

深度統合治理模型與歐陸福利國家政經改革

藍於琛

Yu-Chen Lan

助理教授

義守大學公共政策與管理學系

Assistant Professor

Department of Public Policy & Management

I-Shou University

訪問研究員

德國馬克斯—普朗克社會研究所

Visiting Researcher

Max-Planck Institute for the Study of Societies

Köln, Germany

yclan@isu.edu.tw

深度統合治理模型與歐陸福利國家政經改革

Thick Corporatist Governance Model and the Political Economic Reform in Continental Welfare States

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

關鍵字：深度統合治理模型、歐陸型福利國家、德國、荷蘭、政治經濟改革

壹、比較德國與荷蘭的經濟表現與改革

無論從政治制度、資本主義生產模式與福利國家體制來比較，德國與荷蘭在政治經濟學研究當中經常被歸類為「最類似的個案(most similar case)」。¹ 縱然如此，德國與荷蘭自第二次世界大戰之後至今的政治經濟發展過程與路徑卻迥異不同。特別是自 1970 年代石油危機之後，兩國在經濟表現、勞動市場與社會福利支出的發展呈現有趣的對比(參見表 1)。

表 1 德國與荷蘭經濟與就業表現比較

德國	單位：% (排名)*			
	實質經濟成長率	失業率	總體就業增長率	社會安全支出
1950-1959	8.2	1	n.a.	12.4
1960-1969	6 (1)	0.85 (1)	-0.1 (3)	13.05
1970-1979	3.2 (5)	1.61 (2)	0.15 (5)	14.9 (5)
1980-1989	1.83 (4)	6.1 (2)	0.37 (4)	16.5 (4)
1990-1999	1.71 (4)	7.12 (3)	0.36 (4)	17.7 (4)

荷蘭	實質經濟成長率	失業率**	總體就業增長率	社會安全支出
1950-1959	Ca. 5	Ca. 2	n.a.	6.6
1960-1969	4.8 (4)	1.05 (2)	1.1 (1)	11.7
1970-1979	4.9 (2)	2.45 (3)	0.2 (4)	21 (1)
1980-1989	1.55 (5)	9.8 (4)	2.14 (1)	26.7 (1)
1990-1999	2.95 (1)	5.9 (2)	2.22 (1)	19.97(1)

資料來源：OECD. *Historical Statistics* (Paris: OECD), various years; ILO. *Yearbook of Labour Statistics* (Geneva: ILO), various years; World Bank. *World Development Indicators 2003* (Washington, D.C.: World Bank); OECD. *OECD in Figures 2003* (Paris: OECD)。

德國的資料，1991 年以前為西德的數據資料，不包括東德。1950-59 資料來源為 Statistisches Bundesamt，引自 Giersch, Paqué and Schmieding (1992: 2-3, 10-11)；1950-60 年荷蘭資料來源為 CBS, *Nationale Rekeningen*, 1958-73，引自 Zanden (1998: 57, 134-135)。

* 排名是以各上四項指標在典型歐陸型福利國家中—奧地利、德國、荷蘭、法國及義大利—的高低為準。實質經濟成長率越高排名越前面，失業率越低排名越前面，總體就業增長率越高排名越前面，社會安全支出比例越高排名越前面。

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

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

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

荷蘭惡化的經濟危機累積到了 1980 年代初期已經轉變爲統治的危機，促使荷蘭政府自 1982 年開始了一系列以促進就業爲導向的政策改革(Visser and Hemerijck 1997)。從 1980 年代末期開始，改革的成效逐漸呈現。荷蘭經濟成長復甦、失業率逐年遞減，同時維持歐陸福利國家中最高的社會福利安全支出比例。荷蘭勞動市場方面表現最爲亮麗，1990 年代整體就業增長率不但居歐陸型福利國家之冠，也遠超過 OECD 與歐盟的平均值。荷蘭改革的成效不但洗刷污名，反被譽爲「荷蘭奇蹟」(OECD 1998)。荷蘭創造出高經濟成長、低失業率與高就業增長，同時維持完善的社會福利的模式，也被認爲是可供福利國家改革依循的「第三種選擇」(Giddens 1998, Blaire and Schröder 1999)。相反的，1980 年代之後西德的經濟與勞動市場表現並沒有好轉，德國模式日漸失去原有的光芒，也陷入只有福利沒有工作的困境。1990 年兩德的統一與歐盟的區域整合都只產生短期景氣效應，沈重的財政負擔使得德國政經調整的步履更加維艱。失業率與

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

社會福利支出逐年上升，總體就業增長率卻明顯低落。進入二十一世紀的德國經濟前景仍然黯淡，失業人口再創新高，超過四百三十多萬人(Bundesanstalt für Arbeit 2003)。

德國與荷蘭這兩個最類似個案，為何有截然不同的發展經驗呢？本研究在第二節中，先從理論面向來探討統合主義治理結構與經濟表現、就業政策改革與社會福利支出間的理論關係。其次，提出「深度統合治理模型(Thick Corporatist Governance Model)」來分析德國與荷蘭兩國在制度內(intra-regime)的調適差異與其對政策改革表現的影響。第三節是各項變數的分析與解釋，運用深度統合治理模型來更細緻地呈現與說明與德國及荷蘭統合治理模式的調適與其經濟表現。最後一節則是總結論述研究發現。

貳、理論架構：深度統合治理模型

統合主義是西、北歐國家在工業化與民主化歷史發展經驗中所發展出來的，一種有助於消弭社會分歧，達成社會共識的經濟制度(Lehmbruch and Schmitter 1982)。統合主義也是民主國家在資本主義生產體系下，同時追求經濟成長與分配正義的一種政治安排。在現今的全球化世代中，統合主義仍被視為工業民主國家中調和國內利益、增進國家競爭力的制度性安排(Rhodes 2001)。德國與荷蘭的社會福利特徵雖被視為歐陸型福利國家的典型，但其政治經濟體制仍被歸類為民主統合主義(Katzenstein 1985, Thelen 1991)。³ 因此，我們認為德國與荷蘭政策改革的政治就是統合主義式治理。

然而，主要的文獻雖然區分了不同類型的統合主義，但卻沒有解釋相同類型的統合主義國家，為何會有不同的政治經濟發展路徑(Wiarda 1997)。再者，一般統合主義論述只強調統合治理的結構，甚至網絡(Lehmbruch 1984)，卻甚少闡述統合主義政策協商運作的過程(Lehmbruch and Schmitter 1982, Katzenstein 1982)。並且統合主義文獻假設，「統合治理制度本身即可產生與維繫良性的經濟與社會成效」令人存疑。實際上，統合主義並非靜態的統治型態。在缺乏監督與導正的制度安排時，社會伙伴可能產生競租(rent-seeking)與勾結(collusion)行為，無法適時因應改革的需要而落入政策僵局(Cawson 1985)。一些發展中國家與後社會主義國家的經驗都顯示，缺乏良性誘導因素與制度設計導致了統合治理模式

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

的退化與墮落，甚至崩解(Bianchi 1989, Connor 1996)。爲此，深度統合治理模型是運用「簡潔(parsimony)」概念的模型建構設計，來解構統合主義之間的內部制度差異，並且藉由「深度描述(thick description)的個案研究，來分析詳述德國與荷蘭這兩個統合主義國家政策制定與制度調適的過程。⁴

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

一、 制度性整合

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

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

二、 社會性支持

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

⁴ 深度統合治理模型運用國際政治學者 Kenneth N. Waltz (1959)系統理論所強調簡潔模型設計，以的最少的變數(分析層次)來達到最大的政治現象解釋力；並且結合人類學家 Clifford Geertz (1973)對於被研究的課題，「設身處地」的細緻觀察與進行深度的敘述。

