

WERNER J. CAHNMAN – CARL M. SCHMITT

## A társadalompolitika fogalma\*

A *Sozialpolitik* (társadalompolitika) fogalmára mindeddig ritkán fordított figyelmet az angol nyelvű irodalom. Cikkünk áttekintést ad az 1873-ban a *Verein für Sozialpolitik* (Szociálpolitikai Egyesület) megalakulásához vezető angol, amerikai és német irodalomról. E törekvések csúcspontja Otto von Zwiedineck-Südenhorst klasszikus munkája, a *Sozialpolitik* (1911) volt. E kötet egyik fejezete a Zwiedineck összegyűjtött tanulmányaiból kihagyott *Mensch und Wirtschaft* elsőként közreadott angol fordítása. A cikk a társadalomra ható problémákra irányuló társadalmi cselekvéssel összefüggésben, a társadalmi célok teljes és szerteágazó megvalósításának eszközeként mutatja be és teszi világossá a *Sozialpolitik* fogalmát. Mindemellett e célok meghatározása a változások függvénye marad; ezáltal a társadalomtudományok irányadó, tudományos távlatainak integrációjához elméleti alapvetésül szolgál.

A társadalom működési elégtelenségeinek tanulmányozása az Egyesült Államokban és Nagy-Britanniában eltérő irányt vett. Az Egyesült Államokban a társadalmi problémák sokféleségének megragadására törekszik, ám egy elmélet keresésére irányuló kísérletnek tűnik. A Társaság a Társadalmi Problémák Tanulmányozására három hírlevelet<sup>1</sup> szentelt annak, hogy közzé tegyen egy keresztmetszeti áttekintést, a társaság tagjai által készített tanulmányokból, a társadalmiprobléma-elmélet szükségessége és követelményei témájában. E tanulmányokból megtudhatjuk, hogy a társadalmi problémák teoretikusai sokféleképpen fogalmazzák. A társadalmi problémákról szóló szövegeket, így Merton és Nisbet tekintélyes

\* W. J. Cahnman and C. Schmitt: The Concept of Social Policy (*Sozialpolitik*). In: W. J. Cahnman, J. T. Marcus, Z. Tarr (eds): *Social Issues, Geopolitics, and Judaica*, © Transaction Publishers, New York 2007, pp. 117-143

<sup>1</sup> „Társadalmi problémák elmélete” („Social Problems Theory”), a Társaság a Társadalmi Problémák Tanulmányozására társadalmi problémák elmélete osztályának (*Social Problems Theory Division of the Society for the Study of Social Problems*) 4., 5. és 6. hírlevele – 1975 nyara, 1976 tele és nyara.

leírását<sup>2</sup> tanulmányozva azt látjuk, hogy ezek egyrészt olyan deviáns viselkedésformákkal foglalkoznak, mint a bűn, a fiatalok bűnözése, a mentális rendellenességek, a kábítószerfüggés, az öngyilkosság és a prostitúció; másrészt – a család, a munka, a közösség, a katonai szervezet keretei között, továbbá a népesedési válság, az etnikai kapcsolatok, a világvárosi közlekedés és a katasztrófák szempontjából – a társadalmi bomlás aspektusait tárgyalják. Merton és Nisbet munkájában az interperszonális kapcsolatok különösen hangsúlyos volta természetesen a társadalmi rendszer funkcionális követelményei, a kívánalmak és a valóság esetleges ellentmondása és egyéb, hasonló témák taglalásával egészül ki, ám Merton csupán tanulmányának végén ejt szót az „olyan tevékenységek megosztásának egyensúlyi” követelményeiről, „mint az összetartás és a célok megközelítésének területe”. Merton jelzését ragyogó dolgozatában<sup>3</sup> Rupert Vance dolgozta ki teljesen, és tette a társadalompolitikai elmélet részévé. Munkájában a változások ívét a céhek csekély biztonságától a szabad piac szabályozásáig és végül a szélesebb társadalom felelősségéig mutatja be, félreérthetetlen utalással az Egyesült Államok Alkotmányának általános jólétről szóló cikkelyére és a brit fejlődés paradigmájára.

A témára vonatkozó angol irodalomban Asa Briggs összegzése, valamint Rimlinger és Marshall tanulmányai<sup>4</sup> szerint a „jóléti állam” fogalma áll a figyelem középpontjában. Oastler, Ashley és a fabianusok<sup>5</sup> hagyományában, valamint hozzájuk hasonlóan Vance-nél a modern jóléti állam a *laissez faire* gazdaság tévelygését megelőzően az „igazi történelmi államhoz” való visszatérésként tűnik fel, a dolgozó ember jogainak és kiváltságainak megteremtőjeként – Asa Briggs meghatározása azonban „darabos” marad. Ő a jóléti politika elemeiként említi a jövedelmi minimum bizonytalanságot mérséklő szavatolását, valamint a szociális szolgáltatások és a polgárok politikai törekvései terén érvényesülő egyenlő bánásmódot. Az átfogó elképzelés azonban, amelynek e követelmények alárendelhetőek lennének, hiányzik. Ebben az összefüggésben jelenik

2 Robert K. Merton–Robert A. Nisbet: „Jelenkori társadalmi problémák: bevezetés a deviáns viselkedés és a társadalom bomlásának szociológiájába” („Contemporary Social Problems: An Introduction to the Sociology of Deviant Behavior and Social Disorganization” – Harcourt, Brace and World, New York, 1961., 3–18. és 697–737. old.).

