縮減年金之改革方式不同。此外，個人年金計畫雖然遭受到來自工黨及其他反對者的批評，但就此計畫的設計理念來看，不僅有鼓勵民眾透過個人力量以維持老年生活之功能，同時也呼應了世界銀行的年金制度私有化主張，而國家在全球化的影響下，必須強健自身的投資本市場，以保護本身的經濟利益，個人年金計畫正有此項功能。<sup>143</sup>

德國的年金改革主要著眼點都在人口變遷後，如何確保年金保險體制的財務平衡，皆是以保障老年人、傷殘人士以及遺屬之經濟安全為主要目標，加上取消提早退休之獎勵，期望能建立一個全面性但不會造成財政過多負擔的保障。

## 二、勞動市場改革

德國的失業人口從 2001 年底開始就已經接近 400 萬，2002 年則是在 400 萬上下徘徊，到了今年更是超過 450 萬人，（請參閱表十）面對這樣高的失業人口，社民黨與綠黨組成的德國紅綠聯盟政府實感困擾。2002 年 9 月德國大選前，社民黨政府一直為失業人口增加的問題憂心忡忡，擔心因此影響選情，該年初德

---

<sup>142</sup> 經建會人力規劃處，2001 年德國年金制度改革 2001/09/07，（URL: <http://www.cepd.gov.tw/service/news/2001/090702.htm>），Apr. 2003。

<sup>143</sup> 同前註。

國總理施若德曾經承諾在議會選舉前要將失業人口降至 350 萬以下，但很顯然地，現實使得這樣的無法兌現，經濟狀況不見好轉的確給了反對黨很好的機會藉此替自己爭取更多選票。雖然選舉結果仍是由執政黨勝出，但經濟發展的問題將一直會紅綠聯盟執政時期的一大考驗。

爲了改善勞動市場的條件，德國從 2002 年便開始了一連串的勞動市場改革計畫。首先是 2002 年初開始實施的《積極工作法》（Job-AQTIV-Gesetz）<sup>144</sup>，推行此法案的主要目的在於希望能引導勞動市場的發展更有利於就業失業比率的消長，在就業的媒介上建立其積極性、鼓勵失業者主動向有關當局登記而職業局等政府機關的服務態度與定位也同樣要以改善就業環境爲宗旨。

德國聯邦政府目前正積極推行勞動市場改革方案「哈茲改革」計畫（Hartz-Reform），是德國自 2002 起由「哈茲委員會」（Hartz-Kommission）所規劃的勞動就業市場之相關改革政策，施若德總理曾表明：「我們保證此計畫不只是一個政治議題、不只是一項行政措施、不只是公會間的問題，而是與全社會皆有關的。」<sup>145</sup>爲了配合該計畫，2002 年底政府通過了「勞動市場現代化服務法」（Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt），爲「哈茲改革」開啓了一條通道。此改革計畫中有幾項重要措施：1.「工作資金」計畫（Kapital für Arbeit），因爲是針對經常性變換職業或長期失業者的促進就業措施，故亦稱爲 Job-Floater；2.「職業中心」（JobCenter）與「個人服務處」（PersonalServiceAgentur, 簡稱 PSA）之設置；3.「個人股份公司」計畫（Ich-AG）；4.「迷你工作」計畫（Minijobs）。以下將針對各點一一做說明。

1. Kapital für Arbeit（Job-Floater）：該計畫爲「哈茲委員會」所推行的第一項改革措施，此計畫之用意在鼓勵公司提供新的工作機會給失業者，中小企業

---

<sup>144</sup> AQTIV 之代表含意爲：A 主動 “aktivieren”，Q 培訓 “qualifizieren”，T 訓練 “trainieren”，I 投資 “investieren”，V 仲介 “vermitteln”。

Bundesregierung, *Fragen und Antworten zu den Vorschlägen der Hartz-Kommission*, (URL: [http://sp.bundesregierung.de/dokumente/Artikel/ix\\_433019.htm](http://sp.bundesregierung.de/dokumente/Artikel/ix_433019.htm)), Apr. 2003.

<sup>145</sup> Bundesregierung, *Federal Government establishes steering committee to implement Hartz Reform*, (URL: [http://eng.bundesregierung.de/dokumente/Artikel/ix\\_446004.htm](http://eng.bundesregierung.de/dokumente/Artikel/ix_446004.htm)), Apr. 2003.