包括「社會共識」與「勞資關係」兩組變數。

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

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

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

表 2：制度性整合與社會性支持兩組獨立變數組合

		制度性整合	
		低	高
社會性支持	高	I	II
	低	IV	III

三、政黨政治與意識型態

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

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

四、深度統合治理模型與假設

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

制度性整合變數包括國家相對自主性與社會伙伴治理能力。當國家相對於社會伙伴之自主性越高，而社會伙伴整合社會利益的社會治理能力越高時，則統合主義治理模式的制度性整合程度越高。制度性整合越高代表統合治理模式中將組織性利益整合到公共政策制定程序的程度越高。而社會性支持變數代表社會中組織性利益團體對於統合治理的支持程度。其中當改革的社會共識越高，則越有利於改革政策的推行，特別是在強調協商的統合主義程度高的國家中，若社會伙伴間沒有相當程度的改革共識，推行就業政策改革的交易成本將大於改革後可能的獲益。而由勞資集體談判機制所呈現的勞資主關係，其和諧與否關係工業關係與勞動市場調整的順利進行，更影響統合治理效率的社會基礎。因此，這兩組統合治理變數的組合便直接影響到歐陸型福利國家的就業政策改革成效與經濟表現。

獨立變數

中介變數

依變數

I. 制度整合變數

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

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

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



圖 1 深度統合治理模型概念圖

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

參、德國與荷蘭的比較

首先為了分析方便的緣故，將德國與荷蘭戰後的發展時期以年代區分為五個時段。然後再依照深度統合治理模型中的變數安排逐項分析比較：先是制度性整合變數(國家自主性、社會伙伴治理能力)，其次是社會性支持變數(改革的社會共識、勞資關係)，再納入中介變數政黨意識型態，最後總結論述每一時期兩國統合治理模式的位置與變遷，以及與依變數(經濟表現、勞動市場與社會安全支出)的關係。

一、戰後至 1950 年代：統合治理模式的重建

(一) 制度性整合

戰後重建時期，西德與荷蘭國家扶持社會伙伴重建集體協商的類公共(parapublic)機制，並在公私交疊領域中授與社會行政與管理權力。1950 年代兩國繼續在馬歇爾計畫(Marshall Plan)的國際援助、國際冷戰威脅及凝聚國內重建的社會共識下，與經濟復蘇景氣等有利條件支持下，展現高度的國家相對自主性。西德於 1948 年 6 月開始了以貨幣改革為首的市場自由化政策，以及經由意識型態論爭後確立了國家在「社會市場經濟(*soziale Marktwirtschaft*)」中積極角色定位，西德國家在經濟發展政策方面展現出高度的國家相對自主性，為戰後重

建與經濟快速發展創造了有利的制度性條件。荷蘭國家在戰後爲了穩定勞資秩序與提升國家產品競爭能力，自 1945 年隨即採行中央薪資制定政策，節制工資成長低於生產力增加，致使荷蘭外貿暢旺，經濟成長快速。

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

(二) 社會性支持

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

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

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

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

式的高度社會性支持。

(三) 政黨政治

1950 年代兩國的政黨政治呈現截然不同的景象：德國是由基民/基社黨領導與自由民主黨(FDP)聯合執政的中間偏右政府。荷蘭則是由勞工黨(PvdA)、兩基民系政黨(KVP, CHU)及自由黨(VVD)聯盟執政的左右共治。雖然兩國的執政聯盟是非常不同的政治意識型態組合，但是由於高度制度整合與社會支持的統合主義式治理，使得兩國無論在經濟發展、就業政策方向相當一致。但在社會安全性移轉支出上有較顯著的差異。西德社會安全性移轉高於荷蘭將近一倍的可能原因是：一方面原有俾斯麥社會福利體系的制度遺敘 (institutional legacy)，使得社會安全體系在戰後也隨著政經社會制度的重建而很快恢復；另一方面，則是荷蘭政府推行工資節制以利經濟發展政策的緣故，刻意壓抑工資中的社會安全捐(social security contribution)的成分，故而也減少政府在社會福利方面的支出。

(四) 統合治理模式與經濟表現

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

二、1960 年代：統合治理模式的鞏固

(一) 制度性整合

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

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

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

1960 年代起，荷蘭工會強度先盛後衰，雖然在 1960 年時再次達到 44.2% 的高點，1969 年下降到 40.8%。德國工會強度也呈現起伏的趨勢，整體工會強度在 38.7% 與 37.5% 間波動。雖然德國與荷蘭兩國勞工加入工會的比例便開始呈現出遞減的趨勢，但是社會伙伴治理能力由其他制度性因素所補強，例如涵蓋普遍私部門勞工的高度組織化雇主公會，與「單一談判，集體適用」原則所導致的廣泛集體協商延伸涵蓋率等。¹³ 更重要的是經由制定集體協商延伸的法律強化了社

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

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

¹³ 從工會強度來看，雖然德國與荷蘭勞工工會化程度僅為中等，且勞工加入工會的比例是逐年下降的趨勢，但是由於工會具有產業部門談判的權力、法定共同經營決策權、雙重職訓教育體系社會福利行政權、選舉動員與參與非正式三方協商的權利，使得工會在歐陸型福利國家的政治與經濟體系中扮演超出比例的重要的角色。再者由於企業主加入公會(association, confederation)的比例都維持在相當高的比例；另就集體協商的決議涵蓋度(coverage)來看，集體協商的決議除

會伙伴社會治理能力，意即國家透過法律、制度與非成文規定給予並支持社會伙伴治理能力。這項法律賦予荷蘭社會事務與就業部(德國勞工部也有類似的權限)權力將集體協商的決議擴大適用與約束及非工會勞工。由於這種擴大適用的法規亦有保障勞工權益的功能，因此也解釋了兩國企業主高度組織化與高集體協商涵蓋率的現象。¹⁴

(二) 社會性支持

另就社會性整合變數來看，兩國社會共識都由於經濟持續繁榮發展的緣故，同舟共濟的戰後社會共識轉弱。新的社會世代與新的社會需求出現，使得社會共識出現分歧，意識型態之爭與改革需求增強。主導西德戰後經濟發展的社會市場經濟在 1966 年經歷戰後首次經濟衰退後受到質疑。傾向凱恩斯主義的意識型態與政策，遂成為社會市場經濟原則之重要競爭者，相互角逐下一波的經濟發展指導原則。隨著 1966 年社會民主黨取代自民黨成為基民/基社黨的執政聯盟伙伴後，逐步開啓了凱恩斯主義在西德的政策實驗(Allen 1989: 263-290)。另就荷蘭而言，「先求經濟成長，再求社會分配」的社會共識隨著 1950 年代經濟的繁榮發展而逐漸分歧，荷蘭勞工工會串連要求薪資隨獲利與物價調整之外，另也要求社會權利的提升。荷蘭政府將薪資協商的法定權力轉與社會伙伴之後(勞資雙方每年於勞動基金會進行薪資談判)，薪資與勞動成本隨即連年提升，對日後荷蘭的外銷貿易造成不利的影響。1960 年代的西德及荷蘭勞資關係，基本上延續了 1950 年代的和諧穩定。雖然參與罷工的次數與人數都略有增加，使得荷蘭 1960 年代平均工作天損失增加到 69.36 天，參與罷工的平均人數為 15.09 千人；西德平均工作天損失提升到約為 153.22 天，參與罷工的平均人數為 42.49 千人(缺 1962-66 年資料)。但是無論相較於其他歐陸福利國家或是 1970 年代以後的勞資關係發展而言，兩國在此一時期內的勞資關係仍算是相當和緩穩定。

(三) 政黨政治

在高度的統合治理模式下，高度的制度整合及社會性支持使得政黨政治及

了涵蓋參與協議的工會與產業部門之外，也適用於非工會的勞工與非公會的企業主的比例遠高於強度所顯示的比例。因此，就社會治理能力而言，衰退低落的工會會員數與強度被以上等制度性因素所補強與發揮出超出比重的影響力(Ebbinghaus and Visser 2000: 280)。

