

轉變中的歐洲

——就英、法與德國經濟與社會模式而論

郭秋慶

歐洲是世界上第一個工業化的大陸，而工業化的起源在18世紀的英國。時至今日，歐洲因工業化的領先與進步成為世界上最富有的大洲。

二次大戰以來，歐洲由於處於國際上相對維持較長時間的和平與穩定環境，歐洲國家得以進行經濟體制的變革，不僅終結戰後凋敝的景象，工業的生產日益恢復戰前水平，經濟發展亦進入空前的容景。然而，歐洲面臨後續國際經濟的壓擠，尤其以英國、法國與德國因被迫就其經濟與社會模式進行相當程度的因應與調整，進而產生了新興的國家經社體制，此變革值得吾人關注與探討。本文將從這三個國家戰後建立的經濟與社會模式著手，多方說明其為配合國際主流思潮所作出的變動，以期透析歐洲在轉變中的情境。

一、30年繁榮的凱因斯社會福利國

戰後歐洲主要國家的政府為了使經濟生活回復正軌，求助於凱因斯（Keynes）的國家干預主義，即國家「經濟陷入衰退時，就是政府該介入的時候了」，因此凱因斯思想在英、法與德國普遍被接受。

英國首屆艾德禮（Attlee）工黨政府以擴大經營規模，加速產業現代化等理由，展開國有化政策，如收歸英格蘭銀行、煤礦、航空、電力與運輸等成為國營企業，經此改造的企業即佔了20%，同時亦採用刺激需求的經濟政策來帶動生

產，進而重建了英國的資本主義。此外，艾德禮政府依據「貝弗里奇（Beveridge）報告」改善人民生活的條件和福利待遇，並通過國民醫療保健法等，將英國導向福利國家。此後，無論是右派或左派政黨執政，都延續此經濟與社會的發展模式，而形成英國長期的「共識政治」（Consensus Politics），直到1979年柴契爾（Thatcher）保守黨政府上台。

就法國而言，其百年來工業化較鄰國緩慢，戰後為了儘快恢復生產規模，則採取「指導性體制」（le dirigisme）。基本上，這是以市場經濟為基礎，在市場與國家相結合的市場經濟管理下，設立「經濟計劃總署」，致力於經濟現代化計劃，將影響國民經濟至鉅的重工業、與國防關係密切的產業（如鋼鐵、電力與汽車等）、以及與產業無從分隔的中央銀行、保險公司等收歸為國營企業，法國遂在這樣的經濟計劃化和國有化的國家干預下，有效地促成經濟的重建。

至於社會的建設上，自從戰後國民議會通過「社會福利法」，社會福利相關制度逐步向全國推廣，不但含蓋的群體增加，涉及的保險種類亦擴大，由於各執政的政黨不太干涉社會福利制度，法國的社會福利也就在組織與運作上呈現高度自主、社會化經營與分散管理的模式，國家只從旁從事監督的任務。因此戰後法國的社會福利制度，可謂以全體社會成員來規避社會風險，藉此縮小貧富差距，以維護社會的穩定。

戰後德國採取了「社會市場經濟」（Soziale Marktwirtschaft），一方面國家負有調節市場經濟的任務，政府需執行宏觀的經濟政策如財政、貨幣與產業政策等，而間接地控調經濟活動；另一方面政府實施多項社會福利制度，像疾病、退休與失業保險等，直到70年代頒佈10多部的相關法律，此舉措改善了收入和分配上的不公平，不但促進勞動力的質量提高，亦維護了社會的穩定。「社會市場經濟」在戰後德國不同時期的政府，均以此作為經濟與社會的主要理念，只是各屆政府有不同的側重面。總之，對戰後德國經濟的成長與社會的穩定，其確實發揮了明顯的作用。

二、傳統經濟與社會模式的修改與更新

80年代以來，科技創新與全球性競爭導引國際經濟的發展，歐洲國家被迫放鬆勞動力、商品與財政市場的相關管制，因而產生所謂「第二次資本主義革命」，各企業主更加重視員工的效率，亦加緊對外進行直接投資，或為了降低成本而將營運遷移國外。此外，政府亦降低企業負擔的稅捐等，凡此對重視福利國的歐洲帶來不小的挑戰。

