

國立臺灣大學社會科學院政治學系

碩士論文

Department of Political Science

College of Social Science

National Taiwan University

Master Thesis

福利國家對新自由主義的回應—以荷蘭為例

The Welfare State's Reaction toward Neoliberalism—

The Dutch Experience

林婉萍

Wan-Ping Lin

指導教授：張亞中 博士

Advisor: Ya-Chung Chang, Ph. D.

中華民國 99 年 5 月

May, 2010

# 口試委員審定書



## 謝辭

三年前，我帶著敬愛的大學師長和同學的祝福，來到臺大政治系學習，不僅是我大學學科專業的大轉彎，也是我生命中一次美好的轉折，豐富了我對這個時代、這個世界及社會科學的視野。對我而言，一切都是全新的開始，三年後，我能說這個過程不僅妝點了外顯人生，更在許多方面充實了我的內在。感謝這個機緣，感謝臺大。

這本論文的完成首先要感謝我的指導教授，張亞中老師，張老師不僅啓發了我對歐洲小國發展和國家圖強策略的學術興趣，也給予我最大的揮灑空間，讓我能盡其所能地發展自己關懷而珍視的研究主題，並且在我陷入大量文獻迷霧而茫然的狀況下，適切地指導我。另外，張老師更是我學習如何待人接物的生活導師，除了讀書寫作，擔任張老師助理讓我累積許多與眾不同的助教經驗，真的獲益匪淺。在此向您至上我最誠摯的感謝。

其次，感謝我的兩位口試老師，吳東野老師和周世雄老師，用心評閱我的論文，給予我信心和鼓勵，兩位老師博學而細膩的治學態度，更是我自我勉勵和期許的楷模。

特別要感謝臺大社工所的林萬億老師，讓我能加入您的課程，帶領我進入福利國家建立、發展和調適的研究領域，為我在臺大的學習生涯開啓另一扇窗。還有，特別感謝臺大國發所的施世駿老師，給我許多關於資本主義多樣性研究的啟發。

此外，同時認識社工所博士班優秀又熱情的先進們：琇姍、君儀及毓珊，感謝您們對我的不吝指教和包容，特別是琇姍學姐總是給我很多學習經驗和知識上的諄諄教誨，真的很幸運能和您們相遇。

感謝臺大政研所國關 96 級的同學們，政研所的學長、學弟妹和同學們，竹女和中央的好朋友，以及曾經在我求學期間支持我的每個人，由衷感謝您們的幫助和關懷。

最後謝謝我敬愛的家人，您們滿滿的愛和全心的支持是我努力的最大動力，讓我無後顧之憂地念書寫作，是我生命中最得意的幸福。

## 中文摘要

傳統上，有關福利國家的研究經常以歷史時段之切割作為分界。政治學界對福利國家研究多半聚焦於建立、擴張和緊縮的政治意涵、福利國家體制構成和制度性政策之治理等，或是來自社會學界對福利制度如何透過公權力和經濟資源，對公民社會產生權威性支配和社會生活之影響等為內涵。然而 1980 年代起，以新自由主義為主軸的經濟全球化對民族國家、企業、社會乃至於個人產生廣泛而深遠的影響，就福利國家而言，其引發侵蝕福利國家永續發展基礎的疑慮。而新自由主義全球化是否必然窒息福利國家生路亦存在多元的爭辯。因此，本論文企圖結合政治學和社會學對福利國家發展的觀點，透過對荷蘭作為一福利國家的宏觀檢視，探究福利國家如何作為荷蘭的國富民強之道，而荷蘭又如何借助新自由主義調適其福利體制。

荷蘭福利國家確立於二次大戰後，以發展「照護國家」為總體國家發展目標，植基於其高度協調的市場經濟制度、自由開放的國際貿易、統合主義的協商傳統，並在政黨政治和荷蘭社會柱化的崩解下，構成荷蘭完備而優渥的福利體制。然而荷蘭經驗之特殊性不僅在於其福利體制融合了以勞動者為主的社會保險、以公民權為基礎的普及式福利和帶有家長主義特色的照護取向，從荷蘭的歷史經驗出發，更可了解國際環境對荷蘭福利國家之形塑，特別是地緣政治上受到德國、英國與北歐對社會福利理念的啟發。此外，本文亦指出荷蘭高度依賴國際貿易作為資本積累的途徑，同時意味高度曝險於國際經濟環境，歷經 1970 年代荷蘭病的教訓，荷蘭能以更自由靈活的彈性面對國際風險，並率先發展出配合時勢的福利緊縮、鬆綁協調市場管制以及彈性安全的就業策略，形成當代荷蘭特殊而普遍的「一個半」養家者模式。新自由主義經濟全球化蔚為風尚，使得福利國家之治理成為先進資本主義國家的共同課題，而荷蘭經驗則成為各界的參考。

**關鍵字：新自由主義、福利國家、荷蘭病、荷蘭奇蹟**

## 英文摘要

The studies of welfare states are always divided by historical phases traditionally. There are two main perspectives of studying welfare state, political and social. The former focuses on the political meanings of welfare state building, expansion and retrenchment and the arrangement of welfare state. The other pays attention to how the welfare schemes affect people's life and rights. However, it was not until 1980s that neoliberal economic globalization has overwhelmed nation-state by its pervasive power. Some believe it will ruin the basis of welfare state and suffocate the future of welfare state. It is still an open question and the debates go on. Thus, the thesis tries to analyze the Dutch welfare state with the approaches of both politics and sociology and explore how welfare state could be a mean that leads to a prosperous state and how the Dutch welfare state adjust itself by means of neoliberal trend.

The Dutch welfare state is set up under the goal of "caring state" which is based on its coordinated market economy, open international trade and corporatist tradition. Motivated by the competition of political parties and the collapse of pillarization, the Dutch welfare state has become the most generous one worldwide.

The particularity of Dutch welfare state consists not only in the hybrid type but also the formation of welfare state mixture has profoundly shaped by its surrounding countries and the international environment. Besides, the thesis indicates the Netherlands heavily relies on international trade as a mean to capital accumulation which implies the great exposure to international economic fluctuations. With the experience of Dutch disease during the 1970s, the Netherlands treats international risks in a more flexible manner and the way it responds to neoliberalism has been watched and learned by its counterparts.

**Key words:** neoliberalism, welfare state, Dutch disease, dutch miracle

# 目錄

口試委員審定書 ..... i

謝辭 ..... ii

中文摘要 ..... iii

英文摘要 ..... iv

目錄 ..... v

圖目錄 ..... viii

表目錄 ..... viii

第一章 緒論 ..... 1

    第一節 研究動機與目的 ..... 1

        壹、研究動機 ..... 1

        貳、研究目的 ..... 3

    第二節 研究方法與架構 ..... 4

        壹、研究方法 ..... 4

        貳、研究架構 ..... 6

    第三節 研究範圍與限制 ..... 10

        壹、研究範圍 ..... 10

        貳、研究限制 ..... 10

    第四節 文獻回顧 ..... 11

        壹、新自由主義與福利國家的關係 ..... 11

        貳、荷蘭如何看待福利政策 ..... 14

        參、新自由主義全球化與荷蘭經濟的關係 ..... 17

        肆、新自由主義全球化與荷蘭社會福利的關係 ..... 20

<b>第二章 荷蘭作為一福利國家研究對象的特殊性 .....</b>	<b>23</b>
第一節 荷蘭福利國家的歷史演進 .....	23
壹、歐洲福利國家起源的共有基礎.....	23
貳、戰後荷蘭福利資本主義的建立.....	27
第二節 荷蘭福利國家發展之黃金年代.....	31
壹、教派政黨和世俗政黨競爭.....	32
貳、傳統決策模式和統合主義政治結構.....	33
參、福利體制蓬勃發展.....	37
第三節 荷蘭作為一永續發展之福利國家的制度條件 .....	39
壹、相當關注周邊國家的社會經濟發展.....	39
貳、教派政黨主導建立的福利國家.....	40
參、統合主義下和諧的社會夥伴關係.....	42
肆、歐洲區域統合帶來和平穩定的發展環境.....	43
第四節 小結 .....	47
<b>第三章 新自由主義初襲和福利國家危機的初步抑制 .....</b>	<b>51</b>
第一節 二十世紀新自由主義經濟全球化的第一次襲擊 .....	52
壹、新自由主義全球化之發生及其內涵.....	52
貳、新自由主義全球化的施展途徑.....	54
參、新自由主義與荷蘭.....	59
第二節 荷蘭病起源背景及因素 .....	64
壹、荷蘭病的起源：外部危機僅是導火線.....	64
貳、國際因素：國際貨幣調節體制瓦解和石油價格震撼.....	67
參、內部反應失當：總體經濟政策失誤和政府僵局.....	68
第三節 荷蘭病診治之政策過程 .....	71
壹、重新找出病灶.....	71
貳、不廢話政策.....	73
參、瓦森納協議.....	74
肆、薪資調節策略.....	76
第四節 小結 .....	78
<b>第四章 新自由主義之逆襲及活化荷蘭福利國家之路 .....</b>	<b>81</b>
第一節 當整個世界都在擁抱新自由主義 .....	81
壹、新自由主義理念的國際化.....	81
貳、歐盟經濟統合的新自由主義轉向.....	83
參、荷蘭協調市場經濟的新自由主義轉向.....	85
第二節 荷蘭福利體制之質性改革 .....	87
壹、荷蘭奇蹟再檢視.....	87

貳、順勢而為的《職業失能保險法》改革.....	90
參、1990年代市場機制引入社會安全體系.....	95
肆、2000年後更具體的體制私有化及工作福利.....	99
第三節 福利國家改革之成果 .....	102
壹、勞政制度面向.....	102
貳、協調市場經濟面向.....	103
參、政治面向.....	104
肆、福利體制風貌改變.....	105
第四節 小結 .....	108
<b>第五章 改革無期限之福利國家的永續發展 .....</b>	<b>110</b>
第一節 荷蘭與資本主義的關係 .....	110
壹、現代資本主義經濟體的發展先驅.....	110
貳、二戰後協調市場經濟.....	112
參、當代荷蘭資本主義.....	118
第二節 對新自由主義全球化的認知 .....	120
壹、全球政治經濟結構的認知.....	120
貳、自我定位.....	121
參、社會安全及勞動市場政策為發展經濟服務.....	123
肆、兼顧利益和公益的共識形成.....	125
第三節 歐盟區域統合對荷蘭資本主義發展之助益 .....	126
壹、歐盟經濟治理的成功.....	126
貳、歐盟社會統合面向.....	130
參、里斯本策略下的歐盟.....	136
第四節 小結 .....	138
<b>第六章 結論.....</b>	<b>141</b>
第一節 研究發現 .....	141
壹、福利國家性格及殊異性.....	141
貳、新自由主義之挑戰及回應.....	143
參、無法忽視之矛盾.....	145
肆、荷蘭經驗的意義.....	146
第二節 研究貢獻 .....	146
第三節 研究限制 .....	147
第四節 後續研究 .....	148
<b>參考文獻.....</b>	<b>149</b>

## 圖目錄

圖 1-1：本文研究架構 .....	9
圖 1-2：封閉經濟下的福利國家 .....	19
圖 3-1：新自由主義全球化對民族福利國家的影響 .....	60
圖 3-2：全球化經濟下的福利國家 .....	62
圖 5-1：歐盟社會面向由上而下的治理 .....	133

## 表目錄

表 2-1：荷蘭 1913 年至 1970 年代間社會立法一覽 .....	39
表 2-2：荷蘭社會安全的三層體制 .....	50

# 第一章 緒論

## 第一節 研究動機與目的

### 壹、研究動機

傳統上，以民族國家為發展基石的老牌福利國家，在過去以傳統的家庭結構、特定的社會階層、勞資位階關係與文化為發展其福利制度的土壤，如今也不免受到全球化的挑戰。全球化將福利國家帶進競爭式的國際環境，對國家內部的衝擊方面，企業角色不斷壯大並成為新的政策玩家，福利國家原有主掌經濟管制與重分配等方面的權力，亦不再由單一方面的政府所決定，政府必須尋求社會成員，即企業、第三部門等的協商與合作，發展彼此間的夥伴關係，尋求共識因應快速變遷的外部變化。

另由於福利國家的能力因全球化的興起而相對被弱化，全球化也對國家的外部環境產生衝擊，例如：國際組織的蓬勃發展與高度專業化的分層，使得許多過去專屬於國家層次的事務，成為國際組織的治理範圍，經濟全球化更挑戰了國家管理經濟的能力，而更多複雜的經濟事務於此刻進入了區域及超國家的合作與決策層次。同時，全球化亦驅動了全球人民勇於挑戰以國家疆界為基礎所設定的福利責任與權利。

當代福利國家演變至今，經歷了起源、發展、緊縮與改革，其中曾經迎接其黃金十年，即 1960 年代至 1970 年代的到來，使得福利國家成為世界民心所嚮往的國家形態，但其間也發生福利國家無法承載外部危機，導致福利的大幅刪減與緊縮，如：1970 年代末期的石油危機，與本文即將討論的重點，即 1980 年代起以新自由主義為主要內涵的經濟全球化。然而截至目前為止，有關全球化對於福利國家間影響方內，研究者迄今的看法仍為莫衷一是。一般而言，從社會學的角度觀察，對於全球化的影響有四種不同的結論：弱化福利國家、質疑全球化影響、中間路線、差異回應。（林萬億，2008）

培禮（Bruno Palier）與賽可斯（Robert Sykes）認為全球化對於福利國家不僅具有經濟上的作用，更於福利國家的變遷中存在政治上及意識形態上的影響，但其中的直接證據卻很難找到（Palier & Sykes, 2001 : 1-2）。

此外，他們也分別對於全球化之爭辯做出三種分類，首先，其認為全球化透過越來越具有主導性的世界經濟體發展，對福利國家產生重大的衝擊。第二種是：全球化對於福利國家只有相對有限的作用，透過皮爾森（Paul Pierson）對於美國與英國等自由式福利資本主義經濟體的分析，其認為因為全球化等外部作用而發生「拆解」福利國家的結果是不可能的（Pierson, 1996, 1998 & 2000）。

萊博費（Stephen Leibfried）與瑞格（Elmar Rieger）認為福利國家仍然能夠自我調適因應全球化的發展，甚至在經濟全球化的趨勢下，國家對於福利制度的維繫與福利保護的功能更扮演重要的主導性角色，國家能透過福利安排達到政治上的衡平效果（counterbalance）（Leibfried & Rieger, 1998 : 63-66）。

第三種是承認全球化確實對於福利國家造成程度不一的影響，但其作用會因為不同的國家制度結構與政策回應而產生不同的調節結果，他們認為艾斯平安德森（Gøsta Esping-Andersen）針對不同福利國家體制的一系列研究即暗示著：不同國家福利體系，具不同的勞動市場結構，自然會以不同的方式回應全球化（Palier & Sykes, 2001: 4-10）。而戴麗（Mary Daly）則認為全球化具有不同的面向，並對不同的福利國家產生不同的「壓力點」（pressure points），因為不同福利國家的制度特徵顯然是各自具有其特殊性的（Daly, 2001: 83）。

本文選擇以歐洲福利國家—荷蘭為例，期望在研究荷蘭回應新自由主義發展下的經濟全球化中，了解荷蘭如何在學界多數不看好福利國家的靈活度與反應性狀況下，不僅順應著新自由主義邏輯下，將其可能弱化國家權力的挑戰轉化為改革的優勢，並且藉由靈敏的反應外部與感應內部變化，以及利用新自由主義潮流發展更具競爭力的經濟環境，同時，也維持著福利國家的基本使命—使得國民暴露在全球化的高度市場風險下，透過設計一系列的社會計畫使其國民維持基本生活的能力得以延續，並重整市場經濟所帶來的不平等現象。

對筆者而言，荷蘭於今日作為一個地理上的小國、經濟上的大國，其現狀來自歷史的、制度的、結構的與策略的累積。在意識型態上，荷蘭人就其歷史經驗與自然環境的教訓中，養成務實的生活態度，與福利國家最根本、最實際的精神—致力於一國人民財富、活力與美好生活經驗的提升，是相輔相成的；並且這樣的精神亦交織於荷蘭—作為一個荷蘭民族的福利國家上。

無論是經濟發展下的利益累積，或是為了弭平階級衝突而設計的福利計畫，此兩者皆是以極大化國家與國民利益為目標，並且是以民族國家為單位的思考，以此觀點來看，福利國家不也只是在關懷弱勢族群的美好道德性包裝下，隱藏著真正民族主義式的圖強手段嗎？如同黃國清（2006：173）所言，民族國家以「合諧、美好又具有正當性」的面貌而能達到國富民強的方式之一。

## 貳、研究目的

為何選擇荷蘭作為呈現當代國家邁向國富民強手段的案例？理由有三。第一、新聞從業人員、自由作家甚至是具有公共事務背景的人無不肯定荷蘭作為一個值得台灣借鏡的價值，無論從自由開放的經濟發展面向、多元包容並存的社會面向或是實際上，荷蘭人快樂又富足的生活方式與生活環境的營造等等，都是國土面積與人口數目不相上下的台灣可以學習的對象。（羅益強等著，2002：1-10）

因此，藉由本研究，可以檢證台灣人對於荷蘭美好經驗移植的想像是否被過度誇大？期望本研究能讓讀者更深度了解荷蘭這個國家、制度、社會與其文化。

第二、就客觀的數據顯示，荷蘭確實存在傲人的經濟實力、國際競爭力、令人稱羨的福利體系與富裕社會，不僅如此，除了物質面上的充裕外，荷蘭人在精神生活面上，也認為自己是快樂的。由此可知，這是一個很特殊的例子，讓人不得不去思考為什麼荷蘭可以做到物質與精神面的平衡發展？為什麼小國大業在荷蘭成為可能？

第三、以荷蘭作為一個案例研究的價值在哪裡？首先，有關荷蘭的研究，無論是國內或國外都很少被當作一個民族國家的實體來研究，也許因為荷蘭在國

際上的國家權力上並無足輕重，也許因為荷蘭無法單獨構成一個重要的國際行為者等等，眾多的原因讓荷蘭，雖然是一個經濟上的大國，卻因為其為一政治上的小國而受到忽略，因此，筆者期許以民族國家發展的途徑切入，視荷蘭為一個小而富的民族國家，研究其如何兼顧經濟與社會福利的發展，在外部存在著全球化時代的壓力與風險，以及內部存在後工業化時代的社會危機與產業轉型下，仍能以平衡兩者的發展，守衛著人民的需求，使荷蘭成為其他小國欽羨而足以仿效的對象。

## 第二節 研究方法與架構

### 壹、研究方法

近幾年來於福利國家體制論學界引領研究潮流的丹麥學者艾斯平安德森 (Gøsta Esping-Andersen) 認為，研究者對於思考福利國家體制為何差異的原因，不能依循著直線性的取向來思考，必須轉而強調互動性取向，體制差異背後所隱含的歷史力量是互動的，其重要因素包括：體制在資本主義發展中的制度化過程與歷史情境結合的合法性；勞工階級動員的本質即階級動員論；政治階級聯盟的結構，即階級聯盟理論 (Esping-Andersen, 1990: 12-33)。

在全球化的脈絡中，西爾博凱瑟 (Martin Seeleib-Kaiser) 認為「全球化」經常成為政治對話中，作為適當改變福利國家制度是無可避免的論證 (unavoidable justification)，而福利國家本身並非一開始就以階級利益重分配作為國家的發展目標。其暗示著福利國家發展的動態過程是歷史與社會變遷下交互作用的刺激與回應 (Seeleib-Kaiser, 2008: 1-10)。因此，在福利國家自身線性歷史的發展過程中，必須融合水平面向的外部事件刺激考量下，由社會關係來思考福利國家的成因與發展而非只是僅區分其福利體制類型。

就荷蘭此一福利國家個案與特殊的研究對象而言，其國家發展歷史脈絡下的理念、文化、制度等固然深深的共同帶領著低地國前進，但同樣的，外在於國家

的區域事件，甚至是全球事件的發生，也必然深刻的影響並左右著單一國家的發展，其垂直面與水平面的因素皆需要被納入研究考量。

本文將以荷蘭福利制度發展作為分析核心，依據霍爾（Peter Hall）和索斯凱斯（David Sosckice）指出比較政治經濟學的研究課題歷經三個階段的變化，結合對荷蘭協調市場經濟和福利體制建立共同演變的分析（Hall & Sosckie, 2001: 2）。

第一階段是「現代化理論」途徑，發展自二戰以後，西歐各國如何復興和重建的政治經濟過程，第二階段是 1970 年代，西歐福利國家面臨外部石油危機的衝擊和內部福利擴張的雙重壓力，而導致經濟滯長（stagnation），試圖透過統合主義途徑來紓解壓力之政治經濟策略，第三階段是 1980 年代至 1990 年代，開始注重「生產式的社會體制」（social system of production），認為社會體制具有生產性功能，而企業活動也需要社會政策的支應（Hall & Sosckie, 2001: 2-4）。因此，將依循此框架視荷蘭福利體制演變為一貫時性研究分析。

過去二十年來對於福利國家相關研究的關心，除了個別國家的實證研究外，就屬福利體制與類型的研究最為熱門。但是，現今對於多元福利體制的類型劃分仍然不足以反映出最適切的真實現象，對於福利體制究竟有多少種類，並將國家適當的區別至今亦無任何定論（Arcanjo, 2006: 30）。由此可知，儘管體制論是作為理解福利國家類型最方便的切入面，但仍是不足夠的。

荷蘭學者貝克（Uwe Becker）認為荷蘭突出的就業與社會和諧表現是否能因此稱為另一種模範亦仍然是未定論的（Becker, 2005: 1095-1098）。而福利國家既存的歧異性、甚至是矛盾的結果，都顯示持續研究的必要性（Arcanjo, 2006: 30）。

筆者期望藉由當前學術研究圈中既有的福利國家體制論的豐碩成果中，截取其體制論的宏觀政治經濟分析與結構性的制度安排，讓筆者對於荷蘭作為一福利國家的分析框架，獲得鉅觀的、整體性的體制觀點。

此外有鑑於體制論中多元、歧異的研究成果仍未獲得具體、確定、已知的福利體制分類與其類屬國家，因此，筆者認為除了以體制論獲得荷蘭整體的福利國

家概念外，還必須輔以了解、補充荷蘭福利制度演變的實證研究，從客觀的經驗分析中，嘗試結合體制論與實證成果，來分析荷蘭作為一個難以被定義的福利國家，具有何種特殊性使其總是外在於社會科學研究者的預料之外。

總上所述，筆者期望以歷史制度研究途徑作為研究途徑。從荷蘭做為一民族國家的發展里程看來，其從歷史中養成的國家理念、意識形態與客觀的地理條件、物質性力量等皆構成其往後發展與改革福利國家的意識形態。

其中，由於福利體系被創造出來形成的制度鎖住效應（lock-in effects）與組織的路徑依賴（path-dependency）也在荷蘭福利國家發展的道路上發揮牽制作用（Cox, 1993: 202-223）。因此，筆者認為歷史制度途徑作為針對荷蘭福利國家發展的研究是一項適宜的方法。

而在具體的研究方法上，筆者擬以文獻分析為主要方法，分析與荷蘭福利國家於新自由主義全球化下的體制發展與轉變，探究荷蘭面臨壓力後，在政治、經濟與社會面向上的回應方式。資料蒐集方面將以學術界第二手的相關研究論文為主，並以第一手的官方資料為輔，期望透過對相關研究學者的意見與觀點做出比較與統合，搭配具有前瞻性與政策指揮作用的第一手文獻內容分析，在實證研究與國家行為者理念的結合下，理解在新自由主義來勢洶洶的威脅下，荷蘭靈活的國家回應如何成為可能。

## 貳、研究架構

本文主要分為五個主要部份。在緒論與第一章部份，由回顧荷蘭作為一個福利國家的發展開始，在歷史的演進當中，國家在主導國家發展中的角色為何；在歷經了福利體制建立、成長、二次石油危機的衝擊、荷蘭病與改革後產生的荷蘭奇蹟等階段性的成果後，荷蘭在進入新自由主義全球化時代下的福利體制已經產生怎樣的結構，而新自由主義全球化又將對這個結構，在政治、經濟與社會福利面向上造成什麼威脅，以上內容將分別在第一章的第一、二節中說明。

第二部份將說明荷蘭作為一個現代福利國家研究對象之特殊性為何，其分別

就國際因素、區域因素、制度因素和政治文化因素來探討。荷蘭福利體制的建立過程其實就是其國家形塑（state building）的過程，並且在歐洲國家普遍建立社會安全制度的背景下發展起來。然而，透過回顧荷蘭福利國家的建立過程，可以從其歷史制度發展中分析出荷蘭有效平衡經濟和社會發展的特殊能力。

基本上，荷蘭福利體制興築的過程迥異於其歐陸的同伴們。荷蘭政治的特殊現象之一就是政黨林立，特別在 1960 年代以前，宗教性政黨派別經常合縱聯合取得政權，這個現象和荷蘭社會柱化之特殊發展有密切關連。「柱化」（pillars，荷蘭文為“zuilen”），其為荷蘭獨有的特殊社會分化現象，起源自 16 世紀起荷蘭人因宗教差異而逐漸在社會、政治與經濟面向各自以其宗教核心團體為發展社會活動的現象，例如：喀爾文教派（Calvinist Protestantism）即為荷蘭政府所正式認可的教派，在政治與經濟上都享有較大的優勢；儘管 1970 年代後，多數荷蘭人的行為已經不再依照「柱化」的定一來發展社會關係，但因宗教而起的意識形態差異仍多少左右著不少荷蘭人的社會生活（張健雄，2006b：170-175）。

在政治和社會結構上存在強勢且位居優勢的教派政黨作為主導國家事務發展的力量，因此，早先在教派政黨的壓抑下，荷蘭福利制度發展得時間相對較晚，然而，當福利制度發展啓動後，卻在教派政黨和世俗性政黨的激烈競爭中，快速蓬勃成長，至 1970 年代前，荷蘭是歐陸福利國家中福利程度最優渥，並且能與北歐社會民主型福利國家並駕齊驅。

第三部份則荷蘭病的分析出發，探討新自由主義之初襲如何暴露出荷蘭福利國家的矛盾與危機。事實上，布列敦森林體系的瓦解即是二十世紀後半葉，新自由主義全球化來臨的前哨站，對於相當依賴國際貿易維繫國內經濟發展的荷蘭而言，象徵著一個充滿不確定性的國際貿易和經濟環境開始逐漸形成。透過新自由主義全球化的施展途徑，我們要分析這些嶄新且無法抵禦的潮流如何影響荷蘭對福利制度和協調市場經濟的有效管理。接著，透過荷蘭病之診治過程的經驗分析探究至 1990 年代前的荷蘭福利國家呈現什麼樣的面貌。

第四部份將從新自由主義的逆襲開始，說明資本主義作為一個有效率的生產

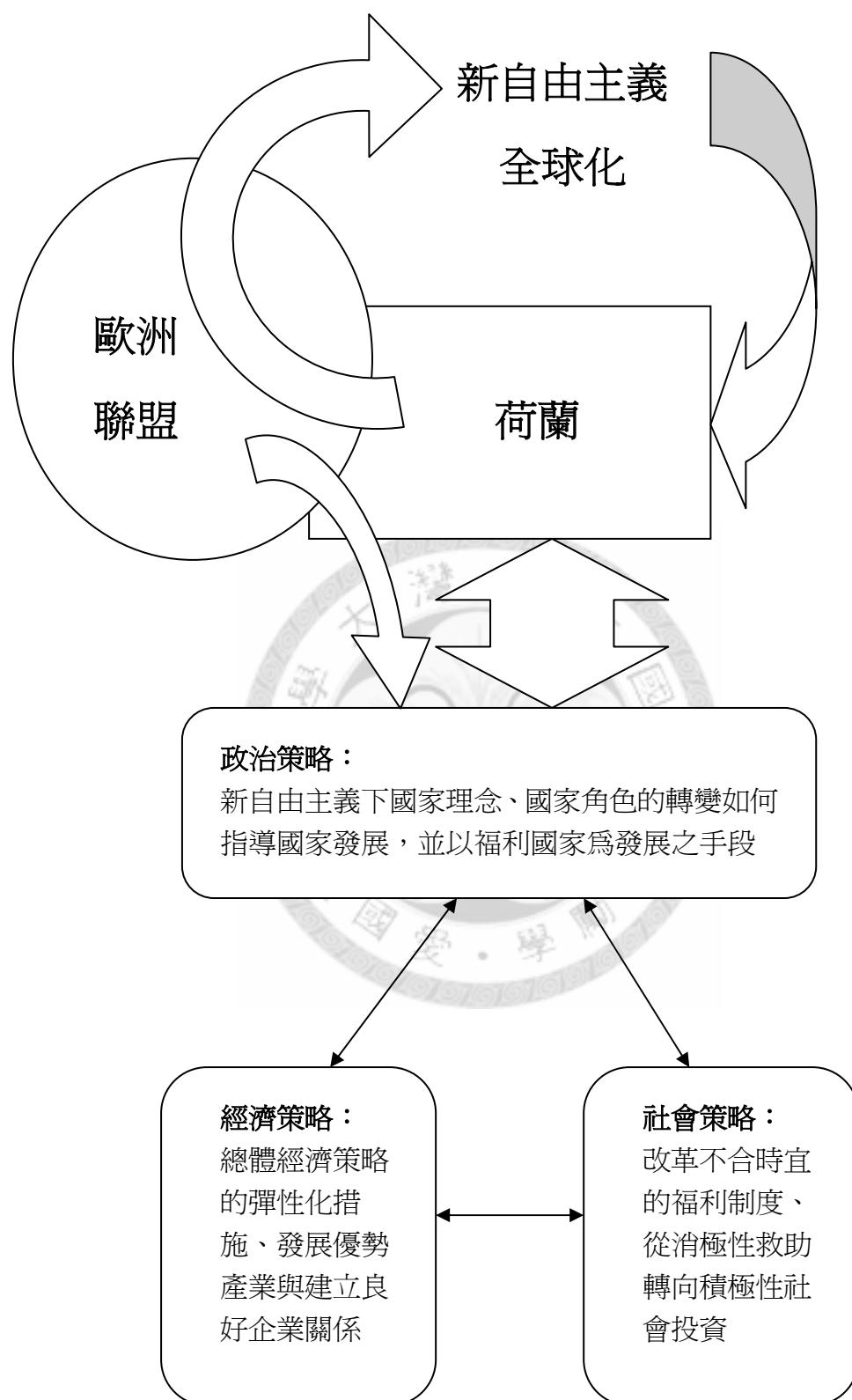
途徑具有什麼樣的風險，這些不穩定性牽動著與其鑲嵌的福利體制發展，並如同一顆不定時炸彈一般，隨時可能威脅福利制度的寬鬆或緊縮、續存或終止等等。1980 年代以後，新自由主義全球化以更具體、多元的途徑入侵民族國家和其社會，無論國際層次、區域層次或獨立國家都直接或間接受到約制。就荷蘭而言，經歷新自由主義之初襲後，啓動了另一波不同層次的經濟社會制度性改革，並在歐盟亦發生新自由主義轉向的同時，讓荷蘭順勢而為的鬆綁協調市場經濟和福利體制。

第五部份將闡述新自由主義全球化下，荷蘭作為一個曾經岌岌可危的福利國家如何轉變成一個能夠發展永續的模範。從荷蘭與資本主義制度的歷史淵源開始，說明資本主義如何內化成為荷蘭國家發展的核心，而福利體制又如何補償資本主義發展無法滿足的社會面向。在荷蘭邁向福利國家永續發展到道路上，新自由主義依然如火如荼的滲透著世界各國，甚至歐盟，在此背景下，筆者將試圖分析荷蘭如何藉著新自由主義潮流作為政治上改造福利體制和經濟政策的正當性理由，以有效的策略維繫持續的繁榮和公平正義的目標。

第六部份，將以荷蘭經驗為例，探究福利體制作是否能作為其民族國家的國富民強之道，作為本論文之總結。

茲就本論文的研究層次作一具體的圖例分析架構，如圖 1-1 所示。本文將荷蘭福利國家的資本主義制度和福利制度視為一整體，並且共同在國際和區域因素下，共同演變的過程作為最主要的研究對象，因此，相當重視各個不同時期的國際和區域因素如何影響荷蘭福利國家的演變，荷蘭如何認知這些來自民族國家以外的刺激，即政治過程的理念和政策轉換是最關鍵的影響之一。本文將透過這個架構分析外部衝擊經過荷蘭協調市場經濟和福利體制的吸收後，將引導荷蘭福利國家走向何處去。

圖 1-1：本文研究架構



資料來源：筆者自製

## 第三節 研究範圍與限制

### 壹、研究範圍

本文的研究範圍為二次大戰後，荷蘭現代福利國家發展至今，協調市場經濟制度和福利體制的共同演變分析。從遭遇福利緊縮後開啓的一連串改革開始，由於荷蘭也同樣受到 1970 年代末期的石油危機衝擊，基於福利制度過於浮泛，加上不當出口天然資源帶來的經濟衝擊，1980 年代國內發生高福利卻高失業率的諷刺狀況，導致國內總體競爭力下降，因此，荷蘭開始在政治上進行更積極的政治、企業與勞工組織協商。

在經濟策略上，對內調整就業機制，開發部分工時就業制度，降低失業率，並使人民在工作與休閒時間上有更多個人自由選擇的空間；對外則藉由歐盟單一市場的擴大、資金、勞務與服務的無疆界流動等提升荷蘭自身的競爭力，並按市場需求發展既存的優勢產業，例如：花卉、農業與運輸。在社會福利政策方面，對內以社會投資計畫更加積極投入人力資源培育與訓練，活化人力資本補充既有社會安全網與社會救助的不足，扶助個人在高度競爭的就職環境中保有競爭力；對外則於歐盟社會模式中扮演著經驗豐富的前輩角色，指導並協助歐盟發展自身的半主權福利體制。

### 貳、研究限制

依循歷史制度面的荷蘭福利國家發展來研究荷蘭的國富民強手段，具有強烈的個案分析價值，與其它特殊的時空脈絡專屬性，因此，儘管其理念與政策固然能作為台灣的他山之石，但適用性卻相當有限。

在資料來源方面，由於筆者無法閱讀荷蘭文，無法在廣大的荷蘭文獻中獲悉任何相關的資訊，因此資料來源主要來自英文期刊、專書和荷蘭智庫研究報告。研究方法面向上，筆者以文獻分析法分析與詮釋，整理出有關荷蘭社會經濟制度發展和新自由主義的互動關係，以及其中荷蘭經歷之轉變和運用之策略。

然而在多元且廣泛的制度演化中，筆者僅選擇以總體經濟政策調整、勞動市場政策變化和社會安全制度改革作為主要的分析內涵。在分析層次上，主要關注焦點是新自由主義全球化對荷蘭之影響，而荷蘭與歐盟之制度性互動所產生的歐洲化發展則不在本文研究之範圍內。

#### 第四節 文獻回顧

相關文獻探討分成四個部分，一是新自由主義與福利國家的關係，二是針對荷蘭如何看待福利政策、三是新自由主義全球化與荷蘭經濟的關係，四是全球化與荷蘭社會福利發展的關係。

##### 壹、新自由主義與福利國家的關係

關於經濟自由化與福利政策之間關係的論述有許多種。有人以社會正義的視角來看，認為經濟開放以後，政策上傾向必須提供更多的社會福利政策，以茲補償，這種想法認為經濟開放與社會福利政策是相輔相成、互為增長的。當然最普遍的思考是悲觀的，特別是國際上發生了連串反全球化抗議活動後，許多不人性化的資本主義議題成為國際輿論焦點，例如：血汗工廠等等，其認為全球化會解除民族國家的政治與經濟力量，因而制約了國家對於社會福利的作法。

換言之，一個普遍想法是：資本主義國家經濟情況的轉變是造成政策改變的主因，尤其，當「經濟國際化」(economic internationalization)支持市場機制的同時，社會福利政策的選項便受到限制。而當許多當代議題從國家領域提升至國際討論層次的同時，使得個人的政治偏好遠離民族國家而轉向其他組織。當國家無法順利解決個人的問題、滿足個人的需求時，個人將對國家失去信心，而侵蝕國家的主權 (Waters, 1995: 111)。

喬治 (Vic George) 與威爾丁 (Paul Wilding) 分析全球化與民族國家獨立行動的關係指出第一、全球經濟發展，如金融資本的流通增加、國外直接投資的

增加、跨國公司在數量與規模上的成長等，已經且正在限制民族國家；第二、國家政府的政策受到當下普遍流行性的全球化意識所主導與侷限，新自由主義意識形態更成為國家為達成國際競爭力的內在信仰，成為民族國家的核心議程；此外，全球化為國家的政策決策者與民族國家提出且限制一個新的治理框架，即使政府處於國家與地方層次而為，也需要有全球性的策略與行動（林萬億等譯，2004：33-35）。

不過，亦有學者認為這個情況被過於誇大，且挪威、瑞典的社會民主政策並未隨著經濟環境而改變（Hall & Soskice, 2001）。事實上，研究者應該更細緻的去研究新自由主義下的經濟自由化，更謹慎討論國家經濟開放的性質、社會福利的成果與政治的關連性，也因此其認為不同國家對於經濟自由化與社會福利政策上的政治努力，會隨著不同形式的開放，以及不同福利國家的政策施展，而有所不同（Burgoon, 2003: 546-548）。顯然，他認為直接將國家失靈的原因歸罪於經濟全球化與新自由主義是過於囫圇吞棗的不適當連結。

胡博（Evelyne Huber）與史岱分（John Stephens）從一般國際關係學者對於新自由主義下的經濟全球化觀點出發，認為總的來說，全球化的主要三個特點在社會福利國造成的效應是：首先是國際貿易增加，或減少關稅相關障礙，導致社會福利國家單位勞工成本提高，產品失去競爭力，最終造成高失業率的結果；其次，跨國公司增加使得資金外移導向成本低廉的開發中國家，因此造成本國政府稅收減少，最後不得不減少社會福利的支出；第三，資金、技術快速流動，即金融與科技全球化的事實剝奪了政府傳統上制訂、調控經濟政策能力(Huber & Stephens, 2001: 1-14)。

然而，就現實面的觀察看來，世界上卻還有些福利國家的表現不僅令人驚豔，例如瑞典與丹麥，也瓦解了反全球化人士對於新自由主義的後世界的悲觀預測、打破一般認為新自由主義與福利國家制度根本上無法相容的思維。

霍爾（Peter Hall）與薩斯紀斯（David Soskic）於《資本主義的多樣性》（*Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*）

一書中結合福利與資本主義概念的途徑分析其彼此間的關係，其文章旨在建立一個有利於了解發達國家制度異同之處的框架。他們認為一個經濟體表現的是好是壞不是完全取決於國家規劃能力的強弱或市場自由化的程度之類簡單的二分法因素，而是經濟體中不同部門的行動者在一個制度化的框架下，能夠彼此協調、創造出「比較優勢」(comparative advantages)<sup>1</sup>的能力(Hall & Soskie, 2001: 37-40)。

這樣的觀點展現出一個國家成功達到發展的過程中並非依賴國家社會中「政府」此一單一行爲者的努力或安排，而是國家整體有關發展部門，即公部門、私部門與第三部門的共同合作。霍爾與薩斯紀斯在本書中著重的部份在於私部門，即公司與企業的角色。對於私部門的主要行動者而言，最重要的行動誘因不在於政府如何激發多少企業回饋，而在於如何改進與其他行爲者，例如：勞動力、教育、資本市場、資訊、社會措施、乃至於其他公司等，之間協作的能力(古允文，2004)。因此政府所做的許多社會福利政策，對於私部門行爲者而言，就長遠的利益來看，不僅不是表面上所認定的「負擔」，更是一種具有前瞻性的「投資」。

戈登(David Gorden)資本的持續累積並不單純來自純粹的經濟性因素；其後來於發展累積資本的三階段論中透露出：事實上某些社會結構性或制度會涉入經濟成長的過程之中；資本家投資、生產、製造、銷售與商品流動的過程全然鑲嵌在某種社會制度當中，例如：銀行信用貸款制度以提供融資、企業管理系統、勞資關係、消費市場秩序、市場開放度等等，而在這些制度中可以看出社會政策於其中的作用力，特別在於勞退制度、人才教育方面的建制更是構成經濟發展的基礎之一(Gordon, 1994a: 4-5)。

因此，戈登、霍爾與薩斯紀斯的研究在事實上將國家經濟發展的狀況與國家社會結構本身的制度兩者合併起來觀察，他們都肯定兩者間存在一定的必然關係，經濟的發展可能是植基於某些人爲的、已然成形的社會性制度安排，這樣的

---

<sup>1</sup> 在此譯爲「比較性制度優勢」的意義在於 Hall & Soskie (2001) 書中所強調的是資本主義生產體制和社會安全體制的制度性互補，就自由市場經濟和協調市場經濟國家制度對照下，不同的生產體制／福利體制具有不同的制度性優勢，比起翻譯成「比較性制度利益」，翻譯成「優勢」更能強調其指涉之制度面向。

「建制」不僅能有利於經濟發展與循環、調節經濟秩序，也在實然層面在社會中創造了一個適於經濟活動的空間；而霍爾與薩斯紀斯的研究更指出一般認為新自由主義只將給福利國家緊縮與福利退場的誤解，挑戰了新自由主義下，企業與公司必然由於資本自由流動、跨國經濟活動下而不願擔負起社會責任的看法—即避稅、支持減稅與反對過多的社會福利支出等等。

費瑞拉（Maurizio Ferrera）與羅德斯（Martin Rhodes）認為福利國家的挑戰來源為：全球化、後工業化、國際金融政策發展、歐洲市場統合與福利國家本身的問題。福利國家的困境在於戰後建立原有的福利設計以不合時宜、福利計畫成熟帶來財政上的壓力、制度失去彈性幾乎無法改變等等，這些問題在在暗示著福利國家需要一組新的組合政策，使得社會、社會安全、勞動市場政策與經濟上的競爭力能夠相容，而不必隨著新自由主義的價值組合與制度模式起舞。改革的道路必須是組合創造性的新政策組合與新的社會妥協，並加上高度的政治想像來加溫。因此，這樣的組合必須維持原有的社會正義目標，並且必須解決財政與政策的失敗，則將使得福利體制的崩潰（Ferrera & Rhodes, 2000: 1-10）。

## 貳、荷蘭如何看待福利政策

有關荷蘭此一福利國家如何看待新自由主義全球化，有必要從其民族國家形成的歷史發展與重視財富累積的國家意識形態來理解。全球化並非是二十世紀末期，高科技技術革命後的新語彙，事實上，就十六世紀發生的地理大發現開始，廣義的全球化現象早已存在，而地理大發現的新航路拓展，不僅將當時歐洲南方，以威尼斯為中心的繁榮商業圈移轉至歐洲北部，同時也象徵著歐洲海洋國家—荷蘭黃金時代的來臨（張亞中，2008: 46）。

由於荷蘭特殊地理位置的限制與土壤的貧瘠，使得荷蘭不得不成為一個以貿易為生財手段的國家，透過將荷蘭作為歐洲與對外貿易的轉運站，荷蘭商人累積大量財富，城市亦逐漸興起，隨之而來的是該由誰來管理城市的問題，富有的商人未免於特權階級的無理徵稅與壓榨，自貴族手裡買回城市自治的權利，由商

人來管理城市。但這樣的荷蘭卻在沒有武力為後盾的狀況下屢次遭受西班牙、法國與英國的入侵，導致後來低地區的七省決定聯合成立一個由商人統治的「聯省共和國」(the Dutch Republic) (State, 2008: 59-63)。

就荷蘭王國前身的政治實體形成過程看來，確實是在荷蘭商人為了保全自身利益下建立的，奠定了荷蘭以商立國的傳統基礎。同時也顯示著荷蘭商人遺留下來的自由主義血液，在新自由主義全球化的時代潮流下，暗示著荷蘭人在意識型態上對於這股趨勢的追隨與擁抱。

荷蘭的特殊的政治制度深刻的主導著荷蘭的政治、經濟與社會福利政策，對本研究而言，是研究荷蘭如何達成小國大業最重要的研究對象。荷蘭政治制度的多元性可能來自其地緣特殊性，歷史上的結果使得荷蘭在政治上是為君主立憲制的單一國家，而現實的內閣制運作上揉合了北歐社會民主的特色與德國傳統俾斯麥國家的「統合主義」(corporatism)，或稱「組合主義」特質。

卡贊斯坦 (Peter Katzenstein) 認為統合主義能適時的提供小國一個有效成功控管社會力量與促進政策彈性調整的良好機制。藉由聯合不同社會組織代表的利益匯集與統合，能從社會上精練出指導政策方向的指標 (Katzenstein 1985, 104-115)。施密特 (Philippe Schmitter) 認為統合主義是指某種制度化的利益表達組織形態，透過對其成員組織的壟斷性來進行。而利益表達是針對特定議題，以集體協商的方式共同謀求解決途徑 (Schmitter, 1989)。

而在社會福利政策面向上，按照艾斯平安德森 (Gøsta Esping-Andersen) 的分類看來，荷蘭的福利體系則是相當明顯的揉合了歐陸模式與社會民主模式，其不但具有北歐特殊的普及式福利，同時也加入了德國的社會保險模式福利制度 (Esping-Andersen, 1990 & 1996)。何以荷蘭在福利體制上也產生特殊的融合與統合效果呢？

在經濟發展的面向上，荷蘭對外一直以來皆強調經濟民族主義式的資本累積，由於自身市場的規模小，容易受到外來波動的震撼，在無法控制外部衝擊的狀況下，依照卡贊斯坦 (Peter Katzenstein) 的觀點，小國僅能反求於存在於工會、

雇主聯盟與國家行為者間的內部協調，亦即發揮傳統統合主義的協商模式，在對外無力改變的情境下，找尋自己的反應性調整方案，例如荷蘭 1982 年的瓦森納協定（Wassenaar Agreement）即是三方協商下，尋找解決高失業率與提升國家競爭力的成功案例（Katzenstein, 1985: 147）。

此外，從荷蘭福利改革中，可以發現政黨扮演非常關鍵的角色，儘管荷蘭在政府體制上屬於小黨林立的多黨制，但基本上主要三大黨，基督教民主同盟（Christen Democratisch Appèl，簡稱 CDA）、荷蘭社會民主黨，或稱荷蘭工黨（Partij van de Arbeid，簡稱 PvdA）與自由黨（Volkspartij voor Vrijheid en Democratie，簡稱 VVD）是聯手挽救荷蘭經濟經歷兩次石油危機衝擊和荷蘭病（Dutch Disease）的主要行為者。

