

# 德國與荷蘭的政治經濟改革： 深度統合治理模型分析<sup>\*</sup>

藍於琛<sup>\*\*</sup>

## 摘要

在福利國家政治經濟學研究當中，德國與荷蘭經常被歸類為「最類似的個案」。但是從第二次世界大戰至今的發展軌跡來看，德國與荷蘭在經濟發展、勞動市場與社會福利發展的過程與路徑迥異不同。本文提出「深度統合治理模型」來檢視第二次世界大戰之後至 2002 年間德國與荷蘭的政治經濟改革經驗。本研究發現面對國內外環境的變遷，統合主義治理模式並未沒落。制度內差異造成德國與荷蘭兩國在統合治理模式變遷與經濟、勞動市場與社會性安全支出表現上的差異。國家在統合治理調適上扮演良性誘導力量與制衡，社會伙伴的角色則是禍福互見。歐陸型福利國家的政經改革在於啟動良性循環來促進與維持高度統合模式，進而獲致經濟成長與勞動市場與社會福利改革成效。

關鍵詞：深度統合治理模型、德國、荷蘭、歐陸型福利國家、政治經濟改革

---

\* 作者衷心感謝三位匿名審查者之細心審查與寶貴的修正建議。本研究獲得國科會獎助於 2002 年 9 月至 2003 年 9 月於德國馬克斯普朗克社會研究所（Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, MPIfG）、荷蘭政府政策科學研究所（The Netherlands Scientific Council for Government Policy, WRR）與阿姆斯特丹大學高等勞工研究所（Amsterdam Institute for Advanced Studies, AIAS）訪問研究之部分成果。本文初稿發表於 2005 年 6 月 18 日台北大學「TASPAA 2005：公共行政的變遷與挑戰」學術研討會。

\*\*義守大學公共政策與管理學系助理教授。

收稿日期：94 年 10 月 27 日；修訂日期：95 年 1 月 19 日；接受刊登日期：95 年 4 月 21 日。

在福利國家政治經濟學研究當中，德國與荷蘭經常被歸類為「最類似的個案」。<sup>1</sup> 德國與荷蘭兩國的政治制度同屬為「民主統合主義」（democratic corporatism），其資本主義生產模式都是「協調型市場經濟」（coordinated market economy），而福利體制則被歸類為「歐陸型福利國家」（continental welfare state）。但是從第二次世界大戰至今的發展軌跡來看，兩國無論是在經濟、勞動市場與社會福利發展的過程上卻有著截然不同的路徑。對此，本文提出「深度統治理模型」（Thick Corporatist Governance Model）來檢視德國與荷蘭的政治經濟改革經驗，並回答下列的研究問題：為何相似的政治、經濟與社會福利制度，卻產生不同的統治理模式變遷，並導致迥異的經濟發展、勞動市場與社會福利表現？並且，進一步地解析歐陸型福利國家中統治理模式與經濟、勞動市場及社會福利支出間的相關性為何？最後，則是透過分析德國與荷蘭改革經驗的差異，來瞭解統治理模式變遷的調適條件為何？

本文研究分析發現：統治理模式與歐陸型福利國家之經濟發展、勞動市場與社會性安全支出表現有著高度的相關。並且體制內差異（intra-regime difference）是造成德國與荷蘭兩國在統治理模式變遷差異的重要因素。而統治理模式變遷的調適條件在於國家在統治理調適上擔任良性誘導與制衡力量，勞資社會伙伴的角色則是禍福互見（a mixed blessing）。面對外在的環境變遷，統治理模式的調適在於啟動良性循環來促進與維持高度的統合模式，進而獲致經濟成長、勞動市場與社會福利改革的成效。

## 壹、前言

無論從政治制度、資本主義生產模式與福利國家體制來比較，德國與荷蘭在政治經濟學研究當中經常被認為是「最類似的系統研究設計」（most similar

---

<sup>1</sup> 德國與荷蘭兩國的政治制度同屬為「內閣—比例代表制」（Lijphart, 1999）與「民主統合主義」（Katzenstein, 1985; Thelen, 1991）；其資本主義生產模式也被歸類為「協調市場經濟」（Soskice, 1999），而福利國家體制為「歐陸型福利國家」（van Kersbergen, 1995; Esping-Andersen, 1996）。因此，德國學者 Jens Alber（1998）曾稱德國與荷蘭為「物以類聚」（birds of a feather）的個案。

systems design) (Przeworski and Teune, 1970: 3)。縱然如此，德國與荷蘭自第二次世界大戰之後至今的政治經濟發展過程與路徑卻迥異不同。特別是自1970年代石油危機之後，兩國在經濟表現、勞動市場與社會福利支出的發展呈現有趣的對比（參見表1）。

表1 德國與荷蘭經濟與就業表現比較 單位：%（排名）\*

德國	實質經濟成長率	失業率**	總體就業增長率	社會安全支出
1950-1959	8.20	1.00	n.a.	12.40
1960-1969	6.00 (1)	0.85 (1)	-0.10 (3)	13.05
1970-1979	3.20 (5)	1.61 (2)	0.15 (5)	14.90 (5)
1980-1989	1.83 (4)	6.10 (2)	0.37 (4)	16.50 (4)
1990-1999	1.71 (4)	7.12 (3)	0.36 (4)	17.70 (4)
2000-2002	1.27	13.80	-1.40	18.85
荷蘭				
1950-1959	4.80	2.00	n.a.	6.60
1960-1969	4.80 (4)	1.05 (2)	1.10 (1)	11.70
1970-1979	4.90 (2)	2.45 (3)	0.20 (4)	21.00 (1)
1980-1989	1.55 (5)	9.80 (4)	2.14 (1)	26.70 (1)
1990-1999	2.95 (1)	5.90 (2)	2.22 (1)	19.97(1)
2000-2002	2.00	3.00	2.24	11.75

資料來源：OECD. *Historical Statistics* (Paris: OECD), various years; ILO. *Yearbook of Labour Statistics* (Geneva: ILO), various years; World Bank. *World Development Indicators 2003* (Washington, D.C.: World Bank); OECD. *OECD in Figures 2003* (Paris: OECD)。1950-59年德國的資料來源為 Statistisches Bundesamt，引自 Giersch, Paqué and Schmieding (1992: 2-3, 10-11) 1991年以前為西德的統計資料。1950-60年荷蘭資料來源為 CBS, *Nationale Rekeningen*, 1958-73，引自 Zanden (1998: 57, 134-135)。

\* 括弧內的排名是以各上四項指標在歐陸型福利國家（奧地利、德國、荷蘭、法國及義大利）中的比較。實質經濟成長率越高排名則越前面，失業率越低排名越前面，總體就業增長率越高排名越前面，而社會安全支出比例越高排名則越前面。

\*\*表格內數值為失業率（unemployment rate as a percentage of total labor force），與標準化失業率（standardized unemployment rate）數值雖略有出入，但是除1980-89年（荷蘭失業率排名4，標準化失業率為5）外，其他排名相同。社會安全性移轉（social security transfer）項目是依據OECD的定義，其中除了包含對疾病、老年給付與家庭津貼等社會安全福利之外，也涵蓋中央政府的社會援助與失業救濟金。

德國（西德）自 1945 年至 1969 年間，經濟快速成長，勞力充分就業與完善的社會福利供給，贏得了「經濟奇蹟」（Wirtschaftswunder）的美名。德國獨特的政經體制亦成爲各國競相仿效的「德國模式」（Modell Deutschland）。然而，同一時期的荷蘭受限於工業化程度不足與海外殖民地的流失等因素，除了勞動市場（婦女就業率仍爲最低）之外，其他方面表現並不突出，甚至還低於「歐洲經濟合作組織」的平均標準。<sup>2</sup> 1970 年代兩次石油危機相繼衝擊之後，兩國相同地面臨經濟成長明顯減緩、失業率漸漸升高，但社會安全支出仍持續成長的趨勢。相對於荷蘭的經濟波動與社會動盪，此時期的西德仍然維持低度的通貨膨脹率，相當程度地穩定政治經濟發展與社會和諧，獲得了「穩定國家」（stable state）的讚譽（Paterson and Smith, 1981）。到了 1980 年代初期德國與荷蘭的情形並未好轉，成長似乎已經到達極限，居高的失業率與停滯的經濟，無法再承擔過度擴張的福利支出（Flora, 1986）。荷蘭的整體情形較德國更爲嚴重：將近百萬的職業失能（disability）勞工，超過 1/4 的勞動力處在失（待）業狀態中，不同種類的社會救濟福利支出消耗了 26.7% 的國民生產毛額（OECD, 2001）。荷蘭這種同時面臨低經濟成長、高失業率與高社會安全支出的困境，以及職業失能與疾病給付浮濫的特殊現象，被學者稱爲「荷蘭疾病」（Dutch Disease），是「只有福利沒有工作」（welfare without work）的典型案例（Esping-Andersen, 1996: 78-81）。

荷蘭惡化的經濟危機累積到了 1980 年代初期已經轉變爲統治的危機，促使荷蘭政府自 1982 年開始了一系列以促進就業爲導向的政策改革（Visser and Hemerijck, 1997）。從 1980 年代末期開始，改革的成效逐漸呈現。荷蘭經濟成長復甦、失業率逐年遞減，同時維持歐陸福利國家中最高的社會福利安全支出比例。荷蘭勞動市場方面表現最爲亮麗，1990 年代整體就業增長率不但居歐陸

---

<sup>2</sup> 歐洲經濟合作組織（Organization for European Economic Co-operation，簡稱 OEEC）創立於 1948 年，成立的目的是於二次世界大戰後，在協助歐洲重建之馬歇爾計畫下，執行美國及加拿大所提供的援助。OEEC 於 1961 年轉型爲 OECD 後，其工作重點爲建立會員國強而有力的經濟實力，提高效率，發展並改進市場體系，擴大自由貿易，促進已開發及開發中國家之發展。

型福利國家之冠，也遠超過 OECD 與歐盟的平均值。荷蘭改革的成效不但洗刷污名，反被譽為「荷蘭奇蹟」（OECD,1998）。荷蘭創造出高經濟成長、低失業率與高就業增長，同時維持完善的社會福利的模式，也被認為是可供福利國家改革依循的「第三種選擇」（Giddens,1998；Blair and Schröder,1999）。相反的，1980 年代之後西德的經濟與勞動市場表現並沒有好轉，德國模式日漸失去原有的光芒，也陷入只有福利沒有工作的困境。1990 年兩德的統一與歐盟的區域整合都只產生短期景氣效應，沈重的財政負擔使得德國政經調整的步履更加維艱。失業率與社會福利支出逐年上升，總體就業增長率卻明顯低落。進入二十一世紀的德國經濟前景仍然黯淡，失業人口再創新高，超過四百三十多萬人（Bundesanstalt für Arbeit,2003）。

德國與荷蘭這兩個最類似個案，為何有截然不同的發展經驗呢？在第二節中，先從理論面向來探討統合主義治理結構與經濟表現、就業政策改革與社會福利支出間的理論關係。其次，提出「深度統合治理模型」來分析德國與荷蘭兩國在制度內（intra-regime）的調適差異與其對政策改革表現的影響。第三節是各項變數的分析與解釋；第四節則運用深度統合治理模型來更細緻地呈現與綿密地分析比較德國及荷蘭統合治理模式的調適與其經濟表現。第五節歸納研究發現，說明深度統合治理模式的理論貢獻及對歐陸型福利國家政經改革的政策意涵，並藉此提出後續研究的建議。

## 貳、理論架構：深度統合治理模型

統合主義是西、北歐國家在工業化與民主化歷史發展經驗中所發展出來的，一種有助於消弭社會分歧，達成社會共識的經濟制度（Lehmbruch and Schmitter,1982）。統合主義也是民主國家在資本主義生產體系下，同時追求經濟成長與分配正義的一種政治安排。在現今的全球化世代中，統合主義仍被視為工業民主國家中調和國內利益、增進國家競爭力的制度性安排（Rhodes,2001）。德國與荷蘭的社會福利特徵雖被視為歐陸型福利國家的典

型，但其政治經濟體制仍被歸類為民主統合主義（Katzenstein,1985；Thelen,1991）。<sup>3</sup> 因此，我們認為德國與荷蘭政策改革的政治就是統合主義式治理。

然而，主要的文獻雖然區分了不同類型的統合主義，但卻沒有解釋相同類型的統合主義國家，為何會有不同的政治經濟發展路徑（Wiarda,1997）。再者，一般統合主義論述只強調統合治理的結構，甚至網絡（Lehmbruch,1984），卻甚少闡述統合主義政策協商運作的過程（Lehmbruch and Schmitter,1982；Katzenstein,1982）。並且統合主義文獻假設，「統合治理制度本身即可產生與維繫良性的經濟與社會成效」令人存疑。實際上，統合主義並非靜態的統治型態。在缺乏監督與導正的制度安排時，社會伙伴可能產生競租（rent-seeking）與勾結（collusion）行為，無法適時因應改革的需要而落入政策僵局（Cawson,1985）。一些發展中國家與後社會主義國家的經驗都顯示，缺乏良性誘導因素與制度設計導致了統合治理模式的退化與墮落，甚至崩解（Bianchi,1989；Connor,1996）。為此，深度統合治理模型是運用「簡潔」（parsimony）概念的模型建構設計，來解構統合主義之間的內部制度差異，並且藉由「深度描述」（thick description）的個案研究，來分析詳述德國與荷蘭這兩個統合主義國家政策制定與制度調適的過程。<sup>4</sup>

深度統合治理模型包含制度性整合與社會性支持兩個屬性。制度性整合是指是制度面向的整合程度，社會性支持則是行為上的整合程度，並且透過而政黨政治來遂行實踐統合主義決議與政策改革，而政黨之間意識型態的歧異做為中介變數的特性，唯有特定的制度條件之下影響政策內容。分別說明如下：

---

<sup>3</sup> 「民主統合主義」意即，在公私部門交疊分享的領域中（如勞動市場、社會福利及職業教育訓練等），政策都是國家授權於社會伙伴的協商、制訂與管理，並藉由政黨政治來落實協商決議。社會伙伴則為組織集中化、利益獨佔的代表性利益團體，亦即廣泛代表勞工與雇主的層峰組織。協商的型式嘗試政策領域的不同，透過國家、勞工欲資本家三方協商或是勞工與資本家的兩方協商型式進行。

<sup>4</sup> 深度統合治理模型運用國際政治學者 Kenneth N. Waltz（1979）系統理論所強調簡潔模型設計，以的最少的變數（分析層次）來達到最大的政治現象解釋力；並且結合人類學家 Clifford Geertz（1973）對於被研究的課題，「設身處地」的細緻觀察與進行「綿密」的敘述。

## 一、制度性整合

制度性整合就是將社會中的利益匯集成包容性組織（encompassing associations），並整合納入公共政策制訂過程中的制度化程度。其中主要包括「國家相對自主性」（relative autonomy）與社會伙伴的「社會治理能力」（social governance）兩組變數。所謂的國家相對自主性雖是意指「國家相對於市民社會的自主性力量」。統合主義治理包涵著自我強化的運作成分，因此若是缺乏一良性的駕馭能力，其自身並不能保證產生經濟效益與社會效率的政策產出，反而可能導致利益團體共謀與公利私用（Streck,2003；Ebbinghaus and Hassel,2000）。因此，國家相對自主性強調國家行為者藉由保有最終干預與將協議法制化（ratification）的能力，可以防止分配衝突所導致的談判僵滯與社會伙伴間的投機主義（Weiss, 1998；Hemerijck and Vail, forthcoming）。

統合主義是一種的政治交換制度，而政治交換所達成之協議需要社會伙伴的社會治理能力（social governance）去實踐，意即「層峰組織約束其成員行為與執行落實集體協議的能力」。整合社會伙伴的專業技術與知識直接納入決策制訂的程序中，國家可以降低政策制訂過程中可能產生的交易成本，並確保社會伙伴對於協議結果的服從，減免政策實踐時所可能遭遇的抵制與障礙（Casey and Gold, 2000: 9-12）。

## 二、社會性支持

社會性支持是社會伙伴藉由組織性利益團體對統合主義式政策制訂的社會支持程度，是行為面向的整合程度。國家透過「科層陰影」（shadow of hierarchy）來形塑、駕馭統合主義機制（Scharpf,1993）；但是以社會為中心（society-centered）的西歐民主統合主義國家，治理仍有賴於社會伙伴的參與及支持。社會支持主要包括「社會共識」與「勞資關係」兩組變數。

政策的社會共識即是 Katzenstein（1985）所謂的「同舟共濟精神」（the ideology of social partnership）的具體表現。當西歐社會福利國家面臨國際經濟環境市場的挑戰時，國內不同利益團體間放下利益本位主義，一同尋索出的政治妥協共識。這樣的社會共識強調先求經濟成長穩定，後求分配公平正義的原

則。其以公共利益的理念來整合不同利益團體間的歧異，緩解勞資階級衝突（Katzenstein,1985）。

勞資關係，在本質上應該是一種社會的經濟合作關係。和諧的勞資關係才能結合生產要素，創造財富，滿足社會成員的需求。但是勞資雙方關係在利益上卻是衝突的。因此，和諧的勞資關係需要交換正義、團結原則（solidarity）與工資、工作條件的制度性協商來維繫，方能增進經濟發展與社會平等。任何動盪衝突的勞資關係都會造成生產運作無法正常進行，大規模與長時期的勞資對抗更可能對國家經濟表現與社會安定產生不良的影響。因此，統合主義式治理運作強調和諧的勞資關係才能帶來有利的社會性支持。

歸納以上的討論，我們使用 2x2 的表格方式呈現制度性整合與社會性支持兩組獨立變數的四種基本組合（表 2）。Type II 為制度性整合、社會支持度兩組變數皆為高時，表示為高度統合主義式治理。相對的，Type IV 為制度性整合與社會支持度皆為低時，則表示低度統治理，Type I 與 Type III 則被視為中度統治理。無論就理論或政策意涵而言，我們關注的是統治理模式之間（如 Type I 到 Type II）與就業、經濟表現之間的關係；亦即統治理的制度調適條件與過程，及其對於勞動市場及經濟表現的影響。

表 2 制度性整合與社會性支持兩組獨立變數組合

		制度性整合	
		低	高
社會性支持	高	I	II
	低	IV	III

資料來源：作者自行整理

### 三、政黨政治與意識型態

在福利國家的經濟政策制定與經濟發展當中，雖然統合主義是治理模式決定改革與政策的方向，但是政黨政治與政黨意識型態亦會影響改革政策的實質內容。學者研究指出政黨意識型態需在適當的制度性條件之下才能發生作用



(Olson, 1982 ; Goldthrope, 1984 ; Boix, 1998 ; Garrett, 1998 ; Franzese, 2002)。<sup>5</sup> 西歐統合主義國家的例子亦顯示：執政的政黨唯有在社會伙伴的支持下，才比較能夠遂行其政黨意識型態所偏好的政策。因此，我們可知政黨意識型態的中介變數特性，其對於政策制定以及經濟表現的影響是需要制度性整合途徑與社會支持基礎為先決條件。<sup>6</sup>

#### 四、深度統合治理模型與假設

綜合以上的討論，我們認為以德國及荷蘭為代表的歐陸型福利國家中的就業政策改革主要是取決於兩組獨立變數的影響。<sup>7</sup> 在此，我們以概念圖（圖 1）的方式呈現統合治理的理論模型，並表列陳述各項變數的運作化。

制度性整合變數包括國家相對自主性與社會伙伴治理能力。當國家相對於社會伙伴之自主性越高，而社會伙伴整合社會利益的社會治理能力越高時，則統合主義治理模式的制度性整合程度越高。制度性整合越高代表統合治理模式中將組織性利益整合到公共政策制定程序的程度越高。而社會性支持變數代表社會中組織性利益團體對於統合治理的支持程度。其中當改革的社會共識越高，則越有利於改革政策的推行，特別是在強調協商的統合主義程度高的國家中，若社會伙伴間沒有相當程度的改革共識，推行就業政策改革的交易成本將

<sup>5</sup> 例如戰後社會民主政黨偏好採行非通膨的擴張性財政政策，來促進充分就業與經濟成長。但是有效的擴張性的財政政策是需要勞工同意薪資節制來配合。若沒有制度性的勞資集體薪資協商管道、高度代表性和中央集權的組織性利益團體來內部化（自行吸收與排解）成員的過渡薪資要求與失業成本，以及貫徹薪資抑制的決定到基層組織與個別勞工，擴張性的財政政策將是無法奏效的。

<sup>6</sup> 在本研究的基本假設是「部分闡明」的關係（獨立變數是部分通過獨立變數而影響依變數），唯有特定的獨立變數組合時，政黨意識型態才會對依變數就業表現與經濟表現產生影響。