1979年英國由保守黨的柴契爾政府上台後，率先採取經濟的新自由主義（neo-liberalism）。柴契爾首相致力減少政府干預經濟，推行國營企業民營化如英國航空、自來水與瓦斯等；減稅以刺激投資；緊縮銀根與公共開支；放鬆市場管制；實施雇用法以減弱工會的權力。此外，由於英國政府在社會福利政策中的扮演角色較大，較易推行改革措施，除降低福利的給付水平，並削減政府的社會福利開支，另亦首先在歐洲實行「契約式福利」，將更多的負擔轉嫁給雇員與群眾。柴契爾首相整治英國經濟的作為相當獲得肯

定，遂得以開創保守黨連續執政18年之久，並導致英國經濟與社會深刻的變化。

其後，由布萊爾（Blair）的工黨政府執政，推行所謂「中間偏左」路線，廢除工黨黨章第4條的公有制，順應了柴契爾首相的民營化作為。布萊爾的新工黨政府實施的經濟政策，總體而言延續了前任保守黨政府財政或稅收等方面的政策。布萊爾首相執政10年，勞動力市場的流動性、工資與就業的彈性都有顯著的提高，而社會福利改革，除了利用「蘿蔔和棍棒」的方式，亦遵循「有做事才給付錢」（Work makes pay）的原則，「活化」了福利國家的作為。整體而言，布萊爾首相的社會福利改革，不但富有創議，而且展現出依賴性的降低與更加合理的特質，一般民眾也對英國社會福利的改革更加支持。

另就法國的轉型而言，80年代初左派的密特朗（Mitterrand）總統執政，才兩年就為了振興法國在國際上的競爭力，放棄了左翼聯盟的施政綱領，轉而認同經濟的新自由主義，順應國際經濟的潮流，迎向全球化的挑戰。直到1995年下台，密特朗總統對法國經濟與社會的變革確實產生相當重大的影響。其改變了經濟「計劃化」的形式，這除了轉向「戰略性」計劃，也朝地方下放權力，具體的措施如國營企業向民營化調整、推行「民眾股東制」以及改革國營事業的管理體制等。此外，密特朗總統致力減少財政開支，控制貨幣的供給，並且降低企業營業稅，亦擴大了市場自由化的規模，扶持高科技產業，鼓吹歐洲單一市場等，整體上確實提高了法國的國際競爭力。即使他執政期間發生兩次左右共治，右派的席哈克（Chirac）總理（1986-88年）與巴拉杜（Balladur）總理（1993-95年）也都配合朝向自由經濟體制。

1995年右派的席哈克（Chirac）正式當上總統，直到2007年不再尋求第3任，這段任期基本上延續和深化他在當總理時的政策，而在他任內出現的左右共治，左派的喬斯潘（Jospin）總理（1998-2002年）除了延續右派政府的政策，亦強調「社會公平」，擴大了健康照顧的對象至未被涵蓋在內的剩餘人口。此外，發動挽救年青失業的計劃，補助企業推行每週35小時工作制，並引進「最低生活保障線」，亦即領取最低收入補助款需從事18個月的工作或訓練。

簡言之，在法國的左右派政府更迭期間，各自有其施政綱領，但就經濟政策而言，均朝向自由市場的改革路徑，僅於側重點與運用的政策手段有別。2007年右派的薩科齊（Sarkozy）總統上任，為了經濟的發展，他裁減公務人員，施行功績制，翻修勞動市場的法規，改變傳統思維以重振工作倫理。此外，薩科齊總統放鬆繁雜的雇用與解聘法規，塑造有利於企業經營的環境，以利從事國際競爭，以及增進中小企業的利益。至於薩科齊總統在社會福利的改革，則致力於減少健康福利與退休金，延長退休年齡。如今，法國人在長期經濟與社會改革下，實際上已經相當適應全球化的潮流，不過由於受傳統的文化與體制影響，經濟與社會的改革有時仍較其他歐洲國家遭受強烈的抗爭。

再看德國的情境，它作為歐洲的最大經濟體，長期的經濟發展有目共睹，直到左派的社民黨施若德總理（1998-2005年）執政，才在國際競爭的壓力下，公開倡導德國需要進行經濟與社會的變革，他將此徑稱為「新中間」（die neue Mitte）路線，可謂呼應英國布萊爾首相的第3條道路。其後，施若德總理提出「2010年議程」（Agenda 2010），既要改革勞動市場，也要改造社會福利，以便增進經濟的成長與減少失業率。