1980 年代初期，荷蘭整體失業率居高不下，將近百萬的職業失能勞工，超過 1/4 的勞動力處於失業或待業的狀態中，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，被學者稱為「荷蘭病」（Dutch Disease），是「只有福利沒有工作」（welfare without work）的典型案例（Esping-Andersen, 1996: 66-87）。

無論此三個政黨如何排列組合，其形成的聯合內閣依然成功達成福利改革的荷蘭奇蹟後，三個黨在社會經濟政策、福利改革上都存有相當的共識，顯示即便大選過後必然經歷內閣的改組，但其社會經濟政策基本上都能夠延續下去，而不至於導致人亡政息的危機。然而，在全球化的時代下，傳統的社會民主國家也面臨了轉型的困境。

李鴻健（2008）認為在這個情境下，荷蘭逐漸轉而採取現代化的社會民主（Modernising Social Democracy）思維，亦即：吸收新自由主義的部份概念，比起傳統的社會民主理念，更加強調市場自由競爭，形成競爭式統合主義，同時認為國家難以在扮演如同過去扮演積極性角色，即使採取高度管制的政策，其成效也受到明顯的限制。因此，社會民主國家在新自由主義洪流下，也必須調適自己，以因應這樣的遊戲規則，走向競爭性、策略性與彈性化的國家管理模式，換言之，

荷蘭藉著改革，已由傳統的治理轉向當代的管理。

博思（Wouter Bos），現任荷蘭工黨（PvdA）主席與財政大臣於 2008 年訪問倫敦的演說中提到：在全球化潮流中，多元與分化的特性侵蝕傳統國內政策的效用，而政黨也更難以傳達其承諾，隨著利益與機會趨向多元，政府政策更難以同時滿足所有的對象等等，種種跡象顯示荷蘭正由一高度互信的社會走向低度互信，其將損害社會團結與社區建立。而社會民主國家的現代化也將同時驅使的該社會的現代化，在多元、分化與全球化已然無可逆的狀況下，國家應當誠實面對新自由主義全球化帶來的利與弊，在把握機會的同時照顧那些蒙受其害的人（Bos, 2008: 2-4）。

## 參、新自由主義全球化與荷蘭經濟的關係

卡贊斯坦（Peter Katzenstein）在其《世界市場中的小國：歐洲小國的工業政策》（*Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*）一書中指出：小國由於國內市場規模小，其資源也不如大國那樣豐富，因此小國的經濟策略必須採取自由開放的模式，並積極的對外拓展貿易活動，也因此，小國往往採取自由主義的國際經濟策略，例如：較低的關稅等。藉由類比七個歐洲小國的經濟開放程度與依賴程度，卡贊斯坦指出，小國不僅在經濟開放程度上大於大國，其也更依賴進出口貿易、境外資金與能源的進口（Katzstein, 1985: 40）。

因此，小國經濟與社會發展間存在因國家規模而殊異化的特殊性，即，由於小國家往往比大國更須採取開放市場的經濟政策，因此在某種程度上，小國相對於大國，似乎更需要發展出比大國更為完善的社會福利制度，以承接這群在自由競爭市場風險中的勞動者，即資本主義市場下競爭失利的犧牲者（連詩敏，2003：19-20）。

同時，福利國家發展福利制度以新馬克思主義的觀點看來，也是為了替有產階級拉攏無產階級的工具，以福利誘使無產階級，並藉此消除他們的在市場經濟中的相對剝奪感，不僅能維持勞動者們持續的貢獻勞力、延續生產，更在社會團

結面向上，某種程度的消彌階級的差異，達到保持社會合諧與秩序的狀態。

如博蘭尼（Karl Polanyi）於《鉅變：當代政治經濟的起源》（*The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*）一書中指出，經濟自由化與自由市場的形成並不是憑空捏造的，反而必須鑲嵌在一些人為或無意間創造的社會制度之上（黃述民等譯，1989）。戰後歐洲福利國家的建立植基於期望快速重建殘破歐洲的願望，對外期望不再發生戰爭，對內期望建立合諧、繁榮的經濟社會。

在這樣的設想下，自十八世紀工業革命以來的生產模式與人道反省，終於在此時獲得建立的機會，荷蘭也不例外，與此同時，為了確保歐洲安全，最原初的歐洲統合也在國家的同意下，由法國、德國、荷蘭、比利時、盧森堡與義大利組成歐洲煤鋼共同體，為日後的歐洲統合預留伏筆。

戰後福利國家所經歷的「黃金年代」之所以能夠成功是一定的國際與國內結構下的產物，因為當時的福利國家處於一個經濟封閉的國際結構下，例如：當時有著穩定的金本位制度、國際資金的流動不如當代發達，因此國家得以利用凱因斯主義的擴張性貨幣政策控制國家的總體經濟發展，並且適時的利用總體經濟政策達到有效將低失業率、避免通貨膨脹，而又得以維持高福利的情況；其被視為一種「凱因斯（John Maynard Keynes）在內、史密斯（Adam Smith）在外」的共生組合（呂建德，2001：9）。在國際政治經濟環境穩定而國內經濟相對靜態發展時，這種主要依賴國內需求和供給而存在的協調經濟體制和福利體制，成為一個穩定中尋求繁榮的良善途徑，只要社會三方能堅守崗位，發揮各自功能便能滿足這樣的共構的體制設計，有關封閉經濟下福利國家的發展手段可透過圖 1-2 來表現。

圖 1-2：封閉經濟下的福利國家



資料來源：呂建德（2001: 10）

就荷蘭的經濟發展模式而言，其亦同樣呈現一種對外不斷藉由國際貿易累積財富的亞當史密斯式古典經濟主義手段，但對內卻採取協調式市場經濟（Coordinated Market Economy, CME），藉著政府對於財政、貨幣政策的把持，延續著國內經濟發展的競爭力。然而，國家對於經濟政策的掌握卻因為國際金融體系的瓦解產生重大衝擊，對荷蘭來說，其無法在追隨國際上的強勢貨幣來穩定國內的貨幣水準，進而保有低成本的競爭優勢，此也反應出，當時福利國家體制能夠順利運作的關鍵僅限於貨物的自由貿易（洪惠芬等，2002：3-5）。

一旦新自由主義全球化越發深入與廣泛時，其所營造出來充滿不確定性的國際經濟環境對於需要穩定稅收、穩定匯率以發展國家經濟與福利體制的條件便遭受挑戰，而變的更難以單方面的由政府力量來維持。

有些學者指出當代傳統認知下的福利國家緊縮，即由國家提供的薪資支援轉向由市場過程來提供，事實上是錯誤的。更正確的說法應是：國家的福利供應可能被工會（trade union）與資本家共同協商後的福利所取代。因而國家的積極性與消極性，以及政治與企業公民權的制度化時機，對於集體協調福利的發展有決

定性的影響力（Trampusch, 2007: 204）。同時，他亦建議研究福利國家緊縮政策時，應系統性的納入企業關係與其歷史發展軌跡的考量。

無論荷蘭是否經歷的福利的緊縮，但在 1982 年的瓦森納協議中，雇主聯盟儘管不滿意最後達到的安排，工會、雇主聯盟與政府仍然在確立的社會夥伴關係下，皆彈性的反應最後的決議，企業方面藉由此協議減少其薪資成本、縮短工時創造消費機會與減少失業人口，同時減輕雇主在失業保險制度上的負擔（Hemerijck, 2003; Green-Pedersen, 2002）。

因此，在荷蘭的協調式市場經濟中，很重要的一部份是政府、工會與企業代表的雇主聯盟如何在國家總體經濟蕭條或產生問題時，共同謀求解決方案，獲取彼此都需要的利益，其中政府如何威懾於企業，在遭遇經濟不景氣時的指導作用能夠立竿見影，又如何為企業服務，創造有利經濟環境等顯得相當值得了解。

漢繆海克（Anton Hemerijck）與費舍（Jelle Visser）認為當布列敦森林體系瓦解，荷蘭加入歐洲共同貨幣的使用，反映了其捍衛強勢貨幣的傳統，且將金融至於工業利益之前。若荷蘭工會成員無法要回其薪資，則表示荷蘭的競爭力將因為貨幣升值而下滑（Hemerijck & Visser, 2000: 248-251）。

荷蘭加入歐洲經濟暨貨幣聯盟（Economic and Monetary Union, EMU）後，儘管在貨幣政策上受到歐盟統一的指導，儘管受到限制，但卻維持的穩定貨幣的效果，並藉由單一市場與貨幣的統合，將整個歐盟地區納為國內市場的一部份，擴大發展規模經濟的效益，而對外，藉由其位於歐洲中心的地理位置與便捷的陸海空交通轉運系統，發展為歐洲的驛站，加上商業文化與多語言學習的高度競爭優勢，成為全球化時代下，盎格魯薩克遜藉跨國公司的歐洲落腳處，將荷蘭發展成一個幾乎等同於一個跨國企業的國家。

#### 肆、新自由主義全球化與荷蘭社會福利的關係

社會福利與國家經濟發展之間究竟存在怎樣的關係一直以來都是學者們爭論不休的議題。自經濟學觀點出發，理所當然地認為過高的社會福利救助支出有

害於整體的經濟發展，並擔心著公民福利依賴的問題，亦即，可能造成以優渥的福利條件豢養懶惰公民的後果。但是，就社會公民權與倫理上的角度而言，重視社會盈餘的再分配以達到維持社會正義的目標卻非常重要，政府在經濟效率與追求社會公義的道路上如何權衡也一直都是爭論中的話題。

對於自由派人士而言，重視公平就會失去經濟效率；但也有學者如：紀登斯（Anthony Giddens）倡言福利國家的積極面，強調積極福利國家（Positive Welfare），不僅只透過被動式的福利與津貼發放來達到福利效果，更需要在社會投資（social investment）方面，增進公民的能力（enabling），使之更能融入社會經濟體系的運作之中，培養其獨立的能力，並強調有工作義務才有福利權利（workfare）的福利制度（Giddens, 1998: 118-132）。

對於政府而言，福利體制可以是一個促進社會團結、和諧、穩定與認同的重要機制，若一個社會不存在貧窮與分配不均問題，其治安與秩序便能相對穩定，為更進一步的經濟發展厚植有利的背景，也因此導出，福利制度本身可以擔負起部份經濟生產性的角色，例如：在健全的健康醫療照護系統下，維持優良、持久的勞動力水準，在完善的工作保險與制度化的福利配置下，能促進職工對於職業的向心力與忠誠度等等。

長期而言，福利優渥程度與經濟成長的關係是成正比的，亦即在經濟條件穩定，其發展延續的前提下，適當的福利支出並不會造成國家的重大危機。但事實上，自邁進人口老化、生育率低落與產業結構轉型的後工業化社會以來，社會的動態發展深遠的左右著國家對於福利體制的負擔能力，使得國家的福利制度調整成為必要。

福利國家在經歷其黃金年代後，於 1970 年代進入所謂的緊縮時期，1990 年代進入改革時期。就荷蘭而言，其曾經歷高失業與高度福利依賴者氾濫的荷蘭病時期，但隨著 1980 年代起一連串的福利制度改革，搭配大量部份工時就業的開發，成功達到福利縮減與失業率驟降的荷蘭奇蹟，對內重新掌握了福利與工作的平衡，對外則找回國家競爭力。

費瑞拉（Maurizio Ferrera）與羅德斯（Martin Rhodes）認為在經濟成長與社會正義之間的追求並非是誓不兩立的，只要能夠找到新的價值組合與制度安排，並能加以調和，使得兩者都能維持進步的狀態並不是不可能做到。而福利制度改革並不需要完全解除管制或是緊縮，也不必消滅公部門而完全以市場為導向，只要透過協商與漸進的方式，並建立信任感來營造改革氛圍，也許慢一點達到改革效果，卻可以避免衝突與對立。（Ferrera & Rhodes, 2000: 257-282）

因此在荷蘭的案例上，隨著歐盟的擴大與統合深化，荷蘭亦面臨區域內逐漸透由移民問題、環境問題、社會分化問題等等的矛盾，侵蝕著原有的社會團結基礎。經過荷蘭奇蹟後的荷蘭，該面臨的是如何永續維持其社會福利的難題，而在社會面向的研究上，筆者期望以文獻探討與資料的分析尋找出荷蘭在全球化時代下，在地矛盾擴大的同時，如何以社會政策延續著社會的團結。



## 第二章 荷蘭作為一福利國家研究對象的特殊性

歐洲福利國家的發展需要以整體文化史的角度來理解，且必須慎重區分經驗性發展與相關的規範性討論，多數學者於討論福利國家時被認為是經常的不分經驗性研究與理論性的理想假設，因此可能導致討論失之真切；儘管一般接認為歐洲福利國家的確立是在二次世界大戰以後，然這個發展有其背後的內在動力必須被考慮與理解的，但就市場、國家與公民社會的討論是不足的，有必要輔以文明歷史的發展作一個整體性的理解（王崇名，1995）。

在這段發展史中經歷了王權國家時期、布爾喬亞階級興起、社會場域概念出現切分出公私領域、工人運動及女權運動發展等，至二次世界大戰後，歐洲各國獲得重建家園的契機，為了解決當時急迫的重建與社會問題，達到最快恢復繁榮的目的，使得國家必須以公權力介入資源分配，在社會內部無法由個人擔負起責任的領域中，轉由國家來供應特定需求（王崇名，1995: 146）。

本章一共分四節，首先將說明荷蘭作為一福利國家的發展史，在整體歐洲福利國家發展的脈絡下，荷蘭如何透過二次大戰後，福利資本主義的建立完成國家形塑（state building）的過程。第二節將說明 1950 至 1970 年代間，荷蘭如何達到福利制度之迅速發展和擴充，其中的擴張動力為何。第三節則試圖說明荷蘭福利國家自二戰後至 1970 年代前期，如何有效治理福利國家，其策略和條件分別是什麼。第四節為小結，總結荷蘭在歷史遺緒、制度作用和國際環境的作用下，成為一個具有何種特性的福利國家，能使其不斷的維持、並保有一定的福利水準。

### 第一節 荷蘭福利國家的歷史演進

#### 壹、歐洲福利國家起源的共有基礎

一般而言，現代福利國家的現身和確立通常被歸因於第二次世界大戰。由於

當時歐洲是主要的戰場，不僅在基礎建設方面百廢待舉，更留下一批無所適從、亟待安置的難民，為了快速恢復歐洲各國的政治、經濟和社會穩定，在美國馬歇爾計畫的經濟資助下，開啓了歐洲國家集體建立協調市場經濟（Coordinated Market Economy, CME）制度和社會安全體系的歷史新頁。我們可以說，就規範性意義而言，歐洲福利國家的大批建立，是創造一套因地制宜的福利體制，以維持戰後歐洲各國社會團結、對抗社會排除的方案；就經驗性意義而言，則是在重建資本主義經濟體過程中，處置社會問題的必要性制度建立。總體而言，這個過程也同時構成荷蘭現代國家形塑的重要部份。

然而，「福利」(welfare)並不是一個在二次大戰後，突然出現的概念。以英國為例，「福利」的浮現，最早可追溯至 1601 年，英國伊麗莎白女王時代的《濟貧法》(the Elizabethan Poor Law, 1601)，其重要意義在於將救濟貧窮者的責任從私領域之慈善團體，諸如教會或教區團體，轉移至公領域之政府上 (Ferguson, 1992：54-55)。也就是說，維持國家公民基本生存權利一事，逐漸成為國家公共權力領域的義務，公民之生存權不再任由其於社會中的競爭力決定，而是在國家政府的責任下，必須擔負著救濟公民的義務。就此開始，公民和國家在個人生而自由的生存權益上，產生了積極的權利義務關係。

「福利國家」一詞最早由天普 (William Temple) 於《公民與教徒》(Citizen and Churchman) 提出，當時被用來取代希特勒 (Adolf Hitler) 和墨索里尼 (Benito Mussolini) 主張的「權力國家」(詹火生，1992：5)。之後被英國貝佛里奇爵士 (William Beveridge) 引用於其《貝佛里奇報告書》(the Beveridge Report, 1942)，其報告原名為《社會保險暨相關服務報告》(Social Insurance and Allied Services)，是二次戰後英國工黨政府建立福利國家之基礎。

此報告書不僅樹立了英國福利國家發展的旗幟，也使福利國家的概念開始廣為流傳。在威連斯基 (Harold Wilensky) 的定義下，福利國家是指「政府保障每一個國民的最低所得、營養、健康、住房、教育之水平，對國民來說，這是一種政治權利，而非慈善。」(林萬億，1994：7-8)。

英國社會學者馬歇爾（Tomas Marshall）以西歐國家和英國作為觀察對象，對於國民權利地位的演進提出其看法與理論，他認為國民權利依照近三百年來的時間次序發展，可以辨識出三種面向：市民權（civil right）、政治權（political right）、社會權（social right）。(郭忠華編，2007)

其中市民權指各種與個人自由相關之權利，包括言論自由、人身自由、信仰自由、財產權保障等，是十八世紀起，個人身分與地域關係脫鉤後，而產生個人領域的獨立、經濟自由；自十九世紀起普遍成年人皆享有職業自由、締約自由的自由市民權，事實上，市民權的內涵與擴充伴隨著市場經濟發展而來，並至近代擴展至政治權力之爭取，然而儘管如此，在國家和國民間的契約關係中，形式上人人享有自由權與政治權，但實質上仍受限於經濟之不平等，則無法使位於財富分配弱勢的一方有效的成為社會中的一分子，因此，至二十世紀成為爭取社會權的時代（孫迺翊，2008：603）。

換言之，在資本主義發展的脈絡下，社會主要發展逐步顯現的特徵便可依此區分為：經濟發展的自由化、政治發展的民主化與社會事務發展的國家化。其中社會事務的國家化標示著國家對於社會福利制度的安排不僅具備干預的公權力，也同時具有正當性。

密須拉（Ramesh Mishra）認為福利國家之政府「能夠且應該負起責任以保障所有國民擁有一個過得去得最低生活標準」，指出福利國家的主要三個原則和意涵：第一，是國家規制市場經濟的必要性，第二，國家提供的社會服務不僅必須隨著複雜的社會變化形成，以符合人民需要，而且具有普及的精神，其對象是全民，第三，國家還將因此形成特殊的制度以便達到福利國家的目標，例如：建立所得或資產審查制度（income or means test）釐清扶助之對象，亦便於形成一個社會安全網，作為維持人民最低生活標準的指標。因此，福利國家為了統合充分就業、建立普及式社會服務和社會救助等，設計多種制度形成一個制度式的福利國家（institutionalized welfare state）（林萬億，1994：8）。

此外，布里格斯（Asa Briggs）認為福利國家是一個國家透過政治與行政機

構，有計畫地運用組織力量，努力修正市場力量，因此，在布里格斯的觀察中，福利國家的發展過程中有五項核心概念必須放在歷史脈絡裡考察，其分別為市場力量，社會事故，組織力量，服務範圍和最低生存需求標準的演變。而我們亦能發現福利國家的核心概念轉變受到歷史變遷的影響（林萬億，1994：8-11）。

以歷史縱線來觀察，我們可以得知福利的產生來自於人民的需求，過去這些由私人財主或宗教慈善團體自願性、慈善性和任意性的救助，便隨著市民權利義務內涵的轉變，逐漸演變為國家政府的責任。

就荷蘭而言，十七至十九世紀時，政府曾運用「習藝所」(Workhouse)的方式，吸收城市中的流民，無論是乞丐、殘障者、罪犯、兒童或老人，統一收容後，讓他們進入習藝所工作，同時英國還設立了《習藝所法》(the Workhouse Act of 1969)。最早的國家干預社會立法是 1874 年通過的《童工法案》，然而荷蘭真正建立起所謂現代福利國家的時機卻是第二次世界二戰以後，戰後殘破的歐洲百廢帶舉，社會充斥許多亟待振興的工事與等待就業換取溫飽的勞動人口，同時間，受到美國新政與貝佛里奇報告的鼓舞，荷蘭改革者著手立法，開始漸進的創立其福利體制 (Angresano, 2007: 122)。

另一項刺激來自 1940 年代雇主與工人的態度改變，雇主視社會騷動為經濟復甦的最大威脅，而主要的經濟轉型朝向工業發展進行，有賴資方與勞方的合作，因而產生需要勞資雙方達成社會契約，創造經濟繁榮發展的環境。在以恢復經濟繁榮的指導原則下，歐洲各國無疑地接受了福利體制，甚至運用它「收編」了無產階級，以換取他們在政治與社會方面的合作。

同時，建立福利國家也為各國帶來整合近代社會法與社會權利體系的契機，二次大戰以前，各國的福利發展不僅相當鬆散、零碎且幾乎沒有系統性可言，但結合經濟發展與社會保護的指導原則卻在事實上強化了各國人民的政治效忠，成為一種以國家為疆界，以民族為主角的命運共同體的國家發展模式。

普遍而言，歐洲國家建立社會救助的階段有兩個時期，即 1883 年至 1892 年或 1892 年至 1908 年，荷蘭的勞工補償計畫始於 1901 年，但直到 1913 年才建立

退休及失能機制。同樣的，當多數歐陸國家在二戰前後大幅建立社會安全體制時，荷蘭要到 1960 年代才開始這麼做。這個現象來自荷蘭與眾不同的統合主義制度，儘管荷蘭統合主義提供重要社會部門利益的代表機會，但是這些利益卻和荷蘭柱化社會相應產生，也就是按照教派差異而生的利益，和一般統合主義國家壟斷性利益來自社會階級區分的情況迥異（Cox, 1993: 205）。

荷蘭統合主義的設計是為了鞏固保守政策的決策過程；就歷史的發展看來，荷蘭社會中的教派力量向來不關心福利國家的建立，他們認為社會的福利需求需要由非國家行為者來供應。<sup>2</sup>因此，充斥教派力量的統合主義架構中直接窒息了建立大福利國家的可能性，否定福利制度的設立不是利益團體較量後的勝負結果，而是統合主義框架中優勢團體的目標。事實上，荷蘭統合主義的結構和功能決不是意外地相互呼應，因為這個制度是教派政黨於二十世紀初期建立，用來壓制社會黨左派甚至自由黨右派，而能繼續維持教派政黨優勢的制度（Cox, 1993: 206）。

二次大戰前，荷蘭的福利制度零碎且缺乏系統性的建置，主要只有工人保險和社會救濟，前者僅限於具勞動經驗且參加保險者受領，相關賦權規定嚴格，後者主要由私人慈善團體，或教派慈善組織提供最低生活金之救濟（Cox, 1993: 20）。

## 貳、戰後荷蘭福利資本主義的建立

事實上，福利國家的成立就是政治性的安排，在資本主義為經濟發展的指導原則下，歐洲福利國家建立所謂的「協調市場經濟」（Coordinated Market Economy, CEM）模式，以德國和荷蘭來說，他們被稱為萊因模式（Rhine Model）或萊因資本主義（Rhine Capitalism），其是法國經濟學家阿爾貝（Michel Albert）於 1993 年《資本主義對抗資本主義》（*Capitalism Against Capitalism*）提出，認為德國資本主義發展模式有別於盎格魯薩克遜的自由市場經濟模式，其完備經濟發展法規和競爭建制之餘，同時重視社會市場的建構，主張管制的勞動市場政策及允許勞

<sup>2</sup> 就此點而言，荷蘭社會中教派力量強大而阻礙福利體制發展的背景和美國相似。

資協商對政策的作用。

儘管歐洲資本主義以自由市場經濟發展為本，但是這個「自由市場」並非真正完全達到經濟學古典自由主義的「自由放任」，相較於英國和美國的盎格魯薩克遜模式，即「自由市場經濟」(Liberal Market Economy, LME)，歐洲福利國家政府對市場經濟運作是高度干預的，因此亦可稱一福利資本主義經濟體(welfare capitalism economy) (Esping-Andersen, 1990)或「社會資本主義」(social capitalism) (van Kersbergen, 1995)。

資本主義的多樣性的研究途徑支持者，研究生產的社會系統(social system of production)，認為這是國家資本主義經濟的基礎。此途徑植基於戰後經濟政策研究和1970年代以新統合主義分析組織的資本主義(organized capitalism)之研究上，並引進制度經濟學的觀點。許多學者的相關研究挑戰了資本主義發展的聚合觀點，真實世界中確實存在不同類型的資本主義，如英美模式，歐陸模式和日本模式等。在許多比較政治經濟學的研究中，透露不同國家資本主義類型的調適力和特殊性，形成不同的國家資本主義模型。

建立在阿爾貝研究之上，最著名的比較政治經濟研究便是霍爾(Peter Hall)與薩斯紀(David Soskice)的《資本主義的多樣性》(*Varieties of Capitalism: the Institutional Foundations of Comparative Advantage*)，延續著阿爾貝的類比，區分出協調的市場經濟和自由的市場經濟，分析認為經濟體制本身就是一種混合經濟(mixed economy)，存在一定程度的制度框架和規範與自由，才能運行；在制度的取向上，強調體系中的多重行為者以理性自利的原則彼此牽制或合作，同時考量制度、組織，文化，非正式規則和歷史對經濟體形成的影響(Hall & Soskice, 2001)。

艾比豪斯(Bernhard Ebbinghaus)與馬諾(Philip Manow)受到《資本主義的多樣性》和《福利資本主義的三個世界》(*Three Worlds of Welfare Capitalism*)，即比較政治經濟學的資本主義多樣性研究和跨國福利國家比較研究的影響，試圖結合兩者各自在不同的學門中做出跨國性的制度比較，他們都發現了資本主義生

產體制和其相對應的社會體制存在某種制度性鑲嵌的呼應關係，並且相輔相成的支持著兩者的運作。一般認為生產體制、勞資關係實踐和社會保護體系間必然要存在某種「制度互補性」(Ebbinghaus & Manow, 2001: 1)。

此外，這些情況將因生產和保障體系的不同而發生系統性的變化，如同胡博(Evelyn Huber)與史岱分(John Stephens)於其實證研究中主張「在一個國家中，福利國家的不同面向都相稱在一起，並和不同面向的生產體制相稱在一起，特別是其勞動市場的組成」(Huber & Stephens, 2001: 3)。但他們也同時提醒著，這些「相稱」的制度並非指整個福利國家和生產體制的一對一對應關係，而是在制度發揮的效果上存在相互補償的作用。

霍爾認為：我們依然無法清楚了解，究竟不同的福利國家如何與不同的經濟模式互動(Hall, 1997: 196)。因此期望釐清資本主義生產和社會保護之間的多元互動，除了必須了解現代福利國家的社會保障來自社會安全體系、集體議價實踐和就業體制的提供，亦不能忽略社會保障立基的經濟基礎來源。

另外，社會保障的生產面向，經常因為過度強調社會安全體系的重分配效果而被遺忘，為了更真實了解現代資本主義，也必須考量福利國家對於就業、技能取得、薪資設定和投資的重大影響。社會保障和生產體系的關係不僅相互依賴，並共同決定經濟表現和福利國家的牢固性或脆弱性(Ebbinghaus & Manow, 2001: 2)。

就荷蘭來說，其協調市場經濟制度在粗略的歸類上類似德國的萊因模式，是自戰後起即具有社會對話傳統的協商經濟(negotiation economy)。而荷蘭經濟也被視為西方最具協調性的協調市場經濟之一(Soskice, 1999; Poutsma and Braam, 2005)。荷蘭體系強調協商(concertation)、合作，並尋求互動的政治、經濟行為者之滿足。據此主流觀點，荷蘭於二戰後形成部門層次上勞動和資本兩大部門發展的和諧關係，相關的多項議題被指派由各組織或企業決定，而企業組織內須按法成立工作委員會(work council)作為代表企業內勞方參與共同決策的代表，例如：股市管制、薪資管制、工作條件、年金、社會安全和集體解雇等面向形成

一套企業組織內和部門企業組織間的自我管理制度。這套自我管制的機制使回應新挑戰時能夠有彈性的調整空間。數十年來這套維持經濟良好表現的制度安排亦稱為波德模式或荷蘭奇蹟（Poutsma and Braam, 2005）。

荷蘭社會經濟委員會（The Social and Economic Council, SER）主席里諾義康（Alexander Rinnooy Kan）指出：萊因模式是德國和荷蘭共有的經濟傳統，但由於德國和荷蘭經歷不同程度的經濟發展，也產生不同的策略來因應。除了經濟體規模大小的差異外，荷蘭經濟政策分析局（Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, CPB）於 1990 年代初期針對德國經濟良好的表現作出分析，發現德國社會市場經濟體的公司存在長期的社會夥伴的共同協作（co-determination, Mitbestimmung），具有良好的商品生產、高技術員工和完善的福利制度。因此，德國幾度是荷蘭借鏡且學習的萊因夥伴（SER, 2009）。

但直到 1997 年，世界各國注意到荷蘭波德模式（Dutch Polder Model or Delta Model）結合了自由市場和協調市場經濟模式的正面特質，即彈性和安全，但荷蘭社會經濟委員會認為更正確的說法應該是荷蘭協商經濟（Dutch consultation economy），因為這項發展並非根據任何規劃而來，而值基於相互協調及合作的哲學上。這個信念來自主要兩個觀念，第一，現代市場經濟中，社會經濟政策並非政府壟斷的決策議題，特別是某些重要的政策工具通常由社會夥伴掌握，例如：薪資設定，因此，來自社會夥伴的協作是必要的；第二，運用社會經濟政策工具通常需要很多配套措施，才能達全面而完整的政策效用，因此工具運用上是互賴的，例如：稅務政策會影響薪資設定，而薪資設定會影響政府就業政策的成果。由此可知，社會經濟表現的良窳有賴社會夥伴及政策當局的共同合作，在制度安排上要求相關社會夥伴的自律、建立信任感、減少交易成本和避免意見衝突就變得很重要（SER, 2009）。

里諾義康（Alexander Rinnooy Kan）提出對萊因模式的反思。萊因模式究竟是什麼？他認為萊因模式不只是具有共同協作的社會經濟體，萊因經濟體中的企業的運作被視為由所有利害相關人（stakeholders），包括員工，的共同協作，相

對於盎格魯薩克遜式企業易冒險，注重追求股東（stockholders）的利益。但在組織制度上，荷蘭比德國多了勞動基金會（Labour Foundation, START）和荷蘭社會經濟委員會（SER）作為協調政策的平台（SER, 2009）。

曼茲（Georg Menz）認為荷蘭的資本主義是萊因模式的自由形變（A liberal variant of the Rhineland Model），其政治經濟體結合萊因模式的新統合主義、三方協商和盎格魯薩克遜式的自由主義導向型經濟。儘管荷蘭市場經濟帶有鮮明的自由主義取向，但歷史遺留給荷蘭，沿著意識形態、宗教和語言分化的社會，使得任何決定都需透過共識協商的過程來決策，其實是自由又協調的市場經濟類型。

（Menz, 2005: 44-6）

胡博（Evelyne Huber）與史岱分（Peter Stephens）從福利體制和生產體系的比較研究中，發現選舉的重要關係：未協調市場經濟、自由型福利國家和低社會支出綁在一起，然而在協調市場經濟中，可以發現更多元的變化，如：德國社會市場經濟和基督教民主的歐陸福利國家而北歐新統合主義經濟和社會民主普及式福利國家相結合一樣，而拉美的國家領導市場經濟體中，福利國家很晚才現身（Ebbinghaus and Manow, 2001: 12）。

## 第二節 荷蘭福利國家發展之黃金年代

克斯（Robert Henry Cox）對於荷蘭福利國家之發展研究和觀察，指出了其與歐陸福利國家相異的三個主要特殊性：第一，荷蘭的福利體制建構起步較晚，歷經現代化後一段時間才開始，但卻在 1960 年代啓動後，相當迅速的發展，臻於完備的程度；其次，有別於一般視福利國家發展為階級動員妥協的結果，荷蘭福利體制的蓬勃發展來自主流教派政黨的促成，而非由社會民主黨推行，在這方面教派政黨作得比社會民主黨更多；第三，荷蘭福利過加發展的特殊性在於現有的福利國家發展理論幾乎無法說明其發展起源、過程和結果，克斯認為有必要針對荷蘭福利國家的發展作出綜合性的分析（Cox, 1993: 3-26）。

## 壹、教派政黨和世俗政黨競爭

一般而言，福利國家的發展除了政治的決定外，其更重要而合理的解釋是來自社會經濟發展後的社會需要，例如：工業化後的社會將因經濟結構的轉型及社會適應過程，遺留下需要由國家政府來承接的問題或者福利案主。由此而開展的社會政策是一種反應性政策，是針對既存問題設計規劃的對策，但在荷蘭福利制度的建立中，更多的制度來源不是荷蘭政府的反應性政策，而是借鏡周邊國家福利制度而來的政策學習（Cox, 1993: 6-7）。

荷蘭福利制度的「政策學習」可以尤其從二戰後至黃金年代末期發展看出端倪，戰後荷蘭福利制度以德國的社會保險模式為主體，但隨著 1960 年代荷蘭政黨競爭下的政策推進，使得福利制度逐漸增加更多貝佛里奇模式的普及式社會福利。荷蘭福利體制同時呈現德國和英國的特色，加上其社會經濟政策的統合主義架構，使得荷蘭亦被歸類為社會民主的福利國家（Esping-Andersen, 1990）。而集體動員和政治制度結構是使得福利國家多元發展的主因。就荷蘭的政治中的集體動員來說，佔據體制最大力量的是來自教派政黨的長久實力（Cox, 1993: 36）。

1750 年左右，聯省共和國時期發生了「荷蘭化」的荷蘭啟蒙運動，國內的國際化發展減弱，民間社會的發展開始形成、擴充，凡薩（Niek van Sas）認為這是荷蘭歷史上，國家（state）和社會（society）開始被區分的時期，因此，荷蘭的公民身分得以重新形成（王浩等譯，2007：37）。

同時，新教倫理也在荷蘭共和國的政治語境中找到了理想的生長環境，由於低地國家具有區域自治經驗的悠久歷史，新教倫理價值，比起其他信奉新教的極權國家而言，對荷蘭的影響力更加深遠、顯著，不僅形成荷蘭獨具代表性的協商、會談文化，允許、包容對宗教經典的多元詮釋，組成一個寬鬆的新教社會。這股力量亦作用在荷蘭公民身分的重構上，與民族身分不可分割，成就荷蘭社會及公民文化中，特有的開明道德主義（王浩等譯，2007：38）。

二戰後，荷蘭宗教性和世俗性政黨的分立依然存在，但政黨之間卻產生重

新排組合的變化，反應荷蘭社會變化的新思維，例如：1946年，社會民主勞動黨（Social Democratic Labour Party）、自由民主聯盟（Freethinking Democratic League）和其他據共識的社會成員組成荷蘭工黨（Partij van de Arbeid, PvdA），同時天主教派政黨也重新加強組合形成天主教人民黨（Katholieke Volks Partij, KVP），基本上，根深蒂固的柱化社會和政黨依然留存在荷蘭社會中（State, 2005: 224-227）。

荷蘭的集體動員模式和社會團體連結之組成幾乎源自其柱化的社會關係。其由分屬不同宗教教派的人士，因為信仰價值和意識形態的差異而形成垂直式的社會區隔，而非一般西方國家更為常見的水平式階級區隔（Cox, 1993: 48）。換言之，具有柱化社會特色的荷蘭，因為柱化的區隔性很強，而模糊了水平式階級區隔，或者我們可以說，階級的區隔是鑲嵌在柱化社會的主體上，例如：荷蘭工會和雇主聯盟等社會團體因為宗教差異而區隔開來，宗教或世俗認同的身分基礎侵蝕了共同階級的對自身的社會階層認同，基本上同屬於宗教性之雇主聯盟和工會並不彼此敵視，反而是在同一個社會階層中，出現宗教性工會和世俗性工會的競爭。

由此可知，荷蘭社會柱化導致的另一個特殊現象在於：社會中同屬一個社會階層的團體，具有不同的意識形態偏好，這和一般歐陸社會團體傳統的左派和右派區辨有截然不同的邏輯，在荷蘭，沒有絕對的反資本主義左派（anticapitalism left）也沒有絕對的捍衛資本主義右派（procapitalism right）（Cox, 1993: 48）。

由於荷蘭政治長期受到宗教性政黨力量主導，形成教派內閣治國的常態，教派政黨的意識形態和理念，成為荷蘭集體政治行為的基礎，其具有最大的權力為自己的政治角色定位，並對國家—社會關係的平衡具有權威性的合法解釋權（Stuurman, 1983: 309; Cox, 1993: 48）。

## 貳、傳統決策模式和統合主義政治結構

政策協商（policy concertation）是荷蘭菁英政治中一項悠久而廣泛使用的歷

史實踐之一 (Van Waarden 2003: 70)。早在十六世紀，菁英政治的目標之一就是在彼此之間不斷磋商形成政策共識 (Afonso and Wiekenkamp, 2008: 17)。自 1796 年以來，協商文化就已在國民議會中正式形成。1609 年西班牙荷蘭雙方簽訂停戰協議，此時荷蘭北方以脫離西班牙統治，然荷蘭南方依然受到西班牙控制，停戰協議到期後，雙方戰事再起，並成為 1618 年至 1648 年，歐洲三十年宗教戰爭的一部份，1648 年，荷西雙方簽訂西伐利亞條約和荷西條約，荷蘭南部終於脫離西班牙統治，西班牙承認聯省共和國的獨立，荷蘭正式成為統一的獨立國家。儘管契約關係中呈現鬆散的組織性，但其國會和喀爾文教派的權力依然是實質的（王浩等譯，2007：38）。

荷蘭的統合主義創設於二十世紀初期，對於荷蘭國家形塑 (state building) 的過程來說相當重要，這個制度結構用來達成特定團體的政治目的。史密特 (Philippe Schmitter) 對於統合主義的權威性定義為「一利益表達的體系，其構成單位被組成少數單一具有強制性、非競爭性之層級節制與功能分化的範疇 (categories)。國家承認且刻意授予渠等在各自範疇中擁有利益表達的壟斷權，以換取國家對其領導人的選擇、需求表達，與支持的控制權 (Schmitter, 1974: 93-94, 譯文引自周育仁，1993：57)。史密特進一步區分社會統合主義 (social corporatism) 或稱新統合主義 (Neo-corporatism) 與國家統合主義。前者指涉利益團體在自發性壓力下，由下而上的權力行使所形成的結果；後者則是國家機關由上而下的權力運作，加諸於利益團體之上，進而形成決策的模式（黃志隆，張世雄，2005：426）。

在 1960 年代中期以前，荷蘭統合主義架構被教派政黨用來防止福利國家的過度發展。然而有關統合主義的研究多半用來解釋經濟政策的產出，而非社會政策的形成，特別在荷蘭的案例中，另一個顯著的異例是，同樣的主要政黨和決策架構下，荷蘭的福利制度發展從遭受抑制轉向大放異彩？

荷蘭國家形態本身就是在防止荷蘭成為一個像德國那樣的「社會國」，即使荷蘭具世俗性社會色彩的政治團體極力的想推動福利制度的擴充，卻受到主流宗

教性政黨的阻撓，無論在協和式民主的政治場域或治理社會經濟政策的統合主義架構中，教派政黨的力量很強大。此外，在荷蘭國家形塑的過程中，給予官僚的權限作出偏好內閣的專業策略，在內閣為教派政黨所把持的時期，而意識形態主流也忌諱國家過度干預社會經濟事務的同時，無法制度的保守性（Cox, 1993: 41-44）。

威廉斯基（Harold Wilensky）發現無論是教派政黨或社會民主政黨人士對於統合主義決策架構都是支持的，而在統合主義制度的鞏固上，天主教教派政黨的力道強度就如同左派（Wilensky, 1981: 345-379）。而天主教教派力量的主導時期也就是統合主義制度化的二十世紀初期，當時天主教教派對統合主義決策的認知是用來保守回應「社會問題」（Social questions）的方法，能夠策略性的用來閉鎖工作階級，即社會民主黨人的階級動員（Cox, 1993: 44-53）。

簡言之，統合主義於荷蘭的制度深化及確立直接受到外來國際因素，特別是其鄰國德國和英國，然而，在荷蘭境內也有同要的政治需求，在保守教派力量長期執政的狀況下，需要透過具有民主協商的統合主義決策框架來正當化決策的合法性，而對於處於蓄勢待發的社會民主黨人士來說，統合主義的存在是反對黨滲透，並影響的決策重要途徑，在這個脈絡因素下，統合主義的存在和必要性同時滿足了政治上的團體。

統合主義國家（a corporatist state）基本上指：私部門中，功能性利益團體的制度化代表，透過國家賦予的獨佔性（monopoly）地位，具備和政府官員協商作成公共政策的決策結構（Schmitter, 1979）。統合主義國家相對於多元主義（pluralist）國家和單一主義（monist）國家來說，給予既定的代表者特殊的功能性利益，其利益團體不需要透過多元主義過程的競爭，亦不同單一主義那般，沒有表達國家次級利益的權力（Cox, 1993: 44）。

卡森（Cawson, 1982: 38）指出統合主義國家中的功能性利益團體，由於具有特殊的公共地位，才因而獲得公共資源和公共授權來執行公共決策，同時利益團體也獲得私利之保障以確定政策能有效行政。換言之，統合主義的決策過程適

度納入國家和社會部門對於政策的商討及協調過程，雖然這依然是一種官僚決策，但允許社會夥伴對決策有更多作用力來影響政府或國會。

統合主義的協商過程是一個制度化的決策形態。作為一個政治過程，和統合主義結構不同之處在於重視決策行為著的互動和合作過程，政府代表，勞方代表和資方代表在統合主義的架構中決策，對政府而言，來自社會部門團體對決策的涉入優點是獲得社會部門對政策的首肯，這意味政策將推行的順利，而勞方和資方代表則必須善用給定的權力和使命感，發揮共同決策的重要力量，例如：否決權（Lehmbruch, 1975: 150）。

一般相信統合主義的結構和過程對於決策和治理而言是互補性的。垂直性的菁英-會員關係和水平向的菁英-菁英關係是運動的，例如：高層級的協商決定將由上而下的齊一某個經濟部門對於協議的遵循，若此部門內有任何團體反其道而行也將遭遇同儕敵視，因而對其產生規訓之作用（Afonso and Wiekenkamp, 2008: 5）。由此我們可以得知統合主義之運行不僅需要龐大的社會基礎，更需要深黯遊戲規則，懂得利益表達和決策妥協的社會利益代表團體。

卡贊斯坦將荷蘭歸類為「自由的」統合主義國家，換言之，其經濟治理模式是以自由市場為主導，來自政府的公共的佔有和介入較少，資方力量強過勞方，而勞資關係的核心則是彈性，由於自由開放的小型經濟體容易受到外部衝擊而損失慘重，因此政府更積極和社會夥伴合作以求達成彈性，維持在世界市場中的競爭力（Katzenstein, 1985: 94-98 &104-105）。

荷蘭政治被喻為具有的協和式民主特色，事實上，共識正當性（consensual legitimacy）是其歷史傳統之一，意即決策中存在尋求共識的過程，在荷蘭更存在君子協議（gentlemen's agreement），此過程需要不斷的協商和集會討論，開放的政治體系也提供許多參與，反對和去中心化的途徑（Afonso and Wiekenkamp, 2008: 9）。

但阿豐索（Alexandre Afonso）與威克干特（Nynke Wiekenkamp）認為荷蘭的統合主義依然發揮決策之制度效果。荷蘭當前的統合主義還有四項特徵：在利

益競爭方面產生新的外在誘因，既有利益的內在立法結構改變，利益競爭的邏輯改變和政府需要利益競爭（Afonso and Wiekenkamp, 2008: 9）。

克斯（Robert Henry Cox）指出：一般認為統合主義模式是決策之去政治化的過程，但在荷蘭則是衝突被統合架構遮蔽的決策方式，藉此可免於公共討論，其認為統合式決策的關鍵不是利益團體活動或政黨政治，而是在官僚層級中，利益團體及官員在相對缺少公共監督下的協商（Cox, 1993: 49）。

1922年，一位荷蘭國會議員指出，統合主義制度如同一個國會機關，由於各界利益代表致力於議題之磋商和妥協，真正的國會通常指需要接受既成事實（*fait accompli*）（Scholten, 1968: 28-9）。因而統合主義式決策並非促成了何種共識，但確實避免了政治的衝突，在統合框架裡可以免去監督，免去課責。換言之，統合主義的決策模式能降低代表團體的實質性政治爭辯，轉變為象徵性的討論，因為真正的問題和衝突並不能在這裡解決；其次，這也強化了統合主義決策的政治性質（Cox, 1993: 50）。

## 參、福利體制蓬勃發展

有關1960年代，為何荷蘭福利制度在短時間內蓬勃發展的解釋，瓦森堡（Arthur Wassenberg）的觀點是：當時是荷蘭社會要求更多民主參與的年代，其發展和當時歐洲的社會運動潮流一致，使得統合主義的「不民主」或「黑箱作業」的政治決策遭受壓力，因此，統合主義的決策不再只能是政治性的，必須朝向功能性面向發展，也就是，統合主義決策必須確實成為具體的政策產出（Cox, 1993: 51）。

此外，1960年代晚期亦是荷蘭柱化社會崩解的起始，其效應在於促使社會拋棄傳統的政治決策經驗，並促使新的利益聯盟形成，搭配著新社會運動的興起，一些積極的社運人士開始倡導傳統上不為統合主義決策所關心的議題，例如：環保、生命平等等。隨著社會趨向高教育水準和生產專業化的趨勢，社會上針對各項議題研究的專家亦增多，成為監督政府行政水準的新勢力，許多專業團

體的組成和擴散，並建立和政府的聯繫，使得傳統統合主義的作用遭遇打擊(Cox, 1993: 51)。

其實早在 1950 年代，荷蘭工黨受到英國福利制度和貝佛里奇報告之啟發，以建立普及式的現代福利國家為社會安全制度的政黨原則，但此期間工黨的努力都遭受統合主義決策架構的阻撓而失敗，在社會安全改革上，工黨領袖無法透過統合制度取得教派工會和雇主聯盟的支持。1960 年代，荷蘭福利制度奇特的非漸進式制度創設，從制度漸進發展和缺乏大規模破壞而亟待重整的邏輯來說，非常難以理解。剩下的可能就是荷蘭的決策制度也改變了 (Cox, 1993: 208-210)。

以社會支出來說，1960 年代的荷蘭社會支出和瑞典相當，達到世界最寬裕的程度；但更多的擴張是改變既有福利計畫的設置。換句話說，荷蘭福利體制的黃金年代呈現質與量大幅增長。就勞工保險計畫，引入兩項根本的制度變革：一是最低薪資收入，原本的福利屬於補充性質，但改革後的福利必須達到滿足維持生計所需的額度，二是計畫對象納入所有的民眾。這兩項社會立法的成功創設了新公共保險計畫，並為退休、失能、疾病、寡婦和孤兒充權。同時，濟貧法為新的社會救助計畫取代，以資產審查模式確保案主的適任性，至此，社會救助不再是慈善義舉，而是一項權利 (Cox, 1993: 211)。