<sup>7</sup> 雖然本文著重於國內層次的分析，但也深知國際環境因素—全球化與歐洲區域整合—對於歐陸型福利國家政治經濟的影響。事實上，「就業與福利的危機」就是福利國家對於自 1970 年代以來國際政經環境變遷無法適時及有效因應的結果。但是不同的國家調適模式與經驗顯示，相較於國際因素，國內政治經濟制度的調適與調是的政治過程可能是說明福利國家政治的更重要因素。除了全球化與歐盟區域整合的普遍性國際因素之外，不可否認地，突如其來的德國統一也是一項需要納入考量的特殊環境因素。雖然德國統一為德國經濟帶來沈重的負擔，不過產業結構老化和經濟結構，特別是勞動市場的制度僵化可能才是真正刺激德國就業政策改革的結構性因素。若是如此，兩德的統一僅是加劇自 1970 年代石油危機之後要求德國調整的壓力，以及深化了經濟、社會福利與勞動市場改革的範圍。

大於改革後可能的獲益。而由勞資集體談判機制所呈現的勞資主關係，其和諧與否關係工業關係與勞動市場調整的順利進行，更影響統合治理效率的社會基礎。因此，這兩組統合治理變數的組合便直接影響到歐陸型福利國家的就業政策改革成效與經濟表現。

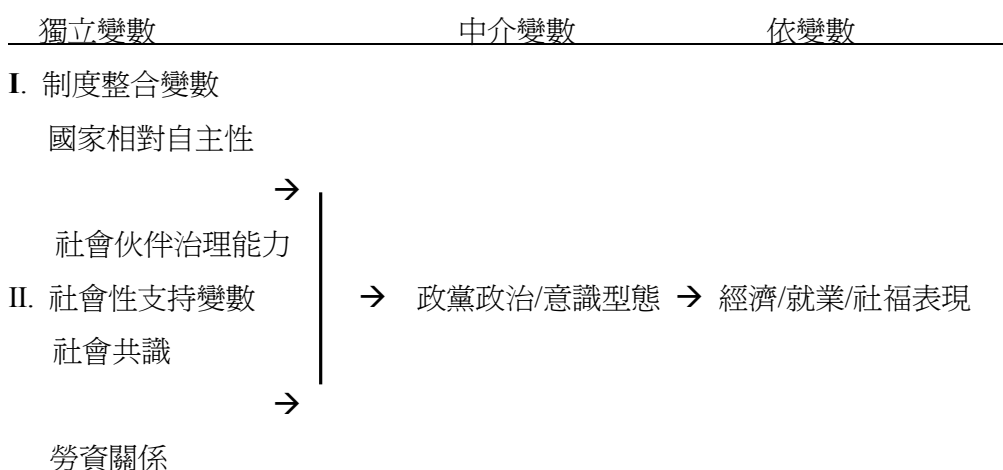


圖 1 深度統合治理模型概念圖

資料來源：作者自行整理

但需要注意的是，民主統合主義國家公私交疊領域中政策的制定雖是經由統合主義機制協商制定，但是協商決議與政策產出的執行仍需要透過政黨政治來執行與實踐。執政政黨有其主導的意識型態，在行政執行的裁量自由範圍內政黨可以選擇其偏好的政策，唯其對就業政策與經濟表現的影響（依變數），必須取決於統合治理的制度條件組合（獨立變數），並且在制度性整合與社會性支持度皆高的情況下，其影響範圍常常侷限政策產出的內容，而非政策方向。

### 參、德國與荷蘭的政治經濟改革

首先為了分析方便的緣故，將德國與荷蘭戰後的發展時期以年代區分為五個時段。然後再依照深度統合治理模型中的變數安排逐項分析比較：先是制度性整合變數（國家自主性、社會伙伴治理能力），其次是社會性支持變數（改

革的社會共識、勞資關係），再納入中介變數政黨意識型態，最後總結論述每一時期兩國統合治理模式的位置與變遷，以及與依變數（經濟表現、勞動市場與社會安全支出）的關係。

## 一、戰後至一九五〇年代：統合治理模式的重建

### （一）制度性整合

戰後重建時期，西德與荷蘭國家扶持社會伙伴重建集體協商的類公共（parapublic）機制，並在公私交疊領域中授與社會行政與管理權力。1950年代兩國繼續在馬歇爾計畫（Marshall Plan）的國際援助、國際冷戰威脅及凝聚國內重建的社會共識下，與經濟復蘇景氣等有利條件支持下，展現高度的國家相對自主性。西德於1948年6月開始了以貨幣改革為首的市場自由化政策，以及經由意識型態論爭後確立了國家在「社會市場經濟」（Soziale Marktwirtschaft）中積極角色定位，西德國家在經濟發展政策方面展現出高度的國家相對自主性，為戰後重建與經濟快速發展創造了有利的制度性條件。荷蘭國家在戰後為了穩定勞資秩序與提升國家產品競爭能力，自1945年隨即採行中央薪資制定政策，節制工資成長低於生產力增加，致使荷蘭外貿暢旺，經濟成長快速。

西德與荷蘭勞工的工會化程度在勞資集會結社權利恢復常態之後達到高峰。德國工會強度在1952年達到42.9%的高峰之後，整個1950年代平均維持在40.5%。荷蘭的勞工加入工會的比例與德國相當，從1945年的35.4%增加到1950年的最高紀錄44.2%。1950年代工會強度亦維持在40.17%。<sup>8</sup> 勞資協商制度與組織的恢復與快速成長，以及工資集體協商涵蓋率的逐漸普遍適用強化了社會伙伴治理能力的趨勢（Windmuller, 1969: 276）。高度的國家相對自主性與社會伙伴治理能力都顯示出這一時期統合治理模式高度的制度整合程度。

---

<sup>8</sup> 工會強度（gross union density）定義為工會會員數占登記就業人口（有薪資收入者）總數的百分比（排除失業者）。資料來源：Ebbinghaus and Visser. *Trade Unions in Western Europe since 1945*. CD-ROM. (London: Macmillan, 2000)；Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung Datenbanken, [www.mzes.uni-mannheim.de](http://www.mzes.uni-mannheim.de).

## （二）社會性支持

其次就社會性支持變數而言，兩國都享有高度的戰後重建的社會共識，但主導的意識型態卻是極為不同的。荷蘭在勞工黨（PvdA，為荷蘭最主要的社會民主主義政黨）領導下，採行了凱恩斯主義式（Keynesian）的政策。<sup>9</sup> 具體措施為透過集體協商機制所達成的「先求成長再求分配」的共識，具體措施為勞工志願性薪資節制（wage moderation），國家提供相當的社會福利補償。西德則是在基民/基社黨（CDU/CSU）的主政下，由當時的經濟部長 Ludwig Erhard 公布確立「社會市場經濟」原則<sup>10</sup>，快速成長的經濟發展促成了舉世注目的西德經濟奇蹟。在勞資關係方面，根據國際勞工組織（ILO）統計從 1956 年到 1965 年之間，平均每千薪資工人的工作天損失（working days lost），荷蘭為 27 天，德國為 28 天，相較於義大利 722 天、比利時 293 天、法國 167 天，兩國的勞資關係顯得相當和諧與合作（Windmuller, 1969: 396）。日趨升高的社會伙伴治理能力，使得勞資利益可循適當管道與機制來匯集協商，高度的重建社會共識都促進了此一時期內對統合治理模式的高度社會性支持。

## （三）政黨政治

1950 年代兩國的政黨政治呈現截然不同的景象：德國是由基民/基社黨領導與自由民主黨（FDP）聯合執政的中間偏右政府。荷蘭則是由勞工黨（PvdA）、兩基民系政黨（KVP, CHU）及自由黨（VVD）聯盟執政的左右共治。雖然兩國的執政聯盟是非常不同的政治意識型態組合，但是由於高度制度

<sup>9</sup> 凱恩斯主義主張由於投資市場的不確定性，需要以適度的國家干預來代替市場的自由放任，強調社會集中管理投資，讓國家的權威和私人的策動力量互相結合，克服自由經濟體制的缺陷與障礙。凱恩斯認為經濟危機與大量失業是源起於資本邊際效應與國民消費傾向遞減所導致的有效需求不足，因此主張國家藉由擴大公共投資，主動創造總和需求，以達到充分就業均衡（Hall, 1989）。

<sup>10</sup> 不同於一般西歐國家的經驗，凱恩斯主義並沒有在第二次大戰後的初期，成為重建西德的主流經濟思想與政策。反而是由所謂的「社會市場經濟」的意識型態與中間偏右政黨執政經驗，在 1940 年代末期至 50 年代初期成為主導西德經濟發展的社會共識，並隨著 60 年代經濟繁榮發展繼續強化其地位。構成社會市場經濟的主要成分為鼓勵自由市場競爭與強調社會平等原則的意識型態、引導性投資與外銷導向的經濟發展策略、緊縮性的貨幣政策與家長式社會福利體系（Allen, 1989）。有關社會市場經濟原則，請參閱 Erhard（1957）。

整合與社會支持的統合主義式治理，使得兩國無論在經濟發展、就業政策方向相當一致。但在社會安全性移轉支出上有較顯著的差異。西德社會安全性移轉高於荷蘭將近一倍的可能原因是：一方面原有俾斯麥社會福利體系的制度遺敘（institutional legacy），使得社會安全體系在戰後也隨著政經社會制度的重建而很快恢復；另一方面，則是荷蘭政府推行工資節制以利經濟發展政策的緣故，刻意壓抑工資中的社會安全捐（social security contribution）的成分，故而也減少政府在社會福利方面的支出。

#### （四）統合治理模式與經濟表現

從二次大戰末期的低制度整合與低社會性支持的低度統合治理（Type IV），經由制度的重建與運作良好，而邁向了高度統合治理的模式（Type II），創造了亮麗的經濟發展、就業表現。西德 1948 年到 50 年間創下超過 15% 的年平均經濟成長率，1950 到 60 年之間則穩定維持在平均 8.2%。失業率不到 1%，勞動力不只達到充分就業，甚至還出現過度就業的情況。荷蘭的經濟成長率雖不及德國，但是也維持在平均將近 5% 的平均經濟增長率，失業率則是在 2% 以下（Zanden, 1998: 134-5）。這一時期間戰後重建的社會共識導致政黨息戰與和諧勞資關係，呈現出高度的社會性支持度。統合治理機制運作的強化，有利的國際環境景氣，使得德國與荷蘭的經濟成長與失業率都名列歐陸型福利國家之前茅。荷蘭繼續了未盡的現代工業化的進程與維持快速外貿成長；而西德很短時間內從戰後廢墟中快速發展的成就，則成為舉世注目的經濟奇蹟。相當優渥完善的社會福利體系亦讓德國成為歐陸型福利國家最具代表性的典範。

## 二、一九六〇年代：統合治理模式的鞏固

### （一）制度性整合

1960 年代初期荷蘭政府仍然呈現出相當高度的國家相對自主性，但自中期以後已經出現弱化的態勢。荷蘭政府自戰後強力主導的中央工資議定政策，藉

由抑制工資的成長，增進了企業產品的外銷競爭力。<sup>11</sup> 這時期荷蘭的經濟發展策略是以進行工業化為基礎，並仰賴美國馬歇爾計畫資金挹注。薪資節制的政策使得荷蘭的平均工資成本低於西德與比利時約 20 到 25% (Windmuller, 1969: 391)，維持相較於鄰國為高的競爭優勢。低工資、低價位產品的對外輸出創造外貿出超與企業獲利。但是薪資節制政策的成功與有利的國際景氣，反倒使得政府無法再說服工會繼續接受薪資節制的政策。<sup>12</sup> 荷蘭政府遂於 1963 年將協商與監督法定薪資準則的權力移轉與勞動基金會 (STAR，勞資雙方所成立的協商機制)。薪資浮動隨即被納入年度集體協商，其結果是連續三年 (1963-65) 的兩位數薪資成長，累積成長率暴增達 38%。到 1969 年時，荷蘭的工資已經與西德、比利時並駕齊驅，並且勞動成本占企業淨收入的比例增加達 10%。荷蘭政府無法再有效地抑制薪資的激增顯示了其國家相對自主性的降低。

反觀，西德政府的社會市場經濟指導原則，在 1960 年中期受到戰後首次經濟不景氣衝擊的挑戰。社民黨於 1966 年加入執政聯盟，隨即主導與社會伙伴合組「協合式行動」(Die Konzentrierte Aktion)，並於 1967 年 6 月通過「促進經濟穩定與成長法」(Gesetz zur Foederung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft)。這兩項舉措是希冀通過三方主義架構來凝聚社會伙伴共識，處理社會市場經濟中社會福利與勞資協商難題，以及制定對抗景氣循環的政策，來達成「穩定物價、增進就業與維繫經濟成長」(Giersch et. al., 1992: 147)。雖然歷經主導經濟政策的意識型態變遷，但社民黨與自由聯盟政府推動了新的協商機制建立並透過立法程序取得了合法性與正當性，展現了高度的國家相對自主性。

1960 年代起，荷蘭工會強度先盛後衰，雖然在 1960 年時再次達到 44.2% 的高點，1969 年下降到 40.8%。德國工會強度也呈現起伏的趨勢，整體工會強

---

<sup>11</sup> 荷蘭政府自 1945 年起，恢復施行 1937 年薪資決定法 (Wage Determination Act)，由社會事務部管轄下的 Board of Government Mediators (CvR) 在透過 STAR 諮詢勞資雙方意見之後，訂定與公布的當年度的薪資準則 (annual wage guideline)。

<sup>12</sup> 2003/5/8 與荷蘭總理事務部之政府政策研究中心 (WRR) 資深研究員 Mr. Paul van Leeuwe 訪談，Mr. Leeuwe 曾任職經濟部中央計畫署署長與駐歐盟常任代表處經濟參事。

度在 38.7%與 37.5%間波動。雖然德國與荷蘭兩國勞工加入工會的比例便開始呈現出遞減的趨勢，但是社會伙伴治理能力由其他制度性因素所補強，例如涵蓋普遍私部門勞工的高度組織化雇主公會，與「單一談判，集體適用」原則所導致的廣泛集體協商延伸涵蓋率等。<sup>13</sup> 更重要的是經由制定集體協商延伸的法律強化了社會伙伴社會治理能力，意即國家透過法律、制度與非成文規定給予並支持社會伙伴治理能力。這項法律賦予荷蘭社會事務與就業部（德國勞工部也有類似的權限）權力將集體協商的決議擴大適用與約束及非工會勞工。由於這種擴大適用的法規亦有保障勞工權益的功能，因此也解釋了兩國企業主高度組織化與高集體協商涵蓋率的現象。<sup>14</sup>

## （二）社會性支持

另就社會性整合變數來看，兩國社會共識都由於經濟持續繁榮發展的緣故，同舟共濟的戰後社會共識轉弱。新的社會世代與新的社會需求出現，使得社會共識出現分歧，意識型態之爭與改革需求增強。主導西德戰後經濟發展的社會市場經濟在 1966 年經歷戰後首次經濟衰退後受到質疑。傾向凱恩斯主義的意識型態與政策，遂成為社會市場經濟原則之重要競爭者，相互角逐下一波的經濟發展指導原則。隨著 1966 年社會民主黨取代自民黨成為基民/基社黨的

---

<sup>13</sup>從工會強度來看，雖然德國與荷蘭勞工工會化程度僅為中等，且勞工加入工會的比例是逐年下降的趨勢，但是由於工會具有產業部門談判的權力、法定共同經營決策權、雙重職訓教育體系社會福利行政權、選舉動員與參與非正式三方協商的權利，使得工會在歐陸型福利國家的政治與經濟體系中扮演超出比例的重要的角色。再者由於企業主加入公會（association, confederation）的比例都維持在相當高的比例；另就集體協商的決議涵蓋度（coverage）來看，集體協商的決議除了涵蓋參與協議的工會與產業部門之外，也適用於非工會的勞工與非公會的企業主的比例遠高於強度所顯示的比例。因此，就社會治理能力而言，衰退低落的工會會員數與強度被以上等制度性因素所補強與發揮出超出比重的影響力（Ebbinghaus and Visser, 2000: 280）。

<sup>14</sup>基本上，「集體協商延伸與失效法」（Extension and Nullification of Collective Agreement Act）有下列功能：一、將集體協商結果擴大適用至所有勞工。二、保障集體協議免於不公平的競爭行為，特別是那些企業為了規避所需承擔的協議義務而退出雇主公會的做法。三、鼓勵勞資雙方代表合作協調來決定薪資，以避免談判僵局及遭致國家單方介入的結果（Visser and Hemerijck, 1997: 89）。

執政聯盟伙伴後，逐步開啓了凱恩斯主義在西德的政策實驗（Allen,1989: 263-290）。另就荷蘭而言，「先求經濟成長，再求社會分配」的社會共識隨著 1950 年代經濟的繁榮發展而逐漸分歧，荷蘭勞工工會串連要求薪資隨獲利與物價調整之外，另也要求社會權利的提升。荷蘭政府將薪資協商的法定權力轉與社會伙伴之後（勞資雙方每年於勞動基金會進行薪資談判），薪資與勞動成本隨即連年提升，對日後荷蘭的外銷貿易造成不利的影響。1960 年代的西德及荷蘭勞資關係，基本上延續了 1950 年代的和諧穩定。雖然參與罷工的次數與人數都略有增加，使得荷蘭 1960 年代平均工作天損失增加到 69.36 天，參與罷工的平均人數為 15.09 千人；西德平均工作天損失提升到約為 153.22 天，參與罷工的平均人數為 42.49 千人（缺 1962-66 年資料）。但是無論相較於其他歐陸福利國家或是 1970 年代以後的勞資關係發展而言，兩國在此一時期內的勞資關係仍算是相當和緩穩定。

### （三）政黨政治

在高度的統合治理模式下，高度的制度整合及社會性支持使得政黨政治及其意識型態僅扮演著次要的角色。但隨著統合治理模式的鬆動，政黨政治與其意識型態便逐漸變得重要，而這正是荷蘭在整個時期內與西德在 1960 年代末期的寫照。整個 1960 年代，荷蘭主要是基民系列政黨（KVP 與 ARP）領導的中間偏右政府執政。其經濟政策傾向去管制化程度較高，例如工資放任浮動，與工時從每週 44 小時裁減至 40 小時。但是基民系列政黨內閣五次因政策歧見而更換執政伙伴（平均執政期僅 27.6 個月），顯示了此時期政黨意識型態爭議的頻繁。並且執政聯盟伙伴的變更囊括了政黨光譜兩端的政黨（偏右的自由黨 VVD、偏左的勞工黨 PvdA），揭露了內閣執政的機會主義心態，影響了政策的延續性。相對於荷蘭動盪的政黨政治，1960 年代的西德政黨政治則是在高度統合主義治理下，戰後首次由社民黨領導中間偏左政府的穩定執政貫穿整個時期。<sup>15</sup> 1969 年西德社民黨首次贏得選舉領導執政。雖然不得不妥協與自民黨

---

<sup>15</sup>自 1959 年「哥德堡宣言」(Das Godesberger Grundsatzprogramm)之後，西德社民黨放棄激進的馬克斯主義改革訴求，開始其趨中的政黨路線。社民黨成功地由勞動階級政黨轉型為群眾政黨，強調以議會路線推動社會權利與福利改革主張來增進經濟效率。



共組聯盟政府，但是社民黨政策傾向於三方主義式統合協商機制與凱恩斯式的經濟與就業政策，促成了「協合式行動」的建立與「穩定與成長法」的通過。

西德與荷蘭在這一時期內，兩國在依變數各項指標上呈現出快速發展後的穩定成長的態勢。西德從 1950 年代經濟奇蹟時期的平均 8.2%略降至 6%；荷蘭則維持 4.8%的成長。幾乎充分就業的情況普遍，西德 0.85%與荷蘭 1.05%的平均失業率都是戰後的最低點。社會福利支出方面，德國的社會性安全移轉占 GDP 繼續成長到 13.05%；荷蘭在經歷了勞工社會權利要求增加的情況後，社會安全性移轉支出達 11.7%，成長將近一倍。由於德國工業化程度與規模經濟等因素的影響，德國戰後重建之後的經濟表現都較荷蘭為佳。

#### （四）統合治理模式與經濟表現

西德的統合治理模式在 1960 年代仍然維持制度性整合高、社會性整合高的高度統合主義治理模式（Type II）。雖然 1960 年代可謂是統合治理的鞏固時期，但是在 1969 年後隨著國家相對自主性與社會共識的降低與勞資關係轉為衝突，統合治理模式進入了動盪時期。無獨有偶地，1960 年代荷蘭的統合治理鞏固期更為短暫，其中三項變數指標早在中期以前便出現弱化的趨勢（國家相對自主性由高轉低，以及社會性共識低、勞資關係由和諧轉為衝突），政黨政治動盪，加速了其統合治理模式的低落（由 Type II 變遷到 Type III）。