或是自營業者若是以長期雇用方式聘僱失業勞工、面臨失業危機或目前僅有兼職工作的人，則該企業或自營商每雇用一個人便可以獲得來自政府的「信貸銀行重建資金」（Kapitalanstalt für Wiederaufbau）至多 10 萬歐元的貸款，此貸款不但利率低且可分十年期償還。該企業能利用此筆貸款作為對雇員進行培訓的資金來源，以使其能具備應付工作所需之技能，此外亦可利用這筆資金作為再投資的工具，如此一來，亦有刺激經濟發展的作用。根據統計，這項計畫實施兩個月便使 1000 名左右的失業者找到新的工作，而實施五個月後更是成長了兩倍之多，大約有超過 2600 名失業者因而獲得就業機會，以此來看，該計畫在執行上的確收到不錯的成效。<sup>146</sup>

2. JobCenter & PSA：<sup>147</sup>政府計畫將勞工局轉變為未來的職業中心（以下簡稱 JobCenter），其特點是快速的、地區性的服務，透過 JobCenter 的媒介，無論是求職者或企業都能在短時間內獲得最適切安排。JobCenter 的目標在使失業者能從被解雇的那一天即可獲得新工作之介紹，如此一來將不會浪費太多時間在等候與尋找新工作上，為了達到這個目的，雇員必須在被告知即將遭到解雇之時，便主動立即告知 JobCenter，若未履行此項義務者，則必須接受失業津貼將會減少的情況；而雇主亦有義務讓即將被解雇之雇員自由尋找新工作，也就是允許其在工作時找工作。失業者以後有可能面臨到 JobCenter 安排之新工作是位於另一個地區的情況，因此在搬遷時也會獲得交通補助，而有家庭者，則可以拒絕接受非當地之工作安排。針對五十歲以上剛剛失業的或即將面臨失業問題的年長者，若其在之後找到新工作，但該工作之薪資比其上個工作的薪資還低時，政府將會給予部分薪資差額之補貼。

---

<sup>146</sup> Bundesregierung, *Schröder: Adoption of the Hartz concept has "made a great deal of progress"*, (URL: <http://eng.bundesregierung.de/frameset/index.jsp>), Apr. 2003;  
Bundesregierung, *Reform aimed at increasing employment*, (URL: [http://eng.bundesregierung.de/dokumente/Artikel/ix\\_466210.htm](http://eng.bundesregierung.de/dokumente/Artikel/ix_466210.htm)), Apr. 2003;  
Bundesregierung, *Arbeitsmarkt*, (URL: [http://fr.bundesregierung.de/dokumente/Artikel/ix\\_471310.htm](http://fr.bundesregierung.de/dokumente/Artikel/ix_471310.htm)), Apr. 2003.

<sup>147</sup> Bundesregierung, *Fragen und Antworten zu den Vorschlägen der Hartz-Kommission*, op. cit.; Bundesregierung, *Arbeitsmarkt*, op. cit.; Bundesregierung, *Reform aimed at increasing employment*, op. cit..

對雇主而言，從前要透過勞工局尋找新的員工不僅因行政程序繁雜而費時，且可能仍然無法找到合適的人選，JobCenter 的出現就是希望改變這樣的狀況。針對企業所提供的工作機會，JobCenter 將會先行過濾，依工作性質或所需技能尋找合適的人才，因此，對雇主而言，最好能及早提供職缺資料以供媒合。與 JobCenter 配合良好的企業更有機會獲得國家獎勵性的補助，譬如雇用 55 歲以上的失業者，該企業在其社會保險分擔上可免除 3.25%的負擔。

依規定在每個 JobCenter 中至少要設置一個個人服務處（以下簡稱 PSA），基本上所有失業者可以接受 PSA 的聘僱成爲其人力資源，作爲供予企業計時制的約僱人員，而成爲 PSA 的人力資源者在尚未取得就業機會的空檔時間，可以在 PSA 安排下接受就業訓練或繼續深造，這些受 PSA 聘僱的人同樣能享有社會保險之保障，而其薪資則依工資等級表給付。PSA 的性質其實和私人的人力仲介公司很相似，其目的在使雇員能在不同的新雇主之雇用下持續維持就業的狀態，不過一般而言，PSA 對每位失業者的資助（即受 PSA 聘僱）不得超過 12 個月。爲了能使行政效率提高，PSA 採取單一窗口服務的方式，一切繁複的行政程序將會簡化，其服務的宗旨就是更快速、更符合個人需求的、更簡便的一流服務。