因此，我們可以說，1960 年代的福利快速發展主要的差別在於福利類型的質變，即：荷蘭從勞工保險為體的社會安全制度轉向普及式福利賦權的福利體制，從單一、個別的社會保障轉向普遍納入所有公民的變化，更關鍵的是確定國家政府對於個人生存權利的責任，而在經濟發展前景看好的背景下，荷蘭政府和社會夥伴似乎相當樂見這樣的發展。

從表 2-1 能發現，荷蘭 1913 年至 1970 年間推行的社會立法數量及質量變化，儘管戰前存在不少依據不同身分給予津貼的社會立法，但其能納入的人數相當有限，並且是從救濟的角度來設計制度。

但是倒底荷蘭的制度如何達成這些劇變？一些觀察家以統合主義的理論解釋：統合主義決策的正當性受到挑戰，即便在此框架內形成政策共識，公部門國

會或政府並不一定要採納，或者也不一定有能力推行，更重要的是，荷蘭的統合主義排除了政府對社會經濟事務的介入。事實上，許多歐洲國家的政府或國會都已拒絕受到統合主義決策的擺佈，最顯著的例子是英國的余契爾夫人政府有意識的計畫解構統合主義的力量，同樣的在荷蘭，國會透過立法加強對政府立法提案的監督，增加自己對決策的影響力（Gladdish,1990: 103-119）。

另一個導致統合主義產生困境的因素是其參與者無能力在制度框架中就議題達成妥協及共識，這可以部份歸因於經濟表現頽敗的 1970 年代晚期至 1980 年代，勞資雙方的利益產生極化。換言之，統合主義協商能否成功和經濟情況的好壞有重大關連，景氣好時，勞資雙方比較容易合作，但景氣一差，勞資雙方各自考量和差異就會明顯的浮現（Cox, 1993: 212）。

**表 2-1：荷蘭 1913 年至 1970 年代間社會立法一覽**

時間	社會立法法案
二戰前	年金：1913 殘廢法；1919 自願退休保險法 公共救助：1854 濟貧法；1912 新濟貧法 失能：1901 勞工補償法；1913 失能法；1919 海員補償法；1921 新勞工補償法；1922 失業保險：1917 失業法令；1935 失業保險基金法；1944 失業條款特別法令 兒童津貼：1940 就職者兒童津貼法
1945-1960年	金：1947 緊急退休年金法；1957 公共退休年金法；1959 公共孤兒寡婦法 失業保險：1952 失業法案&社會就業條款 醫療補償：1950 預防疾病基金法 兒童津貼：1952 自雇者緊急兒童津貼法
1960-1970年	金：1967 廢止殘廢法，改勞工失能法 公共救助：1965 公共救助法 失能：1967 失能安全法 失業保險：1965 額外失業條款法 醫療補貼：1965 疾病基金法；1968 公共殊例醫療支出法 兒童津貼：1963 公共兒童津貼法

表格作者自製；資料來源：Robert H. Cox (1993)

### 第三節 荷蘭作為一永續發展之福利國家的制度條件

#### 壹、相當關注周邊國家的社會經濟發展

荷蘭的政治發展以循序漸進的本質為特徵，具有妥協、讓步而協商的政治

文化傳統，在這種政治文化中，人們高度崇尚的事達成一致意見，而非專橫獨斷。總體而言，荷蘭作為一民族國家之國家形塑（state building）過程，是一個歷史產生的混合物，而其民族性之構成必須通過兩次考驗，即客觀和主觀的形成條件，前者指共同的語言、血統等，而後者則指自認為是同一個民族人群的自我意識。荷蘭的國家形塑，或民族發展的統一過程中，時而由國家（政治）領導，時而由民族（文化）領導向前（王浩等譯，2007：29）。

張健雄指出在一民族之哲學、文化、宗教、歷史、地理等諸多因素的孕育下，影響著該民族的民族性格，他認為荷蘭人有六點鮮明的民族性格特徵：第一，處事不隨波逐流、謹慎多疑，講究按部就班和合理性；第二，強調平等與公平；第三，尊重並包容多元價值，社會風氣開放；第四，強調人道主義，無論國內或國外，捍衛弱勢者權益不遺餘力；第五，具有北歐人的新教精神，在宗教和政治意識上開放，不求統一性但強調團體之妥協及調和；第六，即海洋國家的商業傳統根深蒂固，經商傳統形成荷蘭人嚴密的商業思惟以及全球性的商業意識及向外性（張健雄，2006b: 290-292）。這些特質成就小國荷蘭於歐洲列強環伺的環境中謹小慎微的外交政策和靈活的應變態度，並且非常關心周圍國家各方面的情勢變遷。

## 貳、教派政黨主導建立的福利國家

克斯之研究指出二戰後至 1960 年代前，荷蘭的福利制度主要來自對國外制度的考察之政策借用（policy borrowing），特別是對於建立普及式福利體制的構想，其刺激源自二戰時期流亡倫敦的政府和菁英。但是當這個觀念回到荷蘭國內常規的政治場域，在國內政治情勢的限制下，經過 15 年的辯論才獲得施行，儘管這個施行得晚，但其發展不僅提供適當的收入保障，還遠遠超過了它的福利水準（Cox, 1993: 168）。

重點是這些政策是由中間治理的教派政黨促成的，挑戰一般對於建立優渥福利制度來自社會民主黨政府和左派支持的論述，戰後荷蘭工黨一心想建立普及

式社會安全制度，但非常在乎預算問題，只是沒料想到教派政黨推行的優渥結果遠超過工黨想像。中間政黨透過民粹式的運動正當化福利制度的優渥性和高度社會納入（Cox, 1993: 169）。

由於教派政黨的得票率下降，為了重獲選民支持，一向最反對福利建制，屬於基督教民主黨改良派的反對革命黨（Anti-Revolutionary Party, ARP）成為擁護福利制度者。教派政黨一反意識形態的不合理作為迫使其在獲得選票後，必須務實的調整或對原初政黨理念妥協。而 1960 年代飽受抨擊的統合主義決策制度遭遇內部分立的僵局，國會在社會團體的支持下，搶下決策真空，決定讓社會團體的利益透過立法表達（Cox, 1993: 169-170）。

1960 年代荷蘭國內特殊的政黨政治競爭下，使得二戰以來長期執政的教派政黨成為福利體制擴張的最大推手，這個制度安排和社會民主黨人士的利益不謀而合，即便這並非教派政黨的原始意圖，但卻造成從此之後，教派政黨亦不得不支持福利制度的立場，以克斯的語言來說，荷蘭教派政黨當時沒有按照其意識形態之指導以形成決策，而是在社會柱化崩解、世俗性政黨的競爭下，選擇爭取選票的務實性考量，同時在經濟條件允許的脈絡下，教派政黨接受了這個制度設計（Cox, 1993: 170）。

另一方面來說，工黨視推動普及式福利制度為最高目標，但其並非不切實際的理想主義者，比起教派政黨，工黨還審慎思量過國家財政的支應問題。貝克亦指出，當 1940 年代，天主教派和社會主義派準備聯手建構荷蘭現代福利體制時，其不僅代表 60% 的選民意見，其中 70% 是來自未組織的勞工。新教徒和自由主義政黨亦並未嚴重反對他們的政策（Becker, 2000: 219-239）。總而言之，荷蘭福利體制的制度化過程並沒有牽涉過多階級鬥爭、權力資源動員論的經歷，並且福利維繫的原則在制度上、政治上和社會上順理成章的成為必須努力維護的共識，今後無論由誰來治理荷蘭，在福利體制方面都不太可能根本性的推翻它。

此外，1940 至 1960 年代中期，荷蘭是個相對保守的社會。社會生活由社會階層原則架構起來，而公共生活和政治則由基督教保守組織和政黨主導。雖然當

時荷蘭社會柱化明顯區隔成天主教、新教徒和世俗化的普羅社會主義者和自由的中產階級等三大群體，但社會民主和自由主義思想卻依然影響著基督教保守主義。政府直到 1960 年代前，還被基督教政黨視為上帝的管理組織（*an institution of God's rule*），而一種上帝創造的社會階層觀念，並由權威治理臣民的普遍觀點也未曾真正改變過。因此，「良性政府」（*benign government*）的規範演化，搭配荷蘭最強盛的喀爾文教義，形成荷蘭政府長期以來，結合家長主義式的菁英統治（*elitism*）基礎（Becker, 2000: 222）。

## 參、統合主義下和諧的社會夥伴關係

從歷史制度主義的觀點，可以看出統合主義決策結構對於荷蘭福利國家形塑的重要性，而荷蘭統合主義的特色及性質又強烈受到宗教之影響。由於荷蘭統合主義不僅由其教派政黨設計、建立，同時也為教派政黨的執政地位服務，從克拉斯的分析中，我們了解荷蘭的教派政黨如何透過這個決策框架延緩了福利國家的全面興築。

1960 年代以前，荷蘭統合主義制度是政府對社會的「攬和」（*meddling*），然而對其他國家而言，統合主義制度是用來保障國家對社會事務的介入（Cox, 1993: 206）。換言之，即便歐陸國家皆運用統合主義之架構以促成社會經濟政策，但在荷蘭的案例上，卻因為把持政府機器的教派政黨有不同的意識形態和意圖而使制度產生相反的效果。

由此而來的一項荷蘭特殊性是：教派力量長期避免國家透過統合制度介入社會事務，間接使得統合主義架構為社會部門利益所把持，在這個面向上，荷蘭跟美國相似，在美國這個制衡機制來自權力分立，在荷蘭則是國家遭私部門利益綁架，不過他們導致的結果是類似的。簡言之，統合主義的特徵可以從國家形塑的歷史發展看出來（Cox, 1993: 209）。

另外，依據宗教派系分離產生的柱化社會也削弱荷蘭社會階級之間的衝突，例如：勞方和資方團體因屬同一支柱而拋棄對立，分屬不同教派的工會亦無

法結盟行動。宗教的力量甚至凌駕於勞資雙方的經濟關係，即同教派的聯盟重要性遠大於同階級團體的結盟。

但有趣的是，1960 年代荷蘭福利體制的快速擴展不僅否決了教派政黨原本認定「國家不該入侵私部門活動」的意識形態，甚至還由教派政黨領頭發展福利體制。統合主義制度不被支持時，政策權力轉移至內閣及國會，使得第一線的公權力行爲者獲得自信決策，福利擴張。

此外，統合主義的表現透過荷蘭社會經濟委員會（The Social and Economic Council, SER）和勞動基金會(Labour Foundation, STAR)的設立而突顯出來。在荷蘭，勞動基金會和社會暨經濟事務委員會，扮演社會對話和社會經濟決策過程的重要制度平台，前者屬於私部門由勞資雙方組成，後者屬於依法獨立設立，集合勞資雙方和專家學者就社會經濟政策的討論平台，並作為政府和國會的政策諮詢實體。在社會夥伴、統合主義和協合式民主之行爲者及制度的支持下，形成一個穩定支持福利體制的結構。

## 肆、歐洲區域統合帶來和平穩定的發展環境

### 一、二次戰後至 1970 年代歐洲區域統合

歐洲聯盟之統合無疑是一個政治與經濟事務的過程，是歐洲國家在遙遠的政治目標指引下進行和平和繁榮的鋪陳。1951 年，德國、法國、義大利、荷蘭、比利時和盧森堡六國，簽訂《巴黎條約》(Treaty of Paris)，設立歐洲煤鋼共同體 (European Coal and Steel Community, ECSC)，開啓了二次戰後，歐洲經濟統合的起點。隨後 1957 年，德、法、義、荷、比、盧六國於羅馬簽訂《歐洲經濟共同體條約》(European Economic Community, EEC) 和《歐洲原子能共同體條約》(European Atomic Energy Community, Euratom)，前者又稱《羅馬條約》(Treaty of Rome)，其中第一一七至一二八條針對就業和勞動條件等相關議題做出規範，主要內容即經濟一體化中，四個領域的確立，諸如：勞動力自由遷徙、兩性同工

同酬、各國社會保險給付之協調和勞動保護與條件之改善等。

1967 年，六國將上述三個條約整併，簽署《合併條約》(Merger Treaty)，歐洲煤鋼共同體、歐洲經濟共同體及歐洲原子能共同體的部長理事會和執委會合併。1963 年，歐洲經濟共同體完成關稅同盟之設立。1969 年，接受英國、愛爾蘭、丹麥及挪威加入後，展現歐洲政治合作和經濟暨貨幣同盟的意願，同年 12 月宣佈將「經濟暨貨幣同盟」(Economic and Monetary Union, EMU) 視為共同體正式目標，指派以華納 (Pierre Werner) 為首的工作小組，研議如何在 1980 年前完成 經濟暨貨幣同盟，然而這個計畫卻因為布列頓森林體系的瓦解而失敗，因此 1972 年，歐洲經濟共同體的六國採行控制的浮動匯率，即俗稱之歐洲蛇洞內匯率浮動機制，六個原始成員國將匯率差距控制在 2.25% 內（張健雄，2006：144-146）。直到 1978 年由「歐洲貨幣體系」(European Monetary System, EMS) 取代。

就歐盟 1970 年代前的統合發展過程而言，受制於國際環境限制和各會員國的合作關係，一度走走停停，即便是早在 1950 年代就確立的經濟共同體目標，卻在將近四十年後才真正實現了歐洲市場單一化、破除國家疆界的四大流動自由、設立歐元區執行共同貨幣政策等，歐盟的內部市場統合是目前歐盟最顯著而確定的成就。然而，這並不是說歐盟除了經濟事務的合作外，就沒有政治和社會統合方面的進展。

事實上，市場統合之過程存在著擴散效果，即歐盟層次對會員國經濟體制和政策的外部強制限制諸如：規章、指令等具備法之效性，已經侵蝕了會員國在社會政策上的自主性，由於市場化的統合變遷，使得多數具有福利體制的民族國家在施行社會政策上，受到主權和政策實力受限的挑戰，導致社會政策也成為歐盟決策者在經濟統合成功後，不得不面臨的政策議程。

歐盟社會政策最早的發展源頭可追溯至 1957 年的《羅馬條約》，其中輕描淡寫的提及各國社會保障政策的協調等，基本上亦是出自於達成經濟統合而需要的邏輯，之後，歐盟社會政策發展可謂停滯了二十年，直至 1980 年代，實際的

理想主義者戴洛 (Jacques Delors) 就職歐盟執委會主席，試圖為「歐洲社會模式」(European Social Model) 建構一個明確而有方向的社會面向，在歐盟層次做到要求統一或至少滿足最低限度標準的社會政策領域 (Leibfried, 2005: 243-278)。因此，歐盟作為一個政體的建構則是多面向的，無論是先經濟後社會，抑或是先經濟後政治，目前的歐盟統合確定達到了內部市場建構完成、政治決策的多層次和多元團體參與，以及被經濟統合意外帶出來的歐盟層次的社會政策方略。

荷蘭，作為歐盟最忠實和長久的小國支持者，無疑是樂見於歐盟之擴大和統合的。對歐盟內，無論是政治權力、經濟實力、領土或人口相對弱勢的小國而言，其實都寄望透過參與歐盟，獲得集體權力規模的增長。參與歐盟之利益遠高於主權國家可能喪失自主性的風險，所以才願意讓渡部分主權由超國家組織來管理，但事實上，這種讓渡權力卻不全然是負面的，反而由會員國意志來主導，倘若沒有會員國參與和讓渡的意願，這種結果不可能產生。因此，即便身為蕞爾小國，在參與歐盟的各項決策上，亦和大國擁有同等平起平坐的決策地位，儘管各國實力平等卻不對等，但小國的團結參與和內部的合縱連橫依然有許多策略性的操作空間。

然而，歐盟究竟能給小國帶來多少具體的利益和限制又是一個亟待檢證的問題，何況歐盟統合的主要成就是在於公認的經濟統合成果，其社會面向儘管提出許多願景，卻依然是成員國的權責領域。胡格 (Liesbet Hooghe) 和馬克斯 (Gary Marks) 認為歐盟市場計畫的統合成功僅是歐洲政體規劃的開端，而非結果，但是市場統合在政治上的成功關鍵卻在於其模糊性，畢竟市場統合是歐盟內各行爲者的最大公約數和基本目標，但要如何達到完善的統合，例如：新自由主義途徑或是規範性資本主義途徑，則各自有各自的 supporters 與勢力，而且極具爭議。換句話說，儘管歐盟經濟統合是各會員國、利益團體等期盼實現的目標，但其落實上存在許多不同的觀念和爭辯，其中最具政治代表性的兩個觀點即是：新自由主義邏輯和規範性資本主義邏輯，前者由英國柴契爾夫人為首，後者則以時任歐盟執委會主席的戴洛為代表，戴洛與其支持者認為市場計畫是協調、操控戰略性外溢

的機會，期望依據社會民主和基督教民主傳統，對歐洲本主義進行規範，建立歐洲層次的制度性空間（Hooghe and Marks, 1999: 70-100）。

在這漫長而建制緩慢的過程中，小國僅能依據各自實力博取既存制度空間中的利益，換言之，歐盟經濟統合的歷程不全然能由歐盟政治菁英、利益團體或者公民之任一方所決定，而需要多方條件適當的情境下才能成功決策。

小國在過去五十幾年來的歐盟統合過程中，將近五分之四的時間是依然是以傳統民族國家的比較利益法則來經營國家，只是或多或少的增加了跨國功能性合作的制度空間，因此，我們可以說，即便目前為止，歐盟統合的成就成為小國對內或對外發展的正向條件，但小國的成就大部分還是取決於小國的實力和策略。簡言之，小國無法完全依賴加入歐盟而壯大自己的政治、經濟或社會實力，歐盟的制度安排只是小國可操作的選項，可作為小國的加分條件，但這個條件的力量有多強勁則難以預料，小國的發達關鍵依然在於小國自身。

## 二、荷蘭於歐盟各面向中扮演的角色

二次戰後，荷蘭歷經進入現代國家以來，史無前例的打擊，國家殘破、百業待舉，當時將近百萬人口移居北美、南非的英語系國家，隨著 1949 年印尼獨立，帶給荷蘭復興最後一個大打擊後，荷蘭重新將其注意力集中在北大西洋和歐洲區域合作上，特別是在參與歐洲聯盟的過程中，1947 至 52 年間，荷蘭從馬歇爾計畫獲得 112 萬 8 千美元的援助，並快速重建。政府則致力恢復以貿易為基礎的經濟體，同時祭出產業重建和福利政策計畫。此外，更為了安全和經濟目的，積極參與國際組織，如參與聯合國（United Nations, 1945）、北大西洋公約組織（North Atlantic Treaty Organization, 1949）和西歐聯盟（West European Union, 1948），1944 年，流亡倫敦的荷比盧三國政府在倫敦簽署《倫敦關稅條約》（London Customs Convention）1947 年生效後組成關稅同盟，更在 1958 年簽署《荷比盧三國經濟聯盟條約》（Benelux Economische Unie）取代 1947 年生效的荷比盧關稅同盟，1960 年起，推動三國內的貨物、人力、勞務和資金的流通。首先就在區

域內進行經濟自由的統合。

荷蘭的國際積極主義（international activism）不僅是從二戰宣佈中立之失敗教訓學來，更在美國援助和國際對抗共產主義的氛圍下形成，1946年，荷蘭大選中，共產黨獲得10%的選票，使中產階級的荷蘭社會為之驚心憂慮，強化和西歐民主國家的結盟（State, 2005: 201-207）。由此可知，荷蘭於二戰後，將對外政策核心轉移至強化先進民主國家的區域連結，不單是基於國際現實的考量，更有制衡國內政治權力平衡的需要。

歐洲統合自煤鋼共同體成立以來，經歷歐洲經濟共同體（European Economic Community, 1957）、歐洲共同體（European Community, 1967）至歐洲聯盟（European Union, 1993），出口導向的荷蘭無疑是最大的受惠者之一，特別是轉口貿易（transit trade）的增長成為荷蘭國民經濟的富裕基礎（State, 2005: 210-213）。

在歐洲區域統合保障和平及安全穩定的外部環境後，鼓舞了荷蘭商業發展的向外性，換言之，更能無後顧之憂的盡情揮灑商業熱血。歐盟統合過程中，國家行動者進入歐洲舞台時，它們也會將各自國內的意識形態信念帶入歐洲，其主要的爭議和辯論焦點在於經濟平等和國家角色，前者指的是在經濟事務上，左派和右派的對立，後者則指歐盟政治過程中，超國家主義和國家主義的角力（Hooghe and Marks, 1999: 70-100）。

#### 第四節 小結

貝克（Uwe Becker）指出，喀爾文教義對人性和天主教統合教義對社會和諧的看法，立基於可適度容忍物質不平等的社會階層上，在此脈絡下，現代荷蘭福利國家可稱為一照護國家（the caring state）。1946年政府委員會在社會安全系統的架構大綱中指出「社群、組織的國家對全體公民的社會安全和免於匱乏之自由有責任」。荷蘭照護社會的發展，突顯即便不是社會民主政府主治，社會安全

體制一樣可以很優渥。這是因為福利國家不僅是工作階級（working class）的事務，而是每個公民都會面臨失業、疾病、殘障風險，顯示社會民主的價值不只為工作階級代言，還涵蓋更廣泛的對象。原則上，基督教聯盟和政黨也可以是工作階級的代表，他們並非革命性質，但可能試圖透過一開始，即存在社會中的統合主義和福利規定來「文明化」（civilize）資本主義（Becker, 2000: 220）。

荷蘭福利國家特色具有家長主義和社會民主主義風格，其內涵分別為：家長主義式（paternalist），即社會不平等被視為事實上的自然，社會中的強者，即幸運者被預期應該照顧弱者，即不幸者，透過慈善或國家行為，為了社會的內部和諧，市場管制和對抗貧窮與貧富差距是必要的；社會民主式（social-democratic），即對市場的觀念是批判的，混合集體和個人對抗社會風險的責任，強調社會公民權和境遇的平等（equality of condition）（Becker, 2000: 221）。

此外，我們理解福利國家的方式應該結合資本主義經濟發展模式和福利制度的安排。戰後荷蘭福利國家建立在國家和社會夥伴的政治交換和妥協上，為了快速重建荷蘭經濟，政府力主薪資控制政策，讓社會夥伴雙方都必須配合政策，以社會夥伴亦能參與社會安全體系之建立作為交換條件。

在政策設計上，受到周遭國家的制度影響及荷蘭的政策學習，荷蘭社會安全體系兼具普及式機制，如：單一費率的公共年金和社會保險，即失業，疾病和殘障津貼的特性，吻合荷蘭人開放、彈性，懂得截長補短的精神。普及式社會福利屬於團結性質，透過財政稅收來支持，作為非就業公民的最低收入保障。

荷蘭國家的社會福利行政，從一開始就涉及了雇主與受雇者組織在社會保險計畫上的執行。除了社會救助外，其社會保險計畫逐步地發展成一個以責任共亨為基礎的混合體系。1952年所成立之「社會保險委員會」（Social Insurance Council, SVR）是由雇主、工會及政黨代表所組成，屬於中央控制與行政層級；在日常管理計畫的層次上，則是由雇主與工會代表所組成之「工業保險局」（Sectoral Industrial Insurance Boards）所管理；而國家保險計畫則是由政府與社

會夥伴所運作之「社會保險公團」（Social Insurance Bank, SVB）來執行。簡單的說，其社會行政的管理體系是配合統合主義的架構發展而來，形成一勞資雙方共管的行政體系（黃志隆、張世雄，2005：419；Keizer, 2001: 13-14; van Der Veen & Trommel, 1999: 305-306）。

因此，社會保險則提供工作相關的福利給雇主和員工，透過工資名單強制性的保費繳納和工作年限的條件；其透過由工會和雇主聯盟代表組成的工業保險局來管理，其收納保險金並決定如何發放福利。由於工業保險局於社會安全體系中有準獨佔性（quasi-monopoly）的地位，因此在社會安全事務上具有很強的制度權力，並獨立於政府之外。

1950 至 1970 年代間，歐洲區域統合對於荷蘭建立福利國家過程的主要貢獻是確保其安全無虞，例如：1952 年 5 月，原始六國簽署《歐洲防衛共同體條約》，在韓戰爆發，東西方情勢對峙升高的狀況下，法國總理普利文（Rene Plevén）提出的建議，然而條約簽署不久後，史達林死亡，南北韓停戰協議簽署，國際情勢緩和，使得法國批准的意願降低，儘管當時另外五國皆已批准，不過最後這項政策還是失敗，直到 1990 年代初，共同安全議題在重新以「共同外交暨安全政策」（Common Foreign and Security Policy, CFSP）之面貌出現（張亞中，2007: 30-31）。

在經濟方面則是達成關稅同盟，廢除共同體內的關稅，對外建立共同關稅，並達成勞動力的自由流動。後者使得荷蘭對 EEC 成員的出口貿易量自 1957 年的 54.2% 提高至 1972 年的 64.9%。荷蘭對歐體內成員的高度貿易依存也成為其自主展現促進歐盟統合的經濟動力（張亞中，2007a: 32-36；van Zanden, 1998: 157）。

整體而言，荷蘭作為一獨特福利國家之演進是從其歷史、文化、政治和民族性格之綜合養成的，而福利體制的確立則建立在國際潮流，即二戰後，為重建歐洲，並鞏固資本主義發展而生，在歐洲區域統合的穩定及經濟發展的黃金年代，荷蘭在歷經政黨競爭的政治動力下建立堪稱歐陸最慷慨，且具有家長主義和社會民主主義的福利國家。

晚發的荷蘭福利國家在短期內大舉興築了獨特的福利體制，從表 2.2 可看出

不僅福利體制的對象針對全民，並幾乎兼顧社會保險、社會救助和滿足普及式公民權益的三大面向，構成荷蘭社會體制的基底。

表 2-2：荷蘭社會安全的三層體制

	第一層	第二層	第三層
類型	普及式機制	社會保險	公共救助
依據	公民權	工作相關貢獻度	人道救濟
財務來源	保費繳納、財政稅金，隨收隨付制（pay-as-you-go）	繳納保險費	一般稅收支付（75%財源來自中央政府，其餘由地方支付）
性質	強制、非資產審查	強制、非資產審查	資產審查式
權責單位	中央政府	工業保險局	地方政府
具體項目	老人年金(AOW)；遺屬津貼(AWW)；家庭兒童津貼(AKW)；一般失能(AAW)	失業(WW/WWV)、疾病(ZW)、失能(WAO)保險	社會救助法(ABW)；失業勞工之社會救助法(RWW)

表格：作者自製



### 第三章 新自由主義初襲和福利國家危機的初步抑制

一般而言，學術界對於荷蘭病的討論主要集中在荷蘭病的結果：過多福利依賴者退出勞動市場而依附福利維生的現象。討論關心的多半是 1970 年代至 90 年代前，荷蘭福利體制所面臨的危機，簡單說來就是：沒有人要工作，但很多人要福利的困境。

荷蘭病達高峰的 1984 年，廣義失業者佔勞動力的 27%，失業者佔勞動力之 14%，將近 80 萬人透過《職業失能保險法》(the Occupational Disability Insurance Act, WAO) 和原本是作為就業景況緊縮時期，年輕人找不到工作而鼓勵年長者退休的勞動市場更新機制的提早退出勞動市場計畫 (early exit scheme) 退出勞動市場，包含依靠社會救助維生和參與政府就職輔導者 (Visser and Hemerijck, 1997)。

艾斯平安德森 (Gøsta Esping-Andersen) 認為，歐陸型福利國家是「不需要工作」的典型，而荷蘭則是病入膏肓的代表，他對荷蘭的描述為「抑鬱沈悶」、「欠缺務實主義」(Esping-Andersen, 1996: 66-87)。無論這些令人詬病的福利依賴者如何找到方法寄生在福利制度的庇護下，我們要問的問題是：只是因為福利優渥，所以這些人就直接放棄工作了嗎？筆者認為荷蘭病的問題自有其最初使的根源，而將荷蘭病化約為「福利依賴者」的道德風險問題來討論，則過度倉促的跳過了荷蘭病的醞釀和爆發點。

因此，筆者認為有必要以實證的角度重新檢視從荷蘭病至荷蘭奇蹟的這二十年中，究竟發生了哪些事情？是什麼原因引爆荷蘭病，而 1970 年代至 1990 年代的荷蘭政府又如何面對它來進行改革？第一節將說明二十世紀新自由主義全球化之發生，其內涵，以及它如何影響荷蘭福利國家。第二節將重新檢視荷蘭病的起源、爆發，以釐清新自由主義全球化於事件中發揮的影響力。第三節將說明荷蘭並診治的政策過程，透過哪些因素和角色的互動有效的初步抑制社會經濟情況

惡化。第四節為本章小節。

## 第一節 二十世紀新自由主義經濟全球化的第一次襲擊

### 壹、新自由主義全球化之發生及其內涵

張亞中（2007b: 340-342）指出構成全球化的主要四項成因中，強化了新自由主義發展邏輯的理念因素分別是：第一，理性主義，其包含根據物質世界來定義現實的世俗主義，以人類理性性和利益為中心，具有科學主義的特徵，以及工具主義並且推崇人們以真理追求解答；自十六世紀起，這四項緣起西方的價值便不斷衝擊世界各地，使得全球性的以發展。第二，資本主義，馬克思認為資本主義才是全球化的驅動力，它能超越任何空間阻礙而前進，它的目標是把整個地球變成它的市場，此外，資本主義的擴張性、超地域性、資本流動性和利益極大化原則則又強化了新自由主義全球化對世界市場的支配。

全球化一詞經常廣泛的被援引，但是很少被定義。江啓臣認為全球化的觀點來自全球主義，其相信「一個全球性的市場正在形成，市場的力量與自由流動的資金將影響國家的主權及政府的能力，而國家疆界已失去其傳統上規範國家經濟和社會的能力及重要性」（江啓臣，2003: 274）。

萊諾（Magnus Ryner）則認為「新自由主義全球化」的現象，是在表達一個形成中的歷史性集團（historic bloc in formation），其來自美國治理下的和平時期（Pax Americana）之自由集團。對於二戰後的以美國為中心的世界政治經濟秩序而言，萊諾的理解是：資本主義體制確立後，美國霸權的形成。換言之，資本主義的廣泛建立和美國霸權力量是一體兩面、互為主體，彼此強化的關係，亦是確定了美國於政治經濟方面的世界領導地位。在這關係之下，生產規範及社會關係的平衡皆無法逃離商品化的命運（Ryner, 1999: 39-41）。

而美國霸權領導下的資本主義發展風格，則具有嵌入式的自由主義（Embedded liberalism）之風格，其為一種由工業資本、組織勞工和科技改革份

子驅動且鑄造的「生產力的政治」(politics of productivity) (Ryner, 1999: 41)。這種政治以賦予勞資部門集體議價權力、低失業率和組織勞工的高社會薪資，作為交換資本主義並能和平管理勞資關係的手段，並最終創造了勞資關係之和諧，生產部門得以按照專業化的生產原則大規模的發展。經濟生產力之提升為結合福特主義式之生產、凱因斯主義的經濟管理原則和貝佛里奇模式的總體生產的社會秩序做了事前的統合，確立一致、密集的資本積累體制(*regime of accumulation*)，開啓非通貨膨脹性成長和生活品質逐漸提高的共同演變 (Lipietz, 1985: 24-32)。

但這種經濟管理的重要前提是：資本的流動形式(“circulation forms” of capital)從屬於生產性資本 (capital of productivity) (Ryner, 1999: 41)。換言之，原本偏好以市場出清 (market clearing) 及價格穩定作為積累形式的資本主義經濟，轉向在專業生產原則下，偏好大規模利潤出現的資本積累形式。

1970 年代石油輸出國家組織 (Organization of Petroleum Exporting Countries, OECD) 無預警的宣佈提高石油價格，觸發福特主義式生產邏輯的滯長 (stagnation)，其根本意義在於這樣的生產規範已達到其社會科技極限，生產力減低而再也不能呼應總體需求的擴張。二次石油危機後，新的資本積累形式產生，構成了以新自由主義為內涵的經濟全球化，即生產模式的國際化 (internationalization of production) (Ryner, 1999: 41)。

此外，資訊科學的興起亦暗示著著重資本而非勞動力的生產趨勢，劇烈的改變了原有的勞資關係。我們可以說資訊科學的生產在很大程度上取代了傳統的機械性生產，前者是透過彈性專業化來維持競爭力，而非後者的規模經濟 (Piore and Sabel, 1984: 194-280)。這些趨勢在缺乏對嵌入式自由主義的管理下，顯著改變了國際信用體系的形式，多邊而具有半公共財性質的布列頓森林體系瓦解顯示國際信用體系的解放和完全自由化的市場導向。因此，在經濟資源的分配上，快速而大量的金融流通成為新自由主義全球化霸權中最有影響力的動力。

經濟上而言，企業大量獲利的來源，也就是資本積累方式之改變，其不再依賴生產力提升和大量消費，而是透過週轉時間 (turnover time) 和勞動力成本的

縮短。「特定的資本積累形式來自特定的管制形式，唯有同時納入經濟、政治和意識形態的分析才是適足的」(Ryner, 1999: 43)。」

簡言之，以歐陸資本主義國家而言，比起傳統依賴社會團結作為有效率的資本積累方式，以新自由主義為內涵之全球化則侵蝕了這樣的基礎，因為資本積累形式的改變，使企業有更多有效率的選擇作為獲利的途徑。

資本積累形式的改變必然引起資本主義結構和福利體制的成本效益(cost-benefit)。不過基本上資本家偏好的情境，例如：深度商品化、個體化(individuation)、市場出清和反對福利過度擴張的立場是不變的，資本的結構力量了解到，最有利的管制和積累方式是新自由主義下逐漸浮現的：國家和市場的「領域(土)的非相關性」(territorial non-correspondence)現象(Ryner, 1999: 41)。換言之，由於資本國際流動的可能性和途徑增加，資本家亦能利用這個機會促進資本積累。

## 貳、新自由主義全球化的施展途徑

新自由主義全球化造成的國際經濟變化可分為：金融資本的全球化移動，金融全球化藉由現代通訊方式的協助，達到金融資本的全球化，貨幣間的轉換與投資在短時間內成為可能，產生「功能性的全球金融體系」(Held et al., 1999: 189)。萊諾認為經濟全球化的劇變的重要面向就是國際貨幣組織和全球金融市場的轉變，其可部分歸因於福特主義生產的大限已至，國家的財政危機出現，必須更依賴國際商業擴張和對外求取信貸，而這個過程則又被資訊科技的進步強化了(Ryner, 1999: 42)。

因此，其伴隨而來的一項新的市場經濟遊戲便是投機的資本主義，以往把資本投入生產與製造、貿易而帶動經濟發展的「具體」資本主義模式不再是主要的生財之道，資本轉向經營債券、股票與貨幣等金融性商品成為1980年代以來新自由主義經濟全球化的巨變之一(林萬億等譯，2004: 35-37)。納瓦若( Navarro, 1998: 628)指出在布列敦森林體系瓦解以前，國際匯兌數量中的90%來源為商

業貿易或長期投資所得，然而其瓦解後，幾乎 90% 的匯兌交易在本質上皆是投機性質。

## 一、金融全球化

新自由主義全球化的第一而最明顯的特徵是催生出新的資本積累形式。而新型資本主義來臨的重要性意義是：第一、相對於投資、貿易與跨國公司真正達到全球化的質疑，金融資本主義全球化是毋庸置疑的，它是經濟事務全球化最不模擬兩可的指標（Axford, 1995: 107）。

第二、對於企業經理人而言，必須在短期內賺取高額利潤、壓力升高，一切以逐利為指導原則，對於服務企業不存在高度或長期的忠誠。藉由國際化，接著解組資本與勞動市場，全球化解夠了全國熟練運作的勞資間協商的協調關係，代之以前者對後者有支配性的全球性階層關係（Streeck, 1997: 252）。

第三、短期投資與在國際貨幣市場中的金融性投機行為，儘管可能產生潛在報酬，但同時也帶來風險，致使生產性投資資本的短缺，如此將直接帶來國內的失業問題（Watson, 1999: 60-1）。

第四、對政府管理經濟能力造成嚴酷的壓力，新自由主義催生下的金融全球化對限制了決策者的決定與政策能量，而且，政府除了迎接這個趨勢外，似乎沒有其他選擇權，任何對抗無限制獲利需要的國際金融活動的政府，將會發現它的資本消失與貨幣弱化（Streeck, 1997: 252）。

威立斯（Willets, 2001: 256）更極端的說明「即使擁有最多金融資源的政府，對付超國銀行與其他投機客時也顯得無助。」萊諾則指出金融移動性提高，助長了企業決定資本流向、金融可得性（availability of finance）和未來投資，而這些都是未來生產、就業和財政稅收依賴的來源（Ryner, 1999: 42-3）。顯然，金融全球化的影響力不僅使小國在金融與銀行危機中最易受傷害，並且大國亦無法倖免於難。

赫乃爾 (Eric Helleiner) 指出 1980 年代初期的沃克震撼 (Volcker Shock)<sup>3</sup> 發生後，突顯高利率成為債務危機導火線之可能性，因為債務負擔同時取決於債務規模和價格（利率）。貨幣政策協作和資本去管制便受到新自由主義霸權策略之驅使 (Helleiner, 1994: 123-68)。

其意義如同吉爾 (Stephen Gill) 所稱之「新立憲主義」(New Constitutionalism) 其為一國際政治經濟治理的框架，重新改變國家—市場的相對疆界，試圖從經濟政策自政治課責的領域分離出來，並且相對忽視國內民主政治對國家鬆綁市場管制的拘束。換言之，國際政治經濟治理的新立憲主義對民族國家而言是一項控制新自由主義發展的利器，由於國際經濟環境的規則已然是極大化國家於國際資本市場之暴露，因此國家必須以確保智慧財產權、投資自由和市場、勞動關係秩序提高吸引國際資本和全球通貨的投注 (Gill, 1998: 5)。

就此，古典自由主義以政治的力量強化國家和市場的分離，目的是創造對抗市場效應之保護需求的緩衝區，並規訓社會夥伴遵從市場規則與限制。在強調中央銀行自主性、資本和貨幣去管制的背後，存在這樣政治動力 (Ryner, 1999:43)。

## 二、投資模式變遷

第二項趨勢為投資模式的變遷。新自由主義經濟全球化更加速刺激了國際資本流動，外國直接投資 (foreign direct investment, FDI) 於 1980 年代早期開始大幅成長，至 1990 年代晚期，總資本流動量達到世界總生產毛額的 10% (Baker et al., 1998: 9)。經濟發展強烈依賴資金之挹注，當資本自由化而輕易向外移動，可能對國內產業發展與就業市場有顯著影響，因此，想吸引外國投資變成政府的主要政策方向之一。

反過來說，國際投資客選擇資金投注地點與對象時，也會審慎評估其行動效

<sup>3</sup> 即 1980 年代初期，許多國家不約而同地出現高達 2 至 3 位數的通貨膨脹率，使各國央行必須施行緊縮性貨幣政策，時任美國聯準會主席的沃克 (Paul Volcker) 帶頭提高利率，並引起各國跟進的事件。

益，諸如：低的企業與個人稅率、雇主分擔低的社會安全保費、適當的工資、高生產力、具有跨國彈性的勞動市場、薄弱的工會力量與完備的法制環境等。喬治（Vic George）與威爾丁（Paul Wilding）認為，即使尋求外國投資不必然主導著國家政策，然而政府依然會為投資者與跨國公司創造具有吸引力的經濟環境，這成為國家決策者在工業與經濟發展考量上的核心，他們必須要服膺投資者的信仰與價值，才能達到與之相同的邏輯，優先滿足這些金主的條件與眼光，而這些所謂的資本家或者有錢的投機客也好，其信仰與價值顯然是屬於新自由主義的思想，因此，對國家而言，理解投資者的最佳思考就是新自由主義途徑（林萬億等譯，2004：37-39）

侯弘比克（Annelies Hogenbirk）和納魯拉（Rajneesh Narula）認為國家政府應該視爭取 FDI 的策略為產業政策的一環，以荷蘭來說，類似低稅率、進入歐盟市場、良好基礎建設和訓練有素的人力資本都是提升競爭力最有利的方式（Hogenbirk & Narala, 2004: 24-27）。

### 三、貿易模式的變遷

經濟全球化的起源與持續的基礎是貿易（Waters, 1995: 66）。二十世紀的最後四分之一世紀見證了世界貿易的快速擴張，與世界經濟統合更深入的貿易發展，這就是新自由主義的自由貿易。1997 年經濟合作開發組織（The Organization For Economic Cooperation And Development, OECD）的報告中發現，1990 年代的世界貿易成長，即輸出額佔國民生產毛額的比率，是國民生產總額的三倍快（林萬億等譯，2004：42）。

新自由主義的經濟發展更激化了世界貿易的競爭，企業間須要以各種手段提高競爭力，如自創品牌、壓低成本、創造規模經濟效益、刺激需求以增加出口與輸入等，而政府被迫加入競爭，以最富競爭力的國家條件獲得跨國公司的青睞，而這些現象是由於新自由主義式經濟全球化的現實，而非政府或領導人自願而主動的選擇。政府如何達成目標是國家決策的問題，它必須做的是依其所理解的全

球體系需要，而非依自己國家或國民之偏好來決定政策，即便這些需要可能對國內任何增加生產成本的政策產生壓力，但也可能被國家或國民視為長期自身利益考量而必要的選擇（林萬億譯，2004：42-43）。

貿易形式的改變，使對福利國家形態政策的支持正在減損當中。自由貿易發展區塊化現象也是當代新自由主義經濟環境之特色，1990年代以後，區域貿易協定的發展逐年增加，對照出多邊貿易談判延宕下，各國自尋自由貿易替代方案的行動，即便這違反世界貿易組織自由貿易的基本原則（Held et al., 1999: 149-188）。但就歐盟而言，其於1958年即成立歐洲經濟共同體，開始發展區域內的區塊經濟，換言之，早在新自由主義全球化的經濟重組發生前，歐洲區域內部已經開始了自由主義的經濟競爭。

#### 四、跨國公司的成長

多數大型的工業與金融企業目前都持有部份的海外生產性資產，顯示跨國公司確實發生了全球化，更可能挾帶其母國之文化價值與精神，侵入了海外子公司的所屬國，影響當地人民，例如1990年代以來的文化研究學者對於麥當勞、Nike等美式文化侵入未能完善保存在地文化價值國家的文化帝國主義現象（Klein, 2000）。

在實質層面，跨國公司的經濟實力易不容小覷，此外，它們透過遊說、龐大資本、稅金競爭、握有專利及退出市場的發言權等等，因而擁有龐大的權力與影響力，跨國公司逐漸變成管理全球經濟的主要組織，並獲得民族國家的支持（Petrella, 1996: 74）。並且成為經濟跨國運作機制的主要媒介（Sklair, 1991: 53）。

跨國公司的功能不僅是提供資金的投資者，亦是提供工作機會的主要來源，政府固然期望獲得跨國公司青睞以盼其帶動經濟發展，然而跨國公司卻可以因為與政策意見不合而威脅撤資。

跨國公司與政府關係的本質為何？戈登（David Gordon）的研究中指出他們「既合作又競爭、既支持又衝突」的共生關係。國家主權瀕臨險境不是因為國際

經濟，而對公司投資權力的較少限制，以重塑公共政策支持私人的富裕世代，而且更顯著地，盜用國家的政治文化以滿足公司目的，意即：在國家可供方便的場域中，讓給企業有自由發揮的「空間」。跨國公司需要「家」作為其對外發展的後備中心，提供最安全與適當的研發與策略環境，而國家也需要跨國公司對於經濟體的貢獻（Gordon, 1996: 53-4）。

## 參、新自由主義與荷蘭

1970 年代開始，國際經濟局勢出現不可預測的動盪，兩次石油危機導致歐洲國家經濟發展開始趨緩，似乎為福利國家發展與擴張的「黃金三十年」（Trente Glorieuses），即多數福利國家研究學者皆同意二次戰後至 1970 年代的兩次石油危機發生前，是歐洲福利國家發展迅速與擴展最劇烈的福利國家黃金時代，劃下休止符（Bonoli, 2007: 3）。

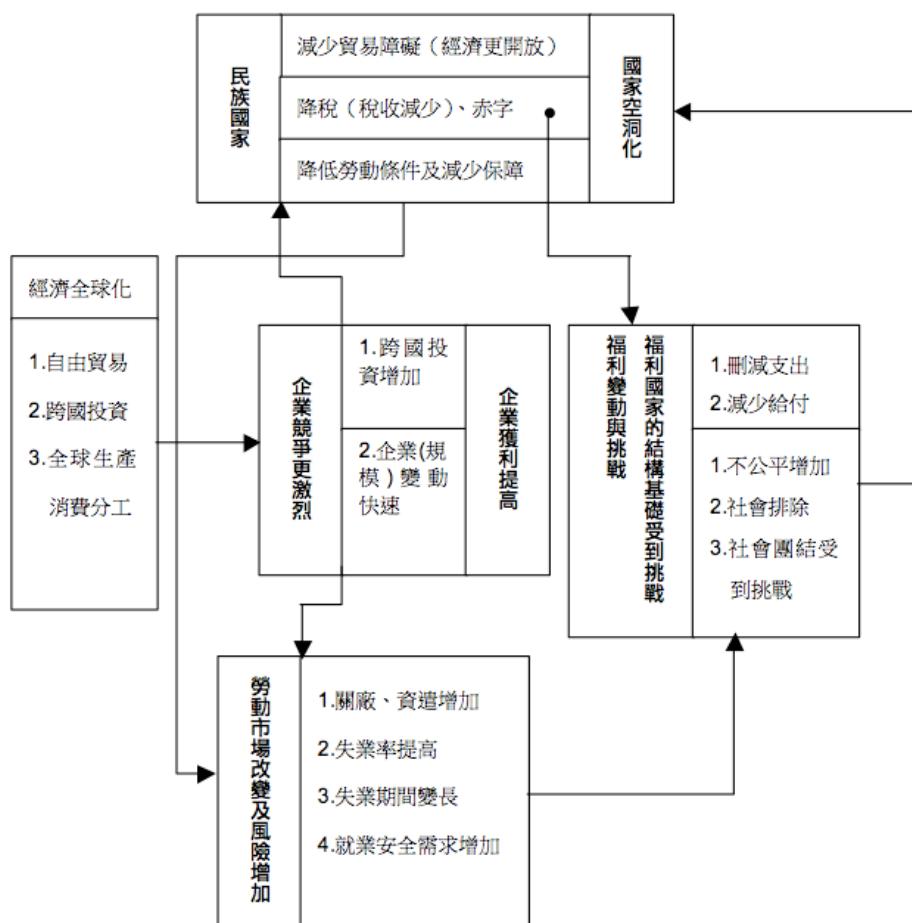
但除此之外，1960 和 1970 年代，歐洲福利國家面臨的主要壓力尚有：工業化邏輯下，資本主義經濟發展成熟後產生的新興社會問題，諸如：都市化與人口結構變遷等，使得福利國家必須透過高度經濟成長支援福利國家擴張來解決社會壓力。1970 年代的經濟衰退引起各界對福利國家的反思，其中最嚴厲的一方是來自新馬克思主義學派對於福利國家的批評、悲觀的詮釋與能力的質疑，使得福利國家本身深陷於內憂外患之中，例如：財政不穩定、政權合法性、資本積累的不確定性等，顯然外部的經濟衝擊揭露了福利國家本質的內在矛盾（Jaeger & Kvist, 2003: 555）。

