

林癸未夫著
周憲文譯

社會政策新原

中華書局印行

社會政策新原理

第一章 社會政策的概念

第一節 社會政策概念研究的端緒

據著者看來，德國學者之欲釋明社會政策 (Sozialpolitik) 的概念，其最初的嘗試，是在一八九〇年以後。此與社會政策學會 (Der Verein Für Sozialpolitik) 之設立於一八七三年相較，未免有稍晚之感，但事實確是如此。蓋社會政策學會，其本來的目的，不在科學的探究社會政策的意義、本質、任務及範圍等；即其本旨，是在對於時事問題之實際的貢獻。(一) 此學會的集合者，他們固然反對爲個人主義經濟學之金科玉律的自由放任主義，他們固然主張應對私經濟組織，設定某程度之指導的或限制的規範，以矯正社會的諸弊害。但是，他們不單在純學理上的主義，決不一致，又如主義的討論與探究，亦非該會的企圖。對於學理進步的直接貢獻，應俟個人的努力；此自始就置之於該會的目的以外。(二) 從而，社會政策學會，此名稱的選定，非單不是因其主要會員，對於社會政策的概念，已有一

致的見解；而在該會創立以後，諸會員的演說與討論，對於實際問題，固多刺戟；（三）對於社會政策之純學理的研究，仍鮮貢獻。此種事實，可由下列一事得其明證。即一八九〇年以前，德國諸學者的著述標題，很多用到社會問題（*soziale Frage*）幾字；至於社會政策一語，則用者甚稀；（四）又孫巴德（*Boh*）在一八九七年發表的論文社會政策的理想中說：『什麼叫做社會政策？這不是像一般人所想像般已經解決的問題。關於決定此概念的有權威的議論，尙未有發表。』（五）又在一九〇一年公刊，由康拉德與拉基斯等共著的巨大的國家科學辭典中，亦沒有社會政策的一條；凡此種種，都可證明上述事實。此後更經二十餘年，以至今日，在德國學者間，仍舊還在討論什麼叫做社會政策的問題。觀此，可知對於社會政策的概念，至今尙無定說；又可知其概念的內容，是有不斷的推移與進步。因此，今先回顧過去著名學者之社會政策的概念，最後試述著者自身的見解。

（一）社會政策學會的正式成立，雖在一八七三年；但事實上可算爲成立大會的，是一八七二年十月的埃塞拉哈（*Eisenach*）會議；在該會議的開會辭中，西摩拉爾（*Schmoller*）說：『此會議的性質，我以爲是如此。此處不是討論主義；是在深入問題的中心，捉住目前最重要的改良事項。例如對於罷工、工會、工場法及住宅問題等，使發生實際的效果。』（*G. Schmoller, Zur sozial-*

und Gewerbepolitik der Gegenwart, 1890, s. 8.)

(二) 西摩拉爾在自一八七四年至一八七五年給亨利·托拉周克的公開信中，曾經辯明了社會政策學會的立場，謂該會並不以貢獻科學的進步自任。科學的事業，應俟個人的研究，並非該會所能爲的。(G. Schmoller, Über einige Grundfragen der Sozialpolitik und der Volkswirtschaftslehre, 1904, s. 202.)

(三) 德國社會政策學會，其所給予實際問題的效果，E. Conrad, Der Verein für Sozialpolitik und gewerblichen Arbeiterfrage (1906) 曾有詳論。

(四) K. Frankenstein 在一八九六年公刊的 Der Arbeiterschulntz 的卷末，附有極詳細的關於一般社會問題與社會政策等的文獻目錄。但檢點此目錄的結果，在一八九〇年以前發表的著書及論文中，其標題有「社會問題」幾字者，共計二十四；其有「社會政策」或「社會政策」一語者，僅八而已。

(五) W. Sombart, Ideale der sozialpolitik, Archiv für soziale Gesetzgebung und Statistik, 1697, s. 3.

