

## 就業成長的達成與社會安全的維繫—— 荷蘭社會改革的理論爭議和政策意涵\*

黃志隆、張世雄

國立中正大學社會福利學系、國立中正大學社會福利學系（通訊作者）  
E-Mail: huangcl@sw.ccu.edu.tw; sowssc@ccu.edu.tw

### 摘要

先進工業國家面臨高失業與高福利支出成長的困境。一九八〇年代初期，這類問題被稱為「荷蘭病」。在隨後的改革中，荷蘭成功地創造了「荷蘭奇蹟」：就業成長的達成和社會安全的維繫。這段改革的歷程和結果，激發歐、美許多學術和政策的研究，以汲取這項克服後工業社會困境的經驗和教訓。

在動態地分析戰後福利國家的結構困境與政策回應後，我們描述和評估荷蘭改革的政策歷程與結果。除檢視主流的**統合主義論述**，並擴展到**管理式自由化**、**第三條路**與**後工作社會**等挑戰性論述，以深化政治經濟學的理论視野。當前經濟全球化為主的反社會論調，可從荷蘭經驗中得到啟示和省思。

**關鍵詞**：社會改革、社會安全、就業成長、彈性安全、荷蘭奇蹟

---

投稿日期：93.1.19；接受刊登日期：93.12.30；最後修訂日期：94.4.19

責任校對：陳銘杰、林鈺婷

\* 本文承國科會研究計畫「工作、福利與公民地位概念的理論重述」（計畫編號：NSC93-2412-H-194-004）之補助，並蒙兩位匿名審查者和編輯委員會的細心指正，特此誌謝。

## 壹、導言

自一九七〇年代以來，西方福利國家先後受到二次石油危機和經濟全球化的強烈衝擊，不僅失業率大幅上升，既有的社會安全體系負擔亦日益加重。正當諸國在就業機會創造與社會安全體系維持上難以兩全之際，小國荷蘭則在國家、政黨與有組織的勞—資雙方社會夥伴<sup>1</sup>的相互協商安排下，逐步地擺脫「荷蘭病」的糾纏，開創了所謂的「荷蘭奇蹟」。透過勞動市場政策的改革，包括薪資凍結和彈性化，成功地達成了促進就業機會成長的目標，推動了社會安全體系的改革，並適度擴大保障範圍來吸納部分工時就業人口，以降低失業與（工作但仍）貧窮的社會排除風險。

荷蘭在社會改革上的成就，引發了學界的關注與討論。「荷蘭奇蹟」的論述帶來至少兩種類型的討論。一是檢視成功的判準與實質成就 (Becker, 2001; van Oorschot, 2000)，一是解釋成功的因素和理由 (Visser & Hemerijck, 1997)。前一類的檢視，關係到荷蘭論述的成立與否，我們會在第三節之二簡短地評述。本文的主要關注，則是後者所具的理論爭議及其政策意涵。荷蘭薪資凍結的社會協議、勞動市場的去管制和福利緊縮政策、以及積極的勞動市場政策和社會安全體制的擴大重組等，依序為該國社會改革過程的重要因素。這些因素的不同評價和定位，組成了本文所探討的四種理論爭議：統合主義、嶄新自由主義、第三條路和「後工作社會」(Post-work society) 論，並個別導出迥異的政策意涵，去達成降低失業、貧窮和社會排除的社會改革目標。

但要如何才能協助我們分辨和建立這些不同理論論述的合理性和

---

<sup>1</sup> 社會夥伴是歐陸國家在發展市場經濟過程中，經常使用的一種利益分配的制度化安排。通常是在經濟或社會事務的決策上，由勞、資雙方，或是勞、資、政三方，就相關議題形成的相互妥協與合作關係。

有效性？除了直接採取跨國比較研究策略作概化式的驗證外，我們認為可以採取對個案的歷史制度進行深度分析，並藉著「工具性調適」、「制度性重構」和「典範性轉變」的分析架構，區辨不同改革策略的實質成效、作用時效、和學習效果。上述理論論述除了能凸顯出荷蘭社會改革的多面向性和動態連結，也能呈現出戰後福利國家特定制度歷史形構所造成的分化、限制和機會。我們認為透過凱恩斯福利國家下的總體經濟管理、勞動市場政策、和社會安全體系間動態關係的檢視，提供了對荷蘭國家歷史制度的深度分析架構。在制度歷史的描述分析和理論因素的解釋過程中，顯示統合主義所提供的短期「工具性調適」，嶄新自由主義和第三條路所分別解釋與推動的中長期「制度性重構」，和後工作社會論所啟發的永續「典範性轉變」，讓我們對不同理論及政策提出較適切的定位與評價。

接下來的討論中，我們將逐一敘述荷蘭社會改革的過程、不同的改革觀點、以及其所蘊涵的理論意義。第二節說明第二次世界大戰後，建立在凱因斯主義 (Keynesianism) 典範底下，所構成的充分就業承諾和福利國家基本架構，並藉此說明荷蘭病的根源。在第三節，我們討論一九八〇年代初到一九九〇年代末，荷蘭曾進行的相關改革策略與成效，並分析其成就背後所隱藏的問題。第四節中將詳細地闡述荷蘭社會改革的不同觀點與理論論述。一般說來，學者們對荷蘭社會改革的討論，集中在統合主義的回歸與薪資凍結的重要性。本文從不同的角度說明荷蘭社會改革的面向、意識形態的轉變，以及不同行為者在改革過程中所採取的對應策略，進而彌補以統合主義解釋荷蘭社會改革過程和方向的缺陷。最後則是第五節的政策啟示與反思。這裡我們就荷蘭社會改革中的變化與結果作進一步的檢討，藉以深化荷蘭社會改革在當前全球化經濟環境下所能賦予的學習意涵。

## 貳、荷蘭福利國家的基本架構與社會改革的動態過程

### 一、凱因斯主義、福利國家的建構和統合主義的歷史關係

二次世界大戰後，西方國家在凱因斯主義學說的影響下，就充分就業的理想作出重大的政治承諾。基於對古典經濟學中市場自律觀點的懷疑，凱因斯主義者認為資本市場和勞動市場中存在著不穩定性，必須依靠政府對市場的介入，方能改變供給與需求之間可能存在的不平衡關係。凱因斯主義者認為，市場的不景氣與失業現象屬於有效需求不足的問題，透過政府在資本市場的借貸和公共建設上的投入，將有助於經濟景氣的維持和就業機會的創造，從而減低失業率的產生。

歐陸福利國家受到上述理念的影響，試圖在充分就業，以及以社會保險原則為主之社會安全體系間建立相關性。在充分就業承諾被履行的條件下所產生的經濟成長，將成為社會保險（福利）支出的重要財源；另一方面，藉由政府在總體經濟調控上總體需求的適時增加與減少，失業問題得以舒緩，則社會保障的目標得以達成。對歐陸國家而言，充分就業的目標除了透過政府的調控（如支出）外，政府還可以藉由與勞、資社會夥伴間的統合主義式集體協商，透過薪資與非薪資勞動成本自我抑制的配合，使廠商的獲利與投資意願得以被確保，來交換勞方在就業保障和機會得以被持續維持。整體說來，政府社會支出的適時擴張，以及政府監督下社會夥伴在薪資與非薪資勞動成本抑制的共識，是二次大戰後歐陸福利國家經濟繁榮的重要條件。

## 二、荷蘭充分就業的承諾與社會安全體系的建構

在二次世界大戰之前，荷蘭的社會安全體系並不完整，主要是以有限的集體性與社會連帶的勞工保險為基礎。受到一九三〇年代經濟大蕭條與一九四〇年代二次世界大戰經驗的影響，荷蘭公民普遍接受政府應適當介入但尊重經濟事務的理念。基於上述歷史經驗，以下的三個理念得到確信：首先是在國家干預下的集體協商形式，確保了薪資水準符合經濟效率與社會公平；其次則是政府被認為有必要維持充分就業的承諾；最後則是社會安全體系的建構，以確保人們免於資源匱乏 (Keizer, 2001:4)。

在上述的理念下，二次世界大戰後的荷蘭社會安全體系有了大幅的擴張和建構。根據一九四五年 Van Rhijn 委員會所規劃的社會安全體系，荷蘭國家引進了一系列具有高度集體性與社會連帶的社會保險計畫，並從既有勞工保險的基礎上作出擴張。至於薪資成本的控制，則出現在一九五〇年代中期之後。這時各個利益黨派，就國家總體經濟調控目標，與統合主義之薪資政策和社會安全組織形式達成共識 (van der Veen & Trommel, 1999: 290)，並於一九五七年建立了普涵性的、及以稅收為基礎之法定退休年金計畫 (van Oorschot, 1998: 2)。到了一九六〇年代，基督教民主黨籍 (CDA) 的社會事務部長 Veldkamp 更強化了既有的失能保險法案。該法案提出每個公民應具有自我實現與機會平等的權利，並強調社會風險的社會特性與公民間的相互責任。就在一九五〇年代與一九六〇年代的擴張下，荷蘭的社會安全計畫同時具有高度的水平與垂直社會連帶的特性 (Becker, 2000: 222; van Oorschot, 1998: 3)。

到了一九七〇年代晚期，也就是社會改革前夕，荷蘭社會安全的體系主要包括勞工保險、全民保險和社會救助三項計畫。勞工保險涵蓋了失業 (WW/WWV)、失能 (WAO) 與疾病 (ZW) 給付。這

些計畫屬於強制性、保費繳納與非資產調查的形式，但僅限於受雇者。相對的，對象包括所有公民的全民保險，則涵括了老年 (AOW)、遺囑 (AWW)、兒童 (AKW) 和一般失能 (AAW) 的給付，並以強制、保費繳納，以及非資產調查的形式開辦。作為最後安全網的社會救助，則是針對所有的公民，由一般稅收支付而非保費繳納，因而帶有資產調查的形式。這包括了失業勞工社會救助法 (RWW) 及社會救助法 (ABW)。

上述這些非薪資的相關給付，同時也和法定最低薪資水準間，有著相互連動關係存在。隨著薪資在統合主義機制中的調升或抑制，將連帶調整相關給付的額度，目的則在於確保受益者可分享經濟成長的成果，並保障其免於通貨膨脹所帶來之給付金額貶值的危險 (van Oorschot, 1998: 4)。

### 三、全球經濟變化下的荷蘭病

一九七〇年代和一九八〇年代初期出現的全球性經濟危機，與凱因斯主義的挫敗有密切關連。這其中又以布雷頓森林體系 (Bretton Woods System) 的瓦解與兩次石油危機的先後出現，對全球經濟造成的影響最為深遠。就前者言，二次大戰後以美國為首所建立之半固定匯率體系的瓦解，象徵著由美國承擔起全球經濟成長發動機時代的終結。當美國不再願意擔負起各國匯率緊盯美元所要付出的出口衰退和經濟情況日趨惡化，意味著各國匯率進入全球性無政府狀態。國際匯率的不穩定，則連帶地造成二次戰後高度經濟成長時期的終結，而進入不確定的年代。就後者言，兩次石油危機的先後發生，各國生產成本大幅提高，進而使得戰後經濟成長速度更為減緩。一九八〇年代以英、美為首的國家，為因應上述全球性經濟危機，紛紛以市場至上為主的嶄新自由主義意識形態掛帥，主

張由國家強力主導來進行資本市場和勞動市場的去管制政策，並進行社會福利給付的緊縮與削減。到了一九九〇年代，全球經濟景氣雖有好轉的跡象，但各國此時所面臨的是進入高度整合的國際經濟環境，及其所造成的市場高度競爭與資本高度流動。在市場高度整合與趨同的環境下，國家的經濟治理能力再次遭受到嚴厲的挑戰。

一九七〇年代時，西歐國家以歐洲匯兌協定回應布雷頓森林體系的崩毀，暫時避免參與國的通貨過度波動，並抑制德國馬克的過度升值。而獨立之德國聯邦銀行，即在財政緊縮與通貨再膨脹政策之間擺動，以維持德國馬克的穩定性。藉由此一規則的設計，參與協定的歐洲各國貨幣政策，必須跟隨德國聯邦銀行的貨幣緊縮途徑；進而使其通貨所反映的幣值與經濟狀況保有密切的關連性，藉以防止停滯性通貨膨脹的產生 (Scharpf, 2000: 31-33)。由於各國實際上受限於歐洲匯兌協定，無法採取大幅度的貨幣與財政總體經濟政策；在石油價格上揚下，使得美元流往石油輸出國組織，無法快速循環而回到先進國家成為有效需求。因此，在一九八〇年代，歐陸各國充分就業目標的達成除了透過有限總體經濟調控外，尚需藉由其他的策略來加以配合，特別是薪資凍結。來到了歐盟統一的一九九〇年代，透過馬斯垂克條約 (Treaty of Maastricht) 對歐洲各國在財政上的嚴格要求，使得歐盟國家既有之運用財政手段去處理失業問題的能力再度受到限縮 (Scharpf, 2000: 70-71)。

