

社會法治國與社會夥伴關係

蘇俊雄*

一、

近年來，台灣在政治、經濟、社會、文化等各個面向，都有顯著的進步，但是在國家發展的過程中，也遭遇到了很多結構性的難題與挑戰，需要我們在制度上以及觀念上進行反省與回應。就勞工法、社會法而言，其建構與發展雖然是我國憲法所揭示的基本國策，但是它們一來受到過去長期威權政治體制的箝制，又與台灣戰後偏重經濟成長的發展主義間，存在有相當的緊張關係，所以在法制的設計與運作上，難免存有相當的缺憾。台灣在自由化與民主化之後，勞資關係間的利益分歧與爭議，益形突顯；先天不良的勞工與社會法制，更受到了產業轉型、社會變遷、以及經濟全球化等發展趨勢的嚴峻考驗。如何在全球化的政治經濟局勢下，透過勞工與社會法制的興革，有效確保經濟與社會基本人權的實現，無疑是攸關國家發展、人民福祉的重大政治議題。

當前台灣勞工法與社會法的發展難題，固然有緣自於台灣歷史的

* 作者為國立台灣大學名譽教授，前任大法官。

脈絡特殊性，但在相當程度上也反映了當代的社會法治國普遍面臨到的危機與挑戰。重新反省、檢討社會國的法典範傳統，因此應該有助於我們尋求制度興革的契機與共識。概略地說，社會國法典範的形成，是建立在對於 19 世紀、20 世紀初強調自由放任之資本主義發展的市民法治國典範的改革與反省；而其基本理念，則是要求國家在保障以私有財產權為基礎的市場經濟之餘，也對市場秩序進行必要的介入、管制，以讓國民都能享有尊嚴生活的基本條件、維繫社會經濟秩序的基本正義。這項法典範的確立，相當程度上改變了古典自由主義傳統賦予國家的職能任務，並具體表現在社會立法的蓬勃發展，從而促使社會法自成一格，成為介於傳統公法與私法間的一個獨特的法領域。¹

不同於向來以「個人生活意志」為重心、強調「私法自治原則」的市民法規範，社會法基本上是以「共同體關係」（Gemeinschaftswesen）為規範重心的客觀法；社會法的具體內涵，也有較之於傳統市民法規範更為多元的差異性，反映出不同國家（共同體）在不同時空條件下的不同政治決定。儘管如此，所有的社會法治國基本上都試圖在經濟自由與社會安全之間求取適當的平衡，也都

¹ Helmar Bley, Sozialrecht, 6. Aufl. 1988, S. 2.

必須回應新自由主義經濟思潮的昂揚、共產主義的失敗、全球化經濟競爭的發展、主權國家的弱化等巨大歷史潮流所帶來的衝擊與挑戰。自 1980 年代以來，許多先進國家嘗試以解除管制（de-regulation）、市場化、民營化等作法，來處理社會國（福利國家）發展上的危機；這樣的趨勢對於社會法的發展，無疑有相當深遠的意義與影響，需要我們從法理學、政治哲學的角度，重新省察國家與經濟、社會的關係。

二、

社會國法典範是發展自對於市民法治國法典範及其所架構之自由市場經濟體制的反省與改革；回歸市場機制與私法原理，則往往是因應、化解社會國發展上所遭遇到之困境的主流趨勢。社會國與市場經濟、市民社會之間的關係，首先值得我們做進一步的檢討。

按「私法自治原則」，伴同「契約神聖」（*pacta sunt servanda*）的理念，早從古羅馬法以來，即為西方民法理論的核心價值。私法自治原則的意旨，在於容許個人在法律團體生活中，本其「自我責任」的意思，而創造各種私法生活上的關係與利益。這種植根於個人自由意志的契約法理，配合對於私有財產權的保護，不僅形構了「自由市場」與「市民社會」的私法秩序，也被政治自由主義應用於思考國家