第二節 關於社會政策概念的諸學說

I 瓦格勒 (Wagner)

據著者所知，最初予社會政策一語以科學的概念者，是亞特菲·瓦格勒。他在一八九一年發表的社會政策財政政策及租稅政策的論文中，這樣定義說：一般的所謂社會政策是對分配行程的範圍內的諸弊害，用立法及行政的手段，以抗爭爲目的的國家政策。(一)』他說明此定義道：『社會政策所欲征服的分配行程範圍內的諸弊害，究其極，是國民經濟之經濟的個人主義組織的結果；又是支配此組織的法律制度的結果。所謂法律制度者，乃指關於物質的生產資料、土地及資本私有的法律制度，與指導經濟的競爭自由、交易自由及契約自由——這是在國民經濟的諸部面及個人經濟之下，由分工所結合之一切經濟關係中的契約自由——等法則之經濟的法律原理而言。如此的諸弊害，其發生的原因，或則由於個人的及階級的財產關係或所有關係；或則由於所有的種類及大小；或則由於因此所有的種類及大小而生之各階級、各個人的經濟狀態及伴此經濟狀態而生的社會狀態。此處尤非考察不可的，即有財產與無財產的對立，大財產與小財產的對立，財產所得與勞動所

得的對立。……此等對立，在現實上，又——其重要程度，雖殆相等——在輿論的理解上，日益顯著；從而，此等對立，按照現在的情形，恐怕永久不能排除。於是，由基於私有財產制度之自由的經濟發展所產生的此等對立，須使有相當地緩和；至少要由此緩和以調節私有財產制度的結果，國民經濟之私經濟組織的結果及自由競爭制度的結果。上述思想，不獨在被日益向上的經濟發展所壓迫的人們間，即在其他公正的思想家與生活最優的人們間，亦有多少明白地意識到。未幾，此種思想，漸次成了輿論；終於為諸立法機關所承認。而因此種「需要」有了立法的認識，且因此種「需要」成了立法的及行政的處分目標，結果，吾人就踏進了本來意義的社會政策的領域。從而，社會政策不外為對於國民經濟——這是具有私經濟的組織，以私有財產制度為基礎，全受契約所支配的——的發展之更正而已。〔1〕

關於上述瓦格勒的定義，有三點應該注意。第一：社會政策所欲抗爭的弊害，是在分配行程的範圍以內。即此大體是由財產所得與勞動所得間之分配的不公正所發生的諸弊害；促成此種諸弊害的，不用說，是以私有財產制度、自由競爭、契約自由諸法則為支柱之個人主義的國民經濟組織。第二：社會政策對於上述諸弊害，其目的是在抗爭（*bekämpfen*）；不在立刻撤廢或排除。當然，既是抗爭，其

最後的目的，可說是在完全的征服；但是，瓦格勒未曾以如此強烈的意義，使用此抗爭一語。瓦格勒以爲社會政策所要求的主觀的動機，是在一般的想『相當地緩和』（eine gewisse ausgleichung）財產所得與勞動所得的對立，並『調節』（einige sätzen abzubrechen）其諸弊害。由此一點，亦可窺知瓦格勒的所謂抗爭並無完全征服的意思。第三，社會政策祇是國家政策。從而，此必然的採取立法的及行政的處分形式；上述主觀的動機，若在國家機關內，有了客觀的形態，此時始有社會政策的出現。

(1) Adolph Wagner, Über soziale, Finanz und Steuerpolitik, Archiv für soziale Gesetzgebung und Statistik, 1819. s. 4.

(11) Ibid, s. 7—8.

II 黑德林 (Herling)

黑德林 (Freiherr Von Herling) 在其一八九三年出版的自然法與社會政策的小冊子中，說明社會政策的任務如次。『一切立法及行政，都不應以國民中的某層、某階級、或某職位的偏頗的利益爲指針；即其目的，非照國民中的各層、各階級等的正當努力，由全般的福利，以調節他們的敵視關係不可。本來的、且最普通的社會政策的任務，就在於此。換言之，社會政策的目的，是經過國家，或於國家