3 Rupert B. Vance: „Biztonság és szabályozás: visszatérés a nagyobb közösséghez” („Security and Adjustment: The Return to the Larger Community”). Első ízben a *Social Forces* 1944. májusi számában, utóbb a következő kötetben jelent meg: Werner J. Cahnman–Alvin Boskoff: „Szociológia és történelem: elmélet és kutatás” („Sociology and History: Theory and Research” – Free Press, New York, 1964., 366–388. old.).

4 Asa Briggs: „A jóléti állam történelmi távlatban” („The Welfare State in Historical Perspective” – Archiv. Europ. Sociol. II., 1961., 221–258. old.); T. H. Marshall: „A jóléti állam: szociológiai értelmezés” („The Welfare State: A Sociological Interpretation” – Archiv. Europ. Sociol. II., 1961., 284–300. old.); Gaston V. Rimlinger: „Jóléti politika és gazdasági fejlődés: összehasonlító történelmi távlatok” („Welfare Policy and Economic Development: A Comparative Historical Perspective” – Journal of Economic History 1966/26., 556–571. old.).

5 Ld. W. J. Ashley: „Bevezetés az angol gazdaságtörténetbe és -elméletbe” („An Introduction to English Economic History and Theory” – Longman, Green and Company, New York, 1895.). Oastlerről ld. C. Driver: „A radikális konzervatív” („Tory Radical” – Oxford University Press, London, 1946.). A fabianusokról ld. G. B. Shaw: „Fabianus tanulmányok a szocializmusról” („Fabian Essays in Socialism” – Fabian Society, London, 1892.).

meg a képben a német *Sozialpolitik*. Németországban – szemben a korábbi brit gyári törvényekkel – felismerhetően nagyobb hangsúlyt kap a társadalombiztosítási törvényhozás; és Bismarck politikai indítékai mellett említést érdemel konzervatív társadalmi beállítottsága is. Ám a Briggs által adott értékelés elégtelensége a *Sozialpolitik*knak a lehető legszélesebb értelemben vett társadalmi cselekvés elemzéséhez való hozzájárulásáról a *Verein für Sozialpolitik* mint szervezett testület figyelembevételének korlátozásában, továbbá a *Sozialpolitik* kifejezés fogalmi eszközként való felfogásának vitatott kizárásában áll. Most térjünk vissza a *Sozialpolitik* kifejezés meghatározásához és magyarázatához.

A *Sozialpolitik* (társadalompolitika) kifejezést elsőként egy müncheni professzor, Wilhelm Heinrich Riehl (1823–1897) alkalmazta az irodalomban. A kifejezés legjelentősebb műve – a *Naturgeschichte des Volks als Grundlage einer deutschen Sozialpolitik* („Az emberek természetes története mint a német társadalompolitika alapja”, 1851–1855) – címében tűnik fel. Riehl a társadalmi kötelékek felbomlását a gazdasági kizsákmányolás helyett inkább a társadalom szétforgácsolódása és újjáépítése középponti problémájaként magyarázta. Ráébredt, hogy a társadalompolitikának a társadalom egészére kell irányulnia, de alig volt tudatában az általa leírt társadalmi változások megfordíthatatlanságának. Vele ellentétben Lorenz von Stein (1815–1890) dialektikus gondolkodó volt, aki felismerte, hogy a rangot osztályok váltották fel, és a társadalom gazdaságilag ellentétes érdekű felek uralmának veszélyével került szembe. Megoldási javaslata egy független hivatalnoki kar felállítása és a *Sozialpolitik* szociális közgazdaságban való bevezetése volt.<sup>6</sup> Albert E. Schäffle (1831–1903) álláspontja összetettebb. Egyrészt hangsúlyozta a társadalmi összefüggések teljességének fontosságát, a kor manchesteri liberalizmusát uraló gazdasági tényező elszigetelt felfogásával szemben, másrészt a társadalombiztosítási törvényalkotás egyik fő teoretikusa volt.<sup>7</sup> Egy, a rokkantsági biztosításról szóló, Bismarck figyelmét is felkeltő újságcikkében Schäffle szembehelyezkedett ama darwini érveléssel, amely a negatív választáshoz vezető aszociális magatartás továbbélését azzal az állítással segítette elő, hogy az államférfiúi képességek végső célja az emberek összessége – azaz a nemzet – lehető legnagyobb testi, anyagi és erkölcsi ereje.<sup>8</sup> Mindamelllett 1873-ban sem Riehl, sem Stein, sem Schäffle nem volt a *Verein für Sozialpolitik* kezdeményezői között. Az egyesület alapítói elhanyagolták a társadalomelméletet, s ehelyett a szociális problémák megoldásának erkölcsi és politikai megközelítésében bíztak. A *Verein für Sozialpolitik* en-

6 Lorenz von Stein: *Die Verwaltungslehre*, hét kötet, J. G. Cotta, Stuttgart, 1865–1868.; új kiadás: *Verwaltungslehre und Verwaltungsrecht*, V. Klostermann, Frankfurt am Main, 1958. Stein műveinek teljes listáját ld. Kaethe Mengelberg: *Lorenz von Stein: a társadalmi mozgalom története Franciaországban, 1789–1850*. („Lorenz von Stein: The History of the Social Movement in France 1789–1850”, Bedminster Press, Totawa, New Jersey, 1964., 433–445. old.).

7 A legjelentősebb Schäffle-tanulmány ebben az összefüggésben a „Mensch und Gut in der Volkswirtschaft oder der ethisch-antropologische und der chrematistische Standpunkt in den Nationalökonomie, mit besonderer Berücksichtigung der Steuerlehre” – *Deutsche Vierteljahrs-Schrift*, 96 (1861), 232–307. old.