小國荷蘭一向屬於高度外貿出口導向的國家。二次戰後初期，荷蘭在保持幣值相對穩定的強勢貨幣政策上，政府藉著國家對勞資雙方在薪資集體協議上的批准權力，控制法定薪資的溫和成長，進而維持出口競爭力。但一九六〇年代再度引入薪資的集體協商制度時，由於政府在社會夥伴薪資協商制度中的角色不夠明確和立場不夠堅定，以及工會對激進工業關係民主化的需求，進而導致了薪資

控制政策的失敗，與一九七〇年代末期「荷蘭病」<sup>2</sup>的出現 (Scharpf, 2000: 50-51)。也就是說，在薪資無法控制而上揚的同時，由於勞動成本的上升造成資本投資意願的大幅下滑，進而導致工作機會的流失；由於失業領取社會福利給付的人數上升，又造成荷蘭社會安全體系的沉重負擔。這種曾經是凱恩斯主義所要診治的經濟和福利問題，現在卻無法有效地回應了。

#### 四、福利國家回應全球化的動態過程與荷蘭病的診治

荷蘭在一九八〇年代全球經濟不景氣的籠罩下，開始了一連串的總體經濟調控、以及勞動市場、社會安全體系和相關政策的變動，這樣的變動是在全球化對國家治理能力的限縮下進行的。在探討全球化對福利國家的影響時，相關學者的研究多半將研究焦點集中在福利國家財政緊縮與否的問題 (Clayton & Pontusson, 1998; Pierson, 1996; Swank, 1998)。這樣的研究方式過於集中在全球化的特定影響層面，而忽略了全球化對福利國家的影響方式，不一定是在緊縮與否。更重要的是，我們對各國在回應方式與因應策略所知仍將有限，且無從得知福利國家在結構上的具體變化與動態過程為何。Daly (2001) 在分析經濟全球化對福利國家的影響時，則提出了較不一樣的動態觀點。

Daly 認為全球化對福利國家的影響，是間接而非直接的。其中的關鍵，在於全球化對福利國家形成的壓力點 (pressure point) 所在為何，會隨著國家治理的效能而動態地轉變。經濟全球化對福利國家的

---

<sup>2</sup> 一九九〇年九月四日，Lubbers總理在Nijmegen大學一九九〇至一九九一學年度開幕演說中宣稱「荷蘭是病了」(the Netherlands is sick) (Visser & Hemerijck, 1997: 151, n1.)。



影響，最先多會反映在涉及物價穩定和財政能力的總體經濟調控面向上。這時國家多半會透過總體經濟相關手段來減少失業，並維持福利國家既存的給付結構。以英美為主的福利國家，所重視的即是該手段的使用。藉由總體經濟調控能力的行使，以維持最低程度的福利給付和充分就業的承諾；而歐陸的福利國家還可藉由統合主義的集體協商形式，壓低薪資與非薪資成本，以達成福利給付總支出的限縮。

如果國家總體經濟調控能力在全球化的影響下無法持續時，壓力點將轉往勞動市場中工作總量的調整。藉由勞動市場的去管制與工作機會擴大的可能，減少失業率的持續攀升；在此同時，福利支出的總量與人數必須加以調控，以維持福利國家的基本開支 (如圖 1 虛線所示)。總體經濟調控與勞動市場政策的調整，是福利國家視為先行處理的政策面向。若上述的手段在失業率的減緩上仍未能產生具體效果時，則全球化的壓力點將會轉到社會安全政策的重組，以利勞動市場的進一步彈性化。手段包括福利支出的財務刪減、申請者法定權利內容的彈性化調整、以及在社會連帶性面向上變得更加的個人取向。(如圖 1 實線所示)。

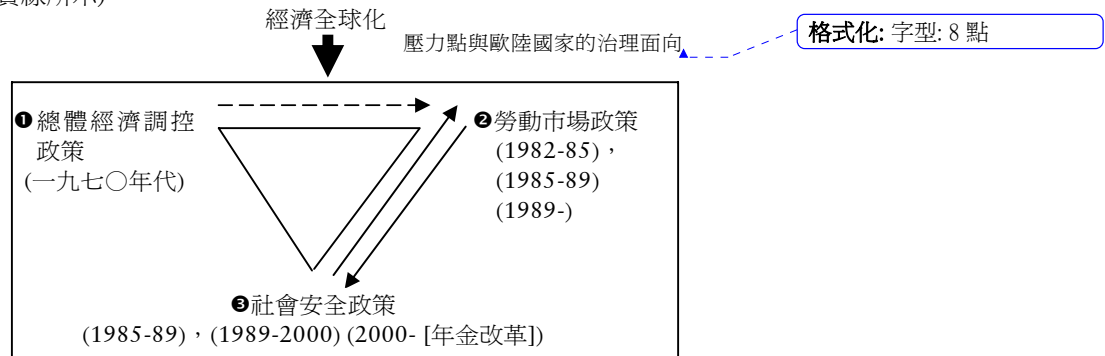


圖 1 經濟全球化對福利國家的壓力點移轉順序  
資料來源：修改自 Daly (2001: 84)

荷蘭的社會改革即是在總體經濟調控能力愈來愈無法因應的情形下，自一九八二年起開始展開了勞動市場政策（1982-1985, 1985-1989, 1989-）與社會安全政策（1985-1989, 1989-2000, 2000-）的改革。以下我們將簡述這段歷史，以及相關的重要改革階段與結果。

## 參、荷蘭社會改革的關鍵性策略、過程與結果

### 一、荷蘭的三個關鍵性策略回應

在全球經濟變化的影響下，荷蘭政府、政黨與社會夥伴面對日益升高的失業率，以及福利依賴人口的增加，逐步採行一系列相關的因應策略。一般說來，我們可以從改革過程中，依序辨識出三個關鍵性的策略：一九八二年的薪資凍結共識、一九八六年開始的福利緊縮與勞動市場去管制化、以及一九九〇年代社會安全體系的變革、積極勞動市場政策與彈性安全共識。

#### （一）薪資凍結策略的採用

荷蘭薪資凍結策略的歷史性由來，必須追溯到二次世界大戰甫結束時期。當時國家與社會夥伴，就「先經濟發展，後分配平等」的政策目標達成共識。<sup>3</sup> 在勞動薪資成本的有效抑制下，資本投資邊際效率的提升與投資量的增加，促使就業機會得以成長。除此之外，配合馬歇爾計畫 (Marshall Plan) 的協助，擴大公共投資，藉以達成充分就業的目標。

---

<sup>3</sup> 一九五六年，由荷蘭勞資政三方代表所組成的社會經濟委員會，就以下的政策主張作出宣示：荷蘭國家的首要總體經濟目標為「充分就業及穩定的國家收支平衡」、其次為「適當的投資水準以促進國民個人所得的穩定成長」以及「公平的國民所得分配」與「合理的價格穩定」。

然而隨著經濟復甦，高技術勞工漸漸對過低的工資感到不滿，紛紛出走至鄰國，以尋求較高工資的工作機會；而企業在勞力短缺的情形下，則必須以高於法定薪資的價格留住高技術勞工。在勞資雙方對薪資浮動的強烈要求下，一九六〇年代初期，荷蘭政府開始去除中央薪資管制，將薪資交由勞資雙方自行議定。這導致荷蘭的工資自一九六〇年代起大幅上揚，逼進鄰近國家（如比利時與西德）的水準，進而對荷蘭經濟與出口貿易造成負面影響。隨後石油危機的出現，對工資水準高居不下的荷蘭構成重大打擊，失業率在一九七〇年代持續升高。面對勞動市場在高技術勞動力需求的增加，以及勞動成本日益上升的問題，荷蘭的社會夥伴一開始是藉由失能年金和提早退休以領取退休金（即退出勞動市場）的方式，將舊有勞動力的汰換成本，轉嫁到由社會夥伴所共管的社會安全體系中。然而隨著失業率的居高不下，到了一九八〇年代初期時，這樣的方式即因福利國家財政危機而無以為繼（藍於琛，2004: 37-77）。

隨著福利給付支出不斷擴張，以及薪資持續不斷上漲造成的生產成本提高，荷蘭的福利財政與失業問題日益嚴重（Hemerijck & Schludi, 2000: 157-158; Hemerijck, Unger, & Visser, 2000: 211-214）。這時，荷蘭政府首先以控制薪資成長的政策來因應。在第一任基民黨Lubbers保守政府所宣示之三軌策略<sup>4</sup> 壓力下，荷蘭的中央工會與雇主聯合組織於一九八二年十一月二十二日共同宣佈，就若干重要的勞動條件達成共識，並簽訂了瓦森納協定（Accord of Wassenaar; Wassenaar akkoord）（Hemerijck, Unger, & Visser, 2000:

---

<sup>4</sup> 三軌策略 (three-track strategy) 指的是：第一，透過增加企業獲利能力、降低薪資成本、工業重建及較少的管制達成經濟復甦；第二，公共金融的重組與財政鞏固；以及第三，無關成本 (cost-neutral) 之工作分享 (job sharing) 藉以緩和失業問題（Hemerijck, Unger & Visser, 2000: 215）。

215)。這是在政府的壓力下，身為社會夥伴的勞資雙方再次「自主」協議的結果。Visser與Hemerijck解釋，當以製造業出口為主之工業生產發展到一定的水平時，為了強化廠商的競爭能力、增加勞工的就業機會，以及減低國家在社會福利給付上的負擔，可以透過雇主與勞工之間在薪資上的抑制，換取工作時數的削減，以達成創造更多工作機會之可能 (Visser & Hemerijck, 1997:16)。

## (二) 福利給付緊縮與勞動市場的去管制化策略

雖然世界經濟自一九八五年以後逐漸復甦，荷蘭的失業率亦緩慢下降，但長期失業的狀況並未有明顯的改變。此時，荷蘭政府意識到長期失業現象的存在，實與失業者 and 雇主間的行為有著密切關係 (Becker, 2001:28; van Oorschot, 2000: 3-5)。僅透過瓦森納協定的薪資控制策略，來刺激廠商的投資意願和促進勞動力供需協調，其效用並不明顯。主因之一是廠商仍在既有的福利計畫中支付了相當的成本，以及長期失業者對既有福利計畫所產生的依賴。簡單的說，長期失業者的存在，不僅僅是經濟不景氣的問題而已，尚包括在慷慨的福利給付下，失業者的理性選擇與潛在怠惰的問題。經濟體系的變動更加倍了制度惰性的難題。隨著就業市場由製造業帶動的工業生產，轉向服務業大量出現之「後工業社會」的結構性改變，部分工時工作的興起，成了雇主減少勞動成本的可能方案。同時在經濟景氣逐漸復甦但仍不顯著的一九八〇年代後期，資本家雖與勞方達成薪資凍結的共識，但既存的高薪資水準在面對來自海外廠商的激烈競爭下，勞動生產力的提升成了廠商較佳的選擇。這種作法加速了高薪者與生產力不佳者的失業率，並使得社會安全支出大幅增加，失業與失能給付部份首當其衝 (Hemerijck, Unger & Visser, 2000: 218)。

自一九八〇年代後期開始，荷蘭政府、政黨與社會夥伴開始面對新的結構性壓力，制度性調整社會安全給付與勞動市場政策成爲迫切的問題。一九七〇年代以來的長期經濟不景氣，先爲嶄新自由主義意識形態的論述與政策方向，奠定了堅實的言論基礎。在全球嶄新自由主義意識形態氛圍下，基民黨第二任 Lubbers 政府對於荷蘭病的解釋和診斷，保守地轉向對福利支出擴大與不當給付的指控。遵循此一邏輯的要求，答案即是採取福利給付支出的削減與勞動市場的去管制措施。

首先，在福利支出削減方面，一九八七年的社會改革主要集中在失業給付與失能給付上。荷蘭的失業給付主要由失業保險法 (WW) 及失業提供法 (WWV) 所構成，其中原本失業保險法提供最長六個月之薪資相關給付；如若失業期間繼續延長，則失業保險法提供之薪資相關給付最長二年 (van der Veen & Trommel, 1999: 303)。請領失業保險給付的資格，原來的規定是在失業前的五十二週中，最少需工作一百三十天 (van Oorschot, 1998: 9)。在一九八七年改革時，上述兩個法令被加以合併，並引進更嚴格的工作年資要求，以作爲評估法定權利之取得與給付期限的標準。新法規定失業前的五十二週中，至少必須要工作二十六週，且薪資相關之給付只得領取半年。半年過後若持續未有工作，則薪資相關給付改成爲期一年的非資產調查、70%最低薪資水準的單一費率給付；若仍繼續處於失業狀態，則必須改申請資產調查形式之失業勞工社會救助給付 (van Oorschot, 1998: 9)。