的共同生活的利益上，指導、促進並調和各社會區分（一）』。

黑德林以爲社會政策是「由於立法及行政手段之國家的行動」，在此一點，雖與瓦格勒無異；但是，社會政策所欲羈束的對象，既不像瓦格勒僅指分配行程上的諸弊害，也不像後述的孫巴德謂僅限於經濟制度上；即其對象，在由增進總合福利的立場，調節並牽制社會的一部與另一部間之一切利害關係的衝突。黑德林以如此的解釋，爲社會政策之「本來且最普通的」意義；但他自己曾說：如此的解釋，在現時並非『通俗的』（Popular）。那末，通俗的或狹義的社會政策是什麼呢？他說：這是以完成『關於勞動階級的狀態、要求及向上的特殊任務』爲目的的政策。（二）照此意義講，社會政策畢竟就是勞動者政策；其領域不出於經濟關係之外。不過，黑德林由天主教社會改良主義者的立場，而謂：『確實而有理想的社會政策的基礎，是深入於自然之中，且因此，是在認識不論社會如何發展都能發現，同時不論社會如何變動都不受累的法則（三）』。并謂：其自然的法則，不外爲支配萬有的神的攝理；凡此諸點，固有他的特徵存在，但在此處，這是另一問題。

（1）Freiherr von Hertling, *Naturrecht und Sozialpolitik*, 1893, s. 4—5.

（11）*Ibid*, s. 5.

(11) Ibid, s. 21.

III 孫巴德 (Sombart)

孫巴德 (Werner Sombart) 的主張，頗多特色。他在一八九七年發表的社會政策的理想中，先對社會政策下了如次的定義：『社會政策，就是以保持、增進或抑壓一定的經濟制度或其構成部分爲目的，或是產生如此結果的經濟政策上的諸方法 (1)』。

據孫巴德的見解：社會政策就是具有上述目的或結果之『經濟政策的諸方法的一羣 (2)』。那末，他的所謂經濟政策，是怎樣的呢？他很簡單地說：『經濟政策，是『制律且感化經濟生活的政策』。他又說：『經濟生活就是由財貨的生產、分配及消費所支配之社會諸觀象的總體 (3)』。

由上可知：孫巴德是以社會政策爲經濟政策中的一部分。那末，經濟政策中的另一部分是什麼呢？此部分，他名之曰個人政策 (Personalpolitik)。他的所謂個人政策，就是『對於一定的經濟制度及一定的社會階級的歸趨如何，並不顧及，而僅僅關係於個個人或其集團的福利之諸方法 (4)』。從而，他把經濟政策分類如次。(五)

一 個人政策

經濟政策

農業政策

社會政策

工業政策

商業政策

孫巴德以社會政策爲經濟政策的一部；同時，又以農業、工業、商業的三政策，合而爲社會政策。他由此見解，舉出以下二點爲社會政策之形式的構成條件。一是社會政策須常爲一般政策（allgemeine Politik）；二是社會政策當爲階級政策（Klassen politik）。

他的所謂社會政策須爲一般政策，就是說：『社會政策常須平等地包攝經濟生活的一切部面；』換句話講，農業、工業、商業的諸政策，非由統一的方針所指導不可。而擔任此統一的指導的，就是社會政策；如果社會政策沒有此統一的指導，那末社會政策祇有墮落爲個人政策。（六）孫巴德的所謂一般政策，其意義祇止於此；即他的所謂一般政策，並不是說：對於在現存經濟生活上利害相反的諸階級或諸集團，應當一視同仁地處理。這是必須注意的一點。關於此點，待知道了他的階級政策的意義之後，更可明瞭。