的意義以及個人與國家的關係，而具體表現在「社會契約論」這個對於民主政治的發展有著深遠影響的政治哲學傳統上。

市民法治國法典範，基本上便反映了古典政治與經濟自由主義的理念，強調國家與社會的二元對立，而以限制國家權力對於個人自由的干預，作為立憲秩序的核心關懷。在這項法典範思維中，國家只負責保護人民的生命、自由、與財產，提供必要的公共服務；至於社群的經濟、社會與文化生活，則是容由人民在市場與市民社會中自主發展、競爭，國家不能以政治力介入社經資源的分配。市民法治國法典範的確立，對於近世人類物質文明的快速進展，起了相當的促進作用；不過，任由資本主義發達的結果，也導致社經資源的分配越來越不平等，不僅讓許多人失去了私法秩序所許諾的機會與自由，更危及弱勢者的基本生存。

這樣的歷史經驗，促使人們反省古典自由主義的國家觀與法典範；在自由主義、資本主義、社會主義、共產主義等多股政治思潮與政治力量的激盪之下，社會法治國的秩序典範慢慢孕育成形，並且逐漸轉化、替代了市民法治國的法典範，而具體表現在 20 世紀以來（特別是二次大戰以後）各國勞工法與社會法制的建構發展，以及自由民

主國家憲法乃至國際人權法對於社會權的肯認與保障。社會法治國的典範思維一方面要求國家尊重、保障人民的自由權利，從而讓市場機制與市民社會仍保有相當的自主運作空間，但是在另一方面，也要求國家扮演更積極的角色，以確保社會的團結與公平正義。雖然沒有像共產主義國家一般，以國家的計劃統制全面性的取代立基於私有財產與契約自由的市場機制，但是透過對勞動契約的規制引導、保障團結權、鼓勵團體協約、到運用財稅制度調節所得分配、推動勞工參與企業經營、公營事業的興辦、乃至於社會安全體系的建置等等措施，社會國的形成發展，無疑也深刻地影響了共同體成員的經濟與社會生活。

許多論者認為，社會國典範的形成、確立，是一種折衷性、妥協性的歷史產物，所以市場經濟、市民社會與社會國这三者的結合，其實存在有相當的矛盾。堅定的馬克思主義者認為，社會國的建制並無法解決資本主義所帶來的社會問題，人類社會終究還是會朝共產社會的方向發展；而堅定的「政治自由主義」（libertarianism）者則認為，社會國是不自由的、無效率的、失敗的制度實驗，回歸市場經濟、市民社會與「有限政府」（limited government）的古典政經秩序，才是正途。社會國的發展，雖然有相當程度上是緣於歷史的偶然，也無法

消弭意識型態的論爭，但是社會國所揉合出來的規範秩序，其實具有相當的合理性；自由民主的社會法治國，雖然未必是人類政治社會制度史的終章，但毋寧是有相當的韌性與整合能力的。

質言之，社會國法典範的形成、確立，雖然在相當程度上受到了利他主義（altruism）、社群主義、統合主義等思想傳統的啟發與影響，而重視平等、團結、公益、共善等群體性的價值，但是個人的主體性與自由，仍是社會國據以存立的基本價值；人性尊嚴的實現，更可以說是社會國的終極關懷。要讓人民能過有尊嚴的經濟與社會生活，國家除了要確保人民的基本生存需求得以獲得滿足，也必須尊重、保障個人自我負責、自主發展的自由與機會；市場與市民社會，因此在社會國之經濟社會秩序的形成上，具有相當的積極意義，是國家機制所不能也不應取代的。基於對個人主體性的尊重，社會國法秩序的形構也惟有經由自由、民主的憲政程序，才能取得正當性；社會國雖然以共同體的整體福祉為念，但是社會國必須抗拒任何型式的極權主義（totalitarianism）。已故的當代政治哲學大家 John Rawls 在其「正義論」此一經典著作中，便從自由主義的社會契約論傳統出發，論證尊重自由、平等（弱勢）保護的正義原則；² Rawls 的宏論，對

² John Rawls, A Theory of Justice (1971, 1999).