在失能給付方面，勞工保險類別中的失能保險法案 (WAO) 規定，若於生病一年後仍有健康問題，則勞工可在部分工時或全職工時的基礎上，領取失能給付 (van der Veen & Trommel, 1999: 300)。一九八七年失能給付也隨著失業給付成爲改革的對象。其中

的重大變革，是將失能勞工之薪資相關給付，由全額薪資改為部分薪資，以求縮減福利支出。

另一方面，在勞動市場去管制策略上，則是擴大採用部分工時的工作型態。最初雇主和工會在瓦森納協定中，以工時的刪減交換了薪資的抑制。同時也協議了各種工作分享的可能，包括提早退休和部份工時的雇用。Visser 稍後指出這一共識，特別是工時的刪減，在執行時有所偏離，反因此產生了部份工時工作型態的興起，且非意圖地成為日後荷蘭就業機會成長的基礎 (Visser, 2002: 29-32)。原本瓦森納協定中，工會與雇主曾就工時刪減事項達成共識，同意藉由每年工時的削減以增加工作機會。但當工時由一九八三年每週四十小時，下降到一九八五年的三十八小時後，雇主即不願再繼續降低工時，且工會對此亦存著不一致的意見。自此之後，工時的下降即難以達成，取而代之的是部分工時就業機會的大幅成長。這是在社會夥伴互動關係中，雇主與工會各自尋求回應經濟情勢變動的後果。對雇主而言，部分工時工作所需的勞動成本較低；另一方面，荷蘭社會在經濟蕭條的衝擊下，產生了女性對於工作機會要求的大幅增加。這些都使得部分工時的工作形態，逐漸為荷蘭社會所接受，進而成為一種常態現象。

### (三) 社會安全體系的變革、積極勞動市場政策與彈性安全理念的實踐

一九九〇年代初，荷蘭失業率雖有下滑的趨勢，但不論是在失業、疾病、失能或社會救助類別上，其登記在案的人數仍居高不下 (Visser & Hemerijck, 1997: 129, 表 20)。與戰後黃金年代相較，一九九〇年代福利計畫依賴人數的居高不下，促使政府將改革目標置於社會福利計畫上的結構改變。這包括行政管理和輸送體系的重整，以及給付資格與內容的重大調整。行政管理和輸送體系的重

整，不僅進行了社會行政部門的改造與國家主導性的確立，也讓社會夥伴的關係至此變得更加去中央化，徹底衝擊了原有的統合主義治理架構。

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享為基礎的混合體系。一九五二年所成立之「社會保險委員會」(Social Insurance Council, 簡稱 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; bedrijfsverenigingen) 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, 簡稱 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 (Keizer, 2001: 13-14; van der Veen & Trommel, 1999: 305-306)。

一九九四年開始，社會保險委員會被取代，工業保險局被裁撤，雇主與勞工在社會行政上的控制權也蕩然無存。行政機關改由與社會保險國家機構所訂約之市場組織所組成。也就是將行政業務外包給私人組織來執行，以期提升社會保險的行政效率與成本的有效控管。社會行政體系重組的結果，將過去社會夥伴在社會行政執行上過於強大的力量加以限制，整個社會安全體系因而能在國家行政官僚的監督下管理；另一方面，亦藉由在執行上外包給私人機構而確立了市場機制的引進，以求社會福利資源更有效率的管理與利用。

在社會夥伴方面，工會的力量於一九八八年至一九九一年的經濟復甦期間再度回升，勞動市場重新活絡。但一九九二年後全球經

濟再度陷入微幅衰退，雇主與工會就薪資凍結和工時削減爭議再起。在政府的壓力下，社會夥伴再次簽訂一九九四年的「新路線」(New Course) 協定。協定的內容包括了雇主組織更加的去中央化與彈性化、工會獲得中央雇主組織承諾放棄其對抗工時削減、地方性工會得以涉入協商的承諾，以及同意藉由部分工時工作的創造來解決失業問題。

讓我們再詳察給付資格與內容上的重大調整事項。這一時期勞動市場制度與福利計畫改革的內容，都趨向社會活化<sup>5</sup> 的積極政策與配套措施。一九九二年失業給付的再度改革，針對何謂「適當的工作」作出界定，讓失業者不再能自由地拒絕低於其原有資格之工作。接著在社會救助改革方面，一九九六年嚴格地限制了原有社會救助法 (ABW) 與失業勞工社會救助法 (RWW) 所規定的：當不符合其他給付的領取資格或無工作年資時，得以領取最低給付的最低需要保障 (van der Veen & Trommel, 1999: 299-300, 303)。修正的社會救助法規要求申請人現在必須遞交有關收入、資產與生活狀態之相關證明，給付基準不僅被調降，也不再是有固定水準的，並交由地方行政機關改以個人狀況斟酌補助。又申請者除了有義務與行政規則中的調查程序配合，也增加了領取給付者在工作尋找和訓練計畫上的參與責任，及不積極參與工作尋找者的懲處規定 (van der Veen & Trommel, 1999: 304-305)。

一九九八年求職者就業法案 (The Jobseeker's Employment Act, 簡稱 JEA) 擴大原有「工作福利」為一種「積極福利」(activity fare)。該法案合併一九九二年工作福利導向的青年就業法案 (Youth

---

<sup>5</sup> 社會活化 (Social activation) 是指政府藉由職業訓練與工作機會的創造等相關活動，試圖改進青年與長期失業者的工作技能，並提供更多的就業機會，使其得以儘速重返勞動市場。



Employment Act, 簡稱 YEA), 與針對中高齡長期失業者之非強制性訓練與就業計畫, 並將訴求重點轉向二十三歲及以上長期失業的青年人。在整合中高齡失業與青年失業者的計畫下, 該法案的內容由補助性工作的創造、訓練等社會活化方案所構成, 每個 JEA 計畫的參與者都必須先接受地方政府與就業機構的評估, 以決定其是否適合找尋工作或是應該再接受訓練。該計畫也限制社會救助給付的發放期限在六個月內, 超過六個月以上的社會救助給付, 惟有在繼續參與訓練或社會活化的安置時方能領取。而不參與該計畫或因不當理由被該計畫剔除者, 將收回一個月的給付權利作為懲處 (Spies & van Berkel, 2001: 105-132)。

相對於給付資格限制的嚴格化, 在鼓勵就業方面則是有關部分工時工作就業保障擴大的改革。在配合部分工時就業的社會政策改革方面, 首先是在第一任與第二任 Lubbers 政府時期 (1982-1989), 部分工時工作者可以在繳交一定比例的社會保險費, 來換取失能、老人年金及失業給付的延伸等法定權利。這不僅消除了過去對已婚婦女取得法定權利的傳統歧視與障礙, 且縮小了全職和部分工時工作者間的勞動與社會安全保障差異。一九九〇年的稅收改革, 先行減低家計承擔者的基本免稅額, 並針對社會安全捐加以整合, 以及隨後逐步減少家戶所得的合併計算稅額部分, 讓家戶中第二個收入者增加工作工時的稅制阻礙也因此降低。更重要的是, 荷蘭既有年金體系中最基礎之國民年金被個體化了, 使得每個人皆可領取基本的國民年金 (約占平均收入的 40%~50%), 也不會因為工作性質的不同而有所差別。在職業年金的部分, 原有最低工時的限制, 在一九九〇年之年金與儲蓄法案中被禁止。<sup>6</sup> 原本規定受雇者之工時

---

<sup>6</sup> 荷蘭年金制度被稱為三柱體系 (three-pillars)。第一支柱是公共老人年金 (AOW), 凡荷蘭公民皆可領取, 其保費來源是稅收, 並以隨收隨付 (pay-as-you-go) 作為財

少於全職勞工之三分之一時，不得被包括在最低薪資保障的範圍，則在一九九三年被廢除。隨之而來是部分工時工作者亦必須符合法定最低薪資的規定 (Visser, 2002: 32-34)。此外，一九九五年工會與雇主簽定臨時勞工的集體協定中規定，在服務達二十四個月後，就能符合持續就業與年金保險的權利。

總結這些改革的最後階段，則是彈性安全的中央協定與立法。先前荷蘭政府在有關勞動市場與社會安全體系的各項改革措施，可說是在未經整合與詳加規畫的過程中，逐步進行與透過政策學習而來，且逐漸在兩者之間產生相互影響的效果。到了Wim Kok總理所率領的紫色聯盟執政時期，同屬工黨的社會事務與就業部部長Ad Melkert於一九九五年末與社會夥伴共同簽署「彈性與安全備忘錄」(The memorandum of Flexibility and Security; Nota Flexibiliteit en Zekerheid)。其中決定就勞動市場的彈性化作出更大幅度的改革，以打破荷蘭在既有勞動市場規範中，對於解雇標準存在已久的嚴格限制，此為勞動市場更進一步彈性化的宣示。<sup>7</sup> 在該備忘錄的影響下，一九九六年雇主與受雇者代表完成與該備忘錄同名的「彈性安

---

務處理的方式。第二支柱的職業年金屬於完全繳費制，約有 50% 的公共年金領取者參與該計畫。在法令上雇主並未有義務替受雇者投保職業年金，但在工會與雇主組織間的集體協定下，將近 98% 的受雇者參與該計畫。第三支柱是以私人部門為基礎，經由商業購買的養老金保險所提供。總的來說，第一與第二支柱乃是荷蘭年金體系的主要核心，約為個人平均所得替代的 80% 以上，而第三支柱僅占 10% 左右 (van Riel, Hemerijck, & Visser, 2002)。

<sup>7</sup> 荷蘭在一九四五年勞動關係法 (Labour Relations Act; Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen) 中，針對解雇程序採取雙元體系的規範：任何雇主若欲解雇勞工，只能在「嚴重原因」所列範圍內，作出撤銷就業契約的請求；此外，雇主必須向其所在地之地方就業服務指導員提出申請。在獲得地方就業辦公室批准後，若雇主或受雇者對該決議不服，可向法院提出上訴。這種嚴苛的規定，使得荷蘭的雇主在解雇程序上，面臨昂貴的時間與金錢成本。後來部分工時工作型態的出現，可說是在該法的影響下所造成的結果 (Gorter, 2000: 186-187; Wilthagen, 1998: 9)。

全中央協定」(Wilthagen, 1998: 14)，此舉為翻修荷蘭舊有解雇保障規定鋪路。一九九九年「彈性安全法案」(The Flexibility and Security)正式通過實施，該法案針對固定就業契約之解除限制加以放寬，以交換對於部分工時勞工在權利保障上的增進 (Green-Pedersen, van Kersbergen, & Hemerijck, 2001: 316-318)。

## 二、荷蘭社會改革過程的檢討與批評

有關荷蘭奇蹟的論述，最主要是建立在社會改革和財政保守主義相互結合的同時，尚能創造工作機會與維持既有的社會安全體系。高度的就業成長與既有社會安全體系慷慨給付的成功縮減，成了主要關注的焦點。然而在論述奇蹟的同時，亦有學者提出不同的看法。這些看法將有助於我們更進一步理解荷蘭社會改革的結果。

就工作機會的成長面來看，荷蘭社會的工作成長存有三個主要問題：首先是勞動參與的成長，主要來自於女性在部分工時工作上的增加。這一方面源自於經濟景氣不佳下，男性家計承擔者模式經濟風險的提高，一方面又因為國家欠缺適當的托育政策，女性必須為工作與家庭兩頭兼顧而陷入兩難。其次，在勞動市場相對勞動總量 (labor volume) 的擴張和就業率的成長方面，呈現不相稱的現象。荷蘭相對勞動總量從一九八三年的 46.5%，上升到一九九〇年的 52%和一九九六年的 54%；而就業率則更大幅地成長為 52%、61.7%和 66%。平均年工作總時數的成長面與就業成長面，亦有相似的不相稱狀況。若以一九七〇年為基期計算，荷蘭人的年工作時數在一九八五年時曾下跌了 9%，一九九四年時回到一九七〇年相同的水準，一直到一九九九年時方成長了 9.8%。在某種程度上，這說明荷蘭就業成長，事實上是藉由固定工時機會的減少，來創造更多的部分工時工作機會。第三，相當高比例的中高齡（五十五至

六十四歲)人口被列為退休者(荷蘭人在該年齡層的就業率只有34.1%)，而這些數據並未被列入失業率的計算。(Becker, 2001: 19-25; van Oorschot, 2000:11, 2004: 22)。

