

東海大學政治學系碩士論文

指導教授：宋興洲博士

福利制度與觀念變遷之研究：

德國統一後之個案分析

碩士班研究生：葉斯聿

中華民國一〇四年六月二十二日

東海大學政治學系碩士論文

指導教授：宋興洲博士

The seal of East China University of Political Science and Law is a circular emblem with a scalloped border. It features the university's name in Chinese characters '東海大學' at the top and 'SHANGHAI UNIVERSITY' at the bottom. The year '1955' is inscribed at the very bottom. In the center, there are three interlocking rings.

福利制度與觀念變遷之研究：
德國統一後之個案分析

碩士班研究生：葉斯聿

中華民國一〇四年六月二十二日

目 錄

| | |
|-----------------------------|----|
| 第一章 緒論..... | 1 |
| 第一節 研究背景與動機..... | 2 |
| 第二節 研究問題與途徑..... | 6 |
| 第三節 研究方法與架構..... | 11 |
| 第二章 文獻探討..... | 19 |
| 第一節 權力、菁英主義與制度變革..... | 19 |
| 第二節 保守主義對制度變革的觀點..... | 28 |
| 第三節 路徑依循與關鍵時刻..... | 33 |
| 小結..... | 41 |
| 第三章 德國模式的歷史淵源..... | 45 |
| 第一節 德國歷史上的分合與民族主義的興起..... | 45 |
| 第二節 德國的保守主義與菁英傳統..... | 54 |
| 第三節 社會主義運動與俾斯麥的保險法..... | 59 |
| 小結..... | 64 |
| 第四章 社會市場經濟模式與福利制度間的關係..... | 69 |
| 第一節 戰後德國的情勢與社會市場經濟模式..... | 69 |
| 第二節 社會市場經濟模式之歷史發展與調控方式..... | 76 |
| 第三節 福利制度與社會市場經濟模式之關係..... | 79 |
| 第五章 兩德統一後福利政策的改革..... | 87 |
| 第一節 兩德統一前後面對的問題..... | 87 |
| 第二節 施洛德與福利政策的緊縮..... | 89 |
| 第三節 梅克爾的改革..... | 96 |

| | |
|-------------------|-----|
| 第六章 結論-觀念的漸變..... | 103 |
| 參考書目..... | 111 |

表圖目次

| | |
|------------|----|
| 圖 1-1..... | 14 |
| 圖 1-2..... | 15 |
| 圖 2-1..... | 65 |
| 圖 3-1..... | 82 |

第一章 緒論

本文以德國兩德統一至今日為主要分析時期，以德國十八、十九世紀開始的建國過程，其歷史脈絡所產生的萊茵模式 (Rhineland Capitalism) 為制度框架。¹施洛德 (Gerhard Schröder) 政府與梅克爾 (Angela Merkel) 政府，為因應經濟不振、失業率高升的情勢，所推出勞動市場與福利制度改革政策，直接影響到社會保險制度的現實。探討社福政策在德國傳統保守主義福利國的觀點下，如何做出改變。社福制度與德國社會各個層面緊密連結，無論是政府層次的勞工就業政策、社群間的互動關係、甚至是個體的意識形態。福利政策本身在面對結構困境時，如何保持自己的社會角色與功能，甚至是如何持續維繫下去？德國政府在二〇〇三年、二〇〇六年、與二〇〇九年幾次的制度改革上，均縮減部分福利預算與項目。然福利系統長期擔任社會重要的穩定力量，尤其在國家面臨經濟發展、產業轉型的需求的情況下，節源政策直觀的被視為可能增加人民的負擔，執政者為什麼可以抵禦反對的壓力。又是否真的如論者所言「德國的福利國制度已經岌岌可危。」？

於此，本文企圖瞭解在制度面臨壓力的情況下，藉由觀察制度和觀念間的關係，說明能動者如何去啟動變革，並維持效果。尤其在德國國家制度中，能動者需調合因為外部內部影響所導致的經濟體系與福利系統間的衝突。執政者如何藉由制度的改變維繫整體制度的功能與最終目標。

¹參見Cayle C.Avery, 2005, Leadership for Sustainable Futures: Achieving Success in a Competitive World, (Edward Elgar Pub), p.14-20.

第一節 研究背景與動機

二〇〇七年美國爆發次級房貸危機，連鎖引起全球金融危機，以出口導向為主的德國製造業理當遭受嚴重打擊，二〇〇八年第三季到二〇〇九年第一季間，短短半年德國製造業產值下降超過25%，這導致二〇〇九年GDP衰退4.7%，但失業率僅微幅上升0.19個百分點。²前年年底時代雜誌網站曾發表：〈德國是否可以推動歐洲的復甦？〉為題的討論。³到了今天，世界經濟逐漸露出復甦曙光，曾被戲稱為“歐洲病夫”的德國，在面對金融危機不但失業率不增反減，更成為歐元區經濟復甦的火車頭。在次貸危機的兩年後，德國經濟成長了3.6%，部分可歸因於大幅經濟衰退後的繩索效應(Bungee effect)，但不可忽視的是德國成長速度遠超過其他發達國家，今天已經沒有人會去懷疑德國的經濟已經重新站穩腳步。⁴為何所有的歐美主要工業國家，都在世界性的衰退中承受失業率攀高、經濟負增長。唯獨德國不但經濟成長超過其他工業國家，更出現就業率成長？其成功的秘訣在哪？必然隱藏在其政策與制度之中。

時光回到二十餘年前，統一後的德國不但要面對金融風暴的餘波，更要面對來自內外的嚴厲挑戰，經濟衰退的主要成因來自兩方面：其一是外部結構改變。成因來自全球市場的競爭壓力、歐盟整合南北部國家與歐元出現，佔德國出口產值80%以上的傳統製造業在新興勞力市場的競爭下，得面臨低工資國家挑戰。

²行政院經建會人力規劃處新聞稿，2011.5.21，德國成功穩定就業的勞動政策對我國的啟示，<http://www.cepd.gov.tw/m1.aspx?sNo=0015355>。

³William Boston, 2010.10.13, How Germany Is Helping Pull Europe out of Recession, <http://www.time.com/time/business/article/0,8599,2010473,00.html>.

⁴THE ECONOMIST, 2011.2.3, What Germany's got right, and what it hasn't, <http://www.economist.com/node/18070170>.

又德國在高技術製造業，光學鏡片與精密機械市場上，須面對日本企業的強力競爭。次之德國加入歐元區，使德國馬克出口優勢不再。又1995年歐盟整合芬蘭、瑞典、奧地利等國，這使原先在區域中，經濟規模較大的德國傳統製造業產生壓力。⁵這些外部的影響，令德國製造業面臨極大的威脅，若仍欲維持製造業為主的產業結構，必然要踏上困難的產業轉型之路。⁶產業轉型造成結構性失業直接就衝擊到社會福利體系的穩定。

另一方面德國的內部問題產生龐大的財政赤字。兩德統一後，德國於一九九三年二月十三日通過團結法案(Solidarity Pact I)，二〇〇三年又再次通過追加團結法案(Solidarity Pact II)，政府開始從德西地區收取“團結稅”或稱為“統一稅”，用以從一九九五年起連續十年，每年負擔德東地區的援助經費120億歐元直至二〇一七年。⁷又德國原本已長期赤字的福利政策在兩德統一後，更要負擔起失業率超過30%以上，前東德地區沉重的年金支出與失業津貼。德西地區本身更因產業轉型與號稱「從搖籃到墳墓」的福利政策，面臨的結構性與非結構性失業，使德國在二〇〇三年失業率高達10.5%，總計4376795人失業。⁸

內外部因素並不只各自發生作用，而是相互影響。最明顯的衝突點就在福利制度上。德國經濟中製造業為主要GDP來源，面臨更低人力成本的國家的競爭，出現了產業外移、接不到訂單

⁵李秋錦，民96，〈1990年代後德國經濟表現與改革〉，經建會，經濟研究第7期，頁209-210。

⁶製造業外移或轉型的選擇，請參見：Chia-Hui Lu，2007，Moving up or moving out? A unified theory of R&D, FDI, and trade, *Journal of International Economics* 71，324-343。

⁷German History Documents and Images, *One Germany in Europe (1989-2009): Unification Shock*, http://germanhistorydocs.ghi-dc.org/sub_document.cfm?document_id=3105.