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

其意識型態僅扮演著次要的角色。但隨著統合治理模式的鬆動，政黨政治與其意識型態便逐漸變得重要，而這正是荷蘭在整個時期內與西德在 1960 年代末期的寫照。整個 1960 年代，荷蘭主要是基民系列政黨(KVP 與 ARP)領導的中間偏右政府執政。其經濟政策傾向去管制化程度較高，例如工資放任浮動，與工時從每週 44 小時裁減至 40 小時。但是基民系列政黨內閣五次因政策歧見而更換執政伙伴(平均執政期僅 27.6 個月)，顯示了此時期政黨意識型態爭議的頻繁。並且執政聯盟伙伴的變更囊括了政黨光譜兩端的政黨(偏右的自由黨 VVD、偏左的勞工黨 PvdA)，揭露了內閣執政的機會主義心態，影響了政策的延續性。相對於荷蘭動盪的政黨政治，1960 年代的西德政黨政治則是在高度統合主義治理下，戰後首次由社民黨領導中間偏左政府的穩定執政貫穿整個時期。¹⁵ 1969 年西德社民黨首次贏得選舉領導執政。雖然不得不妥協與自民黨共組聯盟政府，但是社民黨政策傾向於三方主義式統合協商機制與凱恩斯式的經濟與就業政策，促成了「協合式行動」的建立與「穩定與成長法」的通過。

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

(四) 統合治理模式與經濟表現

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

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

三、1970 年代：統合治理模式的動盪

(一) 制度性整合

西德統合治理模式開始產生動盪，其國家相對自主性則在協合式行動失敗之後由高轉為低。啓始於 1966 年的協合式行動是西德國家機關，企圖發揮其自主性，促使社會伙伴放下私利考量，共同達成與落實改革協議的努力。第一階段的協合式行動中，西德政府成功地促使了工會代表達成薪資節制的協議，共同因應當時的經濟衰退與增高的失業率。但是協議隨即遭受勞工抗議，引發狂野罷工潮，西德政府亦無法有效頓促工會履行協議。協合式行動遂在經歷 1970 年代的工人鬥陣(worker militancy)與工資暴增之後便無法發揮預期功效，一直延宕至 1977 年才正式宣告失敗。協合式行動的失敗象徵著西德國家機關無法再像以往發揮其超越社會伙伴的自主性。同一時期荷蘭的國家相對自主性也同樣受到了來自勞工的挑戰而低弱。自 1963 年薪資浮動體系以後，由於缺乏良性力量引導之下，工資調漲幅度很快地超越了生產力增加的比例。荷蘭 1960 年的平均勞動成本占企業淨收入的比例是低於 70%，到 1970 年時已增加至將近 80%，到 1973 年時已高達 83%。沈重的勞動成本降低了荷蘭的產品競爭力與獲利，也減緩了外貿出口的成長。荷蘭政府在 1970 年試圖透過薪資法(Wage Act)，回復國家機關中央薪資調控的努力，隨即遭遇到勞工大罷工的抵制而未果。此時期的荷蘭國家相對自主性積弱，無法有效促成勞資協議與處理日益激烈的激進抗爭手段。

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

但是社會伙伴治理能力被運用來做為罷工抗爭或是過度薪資要求的籌碼，在沒有國家相對自主性的制衡之下，高度社會伙伴治理能力反而成爲 Olson(1982: 43-47) 所謂的爭取私利的「分配性聯盟(distributional coalition)」，不利於統合治理模式運作，而導致經濟效率停滯與政治運作更爲分歧。

(二) 社會性支持

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

低度的制度性整合與分歧的社會共識，似乎也反映在這一時期內兩國勞資衝突與對立的關係上。爲了要求薪資與社會福利權利，勞工採取激進抗爭手段成爲常態，罷工抗爭頻率與規模大幅成長，勞資關係衝突且震盪幅度大。荷蘭的年平均工作天損失 166.05 千天；平均參與勞工數達 26.714 千人(有五年超過平均數，其中 1973 年工作天損失高達 583.78 天，參與罷工勞工總數 58.11 千人)。同時期西德勞資關係也是罷工抗爭頻率與規模大幅成長，平均工作天損失爲每千人 1164.775 天(1971、1978 兩年皆超過平均值達四倍之多)，平均參與罷工勞工總數爲 198.278 千人(1971 年爲 536.3 千人，1978 年 487.05 千人)。¹⁶

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

(三) 政黨政治

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

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

(四) 統合治理模式與經濟表現

1970 年代經歷兩次石油危機，國際經濟低迷效應逐漸呈現。西德平均經濟成長率 3.2%，比 1960 年代降低將近 50%，荷蘭經濟到達 4.9%，則僅成長 0.1%。這一時期荷蘭的經濟成長，在於產業結構轉型的大量投資緣故，並非仰賴原本外貿出口的經濟成長(Zanden 1998: 134-140)。兩國都先後面臨工資調升，企業獲利下降，產業轉型的投資不減反增，導致經濟出現過熱現象。並且由於工資成長超過生產力成長，加速通貨膨脹，惡化了原本已經由石油危機所導致的經濟衰退。西德平均失業率為 1.61%，荷蘭為 2.45%，雖都低於一般歐陸福利國家，但都比

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

1960 年代呈現近乎一倍的成長。兩國都受制於歐陸型福利國家的制度性限制，荷蘭婦女與青年人就業率偏低，德國則是服務業部門職位創造不足。兩國社會福利負擔趨於沈重，荷蘭社會安全性移轉高達 21%，甚至超越了西德的 14.9%。整體看來，1970 年代是統合治理模式遭受衝擊動盪的時期。西德的統合治理模式是高度統合的 Type II 滑落到中度統合的制度性整合高、社會性支持低的 Type III。荷蘭則是隨著制度性整合變數的低落，且無法提振原本已經疲弱的社會性支持，從中度統合治理的 Type III 繼續降級至低度統合的 Type IV。

四、1980 年代：統合治理模式的調適

(一) 制度性整合

1980 年代荷蘭的國家相對自主性是由弱轉強；西德國家相對自主性繼續弱化的趨勢。隨著凱恩斯式經濟策略的未能奏效，以及因支持工資節制的政策立場而與工會運動漸行漸遠，布蘭特黯然下台。並且因為聯盟伙伴自民黨內經濟保守勢力的復辟，使得施密特(Helmut Schmidt)政府在 1982 年 10 月 1 日聯邦議會中的不信任投票中敗陣，同時基督民主聯盟及自民黨的多數票選出柯爾(Helmut Kohl)出任西德新總理。基督民主聯盟隨即以「潮流轉變(Die Wende)」為口號，透過 1983 年 3 月 6 日的聯邦議會選舉，確立了與自民黨合作的中間偏右執政聯盟。上台之後的柯爾政府承受了「半主權國家」的限制(Katzenstein 1987)，西德國家的相對自主性延續了 1970 年代中期以來已經弱化的趨勢。一方面礙於協商自主原則，無法敦促勞資社會伙伴回復有效且負責任的協商；另一方面則受限於西德聯邦銀行(Bundesbank)的獨立自主性，使得國家無法有效使用金融政策及貨幣工具來提振經濟與勞動市場(Scharpf 1993, Streeck 2003)。反觀荷蘭的發展，面對日益惡化的經濟表現、持續攀升的失業率與社會福利支出，荷蘭政府一改 1970 年代的弱勢形象，展現出高度的國家相對自主性。荷蘭政府規避以往與社會伙伴協商的機制，在 1980 年設立獨立的 Wagner 調查委員會(Wagner Commission)，對當前惡化的環境提出改革建議。¹⁸ 荷蘭政府再以此獨立的社會公正意見為支持，並透過恢復中央薪資議定制度為威脅，迫使勞資雙方代表於 1982 年 11 月 25 日達成 Wassenaar 協議。Wassenaar 協議確立了薪資節制與刪減工時原則。後續兩年內許多產業部門協議都循此準則，修訂新的工作契約與集體協議。薪資成

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

長開始節制，勞動成本逐漸降低，產品競爭力恢復。

1980 年代西德與荷蘭社會伙伴治理能力都是低度的情況，工會會員數目與強度自 1980 年代後便呈現疲弱的趨勢。¹⁹ 1979 年的第二次石油危機的後續低迷景氣，與未見好轉的失業率，導致中間偏右政黨選舉勝利重新執政。1982 年底社民黨下台之後，德國工會運動首當其衝，會員數目成長停滯，工會強度遞減，從 1980 年 40.6% 降至 1989 年的 39.1%。荷蘭工會也遭遇嚴重的成員流失與工會強度劇降。1980 年工會強度尚達 39.4%，1988 年時已降為 29.1%，累積跌幅超過 10%。集體協商涵蓋率方面也呈現降低的趨勢，西德是 82%，荷蘭則降低至 76%。社會伙伴治理能力弱化的危機感促進了社會學習的過程，有助於協商立場與議題的妥協，反倒有利於荷蘭自 1982 年起的就業政策改革。在 1982 年改革成效陸續浮現之後，荷蘭國家相對自主性逐漸升高，制度性整合程度也隨之升高。