除了就業機會成長的迷思外，福利結構重組的成效亦需作更進一步的釐清。論者以為荷蘭的福利結構重組與積極勞動市場政策的採行，有效地抑制了失業者對福利的依賴，解決了「無需工作之福利」(welfare without work) 的陷阱。但事實上，相當多不再找尋工作的失業者，仍繼續領取失業給付或接受社會救助。雖然官方登記的失業者大幅減少，被列為長期失業的人數亦有所下降，但這當中仍有相當多的隱藏失業者難以估計。這種低於3%之充分就業目標的達成，是在嚴格限制官方失業者登記的條件下產生的(荷蘭官方對失業人數的計算，指的是已在勞動部登記、每週工作少於十二小時、且有工作能力的人口，符合這三個條件才被稱為失業者)(van Oorschot, 1998, 2004: 22-23)。且荷蘭經濟活動人口中被列為失能者的比例仍然相當的高(Becker, 2001:19-25)。從這些數據來看，荷蘭的就業與福利給付，事實上維持在一個相當微妙的平衡關係上，隨時都有可能因為遭受經濟上的危機而面臨崩解的可能。

第三是家戶收入差異的擴大問題。在部分工時工作形態的出現下，由於部分工時工作多半只具有略高或趨近於法定最低薪資的收入，這使得以男性為固定工時工作形態、女性為部分工時工作形態之「一又二分之一」的家戶收入模式，漸漸成了荷蘭家戶收入的主要模式(Visser, 2002)。在長期的失業狀態仍持續，且若干消費與服務產業因部分工時工作的提供而變得更便宜的狀態下，藉著降低法定最低薪資標準來擴大工時薪資的差異，確實可以帶來失業率的下降。在部分工時工作收入成為家戶收入一部分的同時，亦加大了每個人平均收入的差異。一種美式以不平等帶動就業成長的機制，投

射成荷蘭就業成長奇蹟背後的一大塊陰影 (Becker, 2001: 34-35)。

最後，還有對於泡沫經濟的質疑問題。在探討一九九〇年代荷蘭的經濟狀況時，學者們也將焦點集中在荷蘭的「泡沫經濟」現象。透過與其他國家在同一時期的經濟指標比較，荷蘭顯得特別突出。這樣亮麗表現的另一個解釋，在於房地產價格上揚所創造的財富影響。Becker 論證這是一種以借貸為基礎來刺激消費的成長。在低廉的借貸利率成本下，荷蘭家戶創造了經濟成長的空間，而這樣的成長在總體經濟的角度上，正好彌補了所有家戶在薪資抑制上的損失。然而問題卻在於難以評估這種「質借式凱因斯主義」對於勞動市場的擴大所能夠產生的效果 (Becker, 2001: 35-39)。也就是說，經濟成長和就業機會的擴張並未有明顯的相關性，而高經濟成長並非來自於生產事業，反倒像是因低利借貸所創造出來的結果。如果以這種觀點來看待荷蘭的就業成長，還進一步印證了在就業總量未擴大的情形下，大多數的工作都是透過部分工時工作的形態出現。若我們將這種類似「失業型經濟成長」的現象和福利緊縮的趨勢合併來看，則經濟景氣只是藉由鼓勵民間借貸與消費來加以帶動。

#### 肆、荷蘭社會改革過程的理論分析與評述

以上我們簡單地說明了荷蘭社會改革的關鍵階段，以及主要的過程與結果，甚至帶了幾點批判性的成果評估。但我們能夠從什麼樣的適切觀點，對這三個主要改革階段作出串連、解釋，進而導出相關的政策意涵？一般說來，多數學者對此一過程的解釋性論述，主要是強調瓦森納協定所開啓的統合主義解釋，及其所蘊含的協商式共識政治。但我們也可以發現到其他學者分別關注去管制的勞動市場政策與福利緊縮，或積極勞動市場政策與工作福利發展的特定解釋，甚至於從工作形式與意義變遷的觀點，論述荷蘭社會改革所

蘊含的典範性制度變革。

簡要地說，這些不同論點間即反映了對上述三個主要關鍵階段與重要決策面向的選擇親近性，同時還凸顯出彼此間對意識形態、政黨與社會夥伴間的互動關係、和政策手段偏好觀點上的差異。本節中我們試著拓展這些個別解釋，並嘗試從政治—經濟與文化—社會的論述類型，對這些不同的論點予以評論、比較和深化。

### 一、統合主義的觀點與問題

統合主義作為一種權力關係運作與公共政策制訂模式的理論論述，最早的貢獻，來自於德國學者 Philippe Schmitter 對歐陸國家及其社會夥伴關係的考察。在成為經典的“Still the Century of Corporatism”一文中，他對統合主義作了如下的定義：

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)

Schmitter 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。一九七〇年代歐陸國家和社會夥伴之間所穩定建立的制度化協商模式，被稱之為社會統合主義。它一方面是在自由經濟與政治制度演變下，經濟決策權力逐漸集中到雇主與工會組織的結果，另一方面則是國家機關在經濟事務管理和公共政策角色上的擴張。相對於背負著納粹主義集權陰影的國家統合主義，社會統合主

義強調國家與社會夥伴間，如何在重大公共事務上的協調與共同決策，以因應日益複雜的經濟情勢。對一九七〇年代的歐陸國家而言，它所要因應的是全球性經濟危機破壞了穩定的充分就業，是要如何面對勞動市場不斷上漲的薪資壓力，還有因失業率上升而不斷增高的社會福利支出，以及總體經濟在財政與貨幣政策調控空間日趨緊縮等接踵而來的問題。社會統合主義的勞資集體協商模式，此時正好提供了一成果相當有效的政策調整模式，並因此成為當代政治與國家理論不可或缺的構成部分。

### (一) 《荷蘭奇蹟》和統合主義的解釋

隨著社會與經濟結構的快速轉變，社會統合主義模式在一九九〇年代初期的荷蘭，面臨了調整的必要。當歐陸主要國家與社會夥伴們的協商形式不斷的變動，包括 Schmitter 在內的學者們亦開始沿著「統合主義和市場」的新關係，嘗試擬出新的概念來修正社會的統合主義。以 Visser (1998) 的〈為統合主義歡呼兩聲，市場一聲〉論文為起點，Rhodes (1998) 強調荷蘭等歐陸國家已脫離了瑞典式正統的社會統合主義，並從 Esping-Andersen (1985) 術語所稱的反市場的政治 (politics against market)，轉向一種能夠與市場機制相互配合的競爭式統合主義 (competitive corporatism)。

爲了要凸顯與傳統斯堪地式社會統合主義間的區別，Rhodes 仔細地對競爭性統合主義做了些如下的描述和範定：一、不必然涉及勞方或資方等具有獨占性利益代表的中央化高峰組織 (peak organizations) 之協商，因爲在後福特主義 (Post-Fordism) 和後凱恩斯的時代，即使國家歷史發展上曾有利於這種結構的，也已經崩裂了；二、涉及的是已弱勢了許多的組織，透過與其他團體和政府進行協商，各自尋求維護其組織的內聚，而政府在這當中成為社會協

約 (Social Pact)<sup>8</sup> 最可能的促成者；三、不涉及斯堪地式社會統合主義之再分配與公平連結、勞動市場與福利政治，即使有其成份也相當地薄弱；四、涉及了勞動市場管制和與勞動市場相連之福利計畫的協商調整與再結構化 (部分省略)；五、涉及到在外部與內部彈性光譜間變動的協商，以及在一個國家中十分重要的管制改革；六、僅在較廣泛的參數中，有著趨同性：各國間在制度安排上的分歧範圍會很窄，但「社會效應」在型塑特定的政策結構與結果上，仍有其重要性 (Rhodes, 1998: 183-184)。

雖然一面指出新的協商形式已經大不同於舊的社會統合主義，但 Rhodes 不會忘記還要強調社會的和競爭的類型間，仍然有著共同的統合主義要素：尋求一種有意義形式的政治交換，來協商某些財貨。對照下，社會統合主義所協商的財貨，相對來說是較為可預期和較少議價協商的空間。也意味著，競爭的統合主義必然較不穩定，且易遭受到週期性的瓦解和經常性的再議價要求。在缺乏中央化高峰組織的集體權力與談判籌碼的情形下，分散化的勞資利益組織和個別協商打開了彈性的政治空間，同時也次要化了平等和重分配的議題。這容許了國家在向全球市場競爭傾斜和妥協的前提下，成為新社會協約的促成者，並有效地管制了勞資雙方可能發展出來的共犯性協議。

事實上，那正是瓦森納協定之後，荷蘭在一九八〇年代末所遭到 (特別是勞資雙方均以失能給付為共同轉嫁) 的困境，以及一九九〇年代初社會安全體系改革起點 (前述第三節一之三)。在比較兩次的協定之後，Visser (1998: 288) 還特別點出「統合主義並不是什

---

<sup>8</sup> “Social Pact” 一詞，一般多直譯為社會契約。但契約一詞的使用，在西方較等同於 contract，用以指涉個人對個人間的協議，而 “Social Pact” 則用以指稱團體與團體之間所達成的協定，故我們以為譯為「社會協約」較為妥當。



麼能夠對新政策挑戰，產生正確答案的萬靈丹。……當特定的問題癥結和政策處方認定，尙未能贏得政治上和知識上的上風，國家和社會夥伴間的政策形成與執行反而可能更加阻礙變遷。」作為一種政策決定和執行的制度工具，統合主義本身反成了問題的所在。當 Rhodes (2001) 致力將競爭式統合主義發展成一種「市場適應」的歐洲第三條路論述，Visser 則以荷蘭社會改革為主軸，展開對統合主義歷史變動的系統考察。

同是師承 Schmitter, Visser (1998:287) 先是用統合主義對市場機制的調適，來回應 Hemerijck 對「統合主義已自內部鬆動」、「統合主義僵化」的斷言，以及其他質疑「統合主義的公私利益易於混淆，造成一種制度性關節炎」。隨後他們共同發表了《荷蘭奇蹟》(1997) 這本經典著作，為 Schmitter (1989: 54) 之語：「統合主義死了；統合主義萬歲！」做一註解。在關注統合主義的動態變化過程中，他們提出荷蘭政府在社會改革中的關鍵性與積極的促成角色。從一九八二年薪資凍結的瓦森納協定出發，藉由政府介入督促和政策學習的觀點，他們說明統合主義於一九七〇年代政府退出薪資協商機制而日趨僵化的困境中，工會如何被迫學習和退讓、達成交換性妥協，和帶來歷史機遇下的成就。

類似的情況在一九八〇年代末再度出現，聯合政府冒著巨大政治風險推動失能給付的改革，引發了荷蘭史上最大規模的百萬人街頭示威。《荷蘭奇蹟》的作者們無畏於納粹的陰影，一面支持國家中心的研究取向，取代一九八〇年代主流的社會中心統合主義研究；一面則承認統合治理制度邏輯的兩面性：可以是向上提升，或是向下沉淪。對此，他們小心地界定統合治理 (corporatist governance) 的概念，強調「在民主憲政國家優先之下，由國家促成在議會外的資本與勞工組織利益代表間的持續協商，並對社會與經濟

政策制定議題，*侷限其實質結果*」(Visser & Hemerijck, 1997: 66，斜體字是本文作者強調的)。

這種國家中心的統合治理策略，成為荷蘭打破僵化型統合主義和向下沉淪困局的資源，引導統合主義往創新型和回應型的積極方向前進 (Visser & Hemerijck, 1997: 72)。為了能歷史動態地闡述三種統合主義類型的可能關係，和一個脫離統合主義的可能途徑，作者們將荷蘭三個改革關鍵階段，分別描述為統合主義的回歸 (re-gained)、未受拘束 (unrestrained) 的統合主義，以及腰斬了 (truncated) 的統合主義。第一階段是由國家侷限集體談判的實質結果 (薪資凍結) 下，促成社會夥伴的相互協議。改革的第二階段建立在第一階段所奠基的工作創造成果，國家試圖去解決社會夥伴所共同容忍的「無需工作的福利」(welfare without work)。這種以福利移轉失業問題，造成對市場訊號反應的遲滯，並使得統合主義不受拘束而無法達成較好的社會與經濟成果。第三階段則在「無需工作的福利」中發現怠惰性危機 (the crisis of inactivity)。當高漲的失業補償凸顯了國家在積極勞動市場政策上供給面的缺乏，無效的統合主義式就業服務因此需要被暫時地腰斬和脫離。這再次說明統合主義本身不足以保證成果，但可以透過對外在環境的適應和學習突破僵局。透過經濟環境的歷史調適和創新學習，讓 Visser 和 Hermerijck 作出肯定的結論，統合主義治理依舊還是社會改革成功所不可或缺的，縱使沒有必然的保證。

## (二) 荷蘭奇蹟在統合主義解釋上的缺陷

《荷蘭奇蹟》一面承認統合主義的內建缺失，一面則試圖從國家引導和政策學習來挽救其有效性。在統合治理的定義下，利益協商和政治交換雖然依舊存在，但其結果卻已經不完全是由談判的雙