⁸資料來源：Destatis，為德國全國政府統計資訊英文版，由德國聯邦統計局(Federal Statistical Office)建置，統計頁面資料如下：<http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/EN/Content/Statistics/TimeSeries/LongTermSeries/LabourMarket/Content100/lrarb001vj.templateId=renderPrint.psml>。

的現象。製造業的外移、倒閉與新興國家的市場搶食導致大量的失業人口。失業人口不但同樣使用福利政策帶來的好處，又需仰賴失業補助過生活。又政府因過去減稅的政策，在缺乏納稅收入的情況下，經濟衰退就像壓力鍋，爆發只是時間問題。一方面德國需要大幅度的改變製造業的產品，勢必須要時間輔導產業轉型；一方面又需要因應統一後鉅額的福利支出，必須要納稅人從口袋拿出支票來共體時艱，轉型意味著部分納稅人的手頭支應不出稅源，更糟糕的是失業補貼馬上就要發放給這些被迫犧牲的“前”工作人口，顯見失敗的終點線已迫在眉睫。

面對此一迫切的危機，勢必須要對負擔過重的保險、福利制度做出改變，然而福利制度經過百年歷史的考驗，民眾深深的依賴此一傳統，事實上福利制度已經深刻的成為“可預期的”且“理所當然”的保障體系，這種可預測的規則，嚴然已成為傳統與生活中的一部分，若執政者嘗試去打破，必然引來極大的反彈。對於失業的人民而言他可以預期的是會有一段時間可以藉由補助金領取來過生活，而優渥的補助金也早已在他的預期之中，可以想見保險政策所到之處，處處都會打亂已經成型或可以預見的計畫。此外福利制度所提倡的社群共識，國家一體感甚深，個體間共享的觀念，乃德國市民社會百餘年來的根本。觸碰到該議題，勢必會削弱該觀念在社會中的重要性。保守主義所熟悉的穩定就隱藏在人際互動時不成文的慣例、習俗。它也必然要面對個人主義的觀念的挑戰。

二〇〇三年，社民黨出生的施洛德總理宣布將進行大規模的勞動市場改革，其衝擊到的保險金制度，是德國人民長時間習慣的福利體系中主要系統。施洛德確實遇到了重重阻礙，對社會保險制度的削減，引起大規模的抗議與反對，故然施氏的外交與內

政問題、譬如對面大量的外移人口議題上，施洛就處理的不慎周詳。但若仔細比對施洛德的各項施政會發現，他面對伊拉克的保持中立也飽受社會好評。固然德東的長期不振孳生了不滿，但真正影響最大，就是他對於傳統制度的挑戰，此一改革確實是他執政生涯中最多也最有野心的改革，也是衝擊到最多行為者觀念的政策。

社民黨在二〇〇六年國會大選中些微落差敗給梅克爾後，不得不與基民盟共組聯合政府。社民黨的歷史悠久，在百年來的發展中，社民黨均主張社會主義改革，雖已放棄遵行共產主義革命，但它所在的意識形態光譜中，確實是德國政黨中相對偏左的，德國福利制度中的保險法，就是由社民黨前身所奮鬥而來的。相較之下，梅克爾政府的保守主義政黨，雖在社會制度上尊重德國傳統體制，但在經濟制度上偏好自由主義，這必然對該黨對於勞動政策及與勞工相關的保險制度之看法有所影響。兩黨在關鍵的變革時間點，意識型態上是相左且具有競爭性。但兩黨的領袖卻不約而同的，採取經濟右轉的主張。從結果論來看德國能夠成功轉變為歐洲經濟火車頭並抵禦住因美國次貸風暴而起的全球融危機，本文認為這位老牌福利國家對其具有歷史意義的福利政策的改革絕對是主要的關鍵因素。有論者認為，“德國模式”因此受到了影響，但真的是如此嗎？本文所探討的是德國福利制度中最關鍵的保險法，其支付水準降低的轉變，是否真的改變了德國模式，以至於使福利國家傳統面臨危機？而前後兩任政府都觸碰了這個議題，為什麼二〇〇九年的基民盟可以拿到戰後以來的最高票，社民黨反之一蹶不振？梅克爾的執政期間，社會到底產生了什麼樣的變化？

第二節 研究問題與途徑

壹、 研究問題

德國福利制度的歷史悠久，它起源於政府對社會主義革命思想的壓制，為了取得工人支持所做出的妥協。它的成因與它的特徵，須從歷史的脈絡中去探究。與其它歐洲福利國家相比，德國的保守主義福利制度不僅僅只是展現在政策、法令上，也不僅只由單一機構所職掌，而是德國社會制度建構的支柱之一，不只在制度層面，同時也反映在意識與觀念之中。在其發展過程中，陸續將福利制度的功能與任務逐層分交給不同的國家、非國家機關執行，從而使它所連結的平面擴大，無論是工會團體與企業、個人。他所面對的是全體人民，這必然就影響到社會生活中的各層面。且與美國聯邦不同的是德國中央政府權力比起美國更大，雖與其他歐洲國家相比下偏弱。但德國聯邦中央與地方、地方與地方間關係緊密，其遵循一致的規則與作業程序。加上對於二次大戰的反省，德國將民族主義轉換成為憲法主義，成文法與對法治國的追求設定了制度的強制力量，相互重疊交織的制度，形成一面網絡，成為德國社會穩定的基礎。

德國選擇建構出這種制度，誠乃歷史進程之遺緒。從十八世紀起德國就已經慢慢走向“同一家”的意識形態，政府與社民團體均重視雙方的協調關係。工業革命後，勞工問題逐漸浮現，使職業保障與安全議題成為最常協調的政策。其起源來自於早年的普魯士農業改革，因為社會制度無法更上政策的轉向，造成許多貧農。直到進入工業化後，大量的工作勞力轉向工廠就職。這種

貧窮的社會問題變轉化成為勞工問題而為人所關注。⁹十九世紀末又是社會主義萌芽興起的時代，歷經一九四〇德意志革命與社民黨前身工黨出現後。執政菁英參考了其它國家工業化的過程，認為勞工問題是相當重要的社會問題，遂首先創造出“社會政策”一詞。先不論社會政策中是否隱含著統治者的其他意圖。但執政者若給予民眾其所盼望的，釋放革命的壓力，身為歐戰前的保守派政府之一，這也減少了其王室被推翻的可能性。是故勞工問題逐漸成為政府社會政策最為重視的一部分。

經過兩次大戰後，為了回應其它國家對德國再次挑起大戰的擔憂，與戰後西德意圖積極融入國際社會以換取復興的幫助。部分知識分子提倡將德國從國族主義轉為憲法主義。此一倡導使德國的公機構與私機構，在此一思維下因為享有相同類似的價值觀，而逐漸聯結成一體，加上過去長久裡來社會文化的同一家概念，使的德國的保險制度漸漸成為連結社會上下一體的聯結點。其規則也隨著時間的流逝而越加穩固。

隨著國際經濟情勢的改變，德國不得不對經濟不振作出積極的反應，在行為者的提案與倡導之下，賴為國家重要支柱的福利制度看似發生翻天覆地的改變。然而本文認為這種改變還是基於相同文化與歷史的“小”制度改變，這裡的小是指規模上，相對國家、歷史、文化上的小，事實上福利制度的核心價值完全符合德國模式的核心概念，並且保險制度也是德國福利制度的重中之重，原因不但是基於歷史的變遷，同時也是基於保險制度與其聯結的各大小機構、無論在上下還是水平上的聯結都十分深、廣。是故主要的保險法雖然產生質的改變，但是否真能改變制度未來