### 三、一九七〇年代：統合治理模式的動盪

#### （一）制度性整合

西德統合治理模式開始產生動盪，其國家相對自主性則在協合式行動失敗之後由高轉為低。啓始於 1966 年的協合式行動是西德國家機關，企圖發揮其自主性，促使社會伙伴放下私利考量，共同達成與落實改革協議的努力。第一階段的協合式行動中，西德政府成功地促使了工會代表達成薪資節制的協議，共同因應當時的經濟衰退與增高的失業率。但是協議隨即遭受勞工抗議，引發狂野罷工潮，西德政府亦無法有效頓促工會履行協議。協合式行動遂在經歷

1970年代的工人鬥陣（worker militancy）與工資暴增之後便無法發揮預期功效，一直延宕至1977年才正式宣告失敗。協合式行動的失敗象徵著西德國家機關無法再像以往發揮其超越社會伙伴的自主性。同一時期荷蘭的國家相對自主性也同樣受到了來自勞工的挑戰而低弱。自1963年薪資浮動體系以後，由於缺乏良性力量引導之下，工資調漲幅度很快地超越了生產力增加的比例。荷蘭1960年的平均勞動成本占企業淨收入的比例是低於70%，到1970年時已增加至將近80%，到1973年時已高達83%。沈重的勞動成本降低了荷蘭的產品競爭力與獲利，也減緩了外貿出口的成長。荷蘭政府在1970年試圖透過薪資法（Wage Act），回復國家機關中央薪資調控的努力，隨即遭遇到勞工大罷工的抵制而未果。此時期的荷蘭國家相對自主性積弱，無法有效促成勞資協議與處理日益激烈的激進抗爭手段。

相對於國家自主性由高轉為低，兩國社會伙伴維持相當高的社會治理能力。但在缺乏國家良性駕馭能力的引導下，高度的社會伙伴社會治理能力反而成為私利抵抗或是勞資共謀等的負面影響力。兩國的工會強度在1970年代末期都回復到40%以上（但仍低於1960年代的高峰期）。1972年荷蘭工會強度為42%，1979年時為41.2%；德國工會強度從1970年的37.7%回升到1975年的40.6%與1978年的41.4%。這時期西德工會強度回升的原因主要是受到政黨政治的影響所致。由於1969年罷工潮所導致的政治與社會動員，以及與勞工運動關係密切的社民黨選舉勝利，使得西德工會在五年之間（1969-74），增加了一百萬的會員。勞工入會數目與工會強度在1974年通過保障勞工地位的「共同決定法」（Mitbestimmung Gesetz）後繼續增加。荷蘭企業主公會則是囊括了雇用將近60-70%私部門勞工的企業（德國的比例相似，Traxler,1996）。83%的所有荷蘭私部門勞工是被涵蓋在集體協商決議範圍內，公部門的涵蓋率則是100%，而這樣的涵蓋率從1970年代起一直維持長達二十年之久（Visser and Hemerijck,1997）。因此，整體上來看，1970年代西德的統合治理模式仍保有相當高的制度性整合。但是社會伙伴治理能力被運用來做為罷工抗爭或是過度薪資要求的籌碼，在沒有國家相對自主性的制衡之下，高度社會伙伴治理能力反而成為Olson（1982: 43-47）所謂的爭取私利的「分配性

聯盟」(distributional coalition)，不利於統合治理模式運作，而導致經濟效率停滯與政治運作更為分歧。

## (二) 社會性支持

在社會共識方面，1966 到 67 年的戰後第一次經濟蕭條衝擊了西德社會市場經濟的社會共識。幾經意識型態的激辯與討論，隨著社會民主黨的入閣與隨後的勝選執政，凱恩斯主義首次正式成為主導德國政治經濟政策的新主流思想。事實上這樣的社會共識只短暫地歷經基民與社民「大聯盟」(Grand Coalition, 1966-1969)、布蘭特(Willy Brandt)政府直到 1977 年協合式行動宣告失敗後而結束。雖然 1967 年通過穩定與成長法，但是由於德國的政治經濟制度不利於凱恩斯式的政策措施，以致於在短暫的實施之後，尚未有足夠的時間來檢證其政策效果便告失敗。這一時期的意識型態變遷與凱恩斯主義實驗象徵著這一時期內多變與脆弱的德國社會共識。1970 年代的荷蘭也經歷了社會共識分歧時期。首先是 1917 年以來「支柱化」(pillarization)政治社會體系，無法有效回應戰後新世代的社會需求而逐步解體(Lijphart, 1976; Anderweg and Irwin, 2003)。世俗化的社會議題與階級意識超越宗教、文化的區隔，成為新興的統合力量。其中最顯著的例子包括：原本分屬對立陣營的「社會主義勞工工會」(NVV)與「天主教勞工工會」(NKV)，在 1976 年合併組成荷蘭最大的工會「勞工聯合會」(FNV)。以及 1977 年基民系列政黨(天主教政黨 KVP 與改革宗政黨 CHU、APR)的合併成「基督教民主黨」(CDA)。儘管社會改革需求增強，但是要求改革內容歧異對立，原本已經低陷的經濟景氣加劇了社會動盪。

低度的制度性整合與分歧的社會共識，似乎也反映在這一時期內兩國勞資衝突與對立的關係上。為了要求薪資與社會福利權利，勞工採取激進抗爭手段成為常態，罷工抗爭頻率與規模大幅成長，勞資關係衝突且震盪幅度大。荷蘭的年平均工作天損失 166.05 千天；平均參與勞工數達 26.714 千人(有五年超過平均數，其中 1973 年工作天損失高達 583.78 天，參與罷工勞工總數 58.11 千人)。同時期西德勞資關係也是罷工抗爭頻率與規模大幅成長，平均工作天

損失為每千人 1164.775 天（1971、1978 兩年皆超過平均值達四倍之多），平均參與罷工勞工總數為 198.278 千人（1971 年為 536.3 千人，1978 年 487.05 千人）。<sup>16</sup>

### （三）政黨政治

1970 年代西德的政黨政治有兩大特徵：一是社會民主黨在揚棄馬克斯主義鬥爭路線，從階級政黨成功地轉型為群眾政黨。社民黨在 1969 年贏得選舉，首次執政，前後長達十四年（1969.10-1982.9）。其次是凱恩斯主義意識型態（與社民黨執政相輔相成）取代社會市場經濟，成為主導西德經濟發展的社會共識。社民黨執政後除了一方面採行凱恩斯式政策措施，擴大公共投資，主動創造總和需求，以達到提振就業的目的。另一方面，則利用其與勞工運動的密切關係，建立三方協商機制—協合式行動。社民黨希望藉由促成非正式的三方會談，來迴避西德基本法之「工資自主」（*Tarifautonomie*）原則，對勞資薪資集體談判施加影響力，促使勞工接受薪資節制的要求。儘管協合式行動與凱恩斯主義式政策實驗並未發揮預期功效，但是由於當時西德統治治理的結構的弱化的緣故，社民黨的政策選擇自由與空間擴大，得以改弦易輒地進行與社會市場經濟原則迥異的政策實驗。

相對於西德的經驗，荷蘭基民系列政黨並未能夠利用這一時期內低度的統治治理情境，來推行其所偏好的政策。由於社會共識分歧，這一時期內出現三次政權輪替。直到 1977 年基民系列政黨合併之後，荷蘭政黨政治才開始出現較為穩定的執政聯盟組合。1970 年代荷蘭是由基民系列政黨長期執政（擔任總理 67 個月，百分比為 56%；參與執政聯盟則達 100%）。但是 基民系列政黨在失去傳統支持力量之後，面對新興世代與新的議題需求，以及尋求新的選民支持力量時，龐大勞工階級便成為主要的爭取對象。因此，雖然遭逢兩次石油危機，1970 年代荷蘭政府仍然大幅擴張社福支出，社會安全移轉占 GDP 比例成長將近 10%，躍升至 21%。<sup>17</sup>

<sup>16</sup>由於西德經濟規模大於荷蘭，因此其工作天損失與參與罷工勞工數值皆大於荷蘭許多。

<sup>17</sup>1970 年代北海油田的發現，大幅增加了荷蘭政府的稅收，也促進了這一時期社會福利支出的快速成長。

#### （四）統合治理模式與經濟表現

1970 年代經歷兩次石油危機，國際經濟低迷效應逐漸呈現。西德平均經濟成長率 3.2%，比 1960 年代降低將近 50%，荷蘭經濟到達 4.9%，則僅成長 0.1%。這一時期荷蘭的經濟成長，在於產業結構轉型的大量投資緣故，並非仰賴原本外貿出口的經濟成長（Zanden,1998: 134-140）。兩國都先後面臨工資調升，企業獲利下降，產業轉型的投資不減反增，導致經濟出現過熱現象。並且由於工資成長超過生產力成長，加速通貨膨脹，惡化了原本已經由石油危機所導致的經濟衰退。西德平均失業率為 1.61%，荷蘭為 2.45%，雖都低於一般歐陸福利國家，但都比 1960 年代呈現近乎一倍的成長。兩國都受制於歐陸型福利國家的制度性限制，荷蘭婦女與青年人就業率偏低，德國則是服務業部門職位創造不足。兩國社會福利負擔趨於沈重，荷蘭社會安全性移轉高達 21%，甚至超越了西德的 14.9%。整體看來，1970 年代是統合治理模式遭受衝擊動盪的時期。西德的統合治理模式是高度統合的 Type II 滑落到中度統合的制度性整合高、社會性支持低的 Type III。荷蘭則是隨著制度性整合變數的低落，且無法提振原本已經疲弱的社會性支持，從中度統合治理的 Type III 繼續降級至低度統合的 Type IV。

### 四、一九八〇年代：統合治理模式的調適

#### （一）制度性整合

1980 年代荷蘭的國家相對自主性是由弱轉強；西德國家相對自主性繼續弱化的趨勢。隨著凱恩斯式經濟策略的未能奏效，以及因支持工資節制的政策立場而與工會運動漸行漸遠，布蘭特黯然下台。並且因為聯盟伙伴自民黨內經濟保守勢力的復辟，使得施密特（Helmut Schmidt）政府在 1982 年 10 月 1 日聯邦議會中的不信任投票中敗陣，同時基督民主聯盟及自民黨的多數票選出柯爾（Helmut Kohl）出任西德新總理。基督民主聯盟隨即以「潮流轉變」（Die Wende）為口號，透過 1983 年 3 月 6 日的聯邦議會選舉，確立了與自民黨合作的中間偏右執政聯盟。上台之後的柯爾政府承受了「半主權國家」的限制

(Katzenstein,1987)，西德國家的相對自主性延續了 1970 年代中期以來已經弱化的趨勢。一方面礙於協商自主原則，無法敦促勞資社會伙伴回復有效且負責任的協商；另一方面則受限於西德聯邦銀行 (Bundesbank) 的獨立自主性，使得國家無法有效使用金融政策及貨幣工具來提振經濟與勞動市場 (Scharpf,1993；Streeck,2003)。反觀荷蘭的發展，面對日益惡化的經濟表現、持續攀升的失業率與社會福利支出，荷蘭政府一改 1970 年代的弱勢形象，展現出高度的國家相對自主性。荷蘭政府規避以往與社會伙伴協商的機制，在 1980 年設立獨立的 Wagner 調查委員會 (Wagner Commission)，對當前惡化的環境提出改革建議。<sup>18</sup> 荷蘭政府再以此獨立的社會公正意見為支持，並透過恢復中央薪資議定制度為威脅，迫使勞資雙方代表於 1982 年 11 月 25 日達成 Wassenaar 協議。Wassenaar 協議確立了薪資節制與刪減工時原則。後續兩年內許多產業部門協議都循此準則，修訂新的工作契約與集體協議。薪資成長開始節制，勞動成本逐漸降低，產品競爭力恢復。

1980 年代西德與荷蘭社會伙伴治理能力都是低度的情況，工會會員數目與強度自 1980 年代後便呈現疲弱的趨勢。<sup>19</sup> 1979 年的第二次石油危機的後續低迷景氣，與未見好轉的失業率，導致中間偏右政黨選舉勝利重新執政。1982 年底社民黨下台之後，德國工會運動首當其衝，會員數目成長停滯，工會強度遞減，從 1980 年 40.6% 降至 1989 年的 39.1%。荷蘭工會也遭遇嚴重的成員流失與工會強度劇降。1980 年工會強度尚達 39.4%，1988 年時已降為 29.1%，累積

---

<sup>18</sup>1980 年荷蘭中間偏右政府迴避依循與社會伙伴協商的傳統統合機制，設立獨立超然的專案調查委員會來針對當時經濟困境分析原因並提出改革建言。Wagner 調查委員會是以主席 Gerrit Wagner (當時荷蘭皇家蜆殼石油公司董事長) 召集專家學者 (間接的勞資雙方代表) 成立。Wagner 委員會的最終政策建議對後續荷蘭政府所進行的經濟、就業及社福改革有極大的影響 (Visser and Hemerijck, 1997: 99-100)

<sup>19</sup>德國工會成長可說直到 1980 年為止。1990 年兩德統一之後，隨著德東地區工會的併入，1991 年工會成長突然達到新的高峰。但是統一景氣並未能夠持續，工會強度在次年則平均以每年-3.37% 快速下滑。並且隨著德東地區勞工大量以提前退休方式來進行勞力汰換與產業轉型，因此，在淨工會強度方面跌幅更高。學者分析歐陸型福利國家工會強度低落原因有：去工業化所造成的傳統工會成員流失、服務性經濟興起的影響、工會無法有效吸引非典型工作者、婦女、青年與白領階級加入工會 (Ebbinghaus and Visser, 2000)。

跌幅超過 10%。集體協商涵蓋率方面也呈現降低的趨勢，西德是 82%，荷蘭則降低至 76%。社會伙伴治理能力弱化的危機感促進了社會學習的過程，有助於協商立場與議題的妥協，反倒有利於荷蘭自 1982 年起的就業政策改革。在 1982 年改革成效陸續浮現之後，荷蘭國家相對自主性逐漸升高，制度性整合程度也隨之升高。

## （二）社會性支持

面對 1970 年代統合治理動盪，戰後西德與荷蘭的快速的經濟成長、充分就業的繁榮景象不再，危機意識與改革需求反而凝聚了分歧的社會共識。遭逢社會市場經濟的挑戰，以及歷史制度遺緒的影響，凱恩斯主義經濟政策隨著社民黨的敗選而人去政息。1983 年基民黨勝選之後，所謂的「修正式社會市場經濟」再度成為西德社會的新共識。1980 年代的荷蘭被譏為「西歐病夫」，而所謂的「荷蘭疾病」是意指這一時期內荷蘭國內高職業失能（employment disability）與高失業率所造成的高社會福利支出的特殊現象。<sup>20</sup> 1960、70 年代以來的無法有效適時因應變遷的政策失敗，累積成 1980 年代初期的經濟危機，引起了荷蘭政府與社會利益與人民的「社會學習」（social learning）過程，凝聚了改革的社會共識，促成了 1982 年以後一系列的改革措施的施行。<sup>21</sup>

另就勞資關係方面，在經過 1970 年代的社會動盪、成長減緩與失業激增之後，社會危機意識升高，兩國的勞資關係由衝突轉為合作。雖仍有罷工發生但整體規模較 70 年代和緩。荷蘭這時期內的平均工作天損失大幅下降到 65.7 千天，而平均參與勞工數亦減低到 21.32 千人。雖然 1984 年西德發生戰後最大規模的罷工事件（金屬工會要求工時刪減），平均工作天損失仍降至每千人 609.83 天，參與勞工總數降至 139.589 千人。相較於 1970 年，兩項指標降幅分

---

<sup>20</sup>根據 OECD（1998: 33）的統計，以 1984 年為例，荷蘭的失業率將近 14%，若包含職業失能年金（disability pension）者、提前退休者與領取各項相關職業救濟者的比例占所有勞動者的 28%。

<sup>21</sup>通常社會學習的過程是由於政策失敗或危機所激發。當對於政策領域中導致失敗的因果關係有了新的資訊或洞察時，會引起知識份子的關注，也會開啓改革的政治契機（Hall, 1993）。

別約為 30%與 47%，勞資關係緩和而穩定。

### （三）政黨政治

荷蘭經過兩次短暫聯合政府（一次執政 8 個月，一次 6 個月）之後，自 1982 年 11 月始出現由基民黨領導與自由黨聯合的穩定執政聯盟（直到 1989 年 11 月止）。這一穩定執政聯盟的出現意味著社會共識的凝聚，與新一波的改革政策施行。工資節制政策的恢復，降低了企業收入中的勞動成本，提高了產品在國際市場上的競爭力。1983 年公部門薪資、法定最低薪資與社福給付凍結。1984 年起公部門薪資與私部門薪資脫鉤，僅隨通貨膨脹率而調節，大幅降低了政府在此方面的支出。資方同意以刪減工時來補償勞方的薪資節制，促成了彈性就業與非典型工作的成長，提升了低迷的婦女就業率。中間偏右政府也加強嚴格社福行政管理、局部減少福利補貼額度與範圍、部分實施福利私有化，加強了社會福利支出的合理化。西德則是歷經意識型態變遷之後，基民黨於 1983 年正式取代社民黨執政。中間偏右的保守自由主義政府隨即以潮流轉變為口號，收回許多前任社民自由政權的改革政策。經濟政策方面，致力於以去管制化來改善經濟周邊條件，忽略工會的要求而縮減過度擴張的社會福利、教育等公共支出。基督民主自由聯盟雖然獲得高度的社會性支持，但在制度性整合積弱的情況下，仍然無法回復高度統合主義治理模式。

### （四）統合治理模式與經濟表現

從經濟指標來看，國際環境變遷繼續衝擊 1970 年代德國與荷蘭統合治理模式。兩國經濟與就業表現低落，社會安全性移轉支出卻居高不下，造成財政困難。兩國平均實質經濟成長率繼續下降到戰後最低水平，西德實質經濟成長率降至 1.83%，荷蘭則更低為 1.55%。失業率成倍數攀升，西德平均失業率成長將近四倍，達到 6.1%，荷蘭平均失業率則將近 10%。相對於居高的失業率，西德就業創造不足，總體就業增長率僅有 0.37%。但荷蘭在 1982 年起的就業改革後（統合治理模式開始調適），非典型就業增長快速，平均總體就業率從 1970 年代的 0.2%增加到 1980 年代 2.14%。社會安全支出的「棘輪效應」



(ratchet effect) 作用，兩國雖企圖採行了支出合理化的努力，但遭遇社會安全分配聯盟的抗爭，社會福利性支出繼續增加。西德成長至 16.5%，荷蘭則由於失能年金與提前退休者大幅增加的原因，1980 年代平均社會安全性移轉支出成長至 26.7%，比 1970 年代增長了 5.7%。另就理論面而言，如果說 1970 年代統合治理模式的共同變遷趨勢是制度性整合變數的滑落，1980 年代統合治理的共同特徵則是社會性支持變數的提升。荷蘭由於社會性支持變數的提升，進而帶動制度性的整合（特別是國家相對自主性的升高）。其統合治理模式從低度統合 Type IV 的谷底回升到中度統合的 Type I。西德則是由於社會共識增強與勞資關係穩定和諧的緣故，由中度統合的 Type III 變遷至 Type I。

## 五、一九九〇年代：統合治理模式的分歧

### （一）制度性整合

1990 年代，荷蘭維持了高度的國家相對自主性，而德國國家相對自主性仍是低弱，雖然自 1998 年底之後似乎有呈現升高的趨勢。荷蘭國家相對自主性的展現，在於其能夠繼續推動社會伙伴締結以就業改革為導向的相關勞動市場、社福等政策協議。並且在遭遇社會伙伴的阻礙時，利用國家行政特權設立獨立的特別委員會 (ad hoc commission)，藉以跨越社會伙伴與僵滯的協商機制，凝聚社會民意支持來進行政策改革。<sup>22</sup> 以推動社會伙伴締結政策協議（或稱為「社會契約」）為例，其中以就業改革為導向的社會契約包含了 1993 年「新方向」（A New Course）協議、1996 年「彈性保障」（Flexicurity）協議（後來更進一步經立法在 1999 年 1 月正式生效為「彈性保障法」）與 1997 年的「議程 2002」（Agenda 2002）。另外在社會福利措施改革方面，荷