福利國家研究學者因此開啟了一陣有關福利國家「危機」的辯論，在外部不可測的經濟與政治環境動盪與社會結構可能導致福利體制的崩潰等等推測下，瀰漫著一股哀視福利國家未來的氛圍。然而，截至目前為止，福利國家並未如恐懼全球化論者與恐懼人口老化論者預期那般，因為競爭與財務無法支持而真的崩潰反而在內外挑戰的刺激下，顯現某種可能適應、改革的能力（Castles, 2004: 7）。

新自由主義式經濟全球化是讓國家政府面對一個帶有高度競爭壓力的新政

治經濟環境（Castles, 1999: 22）。或者以皮爾森（Paul Pierson）的語言來說，是福利國家政府面臨「永久性緊縮」（permanent austerity）的挑戰（Pierson, 1998: 539）。根據李易駿的分析及圖 3-1 的指示，可看出新自由主義全球化對民族福利國家的制約不僅是多層次、多面向，還具有連動性制度牽引性，在強調市場競爭至上和風險增加的夾擊下，可能掏空民族國家的權力與能力。

圖 3-1：新自由主義全球化對民族福利國家的影響



資料來源：李易駿（2001：131）。

儘管對福利國家的抨擊不斷、信心流失，但我們不能忘記，就算福利國家制度有多麼不堪，它依然是二戰以來成功管理經濟發展、經濟利益分配、社會公義和勞資和諧的重要政治計畫。漢因彼德森（Christoffer Green-Pedersen）更指出經

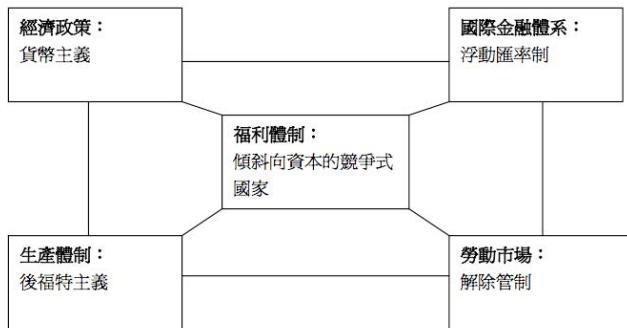
濟體維持資本主義的生產方式和擴展福利國家並非是真正相互衝突的目標（Green-Pedersen, 2001: 965）。事實上，福利制度的建立是資本主義國家進行的一場巨型政治實驗，透過管理經濟和建立社會所需的服務來展現國家的權力運作。

喬治（Vic George）和威爾丁（Paul Wilding）指出國家的經濟和政治能量才是福利國家成功的核心要素。因此，新自由主義經濟全球化是否對福利國家造成威脅或是提供機會，端視其如何影響福利國家的政治經濟能量；最具體而直接的影響來自新自由主義經濟邏輯的全球化力量，透過民族國家作為其傳播、滲透而產生作用的媒介（林萬億等譯，2004: 33）。

換言之，新自由主義能量之運作和流轉是透過國家來進行的，作為這股服膺古典自由主義經濟趨動力的傳遞者，國家不僅遵循著這股潮流，也試圖主動地去調節、適應甚至控制、形塑其過程。

就金融資本移動的全球化而言，這個新政治經濟現實的面貌之一是投機性利益的風險，當真實的市場交易行為不再侷限於實體財貨、勞動付出和貨幣的交換上，人們或國家可以掌握的自由市場利益充滿不可預期的風險，如同石油危機的產生和金融危機的爆發都讓民族國家對全球自由市場時常感到惴惴不安，因此，國際政治結構中，有能力也有意願的大國可能攜手合作，建立國際組織作為商討和控制國際經濟風險的合作平台，例如：世界銀行和國際貨幣基金，但是對於無能獨立影響遊戲規則的小國而言，能夠參與並獲得國際建制的保障就是一大利得。新自由主義全球化福利國家發展的影響主要在於國際經濟環境的無預警變動和高風險，迫使國家必須採取相應的貨幣主義經濟政策、去管制的勞動市場政策，並使國家進一步邁向後福特主義生產體制狀態，綜合導致福利國家走向競爭式的福利國家類型，如圖 3.2 所示。

圖 3-2：全球化經濟下的福利國家



資料來源：呂建德（2001: 23）。

簡言之，民族國家，或者民族福利國家，是直接而又間接受到新自由主義經濟驅動力的影響，前者直接影響民族國家的金融資本流通、投資變遷、貿易形態和跨國公司的流動發展，後者則是透過國際上試圖對新自由主義全球化的動力加以控制而形成的國際治理，這項跨國的合作與制度形成儘管存在主導性大國的利益偏好，但卻能形成小國的保護傘，作為小國單獨面臨新自由主義經濟競爭下的防護機制。

既然新自由主義經濟全球化已然是無可逆轉的現在進行式，國家唯有反守為攻，主動配合新自由主義全球化的邏輯作為國家最視時務的策略方針，才能免於在新自由主義洪流中反道而行，成為莫可奈何的壯烈犧牲品。

1970 年代起，新自由主義全球化同時催生了兩種對立的資本主義經濟體發展，即「超級自由主義」(hyper-liberalism) 和「補償性新自由主義」(compensatory neoliberalism)，前者指盎格魯薩克遜國家，後者則指歐陸萊因資本主義國家及日本，儘管兩者皆強調貨幣主義原則和刪減公共消費，但對管制經濟體依然有很大的差異 (Ryner, 1999: 46)。

萊因資本主義國家具有強烈的國家資本主義 (state capitalist) 傳統，重視生產性資本發展和政治實力派的社會民主黨和保守黨無不試圖維繫新自由主義

下，萊因經濟體的補償性功能。其務實的推動公共規範取代市場機制，以確保集體行動者能持續且遵循市場理性而為，例如：使用固定匯率，為借貸和利率設定公共目標等。在跨國層次中，補償性資本主義可能和超級自由主義衝突，因為前者將強烈支持跨國間的經濟管理行動，即成立新立憲主義的跨國管制性建制，而後者則認為遊戲規則是市場決定（Ryner, 1999: 46）。

荷蘭社會經濟委員會（The Social and Economic Council, SER）的研究報告《全球化：必須贏的世界》（*Globalisation: A Global to be Won*）指出荷蘭已從世界貿易之擴張和自由化得利，而其對全球化過程的混合政策回應來自對自身比較利益的判斷，即全球化水平和垂直擴張過程中，荷蘭於近期全球化過程中的位置。作為一個經濟高度自由開放的小國，荷蘭應該如何保有這種獲利態勢才是接下來必須面對的問題。基本看法是個別國家（individual state）有足夠的自由空間選擇不同的政策配套做出最適當的回應（SER, 2008: 23-28）。

基本上，荷蘭經濟體的幾項重大特質都和新自由主義邏輯不謀而合，諸如：高度開放性、外國投資、跨國性的大量貿易流通，近年來中國和印度成為荷蘭重要的貿易夥伴、產業部門高度專業化、企業中採取高附加價值和知識密集形態之生產、部門間之服務和商業統合重要性增加，以及勞動市場的彈性化諸如：派遣、部份工時制度等非典型就業等（SER, 2008: 31-45）。

荷蘭經濟體之開放性對於維持荷蘭之繁榮有正面助益，過去幾年來與日俱增的國際競爭使得經濟體發生結構轉變，諸如：皮革、紡織等產業的消失造成相關個人、城市和區域的嚴重衝擊，特別是低技術工作者。但相抵之利益也為荷蘭帶來巨大的獲利，特別是服務業部門之增長，反而讓荷蘭經濟體更為茁壯（SER, 2008: 54）。

荷蘭政策制定者必須同時考量全球化過程帶來的正面與負面影響，相對於新興經濟體，如：中國、印度而言，荷蘭依然保有競爭優勢，但未來很難預期中國或印度是否也走向發展高附加價值之生產模式，同時，由於專業化發展模式也更加細緻和無法預測，對歐洲或荷蘭而言，國際競爭力增加也是一大風險。更因此，

荷蘭社會經濟委員會認為政府必須採取主動出擊的國家經濟政策因應挑戰，透過國際貿易，儘可能擴張生產和就業機會，積極重述開放經濟體面臨的負面效果（SER, 2008: 55）。

## 第二節 荷蘭病起源背景及因素

### 壹、荷蘭病的起源：外部危機僅是導火線

經過 1960 年代，福利體制的大幅擴張和全面發展，荷蘭福利制度發展除了以德國的社會保險制度為本外，也融合貝佛里奇模式的普及式福利賦權。克斯（Robert Cox）指出由於政黨競爭和 1960 年代社會柱化現象的崩解，使得政治上屬於主流的荷蘭教派政黨成為最終建立優渥福利制度的主要推手，而非一般福利國家是由社會民主黨派主導福利國家的擴張，儘管如此，荷蘭的福利制度不僅完善，社會納入的程度也很高（Cox, 1998: 168-9）。

然而，1970 年代卻是國際貨幣秩序解體的開始。1971 年金本位制的布列敦森林體系瓦解，開啟了國際金融行業和資本流通更加便利，同時也產生不確定性的年代，這是新自由主義全球化時代來臨的前哨站，也顯得國際經濟環境不再由大國固守，各國面臨的是一個嶄新自由的世界市場環境，對荷蘭而言，在那歐元尚未發明的年代，為了保有國際貿易的競爭優勢，不得不進行國內社會經濟政策排序的大洗牌。可是，國際經濟環境的快速變化並沒有給荷蘭多少時間作準備，特別是 1970 年代的兩次石油危機。

1979 年的第二次石油危機，使尚未從第一次衝擊中復原的荷蘭經濟又再度受挫。另一方面，荷蘭國內也因為政府出口天然氣政策的不當，面臨一個來不及準備又棘手的經濟結構轉型期。一般認為，荷蘭病的產生是荷蘭經濟體遭受二次石油危機衝擊而帶來的一連串社會經濟衝擊，然筆者認為荷蘭病事實上是制度和政策多重作用下導致的結果，所謂的外部衝擊只是一個引爆荷蘭社會經濟制度和政策存在嚴重缺失的楔子。

筆者認為引起荷蘭病的主要因素有三點：首先是國內制度和政策既有的缺失，主要表現在其總體經濟政策和福利體制上，其次是新自由主義全球化帶來的國際經濟彈性使得依賴外貿的荷蘭對外經營風險增高，並且高度暴露於國際風險中，最後，也是最關鍵的一點是荷蘭政府的反應錯誤，特別是 1973 年至 1976 年執政的工黨丹艾爾（Den Uyl）政府和 1977 年至 1982 年執政的基民黨范 阿赫特（Van Agt）政府。

## 一、國內制度和政策既有的缺失

### (一)、天然氣輸出政策

漢繆海克（Anton Hemerijck）認為荷蘭的天然氣輸出政策是一項包裹蜜糖外衣的毒藥，1960 年代以來，天然氣出口的獲利用來支付日益擴張的福利制度，同時亦刺激了消費者對商品及服務的需求，因此，加深了必須提高薪水和工資的壓力。此外，就對外貿易而言，自然資源出口帶來的財政收入讓荷盾升值，間接造成進口產品對國內產品競爭力的破壞，置荷蘭的自由貿易發展於不利地位。儘管荷蘭中央銀行藉由緊跟馬克，成功地減緩通貨膨脹，但卻加劇出口的競爭力。1970 年代晚期的利率上升，最終造成 1980 年代中期大量的公司破產和失業（Hemerijck, 2003: 51-52）。

簡言之，這項依賴出口原物料的生產性政策，在經濟上加速去工業化，但荷蘭尚未準備好迎接這個社會經濟結構轉變；而財政上使整個社會經濟體過度仰賴天然資源而過於安逸。

### (二)、經濟結構尚未準備好成爲去工業化國家

從經濟學的觀點，荷蘭病產生而導致主要的經濟發展意義是加速荷蘭經濟體的去工業化。根據經濟學家科登（Max Corden）和尼瑞（Peter Neary）於 1982 年發表《小型開放經濟體的新興產業及去工業化》（*Booming Sector and De-Industrialisation in a Small Open Economy*）一文，是透過研究荷蘭病現象而提

出的經濟理論。他們的理論說明：當時的經濟體以農業和工業生產及出口為主的荷蘭，由於出口大量的初級資源，天然氣，導致國家財政收入大增，呈現出口天然資源而來的繁榮，但卻因此使得荷盾升值，原本依賴進口初級原料再加工出口的工業部門遭遇競爭力不足的衝擊，加速原有工業發展的崩潰，導致不可貿易部門產業的興起，例如：建築業或服務業（Corden and Neary, 1982: 825-848）。

從此「荷蘭病」（Dutch disease）也成為一項專業術語，意指當資源豐富的國家把銷售資源的錢轉換為本國貨幣時會出現的麻煩（黃孝如譯，2007：182）。我們可以得知荷蘭病於經濟方面帶來的具體轉變是經濟結構之轉型，以及就業形態的改變，前者是指荷蘭從工業化經濟體轉變為去工業化經濟體，後者是指荷蘭從傳統的典型固定就業形態轉變為非典型的彈性就業形態。

然而，史迪格里茲（Joseph Stiglitz）指出，要完全避免荷蘭病也許不可能，但是它的影響程度卻能夠過貨幣轉換的策略來縮小，他以亞賽拜然（Azerbaijan）自 2001 年將天然資源獲利存放在其設立的國家石油基金（State Oil Fund of the Republic Azerbaijan, SOFAZ）裡，至 2003 年底，亞賽拜然已經從石油收入中撥出的基金受益並用基金來投資，不僅能獲得投資回報，也能藉著降低貨幣升值的幅度，協助創造就業機會和經濟成長（黃孝如譯，2007: 182）。

換言之，荷蘭政府當時有更明智的政策選擇，例如：在自然資源高價且經濟繁榮時設置儲備基金，等經濟不景氣或政策需要時就能利用。顯然，當時的人們都認為獲得直接回報是最可欲的。

### （三）、1960 年代的福利擴張：暴露福利制度缺陷

基於戰後普及式和社會連帶的原則，身心障礙之定義不僅寬鬆，進入福利制度之門檻也很低，誘使許多已賦權的年長工作者選擇提早退休或失業，依賴福利生活。換言之，造成福利案主急速增加的很大一部份是來自身心障礙制度（van Oorschot & Engelfriet, 1999: 7）。經濟危機的來臨突然這個制度即將超載，並可能崩潰的現實。

儘管荷蘭似乎有著強健的福利體質足以歷經國際經濟風險而得以維持，然而荷蘭政府對於的 1960 年代社會環境的錯誤評估卻釀造了未能防患於未來的失誤。當時社會中多數的弱勢者，如青少年、少數民族等在穩定的「男性養家者」（male-breadwinner）模式的家庭保護傘下被覆蓋著，該年代的舊經濟模式需要大量且穩定的勞動供給，因此即便是中低技術者亦能就業而維持整體的低失業率，政策制定者低估了社會整體中亟待救助的對象，如殘障、單親、疾病，甚至忽視對既有福利方案的調整（Angresano, 2007: 128），造成 1980 年代初期荷蘭病的爆發。

## 貳、國際因素：國際貨幣調節體制瓦解和石油價格震撼

漢繆海克（Anton Hemerijck）指出，1971 年布列敦森林體系的瓦解和 1973 年的第一次石油危機加速國內通貨之貶值，造成荷蘭經濟體中有效需求不足及公司獲利率下降。就荷蘭經濟發展高度依賴自由貿易的現實而言，總體經濟政策選擇讓荷盾（Dutch guilder）匯率跟隨德國馬克（German mark），因此也改變了荷蘭總體經濟政策的優先順序：以價格平衡的穩定性，轉向以狹隘而單一的匯率穩定來追求經濟成長和就業表現（Hemerijck, 2003: 50）。

換言之，這是荷蘭首次受到新自由主義浪潮波及，表面上看來，荷蘭政府為了持續追求經濟成長和繁榮，決定跟隨歐洲強勢貨幣—德國馬克的做法似乎僅是一項小調整，但事實上卻因此限縮了過去荷蘭政府慣於用來刺激經濟成長的政策選項，即傳統上通過貨幣政策和財政政策影響價格，進而調控其總體經濟；我們可以說美元危機後產生的國際浮動匯率制鬆綁了各國貨幣對美元的綁架，也開啟國際貨幣的彈性空間，但卻也引起國際貿易和國際投資的不確定性，增加國際金融投機活動，甚至可能引起惡意的競爭性貶值，對依賴出口貿易國家產生危害，在這背景下，荷蘭的政策選擇是緊盯區域的大國貨幣。

## 參、內部反應失當：總體經濟政策失誤和政府僵局

### 一、政治意識形態指導政策：不合時宜的福利和薪資掛鉤

1972 年，工黨成為左派聯盟政府的第一個主要政黨，而最大的福利成就之一，便是 1974 年將最低社會福利和淨最低薪資連結，其加總可達到平均淨薪資的 80%，最低薪資因此反向影響市場部門的薪資程度發展。艾爾政府的主要目標是「更適度分散的權力、知識和收入」，此時福利政策之核心任務不僅是社會安全，還有收入重分配與生命機會的平等（張文成譯，2008：90）。然而，當時對抗市場的政策亦受到批判，使荷蘭福利體系顯得相當消極，不如北歐國家那般，尤其是瑞典在公部門中積極創造就業。

荷蘭工黨第一次執政便遭遇二戰後以來，迎接第一次嚴重打擊荷蘭經濟和社會不協調的危機。1960 年代，荷蘭發生勞動市場短缺的狀況，因此產生政府針對收入為達到法定薪資門檻之部門，給予補貼的狀況；此外，在社會夥伴談判中，工資浮動成為核心，隨後引發不可收拾的工資爆炸性成長，使荷蘭至 1970 年代成為一個高工資的富裕國家。但也因此為 1970 年代的勞資協商埋下頻頻破局的導火線（張文成譯，2008：85-90）。

當時艾爾政府面臨石油危機採取的反應性政策是實行強制工資、物價和能源之管制。在強調「重新分配知識、財富和權力」的執政原則下，艾爾政府採行偏好低薪階級和勞工的重分配政策。因此，震懾於經濟情況之惡化、為了捍衛工會盟友之利益，以及在為了實現收入再分配和社會保障統合的願景下，通過諸項有關薪資調漲和薪資相關福利的社會法，包含《特殊使能法》（Enabling Act on Income Formation and Employment Protection, Machtigingswet 1974）之措施，以及同意通過爭議較大的社會津貼和契約型工作者的薪資掛鉤之制度，即最低薪資，相關的社會安全福利間接地和私部門契約薪資掛鉤。儘管對最低薪資之法定規範，其用意在於確保每個人將付出的勞動力和其真實報酬相等，具有有效達到財富公正分配的重大意義（Hemerijck, 2003: 51）。

然而，現實的操作結果是，所有私部門的勞動契約亦都被涵蓋在這個自動的

薪資調整機制（automatic price escalators）內，以避免薪資受通貨膨脹影響。這個薪資體系的影響是：當工會和雇主議定契約時，政府的成本就自動上漲，同樣地，這個體系也應用在文官，福利國家的眾多半政府員工及福利案主身上。加總看來，不斷加量的福利以及於私部門避免通膨的成本等，根本不足以以國家的社會稅收（social charge）和稅金來支付（Hemerijck, 2003: 51）。

1976 年時財政部長杜史皮爾（Wim Duisenberg）制定了總體公共支出的上揚不得超過淨國家收入的 1% 規則，之後這個規定又調整至 2.4% 和 3%。中央銀行亦加入追求緊縮性貨幣體制（restrictive monetary regime），維持荷盾和馬克的同等地位。此時，緊縮性總體經濟政策成為荷蘭經濟體中一項混沌不明的政策要角，讓荷蘭經濟景況更嚴峻，競爭力不足。1976 年後，緊縮性總體經濟政策的效果產生了，結果導致獲利降低，疲弱的投資，資本外逃，失業率提升及增加的經常帳赤字，總體而言構成「荷蘭病」的最大病灶（Hemerijck, 2003: 51）。

1977 年至 1982 年執政的中間偏右的范 阿赫特（Andres Van Agt）政府是一個虛弱的執政聯盟，加上當時是基督教民主黨重新組成單一教派政黨的合縱連橫時期，內部分歧嚴重，基民黨未能握有國會多數。然而各方依然試圖在統合主義的框架內形成共識以便決策，但是各方對改變的優先順序、重點和工具都充滿歧異。共識形成的難度很高，決策自然遭到拖延（張文成譯，2008：91）。

范 阿赫特政府跟隨艾爾政府的政策，將薪資政策和與社會福利的關係綁在一起，但卻沒有看出真正的問題就在於這項連結來的不是時候，政府依然無法控制公共財政，新政府受困於內部的政治紛爭以及社會的社會經濟災難（張文成譯，2008：92）。

在雇主聯盟的嚴厲批判政策摧毀私人企業營利的生存環境，以及越加窘迫的財政壓力來襲後，1978 年，范 阿赫特政府宣佈再進一步刪減公共支出，微幅減少文官薪水的計算指數和社會福利，計畫在 1981 年前逐步完成。但由於內部主掌公共支出部門的阻礙，缺乏國會和工會的支持，這項改革計畫幾乎等於失敗（Touwen, 2008: 447）。

1979 年中後期，內閣的威信在財政部長安德烈伊森（Frans Andreessen）和社會事務部部長艾博達（Wil Albeda）的惡性衝突中搖搖欲墜，由艾博達精心規劃，受到社會核心團體支持的集體薪資談判協議（Almost Accord, 1979）因為安德烈伊森要求再延長兩年的薪資凍結而失敗。當時安德烈伊森的要求也被其自由黨同僚視為怪異的行徑，在失去黨內同僚的支持後，其於 1980 年早期退出內閣。

工黨政府這項具有捍衛勞方和弱勢者的政策，結合薪資和福利的方案，卻是個不合時宜的決定。在公共財政危機無形之中的擴大背景下，對 1970 年代的政府而言，薪資限制的必要手段之一就是福利和薪資的連結，以避免不同團體間的薪資競逐。然而，當 1970 年代的三方議價無法成功時，這個連結卻大量的刺激社會安全支出，並且，政府成為協商失敗和工會雇主雙方對戰下的囚徒。同時，由於基民黨人士無法和工黨在第二屆內個人選和政策上達成妥協，歷經 207 天的中左聯盟隨即瓦解（Wolinetz, 1989: 86-87）。

在此過程中，協和式民主下的多方協調結論，即決定不要凍結薪資勝過對財政限制的支持，但這個氣氛沒有持續多久，當 1979 年第二次石油危機發生，荷蘭尚未從第一次外部衝擊中恢復元氣，經濟體又再度受重創，並留下更嚴峻混亂的公共財政困難。最後艾博達在別無選擇的情況下又走回凍結薪資的老路（Hemerijck, 2003: 52）。

總以來說，1976 年至 1982 年的政策可視為統合的勞資關係和協和式政黨政治僵局的拖延政策。

## 二、就業參與政策方面：傳統的凱因斯擴張政策失效

1970 年代的作法是凱因斯式途徑：增加勞動需求，增額投資，擴大公共工程等，但沒有明顯效果，因此，政策轉向削減勞動供應，推動年長職員的提早退休，此舉間接造成提早退休者轉入《職業失能保險法》內，釀造而後的福利依賴問題。但這個方法並沒有順利解決經濟問題，第二次石油危機後，普遍出現的觀點是：凱因斯途徑本身就有問題，其不但使預算赤字增加，集體支出的增額，加

上高利率與薪資成本，共同窒息了經濟復甦與就業成長的機會（van Oorschot & Engelfriet,1999: 9-10）。

《職業失能保險法》可以充分說明荷蘭福利體製造成的勞動消極性。當勞動市場在 1970 年代後期受到壓力後，一批快速成長的人口數大量湧入《職業失能保險法》，1970 年代末，其下約有 60 萬個案主（Becker, 2000: 223-4）。

因此，為了刺激就業，刪減工資被視為首要有效的工具。在政府威脅薪資將停止成長的狀況下，社會夥伴同意進行薪資協調（wage moderation），而其效果將會是恢復企業獲利率，以工時縮短來創造就業，最後也使工會得利。但事實上瓦森納協議的效果並不顯著，某程度上對於荷蘭經濟的國際競爭力有幫助，但也沒有真正解決失業率高的問題，直到 1985 年起國際經濟環境復甦，失業率才顯著的下降（van Oorschot & Engelfriet,1999: 9-10）。

荷蘭經濟史學家范相登（Jan van Zanden）認為由於政府總體經濟政策錯誤，放任過度寬鬆的福利方案與社會政策繼續施行，即福利制度的改革和緊縮是漸進的，結果也是需要時間檢驗，但經濟全球化效應卻很快，加速了荷蘭病危機的爆發，當時荷蘭政壇亦存在嚴重的分化，並為聯合內閣強勢政治人物、壓力團體與官僚所把持。1970 年代晚期，改革派決定由改善總體經濟效益與政府計畫之成本效益開始，並提高稅率以彌補社會安全網的支出，直至 1990 年代中期，荷蘭政府於其間的改革可分為三階段並分別著重於不同主題的政策調整，其為：財政與貨幣政策、總體經濟與微觀經濟效益、集體議價協商薪資、勞動市場彈性與社會保險福利計畫。這十五年當中，每項領域的改革都是循序漸進，以各自的組織形態做調整（van Zanden, 1998: 68）。

### 第三節 荷蘭病診治之政策過程

#### 壹、重新找出病灶

1970 年代晚期，主要問題是公共財政及失業問題。為解決嚴重的失業與福

利依賴問題，荷蘭政府起初的反制措施主要在控制社會支出，企圖減少福利案主，基本上沒有革新福利制度的策略，只是維持制度的支付能力，但是沒有對症下藥的結果是：福利案主持續增加。

一份早在 1976 年就由工商業及工會專家代表組成的聯合建議報告此刻才受到重視，其內容指出私部門企業需要透過較低的薪資和能源成本來提高獲利，政府應該鼓勵去中心化的薪資談判，並允許部門間適度的薪資差別，認為公部門就業薪資制度應與私部門脫鉤，減少公共支出和財政赤字，並從刺激就業的角度重新審視社會安全制度等（張文成譯，2008：91）。

1981 年至 1983 年，無論就國際標準或者戰後荷蘭的經濟歷史來說，歷經了最嚴峻的情況：國家收入連續八季下降，淨投資率從 1973 年前的 7% 至 1970 年代末期的 2%，失業率不斷創新高，公共財政赤字惡化，競爭力低落，經濟成長率減低等，造成政策方向的大轉變。在層出不窮的問題中，最引人注目的是公共財政和失業率的表現，前者赤字狀況在五年內加劇了兩倍，而失業率問題在於企業大量裁員，是工作機會的喪失，但伴隨而來的是工會參與率的下降，並有更多人因此轉向福利依賴（Hemerijck, 2003: 52）。

經過短命的中左聯盟政府試圖以凱因斯危機管理策略應對後，1982 年基督教—自由派聯盟政府在不廢話（no nonsense）的政策下上台，其主要執政目標是恢復經濟體競爭力，並降低預算赤字。所有無關緊要的福利必須停止（Becker, 2000: 223）。

然而在現實中，緊縮的爭論比福利哲學和意識形態更重要。1970 年代晚期，就開始實施暫時性最低薪資凍結，據此降低最福利的程度。1982 年後，呂貝爾斯政府開始移除一些無關緊要的福利方案，在社會救助中提高申請福利之資格，刪減最高邊際所得稅至 60%，並調高社會安全保險。但這些努力一直到 1989 年基民黨和工黨政府上台後才真正成功減少預算赤字（Becker, 2000: 225）。

此外，政策制定者越加意識到高實質薪資，失業和不穩定公共財政之間的因果關係，他們從原本在乎的「如何刺激需求」轉向「如何調控供給」，政策調整

也因而改變了重點 (Hemerijck, 2003: 53)。

儘管「硬貨幣政策」(hard currency or strong money policy) 對於高度依賴國際貿易的荷蘭來說非常重要，硬貨幣的價值在於其足以成為最值得信賴的國際通貨，但維持硬貨幣需要滿足幾個條件，諸如：低通貨膨脹率、政治穩定、可靠的貨幣政策或財政政策，或有貴重金屬最為後盾等。能提供總體經濟環境較佳的穩定性，但也意味著國際政治經濟體的變動必須由國內自動且彈性的薪資調節和生產力增加來回應，才能保有對外出口的競爭力。當政府將通貨膨脹至於掌控之下，薪資和福利體制成為政策調整的主要目標 (Hemerijck, 2003: 53)。

## 貳、不廢話政策

1982 年是荷蘭福利國家和政治上的一個關鍵轉捩點。1982 年 9 月大選後，由基督教民主黨 (CDA) 和保守的自由黨 (VVD) 組成聯合政府，開啟連續八年，中間偏右的「緊縮內閣」(austerity coalition)，並使得整個 1980 年代的工黨幾乎只能擔綱完全反對黨。「緊縮內閣」以來自基民黨的路德呂貝爾斯 (Ruud Lubbers) 為首組成呂貝爾斯政府，其以「不廢話」(no nonsense) 為座右銘，展開緊縮性的政策改革，11 月 22 日的政策宣示中，揭示了呂貝爾斯政府的三軌政策重點：第一，激烈的公共財政體系再造，以減少財政赤字、利率和通貨膨脹；第二，透過減少勞動成本、勞動管制和勞資關係再造來強化市場部門，促進市場獲利；第三，以不額外增加企業成本的方式 (cost-neutral)，即工作分享 (job-sharing) 來減緩失業現象。(Green-Pedersen, 2002: 96; Hemerijck, 2003: 53)

確認緊縮為指導原則的政策後，荷蘭政府能更加自由地掌握公部門財政，1983 年春天，在準備 1984 年年度預算案時，政府決定進行公部門體系的緊縮，其第一步就是刪減文官薪水，設立最低薪資並砍除 3.5% 的福利，造成公部門工會的不滿與騷動。隔年公務員組成抗議團體上街，但卻發現自己的孤立無援 (Hemerijck, 2003: 54-5)。

1982 年同時也是公、私部門薪資連結斷裂的開始，由於公部門的薪資和福

利均不再是國家合理補償的範疇，公部門僱員開始自動發展內部的勞動關係。同時，1985年國會立法結束對弱勢部門的補助機制。原則上，只要合乎內閣規範，雇主和工會得自由地協商。接下來的十年，政府部門內的勞動關係開始正常化，由於文官已經喪失多數的特殊待遇和年金、遭遇遣散的就業保障，文官工會形成，並加入爭取緊縮時期福利權益的行列，諸如：遊行或集體薪資議價。

(Hemerijck, 2003: 55) 因此，無論是私部門或公部門都面臨不得不接受緊縮的事實，間接促成公私部門內勞資關係必須重建的必要。

基民黨和自由黨連續兩屆，八年的聯合內閣執政下，破除了先前統合主義決策模式的困境，一項關鍵的理由是呂貝爾斯政府不再以追求全就業（full employment）為政策的首要目標，也因此鬆動了統合主義決策的中心化議價體系，政府不必再干預勞資雙方的薪資議價，相反的，政府追求的是勞資雙方達成共識後，祈禱雙方的議價結果不要直接影響到政府的公共支出 (Hemerijck, 2003: 53)。

呂貝爾斯政府的做法是：中斷薪資指標和公私部門內因應薪資上漲的相關相關法令以及社會福利。這作法的重要意義是將工會和工會運動逼到死角，由於失業率惡化，加上政府不再擔保工會的議價地位，突顯工會於薪資議價決策方面權力的失勢。然而，相對其他歐陸國家而言，荷蘭的工會力量一向呈現較為鬆散的組織形態和密度，在緊縮時期，保障與雇主利益攸關的政策才是急欲減少公共支出壓力的政府偏好。

## 參、瓦森納協議

瓦森納協議 (Wassenaard Acccord) 的具體內涵是鼓勵社會夥伴之間的合作擴大，以政策而言，即以薪資節制換取降低工時，因而減少失業，並重建企業的獲利性；以制度結構而言，即荷蘭勞資關係結構的去中心化。就統合主義的重要性而言，確實被弱化，但在政治環境的制度架構中，依然是不可或缺的部份，並具有半公共地位 (semi-public status)，使得荷蘭社會經濟決策回歸共識決策的傳

統風格。對協商經濟體來說，荷蘭統合主義的制度框架相對於結構完整而集中的傳統形態，已經鬆綁原有的協商架構，開啟次要層級間部門的協商，但依然發揮作用而不必重新再造制度。對雇主而言，瓦森納協議預先排除了政府干預的機會，讓勞資雙方享有獨立的決策空間（Hemerijck, 2003: 54）。

瓦森納協議的效果快速而顯著的在兩年內發揮，將近三分之二的集體協議在一年內完成更新，兩年內薪資價格補償停止，並且年度工作時數刪減達 5%。在 1985 年以前，《生活成本條款》(cost-of-living clauses) 名存實亡，集體薪資協議中，剩不到 10% 的薪資協議還保有全額償付的薪資調整條款。按實質薪資計算，荷蘭勞動者平均實得薪資減少 9%。（Hemerijck, 2003）

經過 1970 年代這個幾乎無法完成統合主義議價決策的十年後，在政府的督促下在 1982 年 12 月建立雙方的社會契約—瓦森納協議（Wassenaar Accord）。就統合主義的決策模式看來，事實上是統合主義的決策方法和行為者發生了變化，而不是統合主義的全盤瓦解。1982 年的勞資社會協議形成，是一項「路徑突破」（path-breaking）的統合主義再現（Hemerijck, 2003: 53）。

我們可以說，荷蘭二戰後建立起的原有之統合主義模式因此調整了，隨著外部衝擊的不確定性增加，和國內一連串社會經濟發展的新趨勢產生，固有的統合決策框架也需要跟著調適，在沒有調適成功的 1970 年代，只是累積更多懸而未決的社會經濟問題，加劇「荷蘭病」現象。

而瓦森納協議也開創了直到 1990 年代晚期，未曾間斷的薪資限制。儘管其形成儘管衝擊原本就不強的工會實力，但也讓工會認知道社會經濟發展面向上必要的調整，漢繆海克即指出：工會因此理解到更多的投資和更多的獲利才是創造工作機會的對抗失業率的先決條件。我們可以說 1982 年起的所有薪資協議都不斷的重新確認薪資限制的必要性。名目薪資的增長為零，而自 1980 年代起，所有部門協商的基礎都為了預防通貨膨脹的增長。只有 1992 和 1993 年，協商薪資的增加超越通貨膨脹率 0.5%。據估計，1990 年代增加的 40% 工作機會來自延長的薪資調節策略。（Hemerijck, 2003: 54）。

## 肆、薪資調節策略

挽救荷蘭急速喪失的國際經濟競爭力，以及紓解嚴峻的福利制度壓力關鍵在於重新恢復荷蘭協調市場制度的良善機能。失調的國內經濟景況將使得以國際經濟環境為資本積累命脈的荷蘭處於全球化中的劣勢，因此，重新建立國內勞資雙方的合作與平衡成為第一要務，具體的政策是瓦森納協議樹立下的薪資調節

薪資調節策略增加就業機會的方式有三方面，首先，藉由恢復企業獲利性，創造投資和工作機會增加的必要，一開始，企業將獲利用來平衡公司財務，而非設立投資策略，荷蘭經濟回春的模式顯示出：早期成長主要來自出口，伴隨漸進增長之就業，投資和消費；其次，薪資節制對於製造業商品，可貿易服務在外國市場的競爭力有很大幫助，提升經濟體外貿部門的出口淨利和成長；第三，其使得更多人保留在企業的工資名單中，每小時的勞動生產力遠高於其他歐洲國家或美國，也較難提升。薪資調節政策對於主要生產國內市場商品的低薪、勞動密集產業之就業發揮較大的效用（Hemerijck, 2003: 55）。

薪資節制除了保留和創造工作機會外，另一項回報是造就工會更彈性的統合式調適。全面的勞動時數刪減把工作重分配的過程轉變為以部份工時工作為主。這個現象至 1990 年代大致底定，而薪資節制的補償則透過個人的減稅，社會安全保險，公共財政的力量和創造更多就業機會而擴大的徵稅人口來維持。實質淨收入上升，儘管總體薪資並未增加，但維持住消費力和促進了國內需求（Hemerijck, 2003: 55-6）。

此時，荷盾因出口增長而升值，但因為總體減少的薪資成本成功的補償貨幣升值對出口競爭力的傷害，嚴格的匯率政策對薪資發展有額外的規訓作用，而調節的薪資發展也使得中央銀行能堅持政策目標的可信度（Hemerijck, 2003: 56）。

1970 和 1980 年代，荷蘭政府對薪資議價的介入很常見，隨著近來荷蘭新統合主義的復興，社會夥伴重新取得在薪資議價上的事實上獨立性，並在 1982 年的瓦森納協議後，在組織上鞏固下來。自 1980 年代早期以來，如：勞動基金會

(Labour Foundation, START) 和社會經濟事務委員會 (Social-Economische Raad, SER)，在總體經濟政策的倡議上相當著名。在經歷重大經濟打擊的十年後，荷蘭這個組織的市場經濟體試圖重新恢復國際競爭力，在保守的呂貝爾斯政府帶領下，實行競爭的統合主義 (competitive corporatism)，同意讓勞動市場利益團體在薪資設定上發揮影響力，不過這都是在勞動利益服膺商業利益的前提下產生 (Menz, 2005 : 227)。荷蘭雇主偏好薪資差異化，樹立自由化的傾向，對比薪資節制已是過去的偏好。

同時，工會運動，儘管是分立的，全體一致支持避免薪資結構的分割。薪資協議是兩造妥協的結果。國家介入的部份可能在於擴展薪資協議的適用範圍，就過去國家單邊介入以維持薪資節制的努力看來，可以預期結果更傾向自由導向，贊同薪資差距 (Menz, 2005: 228)。

制度上而言，統合式協議源自稱為中央架構協議的全面政策方案，一般對於部門層次的協議操作具有非強制性建議效果。社會契約因此擁抱部門間集體議價的自由，鼓勵勞資關係自律為先。這些新原則獲得政治的認可。自瓦森納協議後，在薪資設定上不再有政府干預，勞方和資方的頂峰組織 (peak organizations) 現今基本上受限於部門的締約團體戰術和經濟相關的薪資限制 (Menz, 2005: 228)。

在去中心化勞動基金會內的集中協商允許中心化議價之協議傳遞給部門協商者。共識形成的中心化層級越高，中間層次 (meso-level) 的議價過程便能夠更順暢。「去中心化之組織」的一項表現就是中央協議中包含部門議價。儘管國家在這議價過程中不具主導性，但其中還是充滿政治權力的運作。根據戰前法律 (pre-war laws)，社會事務暨就業部部長得以發佈集體議價協議之法律效用，對於某一指定產業部門的所有雇主和員工具有法約束力，無論其是否參與參與雇主聯盟或工會。這項條款依然是一項重要的政策工具，能確保經濟面向關鍵的薪資限制。政府利用「層次體系的陰影」(shadow of hierarchy) 有效鼓勵勞資雙方自主達成協議，並能符合中央的政策目標 (Hemerijck, 2003: 56)。

經歷 1980 年代，兩屆中間偏右政府引領的勞資關係改革中，顯示荷蘭的統

合主義決策制度依然有強勁的效用，儘管依然存在衝突而非全然的共識，在「不廢話」的政策指導員則下，確實透過瓦森納協議的啓動，發動了後續部門間勞資協議的自動反應。無論政策的輸入和過程為何，確實產生了具體的務實的政策結果。1993年，共識在經濟情況快速惡化下產生壓力，並且直到政府要脅直接介入勞資議價過程時，雙方才達成新的社會契約。同樣的，這次協議之成功來自去中心化團體議價對中央建議的輸誠以及層級體系陰影的政治策略（Hermerijck, 2003: 56）。

#### 第四節 小結

張亞中指出全球化的效果可進一步闡述為「互賴程度增加」、「遠距離活動」和「時空壓縮」。作為新自由主義當代國際上對民族國家最影響力的趨力，無論是新自由主義論、新左派、懷疑論或轉型主義論都無法拒絕承認其對於民族國家，超越地域時空造成社會關係的一系列過程（張亞中，2007b: 337-339）。

克斯（Robert Henry Cox）指出1950至1970年代導致福利國家成長的一系列政策，引起超乎決策者原意和想像的後果…也許因為荷蘭經濟表現良好，這些變化並沒有馬上顯現出來（Cox, 1993: 170）。因此，在荷蘭病引發前，經濟持續繁榮是優渥福利體制輸出的大前提，並為政府、公眾及私部門所接受的。

誠如漢因彼德森(Green-Pedersen, 2002)指出1970年代荷蘭病的產生不是一個可歸因於單一因素的社會現象，其確實受到國際經濟環境劇烈變動衝擊而引發，但主要原因還是在於荷蘭國內過度優渥的社會福利導致的福利依賴，以及當時荷蘭政府對於外部環境誤判下的錯誤回應，使得荷蘭福利體制和勞動市場僵固性成為眾矢之的。換言之，福利體制之擴張並非是一項福利被反對的理由，招致反感的是沒有經濟條件作為基礎的福利支出，特別是過度充裕的福利。

歷經1973年至1982年間，荷蘭政治、經濟和社會最動盪的年代。我們可以說，新自由主義時代的來臨意味著社會夥伴三方對各自利益滿足的平衡感受到破

壞，因為資本主義運作的生產體制不僅因其生產限制及生產模式之突破而改變，更關鍵的因素在於資本積累方式的劇變，衝擊原本資本主義生產和社會安全制度鑲嵌之制度性平衡，以及勞方、資方、政府三方傳統善於妥協與尋求共識的國家治理模式。

新自由主義的初次襲擊直接衝撞出資本主義的內在矛盾，即資本主義本身存在繁榮與蕭條之循環、社會安全制度對廣大勞動階級的收編是否有效不只是分配和效用問題，更是沒有生產性經濟成長，就沒有資源可以推行的困境，加上來自社會內在人口老化、生產體系場外人的處置等問題，亦形成國家總體財政的現實負擔。

但從勞資雙方形成瓦森納協議之基礎看來，展現荷蘭人依舊務實且理性的思惟。1980 年代，在荷蘭政府威脅干預的陰影下，組織的勞資雙方傾向肩負起各自責任，尋求雙贏的經濟調整策略。但是我們不能忘記，延續十多年的來的薪資節制和勞資關係重建之所以能達成，很大一個因素是來自社會福利體制的補償效果，例如：生產力較低的工作者也有優渥的退出勞動市場機制等 (Hemerijck, 2003: 57)。

經過統合主義被消滅的 1970 年代，最後在政府的權威的指示下促成薪資凍結以挽回荷蘭經濟競爭力的先決要件。漢因 · 彼得瑟透過研究荷蘭政黨政治發現儘管緊縮之政策回應具有高度的政治風險，然而，不緊縮而放任的錯誤經濟政策沿用所失去的支持更大，因此，兩權相害取其輕之下，荷蘭政府選擇緊縮作為抑制荷蘭病繼續惡化的政策核心 (Green-Pedersen, 2001: 965)。

此外，道爾 (Jeroen Touwen) 發現 1982 年至 1994 年間，荷蘭政府改革之論述不斷以新自由主義為內涵，並且取得主流輿論之支持 (Touwen, 2008: 10)。因此，對於新自由主義初襲和荷蘭政府的初步抑制開始，便成為日後荷蘭福利制度和協調市場經濟共同往新自由主義方向演變的起點。

同一時間，荷蘭與其他西方國家包括英國、美國、德國都有向右轉的類似趨向，一致懷疑國家干預和凱因斯主義，試圖透過強調個人責任和義務，自由化福

利體系，這股力道甚至強過右派本身。不過，荷蘭與英國美國的巨大差異是：個人主動性和責任儘管成為重要的價值，但基督教民主的輔助性觀念，諸如：較小社會單元，如公司和家庭，的社會政治責任更勝於自由價值( Becker, 2000: 224)。



## 第四章 新自由主義之逆襲及活化荷蘭福利國家之路

1970 年代國際經濟環境的劇烈變動，事實上已給不少先進資本主義國家帶來一個必須「居安思危」的思考，其中荷蘭在沒有準備的狀況下，首先成為新自由主義不穩定風險的受難者。經過 1980 年代初期，一連串總體經濟政策、勞動市場政策和社會安全制度的初步緊縮後，荷蘭病暫時停止惡化，經濟又再度回穩。

但是，新自由主義經濟全球化的腳步並未止歇，英國、美國的新右派政府同步走向新一波更具制度革命性的新自由主義政策改革，大力推行新古典自由主義的市場法則。同時，歐盟亦在 1980 年代開始加速經濟一體化的統合，1986 年《單一歐洲法》(Single European Act, SEA) 的簽署暗示著歐盟經濟發展為了和其他的世界經濟體競爭而邁向新自由主義的路徑。

在這個背景下，本章將檢視當新自由主義全球化成為各國，甚至是歐盟奉行市場機制的指導原則，小國荷蘭的處境為何？荷蘭如何在高度競爭、高度曝險於國際環境而又必須維持高度協調之市場經濟和福利制度的國家能力？第一節將說明 1980 年代起新自由主義如何襲捲國際，並如何影響荷蘭的社會經濟發展。第二節將說明荷蘭福利體制之改革為何從數量改革演變為質量改革，這種改變代表的意義為何。第三節將說明荷蘭面臨高度競爭的國際環境，如何運用活化福利國家的策略作為促進繁榮及社會團結的手段。第四節為小結。