⁹參考本文第三章第三節。

的軌道，可能需要考慮“大”制度是否產生改變。

根據前章節與上段的簡單描述後，本文的主要研究的問題如下：德國的保險制度是否在施洛德與梅克爾的改革下（1）產生本質上的變化？假設為肯定，則：德國的福利制度是否也產生本質上的變化？甚至改變了百餘年，德國模式的核心價值。（2）路進依循理論強調了制度改變的困難，從梅克爾與施洛德的改革中可見其端倪，但為什麼梅克爾更右的政策，反而獲得國會得票與席次的歷史新高，社民黨卻每況愈下？最後本文將根據上面兩項問題的答案，在結論討論德國模式未來在制度軌道上的可能走向，與可能將面對的問題。

貳、歷史制度論

政治學對於制度的研究源遠流長，受到科學主義的影響，社會科學也產生了行為革命(The Behavioral Revolution)，在上個世紀五〇年代開始逐漸成為政治學界的主流分析途徑。直到八〇年代開始，學界開始對行為主義所統治的現象產生反思與批判。譬如行為主義為了要對研究對象進行量化與實證研究，重視價值中立與科學手段，反而使政治學研究無論在研究方法或題目選擇上距離真實生活越來越遠。同時行為主義的研究方式容易忽略主觀因素與文化因素在政治過程中的重要性。一方面主觀因素、文化因素涉及價值判斷，難以用科學方式驗證，一方面行為主義甚少觸碰觀念問題，而比較擅長應對可以立即被觀察到的現象，這樣往往就忽略了這些現象背後可能擁有的結構性力量，而這些才是影響政治變遷與穩定真正力量。¹⁰

¹⁰徐子婷譯，Colin Hay 著，《政治學分析的途徑》。台北：韋伯，頁 51。

新制度主義在一九八〇年代才逐漸興起，九〇年代開始後，越來越多學者開始關注對於“制度”的研究。而這些不同出身的學者使新制度主義這個集團在對制度的定義、作用、變遷產生多種歧異甚大的研究途徑。新制度主義者認為制度有其重要性，制度的重要性是立基於制度對各種廣義社會結果所擁有的影響力。¹¹近代新制度主義(New Institutionalism)的學者認為制度往往根植於慣例與習俗之中，故難以有所轉變。在經過制度化過程後，規則與規範被大眾承認與接受，一旦行為者違反了規則，很有可能會招致懲罰。對於制度的界定分為狹義與廣義。前者所重視的是制度化後的規範與其約束過程，它們在制度被其它制度替換後，行為者的行為也會隨之改變。廣義的看法認為制度不僅僅只是規則與規範，同時它可以是慣例、歷史脈絡、甚至將人的互動視為制度的一種。本文將所關注的德國模式，視為由許多規則與規範、機構、行為者相互建構而成，故在對制度的定義上，本文將採取廣義的角度。

在研究途徑上，新制度主義主要分為三大學派、分別為理性選擇制度主義(rational choice institutionalism)、歷史制度主義(historical institutionalism)、社會學制度主義(sociological)。理性選擇途徑承襲經濟學的研究方式，採取微觀角度與實證的方法。它假定行為者是理性自利，且其個體偏好主要是內生決定，而個體的行為可以反應其偏好。是故個體所建立的制度也是經過精心計畫與設計出來，藉制度來解決既存的問題。然而理性選擇制度途徑並不認為行為者一定會遵循制度，與之相反的行為者會計算自己的利益最大化，並與他人產生策略互動，於此才會產生出政治

¹¹何景榮譯，Jan-Erik Lane、Svante Erssonm 原著著，2002，《新制度主義政治學》，台北:韋伯，頁 15。

行為。是故理性選擇途徑將個體行為者的能動性視為主要，制度反而成為遊戲規則。

社會學制度主義則選擇將社會結構視為主體，它將文化、價值、符號至入，重視它們對於行為者行動與其角色的塑造。它採取巨觀的歸納方法，以詮釋的角度做出解釋。它們重視長期的脈絡與社會文化，並將個體的利益假定為外生，個體受到社會化的制約，這種觀點忽略了個體的能動性，但它的確帶來了政治研究的反思，無論視考慮社會關係，互動過程，文化與歷史脈絡等等。

最後歷史制度學派是本文所採取的立場。歷史制度論主要由行為者，制度，環境三個部分所組成。可以簡單的將歷史制度論視為三者中較“中庸”的立場。在制度與行為者的關係上，其相信行為者會由利益計算，採取策略當下最適當的作法，但對行為者而言其作法未必是最適宜的作法。這是因為行為者的利益並非由行為者所決定，而是由制度去決定能動者的利益何在。歷史制度論重視行為者與制度之間相互建構的過程。一個制度的建立是由許多因素所造成，而這些因素未必是主動有意的產出，反而近似於水到渠成的概念。故制度必然可以在其歷史中發現脈絡。因同時注重國家政府與非正式機構，個體等，故歷史制度論採取的是中間層次的觀察角度。

也因重視行為者、制度、環境。故歷史制度論對於制度的形成與變遷，先假設制度已鑲嵌入原本已存在各式各樣制度的體系環境中，制度不但本身承載文化與權力角逐的結果，同時也會持續的引導或限制行為者的行為。過去導致現在，而制度的未來演變，還需要依循現在這一刻對既存路徑(path)的影響。然而路徑

的改變並非易事，無論是行為者或是制度本身，都會在制度穩定後，趨向減少行動成本而產生維持現狀的趨力。

承上，歷史制度論者也因此常從時間序列上分析事件的過程與後果，且制度本身的成因複雜，故相對於其他途徑，歷史制度論重於觀察行動者與制度結構互動的過程，該過程會產生的有意與無意的結果，進而造成環境與制度的改變。該行為產生制度變革的後果，即特定的關鍵時間點(Critical juncture)，對制度造成或破壞路徑依循(Path dependence)效果。對於觀察德國福利制度與變遷的過程，本文認為歷史制度主義有較好的適用性。因德國的歷史過程雖有兩次的國家體制斷裂，然而其它傳統制度精神、社會習慣、文化所形成的制約仍在。它會限制個體作出的選擇，而個體會依循該習慣持續去加固該制度，產生路徑依循的效果，德國模式即這種效果所產生的一組多元、水平、垂直相互聯繫的大小制度所構築而成，對於福利制度的變革與它對德國模式的影響，歷史制度論應可以有較全面的觀察結果。對於制度變遷的假設，歷史制度論的解釋力確實較弱，本文將採取漸進式的觀點，來試圖解釋福利制度的變遷。而不採取斷續式均衡的觀點，此部分將在下一章中解釋。¹²

第三節 研究架構與方法

壹、研究架構

本文試圖探討觀念與制度變遷的問題，德國對社會福利的觀

¹²參見本文第三章第三節。

點構成了“社會觀念”，社會觀念中包含許多概念，這些概念可以是相互衝突的，也可以是對現狀不滿的。它是代表一個特定社會中，可見並可被意識到的思想之集合體。行為者對於特定的事件或制度做出反應，所產生的結果均會造成該集合庫中的觀念的增減。譬如在大樹下乘涼一例，行為者觀察先行者去大樹下乘涼此一動作，而產生觀念上的改變，他可能是認為樹夠大，也可能單純只是喜歡這棵樹，但無論如何當他去執行此一行動時，就會造成後者的觀念上的變化，雖然觀念的變化引起行動的出現，但後來者只有從可見的行動中，才會導致自身觀念的變化。此處的行動並非僅止於衝撞體制，即便是附和體制，也會對於社會觀念產生變化，譬如善於迎逢者，升職無往不利，就會對社會觀念產生一定的影響。這裡用於說明德國社會中，一體與同一家的觀點相當的多，散布在各種經驗行為與觀點上。像是源於歷史的菁英主義與照顧弱者等觀點，雖然未必會在現代的社交活動中言明，但它的統治力是實在，可以被行為者預見，這種預見就證明了該觀點無疑是存在的。社會觀念庫的觀點增加未必會導致行為者真的去遵行其觀點而做出行動。因為行為者從“社會觀念”此一過程，必然是依照其本身脈絡作出選擇，並將該觀念轉化成自己的觀念。其次行為者會因自身的觀念而對現存的制度作出行動，在此一過程中行為者成為能動者，能動者藉由直接的權力或間接的影響力，對制度作出回應。行為者的行動會被既存的制度賦予意義，根據這個意義，行為者將要承受制度的懲罰或獎勵。除此之外，既存的制度還會影響行為者的觀念挑選，制度會讓行為者的偏好排序改變。每次行為者每次發起新的行動時，都會策略性的挑選行動。依照其偏好與經驗選擇最適當的行動，在行為者對制度作出行動後，制度可能會產生連續或不連續的狀況。前者意味著制度存續，但可能根據前面的行動，增加或減少了一點功能或特徵，即在軌道上有少許偏向，但並未改變路徑，制度本身的功