---

<sup>22</sup>荷蘭政府所設立的以改革為導向的特別調查委員會中，最著名的有 1980 年的 Wagner 委員會與 1993 年的 Buurmeijer 委員會。調查委員會成員包括了具公信力的社會公正人士（例如德高望重的企業家與民意代表）與學有專精的學者專家，通常並沒有直接來自勞資雙方的代表。設立獨立調查委員會的目的在於排除分歧利益所造成的協商及政策僵滯，並藉由提出超然獨立的政策建議，進而凝聚社會民意支持，以利於迫使社會伙伴礙於社會責任而妥協達成協議，或者是為國家對社會伙伴進行威脅制裁而訴諸民意支持。

蘭政府無法透過既有的社會行政方式（因由勞資雙方代表掌控）來進行改革。荷蘭政府乃在 1993 年設立 Buurmeijer 調查委員會，對於長久以來勞資雙方勾結濫用失能年金進行調查，並依據其建議於 1994 年起著手進行制度改造與政策改革。<sup>23</sup> 荷蘭政府改革成功的經驗引起了德國政府的注意與仿效，但是德國受到較荷蘭更多的制度性限制。<sup>24</sup> 不過為了因應統一之後的沉重負擔與東西地區制度銜接問題，使得自 1977 年協合式行動失敗之後便停止的三方主義協商機制得以恢復至今。<sup>25</sup> 兩次的勞動結盟雖然由不同的政黨政府所主導組成，勞動結盟 I 歷時不到一年即已經宣告失敗，勞動結盟 II 至今也尚未獲致具體成效，顯示出德國政府仍然無法提升其國家相對自主性，來超越分歧的社會利益與制度性限制。

1990 年代荷蘭與德國工會會員數目與工會強度都有戲劇性的變化。就工會強度而言，德國在統一後先強後弱，並且衰退速度加快。荷蘭則因總體就業增長率提升、失業率減緩與彈性就業與全職就業工作條件平等化的緣故，工會強度穩定增加直到 1997 年。荷蘭工會強度持續回升至 1996 年的 30%，1997 年則下降至 28.9%。由於荷蘭政經改革成效逐漸浮現，就業率增加，荷蘭工會會員數與工會強度相對穩定。反觀 1990 年兩德統一之後，原西德的社福體系與

---

<sup>23</sup>勞資雙方利用職業失能與提前退休方式，來進行產業結構改造與汰換多餘或不適任勞工的原因有：一、維持生產關係的和諧，避免因解雇所可能導致的抗爭。二、可將其成本轉嫁於公共年金體系。這樣的作法在 1980 年代的荷蘭與 1990 年代的德西及統一後德東地區成為普遍的現象，對兩國年金體系與社會福利支出造成莫大的負擔。這種勞資協商結構被學者稱為「福利統合主義」（welfare corporatism），這種勾結的作法為「公利私用」（private use of public interest）（Streeck, 2003）。

<sup>24</sup>經濟、就業與社會福利的改革是需要國家與社會伙伴在跨政策領域間的協同合作。但是現行的德國政經模式，缺乏在跨政策領域中達成廣泛決議的制度性先決條件：德國工會是部門性（sectoral）的，其跨部門的上層工會組織「德國工會聯合會」（DGB）並無實質權力。雇主公會亦是依據企業大小分群組成（分成大企業與中小企業），其代表無權締結具整體約束力協議的權力。並且其國家機關不具備可信的強制權力，（於必要時）來迫使社會伙伴放在私利達成協議，共同推動改革。相關德國與荷蘭之政經、社會制度間的比較分析，請參閱 Delsen and de Jong（1998）；Hemerijck and Manow（2001）。

<sup>25</sup>一次是基民黨主政下從 1995 到 1996 年間的「勞動與產業維護結盟」（Bündnis für Arbeit und Standortsicherung 簡稱勞動結盟 I）；第二次是 1998 年年底至今，社民黨所倡導的「勞動、職訓暨競爭力結盟」（Bündnis für Arbeit, Bildung und Wettbewerbsfähigkeit 簡稱勞動結盟 II）。

工業關係制度開始逐步移植到德國東部地區。原東德的勞工體系在併入到西德之後，德國工會成員一夕之間增加了四百一十四萬八千多人之多，工會強度也從 38.5% 增加至 41.3%。但是「統一景氣」並無法持續，次年起以年平均-3.37% 的負成長快速下降至 1998 年的 32.2%。1990 年代，兩國在雇主公會強度及集體協商涵蓋率，都因分權化與彈性化等因素呈現下降趨勢。德西地區的集體協商涵蓋率 1990 年時略升 1% 至 82%（相較於 1985 年），德東地區則成長 2% 至 76%。但到 1998 年時，德西地區已降至 76%，降幅達 6%，德東地區也下降 7% 至 63%。若再根據 WSI 統計顯示下降的幅度更為明顯：1999 年德國集體協商涵蓋率，在德西地區僅涵蓋了約半數的廠商與 2/3 的私部門勞工；德東地區則是涵蓋 1/4 廠商與 44% 的勞工（WSI- Tarifhandbuch, 1999: 49）。工會強度、雇主公會強度與集體協議涵蓋率的同時衰退顯示了德國社會伙伴治理能力的降低（Hassel, 1999, 2002）。荷蘭的集體協商涵蓋率也隨著集體協商分權化與工作契約彈性的而逐漸下降，從 1985 年的 76% 下降到 1990 年的 71%，並在 1993 年之後亦有明顯的下降趨勢。但是不同於德國的發展趨勢是，荷蘭勞資協議中彈性與保障兼顧的概念與法制規範，使得締結的公司協議可以在符合公司彈性與靈活需要的同時，也保障了勞工的基本權益。<sup>26</sup> 並且荷蘭企業主傾向於避免將薪資談判與分配衝突帶入自己公司與工廠，因此仍然相當依賴於產業部門或區域性的集體談判協商，並且依循其協商決議為基層談判的基本架構（Visser and Hemerijck, 1997: 90）。因此，荷蘭勞資雙方彈性保障的共識規範與穩定的工會強度呈現出高度的社會伙伴治理能力。

## （二）社會性支持

社會性支持變數方面，德國的社會共識仍然低，勞資關係由衝突轉趨穩定；荷蘭則是社會共識高與勞資關係由和諧轉為衝突。1990 年代德國經濟成長

---

<sup>26</sup>強調彈性與保障是荷蘭就業政策改革中重要的原則。集體談判的分權化是允許公司或工廠等基層可依其特別情形與獨特需要，與勞工代表（工會及勞動委員會）協商訂定公司協議（company agreement）與工作契約。但是公司協議與工作契約有必須不違背集體協議原則的前提，因此，相當程度地維護了勞工的基本權益。

疲弱、失業率創下新高、社會福利支出繼續上升。「只有福利沒有工作」以及衍生的社會效應已經儼然成爲德國首要的執政難題。儘管兩德統一促進了迫切推動改革的共識，但是國家與社會伙伴之間對於改革的方向、內涵與程序仍充滿歧見。勞動結盟 I 已經於 1996 年底宣告失敗，勞動結盟 II 至今也未能獲致具體協議，因此，無論是基民黨或社民黨政府尋求建構改革共識的努力未果都顯示了德國社會共識低而分歧的現狀。1990 年代荷蘭的高度社會共識是 1980 年代經濟與失業危機所凝聚的社會共識持續發酵。1982 年的薪資節制共識繼續在後續的勞資集體協商中落實，而不再需國家的直接干預。根據荷蘭中央銀行（DNB）資料顯示，1984 到 90 年間荷蘭平均實質工資成長率爲 1.5%，1991 到 96 年間則是零成長。勞工的自願性薪資節制獲得了工時刪減的補償，每週工時從 1982 年的 40 小時逐步調降至 1999 年的 37.5 小時（OECD, 2001: 202-203）。工時刪減也發揮了工作分享的外溢效應，促進了總體就業率增長，特別是在創設部分工時職位與便利婦女就業方面。<sup>27</sup>

荷蘭奇蹟的成效—經濟情況好轉，就業增長與失業率減緩—促進了荷蘭的社會共識。唯獨在失能年金從嚴管理與刪減疾病給付方面，社會福利改革遭到勞工方面的抵制，也造成了荷蘭勞資關係的緊張動盪。在這一時期中，荷蘭的平均工作天損失成長一倍增加到了 130.303 天，平均參與勞工總數也增加到 32.193 千人。德國的勞資關係是相對和緩的趨勢。德國平均工作天損失大幅下降至每千人 337.829 天，參與罷工勞工總數雖上升至 215.152 千人，但以 1990 年兩德統一之後德東地區勞工人數納入考量來看，實際參與罷工工人總數的比例並未上升。

### （三）政黨政治

在政黨政治方面，1990 年代德國與荷蘭先後都呈現了向左修正的現象。領導荷蘭模式的基民勞工執政聯盟，並未能因其經濟與就業政策的成果而獲益，反倒因爲緊縮社會福利而遭致選票大量流失。基民勞工聯盟的失能年金與疾病給付改革，首先在 1991 年遭遇工會的激烈抵制抗拒。荷蘭工會聚集百萬示威

---

<sup>27</sup>有關荷蘭薪資節制與工時刪減對於促進非典型工作型態與婦女就業率的詳細分析，請參閱 OECD（1998），Visser and Hemerijck（1997）與 Visser（2002）。

者，在首都海牙發動了荷蘭戰後最大的示威行動。隨後在 1994 年的議會選舉中，基民黨（相較於 1989 年選舉）失去了超過 1/3 的選民支持，議會席次從 54 席降到 34 席。勞工黨也流失了將近 1/4 的席次，從 49 席降至 37 席。勞工黨雖然損失慘重，但卻意外地成為國會第一大政黨，得以領導自由黨與左翼自由黨（D'66）合組的中間偏左的「紫色聯盟」（Purple Coalition）。<sup>28</sup> 在高度統合治理的模式中，紫色聯盟政府並未沒有太多的政策選擇空間，反倒大幅度地承續了上屆政府所啟動的相關改革政策措施（Thomson, 2001: 184-5）。紫色聯盟除了延續提升非典型就業與彈性工作的福利與權益之外，並進一步地符合服務經濟興起的需求，繼續增加部分工時工作的創設與促進婦女就業比例。並且透過改組傷殘年金及疾病給付的社福行政機制，強化獨立監督與權責相符性，大幅降低相關方面的社福支出。

1990 年短暫的統一景氣並沒有為德國帶來持續的經濟發展與改善失業問題的契機。面對改革的壓力與遭遇制度性限制，柯爾政府企圖突破困境。他首先不顧聯盟伙伴自民黨的反對，希望透過建立三方機制（從非正式的每月「總理會談」（Kanzlergespräche）到稍具雛形的勞動結盟 I），來促成勞資雙方共體時艱達成實質協議，共同承擔統一之後的經濟與社會負擔。其次，則不顧工會反對，利用行政特權強力通過「節約包裹法案」（Sparpaket）。最後致使工會代表退出，勞動結盟 I 於 1996 年 9 月便宣告瓦解。柯爾政府雖然歷經德國統一的歷史里程，但是始終無法提振萎靡的經濟，解決繼續攀升的失業等問題。執政長達十八年的基民自由聯盟終於在 1998 年 10 月的選舉中，敗選於施若德（Gerhard Schröder）所領導的社民黨。社民黨隨即與「90 年代同盟暨綠黨」（Die Grünen/Bündnis 90，簡稱綠黨）合組中間偏左政府。<sup>29</sup> 施若德政府上台

<sup>28</sup>所謂的荷蘭的「紫色聯盟」是以勞工黨代表色為紅色加上自由黨代表色為黃色的組合色命名。同理，1998 年德國的社民黨與綠黨聯盟政府則被通稱為「紅綠聯盟」（Die Rot-Grüne Koalition）。

<sup>29</sup>德國綠黨為 1970 年代「公民自發行動」中發展反對現有政黨體系的抗議力量逐漸發展而成，特別是關注於環境保護等公共利益議題。綠黨首先在 1979 年地方性選舉嶄露頭角，並在 1983 年聯邦議會選舉中獲得席次。德國統一之後，綠黨在 1993 年與德東地區友黨「90 年代同盟」合併成「90 年代暨綠黨」（Ismayr, 2003:464-69）。綠黨的出現與其在聯邦及地方選舉中持續而穩定的得票率，使得德國長久以來的「兩大一小」政黨體系正式變遷為「兩大兩小」的政黨體系（德國馬堡大學政治學系教授兼副校長 Prof. Theo Schiller 2003/10/8 政治大學政治學系演講）。

後，隨即與勞資雙方代表另組勞動聯盟 II 與著手進行一系列的經濟振興與勞動市場、社會福利政策改革。

#### (四) 統合治理模式與經濟表現

相對於德國的發展，1990 年的荷蘭發展了更細緻的國家能力及策略，成功地恢復了高度統合治理模式。荷蘭在 1980 年代一系列就業政策逐漸奏效之後，各項表現皆優於歐盟及 OECD 之平均水平。1990 年代實質經濟成長率由 1980 年代平均 1.55%，回升到 2.95%，平均失業率也下降至 5.9%，總體就業增長率持續增加至 2.22%，社會福利支出雖然大幅下降，社會安全移轉支出仍然占 GDP 的 19.97%，位居歐陸福利國家之首。這一時期荷蘭勵行改革成效被譽為荷蘭奇蹟 (OECD, 1998; Visser and Hemerijck, 1997)，也引起是否為社會民主改革「第三條路」的熱烈討論 (Giddens, 1998; Keman, 2003)。反觀 1990 年代的德國在經歷統一之後，無法有效調適全球化與歐洲區域整合的外部挑戰，以及承受統一的負擔與德國模式的政經制度限制。「改革僵局」、「德國泥沼」(German muddle) 成了這一時期德國低度統合治理模式的寫照。德國平均實質經濟成長率略降了 0.12% 下滑到 1.71%。但居高不下的失業率與東西區域發展差異成了首要問題。0.36% 的平均總體就業增長比不上失業率攀升的速度，整體平均失業率升高至 7.12%。並且德東地區的失業率在 1997、1998 連續兩年創下 19.5% 的戰後歷史紀錄，全國失業人口總數在 1996 年瀕臨四百萬，更在 1997 年突破四百三十萬 (Bundesanstalt für Arbeit, 2003)。

歸納而言，1990 年代德國與荷蘭的統合主義治理模式仍然是面臨制度與政策的調適時期。荷蘭 1980 年代以來統合治理模式的調適成效逐步出現：國家自主性與社會伙伴治理能力的繼續強化；雖然勞資關係遭受社會福利改革的波及，但是支持繼續荷蘭奇蹟的社會共識維繫了高度的社會性支持。因此，荷蘭的統合主義治理模式藉由制度性整合的提升成功地從中度統合 Type I 調適到高度統合 Type II。相較於荷蘭成功的調適經驗，德國無法超越制度性限制，提振國家自主性與社會治理能力，進而凝聚進行改革所需的社會共識，因而由中度的統合治理模式 Type I 降階到低度的統合治理 Type IV。

## 六、二〇〇〇年之後

### （一）制度性整合

德國企圖恢復其國家自主性來跨越制度限制推動改革；荷蘭則是因兩次政權變動，原本高度的國家自主性反倒呈現弱化的趨勢。有鑑於荷蘭模式的成功與績效，德國社民黨黨魁施若德早在 1998 年競選期間便以取法荷蘭經驗，走出德國特色的「新中間（Die neue Mitte）」路線為選舉號召。紅綠聯盟勝選執政之後，隨即仿效荷蘭作法，企圖迂迴制度性限制，恢復與提升國家相對自主性以利進行改革。施若德政府首先以社民黨與勞工運動淵源深厚的關係，喚回工會代表與資方另組勞動結盟 II。社民黨並記取以往協合式行動與勞動結盟 I 的失敗經驗，賦予勞動結盟 II 更具體的組織架構與正式定位，希望藉由將三方主義協商機制制度化，企圖為國家涉入社會伙伴協商開闢合法的門徑。其次在 2002 年 2 月聯邦勞動署（Bundesanstalt für Arbeit 為社會伙伴與國家合組的三方主義結構的社會行政機關，負責勞動就業安置事務）爆發弊案之後，責呈資深企業界人士 Peter Hartz 糾集專家學者成立獨立的調查委員會（簡稱 Hartz 委員會）。<sup>30</sup> Hartz 委員會在 2002 年 8 月 16 日正式公布報告，針對德國勞動市場的現代化與當前失業問題，提交於三年之內降低失業人口 50% 的改革建議。紅綠聯盟在 2002 年底的選舉中再次獲勝之後，擴大了改革的範圍與幅度。施若德除了在其行政權範圍內進行聯邦政府制度改革，<sup>31</sup> 並依據 Hartz 委員會之

---

<sup>30</sup>Hartz 委員會全名為「勞動市場能力現代化委員會」（Kommission für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt），以主席 Peter Hartz 之名為簡稱。他當時為德國 Volkswagen 汽車公司之人事行政總裁，並且是總理施若德個人長期摯友。Hartz 委員會成員共十五人，其中包含兩位學者與十三位來自勞資事務、管理顧問與企業經營專家。有關 Hartz 委員會及其調查報告，請參閱 [www.arbeitnehmerkammer.de/sozialpolitik/seiten/1\\_politik\\_arbeitsmarktreform.htm](http://www.arbeitnehmerkammer.de/sozialpolitik/seiten/1_politik_arbeitsmarktreform.htm)。

<sup>31</sup>施若德於 2003 年 10 月裁撤聯邦勞動部（向來以工會在聯邦政府內的根據地而聞名），將其與經濟部合併為「經濟與勞動部」（Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit），並指派黨內右派重量級人士 Wolfgang Clement 出任部長。Clement 就任後進行了一連串大膽的勞動市場去管制化的政策，展現了施若德政府就業政策改革的決心（與德國馬克斯普朗克社會研究所所長 Prof. Wolfgang Streeck 2002/12/10 訪談，Prof. Streeck 曾於 1998-2000 年擔任德國總理顧問，負責籌畫勞動結盟 II 事務）。

建議，通過立法進行相關的社福與勞動市場改革。他也繼續以勞動結盟 II 來迴避薪資自主原則，企圖促成勞資雙方以薪資節制來促成就業成長與降低失業問題。施若德政府的努力措施展現了其恢復國家自主性的企圖心，唯其是否能夠恢復與強化統合治理的調適機制，掙脫只有福利沒有工作的惡性循環，成效仍有待觀察。

相對於德國紅綠聯盟企圖強化其國家相對自主性的努力，荷蘭則是歷經了前所未有的政治變動，導致了國家相對自主性的弱化。2002 年的荷蘭議會選舉因為極端政治運動興起與發生三百年來首次的政治暗殺緣故，選舉結果出人意料。執政的紫色聯盟挫敗，基民黨勝選，左右極端黨派獲益最大。新的執政聯盟是由基民黨領導社會黨（SP）和兩個民粹運動（LN 與 LPF）組成。<sup>32</sup> 2002 年的執政聯盟由於意識型態的分歧（涵蓋左右極端政黨）與民粹運動煽動的短期效應緣故，政權維持不到四個月便告瓦解。2003 年 1 月的選舉，民粹運動泡沫化（LPF 席次從 26 席降至 8 席，LN 僅獲得 0.4% 選票，無人當選），基民黨重新領導自由黨與左翼自由黨組成中間偏右的新政府。新政府目前最大的挑戰為是否能夠恢復政權的穩定與繼續維持國家相對自主性。

2000 年之後社會伙伴的社會性治理力量受到工會強度繼續降低，以及集體協議分權化的挑戰。根據資料統計，德國工會聯合會自 1991 年統一以後直到 2002 年總計流失了約 30% 的工會會員，工會會員的流失也引起了工會之間的合併。荷蘭工會強度雖然在 1996 年後再度呈現了滑落的趨勢，2000 年時工會強度僅為 28%。<sup>33</sup> 雖然 2/3 的荷蘭勞工並未加入工會，但是荷蘭工會在工業關係領域與集體協商體制中傳統地位的合法性確立，並且並未受到資方的挑戰與質疑。其次，荷蘭民意調查顯示荷蘭民眾對於工會、其政策表現與領導者投以

---

<sup>32</sup>兩個草根性運動 Livable Netherlands 與 List Pim Fortuyn 以左右極端的改革訴求與衝突的手段參與選舉，衝擊了荷蘭政治中長久以來強調共識妥協的政治文化與意識型態穩定趨中的政黨體系。極端人士 Pim Fortuyn 因其偏激的移民政策立場，於選前九天遭到暗殺，使得選舉結果出乎預料。其中 LPF 首次參選即獲得 17% 選民支持，成為議會第二大黨派，佔有 26 席。荷蘭選舉資料來源，請參閱 [www.parties-and-elections.de/netherlands.html](http://www.parties-and-elections.de/netherlands.html)。

<sup>33</sup>1998 年後德國與荷蘭工會強度的資料來源：European Industrial Relations Observatory on-line，[www.eiro.eurofound.ie/](http://www.eiro.eurofound.ie/)。