### 第一節 當整個世界都在擁抱新自由主義

#### 壹、新自由主義理念的國際化

美國經濟學家梭羅 (Lester Thurow) 於其《資本主義的未來》(*The Future of Capitalism*) 一書中指出：新自由主義時代下，資本主義的內在不穩定性主要表現在其經濟週期之循環和劇烈的金融動盪。前者無疑是資本主義內生性制度組成

的一個部份，後者則指金融全球化的發展意味著國家經濟獨立地位的喪失，即金融市場會自動在最自由放任的地方旺盛起來，而國家卻缺乏管制的權能。各國貨幣政策按國際金融市場相應調整，而非國內經濟需求，全球經濟一體化的過程使單純運用凱因斯式的刺激政策失靈，同時也暗喻著民族國家權力和實力的弱化（李華夏譯，1998：255-280）。

1980 年代的新自由主義的襲擊在本質上和 1970 年代不同。由於 1980 年代起的新自由主義在國際強權的主張和護衛下挾帶著自由化、去管制、市場化民族國家政治經濟制度的正當性下，使得新自由主義全球化握有大國的背書而襲捲全球及區域的政治經濟結構。因此，我們可以看出先進資本主義國家回應這股潮流的方式不外乎就是選擇與新自由主義合流，只是在程度和範圍上有著不同層次的差別。

此外，批判自由放任主義的格雷（John Gray）則指出新自由主義經濟全球化引發的戰爭是兩種資本主義的對抗，即盎格魯薩克遜式的自由市場經濟和歐陸的協調市場經濟的較勁（Gray, 2002: 116）。

就國際政治的實際發展看來，真實的趨勢是左派和右派突然都接受了新自由主義的事實。例如：1990 年代末期，美國的柯林頓喊出「新民主黨人」（New Democrats），英國新工黨執政，拋出了所謂「第三條路」的改革路徑，而德國的社會民主黨則在施洛德的領導下試圖走出德國社會市場經濟的「新中間路線」，而當時法國、義大利及荷蘭等都有「務實左派」執政身影（孫治本，2000：14）。

事實上，所謂的第三條路或新中間路線就是在左派和右派的競爭選擇外，提出第三個選項，即務實的左派，期望在全球化時代下兼顧傳統上看似相悖的福利體制和自由的市場經濟模式。布萊爾和施洛德於 1990 年代末期競選時皆主張，第三條路是傳統社會民主價值的現代化，因為時代改變了，傳統的左派人士必須用務實客觀的態度回應世界的變遷，特別是經濟全球化、以知識和技術革新為動力的經濟型態（孫治本，2000：14-15）。

事實上，連英國左派大師紀登斯（Anthony Giddens）不僅為布萊爾起草第三條路的宣示，也發展出積極福利的論述，無處不強調社會制度的生產性功能（Giddens, 1998: 104-111）。據此，我們可以說傳統的左派重新修正了自己的價值以符合時代的需要，進而發展出一個既可以為左派所接受，又能夠發展提升競爭力策略的論述，而傳統政治意識形態光譜上的左右界限也在現實的挑戰下各自往中庸之道靠攏。

梅爾（Tomas Mayer）指出第三條路的新左派當中，以偏離傳統社會民主價值的程度來說，還可區分為溫和的新左派和激進的新左派。前者對於新自由主義全球化的認知是政治形塑的經濟全球化，後者則直接接受既存的全球化。在社會經濟政策方面，前者強調供給和需求兼顧，後者則著重供給面向。在福利國家的現代化方面，前者強調福利體制再造，公民權的重新定義，後者則認為必須以強化國家能力為優先（孫治本，2000：13）。

## 貳、歐盟經濟統合的新自由主義轉向

全球化和國家的一項重要關係在於國家的封閉性已經遭到滲透。除了國際上相繼因功能或使命出現的非國家行為者（non state actors）外，透過國家和國家間的合作亦建立起廣泛的制度性框架和實體，換言之，民族國家逐漸被國際、地區和多邊治理體系包圍，而跨國企業則以更有效率的方式改變全球人民的生活。因此，隨之而來的事實是全球互賴關係深化，國家間，甚至國家和其他非國家行為者間的合作成為必要。而區域化也在此脈絡下和全球化的發展相輔相成（張亞中、苗繼德，2007：346-348）。

1970年代歐洲國家普遍因外部衝擊發生經濟滯長（stagnation），至1980年代，比起美國、日本，以及新興亞洲國家的崛起，其經濟競爭力更顯得不足，為促進歐盟邁向更深度統合的必要性提供一個正當的背景。

深化歐盟內部統合的緣起，是因為1983年法國經濟情勢的惡化，密特朗總統放棄所謂的「法國式的社會主義」改革，隔年任命法比斯（Laurent Fabius）組

閣，法比斯總理採行一連串新自由主義的措施，像縮小政府干擾經濟活動，降低企業賦稅，凍結工資調整與獎勵外商投資等。其次，自 1983 年起密特朗總統在經濟全球化下，開始借重「歐洲」發展法國經濟，強調推進歐洲統合的政治意志是解決國家經濟問題的基礎，從此「歐洲」被賦予更重要的角色，並成為法國經濟發展的必要條件（郭秋慶，2004：9）。

戴森（Kenneth Dyson）等學者指出《單一歐洲法》（Single European Act, 1987）之推動本身就是歐陸協調市場經濟的典範轉移（paradigm shift），其確立的歐體在 1993 年前完成「單一歐洲」的具體時間表，亦突破了停滯多年的單一歐洲統合（Dyson et al., 1995：465）。歐盟統合不僅是區域主義的統合，更是歐洲國家集體回應全球化的方式，企圖在新自由主義全球化的場域中找出自己的相對位置；而成員國藉此可以透過歐盟的力量調和新自由主義帶來的利益和衝擊。

衛立（Lloy Wylie）指出，歐洲經濟暨貨幣聯盟（Economic and Monetary Union, EMU）的形成本身就是新自由主義產物。而歐盟統合過程對於成員國的影響在於它塑造了政治議題的討論空間，並為其所偏好的論述創造了一個制度性空間（Wylie, 2002: 69）。在實際政策上，透過歐盟貨幣體系（European Monetary System, EMS）制度，歐洲中央銀行以給定的匯率壓抑歐盟區成員國使用擴張性政策的空間，成員國在歐盟的規範下無法犧牲財政秩序，因此間接促成緊縮政策的形成。而這項制度正是歐盟自成員國經驗獲得的未雨綢繆的靈感。

1980 年代初期，許多國家的總體經濟政策從凱因斯主義的需求原則，轉向貨幣主義和供給導向的政策，國家經濟治理的目標在於控制支出。其中 1980 年代以後，具有自由特徵的經濟政策幾乎都是透過各國間的學習而廣泛流傳。但是，這並非代表凱因斯主義的經濟管理原則完全被消滅或取代，事實上，是總體經濟政策的管理途徑更開放多元，而 1980 年代後的政策風格屬於向自由主義靠攏的（Touwen, 2008: 445）。

這種轉向趨勢表現在：第一，政府以新自由主義政策或市場導向政策刺激經濟成長的功能視為首要經濟目標；第二，比起犧牲貨幣和財政秩序，對抗通貨膨

脹的政策是最重要的；第三，政府以擴大需求或創造公部門就職來對抗失業率的方式被放棄了，在適宜的情況下，市場力量被相信更能有效促進就業，這改變了戰後 40 年來，歐洲政府對就業責任的堅持（Touwen, 2008: 445）。

## 參、荷蘭協調市場經濟的新自由主義轉向

儘管 1980 年代以來的新自由主義政策轉向是國際性的，但各國的回應卻相當不同，基本上協調市場經濟國家還是以協作式的政策來應對，就供給面的改變而言，協調市場經濟國家的反應是溫和的，自由市場經濟國家則相當激烈（Touwen, 2008: 445）。

在柴契爾夫人和雷根政府的私有化政策施行背景下，易受國際事件影響的荷蘭，在呂貝爾斯政府的領導下，啓動溫和的「不廢話」政策。（Touwen, 2008: 446）。簡言之，不廢話政策的核心精神就是以嚴格的財政紀律和結構性的供給面改革為手段，以對市場力量的信任取代大政府的原則，此外，其主要的改革在於社會安全制度。

1980 年代，市場去管制和嚴格要求財政紀律是蔚為潮流的新政策工具，因為各國都必須為貿易和資本全球化、低薪資國家的競爭、高油價和無常的匯率作最佳準備。荷蘭政策改變不如英國那樣具有革命性質，也不如紐西蘭極端，但是轉變是全面性的。荷蘭的凱因斯主義只有必要時才存在，事實上荷蘭沒有嚴格對抗景氣循環的財政政策，政府只在必要時出手拯救一些產業或者擴大公部門就業等（Touwen, 2008: 447-8）。

道爾（Jerome Touwen）指出，荷蘭的協調市場經濟自面臨 1970 年代急迫的經濟壓力後，便開始採行市場導向的經濟政策，發展成一種自由的協調市場經濟（liberal coordinated market economy）。就荷蘭協調市場經濟而言，其對外一向呈現自由開放，但對內在勞動市場和薪資政策的協調便開始出現去管制。面臨新自由主義全球化，顯然使得許多國家經濟體都必須調整，無論是透過發展新的協作形式或是乾脆發展配合市場自由的政策。荷蘭在新自由主義經濟理念和協調市場

政策運用的張力下，透過政策商討（policy concertation）及政策學習，在協調市場經濟體內創造一個自由的商業環境（Touwen, 2008: 439）。

協調市場經濟體基本上是用來描述企業活動的總體經濟制度環境，換言之，根據資本主義多樣性（Varieties of Capitalism, VoC）的理論，協調市場經濟體因為具有制度性互補（institutional complementarities）和比較制度優勢（comparative institutional advantages），而傾向維持協作（coordination）。隨著荷蘭 1980 年代新統合主義的復甦，亦即社會夥伴恢復磋商及妥協的能力，而國家政府收回其干預勞資關係和薪資談判的觸角。荷蘭協調市場經濟內的商討開始活絡，並刺激著協調市場經濟內的制度變化（Touwen, 2008: 439-440）。

從費舍（Jelle Visser）和漢繆海克（Anton Hemerijck）對荷蘭奇蹟的分析可以看出，新統合主義之復活和社會夥伴的「學習」意願和能力之關係密不可分，因此，以自由為特徵的措施和政策開始在荷蘭協調市場經濟中被廣泛實踐，而產生新的協調市場經濟類型（Touwen, 2008: 440）。

道爾認為 1970 年代荷蘭的政治經濟體最接近霍爾及薩斯紀斯所定義的協調市場經濟，但是 1990 年代的荷蘭協調市場經濟其實已經具有許多自由主義的特徵。商討需要資訊交換和定期磋商，更積極的意義還包含達成互信及共識。根據費舍和漢繆海克，荷蘭的統合主義經濟體從 1970 年代之「僵固統合主義」（immobile corporatism）轉向 1982 年的「負責的統合主義」（responsible corporatism）時，經濟政策就發生了典範性的改變（paradigm changes）（Touwen, 2008: 459）。

新統合主義脈絡中成功的制度復興，會影響經濟體的制度基礎。雖然許多研究討論勞動市場之改革，但革命不只發生在這一面向，就協調市場經濟制度鑲嵌的觀點出發，整體的制度是彼此交疊共生而架構出來的，一項改變會牽動另一個制度變化。就荷蘭整體企業環境而言，藉著引入自由化和非協調的措施使得企業有更多策略行動的空間。道爾認為荷蘭經濟政策的典範轉移來自政治人物、政府官員和社會夥伴，在經濟體的協調下重新結合（realignment）（Touwen, 2008:

459)。

但由於磋商的彈性增加，相對使得協調市場經濟的協調程度減弱。換言之，荷蘭的協調市場經濟儘管具有高度統合及協作的傳統，卻也不免在國際競爭的壓力下引進彈性的決策形式。

## 第二節 荷蘭福利體制之質性改革

### 壹、荷蘭奇蹟再檢視

所謂荷蘭的就業奇蹟的論述來自 1980 年代至 2000 年，失業率由 12% 降至 3% 的表現。直到 1990 年代前，荷蘭就業和失業的表現都落後其周邊國家。1990 年代，當各國因蕭條而遭遇經濟停滯的打擊，為失業率高升和財政短缺而煩惱時，荷蘭表現是相反的，就業率提升、失業率降低，並且荷蘭人正忙著改革其福利體制，以就業表現而言，當時唯一能與荷蘭比擬的國家只有丹麥，奧地利、瑞士和挪威，其失業率也都低於 5%。在歐洲之外，荷蘭的低失業率等同自由市場主義國家，如：紐西蘭及美國的水準。( Becker, 2000: 231-2)。

荷蘭奇蹟的「奇蹟」主要是就勞動市場表現而言，但這是因為荷蘭一開始的就業表現太糟糕，而且其中還包含許多女性勞動力，其自 1973 年起加倍成長。1960 年代中期以前，基督教保守主義為主流價值荷蘭社會中，女性空間是廚房，其勞動參與率很低。1965 年至 1975 年間因為社會柱化瓦解而產生的激烈文化變遷改變女性地位，並就此影響女性進入勞動市場的選擇。大部分的荷蘭女性從事部份工時就業，直到 1990 年代早期，荷蘭女性的部份工時就業才真正大爆發 (Becker, 2000: 232)。

不同於原本就相當重視男女平權和勞動參與的北歐國家，荷蘭作為一個基督教觀念強而社會相對保守的消極福利國家，其客觀的社會經濟條件是不利女性就業的，這點從荷蘭的公共兒童照護設施發展落後可以獲得證明。加上性別不平等，部份工時工作成為已婚婦女結合家務與經濟獨立的唯一方式。也許因為托兒

設施之不足，女性想全職就業者也不超過 10%，相對在丹麥或瑞典，女性轉入全職意願較高（Becker, 2000: 232）。

就部份工時工作而言，可以預期的是充斥著低薪工作，最低薪資的相對調降使服務業部門創造更多位女性就業者而生的低薪工作，這一方面也能解釋為何 1990 年代的性別所得不平等加劇。然而最低薪資對就業的影響不該被誇大，與有最低薪資的法國和沒有最低薪資的德國相比，他們都無法額外創造工作機會（Becker, 2000: 234）。

荷蘭部份工時工作的發展不僅只是已婚婦女主要的就業故事。荷蘭男性從事部份工時就業者高達 16%。1970 年代末至 1980 年代早期，公部門僱傭者（public employers）即透過提供健康照護和教育部門的部份工時工作，作為多多釋出工作機會的方法。當時部份工時就業既非公共政策的重要面向，亦非由工會所支持，它就這樣發生了。現今，部份工時工作也成為多數失業者的進入勞動市場的途徑，將近四分之三的失業女性和 40% 的失業男性投入部份工時就業，這在歐洲是唯一的特殊景觀，因為其他歐洲國家男性的部份工時勞參率約僅為 10%。

由此可知早在 1980 年代中期開始，荷蘭勞動市場的彈性化程度便不斷深化，對於提高企業獲利率有顯著的幫助。

當勞動市場參與因為部份工時就業而提高，相對勞動量的增加並不會如總體就業率指標般的激烈。在荷蘭，就業率自 1980 年代以來劇烈提高，但相對勞動量增加卻沒有這麼誇張。比較而言，荷蘭的勞動量還是偏低的，美國和丹麥的勞動量將近 70%，而德國也有 60%，荷蘭即使產生就業「奇蹟」，其勞動量甚至尚不如德國（Becker, 2000: 233）。

我們可以說，就業奇蹟的真相是：全職工作拆分為部份工時工作，讓大家一起分享工作機會。這也說明為何荷蘭人就業時數，低於其他資本主義國家。或許我們可以不用悲觀的看待部份工時就業的趨勢，因為也許是未來社會的工作形態，即不必然需要創造典型全職，或全就業型態。有關荷蘭的就業發展可以說令

人印象深刻，但沒有到奇蹟的程度。

除了就業形態的重分配外，薪資節制與和諧的勞資關係亦能說明就業增長，這兩者在制度和政策上都是互補的關係。我們可以說屬於新古典鎖鏈（neo-classical chain）一環的薪資節制，能促進國際競爭地位、獲利性、提升投資和增加就業，但在荷蘭這個效果並不明顯，因高獲利未帶來出口或投資的增加。另一個好聽的說法是統合主義奏效，工會體認到薪資節制的必要性，但這種看法沒有正式考量到權力關係的作用（Becker, 2000: 233）。

荷蘭的失業率計算方式亦是特殊的。官方登記的標準失業率很低，因為只計算積極求職者的未就業率，實際上，總體勞動人口數的未就業率（non-employment rate）更高一些，這暗喻著荷蘭社會的幾項特性：第一，高比率的退休人口，這種歐陸國家的特質相對於盎格魯薩克遜世界，可稱為「退休者國家」（pensioner states）。第二，從申請失業救助的案主數量看來，有不少人被隱藏在社會安全制度中。第三，其中大部分的失業者被涵蓋在《職業失能保險法》下，1996年的數據約 92 萬人，將近 40% 的就業人口，並幾乎是其他可相比國家的兩倍。事實上，荷蘭《職業失能保險法》成為將近 50 萬長期失業者的特殊安全網，一位荷蘭專欄作家說：這是一個很高的壕溝，掩護著失業大軍，因此，我們得以和平共處。工作的重分配不僅趨向部份工時，也落在年輕人和較健康者身上（Becker, 2000: 234-5）。

以客觀的標準來看，荷蘭依然是一個中度就業、低度勞動量而高度未就業的狀況。依照經濟組織的廣泛失業定義看來，荷蘭自 1983 年達 26% 的失業高峰過後，自 1986 年以來維持 24% 的廣泛失業率。另一個說法是，許多登記失業者轉歸類為非就業者。簡言之，貝克認為荷蘭失業率自 1980 年代中期以來便沒有降低過。（Becker, 2000: 235）。

蔚為世界先進資本主義國家稱許的「荷蘭奇蹟」，就荷蘭學者貝克的具體觀察和研究，事實上存在諸多疑點。特別是部份工作工時以及女性大量進入勞動市場而形成欣欣向榮的就業奇觀，是否真的值得仿效？但就筆者的觀點，提出對荷

蘭奇蹟的質疑更有助於我們研究在這種後工業化的勞動結構轉變下，勞動市場政策能夠發揮怎樣的積極作用？當典型就業形態無法在演化中的社會經濟體中被接受，那非典型就業類型是否能成為下一個世代呼應產業變化的就業型態？

事實上，經過就業奇蹟的革命，荷蘭高度彈性就業、和女性部份工時就業的狀況也間接改變了家戶收入模式，構成荷蘭特有的「一個半」賺食者（one-and-a-half earner household）類型，亦即家戶薪資收入來自一份典型全職就業，一份非典型部份工時就業。這樣的變化並未在目前釀造出任何有害的社會風險，且為荷蘭家戶成員所認可而普遍地發展中。

## 貳、順勢而為的《職業失能保險法》改革

### 一、問題之發現

《職業失能保險法》是使得荷蘭福利體制最與眾不同的特殊設計之一，其不僅針對所有工作者提供普及的保險津貼，所得替代率的優渥程度還是前所未見，高達八成，即便緊縮後，亦依然保有七成（Hemerijck, 2003: 51）。但是 1970 年代至 1980 年代的荷蘭病直接揭露了這個制度的危機和弊端，經過 1980 年代一連串針對避免公共財政體系崩潰的應急式政策作為特效藥，1990 年代開始，福利體制成為荷蘭政府理所當然的診治對象，首要目標就是《職業失能保險法》。

社會安全體系的危機環繞在《職業失能保險法》成為提早退休和勞資關係重構的主要途徑。這項社會法的問題主要有三點：第一，它沒有區別不同因素引起的失能，導致賦權門檻極低，另外，失能的定義是源自社會性的風險，而非單一的職業性風險失能，這個定義和職業保險的寓意不吻合。第二，既然這是具有勞動市場考量的社會立法，應該考慮失能程度對案主工作能力的損害程度，和其因此喪失的勞動市場機會，《職業失能保險法》作為一種賦權基礎，必須重新評估工作者的傷害和尚存的能力，由此出發為其尋找下一個工作機會，但《職業失能保險法》在這方面未有完整配套措施（Hemerijck, 2003: 57）。

第三，失能和疾病福利緊密相關，案主於第一年可運用疾病福利，之後可符合領取失能福利資格，但是兩者建立的機制卻完全不同，疾病給付來自雇主，而失能給付來自案主就業期間繳納的保費，換言之，工作者的貢獻度存在不合理的全國統一標準，沒有考量到存在不同產業而面臨的風險機率和程度。此外，多數公司的疾病給付額替代率為百分之百，而對失能給付的補助也相當優渥，使得《職業失能保險法》成為最棒的退休方案(Hemerijck, 2003: 57-8)。以上種種呈現《職業失能保險法》制度的極大缺失。

為什麼荷蘭失能津貼的給付條件如此優渥，漢繆海克（Anton Hemerijck）指出，除了失能定義廣泛、失能程度和勞動機會的一併考量及高所得替代率以外，最關鍵的因素是荷蘭福利機制的核心：責任和控制的治理失效 (Hemerijck, 2003: 58)。

在《職業失能保險法》的運作上產生道德風險的問題。疾病和失能給付由工業保險局統籌管理，它接受來自雇主為員工繳納的保險金，亦有責任監督員工健康，但這個制度卻因缺乏醫療檢驗的透明度，和勞資雙方在經濟誘因的權衡下，存在遭到濫用的風險，成為雇主避免開除冗員，而僱員可以不勞動而獲得福利的便宜行事辦法，特別針對年老員工，同時也為了避免產生社會摩擦（social friction），畢竟對雇主而言，將冗員保留在正式的雇用名單中成本遠高於支付其疾病及失能津貼的成本。加上，醫生能寬鬆的解讀勞動市場條款，使員工直至退休前能獲得優渥的福利。事實上，福利賦權的低門檻，社會和職業風險的曖昧不明以及豐厚又長期的福利待遇，總和解釋了為何《職業失能保險法》成為減少勞動參與的方法 (Hemerijck, 2003: 58)。

一項未預期但必然產生的結果是《職業失能保險法》上的案主遽增，並幾乎用盡其財務資源，原本支援案主不應超過 20 萬人的制度，至 1990 年代前累積了 90 萬福利依賴者。據估計將近 30% 至 50% 的案主是失業的，加上提早退休計畫，《職業失能保險法》成為最熱門的勞動市場退出計畫。提早退休計畫原本的用意是為了刪除企業低技術而年老的就職者，使其於正常退休年齡前提早退休。而《職

業失能保險法》的用意在於鼓勵失能者的能力再檢證，使有能的失能者能再度被統合入勞動市場。但這兩項計畫在此時期的意義完全遭到拋棄和濫用(Hemerijck, 2003: 58-9)。

《職業失能保險法》成為福利制度最令人詬病的陷阱，即：一旦被正式認定即失能資格，案主便能取得在勞動市場中永久失能的地位，成為案主拒絕再回去勞動市場的藉口(Hemerijck, 2003: 59)。

## 二、改革行動

針對《職業失能保險法》使用氾濫的現象，政治上的改革回應是漸進但劇烈的。1984年法定最低薪資遭到刪減，所得替代率降低，許多名目福利遭到凍結，直到1990年。1987年第二屆呂貝爾斯內閣開始進行社會安全體系的結構性重組，包含所得替代率從80%縮減至70%，賦權條件趨嚴，隨著物價變動而調整薪資的薪資指數化機制取消，領取失能和失業福利的期限縮短，更重要的是廢除《職業失能保險法》和提早退休計畫的掛鉤。

然而這些相似的手段並沒有太大的效果，因為福利依賴的人口數依然不斷上升。另一個改革失敗的原因來自國家於社會福利體制中的微弱角色，以《職業失能保險法》為例，由於主管行政單位是工業保險局，由勞方、資方和政黨代表組成，防止了政治權力的動員，缺乏足夠的誘因和動機阻止《職業失能保險法》的濫用(Hemerijck, 2003: 59)。所以，至此的政策調整是失敗的。

直至1989年前夕，荷蘭福利依賴人口逼近百萬，福利成本爆炸，既有的勞動市場退出策略必然使福利體制災難性的崩潰。政府對於這項壓力的感受強烈除了現實因素外，也存在政治因素，主要是因為工黨加入了聯合內閣，一向支持福利體制和分配正義的工黨也感受到治理和改革的急迫性(Hemerijck, 2003: 59)。

事實上，早在1989年的大選前，基民黨和工黨曾就共組政府進行多次會談。基民黨領導人看出兩黨聯合執政的策略優勢，特別是在工黨不堅持反對緊縮政策的前提下，因此，對於其後來形成聯合政府也就不意外(Green-Pedersen, 2002: 102)。

第三次呂貝爾斯政府上台，宣示延續過去的社會經濟政策改革，並在與工黨的合作下，進行更劇烈的緊縮政策。過去兩次呂貝爾斯政府的改革著重社會福利支出的刪減，而這次呂貝爾斯政府更直接了當的面對福利案主，並論及這些狀況對危害社會安全的不可控制性（uncontrollability）和不可治理性（ungovernability），其被視為荷蘭的「蟄居危機」（inactive crisis）(Green-Pedersen, 2002: 103)。

呂貝爾斯發現蟄居的靜置人力問題是造成危機的主因之一，並很快將改革焦點轉移至領取失能福利的案主，引起改革《職業失能保險法》的討論。聯合政府宣稱領取失能給付的案主數目以達極限，且不能再增加。1990年9月4日，呂貝爾斯政府再次創造危機論述，企圖為進行激烈的福利改革鋪路，呂貝爾斯總理在Nijmegen大學1990至1991學年度開幕演說中宣稱「荷蘭生病了」（the Netherlands is sick）並且需要用最強硬的手段來處置，呂貝爾斯更要脅迫倘若案主達到一百萬人，就要辭職。工黨方面，希望這項政策能以軟著陸的手段進行制度改革。（Visser & Hemerijck, 1997: 151）

對工黨和基民黨來說，《職業失能保險法》社會改革最後成為《職業失能保險法》政治災害，兩黨皆在1993年及1994年的地方和國會大選中失利。但隨後由工黨內一部份傾向市場派的人馬戰勝黨內的傳統主義者（traditionalists），並與自由黨組成聯合內閣，即1994年的紫色聯盟（Purple coalition）政府。這是荷蘭史上第一次的自由黨—工黨政府組合，同時也是基民黨第一次成為在野黨。紫色聯盟政府並未像過去那般推行許多緊縮政策，其更著重賦權規則，即國家和公民針對福利衍生而來的權力義務關係，例如：社會救助案主被迫就職，以便轉為失業保險給付名下，並活化其勞動力和社會安全的私有化，除了兒童和學生津貼，以及健康保險改革，讓投保人承擔更多自付額（Hemerijck, 2003: 251-253）。

## 二、勢在必行的福利改革

1991年將近百萬人群據海牙，走上街頭抗議，成為戰後以來最大規模的抗

議，稱為《職業失能保險法》事件 (WAO affair)。此事也造成工黨內部的分立，國會成員無法全然展現改革決心，無論是面臨黨內成員或選民，都冒著相當高的政治風險來決策，特別是對工黨的支持者而言，工黨現在要做的改革是拿著鋤頭剷除過去工黨努力促成的權利和福利 (Green-Pedersen, 2002: 102)。

由於《職業失能保險法》的改革爭議過大，政府曾經試圖和社會夥伴協調，不過基本上是失敗的。1993年夏，政府開始強硬實施圍繞著《職業失能保險法》相關的改革，首先是針對雇主設定的《減少失能案主法案》(The Act in the Reduction of the Number of Disablement Benefit Claimants, TAV, 1993)，作為雇主的獎懲機制，即若雇主雇用部份失能工作者可以獲得福利，而將僱員推進失能福利機制者則會遭受罰款的懲罰 (Hemerijck, 2003: 59)。

然而在來自雇主的政治壓力下，最後政府被迫放棄這項政策手段。此外，政府還針對案主進行以年齡來排除案主的《減少失能案主人數法》(Act on Reducing Disability Claims, TBA, 1993)，但多數年老案主還是不受影響。類似重新檢驗賦權資格及資格條件趨嚴的辦法也同時施展，將近 43,000 位 35 歲以下的案主有 30% 貧失資格，18% 遭到福利刪減，只有 2% 的人福利增加 (Hemerijck, 2003: 60; van Ooschot and Boos, 2000: 3-5)。

1994 年《減少疾病缺勤法》(Act on Reducing Sickness Absence, TZ, 1994) 通過，規定超過 16 個僱員以上的企業，其僱員之疾病津貼前兩週或六週的財源由雇主直接負擔，由雇主及僱員共同負擔缺勤的成本。將福利義務平均分攤在雇主和員工身上，降低國家義務性付出的角色。另外，同年也通過《工作條件法》(The Act on Working Conditions, ARBO, 1994) 強制規定雇主必須為所有員工向私人保險公司購買健康保險，發展企業專屬的健康政策，並且必須規劃康復後員工復職的途徑 (Hemerijck, 2003: 60; van Ooschot and Bos, 2000: 6)。到目前為止，紫色聯盟政府由福利緊縮轉向福利制度私有化的政策走向已經非常明確。

這些改革造成工會與企業再度恢復正向循環的功能性互動，意即工會開始在薪資議價過程中提出補償福利的要求，因此，疾病和失能的成本成為議價內容

的一部份，而連帶使得企業更強化減少缺勤的動機，因為這種情形的成本效益更公開顯著，形成勞資雙方彼此約束但也彼此幫助的關係。第三屆呂貝爾斯政府強化改革效力的方式之一是以公開質詢塑造社會安全體系危機的必要性，事實上，大家都知道荷蘭到底是怎麼病的，無論是誤用社會福利的個人、雇主或企業，工業保險局，工會以及地方政府等 (Hemerijck, 2003: 61)。

1992年，國家審計局 (National Audit Office) 提出診斷荷蘭社會安全制度的檢查報告，社會民主人士促使國會形成調查《職業失能保險法》災難小組，類似的專業諮詢委員會成為國會制衡政府政策的有效工具，其並具有法律上的聽證功能，小組的主要建議是認為社會安全制度的運作必須被監督，並獨立於社會夥伴和工業保險局來運作，以避免裁判兼守門員之風險；此外，其還建議工業保險局的功能由區域機構取代，便於和公共就業服務合作和勞動力的運用。柯克 (Wim Kok) 政府在此脈絡下重整社會安全制度，設立實體來控制社會安全制度的運作。

在《職業失能保險法》的改革過程中，事實上是一個收拾過去政策不當的過程，在社會夥伴無法信賴，而財政危機日漸增強的壓力下，紫色聯盟政府在工黨首相柯克的帶領下，逐步以賞罰皆備、質量與數量的制度改革，降低《職業失能保險法》的危害。

## 參、1990 年代市場機制引入社會安全體系

### 一、社會安全制度

紫色聯盟政府的社會福利制度改革圍繞著兩個面向，第一，透過社會保險的部分私有化，社會政策行政管理的自由化，以及第二，重新設計社會安全制度，創造財務誘因。換言之，重構社會安全制度的目的是積極的，置換為具有生產性功能的社會政策，意即政府給予的福利作為促進案主工作的誘因。政府目的在於促進工作誘因、制度效率更避免道德風險。領受失業津貼的權利建立在案主的工作，或接受訓練以便就業的意願上，即：結合工作與福利的「工作福利」(workfare) 觀點。

由於勞動市場政策和社會安全制度的結合取向，搭配著新政策首要目標，即提高勞動參與率，使得 1990 年代的勞動市場政策變革必須重新被社會適應。自 1990 年代早期，公共就業服務體系便經歷兩次改革，1991 年《就業服務法》(Employment Service Act, 1996) 使先前蟄伏而獨佔的國家就業服務體制改革為，以區域為主的去中心化服務機構，並獨立於政府來運作。這項改革的重點有三方面，第一是人力配置的去獨佔化，第二是強調發揮就服功能和第三區域化的去中心管理形式，成為荷蘭勞動市場政策的主要制度突破 (Hemerijck, 2003: 63)。儘管出口好轉，但這個微弱的制度安排在社會經濟政策中無法彰顯作用。勞動政策由「積極」(active) 轉向「活化」(activating) 的方向是勢在必行的優先目標。

1996 年的《就業服務法》下，就業扶助對象僅限於弱勢的就職人口，但新的計畫將領取失業津貼的福利案主納入就服對象，他們必須到就職處登記，並積極尋找重回勞動市場就業的機會。1996 年的《社會救助法》(National Assistance Act 1996) 和 2000 年的新《社會安全法》(Social Security Act, 2000) 都內建結合地方政府，工業保險局和區域就職服務機構的合作，儘管效果未明。在實務上需要更簡便、獲得性高的改善，但荷蘭政府欲結合工作和福利的意圖是無法逆轉的 (Hemerijck, 2003: 64)。

疾病福利機制的私有化在 1996 年的《疾病期間擴大義務薪資給付法》(Payment of Wages Act Expansion Obligation By Disease, WULBZ, 1996) 生效後啓動。雇主對其員工具有投保和支付薪水的法定義務，雇主和員工的利益關係更明確，帶動雇主投資私人保險來防範風險。儘管制度改變，但保障程度不一定惡化，實際上集體協議中的所得替代率仍高達 70%，福利給付更是百分百。新的疾病福利機制有效降低缺勤人口，但負面效果是雇主可能不願雇用存在高健康風險的員工 (Hemerijck, 2003: 61)。

1997 年之《失能保險之保險分層級市場補償法》(The Act of Differentiation of Contributions and Market Compensation in Disability Insurance, PEMBA, 1997) 在

雇主投保員工保險方面，提供兩個退出公共保險制度的途徑，首先，企業能選擇自行擔負員工首次就業前五年的完全職業風險，企業可按照公共標準給予員工保障的津貼額度，其後可將風險對外投保至私人保險制度；或者，企業可沿用公共保險制度，接受依案例及保障程度差異而增加的保險費。這項改革實際達成了雇主在保障失能安全福利面向上的分殊化，並鼓勵企業藉此發展員工專屬之健康和工作風險的責任政策，限制企業以失能保險來解雇生產力較差的員工。同時，如同預期，雇主在招募新員工時更加意識到其疾病和失能風險（Hemerijck, 2003: 61-2）。

在這波社會體系保險改革中，最革命性的制度變動就是原本專司社會保險政策管理的社會夥伴之地位改變，換言之，原本由勞資雙方代表組成的工業保險局在歷經這次政治、經濟和社會動盪後，失去了組織獨立和專業的可信度。

1994 年社會保險局（Social Insurance Council, SVR）被解散，為獨立的監管機構社會保險監督委員會（the Supervisory Board for Social Insurance, CTSV）取代。為了實施社會保險立法，成立具三方架構的暫時協作機構（Temporary Institute for Coordination, TICA）。1997 年，工業保險局被解散，暫時性機構 TICA 被重組後成為永久性質的機構，即「國家社會保險機構」（National Institute for Social Insurance, LISV），專職社會保險行政之外包，交由私人的服務機構；在國家社會保險機構中，工會及雇主聯盟被賦予諮詢地位。藉著建立獨立的監督機構，以及在社會安全行政方面引入市場機制，政府認為可在疾病和失能的社會安全政策更有效率的執行，而不遭到誤用（Hemerijck, 2003: 62）。

## 二、積極勞動市場政策

經合組織對積極勞動市場政策的目標定義為「積極勞動市場政策目的有兩個：一、促進福利案主找到有報酬和前景的就業，二、或以其他方式促進其賺取收入的能力，包含就職和人力資本培訓這兩部份。其計畫包括公共就業服務方案，勞動力市場培訓，青年從畢業至就業過程之銜接，以及促進失業者進入勞動

市場的措施（Tergeist and Grubb, 2006: 15）。」

荷蘭的積極勞動政策是在福利案主和政府認知「相互義務」( mutual obligations) 之前前提下運作的，意即福利案主必須透過積極尋找就職機會或參與提升自身就業力的訓練，換取政府提供的就業服務及福利。在歐洲，荷蘭是第一個全面施行「再統合市場」( reintegration market) 的國家，即私部門機構可投標競爭，提供就業媒合的服務，但由於政策的持續變化和行為者多樣性對地方就職情況的介入，其效果不明朗。在荷蘭另一項對抗失業率的潛在政策壓力是：非就業人口 (non-employment population) 對福利依賴的比例遠高於失業率，並且形成公共財政壓力 (Tergeist and Grubb, 2006: 16)。

自 1980 年代以來，積極勞動市場政策 (Active Labour Market Policies, ALMPs) 更已逐漸成為歐美已開發國家解決失業問題的政策主軸 (辛炳隆，2003)。荷蘭本身即具有積極勞動市場政策的傳統，自 1950 和 1960 年代起，重視職業訓練、教育和工作媒合。其主要有兩個提供職訓的機構，分別有二十五個地方辦公室，「職業指導與實踐中心」(Centres for Professional and Orientation and Practice, CBB) 和「成人職業訓練中心」(Centres for Vocational Training for Adults, CVV)，但為求效率與統合，兩者已合併為「職業訓練中心」(Centres for Vocational Training, CV)，此機構不僅提供失業者機會進修以提高勞動力品質，協助進入就業市場，同時也幫助僱員在職進修以維持人力品質，甚至，機構還提供雇主許多補貼誘因刺激他們訓練低技術僱員 (van Oorschot & Engelfriet, 1999: 166)。

1990 年代起，荷蘭社會夥伴開始協助工作媒合政策的施行，使其更加有效率，透過勞動辦公室，他們被告知其責任與協�能有效、公平的達到勞動力需求之平衡。不過單方面就社會夥伴的努力是不夠的，之後在市立社會服務機構的協作下，工作重點是再統合和長期失業者之活化。同時，過去只需收納社會保險費與接受保險請領的社會保險機構亦被賦予新責任，即必須活化與再統合案主 (van Oorschot & Engelfriet, 1999: 166-167)。

在荷蘭，勞動市場改革轉向供給面修正，以及去管制 (Touwen, 2008: 439)。

除了針對長期失業者推動積極的活化政策外，並結合了針對福利依賴者的促進就業，導向工作福利式的政策邏輯。

## 肆、2000 年後更具體的體制私有化及工作福利

### 一、勞動市場政策

經過 1990 年代荷蘭亦步亦趨達成的經濟奇蹟後，在 2000 年後遭遇景氣循環（boom-and-bust cycle）後的經濟蕭條，經濟成長率從 2000 年的 7% 降至 2003 年的 2%，加上財政收入劇減、對優渥福利和人口老化等內在危機的煩惱加壓，一連串的事件似乎都在要求更深度的福利改革（State, 2008: 236）。

自 2000 年的失業保險和 2002 年的社會救助開始，原則上案主若為在半年內就職，就會被外包給私人就職體系。政府的邏輯是想透過競爭達到就業媒合的效率和效益。傳統上，荷蘭就職安置和福利輸送的制度是分立的，社會夥伴對於福利機構的運作有特別的管理權限，而社會救助等則由地方政府負責，但自 1980 年代以來的改革，已經歷兩個階段性的變化，首先，1990 年代，中央政府決定擺脫直接管理和主導福利案主就業媒合的責任和角色，將蟄居人口的促進就業權責轉移至中央和區域層級的三方委員會（tripartite boards）；1990 年代中期，另一回合的改革啓動，將三方委員會的這項職責轉交「市場」來解決，透過鼓勵社會保險機構和地方政府向私部門購買就業再統合的服務達成案主就職媒合的私有化，換言之，在推入勞動市場的第一階段還是由公共就服體系處理，再失敗才會外包給私部門（Tergeist and Grubb, 2006: 16）。

2002 年《工作與收入實施架構法案》（implementation structure for work and income, SUWI）在制度上激烈改造了社會安全、職業媒合和勞動再統合的既有結構，目的在於減少原有制度無法有效統合的剩餘冗員和促進各類型福利案主的再統合，其並且要求新設的失業福利機構（Unemployment Benefits Organization, UWV）和 486 個地方單位配合外包。這項政策由荷蘭社會及就業部（Ministry of

Social Affairs and Employment, SZW) 的「工作與收入視察團」(Work and Income Inspectorate)來監督。在這個改革中，社會夥伴喪失其於國家委員會(National Council for Work and Income, RWI)的諮詢地位，但還是被委託監督再統合市場的運作(Tergeist and Grubb, 2006: 16-17)。

2004年《工作與社會救助法》(Work and Social Assistance Act, 2004)給予地方市政單位全權處理其福利案主再整合的權限，但由於中央採取一次付清(lump-sum)的預算方式，使得地方原本以「合適工作」(suitable jobs)的考量轉換為「工作優先」(job-first)，意即中央政府以一次給清的預算用來支付兩種政策：福利金和就職融合的外包基金，剩餘的預算成為地方的盈餘，使得地方政府傾向快速將福利案主推進勞動市場，避免消耗財務的現象(Tergeist and Grubb, 2006: 17)。

總而言之，荷蘭在公共就職服務方面的私有化改革，從強調獲取合理收入轉向工作優先，改變了政府在公共就業服務體系和社會保險條款中的角色，給予地方更多權限主導各自的再統合政策。儘管這是荷蘭中央政府為強調融合效率的做法，卻也遭致諸多批評，例如：效果未明，但可能讓案主胡亂的被強迫置入勞動市場，並且缺乏統一的管理和監督(Tergeist and Grubb, 2006: 17)。

顯然，在促進積極就業的過程中，去中心化且私有化的治理形式已經展開，中央政府將棘手的積極勞動政策難題轉移至地方政府和私部門，形成積極勞動市場政策項目的市場開放。

## 二、社會安全政策

1989年，第三屆呂貝爾斯政府改與工黨組成聯合內閣，在柯克的努力下，試圖讓薪資連結法起死回生。工黨的努力確實奏效，但是今日的薪資連結法已於往昔大不相同。在這項法案中，政府由福利提供者的角色轉向融合工作義務及其福利的角色。這個法案的規定是：若薪資成長幅度大，即其漲幅程度超越通貨膨脹率和生產力，政府則無義務施行福利和薪資的連動調整；其次，倘若社會福利

案主增加至一定數量，則加重課稅及提高社會保險金的施行則是必要的。換言之，連動增加的福利保證建立在福利案主不過度增加的前提下，即若對薪資之需求不至於引起福利案主以任何形式增加的話，這個薪資和福利的連動關係是成立的 (Hemerijck, 2003: 63)。

在這項法案中，明白的突顯福利權利和福利義務之間的對應關係，薪資和福利連動調漲的機制依然可行，但是其配套措施必須吻合實際的財政收入及保險繳納基金狀況，我們可以說，薪資福利連動法的復活其實是一個完全新生的法案，和過去強調單方面的福利賦予不同。

2000 年後回歸基民黨執政的荷蘭將私有化社會安全體制的重心擺在年金改革及健康照護制度方面。2002 年大選後，基民黨重回聯合內閣，並由學者出身的巴肯南德 (Jan Peter Balkenende) 擔任總理，這個新政府決定和波德模式 (Polder Model) 切割。昂貴的提早退休計畫被廢除，工作福利縮減，推動減稅，並於 1997 年開始在健康照護系統運用自付額模式，2006 年 1 月 1 日正式開放私人保險公司的入場與公共體系競爭，加上薪資凍結的施行，總體構成工會的不滿，工會要求進一步的議價，大規模的抗在 2004 年爆發。但是政府對國際競爭加劇及高稅率、高工資將對企業發展不利的憂慮下，依然堅持改革。在勞動市場的就業形態改變更加顯著，部份工時、暫時性就業、獨立工作者等非典型就業之增加，需要社會安全制度的調整配套，而人口老化的問題更直接衝擊財政不足的黑洞 (State, 2008: 236)。

荷蘭健康照護制度的改革目的在於改變財務結構和服務的輸送。此體系想追求良善的全面涵蓋荷蘭公民，並促進社會團結，但同時開放私人保險公司的入場產生市場導向的競爭。儘管荷蘭的健康照護法改革由於太過複雜，並牽涉多面想的服務運作，其效果有待時間考驗，不過，目前荷蘭的健康照護改革已經成為德國和美國嘗試仿效的模式 (Stewart, 2008: 62)。

總體來說，在社會安全方面，荷蘭政府的做法相當「企業化」，除了要求公民，或者稱為公共投保人，負擔更高水準的保費額度外，也透過集體對外投保，

及開放市場競爭的手段，建立複雜但多層次的保障體系，融合公私部門的保險形態。

### 第三節 福利國家改革之成果

#### 壹、勞政制度面向

1980 年代起，傳統的活化政策與制度已經無法處理大量失業與危機後遺留的長期性失業問題。政府透過許多政策遏止就業狀況惡化，其中主要可區別出兩類政策，即適當的活化政策（activation measures proper）和工作相關的福利標準（work-related benefit criteria），前者針對人，目標要將人留在勞動市場，無論是有給薪或無給薪，後者引入緊縮的工作福利賦權，間接產生活化效果，因為這將帶給失業者更大的就職壓力（van Oorschot & Engelfriet, 1999: 11）。

荷蘭勞動市場經過改革的結果是彈性化，特別是短期、彈性就業的潮流增加雇主錄取和解雇的自由，如同自由市場經濟的情形。當企業有更多樣的雇用形式可以選擇，也意味著制度性互補的程度減弱。企業活動不僅受到景氣循環影響，也同時受到經濟政策原則和總體制度框架左右。在瓦森納協議中，社會夥伴認知經濟景況緊急而接受薪資凍結及去管制，其中國際競爭壓力促成了經濟政策典範的轉變。1980 年代荷蘭在勞動市場、勞資關係、薪資協商、挽救失業率的政策主要目的除了政府的公債危機外，就是為了恢復企業的獲利率。換言之，尚未恢復企業活力以前，許多相關社會經濟問題根本無法解決。

漢繆海克認為荷蘭的福利改革從不被看好，受到工會反對，但在統合主義的調整下，逐漸恢復信心，改革受到荷蘭統合主義政治經濟體的支持，更重要的一個發展是對荷蘭福利國家病因的診斷產生新的想法。1980 年代晚期，決策者理解到低勞動參與率才是廣泛而消極之福利體制的致命傷，1990 年荷蘭科學委員會（Netherlands' Scientific Council for Government Policy, WRR）向政府獻策，建議政府改變過去的政策目標，以極大化勞動參與率作為福利國家永續發展的目標

( Hemerijck, 2003: 62 )。

自 1990 年代早期，呂貝爾斯—柯克政府和紫色聯盟政府大多獨立於公共就業服務體系的運作，宣示積極和消極政策的齊頭並進，例如：勞動池（ labour pools ），青年保障計畫（ Youth Guarantee Plan ）等等。這些額外的就職計畫力主提高勞動參與率，紫色聯盟執政期間，使低技術、低薪資者重新統合入勞動市場的比率增加了一倍。多數的就職計畫透過地方政府來執行，此外政府也規劃就業補助機制，透過大量的減稅和降低社會安全保費，降低雇主雇用長期失業者的薪資成本，補助最高可達年薪的 25% ( Hemerijck, 2003: 64 )。