能與規範都還持續發生效果。後者是指制度脫離了原先的軌道，產生變革。然而制度不產生變革，不意味著下一輪行動不會產生變革。因為無論連續、不連續，其結果都會導致社會觀念的改變。例如當行為者發現制度改變確實有利經濟發展時，社會觀念中的某些概念就會產生改變。原先不在選項庫的選項，因為制度反饋而使得該選項出現。如此一來某些行為者就可以去乘載新的觀念與知識。新的觀念的意味著下次的行動可能會有不同的選擇。以本文為例：原先反對改革保險金制度者，有可能看到國家經濟的改善，而逐漸改變原先所堅持的觀點。也有可能看到失業津貼的減少，不足以維持生活，而發憤決定參與政府所開辦的職訓課程。

行為者對於制度的影響有大小、直接、間接等差異。這是由於既存制度所賦予該行為者不同的權力。例如：在信仰虔誠的社會中，神職人員相較起其他脈絡的文化必然會有較大的影響力。不同的文化可能有不同的差異，但政治領袖往往都擁有比較大的能力去改變制度。現代德國社會裡，總理的權力必然是強大的，梅克爾的決策圈子中的任何一個人，都可能直接影響他的決策。同樣的，民主制度下選票也賦予他合法性的權威，他可以直接尋制度手段去影響制度變革。在德國的歷史脈絡下，菁英主義也提供了較大的自由選擇空間。當行為者直接改變制度、無論是產生新的制度或新的偏向，都有可能影響其他行為者選擇不同的行動。施洛德的改革措施並未趕上二〇〇五年的選舉，但以結果來看，它的確有效。只是其效果有延時性，等到民眾發覺減低福利支出與修改勞動市場確實有效時，民眾才會開始支持降低保險支付水準。此種觀念，行為者，制度的關係是一次又一次的循環過程，每一個單一的時間切片，展現出一次單一行為者在單一事件中的循環，每次的循環都會造成觀念的變化，使行動產生偏向的可

能。當然行為者每次的行動都匯集到社會觀念中，也就產生了影響他人觀念的可能性。

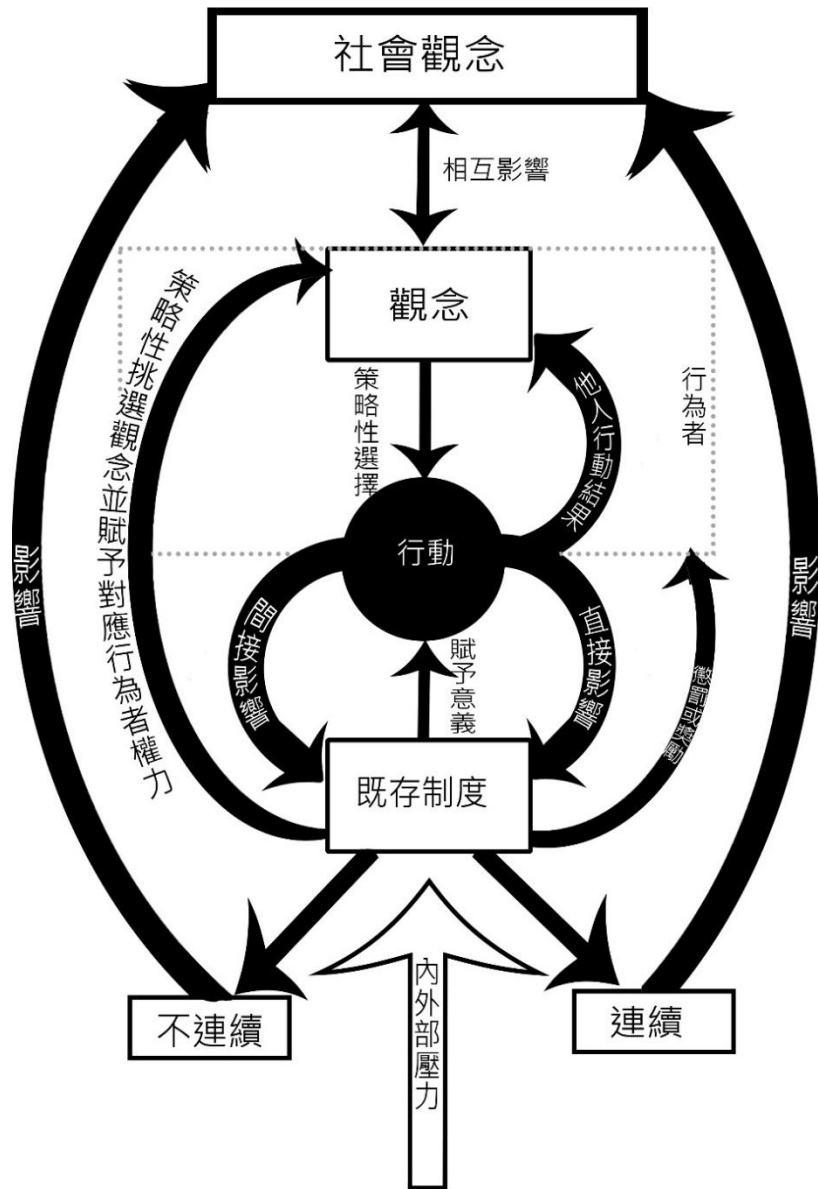


圖 1-1：本文研究架構圖

資料來源：作者自繪

德國的保險金制度在一九八三年前大致上都是朝向更加優厚的照顧的路徑前進，尤以社民黨執政後，實行凱因斯主義更使該過程加速。直到一九八三年的經濟衰退，才使得民眾選擇增加自

由經濟的基民盟政府。此後的柯爾對於保險金制度小幅修改，譬如對於醫療保險的改革。但與施洛德相比，二〇〇五年的改革更為顯著，大幅使保險法的支付減少。相比之下梅克政府的偏向也沒這麼顯著，雖然基民盟政府確實是持續朝著更基進的自由主義路現前進。如圖 1-2 所示。

