

社會政策及歐體執行委員會

胡薇麗譯

壹、前言

「歐洲單一市場」(Single European Market)的採行，主要是為加速歐洲共同體(European Community, 以下簡稱歐體)內的經濟重組，進而提昇其在世界市場中的地位。固然經濟整合(economic integration)可為生產及就業方面帶來某些實質的利益；但其可能產生的社會成本卻不容忽視，而歐體及其會員國的社會政策亦需重新加以配合、調整。

會員國政府間開會研商的結果，預期將使歐體的政治、經濟及財政制度產生根本的變革，進而影響民眾政治參與的管道及各級社會政策決策者的陣容。

在面對這些挑戰時，歐體制度的決策者有不同的看法；有的認為加快經濟變遷的步調並增強競爭能力，就必須有更積極的社會及就業政策加以配合，俾就單一市場發揮有效的功能並防止可能的社會亂象(Social dislocation)產生。有的決策者卻認為：在歐體全面經濟整合及重組的過程中，社會政策亦要作全面之調整。因此，他們一致主張在社會政策的立法及規範方面應另闢新徑。

上述主張並未受到會員國一致的認同。英國政府即對一種深具干涉性的社會政策(Interventionist Social Policy)是否有可能實現，提出了強烈的質疑；認為此與英國的自由經濟政策及單一市場的自由精神有所衝突。此外，就社會及就業政策方面而言，共同體角色的擴張是否適當？亦有相當之爭議。因此，社會及就業政策的整合一致，應藉市場壓力與雇主的需求而達成，不宜藉政治力量為主。

依羅馬條約(Treaty of Rome)及歐洲單一市場法案(the Single European Act)，歐體在執行社會政策方面缺乏適當之法律基礎；因此，歐

體的決策人員決定採天主教會「輔助性」的原則；亦即社會福利工作應儘量由地方社區、家庭及教會負責，政府不加干預，如德國即是如此。而歐體應尊重各會員國的社會政策主管機關，對於必要但會員國政府無力採行者則以輔助性的方式為之。

不同社會進一步地經濟整合，必須以社會及政治制度的整合為前提；然各國在單一市場體制下對本國社會政策的訂定擁有何種程度的自主權尚無定論。

本報告旨在探討以下兩問題：一是社會政策「歐洲化」(Europeanization)的前景如何？二是歐體各會員國社會政策決策者間已有的協調順應模式是否會遭破壞？

貳、社會政策的歐洲化

歐體之社會政策，其範圍應如何界定？而在經費、規範、行政管理及措施方面應作如何之調整？

歐體社會政策的形成應是歐體內左、右派政治勢力相互制衡、協調的結果；然其中涉及之因素相當複雜。舉例來說，S Leibfried (1990)即相當重視反貧窮的政策；他表示：此項政策係以最易歐洲化，國家認為應負高度道義責任的人口團體為主要的服務對象。大體言之，國家認為對貧窮的老人應較對失業的窮人員更多的道義責任；因為後者常被認為是害怕工作，不願工作的一群。

其結果如何呢？Leibfried 指出：那些各國認為不必負太大道義責任的團體將被拋諸腦後，不受重視。他並進一步警告說：這些團體將成為貧家的「

「下層階級」(under class)，而在新歐洲公民(European citizenship)的形成過程中，無實質參與的權利。Leibfried 提出了一些令人深思的問題以及對不同人口團體決策層次轉變的結果分析。些而，有關失業問題的政策應可提昇至歐體決策的層次；此乃因就業已成爲歐體關切的問題之一。此外，失業的對策顯然與單一市場及其社會經濟結果密切相關。

在此種情況下，老人及與勞動力市場無關者將不受各會員國政府的重視。然而，如政府認爲對其仍負道義責任，那麼其處境可能會好些；不過這也止於推測而已。

另一位學者 P. Lange 則認爲：就社會層面而言，尚無全歐性的雇主或工會組織可以爲力；原因無他；雇主與受雇者的利益依國家、地區及公司的不同而大相逕庭。舉例言之，歐體如訂定工作場所的最低標準，但低於及高於此項標準的企業及其工人，其認知卻將不相同。

因此，Lange 表示：各會員國政府在社會層面尋求定位時，應考慮雇主、工會及其他組織化的人士所展現的複雜利益模式；不能僅依一些單純、世界性的理念作爲採擇的基礎。此種利益模式因各國經濟發展方式及各類利益團體的動員能力而有所差異。