## 貳、協調市場經濟面向

萊因經濟模式的德國如何避免發生「荷蘭病」？因為德國的經濟體是一種社會市場經濟（ social market economy ），其中企業中存在長期的勞資關係、有品質的產品、高技術勞工、完善的社會安全網和共同決策。但隨著德國統一和萊因模式的制度僵固性，使其 1990 年代的經濟受挫 ( SER, 2009 )。

荷蘭中央計畫局 ( Central Plan Bureau, CPB ) 因此引介美國，外來的挑戰者，其自由市場經濟特質，作為荷蘭的學習對象，特別是多元、創新之就業活動、快速的勞動力再配置和實物及金融資本。1990 年對國際興起對荷蘭波德模式的興趣，認為荷蘭經濟體成功結合了盎格魯薩克遜和萊因模式的優點：彈性和安全。首先，現代市場經濟中，社會經濟決策同時需要政府和社會夥伴的協作。其次，無論運用怎樣的政策工具都必須了解政策工具的互賴性，例如：稅務政策會影響薪資設定，而薪資政策會影響政府的就業政策決策。因此，政策的彼此協作可以增進社會經濟表現，許多制度化的安排都能因而產生自律性的行為、建立互信、降低交易成本，並且避免產生對國家不利的衝突 ( Hemerijck, 2003: 62 )。

在國家層次上，由勞資雙方組成的勞動基金會 ( Labour Foundation, START ) 和依法設立，作為政府和國會有關社會經濟議題的諮詢角色的三方機構—社會與經濟委員會 ( Social and Economic Council ) ( The Social and Economic Council, SER )

發揮著社會對話和促成經濟社會決策的功能。

## 參、政治面向

當工黨於第三次呂貝爾斯政府入閣後，政策調整展開不同的策略。初步的經濟復甦使政府開始重新調整連結社會福利和薪資運動系統。1982年後，國會同意暫停1980年代法令的薪資和福利運動運作，因此，就職者和福利案主的收入從1983年至1989年間差距擴大12%。事實上，重新使這個運動調整恢復運作是柯克帶領之工黨的執政目標之一，但是呂貝爾斯政府卻需要工黨支持其以緊縮為主軸的政策。同時，荷蘭科學委員會（Netherlands' Scientific Council for Government Policy, WRR）報告刺激社會事務暨就業部門（Ministry of Social Affairs and Employment, SZW）的上層文官設計規劃新的薪資和福利運動法案，作為接續，《條件式運動法》（the Conditional Indexing Adjustment Act, WKA, 1992）於1992年施行。換言之，在考量政治合作和現實政策之需要後，工黨又再次偏離其意識形態形式，聯手和基民黨政府延續維持緊縮的政策（Hemerijck, 2003: 62）。

1994年至2002年的聯合內閣，即紫色聯盟，是荷蘭工黨有史以來歷經長久的執政經驗，這段期間不僅排除了基民黨的組閣機會，在第一階段的紫色聯盟是由工黨、自由黨及民主六六黨（D66）組成。傳統上而言，紅色的社會民主黨與藍色的自由黨是政治意識形態上光譜的兩端，但這兩個黨都在1994年贏得歷史性的得票記錄，而形成於1990年代的民主六六黨，則存在兩種政治價值偏好，即激進的民主人和自由人，民主六六黨（D66）自視為是連結左派工黨和右派自由黨的橋樑（State, 2008: 236）。

紫色聯盟執政期間同時使荷蘭福利制度改革最劇烈的時期，其不僅在控制福利案主方面採取嚴格的人數控管，也注重避免公共財政危機的發生，尚有凍結福利、改變福利制度財務結構、權責單位，甚至將福利制度部份私有化等。社會民主黨一反其對福利體制的全力支持，反而對福利體制進行大規模質和量的限縮，紫色聯盟的執政方向事實上是延續過去基民黨呂貝爾斯政府的一貫邏輯，即：創

造企業獲利的最適環境、改革福利體制搭配積極勞動政策。形成荷蘭政治上不分黨派、不分意識形態，都具有「中間治理」的特色。因而，紫色聯盟執政時期的專屬風格又被稱為波德模式。

## 肆、福利體制風貌改變

### 一、活化福利國家

活化（activation）政策之目標就是就業，而且這也不是新的政策工具，早在1950年代，瑞典即使用積極勞動政策（Active Labour Market Policies, ALMPs）作為達成全就業的途徑，但在歐洲進行戰後重建和經濟蓬勃發展的1950年代至1970年代，因為景氣好、財政充裕、就業表現強的情況下，歐陸福利國家幾乎不需要強調積極勞動政策的運用，直到新自由主義經濟全球化後，積極勞動政策的功能被看重，在荷蘭被作為積極安排福利案主就業媒介及提高就業率的雙效用途工具。

另外，活化政策還尚有維護公平原則、減少貧窮、社會納入、女性獨立與成就及對其他歐洲國家而言的外部鼓勵作用（SER, 2009: 2-3）。研究顯示歐陸國家對於積極勞動政策政策的運用有不同的形式，但基本上都是帶有活化導向的政策用意，而多數的富有國家亦都廣泛施展活化政策，這意味著對工作和福利在觀念上的轉變，從去商品化傾向、對非就業人口的消極支持和鼓勵勞動市場退出等轉向強調就業優先（SER, 2009: 13）。

從批判的角度出發，積極勞動政策之運用和左派勢力，其通常指社會民主黨力量，對資本家的屈從有關（Hou et al., 2008）。但也有學者認為積極勞動政策中，左派勢力並未產生具體或者負面的影響力（Rueda, 2007）。

波諾立（Giuliano Bonoli）針對 OECD 國家積極勞動政策跨國的比較研究發現：在開放之經濟體，並且對於老人年金保障較低的國家中，積極勞動政策確實逐漸成為社會民主黨人首要的政策選項，儘管各國依然使用積極勞動政策，但對

於積極勞動政策的意涵卻存在跨國差異。換言之，不同國家和政黨政治運作的情境下，對積極勞動政策的理解和運用存在相當不同的邏輯，因此，研究積極勞動市場的動力、誘因和發展需要結合政黨政治、國情和經濟體制特徵之殊異來分析（Bonoli, 2008: 18）。

艾斯平安德森（Gøsta Esping-Andersen）的分類中，視積極勞動政策為社會民主福利國家的重要特徵之一。在理論上，左派對於積極勞動政策的偏好基礎來自兩點：一、積極勞動政策是有效達成全就業的政策，而左派亦偏好全就業；其次，積極勞動政策是一個消極保障領薪勞工福利的優勢方案（Hou et al., 2008）。亦即社會民主黨人事實上是利用積極勞動政策創造一個就業友善的環境，鼓勵全就業且給予福利的言外之意是：社會保護體系的維持依然來自就業，要維持福利制度需要就業支持。

相對而言，基督教民主黨人對就業政策的干預手段主要是：工作保障和促進提早退休，因為基民黨長期以來都無法平衡勞動市場活化和「勞工不是商品」的原則（Hou et al., 2008: 17-8）。因此，社民黨和基督教民主黨對於發展積極勞動政策之動力是不同的。

勞動市場彈性化的結果是勞動人口增長，但潛在瓜分了原本的工作時數總額，其引起的問題是荷蘭如何繼續維持高水準的福利支出？史戴（Paul State）認為低稅率意味著產生更多工作機會，但也表示財政稅收的減少，而這將可能使得荷蘭人引以為傲的平等主義、普及式的福利體制難以續存。荷蘭政府的最新一項創新改革社會法案之一是個人生命週期儲蓄計畫（individual life cycle saving scheme），其中勞工可決定將總收入的多少百分比納入儲蓄帳戶，作為無薪假（unpaid leave）、兒童、老人疾病或提早退休的預備款（State, 2008: 237）。

## 二、浸染自由主義氣息的福利體制風格

就福利類型學調控之假設看來，荷蘭福利體系傳統的家長式主義似乎已經死去，比起 1960 年代，現代社會已經非常個人化。原本被視為「自然」的階級、

性別和菁英大眾之間的不平等已經無法被接受，當然，有關政體權威和臣民的關係也不再具有正當性。然這些並非指強者和弱者的差異完全消除，在荷蘭有關福利論述中的優勢者和弱勢者論述不是主流，但政黨間依然認為有必要照護社會中的極度弱勢者（Becker, 2000: 225）。

公民的期望儘管很難追蹤和滿足，但一般歐洲國家中，國家和政治機關的社會安全責任依然不可動搖。對大眾而言，個人經由稅和保險費的繳交而具有社會安全權利，也因此，不像英國或美國那般強調個人責任。另一個潛在的原因是，要求社會的極度弱勢者負起個人責任根本是異想天開，社會風險不均勻的分散，強調個人責任只是強加更多負擔在最需要被救助的對象身上。事實上，沒有人想要有美國那樣的貧窮率（Becker, 2000: 225-6）。

荷蘭福利體系中，似乎還存在著一些家長主義的元素，然改革的家長主義幾乎銷聲匿跡，這個過程搭配著傳統社會民主目標：消除收入不平等和平等受教權的退場。1980 年代，超過 70% 的受訪人口認為收入和階級差距太大，但在 1990 年代中期，這個比率降至 50 至 55%。此外，荷蘭政治經濟，即便是左派出身，也顯露新右派的思惟（Becker, 2000: 225-6）。

除了既存體系中已然建立且深根的常規外，社會民主黨對福利推動並不強，顯然荷蘭工黨加入政府後，並沒有如其意識型態而為，避免更尖銳的緊縮。但是，若以為荷蘭福利體系趨近自由主義模式也是不正確的理解。目前為止，荷蘭社會安全體系確實在某程度上自由化，但一些家長主義的考量依舊重要且發揮影響力（Becker, 2000: 226）。

一言以蔽之，荷蘭福利體制目前以家長主義、社會民主主義和和自由主義等三種原則為體，形成一獨特的混合類型。然一項自 1940 年代晚期以來未曾改變的特徵是，荷蘭福體系的消極（passive）特質（Becker, 2000: 226）。

除了柯克政府提出的「工作、工作、工作」政策口號外，當前僅有 2 至 3% 的人在經濟活動力上有補助的就職（subsidized jobs），而其相關的積極勞動市場政策支出還不及瑞典或丹麥的三分之一。其消極面呈現在補助的供應（granting

provision) 上，多數的福利來自相關的保險費繳納，但基礎年金為普及式。所有的基礎供應大多在 2000 年後與最低薪資掛鉤，購買力指標一成人約 1120 美金。給予夫妻的社會救助略低於最低薪資程度，約 2056 美金，不同家戶類型的福利約為此額度的 50 至 70%，補充最高可達 20%。淨基本年金等同淨最低薪資，而失業和疾病津貼則不少於總最低薪資。相對而言，這些基礎福利彼十年或二十年前低很多，然緊縮始於福利相對高點時 (Becker, 2000: 226)。

所以，我們可以說荷蘭福利體制經過幾十年的緊縮和改革，即便刪去很多福利項目但事實上其福利效果也不會太低，換言之，儘管結構和項目改變了，但公民可以享有的福利制度並沒有劇烈的減少。

#### 第四節 小結

1980 年代起，新自由主義全球化的浪潮透過各國競相運用私有化、去除管制等手段達到國家市場的自由開放，甚至社會經濟政策的市場化，成為一股銳不可擋的趨勢。事實上，荷蘭的社會經濟政策自 1982 年起，就轉向講求實際的新自由主義政策取向，歷經 12 年後，依然為工黨的柯克政府沿用 (Touwen, 2008: 447)。

新自由主義的政策風尚被擴大、深化，用以改革福利體制和協調市場經濟制度。然而，這並不表示荷蘭就此拋棄了戰後建立的協調市場經濟制度而成為自由市場經濟。較為正確的解讀是：荷蘭的協調市場經濟透過勞動市場彈性化之改革，以及社會安全政策的私有化，以更寬鬆而富有彈力的市場經濟體來適應新自由主義的發展趨勢。

荷蘭特殊性在於，針對不同的經濟問題，依然能協調市場經濟的框架下運用自由市場導向的政策措施，而不至於損害經濟分配的結果，或者統合主義結構 (Touwen, 2008: 460)。在荷蘭協調市場經濟中，勞資雙方的新共識包含對自由主義原則措施的認同，儘管這將侵蝕制度性互補的程度，但是卻是一個確定的回

應策略。事實上，所有歐盟協調市場經濟體都面臨相同總體經濟政策改革的掙扎。在未來這個選擇只會更加複雜。

福利體制的改革方面，荷蘭透過改革最艱難的議題，即《職業失能保險法》(WAO) 作為福利緊縮的開端，並且引入活化福利案主的概念，企圖安排依然具有工作能力的福利依賴者重回勞動市場。這個務實的政策考量不僅來自公民權利和義務對等的邏輯，也是為了降低失業率，同時讓勞動市場更加彈性化，創造有利私部門的營利環境，提高國際上的競爭力。

對政府而言，要求失業者就業，進而達到自我支持無疑是最佳選項，從社會角度來看可以避免福利依賴、孤立和社會排除，減少政府福利支出、增加勞動單位還能滿足個人成就。透過對荷蘭微觀層次的積極就業促進政策可以發現，荷蘭政府對於工作福利的基本哲學態度和連結收入保障制度的邏輯 (van Oorschot & Engelfriet, 1999: 5)。

在功能上，工作福利主義是帶有正面價值的積極勞動市場融合，優於消極勞動市場可能產生的社會排除，因為工作福利會促使窮人進入勞動市場，或至少佔住一個也許不穩定，但起碼接近勞動市場的位置。

1990 年代成功減少結構性失業率的國家，如英國荷蘭紐西蘭，是透過有效控制公共財物和通貨膨脹，維持總體經濟穩定和就業成長。就 OECD 報告指出最能適應全球化發展的國家中，除了奉行自由主義經濟的英美外，北歐國家也因為具有良好的勞動力品質、高度積極勞動市場政策、社會安全網的提供和創新能力而名列前茅，顯示面對新自由主義全球化，國家有非常廣泛社會經濟的策略可選擇運用，證明國家確實有選擇政策搭配的空間來因應全球化 (SER, 2009)。

福利緊縮吻合供給面經濟學，薪資、社會救助和替代率都必須降低，商業週刊 (Business Week, 7 October, 1996) 便因此讚許荷蘭：「他們正向歐洲展示如何縮小福利國家」，鼓勵其他國家有樣學樣。必須指正的是，這些言論都過度誇大了荷蘭福利體制的緊縮，因為，荷蘭依舊還是歐洲最慷慨的福利國之一 (Becker, 2000: 231)。

## 第五章 改革無期限之福利國家的永續發展

就回顧荷蘭作為一福利國家的發展歷程看來，發展福利體制的根本目的就是：選擇以資本主義作為經濟繁榮發展手段，因為資本主義經濟模式積累利益的效率很高，是先進資本主義國家最適的發展途徑，但為了想辦法彌補資本主義發展的社會惡果，諸如：所得差距擴大、社會排除、短視近利甚至自然環境惡化等等，必須建立一套相應的制度體系緩和其負面效應。

一項毋庸置疑的事實是：就算要付出相當勞心勞力的代價—建立社會安全體制維繫社會團結，來收買市場中的所有行為者，當代的先進資本主義經濟體還是深深依賴著難以馴服的資本主義。即便路途多舛，荆棘滿佈，運行三百多年來的資本主義生產模式和近七十年的社會福利制度已經幾乎沒有回頭的可能性，負載著這體制蹣跚地前進是福利國家最不費勁的選項。

本章節首先將回顧荷蘭的經濟發展歷程，以釐清其經濟發展脈絡、制度遺緒和商業信仰，作為了解荷蘭當代資本主義的發展基礎。其次，將從荷蘭以商立國的精神出發，探究荷蘭如何面臨當代新自由主義全球化之發展，其自我定位及回應的策略及優勢為何。第三，將研究荷蘭如何藉由歐盟統合來提升發展荷蘭福利國家的經濟能量。第四，將對荷蘭永續福利國家發展的策略作一小結。

### 第一節 荷蘭與資本主義的關係

#### 壹、現代資本主義經濟體的發展先驅

布勞岱爾（Fernand Braudel）對資本主義發展文明的歷史脈絡描繪中，突顯了經濟活動發展自有其實時性和共時性的系統因素（context factors），此外，也受到水平面向上，社會文化的政治等觀念的影響，最終使資本主義的發展面貌如此地呈現在我們面前（施康強譯，2002）。換言之，經濟活動發展長時間、同時，

受到物質條件和信仰價值的促進與限制而形成不同的形態。因此，為了了解荷蘭資本主義的當代制度風貌，在此之前有必要回顧荷蘭資本主義發展的歷史過程孕育了哪些未來制度化資本主義的社會基礎。

十七世紀，荷蘭，即當時的法蘭德斯地區，取代威尼斯成為歐洲經濟中心的過程，彰顯了自由貿易對於促進荷蘭經濟發展的必要性，李斯特（Friedrich List）認為，透過漢薩同盟、商船運數和低地國區域的互通貿易，加上尚未面臨競爭的法蘭德斯製造業，使荷蘭經濟構成一個以紡織和工業製造為整體的國家工業，在當時的情況下，人們和主政者都認為沒有必要採取商業限制政策，法蘭德斯認為自己就是各國的自由市場，任何與此原則背離的作為都不符合其利益（陳萬煦譯，2009：21-23）。馬克思曾說「荷蘭是一個十七世紀標準的資本主義國家，其經營殖民地的歷史展示出一幅背信棄義、賄賂、殘殺和卑鄙行徑的絕妙圖畫。」（張亞中，2008：75）。

當時荷蘭便具有高度活躍的城市經濟。與歐洲其他城市相比，聯合省這個小國的城市化程度和組織程度都很高，人口密度居歐洲之首。荷蘭所有的城市都擠滿了人。聯合省的一半居民在城市生活，創歐洲最高記錄。因此，人民間的交換和聯繫都遠勝於其他歐洲城市。實際上，聯省共和國中的每個省都是一個相當密集的城市網。每個城市均自己管理自己，各自徵稅，進行司法審判，監視鄰近城市的一舉一動，不斷保衛自己的特權、自治權和稅收制度。布勞岱爾認為，荷蘭聯省王國這種各自為政，並且令人難以置信的分權狀態，也給個人創造定的自由。（施康強譯，2002：238）

過去歷史中，安特衛普和阿姆斯特丹的經濟地位衰退的主因是英國和法國執行重商主義，即便荷蘭經過對抗西班牙獨立戰爭，將自由精神內化為國民精神的指導原則，並在重視商業利益的貴族統治下，穩健的保持繁榮昌盛，但荷蘭人並沒有意識到，只有建立在強大民族精神基礎上的國家，才能維持已然取得之霸主地位（陳萬煦譯，2009：24-25）。

但在英國和法國分別透過競爭、立法和保護主義的策略運用下，荷蘭開始失

去大部分的國外貿易，重蹈過去威尼斯之覆轍，喪失歐洲經濟中心之地位。回顧這段歷史發展，李斯特（Friedrich List）認為，統一的民族國家是國家持續繁榮的基本條件，在此方面，英國的民族精神力量遠比荷蘭還要強大，若當初荷蘭、比利時和萊因流域地區、德國北部地區結成同盟，共組一個領土完整的國家，則英法兩國便無法以戰爭或商業政策，輕易的削弱荷蘭的海軍實力、國內工業和對外貿易能力（陳萬煦譯，2009：25-26）。

因此，從政治經濟學的國民體系的觀點而言，我們可以說過去荷蘭的商業榮耀由於專心逐利而興起，但也因為太過於專注個人財富之利益，忽略對民族國家之治理及經略而失去保衛財富的能力。換言之，一國的富有及強盛不僅需要各安其位的各個階級，更重要的是個人利益能服從國家利益。從荷蘭航海大業的興起至衰落可以看出個人追逐利益，枉顧整體國家的利益，將使得大業無法持久。

## 貳、二戰後協調市場經濟

### 一、高度協調下保有自由開放之傳統

荷蘭的協調市場經濟建立在快速復興國家社會經濟重建的目的上，但其市場經濟具有自由開放的傳統。透過 1945 年至 1963 年馬歇爾計畫的援助，荷蘭政府才開始有限度的介入市場經濟活動，在財政上支持落後地區發展、鼓勵技職教育等等，積極推動地區工業化，在每個省分成立經濟研究所以擴大該地的區域發展及就業率，例如：史基浦機場（Schiphol airport）的興建與現代化設備投資。1963 年後，工業化政策轉向至製造業之產業結構轉型問題。由於國際競爭壓力日漸增強，加上工資水準提高，使得勞動力密集產業以難續存，因此，開始將資源轉移至資本密集產業，並為提升企業競爭力，政府有意地鼓勵大型跨國企業發展。1980 年代以後，發展以商業貿易及運輸為主的服務型產業（張健雄，2006b：189-193）。

為了維持國際貿易穩定和競爭力，荷蘭政府一向採取保守的貨幣政策，自 20 世紀以來，得益於共識型政治制度與社會穩定，荷蘭的通貨膨脹率一向很低

(張健雄，2006b：182-183)。1950 年代前，歷屆政府皆主張精簡政府機構，以維繫政府效能、精簡支出，來增強國際競爭力。儘管荷蘭經濟對外依存度高，但政府鮮少利用貨幣貶值等措施來增加國內產業的競爭力或刺激經濟，政府奉行開放、自由的經濟政策，對於本國產業幾乎不存在任何保護措施，因此，荷蘭企業在缺乏國家保護的競爭之下，必須不斷更新技術、提高生產力與管理效能，才能在劇烈競爭的環境下存活。換言之，荷蘭早在新自由主義全球化邏輯襲捲全球之前，便歷經了相當開放、劇烈的競爭過程。

從經濟學的角度而言，共識型經濟（consensus economy）就是一種混合經濟（mixed economy）秩序，即除市場和政府力量外，存在第三個協作機制，因此，又稱為協調（consultation）經濟，這種協商不僅跨部門，也能跨領域或者跨越不同行為者而產生，例如：生產者、消費者和政府間的協調，進而影響社會或經濟政策的推行（Delsen & de Jong, 1998: 1）。因此，共識型經濟在荷蘭是一種和統合主義相輔相成的經濟模式，並在二戰以後更加廣為運用，使得荷蘭無論在政治方面如何變化，都能維持系統性、一貫的社會經濟政策，亦養成政策上的務實保守性格。

戴爾西（Lei Delsen）和德宏（Eelke de Jong）認為在缺乏適當的制度背景下，沒有任何「市場」能運作，換言之，世界上不存在缺乏管制或干預的市場，運作良善的市場通常經歷政府的干預。新古典主義經濟學者只傾向認知規範的成本，認為這將搗亂「自然」的市場秩序，並妨礙所謂的最適分配（optimal allocation）；然而，規範亦有其功能和益處，以荷蘭為例，許多有效調控經濟體的制度法規，便是在二十世紀上半葉被陸續「創設」的，其目標是校正或減緩協作失敗、壟斷和放任市場自由下，收入財富的不平等分配（Delsen & de Jong, 1998: 5-6）。從阿姆斯特丹城市經濟崛起的過程可發現，當時城市資產階級執掌司法大權，可隨意進行處罰，但也保衛和維護公民權益，使公民不受侵犯。為了求得生存，尼德蘭各城市不免需要共同行動，因為它們的得益相互交織在一起，城市之間儘管存在爭吵與嫉妒，但開拓商業和工業活動方面，這些城市聯合起來組成一個間強有力

的整體，並進行協調性的經濟治理。（施康強譯，2002：239）換言之，從荷蘭的資本主義經驗出發，可以理解適度的市場規則協調和發展自由市場經濟是互補的，而非一山不容二虎形態的替代關係。

1950 年代，荷蘭社會與經濟委員會（Social and Economic Council, SER）指出荷蘭經濟政策的五大目標分別為：全就業、健全收支平衡、價格穩定、經濟成長及收入分配平等。前四大目標更是凱因斯主義的魔術方塊（magic square），然而這並未指出荷蘭經濟體的全貌。事實上，自 1950 至 1960 年代，許多國家都成功運用魔術方塊，但是荷蘭，包括丹麥在 1990 年代及 2000 年代初期也還是成功的運用這些所謂的凱因斯策略達到經濟目標。這五大目標基本上在 1980 年代前都為荷蘭政府所遵行，無論內閣是中間偏右或者中間偏左（Touwen, 2008: 448）。

## 二、具統合主義特色的企業治理

荷蘭經常因為統合主義制度的運作得宜而被視為統合主義的優良典範，其發展僅比北歐和奧地利較為鬆散一點。而荷蘭經濟也被視為西方最具協調性的協調市場經濟之一（Poutsma and Braam, 2005）。荷蘭體系強調協商（concertation）、合作，並尋求互動的政治、經濟行為者之滿足。據此之主流觀點，於二戰後形成部門層次上勞動和資本發展的和諧關係，相關的多項議題被指派由各組織或企業決定，例如：股市管制、薪資管制、工作條件、年金、社會安全和集體解雇等。這套自我管制的機制使回應新挑戰時能夠有彈性的調整空間。數十年來這套維持經濟良好表現的制度安排亦稱為波德模式或荷蘭奇蹟（Visser and Hemerijck, 1997 ; Delsen 2005 ; Poutsma and Braam, 2005）。

國家經濟體發展殊異的主因是：經濟協作制度的長期路徑依賴之歷史過程（Delsen & de Jong, 1998: 5）。而歷史制度的路徑依賴可從協調市場經濟的特性辨識出來，即融資和公司治理、勞資關係、職訓、員工關係等制度之間的互補性。在荷蘭的協調市場經濟中，取得融資的途徑不完全仰賴對外公開的財務資訊或當期回報（current return）。荷蘭企業重視的是所有企業利害關係人（stakeholder）

彼此的合作關係。在這種關係場內人（relational-insider）模式中，公司財務結構強調內部融資而非向外尋求。比起美國、英國等自由協調經濟國家對企業股東的依賴和重視，荷蘭企業的股票基金（equity funding）及股票權益融資的發展較少，比起重視市場場外人（market-outsider）的英美模式，荷蘭企業的勞動管理和股東利益呈現較鬆散的關係（Poutsma and Braam, 2005: 150）。

換言之，荷蘭的企業經營模式在制度上就排除了只付錢不做事的股東，對企業治理的干預，企業除了營利外，也相當重視企業作為一個小型社會的合作及協調。

協商的原則自然影響著企業內的勞資關係和結果，而集體勞動協議是建立就業相關制度的載具（vehicle）。政府除了特定表達去管制和去中心化外，仍然支持這項中心化工具以維持最廣泛的原則，即集體協議能涵蓋全體部門或行業的人員，無論他們是否加入工會組織。在部門層次中的許多組織，被工會或雇主聯盟統籌建立，例如：年金基金、訓練機構等。公司的勞動管理也制度化了員工影響力。管理階層和員工的制度合作，促進就業安全和人力資本發展。管理階層追求商業策略時，則須以員工和其專業技術為後盾，以達到更高度發展。這些須透過提供勞工長期就業、企業為基礎的薪資和成立保障員工的工作委員會（work council）（Poutsma and Braam, 2005: 151）。

透過比較西歐不同資本主義體制對歐盟單一市場的國家回應，曼茲（Georg Menz）獲得荷蘭的為配合歐盟單一市場的再法制化實施相對較慢且延遲。由於荷蘭呈現的是一個居中的新統合主義模式（intermediate neocorporatism）。就新統合主義程度越強者，其保護主義措施越強的邏輯而言，荷蘭在內部市場上亦維持中等的保護主義，透過爭取時間創造一個有利國內商業發展，又能吻合單一市場規範的再法制化（re-regulatory）過程（Menz, 2005: 141-2）。

另外，荷蘭的資本主義風格也偏向自由化，雇主聯盟取得較大的行為彈性，顯示雇主聯盟的組織實力比工會強大，並以自由的意識形態主導趨向勞動市場去管制。這些轉變事實上挑戰了新制度主義者對於荷蘭協調市場經濟制度之路徑依

賴的強調 (Menz, 2005: 185)。

簡言之，荷蘭企業內也有高度協調的經濟運作制度，其不僅影響公部門的政策產出，也在企業內部形成統合主義的治理模式，有助於建立荷蘭追求互利的勞資關係維繫，但是在當代新自由主義潮流的潛移默化和勞資矛盾激化下，可能已經鬆動了社會夥伴間團結協調的治理基礎。

### 三、荷蘭的政策選擇

瓊斯 (Erik Jones) 對比利時與荷蘭經濟自 1980 年代以來調整的研究中指出：兩國都選擇了各自偏好的政策群 (the cluster of policy)，換言之，兩國的經濟調整行動是主動性而非被動性的改變，例如：荷蘭的長期經濟政策目標基本上是自由貿易，固定匯率，以穩定為導向的調適型的貨幣及財政政策。瓊斯認為荷蘭不必然要採取自由貿易或者強硬貨幣政策，但是這麼作卻能讓政府對於經濟的控制更加有效率，因此，其強烈顯示出荷蘭政府政策偏好的選擇，並不單純是由其經濟結構決定的，而是為某些理由而作出的選擇。(Jones, 2008: 33)。

荷蘭的自由貿易傳統很容易從其歷史發展來理解或說明，經濟史學家亦早就提出自由貿易對於國家財富的累積有多麼重要，特別是無力影響外部環境的小國家而言，儘管荷蘭依然是世界市場中的前十大出口國之一，但經常成為經濟保護主義的受害者。對固定匯率的偏好沿襲自由貿易的傳統，其透過穩定商品價格降低國際市場交易的風險，對依賴外銷的荷蘭而言，穩定的國際貿易價格意義重大。因此，政府的行動是偏好中的策略，而偏好本質上就已受到理念和意識形態侷限。

追求硬貨幣政策 (hard-currency policy) 在理論和實踐上的意涵很複雜。在布列敦森林體系下的固定匯率時代，硬貨幣政策之運用是荷盾對美元的貶值，當 1970 年代匯率逐漸鬆綁，荷盾最終選擇緊跟德國馬克而升值，最後至 1980 至 1990 年代，荷蘭貨幣面臨歐洲貨幣體系 (European Monetary System) 下必須犧牲貶值，而在歐元區內，相對其他成員來說必須升值 (Jones, 2008: 34)。

硬貨幣政策對荷蘭而言，高度依賴進口商品來生產，大量家戶消費和大量的外幣國債。當國內生產者依賴進口的初級原物料或次級加工商品來生產，硬貨幣政策能降低生產成本；而當國內消費者持續大量的消費習慣，硬貨幣政策能藉此降低通貨膨脹；當政府握有大量外幣國債，硬貨幣政策則能降低國內的服務成本，並清償債務。顯然這些論點將隨著生產，消費和政府借貸的改變而產生不同的發展（Jones, 2008: 34-35）。

由於已經選擇對固定匯率和硬貨幣政策的偏好，瓊斯認為荷蘭因此就不傾向以貨幣和財政政策來達成全就業，以擴張性貨幣政策來提高內需將威脅硬貨幣政策和固定匯率的施展功效，也就是說，這將引起通貨膨脹，不利於自由貿易的發展。當荷蘭以自由貿易來累積國家財富為首要目標時，就已經拒絕以貨幣和財政政策來穩定國內需求，而是以貨幣和財政政策配合自由貿易，固定匯率及硬貨幣政策，由此可知，荷蘭偏好從長期穩定的自由貿易極大化國家利益，而盡量適應中短期的就業和出口波動（Jones, 2008: 35）。

據此，我們也可以了解荷蘭面臨經濟問題的侷限在哪，由於重視長期的國際貿易利得，相對而言，無法完全運用有效的貨幣或財政政策來處理國內的總體經濟問題，例如：失業，經濟震盪等。荷蘭對國際貿易的強烈依賴，造成一旦荷蘭無法製造出具有競爭力的商品，便無法利用貿易政策，競爭性貶值，浮動匯率或貨幣與財政政策來挽救，唯一的解套辦法是尋找新市場，降低相對生產成本或發展新商品。

關於這些經濟問題的對策，荷蘭宣示以兩種途徑來解決，一是區域統合，二是統合主義的調適。瓊斯認為荷蘭透過積極地參與區域統合來開發新市場，控制相對生產成本，免除國內生產者受到外部衝擊；另外，透過良好的勞資對話基礎，運用統合主義決策，減少相對生產成本，支撐獲利率和投資，並將生產資源投入至更具利得的生產上（Jones, 2008: 35-36）。

## 參、當代荷蘭資本主義

當代荷蘭資本主義的形態相當難以定義，但是其風格就如同荷蘭人集體表現出來的性格和特質。受到原生於海角之地（Uiterwaarden foreland），亦即三不管地帶的位置影響，荷蘭人對外來文化的態度相當開放，樂於吸收異文化的精髓，只因為務實的認為這是好的、實際的，或者有利可圖的，例如：荷蘭人對學習英文的態度，和堅持保有法文傳統的法國鄰居完全相反，荷蘭教育部長李仁（J. Ritzen）甚至曾提議大學課程最好全部以英文授課，還有人建議乾脆廢掉荷語，以英文為官方語言。可以確定的是在荷蘭，為開拓海外市場的考量，中文和印尼文亦不斷被鼓勵學習（張淑勤，2010：195-197）。

同樣的，當代荷蘭人依然保有強烈的務實性格和重商傳統，許多格言透露他們依然重視買賣交易、利益至上和商業為要的精神，例如：「你必須知道現實世界要向你買什麼」（Je moet weten wat er is de wereld te koop is），意即你必須知道你需要什麼，以及「三思而後行，但行為時還是要繼續思考」（Think before acting; and whilst acting, still think）等等（張淑勤，2010：197）。

而新自由主義全球化對荷蘭資本主義體制和社會安全體制帶來的第一項衝突則是透過市場來解決社會政策效益和效率的問題。自 1980 年代起，荷蘭政府開始了解將社會政策交由市場管理可能是一個可行的方案。當時荷蘭政府的經濟政策目標主要是經濟成長和預算控制，過去的全就業和收入重分配目標不再是優先選項，政府的這個選擇亦為許多工會團體接受。為了維繫體制，政府企圖重新設定目標，同時尋求統合主義共識的支持。儘管面臨經濟緊縮的解決途徑依舊是傳統的薪資節制，而不是完全革命性的新手段，但關鍵的差別是在許多領域的改革中都強調新古典主義的市場力量，這對長久以來相信凱因斯主義管制和福利國家的信徒而言是顛覆性的（Touwen, 2008: 448）。

曼茲（Georg Menz）指出荷蘭政府面臨新自由主義全球化時，有幾項目標必須達成。首先，他認為政府意識形態對於市場自由化、福利國家改革、積極勞動政策和對歐盟統合之支持，主導了荷蘭的回應策略，但在社會和勞動政策問題

上，政府對社會夥伴提議持開放態度，事實上是傾向偏袒企業的；因此，在經濟發展方面，其結果應會和歐盟指令一致，且支持經濟自由化。而在執行社會夥伴提議的國家回應策略方面，傳統上是透過統合主義之架構進行，但由於相當重視共識之形成，政府在雙方協商方案確立前不會採取行動，而這也是政府和社會夥伴間默認的共識（Menz, 2005: 76）。

自 1980 年代早期以來，政府介入的傳統漸淡化；新自由主義、福利國家改革、勞動市場去管制和市場自由化等理念於 1980 年代後起逐漸浮現，並主導荷蘭在政治、經濟和社會面向上趨向減少干預、去除管制及私有化的政策。當社會夥伴無法成功獲得協商時，政府才會勉為其難地，以威脅的壓力介入。

新自由主義全球化的發展帶來各國偏好貨幣主義（monetarism）的操縱，但事實上，對荷蘭而言，由於其高度依賴國際貿易維繫經濟成長，對抗通貨膨脹是其長期以來的目標，並沒有因為新自由主義而發生改變，比起其他國家，荷蘭更早就開始運用這樣的工具。活化私部門的營利環境是當代荷蘭資本主義經濟體強調的重點之一。供給面政策（supply-side policy）才算是荷蘭的新工具（Touwen, 2008: 450）。

早在 1976 年，荷蘭商界的九個企業家聯名上書政府，警告與日俱增的政府赤字將帶來利率增加的效果，和過高的福利待遇窒息了企業發展的競爭力，但是當時這份聲明並未引起注意，一般大眾認為只要等到景氣復甦，經濟態勢自然又會從谷底爬升，直到 1979 年以後，政府、社會夥伴和社會才真正感受到事態的嚴重。在凱因斯政策掛帥的時代，政府扶助落後產業和就業被視為理所當然，然而這種認知在 1979 年的皇家科學委員會的《荷蘭產業的位置與未來》（Place and Future of Dutch Industry）報告出版後，其鼓舞荷蘭經濟發展項目轉向投資、創新和研究為核心的產業，指示荷蘭在國際競爭下必須根據比較制度優勢作出產業發展專業化的取捨（Touwen, 2008: 452）。

## 第二節 對新自由主義全球化的認知

### 壹、全球政治經濟結構的認知

荷蘭社會與經濟委員會（Social and Economic Council, SER）的主席義諾里康（Alexander Rinnooy Kan）在 2009 年的一場演講中指出：世界不是平的。他指出開放經濟體的三個基本發展現象：第一，顯著的群聚效果，即企業傾向聚集在某一特殊地點以利用其特殊優勢及擴溢效果，國家可以因此找出自己的優勢和差異；其次，勞動力的流動性有限；第三，可交易的服務業有限，通常限於個人服務、消費行業和健康照護（SER, 2009）。

這些討論結果有助於各國政府針對各自的社會經濟計畫發展自主的政策，從北歐的例子看來，一個巨大而有效率的公部門能與經濟開放搭配的很好，經濟的開放並不是社會保險支出的威脅。如同歐盟執委會因全球化而產生對社會傾銷（social dumping）的疑慮並未發生，例如西歐、北歐國家還是能結合相對的收入平等和高度的公部門就業體系。此外，執委會亦不斷強調現代化福利國家的必要性（SER, 2009）。

而荷蘭對新自由主義全球化過程的重要認知有以下幾點：首先，這是一個互聯性（interconnectedness）不斷提高的過程。透過國際市場中貨物，服務，資本和人力的流通，國家的經濟互聯性增強。全球經濟彼此交織的程度令人對國家政策的執行力和效果起疑，進而影響人們對於全球化過程之認知（SER, 2008: 24）。

其次，來自市場統合、跨界活動的經濟行爲者，諸如：跨國公司，政府，消費者，僱員，投資客，自僱者等公眾和公民團體或非營利組織等的活動力及重要性與日俱增。第三，互聯性增強背後的動力是運輸與通訊成本的降低和跨界活動的障礙移除，二戰後運輸成本降低，網際網路的開發和國際語言的發展等，都使更多商品和服務成為具可交易性，而科技創新則使全球化更容易，可能。然政策選項依然能決定市場何時與如何統合。第五，全球化是一個世界經濟水平性和垂直性的統合，荷蘭必須認知此事時，並全力發展專業化的優勢生產技術，增加不

可替代性（SER, 2008: 24-5）。

## 貳、自我定位

曼茲（Georg Menz）認為像荷蘭這樣一個小而開放的國家經濟體中，在對外經濟發展上，政府不可能偏好保護主義政策，而必須透過自由開放促進經濟繁榮（Menz, 2005: 74）。誠如社會與經濟委員會（Social and Economic Council）諮詢報告《邁向永續發展：一個必須贏得的世界》（Globalization: a world to be won）所述，荷蘭相當清楚自己應該在新自由主義全球化中扮演什麼角色、發揮什麼本事來贏得世界，顯然，以商立國的荷蘭期望透過經濟的永續繁榮策略完成其小國大業。

胡博（Evelyne Huber）和史岱分（John Stephens）指出，國際經濟發展與經濟週期景氣循環的效應：貿易商品國際化、金融國際化、服務業興起而製造業較為低落的部門轉移與福特主義的衰落：商品轉向特製化與強調技術些微差別的商品競爭，這些都造成了社會福利國產品與生產體制的衝擊與轉變。總歸來看，經濟全球化有三個特點在社會福利國造成了很大的效應。第一，國際貿易增加或減少關稅相關障礙將提高社會福利國家勞工，使產品無競爭力，導致失業率高。第二，跨國公司增加使資金外移，政府稅收減少，使社會福利支出減少。第三，資金、技術快速流動剝奪政府傳統訂定、調控經濟政策之能力（Huber & Stephens, 2001: 312-368）。

全球化對於福利國家退卻在一般的悲觀全球主義者眼中，是為福利國家的衰落提供了動因，但是在作者的分析當中，很重要的一點是全球化並非直接導致福利國家的興衰；而是實際上地限制了國家政策選項，連帶地削弱國家調控市場的財政與政策能力。而是國家的政治制度與生產體制的差異造成了國家的政策選擇範圍被限縮。換言之，對於福利國家而言，邁向經濟榮景的道路上不可忽視的便是運作福利體制的能力。

社會與經濟委員會（Social and Economic Council）提出的中期政策諮詢報告

《爲彼此增進繁榮》( Increasing Prosperity by and for everyone ) 中認爲，政府應採取積極社會經濟策略，使社會經濟體系更具創業性、適應性和回復性，主要目標在於增進繁榮和參與，將荷蘭導向一個活化的參與性社會 ( activating participation society )，其爲考量個人化發展，提升個人參與社會和實踐個人責任的機會，同時，考量全球化過程發展，建議荷蘭強化比較利益優勢和商業環境 ( SER, 2006: 55 )。

這需要雇主和僱員更加進取、更多社會團結 ( social cohesion )，使勞動途徑更易於進入，即荷蘭政府所稱的「工作是產生社會團結合社會投資的理想工具」，然而達成此目標之兩項基礎是：法規上在社會保險體系保障收入保護和促進就業參與 ( SER, 2006: 55 )。

OECD 研究報告指出荷蘭經濟體對於處理全球化之能力分析有幾項觀察：首先，在生產市場調節 ( Production Market Regulation ) 上，過去十年來荷蘭對於生產市場之調節進步非常有限，相較於瑞典，芬蘭和比利時的快速去管制，荷蘭表現屬於居中。其次，與國際相比，荷蘭失業者的外流率很低，因此需要加強就業媒介的政策效率，以配合因全球化過程而改變的勞動市場。第三，OECD 研究報告認爲荷蘭的創新表現平平，顯然與荷蘭政府期望的歐洲之首不符，在這方面需要更多補充政策強化創新能力 ( Rae & Sollie, 2007: 586 )。

第四，荷蘭是歐盟國家中最具薪資彈性的榜首，僅次於美國，荷蘭的協商經濟模式類似盎格魯薩克遜國家，而統合主義是國家則非常不具彈性。但勞動市場彈性有兩個面向：薪資和就業流入／流出率，荷蘭在後者的表現不好，因此整體而言，勞動市場彈性位於歐盟國家的平均位置。第五，在國際的比較上，荷蘭的結構性失業率低，明顯是一項優勢 ( Rae & Sollie, 2007: 586 )。

在回應未來的全球化發展上，荷蘭位於歐盟國家的第十二位，而北歐國家因爲具有良好的教育人口、高度發展的積極勞動市場政策和社會安全網和強烈的創新架構而位於成功回應全球化的優勢位置。美國的優勢在於產品和勞動市場的彈性。在這些對比和對照下，突顯荷蘭在全球化過程中，國家層次上，有更多不同

的社會經濟政策選項得以用來有效處理全球化（SER, 2008: 58）。在這方面，國家依然有以政策適應全球化的主動性。

OECD 認為荷蘭正好是高度仰賴國際貿易維持經濟發展的開放小國，在政策制定者於市場政策上少有選擇，只能充分讓市場發揮機能、讓市場運作的更好才有機會改變。而荷蘭的跨國企業扮演著創造私部門財富與就業機會的重要角色，此兩項條件是支應昂貴社會保險與福利方案的基礎（Angresano, 2007: 128）。因此，在荷蘭讓市場及私部門充分發揮機能和能力是關鍵的選擇。

## 參、社會安全及勞動市場政策為發展經濟服務

### 一、社會安全制度

從荷蘭的社會安全制度改革歷程可以看出從數量到質量的改變，從政府福利義務供給的角色轉向促進福利案主自我支持的能力，儘管這個變化是漫長的過程，但結果是從單純的福利賦權轉向工作福利的概念。

工作福利的概念來自美國反對福利的論戰，希望透過強制性的就業方案，使貧窮者或者福利案主接受工作，而脫離貧窮或被救濟的狀態。工作福利具有政治正確的意涵，強調工作倫理與個人自立的價值，在實際需要下，產生了政策學習與擴散的效果，自美國向歐洲延燒。歐盟大力主張的積極勞動市場政策，或者說「歐盟就業策略」（European Employment Strategy, EES）中滲入針對案主活化（activating）的成份，而對普遍具有基礎社會福利體系的歐盟國家來說，最佳的典範就是工作福利（辛炳隆，2003：10-11）。

工作福利是強調福利生產性的正當論證。它一方面反應了社會安全體系核心概念之一的轉型，另一方面又巧妙的接起了社會安全體系與就業促進體系的橋樑，它使得談福利的人們，找到一個義正詞嚴的主張，抵擋了「福利造成依賴」的批評，也使勞動政策關懷到社會福利體系中的弱勢者，因此受到關注（葉琇姍，2007：2）。

在荷蘭期望兼顧經濟發展和社會安全的目標下，「工作福利」儘管並沒有成為標籤直接烙印在荷蘭的社會經濟制度改革上，但其內涵已經逐漸透過一連串的勞動市場政策和社會安全政策改革而具體實踐，成為政府減少財政負擔、勞動市場成本壓力及「現代化」社會安全體系生產性功能的核心。

## 二、勞動市場制度

但就屬於小而開放經濟體的北歐國家和低地國而言，在國際經濟環境變動的壓力下，社會民主黨者避免採取嚴厲的（draconian）的勞動市場政策。小型開放經濟體國家中，無論左派政黨勢力強大或微弱，其貿易開放程度和就業保護立法都呈現負相關（Bonoli, 2008: 9）。

對於左派權力結構較強的開放小國而言，其陷入的兩難在於無法同時取得勞動市場場內人（insiders）和場外人（outsiders）的支持，前者支持工黨以維繫就業保障和提早退休政策，後者則將受到捍衛前者利益的政策所排擠。但是積極勞動政策卻能使左派政府走出這項困境，無論從北歐福利國家對積極勞動政策的運用或者 1990 年代中期後，許多小型開放經濟體福利國家，在中間偏左政府的執政下廣泛施行的積極勞動政策來講，都在實證經驗上獲得證實（Bonoli, 2008: 10）。