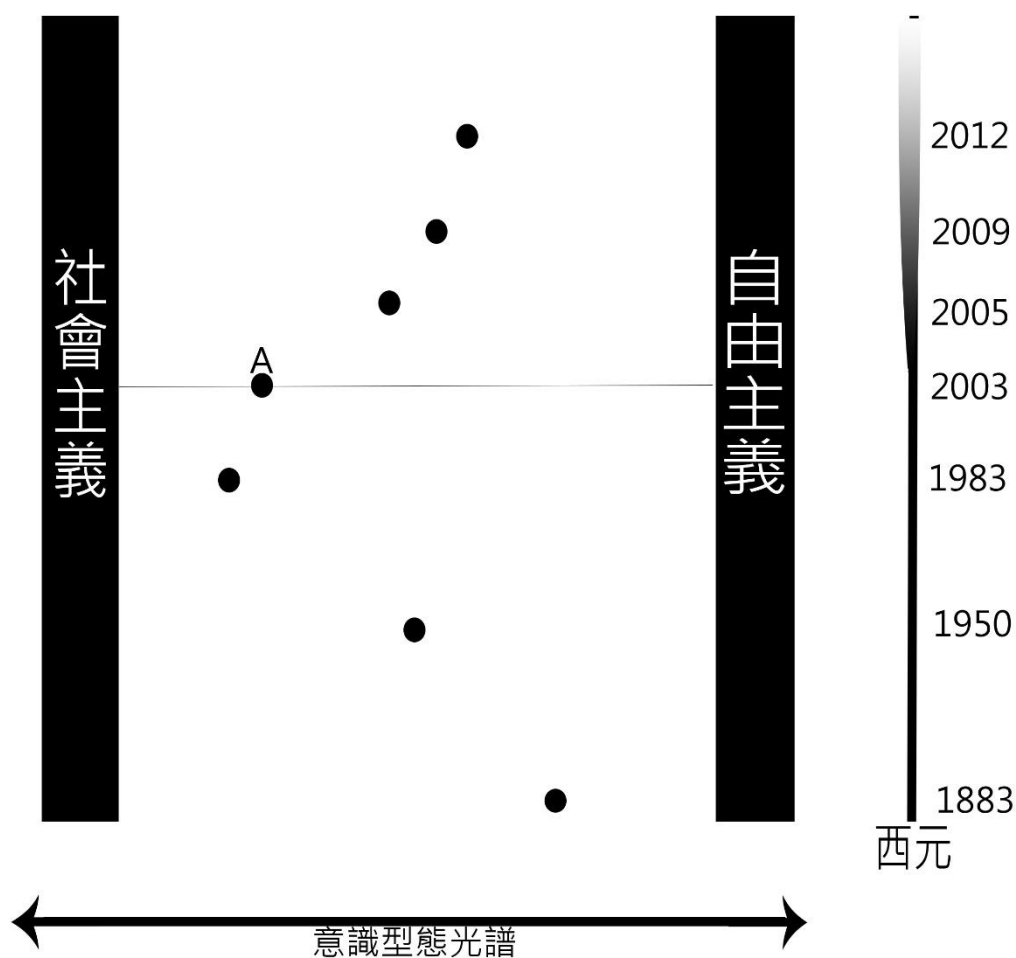


圖 1-2：保險法的偏向變遷

資料來源：作者自繪

貳、 研究方法

本文所採取的是質性研究的觀點，該觀點下，只要可為研究

的目的服務，就可以當作該研究的“資料”。¹³ 本文涉及德國制度的建立與變遷，嘗試打碎其歷史，從其各關鍵因素的時間脈絡中，挑選本文認為重要的因素，並拼湊之。試圖描述制度的演變，與突顯施氏與梅氏在改革時，所面臨的傳統與文化因素的阻力有多巨大。並說明根據此傳統文化下，民眾的觀點如何被改變，而未來德國福利制度又會如何前進。故本文將在篩選資料上主要採取下列三種方式：

一、 文獻分析法(Document Analysis)

文獻分析法為重要的社會科學研究工具，重於說明特定時間之某現象之狀態，或某時間內該現象的發展情況。無論是官方的出版品、報告文獻、到書籍，個人日誌，圖像、問卷調查均可以作為資料。藉由閱讀這些資料做出摘錄與引述。相關步驟如下：

(一) 將對欲研究的目標作廣泛的閱讀，以尋找相似而可利用的文獻 (二) 整理出涉及主題的資料彙整與分析 (三) 將這些文獻以備忘錄形式登陸，以便審查。故本文的撰寫將基於文獻的分析與詮釋。以當頁註的形式呈現註釋，並在文末的參考資料一章，條列出本文撰寫時所參考的所有書目、論文與資料。最後為了避免推導出錯誤的結論，文獻的可靠信必須要被重視。¹⁴ 故本文將以公開書籍與學術文獻為主，輔以官方英文網站，大學課程網站上所提供的資料為主。

二、 比較文獻法

為了補足文獻分析法的缺點，強化信度，達到“準量化”的水準，並以維持質性研究特色專長為前提。比較文獻法為文獻分

¹³陳向明，2005，《社會科學質的研究》，台北:五南，頁 126-127。

¹⁴Jared J. Wesley, “Qualitative Document Analysis in Political Science” https://www.poltext.org/sites/poltext.org/files/p2wesley_09102010_131253.pdf, Browse date: 2015.5.15.

析的統合研究。用比較的方式來釐清單一二手資料的核心假設，學術文獻所用的方法論之差異。分門別類後，可避免將完全不同取向的資料混為一談。其次，根據撰寫者的主觀之差異，資料也會產生相異的結論，故本文在關鍵文獻上尚須兩面並陳，以期達到比較的效果，而在作為連接的文獻上，也需理解撰寫者所站之角度。例如在俾斯麥的改革政策上，工黨的歷史中對於他有諸多惡評。相反的在其他文獻中卻可見俾斯麥對於社會主義雖無好感，卻認為保險制度的確有利於工人且勢在必行。在他自己的傳記中則有更細膩的轉折，在書中可見他對於當時皇帝的忠誠，所以才採取此一政策，以期化解社民黨在國會中漸長的勢力，同時他也考量到厚植工人的保險，可以讓工業的產能與人力更大。

三、歷史結構分析法(historical-structural research)

本文所關注的是在制度變與常中觀念如何去產生關鍵效果，無論是保守主義、民族主義、社會主義、精英統治、國族主義等觀念，均可在歷史脈絡中尋見期苗頭。這些觀念造制度的變與常，任何結構或事件，在本文觀點下，都是不同時空下的不同因素結合後造成的結果，亦是各種關係相互折衝、對立、平衡之後的產物；有些政府策略或政策，雖在特定時空下才具效力，但當下的策略選擇則會受過去遺留下來的結構、形式所影響；而這也是我們為何要在選擇文獻分析方法後，另外再進行歷史性分析的原因。因此，為能探求不同的特定時空因素、以及外在政經結構對於政策所造成的制約，是如何影響了整體制度變遷的過程，在進行文獻分析時，將對歷史文獻進行「縱向」的歷史演變研究，可有效導出因果關係、以及「橫向」的結構功能分析，可探討出體系內的結構改變與互動變遷。如此才能將特定的經驗或情境，置於更廣的比較與科際整合脈絡中進行客觀分析，不致流於片面

性觀察。

參、 章節安排

本文分為六章，第二章為文獻探討，討論歷史制度論的內容與其相關研究，並說明權力菁英理論、與保守主義的觀點。第三章、第四章探討德國模式與社會市場經濟其發展過程，首先說明德國福利國的傳統本文認為這是其在情感、國家認同、保守主義上三者交互下所做出的選擇，此一核心價值經過戰後融合美國的自由主義市場經濟，成為其獨特的模式，並突顯出改革福利制度的難度。第五章簡述德國兩德合併前後所面對的問題，與其改革方式，其社會市場經濟兩大“軌道”在決策的選擇下，看似逐漸產生偏移，實際上僅是為了保障傳統價值不得不做出的抉擇，並比較施氏與梅氏兩朝政權改革之程度差異，與其選舉之不同結果。最後一章即本文結論，將強調精英社群、知識分子在影響觀念後，在已成的制度上產生決定性的變革影響力。

第二章 文獻探討

第一節 權力菁英論與制度變革

德國深受國家思想的影響，其前身普魯士王國與鄰近的英、法相比，特別重視統治的機構特色。¹⁵這是源於普魯士政治上的封建思想並未隨著時代進步而產生斷裂式的變革，反而將統治者的威權鑲嵌入制度結構中，國家與社會連結緊密。而掌握有權力的菁英們，對普魯士的改革有舉足輕重的影響。雖然德國經歷兩次的歷史斷裂（一九一八威瑪政權、一九四九德國分裂）然而德意志帝國為德意志地區第一個標榜純德意志民族的國家，對後世而言他的許多文化與精神實際上成為一種價值與觀念、論述並滲透入德國的社會生活與互動中。尤其是福利保險制度更是維繫此一傳統直到今日。

承上，掌握權力的菁英，在德國制度建立的過程中占有相當大的主導地位。早在柏拉圖時代，其“哲君”式的理想政體中，就已經明示了菁英統治的觀念。他認為政治只會是政治家的統治，而政治家擁有較優秀的能力與自我克制，最適於這份職務。近代對於菁英的探討以左派的思想家米爾斯(C.Wright Mills)為源頭，在他的《權力菁英》(The Power Elite)一書中，藉由敘述各個子單位的菁英團體的權力施行與從屬關係，批評美國民主政治下的菁英階層。他認為權力菁英是來自全國性階級和地位的頂層份子，權力菁英的成員，在其所屬團體中分享榮譽、自我意識與看