JobCenter 與 PSA 使得德國政府能更順利達成促進就業之目標，不僅加強對失業者的職業訓練品質，在工作的撮合上也更主動積極，對於勞動市場的改善是有正面意義的。

3. Ich-AG: 「個人股份公司」計畫（以下簡稱 Ich-AG）是政府爲了鼓勵失業者自行創業的一項措施。首先是簡化申請成立這種性質的公司之手續，許多繁雜的行政程序皆得以省略；再者，年營業額不超過 2 萬 5 千歐元的 Ich-AG 可獲得政府至多三年的創業基金補助，使其在甫創立之時能有足夠的資金應付且能夠負擔各項社會捐的支出；而他們需要繳納的稅捐總額則是收入的 10%。Ich-AG 計畫不僅使自營業者的創業變得更簡便、快速且還能享有社會保險之保

障，此計畫實施後三個月內，約有 7300 名失業者在勞工局的協助下自行創業，其中有超過三分之一的申請者則是在前東德地區成功地創業，因而也帶動了前東德地區的經濟發展。<sup>148</sup>

4. Minijobs<sup>149</sup>: 由於有越來越多的家庭因工作或其他原因而需要家庭幫傭的協助，而未針對這種現代的新興服務業立法前，這類的工作者都是在薪資沒有受到保障，無法納入社會保險保護（尤其是年金保險的等候時間之計算）且不合法的狀況下工作，也就是所謂的做「黑工」（Schwarzarbeit），德國政府爲了因應現代社會需求、刺激就業、增加相關行業就業機會，因而將之前所推動的「325 歐元工作」（325-Euro-Jobs）再作修訂後，2003 年元月起正式實行「400 歐元工作」也就是所謂的「迷你工作」（以下簡稱 Minijobs）之措施。除了位於「基礎區」（Grundzone）最高薪資 400 歐元之 Minijobs 外，德國政府也規劃了屬於「調整區」（Gleitzone）即薪資乃是介於 401 歐元至 800 歐元間的低報酬工作（Niedriglohn-Jobs），在同年 4 月起開始實施。

（a）「基礎區」

Minijobs 的薪資計算方式是以平均月薪不超過 400 歐元爲準，其就業者與其他就業者一樣有相同的工作權利與義務，在薪資方面除了保障長期給付外，亦有所謂的休養假（Erholungsurlaub），在非工作日同樣是有計薪的，一切比照「薪資與勞動協定」（Tarif- und Arbeitsvertrag），可以要求休假津貼（Urlaubsgeld）與聖誕獎金（Weihnachtsgeld）。提供 Minijobs 之雇主所必須負擔的社會保險費與稅捐的總額爲雇員薪資的 25%，其中 12%屬於年金保險費，另外還有 11%的健康保險費以及 2%的稅款；若工作性質是屬於家庭幫傭的家務服務則雇主甚至只要繳納 12%的社會保險費與稅捐，包含年金保險與健康保險各 5%的費用以及 2%

---

<sup>148</sup> Bundesregierung, *Arbeitsmarktreform kann 2003 starten*, (URL: <http://www.bundesregierung.de/Themen-A-Z/Arbiet-449.455446/Arbeitsmarktreform-kann-2003-s.htm>) , Apr. 2003; Bundesregierung, *Arbeitsmarkt*, op. cit.

<sup>149</sup> Bundesregierung, *Arbeitsmarktreform kann 2003 starten*, op. cit.; Bundesregierung, *Minijobs: Mehr Flexibilität und weniger Schwarzarbeit*, (URL: [http://eng.bundesregierung.de/dokumente/Artikel/ix\\_476713.htm](http://eng.bundesregierung.de/dokumente/Artikel/ix_476713.htm)) , Apr. 2003.