方所共同決定。統合主義原有為國家和社會夥伴們所共享的公共決策空間，現在僅以超越組織化私利或用保障公共利益之名，片面地遭到縮減，甚或選擇脫離。這裡，國家還必須警覺到市場訊號調適的要求，大幅侷限了統合主義的選擇和決策空間，一如腰斬 (truncated) 的統合主義概念所蘊含。解釋荷蘭在統合主義架構下的僵化、創新、回應，或是脫離的動態社會改革過程，國家中心的統合治理論述中肯地重新定位統合主義的角色和價值。但在概念定義的同時，一面強化了國家在社會改革上的主導角色、權力運作與市場回應性；一面卻逐步地在分散和瓦解統合主義的理論核心與精神——勞、資、政三方對等協商的構造和決策參與的精神。

統合主義角色和地位的恢復，首要是與失靈的凱因斯主義脫鉤。當凱因斯主義調整能力受限於國際經濟環境之際，推動薪資凍結的目的在透過勞動力價格的管制，刺激有效需求和維持就業機會。在勞資雙方共識下，廠商投入再生產的動機提高，就業機會創造的擴大，將經濟再導入正向的成長循環。這種策略奏效的前提，全繫於對市場機制的回應性。國家在促成和引導社會夥伴協商結果的時候，就已經受制於這種偏向市場導向的引導角色。當社會夥伴無法在這框架下達成共識，回應這種僵化型統合主義的選擇，政府不是去引導社會夥伴經由政策學習回到創新或回應，就是如同一九九〇年代失能給付改革般，對統合主義的脫離。

一九九〇年代歐盟統合的影響，還進一步強化了各會員國對社會夥伴集體協商結果的引導和侷限，以符合歐盟在貨幣政策與財政政策上所設下的諸多限制。各國國內統合主義架構所能發揮的集體談判空間，正不斷地在縮小。反倒是原有中央化的組織力量，逐步地被分散化，而跨國的中央化組織更難以成型。這似乎符合 Visser 和 Hemerijck (1997: 64) 的觀察：在歐盟的年代中，統合主義不會

沒落而是更為各國政府所需要。政府在談判中，藉由經濟全球化的趨勢和歐盟的鞏固運作，獲得了面對社會夥伴時更為強大的政治力量，迫使工會不得不接受薪資抑制的共識結果。原有組織間對等協商和政治交換的精神，已雙重地受到偏向市場的國家和歐盟政策所箝制，使談判空間受到侷限。

於是我們或許可以說，統合主義的架構將依舊存在，然而其自主協商過程和交換精神，卻已脫離遠去。如同Schmitter〈統合主義死了；統合主義萬歲！〉一文的結論所述，統合主義的韌性可以在週期性衰落後而再起；但是可見未來中，統合主義關注的將是轉向較低層級的、產業別組織層次的彈性化、自我約束和競爭 (1989: 72-73)。這並不意味著歐盟國家以共識政治來推動社會改革的策略即將終結。相反的，從一九八〇年到一九九九年，歐陸各國陸續達成多項重要的社會協約 (Hassel, 2003: 709, 表 1)。如果我們把達成社會協約的國家，拿來和各國的統合主義傳統有無，做一系統地比較，倒是可以發現兩者之間並不存在著必然的關聯。例如，明顯欠缺統合主義制度傳統的義大利和愛爾蘭，不僅達成社會協約的簽訂，並透過協約而在經濟和勞動市場的表現上，有傑出的成就 (Baccaro, 2003)。出人意料地，最具有堅強統合主義傳統的德國和瑞典，卻反而無法順利地就薪資調整達成社會協約，以利於從事回應新經濟的改革。即使可以用德國基本法對聯邦政府介入權力的限制，<sup>9</sup> 補充性地解釋德國的失敗，仍然會有瑞典這個國家行政力量

---

<sup>9</sup> 值得注意的是，同樣是具有社會統合主義制度傳統的國家，德國就不見得有能力在一九七〇年代以後的全球經濟變動環境中，作出如荷蘭一般的改革，這與政治制度設計的歷史脈絡有密切關聯。為防止納粹獨裁的死灰復燃，二次戰後西德在聯邦基本法中採取聯邦制，大幅削弱聯邦政府的權力，這某種程度可以解釋，為何德國在就業表現和社會改革的程度不如荷蘭的原因。有關荷蘭與德國在政治與經濟表現上的探討和比較，可參閱Cox (2001); Delsen& de Jong (1998); Soskice, Hancke,

強大的個案，無法被輕易地解釋和忽視。

這就是說，政府與社會夥伴在社會協約的簽定上，不一定要依賴統合主義的形式。成功與否的關鍵，在於是否具有民主和討論的替代性機制。如果達成薪資抑制和改革共識是重要的，但是否一定要透過統合主義的架構，並非荷蘭奇蹟能否成功的要素本身。核心問題只在於是否能就若干重大的政策，特別是勞動市場與社會安全政策的改革，形成有效的共識。同時，新社會協約的性質與作用，也大不同於原有傾向社會民主的統合主義。前者已不再是如後者般，是左傾政府與工會間用薪資抑制爭取政策讓步的政治交換；而是運用總體經濟的貨幣和財政政策工具，向供給面經濟傾斜的政府，所設定更為緊繃的薪資談判議題 (Hassel, 2003: 719-722)。

在薪資凍結的共識形態與所產生的效果仍有爭議的情形下，若將勞資雙方的共識看作是統合主義恢復的起點，則制度變革和意識形態的變化關連，就會被定義式地隱藏起來：僅以共識達成的結果來定義，卻略過了如何達成的過程和機制。我們最多只能在「統合治理」概念中，看到社會支持與制度整合程度上的差異，而無法看到意識形態對行為者的行動與權力消長產生的影響。受到意識形態影響的行為者，是如何採行相關的行動策略，亦無法在這當中有清晰和明確的說明。那正是管理式自由化觀點所試圖彰顯的。

## 二、管理式自由化觀點

學者們在運用統合主義途徑解釋荷蘭奇蹟時，並未忽視總體經濟與勞動市場政策調控空間的縮小，及其對國家權力造成的影響。若再仔細追究改革的動態過程，瓦森納協定的簽署只是勞資重新就薪資抑制達成協議。但我們還可以察覺在嶄新自由主義意識形態所

---

Trumbull, & Wren (1998)。

驅動的「全球市場競爭」氛圍，也迫使國家權力進一步地重新佈署。受到經濟不景氣的影響和資方「投資罷工」能力的展現，以供給面經濟學為主的嶄新自由主義意識形態逐漸抬頭，無形中擴大了國家在行政權力上，對既有工業關係進行直接干預的合法性與密集度。國家權力的展現不只是在薪資抑制協定的促成，更是市場經濟誘因結構的強化和福利給付反誘因結構障礙的消除。在這過程中，嶄新自由主義引導了政策改革的方向，統合主義現在成為執行的工具。

#### (一) 嶄新自由主義下的國家權力重新佈署與社會安全體系誘因的重構

從荷蘭過去的歷史與文化角度出發，瓦森納協定背後的勞資政關係消長，顯現出來的意涵是意識形態的大幅轉向 (Becker, 2001:26)：與其說是勞資雙方自願達成的共識，不如說是國家霸權表現所產生的妥協結果。瓦森納協定的脈絡，是右派政府上台後試圖動用薪資集體協定批准權力，運用層級的陰影 (shadow of hierarchy) 力量促成。這種協議形式看似由國家間接促成，實則蘊涵著以市場去管制為前題下，國家權力的強力主導性格。

如果說先前統合主義形式的差異與改變，在解釋上忽略了意識形態的影響、國家權力的變化，以及不同面向改革的重要性，則管理式自由化論述正面地分析這些問題。van der Veen 與 Trommel (1999) 認為，三個相互關連的因素影響了荷蘭社會安全體系誘因的重構：首先是荷蘭傳統疾病、失業、老年等社會風險吸收的社會安全體系，因失業率上升而造成給付規模的擴大，進而被稱之為荷蘭病；其次則是瓦森納協定下，傳統統合主義固定形式的鬆動，進而促成的改革動機；最後才是社會安全體系結構上的改變。這三者間的相互關連性，除說明管理式自由化政策的啓動，也解釋全球性經濟危機對凱因斯主義國家總體經濟調控能力的挑戰，以及在社會安

全體系上日益沈重的負擔和壓力。

一九七〇年代全球性經濟不景氣的衝擊，挑戰了歐陸國家勞資雙方所建立的僵固性統合主義合作關係。以財政和貨幣政策為主的總體經濟調控能力，在全球經濟波動下（半固定匯率制的瓦解與先後兩次石油危機）愈形困難；又以薪資協商為主的統合主義模式，亦在失業率日益上升，工會力量大幅衰減下，使得勞資之間既有的制度性衡平關係逐漸被打破，而失去與政府在總體經濟調控能力上產生足夠的相容性，以維持高度的經濟成長。在這種情形下，以嶄新自由主義為主的意識形態，逐漸對歐陸國家在二次戰後所形成的充分就業模式產生衝擊。

嶄新自由主義對歐陸充分就業模式的衝擊，反映在勞動市場的去管制與社會福利給付的緊縮政策。由於充分就業已無法再透過總體經濟調控和統合主義薪資協商的配合加以達成，廠商的投資意願不斷地下滑，進而導致失業率居高不下；社會福利給付的支出則因失業率的不斷升高，而負擔日益加重。除了抑制薪資，荷蘭改革進一步採取的策略，是以勞動市場的去管制和社會福利給付的緊縮來因應。前者主要反映在工作形式的改變，諸如透過法定工作時間的縮短，以創造更多的就業機會，以及利用部分工時工作形態的採用，以減低廠商固定的勞動成本。後者是儘可能減少社會福利給付的金額與項目，甚或加以刪除，以應付日益增加的支出 (van der Veen & Trommel, 1999)。

## (二)「管理式」自由化的政策與困境

當荷蘭在一九七〇年代後半期漸漸無法達成充分就業的目標後，失業率的攀升對於社會安全支出造成的負擔，持續地加大。即使在一九八二年的薪資凍結下，亦沒有產生立即顯著的效果。於是，社會安全支出的緊縮，成了荷蘭政府改革的進一步目標。相對

於先前薪資凍結的採用，一九八〇年代後半的社會改革，不僅採取勞動市場的去管制和彈性化措施，更涉及整個福利給付的縮減和社會安全體系誘因的重組。在這個變化過程中，學者強調荷蘭福利國家的改革，並非受到社會正義理念與社會保障價值的改變所推動，而是集中在政策效率的提升與避免社會給付的過度消費 (van der Veen & Trommel, 1999)。這種受嶄新自由主義影響的改革過程，帶來國家權力一步步地重新佈署。

從管理式自由化 (managed liberalization) 過程，來定位荷蘭社會安全體系的重建，就會注意到一方面社會安全體系的市場角色大幅增加，另一方面國家試圖從誘因和反誘因結構來管制市場。表現在勞動市場改革中，人民在工作與福利間的選擇自由，開始有所限制。就社會安全體系的配置層次來看，對於社會政策重點的強調，從社會權利與責任移轉至財務上的誘因與阻礙，進而強調一種更為自由但也自我負責的個體之想像；而就社會行政的管理來看，當私有化發生在社會行政組織層級的重組時，代表了在組織上更為經濟與市場導向的想像 (van der Veen & Trommel, 1999: 297, 308)。

在結合既有社會福利的制度性變革後，嶄新自由主義的市場導向管理色彩漸漸深植於社會安全體系核心當中。福利緊縮和社會福利結構的改變，充分顯示嶄新自由主義所蘊涵之國家權力重新佈署。與過去古典自由主義所強調的自由放任精神和消極守夜者角色有所不同，它要求國家權力在自由化過程中，扮演管理者的角色。它重塑了原有國家在福利給付上的消極態度，進而轉趨嚴格緊縮的責任擔負。這其中包括了給付條件的緊縮、社會行政組織的變革，以及行政權力對地方行政機關的下放。

自一九八〇年代末期，荷蘭的社會改革朝向管理式的自由化方向發展時，所謂的怠惰性危機緩緩地浮現 (Visser & Hemerijck,



1997: 136-140)。以薪資凍結、勞動市場去管制，和福利給付緊縮為主的管理式自由化社會改革政策，雖暫時抑制了福利支出的不斷成長，但隨之而來的卻是長期失業現象的產生。在傳統以男性為主的家庭承擔者模式下，當時荷蘭保守政府的勞動市場政策，除了採取去管制措施外，仍是消極地鼓勵老年人提早退出和阻止女性投入勞動市場。然而稅賦和社會安全捐仍不斷上升，雇主的薪資成本仍然居高不下之際，雇主不得不就低生產力之勞工（多以工業部門和服務業部門之勞力密集勞工為主）作出解僱的決定，以求降低勞動成本。只要一有短暫性的經濟衰退，失業不僅未能得到有效的控制，反而造成更多新的未受僱、低技術，且長期怠惰之福利依賴階級。Esping-Andersen (1996: 66) 稱之為「無需工作的福利」。就在管理式自由化政策面臨技窮之際，新的社會改革政策方向亦逐漸地在摸索中成形。