(二) 社會性支持

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

另就勞資關係方面，在經過 1970 年代的社會動盪、成長減緩與失業激增之後，社會危機意識升高，兩國的勞資關係由衝突轉為合作。雖仍有罷工發生但整體規模較 70 年代和緩。荷蘭這時期內的平均工作天損失大幅下降到 65.7 千天，

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

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

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

而平均參與勞工數亦減低到 21.32 千人。雖然 1984 年西德發生戰後最大規模的罷工事件(金屬工會要求工時刪減)，平均工作天損失仍降至每千人 609.83 天，參與勞工總數降至 139.589 千人。相較於 1970 年，兩項指標降幅分別約為 30%與 47%，勞資關係緩和而穩定。

(三) 政黨政治

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

(四) 統合治理模式與經濟表現

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

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

五、1990 年代：統治理模式的分歧

(一) 制度性整合

1990 年代，荷蘭維持了高度的國家相對自主性，而德國國家相對自主性仍是低弱，雖然自 1998 年底之後似乎有呈現升高的趨勢。荷蘭國家相對自主性的展現，在於其能夠繼續推動社會伙伴締結以就業改革為導向的相關勞動市場、社福等政策協議。並且在遭遇社會伙伴的阻礙時，利用國家行政特權設立獨立的特別委員會(ad hoc commission)，藉以跨越社會伙伴與僵滯的協商機制，凝聚社會民意支持來進行政策改革。²² 以推動社會伙伴締結政策協議(或稱為「社會契約(social pacts)」)為例，其中以就業改革為導向的社會契約包含了 1993 年「新方向(A New Course)」協議、1996 年「彈性與保障(Flexicurity)」協議(後來更進一步經立法在 1999 年 1 月正式生效為「彈性與保障法」)與 1997 年的「議程 2002(Agenda 2002)」。²³ 另外在社會福利措施改革方面，荷蘭政府無法透過既有的社會行政方式(因由勞資雙方代表掌控)來進行改革。荷蘭政府乃在 1993 年設立 Buurmeijer 調查委員會，對於長久以來勞資雙方勾結濫用失能年金進行調查，並依據其建議於 1994 年起著手進行制度改造與政策改革。²³ 荷蘭政府改革成功的

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

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

經驗引起了德國政府的注意與仿效，但是德國受到較荷蘭更多的制度性限制。²⁴ 不過爲了因應統一之後的沈重負擔與東西地區制度銜接問題，使得自 1977 年協合式行動失敗之後便停止的三方主義協商機制得以恢復至今。²⁵ 兩次的勞動結盟雖然由不同的政黨政府所主導組成，勞動結盟 I 歷時不到一年即已經宣告失敗，勞動結盟 II 至今也尚未獲致具體成效，顯示出德國政府仍然無法提升其國家相對自主性，來超越分歧的社會利益與制度性限制。

1990 年代荷蘭與德國工會會員數目與工會強度都有戲劇性的變化。就工會強度而言，德國在統一後先強後弱，並且衰退速度加快。荷蘭則因總體就業增長率提升、失業率減緩與彈性就業與全職就業工作條件平等化的緣故，工會強度穩定增加直到 1997 年。荷蘭工會強度持續回升至 1996 年的 30%，1997 年則下降至 28.9%。由於荷蘭就業改革成效逐漸浮現，就業率增加，荷蘭工會會員數與工會強度相對穩定。反觀 1990 年兩德統一之後，原西德的社福體系與工業關係制度開始逐步移植到德國東部地區。原東德的勞工體系在併入到西德之後，德國工會成員一夕之間增加了四百一十四萬八千多人之多，工會強度也從 38.5% 增加至 41.3%。但是「統一景氣」並無法持續，次年起以年平均-3.37% 的負成長快速下降至 1998 年的 32.2%。1990 年代，兩國在雇主公會強度及集體協商涵蓋率，都因分權化與彈性化等因素呈現下降趨勢。德西地區的集體協商涵蓋率 1990 年時略升 1% 至 82% (相較於 1985 年)，德東地區則成長 2% 至 76%。但到 1998 年時，德西地區已降至 76%，降幅達 6%，德東地區也下降 7% 至 63%。若再根據 WSI 統計顯示下降的幅度更爲明顯：1999 年德國集體協商涵蓋率，在德西地區僅涵蓋了約半數的廠商與 2/3 的私部門勞工；德東地區則是涵蓋 1/4 廠商與 44% 的勞工 (WSI- Tarifhandbuch 1999: 49)。工會強度、雇主公會強度與集體協議涵蓋率的同時衰退顯示了德國社會伙伴治理能力的降低 (Hassel 1999, 2002)。荷蘭的集體協商涵蓋率也隨著集體協商分權化與工作契約彈性的而逐漸下降，從 1985 年的 76% 下降到 1990 年的 71%，並在 1993 年之後亦有明顯的下降趨勢。但是不同於德國的發展趨勢是，荷蘭勞資協議中彈性與保障兼顧的概念與法制規範，使得締

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

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

結的公司協議可以在符合公司彈性與靈活需要的同時，也保障了勞工的基本權益。²⁶ 並且荷蘭企業主傾向於避免將薪資談判與分配衝突帶入自己公司與工廠，因此仍然相當依賴於產業部門或區域性的集體談判協商，並且依循其協商決議為基層談判的基本架構(Visser and Hemerijck 1997: 90)。因此，荷蘭勞資雙方彈性保障的共識規範與穩定的工會強度呈現出高度的社會伙伴治理能力。

(二) 社會性支持

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

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

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

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

之後德東地區勞工人數納入考量來看，實際參與罷工工人總數的比例並未上升。

(三) 政黨政治

在政黨政治方面，1990 年代德國與荷蘭先後都呈現了向左修正的現象。領導荷蘭模式的基民勞工執政聯盟，並未能因其經濟與就業政策的成果而獲益，反倒因為緊縮社會福利而遭致選票大量流失。基民勞工聯盟的失能年金與疾病給付改革，首先在 1991 年遭遇工會的激烈抵制抗拒。荷蘭工會聚集百萬示威者，在首都海牙發動了荷蘭戰後最大的示威行動。隨後在 1994 年的議會選舉中，基民黨(相較於 1989 年選舉)失去了超過 1/3 的選民支持，議會席次從 54 席降到 34 席。勞工黨也流失了將近 1/4 的席次，從 49 席降至 37 席。勞工黨雖然損失慘重，但卻意外地成為國會第一大政黨，得以領導自由黨與左翼自由黨(D'66)合組的中間偏左的「紫色聯盟(Purple Coalition)」。²⁸ 在高度統合治理的模式中，紫色聯盟政府並未沒有太多的政策選擇空間，反倒大幅度地承續了上屆政府所啓動的相關改革政策(Thomson 2001: 184-5)。紫色聯盟除了延續提升非典型就業與彈性工作的福利與權益之外，並進一步地符合服務經濟興起的需求，繼續增加部分工時工作的創設與促進婦女就業比例。並且透過改組傷殘年金及疾病給付的社福行政機制，強化獨立監督與權責相符性，大幅降低相關方面的社福支出。