8 Schäffle cikke a rokkantsági biztosításról az *Allgemeine Zeitung*ban 1881. október 7-én és 8-án jelent meg.

nek ellenére magáévá tette a Riehl által alkalmazott elnevezést, s számos német és osztrák társadalomtudóst – többnyire intézményi közgazdászokat – sikerült egyesítenie azzal a céllal, hogy elősegítse a dolgozó osztályok integrálódását az ország társadalmi szerkezetébe, és – elsősorban a törvényalkotás útján – javítsa életminőségüket.<sup>9</sup> Közel hat évtizedes fennállása során a *Verein für Sozialpolitik* különféle társadalmi és gazdasági kutatásokról 188 kötetet jelentetett meg. Az 55. kötet például egy Max Weber közreműködésével készült tanulmány, amely a kelet-németországi mezőgazdasági munkaerő-helyzetével foglalkozik.

Az elmélet problémája három évtizeddel Schäffle cikkének megjelenése után ismét felmerült, amikor a dolgozókat védő törvények – különösen a társadalombiztosítási törvény – szilárd támaszra leltek, ám a kellőképpen össze nem hangolt jogszabályok burjánzása egyidejűleg szűkítette is a mozgásterüket. Zwiedineck könyve, az első ízben 1911-ben megjelent *Sozialpolitik* jelzi a fordulópontot.

Otto von Zwiedineck-Südenhorst (1871–1956) Grazban született és Bécsben tanult. A közgazdaságtan professzora a karlsruhei Műszaki Tudományok Intézetében és a Breslauer (Wrocław) Egyetemen, végül pedig Max Weber utóda a Münchener Egyetemen. A *Sozialpolitik* fő teoretikusa.<sup>10</sup> Ama megállapítása, hogy a társadalmpolitika (*Sozialpolitik*) „olyan politika, amely a végső társadalmi célok folyamatos megközelítésének biztosítására szolgál”, alapvető fontosságú, amennyiben nem csupán a Riehl–Stein–Schäffle gondolati vonalat folytatja, hanem a szociális törvényalkotásba való beleszólás brit, német és osztrák tapasztalatait is átveszi. Ráadásul a „társadalmpolitika” (*Sozialpolitik*) kifejezés különbözik az Angliában és az Egyesült Államokban használatos „szociális jólét” („social welfare”) elnevezéstől, amennyiben az előbbi kollektívvisztikusabb és fogalmilag átfogóbb. Az osztálykülönbségek által meghatározott társadalomban a társadalmi jóléti programok kétarcúak: arra hivatottak, hogy segítsenek a nehéz helyzetbe kerülteken, ám ugyanakkor az emberi tőkébe való befektetés jellegét öltik magukra. A jelek szerint a magasan fejlett gazdaság munkaerőpiacán a társadalmi jóléti programok valójában mindkét oldalt szolgálják.<sup>11</sup> A *Sozialpolitik* másrészt nem annyira az eltérő érdekek kielégítésére, mint inkább az egész társadalom szemben álló, de

9 A legjobb tájékoztatást a Verein für Sozialpolitik vonatkozásában a következő művek adják: Dieter Lindenlaub: „Richtungskämpfe in Verein für Sozialpolitik” („Frakcióviták a Szociálpolitikai Egyesületben” I–II. rész, *Vierteljahrs-Schrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte*, Beihefte 52–53., Wiesbaden, 1967.). Vö.: Joseph A. Schumpeter: *A gazdasági elemzés története* („History of Economic Analysis” – Oxford University Press, New York, 1974., 756. és 803. old.). Fritz Ringer kis összefoglalása: *A német mandarinok hanyatlása: a német tudományos közösség 1890–1933*. („The Decline of the German Mandarins: The German Academic Community 1890–1933” – Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1969., 146–151. old.) *et passim*.

10 A legfontosabb munka: Otto von Zwiedineck-Südenhorst: *Sozialpolitik* („társadalmpolitika” – B. G. Teubner, Lipcse és Berlin, 1911.). Számos Zwiedineck-dolgozatot gyűjtött össze Werner Mahr és Franz Paul Schneider a *Mensch und Wirtschaft*-ban (Duncker és Humblot, Berlin, 1955.), valamint Otto Neuloh a *Mensch und Gesellschaft*-ban (Duncker és Humblot, Berlin, 1961.). Vö.: Lindenlaub op. Cit. I. rész, 42–43. old. *et passim*; és Otto Neuloh: „Mensch und Gesellschaft im Leben und Denken von Zwiedineck-Südenhorst” a *Mensch und Gesellschaft*-ban (23. old. *et seq.*, különösen 65–85. old.).

11 Rimlinger.

egymástól kölcsönösen függő erőinek kiegyensúlyozására (*Ausgleich*) irányul. A társadalompolitika beavatkozó jellegű, amennyiben „a cselekvésre összpontosít a társadalmi körülmények befolyásolása érdekében”; Zwiedineck gondolkodásában azonban különleges jelentéstartalmat kap: a társadalom összetartása a cél, s bármi fenyegetse is e kohéziót, azt le kell küzdeni. A *Sozialpolitik* egy új erkölcsi rend megteremtését célozza, amely a közös érdekek, valamint a munkahelyen és a szélesebb társadalomban való együttműködés szükségességének felismerésén alapul.<sup>12</sup> Ebben erőteljesen megmutatkoznak Zwiedineck gondolkodásának voluntarista jegyei.