相當高與穩定的支持度。並在歷年的工廠層次的工作委員會選舉中，工會也都獲得 2/3 左右的選票支持。<sup>34</sup> 但是集體協商的去中央化與部門分權展現了去管制化後創造彈性就業的契機，但是如此同時卻鬆動了統合治理模式的制度性整合要素，意即 Streeck 和 Hassel（2003）所言的「社會支柱的腐蝕」。不僅是德國，荷蘭的統合治理模式都面臨了這種制度變遷及調適的抉擇，進而影響統合治理模式中的制度性整合程度。

## （二）社會性支持

進入二十一世紀之後的德國，德國模式需要改革的共識逐漸被體認，但是對於是否去管制化、自由化的改革方向與內容仍是眾說紛紜。1998 年的政黨輪替幾乎可以算是預期中的事件，但是社民黨的勝選卻是不同預期所導致的結果。工會認為社民黨是自家人，應該會較基民黨更能維護勞工利益。但是一般選民則是對柯爾政府無法有效改革當前經濟困境與失業問題失去耐心，而期待一個更有決心與魄力的新政府來大刀闊斧進行改革。以施若德為首的社民黨右翼，採行了與基民黨相近的去管制化與自由化政策超出工會所預期，不僅引起社民黨與工會間的緊張關係，也在黨內爆發路線爭論與派系鬥爭。2002 年 9 月大選，社民黨為其所推動的社會福利刪減與經濟自由化政策附上了代價，但仍以些微差距繼續領導執政。2003 年年初的兩邦地方選舉，社民黨慘遭挫敗，不僅失去了兩邦的地方執政權，更失去了其在聯邦上議院（Bundesrat）的多數優勢地位，使其繼續利用議會多數的進行改革立法的作為更為困難。<sup>35</sup>

1980 年代以來荷蘭勵行就業政策改革成效在 1990 年代逐漸呈現。但是所謂的荷蘭奇蹟並非完美模式，也有其不足之處而招致批判，例如長達十多年的薪資節制政策過度扭曲市場機制，非典型就業型態對全職工作的設立產生可能的排擠效應，社會福利支出的刪減與部分私有化忽略了基層低收入勞工的需

<sup>34</sup>2003/5/6-7 與荷蘭阿姆斯特丹大學高等勞工研究所（AIAS）所長 Prof. Jelle Visser 訪談。

<sup>35</sup>施若德已經於 2004/2/6 宣布將於三月底辭去社民黨主席一職，為近來社民黨支持度降低與黨員流失負責。聯邦議會社會黨黨團主席 Franz Müntefering 將繼任黨主席並宣稱堅持改革，但施若德的去職不免顯示了社民黨內右派改革勢力的受挫與影響日後社民黨的改革路線與政策。

要，以及集體協商的分權化及工作契約的彈性化逐漸擴大了社會分配不平等（Becker,2001； Salverda,2001；Keman,2003）。對於荷蘭模式越來越多的批判與不滿逐漸動搖了自 1982 年以來所凝聚的共識，對社會與產業關係造成了負面影響。2002 年 5 月與 2003 年 1 月的兩次議會選舉象徵著荷蘭社會共識的降低。以往強調妥協尋求共識、政黨之間及政黨與社會伙伴間合作的政策制定模式，逐漸由凸顯分歧衝突的手段、單方面作為的途徑所取代，進入所謂的「後調適政治時代」（Jones,2002）。

2000 年之後德國的勞資關係因為進行社會福利改革而出現動盪。2000 年與 2001 年勞資關係是相對和緩的，工作天損失分別為每千人 10.78 天與 26.833 天。但在 2002 年則因為社民黨推行一連串社會福利緊縮與修改勞工就業安全法（放寬解雇規定）的舉措引起勞工激烈反對與抗爭，其工作天損失頓時上升至 310.149 天。而參與勞工總數達 428.283 千人。同一期間荷蘭的勞資關係則是相當平穩的，平均工作天損失 2000 年 9.43 千天，2001 年為 45.1 天），參罷工與勞工總數 2000 年 10.26 千人，2001 年 37.4 千人。

### （三）政黨政治

制度性整合與社會共識皆低的情境之下，兩國的政黨政治也顯現出相當的變動。2002 年 9 月德國聯邦議會選舉，紅綠聯盟以些微差距再次獲勝，施若德政府繼續執政。在低度統合治理的情境下，執政政黨享有較多的政策自由空間。施若德政府繼續了更具野心地失業救濟的刪減與放鬆解雇條款等去管制化措施，以及擴大集體協商的分權化與彈性化政策。但在國家相對自主性低落與缺乏社會共識支持的情況下，紅綠聯盟仍受限於德國政經制度限制，使得經濟發展與就業表現至今仍無起色。相類似的情形也發生在荷蘭，2002 年 5 月的荷蘭議會選舉結果某種程度上象徵了高度統合治理的弱化。對荷蘭模式成效的質疑，削弱了選民對勞工黨與自由黨聯盟的支持，民粹運動的興起顯示荷蘭群眾對現行政黨體系的不滿。極端的政治訴求與偏激的政治暴行出現，衝擊了 1970 年代以來「去支柱化」後溫和趨中的政治生態。雖然在 2003 年 1 月的選舉之後，基民黨與自由派政黨重組穩定執政聯盟。新的政府需要重振國家相對自主

性與凝聚社會共識，方能繼續他們早自 1982 年開始的荷蘭模式改革。

#### （四）統合治理模式與經濟表現

進入二十一世紀前期，兩國的經濟成長都受到國際景氣週期影響而出現疲態，社會福利支出則力求節約與穩定。但兩國在勞動市場表現上大異其趣，德國失業率繼續上揚，總體就業創造仍是不足，荷蘭失業率穩定下降，總體就業快速增長。德國的實質經濟成長率在 2000 年時曾回升到 3%（1999 年為 1.8%），但在 2001 年時便降至 0.6%，在 2002 年時更低至 0.2%。荷蘭的實質經濟成長率也呈現出類似的趨勢，2000 年回升到 3.5%（1990 年平均為 2.75%，但自 1998 年後便逐年遞減），2001 年為 1.3%，2002 年時也僅有 0.2%。經濟的衰退也反映在德國的失業率方面，2000 年的失業率為 8.1%，2001 年為 7.9%，2002 年攀升至 9.8%（平 1997 年的歷史紀錄）。但荷蘭的失業率似乎只受到些微影響，2000 年降至 3.3%，2001 年更降至 1970 年代荷蘭疾病爆發前的 2.7% 水準，2002 年則略升至 3%。另就總體就業增長率來看，德國與荷蘭之間的差距顯著。1991 至 2001 年間，德國的就業增長率為 -1.4%，荷蘭的就業增長率高達 22.4%（OECD, 2003: 16-17）。<sup>36</sup> 在社會安全移轉支出佔 GDP 比例方面，兩國都力求穩定或刪減支出比例。德國在 2000 年為 18.8%，2001 年為 18.9%，雖然都高於 1990 年平均值，但是自 1997 年起呈現穩定的趨勢。荷蘭 2000 年社會性移轉性支出繼續下降至 11.9%，2001 年更下降至 11.6%，低於 1960 年代平均水準。

2000 年之後至今，德國的國家自主性呈現強化的趨勢，唯制度性限制仍無超越的跡象，且社會伙伴治理能力繼續降低，在制度整合面向上是低度制度性整合。社會共識低，勞資關係動盪，所以仍是低度社會性整合。因此，德國的統合治理模式似乎滯留在低度統合治理模式 Type IV，到目前為止並沒有「脫

---

<sup>36</sup>有些學者認為荷蘭自 1982 年開始進行改革以來，其整體經濟表現雖有成長，但在 OECD 國家中並不如愛爾蘭突出，在失職年金與疾病給付的社會福利改革成就有限，並且社會收入分配平等方面有擴大的趨勢，而荷蘭最特殊的表現在於其卓越的總體就業增長與失業率下降。因此，所謂的荷蘭奇蹟應該更精確地正名為「就業奇蹟」（Becker, 2001；Visser, 2002）。

困」的跡象。對於德國而言，改革的契機在於執政聯盟是否能夠提升其國家相對自主性，凝聚改革的社會共識，來跨越制度性限制與獲得社會伙伴的支持與合作，來進行政策改革。相對於德國需要脫困於低度統合模式的處境，荷蘭面臨的挑戰是如何守成，維持高度的統合治理模式 Type II。為此，荷蘭當前面臨的重要議題則是：穩定的執政聯盟出現是否能夠維繫 1990 年代的高度國家相對自主性？在分權化的趨勢下，社會伙伴如何維繫其治理能力？與繼續社會福利改革路徑下，如何凝聚新的社會共識與消彌可能造成衝突的勞資關係？

## 肆、比較德國與荷蘭統合治理模式變遷

### 一、比較荷蘭與德國統合治理模式變遷（參見圖 2 與圖 3）

#### （一）1950 年代荷蘭與德國都是從低度統合治理模式到高度統合治理模式。

就國家治理能力這一變數而言，兩國國家機關都因為戰後制度重建的緣故，而呈現出高度的國家治理能力。這一時期內，國家透過協助勞工與企業恢復工業關係結構，藉由賦予社會行政管理的「準公權力」，承認其層峰組織地位，享有參與政策制定過程的門徑。兩國不同之處，在於荷蘭的國家機關享有較大的直接干預工業關係的權力。特別是透過法令制度的規範（例如 1945 年「工業關係特別法」），直接進行中央經濟管制工資與工作條件，遂行其充分就業與經濟發展的政策目標。但是西德的國家機關則是所謂的「半主權國家」，其國家機關權力受到社會的垂直分權與中央地方的水平分權。因此，這一時期內高度的國家治理能力的發揮，首先在於其學習與發展出透過協商與合作的間接統治技巧，而非直接干預。其次，是將勞資雙方高度組織化，並賦予自行管理的權力，結成共同治理的社會伙伴關係。因此，半主權國家的制度限制可以透過高度自治社會伙伴的協商與合作而補足。而這正是 1950 年代西德國家治理能力與荷蘭最不相同之處。

相對於國家治理能力，1950 年代的荷蘭與西德高度的社會治理能力是由於

勞工工會與企業協會制度重建、工會擁有合法代表性與享有社會行政的準公權力之後，並且由於工業生產的恢復，兩國勞工工會化的程度快速增長，比例達到高峰。再者因為「單一談判，集體適用」的集體談判原則的法制化，進一步強化了社會伙伴的社會治理能力。

在社會共識方面，荷蘭與西德同樣經歷戰爭的毀壞，社會中普遍存在著重建國家的社會共識。這樣的社會共識在荷蘭促成社會伙伴達成「先求經濟發展，再在求社會分配」的勞資妥協，在西德則是勞資雙方願意將總體利益置於個別利益之上。具體的表現在於勞方的志願性薪資節制、近乎極限的每週工時與生產力的大幅提昇。由於高度的制度性治理與社會共識，這一期內的勞資關係則是相對合作與和諧，低度的工作天損失數與罷工參與人數。

政黨政治方面則是出現有趣的現象。荷蘭與西德都是內閣制與比例代表制的選舉制度，因此形成多黨制，聯盟政府的統治成為常態。雖然如此，但是執政政黨仍是以基督教民主與社會民主政黨為主。在高度統合治理的支持下，荷蘭在勞工黨（社會民主政黨）領導執政時期，為了補償工會對政府嚴格經濟管制政策的服膺，擴大了社會安全福利與項目給付。反觀西德，保守的基督教民主聯盟領導執政，因為面對社會民主黨的激烈競爭、工會的要求與黨內左派的壓力，1957年通過退休年金改革，大幅增加的社會安全支出。

## （二）1960年代荷蘭是從高度統合治理模式降階到中度統合治理模式（Type IV）；西德雖然維持在高度統合治理模式，但在1960年代末期呈現弱化趨勢。

由於國家治理能力的界定為「國家機關與社會伙伴相對而言的強度」，因此當社會伙伴能力增強之後，國家除了尋求繼續維持相對的超越社會利益的力量外，也需要發展靈活的統治技巧。以此一時期的荷蘭為例，經歷1950年代經濟快速發展之後，社會伙伴因為經濟成長而有要求補償的合法性，特別是勞工長期以來的薪資節制。荷蘭國家機關未能及時地進行整體經濟調控，適時抒解技術勞動力出走與黑市工資等問題。國家治理能力逐漸由高降低，屈從社會伙伴要求。西德的例子正好相反，國家機關雖然受到制度性限制（例如勞資談

判自主原則)，但在 1966 年遭逢經濟衰退衝擊，國家一方面透過建立非正式的三方機制，為國家尋求介入與影響社會伙伴工資談判的門徑。另一方面制定「經濟穩定成長法」，強化國家在社會市場經濟中的角色與功能。因此，半主權國家反倒呈現出較高的國家治理能力。

社會治理能力方面，荷蘭的情形是在國家治理能力降低的情況下，社會伙伴的高度社會治理能力反而可能成為國家政策推行的障礙。因為缺乏監督與制衡的力量時，社會伙伴追求個別部門的利益動機可能會超越國家整體利益。例如荷蘭工會在 1963 年到 1965 年的薪資暴增之後，對荷蘭經濟產生的負面影響。西德方面維持高度的社會治理能力。勞方在協合式行動中承諾薪資節制，資方則允諾維持物價穩定。

1960 年代荷蘭的社會共識降低。經濟持續繁榮發展，戰後社會伙伴的社會共識轉弱。傳統支柱化社會漸趨解體，強調妥協共識的調適政治不再，使得社會利益分歧，意識型態之爭與訴求手段激進。這一時期西德戰後社會伙伴的社會共識轉弱。新的社會世代與新的社會需求出現，使得社會共識開始出現分歧。1960 年代中期首次經濟衰退與失業問題出現後，社會市場經濟共識降低，意識型態之爭再起。

在荷蘭政黨政治方面，激烈的選舉競爭壓力似乎超越了政黨的意識型態。在中度統合治理模式的空間中，主要政黨都採取了向政黨光譜中間偏移的策略。基督民主自由聯盟政府雖然推行工資、工時去管制化政策，但是社會安全性移轉支出大幅增加，不亞於勞工黨執政時期。西德的政黨政治則在高度統合的統合治理模式下，兩大政黨行其所偏好的政策。基督教民主聯盟推行社會市場經濟，社會民主黨則追求凱因斯式實驗。但隨著統合治理模式的鬆動，政黨政治與其政策偏好便逐漸受到限制。

(三) 1970 年代荷蘭從中度統合治理的 Type IV 繼續降級至低度統合治理的 Type III。西德的統合治理模式是高度統合的 Type I 滑落到中度統合的制度性治理高、社會性支持低的 Type IV。

荷蘭的國家治理能力降低。薪資浮動體系造成荷蘭工資急遽上升，導致通貨膨脹效應與產業競爭力的衰落。國家企圖恢復中央薪資控制失敗，反而引起了勞工的大規模罷工抗爭。探究其原因，可能因為危機剛出現，國家無法敦促勞資擱置個別部門利益；也可能因為時機尚未成熟，政府介入的決心不夠。1970年代西德國家治理能力在凱因斯式實驗失敗之後逐漸轉弱。半主權國家的限制浮現，無法促使社會伙伴協同合作（co-operative）。「協合式行動」無法超越薪資自主原則的限制，穩定成長法的政策效果亦遭遇獨立的聯邦銀行的抵制，使得凱因斯式實驗相繼失敗，國家治理能力由高轉為低。

社會治理能力方面，荷蘭社會治理能力遭受到兩方面的挑戰：一方面是工會會員的流失與密度降低；另一方面則是勞資雙方濫用社會行政管理權力，透過失能年金與提前退休兩方法，來將勞力汰換的私人成本轉嫁至公共年金體系。勞資社會治理能力的合法性與道德性遭到質疑。西德社會伙伴維持相當高的社會治理能力。但在缺乏國家治理能力的監督制衡下，著眼於個別利益的考量，高度的社會伙伴社會治理能力反而成為私利抵抗或是勞資共謀等的負面影響力。

1970年代荷蘭是低度的社會共識。新興的社會議題與階級意識超越傳統宗派文化的區隔，雖然促進了跨社會階級與傳統宗派團體之間的合併與合作，但是社會利益更加多元分歧，妥協與共識凝聚更為不易。西德社會共識低是因為社會民主黨凱因斯式實驗失敗，意識型態變遷象徵著這一時期內多變與脆弱的西德社會共識。

勞資關係方面，荷蘭與西德都歷經工人鬥陣的勞資衝突時期。戰後的普遍現象是：後現代性的新世代興起，強調個人化、激進化與衝突化。為了要求薪資與社會福利權利，勞工採取激進抗爭手段成為常態，罷工抗爭頻率與規模大幅成長，勞資關係衝突且震盪幅度大。

政黨政治方面，荷蘭宗派政黨面臨傳統支持力量的流失與社會民主政黨的挑戰，彼此擱置宗派意識型態差異進行合併，以鞏固團結支持力量。並且面對社會階級意識的興起趨勢，政黨都採取擴大了社會安全支出的措施，以增加勞動階級選民的支持。在西德，隨著統合治理的弱化，政黨政策偏好的選擇變得

窄化，爭取選民支持的考量似乎優先於政黨意識型態。因此，社會民主黨推行的凱因斯政策宣告失敗。

(四) 荷蘭 1980 年代統合治理模式從 1970 年代的低度統合治理 Type III 回升到中度統合治理的 Type II。西德則是由於社會共識增強與勞資關係穩定和諧的緣故，由中度統合治理模式的 Type IV 變遷至 Type II。

荷蘭國家治理能力逐漸恢復。荷蘭政府成立獨立的、超然的調查委員會，採取迂迴策略以避免社會伙伴可能的干預，同時尋求社會基層支持力量與凝聚改革共識。再依據調查委員會之建議，制定具體的改革目標及實際政策。國家並且運用獨立的、超然的調查委員會所享有的道德性與合法性地位，成功地促使勞資伙伴達成以改革為導向的集體協議。西德國家的相對治理能力則延續了 1970 年代中期以來已經弱化的趨勢。這主要礙於協商自主原則，國家無法敦促勞資社會伙伴回復有效且負責任的協商，以克服過高的薪資成本結構，與擴大服務部門中的就業。

荷蘭社會治理能力的降低是因為失業率所導致的勞工工會密度下降。集體協議涵蓋率也因談判逐漸的去中央化與分權化而降低。勞資社會伙伴濫用失能年金的作為，亦衝擊了會伙伴的統治能力的合法性。1980 年代西德社會治理能力是低度的情況，工會密度、集體協商涵蓋率自此以後便呈現疲弱的趨勢。

1980 年代荷蘭的社會共識高。高失業率與福利國家危機啟動了大眾的社會學習過程，提升改革的社會共識。菁英間的社會建構，重新界定社會福利供給的目的，以志願性薪資節制為首的一系列政經改革得以推動。經歷了 1970 年代統合治理動盪之後，戰後西德的快速的經濟成長、充分就業的繁榮景象不再，危機意識與改革需求反而凝聚了分歧的社會共識。

勞資關係方面，荷蘭的勞資和諧是由於工會遭逢成員流失與工會密度下降的困境，並且面對社會普遍要求工會薪資節制的呼聲，以及承受濫用年金體系的指責，在這樣的情形下，荷蘭工會沒有能力與道德立場繼續進行大規模的罷工抗爭。社會危機意識升高，兩國的勞資關係由衝突轉為合作。



就政黨政治而言，1982 年之後基督教民主黨與自由民主黨結成穩定的執政聯盟，促成了改革政策推動的連續與一致性。1983 年中間偏右的保守基督教民主聯盟政府隨即以轉變為口號，撤除許多前任社會民主黨政府的擴張性政策。經濟政策方面，致力於以去管制化來改善經濟周邊條件，並且縮減過度擴張的基層建設、社會福利與教育等公共支出。

#### （五）1990 年代的荷蘭是高度的統合治理模式；統一之後的德國由中度的統合治理模式 Type I 弱化到低度的統合治理 Type IV。

荷蘭高度國家治理能力的展現。在當遭遇社會伙伴的阻礙時，利用國家行政特權設立獨立的特別委員會，藉以跨越社會伙伴與僵滯的協商機制，凝聚社會民意支持來進行政策改革。並且能夠進一步地敦促社會伙伴締結薪資節制、活絡勞動市場與社會福利改革的社會契約。反觀德國，雖然國家機關面臨多重限制，但自 1990 年兩德統一之後，一方面德國政府繼續透過兩次設置三方協商機制，試圖與社會伙伴達成改革協議；另一方面則在其行政權限範圍內，單方面的進行社會福利改革行動。但是兩項努力仍無法獲得社會伙伴的支持，使得改革成效相當有限。