¹⁵施世駿譯，Franz-Xaver Kaufmann 著，《比較福利國家；國際比較中的德國社會國》，台北：巨流，頁 235。

法。因為他們相似的利益、教育背景、出身，而產生一種親近感，這種親近感無疑的，可以將這些在共同圈子裡的人凝聚起來。¹⁶即使圈子內有派系，然而該團體中的團體的約束與利益上的一致，往往可以讓他們在特定時刻團結起來。米爾斯所處的美國，基本組成新教徒為主的移民國家，誠難見到以血緣基礎為主的貴族階級。但在十七、十八世紀的德意志地區，因神聖羅馬帝國控制力不再，已實質解體成眾多諸侯國、騎士團等次級統治單元。這些小國王公貴族數量的增加，促使德意志地區產生歷久不衰的封建貴族階級傳統。

而在商業主義盛行的歐洲，中產階級與地主、鉅富的崛起，也使德意志地區出現近似米爾斯所謂“新貴族”的群體。他們的不是依靠血統崛起成為統治菁英。同樣身為菁英主義論者的帕雷多(Vilfredo Pareto)強調了菁英與非菁英的區別。同時也指出菁英循環(Circulation of elites)的概念。¹⁷他的菁英循環理論是在說明當一個政治體系改變時，新的菁英會替換舊的菁英，直到他們腐敗而再次被輪替為止。在帕雷多的觀點中菁英的流動是必然也是必要的。經過輪替才能避免革命產生的破壞，從而保持社會制度的穩定。且帕雷多是首位將菁英視為一個“群體”討論者，他稱之為統治階層。其理論說明社會關係中至少有兩層次，一者為統治階層，一者為被統治者。帕雷多並以代表傳統色彩的獅子與代表自由主義的狐狸來說明菁英會被取代，且兩者的能力與技術都是國家持續進步所需。前者帶來穩定與發展遲緩、後者帶來經濟繁榮與社會衝突。上層統治菁英的不斷循環，下層的被統治者就可以維持相對安穩的生活。帕雷多同時也指出個人是可以由低階

¹⁶王逸舟譯，李培元效閱，C.Wright Mills 著，《權力菁英》，桂冠圖書股份有限公司，頁 364-365。

¹⁷蘇子喬譯，Ronald H. Chilcote 著，2005，《比較政治與政治經濟》，台北:五南，頁 124，

層流通往高階層，菁英團體為了適應環境的變化，從而需要保持群體內的活性。經過淘汰從而出現新的空缺以吸納新成員。此外，因菁英階級有被取代的壓力，為了避免被淘汰，菁英群體間也必須選擇相互連繫，以強化平面統治的能力。他們或許會以近似價值觀、態度、出身來選擇團體合作。甚至在某些關鍵時刻，只要利益結果上的一致，就足以使兩團體合作。例如保守主義的俾斯麥聯合自由主義者打擊帝國議會中的南部天主教黨派。這種異質團體間，合縱連橫情況在今日的政治世界中，屢見不鮮，並不足為奇。

這種關係在十八、十九世紀的德意志統一史中，統治者就時常藉由轉換其合作對象，來保持核心制度與結構的穩定。莫斯卡(Gaetano Mosca)也同意這種菁英循環理論，他特別強調，隨著時代的變化，當新的利益興起時新的菁英便會興起，這些菁英能支配社會資源的分配，故社會制度便隨著這些菁英的變動而改變。欲觀察政治權力的展現，就在統治階層與被統治階層的互動之中。在他們與被統治者的互動中，即是政治權力的展現。

精英民主理論認為一切社會都存在著統治者與被統治者。屬於統治者的永遠是少數人，米歇爾(Robert Michels)分析德國的社會民主黨其發展過程中的權力結構。提出寡頭鐵律(The Iron Law of Oligarchy)觀點，他認為所有的政治組織自然都會將統制權交予給少數人，一方面是源於專業化的需求，擁有較好組織能力、專業技能的人容易出頭。一方面則是組織領導者自然會是產生在組織中凝聚力較強的次團體中。¹⁸是故在米歇爾的觀點裡面，這種趨勢是不可避免的鐵律，而民主只是一種迷思，一塊遮羞布。

¹⁸Andrew Heywood, *Politics* (New York: Palgrave Macmillan, 2007), P. 208.

同樣的在德國的機構統治色彩下，為了處理越趨複雜的社會，政府職能逐漸專業分工，無論是分發給其他子單位或附屬組織，私人組織其決策都是掌握在少數人的手中。無論是國家、政黨、工會甚至是教會都無法逃脫這種權力集中的傾向。

這種權力集中的傾向，尤其適合說明德國的政策制定的權力來源。這種模式這是源自德意志地區歷史進程所產生的國家主義思維，主張為抵禦外敵目的而生的軍國主義，進入社會的日常生活中即成為所謂的普魯士精神，而上下階層均將遵循此精神視為榮耀。這種文化帶有忠誠、服從的氣氛不但強化了權力集中於菁英階層的傾向。更使被統治階層意外的也支持或默許這種觀點。甚至在現今的民主德國還擁高於其他歐洲國家的投票率，足見民眾並未如其他老牌民主國家般，失去對政治的熱情，而是主動將權力交給菁英來統治。故本文認為權力菁英論用於說明，從普魯士至德意志帝國乃至於二戰後的社會市場經濟或梅克爾政府飽受左派批評的密室政治。其制度改變的權力來源。德國現今的社會市場經濟即是在政府、企業、勞工團體高層的磋商下做出決定。而這種決策方式顯而易見的容易產生制度的固化，使制度逐漸偏向特定的軌道。

菁英階層如何去統治?這就必須要觸及政治學界長久以來的問題之一。誰統治?權力的本質是什麼?關於這些問題，政治學有諸多研究，本文試圖從前人的文章中，嘗試描述這個問題。韋伯(Max Weber)在討論權力的正當性(Legitimacy)時，將權力定義為:一個成員在社會中實踐自己意願的能力。不同的領域權力代表不同的能力，以經濟來說代表可以控制資源的能力，例如:該行為者是生產者、能夠壟斷商品或能支配消費。韋伯認為權力可以展現在許多領域上，無論是政治、經濟、法律上，均有可能有

人為了貫徹其意志，將之加於他人之上。而多元主義者達爾(Robert Alan Dahl)認為寡頭鐵律的假設有誤，他認為權力是分散在各個團體手中。在此觀點下，他所定義的權力使用與韋伯頗為相似。他認為只要行為者促使他人做出不願意的事，而行為者在此得利。在這互動過程中，經過要求屈從展現出強制力，使對象屈服這種力量就是權力。

達爾依循其定義，而認為應藉由檢視權力可觀察到的部分來辨識權力。故他重視的是藉由觀察決策過程，來理解權力的運作。多元主義者觀點的達爾其權力觀不意外的重於決策團體間偏好的衝突。這種偏好的衝突是可在決策過程直接（或許是唯一）觀察到的部分。然而並不是達爾認為在沒有直接衝突的決策過程中，沒有行為者間權力的關係。這種假設更多的原因是因為達爾所探討的是方法論上的見解。¹⁹英國學者鮑丁(Kenneth E. Boulding)補充了達爾的看法，他認為影響決策的方式有三種方式，分別為（一）運用強制力或脅迫力（二）基於互利的交換（三）訴諸情感：例如義務與忠誠。路克斯(Steven Lukes)認為這種直觀式的權力觀點，是重於處理團體間在議題上有可觀察到的利益衝突，而這種衝突是該團體所明示的政策偏好。²⁰（在多元主義者觀點中，一個團體的利益必然是可以言明的）。