Nem meglepő, hogy Zwiedineck érdeklődése a körülmények változásával együtt módosult. Az első világháborút közvetlenül megelőző években, amikor Zwiedineck könyve először megjelent, a dolgozó osztályok beilleszkedése a nemzet egészének szövetébe, valamint a csatasorba állított falusi és városi középosztály fennmaradása az érdeklődés homlokterébe került. A második világháború után Zwiedineck a dolgozók részvételét – német kifejezéssel *Mitbestimmungsrecht*<sup>13</sup> – szorgalmazta az őket alkalmazó vállalatok irányításában. Zwiedineck kiállása a *Mitbestimmungsrecht* mellett ama meggyőződésében gyökerezett, hogy a második világháború utáni társadalomban sem a tőke, sem a munka nem volt olyan egyértelműen meghatározható, mint Marx és Engels *Kommunista kiáltványának* megjelenése idején, együttműködési erőfeszítésekre pedig nem volt igény. Egy előadásában (*Heimstätte für Sozialforschung*, Dortmund, 1952.) Zwiedineck a tőke és a munka szembeállításának „dualisztikus” felfogását anakronisztikusnak nevezte, mert a foglalkozási ágak terén csakúgy, mint a munkahelyi személyzetben belül a bérből élő műszaki és kereskedelmi alkalmazottak népes és változatos helyzetű csoportja alakult ki, „trialisztikus” jellegűvé téve a munkaszervezetet.<sup>14</sup> Elmondható, hogy a vállalkozói, és értelemszerűen a politikai kezdeményezés, amely egykor világosan a termelőeszközök birtoklásához kötődött, immár szélesebb körben oszlott meg. Ennélfogva a *Sozialpolitik* új irányt vett Zwiedineck érvelésében: „a társadalom végső céljai” változhatnak, és ezzel együtt a céloknak való megfelelés eszközein is változtatni kell. A *Sozialpolitik* nem tartalmazza a változás elméletét, mégis a változás hordozója. Mindamellettt itt jobbra olyan típusú változásról van szó, amilyenre Salina hercege gondolhatott a következő mottóval: „Ha meg akarunk őrizni valamit, meg kell változtatnunk.”<sup>15</sup> Zwiedineck szavaival: a *Sozialpolitik* módosítani s ezáltal biztosítani kívánja a társadalom

12 Vö.: Neuloh: *Mensch und Gesellschaft*, különösen a 11. fejezet – „Zwiedineck's Konzeption der Sozialpolitik”, 63–87. old. Ld. Neuloh megjegyzéseit és több német szerző munkáit, akik a *Sozialpolitik* problémáinak zwiedinecki megközelítését magyarázták és kiterjesztették.

13 Otto von Zwiedineck-Südenhorst: „Wandlungen in den Voraussetzungen der Sozialpolitik” Neuloh *Mensch und Gesellschaft*-ban, 210–221. old., valamint „Die Notwendigkeit der Tatsachenforschung” *ibid.* 222–226. old.

14 Zwiedineck-Südenhorst: „Die Notwendigkeit der Tatsachenforschung”, 222–226. old.

15 Giuseppe Tomasi di Lampedusa: *Il Gattopardo* – Feltrinelli, Milánó, 1958.

rendjét. Nem fagyasztja be a *status quó*t és nem törekszik radikális, forradalmi átalakulásra sem.<sup>16</sup>

Egy további megállapítás az amerikai helyzetre utal. Az Egyesült Államokban a dolgozó osztályok és a középosztály problémái a faji viszonyok és a többkultúráság problémáivá válva jelennek meg. Nyilvánvaló, hogy az amerikai társadalom kohézióját fenyegeti, ha e problémák valamelyike kezelhetetlenné válik. Egy további gondolat, amelynek Zwiedineck tudatában volt, a következő: a társadalompolitika rendeltetését „a társadalom végső céljaihoz való folyamatos közeledés biztosításaként” meghatározni konzervatív, kollektivistikus jellegű; a szükségét szenvedő egyének megsegítéseként definiálni pedig – ahogy a szegényeknek megkönnyebbülést nyújtó kezdetektől a támogatási törvények mára kiteljesedett sokféleségéig eljutott – egy liberális, individualista változatot eredményez. Ma már mindkét változat egyazon irányba tart, mert a társadalom célja, azaz a társadalmi kohézió nem érhető el, ha e társadalmat alkotó egyének szenvednek. Következésképpen az „ínségre” felfigyelni, mint Zwiedineck megállapítja, „a társadalom érdekeit figyelembe vevő társadalmi jóléti munka problémájává válik”. Zwiedineck úgy látja, a *Sozialpolitik*ban meglévő tervezési mozzanat semmiképpen sem mond ellent a társadalmi jólét kifejezéshez kötődő emberi törődésnek. Zwiedineck szándéka a kollektivista és az individualista megközelítés egyesítése és ezáltal a konzervatív-liberális kettősség meghaladása volt. Mindemellett döntő fontosságú marad annak felismerése, hogy a „milyen messzire vezethet a boldogság keresése *per se*” kérdése voltaképpen a demokrácia élet vagy halál kérdésével azonos. A társadalmi kohézióért érzett aggodalmat nem lehet figyelmen kívül hagyni, különben szétesik a társadalom, és vele együtt a boldogság is. Ez olyan terület, amelyen még további gondolkodásra lesz szükség.

A következő, kissé rövidített munka a *Sozialpolitik*ből való, és bepillantást enged Zwiedineck gondolatmenetébe.