### 三、第三條路的觀點：荷蘭模式

嶄新自由主義的觀點解釋一九八〇年代後期意識形態的變化，並說明了管理式自由化政策如何地影響社會安全和勞動市場政策。然而一九八九年到一九九四年的積極勞動市場政策和福利結構的重整，甚至是一九九六年的彈性安全中央協定等相關社會改革政策，仍否依舊可以用該途徑來加以解釋？或者這些被稱為積極化的勞動與福利措施，已然脫離單純市場導向的嶄新自由主義理念範疇？其實學者們也多承認「管理式—自由化」或是「競爭的—統合主義」，都隱含了兩相矛盾概念的結合，進而可以成爲一種廣義的第三條路論述。當然這種聚合的說法，不是沒有代價和難題：廣義的第三條路總在市場和國家間搖擺時，傾向特定的一邊，或許是管理的或是競爭的。相對地來說，積極勞動市場政策和強調勞動的參

與責任換取福利，提供荷蘭第三條路一條明顯和穩定的路線。

### (一) 第三條路輪廓的形成

繼一九九七年在 G7 高峰會受邀演講，荷蘭 Kok 總理一九九九年的訪美之行，受到前美國總統柯林頓讚揚說：「我們還在討論『第三條路』，荷蘭已經成功了（羅益強等，2002: 16-17）」<sup>1</sup>。首先，就政黨政治權力的變化來看，自一九八〇年代以來，在嶄新自由主義意識形態的籠罩下，右派基督教民主黨主導的 Lubbers 政府提出「拒絕荒謬的政策」(No nonsense policy) 的口號，先後從事薪資凍結、勞動市場去管制，以及相關社會安全支出的凍結與給付緊縮。這樣的政策方向雖遭到了來自左派工黨 (PvdA)「公平分享」(fair sharing) 政策的攻擊，但 Lubbers 政府技巧性地透過家中低收入者特別給付政策的提出，迴避了左派的質疑。

之後，為了能重新取得執政的權力與內閣席位，Kok 領導的工黨開始作出了務實地向市場讓步的中間靠攏修正。一九八九年第三任基民黨 Lubbers 政府在選擇執政夥伴時，工黨在經濟景氣復甦環境下，提出部分地恢復（遭凍結）薪資和福利給付之連動機制，以作為入閣的政治條件 (Visser & Hemerijck, 1997: 140; Green-Pedersen, 2001a, 2001b)。在聯合政府的形式下，荷蘭社會改革的方向，自一九九〇年代起逐漸融入工黨的修正立場，進而形成荷蘭模式的第三條路。

若從凱因斯主義調控市場失靈的角度來看，全球化所形成的壓力必須在這時作出針對總體經濟調控、勞動市場，以及社會福利結構等三管齊下的策略。由於先前的薪資凍結策略、勞動市場去管制與福利緊縮尚未能有效地達成改革的目標，新的聯合政府所形成的共識，是尋求社會安全體系的結構重整與積極勞動市場政策的配

合，以提高就業率與改善福利依賴的情形。一九八〇年代社會夥伴強大的自主結社與制度化關係，以及國家中介促成的高度信任，使得薪資凍結的目標得以落實。但一九九〇年代荷蘭社會夥伴在薪資協商議題上，開始推動了去中央化的協商模式，進而對荷蘭進一步地社會改革有著相當程度的影響。這一方面修正和補充了以薪資協商為主的統合主義觀點；另一方面則凸顯出荷蘭第三條路的獨特性：是一種以共識導向來邁向市場的「低地國」(Polder) (有同船共濟之意) 模式 (Green-Pedersen, van Kersbergen, & Hemerijck, 2001; Merkel, 2001)。

一九九〇年代工黨選擇了務實地適應市場機制。然而除了用「鼓勵工作的誘因」和「獎賞工作努力的成果」來修正和更新其社會民主的路線外，亦不曾放棄對全民生活保障和社會整合的工作。除了一九八九年入閣的薪資連動政策回復要求外，工黨尚與保守之基民黨 Lubber 政府合作，持續推動社會安全體系的管理式自由化改革，以及和第三條路有密切關聯之積極勞動市場政策。後者一方面延續了過去勞動市場去管制和更進一步的彈性化，同時也啟動了強化責任意識的工作福利政策主張。這凸顯了管理式自由化政策的不足，以及後來荷蘭第三條路政策推動的獨特性。

第三任 Lubbers 政府在一九九四年國會改選中失去政權，而 Kok 領導的工黨亦在國會席次上有所減少。但工黨仍以最大黨與其他小黨（包括了自由黨 [VVD] 與民主六六黨 [D66]）在國會形成多數，組成紫色執政聯盟，進而延續社會改革的計畫。非常值得注意的是，紫色執政的荷蘭政府在一九九六年與勞資雙方所簽訂之彈性安全中央協定，奠定了積極勞動市場政策與彈性工作者社會安全保障強化之基本原則和方向。

## (二) 分歧的第三條路：荷蘭模式

第三條路觀點試圖從積極勞動市場和福利政策相互調整的角度，來解釋荷蘭社會改革的動力和過程。由於該觀點是將重點放在工作與福利之間相互結合的論述上，因而確立了福利結構重組與積極勞動市場政策在荷蘭社會改革中的重要性。不同於統合主義觀點在改革路徑上缺乏關鍵階段間的區辨，以及嶄新自由主義將一九九〇年代視為不過是自由化、去管制化和福利緊縮的延續，第三條路試圖藉由「無責任即無權利」的概念，引進新的改革要素和策略。這些包括藉由對失業與失能給付領取誘因的強化，以及地方政府在就業上的積極輔導，促使失業者能儘速重返勞動市場，降低高居不下的失業率 (Green-Pedersen, van Kersbergen, & Hemerijck, 2001; Keman, 2003; Spithoven, 2002)。

第三條路在概念定義上，雖仍相當籠統，但基本上多以英國首相 Tony Blair 與德國總理 Gerhard Schröder 所宣示的〈歐洲第三條路／新中間路線〉(Europe: The third way/ Die Neue Mitte [The new centre])一文作藍本。該文奠基於三項基本前題：一、政府應提高所有人公平工作，與擁有財產的機會，但不賦予任何人特權；二、連帶和相互責任的倫理；三、一種鼓勵自我依靠，並提供公民達成該目標的知識與工具之新途徑。同時他們認為歐盟各國都面臨相同的挑戰，包括了就業提供與繁榮、提供每個人自我實踐其獨特潛能之機會、對抗社會排除與貧窮、調和物質文明的進步與環境的永續性、對未來世代的責任，以及處理危害社會凝聚的問題等 (Green-Pedersen, van Kersbergen, & Hemerijck, 2001: 309-313; Spithoven, 2002: 338-339)。雖然他們就其努力共同目標作出陳述，但對於如何達成卻談論的很少，這也使得第三條路在各國的實踐不甚相同。

除了以統合治理和勞動市場的去管制化，作為改革過程的基礎外，荷蘭第三條路的主要策略不僅是要創造更多工作機會，同時還意識到只有從勞動市場的去管制來強化廠商的投資意願，實際上仍是不夠的。對於荷蘭傳統社會和經濟政策的消極性格，「福利先於工作」所帶來的怠惰性危機，讓社會改革有了要求改善勞動市場低參與率的共識。職業訓練的能力養成和工作福利 (workfare) 的責任要求，現在成為積極活化勞動市場的主要政策。福利給付與廣義的工作參與 (如職訓) 的制度性連結和整合，一面致力於消除怠惰性的制度根源，一面也要求國家承擔起對弱勢勞工所應負的保障責任。個人勞動參與責任和相互扶持義務的社群主義 (communitarianism) 理念，已遠超出管理式自由化所重視的誘因結構和嚇阻手段安排。以彈性安全 (flexicurity) 理念為主的第三條路，也不只是國家運用對勞動者社會保障的強化作為條件，換取工會接受勞動市場更為彈性的交換策略。相較下，荷蘭更有別於只強調個人市場競爭適應的英美模式。

一如歐陸和英美福利體制間的許多明顯對照，荷蘭模式與英美模式的第三條路在工作福利制度設計上，也具有相當的差異性 (張世雄，2001)。同樣是透過與社會安全體系給付誘因的設計，以協助長期失業者能儘速重返勞動市場，但卻因為社會安全體系在給付條件和給付水準上的差別，而呈現不同的意義。由於英美模式的社會安全體系所具有的殘補特性，使得其在給付水準與資格審查方面，採取嚴格的資產調查和低水準的給付。當這樣的特性與積極勞動市場設計相互結合時，往往產生長期失業勞工「被迫」接受勞動市場所提供之臨時性或「壞」工作的結果。而荷蘭在社會安全體系上的給付水準較高，且社會安全保障以工作相關 (work-related) 為主，使得長期失業者在重返勞動市場後，即使接受臨時性或部分工

時的工作，在所得與社會安全的保障上亦不至於和固定工作者產生過大的社會排除。但不可諱言的，在以固定工作與彈性工作所產生的差異性基礎上，荷蘭也出現了內部勞動市場與外部勞動市場的二元化傾向，而形成了新的不平等問題。

#### 四、工作形式與意義改變的觀點：邁向後工作社會

二元化的就業市場和不平等的擴大現象，讓歐盟國家更趨向提升競爭力方向，但也觸動了更為根本的工作意義和價值，及其與市場就業的可能關聯。就從工作福利的理念來看，它一面可能是參與責任的強制，但另一面卻可以是工作意義和參與的擴大：它將工作由傳統上限於勞動市場上就業的定義，轉變成多重活動和目標的概念。工作不僅僅是為了解換取生活所需的收入，更重要的是賦予個人穩定與生活中的方向感（吉登斯，2000：114）。荷蘭透過積極勞動市場政策，鼓勵長期失業者投入部分工時的工作形態，同時還藉由勞動市場的彈性化策略與部分工時工作者福利保障的強化，讓積極福利的概念得以落實。

##### （一）工作形式的改變

部分工時工作機會的增加，是荷蘭社會改革過程中的意外產物。工作意義改變的可能性，也是如此。從部分工時的工作形態演變，Visser (2002: 32-34) 解釋部分工時工作如何在這三個關鍵階段的改革中，一步步地將荷蘭由男性家計承擔者模式，推向「一又二分之一的收入者」模式的方向。改革過程中工作形式的主要變動，都涉及到服務業為主、部分工時工作的擴大和常態化，並伴隨著女性勞動參與率的提高。這裡，我們關切的不僅是多半的部分工時工作由婦女來從事，以及社會安全保障擴大納入部分工時工作，更是

在這趨勢下工作的社會意義變革。

從一九八二年的瓦森納協定時中央工會領導的反對，到後來經濟不景氣持續導致工會的衰弱，部分工時工作型態開始為雇主所採用，並逐漸為家戶中女性所接受。至一九八〇年代末期，部分工時工作機會的成長，漸成為荷蘭就業成長的發動機。也由於女性在部分工時工作就業人口的大幅增加，使得以男性固定工時工作為主之工會，漸漸改變其立場。一九九〇年代後，政府在社會政策上進行修改，保障以女性為主之部分工時工作者的法定權利，以及相關的托育政策。工會亦與雇主再次於一九九三年達成新協定 (New Course)，確立了部分工時工作就業形態的常態化。也是在這樣的改革共識基礎上，荷蘭積極勞動市場政策得以藉由部分工時工作的機會，促使失業者在給付領取的同时能儘速返回勞動市場中。

在嶄新自由主義推動去管制化和彈性的氛圍下，不僅為部分工時工作的興起開啓了機會，更重要的是在日後的轉變過程中，有了工作形式和意義的轉變。伴隨著女性在部分工時工作上的參與，我們看到了在女性投入勞動市場時，家庭照料與工作並重的需要性。在部分工時工作常態化以及相關基本保障制度化的情形下，工作也從過去單純的謀生，有機會轉化成一種協助個人自我實踐和意義建構的活動。

## (二) 後工作社會：工作形式的轉換與工作意義的改變

事實上，部分工時工作在荷蘭的擴大與常態化，所改變的不只是傳統以固定工作和男性家計承擔者模式為主的生活形態而已，尚包括工作本身內在意義上的重大轉變。所謂的「後工作社會」，是由 Aronowitz、Beck 和 Gorz 等基進學者所倡導的一個理想社會的理念 (張世雄，2002)。Visser (2002) 〈世上第一個部分工時工作經濟