在社會治理能力方面，1990 年代荷蘭的工會密度的回升、企業協會密度與集體協商涵蓋率的穩定上升，呈現出高度的社會治理能力。1996 年彈性與保障協議的通過，以及 1999 年正式立法之後，荷蘭的勞動市場呈現出更大的彈性，以因應服務經濟興起與非典型工作型態趨勢的需要。而德國統一之後勞工工會與企業協會密度都經歷先升後快速下降的趨勢，並且集體協商涵蓋率隨著集體談判的去中央化與分權化而降低，使得 1990 年代社會治理能力繼續降低。

1990 年代荷蘭的高度社會共識是對於荷蘭模式改革政策的支持，以志願性薪資節制來確保就業，以及對於社會安全支出合理化的支持。儘管兩德統一促進了迫切推動改革的共識，但是國家與社會伙伴之間對於改革的方向、內涵與程序仍充滿歧見。因此，無論是基民黨或社民黨政府尋求建構改革共識的努力

未果都顯示了德國社會共識低而分歧的現狀。政治菁英與群眾對於當前失業與社會福利國家危機的起因尚未有共識，但對於改革所需要的負擔與調整代價感到遲疑，使得改革不乏停滯不前。

再就勞資關係而論，主要的工業衝突在於對失能年金的緊縮政策導致，但從國際比較而言，荷蘭的勞資關係相對和緩。1990 年代德國的勞資關係衝突現象則是勞工工會力量反撲、資方立場分歧與集體談判新舊制度交替作用的結果。

政黨政治方面，荷蘭高度統合治理模式下，中間偏左的「紫色聯盟」繼續了基督民主黨的「荷蘭模式」—勞動市場去管制化與社會福利合理化—的改革路徑。德國社會中集結的分配聯盟牢固，此一期間選舉結果呈現：任何追求付出沈痛負擔經濟改革的主要政黨都會受到既得利益分配聯盟的選舉懲罰。因此兩大政黨不敢大幅更動目前的現狀。

#### (六) 2000 年之後荷蘭與德國的統合治理模式發展

對荷蘭而言，進入二十一世紀的挑戰在於是否能夠繼續維持高度統合治理的「荷蘭就業奇蹟」；但對德國而言，則是如何掙脫低度統合治理的改革困境。2000 年至 2002 年荷蘭的政局歷經動盪，進一步地顯示傳統強調妥協與共識協商的調適政治受到嚴重的衝擊。極端主義與民粹運動興起挑戰現存的政黨體系，荷蘭國家統治能力似乎出現弱化的趨勢。反觀陷入低度統合治理模式的德國，自紅綠聯盟執政之後，展現恢復國家治理能力的強烈企圖心。Schröder 政府召集社會伙伴組成「勞動結盟 II」，敦促勞方同意薪資節制與改革提前退休制度，要求資方投資德東地區，來促成德國整體就業增長與降低失業問題。另一方面，則是仿效荷蘭改革經驗，Schröder 設立了 Hartz 委員會，針對當前德國勞動市場提出改革建議，並在聯邦政府的行政權限範圍內進行單方面的制度與政策改革。

在社會治理能力方面，二十一世紀的荷蘭與德國都經歷工會與企業協會密度降低、集體協商去中央化與協商涵蓋率降低的發展。社會支柱的腐蝕降低了社會伙伴的社會治理能力。隨著集體協商的去中央化與分權化，展現了去管制

後創造勞動市場彈性的就業契機，如此同時卻鬆動了統合治理模式的制度性治理要素。荷蘭與德國的統合治理模式都面臨了這種制度變遷及調適的抉擇，如何兼顧高度統合治理的維繫與勞動市場彈性化的提升。

荷蘭模式的負面效應日益浮現，越來越多的批判與不滿，逐漸地動搖了自 1982 年以來所凝聚的共識，對進一步的非典型就業與失能年金改革關係造成了負面影響。在德國方面，需要改革的社會共識日漸形成，但是社會民主黨的左派供給面政策——勞動市場去管制化、社會安全合理化與年金局部私有化等——的改革方向與內容遭到利益分配聯盟的選舉抵制。

2000 年之後荷蘭的勞資關係則是相對地平穩。若與 1990 年代相比較，平均工作天損失與參罷工與勞工總數都是低於 1990 年的平均值。德國在 2000 年與 2001 年勞資關係亦是相對地和緩的，唯有 2002 年時因為一連串的社會福利緊縮與修改勞工就業保障法，放寬解雇規定的舉措引起勞工激烈反對與抗爭。

因此，整體而言，目前基督民主黨與自由民主黨組成的新政府最大的挑戰為，是否能夠恢復國家統治能力，維繫社會治理能力與建構新的社會共識，進而繼續推動荷蘭模式的改革。而德國的統合治理模式似乎到目前為止並沒有「脫困」的跡象。對於德國而言，改革的契機在於執政聯盟是否能夠提升其國家治理能力、凝聚改革的社會共識與獲得社會伙伴的支持與合作，來超越德國模式的制度性限制與進行政策改革。

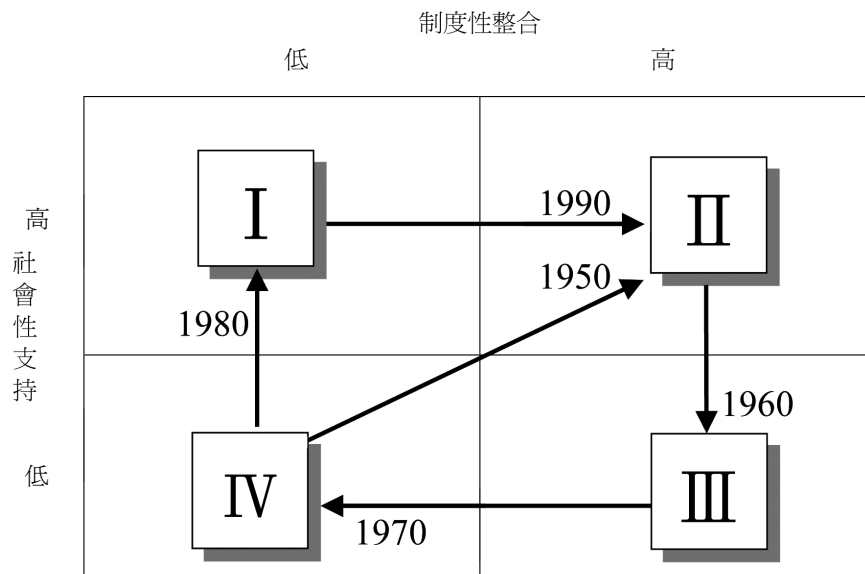


圖 2 荷蘭深度統合治理模式變遷圖

資料來源：作者自行整理

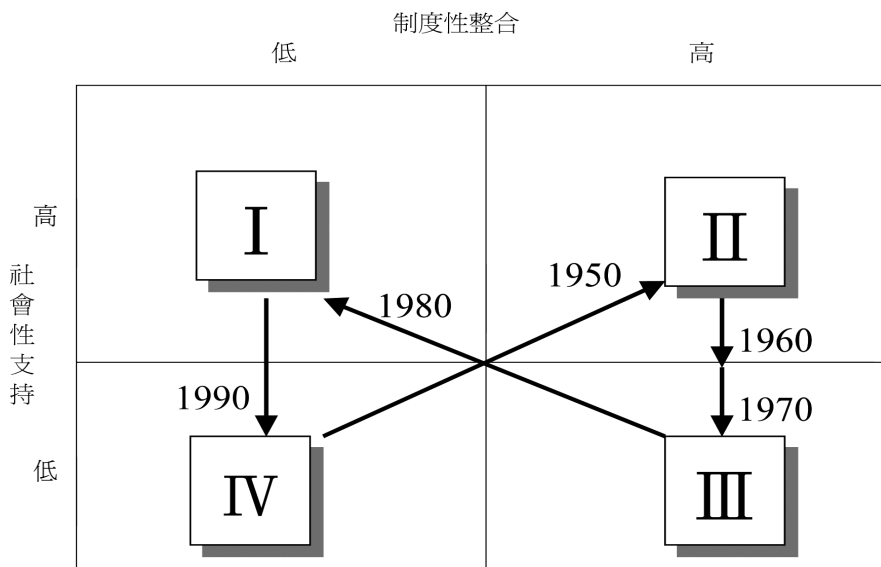


圖 3 德國深度統合治理模式變遷圖

資料來源：作者自行整理

## 二、政經改革的成功條件與結構性限制

從荷蘭與德國戰後至 2002 年的政經改革經驗來看，在相似的統合治理結構中，制度性治理與社會性支持的程度高低，決定了統合治理模式的運作效率。兩國在高度統合治理模式的時期當中，都經歷了高度經濟成長、失業率的降低與總體就業增加。反之，當統合治理模式退化或降階時，就會面臨經濟發展降低與遲緩，失業率升高與總體就業增長不足的情形。因此，統合治理模式與經濟成長率、失業率之間呈現高度相關性；但在與社會安全支出之間的關係上，我們則可以進一步地發現政黨政治的中介影響。本節將繼續從深度統合治理模型的分析當中，說明荷蘭與德國政經改革的成功條件與其所面臨的結構性限制。研究發現兩國政經改革的成效的差異是由於統合治理結構的制度內差異，這差異主要呈現在制度性治理方面——國家治理能力、社會治理能力的不同。最後則闡述荷蘭總體就業的增長的成功因素則在於非典型就業型態的制度創新。

### （一）國家治理能力的差異

由荷蘭與德國統合治理模式的變遷經驗來看，荷蘭改革成功的重要因素是其國家在改革過程中發揮高度的國家治理能力，促使社會伙伴多次締結以改革為導向的社會契約，並且化解分配聯盟抵制的難題，進行了社會安全制度與政策的改革。荷蘭的政經改革啓始於 1982 年。荷蘭政府以直接干預薪資制定與介入勞資集體協商的威脅，迫使社會伙伴回復自 1970 年代便陷於僵局的勞資協商，並且達成妥協，簽訂了薪資節制與工時刪減的 Wassenaar 協定。在 Wassenaar 協定之後，荷蘭政府依改革的需要，陸續促使社會伙伴締結了多項社會契約，延續了改革政策的成效。在社會安全制度改革方面，政府的改革行動遭遇到分配聯盟的激烈抵制。荷蘭政府一方面透過設立立場公正的獨立調查委員會，來迴避社會伙伴所造成的政策僵局，並提出具體的改革政策建議。另一方面則是透過獨立調查委員會的信譽，凝聚社會民眾的改革共識，依據建議進行相關社會安全行政機制的改造，以及失能年金與疾病給付體制的改革。

相較於荷蘭，德國的國家治理能力受到多重的制度限制，並且每一項制度限制對於推動政經改革都具有否決（veto）的箝制（Tsebelis,2002；Immergut,1992）。<sup>37</sup> 德國國家無法以道德勸說整合社會分歧的利益，亦沒有足夠的政策工具來威脅利誘勞資雙方達成改革協議。德國的政治經濟決策程序對國家能力存在著多重束縛，如基本法中保障的薪資自主原則、聯邦地方分權等，使德國國家治理能力低落，改革政策遭受社會伙伴的杯葛無法有效推動。德國政府雖然企圖以創立協合式行動與兩次的勞動結盟，來迴避薪資自主原則，促成薪資節制與社會福利刪減的共識。但是由於缺乏可信的政策工具來迫使社會伙伴達成協議，致使每次三方協商機制，最後都是無疾而終。2000年後施若德政府雖然仿效荷蘭改革經驗，單方面地進行局部聯邦體制的改造，與設立Hartz 調查委員會進行勞動市場政策改革。但是，2002年聯邦議會與地方選舉的挫敗，使社民黨失去聯邦上議院的多數優勢，顯示其仍無法化解分配聯盟的改革阻礙，增加單方面改革行動的困難度。

## （二）社會伙伴的角色

社會伙伴的角色是影響荷蘭與德國政經改革成效的第二項重要因素。在交叉比對社會治理能力、國家治理能力與統合治理模式變遷，我們發現高度社會治理能力對於統合治理模式可能是助力，也可能是阻力。唯有在國家治理能力同時為高的時期中（如荷蘭的1950年、1990年與德國的1950年），高度的社會治理能力才能促進統合治理模式的強化與升級。引伸而言，高度的社會治理能力唯有在高度的國家治理能力的制衡與良性引導下，才能促成統合治理模式的升級。在推行改革時，高度的社會治理能力反而給予勞資雙方否決任何改革的作為。荷蘭1960年代社會伙伴對於政府中央經濟管制政策的抵制、德國1970、1990年代工會對緊縮社會福利支出的抗爭，以及兩國先後發生的社會伙伴勾結濫用年金體系的作為都是明顯的例證。相反的，1980年代荷蘭政府得以

---

<sup>37</sup>由於歐陸型福利國家中工業關係、福利體制與資本主義生產模式是透過統合治理模式而緊密相互連動，因此特定的制度或是行爲者的存在與否，都可能成爲在福利國家改革決策過程中成爲「否決點」（veto point）或是「否決者」（veto player）。

發動以薪資節制為首的就業政策系列改革，除了得力於當時國家治理能力的恢復之外，也受惠於當時積弱不振的社會治理能力。因此，社會治理能力對於統合治理模式是「禍福互見」（mixed blessing），端視情形而定。

除了勞工加入工會的比例普遍降低的趨勢，近年來荷蘭與德國社會治理能力普遍受到集體談判去中央化的影響。勞動市場的彈性化意味著基層公司場域中的勞資雙方可以依其特定的環境條件與談判雙方意願而簽訂所謂的「公司協議」。隨著集體協商的去中央化與分權化，展現了去管制後創造勞動市場彈性的就業契機，如此同時卻鬆動了統合治理模式的制度性治理要素，降低了社會伙伴的社會治理能力。因此，當前荷蘭與德國的統合治理模式都面臨了這種如何兼顧高度統合治理的維繫與勞動市場彈性化的提升的制度變遷及調適的抉擇難題。

### （三）政黨政治的中介影響

政黨政治作為中介變數，其影響荷蘭與德國統合治理模式的政策產出主要在於兩個方面，意即是社會安全支出與政經改革的政策內容。首先在社會安全支出方面，無論統合治理的高低，德國的平均社會性安全支出比重從戰後一直是逐漸上升的趨勢。荷蘭的經驗是，社會安全性支出快速成長至 1980 年代，但在 1990 年代之後便大幅下降（參見表 1）。

一般認為兩國社會安全支出持續成長的原因，一方面是社會福利的「棘輪效應」，使得支出上升後反倒不易下降。另一方面則是失業率的持續攀升，也使得社會安全支出占國民生產毛額的比例越來越重。但是從荷蘭與德國的經驗顯示，政黨之間的選舉競爭亦是社會安全支出持續增加的重要因素。主要是戰後基督教民主黨在面對社會民主黨日益強大的挑戰時，為了擴大選民支持的基礎，特別是尋求勞工階級的選舉支持，進而擴大了社會安全支出的比例。明顯的例子是 1957 年西德基督教民主黨大幅增加了退休年金的給付額度，以及荷蘭基督教民主宗派政黨在 1960 年代擴大社會安全支出幅度更甚於勞工黨的作法。1970 年代與 1980 年代社會安全支出的成長是因為利用提前退休與失能年金的分配聯盟形成，所導致的大幅增加結果。荷蘭的惡化情形遠甚於當時的西

德。但是自 1990 年代之後兩國的發展便出現了差異。社會安全支出雖然在社會伙伴中形成分配聯盟來捍衛既得利益。但是在高度統合的模式中，荷蘭政府展現高度的國家治理能力，進行了社會福利行政制度的改造與社會安全支出合理化的改革，自 1990 年代開始社會安全支出便已大幅地降低了 6.73%（參見表 1）。反觀德國，統合治理結構中的多重制度限制，賦予分配聯盟機會與權力得以沖淡政府所意圖推行的社會福利改革的政策效應，社會安全支出持續增加。

其次在政經改革政策內容方面，基督教民主黨與社會民主黨在戰後初期有顯著的不同，但隨著失業率的居高不下與福利國家危機日益嚴重，政黨之間的政策差異便因而縮小。戰後初期德國與荷蘭的社會民主黨派主政時期，都偏好採取所謂的凱因斯式政策，結合勞資集體協商達成志願性薪資節制與國家主導的充分就業勞動市場政策。相對的，基督教民主政黨則多主張降低法定薪資、刪減失業救濟與降低工作保障規定等降低勞動市場僵硬性（labor market rigidity）的去管制化政策。

因為德國基本法中保障勞資談判不受國家干涉的「薪資自主」原則，所以在戰後基督教民主黨執政時期，並沒有直接干涉工資的意圖。德國社會民主黨執政則是希望藉由設立三方機制，為國家尋找介入勞資談判的門徑，以促成社會伙伴間就薪資與工時達成有利於政經改革的協議。正如同在本章國家治理能力一節所言，由於德國國家缺乏足夠的能力與資源來克服勞資談判自主的制度性限制，因此戰後至今三次的三方機制（包括一次由基督教民主與社會聯盟所設立的）都是功敗垂成。但是自統一之後日漸高漲的失業壓力，基督教民主聯盟與社會民主黨都採取了增進勞動市場彈性化的政策。唯基督教民主黨多強調放寬勞工就業保障的法規，社會民主黨則主張非典型就業型態的推廣。

促成勞工志願性薪資節制一直是荷蘭主要政黨（無論基督教民主黨或社會民主黨）推行政經改革的首要步驟。例如 1945 年的「工業關係特別法」以及 1982 年的 Wassenaar 協議與 1993 年的「新方向」協議都強調薪資節制的重要性。其主要的優點在於降低生產成本，以提升荷蘭產品的國際競爭力；並且藉此降低勞工薪資中的社會保險額度，有利於低薪資部門中的就業創造，資方同



時以工時刪減等措施來補償勞工的志願性薪資節制。荷蘭政府促成勞資達成薪資節制與工時刪減補償的政策，後來外溢產生了工時分享與非典型就業型態的制度創新，是創造荷蘭就業奇蹟最主要的成功因素。

#### （四）就業型態與制度創新

荷蘭與德國政經改革的另一項差異，在於荷蘭適時地因應了服務經濟興起的潮流，透過非典型就業型態的制度創新，大幅地創造就業職位與提昇婦女的就業。事實上，荷蘭就業增長具有兩個重要的制度創新部分。一是以薪資節制來換取工作，確保就業；同時以刪減工時來工作分享，以利新工作機會的創造。第二，由於傳統產業萎縮，服務部門興起的環境變遷，再加上婦女教育與要求自主權提升，使得非典型工作型態成為調和這兩項環境變遷的最佳解決方案。雖然，以非典型工作型態來因應 1980 年代以來荷蘭的失業問題，並非政府精心設計的政策。但是在政府與社會伙伴的積極回應環境變遷與社會需求之下，透過工時分享、提升非典型工作權益與全職工作的平等化、增加幼兒關護設施的提供，來結合「工作與關顧」（work and care），大量創設的部分工時工作與大幅提昇了婦女就業率。

歐陸型社會福利國家體制是以男性為主要家庭收入的制度設計。由於這樣的制度設計邏輯緣故，對婦女（特別是已婚婦女）就業造成負面影（Esping-Andersen,1997: 66）。例如兒童福利津貼多以現金發放，並且限定已婚婦女為兒童主要關顧提供者，因此缺乏提供公共幼兒關顧設施。其次，所得稅制不利於家庭中第二份收入，進一步降低已婚婦女就業的動機。荷蘭作為典型的歐陸型福利國家，並且深受基督教倫理的影響，所以其婦女就業率在 1971 年以前僅達 30%，是歐陸所有國家中最低的（Visser,2002: 26）。由於環境的變遷衝擊了傳統的男主外女主內的家庭型態。製造產業的沒落，勞力需求降低，使得男性成為主要的失業者。根據統計 1971 年時荷蘭工作年齡的男性就業率達 90%，但在 1992 年時已經降低至 70%（OECD,2000）。因此，家庭中的婦女也有收入壓力。同時由於婦女教育程度提升，要求自主權利，使得婦女就業或是已婚婦女（在產後）再就業的意願與需求增加。服務經濟興起，低薪資高彈

性的非典型就業型態的制度創新，反而適時地因應企業需求與婦女同時兼顧工作與兒童關顧的需要。

由於荷蘭的工業關係是高度統治理的緣故，就業型態是受到至少三方面的高度連動（highly coupled）的制度性限制例如政府稅率、社會伙伴薪資政策、與工作條件的集體協議等的規範。在國家與社會伙伴的協同合作之下，進行政策改變與制度調適，促進了以非典型就業型態及增進婦女就業的政經改革。