### OTTO VON ZWIEDINECK-SÜDENHORST: Társadalompolitika és megnyilvánulásai: A társadalompolitika fogalma és lényege<sup>17</sup>

A társadalompolitika politikai kategória. A fogalom pontos meghatározása még nem alakult ki, mivel a politika kifejezés sem egyértelmű a hétköznapi nyelvben. A politika egyrészt leírható tudományos vállalkozásként, amely a kormányzat működésének mikéntjére összpontosít; másrészt a közélet gyakorlati megközelítésének is tekinthető. Utóbbi esetben partikuláris eszmék képviselőit és megvalósítására irányul, s az ember általa keresheti a közélettel való foglalkozás lehetőségét. Mindemellett az utóbbi politikafogalomból egy további jelentés fejlődött ki,

16 Ld.: Otto von Zwiedineck-Südenhorst: „Zum Schicksal der Sozialpolitik in Deutschland” Neuloh *Mensch und Gesellschaft*ban, 117. old.

17 Zwiedineck-Südenhorst: *Sozialpolitik*, 38. old. *et seq.* A tanulmány újabb megjelenése: Mahr és Schneider: *Mensch und Wirtschaft*, 391–398. old., a berlini Duncker és Humblot engedélyével.



amely a politikai küzdőtéren folyó célirányos tevékenység keresésére vonatkozó technikai útmutatások körébe tartozik. A politika kifejezésnek ez a jelentése megegyezik a rendszeres politika megteremtője, Arisztotelész által megadott jelentéssel. Akár tudományos, akár gyakorlati vállalkozásként, akár technikaként – mindig a politika lényegét alkotó közjóra utal. De Arisztotelész nem pusztán a politikai államot vagy a kormányzatot érti közjő alatt; inkább a legszélesebb értelemben vett közérdekű cselekvésre utal. Következésképpen a politika kifejezés a társadalompolitika (*Sozialpolitik*) fogalmán belül úgy értendő, mint bármely rendszeres cselekedet, amely a társadalmi feltételek befolyásolására irányul. Efféle cselekedetet kormányzati intézmények és önkéntes társulások is véghezvihetnek. E szélesebb politikafogalom jelentősége a társadalompolitika hordozóival (*Träger*) kapcsolatban merül fel. A politika mint politikatudomány jelentését – mint már említettük – a továbbiakban nem szükséges fontolóra vennünk. A társadalompolitika tehát a társadalommal összefüggésben a célirányos cselekvést és a gyakorlati akaratot egyaránt magában foglalja.

A fentiek értelmében két elemet mondhatunk a társadalompolitika részének. Az első az emberi társadalom fejlődésével kapcsolatos tudásra, azaz a társadalmat mozgató erőkre és a fejlődésben felismerhető irányokra; a második az éppen fennálló társadalom szervezetétől eltérő társadalomszervezési eszmére és részeinek viszonyára utal. Így tehát a tudati elemet épp úgy tartalmazza, mint az akaratit.

Következésképpen elmondható, hogy a társadalompolitika a civilizált emberiség egyik problémáját veti fel. A civilizált embert képességei és ama tudatos szándék jellemzik, hogy szembeszálljon a világgal, és értelmet adjon megnyilatkozásainak. A civilizált ember érti a társadalomszerveződés folyamatait és azok következményeit, különösen a foglalkozási csoportok és társadalmi osztályok kialakulásával kapcsolatosakat, s tudja, hogyan elemezze e jelenségek kulturális jelentőségét; másrészt szembeesíti e tényeket az akarat feltételei között. *Ama szándék iránya, amellyel a civilizált ember szembeállítja a társadalmi tényeket és folyamatokat, így válik a társadalompolitika alapjává.* Más szavakkal: a társadalompolitika az ezen akarat vagy szándék *vis-à-vis* társadalmi tények és folyamatok szembenállás kiváltójává válik. Noha első pillantásra magától értetődőnek látszik, e kérdésben mégis vitatható marad, hogy a társadalompolitikai akaratnak a lehetséges határain belülre kell-e korlátozódnia. A rendszeres társadalompolitika fogalmának, irányának és tudományos természetének tárgyalásában előrehaladva erre a megállapításra még visszatérünk.

A társadalompolitikai akarat tartalma a társadalmi egység fenntartására irányuló törekvésként pontosabban jellemezhető. Ez az akarat egyrészt a társadalmi életben mozgásban lévő, a társadalmasodást elősegítő erők, másrészt az osztályképződés és az osztályantagonizmusok kialakulásának megfigyeléséből fakad. *A társadalompolitika tehát a szó igazi értelmében minden olyan intézkedés megtestesülése, amely az osztályantagonizmusok csillapítására hivatott.* Nagyjából csakugyan a társadalmi-politikai folyamatok, intézmények és törekvések figyelembevételét jelenti. A fenti definíció mégsem határozza meg kimerítően a jelenséget, amely a közbeszédben társadalompolitikai jellegűnek minősül. Vannak esetek, amelyekben a fogalom tágabb értelmezése nem foglalja magában az osztály-

ellentétek csillapítását. A munkásegység megteremtése, a sztrájk és hasonlók a közbeszéd szerint társadalompolitikai folyamatok, noha rendszerint nem várható tőlük az osztályellentétek csillapítása. A társadalompolitika alapvető létjogosultsága nem szükségképpen az osztályantagonizmus mérséklésében áll, e mérséklő hatás lélektani szempontjai azonban fontosak lehetnek. A lehetséges végső eredmény tehát meglehetősen problematikus lehet. A társadalompolitika végcélja nem pusztán érzelemből, hanem magából a célból fakad, amely magában foglalja a társadalmasodás folyamatát. Megtanultuk a társadalmat elsődlegesen gazdasági célok követése eredményeként értelmezni. Ez az eredmény viszont más célok követésének feltételévé válik, így a társadalom mint olyan gazdasági és ennél fogva tágabb értelemben vett kulturális törekvések végcéljává lesz. A társadalompolitika eme legfontosabb megállapításának következményeit illendő definíciójába is beilleszteni. Ennek következtében elmondható: *a társadalompolitika olyan politika, amely a társadalom végső céljainak folyamatos elérését hivatott biztosítani.*