的稅款。除此之外，還有 1.3%的應繳款項是爲了保障薪資能長期給付之保險所用。而在雇員方面，除了所得免稅外，亦不必負擔社會公共福利稅，但仍能獲得社會保險的保障。若一名 Minijobs 工作者月薪給付爲 380 歐元，但 12 月加領了一個月的聖誕獎金，則其平均月薪約爲 411.67 歐元，超過了 400 歐元的上限，依規定就必須繳納社會公共福利稅，也就是要負擔社會保險費用。

Minijobs 同樣也有短期的工作，即一曆年內工作不滿五十個工作日，也就是受雇時間不到兩個月，此外每週工作不超過十五小時者也屬於此類，可以供只想從事短期兼職或同時從事數個 Minijobs 的人選擇。德國政府規定，2003 年 4 月 1 日起，已經有一份正式職業的人，在其正職外同樣可以從事 Minijobs，若只有一份 Minijobs 則在此工作之權利義務規定不變，但若有兩份以上的 Minijobs，則多出的部分必須與其正職合併薪資計算社會保險費與稅捐；提前退休的年金領用者若從事 Minijobs，其規定也是與前者相同。以 Minijobs 爲正職者若接受不同雇主之聘僱從事兩個以上之工作，其薪資合算每月不得超過 400 歐元之上限，否則就必須以每月薪資總和計算應繳納之社會公共福利稅。

#### (b) 「調整區」

從事屬於調整區的低報酬工作者在社會保險費之負擔上，雖無法全免，但比例並不高，計算方式是依據其薪資多寡來區分的，從 401 歐元的 4%到 800 歐元的 21%不等。不過在實際計算分攤費用時，並非以薪資全額去運算，而是有一定的計算公式，例如 401 歐元的工作是以 239.81 歐元作爲徵收公共福利稅之計算標準，600 歐元的薪資則是以 519.9 歐元計算，而月薪 800 歐元的工作則以 800 歐元全額去算；在雇主部分則固定負擔薪資 21%的稅捐與社會保險費。

在年金保險費的負擔上，雇員可以提出全額繳納的要求，以 600 歐元薪資的工作來看，19.5%的年金保險費計算比例中，雇主負擔的部分爲 12%，基於要補足年金等候時間等原因，雇員可以告知雇主其願意全額繳納 7.5%的差額，則雇主將會將此部分由薪資給付中扣除。

Minijobs 的實施讓許多婦女受惠，就雇用的一方而言，他們可以透過合法的管道找到素質較好的幫傭，不僅可以幫忙整理家務如打掃、煮飯、洗衣、整理庭園等，亦可協助照顧家中需要照護的成員，如老人、幼童、行動不便或生病的家人。另一方面，對於被雇用的婦女來說，不僅能夠有經濟收入，更重要的是他們可以藉此補足其原本因無就業而在社會保險上保障不完全的部分，尤其是在年金給付的計算上。<sup>150</sup>此外，政府為了鼓勵雇主提供 Minijobs，特別給予其減稅 10% 的優惠，因此每年最多可以減免 510 歐元的稅金。

根據德國政府估計，Minijobs 的實施將產生 32 萬個工作機會，希望能因此提高國內就業人口，降低失業率且減少非法「黑工」的數量，使從事家庭服務的幫傭在薪資上能夠透過薪資給付保險獲得保障。

面臨全球經濟不景氣加上國內就業情形不佳的影響，德國力圖以創新的勞動市場政策增加就業機會，在促進就業上採取更積極的作法，以勞工再訓練的方式使其免於成為無生產力與勞動力的人；此外新的勞動政策也促進了社會保險政策的改變，勞動政策與社會政策的結合再加上經濟政策的配合，將使社會的發展更全面性也能更配合社會人民之需求。

---

<sup>150</sup> BMFSFJ, *Minijobs für Familien attraktiv*, (URL: [http://www.bmfsfj.de/top/dokumente/Pressmitteilung/ix\\_91854.htm](http://www.bmfsfj.de/top/dokumente/Pressmitteilung/ix_91854.htm) ), Apr. 2003.



