

# 第一章 社会保险法的产生与发展

## ——以德国、我国台湾地区法制及我国大陆现行制度为背景

### 第一节 德国社会保险法制之形成与发展

#### ——历史沉思与现实启示

#### 引言

德国是世界上社会保险立法最早的国家,也是社会保险法制在大陆法系国家中的楷模。19世纪末期,德国相继在疾病、职业伤害、老年等领域展开社会保险法之创制,历经两次世界大战,社会保险制度并未因帝国的沉沦而成为历史垃圾,相反,大多数市场经济发达国家相继效仿德国社会保险立法,即便是发展中国家亦继受此领域法制。“二战”后,步入和平民主的德国,以创制“社会法治国”为理念,在其社会保险法制的基础上于20世纪70年代开始编纂社会法典,至今已成12卷之巨,内容之详尽,权利与义务之浩繁皆领大陆法系先河,此外,德国社会法院制度使德国社会司法与立法形成良性循环。类似健康保险、职业伤害保险、退休金保险,以及社会救助与社会福利等诸多领域既有实体法之规定,更有程序法之救济。我国于20世纪上半叶的民国时期开始学习、引入德国社会保险法制,并进行了相应的制度实践。社会保险的发明是人类重大的社会制度之发明,如同自然科学中蒸汽机动力、电力发明一样,为全球的经济发展、社会进步与稳定,以及文明创作作出了无尽的贡献。作为社会法之核心内容,社会保险法的产生与发展,丰富了人类的法律遗产,启迪了人类的法律智慧。改革开放以来,尤其是我国社会主义市场经济体制建立以来,中国展开了大规模的社会保险制度改革,国家相继颁布了《失业保险条例》《工伤保险条例》,2010年颁布了《社会保险法》,这些法律、法规一定程

度上促动中国“社保”走上法制化道路。但是,在“社保”意识逐渐生成的今日,社会保险领域的法制环境、法制意识尚未形成,实体法既未丰盈,程序更无保障,只有工伤保险相对而言,工伤受害人开始步入权利救济的通道,即便该程序异常烦琐与艰辛,毕竟较之养老、失业、健康等领域之社会保险而言,还有救济程序之通道。德国社会保险法制既是法律制度的创新,也是法律文化的更新,理解德国社会保险法制的过去、现在,为构建中国特色的社会保险法律制度,增进社会管理创新机制,稳定日趋复杂的社会多有裨益!

## 一、德国 19 世纪工业化与劳工问题——德国社会保险立法产生的经济基础和社会基础

### (一) 德国工业化与德国经济的迅速崛起

德国资本主义的发展相对于英国较晚,原因很多,其中之一便是国家封建割据与统一未竟。为此,德国人为了国家的统一进行了艰苦卓绝的努力。“西元一八七一年普法战争结束,普鲁士王国获得辉煌的军事胜利,在排除了法国和奥匈帝国的干扰之后,普鲁士统一德意志诸邦,成立‘德意志帝国’(Kaiserreich,1871—1918)。由于从法国获取了 50 亿金法郎的赔偿,再加上法国割让与德意志的亚尔萨斯、洛林拥有丰富的矿产,促使德意志帝国加速工业化,经济飞速成长。”<sup>①</sup>国家的统一,除去战争赔款累积的发展资本,更为重要的是德意志民族之国家意识强化,国内统一市场为资本、人力和其他社会资源的聚集提供了前所未有的平台。于是,德国国家工业化进程大大加快,在二三十年的时间里一举超越了英国,成为世界上的经济明星。“在大约 30 年的时间内,德国经历了英国用 100 多年才完成的工业技术革命。美国历史学家 K. S. 平森认为,直到 1870 年至 1900 年,德国的工业发展才形成一股真正的洪流,把这种发展速度的加快叫做‘革命’是适当的。德国正是在这期间‘从一个以农业为主的国家转变为以工业为主的国家,从一个诗人和思想家的民族转变为以工艺技巧、金融和工业组织以及物质进步为公共生活的显著特征的民族。’”<sup>②</sup>进入工业化高潮的德国,其工业发展倚重于重工业优先的发展策略,主要体现在钢铁、煤炭、铁路运输、电气、化学、军事工业等领域,重工业的优先发展奠定了该国的经济基础。“1860 年,德国铁路有一万一千零二十六公里;1870 年增至一万八千五百六十公里;1890 年增至四万一千八百一十八公里;1900 年增至四