體？）一文中，則提出工作形式變化和可行性的發展議題，更進一步地打開後工作社會的政治經濟空間。

讓我們先行釐清一些相關的概念，包括後僱傭 (Post-employment) 和後生產 (Post-productivist) 社會。首先，後僱傭社會指的是從所謂福特主義、大量生產體制，開始轉化到彈性的生產體制。由於生產技術與組織管理的精進，工作機會隨之大幅縮減，傳統以全職固定工時為主要的工作形態開始鬆動，許多以部分工時、彈性工作為主要的工作開始出現。簡單的說，後僱傭社會只是強調工作結構的變化、受僱機會的縮減和工作風險的提高。至於，後生產主義是 Goodin (2001) 在〈工作與福利〉一文中所闡述的。從 Esping-Andersen 三種福利體制類型學出發，他指出這些福利體制本質上都傾向所謂的生產性。也就是社會福利體制的存續，都建立在生產力增進的經濟條件上。這時福利與工作的關係，是建立在平等與效率兩者間的平衡上。若工作生產足以應付福利給付，則要接近平等的目標；但福利給付若過於慷慨，則有淪為吃福利大鍋飯的可能性存在，進而造成對經濟效率的阻礙。

後生產福利體制雖然也關注生產部門，具有充足的人力資源努力工作，藉以透過公共財政移轉給未能順利工作者，但其所強調的生產層級較先前充分就業時代來得溫和。就工作而言，它所重視的是工作的合理性，而非人人都需要有固定與全職的工作。就福利而言，其重視的是如何針對那些在勞動市場中的失敗者進行保障。簡言之，該理念較後僱傭的理念來得廣泛，它考量到後僱傭社會下，高度社會風險對於市場中的失敗者在個人自主性的侵犯，進而必須透過福利制度的設計，藉以保護社會中每個個人的完整自主性。基於對自主性的強調，後生產福利體制認為，應確保每個人基於生活需要的基本收入，使其有基本的行動自由 (Goodin, 2001:13-19)。



基本上，後生產社會仍著重對經濟生產的強調，以及個人如何在福利制度的協助下成為獨立自由的個體。但在本質上，該理念仍著重於資本主義體制下的經濟生產。而我們在此提出，與工作意義改變有密切關係的後工作社會理念，則試圖將後生產的理念作出更進一步延伸，它強調的是工作意義的改變，工作不再只是謀生的工具而已，它還應與休閒相互結合，使得人們不僅在工作中找到自我，亦可在多餘的休閒時間中尋求自我實踐的可能性。它指涉的是馬克思所規劃的理想生活，使工作成了「隨我自己心願今天幹這事，明天幹那事，上午打獵，下午捕魚，傍晚從事畜牧，晚飯後從事批判，但並不因此就使我成為一個獵人，漁夫，牧人或批判者」的意涵（張世雄，2002: 275）。他們的視野中，工作不再只具有謀求生存的目的而已，更重要的是自我實踐的意義。如何建構一個藉由讓公民得以工作和基本收入獲得保障的社會，是後工作社會的思考主軸，它所欲成就的是多樣化的有意義全人生活（轉引自張世雄，2002: 275）。

## 五、討論

從上述四個觀點的簡述中，我們注意到了統合治理與管理式自由主義試圖從政治／經濟的角度，來探尋荷蘭改革的轉折過程。對統合治理而言，一九八二年瓦森納協定標誌的是已衰退的統合主義，如何重新找回有效統合治理的可能。它側重於薪資凍結所帶來的正面效果。而管理式自由化則將重點放在一九八〇年代的薪資凍結與福利緊縮，它關注的是在政策背後嶄新自由主義意識形態的抬頭與國家對於此一趨勢的管理和限縮。表 1 表示了我們所對於兩者在改革過程轉折的認識，歷史斷裂點也不甚相同。對前者而言，一九八二年的瓦森納協定代表了統合治理的回歸；對後者而言，則是

表 1 荷蘭社會改革論點的比較

改革時程、執政聯盟與改革核心		改革論點		政治/經濟的觀點	社會/文化的觀點
執政聯盟		改革核心	統合主義的觀點	管理式自由化觀點	第三條路的觀點
			薪資協商為核心(起點)	社會安全體系誘因結構為核心	福利結構重組與積極勞動市場政策為核心
Den Uyl (PvdA) (73-77) 及 Van Agt (CDA) (77-82) 政府	73-82 年凱因斯主義擴張政策	薪資協商為核心(起點)	×	×	×
Lubbers 政府(I) (CDA 與 VVD)	82-85 年的薪資凍結	薪資協商為核心(起點)	×	×	×
Lubbers 政府 (II) (CDA 與 VVD)	85-89 年的去管制化/給付緊縮	薪資協商為核心(起點)	×	×	×
Lubbers 政府 (III) (CDA 與 PvdA)	89 年後的福利結構重整與積極勞動市場政策	薪資協商為核心(起點)	×	×	×
Kok 紫色執政聯盟 (PvdA、VVD 與 D66)		薪資協商為核心(起點)	×	×	×

說明：  
 ▲ 表示凱因斯主義擴張政策的延續。  
 ▲ 表示薪資凍結策略的延續。  
 ▲ 表示勞動市場去管制化政策的延續。  
 × 表示不同政策間的不連續性，至於各論點間的虛線則代表彼此之間在區分上並非截然畫分，而仍有一定程度的相關性。

將薪資凍結與社會改革視為嶄新自由主義意識抬頭的兩個重要基準點；隨後的福利結構重整與積極勞動市場政策，只是國家持續推動的管理式自由化。

至於第三條路和後工作社會觀點，則突顯了社會／文化面的詮釋。對第三條路的主張者而言，他們重視的是左派在社會民主主義立場上的修改。其中最明顯的，是在福利給付態度上的轉變。透過「無責任即無權利」理念的宣揚，第三條路的主張者認為，荷蘭社會改革的真正成功必須是積極勞動市場策略與社會安全體系改革相互結合方始奏效。後工作社會的觀點則更進一步地以部分工時工作的興起與常態化，當作分析的主軸。在部分工時工作漸漸成為荷蘭常態經濟生活部分的同時，透過社會政策上相關措施的修改，工作的意義可以（當然不必然）不再只具有謀生的物質意涵。特別是因部分工時工作型態的常態化和保障化，打開女性達成家庭與就業兼顧的可能性，甚至是男性也能夠開始分擔家務與照顧的工作。此乃當初社會安全體系重組與積極勞動市場政策所未意料到的結果。

## 伍、理論觀點的比較與政策意涵

在荷蘭社會改革歷史過程的探討中，我們區辨出四種不同的理論與改革策略——即以統合主義為主的薪資凍結、嶄新自由主義為主的勞動市場去管制政策和福利支出的緊縮、第三條路為主的積極勞動市場政策和社會安全結構的重組、以及後工作社會理念的提出。這些不同的改革策略，部分地呈現社會改革中的政策調整過程，以及其背後所蘊涵的理論視野。那麼荷蘭的社會改革過程，提供了我們什麼樣的政策意涵？這裡僅以充分就業和社會改革層次問題，當作結語。

## 一、不同理論對充分就業目標的看法

首先，我們先釐清各理論對如何達成充分就業目標的不同看法。在統合主義中，充分就業的目標是奠基在對薪資成長的控制上。藉由工會在勞動成本上的有效抑制，以交換資本家投資意願的提振，並進一步創造就業機會。它把達成充分就業的條件，建立在勞工對薪資成本自主抑制，以及資本家在工作機會上的創造，進而形成一種政治交換。惟統合主義的薪資抑制自一九六〇年代起漸漸失去效力後，必須配合政府運用凱因斯主義在財政和貨幣政策上的強力干預，方能達成充分就業的目標。有趣的是，隨著凱因斯主義的充分就業效果愈來愈低落，荷蘭不得不在一九八〇年代初期，再度採用統合主義的薪資凍結策略。

在診斷一九七〇年代西方國家所普遍遭遇到的停滯性通貨膨脹和失業率不斷上升，嶄新自由主義將之歸咎於總體需求策略和充分就業目標的不當。所以，這種以國家干預作為主要手段的經濟政策，在當時受到經濟自由主義意識形態信奉者的攻擊和質疑。然而他們並不主張恢復國家在古典經濟學中的自由放任角色，反而要求國家更積極的作為——積極地創造各種條件，使市場競爭能發揮更大的效果。因此，國家積極解除各種和市場有關的管制，成了嶄新自由主義的訴求重點。這信條相信市場的管制措施愈少，廠商的投資意願才能提高，並在進一步創造更多的就業機會中，充分就業目標才有可能「自發地」達成。

對充分就業目標達成的策略選擇，第三條路不僅是接受勞動市場的去管制化要求，且更為重視勞動生產力和工作意願的提升。缺乏後者的配合，失業率不會有效地降低。這是由於去管制政策使得勞動市場傾向彈性化，雇主得以運用部分工時工作機會的創造，減少全職工作機會帶來的高勞動成本。在這種情形下，勞動市場的二

元化（全職和部分工時）傾向，將使得部分失業者的長期持續狀態難以獲得改善。只有透過積極勞動市場政策的推動，結合失業者福利給付在制度性誘因上的改革，迫使長期失業者能儘速重返勞動市場，方能有效地降低失業率和達成充分就業的目標。

對照下，後工作社會的理論想像，與先前三個理論都不甚相同。過去的充分就業理想，與社會安全體系的建立，都和經濟上的高度成長密不可分。然而在工作形式和意義的改變下，充分就業、社會安全和經濟成長的關係必須被重新安排。透過工作時數的縮短、工作機會的廣泛分享，以及合理之基本收入安全的確保，使得人人都能在就業性工作之餘，有更多的閒暇時間，藉由公共事務的參與，尋求社會共善與自我實踐（廣義）的工作。

## 二、理論的爭議與社會改革的層次

就政策執行面觀之，一九八二年瓦森納協定透過薪資凍結的手段，以因應荷蘭日益升高的失業率，和不斷上升的社會福利給付支出。在制度傳承的架構中，薪資凍結策略是一九七〇年代荷蘭統合主義政策制定的再次延續。它試圖在既有的勞資政三方談判架構中，以工會的薪資凍結，來換取廠商在就業機會的增加或維繫；國家則以社會福利支出的維繫，換取工會在薪資凍結上的讓步。在這脈絡下，統合主義的核心—政治交換（trade-off）再次被形式地啓動，但已非原來的精神和意義。薪資凍結協議的達成，實際反映的是回應市場壓力下國家權力的擴張。

當然這樣的改革，尚未觸及到制度層面的結構性更動，而呈現為一種短期適應的「工具性調適」。正當長期失業現象沒有因薪資凍結而獲得明顯改善時，右派執政的荷蘭政府隨即推動制度性誘因重構，將改革焦點轉往勞動市場的去管制和社會福利支出的緊縮。

隨著國家權力在經濟去管制過程中的重新佈署，以嶄新自由主義為主的理念，逐漸深入荷蘭的勞動市場政策和社會安全體系。它試圖對政策工具作出更富誘因導向、可具彈性的調整和更為實用的修正，來改變已失靈的凱恩斯主義貨幣和財政的政策架構。

惟以嶄新自由主義理念為主的「制度性重構」，在一九九〇年代初期再度因世界性經濟不景氣而面臨挑戰。全球競爭的壓力迫使政策學習機制再度發揮作用，敦促國家提出積極勞動市場政策和社會安全體系的重組，以強化政策工具的影響力。透過鼓勵長期失業者儘速重返勞動市場，接受部分工時工作機會；以及改變失業者福利給付的誘因，提高部分工時工作者的社會安全保障。這些「制度性重構」使得荷蘭病的診治，轉變成穩定就業機會創造的荷蘭奇蹟。

不論是短期的「工具性調適」或是中、長期的「制度性重構」，在荷蘭社會改革的過程中，我們除了可以觀察到荷蘭在相關政策的自我學習能力外，另一個可資學習與借鏡的，則是運用各種政策調整工具的能力。它反映了國家近來在經濟全球化的過程中，應如何在既有的制度脈絡下，透過相關勞動市場政策工具的調整，以降低居高不下的失業率。且在降低失業率的同時，又應如何調整既有的社會安全體系，以發揮保障勞動市場中弱勢者的功能，尤其是部分工時工作者。

最後我們要談論的，則是政策目標「典範性移轉」的問題。隨著「工具性調適」和「制度性重構」過程，漸進地對荷蘭病的診治產生正面影響之際，荷蘭傳統以充分就業為主的男性家計承擔者模式，亦逐漸發生顯著轉變。在荷蘭的社會改革過程裡，傳統以全職工作為主的充分就業政策目標，已因為全職工作機會的減少而式微；反之，透過勞動市場的去管制化，國家極力大幅擴增部分工時的工作機會。部分工時工作部分地取代傳統的全職工作，而成為勞