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

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

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

聯盟 II 與著手進行一系列的經濟振興與勞動市場、社會福利政策改革。

(四) 統合治理模式與經濟表現

相對於德國的發展，1990 年的荷蘭發展了更細緻的國家能力及策略，成功地恢復了高度統合治理模式。荷蘭在 1980 年代一系列就業政策逐漸奏效之後，各項表現皆優於歐盟及 OECD 之平均水平。1990 年代實質經濟成長率由 1980 年代平均 1.55%，回升到 2.95%，平均失業率也下降至 5.9%，總體就業增長率持續增加至 2.22%，社會福利支出雖然大幅下降，社會安全移轉支出仍然占 GDP 的 19.97%，位居歐陸福利國家之首。這一時期荷蘭勵行改革成效被譽為荷蘭奇蹟 (OECD 1998, Visser and Hemerijck 1997)，也引起是否為社會民主改革「第三條路」的熱烈討論 (Giddens 1998, 2001; Keman 2003)。反觀 1990 年代的德國在經歷統一之後，無法有效調適全球化與歐洲區域整合的外部挑戰，以及承受統一的負擔與德國模式的政經制度限制。「改革僵局 (*Reformstau*)」、「陷入泥沼 (*German muddle*)」成了這一時期德國低度統合治理模式的寫照。德國平均實質經濟成長率略降了 0.12% 下滑到 1.71%。但居高不下的失業率與東西區域發展差異成了首要問題。0.36% 的平均總體就業增長比不上失業率攀升的速度，整體平均失業率升高至 7.12%。並且德東地區的失業率在 1997、1998 連續兩年創下 19.5% 的戰後歷史紀錄，全國失業人口總數在 1996 年瀕臨四百萬，更在 1997 年突破四百三十萬 (Bundesanstalt für Arbeit 2003)。

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

六、2000 年之後

(一) 制度性整合

德國企圖恢復其國家自主性來跨越制度限制推動改革；荷蘭則是因兩次政

權變動，原本高度的國家自主性反倒呈現弱化的趨勢。有鑑於荷蘭模式的成功與績效，德國社民黨黨魁施若德早在 1998 年競選期間便以取法荷蘭經驗，走出德國特色的「新中間(Die neue Mitte)」路線為選舉號召。紅綠聯盟勝選執政之後，隨即仿效荷蘭作法，企圖迂迴制度性限制，恢復與提升國家相對自主性以利進行改革。施若德政府首先以社民黨與勞工運動淵源深厚的關係，喚回工會代表與資方另組勞動結盟 II。社民黨並記取以往協合式行動與勞動結盟 I 的失敗經驗，賦予勞動結盟 II 更具體的組織架構與正式定位，希望藉由將三方主義協商機制制度化，企圖為國家涉入社會伙伴協商開關合法的門徑。其次在 2002 年 2 月聯邦勞動署(Bundesanstalt für Arbeit 為社會伙伴與國家合組的三方主義結構的社會行政機關，負責勞動就業安置事務)爆發弊案之後，責呈資深企業界人士 Peter Hartz 糾集專家學者成立獨立的調查委員會(簡稱 Hartz 委員會)。³⁰ Hartz 委員會在 2002 年 8 月 16 日正式公布報告，針對德國勞動市場的現代化與當前失業問題，提交於三年之內降低失業人口 50% 的改革建議。紅綠聯盟在 2002 年底的選舉中再次獲勝之後，擴大了改革的範圍與幅度。施若德除了在其行政權範圍內進行聯邦政府制度改革，³¹ 並依據 Hartz 委員會之建議，通過立法進行相關的社福與勞動市場改革。他也繼續以勞動結盟 II 來迴避薪資自主原則，企圖促成勞資雙方以薪資節制來促成就業成長與降低失業問題。施若德政府的努力措施展現了其恢復國家自主性的企圖心，唯其是否能夠恢復與強化統合治理的調適機制，掙脫只有福利沒有工作的惡性循環，成效仍有待觀察。

相對於德國紅綠聯盟企圖強化其國家相對自主性的努力，荷蘭則是歷經了前所未有的政治變動，導致了國家相對自主性的弱化。2002 年的荷蘭議會選舉因為極端政治運動興起與發生三百年來首次的政治暗殺緣故，選舉結果出人意料。執政的紫色聯盟挫敗，基民黨勝選，左右極端黨派獲益最大。新的執政聯盟是由基民黨領導社會黨(SP)和兩個民粹運動(LN 與 LPF)組成。³² 2002 年的執政

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

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

³² 兩個草根性運動 Livable Netherlands 與 List Pim Fortuyn 以左右極端的改革訴求與衝突的手段參與選舉，衝擊了荷蘭政治中長久以來強調共識妥協的政治文化與意識型態穩定趨中的政黨體系。極端人士 Pim Fortuyn 因其偏激的移民政策立場，於選前九天遭到暗殺，使得選舉結果出乎

聯盟由於意識型態的分歧(涵蓋左右極端政黨)與民粹運動煽動的短期效應緣故，政權維持不到四個月便告瓦解。2003年1月的選舉，民粹運動泡沫化(LPF 席次從26席降至8席，LN僅獲得0.4%選票，無人當選)，基民黨重新領導自由黨與左翼自由黨組成中間偏右的新政府。新政府目前最大的挑戰為是否能夠恢復政權的穩定與繼續維持國家相對自主性。

2000年之後社會伙伴的社會性治理力量受到工會強度繼續降低，以及集體協議分權化的挑戰。根據資料統計，德國工會聯合會自1991年統一以後直到2002年總計流失了約30%的工會會員，工會會員的流失也引起了工會之間的合併。荷蘭工會強度雖然在1996年後再度呈現了滑落的趨勢，2000年時工會強度僅為28%。³³雖然2/3的荷蘭勞工並未加入工會，但是荷蘭工會在工業關係領域與集體協商體制中傳統地位的合法性確立，並且並未受到資方的挑戰與質疑。其次，荷蘭民意調查顯示荷蘭民眾對於工會、其政策表現與領導者投以相當高與穩定的支持度。並在歷年的工廠層次的工作委員會選舉中，工會也都獲得2/3左右的選票支持。³⁴但是集體協商的去中央化與部門分權展現了去管制化後創造彈性就業的契機，但是如此同時卻鬆動了統合治理模式的制度性整合要素，意即Streeck和Hassel(2003)所言的「社會支柱的腐蝕」。不僅是德國，荷蘭的統合治理模式都面臨了這種制度變遷及調適的抉擇，進而影響統合治理模式中的制度性整合程度。

(二) 社會性支持

進入二十一世紀之後的德國，德國模式需要改革的共識逐漸被體認，但是對於是否去管制化、自由化的改革方向與內容仍是眾說紛紜。1998年的政黨輪替幾乎可以算是預期中的事件，但是社民黨的勝選卻是不同預期所導致的結果。工會認為社民黨是自家人，應該會較基民黨更能維護勞工利益。但是一般選民則是對柯爾政府無法有效改革當前經濟困境與失業問題失去耐心，而期待一個更有決心與魄力的新政府來大刀闊斧進行改革。以施若德為首的社民黨右翼，採行了與基民黨相近的去管制化與自由化政策超出工會所預期，不僅引起社民黨與工會間的緊張關係，也在黨內爆發路線爭論與派系鬥爭。2002年9月大選，社民黨為其所推動的社會福利刪減與經濟自由化政策附上了代價，但仍以些微差距繼續

預料。其中LPF首次參選即獲得17%選民支持，成為議會第二大黨派，佔有26席。荷蘭選舉資料來源，請參閱www.parties-and-elections.de/netherlands.html。

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

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

領導執政。2003 年年初的兩邦地方選舉，社民黨慘遭挫敗，不僅失去了兩邦的地方執政權，更失去了其在聯邦上議院(*Bundesrat*)的多數優勢地位，使其繼續利用議會多數的進行改革立法的作為更為困難。³⁵

1980 年代以來荷蘭勵行就業政策改革成效在 1990 年代逐漸呈現。但是所謂的荷蘭奇蹟並非完美模式，也有其不足之處而招致批判，例如長達十多年的薪資節制政策過度扭曲市場機制，非典型就業型態對全職工作的設立產生可能的排擠效應，社會福利支出的刪減與部分私有化忽略了基層低收入勞工的需要，以及集體協商的分權化及工作契約的彈性化逐漸擴大了社會分配不平等(Becker 2001, Salverda 2001, Keman 2003)。對於荷蘭模式越來越多的批判與不滿逐漸動搖了自 1982 年以來所凝聚的共識，對社會與產業關係造成了負面影響。2002 年 5 月與 2003 年 1 月的兩次議會選舉象徵著荷蘭社會共識的降低。以往強調妥協尋求共識、政黨之間及政黨與社會伙伴間合作的政策制定模式，逐漸由凸顯分歧衝突的手段、單方面作為的途徑所取代，進入所謂的「後調適政治時代」(Jones 2002)。