---

<sup>①</sup> 吴明孝:《社会保险与司法审查之研究——以全民健康保险法为中心》,台湾中山大学中山学术研究所博士论文,2007 年,第 110 页。

<sup>②</sup> 丁宏建:《德国通史》,上海社会科学院出版社 2007 年版,第 227 页。

万九千八百七十八公里；而到 1910 年就增至五万九千零三十一公里。”<sup>①</sup>单从铁路的公里数可以看出德国经济的高速发展，一个国家工业化的成果很多反映在交通运输领域，可以想象，国土面积只有几十万平方千米的德国构建了如此高密度的铁路网，对于其原材料、能源，以及其他物资之市场化配置所起到的作用。中国是一个国土广袤的人口大国，其可利用的国土面积亦在数百万平方千米之上，在改革开放前夜，中国的铁路开通里程刚刚五万多千米，及至 21 世纪的今天，我国铁路通达里程亦不到十万千米。同样可以想象，德国在 19 世纪末期，达到五万千米里程的铁路建立，是何等程度上促进其钢铁、建筑、材料等工业的发展，又是何等地吸纳了众多的铁路运输工人。事实上，在德国 19 世纪末期的高速工业化进程中，煤炭和钢铁工业应当是其最重要的领域，正如 J. M. 凯恩斯说过，更真实地说，德意志帝国是建立在铁和煤上而不是建立在铁和血上。<sup>②</sup>“1875 年石煤产量为 3744 万吨，褐煤产量为 1039 万吨，到 1890 年石煤增至 7024 万吨，褐煤增至 1905 万吨，几乎呈直线上升，远超法国，稳居欧洲第二位。煤和铁的结合产生了欧洲最强大的钢铁工业。兼并阿尔萨斯、洛林带给德国采矿业的巨大变化是巨大的。洛林的褐铁矿蕴藏量估计为 7 亿吨，而帝国其他地方的总蕴藏量不过 3 亿吨。”<sup>③</sup>在煤炭、钢铁、铁路运输业飞速发展的同时，其电气工业也得到了飞速发展，其中两个人物在电气工业发展的历史上地位举足轻重，韦尔纳·冯·西门子和埃米尔·拉特璆，前者是发明家和实业家，之后，创办了西门子公司，后者从美国归来带回了爱迪生电灯发明的专利权，创办了德国爱迪生公司，后来改称通用电气公司。电气工业的发展是 1890 年到 1902 年德国经济繁荣的基本因素，德国在该时期广泛利用电力方面居世界之先。正如美国历史学家平森所言，没有一种工业与科学的关系有化学工业那么密切，在化学工业中，合成染料、人造橡胶、石油和硝酸盐、摄影器材以及新药品的发展最为显著。<sup>④</sup>

德国上述重工业的发展加快了德国城市化的步伐，以柏林、布雷斯劳、科隆、埃森、法兰克福、汉堡、莱比锡、慕尼黑等城市为例，人口从 19 世纪初至 19 世纪末发生了跳跃性增长，而德国总人口亦从 2400 多万上升至 1910 年的 6492 万人。<sup>⑤</sup>德