在實際的作為上，施若德總理裁減公務人員、減稅，如所得稅基本稅率減少25%；在勞動市場上，他將勞資的權威結構擺脫「社會夥伴」關係，改成朝向由政府設計與執行勞動市場政策，導引勞力市場的彈性化，並在所謂哈茲（Hartz）法案中，對失業者施壓令其有義務接受適當的雇用，同時促成企業更有國際競爭力。至於社會福利的變革，施若德總理限制疾病保險的福利，降低失業金的給付，由32個月減為12個月，以增進失業者找尋工作的意願，而且削減退休金福利，提高退休年齡。整體上凡是政府從事降低福利與鼓勵投入工作的作為，均是為了施行充分就業的福利社會。

最近在2005年右派的梅克爾（Merkel）總理執政下，她更是推展有企圖心的經濟自由化措施，一方面削減政府的開支，並溫和地增稅，以減少預算赤字；另一方面她將雇用法自由化，減少公司稅以吸引投資，並對高收入者減稅。在社會福利方面，梅克爾總理將部分的醫療費用由雇主轉給勞工，同時逐步提高65歲退休年齡到67歲等。

三、國家將權力交付歐洲整合的制度

80年代歐洲的經濟與社會在全球化浪潮的衝擊下，國際競爭趨於強烈，主要國家推動區域化（regionalization）的作為，而減少了可供使用的政策選項。1993年歐洲國家致力於消除國與國之間的貿易障礙，以促進相互的競爭與提高效率，導致歐盟這個超國家組織的競爭總署對會員國執行公平競爭法則，包括禁止卡特爾反競爭協議、禁止濫用市場優勢地位、原則上禁止國家補貼以及企業的合併與購併有最大規模的限制等，其對象不但是私人企業，而且針對會員國政府，歐盟



的競爭總署亦擁有懲罰權，其所裁決的罰款最高近9億歐元。

當歐盟的內部市場完成後，主要國家仍為內部市場的需要，2002年消除各會員國之間的貨幣匯率，以確保整體經濟發展的穩定，規定國家經濟需符合以下的趨同標準（Convergence Criteria），就將自己的貨幣退出市場，共同使用歐元這個貨幣，亦即公債總額不超過其國內生產毛額（GDP）的60%；國家預算赤字不超過其GDP的3%；通貨膨脹率不超過歐盟中通膨率最低3國平均值的1.5%；以及長期利率不超過物價最穩定的3個會員國長期利率平均值的2%。由於歐元發行以來，和一般百姓的日常生活息息相關，歐元區的居民對歐洲的認同感遂有所增加。

不過，歐元的發行國家需放棄兩項自主的政策工具，即貨幣與匯率政策。一旦歐元區國家遭遇經濟危機時，它們能夠運用的宏觀調控工具就是財政政策，因此為了使歐洲中央銀行可實際運作，1997年它們更簽訂了穩定暨成長公約，以督導、規勸與制裁方式縮小個別會員國的財政迴旋空間，以免發生財政赤字與公共債偏離趨同標準，造成各會員國的財政政策受到不小的壓力。

事實上，歐元區國家在經濟不振時，仍有可能被迫施行轉移支付等財政手段，而偏離財政紀律，2009年所謂「歐豬五國」（PIIGs）——葡、義、愛、希與西國——的案例即是，因而歐盟最近為此增修里斯本條約，建立歐洲財政穩定機制，握有約7千5百億歐元的資金，以便協助財政短缺較嚴重的歐元區國家，藉以維護歐元區的穩定。

四、結論

回顧英、法與德等國，自從面臨全球化的重大挑戰以來，為了加強國際競爭力，接受經濟的新自由主義，促成國內經濟結構產生相當程度的變化，因此在典範轉變下的歐洲經濟與社會模式，可以看到企業利用臨時工和短期契約工，而且就業契約趨向短期化等現象，過去那種幾乎終身從事一種固定職業的情況已有所改變，造成勞動市場的流動性難免讓不少薪資階層沒有保障感，經濟的不公平遂有所增加，譬如英國10多年來貧富差距加大，英國人比以前更加關注此一課題。

再看社會福利方面，傳統上歐洲被稱為福利國的模範有了改變，新型的福利體系改變傳統由公部門（國家）提供福利服務，除了注入自由選擇與競爭的要素，更加混合以委託第三部門（非營利組織）、私部門（市場）或非正式部門（家庭親友）補充的形式，一起提供服務的多元體系，作為個人所享有的社會福利來源。

歐洲這種轉變下的經濟與社會模式，有其新時代的意義，基本上它是美國自由市場資本主義的替代方案（alternative），多少反應出許多歐洲公民不喜歡美國的生活方式，以及不想全然放棄社會福利。

（本文作者為淡江大學歐洲研究所教授兼所長）