總之，在分析所謂的社會政策歐洲化時，至少應考慮三項因素。第一、加諸社會政策受益團體的道義責任如何？第二、歐體重視的程度如何？第三、各會員國社會政策決策者間的權力制衡情形如何？

叁、歐體的社會政策及國家背景

歐體各會員國中，因宗教與種族社區、社會階級及其組織化的代表、福利專業人員等間相互協調、順應的結果，不僅個別的利益得以充分表達，且發展出福利問題的特定解決方式；而政府的角色亦有適當之定位。然而，一九九〇年單一市場的實施，將影響歐體會員國現有的經濟模式及福利政策的協議。

近年來，不少學者提出了數種福利供應模型。最早提出的是 G. Rimlinger，他在所著之「福利政策與工業化」(Welfare Policy and Industrialization, 1971)一書中指出：可依工業社會最重視的社會經濟利益來探究福利國家發展的軌跡。重商主義的前工業化國家，其社會政策與自由民主傳統國家(如英、法)的保守性社會政策顯然不同。後者運用社會政策以逃避必要的政治改革，並鞏固傳統的階層體系。Rimlinger 即希望自二者間尋求一種連續性的發展法則。

P. Elora 及 J. Alber 贊同 Rimlinger 的觀點，但對二十世紀議會政治國家社會政策發展的動態關係特別感興趣。此外，W. Korpi 及 G. Esping-Andersen 在二人合著，以北歐地區爲主的福利國家的發展分析報告——現代化、民主化及西歐福利國家的發展 (Modernization, Democratization and the Development of Welfare States in Western Europe) 中指出：工人階層具政治優勢的國家及自由或保守主義盛行的國家，其社會政治動態關係 (the dynamics of social politics) 顯然有所不同。同樣地，J. H. Goldthorpe 在其手著之「當代資本主義的秩序與衝突」(Order and Conflict in Contemporary Capitalism) 一書中則特別強調英國及北歐模式的區別所在。在這些國家中，戰後的安定是國家確保充分就業及提供社會保護的情況下，使民衆避免參與不公平、不穩定的市場競爭，因而獲得相當保障的結果。一九八〇年代，英國的安定係因右派極力使社會及經濟秩序「自由化」(liberalize) 並減少政府干預的角色；而在某些北歐國家，安定則是工會及其政治聯盟透過積極的勞動市場政策並加重政府維持充分就業的責任等方式，以有效因應國際經濟危機的結果。(Goldthorpe, 1985; Esping-Andersen 及 Korpi, 1984)

以上的分析與自由、社會民主及保守主義密切相關；英、德及瑞典的情況可爲例證(請參閱 Leibfried, 1990; Esping-Andersen, 1990)。Korpi 及

Goldthorpe 認為：像英國及北歐具有強有力自由派的中產階級社會，其理想的社會政策應不妨礙市場機能；亦即應有利於市場關係的自由發展。就雇主占優勢地位的英國及工會與其政治聯盟占優勢的瑞典而言，社會階層間關係的穩定是戰後安定繁榮的最主要因素。至於那些缺乏有力中產階級或以天主教會為主導的國家，最重視的則是如何維持「有機社會整合」(organic social integration) 的前資本主義觀念 (Esping-Andersen and Korpi, 1984, p.181)。即因如此而使得福利措施因職業團體不同亦有差異，而傳統的階級組織卻更趨穩固；相對的，薪水階級的階層連帶 (class solidarity) 卻大為削弱。保守性的觀念和作法，更強化了傳統的階層體系。

然而，以上的分類法有兩大缺點：第一，依 M. Weber 的觀念，將階級、地位視為社會階層化 (social stratification) 及政治秩序的基礎，自然亦賦有種族性及國家性。本世紀前半世紀的荷蘭社會，其安定即是以此種國家性及種族性為基礎的。在此一時期中，荷蘭係由許多不同的社區 (Pillars) 所構成，每一社區皆有其特殊的宗教信仰及意識型態、獨立的教育、福利制度及工會等。這些社區，形同「國中之國」，亦積極爭取各階層民衆的認同。荷蘭的情況並非特例。就以以色列的勞工聯盟 Histadrut (為勞工組織，成立於一九二〇年) 而言，其占優勢的西方猶太人 (Western Jews) 即因該組織運用公費辦理年金制 (Pensions Schemes) 及醫療保健制 (health care system)，而更加團結、對組織更有向心力，更加忠誠 (Shalev, 1988)。由此可知，社會政策是不同種族社區間維持安定的主要因素之一；此種安定使這些社區本身的地位亦更形穩固。