---

① [美]科佩尔·S.平森：《德国近现代史——它的历史和文化》(上册)，范德一译，商务印书馆 1987 年版，第 306 页。

② 参见[美]科佩尔·S.平森：《德国近现代史——它的历史和文化》(上册)，范德一译，商务印书馆 1987 年版，第 306 页。

③ 丁宏建：《德国通史》，上海社会科学院出版社 2007 年版，第 227 页。

④ 参见[美]科佩尔·S.平森：《德国近现代史——它的历史和文化》(上册)，范德一译，商务印书馆 1987 年版，第 307~312 页。

⑤ 经历了又一世纪，德国目前的总人口也就 8200 万人左右，而且人口增长率呈现出低增长，甚至负增长的迹象。

国工业化、城市化进程的加快体现在城市雇用劳动者人数的增加,一些大的企业雇用人数具有相当大的规模,例如,1873年成立的格尔森基尔欣矿业公司,是欧洲最大的煤业辛迪加,它雇用了53059名工人,雇用了2439名职员;军事工业巨头克虏伯工厂从1846年只雇用140名工人的小铁厂发展为最大的军火商之一,1912年,它雇用的工人达到68300名;电气巨头西门子公司与拉特瑙创办的通用电气公司1895年雇用了26000名电气工人,1906年这个数字上升到107000;氨、钾盐等化学工业领域1895年雇用人数为78000人,至1913年,雇用人数则达到了282000人……雇用工人的增加产生了劳资冲突的可能性和必然性。世界上任何国家和地区的经济发展,资本与雇用劳动的结合从来就不只是经济发展进程中的欢歌笑语,伴随着经济发展的亢奋,蕴含着劳动者痛苦指数的上升和劳资矛盾的积聚。重工业发展之倚重,如钢铁、煤炭、化学、电气、军事、造船以及铁路运输等产业的发展,天然吸附了庞大的就业人群,上述产业之经营一般都以规模成型之企业为依托,小企业绝难操作上述领域之经营。因而,德国雇用人数的成倍增加,客观上孕育了劳资矛盾,并有可能在一定时期使劳资矛盾激化。雇用人数的急剧上升,使工业区迅速城市化,来自东普鲁士,甚至东欧其他国家的移民“淘金”于迅速崛起的各大工业领域,随之而来的是一系列社会问题。正如恩格斯在《英国工人阶级状况》中提到的:“工业的迅速发展产生了对人手的需要;工资提高了,因此,工人成群结队地从农业地区涌入城市。人口以令人难以相信的速度增长起来,而且增加的差不多全是工人阶级。”<sup>①</sup>工业发展与工人人口的增加是一个永恒的话题,英国的现象同样印证于德国。大量的雇用劳动者,既是工业文明的创造者,同时也是社会问题的累积主体,可以这样说,以下的过程属于一个工业社会发展的模式,即,从工业发展到雇佣劳动者增加,到劳工问题及社会问题的生成,发展至劳工运动,最终发展至寻求劳工问题乃至社会问题解决的路径。

## (二) 国际劳工运动与德国工人运动

劳工问题的产生源自工业社会的形成,系一长期生成之社会问题,任何国家的劳工问题,以及劳工问题的解决都是一个历史范畴。劳工既非一日生成,也不可能短期解决其存在之问题。一般认为,德国工业的崛起,是19世纪后三十年的事情,事实上,在德国统一之前的普鲁士各邦中早已存在着规模或大或小的工业,同样,在德国国家统一之前早已存在大量的产业工人。一个国家的社会问题从来就不孤立于世界其他国家和地区而独立存在,劳工问题的产生,劳工运动的生成,一般在不同国度中存在或曾经存在类似的现象;劳工面临的问题同样具有趋同性,英国