(表十) 2002.01-2003.03 德國官方登記的每月失業人數(以千人為單位) 暨與上月相差百分比

		每月失業人口數(千人)				與上月之百分差(%)			
		總人數	男性	女性	長期 失業者	總人數	男性	女性	長期 失業者
2002	Jan	4,290	2,415	1,874	1,316	8.2*	11.8	3.9	3.4
	Feb	4,296	2,435	1,861	1,319	0.1	0.8	-0.7	0.3
	Mar	4,156	2,343	1,813	1,307	-3.3	-3.8	-2.6	-0.9
	Apr	4,024	2,233	1,791	1,309	-3.2	-4.7	-1.2	0.2
	May	3,946	2,179	1,768	1,308	-1.9	-2.4	-1.3	-0.1
	Jun	3,954	2,168	1,786	1,306	0.2	-0.5	1.0	-0.2
	Jul	4,047	2,199	1,848	1,320	2.3	1.4	3.5	1.1
	Aug	4,018	2,179	1,839	1,313	-0.7	-0.9	-0.5	-0.5
	Sep	3,942	2,133	1,809	1,305	-1.9	-2.1	-1.7	-0.6
	Oct	3,930	2,129	1,801	1,312	-0.3	-0.2	-0.4	0.5
	Nov	4,026	2,200	1,826	1,327	2.4	3.3	1.4	1.2
	Dec	4,225	2,360	1,865	1,356	4.9	7.3	2.1	2.1
2003	Jan	4,623	2,652	1,971	1,420	9.4	12.4	5.7	4.7
	Feb	4,706	2,722	1,984	1,439	1.8	2.6	0.7	1.3
	Mar	4,608	2,639	1,969	1,460	-2.1	-3.1	-0.8	1.5

\*此百分差計算公式為(本月失業人數-上月失業人數)/(本月失業人數)\*100%

(資料來源：1. Statistisches Bundesamt Deutschland, *Registered unemployed Germany 1000*, URL:

<http://destatis.de/indicators/e/arb110ae.htm>, Apr. 2003;

2. Statistisches Bundesamt Deutschland, *Registered unemployed Germany % change on the previous month*, URL: <http://destatis.de/indicators/e/arb110me.htm>, Apr. 2003)

## 第陸章 德國社會國之未來藍圖

### 一、德國紅綠聯合政府對社會國未來發展的保證<sup>151</sup>

社會國的目標在於維護社會公平與公正、確保社會安全及穩定、保障人民生活尊嚴，由國家扮演社會資源分配與再分配的角色。德國社會國發展至今，隨著社會的多元化，使其社會政策從最初的解決勞工問題擴展到滿足人類生存基本需求乃至於促進社會成員的福祉都在保障範圍之內。

德國聯邦政府在 2002 年大選結束後，對人民作出了承諾，保證德國在未來將會繼續秉持著社會國的精神與目標發展下去，期望能帶領全民團結一致為更穩固的社會安全與經濟成長的目標共同努力奮鬥。面對這個國內社會環境快速變遷的時代，政府也擔保諸如疾病、意外、傷殘等人民可能遭受到的生活風險，都將是社會國的保障範圍，其目的在使每個人的生活尊嚴與社會安全都毋須堪慮。聯邦政府同時也期望在逐步執行各項改革措施下，德國的社會安全體系，不僅能提高品質、提昇效率，使其發展能更現代化且具有前瞻性。

首先，在年金保險體系方面，德國政府在未來仍會著重於維持世代間負擔公平分攤的原則下進行進行改革，年輕的一代不會被要求繳納過多的年金保險費，而年老的一輩則依然可以維持足夠的收入（即年金給付）。透過年金體制的改革與「李斯特年金計畫」的實施，個人能在年金保險上獲得多一層的保障，且政府希望以這些改革計畫作為挑戰人口結構改變所造成的影響之有力方法。

再者，健康保險體系結構的改革應該要兼顧品質與經濟效用，德國在未來的一年也會視強化健康保險範疇為努力的重點之一，希望能更提昇醫療照護水準、防止醫療資源的濫用、強調醫療過程的透明化並共同為更好的醫療品質而努力。健康保險機構除了診療費用的支付外，亦提撥資金運用在認識疾病成因、

---

<sup>151</sup> Bundesregierung, *Arbeit und Soziales – “Wie sichern den Sozialstaat für die Zukunft”*, (URL: <http://www.bundesregierung.de/Themen-A-Z/Arbeit-9551/Sicherung-des-Sozialstaates.htm>), Dec. 2002.