由荷蘭及以色列的例子可知：福利措施是各種族社區用來維持政治秩序及社會凝聚 (social cohesion) 的主要工具。不容否認，社會政策在立國過程及建立公民意識方面，扮演著極其重要的角色 (俾斯麥推行社會政策以促德意志聯邦的統一即是著例) (Marshall, 1950, Lockwood, 1974; Room, 1979,

ch. 3)。同樣地，社會政策亦是維持歐體會員國間政治分界及忠誠度的重要因素；然而，各會員國則擔心社會政策的歐洲化會使國家的地位受到不利的影響。

因此，福利政策的制定未考慮種族性，是當前分類法的第一項缺點。第二個缺點則是對不同的保守型態採行一致作法的傾向。舉例言之，Leifried 曾將「拉丁圈」(Latin Rim) 視為福利措施的一種特殊型態；但他對公共福利制度的基本性質以及教會、家庭在非正式社會保障體系 (systems of informal social protection) 的重要角色皆未加重視。

在此提出與拉丁圈相關的兩項因素。第一、近數十年來，在政治順應 (political accommodation) 的過程中，教會及其相關福利組織的角色極其重要。第二、某些未列入政治議程 (political agenda) 的一些重要問題，與社會政策關係密切。

在歐體範圍內，教會在政治及社會方面有相當的影響力；社會福利措施方面亦不例外；而政黨、政府必須與之妥協。然而，宗教組織卻不得不將社會安全措施——現金給付 (cash benefits)——交予國家處理；就資源而言，國家的社會保障能力大得多。雖然，教會及其相關組織可以提供義工等人力資源；但不容否認，財源仍需仰賴國家。然而，它們對公共政策議程——特別是社會福利方面——的影響力實不容忽視。

教會的角色及影響力，在貧窮救濟方面特別顯得突出。但在此，救濟是一種慈善性，而非政治性的活動。教會有許多志願性組織 (voluntary organizations)，由一般人提供各種志願性的服務措施，亦屬慈善性質的。也就是說，係將窮人視為施捨、同情的對象，提供協助性的 (assistential) 的服務；而非以「貧窮」(poverty) 為對象，需藉政治干預 (Political intervention) 以達社會與經濟制度變化的目的 (da Costa, 1987, pp. 5-6)。但此種作法可能與公民權 (the rights of citizenship) 的維護有所抵觸。

值得注意的是：近數世紀以來，如英國等國家，地方政府的權力大為擴張，在貧窮救濟及教育方面，已漸取代了傳統教會的角色；然而，在教會仍居優勢的國家內，地方政府的權力擴張卻相當緩慢。但義大利、西班牙及葡萄牙等國，近年來亦積極擴大地方及區域政府的角色，不僅對教會提供的福利措施多所限制，並極力突顯政府的管制性及協調性角色。由於這些國家的正式福利制度尚不够健全，在農業經濟轉型的關鍵階段，而對單一市場的激烈競爭，其是否順應，實大有疑問。然而，它們是否具有將經濟予以歐洲化的能力，端看其是否能在社會福利等方面達成協議而定。

歐市的決策者在面對一九九〇年代及其後的社會政策難題時，以上的分析或可提供採擇的參考。在自由主義的模式下，社會被視為個人競爭的場所；而社會政策的目標是為確保每一個人皆能獲享充分的資源、良好的健康及教育，俾有足够的能力在「社會」此一市場中與他人競爭。此外，政府對社會政策不應作任何干預。市場的運作過程當可達到預期的社會目標。

至於保守主義者，則主張應加強社會凝聚力並維持現有的社會秩序；他們認為：如左派當道，則貧窮、社會亂象將會出現，民衆中的領導階層亦將覺醒；凡此種種，將使政治制度本身的合法性受到質疑。歐洲大多數天主教國家的社會菁英均持有相同的看法。

此外，許多西歐國家及瑞典等本著社會民主的傳統理念，為促進社會凝聚不遺餘力。同時，特別重視所謂的「分配正義」(distributive justice)；即認為市場運作的結果應作適當而人性化的公平分配。