Ezzel kétségkívül egy speciális feladatra mutatunk rá, és ebbe beleértjük a társadalompolitikai cselekvés pozitív irányát is. Tudomásunk van egy társadalmi rétegről, amely a már megtapasztalt rendkívüli termelékenység-növekedéshez hasonló körülmények közepette él, és körében a társadalmasodás hatása nem mutatható ki. Közelebbről arra a társadalmi rétegre utalunk, amely tervszerű társadalompolitikai beavatkozás nélkül nem képes elérni a társadalmasodásban rejlő végső célok megvalósítása során őt megillető életszínvonalat és kulturális szintet; a társadalmi integráció folyamatának biztosításához tehát már e céloknak is meg kell valósulniuk. Ennél fogva a társadalompolitika meghatározása szűkebb értelemben – a társadalom egységének fenntartására való tekintettel – maga után vonja a hátrányos helyzetű társadalmi rétegek osztályérdekei iránti aggodalmat.

A társadalompolitika szélesebb értelemben a magukat elnyomottaknak érző társadalmi osztályok felemelkedésére utal, amennyiben e felemelkedés ezen osztályok bármely más társadalmi osztállyal fennálló ellentétének leküzdésére vagy csillapítására irányul. E tekintetben még a mezőgazdasági termékek védővám-törvényei is a társadalompolitika példái lehetnek, ha és amennyiben módosul általuk a nagybirtokosok és a paraszti földtulajdonosok ellentéte. A parasztok eképpen gazdasági és társadalmi értelemben felemelkedhetnek, feltéve, hogy a kitűzött cél megvalósult. Mindamellet az antagonizmusok csillapításának célja meg hiúsul, ha ugyanakkor más alsóbb és középrétegek veszélyeztetettek. Ugyanez mondható el azokról az intézkedésekről, amelyek a társadalom egyes rétegeinek felemelésére irányulnak. Ezért elkerülhetetlen a gazdasági és társadalmi helyzet viszonylagosságát figyelembe venni, különösen a társadalom középrétegei esetében.

Mint már jeleztük, a kis társadalmi csoportok gazdasági erejének egyoldalú fejlődése közömbösíti a társadalom céljait és terveit. Bizonyos, hogy nem csupán az alkalmazásban állók legalsó, vagyontalan, függő rétegének gazdasági esélyeit rontja, hanem sérti a független helyzetű vagyontalanok, a kistulajdonosok, valamint a köztisztviselők és a fehérgaléros alkalmazottak széles rétegének érdekeit is. Az e középrétegek ér-



dekeiért érzett aggodalom övezi a társadalompolitikai intézkedéseket, intézményeket és törvényalkotást is; ez röviden egy olyan politika része, amely az osztályellentétek súlyosbodásának közömbösítésére vagy ezen antagonizmusok leküzdésére irányul. Eme érdekcsoportok specifikus jellegének megfelelően egy eltérő terminológia is kialakult. A *Mittelstandspolitik* (a középosztályok érdekeit támogató politikai fellépés) kifejezést a társadalompolitika céljaira vonatkozóan kezdték használni. A *Mittelstandspolitikban* és a társadalompolitikában szűkebb értelemben véve közös a középrétegek és a nagytőke (*Grosskapital*) közötti kölcsönös antagonizmus. Azon intézkedések között, amelyek bizonyos terhet rónak a nagytőkére a kistőkékkel és különösen a középosztálybeli foglalkoztatói csoportokkal szembeni versenyben, a törvényhozás más hasonlók mellett a független ipart, a parasztok felszabadítását, a kereskedelem – különösen az áruházak – szabályozását és az értéktőzsde reformját támogatja.

A nagytőke minden gazdasági szektorban meglévő előnyének csökkenésével az alsó és a középrétegek helyzete viszonylagosan javul, de a nagytőke korlátozása együtt járhat az egész társadalom életminőségének romlásával s ezáltal a fogyasztói tömegek – köztük a középosztálybeliek és a fehérgalléros alkalmazottak – érdekeinek sérelmével. Ennélfogva – amennyiben a középrétegeket támogató intézkedések inkább korlátozó, mint szervezeti (azaz konstruktív, kezdeményező, segítő) jellegűek – veszélyeztethetik a műszaki fejlődést és a technológiai hatékonyságot. A szükségleteken változtatni kell, ha a civilizáció teljesítményében az általánosabb részvétel volna a cél.