研究對抗疾病之方法以及尋找能減輕疾病帶來的身心痛苦之方法等。此外，對於那些國民常見的慢性病，更是要加強醫療品質、提昇醫療技術、妥善使用藥物、注重醫生的醫德及確保醫療水準，若能因此而提高療效或減緩症狀，不僅是人民的福祉，另一方面也能在往後節省部分診療費用之支出，而聯邦政府也將盡最大努力使醫療照護的品質臻於完美。

除了政府與醫療單位的努力外，個人也要負擔其應盡的責任與義務，即努力配合各項疾病預防措施，充實保健知識並維持自身的健康。每個家庭最好能有自己的家庭醫師，其不但清楚該家族的疾病史，亦了解家庭每位成員的身體狀況，且能夠隨時給予健康新知，且能作為病人與專門科別的醫師、醫院及健康中心之間的橋樑。家庭醫師的制度不僅能減少醫療資源浪費，對於病患而言，也是增加一分保障。

而前幾年就已開始的移除社會國障礙的政策也會持續進行，其目的在使每個人不論其選擇什麼樣的方式過生活或無論其處在任何環境，都能受到社會公正平等的對待，都能自我肯定，尤其是身心障礙者更應獲得應有的保護與尊重，在社會法典第九篇傷殘人士復健及參與法中對於身心殘障者的權利義務及其所得到的社會福利庇護皆有詳盡的規範。

最後，社會救助的改革上，應該同時要與勞動市場政策目標互相配合，以鼓勵就業、促進就業來替代發放救濟金作為改善生活貧困的方式，主要目的在使每個人能學習為自我生活負責，而不是只會依賴他人或社會，不再是社會國的負擔。

紅綠聯合政府期望在其執政期間，能使德國在兼顧社會福利與經濟成長的目標下發展，而人民生活、社會安全也都能在國家的保障下安全無虞。

## 二、結論

德國社會國發展至今已超過一個世紀之久，在這期間歷經了國內政治變

化、社會變遷、全球環境轉變等種種挑戰，社會國的內涵在不斷修正與改革下，發展已臻成熟，其主要目標是不變的，也就是使人民能在安全無虞、生活有尊嚴、公平、正義的條件下共享權利、分擔義務。面對近年來德國統一後所出現的失業率高居不下、高額的稅收與社會福利的負擔、經濟成長欲振乏力等社會經濟問題，德國政府不斷思索因應之道，在解決問題之時，必須考量的是這種種措施並非只是爲了短暫應付眼前的危機，而是要替未來的發展指引一條道路。

社會福利支出所帶來的負擔是積年累月造成的，若只是以不斷增加公共福利稅的方式來應付福利支出所需，不但無法徹底解決問題，還會產生更大的負面效應。資源的重新分配才是較爲可行的辦法，但這樣一來要面對的就是改變現有的給付結構，反彈的聲浪必定不小，因此政府在改革的進行上更是要有周全的計畫，訂定出改革的整體大方向後，再針對過程中的每個細節加以討論，並將政府、社會團體、企業團體的力量結合起來，加上人民對執政者的信賴，方能在價值觀與理念相同的情形下，逐步進行改革。國家成爲社會福利的政策制訂、管理與協調者，並由社會接替國家原本所擔任的福利生產之角色，如此一來更能結合社會中各個團體甚至家庭與社區的力量，由國家擔任引導協助者，使福利的發展能夠更進步且不會造成社會負擔。

本篇論文主題所牽涉的層面是相當廣泛的，筆者在文中所討論的僅是一部份而已，社會國的挑戰不僅僅來自國內人口與就業問題的衝擊，社會文化的改變、國際局勢的影響、全球經濟的發展都會對社會國的重建工程帶來變數，社會保險制度或社會救助僅是社會政策中的一部份環節，而就業市場政策所關注的不只是就業率的增加，其背後還存在有帶動經濟成長、解決社會負擔的目的，其他財稅政策、福利措施等也都是可以再深入探討的焦點。