巴拉克與巴拉茲(Peter Bachrach & Morton S. Baratz)則認為權力除了多元主義所描述決策時的強制力外，同時權力也會出現在：當行為者A創造社會價值與規範，而這種社會價值與規範會影響到其議題範圍時；A只要盡量將議題限縮在他偏好排序之外的議題，B就無法影響A所偏好的議題。是故巴拉克與巴拉茲認為

¹⁹林葦芸譯，Steven Lukes 著，2006，《權力:基進觀點》。台北:商周，頁 43-45。

²⁰同上註，頁 47。

行為者只要在有意或無意中增加了議題討論範圍的障礙時，行為者即可被認為擁有權力。這種議題設定(agenda-setting)²¹的能力，將權力視為一種影響力，行為者藉由將議題排除到決策過程之外，展現其權力，他們的觀點補充了非決策的權力。

路克斯則指出了判斷權力運作的第三種方式，即思維調控(Thought control)路克斯認為無論是達爾還是巴拉克與巴拉茲均重於衝突，即便是後者的行為者不做決策，實際上該團體確實有可見的偏好可被反對。路克斯藉由克拉森(Matthew Crenson)²²探討為什麼特定的政治活動沒有發生的研究。來說明最隱晦的權力運作方式，是讓衝突根本不發生。行為者藉由影響對象的思想、需求與慾望來達到將大眾（原本對應的衝突對象）偏好選項重新排列，藉此製造出一個虛假的利益。使大眾不會選擇與行為者的真實利益衝突。在克拉森的文章中，乾淨的空氣確實是大眾的真實利益，然而因為擔心因此失業，即便鋼鐵公司根本不參與議會的決策，也不對此做出表態。市民卻根本不將應重視空氣污染的議題提出。路克斯認為被影響者無論有沒有察覺到自己的真實利益，在議題的成功操作下，被影響者可選擇的偏好序列被重新排序。會與權力實行者真實利益相衝突的選項將不會被選擇。筆者曾聽過，操控特定目標最好的方式，就是讓他以為他自己是自由選擇的，而菁英階層可以輕易利文化的形塑，與論述的影響，輕易達成這種目標。回到路克斯，同時路克斯也討論到，當權力行使者沒有意識到自己在做什麼時，該如何辨識權力。他認為主要有三種情況（一）行為者沒有意識到自己真正的動機或意義（二

²¹Peter Bachrach, and Morton S. Baratz, "Two Faces of Power" <http://www.columbia.edu/itc/sipa/U680/readings-sm/bachrach.pdf>, Browse date: 2014.7.11

²²該文章名為 "The Un-Politics of Air Pollution: A Study of Non-Decision Making in the Cities" 。是探討蓋瑞市(Gary)與鄰鎮在面對美國鋼鐵公司(US Steel)的空氣汙染時，兩市對相同議題，不同反應的比較。

）沒有意識到他人對自己行動的詮釋（三）沒有意識到自己行動的後果。第一種情況得要先辨識出他的真實動機與意義；第二種情況理所當然就是有權力的行使；第三種情況路克斯認為應當要先區分權力行使者有沒有可能意識到這種後果，如果只是不知道，則權力確實有行使。若行為者根本無法知道後果，則權力沒有行使。²³路克斯以菸草公司為例，假設在香菸的危害尚不為世人所之時，健康理所當然是吸菸者的真實利益，但行為者因該知識尚未被發現，這種情況之下，菸草公司當然就不算是使用權力。（並不是菸草公司沒有權力）。

本節最後要討論的是傅柯(Michel Foucault)，早年傅柯批判過去的權力定義，總是將權力視為有明顯的使用者，它認為成功的權力操縱，是賴於將自身隱藏起來，使大眾僅將這種權力視為對自己欲求的限制，而無法去推翻它。例如中世紀歐洲的權力制度，就是將自身描繪成對抗該權力架構，以維持其統治架構的穩固。²⁴這種過往的權力觀點，他稱之為壓抑假說(repression hypothesis)，其最直接的展現，就是主權、法律、義務等概念，當個體接受這種權力基礎出發的觀點時，無論個體的分析與解釋是要打破這種限制與否，實際上就已臣屬在這種權力關係之下，助長該權力關係的複製。²⁵所以在傅柯的觀點中，現代社會雖在對君權體制的革命下所建立，卻依然承襲了前者的權力觀點，並未真正“解放”，而是從複雜卻直接的法律、制度轉化為一套更細緻、更全面的控制手段。傅柯對於權力的描述既多且廣，如上段所述，而他的後現代主義的觀點重於批判，對傅柯而言他並不將自身的論述視為一套理論，因為他並不認為自己可以脫離自身

²³林葦芸譯，Steven Lukes 著，2006，《權力:基進觀點》。台北:商周，頁 89。

²⁴何春蕤，“閱讀 History of Sexuality—III (Deployment of Sexuality)”，傅柯專題，http://sex.ncu.edu.tw/course/Michel%20Foucault/class/foucault_1130.htm，流覽日期:2015.6.1。

²⁵下文將探討這種以論述生產知識的觀點。

脈絡，去客觀性的描述之。基於這種信念，他的權力觀點會被路克斯批評缺乏方法論上的立論也就不足為奇了。²⁶本文無意探討他的整體權力觀，僅就他的“論述權力”作簡短的描述。

傅柯認為權力是存在於關係間，實際上在他論述中根本就不將權力視為一種力量(force)，而是描述這種複雜關係的“名詞”。²⁷而這種關係就是治理的關係，是一種對行為的引導、一種策略互動。因為這種關係或策略活動總會產生意想不到的結果，故在不斷互動的過程中，往往在意外納入一些因素後，就會導致關係的變化。²⁸而這些存有的關係（權力），必然會有抵抗，其樣態多樣，而這些抵抗必須透過策略性的串連方能形成革命。

統治者的角度來看，傅柯指出生命權力(bio-power)的觀點，從人類生活的角度出發，他認為執政者為了富國強兵，所以必須善加利用各種資源求取國家發展，人類被視為一種資源，即被視作為身體(Man-as body)來統治，其集合以人口(Population)稱之。為了保證這項資源的運用，起而開始關注國內人口的各項需求，無論是生育、健康、失業與否、生育死亡...等等，都成為需管制與調控的對象。為了解決這些問題，出現了許多相對應的技術與知識，這些都成為生命權力運作的一環。²⁹持有知識與技術的這些公私機構，與政府部門形成複雜且職能相互重疊的網路，國家藉由該網路去治理人民。故也該從這種網路去觀察這種關係。

這種治理的技術，主要以規訓(Discipline)的形式來做控制，

²⁶林葦芸譯，Steven Lukes 著，2006，《權力:基進觀點》。台北:商周，頁 135-161。

²⁷同上註，頁 24。

²⁸江玉林，〈《性事的歷史·卷一：求知的意志》導讀－傅柯的權力分析與對現代法學的權力批判〉，《台灣法學雜誌》，207期，2012，頁 114-129。

²⁹同上註，頁 121-123。

即個人在階層化的社會中，利用考試與審查的方式，來決定個體應處於的階層。並要求個體在的特定位置上，以賞罰的方式，要求遵守該位置應遵守的規範。所以傅柯認為，命令與義務的要求就是一種規訓，個體隨時都受到壓抑，簡而言之，從權力等於關係的觀點推論下，生活之中權力將無所不在。無論是在各式各樣有人所處的組織、團體、文化中必然可見其蹤跡。

承上二段所述，既然治理需要技術與知識，知識就被納入他的權力觀點中，他認為“論述”(Discourse)即是產生知識的過程，是一種對目標對象形塑的實踐。在論述中形成什麼事物與行為合法、什麼事該如何做、亦或是重新反思原先的對象是否合理，是否應當改變。本文在吸取傅柯的洞見後，假定個體藉論述形塑觀念，而觀念生產出個體的行為（視為觀念的結果）、並賦予意義讓制度得以存在。這是菁英階層在德國歷史脈絡上，利用愛國主義、民族主義、國族主義...等，藉文學、藝術形成廣泛的論述，進而將其保守主義的統治觀點，在長達數百年的時間中，內化出合乎其偏好的被統治群體。