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

(三) 政黨政治

制度性整合與與社會共識皆低的情境之下，兩國的政黨政治也顯現出相當的變動。2002 年 9 月德國聯邦議會選舉，紅綠聯盟以些微差距再次獲勝，施若德政府繼續執政。在低度統合治理的情境下，執政政黨享有較多的政策自由空間。施若德政府繼續了更具野心地失業救濟的刪減與放鬆解雇條款等去管制化措施，以及擴大集體協商的分權化與彈性化政策。但在國家相對自主性低落與缺乏社會共識支持的情況下，紅綠聯盟仍受限於德國政經制度限制，使得經濟發展與就業表現至今仍無起色。相類似的情形也發生在荷蘭，2002 年 5 月的荷蘭議會選舉結果某種程度上象徵了高度統合治理的弱化。對荷蘭模式成效的質疑，削弱

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

了選民對勞工黨與自由黨聯盟的支持，民粹運動的興起顯示荷蘭群眾對現行政黨體系的不滿。極端的政治訴求與偏激的政治暴行出現，衝擊了 1970 年代以來「去支柱化」後溫和趨中的政治生態。雖然在 2003 年 1 月的選舉之後，基民黨與自由派政黨重組穩定執政聯盟。新的政府需要重振國家相對自主性與凝聚社會共識，方能繼續他們早自 1982 年開始的荷蘭模式改革。

(四) 統合治理模式與經濟表現

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

2000 年之後至今，德國的國家自主性呈現強化的趨勢，唯制度性限制仍無超越的跡象，且社會伙伴治理能力繼續降低，在制度整合面向上是低度制度性整合。社會共識低，勞資關係動盪，所以仍是低度社會性整合。因此，德國的統合治理模式似乎滯留在低度統合治理模式 Type IV，到目前為止並沒有「脫困」的跡象。對於德國而言，改革的契機在於執政聯盟是否能夠提升其國家相對自主性，凝聚改革的社會共識，來跨越制度性限制與獲得社會伙伴的支持與合作，來

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

進行政策改革。相對於德國需要脫困於低度統合模式的處境，荷蘭面臨的挑戰是如何守成，維持高度的統合治理模式 Type II。為此，荷蘭當前面臨的重要議題則是：穩定的執政聯盟出現是否能夠維繫 1990 年代的高度國家相對自主性？在分權化的趨勢下，社會伙伴如何維繫其治理能力？與繼續社會福利改革路徑下，如何凝聚新的社會共識與消彌可能造成衝突的勞資關係？

肆、結論

本研究企圖回答下列問題：「相似的政治、經濟與社會福利制度，為何卻產生不同的統合治理模式變遷，以及迥異的經濟發展、勞動市場與社會福利表現？」「統合治理模式與經濟、勞動市場及社會福利支出間的相關性為何？」「統合治理模式其變遷的調適如何可能？」藉由運用深度統合治理模型，我們解構統合主義結構，進而發現德國與荷蘭相似的統合治理結構中，國家相對自主性與社會伙伴治理能力上的差異。並且利用深度的描述說明，制度內差異造成德國與荷蘭兩國在統合治理模式變遷與經濟、勞動市場與社會性安全支出表現上的差異。面對環境變遷，統合治理模式的調適在於啟動良性循環來促進與維持高度統合模式，進而獲致經濟表現與成就。

一、深度統合治理模型的解釋力

不同於一般政治經濟學的文獻中，將德國與荷蘭歸類為同一類型統合主義的作法，我們利用深度統合治理模型的簡潔模型設計，以四個獨立變數與一個中介變數來解構傳統的民主統合主義分類。研究發現與區分了德國與荷蘭兩國在國家相對自主性與社會伙伴統治能力上的差異。並且以深度的政策制定過程及政黨政治運作的分析描述，來解釋這樣的差異因素所造成制度調適、政策改革與經濟表現間的不同關係。運用深度統合治理模型於分析德國與荷蘭統合治理模式變遷與經濟、勞動市場與社會福利支出間的關係，我們得知：統合主義並非靜態的統治型態(參見圖 2)，統合主義治理包涵著自我強化運作的成分。在缺乏監督與導正的制度安排時，社會伙伴的自利行為反而可能導致競租與勾結公利私用的行為，無法因應適時的改革需要而落入政策僵局。並且若沒有一良性的驅動能力，其本身並不能保證產生經濟效益與社會效率的政策產出。

二、統合治理模式與經濟表現之間的關係

從德國與荷蘭戰後至今的經驗來看，在同類的統合治理結構中，制度性整

合與社會性支持的程度高低，決定了統合治理模式運作效率。並且我們也發現統合治理模式與經濟表現、勞動市場之間的高度相關性，但與社會安全支出之間的關係並不顯著。兩國在高度統合治理模式的時期當中(如德國 1950、1960 與荷蘭 1950、1990 年代)，都經歷了高度經濟成長、失業率的降低與總體就業增加。反之，當統合治理模式退化或降階時，其面臨經濟發展降低與遲緩，失業率升高與總體就增長不足的情形。但在社會安全性支出與統合治理關係上，德國與荷蘭出現不同的經驗。無論統合治理的高低，德國的社會性安全支出比重從戰後一直是逐漸上升的趨勢。荷蘭的經驗是，社會安全性支出成長至 1980 年代，但在 1990 年代之後大幅下降。探究其原因，兩國社會安全性支出的持續成長，一方面是社會福利的棘輪效應，使得支出不易下降。另一方面，失業率的持續攀升也使得社會性安全支出占 GDP 比例越來越重。但是德國與荷蘭自 1990 年代之後的發展差異經驗顯示，福利支出雖然在社會伙伴中形成「分配聯盟」來捍衛既得利益，但是荷蘭國家高度的國家相對自主性，在高度統合的模式中，進行社會福利制度改造與福利支出的合理化的改革。反觀，德國統合治理結構中的多重制度限制，賦予分配聯盟機會與權力，得以否決政府所意圖推行的社會福利改革。

三、制度差異對統合治理模式及經濟表現之影響

從深度統合治理模型的獨立變數分析當中，我們發現德國與荷蘭統合治理結構的制度內差異，主要在於制度性整合方面，意即國家相對自主性與社會伙伴治理能力。

由德國與荷蘭統合治理模式變遷經驗來看，荷蘭改革成功的重要因素是其國家在改革過程中發揮高度的相對自主性，促使社會伙伴多次締結以改革為導向的社會契約，並化解分配聯盟抵制的難題，進行社會福利制度與政策改革。荷蘭的改革始於 1982 年，荷蘭政府以直接干預薪資制定與介入勞資集體協商的威脅，迫使社會伙伴達成妥協，簽訂薪資節制與工時刪減的 Wassenaar 協定。在 Wassenaar 協定之後，荷蘭政府依改革的需要，陸續促使社會伙伴締結了多項社會契約，延續了改革政策的成效。在社會福利制度改革方面，雖遭遇分配聯盟的激烈抵制，荷蘭政府透過設立獨立的調查委員會，來迴避社會伙伴所造成的政策僵局，凝聚的改革共識，陸續進行了社會福利行政機制改造，以及失能年金與疾病給付體制的改革。

相較於荷蘭，德國的國家相對自主性受到多重制度限制，無法以道德勸說糾合社會分歧的利益，亦沒有足夠的政策工具來威脅利誘勞資雙方達成改革協

議。德國政治經濟決策程序中對國家能力的多重束縛，如基本法中保障的薪資自主原則、聯邦地方分權等，使德國國家相對自主性低落，改革政策遭受社會伙伴的杯葛無法有效推動。德國政府雖然企圖以創立協合式行動與兩次的勞動結盟，來迴避薪資自主原則，促成薪資節制與社會福利刪減的共識。但是由於缺乏可信的政策工具來迫使社會伙伴達成協議，致使每次三方協商機制，最後都是無疾而終。2000 年後施若德政府雖然仿效荷蘭改革經驗，單方面地進行局部聯邦體制的改造，與設立 Hartz 調查委員會進行勞動市場政策改革。但是，2002 年聯邦議會與地方選舉的挫敗，使社民黨失去聯邦上議院的多數優勢，顯示其仍無法化解分配聯盟的改革阻礙，增加單方面改革行動的困難度。