當 1970 年代末期至 1985 年「荷蘭疾病」達到高峰時，政府首先於 1982 年促成勞資伙伴達成以志願性薪資節制交換工時刪減的集體協議。Wassenaar 協議之後，產品中的勞動成本降低，荷蘭產品國際競爭力恢復。經濟復甦，外銷暢旺之後，國內投資與消費增加，國內服務部門擴張。工時刪減至 38 小時後所造成工作分享的外溢效應，使得新的臨時性職位需求增加。1993 年荷蘭政府首次將部分工時的權益有條件地放寬，拉近了其與全職性工作間的差距。基於勞動市場過於僵硬，不利於部分工時工作創設的問題，政府採取了彈性化的立場。社會伙伴於 1996 年簽訂了彈性與保障協議，除了進一步地將部分工時工作與全職工作權益平等化之外，勞資同意放鬆對全職工作的解雇保障，並且賦予資方對於創設工作型式（全職或部分工時）的自由裁量權。荷蘭政府更進一步地將 1996 年的彈性與保障協議的社會契約法制化。1999 年 1 月 1 日彈性與保障法正式公佈施行之後，非典型的就業型態受到更為完善權益保障與地位認定。

表 3 荷蘭部分工時工作性別分佈與比例 (單位: %)

	男性	女性	占整體就業的比例
1985	7.3	51.0	22.3
1990	14.3	59.1	31.3
1995	16.1	67.2	37.0
2000	18.9	70.5	41.0

資料來源：Eurostat. *Labour Force Survey*. (Luxemburg: Statistisches Amt der Europäische Kommission, various years.)。

根據 OECD 的統計自 1983 起至 2000 年，荷蘭非典型工作的制度創新總共創造的工作職位數目高達兩百萬，其中有 3/4 為部分工時工作，並且大多為女性所擔任（OECD,1998）。以部分工時為主的非典型就業占荷蘭總體就業的比例也逐漸增加，雖然以女性為主，但是男性的比例增加也相當顯著（參見表三）。1985 年時部分工時工作占荷蘭整體就業的比例為 22.3%，其中女性就業者中有 51% 為部分工時工作者，男性的比例僅有 7.3%。直到 2000 年時，部分工時工作占荷蘭整體就業的比例已上升至 41%，女性與男性的比例也都大為增加。同一期間，荷蘭的失業率也由 11.1% 下降至 3%（OECD,1998）。歐洲統計局（Eurostat）資料進一步地顯示荷蘭婦女接受非典型就業型態以結合工作與幼兒關顧。在 1996 年時，家中有十歲以下兒童的荷蘭婦女中，只有 6% 為全職工作者。這樣的紀錄是歐洲最低的國家，並且低於歐盟平均值 30% 許多。反觀，家中有十歲以下兒童的荷蘭婦女中有 41% 為部分工時工作者，是歐盟平均值的將近三倍。因此，非典型工作型態的制度創新增加了荷蘭工作職位創造，並且大幅地改善了荷蘭的失業情形。

### 三、小結

綜觀荷蘭與德國戰後至 2002 年的政經改革經驗，研究發現維持高度的統合治理模式是政經改革成功的關鍵因素。統合治理模式的運作效率取決於制度性治理與社會性支持程度的高低。荷蘭與德國在高度統合治理模式的時期當中，都經歷了經濟成長、失業率的降低與總體就業的增加。但是當統合治理模式退化或降低時，就會造成兩國的經濟發展降低與遲緩，失業率升高與總體就業增長不足。

荷蘭政經改革成功的重要因素為國家在改革過程中發揮高度的國家治理能力，促使社會伙伴締結以改革為導向的社會契約，並且化解分配聯盟抵制的難題，進行制度與政策的改革。而德國的政經改革則是受到較多的制度性限制，使得德國國家無法整合社會伙伴分歧的利益，亦沒有足夠的政策工具來敦促勞資雙方達成改革協議。德國政治經濟決策程序中對國家能力存在著多重束縛，如基本法中保障的薪資自主原則、聯邦地方分權等，使德國國家治理能力低落，

改革政策遭受社會伙伴的杯葛無法有效推動。

除了國家治理能力與社會治理能力的差異，政黨政治作為中介變數在社會安全支出與政經改革的政策內容兩方面，影響荷蘭與德國統合治理模式的政策產出。基督教民主與社會民主政黨之間的選舉競爭是社會安全支出持續增加的重要因素。但是近年來由於失業率高漲與社會安全支出負擔過載的緣故，社會安全的合理化則是共同的趨勢。在政策內容方面，戰後初期德國與荷蘭的社會民主黨派主政時期，都偏好採取所謂的凱因斯式政策，結合勞資集體協商達成志願性薪資節制與國家主導的充分就業勞動市場政策。相對的，基督教民主政黨則多主張降低法定薪資、刪減失業救濟與降低工作保障規定等增進勞動市場彈性的去管制化政策。

荷蘭政經改革的成功因素在於其適時地因應了當前環境的變遷所進行的制度創新。勞資達成以薪資節制來換取工作，同時以刪減工時來工作分享，以利新工作機會的創造。由於傳統產業萎縮，服務部門興起的環境變遷，再加上婦女教育與要求自主權提升，使得非典型工作型態成為調和這兩項環境變遷的最佳解決方案。透過非典型就業型態的制度創新，荷蘭成功地藉由大幅地創造就業職位與提昇婦女的就業，改善了失業危機。

## 伍、結論

### 一、理論貢獻

藉由分析荷蘭與德國自戰後至 2002 年的統合治理模式變遷，深度統合治理模型的研究架構在以下幾個方面對於當前統合主義理論做出貢獻：一、深度統合治理模型修正了傳統國家統合主義與社會統合主義二分法的缺失，以整合統合治理結構與統合政策制定過程，來細緻化統合治理概念與理論。二、針對所謂的「統合主義沒落論」提出反駁。統合主義沒落論的謬誤在於混淆了統合主義「結構」與統合治理的「過程」，與混淆了統合主義政策「產出」與統合治理模式的「存續」，而妄下統合主義沒落的結論。事實上，全球化與歐洲區域整合等的國際環境變遷，反而促使統合治理模式以新的型態在許多傳統統合

主義國家中重新恢復，並且也相繼出現於一些非統合或低度統合主義的國家之中。三、新的應用與新的解釋力。在全球化與歐洲區域整合等國際環境壓力的推波助瀾之下，統合主義以新的不同型式應用於更廣泛的議題領域當中。研究議題從傳統的三方協商結構與薪資、生產和社會計畫，轉變為國家競爭力提升與因應區域整合的政策協調。

## （一）統合治理概念的細緻化與理論的應用

### 1. 傳統統合主義的分類缺失

統合主義作為一理論架構與研究途徑，經常受到界定不清、意義含混的批評。雖然如此，Schmitter 對於統合主義的定義與分類是最為學者普遍接受的（Wairda, 1997: 154-157）。Schmitter（1974: 94-95）對統合主義的界定為「一種利益表達的體系，其組成單元被組織成少數單一具有強制性、非競爭性之層級節制的及功能分化的範疇。國家承認且刻意授予其在個別領域內享有利益表達的壟斷權，以換取國家對其領導人之選擇、需求表達與支持的控制權。」Schmitter（1974: 103-105）並且依據不同的政治、社會與經濟過程，進一步地區分兩種統合主義型態，意即「國家統合主義」（state corporatism）與「社會統合主義」（societal corporatism）。國家統合主義的特徵為威權的國家機關由上而下的單一控制架構，權力的分配與經濟發展的決策都是由政府主導，社會利益團體對於決策並無影響力，僅擔任配合執行政策的角色。相對的，社會統合主義則是強調多元社會中國家機關與社會利益團體之間的關係。其特徵為社會利益團體由下而上的自主的利益追求的主動角色，國家被動地且間接介入經濟事務管理，只需負責提供與維持市場秩序穩定的任務。

從荷蘭與德國個案分析而言，研究發現政經改革的決策程序、國家與勞資社會伙伴之間的互動關係，並非國家統合主義由上而下或社會統合主義由下而上的單一方向決策程序。並且國家與勞資社會伙伴之間的權力關係也非國家統合主義或社會統合主義所呈現的近乎絕對關係，而是隨著時期、議題與策略而有消長與變化。戰後初期至 1950 年代，兩國的國家機關在重建工業關係與協助勞資組成利益團體時，因為擁有賦予特定勞資團體準公權力以及參與影響決

策的特權地位，因此獲得勞資團體配合國家政策，採取合乎國家期望的因應行為，例如工會方面的志願性薪資節制，資方穩定產品價格與工時刪減。但是自1960年代隨著生產秩序恢復與經濟成長發展之後，勞資社會伙伴在經濟、社會福利與勞動市場上的自主權力上升。特別是荷蘭中央經濟管制體系崩解之後，勞資恢復工資與工作條件談判自主權。德國勞資雙方也在工資自主原則的保障下，免於國家對於集體協商談判的直接干涉。因此，國家與勞資層峰組織的互動從單一的行政指導，轉變成雙方的政策協商與妥協。至此，國家需要透過正式的法定制度與權力以及非正式的協商與互惠，與勞資層峰組織結成社會伙伴關係，共同進行經濟決策與治理。

有鑑於國家統合主義將社會利益及其組織界定為國家的輔助或附屬機構，以及國家機關對於社會利益團體的威權管制，不符合荷蘭與德國等先進民主工業國家實況。而社會統合主義又過於強調社會部門由下而上的壟斷式利益匯集的架構，過度忽略了國家在經濟決策中的治理能力，或僅被視為被動的反應性（reactive）角色而已。深度統合治理模型針對上述統合主義分類的缺失，透過制度性治理的變數分類，賦予國家機關與勞資社會伙伴同等的地位，並依據實際的運作來區分與比較其治理能力的高低。經由分析荷蘭與德國政經改革的政治歷程，深度統合治理模型區分了國家治理能力與社會治理能力，更完整地呈現出戰後至2002年期間兩者在統合治理模式變遷中的互動關係。

## 2. 結合「結構」與「過程」的研究分析

隨著傳統統合主義理論的廣泛應用於不同的領域與國家，其類型也從單純區分組織結構的差異，演進至分析較為繁複的政策制定與執行過程。Schmitter在1982年「仍是統合主義的世紀？」（Still the Century of Corporatism?）一文中，將統合主義更進一步地分成I和II兩種類型，便是反映了這樣的研究趨勢。Schmitter（1982: 262-263）的統合主義I型指的是「利益匯集的結構」（the structure of interest representation），而統合主義II型為「政策協商的過程」（the system of policy making）。Schmitter的分類區分了傳統的勞資組織成員數目與密度、涵蓋率等數量性指標測量，以及國家與社會利益團體及社會利益團體之間政策協商過程的分析。除了對統合主義的類型作了更細緻地劃

分，Schmitter 並且指出了統合主義研究的方向應從以往測量與描述社會利益代表的組織結構，朝向分析統合政策制定過程中的協商而努力。但是在統合制度性結構與統合政策制定過程之間似乎仍舊存在著一個「遺失環節」(missing link)。正如荷蘭與德國的比較分析所發現，兩國極為類似的統合主義式組織與利益代表結構，卻產生了不同的調適路徑與在經濟、勞動市場表現與社會安全支出上的差異。並且這樣的劃分仍無法解釋統合主義組織結構與政策產出之間的異常現象。也就是說高度組織化的統合治理結構，卻無法促成就業與相關社會安全政策改革，就如荷蘭 1960 年代、西德 1970 年代制度性治理高，但是經濟、勞動市場表現卻惡化的例子所顯示的。

針對這樣的理論缺失，深度統合治理模型一方面引入社會共識變數來說明造成統合主義制度與政策產出之間落差的可能因素。若沒有高度的國家治理能力或是社會共識的支持，高度組織化的勞資社會伙伴反而可能淪為公利私用的分配聯盟，阻礙了就業與相關社會安全制度的改革。另一方面，藉由分析社會契約的締結（如荷蘭自 1982 年 Wassenaar 協議以來的一系列以政經改革為導向的社會契約）與協商機制（例如荷蘭的勞動委員、社會經濟委員會、西德的協合式行動與勞動結盟等）的政策協商互動，來說明統合主義結構與政策產出之間的轉化過程。深度統合治理模型強調「治理」的動態運作分析，而非傳統統合主義的靜態組織結構描述；因此，深度統合治理模型連結了統合主義結構與政策制定過程之間的隔閡，相當程度地補強了傳統統合主義理論這方面的缺失。

## （二）對於統合主義沒落論的反駁

誠如個案分析所顯示，荷蘭與德國統合治理模式在經歷了戰後至 1960 年代的發展高峰與亮麗經濟表現之後，便以不同的速度逐漸地衰退。1970 年代與 1980 年代國際經濟日趨全球化的趨勢下，統合治理模式的弱化導致了經濟衰退、失業率攀升與社會安全支出的濫用。一些學者認為統合主義作為經濟治理型式已經窮途末路，並且統合主義式的組織結構與政策制定模式也將逐漸消逝（Schmitter and Streeck,1991; Gobeyn,1993）。這樣的悲觀論點是基於幾個方面

的觀察：新科技的出現與傳統製造業的萎縮使得凱因斯政策失去效用與福特式生產體制面臨極限（Schmitter and Streeck,1991）。工會密度遞減與勞資協商僵局顯示傳統統合主義結構的日漸崩解（Gobeyn,1993）。總體經濟治理成效不彰（Schmitter,1989；Gobeyn, 1993）以及新自由主義經濟政策逐漸為社會民主黨所採行都衝擊了統合主義所奠基的理論基礎（Glyn,2001）。因此，統合主義終將沒落與逝去（Schmitter,1989）。

基於荷蘭與德國統合治理模式變遷的分析，全球化導致統合主義沒落的論點是由於兩個方面的混淆所導致。一是混淆了統合主義「結構」與統合治理的「過程」，將傳統統合主義結構的弱化過度簡化成統合主義的整體沒落。二是混淆了統合主義政策「產出」與統合治理模式的「存續」，單以片段的經濟、勞動市場表現而妄下統合主義沒落的結論。首先，比對深度統合治理模型之制度性治理變數來看，傳統統合主義所界定的「結構」的確是處於日漸降低的趨勢。荷蘭與德國工會密度下降趨勢明顯，並且 1990 年以來集體協商的去中央化（公司協議的增加）與集體協議涵蓋率下降都顯示了傳統統合主義結構的鬆動。但是深度統合治理模型的分析顯示，國家在統合治理結構中的重要角色與功能。雖然德國國家缺乏直接介入勞資談判的權力與門徑，但是荷蘭政府強力促成勞資雙方於 1982 年與 1993 年達成協議，啟動與持續勞工薪資節制與工時刪減的政治交換，獲了荷蘭就業奇蹟的改革成效。社會統合主義理論忽略了國家在統合治理過程中，促成勞資締結社會契約的角色與維繫統合治理結構的功能。因此，統合主義沒落論者將工會密度、集體協商涵蓋率等結構性指標的下降輕率地簡化成爲統合主義沒落的論點。

其次，統合主義沒落論者混淆了統合主義政策「產出」與統合治理模式的「存續」。荷蘭與德國在戰後至 1960 年代高度統合治理時期中，創下高度經濟成長、幾近充分就業與寬裕社會安全支出的優異表現。但是自 1970、1980 年代起的兩國經濟表現每下愈況，陷入經濟成長遲緩、失業率急遽上升與社會安出支出負擔不堪負荷的困境。統合主義沒落論者依據此一段統合治理模式弱化時期，政策產出導致經濟與勞動市場表現惡化爲佐證，來斷論統合主義作爲一經濟治理的政策制定模式已經失去效用，無力因應環境變遷。但是根據深度



統合治理模型的分析，荷蘭 1980 年代開始的政經改革的例子明確地反駁了統合主義沒落論的觀點。荷蘭從 1970 年代的低度統合治理逐步地於 1990 年代回復到高度統合治理，經濟恢復成長，失業率急速下降，同時維持高於歐盟平均的社會安全支出。荷蘭的例子說明了統合治理模式制度調適的成功因素與條件。雖然德國至今仍沒有明顯脫離低度統合治理的跡象，但是「德國模式」曾經有過亮麗的表現，不能排除其仍具有內在彈性與能力來產生成功調適的可能性（Crepaz,1992）。

事實上，統合主義並未因經濟全球化而沒落。荷蘭的經驗反而顯示出現統合主義式治理復甦的趨勢。越來越多的研究顯示全球化、歐洲區域整合等國際環境變遷，反而促使統合治理模式以新的型態在許多傳統統合主義國家中重新恢復，並且也相繼出現於一些非統合或低度統合主義的國家之中（例如愛爾蘭、西班牙與葡萄牙與東歐等國，Rhodes,2000: 166-168; Royo,2001）。因此，統合主義理論並不是沒落，而是因應環境變遷而有了新的應用領域與議題。

### （三）新的應用與新的解釋力

1970 年代國際經濟環境的轉變，由於統合主義國家在調適的過程中，勞資協商僵局或中央協商機制崩潰，經濟與勞動市場表現不良，社會福利支出不堪負荷，導致了統合主義沒落的論點。反而，1990 年代以來全球化與歐洲區域整合的進程加劇加快，統合主義國家面臨制度調適的壓力，反而使得統合治理運作重新活絡了起來。在傳統高度統合的北、西歐國家中，停滯許久的中央集體協商機制重新恢復（瑞典反而成了例外，參見 Wallerstein and Gloden,1997），國家與勞資社會伙伴間政策協調恢復。在一些非統合或低度統合的歐洲邊陲國家（如愛爾蘭、西班牙、葡萄牙與義大利）中，國家與勞資協商的統合機制陸續建立，旨在增進國家競爭力的三方協定相繼簽訂（Rhodes, 1998: 178-203）。正如同本論文中荷蘭個案的研究所顯示的，自 1970 年代中期「荷蘭疾病」日趨惡化之際，在政府的威脅直接介入之下，勞工與資方代表於 1982 年締結了 Wasenaar 協議，恢復了停滯將近十年的統合協商機制，啟動了以志願性薪資節制及工時刪減的政經改革。德國 1990 年代的兩次勞動結盟雖然成效

有限，但也同樣顯示了統合治理模式的活絡。

當前統合主義協商機制呈現更靈活與彈性化的趨勢，勞資協商的型式也歷經環境變遷而進行調適。如今統合主義在歐洲統合主義以「社會契約」（Fajertag and Pochet,1997: 9-11）、「政策協商」（Berger and Compston,2002: 3-5），或是所謂的「競爭式統合主義」（Rohdes,2001: 176-180）等型式，出現於不同國家與不同的議題領域當中。而協商的內容也更為廣泛，透過不同產業部門間的勞資談判，建立以合作為導向的協商機制，針對影響產業競爭力的勞動議題如工時、工資與社會安全議題如年金、健保、失業與失能保險的給付條件與分擔比例進行集體協商。總結而言，統合主義不但沒有消失，反而在因應全球化與歐洲區域整合等國際環境壓力的推波助瀾之下，以新的不同型式應用於更廣泛的議題領域當中，議題轉變從傳統的三方協商結構與薪資、生產和社會計畫，轉變為新的競爭力與因應區域整合的政策協調。

## 二、政策意涵

綜合以上深度統合治理模型的分析，研究發現統合治理模式的調適的在於啟動與維繫高度統合治理的良性循環。相同地荷蘭與德國的政經改革則是在於掙脫只有福利沒有工作的惡性循環。而兩者之間的連結有賴政策協商的回復與締結政經改革導向的社會契約。

### （一）啟動與維持高度統合治理的良性循環

以統合治理模式來分析荷蘭與德國的經濟表現與就業政策改革上的差異，研究發現統合治理制度調適的成功條件，在於啟動良性的調適循環以促進或維繫高度的統合治理模式。戰後荷蘭與德國的經濟快速成長與低失業率都得力於高度的統合治理模式。高度國家治理能力，協助勞資社會伙伴重整利益匯集的代表性組織，並授與社會行政管理權力與參與經濟社會政策制定的門徑，達成了高度的統合結構的制度性治理。同時高度的社會共識源自於國家與社會伙伴之間的社會伙伴精神與主導經濟發展與社會分配的意識型態確立。高度的社會共識也相當程度地反映在當時和諧的勞資關係上，整合了統合治理所需的社會

性支持。高度制度性治理與社會性支持的統合治理模式促成了那一時期內經濟快速成長與低失業率。

反觀，統合治理模式運作的弱化或衰退，其主要因素是國家治理能力的低落，一方面無法發揮應有的國家治理能力，有效地制定與執行政策；另一方面則無法有效地引導與制衡社會伙伴的私利與本位主義。同樣地社會伙伴治理能力的降低，若沒有合適的替代制度的補償或支撐，使得統合治理模式落入低度的制度性治理結構。再者，社會共識的分歧與低落無法促使社會學習的過程（這對統合主義治理模式的升級是相當重要的），來維繫和諧或消弭衝突的勞資關係。最後在低度社會性支持與制度性治理的情況下，低度的統合治理模式無法有效地調適，導致了經濟的衰退、總體就業創造不足，失業率逐漸攀升的結果。