---

<sup>①</sup> 《马克思恩格斯全集》(第二卷),人民出版社1957年版,第296页。

劳工存在工资被压榨、工作时间被延长、生命健康遭受威胁的问题,德国劳工同样不可避免。英国工业革命之展开较德国为早,其劳工问题及劳工运动的产生与发展,对同属西欧范围的德国不可能不产生影响。1848年之前,德国工人不仅受到封建势力的压迫和剥削,同时,受到来自英、法资本竞争而新增压榨,工作时间长达13、14小时以上。“劳动条件本身恶劣艰苦,工人没有法律保障,只得听受工厂主肆意欺凌。没有保险的保护,通知解雇的期限很短,而惩罚条例倒很苛刻,使工人们活着就是受罪。”<sup>①</sup>“西里西亚的麻、棉工人生活很悲惨。在那里分散的手工工场占优势,工作时间没有限制,工资极低,棉织工9天才得15银币(通常应付32银币),麻织工才得12银币……1844年6月4—5日,织工举行了大规模起义。”<sup>②</sup>类似上述自发性的工人运动,最终形成了工人的联合。1848年4月19日,成立了工人中央委员会,领导中央委员会的是斯特凡·波尔恩,在他的领导下中央委员会在柏林召开了工人代表大会,柏林等大城市成立了35个工人联合会。<sup>③</sup>“拉萨尔在法兰克福以及接着在美因兹所召开的工人代表大会上,都取得了胜利。他在极其不利的处境下获得了这些成功之后,斗志为之大振,于是他火速前往莱比锡。1863年5月23日,他在莱比锡的纪念堂里创立了全德工人联合会。”<sup>④</sup>德国工人运动进程中产生了许多影响深远的工人运动领袖和国际共运的领袖,如伟大的思想家和无产阶级革命导师马克思、恩格斯,德国工人运动领袖拉萨尔、倍倍尔、李卜克内西等,德国工人运动和工人的联合一定程度上对催生德国相关政党,促动社会主义思潮的形成具有重大的现实意义。

德国社会在其统一后的工业化高速发展后,出现了众多的社会主义思潮,出现了社会民主党,都同德国劳工运动与工人联合有着天然的联系。在德国统一之前的德国工人运动和工人联合,尽管规模不大,但是,从组织形式和抗争热情上,为社会主义思潮的形成,为德国工人阶级政党的建立奠定了基础!