於我們探討社會國法秩序下國家、市場與社會的結構關係，應有相當的啟發。

三、

在求取個人自由與社會團結之適當衡平的過程中，社會國一方面必須維持市場、市民社會與國家之間的基本分際，讓人民多元的生活需求，得以在不同的場域中獲得滿足；但是在另一方面，社會國也必須打破傳統的公、私領域的界限，而以各種積極的國家作為，來確保共同體成員尊嚴生活的基本條件。相對於市民法治國法典範下國家與市場間、公法與私法間涇渭分明的秩序結構，社會國法典範下的國家、市場與市民社會間，存在著既對立競爭又相互合作的複雜互動關係。

從社會國的發展歷程中，我們可以觀察到此一關係結構的動態演化。從市民法治國到社會法治國的典範變遷，首先反映在契約自由的限縮以及國家任務領域的擴張；國家除了透過社會立法調節、管制市場機制的運作，以財政工具進行社經資源的重分配，也運用公營事業、給付行政等方式，提供廣泛的公共服務與社會福利。這種公共化的發展，強化了社群生活的共同性（commonality），也將民權（civil

rights)、平等、民主、正當程序等公共價值，延伸到傳統的私領域。

不過，沒有人類制度是完美的；市場會失靈，政府也會失靈。到了 1980 年代左右，許多社會國先後遭遇到了國家財政困頓、政府資源浪費、行政效率低落、乃至人民自立精神消沉等危機；而在新自由主義經濟學思潮的強勢發展、保守主義政治勢力的抬頭等諸多因素的作用影響下，解除管制（自由化）、將國家任務民營化、市場化等作法，成為社會國自 20 世紀後期以來的主流趨勢。這種「向右轉」的發展潮流，促進了多元選擇、競爭創新等價值，但也弱化了國家政治的角色功能，使得如何分派、確保社會供給（social provision）的責任（accountability）成為問題。³

面對這樣的發展趨勢，許多論者質疑社會國是否還是合宜的典範。不過，如果我們認識到社會國作為一個共同體的理想目標，其實踐需要公、私部門間的協力合作，而不僅止於國家的特定作為，則我們應該肯認此一法典範容留有相當的政治形成空間，可以順應時勢的變化與需要，調整國家、市場與市民社會的組合與互動關係。然而不可否認的，晚近經濟全球化的發展，確實已對社會國構成了嚴峻的考驗，特別是因為國家與市場間的關係，往往已不是內國法所能決定，而深受國際因素的影響。如何透過民主審議與國際合作，積極而務實

³ See Martha Minow, *Partners, Not Rivals: Privatization and the Public Good* (2002).

地尋求制度的創新，據以維繫、實現社會國的正義理念，或許是這項法典範能否存續發展的關鍵課題。

四、

社會國的發展始於勞動法制的建構；勞資關係的健全發展，也一直是社會國的重要關懷。以「社會夥伴關係」這項用語來表述勞資關係，則進一步反映了當代社會國嘗試化解、調和勞資間的對立、衝突，進而追求和諧、雙贏之勞資關係的用心。這種夥伴關係的營運，固然有賴於勞方與資方的相互體諒與支持，但是國家顯然也扮演著相當重要的多重角色。國家除了應以立法規制、引導勞資的對等協議，對勞資爭議提供公正的紛爭解決機制外，往往還需要另以公共財政來分擔、支應醫療給付、失業救濟、退休照顧等需求；許多社會國進行中的福利改革 (welfare reform)，因此也會對勞資關係造成影響。

經濟全球化時代，社會法治國與社會夥伴關係，無疑正面臨嚴峻的挑戰，在此理念與基礎上所建立起來的勞動與社會法制，也同樣無法逃避質疑、責難、無能為力與無以為繼的感嘆。如果人類珍惜，並希望社會法治國與社會夥伴關係，能夠永續的作為社會成員共同生活的制度選擇與價值基礎，那麼，我們必須發揮智慧，特別是學術工作者必須努力思索，找出一條全球化時代中的活路。

掌握社會國法典範的全局思維，應該有助於我們體察國家與市場在社會夥伴關係領域中的結構關係，進而檢討勞動法應如何回應產業轉型、社會結構變遷、經濟全球化等趨勢的衝擊與挑戰。這無疑是一項

相當複雜而困難的課題，有待各位方家做更深入的法與政策分析。謹
以上述個人粗淺的觀察心得，求教各位先進，也預祝本次研討會議圓
滿成功。