動市場中新增就業機會的主要來源。雖然多數研究悲觀地指出，這一發展是對女性和同陷入高風險的中下階級，更加的不利。但隨著性別區隔化家庭主義的制度性鬆動，失業男性和彈性就業女性的性別關係，正逐漸在變化。在這一過程中，女性的勞動參與率逐漸成長，進而有助女性經濟地位和社會政治參與的提升。規範上所追求的性別平等社會，現在更一進步地有了可行性的現實基礎。

這種「工具性調適」和「制度性重構」所未預料到的改革後果，打開了荷蘭有關後生產社會理念的討論，甚至是後工作社會理念的想像。它使得我們有機會從荷蘭的社會改革過程中，看到不同於傳統以全職工作機會為前題之充分就業的政策目標界定與政策實踐。在以後工作社會為主的理念探討中，新的政策目標正在被重新討論和界定。如何兼顧工作中的自我實踐、基本收入的保障、以及公共事務參與的提升，是後工作社會理念的主要焦點。荷蘭勞動市場的彈性化政策與社會安全體系的重組，提供了相關的政策理念與工具調整經歷。這踏出了政策實踐上的第一步，縱使仍是不完善的嘗試。

讓我們稍加檢視荷蘭近年勞動市場彈性和社會安全保障措施中，所曾出現的落實問題。構成這種彈性安全的制度要素，包括了部分工時工作、社會安全、以及勞動法等，彼此相互關連的政策領域。van Oorschot 批判地指出荷蘭改革過程所側重的是「彈性」，而非「安全」的實踐。雖然在部分工時工作型態出現與法制化的同時，亦賦予彈性就業勞工在社會安全法定權利上的享有，但彈性勞工在社會保障上，一直存在著如何認定的爭議。由於勞動契約的存續，必須以工作時數的多寡來加以認定，這對若干從事家務勞動，或是隸屬自營作業而無一定雇主的彈性勞工而言，形成相當大的困難；此外，若干社會公民權的享有，如失業保險與疾病給付等，亦

因為彈性勞工在工作記錄取得上的困難與高成本問題，而使得這些保障所形成的社會安全網出現漏洞 (van Oorshot, 2004)。

反觀在勞動法方面，荷蘭政府對有關彈性就業勞工的勞動法制，卻是不斷地推陳出新。最明顯的例證，即是一九九九年政府落實彈性安全備忘錄而制訂的彈性安全法案。該法案雖宣稱要同時加強彈性與安全，但在實際內容上，卻將重點置於各種彈性工作契約的確認，以及相關最低工作條件的規範 (van Oorshot, 2004: 20-22)，這些都使得彈性安全的理念在落實上出現了明顯落差。因此，如果從後工作社會理念的落實來看，則荷蘭在未來改革的重點，仍是如何改進社會安全體系的完整落實。

不同理論所開啓的政策意涵，讓荷蘭奇蹟的經驗在不同層次和不同資源條件下，有著被學習與分享的可能性，絕對是個值得探究的議題。無論是在政策工具的調適，亦或是在制度重構和理念的創新，荷蘭的社會改革經驗和後果，都有值得借鏡之處。就經驗層面來看，經濟全球化對民主化之民族國家的挑戰，正不斷地在增強。隨著各國失業率的上升和勞動市場內、外部的分化，如何增加勞動市場的就業機會，並強化對勞動市場中弱勢者的保障，已成為各國政府近來苦思的對策。荷蘭的社會改革過程，不只提供各國在達成降低失業、貧窮和社會排除等社會改革上的目標參考，以及政策工具的調整策略，也對我們長期以全職工作為主的充分就業政策典範，提供另一種不同的思考途徑。



## 參考文獻

- 吉登斯 (2000)。《第三條道路：社會民主主義的復興》(鄭戈譯)。北京：北京大學出版社。
- 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。
- 張世雄 (2001)。〈社會救助、新貧窮問題與多層次—多面向分析〉，《社區發展季刊》，95: 55-71。
- 張世雄 (2002)。〈穿過福利的哲學和意識型態的迷宮：理解費茲派崔克的福利理論〉，《社會政策與社會工作學刊》，6, 2: 269-281。
- 藍於琛 (2004)。《荷蘭與德國就業改革的政治—1945-2002》。台北：國立政治大學政治學研究所博士論文。
- 羅益強、史仕培與陳雅慧 (2002)。《借鏡荷蘭》。台北：天下雜誌。
- Baccaro, L. (2003). What is alive and what is dead in the theory of corporatism. *British Journal of Industrial Relations*, 41, 3: 683-706.
- 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. (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.
- Clayton, R., & Pontusson, J. (1998). Welfare-state retrenchment revisited: Entitlement cuts, public sector restructuring, and inegalitarian trends in advanced capitalist Societies. *World Politics*, 51: 67-98.
- Cox, R. H. (2001). The social construction of an imperative: Why welfare reform happened in Denmark and the Netherlands but not in Germany. *World Politics*, 53: 463-98.
- Daly, M. (2001). Globalization and the Bismarckian welfare states. In R. Sykes, B. Palier, & P. Prior (Eds.), *Globalization and European welfare states: Challenges and change* (pp. 79-102). New York: Palgrave.
- Delsen, L., & de Jong, E. (Eds.). (1998). *The German and Dutch*

- economies: Who follows whom?* Heidelberg, Germany: Physica-Verlag.
- Esping-Andersen, G. (1985). *Politics against markets: the social democratic road to power*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, G. (Ed.). (1996). *Welfare states in transition*. London: SAGE.
- Goodin, R. E. (2001). Work and welfare: Towards a Post-productivist welfare regime. *British Journal of Political Science*, 31: 13-39.
- Gorter, C. (2000). The Dutch miracle? In G. Esping-Andersen & M. Regini (Eds.), *Why deregulate labour market?* (pp. 178-203). Oxford, UK: Oxford University Press.
- Green-Pedersen, C. (2001a). The puzzle of Dutch welfare state retrenchment: The importance of Dutch politics. *West European Politics*, 24, 3: 135-150.
- Green-Pedersen, C. (2001b). Welfare-State retrenchment in Denmark and the Netherlands, 1982-1998: The role of party competition and party consensus. *Comparative Political Studies*, 34, 9: 963-985.
- Green-Pedersen, C., van Kersbergen, K., & Hemerijck, A. (2001). Neo-Liberalism, the 'third way' or what? Recent social democratic welfare policies in Denmark and the Netherlands. *Journal of European Public Policy*, 8, 2: 307-325.
- Hall, P., & Soskice, D. (Eds.). (2001). *Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage*. Oxford, UK: Oxford University press.
- Hassel, A. (2003). The politics of social pacts. *British Journal of Industrial Relations*, 41, 4: 707-726.
- Hemerijck, A., & Schludi, M. (2000). Sequences of policy failures and effective policy responses. In F. W. Scharpf, & V. A. Schmidt (Eds.), *Welfare and work in the open economy* (Vol. I, pp. 125-228). Oxford, UK: Oxford University Press.
- Hemerijck, A., Unger, B., & Visser, J. (2000). How small countries negotiate change twenty-five years of policy adjustment in

- Austria, the Netherlands, and Belgium. In F. W. Scharpf, & V. A. Schmidt (Eds.), *Welfare and work in the open economy* (Vol. II, pp. 175-263). Oxford, UK: Oxford University Press.
- Keizer, P. (2001). Social security and welfare in the Netherlands before and after 2000. Retrieved January 14, 2004, from <http://www.fdewb.unimaas.nl/algec/staff/framespages/keizer/oc2000.doc>
- Keman, H. (2003). Explaining miracles: Third ways and work and welfare. *West European Politics*, 26, 2: 115-135.
- Merkel, W. (2001). The third ways of social democracy. In A. Giddens (Ed.), *The global third way debate* (pp. 50-73). Oxford, UK: Polity Press.
- Pierson, P. (1996). The new politics of the welfare state. *World Politics*, 48: 143-179.
- Rhodes, M. (1998). Globalization, labour markets and welfare states: A future of "competitive corporatism"? In M. Rhodes & Y. Meny (Eds.), *The future of European welfare: A new social contract* (pp. 178-203). London: Macmillan Press.
- Rhodes, M. (2001). The political economy of social pacts: 'Competitive Corporatism' and European welfare reform. In P. Pierson (Ed.), *The new politics of the welfare state* (pp. 165-196). Oxford: Oxford University Press.
- Scharpf, F. W. (2000). Economic changes, vulnerabilities, and institutional capabilities. In F. W. Scharpf and V. A. Schmidt (Eds.), *Welfare and work in the open economy* (Vol. I, pp. 19-124). Oxford, UK: Oxford University Press.
- Schmitter, P. C. (1974). Still the century of corporatism? *Review of Politics*, 36: 36-131.
- Schmitter, P. C. (1989). Corporatism is dead! Long live corporatism! *Government and Opposition*, 24: 54-72.
- Soskice, D., Hancke, B., Trumbull, G., & Wren, A. (1998). Wage bargaining, labour markets and macroeconomic performance in Germany and the Netherlands. In L. Delsen & E. de Jong (Eds.), *The German and Dutch economies: Who follows whom?* (pp. 39-51). Heidelberg, Germany: Physica-Verlag.

- Spies, H., & van Berkel, R. (2001). Workfare in the Netherlands— young unemployed people and the Jobseeker's Employment Act. In I. Lødemel & H. Trickey (Eds.), *'An offer you can't refuse'—Workfare in international perspective* (pp. 105-132). Bristol, UK: The Policy Press.
- Spithoven, A. H. G. M. (2002). The third way: the Dutch experience. *Economy and Society*, 31, 3: 333-368.
- Swank, D. (1998). Funding the welfare state: globalization and the taxation of business in advanced market economies. *Political Studies*, 46, 4: 671-692.
- van der Veen, R., & 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 Oorschot, W. (1998). The reconstruction of the Dutch social security system: 1980-2000. Retrieved April 10, 2004, from Aalborg University, Centre for Comparative Welfare Studies' Web site: <http://www.socsci.auc.dk/ccws/Workingpapers/1998-3-ThereconstructionoftheDutchsocialsecuritysystem1980-2000.pdf>
- van Oorschot, W. (2000). Labour market participation in the Netherlands: A critical review of policies and outcomes. Paper presented at "The Activating Welfare States: New Ways of Fighting Poverty and Social Exclusion in Europe." Sweden: Lund University. Retrieved November 3, 2003, from <http://greywww.kub.nl:2080/greyfiles/worc/2000/doc/4.pdf>
- van Oorschot, W. (2004). Balancing work and welfare: Activation and flexicurity policies in the Netherlands, 1980-2000. *International Journal of Social Welfare*, 13: 15-27.
- van Riel, B., Hemerijck, A., & Visser, J. (2002). Is there a Dutch way to pension reform? Retrieved December 4, 2003, from University of Oxford, Oxford Institute of Ageing Web site: <http://www.ageing.ox.ac.uk/publications/papers/2-VanRiel.pdf>
- Visser, J. (1998). Two cheers for corporatism, one for the market industrial relations, wage moderation and job growth in the

- Netherlands. *British Journal of Industrial Relations*, 36, 2: 269–292.
- 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. (1997). *A Dutch miracle: Job growth, welfare reform and corporatism in the Netherlands*. Amsterdam, Dutch: Amsterdam University Press.
- Wilensky, H. L., & Lebeaux, C. N. (1958). *Industrial society and social welfare*, New York: The Free Press.
- Wilthagen, T. (1998). Flexicurity: A new paradigm for labour market policy reform. Retrieved July 7, 2004, from <http://www.tilburguniversity.nl/faculties/frw/research/schoordijk/flexicurity/publications/papers>

## **Accomplishment of Job Growth with Social Security Maintenance—Theoretical Disputes and Policy Implications from the Dutch Social Reform**

*Chih-lung Huang and Shrsyung Carl Chang*

### **Abstract**

Western advanced industrial states have recently been stumbling over a dilemma resulting from both growing unemployment rates and welfare expenditures. Such a dilemma was once known as “Dutch Disease” in the 1980s. Following a series of policy reform, a “Dutch Miracle” has occurred since the 1990s in both job growth and successful redeployment of social security. Meanwhile, policy processes and acquired outcomes in the Netherlands have provoked and stimulated almost a “research industry” in itself, and have sparked a hope that might shed some light on the way to go beyond this current post-industrial dilemma.

This paper provides an analytic-dynamic framework in dissecting structural predicaments and policy responses generated from the so-called post-war Keynesian welfare state. The dominant corporatist explanation is critically scrutinized on the one hand, and managed liberalization, the third way critique, and post-work society thesis are on the other examined. A socio-cultural analysis will be advanced in order to deepen theoretical insights that are cloaked by political-economical language. While remaining trapped in issues surrounding economic globalization, including market priority and the displacement of the functional needs of social security, the lessons of social reform from the Netherlands could be profound and refreshing to contemporary ears.

**Key Words:** social reform, social security, job growth, flexicurity, Dutch miracle