## 二、德国19世纪之社会主义理论与实践对社会保险立法之影响

轰轰烈烈的国际劳工运动的理论与实践于19世纪中叶展开,自马克思著就《资本论》之后,关于雇佣劳动与剩余价值学说的传播,使整个世界认知了资本主义

---

① [德]迪特尔·拉甫:《德意志史——从古老帝国到第二共和国》,波恩 Inter nationes 出版1985年中文版,第108页。

② 丁建弘、陆世澄主编:《德国通史简编》,人民出版社1991年版,第296页。

③ 参见[德]弗兰茨·梅林:《中世纪末期以来的德国史》,张才尧译,生活·读书·新知三联书店1980年版,第161~162页。

④ [德]弗兰茨·梅林:《中世纪末期以来的德国史》,张才尧译,生活·读书·新知三联书店1980年版,第184~185页。

剥削之存在,批判资本主义之理论与实践在世界范围内而展开。德国同样受到上述批判资本主义理论与实践之影响,德国关于社会主义理论一定程度上影响了德国社会保险法之产生。

### (一) 讲坛社会主义——德国社会保险立法产生的思想基础

社会主义思想产生的那一天就不是思想完全统一如同一块铁板,针对自由资本主义社会所产生的种种弊端,产生出若干派别的社会主义学说,甚至展开了或真或假的社会主义实践。“论述社会主义的著作家,特别是马克思主义著作家,从来就习惯于把马克思主义的社会主义与自称为‘社会主义’的其他社会运动严格区分开来……过去二十年的事件已表明,马克思主义的社会主义无论就其历史发展还是就其具体实现来看,都不能完全与其他形式的社会主义分割开来。即使就马克思和恩格斯而言,我们可以作这样的严格区分。”<sup>①</sup>德国讲坛社会主义的出现,可以认定为属于社会主义思潮的一种派别,这种思想影响了的德国工人运动,也影响了后来的德国社会立法。“讲坛社会主义一方面与曼彻斯特学派的自由放任主义者论战,另一方面又与当时高举社会主义革命旗帜的科学社会主义对立……19世纪中叶以后,工人运动的重心移到德国,马克思主义广泛传播,由于马克思揭示了资本主义必将灭亡的客观规律,所以讲坛社会主义者企图否认社会发展规律达到否定马克思主义的目的。其次,讲坛社会主义极力强调心理、伦理道德在经济中的决定作用。”<sup>②</sup>讲坛社会主义之代表人物中,瓦格纳主张偏右,布伦坦诺偏左,施莫勒相对居中,瓦格纳强调国家的作用,社会改革是在社会上层道义的反省下,以国家权利为主体,让劳动阶级被动地成为国家社会主义的受益者;布伦坦诺主张借助于“劳工组合”——工会的力量由下而上地以劳动者自己的力量争取劳动者的权益。讲坛社会主义与俾斯麦相得益彰,讲坛社会主义者对俾斯麦的每一项措施不仅大加赞赏,还都贴上社会主义的标签,俾斯麦对施莫勒说,他本人实际上是个社会主义者,只是因为没有时间从事社会主义的活动而已。<sup>③</sup>讲坛社会主义作为一种学说,一种思想,影响了德国社会政策之制定及社会立法之展开。俾斯麦受瓦格纳影响,柏林大学经济系教授阿道夫·瓦格纳读过马克思的《资本论》,他与俾斯麦

---

① [美]科佩尔·S. 平森:《德国近现代史——它的历史和文化》(上册),范德一译,商务印书馆1987年版,第267页。历史上,意大利法西斯曾盗用社会主义,德国民族社会主义者同样盗用社会主义,苏联展开了几十年的社会主义实践。哈耶克认为,马克思的社会主义绝对并不必然要不就发展成法西斯主义的国家绝对专政形式,要不就发展成共产主义变种的国家绝对专政形式。对于社会主义的理解,出现各种派别是社会发展和思想存在的真实反映。

② 廖骞:《俾斯麦创建德国社会保障制度的政治经济学分析》,清华大学硕士论文,2008年,第12页。

③ 转引自廖骞:《俾斯麦创建德国社会保障制度的政治经济学分析》,清华大学硕士论文,2008年,第14页。参见[德]卡尔·艾利希·博恩等:《德意志史(第三卷)——从法国大革命到第一次世界大战》(上、下),张载扬等译,商务印书馆1991年版,第389页。

关系密切,瓦格纳告诉俾斯麦他读过马克思所有的书。他认为社会民主党的要求绝大多数都是有道理的,最好的办法就是由国家出面来搞社会主义运动,来吸取工人提出的社会主义要求,而不是让矛盾积压到工人采取造反的方式来实现社会主义。他还提出了一种社会主义叫国家社会主义。<sup>①</sup>德国社会相对而言属于团体主义观念相对强烈的社会,社会主义产生先天土壤相对肥沃,讲坛社会主义的出现对于19世纪后半叶的德国影响深远,这种影响既有意识形态领域的影响,更是透过社会上层直接而成社会政策制定及社会立法展开的思想指南。在与科学社会主义同时存在的背景下,讲坛社会主义对于劳工运动及社会问题的解决、寻求社会改革的路径、社会保险立法的展开产生了直接或间接的影响。