孫巴德主張：『因爲社會政策是經濟制度政策，故當然非爲階級政策不可（七）。』他說：『像國

家般一本然社會的總合利益，祇存在於對其他本然社會的外部關係上；在內部關係上，並無其存在。從而，一國家的存立、形態及勢力，在對外的國家政策上，雖是平等地代表全國民；反之，在國家的內部，則以利益的不平等為其特徵；個個事物的利害衝突是不能免的，又其協調到底是不可能的。而此利害衝突的原因，是由於共存的諸經濟制度的不調和，例如：「地方的手工業」與「交換經濟的資本主義的工業」之關係即是。如欲於同一利益之下，協調或調節此二種的經濟制度，祇有在兩者的努力，旗鼓相當，且各佔一定的分野而不相侵犯時，始有可能。但是，如此的構成，並非現實的，並非實際的。何以呢？因為這是忽視了經濟生活狀態是在無間斷地變化，且於資本主義的現代，其變化傾向更加廣汎而顯著的事實（八）。他又說：支配吾人的見解的，是所謂「經濟生活是一永久的水流」的思。想。從而，此種見解，大體是立腳於現在，與現實相一致。但是，與此相反的見解，是以成立於社會的調和的組織上之一靜止的狀態為理想的。然而，這是非歷史的。據吾人的意思，現存的諸經濟制度是互相殺傷，未至何者得了勝利，其鬥爭決不中止（九）。而此鬥爭會發生於大地主與農民之間，牙行商人與家內工業主之間，貴族與資產階級之間；在現代則發生於資本家階級與無產階級之間。根據此種事實，孫巴德說：『如果社會政策想同時保持並增進互相排擠的兩種經濟制度，那不得不說：顯然是

無方針的、無計畫的。社會政策固然多少可以緩和其發展的步調。又，對於決定排除的某者的利益，固亦未始不可加以有同情的個人政策。但是，社會政策必須確定其所欲實現的經濟生活的方針；且向此方針而使一定的經濟制度與特定的社會階級繼續着凱旋的進軍（10）。

照孫巴德說，經濟制度是在不斷地變化。此變化的動因，是兩階級——這兩階級是擁護兩箇不能併存的經濟制度的——間的鬥爭。此鬥爭是絕對不許講和的鬥爭。是除了一方的消滅與他方的勝利外，別無終息之道的戰鬥。從而，社會政策對此戰鬥不能維持局外中立的態度。『社會政策非加入此鬥爭的一方不可。』然若社會政策的目的，想於共存共榮的形式，妥協、協調勢不兩立的兩階級，那是一種妄想，想使本來動的經濟制度膠着於靜的狀態。結果，其實際設施，必右顧左盼，搖動無常；祇有不統一、無方針地不了了之了。他說：『如此的政策，畢竟是老衰的徵候。歷史教訴我們：強固而新進氣銳的國家，悉是階級政策的實行者，牠們祇有公然代表其當時正在勃興之經濟的階級的利益。——因此，有定見的社會政策，必需為階級政策。這是因為社會政策是經濟制度政策的緣故（11）。』孫巴德雖更由此見地，進而論及社會政策的最後的理想，惟因此理想與此處所討論的，並無直接的關係，故從略焉。

(1) Werner Sombart, Ideale der Sozialpolitik, Archiv für soziale Gesetzgebung und Statistik, Bd. X, 1897. s. 8.

(1) Ibid, s. 9.

(2) Ibid, s. 6.

(四) Ibid, s. 8.

(五) Ibid, s. 39.

(六) Ibid, s. 38.

(七) Ibid, s. 42.

(八) Ibid, s. 40.

(九) Ibid, s. 41.

(十) Ibid, s. 41.

(十一) Ibid, s. 42.

波洛托克斯在其一八九九年發表的論文社會政策的觀念中，下了如此的定義：『社會政策，不外爲國家對於社會的對抗，而於立法及行政上所行使的權能（*Stellungnahme*）（1）』。照他的定義講，社會政策常是一國家對於社會階級關係的行動。『國家一旦考慮到了社會階級及社會對抗的存在，那就是國家踏進了社會政策的領域（2）』。但是，他的所謂社會政策，當其實施的時候，乃表現爲增進某一階級的福利的制度。這是因他曾經說過：社會政策上的『國家的此種權能，顯然祇有在特定的一階級的福利上，同時又在與此福利格不相容的另一階級或其他諸階級的負擔上，始能實施』（3）固然，此所謂『負擔』（*Lasten*），大體是費用的意思；『對於被課此種負擔的階級，或則使其不負直接的犧牲；或則由一般國費中支付該當社會政策所必需的費用，那都不是很重要的問題。（4）』