A társadalompolitika *fogalmáról* nincs megegyezés. A létező meghatározásokban az osztályellentétek csillapításán van a hangsúly. Schmoller úgy véli, hogy a társadalompolitika tartalma a dolgozó osztályok és a többi társadalmi osztály küzdelmének szabályozása, valamint a dolgozó osztályok beillesztése a társadalmi és a politikai rendszerbe. Sombart e megközelítésnek homlokegyenest az ellenkezőjét vallja. Kitarat emellett, hogy a tervszerű társadalompolitika voltaképpen osztálypolitika, abban az értelemben, hogy csakis az egyes osztályok érdekeivel foglalkozhat – a társadalom általános érdekeivel soha. Ez a meghatározás túlságosan korlátozottnak tűnik, és hasonló a megítélése Adolf Wagner definíciójának is. Ő azt a kormányzati politikát érti társadalompolitikán, amely törvényalkotói és közigazgatási eszközökkel szembe kíván szállni az elosztási folyamat túlzásaival.<sup>18</sup> ... A társadalompolitika fogalmát egyértel-

18 Az irodalmi hivatkozások rövidítettek. Gustav von Schmoller (1838–1917) és Adolf Wagner (1835–1917) Lujo Brentanóval (1844–1931) együtt vezető szerepet játszott a *Verein für Sozialpolitik* kezdeményezésében és megalakításában. Schmoller legfőbb megállapítása az volt, hogy a *Sozialpolitik*nek mint kormányzati feladatnak be kell vonnia a munkásosztályt az állam és a társadalom szerkezetébe. Wagner tovább haladt ezen az úton, támogatva az állami beavatkozást és az államszocializmust, míg Brentano, aki sokat tanult a fabianusoktól, a szakszervezetek erejét kívánta növelni a piacon. A sokkal fiatalabb Werner Sombart (1863–1941) eltávolodott a kooperatív társadalmi rendszer gondolatától, és helyette egy marxista irányvonalat pártolt, a kormányzatot nem csupán gyakorlati, hanem ideológiai alapon is a munkásosztály oldalára állítva. Mint ismeretes, Sombart utóbb támogatta a nemzeti szocializmust mint a szocializmus „német” változatát. Zwiedineck véleménye Riehl átfogó álláspontja folytatásaként tűnik fel, de hiányzik belőle az ipari civilizáció követelményei megértésére való képtelenség, amely Riehl jellemelte.

műen mutatja be az *Archiv für Soziale Gesetzgebung* („Szociális Törvények Archívuma”) újabb folytatásának előszavában. Az előszó szerint a társadalompolitika kifejezés nem foglalja magában egy sor jelenség meghatározását, hanem egy szempontot, egy megközelítést ad helyette a gazdasági és a társadalmi jelenségek tanulmányozásához. Ez nem más, mint a kérdéses folyamatok történelmi szabályozásának szempontja, ami „a gazdasági fejlődés és más társadalmi jelenségek alkalmi kapcsolatainak leleplezését” jelenti.<sup>19</sup> Jelenleg minden egyes jelenséget a kapitalizmus teljes társadalmi környezetben ható következményeinek fényében kell figyelembe venni. Hozzá kell tennünk, hogy a *Verein für Sozialpolitik* a társadalompolitika szélesebb értelmezését támogatja, amely a dolgozó és a középosztályok problémáinak újragondolására terjed ki.

A társadalompolitika természetét aligha könnyebb jellemezni, mint a fogalmát. Nem szabad megfeledkeznünk arról, hogy a társadalompolitika is politika, és a politika természete nemcsak a társadalompolitika fogalmának meghatározásában szerepet játszó céloktól függ, hanem a társadalompolitika eszméinek megvalósítása során alkalmazott eszközök és módszerek is jellemzőek rá. A társadalompolitikáról – mint a politika minden egyes fajtájáról – általánosságban elmondható, hogy lényegi vonásként kialakítja álláspontját a szociológiai folyamatokkal kapcsolatban, amennyiben megkísérli befolyásolni a természetes erők mozgását a társadalomban, amelyre a politikát alkalmazzák. A társadalompolitika bizonyos nyilvánvaló erőket gátolni, másokat erősíteni igyekszik. Megkísérli ellensúlyozni a társadalmi integráció folyamatára kedvezőtlenül ható egyéni érdekeket. A társadalompolitika az egyéni érdekek ellensúlyozását jelenti, mindamellett ez az ellentét nem határozza meg kimerítően a társadalompolitika természetét, mert az egyéni indíttatású társadalmi célok nem szükségképpen ellentétesek a társadalompolitika céljaival. Lehetnek egyezők és működhetnek egymás kísérőjelenségeként. Lehetséges eltérésük nagyon különböző módokon fejeződhet ki. A társadalompolitikát csak akkor láthatjuk tisztán, ha figyelembe vesszük a társadalompolitikai eszmények megjelenítésének különféle útjait. Azt azonban fontolóra kell vennünk, hogy a társadalompolitika a politikai cselekvés önálló területét foglalja magában, vagy pusztán e cselekvés irányát jelzi. E kérdést azért kell feltennünk, mert, mint fentebb jeleztük, a társadalompolitika – a fogalom meghatározásával összhangban – nem csupán a gazdaság területét érintő, hanem a kulturális törekvésekkel kapcsolatos tevékenységekre is utal. A kérdésre adandó válasznak nem szükséges maradtalanul igenlőnek vagy teljességgel elutasítónak lennie. A társadalompolitikával foglalkozóknak többé-kevésbé világos eszményképük van a tevékenységüknek irányt szabó társadalmi szerkezetről. Ám nem csupán egy efféle, számos újabb specifikus célt tartalmazó eszménykép veti fel feladatok sokaságát, hanem e specifikus célok önmagukban is problémamegoldó tettek után kiáltanak. A cselekvés során rendkívül sok lehetőség nyílik meg az eszményi cél elérése érdekében alkalmazandó módszerekkel és eszközökkel kapcsolatban. Következésképpen még a szociális problémáktól távolinak tűnő tárgyú törvények is alkalmat adnak társa-

<sup>19</sup> *Archiv für Sozialwissenschaften*, XIX–S–II.

dalompolitikai megfontolásokra, ha a törvények tárgya ilyen-olyan módon érinti az osztályellentétek területét.