## 參考書目

中文部分：

Deane, Marjorie & Robert Pringle, 齊思賢 譯。銀行中的銀行。台北：先覺，2000。

Esping-Andersen, Gosta, 古允文 譯。福利資本主義的三個世界。台北：巨流，1999。

Friedman, M. & R., 呂志翔、謝中平、蘇拾平 譯。選擇的自由。台北：長河，1984。

Giddens, Anthony, 鄭武國 譯。第三條路：社會民主的更新。台北：聯經，1999。

Gough, Ian, 古允文 譯。福利國家的政治經濟學。台北：巨流，1995。

Kaufmann, Franz-Xaver, 施世駿 譯。德國福利國家的挑戰。台北：五南，2002。

Milner, Henry, 陳美伶 譯。社會民主的實踐。台北：五南，1996。

Sontheimer, Kurt & Wilhelm Bleek, 張安藍 譯。德國政府與政治。台北：五南，1999。

Thieme, H.Jörg, 吳妙善 譯。西德經濟奇蹟的背後—社會福利市場經濟解讀。台北：月旦，1992。

文光。德國社會市場經濟的發展。台北：遠流，1992。

王玉。社會福利政策之實施極其影響之研究—以英國社會安全制度為例。政治大學公共行政研究所碩士論文，未出版，1987。

王順民、郭登聰、蔡宏昭 合著。超越福利國家—社會福利的另類選擇。台北：亞太，1999。

弗·梅林 著，青戴繁 譯。德國社會民主黨史：第一卷，現代科學共產主義。北京：生活·讀書·新知三聯書店，1973。

弗·梅林 著，青戴繁 譯。德國社會民主黨史：第二卷，三月革命及其後果。北京：生活·讀書·新知三聯書店，1973。

弗·梅林 著，青戴繁 譯。德國社會民主黨史：第三卷，拉薩爾的鼓動，黨派的爭論。北京：生活·讀書·新知三聯書店，1973。

弗·梅林 著，青戴繁 譯。德國社會民主黨史：第四卷，黨的合併，反社會黨人法說明。北京：生活·讀書·新知三聯書店，1973。

- 朱正圻。西歐經濟運行體制。台北：遠流，1991。
- 吳友法、黃正柏 主編。德國資本主義發展史。武漢：武漢大學，2000。
- 吳雅惠。從社會市場經濟探討德國統一後政治、社會之變遷—兼論施略德的「新中間」路線。政治大學政治學系碩士論文，未出版，1992。
- 呂坤煌。德國的法定年金保險制度－勞工、職（雇）員及礦業人員年金保險（上）。立法院院聞月刊。第二十二卷第十一期，1994.11。
- 呂坤煌。德國的法定年金保險制度－勞工、職（雇）員及礦業人員年金保險（中）。立法院院聞月刊。第二十二卷第十二期，1994.12。
- 李玉君。德國健康保險組織體制之探討。歐美研究。第三十卷第三期，2000.09。
- 李建鴻。社會民主的起源與歷史發展。新潮流。第七、八期，1994.01.15 & 02.15。
- 李邁先。西洋現代史。台北：三民書局，1988。
- 李顯峰。社會市場經濟與政府的經濟角色。《從歐洲反思台灣：在民主與人文的元素中，探索台灣主體性的發展》研討會論文集。台北：歐洲聯盟研究協會主辦，2002年11月16日。
- 林萬億。福利國家－歷史比較與分析。台北：巨流，1994。
- 波奈特 & 海克 著，顧俊禮 譯。德國政治概況。上海：新華書店，1999。
- 邵建東、陳曉律 合著。德國新史。台北：五南，1993。
- 范軍。德國：久分重合的歐洲大國。台北：五南，1993。
- 唐文慧、王宏仁 合著。社會福利理論－流派與爭議。台北：巨流，1991。
- 張世雄。社會福利的理念與社會安全制度。台北：唐山，1996。
- 張炳杰。德國－歷史與現狀。北京：旅遊教育出版社，1995。
- 張清溪、許嘉棟、劉鶯釧、吳聰敏 合著。經濟學理論與實際，第三版上冊。台北：翰蘆，1995。
- 鄧榮霖、張用剛 合著。社會主義與市場經濟與現代企業制度。北京：中國人民大學，2000。
- 劉錦常。福利國家的理念與困境。中山大學中山學術研究所碩士論文，未出版，1990。
- 蕭全政。政治與經濟的整合。台北：桂冠，1994。

顧俊禮。德國社會市場經濟的運行機制。武漢：新華書店，1997。

外文部分：

Culpitt, Ian, *Welfare and Citizenship: Beyond the Crisis of the Welfare State?* London: SAGE Publications, 1992.