他又說：『社會政策的思想，顯然是於國民經濟上及法律上的種種領域，而有有效的活動。例如：在農業政策的領域，則爲地主與農民關係的調和；在工業政策的領域，則爲勞動者保護；又在商業政策的領域，即所謂社會的保護關稅（因爲嚴重的勞動者保護立法及勞動保險法的關係，以致內國產業陷入危機；社會保護的關稅，此制定的目的，即在保持內國產業的對外競爭能力）是。又，社會政

策的見識，即在國家財政上，亦有重要的地位。例如對於所得稅，而採用累進課稅法或提高免稅最低限度，乃被認為大有社會政策價值的制度。私法制度之受社會政策的影響，亦不亞於此。這由埃頓·梅喀對於當時民法草案的批評——雖有時是誇張的，但大體是聰明的。他的批評——可以確證。』
(五)

要之，波洛托克斯的學說，在以社會政策為階級政策——雖與孫巴德的階級政策的意義，略相類似，但尚有多少的不同——國家的行動，並認其行動的領域，涉及財政、法律各方面；這是他的特點。

(1) L. Von Portkiewicz, Der Begriff "Sozialpolitik", Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 1899, s. 334—5.

(11) Ibid, s. 334.

(111) (四) (五) Ibid, s. 335.

五 威塞浦 (Wasserrab)

威塞浦 (K. Wasserrab) 在一九〇〇年公刊的小冊子社會科學與社會問題上，把社會政策，別為廣狹兩義。廣義的社會政策，就是國民福祉及文化領域內的立法、行政、政黨運動或團體運動；要之，

這是涉及國民的經濟、人口、健康並精神的、倫理的、宗教的及社交的生活。從而，此種意義的社會政策，乃包括了人口政策、保健政策、教化政策及經濟政策。(一)

然而，狹義的社會政策是國民經濟政策的一部；這是直接有關於階級生活及國民中一部份不幸者的政策。而物質的及精神的生活，經濟及社會組織、財產、所得及勞動等諸問題，都包含在內。(二)

普通的所謂社會政策，是指此狹義的解釋；畢竟這是為救濟下層階級，尤其是勞動階級及窮困的中產階級起見，而以改善經濟的、肉體的及精神的階級、關係為目的的各種運動、立法、及國家的地方的行政等之總稱。而社會政策與社會主義及社會民主主義的不同處，即後者是以根本改造經濟體系及社會體系或法律秩序及國家組織為手段；反之，前者則忌避着此種手段。(三)

(一) K. Wasserrab, Sozialwissenschaft und soziale Frage, 1900, s. 21.

(1) Ibid, s. 22.

(11) Ibid, s. 22—3.

✱ 巴爾武德 (Borcht)

巴爾武德在其一九〇四年公刊的社會政策概論的冒頭上，說道：『社會政策，照普通的意義講，

是在社會關係上，換言之，是在共同生活的諸社會階級間的關係上，以總合利益所必需的關與（*Einwirkung*）爲目的的一切方法（一）『照他的意思，此目的的預定是第一必須條件。因此，『若以社會政策，雖無如此的目的，而事實上，是包含着在社會關係中產生如此效果的一切方法，那末，一切的政策，悉可歸納於社會政策。這是因爲不論怎樣的政策，結果沒有不及其影響於諸社會階級間的關係的（二）』。次之，對於社會關係的關與，其目的之在總合利益，是第二的必須條件。『一國民的生活，若就個個人的言行而言，雖是千差萬別；但是推究到最後，是成了不可分的包括的一體。……從而共同生活的總合利益，乃要求完全排除或儘量減少下列的一切事物——即（一）使國民相互間的緊密關係弛緩的事物，及（二）阻害共同生活之有機構成的統一的事物等——藉以防止有害於共同生活的影響。特殊的社會階級間之險惡的對抗，其有害於總合福利，徵之歷史及經驗，乃彰彰甚明。在如此的對抗擴大的時候，爲使全體脫離其禍害計，乃需要對抗的緩和。因此，如果社會政策用足以貢獻於總合利益的方法，而關與於社會階級關係，則社會政策非以階級差別的縮少爲其方針不可。社會政策最先須使各階級間所受之經濟的狀態及文化的惠澤，互相接近（三）』。

即由此說明，亦可略知巴爾武德未必以社會政策爲立法及行政的國家行爲。諸如儲主的自發