Határozottan ilyen például a polgári jogi törvénykezés esete. Ez magában foglalja a közjog ama részét, amely pénzügyi kihatással is bíró személyes követelésekkel foglalkozik, éppúgy, mint például a szabadalmi törvény, amely szerint a munkavállalót feltalálóként védelem illeti meg. Ilyen esetekben valóban el kell ismerni, hogy a társadalompolitika inkább irány és hangsúly, mintsem egyfajta, jellegében társadalompolitikainak nevezhető törvénykezés kérdése. Ez nem is lehet másként, mert a társadalompolitika valódi fogalma egy elképzelés-együttest, és ennél fogva egy akaratot foglal magában, amely természetében nyilvánvalóan iránymutató vagy célorientált jellegű. Mindamellett el kell ismernünk, hogy a törvényhozás és a közigazgatás intézkedéseinek egy szűkebb területe is társadalompolitika.

A társadalompolitika természete különleges jellemzést igényel, aminek minden politika végső céljához, nevezetesen a társadalom formálására alkalmas törvények fejlesztésének tendenciájához van köze. A társadalompolitika természetét elsődlegesen egy közösség érdekeinek támogatására irányuló, minden társadalompolitikában benne rejlő szándék, másodlagosan pedig a társadalmi törvények preventív jellege határozza meg. E két jellegzetesség különbözteti meg a társadalompolitikát a társadalompolitikai célokhoz kötődő, de a közérdekű cselekvés külön kategóriáját alkotó olyan egyéb tevékenységektől, mint a szegénygondozás vagy a közjóléti munka.

A társadalompolitika az elnevezés elsődleges jelentése szerint – mivel egy társadalmi osztály érdekeire irányul – nem annyira az egyénnel, mint inkább a közösséggel foglalkozik. E törődés tárgya egy teljes társadalmi réteg, amely – ha függőségben is – tevékenyen részt vett, részt vesz és részt fog venni a társadalom fennmaradásának biztosításában. Fel kell számolni a gazdasági élet minden szerkezeti túlkapasztását, amely a vagyontalan dolgozó embereket nyomorra kárhoztatja, azok elszegényítésére irányul és rombolja erkölcsi karakterüket. Valamit tenni kell a kedvezőtlen foglalkoztatási feltételek, az alacsony bérszínvonal, a munkanélküliség ellen; olyan eljárási normák érdekében, amelyek – amennyire lehetséges – a dolgozó ember gazdasági érdekeit és szükségleteinek kielégítését szolgálják.

A szegénygondozás más dolog. Ennek azokhoz a fennálló, kedvezőtlen körülményekhez van köze, amelyek a preventív normák és intézmények ellenére tovább élnek, s amelyeket csak nem kielégítő mértékben képesek ellensúlyozni e normák és intézmények. A szegények gondozása szintén rendszeres és módszeres szervezést igényel. Egy átfogó szegénygondozás a társadalompolitikával karöltve működhet, amennyiben a jövőbe tekintő tevékenységekkel – gyermekekről és tizenéves fiatalokról való gondoskodással, az alkoholizmus elleni harccal és hasonlókkal – kapcsolatos. A szegénygondozás mindenesetre nem áll olyan távol a társadalompolitikától, ahogyan a kettő indítékaiból és alkalmazott eszközeiből következne.

A szegénységnek sok olyan forrása van, amely megelőző intézkedésekkel nem enyhíthető. Ezek közé tartozik a túlzott gyermekáldás, a gye-

rekek elhagyása, a családfők meggondolatlansága, a kenyérkeresők korai halála – ha a túlélők nem képesek megélni és nem nyújthatnak be igényt a szociális intézményekhez –, a testi fogyatékoság, az alkoholizmus és a bűn. Ahol a nyomor és a szükség jelen van, ott a szegénygondozásnak egyedülállóan fontos feladata van. Problémák a szegénygondozásban is felszínre kerülnek, ha nem csupán egyéni sorsokat, hanem különösen az egyének hatékonyságát és a társadalomban betöltendő, jövőbeni helyüket – röviden: társadalmi értéküket – így vagy úgy érinteni hivatott intézkedéseket kell tenni. Így e problémák megoldása a szükség tudata által ébresztett szánalomnál többet követel. E tekintetben a szegénygondozás a közjóléti munka (*Fürsorge*), azaz a társadalmi érdekeket figyelembe vevő munka és minden hasonló tevékenység problémájává válik, ha a beavatkozás általános képet ölt.

Összegezve: a társadalompolitikát – noha nem idegenkedik az egyénekről való gondoskodástól – nem pusztán elszigetelt egyéneknek, hanem a népesség egy teljes rétegének gondolati és cselekvésbeli hangsúlyossá válásaként kell értelmezni. A társadalompolitika ama, törvényi és gazdasági körülményekből fakadó feltételek kialakulásának megelőzésére irányul, amelyek feltehetően egyéni szegénységhez és a szegénygondozás szükségességéhez vezetnek. Célja az egyéni nyomorúság társadalompolitikai célként kitűzött leküzdése a hátrányt szenvedő népességcsoportok anyagi és jogi helyzetének javítása útján.

### Következtetés

Befejezésül elmondható, hogy Zwiedineck egy teljes társadalomképet, nem pedig egy statikus társadalmi „rendszer” fogalmát alapozta meg. A társadalom állandó mozgásban van – és a *Sozialpolitik* célja, hogy a benne lévő bomlasztó erőkkel szemben a kohéziós erők erősítésével segítse formálni fejlődését. A társadalmi normáktól növekvő mértékben eltérő, jelenlegi helyzetünkben erről a célról nem szabad megfeledkeznünk.

*Fordította Goda Ferenc*