## (二) 社会主义运动之政党纷争与俾斯麦政权之角力——德国社会保险立法之政治基础

德国工人阶级最早建立起自己的独立政党——1869年的社会民主工党(爱森纳赫派),这个党站在马克思主义革命的立场,拥有优秀的工人阶级领袖倍倍尔和威廉·李卜克内西,吸收了英国和法国无产阶级的革命经验和优良传统。70年代初(19世纪),工人群众中普遍要求德国社会民主工党(爱森纳赫派)和全德工人联合会(拉萨尔派)能够统一起来。1874年社会民主工党科堡代表大会上,威廉·李卜克内西提出了“要统一,不要合并”的口号,此后两党的会谈中,爱森纳赫派的代表,对拉萨尔主义大开方便之门。1875年5月22—27日,73名拉萨尔派和56名爱森纳赫派代表,代表25659名党员,在哥达举行合并大会,决定成立德国社会主义工人党(1890年改名为德国社会民主党),由三名拉萨尔派代表和两名爱森纳赫派代表组成党的执行委员会,实权控制在拉萨尔派手中。这时倍倍尔仍在狱中,得悉后表示反对。马克思和恩格斯得到两派酝酿合并的消息后,他们不能坐视自己培育起来的爱森纳赫派如此无原则地向拉萨尔派“投降”。马克思当即在两派合并的《纲领》草案上作眉批式的批判,以《对德国工人党纲领的几点意见》为题,寄信给爱森纳赫派及其他政党领袖,这就是著名的《哥达纲领批判》。<sup>②</sup>德国历史上的社会主义政党有“左”“右”之说,前者倡导科学社会主义,主张革命与政治权利;后者倡导社会改良,以改良社会主义为导向。在德国统一后工人运动高涨的时期,也正是德国历史上著名“宰相”俾斯麦政治生涯的黄金时期,同时也是国际工人运动的黄金时期,也是马克思、恩格斯为代表的科学社会主义者活跃的历史时期,可以这样阐释,在德国工业化带来社会财富和利润的同时,德国存在的劳资矛盾、阶级矛

<sup>①</sup> 参见李工真:《德国现代史专题十三讲——从魏玛共和国到第三帝国》,湖南教育出版社2010年版,第40页。

<sup>②</sup> 参见丁建弘:《大国通史·德国通史》,上海社会科学院出版社2007年版,第258~261页。

盾,反对派与执政当局之间的矛盾可谓错综复杂。各方都在角力,各方的价值取向与权利纷争纠缠在一起,时而紧张时而缓和。1878年10月,俾斯麦政府在议会中通过了所谓的“非常法”:凡进行社会主义宣传的各种组织、出版物和集会都被封禁;政府可随时宣布戒严;可不按法律程序逮捕和放逐社会民主党党员,一时间白色恐怖笼罩全国。直到1890年威廉二世上台后,与俾斯麦在延长反社会党人法(非常法)的问题上意见不合,俾斯麦被迫辞职,德国社会民主党人被允许重新组建一个合法的政党。<sup>①</sup>在非常法实施后,俾斯麦一方面运用大棒政策对付工人运动,对付社会民主党人,尤其是对付左派社会民主党人;另一方面运用糖块政策对付工人阶级的反抗,于是,“‘温和手段’的年代开始了;这种手段就是企图不再单纯地用皮鞭,而是兼用蜜饵来驯服社会民主党,想用腐蚀来达到用暴力无法达到的目的。”<sup>②</sup>于是,俾斯麦所谓软化工人阶级斗争的社会立法走向了前台。

德国19世纪下半叶展开的社会立法,尤其是社会保险领域的立法,其立法动机看似简单,事实上,如此立法如同植物生长一样,阳光、温度、水分、养分一样都不可或缺。德国之所以颁布了世界上最早的社会保险立法,与其经济基础、思想和社会基础、政治基础密不可分,缺少了任何一项,这样的立法便不可能展开,更不会存在立法之结果——法律的颁布和实施。于此一点,德国社会保险法律制度的产生,既有工人运动的促动,也有讲坛社会主义的功劳;有德国经济高速发展的经济基础所作的铺垫,也有德国议会政治的平衡与协调;有社会民主党人争取工人阶级利益的努力,有社会民主党人内部联合与分化后的多元选向,亦有俾斯麦之政治强人的撮合。值得一提的是,历史从来就是人民大众的历史,但是,历史缺少了伟人则必然平淡。俾斯麦作为19世纪著名的宰相<sup>③</sup>,他为统一德国,振兴德国经济,稳定德国社会秩序作出了杰出的历史性贡献,尤其是社会保险法律制度的发明,是其主政期间为德国人奉献的一份大礼。“社会保险制度为德国生产力的发展起了很重要的作用。首先,得利者是容克贵族的政权,因为通过这项目政策,他们稳固了政权,软化了工人的抵抗,缓和了社会矛盾。”<sup>④</sup>同时,社会保险法律制度如同罗马法一样,是人类法律制度的重大发明,于此,社会法逐渐步出民法范畴,而成法律制度一域,社会保险制度的迅速传播已经证明其制度之价值。