制度上對政策的解釋通常聚焦於反饋的效果，如同皮爾森（Paul Pierson）所言「新政策是較舊政策非意圖效應的後果」。套用在福利國家發展與調適的邏輯來講，倘若福利國家自戰後起便在處理福利體制財務問題而感到焦頭爛額的同時，就更不可能發展新政策。簡言之，成本昂貴的福利計畫會阻礙新制度的形成，稱之為「排擠」（crowding-out）效應（Bonoli, 2008: 10-11）。

事實上，傳統上高額的社會支出來自兩個因素：首先是過度優渥福利金，其次是領受福利的母數過於龐大，例如：老化的人口。尤其傳統福利制度之支出多半和年齡結構老化相關，也因此，當老化的結構因素趨於強烈，對其他制度的排擠效應就越強。但是這兩個因素必須一起搭配觀察。1970 年代福利國家的福利

程度普遍優渥，不過由於人口結構為達到財務壓力，沒有迫使政府感受到改革的必要，但當年齡結構持續老化且增加，制度改革就變得急迫。就此點而言，福利體制的改革或調整上，時間是一個重要的變數。

同樣的積極勞動政策的採用上，波諾利（Giuliano Bonoli）認為 1970 年代便逐步採用積極勞動政策的國家，在其資源尚未受到年齡結構老化壓力的排擠下，有建置完善和成熟發展的契機，他認為這個時間因素是理解北歐和歐陸模式差異的關鍵。但就荷蘭而言，其早在 1970 年代中期起便試圖建立完善的積極勞動政策，1985 年起，荷蘭年金體系改革重點式福利制度和社會保險的私有化，在此背景下，荷蘭政府更有餘裕展現更新勞動市場政策的魄力（Bonoli, 2008: 11）。

#### 肆、兼顧利益和公益的共識形成

萊諾（Magnus Ryner）認為超級自由主義和補償性新自由主義的分立於形塑公眾同意（popular consent）時也有明顯的不同。儘管新自由主義邏輯在 1970 年代後成為幾乎成為資本主義經濟體的政策指導方針，但在萊因資本主義的大眾階層中並未形成潮流。社會民主黨和基督教民主黨政府或許採行新自由主義式政策，但在公眾領域，他們依然傾向緊抓住傳統的福利形象和論述。這和柴契爾／雷根政府時代試圖改造民意論，構成「公民社會常識」（common sense of civil society）迥異。但是政治菁英和公眾對於新自由主義的認知落差也使得歐陸國家政策傾向不穩定和脆弱易毀（Ryner, 1999: 46-47）。

積極勞動政策不同於消極的收入保護政策，對雇主來說積極勞動政策是積極正面的，比起納稅支付的福利，積極勞動政策至少發揮了提升勞工品質和促進勞力供給的作用。但如果積極勞動政策可達到勞資雙贏的功效，為何其並沒有在歐洲國家廣泛被運用？1970 年代之德國、法國和義大利採行的是就業保護和勞動力削減政策，而不是積極勞動政策。在這方面卡贊斯坦以民主統合主義（democratic corporatism）來解釋。大型歐陸國家在國際經濟脈絡下，比起小國，感受到較少的壓力，儘管其國內工黨受到歐陸社會民主黨的傳染影響（contagion

from the left)，但政府有自信克服雇主的反對，進行上述政策 (Katzenstein, 1985: 144-146)。

積極勞動政策在過去 20 年來成為 OECD 國家對抗失業率高升的主要策略之一，其中最顯著的政策擴溢表現在政策理念的擴散和政策學習上，例如：德國 2002 年失業政策的重新定向參考來自丹麥、荷蘭及英國的經驗。另外，非國家行為者崛起成為全球治理的主要行為者之一，國際政府組織和非政府組織等，諸如 OECD 和歐盟也在促進積極勞動政策的推行上扮演重要推手 (Armingeon, 2007; EC, 2010a & 2010b)。

### 第三節 歐盟區域統合對荷蘭資本主義發展之助益

#### 壹、歐盟經濟治理的成功

歐盟經濟之發展與統合堪稱人類歷史上的創舉，目前歐盟經濟統合的表現與成績是世界各國有目共睹的，也可視為是歐盟統合中最成功的一環。早在 1957 年的《羅馬條約》(Treaty of Rome) 中，歐盟最早的六個會員國便確立了歐洲區域經濟統合的必要性與原則，它明確指出歐洲經濟共同體必須在會員國之間逐步建立一個共同市場，實現經濟一體的目標。

歐盟的經濟政策主要分為八類領域，其分別為建立內部單一市場、成立經濟暨貨幣聯盟、發展共同對外貿易政策、共同農業及漁業政策、共同財政政策、競爭、產業、研究與技術開發政策、區域發展政策以及運輸、能源及電訊政策等。

建立內部單一市場不僅是歐盟發展史上最早確立的目標，也是歐盟統合不斷擴大與深化發展的主要動力，其目的在於消除歐盟成員國內所有妨礙生產要素流通的障礙，達到歐盟區內單一市場的期盼，由其衍生出來的相關經濟政策有許多，但對於各會員國影響最深遠的便是經濟暨貨幣聯盟 (EMU) 的成立、發行單一貨幣歐元、成立歐洲中央銀行掌管歐盟財政政策等，因此，本部份將就歐盟致力於建立內部市場、發展共同貨幣、財政政策、對外貿易政策的部份，探究其

與荷蘭經濟發展的互動關係。

## 一、建立內部市場

歐盟單一市場建立的四大自由指標目前已經成功達到人員、貨物、資本的自由流動，而服務的自由也透過《服務指令》(Directive of Service)逐步建立完善的自由網絡。無疑的歐洲單一市場是當前全球貿易中顯著的目標市場，無論是其內需市場之潛力或對外貿易之能力都緊攫住國際投資客的目光。

儘管早在 1957 年就通過羅馬條約，成立歐洲經濟共同體，1961 年至 1968 年間相繼取消貿易限額與內部關稅，對外實行統一關稅，會員國間的貿易量大幅增長，帶來巨大的利益，但內部的貿易壁壘的掃除，即落實四大自由化一直到 1980 年代初、國際經濟環境的劇烈競爭下，才被歐洲共同體重新提出。當時歐洲國家普遍面臨著經濟成長緩慢的問題，例如經濟發展停滯、勞動生產率低、失業率高居不下等，對外貿易上歐洲產品更加缺乏競爭力。

同時，相對於美國、日本的經濟、貿易、就業、技術等表現，歐洲共同體更相形見拙。此外，當時歐洲各國面臨景氣蕭條，反而築起貿易保護措施以保護國家利益，使得結合為關稅同盟的經濟效果喪失。為解決此問題，1985 年歐體提出建立內部市場白皮書，並於同年在盧森堡高峰會中通過羅馬條約的補充文件《單一歐洲法》，展現亟欲實現沒有內部經濟發展障礙的共同市場(張健雄, 2006a: 96-97)。

搭配著當時一些歐洲國家與美國強烈傾向市場經濟自由化的私有化浪潮，歐體共同市場的建立也順水推舟的開啓。對於歐盟會員國而言，歐盟共同市場建立最顯著的利益便是區域內貿易壁壘的消除，由於歐盟內國家各地區發展程度不一，產業強項亦有所不同，共同市場有助於區內產品的跨國流通，使得區域內消費者有更多元與低成本的消費選擇。

歐盟建立單一市場的計畫也因此吸收了原本參與歐洲自由貿易區，但非歐盟成員的國家，這些國家為了確保歐盟在成立共同市場後，能對歐盟維持同樣的出

口水準，便同時希望與歐盟建立起新的貿易網絡，即歐洲經濟區（European Economic Area），1992年《歐洲經濟區條約》簽署完畢，1994年生效，是歐盟經濟區成為世界最大的自由貿易區。其性質僅是一個自由貿易區，並非一關稅同盟，也沒有包含政治或貨幣聯盟的內容，其特點主要包括四大自由、以歐盟競爭制度為競爭基礎、與歐盟在研究、發展、教育與環境等多面向上的合作。事實上就是將歐洲單一市場擴大到歐洲自由貿易區的國家（張健雄，2006a：111-112）。

1993年的《成長、競爭與就業》白皮書指出統一的共同市場的成就有：廢除了七千個關稅稅則、節省國際運輸成本近3%、市場內外的企業合併倍增、投資相較於1985-1990年間增加了三分之一、創造900萬個工作機會、每年為國內生產總值增長貢獻了0.5個百分點（張健雄，2006a：113）。

## 二、共同貨幣政策

歐元的出現改變了美元獨霸世界的局面，張健雄認為它改善了世界總體經濟環境，促進全球貨幣體系合理化，作為歐洲貨幣一統使歐元成為世界上的強勢貨幣將能有效壓縮國際金融投機活動的獲利空間，對會員國與其企業而言，能擁有穩定的貨幣經濟環境。

自布列頓森林體系瓦解後，美元在世界經濟活動中承擔的責任遠超過其得以支撐的能力基礎<sup>4</sup>，成為世界經濟秩序不穩定的潛在因素，美國的任何經濟波動都將對世界經濟產生不利的影響，歐元成為世界強勢貨幣將能因此與美元共同承擔穩定世界金融體系的責任，調整國際貨幣體系的比重，有利於世界經濟活動的穩定進行（張健雄，2006a: 175-6）。

對歐元區內的會員國而言，消除了跨國貿易的匯率風險，極小化交易成本。經濟暨貨幣聯盟（EMU）十餘年來的發展已被視為自布列頓森林體系以後最重要的貨幣改革，不僅史無前例，也說明歐洲的前瞻性與能力，做出深遠的決定，

<sup>4</sup> 美國國內生產總值只佔全球國內生產總值的25%，進出口貿易總額低於20%，但美元的使用佔世界貿易的50%，全球金融交易的80%，國際儲蓄的60%。

而歐元的成功也證明了歐洲貨幣體系的策略成功，在經濟動盪下的當代更說明了歐洲在共同、健全的公共財政與總體經濟政策合作下，展現出區域總體經濟的穩定，對世界各國而言皆具重要意義。

歐洲經濟暨貨幣聯盟（EMU）帶給公民的益處是實質的。過去十年通貨膨脹率維持在 2%、自 1999 年以來增加了 1600 萬個工作機會、長期利率降至 4%、使用歐元減少匯兌損失、穩定匯率增加歐園區內國家的貿易發展。而對於整體經濟發展來說，更顯得重要，2007 年公共預算赤字降到 GDP 的 0.6% 是歷史新低，歐洲市場統合擴展制財政領域，對消費者而言意味著更便宜的產品與服務，歐元的國際角色日漸提升，提供會員國處於國際經濟環境高度風險下的保障（EC, 2008: 3-6）。

當代國家用以實現經濟目標的兩個大政策工具：貨幣與財政政策。財政是國家機器運行的物質基礎，同時是構成國家主權的重要部份。歐元的發行使會員國失去對本國經濟進行總體調節的手段，各國的貨幣制定權轉移至歐洲中央銀行，其在歐元區內執行統一的貨幣政策，而會員國則因採行歐元而喪失了獨立運行貨幣政策的空間，可以說會員國不再具有以貨幣政策進行總體經濟管理的條件。但是對於極度仰賴強勢貨幣作為國際貿易基礎的荷蘭而言，採行歐元有助於貿易發展之穩定。

### 三、對外貿易政策

歐盟共同市場的建立不僅使會員國間彼此的經濟活動以更低成本、高效率的方式緊密結合，對外也使歐盟在國際經濟環境中成為一個集體的力量，有助於歐洲國家在世界經濟中與美國、日本的超大經濟體並駕齊驅。

但對於非歐盟共同市場的貿易夥伴或競爭者而言，歐盟共同體因為內部市場的自由流動性增強，造成貿易移轉的效應，將削弱區域外的企業的競爭力，為免除這些不利的影響，區外貿易夥伴則透過一些策略排除歐盟共同市場所間接形成的貿易壁壘，例如：直接投資、要求與歐盟簽訂雙邊或多邊經濟協定或是申請加

入歐盟等（張健雄，2006a: 111）。

## 貳、歐盟社會統合面向

### 一、歐盟社會政策發展

就歐盟統合之歷史過程看來，具有明確的經濟目標與政治動機，前者企望透過歐洲地區的市場統合、破除貿易壁壘與人才、勞務、貨物及資本更加自由流通的手段，達到歐洲區域間規模經濟之統合與發展，維持歐洲地區於全球化時代下的競爭力，後者的初衷則是為了避免歐洲再度重啓戰事，藉由各國經濟的高度統合，帶動更緊密的政治統合。如今歐盟已然成為世界最大的貿易實體、相對開發的成熟經濟體，然而背景下，歐盟經濟統合與社會統合進度之間卻產生明顯的落差。

施世駿認為歐盟社會政策之地位一直居於經濟統合的陰影下，無發真正統合出一個完善的歐洲社會模式。可以說，發展一個社會的歐洲一直是歐盟統合中，最難且最無法觸碰的範疇。然而歐盟並未因此展現對於社會政策的漠視，事實上早在 1957 年歐洲共同體條約中第 117 條至第 128 條，就曾針對就業與勞動條件相關的議題制定規範，這使得歐盟社會面向中的四個領域產生大進展，即歐盟內勞工之遷徙自由、兩性同工同酬、各會員國社會保險給付協調與勞動保護及條件之改善。之後的 1960、1970 年代，歐盟社會政策發展停滯，1985 年，歐體主席戴洛（Jacques Delors）明確將「歐洲社會模式」標示為一個平衡經濟與社會分配的社會模型，戴洛的策略是以社會管理（social regulation）及社會對話（social dialogue）促進歐盟層次的社會發展動力，讓歐盟層級的社會團體能透過類似國家內統合主義的模式，帶動歐盟社會政策領域的突破（施世駿，2005：1）。

儘管在戴洛的帶領下，對歐盟的社會面向應有的關注與呼籲逐漸浮上檯面，但仍舊不敵當時各會員國與資本家對於成立共同市場的熱切，加上歐盟本身卻乏類似主權國家用以協調資方、勞方與利益團體的權力角色，有關社會面向之討論

再度趨於停滯。

然而 1980 年代後期至 1990 年代，歐洲各國逐漸品嚐到成功經濟統合的甜美果實，但這也為歐盟會員國帶來前所未有的問題，例如：向來透過各會員國獨立處理的社會保障問題，由於跨國經濟活動的自由化而產生該由誰來承接因經濟活動而折損的成本，勞動保護該遵循誰的原則、跨國就醫之保險給付問題等等。歐洲統合發展脈絡更趨深廣，有關追求競爭、破除國家疆界、內部市場統合產生的社會問題，是否破壞了社會契約、國家對國民的承諾、侵害了社會保障的品質等，成為熱門的討論議題。

1990 年代初期，東歐國家一夕之間從社會主義鐵幕中解脫，有關歐盟擴大的思考使得歐盟的社會政策議程變成一個不得不處理的問題，並且這不僅關係到已開發歐盟會員國家既有的社會保障統合，更存在區域間嚴重發展失衡的社會問題（Kvist & Saari, 2007: 229）。關於歐盟擴大而產生的區域間發展問題則非本文欲討論的範疇，在此僅就歐盟社會政策發展歷程的重點與意義作一說明。

## 二、1990 年代歐盟社會面向發展迅速

1990 年代的執委會與各會員國逐漸相信社會保障確實能作為一個生產性因素，這個想法首先在荷蘭任歐盟輪值主席國時被納入 1997 年《阿姆斯特丹條約》（Amsterdam Treaty）的就業目標，比起單純的社會支出水準或特定給付的替代率更適合推廣，並更能說明各國在經濟與就業方面的成就。2000 年各國領袖同意於里斯本策略（Lisbon Strategy）或稱里斯本議程（Lisbon Agenda）中，將並重社會目標與經濟目標，並在社會面向上擴展公開協調法的運用（Kvist & Saari, 2007: 1）。

2000 年以前，創造歐盟共同社會政策的正向統合可視為停滯的，因為當時的社會面向決策模式需要各會員國的意見一致（unanimity），加上當時歐盟層次對於社會面向的輔助性原則，使歐盟唯有在會員國無法處理其問題時才具備介入的正當性。

但 2000 年後，開放協調法（Open Method of Coordination）的施用促成歐盟社會政策之發展，一般認為開放協調法被運用於過去歐盟未曾觸及的社會領域，這種治理模式強調軟性的管理及輔助性原則，各會員國之目標與手段可以按照各自國情、體制作最適當的政策執行，其不僅能跨足至核心社會議題，也是歐盟與各會員國之間既存差異脈絡下的策略應用。

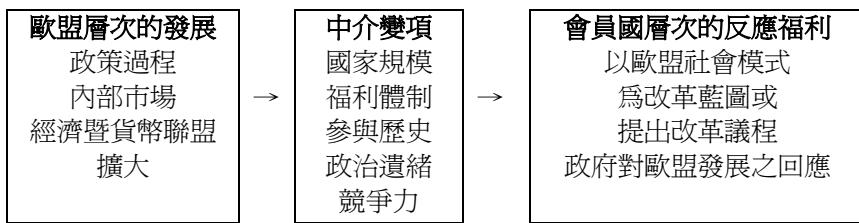
### 三、歐盟社會保障策略之作用與影響力

歐洲社會模式（European Social Model）是歐洲政治人物經常使用的名詞，學術界通常視歐洲社會模式為一套特殊的制度來解決共同問題，並傳遞著維持歐洲高度的社會保護之共同價值。對於歐盟境內的國家與人民而言，這不僅是理所當然必要制度，更表現出歐盟全體會員國對於成就一個社會和諧與生活品質維護的高度企圖心（Hemerijck & Slegers, 2007: 176）。

然而，歐洲社會模式為一個因政治需要而建構的計畫，用以合法化歐盟社會政策的發展。因此，與其說歐洲社會模式是為了理想價值而存在，其實際上是為了解決歐盟經濟統合有成後，帶來的一連串實際社會問題（Jepsen & Pascual, 2005: 243）。

歐盟影響會員國社會保障體系的四個主要面向與階段為：歐盟政策形成過程、內部市場發展邏輯、歐洲貨幣聯盟之制約和歐盟擴大，此外尚有協作法規（coordinated regulations）改革、相互承認職業資格、歐盟公民自由移居、社會對話與歐洲法院判例等等。這些歐盟層次的發展將透過不同的中介變項，例如：國家規模、福利制度、參與歐盟之歷史、政治遺緒與競爭力，對會員國產生個別不同的影響力，並造成差異的回應及改變。換言之歐盟統合過程帶給成員國的轉變必須先透過民族福利國家的過濾，才能滲入國內環境，茲就歐盟由上而下的治理繪製如下圖 5-1 所示（Kvist & Saari, 2007: 238）。

圖 5-1：歐盟社會面向由上而下的治理



資料來源：Kvist & Saari, 2007: 238.

就歐盟社會政策產出的政策過程而言，歐盟的主要治理模式主要有兩種，即傳統的法制化治理模式以及 1990 年代後發展蓬勃的開放協調法，前者為超國家法律或條約，執行標準齊一的規定，以規章（Regulation）、指令（Directive）或決定（Decision）的形式出現，具有強制約束力，後者則透過歐盟與政府間的協調，確立容許因「國」制宜的協調性原則，強調社會夥伴之參與與各國間政策學習的效果，透過既定的循環程序達到歐盟與各國家的政策協調（Borrás & Jacobsson, 2004: 188）。

歐盟深度的經濟統合帶來的改變是更自由的競爭關係與流動性，其對於各會員國國內的社會政策的主要兩個影響是：實際上促進性別平等與突顯統合移動勞工社會權的必要性（Kvist & Saari, 2007: 2）。

不可遺忘的是，對歐盟與其會員國而言，前者的正當性在於發揮、促進與提升歐盟統合的功能性效果，例如：強化內部市場的競爭法與自由流動程度，而後者的正當性在於實踐與其國民的社會契約，例如：社會保障。歐盟與會員國兩者必須發展的重點功能是不同的，而這樣的平衡亦隨著統合而逐漸改變，自 1998 年歐盟法院（European Court of Justice, ECJ）的 Kohll and Decker 判例<sup>5</sup>後，過去主導經濟統合的自由開放與競爭精神逐漸指導著社會保障的原則，《服務指令》（Service Directive）中更顯著（Kvist & Saari, 2007: 2）。

特別是歐洲貨幣聯盟（EMU）的發展與歐盟穩定與成長協定（Stability and

<sup>5</sup> 分別為盧森堡人 Koll 及 Decker 在歐盟境內跨國就醫和以國內處方簽獲得跨國醫療服務，但是卻被國內疾病保險基金拒絕給予給付的情形。歐盟法院的判決認為兩者各自適用於服務自由及貨物流動自由。就此可以看出，歐盟經濟統合過程不單僅涉及經濟事務，事實上市場和福利國家的界限是交錯而模糊的。

Growth Pact , SGP ) 的條件限制了會員國可用以進行國內社會資源分配的手段，如嚴格的財政支出限制、無法操作的貨幣政策等，使得讓歐盟透過改革社會保障達到勞動市場的結構改革成為急迫的需求 ( Kvist & Saari, 2007: 2 )。

歐盟社會議程主要有四項政策領域：第一，是活化勞動市場為社會納入與經濟成長的載體，第二，是社會政策為經濟發展的生產性因素，第三，視勞動市場解放，如：性別平等、反歧視等，為打擊社會排除之戰略，第四，鼓勵社會夥伴進行社會對話，非政府組織也是政策過程重要參與者 ( Hemerijck & Sleegers, 2007: 177)。

歐盟社會政策面向的發展一向不是歐盟統合的核心，社會政策依然是民族福利國家的國內事務，但是由於歐盟經濟統合的成功，不免帶來歐盟內部自由競爭下的社會性問題，在歐盟並沒有權限干預而只能軟性治理的狀況下，除了訴諸歐洲法院，歐盟公民也只能仰賴各國原有的社會安全體系作為庇護。總之，歐盟社會政策的能量、功能和強度都遠遠不及民族福利國家之發展程度。

#### 四、荷蘭與歐盟社會保護策略之互動

就荷蘭近二十年來的福利改革與歐盟社會經濟議程的互動看來，漢繆海克 ( Anton Hemerijck ) 和史利格 ( John Sleegers ) 認為 1980 年代，荷蘭福利國家的景況還是歐陸模式中最惡劣的，1990 年代創造荷蘭奇蹟，至 21 世紀返回正常歐洲國家的發展過程，激勵了歐盟之社會經濟改革議程。荷蘭經驗觸動了歐盟層次的社會經濟面向改革，而反向又強化了 90 年代荷蘭改革的方向 ( Hemerijck & Sleegers, 2007: 176 )。因此，歐盟拋出的社經議題對荷蘭而言並沒有什麼爭議。

荷蘭社會模式之特殊性形成於 1980 至 1990 年代，正好搭配著歐盟社會經濟論述的協力車，破除傳統上對於達到全就業的策略信仰，改採重新分配就業，因此，引入強制刪減工時的策略 ( Hemerijck & Sleegers, 2007: 177 )，解除了勞動市場僵化、提高勞動參與的目的。

由於歐洲社會模式 ( Europe Social Model ) 一詞的語焉不詳，漢繆海克 ( Anton  
134

Hemerijck) 和史利格 (John Sleegers) 認為當時的「歐盟社會經濟論述」(European social-economic discourse) 更能準確的描繪出歐盟社會政策的脈絡路徑，各會員國的政策聚合或相似性皆可從此背景中推演出關連性，但事實上，歐盟層次的社會經濟論述更多是來自個會員國家發展經驗，當會員國面臨到挑戰並回應後，其經驗構成了歐盟社會經濟論述中一系列的共同挑戰與議程的政策方針 (Hemerijck & Sleegers, 2007: 177)。

換言之，歐盟層次之社會經濟論述是來自個會員國的經驗，會員國透過多層次治理的模式上承經驗，再由歐盟層次的統合與研究構築成歐洲社會論述。各會員國在勞動市場政策及社會政策上的自主權需要被尊重，歐盟的論述是次要的。自 1957 年《羅馬條約》開始，歐盟就已試圖將社會政策目標納入未來發展的一環。

古斯塔奇 (Janine Goetschy) 將歐盟社會的歷程分成三個階段，第一階段是經濟政策優先，社會政策不僅是邊際的，還經常為經濟政策服務，自歐洲煤鋼共同體成立以來至《馬斯垂克條約》(Maastricht Treaty) 前，社會歐洲的發展是從屬於經濟，主要的重心在市場統合、勞動力流通和公平競爭 (Goetschy, 2007: 409-422)。

第二階段始於《馬斯垂克條約》，1993 年後，社會政策真正具備活動的空間，然而當時任何的社會行動方案也依然具有經濟目的的考量，馬約提供歐盟一個進一步發展經濟和社會面向的刺激，因為歐盟內部團體集體行動而議價的機會增加，不過也並沒有真正的進展 (Goetschy, 2007: 409-422)。

第三階段始於 1997 年的《阿姆斯特丹條約》，就業議題正式納入歐盟核心議程，使設定歐盟總體就業目標、指導方針和監督會員國成就成為可能，隨後形成歐盟就業策略 (European Employment Strategy, EES) 之體系，並以開放協調法 (Open Method of Coordination, OMC) 作為策略運行的機制。透過開放協調法，會員國可保有促進就業的多元措施，但亦能建立起歐盟內的總體目標 (Goetschy, 2007: 409-422)。

社會、經濟議程和政策協作意味著歐盟社會經濟目標之統合，並在歐盟就業策略指導方針具體化後確立了。這樣的統合可以從兩方面理解：首先，是回到市場邏輯，或是就業議程和社會政策的創造，結果是將社會和經濟目標置於同等重要的位階（Bekker and Wilthagen, 2008: 12-13）。

以歐盟為例，主要成就就是歐盟就業策略（European Employment Strategy, EES）的形成，決策者針對就業方案商討的聚會顯示各國就業政策相互感染學習的重要性，透過歐盟就業策略被加速開展。儘管歐盟就業策略的架構是一項推動積極勞動政策的契機，但其效果如何還需要進一步驗證。

## 參、里斯本策略下的歐盟

里斯本策略（Lisbon Strategy）又稱里斯本議程（Lisbon Agenda）來自 2000 年 3 月 23、24 日的里斯本歐盟高峰會，為歐盟內部的經濟結構改革提供了進一步發展的政治動力建立了全面的改革議程。並許下 2010 年達到發展新的戰略目標：促使歐盟成為世界上最具動力和競爭力的知識型經濟體，創造更多、更好的工作和更大社會凝聚力，及持續經濟增長（EC, 2010a: 2）。

里斯本策略是歐盟社會經濟政策之核心，其實踐包含國家和歐盟兩個層次，目標在於實現歐洲經濟體的現代化，不僅擁有經濟永續發展的能力，提供更好的工作機會，促進更大的社會和諧。

在成員國面向上，強調政策過程的實踐和監督，還有以國家行動計畫（National Action Plans, NAPs）或國家改革計畫（National Reform Programmes, NRPs）的形式提升會員國家的相互學習的機會。社會面向上，強調議程中共同的社會目標不一定要由歐盟社會指導策略達成，重點是歐盟認知到，各國有其多元的社會保險和社會保護體系，加上國家或地方的社會夥伴，便能對於該國社會政策有重要貢獻（SER, 2008: 73-74）。

換言之，由於歐盟經濟和社會統合呈現完全不同的治理形式，特別是社會面向依然以開放協調法（Open Method of Coordination）作為軟性治理的手段，強

調成員國彼此間的政策學習，因此里斯本議程僅不過是重新確認了在經濟和社會面向上，歐盟有不同的立場。

里斯本議程為構築一個理想的歐洲福利建築設想出一些具體的樣貌。而這些目標似乎和福利國家的願景不謀而合，例如：以兒童為中心或對女性友善的社會投資策略；大量投資人力資本培育，提高教育程度及識字率，制度化「活到老、學到老」方案，強調終身學習，提高中高年人力競爭力；改革社會福利制度，將社會轉移改為服務輸送；運用彈性安全策略，維持勞動市場彈性；政府必須扮演促進創新、競爭及提升效率的積極角色；強調社會夥伴的重要性；積極的總體經濟政策，運用供給面策略將社會政策及福利支出作為提高經濟生產力的促進條件等（Gurger, Leoni & Walterskirchen, 2007: 31-2）。

2007 年巴肯南德政府準備再度連任荷蘭首相時，社會與經濟委員會（Social and Economic Council）搭配歐盟里斯本策略的提案，提出一份給予荷蘭政府的中程報告，即 2006 年的《為彼此增進繁榮》( Increasing Prosperity for Everyone )，文中具體提出為將荷蘭轉化為具動力的競爭型知識經濟體策略。

首先必須具備主動出擊的國家政策，傳統的福利國家必須現代化成為富啟發性的參與性社會（Stimulating participation society），後者同時強調經濟活力與社會凝聚力（Social Cohesion），以知識為本，增進國家策略之適用性及能力，手段是增進工作機會，訓練與收入，以增加公民獲得福利的資格，如此也才能確保社會安全體系繼續維持收入保障和鼓勵參與的功能（SER, 2006: 7）。

換言之，對荷蘭而言，實現里斯本議程，即回應外在變化和維持永續繁榮發展的途徑，是形成一個活躍的參與性社會，社會與經濟委員會（Social and Economic Council, SER）提出策略的三要點：第一是調整工作，訓練和收入體系，使福利國家發展呈啟發性之參與型社會；第二，給予企業更多發展空間和強化創新能力，來增進成長能力；第三是面對老化問題，規劃可行的預算政策(SER, 2006: 8)。

搭配著里斯本議程的指導，荷蘭政府認為在荷蘭的服務型社會中，每個公民

有權盡情發揮所長，並有責任於社會中發展其功能。其次，勞動市場必須維持彈性以適應各種就業需求的改變，要求個人達到經濟獨立（SER, 2006: 17）。

然而，歐盟執委會 2010 年對於里斯本策略十年願景的評估報告卻是期盼中帶有失落。首先，作為歐盟最高行政機構，執委會對於歐盟社會經濟統合依舊充滿期待，但是，統合並不只是歐盟層次的事務，需要更多來自成員國及相關組織的配合。評估報告指出里斯本策略的效用是緩慢且不平均的分布，更嚴肅的是有些成員國並未認清自己的義務，發生不符合歐盟統合的缺失（EC, 2010a: 3-7）。

2010 年，執委會透過通訊提出的歐盟 2020 年以「一個聰明、永續和全方位的成長策略」(A strategy for smart, sustainable and inclusive growth) 的歐盟社會經濟體發展為目標，結合以知識和創新為主的經濟體、有效利用資源提升競爭力，並發展綠化經濟，以及透過高度就業策略達到經濟、社會和領域內的團結（EC, 2010b: 3-8）。

事實上，無論是里斯本議程，或者後里斯本策略（post Lisbon strategy）其目標及發展路徑和荷蘭國家發展策略的趨同性相當高，並且可以觀察到新自由主義長驅直入的背影。然而荷蘭社會與經濟委員會（Social and Economic Council）亦不諱言指出，歐聯能否有效回應全球化是值得懷疑的，特別是歐聯擴大至 27 國後，其決策過程仍未真正達到共同決策，而在許多政策面向上，歐聯也尚未形成有效的一致途徑來因應新興問題，諸如：移民政策，能源安全，創新和研發等（SER, 2008: 73）。

換言之，在邁向以知識和技術為經濟體基礎的道路上，以歐聯為一體的整體提升幾乎困難重重，但作為能動性高又具有多樣比較制度優勢的小國，荷蘭必須立基於歐聯，而可以進步得比歐聯整體更快。

#### 第四節 小結

福利國家永續發展的主要困境是有效結合資本主義的經濟管理與社會風險

控管。因此，國家政府最主要的努力在於維持經濟發展和社會制度的互補，並以此為治理的最高原則。國際上福利國家永續發展的議題自 2000 年後及被廣泛探討，然而永續發展的關鍵不僅是民族國家內在的社會經濟性問題，還面臨資本主義發展中時而繁榮時而蕭條的景氣循環限制。在新自由主義全球化的時代，國家政府要處理的是高度複雜的問題，但是由於政策學習的途徑增加，更多策略以混合的形式出現，間接的在福利國家既有的框架中產生影響力。

葛瑞特（Geoffrey Garrett）和藍紀（Peter Lange）指出，當國際情勢產生變化時，其作用力會透過三個制度轉換形成對國家的影響。第一階段是國家於國際經濟環境中的地位，就大國和小國處境差異不同，小國無法像大國一般，運用自身權力、經濟優勢來形塑國際經濟環境中的遊戲規則，換言之，小國僅能透過自我調適。第二階段是社會經濟制度，由於第一階段的衝擊透過國家經濟地位，形成生產體系供應、需求和價格的波動，進而成爲社會經濟制度的壓力，此階段的重點是生產體系的兩個主要行爲者如何共同面對，即勞資關係的作用，如何要求提升總體經濟表現，並有效達到資源和福利的重分配。第三階段是關於公共政策的形成，以具有統合主義傳統的荷蘭而言，即是在勞資雙方形成社會夥伴協議後，如何將政策，透過立法、選舉或憲政體制等政治過程合法化的問題(Garret and Lange, 1995)。

面對福利國家永續發展的問題，荷蘭掌握了自身的生產性利基，即國際貿易，我們可以說荷蘭的總體經濟政策、勞動市場政策以及避免過度遭受依賴的社會安全制度其實都是爲了提升荷蘭商業環境之競爭力。在國際層次上，荷蘭要發揮的釋放眼全球的商業精神。

在歐盟層次，除了透過具體的經濟統合擴大對內市場的腹地，荷蘭認爲爲了形成一個強大的歐洲，各會員國和歐盟本身都應該強化有效運作的能力。並且認同里斯本條約之目標就是讓擴大後的歐盟更有效施展功能，並著手跨界議題的新政策領域，同時確立歐盟和會員國間的權力分立，允諾公眾利益的實現，強調歐盟是公民和會員國的聯盟，以塑造獨特的認同 (SER, 2008: 72)。

荷蘭對歐盟統合的未來也充滿了積極性，其認為里斯本在歐盟決策範疇，產生新的制度基礎，使歐盟朝向更務實方向前進並建立內部互信。並認為歐盟在本質上是一開放、外向型（outward-looking）聯盟，支持接受新會員國家入，並確保其執行歐盟條約內涵（SER, 2008: 72-3）。

換言之，對荷蘭來說，擴大利益共同體同時也是增進國家利益的方法，特別是經濟統一向快速，沒有模糊的灰色地帶得迴避，顯然對荷蘭相當有利。

在國家層次上，兼用積極而具有生產力的社會政策和消極但具承載社會排除者功能的福利政策，在自由開放的資本積累環境下同時顧及競爭力不足的公民。由於統合主義和協和式民主的特色創造和諧的勞資關係，使得荷蘭能在社會經濟政策上達成一致而持續的政策發展，並為社會大眾接受。總上所述皆形成荷蘭永續發展福利國家的優勢條件。



## 第六章 結論

本論文以荷蘭現代福利國家的建立、演化及荷蘭協調市場經濟的共同演變過程作為分析對象，並且重視荷蘭的歷史制度和文化遺緒的作用，探討在新自由主義經濟全球化的外部壓力下，荷蘭如何回應新自由主義的過程。此外，企圖找出荷蘭如何藉由自身的比較利益優勢作為經略新自由主義全球化的利器，而小型民族國家是否能以福利國家的有效治理作為國富民強之道。

同時，本文亦期望透過以小見大的脈絡下，檢視新自由主義全球化和民族國家的關係、互動及變化。在 20 世紀的世界中，荷蘭從深耕歐盟出發，向世界開放自我，加上科技革新和資金全球化等新興資本積累模式，產生更加強烈的財富乘數效應，已然為先進資本主義經濟體一員的荷蘭，在既有的優勢下，能更有條件地成功回應外部變遷。

本論文的結論包含研究發現、研究貢獻、研究限制及後續研究等四部份，茲將分述說明如下。

### 第一節 研究發現

#### 壹、福利國家性格及殊異性

荷蘭，作為一個土地面積僅有 41,526 平方公里，人口約 1,600 萬人，是歐洲最小的國家之一，其天生面臨著與海爭地，與自然搏鬥的生存環境。全國土地約有 20%來自填海造地的成果，倘若缺少近百年來，修築提防、改善排水系統及人為造地的努力，約有 40%的國土將每年平均遭受兩次洪水襲擊。由於地處歐洲邊陲、位於險惡的自然環境中又屬於多樣歐洲文明交會之地，荷蘭人被鍛鍊成世界上最開放、自由、講究能力的商人，也培育出他們堅毅逐利、共同捍衛公共利益、務實團結的傳統性格，加上對於宗教多元之尊重和寬容，形成多元、多變、充滿創意和可能性的荷蘭民族國家。

本文發現在 1970 年代前的荷蘭福利國家，在國際及區域環境的和平穩定下，蓬勃發展國際貿易使得經濟高速成長，累積供給福利的優厚資本，而在荷蘭社會柱化崩解的社會條件下，產生教派政黨和世俗性政黨的競爭，促使教派政黨一反意識型態的假設而為，成為構築荷蘭健全福利體制的最大推手。換言之，福利體制的建立同時是主要兩大政黨，基民黨和工黨，共同支持的發展，無論荷蘭聯合內閣如何更迭，都不至於斷絕福利體制，而荷蘭聯合內閣政治的中間治理特色，有助於貫徹一致性的社會經濟制度改革。

對國際政治經濟環境一向保有高度敏銳觀察力和感受性的荷蘭，從其歐陸相鄰國家選擇學習其福利制度和理念，發展出兼具歐陸社會保險、英國貝佛里奇普及模式和北歐高度給付程度的融合性特色。荷蘭福利體制的發展無疑是一項由政治動力帶出的政治計畫，是當時各政黨主要用以吸引荷蘭選民支持的政見，而不是用來處理經濟型態工業化發展後產生的社會問題，這個特點背離一般理論對福利國家建立、型塑的認知。從民主政治，主要政黨爭先以福利制度為號召的角度而言，顯現福利制度是荷蘭民眾一項重大而渴望的發展，並且具有廣泛的民意基礎。

在荷蘭主流教派政黨推動，而較弱勢的工黨亦支持福利體制的政治背景下，形成荷蘭政治界不分左派右派對福利體制建立的認同，並滿足了社會的期盼，因此，福利體制是戰後荷蘭國家形塑中，一個具有高度共識而發展的過程。

同時，荷蘭傳統追求共識的協商政治文化和具有法定地位的統合主義社會夥伴決策模式，是促成福利體制維繫的關鍵制度架構。而協商的政治文化和統合主義的運作是兩個相輔相成的制度性共構，一旦協商的政治文化濃度提升，統合主義的決策模式相對運作得順暢。而這兩項荷蘭民族國家內生性制度的活用，是日後荷蘭得以成功調整福利國家體制的重要因素之一。

從經濟層面看來，荷蘭是先進資本主義國家中「體質」相對優良的國家，首先就國家規模、人口數量與資本積累效率的比例而言，使荷蘭具有發展優渥福

利水準的實質條件。其次是其對外自由開放，對內高度協調市場的經濟制度，促進已然發達的荷蘭經濟體，僅須透過居安思危的良善治理就能維繫位居全球經濟分工中的優勢位置，繼續扮演世界體系中的核心國角色。

作為一先進資本主義國家及福利國家，荷蘭福利資本主義演變主要取決於自然環境、歷史人文所培育的民族國家性格，以何種理念形成兼顧國際政治經濟和國內需求的國家發展策略。

## 貳、新自由主義之挑戰及回應

新自由主義全球化的時代下，荷蘭的弱勢與來自高度暴露於國際經濟環境，成為國際經濟不穩定性的最大受害者，為了降低國際經濟環境變動對開放經濟體的傷害，荷蘭積極投入歐盟統合，特別是經濟統合的領域。當歐盟成為荷蘭如同國內貿易腹地的地位時，相對能減緩荷蘭對歐盟區成員外的貿易依賴，間接減少外部衝擊的直接打擊。在國內方面，則透過協調市場經濟的去管制，增進彈性回應國際經濟變化的能力，特別在總體經濟政策方面，在尚未完全拋棄凱因斯政策目標的前提下，側重供給面的政策調整。事實上，荷蘭亦於加入歐洲貨幣聯盟後，喪失獨立貨幣及財政政策的主導權，但是這麼一來，荷蘭也不必擔心應該如何操縱貨幣來創造有利的商業環境，只需要專心經營一個低生產成本、高競爭力的經商環境，作為吸引外國投資的利基。

而在勞動市場政策方面，為了提高企業獲利性、降低總體失業率，搭配著後工業化時代的服務型社會部門產生，荷蘭發展出高度非典型就業制度，例如：短期契約、勞動派遣、部份工時制等，以創造荷蘭在人力資本配置上的高度彈性，亦降低總體投資環境的人力成本。

福利制度改革方面，不僅藉由福利賦權資格之緊縮控制案主數量，也透過質量上的改革，例如：將積極勞動政策概念適用於長期失業者，和失能福利案主等，企圖刺激領取福利的蟄居公民發揮其積極的工作能力，達到自我支持的效果，同時也減低福利體制的負擔。從正面來思考，這個積極的社會安全政策無疑

期望能夠更有效利用勞動力、降低社會排除可能造成的潛在社會問題，後者其實需要國家政府付出更多心力和代價去挽救，因此，強制性的社會納入成為一種先下手為強的主動性政策工具。

然而，從反面來思考，這種過度推擠福利案主進入勞動市場的過程顯然是一種國家暴力，並且未顧及公民權力的殘酷行徑，因此，積極促進福利案主活化的政策充滿無限的爭辯空間。然就荷蘭目前的發展趨勢看來，積極活化的方向顯然非常確定，這個過程更因為去中心化，即由中央轉至地方的執行，以及鼓勵地方政府就業媒合失敗就轉包給私部門派遣機構，交由市場處理，而引起莫大爭議。有關活化的政策發展，荷蘭政府展現一個全然擁抱新自由主義和自由市場機制的態度。

儘管如此，荷蘭的福利體制經歷近三十年來的改革，似乎已經面目全非，然而事實是：荷蘭依舊是歐陸福利國家中，給付程度最優渥的國家之一，並且幾乎能和北歐國家並駕齊驅。主要的原因在於，1960 年代的福利發展過度優渥，雖然緊縮政策沒有間斷，福利程度依然很高。

基本上荷蘭的彈性安全制度發展是荷蘭結合資本主義經濟體和福利國家體制，最巧妙的融合，亦展現荷蘭靈活運用兩種制度鑲嵌的智慧。當代資本主義經濟體邁入後工業化時代，以及新自由主義全球化下，所面臨的共同問題就是不斷攀升的失業率、不斷老化的人口結構、不斷朝向兩極發展的薪資結構、擴大的所得不均等，還有這些經濟問題醞釀的潛在社會問題。在荷蘭例子上，可以看出已經走入服務型經濟體發展的最佳策略，就是讓這個制度發揮到極致，再利用完善、互補的社會安全體制去承接蒙受不利的勞動市場場外人，並透過稅收及福利制度達到垂直及水平面向上的財富重分配。

從荷蘭福利國家的演變經驗中，我們可以看出來一個專心追求商業利益的自由開放小國，同時也沒有拋棄社會團結的目標。當世界由於新自由主義全球化發展而更加不平等，而福利國家制度也面臨集體唱衰和冷嘲熱諷時，荷蘭在務實、保守和敏感的反應下，以創新的改革經驗對外說明，努力維繫福利國家並結合資

本主義途徑以通往繁榮和安適的未來是可能的。這也證明了破解全球化迷思和極化的結果是另一條可行的道路。

在意識形態上，荷蘭人無法消滅身上的重商基因，但在荷蘭人共同對抗水患、外敵入侵的歷史和制度經驗中，積累出荷蘭人的民族性，誠如 2007 年 7 月走馬上任的荷蘭聯合內閣宣言：「一起工作、一起生活」(Working together, living together) 所述，荷蘭人務實的正視追求經濟利益的發展，但也關心荷蘭人作為一個民族，是否透過經濟和福利的平衡發展而團結在一起 (Dutch government, 2007)。

## 參、無法忽視之矛盾

就荷蘭的就業奇蹟而言，有兩個特徵必須說明。第一，青少年或社會新鮮人就業機會比拉丁世界更好，事實上，只有主要為德語區的雙元教育體系結合工作和學校的安排，但荷蘭的部份工時就業和勞動市場彈性對年輕人來說，依然是不穩定的工作機會。第二，少數民族的待遇很差。荷蘭社會以寬容著稱，但這個寬容是針對傳統上分立的社會，因此，來自回教國家的土耳其或摩洛哥移民、荷蘭安地列斯、蘇利南或其他少數族裔者的失業率是原生荷蘭人的四至六倍。普遍來講，歐洲少數民族的失業率都高於美國或澳洲 (Becker, 2000: 235)。有關荷蘭奇蹟的論述事實上需要更細緻的檢證。

另外，長久以來對荷蘭福利國家表現感到憂心忡忡的學者，貝克 (Uwe Becker) 以量化的實證分析研究指出，事實上荷蘭的競爭力已經在奇蹟發生的那段期間逐漸流失，他認為 1990 年代後期出現的大量就業和經濟榮景來自部份工時制度、廉價的青年勞動力以及荷蘭的房市泡沫，這個就業奇蹟的因果關係其實非常令人擔心 (Becker, 2005: 1090)。

換言之，荷蘭的競爭力究竟有多強、荷蘭整體的經濟表現能有多好，荷蘭的薪資議價體制、自由的統合主義或競爭型統合主義等等作為一項解釋荷蘭奇蹟的自變項，比起資本主義的內在不穩定性和景氣循環似乎都微不足道。因此，最能

防患未然的選項是替不確定的未來儲備用以因應危機的財源。

## 肆、荷蘭經驗的意義

荷蘭福利國家演變的過程中其實和其歐陸福利國家所面臨的挑戰和限制是相似的。但是為什麼荷蘭是如此的與眾不同？首先，我們可以說荷蘭經歷的波折遠比其他福利國家還多，而且這些震盪的幅度讓荷蘭成為歐洲最無可救藥的病人，但也讓荷蘭成為歐洲模範生。根據本文的分析，事實上荷蘭的奇蹟或許不是表現在就業面向，諸如就業率高、失業率低等數字奇蹟而是自 1980 年代以來，堅持不斷進步和執行的社會經濟政策改革。