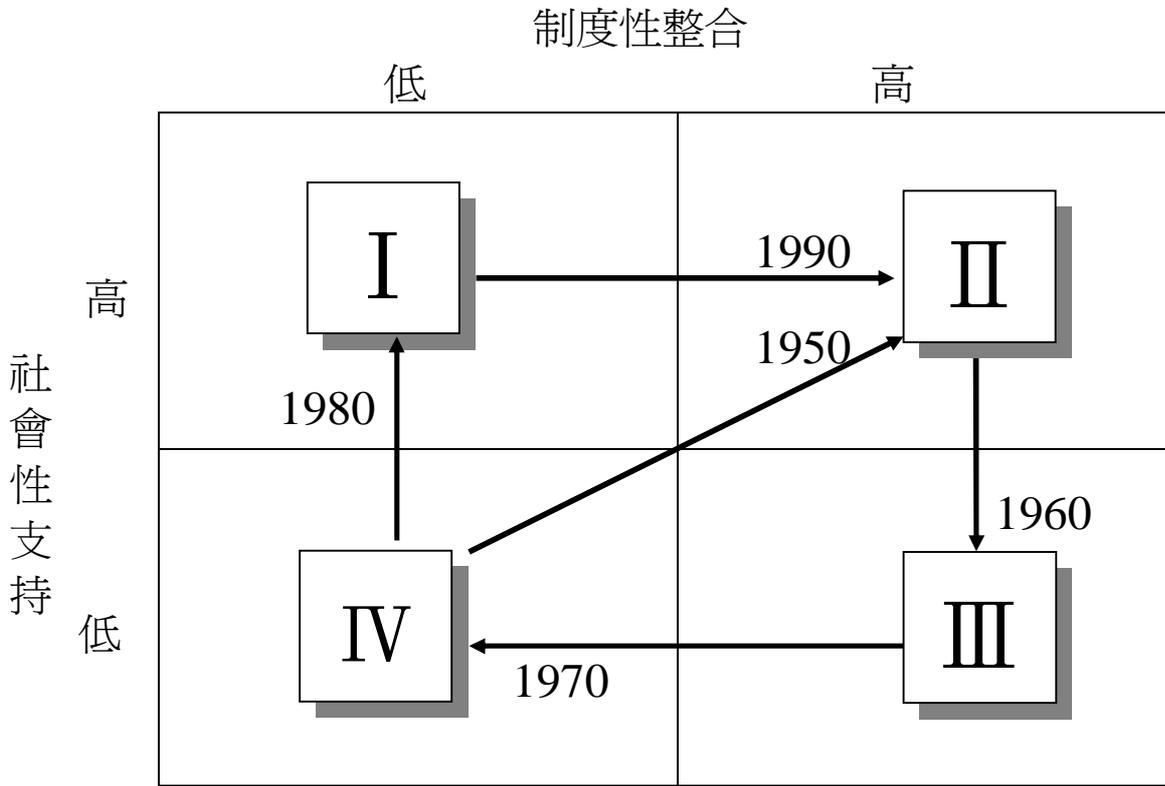
社會伙伴治理能力是德國與荷蘭制度內的第二項差異。在交叉比對社會伙伴治理能力、國家相對自主性與統合治理模式變遷，我們發現高度社會伙伴治理能力對於統合治理模式可能是助力，也可能是阻力。唯有在國家相對自主性同時為高的時期中，高度的社會伙伴治理能力才能促進統合治理模式的強化與升級。引伸而言，高度的社會伙伴治理能力唯有在高度的國家相對自主性的制衡與良性引導下，才能促成統合治理模式的升級。在推行改革時，高度的社會伙伴治理能力反而給予勞資雙方否決任何改革的作為。荷蘭 1960 年代勞工對政府薪資節制政策的抵制、德國 1970、1990 年代工會對緊縮社會福利支出的抗爭，以及兩國先後發生的社會伙伴勾結濫用年金體系的作為都是明顯的例證。相反的，1980 年代荷蘭政府得以發動以薪資節制為首的就業政策系列改革，除了得力於當時國家自主性的恢復之外，也受惠於當時積弱不振的社會伙伴治理能力。因此，社會伙伴治理能力對於統合治理模式是「禍福互見(mixed blessing)」，端視情形而定。

四、統合治理模式調適如何可能

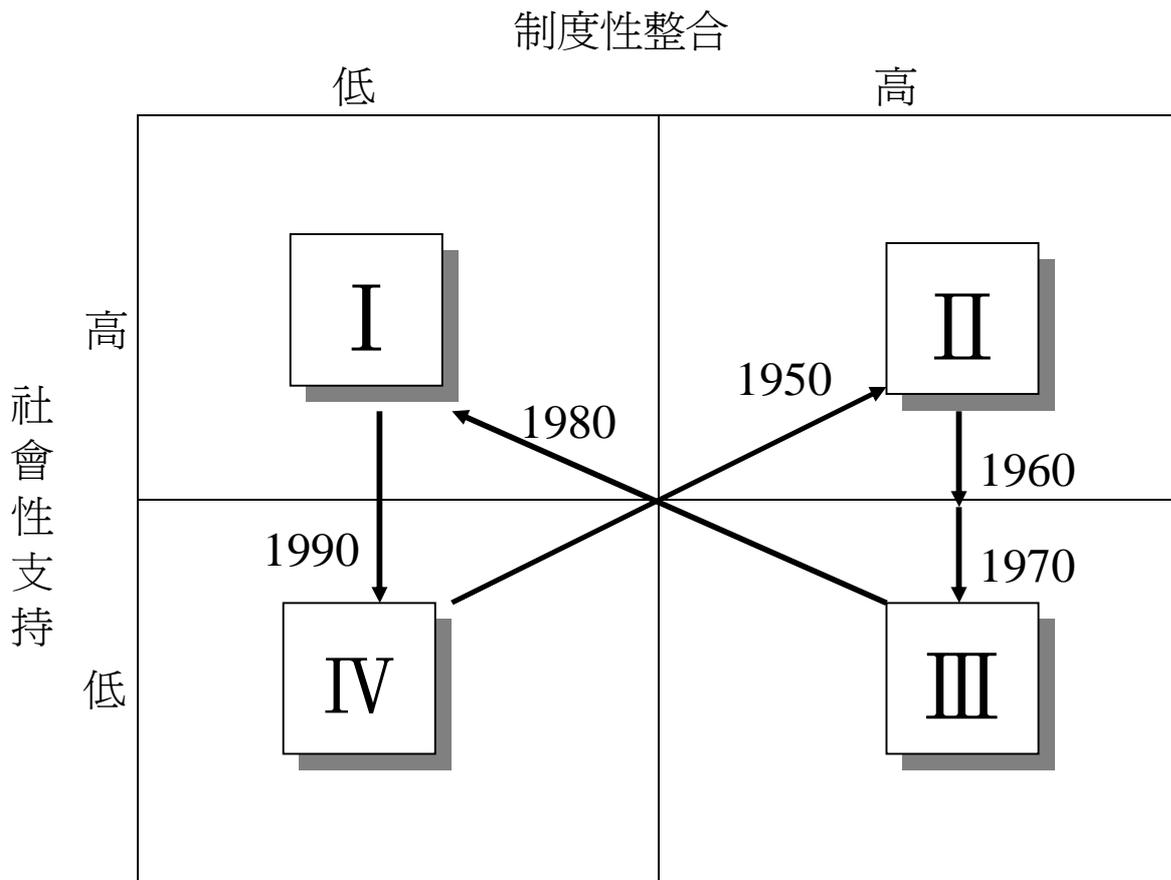
運用統合治理模式來分析解釋德國、荷蘭的經濟表現與就業政策改革，我們發現統合治理制度調適的可能，在於啟動良性循環來促進與維持高度統合模式(參見圖 2)。德國與荷蘭的快速經濟成長與低失業率都得力於高度的統合治理模式。高度國家自主性，協助勞資社會伙伴重整利益匯集的代表性組織，並授與社會行政管理權力與參與經濟社會政策制定的門徑，達成了高度的統合結構的制度整合。同時高度的社會共識源自於國家與社會伙伴之間的同舟共濟精神與主導經濟發展與社會分配的意識型態確立，也相當程度地反映在當時和諧的勞資關係上，糾合了統合治理所需的社會性支持。高度制度性整合與社會性支持的統合治理模式促成了那一時期內經濟快速成長與低失業率。

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

荷蘭



德國



參考書目

Alber, J

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

Allen, C. S

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

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

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

Becker, U

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

Bundesanstalt für Arbeit

- 2003 *Arbeitslose im Bundesgebiet -Monatszahlen und Jahrsdurchschnittszahlen*.
www.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/index.html (2003/7/12)

Blaire, T., & Schröder, G.