---

<sup>①</sup> 参见[美]科佩尔·S.平森:《德国近现代史——它的历史和文化》(上册),范德一译,商务印书馆1987年版,第284~285页。

<sup>②</sup> [德]弗兰茨·梅林:《中世纪末期以来的德国史》,张才尧译,生活·读书·新知三联书店1980年版,第229页。

<sup>③</sup> 有一种称谓为19世纪末之“三大相”,德国之俾斯麦、日本之伊藤博文、清帝国之李鸿章。

<sup>④</sup> 参见李工真:《德国现代史专题十三讲——从魏玛共和国到第三帝国》,湖南教育出版社2010年版,第41页。



### 三、德国社会保险立法路径展开

#### (一) 德国 19 世纪末期社会保险立法的路径分析

“罗马不是一天建成的。”这句谚语常常被人提及,即,宏伟的建筑需要一代又一代建筑师的奉献。事实上,社会制度的大厦也非一日之功,任何制度文明都经历了长时间的打磨和锻造。德国的社会保险法律制度建构至今已逾百年,其制度累积如同财富累积一样,较之其他国家和地区丰厚。1881年12月17日威廉一世发布“皇帝诏书”,俾斯麦开始明确了社会立法。<sup>①</sup>“非常法”(反社会党人法)颁布后,“为了避免因为镇压劳工利益的代表导致劳工的激烈反弹,甚至引发革命,俾斯麦亦认真处理劳工所面临的问题,釜底抽薪地设法争取劳工阶级的政治支持,因此,在西元一八八一年春天向国会提出劳工伤害保险法案,由于与雇主和民间伤害保险公司的利益冲突,且受到社会民主党的不信任,因此受到来自左右两派的杯葛与抵制。”<sup>②</sup>社会保险法案的提出,属于新生事物,人们的认知自然需要一个过程,从直接效果看,这项由雇主出钱、政府操作的保险项目,与以往商业保险之以契约为纽带而建立的模式大相径庭,雇主的初始反对乃属正常现象,而商业保险亦感受到带有公共性质之另类保险的压力,致该法不能如期出台亦属自然。俾斯麦又于1882年4月29日向国会提出制定劳工疾病保险法案,5月8日再提出伤害保险法案。1883年6月15日公布疾病保险法案,伤害保险法案再经过若干修正,终于1885年7月6日公布。<sup>③</sup>俾斯麦以及德国国会为何先从劳工疾病、劳工伤害之保险入手展开立法,其中缘由无从探及,但是,依笔者观点,一百多年前的德国人与当今世人有着同样的直觉与感知,由于重工业之大量雇佣劳动存在,广大劳工面临的职业危险首先是疾病和职业伤害,在产业大规模扩展的时期,人们尚无法感受失业的威胁,更无养老之意识。及至今日,对于劳工而言,疾病和伤残仍是他们面临的重大危险,这两项职业风险有可能使劳工彻底失去劳动能力,本人及家庭失去生存的依托,因此,德国社会保险立法由此发端亦属符合常理与现实。1889年6月22日,国会通过了老年与伤残保险法,强制雇主和受雇者共同缴费参加。1911年7月19日,实施德意志帝国保险法,该法整合了所有俾斯麦时代的社会保险立法。<sup>④</sup>上述三项社会保险单行立法后,德国社会保险立法体系可谓初具规模,经 20 世纪