以荷蘭與德國政經改革經驗為例，荷蘭統合治理模式調適成功的重要因素為，國家在改革過程中發揮高度的國家治理能力，促使社會伙伴締結以改革為導向的社會契約，並且化解分配聯盟抵制的難題，進行制度與政策的改革。而德國如今陷入統合治理模式僵滯困境，則是德國國家受到較多的制度性限制，無法以道德勸說來整合社會伙伴分歧的利益，亦沒有足夠的政策工具來敦促勞資雙方達成改革協議。德國政治經濟決策程序中對國家能力存在著多重束縛，如基本法中保障的薪資自主原則、聯邦地方分權等，使德國國家治理能力低落，改革政策遭受社會伙伴的杯葛無法順利推動。

## （二）掙脫「只有福利沒有工作」的惡性循環

由於制度性限制的緣故，使得歐陸型福利國家特別容易陷入「只有福利沒有工作」的惡性循環。歐陸型福利國家中福利的供給主要來自於所得薪資，因此其運作良好與否仰賴高度的就業人口。「世代契約」的退休制度與「隨收隨付」（pay-as-you-go）的年金體系需要充分的就業人口所繳納的保費來給付退休者的退休年金。使用提前退休與失能年金作為勞力汰換的簡易途徑，並且將其成本轉嫁於年金體系。在當前日趨「後工業化社會」中，上述的制度間的交相作用，使得歐陸型福利國家失業率居高不下，社會安全支出不堪負荷

(Esping-Andersen, 1999)。1970 至 1980 年代的荷蘭與 1990 年代至今德國都是最爲明顯的例子。居高不下的失業率與長期失業的結果是同時降低政府稅收與增加社會支出。面對這樣的困境，政府只得降低社會福利供應或者是增加所得稅賦以因應。前者的作法是犧牲真正需要社會援助者的利益，後者則是降低產業競爭力。更遑論兩種作法都需面對選舉時選民的懲罰。

誠如荷蘭自 1980 年以及德國自 1990 年代以來的改革所顯示，政經改革除了上述的啓動與維繫高度統合治理模式之外，便是扭轉「只有福利沒有工作」的惡性循環。荷蘭 1982 年的 Wassenaar 協議，勞資雙方協議以薪資節制和刪減工時的政治交易。薪資節制的立即效應是降低生產成本與提升產業與產品在國際市場上的競爭力。隨著企業獲利的增加，有助於進行國內再投資與刺激消費，兩者都促成了國內服務部門的工作職位的增長。同時工時刪減所外溢造成的工時分享效果，得以非典型就業的型態（部分工時工作、彈性工作等）來替補，增加了就業機會。結合服務業部門中的低技術性職業創造與非典型工作就業型態，鼓勵長久以來偏低的荷蘭婦女就業意願，以及青年人的初次就業，或是長期失業者的重新就業。並且藉由「彈性與保障法」的制定，提升非典型就業的福利與權益，一方面增加了失（就）業者接受非典型就業的意願；另一方面，因應了服務經濟興起的就業趨勢。

藉由就業率的提升，降低了依賴失業救濟的人數，減少政府社會安全支出；同時可以降低薪資中社會保險費的比例，提升勞工實質薪資收入，與降低薪資成長的壓力。薪資成長的壓力減緩，有利於薪資節制的維持，也有助於服務部門低薪資、低技術工作的增加。隨著就業的增加，擴大了政府稅的所得稅基，降低對「隨收隨付」的退休年金體系的補貼，兩者都可減輕了政府預算支出的負擔。平衡赤字預算或是降低稅賦，特別是降低位於勞動市場基層的法定最低工資勞工的所得稅與社會保險費。藉以鼓勵低技術性勞工（占長期失業者中絕大部分的比例）的再就業，特別在服務部門中工作職位。

### （三）恢復政策協商與簽訂社會契約

德國與荷蘭在政經改革成效上迥異的表現，進一步指出需要連結高度統合

治理模式與掙脫只有福利沒有工作惡性循環兩者的機制。換言之，需要藉由國家與社會伙伴之間的政策協商與簽訂社會契約來維繫高度統合治理模式與掙脫只有福利沒有工作的惡性循環。

1970 年代中期至 1982 年的荷蘭統合治理模式是陷入所謂「沒有共識的統合主義」協商僵滯之中（Visser and Hemerijck, 1997: 96-98）。因為利益與立場分歧的緣故，三方協商機制的社會經濟委員會無法達成一致的決議，政策協商雖然持續進行，但卻很少達成妥協與共識。隨著荷蘭疾病的危機加劇，危機感引發社會學習，改革的共識凝聚，荷蘭政府展現高度國家治理能力。在國家恢復中央經濟管制威脅之下，勞資雙方回復政策協商，並達成以薪資節制與工時刪減的社會契約。1982 年的勞資雙方在 Wassenaar 的政策協商，啟動了荷蘭統合治理模式的調適，薪資節制與工時分享的社會契約則開始了扭轉只有福利沒有工作的政經改革。正如同統合治理模式變遷所顯示，統合治理本身包涵著自我強化的運作成分，因此若是缺乏一良性的駕馭能力，其自身並不能保證產生經濟效益與社會效率的政策產出，反而可能導致利益團體共謀與公利私用。因此，社會契約需要常態性的重新協商，並且針對新的情勢而延伸出新的議題，以維繫高度統合治理模式運作與持續政經改革。荷蘭 1993 年的「新方向」與 1996 年的「彈性保障」兩項社會契約的締結便是最好的例證。

德國的政經改革經驗似乎提供了相反的例證。薪資自主原則限制國家直接介入勞資集體談判，聯邦體制的中央與地方權與聯邦銀行的獨立自主，使德國國家治理能力低落。雖然德國政府透過建立三方協商機制來與勞資雙方進行政策協商，但是薪資自主的限制，使得國家無法促成勞資雙方達成共識與妥協。改革的政策屢遭社會伙伴的杯葛無法順利推動，因此無法仍陷入低度統合治理與只有福利沒有工作的惡性循環之中。

### 三、未來研究方向

隨著歐洲區域整合的進程，未來荷蘭與德國政經改革的研究需要置於歐盟治理這一較大的範疇之中。國際環境的變遷，無論是危機或是全球化、歐洲區域化整合的趨勢，都是提供檢驗制度表現與調適的契機。歐洲區域整合與貨幣

同盟的需要，使得統合治理模式以協商與社會契約的型式出現而方興未艾。加入歐洲貨幣同盟的門檻限制與維持歐元貨幣穩定的規定，限制了會員國家政策的自由度與其所能使用的傳統分配和補償的政策工具與資源。失去獨立匯率與控制通貨膨脹的控制權。如今薪資成本成爲總體經濟調整與勞動市場表現的主要成分，因此未來研究的方向仍將包括薪資紀律、勞動市場彈性與社會安全體系改造。當前荷蘭與德國等歐陸型福利國家的統合治理是尋找出一個新的經濟上能持續、政治上可行與社會上可接受的制度調適。

由於歐陸型福利國家中工業關係、勞動市場與社會福利之間政策領域是相互重疊，並且集體協商制度與政策制定之間呈現高度緊密連動關係。因此，政經改革的研究，需要兼顧與此一議題密切相關的社會安全與社會福利議題。正如本文中德國與荷蘭政經改革的成效與能否有效管制失能年金與提前退休密切相關。甚至本論文沒有涉及的健康保險與疾病給付、兒童關護設施的提供等，也影響到政府與勞資雙方進行政經改革的成效。所以，工業關係、勞動市場與社會福利體制之間的政策與制度互補亦將是未來的研究重點。

## 參考文獻

Alber, J.

- 1998 “Recent developments in continental European welfare states: Do Austria, Germany, and the Netherlands prove to be birds of a feather?”. Paper presented at the 14<sup>th</sup> World Congress of Sociology (29 July), Montreal, Canada.

Allen, C. S.

- 1989 “The underdevelopment of Keynesianism in the Federal Republic of Germany”. In Peter A. Hall (ed.), *The political power of economic ideas: Keynesianism across nations*, 263-290. Princeton: Princeton University Press.

Andeweg, R. B. and G. A. Irwin

- 2003 *Governance and politics of the Netherlands*. Houndmills, U.K.: Palgrave Macmillan Ltd.

Becker, U.

- 2001 “A ‘Dutch Model’: Employment growth by corporatist consensus and wage restraint? A critical account of an idyllic view”. *New Political Economy* 6(1): 19-43.

- Berger, S. and H. Compston  
 2002 *Policy concertation and social partnership in Western Europe: Lessons for the 21<sup>st</sup> century*. New York: Berghahn Books.
- Bianchi, Robert  
 1989 *Unruly Corporatism: Associational Life in Twentieth-Century Egypt*. New York: Oxford University Press.
- Bundesanstalt für Arbeit  
 2003 Arbeitslose im Bundesgebiet-Monatszahlen und Jahrsdurchschnittszahlen. <http://www.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/index.html> (2003/7/12) .
- Blaire, T. and G. Schröder  
 1999 *The third way/Die neue Mitte*. [www.eurozoneadvisors.com/reports4/schroeder-blair0609.pdf](http://www.eurozoneadvisors.com/reports4/schroeder-blair0609.pdf) (2004/4/7) .
- Boix, C.  
 1998 *Political parties, growth and equality: Conservative and social democratic strategies in the world economy*. New York; Cambridge University Press.
- Casey, B. and M. Gold  
 2000 *Social partnership and economic performance: The case of Europe*. Cheltenham, UK.: Edward Elgar Publishing.
- Cawson, Alan  
 1985 *Organized Interests and the State: Studies in Meso-Corporatism*. Beverly Hills: Sage.
- Crepaz, M. M. L.  
 1992 “Corporatism in decline? An empirical analysis of the impact of corporatism on macroeconomic performance and industrial disputes in 18 industrialized democracies”. *Comparative Political Studies* 25: 139-168.
- Connor, Walter D.  
 1996 *Tattered Banners: Labor, Conflict, and Corporatism in Postcommunist Russia*. Boulder, Co.: Westview Press.
- Delsen, L. and de E. Jong  
 1998 *The German and Dutch Economies: Who follows Whom?* Heidelberg: Physica-Verlag.
- Ebbinghaus, B. and A. Hassel  
 2000 “Striking deals: Concertation in the reform of continental European welfare states”. *Journal of European Public Policy* 7(1): 44-62.
- Ebbinghaus, B. and J. Visser  
 2000 *Trade Unions in Western Europe since 1945*. London: Macmillan Reference LTD.
- Erhard, L.

- 1957 *Wohlstand für Alle*. Düsseldorf: Econ Verlag.
- Esping-Andersen, G.
- 1996 “Welfare states without work: The impasse of labour shedding and familialism in continental European social policy”. In Gösta Esping-Andersen ( ed. ) , *Welfare states in transition: National adaptations in global economies*. London: Sage.
- 1999 *The social foundation of postindustrial economies*. New York: Oxford University Press.
- Fajertag, G. and P. Pochet
- 1997 *Social pact in Europe*. Brussels: European Trade Union Institute.
- Flora, P.
- 1986 *Growth to the limits: The Western European welfare states since WWII*. New York: W. de Gruyter.
- Franzese, R. J. Jr.
- 2002 *Macroeconomic policies of developed democracies*. New York: Cambridge University Press.
- Garrett, G.
- 1998 *Partisan politics in the global economy*. New York: Cambridge University Press.
- Geertz, C.
- 1973 *The interpretation of cultures: Selected essays*. New York: Basic Books.
- Giddens, A.
- 1998 *The third way: The renewal of social democracy*. Cambridge, U.K.: Polity Press.
- Giersch, H., K.Paqué and H. Schmieding
- 1992 *The fading miracle: Four decades of market economy in Germany*. Cambridge. UK.: Cambridge University Press.
- Glyn, A.
- 2001 *Social democracy in neoliberal times: The left and economic policy since 1980*. New York: Oxford University Press.
- Gobeyn, M. J.
- 1993 *Corporatist decline in advanced capitalism*. Westport, Conn.: Greenwood Press.
- Goldthrope, J. H.
- 1984 *Order and conflict in contemporary capitalism*. New York: Cambridge University Press.
- Hall, P. A.
- 1993 “Policy paradigms, social learning, and the state: The case of economic policymaking in Britain”. *Comparative Politics*. ( April ) , 275-296.



- Hassel, A.
- 1999 “The Erosion of the German System of Industrial Relations”. *British Journal of Industrial Relations* 34(3): 483-505.
- 2002 “The Erosion Continues: Reply”. *British Journal of Industrial Relations* 40(2): 309-317.
- Hemerijck, A. C. and M. I. Vail
- Forthcoming “The state and the dilemmas of corporatist social-protection reform in Germany and the Netherlands”. In Jonah Levy, ( ed. ) , *The State After Statism: New State Activities in the Age of Globalization and Liberalization*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Hemerijck, A. C. and P. Manow
- 2001 “The experience of negotiated reforms in the Dutch and German welfare states” . In B. Ebbinghaus and P. Manow, ( eds. ) , *Comparing welfare capitalism: Social policy and political economy in Europe, Japan and the USA*. London: Routledge.
- Immergut, E. M.
- 1992 *Health politics: Interests and institutions in Western European*. New York: Cambridge University Press.
- International Labour Organization ( ILO )
- various years *Yearbook of labour statistics*. Geneva: International Labour Organization.
- Ismayr, W.
- 2003 *Die politischen systeme Westeuropas*. 3. aktualisierte und überarbeitete Auflage, Opladen, Germany: Verlag Leske + Budrich im VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Jones, E.
- 2002 “Politics beyond accommodation? The May 2002 Dutch parliamentary election”. *Dutch Crossing* 26(1):61-78.
- Katzenstein, P. J.
- 1982 *Corporatism and change: Austria, Switzerland, and the politics of industry*. Ithaca: Cornell University Press.
- 1985 *Small states in world markets: Industrial policy in Europe*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- 1987 *Policy and politics in West Germany: The growth of a semi-sovereign state*. Philadelphia: Temple University Press.
- Keman, H.
- 2003 “Explaining miracles: Third ways and work and welfare”. *Western European Politics* 26(2):115-135.

Lehmbruch, G.

- 1984 “Concertation and the structure of corporatist networks”. In Goldthorpe, J. H. (ed.), *Order and conflict in contemporary capitalism*. Oxford: Clarendon Press.

Lehmbruch, G. and C. P. Schmitter

- 1982 *Patterns of corporatist policy-making*. London: Sage.

Lijphart, A.

- 1976 *The politics of accommodation: pluralism & democracy in the Netherlands*. Berkeley: University of California Press.

- 1999 *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD)

- 1998 *Economic surveys: The Netherlands (The “Dutch model”, reform of the social security system, entrepreneurship)*. Paris: OECD.

- 2000 *Economic survey: The Netherlands*. Paris: OECD.

- 2001 *Labour Statistics*. Paris: OECD.

- 2003 *OECD in Figures 2003*. Paris: OECD.

- various years *Historical Statistics*. Paris: OECD.

Olson, M.

- 1982 *The rise and decline of nations: Economic growth, stagflation, and social rigidities*. New Haven: Yale University.

Paterson, W. E and G. R. Smith

- 1981 *The West German model: Perspectives on a stable state*. London: Frank Cass.

Rhodes, Martin

- 1998 “Globalization, Labor Markets and Welfare States”. In Martin Rhodes and Y. Meny (eds.), *The Future of European Welfare: A New Social Contract?* New York: St. Martin’s Press.

Przeworski, A. and H. Teune

- 1970 *The logic of comparative social inquiry*. New York: Wiley-Interscience.

Rohdes, M.

- 2001 “The political economy of social pacts: ‘Competitive corporatism’ and European welfare reform”. In P. Pierson(ed.), *The new politics of welfare state*. New York: Oxford University Press.

Royo, S.

- 2001 “Still century of corporatism: Corporatism in southern Europe”. *Working Paper series 75*, Center of European studies, Harvard University.

- Salverda, W.  
 2001 “Is there more to the Dutch miracle than a lot of part-time jobs?”. *Dutch Electronic Subject Service*, <http://www.ub.rug.nl/eldoc/som/c/99c46/99c46.pdf>.
- Schmitter, P. C.  
 1974 “Still the century of corporatism?”. *Review of Politics* 36: 35-131.  
 1982 “Reflections on neo-corporatism”. In G. Lehmbruch and P. C. Schmitter (eds.), *Patterns of corporatist policy making*. Beverley Hills, Ca.: Sage Publications.  
 1989 “Corporatism dead! Long live corporatism!”. *Government and Opposition* 24: 54-73.
- Schmitter, Philippe C. and W. Streeck  
 1991 “From National Corporatism to Transnational Pluralism.” *Politics and Society* 19(2): 133-164.
- Stichting van de Arbeid (Labour Foundation)  
 1997 *Agenda 2002: Collective bargaining agenda for the years ahead*. The Hague, NL.: Stichting van de Arbeid.
- Scharpf, F. W.  
 1993 “Coordination in hierarchies and networks”. In F. W. Scharpf (ed.), *Games in hierarchies and networks*. Boulder CO.: Westview.
- Streeck, W.  
 2003 “From state weakness as strength to state weakness as weakness: Welfare corporatism and the private use of the public interest”. *MPIfG Working Paper*. Köln: MPIfG.
- Tesbelis, G.  
 2002 *Veto players: How political institutions work*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Thelen, K.  
 1991 *Unions of parts: Labor politics in postwar Germany*. Ithaca, NY.: Cornell University Press.
- Thomson, R.  
 2001 “The Programme to Policy Linkage: The Fulfilment of election Pledges on Socio-economic Policy in the Netherlands, 1986-1998”. *European Journal of Political Research* 40: 171-197.
- Traxler, F.  
 1996 “Collective bargaining and industrial change: A case of disorganization? A comparative analysis of eighteen OECD countries”. *European Sociological Review* 12(3): 271-187.
- Van Kersbergen, K.

- 1995 *Social capitalism: A study of Christian democracy and the welfare state*. London: Routledge.
- Visser, J.  
2002 “The first part-time economy in the world: A model to be followed”. *Journal of European Social Policy* 12(1): 23–42.
- Visser, J. and A. C. Hemerijck  
1997 *A Dutch miracle: Job growth, welfare reform and corporatism in the Netherlands*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wallerstein, Michael and Miriam Gloden  
1997 “The Fragmentation of Bargaining Society: Wage Setting in the Nordic Countries, 1950 to 1992”. *Comparative Political Studies* 30: 699-731.
- Waltz, K. N.  
1979 *Theory of international politics*. Reading, MA, Addison-Wesley.
- Weiss, L.  
1998 *The myth of the powerless state*. Ithaca: Cornell University Press.
- Wiarda, H. J.  
1997 *Corporatism and Comparative Politics*. Armonk: M.E. Shape.
- Windmuller, J. P.  
1969 *Labor relations in the Netherlands*. Ithaca: Cornell University Press.
- World Bank  
2003 *World development indicators 2003*. Washington, D.C.: World Bank.
- WSI (Das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut)  
1999 *Tarifarchiv (Tarifhandbuch)*. <http://www.boeckler.de/rde/xchg/SID-3D0AB75F-70C3620/hbs/hs.xsl/275.html>. (2003/8/8)
- Zanden, J. L. van  
1998 *The economic history of the Netherlands 1914-1995*. London: Routledge.

# German and Dutch Political Economic Reform: Analysis of Thick Corporatist Governance Model

Lan, Jesse Yu-Chen<sup>\*</sup>

## ABSTRACT

In contemporary political economy and welfare state researches, Germany and the Netherlands are often categorized as the “most similar cases”. However, the developmental paths taken by Germany and the Netherlands are far from similar, especially in terms of economic growth, labor market performance, and social welfare expenditure since WWII to 2002. This essay adopts a “Thick Corporatist Governance Model” to analyze the political and economic reforms in Germany and the Netherlands. We have found corporatist governance is still vivid and robust in continental Europe. It is the intra-regime differences which contribute to the divergent transformation of German and Dutch corporatist governance patterns and the diverse developments in economic, labor market and social security transfer. The role of state played as a virtue drive and counterbalance in corporatist governance, while social partners’ served as a mixed blessing. When facing environmental changes, the institutional adjustment of TGM is to initiate the virtue cycle so as to sustain a high level corporatist governance, and, as result, to contribute to steady economic growth, better labor market performance and smooth social welfare reform.

**Key words:** Thick Corporatist Governance Model, Continental Welfare State, Germany, the Netherlands, Political Economic Reform.

---

<sup>\*</sup> Assistant Professor, Department of Public Policy and Management, I-ShouUniversity