總之，社會政策的歐洲化係將會員國各類相關組織加以整合、協調；而非新創一共同的福利制度。

肆、結語

本文前曾提及歐體內左、右派政治勢力為是否需訂定世界性的社會政策爭

論不已，另有一些相關問題值得作進一步地探討。

第一、歐體的工人基本社會權章程(Charter of Fundamental Social Rights of Workers)主要係為保障工人的權益。然而，工作時間及其他時間之權益是否可分別處理則有待研究。因此將涉及歐體公民權及其與工作地位、業績之相關性等問題。但所謂「歐體公民」應如何界定方屬恰當？歐體是否僅需將各會員會公民在自己國內所享受的權益加以綜合即可？抑或亦應顧及那些未享有國家公民權的人？舉例言之，一九九〇年代的第三世界秘密移民與一九八〇年代移民美國的拉丁美洲移民，其性質即有所差異，不宜採行相同處理方式。

另一方面，經濟及政治整合的社會政策結果，頗難預料。當然，各會員國社會政策的整合或有新的方式；但經濟整合對社會政策的整合有多大的影響力？而各會員國在此情況下，又如何適當處理其特有的社會福利問題呢？

此外，歐體國家的發展並非是隔離性的；東歐的遽變已對當地各國的社會、經濟及政治情勢產生極大的影響，對東歐各國及歐陸其他國家的決策者而言，均是一次實質的挑戰。舉例言之，東歐國家民衆向西遷移是無可避免的趨勢，而歐體的經濟強權應如何避免此一情況造成對東歐各國的社會凝聚及重組的不利影響，是頗費周章的。

總之，半數的歐洲國家面臨的同樣問題是：在經濟重組的重要時刻，國家及超國家層次的社會政策應如何定位，方能達到保障公民生活水準、有利經濟發展及確保政治和諧的目的？東歐的新政權無不積極向西方尋求適當的因應之道。既然東歐的政治組織已現新貌，則有關政策發展的各類因素應可加以考量。對西方的觀察家而言，此種政治情勢可明顯看出帶有組織化階級利益(organized class interests)的種族區隔現象及公民社會(civil society)又重新出現了。然而，歐體各會員國的決策者是否在保有政治利益的前提下，達成社會政策整合的協議尚難斷言。

(本文譯者：胡筱麗現任職考試院專門委員)

1. M. Brenton (1982), "Changing Relationships in Dutch Social Services", *Journal of Social Policy*, Vol II Part I, pp. 59-80.
2. Commission of the European Communities (1990), *Community Charter of the Fundamental Rights of Workers*, Brussels.
3. A. B. da Costa (1987), "Contextual Paper on Poverty in Portugal", University of Bath.
4. G. Esping-Andersen (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge.
5. G. Esping-Andersen and W. Korpi (1984), "Social Policy as Class Politics In Post-War Capitalism", in Goldthorpe (1984).
6. P. Flora and J. Alber(1981), "Modernisation, Democratization and the Development of Welfare States in Western Europe", in P. Flora and A. J. Heidenheimer (eds), *The Development of Welfare States in Europe and America*, Transaction Books, London.
7. J. H. Goldthorpe (ed) (1984), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, Clarendon Press.
8. J. H. Goldthorpe (1985), "Problems of Political Economy after the End of the Post-War Period", in C. S. Maier (ed), *Changing Boundaries of the Political*, Cambridge University Press, Cambridge.
9. P. Lange (1990), "The Politics of the Social Dimension: Interests, States and Redistribution in the 1992 Process" (unpublished), Duke University.
10. S. Leibfried (1990), "European Welfare Regimes in Transition", paper presented to the EC Seminar on "Poverty, Marginalisation and Social Exclusion", Alghero, April.
11. D. Lockwood (1974), "For TH Marshall", *Sociology*, Vol 8 No 3, pp. 363-7.
12. T. H. Marshall (1950), *Citizenship and Social Class*, Cambridge University Press, Cambridge.
13. C. Rimlinger(1971), *Welfare Policy and Industrialisation*, John Wiley, New York.
14. G. Room (1979), *The Sociology of Welfare*, Martin Robertson, Oxford.
15. G. Room et al (1990), "New Poverty" in the *European Community*, Macmillan, London.
16. M. Shalev (1988), "The Political Economy of Employment-Based Social Protection: An Approach and An Illustration", paper prepared for the ISA Workshop on Comparative Research in Social Policy, Labor Markets, Inequality and Distributive Conflict, Stockholm, August.
17. P. Spicker (1991), "The Principle of Subsidiarity and the Social Policy of the European Community", in *Journal of European Social Policy*, Vol I No1, August. (參考書目·社會發展學·社會政策與行政·Vol. 25(3), 1991.)