① [德]武尔芬:《联邦德国社会法概况》,载《中德劳动立法合作项目概览》(1993—1996),第265页。

② 吴明孝:《社会保险与司法审查之研究——以全民健康保险法为中心》,台湾中山大学中山学术研究所博士论文,2007年,第111页。

③ 吴明孝:《社会保险与司法审查之研究——以全民健康保险法为中心》,台湾中山大学中山学术研究所博士论文,2007年,第112页。

④ 参见吴明孝:《社会保险与司法审查之研究——以全民健康保险法为中心》,台湾中山大学中山学术研究所博士论文,2007年,第112~115页。

初之帝国保险法之整合,已开始步入法典化之方向。例如该法第一篇为通则;第二篇为疾病保险;第三篇为意外保险;第四篇为老年及伤残保险;第五篇规定保险机构相互间关系,第六篇为保险争讼。<sup>①</sup>德国社会保险立法之后,欧洲部分国家和地区开始效仿德国社会保险立法,其立法直接影响了西欧诸国的社会保险立法。

德国社会保险立法采循序渐进、缓急有序的路径,依次针对疾病、劳工伤害、老年及伤残等领域展开单行立法,成熟一项法案则出台一部法律,渐次累积而成社会保险法之体系。以德国1911年帝国保险法的内容看,其法律制度之内容已经具备综合性立法之功能和特征。1927年的失业保险法补充了社会保险法的缺漏,<sup>②</sup>如此,社会保险项目的内容更加丰富,为20世纪70年代启动的社会法典编纂作了自然而然的铺陈。

## (二) 社会保险制度渐入德国社会法典

“德国社会保障制度经历了百年发展,越来越复杂,难以观其全貌。据估计,所有现行的、暂行性的社会法包含在约800个法律及法规之中,即使是专家也难以掌握,就不谈那些还直接与之相关的公民了。为了改变这种状况,当时的阿登纳总理邀请了四位教授,请求他们提出建议,改善社会法领域的透明度。”<sup>③</sup>从19世纪80年代开始的德国社会保险立法,涉及劳工疾病、伤害(职业)、老年及残疾等领域的保险制度逐步拓展,至“二战”前夕,其社会保险立法的内容已相当庞杂。“二战”结束后,作为战败国的德国可谓山河破碎、百业凋敝,在国家分裂为东、西德之后,西德秉承战前思维,因袭了旧有制度,并针对性地进行了改革和改良。1954年6月1日联邦内阁作出决议,将于该次立法会期中完成整体社会法之法典化。1959年社会民主党纲领中指出,对于整体的劳动与社会立法皆应以易于理解之方式,统一于单一之劳动法与社会法典。<sup>④</sup>

德国社会法典编纂起步于20世纪70年代,“在1969年10月28日,当时的联邦总理布兰德(Willy Brandt)在第六届联邦政府成立时指出:‘联邦政府应对社会法治国负责。这是为了实现此一宪法上的委托,确有必要制定劳动法典以整合越来越难以明确掌握的劳动法规。除此之外,尚应针对目前社会的需求制定社会法典。’”<sup>⑤</sup>正是基于上述施政方针及相应的立法价值取向,社会法典的制定才可能进

① 参见张京德:《奥国社会保险法之研究》,台湾商务印书馆1982年版,第4页。

② [德]武尔芬:《联邦德国社会法概况》,载《中德劳动立法合作项目概览》(1993—1996),第265页。

③ [德]武尔芬:《联邦德国社会法概况》,载《中德劳动立法合作项目概览》(1993—1996),第269页。

④ 参见张源泰:《德国社会立法及社会法院体制之研究——兼论我国社会立法法典化之可行性》,中国文化大学法律学所硕士论文,2002年,第23页。德国属于典型的大陆成文法国家,其立法步入法典化模式,源于其法制传统。应当说,法典化模式之选择应为成文法国家立法之最高境界,其立法难度远非单行立法可比。对于内容庞杂、制度崭新之现代性法律,社会法步入法典化路径,德国人的确是领世界先河。

⑤ 同上书,第20页。