Döring, Diether, (Hrsg.), *Sozialstaat in der Globalisierung*. Frankfurt am Mein: Suhrkamp Verlag, 1999.

Finer, Catherine Jones, (ed.), *Transnational Social Policy*. Oxford: Blackwell Publishers, 1999.

Hicks, Alexander, *Social Democracy and Welfare Capitalism*. New York: Cornell University Press, 1999.

Huf, Stefan, *Sozialstaat und Moderne: Modernisierungseffekte staatlicher Sozialpolitik*. Berlin: Duncker & Humblot, 1997.

Kitschelt, H., *The Transformation of European Social Democracy*. New York: Cambridge University Press, 1994.

Lampert, Heinz und Albrecht Bossert, *Sozialstaat Deutschland: Entwicklung – Gestalt – Probleme*. München: Vahlen, 1992.

Lees, Charles. *The Red-Green Coalition*. *German Politics*. Vol. 8 , No. 2, Aug. 1999, pp.174-195.

Marshall, T.H. & Tom Bottomore, *Citizenship and Social Class*. London: Pluti Press, 1992.

Meyer, Thomas, *Die Transformation der Sozialdemokratie – Eine Partei auf dem Weg ins 21. Jahrhundert*. Bonn: Verlag J. H. W. Dietz Nachfolger GmbH Bonn, 1988.

Przeworski, Adam, *Capitalism and Social Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

Ritter, Gerhard Albert, translated from the German by Kim Traynor, *Social Welfare in Germany and Britain – Origins and Development*, Leamington Spa: Berg, 1986.

Ritter, Gerhard Albert, *Der Sozialstaat Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*. München: R. Oldenbourg Verlag, 1991.

Roller, Edeltraud. Shrinking the Welfare State: Citizens, Attitudes towards Cuts in Social spending in Germany in the 1990s. German Politics. Vol. 8 , No. 1, April 1999, pp.21-39.

Saalfeld, Thomas. Coalition Politics and Management in the Kohl Era, 1982-98. German Politics. Vol. 8 , No. 2, Aug. 1999, pp.141-173.

Winterstein, Helmut, Das System der sozialen Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland. München: Vahlen, 1980.

Zacher, H.F., Abhandlungen zum Sozialrecht. Heidelberg: B. Barom von Maydell/E. Eichenhofer (Hg.) , 1993.

Zettl, Erich, Deutschland in Geschichte und Gegenwart – Ein Überblick. Ismaning: Max Hueber Verlag, 1993.

#### 網路資料：

中時電子報，URL: <http://www.chinatimes.com.tw>。

經建會人力規劃處，URL: <http://www.cepd.gov.tw>。

德國社會民主黨官方網站，URL: <http://www.spd.de>。

德國聯邦政府官方網站，URL: <http://www.bundesregierung.de>。

德國歷史博物館官方網站，URL: <http://www.dhm.de>。

Arbeitsförderungsgesetz, URL: <http://www.arbeitsfoerderungsgesetz.de>.

BBC Online Network, URL: <http://news.bbc.co.uk>.

BMFSFJ, URL: <http://www.bmfsfj.de>.

BMGS, URL: <http://www.bma.de>.

Bundesverband der Renten Berater, URL: <http://www.rentenberater.de>.

Gesichertes Leben, URL: <http://www.gesichertes-leben.de>.

Morches homepage, URL: <http://www.morche-fuerth.de>.

Nds, Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit, URL: <http://www.mfas.niedersachsen.de>.

OECD, URL: <http://www.oecd.org>.



Rechtsberatung und Beratung in unserer Kanzlei, URL: <http://www.rechtspraxis.de>.

Sozialgesetzbuch und wichtige Sozialgesetze, URL: <http://www.sozialgesetzbuch.de>.

Statistisches Bundesamt Deutschland, URL: <http://www.destatis.de>.