從卡贊斯坦（Peter Katzenstein）和魯迪克（John Rodik）的研究中，指出開放小型經濟體比大型經濟體付出更多資源和精力保持社會安全體制的穩定，由於新自由主義全球化是一股小國為了求取繁榮不得不投入的潮流，但對內而言，民族國家可作的努力還有很多，從歐洲社會整合的落後進度和區域多元差異的結果看來，社會安全制度依然有賴民族國家建立與捍衛，身為歐盟核心國家以及世界上不可或缺的貿易經濟體，荷蘭本身存在許多能夠成功回應全球化的利基。而荷蘭已然建立的福利制度是荷蘭民主的基礎，也是不可逆轉的未來，因為結合福利體制和資本主義發展的國家目標非常確定，並且才是民族國家永續繁榮發展的長久之道。

## 第二節 研究貢獻

本論文的貢獻在於將荷蘭作為一個小國崛起的分析對象，並且以綜合性、貫時性的歷史制度分析，企圖了解荷蘭如何透過成功結合協調市場經濟及福利體制的制度性鑲嵌，兼顧追求經濟繁榮和社會福利分配正義的目標。

荷蘭在協調市場經濟和福利制度上分別作為一種高度靈活又混種（hybird）的制度類型，相當具有自體制論分離而獨立研究的價值。

在比較政治經濟學的領域中，對於荷蘭單一國家案例的分析研究主要的貢獻是專心在該國的制度共同演變和特殊性的分析，有助於補充比較政治經濟領域中傾向大規模調查、歸納及總結過程中，無法滿足的專一案例探討，而類似本文的研究形態實際上能有助於我們從共同演變的經驗出發，認識、了解並分析福利國家的真實面貌。

### 第三節 研究限制

本論文的主要研究限制有三點。第一是語言問題，筆者不諳荷蘭文，因此僅能藉助英文文獻作為主要的分析資料，無法全面納入相關且權威的荷蘭文研究文獻，導致論文不夠精準。

其次是在學術面向上。由於本研究著重荷蘭作為一福利國家的歷史制度宏觀性發展，以及其與新自由主義趨勢的互動和演變，礙於學術能力及篇幅有限，難以同時納入荷蘭經驗和相關學術理論的對話分析，例如：資本主義多樣性理論（*Varieties of Capitalism*）、福利體制論等，無法直接對理論產生貢獻，但是本論文以反面佐證的方式證實荷蘭案例的多層次殊異性，確實挑戰了既有的學術理論學說，有關福利國家起源、演變和朝向現代化的發展路徑及過程需要更具創新性和前瞻性的理論產出。而福利國家混合而多元的面貌同時有賴整合歷史制度和環境因素對國家發展理念的作用，以獲得更清楚的理解和說明。

第三，由於缺乏及時且適足的研究資料，本文尚無法納入新自由主義全球化的最新發展，即 2008 年由美國房產泡沫引發的全球金融危機（*Globalization Financial Crisis, GFC*）對荷蘭的衝擊和影響。

國家內部不同政策範疇的變化不一定馬上對另一個領域產生衝擊，事實上，多數的牽動性和因果關係需要等待時間考驗。目前，這個外部衝擊最顯著的惡果在於大量緊縮的全球貿易需求，使得荷蘭經濟於 2009 年呈現負成長，然而這並非僅是荷蘭獨自面對的困境，就歐盟內部而言，有更多福利國家諸如希臘、西班

牙和義大利等，因此暴露出其巨額政府財政治赤字帶給福利國家，甚至是歐盟經濟體的整體危機。有關全球金融危機對福利國家的衝擊主要顯現在政府財政體質不健全的國家，換言之，國家有效治理的能力是生存於無常國際經濟環境最關鍵的條件。

據預測，對荷蘭而言，全球金融危機的短期經濟衝擊將在 2010 年後逐步回穩，然而經濟挑戰的風險無時無刻皆可能產生，福利國家顯然必須保有居安思危的意識，避免經濟波動破壞必須長期維持的社會安全制度，因此，相關的變化和研究需要繼續跟隨和分析。

#### 第四節 後續研究

延續先前本文的研究限制，筆者主要可提出兩點後續研究的建議。第一，類似本文的宏觀性分析，是未來比較政治經濟領域學術理論對話的重要素材，以荷蘭為例，其特殊性無所不在的展現在制度建立、改革和政策邏輯等層面，其發展對能產生許多刺激理論。

第二是有關於新自由主義全球化的最新發展依然不斷和民族福利國家互動中，然而這股外在動力對民族國家及其社會經濟制度的挑戰，和國家如何回應的拉扯需要接續觀察，並且等待時間考驗。

格雷（John Gray, 2000）指出全球化的迷思是以美國自由經濟市場為主體的國際化過程，當代新自由主義全球化是一個假面的曙光（false-dawn），是美國建構世界市場的霸權表現，他以亞洲、俄羅斯以及歐洲經濟發展模式指出，不必走回新古典主義那般的自由放任市場模式，也能有別的選擇走出具有發展性的未來。據此，我們可以正當質疑當代新自由主義全球化的霸權性質是否真確，倘若為真，則小國的策略應當如何調適，並走出最適的發展。

## 參考文獻

### 壹、中文文獻

- 王浩、張曉紅、謝永祥譯，2007，《歐洲視野中的荷蘭文化：1650—2000年：闡釋歷史》，桂林：廣西師範大學。譯自 Fokkema, Douwe. (Ed.), *Dutch Culture in a European Perspective: Accounting for the past, 1650-2000*. Hampshire: Palgrave Macmillan. 2004.
- 王崇名 1995 「歐洲福利國家的整體史理解」。《中央研究院民族學研究所彙刊》80：115-153。
- 古允文譯，1999，《福利資本主義的三個世界》，台北：巨流。譯自 Esping-Andersen, G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge, UK: Polity Press. 1990.
- 古允文，2004，〈書評：Varieties of Capitalism: the institutional foundations of comparative advantage〉，《台灣社會福利學刊》5：173-178。
- 江啓臣，2007，〈國際貿易與金融〉，張亞中（編），《國際關係總論》，台北，揚智，頁 305-332。
- 呂建德，2001，〈從福利國家到競爭式國家？—全球化與福利國家的危機〉，「全球化與社會福利學術研討會」論文，台北：台灣社會福利學會。
- 李易駿，2001，〈全球化對社會政策的挑戰：兼論台灣個案初探〉，《台灣社會福利學刊》1（2）：119-154。
- 李健鴻，2008，〈社會民主與國家角色〉，《勞動者電子報》，載於 <http://labor.ngo.org.tw/weekly/c281010.htm>
- 李華夏譯，1998，《資本主義的未來》，台北：立緒文化。譯自 Thurow, L., *The Future of Capitalism*. New York: Penguin. 1996.
- 辛炳隆，2003，〈積極性勞動市場政策的意涵與實施經驗〉，《就業安全》2（1）：9-15。
- 周育仁，1993，《政治與經濟之關係：台灣經驗與其理論意涵》，台北：五南。
- 林志鴻，2000，〈全球化下的社會福利政策〉，「全球化、個人化與風險社會研討會」論文，台北：政大社會學系。
- 林萬億，1994，《福利國家：歷史比較的分析》，台北：巨流。
- 林萬億、周淑美譯，2004，《全球化與人類福利》，台北：五南。譯自 Gerorge, V. & Wilding, P., *Globalization and Human Welfare*. New York : Palgrave. 2002
- 林萬億，2008，〈全球化與福利國家課程綱要〉，台北：臺灣大學社會工作學研究所。

- 洪惠芬、連詩敏、呂建德，2002，〈全球競爭與制度回應—丹麥與荷蘭福利改革經驗的分析〉，「民主政治與社會福利學術研討會」論文，台北：台灣社會福利學會。
- 施世駿，2005，〈歐盟新治理模式與社會政策發展：「開放協調法」興起的歷史脈絡與政策意涵〉，《台灣社會福利學刊》4（1）：1-50。
- 施康強譯，2006，《15至18世紀的物質文明，經濟和資本主義》，台北：左岸文化。譯自 Braudel, F. *Civilisation matérielle, économie et capitalisme: XVe-XVIIIe siècle*. Paris: A. Colin. 1979.
- 孫治本，2000，〈全球化與社會政策的未來：德國「新中間」路線之爭議〉，《台灣社會研究季刊》38：91-132。
- 孫迺翊，2008，〈歐盟人民社會基本權之保障—以受僱者與非受僱者之遷徙自由與社會給付請求權為例〉，《歐美研究》38（4）：579-636。
- 張文成譯，2008，《荷蘭的奇蹟：荷蘭的就業增加、福利改革、法團主義》，重慶：重慶出版社。譯自 Visser, J. and Hemerijck, A., *A Dutch Miracle: Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*. Amsterdam: Amsterdam University Press. 1999.
- 張亞中，2007a，〈歐洲聯盟的演進〉，黃偉峰（編），《歐洲聯盟的組織與運作》，台北：五南，頁 23-78。
- 張亞中，2007b，〈全球化的爭辯〉，張亞中（編），《國際關係總論》，台北，揚智，頁 333-378。
- 張亞中、苗繼德，2007c，〈全球不平等發展〉，張亞中（編），《國際關係總論》，台北，揚智，頁 415-458。
- 張亞中，2008，《小國崛起》，台北：聯經。
- 張健雄，2006a，《歐盟經濟政策概論》，北京：中國社會科學。
- 張健雄，2006b，《荷蘭》，第二版，北京：社會科學文獻。
- 張淑琴，2010，《低地國（荷比盧）史：新歐洲的核心》，第二版，台北：三民。
- 葉琇姍，2007，〈從排除到融合—工作與福利的千年之爭：探討積極勞動市場政策與社會福利政策的鴻溝與整合〉，台灣大學社會工作學研究所研究計畫。
- 連詩敏，2003，《經濟全球化與荷蘭、丹麥的福利改革：政治經濟的分析》，嘉義：中正大學社會福利研究所碩士論文。
- 郭忠華、劉訓練編，2007，《公民身分與社會階級》，南京：江蘇人民。Marshall, T. H., *Citizenship and Social Class*. London: Pluto Press. 1992.

郭秋慶，2004，〈經濟全球化與歐洲聯盟里斯本議程〉，「歐盟高峰會與台歐關係研討會」論文，台北：歐洲聯盟研究論壇。

陳萬煦譯，2009，《政治經濟學的國民體系》，北京：華夏。譯自 J. S. Nicholson (Ed.), S. S. Lloyd (Trans.), *The national system of political economy*. London: Longmans, Green, and Co. 1909.

黃孝如譯，2007，《世界的另一種可能：破解全球化難題的經濟預告》，台北：天下文化。譯自 Stiglitz, J. E. *Making Globalization Work*. New York: W.W. Norton & Co. 2007.

黃志隆、張世雄，2005，〈就業成長的達成與社會安全的維繫—荷蘭福利改革的理論爭議與政策意涵〉，《歐美研究季刊》35（2）：405-458。

黃國清，2006，〈從意識形態到經國治術—福利國家作為國富民強之道〉，《思與言》44（3）：131-177。

黃國清，2008，《福利國家與儒家福利政治哲學之對話：「國富民強」之道新解》，台北：政治大學社會學研究所博士班論文。

黃述民、石佳音、廖立文譯，1989，《鉅變：當代政治經濟的起源》，台北：遠流。譯自 Polanyi, K., *The great transformation: the political and economic origins of our time*. Boston, MA: Beacon Press. 1957.

詹火生，1991，《社會變遷與社會福利》，台北：民主文教基金會。

賴兩陽，2003，〈經濟優先，社福更不能緩—全球化下社會政策的影響與出路〉，《社區發展》102：45-62

## 貳、英文文獻

- Afonso, A. and Wiekenkamp, N. 2008. "Punching above One's Weight. Trade Unions and Corporatism in Switzerland and the Netherlands." *ASSR-UvA Staff Seminar*. Amsterdam: Amsterdam School for Social Science Research.
- Aigner, K., Guger, A., Leoni, T. and Walterskirchen, E. 2007. "Reform Perspectives on Welfare State Models in Global Capitalism." Paper presented at the WIFO Working Papers.
- Albert, M. 1993. *Capitalism against Capitalism*. P. Haviland (Tran.). London: Whurr.
- Albo, G. and Fast, T. 2003. "Varieties of Neoliberalism: Trajectories of Welfare in the Advanced Capitalist Countries." Paper presented at the Annual Meetings of the Canadian Political Science Association.

- Angresano, J. 2007. *French welfare state reform: idealism versus Swedish, New Zealand and Dutch pragmatism*. London: Anthem Press.
- Anderson, K. and Hassel, A. 2007. "Pathways of change in CMEs: Training regimes in Germany and the Netherlands." Paper presented at the CES Conference.
- Arcanjo, M. 2006. "Ideal (or Real) types of welfare state." Paper presented at Technical University of Lisbon, Department of Economics.
- Armingeon, K. 2007. "Active labour market policy, international organizations and domestic politics." *Journal of European Public Policy* 14(6): 905-932.
- Ash, M., Balakrishnan, R., Crotty, J., Dickens, E., Epstein, G., Ferguson, T., et al. 2009. "A Progressive Program for Economic Recovery and Financial Reconstruction." New York and Amherst, MA: Schwartz Centre for Economic Policy Analysis and Political Economy Research Institute.
- Axford, B. 1995. *The global system: economics, politics and culture*. Cambridge, UK: Polity Press.
- Bailey, D. 2009. "The Modernization (or Domination) of Social Democracy." Paper presented at the Political Studies Association Annual Conference, Manchester.
- Baker, D., Epstein, G. and Pollin, R. 1998. *Globalization and Progressive Economic Policy*. New York: Cambridge University Press.
- Balkenende, J. P. 2007. "The Dutch Dream Revisited." Hague: Retrieved from <http://english.minaz.nl/dsc?c=getobjectands=objandobjectid=4714>
- Baumol, W. 2004. "Four sources of Innovation and Stimulation of Growth in the Dutch Economy." *De Economist* 152(3): 321-351.
- Becker, U. 1999. "The 'Dutch Miracle': Employment Growth in a Retrenched but Still Generous Welfare System." Paper presented at University of New South Wales, Social Policy Research Centre.
- Becker, U. 2000. "Welfare state development and employment in the Netherlands in comparative perspective." *Journal of European Social Policy* 10(3): 219-239.
- Becker, U. 2005. "An example of competitive corporatism? the Dutch political economy 1983-2004 in critical examination." *Journal of European Public Policy* 12(6): 1078-1102.
- Becker, U. 2007. "Open systemness and contested reference frames and change. A reformulation of the varieties of capitalism theory." *Socio-Economic Review* 5(2): 261.

- Becker, U. and Hendriks, C. 2008. “‘As the Central Planning Bureau says’. The Dutch wage restraint paradigm, its sustaining epistemic community and its relevance for comparative research.” *Review of International Political Economy* 15(5): 826-850.
- Beier, N. C. 2006. “The Dutch Economy Over the Last Decade.” In D. National bank (Series Ed.) and J. Thomsen and A. M. Christensen (Vol. Ed.). *Monetary Review 2<sup>nd</sup> Quarter 2006*. Copenhagen: Danmark National bank, pp. 35-48.
- Bekker, S. and Wilthagen, T. 2008. “Europe’s Pathways to Flexicurity: Lessons Presented from and to the Netherlands.” *Review of European Economic Policy* 43(2): 1-13.
- Bohle, D. 2006. “Neoliberal hegemony, transnational capital and the terms of the EU’s eastward expansion.” *Capital and Class* 30(1): 57-86.
- Bohle, D. and Greskovits, B. 2006. “Capitalism without compromise: Strong business and weak labor in Eastern Europe’s new transnational industries.” *Studies in Comparative International Development* 41(1): 3-25.
- Bohle, D. and Greskovits, B. 2007. “Neoliberalism, embedded neoliberalism and neocorporatism: towards transnational capitalism in Central-Eastern Europe.” *West European Politics* 30(3): 443-466.
- Bonoli, G. 2007. “Time matters: postindustrialization, New social risks and welfare state adaptation in advanced industrial democracies.” *Comparative Political Studies* 40(5): 495-520.
- Borras, S. and Jacobsson, K. 2004. ”The Open Method of Coordination and New Governance Patterns in the EU.” *Journal of European Public Policy* 11(2): 185-208.
- Bos, W. 2008. “Modernising Social Democracy: Back To The Future.” Speech Given to Progressive Governance Conference. London. 4 April 2008.
- Boyer, R. and Drache, D. 1996. *States against markets: the limits of globalization*. New York: Routledge.
- Brady, D., Beckfield, J. and Zhao, W. 2007. “The consequences of economic globalization for affluent democracies.” *Annual Review of Sociology* 33: 313-334.
- Brenner, R. 2001. “The Low Countries in the transition to capitalism.” *Journal of Agrarian Change* 1(2): 169-241.

- Bridgen, P. and Meyer, T. 2009. "The Politics of Occupational Pension Reform in Britain and the Netherlands: The Power of Market Discipline in Liberal and Corporatist Regimes." *West European Politics* 32(3): 586-610.
- Briggs, A. 2000. "The welfare state in historical perspective." In C. Pierson and F. G. Castles (Ed.), *The Welfare State Reader*. Malden, MA: Polity, pp. 18-31.
- Bruff, I. 2003. "The Netherlands, the challenge of Lijst Pim Fortuyn and the third way." *Politics* 23(3): 156-162.
- Burgoon, B. 2003. "Globalization and welfare compensation: disentangling the ties that bind." *International Organization* 55(03): 509-551.
- Busch, A. 2004. "European Integration, Varieties of Capitalism and the Future of 'Rhenish Capitalism.'" Paper presented at the DVPW Sektion Politik und Ökonomie conference, Cologne.
- Caporaso, J. A. 1993. "Global Political Economy." In A. W. Finifter (Ed.), *Political Science: The State of the Discipline II*. Washington, D.C.: American Political Science Association, pp. 451-482.
- Castels, F. 2001. "The Future of the Welfare State: Crisis Myths and Crisis Realities." Paper presented at the Conference on Re-inventing society in a changing global economy, University of Toronto.
- Castels, F. 2004. *The future of the welfare state – crisis myths and crisis realities*. Oxford: Oxford University Press.
- Cawson, A. 1982. Corporatism and welfare: social policy and state intervention in Britain. London : Heinemann Educational Books.
- Clegg, D. 2007. "Continental drift: on unemployment policy change in Bismarckian welfare states." *Social Policy and Administration* 41(6): 597-617.
- Corden, W. 1984. "Booming sector and Dutch disease economics: survey and consolidation." *Oxford Economic Papers* 36(3): 359-380.
- Corden, W. and Neary, J. 1982. "Booming sector and de-industrialisation in a small open economy." *The Economic Journal* 92(368): 825-848.
- Cox, R. 1993. The development of the Dutch welfare state: from workers' insurance to universal entitlement. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Cox, R. 2001. "The social construction of an imperative: why welfare reform happened in Denmark and the Netherlands but not in Germany." *World Politics* 53: 463-498.

- Daly, M. 2001. "Globalization and the Bismarckian welfare states." In R. Sykes, B. Palier, and P. M. Prior (Ed.), *Globalization and European welfare states: challenges and change*. New York: Palgrave.
- De Beus, J. 1999. "The politics of consensual well-being." In G. Kelly (Ed.), *The New European Left*. London: Fabian Society, pp. 59-68.
- Delsen, L. and De Jong, E. 1998. *The German and Dutch economies: who follows whom?* New York: Physica-Verlag.
- Delsen, L. and Poutsma, E. 2005. "Labour market institutions and economic performance in the Netherlands." *International Economic Journal* 19(2): 169-196.
- Drescher, S. 1994. "The Long Goodbye: Dutch Capitalism and Antislavery in Comparative Perspective." *The American Historical Review* 99(1): 44-69.
- Dutch government. 2007. "Coalition Agreement." Between the parliamentary parties of the Christian Democratic Alliance, Labour Party and Christian Union, 7 February 2007. Available from: [http://www.government.nl/Government/Coalition\\_agreement](http://www.government.nl/Government/Coalition_agreement)
- Dyson, K. 2000. "EMU as Europeanization: Convergence, diversity and contingency." *Journal of Common Market Studies* 38(4): 645-666.
- Dyson, K., Featherstone, K. and Michalopoulos, G. 1995. "Strapped to the mast: EC central bankers between global financial markets and regional integration." *Journal of European Public Policy* 2(3): 465-487.
- Ebbinghaus, B. and Hassel, A. 2000. "Striking deals: concertation in the reform of continental European welfare states." *Journal of European Public Policy* 7(1): 44-62.
- Ebbinghaus, B. and Manow, P. 2001. *Comparing welfare capitalism: social policy and political economy in Europe, Japan and the USA*. New York: Routledge.
- Esping-Andersen, G. 1996. "Welfare states without work: the impasse of labour shedding and familialism in Continental European social policy." In G. Esping-Andersen (Ed.), *Welfare states in transition: national adaptations in global economies*. London: Sage, pp. 66-87.
- European Commission. 2008. "EMU at 10: Successes and Challenges after ten years of Economic and Monetary Union." European Economy, February 2008. Available from: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/emu10/emu10report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/emu10/emu10report_en.pdf)
- European Commission. 2010a. "Lisbon Strategy Evaluation Document." Commission staff working documents, on 2 February 2010. Available from:

[http://ec.europa.eu/archives/growthandjobs\\_2009/pdf/lisbon\\_strategy\\_evaluation\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/archives/growthandjobs_2009/pdf/lisbon_strategy_evaluation_en.pdf)

European Commission. 2010b. "Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth." Following the Commission's communication and the discussions held in the Council, on the 25-26 March 2010. Available from: [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/president/news/documents/pdf/2010\\_0303\\_1\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/documents/pdf/2010_0303_1_en.pdf)

Ferguson, H. 1992. *Religious transformation in Western society: the end of happiness.* New York: Routledge.

Ferrera, M. and Rhodes, M. 2000. "Building a sustainable welfare state." *West European Politics* 23(2): 257-282.

Fouarge, D. and Muffels, R. 2009. "Working Part-Time in the British, German and Dutch Labour Market: Scarring for the Wage Career?" *Schmollers Jahrbuch* 129(2): 217-226.

Frericks, P., Maier, R. and de Graaf, W. 2009. "Toward a Neoliberal Europe?: Pension Reforms and Transformed Citizenship." *Administration and Society* 41(2): 135-157.

Garrett, G. 1996. "Capital mobility, trade and the domestic politics of economic policy." In H. V. M. Robert O. Keohane (Ed.), *Internationalization and domestic politics.* New York: Cambridge University Press, pp. 79-107.

Garrett, G. and Lange, P. 1995. "Internationalization, institutions and political change." *International Organization* 49(4): 627-655.

Giddens, A. 1998. The third way: the renewal of social democracy. Cambridge: Polity Press.

Gill, S. 1998. "European governance and new constitutionalism: economic and monetary union and alternatives to disciplinary neoliberalism in Europe." *New Political Economy* 3(1): 5-26.

Gladdish, K. 1990. "Parliamentary activism and legitimacy in the Netherlands." *West European Politics* 13(3): 103-119.

Goetschy, J. 2007. "The Implications of the Lisbon Strategy for the Future of Social Europe On the Road or New Age?" *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* 23(4): 499-523.

Goodin, R., Muffels, R. and Headey, B. 1999. *The Real Worlds of Welfare Capitalism.* New York: Cambridge University Press.

- Gordon, D. 1994a. "Bosses of different stripes: a cross-national perspective on monitoring and supervision." Paper presented at the Hundred and Sixth Annual Meeting of the American Economic Association.
- Gordon, D. 1994b. "The global economy: new edifice or crumbling foundations?" In T. M. David M. Kotz and Michael Reich (Ed.), *Social structures of accumulation: The political economy of growth and crisis*. New York: Cambridge University Press, pp. 292-305.
- Gorden, D. 1996. Fat and mean: the corporate squeeze of working Americans and the myth of managerial "downsizing." New York: Martin Kessler Books.
- Gray, J. 2002. False dawn: The delusions of global capitalism. New York: The New Press.
- Green-Pedersen, C. "Welfare-state Retrenchment in Denmark and the Netherlands, 1982-1998" *Comparative Political Studies* 34(9): 963-985.
- Green-Pedersen, C. and van Kersbergen, K. 2002. "The Politics of the Third Way: The Transformation of Social Democracy in Denmark and the Netherlands." *Party Politics* 8(5): 507-524.
- Guger, A., Leoni, T. and Walterskirchen, E. 2007. "European Socio-Economic Models: Experiences and Reform Perspectives." Euroframe-EFN Autumn 2007 Report. Available from:  
[http://www.euroframe.org/fileadmin/user\\_upload/euroframe/efn/autumn2007/Annex3\\_WIFO.pdf](http://www.euroframe.org/fileadmin/user_upload/euroframe/efn/autumn2007/Annex3_WIFO.pdf)
- Hall, P. and Gingerich, D. 2009. "Varieties of capitalism and institutional complementarities in the political economy: An empirical analysis." *British Journal of Political Science* 39(03): 449-482.
- Hall, P. and Soskice, D. 2001. Varieties of capitalism: the institutional foundations of comparative advantage Oxford: Oxford University Press.
- Hall, P. and Soskice, D. 2003. "Varieties of capitalism and institutional change: a response to three critics." *Comparative European Politics* 1(2): 241-250.
- Hausermann, S. and Palier, B. 2008. "The politics of employment-friendly welfare reforms in post-industrial economies." *Socio-Economic Review* 1-28. doi: 10.1093/ser/mwn011
- Hay, C. 2006. "What's Globalization Got to Do with It? Economic Interdependence and the Future of European Welfare States." *Government and opposition* 41(1): 1-22.

- Heemskerk, E. and Schnyder, G. 2008. "Small states, international pressures and interlocking directorates: the cases of Switzerland and the Netherlands." *European Management Review* 5(1): 41-54.
- Hein, E. and Truger, A. 2010. "Finance-dominated capitalism in crisis-the case for a Global Keynesian New Deal." *Working Paper No. 6*. Munich: Institute for International Political Economy.
- Held, D. 1999. Global transformations: Politics economics and culture. Stanford: Stanford University Press.
- Helleiner, G.K., 1994. Trade Policy and Industrialization in Tubulent Times. London: Routledge.
- Hemerijck, A. 2003. "A paradoxical miracle: the politics of coalition government and social concertation in Dutch welfare reform." In S. Jochem and N. A. Siegel (Eds.), *Konzertierung, Verhandlungsdemokratie und Reformpolitik im Wohlfahrtsstaat Das Modell Deutschland im Vergleich*. Opladen: Leske + Budrich, pp. 232-270.
- Hemerijck, A. 2003. "Embedding Social Europe in an Enlarged Union." Paper presented at European University Institute.
- Hemerijck, A., and Sleegers, P. 2007. "The Netherlands: social and economic normalization in an era of European Union controversy." In J. Kvist and J. Saari (Ed.,) *The Europeanisation of Social Protection*. Bristol: The Policy Press, pp. 175-194.
- Hemerijck, A. and Visser, J. 2000. "Change and immobility: three decades of policy adjustment in the Netherlands and Belgium." *West European Politics* 23(2): 229-256.
- Hemerijck, A. and Visser, J. 2009. "The Dutch model: an obvious candidate for the 'third way'?" *European Journal of Sociology* 40(01): 103-121.
- Hicks, A. and SER, L. 2003. "Varieties of welfare capitalism." *Socio-Economic Review* 1: 27-61.
- Hogenbirk, A. and Narula, R. 2004. "Location and agglomeration of FDI in The Netherlands: implications for policy." Research memoranda. Maastricht: MERIT, Maastricht Economic Research Institute on Innovation and Technology.
- Hooghe, L. and Marks, G. 1999. "The making of a polity: The struggle over European integration." In H. Kitschelt, P. Lange, G. Marks and J. Stephens (Eds.), *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 70-100.

- Huber, E. and Stephens, J. 2001. *Development and crisis of the welfare state: parties and policies in global markets*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Hudson, J., Hwang, G. and Kuhner, S. 2008. "Between ideas, institutions and interests: analysing third way welfare reform programmes in Germany and the United Kingdom." *Journal of Social Policy* 37(02): 207-230.
- Iversen, T. and Stephens, J. 2008. "Partisan Politics the welfare state and three worlds of human capital formation." *Comparative Political Studies* 41(4/5): 600-637.
- Jaeger, M. and Kvist, J. 2003. "Pressures on State Welfare in Post-industrial Societies: Is More or Less Better?" *Social Policy and Administration* 37(6): 555-572.
- Joffe, G. H. 2001. "Preface: Regionalism -A New Paradigm?" In M. Telò (Ed.), *European Union and New Regionalism: regional actors and global governance in a post-hegemonic era*. Burlington: Ashgate, pp. ix-xiii.
- Jones, E. 1999. "Is 'competitive' corporatism an adequate response to globalisation? Evidence from the Low Countries." *West European Politics* 22(3): 159-181.
- Jones, E. 2008. *Economic adjustment and political transformation in small states*. New York: Oxford University Press.
- Jongen, E. L. W. and Gameren, E. v. 2000 "The impact of active labour market policies-an AGE analysis for The Netherlands." *FEWEB research memoranda*: Vrije Universiteit Amsterdam.
- Jespen, M. and Pascual, A. S. 2005. "The European Social Model: an exercise in deconstruction." *Journal of European Social Policy* 15(3): 231-245.
- Karsten, L., van Veen, K. and van Wulfften Palthe, A. 2008. "What Happened to the Popularity of the Polder Model? Emergence and Disappearance of a Political Fashion." *International Sociology* 23(1): 37-67.
- Katzenstein, P. J. 1985. *Small states in world markets: industrial policy in Europe*. thaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Katzenstein, P. J. 2003. "Small states and small states revisited." *New Political Economy* 8(1): 9-30.
- Keizer, P. 2001. "From Welfare to Work Fare: Dutch Policies in the Nineties." In N. Gilbert and R. v. Voorhis (Eds.), *Activating the unemployed: a comparative appraisal of work-oriented policies*. New Brunswick, NJ: Transaction, pp. 113-134.
- Klein, N. 2000. No logo: Taking aim at the brand bullies. New York: Picador.

- Klein, P. 1980. "The foundations of Dutch prosperity." In G. Richard (Ed.), *The Economy and Politics of the Netherlands since 1945*. Hague: Nijhoff, pp. 1-12.
- Klein, P. 1982. "Dutch Capitalism and the World-Economy." In M. Aymard (Ed.), *Dutch Capitalism and World Capitalism*. New York: Cambridge University Press, pp. 75-92.
- Korpi, W. 1989. "Power, Politics and State Autonomy in the Development of Social Citizenship: Social Rights During Sickness in Eighteen OECD Countries Since 1930." *American Sociological Review* 54(3): 309-328.
- Kotz, D. 2008. "Neoliberalism and financialization." Paper presented at the conference in honor of Jane D'Arista at the Political Economy Research Institute.
- Kotz, D. 2009. "The Financial and Economic Crisis of 2008: A Systemic Crisis of Neoliberal Capitalism." *Review of Radical Political Economics* 10(5): 305-317.
- Kox, H. and Rubalcaba, L. 2007 "Business services and the changing structure of European economic growth." CPB (Vol. Ed.), *CPB Memoranda* Hague: CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.
- Kvist, J and Saari, J. 2007. *The Europeanisation of social protection*. Bristol: Policy Press.
- Kuhnle, S. 2000. Survival of the European Welfare State. New York: Routledge.
- Lehmbruch, F. v. W. a. G. 2003. Renegotiating the welfare state: flexible adjustment through corporatist concertation. New York: Routledge.
- Lehmbruch, G. 1979. "Consociational democracy, class conflict and the new corporatism." In P. C. Schmitter and G. Lehmbruch (Ed.), *Trends toward corporatist intermediation*. London: Sage, pp. 53-61.
- Leibfried, S. and Rieger, E. 1998. "Welfare state limits to globalization." *Politics and Society* 26(3): 363-390.
- Lipietz, A. 1985. "The globalisation of the general crisis of Fordism." *IDS Bulletin* 16(2): 6-56.
- Martin, C. and Thelen, K. 2007. "The State and Coordinated Capitalism: contributions of the public sector to social solidarity in postindustrial societies." *World Politics* 60(1): 1-36.
- Menz, G. 2005. Varieties of capitalism and Europeanization: national response strategies to the single European market. New York: Oxford University Press.

- Mishra, R. 1990. The welfare state in capitalist society: policies of retrenchment and maintenance in Europe, North America and Australia. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Mokyr, J. 2000. "The Industrial Revolution and the Netherlands: Why did it not happen?" *De Economist* 148(4): 503-520.
- Navarro, V. 1998. "Neoliberalism," globalization," unemployment, inequalities and the welfare state." *International journal of health services: planning, administration, evaluation* 28(4): 607-682.
- Neary, J. and Van Wijnbergen, S. 1986. *Natural Resources and the Macroeconomy*. Cambridge, Mass: MIT Press.
- Nijhof, E. 2009. "Pensions and Providence: Dutch Employers and the Creation of Funded Pension Schemes." *Enterprise and Society* 10(2): 265-303.
- Rae, D. & Sollie, M. 2007. "Globalisation and the European Union: Which Countries are Best Placed to Cope?" OECD ECO/WKP (2007)46. Available from:  
[http://www.olis.oecd.org/olis/2007doc.nsf/LinkTo/NT000058AE/\\$FILE/JT03242091.PDF](http://www.olis.oecd.org/olis/2007doc.nsf/LinkTo/NT000058AE/$FILE/JT03242091.PDF)
- Palier, B. and Sykes, R. 2001. "Challenges and change: issues and perspectives in the analysis of globalization and the European welfare states." In R. Sykes, B. Palier and P. M. Prior (Eds.), *Globalization and European Welfare States: Challenges and Change*. London: Palgrave Macmillan, pp. 1-16.
- Pennings, F. 1990. Benefits of doubt: A comparative study of the legal aspects of employment and unemployment schemes in Great Britain, Germany, France and the Netherlands. Boston: Kluwer Law and Taxation.
- Petralla, R. "The dynamics of the emerging world order." In R. Boyer and D. Darche (Eds.), *States against markets: the limits of globalization*. New York: Routledge
- Pierson, P. 2001. *The new politics of the welfare state*. New York: Oxford University Press.
- Pierson, P. 2004. Politics in time: History, institutions and social analysis. Oxford: Princeton University Press.
- Pierson, P. and Skocpol, T. 2002. "Historical institutionalism in contemporary political science." In I. Katzenelson and H. V. Milner (Eds.), *Political science: The state of the discipline*. Washington, D.C.: American Political Science Association, pp. 693-721.
- Piore, M. J. and C. F. Sabel. 1984. *The second industrial divide: possibilities for prosperity*. New York: Basic Books.

- Poutsma, E. and Braam, G. 2005. "Corporate governance and labour management in the Netherlands: Getting the best of both worlds?" In H. Gospel and A. Pendleton (Ed.), *Corporate Governance and Labour Management. An International Comparison*. New York : Oxford University Press, pp. 148-172.
- Powell, M. and Barrientos, A. 2004. "Welfare regimes and the welfare mix." *European Journal of Political Research* 43(1): 83-105.
- Rae, D. and Sollie, M. 2007. "Globalisation and the European Union: which countries are best placed to cope?" *OECD Working Paper*. Paris: OECD, Economics Department.
- Regini, M. 2003. "Tripartite concertation and varieties of capitalism." *European Journal of Industrial Relations* 9(3): 251-263.
- Remery, C., Henkens, K., Schippers, J. and Ekamper, P. 2003. "Managing an aging workforce and a tight labor market: views held by Dutch employers." *Population Research and Policy Review* 22(1): 21-40.
- Rhodes, M. 1998. "Globalisation, Labour Markets and Welfare States: A Future 'Competitive Corporatism'?" In M. Rhodes and Y. Meny (Eds.), *The Future of European Welfare: A New Social Contract?* London: MacMillan, pp. 178-203.
- Rhodes, M. 2002. "Why EMU is-or may be-good for European welfare states?" In K. Dyson (Ed.), *European states and the euro: Europeanization, variation and convergence* (pp. 305-334). Oxford: Oxford University Press.
- Riela, S. 2009. "The EU Needs a Social Market Economy, Now More Than Ever." In C. Arvanitopoulos and N. Tzifakis (Eds.), *Reforming Europe: The Role of the Centre-Right*. Berlin: Springer, pp. 137-151.
- Rogowski, R. 1993. "Comparative politics." In A. W. Finifter (Ed.), *Political Science: The State of the Discipline II*. Washington, D.C.: American Political Science Association, pp. 431-450.
- Rueda, D. 2007. *Social democracy inside out: partisanship and labor market policy in industrialized democracies*. New York: Oxford University Press.
- Ryner, M. 1999. "Neoliberal globalization and the crisis of Swedish social democracy." *Economic and Industrial Democracy* 20, No.1: 39-80.
- Schmidt, J. and Hersh, J. 2006. "Neoliberal globalization: Welfare without welfare." *Globalizations* 3(1): 69-89.
- Schmidt, V. 2008. "European Political Economy: Labour Out, State Back In, Firm to the Fore." *West European Politics* 31(1): 302-320.

- Schmidt, V. and Westrup, J. 2008. "Taking the State Seriously: Policy, Polity and the Politics of Ideas and Discourse in Political Economy." Paper presented at the National Meetings of the American Political Science Association.
- Schmitter, P. C. 1974. "Still the century of corporatism?" *Review of Politics* 36: 36-131.
- Schmitter, P. C. and Lehmbruch, G. 1979. *Trends toward corporatist intermediation*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Schmitter, P. C. 1989. "Corporatism is dead! Long live corporatism!" *Government and Opposition* 24: 54-72.
- Schnyder, G. and Street, T. 2008. "Revisiting the Party Paradox of Finance Capitalism: Evidence from Switzerland, Sweden and the Netherlands." Paper presented at the Centre for Business Research, University of Cambridge.
- Scholte, J. 2008. "The globalization of world politics." In J. Baylis, S. Smith and P. Owens (Eds.), *The globalization of world politics: an introduction to international relations*. New York: Oxford University Press, pp. 13-34.
- Schroder, M. 2008. "Integrating Welfare and Production Typologies: How Refinements of the Varieties of Capitalism Approach call for a Combination of Welfare Typologies." *Journal of Social Policy* 38(01): 19-43.
- Seeleib-Kaiser, M. 2008. *Welfare state transformations: comparative perspectives*. New York: Palgrave Macmillan.
- SER. 2006. "Increasing prosperity by and for everyone." Abstract of the advisory report concerning social and economic policy for the medium term. Available from: [http://www.ser.nl/en/publications/publications/至  
/media/Files/Internet/Talen/Engels/2006/2006\\_08%20pdf.ashx](http://www.ser.nl/en/publications/publications/至/media/Files/Internet/Talen/Engels/2006/2006_08%20pdf.ashx)
- SER. 2007. "Never again full employment?" Speech held by Alexander Rinnooy Kan at the Europaïsch Forum Alpbach, on 31 August 2008. Available from: <http://www.ser.nl/en/Publications/Speeches%20chairman/2007/20070831.aspx>
- SER. 2008. "On sustainable globalisation: a World to be won." Advisory report. Available from: [http://www.ser.nl/至  
/media/Files/Internet/Talen/Engels/2008/2008\\_06/2008\\_06.ashx](http://www.ser.nl/至<br/>/media/Files/Internet/Talen/Engels/2008/2008_06/2008_06.ashx)
- SER. 2009. "Towards a more social European market economy: rethinking the Rhineland model." Speech held by Chairman, Alexander Rinnooy Kan, on 14 May 2009. Available from: <http://www.ser.nl/en/Publications/Speeches%20chairman/2009/20090514.aspx>

- Shire, K. and Van Jaarsveld, D. 2008. "The Temporary Staffing Industry in Protected Employment Economies: Germany, Japan and the Netherlands." Paper presented at the Sloan Industry Studies Conference, Boston.
- Sklair, L. 1991. *Sociology of the Global System*. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Snel, E. and de Boom, J. 2008. "Welfare state reform and in-work poverty in the Netherlands." Paper presented at the Conference 'Work, Poverty and Inequality in the 21<sup>st</sup> Century', California.
- State, P. F. 2008. *A brief history of the Netherlands*. New York: Facts On File.
- Streeck, W. 1997. "German capitalism: does it exist? Can it survive?" *New Political Economy* 2(2): 237-256.
- Taylor-Gooby, P. 2008. "The new welfare state settlement in Europe." *European Societies* 10(1): 3-24.
- Tepe, M. and Vanhuysse, P. 2009. "Are Aging OECD Welfare States on the Path to Gerontocracy?" *Journal of Public Policy* 29(1): 1-28.
- Tergeist, P. and Grubb D. 2006. "Activation Strategies and the Performance of Employment Services in Germany, the Netherlands and the United Kingdom." OECD Social, Employment and Migration Working Papers NO. 42. Available from: <http://www.oecd.org/dataoecd/32/22/37848464.pdf>
- Thelen, K. 2009. "Institutional Change in Advanced Political Economies." *British Journal of Industrial Relations* 47(3): 471-498.
- Touwen, L. 2008. "How does a coordinated market economy evolve? Effects of policy learning in the Netherlands in the 1980s." *Labour History* 49(4): 439-464.
- Trampusch, C. 2007. "Industrial Relations as a Source of Solidarity in Times of Welfare State Retrenchment." *Journal of Social Policy* 36(2): 197-215.
- Underhill, G. and Dyson, K. 2002. Global Integration, EMU and Monetary Governance in the European Union: the political economy of the stability culture. In K. Dyson (Ed.), *European States and the Euro: Europeanization, Variation and Convergence*. Oxford: Oxford University Press, pp. 31-52.
- van Apeldoorn, B. 2009. A National Case-Study of Embedded Neoliberalism and Its Limits: The Dutch Political Economy and the 'No' to the European Constitution. In B. v. Apeldoorn, J. Drahokoupil and L. Horn (Eds.), *Contradiction and Limits of Neoliberal European Governance*. London: Palgrave Macmillan, pp. 211-232.

- van Ark, B. 2003. "The productivity problem of the Dutch economy: Implications for economic and social policies and business strategy." *Research Memorandum GD-64*: Groningen Growth and Development Centre.
- van der Veen, R. and Groot, L. 2006. "Post-productivism and welfare states: a comparative analysis." *British Journal of Political Science* 36(04): 593-618.
- van Der Veen, R. and Trommel, W. 1999. "Managed liberalization of the Dutch welfare state: A review and analysis of the reform of the Dutch social security system, 1985-1998." *Governance*, 12(3): 289-310.
- van Gerven, M. 2008. "Activating Social Policy and the Preventive Approach for the Unemployed in the Netherlands" *AIAS Working Paper*. Amsterdam: Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies.
- van Kersbergen, K. 1995. Social capitalism: A study of Christian democracy and the welfare state. London: Routledge.
- van Oorschot, W. 2004. "Balancing work and welfare: activation and flexicurity policies in The Netherlands, 1980-2000." *International Journal of Social Welfare* 13(1): 15-27.
- van Oorschot, W. and Arts, W. 2005. "The social capital of European welfare states: the crowding out hypothesis revisited." *Journal of European Social Policy* 15(1): 5-26.
- van Oorschot, W. and Boos, K. 2000. "The battle against numbers: Disability policies in the Netherlands." *European Journal of Social Security* 2(4): 343-362.
- van Oorschot, W. and Engelfriet, R. 1999. "WORK, WORK, WORK Labour Market Participation Policies in The Netherlands 1970-2000." *East West Review of Labor Law and Social Policy* 4: 149-192.
- van Paridon, K. 2007. "Growth, Jobs and Structural Reform in the Netherlands." In P. J. J. Welfens, M. Heise and R. Tilly (Ed.), *50 Years of EU Economic Dynamics*. Berlin: Springer, pp. 209-217.
- van Vliet, O. and Kaeding, M. 2007. "Globalisation, European Integration and Social Protection – Patterns of Change or Continuity?" *Research Memorandum*. Leiden: Department of Economics Leiden University.
- van Waarden, F. 2003. "The societal and historical embeddedness of Dutch corporatism." In G. Lehmbruch and Frans van Waarden (Ed.), *Renegotiating the welfare state: flexible adjustment through corporatist concertation*. New York: Routledge, pp. 70-96.

- van Zanden, J. 1998. The economic history of the Netherlands, 1914-1995: a small open economy in the 'long' twentieth century. New York: Routledge.
- Vanderwoerd, J. 2001. "Government, Religion and Social Welfare in Canada and The Netherlands: Implications for the Welfare State." *Pro Rege, June 2001*, pp. 13-27.
- Verdun, A. 2002. "The Netherlands and EMU: A Small Open Economy in Search of Prosperity." In K. Dyson (Ed.), *European States and the Euro: Europeanization, Variation and Convergence*. Oxford: Oxford University Press, pp. 238-256.
- Viebrock, E. and Clasen, J. 2009. "Flexicurity and welfare reform: a review." *Socio-Economic Review* 7(2): 305-311.
- Vis, B. 2005. "Trade Openness, Welfare Effort and Varieties of Welfare Capitalism." *Working Papers Political Science*. Amsterdam: Department of Political Science, University of Amsterdam.
- Vis, B. 2007. "States of welfare or states of workfare? Welfare state restructuring in 16 capitalist democracies, 1985-2002." *Policy and Politics* 35(1): 105-122.
- Vis, B., van Kersbergen, K. and Becker, U. 2008. "The Politics of Welfare State Reform in the Netherlands: Explaining a Never-Ending Puzzle." *Acta Politica* 43, 2(3): 333-356.
- Visser, J. and Hemerijck, A. 1997. *A Dutch Miracle*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Waters, M. 1995. *Globalization: Key Ideas*. New York: Routledge.
- Watson, M. 1999. "Rethinking capital mobility, re-regulating financial markets." *New Political Economy* 4(1): 55-75.
- Wilensky, H. 1981. "Leftism, Catholicism and democratic corporatism: the role of political parties in recent welfare state development." In P. Flora and A. J. Heidenheimer (Eds.), *The development of welfare states in Europe and America*. New Brunswick, NJ: Transaction, pp. 345-382.
- Willetts, P. 2008. "Transnational actors and international organizations in global politics." In J. Baylis, S. Smith and P. Owens (Eds.), *The Globalization of World Politics: An introduction to international relations*. Oxford: Oxford University Press, pp. 356-383.
- Woldendorp, J. and Delsen, L. 2008. "Dutch Corporatism: Does It Still Work? Policy Formation and Macroeconomic Performance 1980-2005." *Acta Politica* 43, 2(3): 308-332.

- Wolinetz, S. B. 1989. "Socio-economic bargaining in the Netherlands: Redefining the post-war policy coalition." *West European Politics* 12(1): 79-98.
- Wylie, L. 2002. "EMU: a Neoliberal Construction." In A. Verdun (Ed.), *The Euro: European Integration Theory and Economic and Monetary Union*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield, pp. 69-89.