- 1999 *The third way/Die neue Mitte*. www.eurozoneadvisors.com/reports4/schroeder-blair0609.pdf (2004/4/7).

Boix, C

- 1998 *Political parties, growth and equality: Conservative and social democratic strategies in the world economy*. New York; Cambridge University Press.

Bundesanstalt für Arbeit. (2003). *Arbeitslose im Bundesgebiet (West ab 1978, Ost ab 1991) -Monatszahlen und Jahrsdurchschnittszahlen*.

www.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/index.html

Casey, B., & Gold, M

2000 *Social partnership and economic performance: The case of Europe*.
Cheltenham, UK.: Edward Elgar Publishing.

Delsen, L. and de Jong, E. (eds.)

1998 *The German and Dutch Economies: Who follows Whom?* Heidelberg:
Physica-Verlag.

Ebbinghaus, B. & 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 Visser, J

2000. *Trade Unions in Western Europe since 1945*. London: Macmillan
Reference LTD.

Erhard, L

1957 *Wohlstand für Alle*. Düsseldorf: Econ Verlag.

Esping-Andersen, G.

1990 *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.

1996 Welfare states without work: The impasse of labour shedding and
familialism in continental European social policy. In Gösta
Esping-Andersen (Ed.), *Welfare states in transition: National
adaptations in global economies*. London: Sage.

Franzese, R. J. Jr.

2002 *Macroeconomic policies of developed democracies*. New York:
Cambridge University Press.

Garrett, G.

1998 *Partisan politics in the global economy*. New York: Cambridge
University Press.

Geertz, C

1973 *The interpretation of cultures: Selected essays*. New York: Basic Books.

Giddens, A

1998 *The third way: The renewal of social democracy*. Cambridge, U.K.:
Polity Press.

Giersch, H., Paqué, K. & Schmieding, H.

1992 *The fading miracle: Four decades of market economy in Germany.*
Cambridge, UK.: Cambridge University Press.

Goldthrope, J. H. (ed.)

1984 *Order and conflict in contemporary capitalism.* New York: Cambridge University Press.

Hall, P. A. (ed.)

1989 *The political power of economic ideas: Keynesianism across nations.*
Princeton: Princeton University Press.

1993 "Policy paradigms, social learning, and the state: The case of economic policymaking in Britain," *Comparative Politics*. (April), pp. 275-296.

Hassel, A

1999 "The Erosion of the German System of Industrial Relations." *British Journal of Industrial Relations*. 34, 3: 483-505.

2001 "The Problem of Political Exchange in Complex Governance Systems: The Case of Germany's Alliance for Jobs." *European Journal of Industrial Relations*. 7, 3: 305-323.

2002 "The Erosion Continues: Reply." *British Journal of Industrial Relations*. 40, 2: 309-317.

Hemerijck, A. C. & Vail, M. I

Forthcoming "The state and the dilemmas of corporatist social-protection reform in Germany and the Netherlands" In Jonah Levy, ed., *The State After Statism: New State Activities in the Age of Globalization and Liberalization*. Cambridge, MA: Harvard University Press

Hemerijck, A. C. & Manow, P

2001 "The experience of negotiated reforms in the Dutch and German welfare states." In B. Ebbinghaus & P. Manow, (Eds.), *Comparing welfare capitalism: Social policy and political economy in Europe, Japan and the USA*. London: Routledge.

International Labour Organization (ILO)

various years *Yearbook of labour statistics*. Geneva: International Labour Organization.

Ismayr, W. (ed.)

2003 *Die politischen systeme Westeuropas*. 3. aktualisierte und überarbeitete

Auflage, Opladen, Germany: Leske + Budrich.

Katzenstein, P. J.

- 1982 *Corporatism and change: Austria, Switzerland, and the politics of industry*. Ithaca: Cornell University Press.
- 1985 *Small states in world markets: Industrial policy in Europe*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- 1987 *Policy and politics in West Germany: The growth of a semi-sovereign state*. Philadelphia: Temple University Press.

Keman, H

- 2003 "Explaining miracles: Third ways and work and welfare." *Western European Politics*, 26, 2: 115-135.

Lehmbruch, G. & Schmitter, C. P. (eds.)

- 1985 *Patterns of corporatist policy-making*. London: Sage.

Lijphart, A.

- 1976 *The politics of accommodation: pluralism & democracy in the Netherlands*. Berkeley: University of California Press.
- 1999 *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Heaven: Yale University Press.

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD)

- 1998 *Economic surveys: The Netherlands (The "Dutch model", reform of the social security system, entrepreneurship)*. Paris: OECD.
- 2001 *Labour Statistics*. Paris: OECD.
- 2003 *OECD in Figures 2003*. Paris: OECD.
- various years *Historical Statistics*. Paris: OECD.

Olson, M

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

Stichting van de Arbeid (Labour Foundation)

- 1997 *Agenda 2002: Collective bargaining agenda for the years ahead*. The Hague, NL.: Stichting van de Arbeid.

Scharpf, F. W

- 1993 Coordination in hierarchies and networks. In F. W. Scharpf (ed.) *Games*

in hierarchies and networks. Boulder CO.: Westview.

Soskice, D

- 1999 Divergent production regimes: Coordinated and uncoordinated market economies in the 1980s and 1990s. In Hebert Kitschelt, Peter Lange, Gary Marks, and John Stephens, eds. *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. New York: Cambridge University Press.

Streeck, W

- 1997 "German capitalism: Does it exist? Can it survive?" In C. Crouch & W. Streeck, (eds.), *Political economy of modern capitalism: mapping convergence and diversity*. Thousand Oaks, Ca.: Sage Publications.
- 2003 "From state weakness as strength to state weakness as weakness: Welfare corporatism and the private use of the public interest" *MPIfG Working Paper*. Köln: MPIfG.

Thelen, K

- 1991 *Unions of parts: Labor politics in postwar Germany*. Ithaca, NY.: Cornell University Press.

Thomson, R

- 2001 "The Programme to Policy Linkage: The Fulfilment of election Pledges on Socio-economic Policy in the Netherlands, 1986-1998." *European Journal of Political Research*, 40: 171-197.

Van Kersbergen, K

- 1995 *Social Capitalism: A Study of Christian Democracy and the Welfare State*. London: Routledge.

Visser, J

- 2002 "The first part-time economy in the world: A model to be followed." *Journal of European Social Policy*, 12, 1: 23-42.

Visser, J. & Hemerijck, A. C

- 1997 *A Dutch miracle: Job growth, welfare reform and corporatism in the Netherlands*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Waltz, Kenneth N

- 1979 *Theory of international politics*. Mass.: Addison-Wesley.

Weiss, L

- 1998 *The myth of the powerless state*. Ithaca: Cornell University Press.

Windmuller, J. P

1969 *Labor relations in the Netherlands*. Ithaca: Cornell University Press.

World Bank

2003 *World development indicators 2003*. Washington, D.C.: World Bank.

WSI (Das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut)

1999 *Tarifarchiv (Tarifhandbuch)*.

www.boeckler.de/rde/xchg/SID-3D0AB75F-70C3620/hbs/hs.xsl/275.html. (2003/8/8)

Zanden, J. L. van.

1998 *The economic history of the Netherlands 1914-1995*. London:

Routledge.

Thick Corporatist Governance Model and the Political Economic Reform in European Continental Welfare States

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

Keywords: Thick Corporatist Governance Model, Continental Welfare States, Germany, the Netherlands, Political Economic Reform.