本文限於篇幅與能力因素，對於權力的討論僅能簡短的討論，主要目的是試圖傳達「權力的行使，是一種廣泛的支配現象，他可以以強制力的形式出現或以改變議程的能力、甚至是改變文化。」，當然他也可以論述的形式鞏固既有的體系與規範，生產知識與技術革新人類的生活，並使人類在不知不覺間臣服於其下。本節主要的是強調的是權力多變的形式，或不知不覺或不甘不願，它可以鑲嵌在制度中、可以鑲嵌在文化脈絡裡、當然也可以直接以強制威脅的方式直接呈現在人們的眼中。

第二節 保守主義對制度變革的觀點

德國統治的機構色彩不可避免的擁有保守主義的色彩，這裡指的並不是說全體德國人民的思想，事實上在當時的德國也是擁有許多不同的思潮相互競爭，無論是自由主義、資本主義、社會主義甚至是共產主義都存在當時的社會中，只是從普魯士王國到德意志帝國，甚至一戰後的法西斯政權，領導者都帶有保守主義的色彩，這種優勢地位這是基於其特殊的國情與文化，而且這些領導者也發揮實用主義的特色，將這些思潮中有利的部分擷取出來，放入其統治社會的制度中。

保守主義是相對於當代思潮的保守，各個時代的保守主義可視為是對於當時社會新思潮下，一種意圖延續傳統的力量。隨著主流思想的改變，保守主義也會因對象不同而產生欲“保守”內涵之差異，是故保守主義缺乏可以將之歸納統一的理論體系。海伍德(Andrew Heywood)認為保守主義有七項特質，分別為：(一)重視傳統：即渴望回復舊有秩序，重視傳統。(二)實用主義：質疑人類理性的界線，重視行動結果、經驗。(三)人類的不完美：保守主義因人類本身的弱點，如貪婪、自私。並且認為個人主義的興起將帶給社會失序，故認為人類需要被管制。(四)社會制度有機論：承襲對經驗傳統的重視，保守主義認為社會制度歷經時間的考驗，它可以帶來個體間關係的穩定。(五)社會具有階層性：認為階層化不但不可避免，同時也因其各司其職，且應負的責任交互重疊，反倒可以使社會聯結更緊密。(六)由上而下式的權威：認為權威的施行必須要由上而下，由優秀的菁英作出安排。(七)重視財產私有：保守主義重視財產帶給人類的安定感，並認為財產權

可以使人們尊重法律，不去侵犯他人財產。³⁰

歐洲的保守主義約略在十八世紀末期，十九世紀初期興起。因啟蒙時代與工業化興起，政治與經濟制度快速變遷，初期的保守主義呈現的是絕對專制的反動，排斥各種新事物，渴望回到舊體制(Ancient Regime)。然而這種思維很快就被主張漸進改革的保守主義所取代。這種保守主義重視的是延續、維繫過去的政治體系、價值與信念，而非意圖將時鐘撥回。是故他們接受變革，但不是革命。對於後世影響最大者，首推被視為英、美保守主義的先驅者者，愛爾蘭裔的英國理論家柏克(Edmund Burke)。他認為這種改變是為了避免制度被徹底破壞，他主張“變革是為了保存”(Change in order to conserve)。他反對法國大革命中對於社會秩序與傳統的破壞，但他認為法王必須要替自己悲慘的結果負責，法國大革命的結局是因法王與貴族在昏庸中無法體察時情，甚至抗拒大環境的改變，反而導致社會制度破敗。這種類型的保守主義在十九世紀受到德國思想家們的廣泛接納，尤其是高呼民族統一的知識分子們。

伯克認為知識蘊藏在經驗、傳統文化和歷史之中，既存的社會制度是特定的民族與國家，透過不斷適應與轉變，經過長時間的演化而來。是故無論是其中的價值觀亦或是信仰，都是“集體智慧的歷史沉積”，若任意破壞制度，制度本身並無法快速的修正，這會造成社會無政府而帶來動亂與黑暗。³¹伯克的理論可發現制度在保守主義的觀念裡具有相當的地位，而制度也會隨著時間逐漸變化，並非鐵板一塊。他認為個體不該是追求簡單的慾望

³⁰ Andrew Heywood, *Politics* (New York: Palgrave Macmillan, 2007), P.49.

³¹ Barry Clark, *Political Economy: A comparative approach* (Santa Barbara, CA: Greenwood Publishing Group, 1998), pp. 72-73.

，人類的幸福也不是個人欲望滿足的集合，政治的目的也不是為了滿足當下的利益，必須要用社會制度維繫過去、現在與未來才能達成人類所需。保守主義抱持著實用主義的色彩，所以在政治上常不斷變化所支持的立場，只要結果有效就是好的方式，故歐陸產生支持與反對民族主義的保守主義也就不足為奇。在德意志地區保守主義與民族國家的欲求相結合，大大的影響德意志地區知識分子的主流旋律。

家父長制保守主義(Paternalistic conservation)承襲保守主義對於制度的有機觀點，他認為改革是基於同一家(One nation)的想法。³²為了整體的利益而去改革，同時維持整個體制上的穩定。而不是革命式的翻轉。而對人性也抱持悲觀看法，他們認為個體缺乏自主與理性的能力，又人因擁有情感而需要社會制度來提供其規則，經過社會制度的教化、學習與規範才能維繫生活中的道德，社會才能保持秩序。伯克感嘆當時英國缺乏愛國主義，責任感，克制等美德。故他支持貴族政府，他認為人需要道德和威權的引導，而擁有財富與自由的貴族最有能力以無偏見的方式促進公益，對他而言，承擔職責是享有特權的代價，貴族所擁有權力與特權意味著他們必須負擔起照顧低下者的責任。這邊可以看到伯克也重視社會責任，位居要津者應以騎士精神或是貴族風範(Noblesse oblige)，將社會責任攬到身上，提供指導與教育，而非追求個人利益。

英國的歷史學家卡萊爾(Tomas Carlyle)認為保守主義可以提供社會公益，卡萊爾相當崇拜普魯士王菲特烈大帝，甚至為其作傳。他認為當代具有軍國主義精神的普魯士是最接近此種理想的

³²Andrew Heywood, *Politics* (New York: Palgrave Macmillan, 2007), P.49.

國家。在卡萊爾的理想化社會中，應由最優秀的人來掌有權力，因個人只會盲目追求自身利益最大化，而這種欲求會導致社會整體的毀滅。反之階層制較有能力，可以讓個體們自然排列，井然有序的依照自身職責，承擔應負的責任。

十八、十九世紀正是歐洲資本主義與自由主義興起的年代，這種社會風尚鼓勵個人追求私利與財富，這必然導致個體競爭。若競爭的標準以財富奉為最高依歸與目的，這種風尚下的領導者容易缺乏社會責任，而被領導者，對上位也不會具有忠誠心，要不是漠不關心就是汲汲營營於取而代之。³³卡萊爾的思想展現保守主義的烏托邦理想，同時也展現出對於超人者(Overman)的希冀。這種期望自然產生對菁英之崇拜或領袖效忠之情。二十世紀英國政治學家奧克紹特(Michael Oakeshott)認為現存的制度與習俗乃是智慧的集合，反對用抽象的理論去改革既存的社會。他認為理性主義的描述不可靠，人的理性根本無法理解複雜的社會，他描述了一種看不見的制度，他認為社會制度的限制是不容易觀察的，比起政府或團體強加干涉更為自然，意圖去破壞既存的制度，只會造成反對的一方不滿，修補另一邊又會造成另一方的不滿。實際上在他的觀點裡面，社會存在僅只是提供個人去發現、尋找其目標與意義的環境。³⁴

伯克與卡萊爾的觀點，在政治制度上仍處於較落後的德意志地區獲得許多支持者，並在與浪漫主義、民族主義融合後，形成了民族保守主義，這種保守主義反思德意志民族的現狀與歷史，力圖民族之振作。它繼承家父長制保守主義的特色，以同一民族

³³Barry Clark, *Political Economy: A comparative approach* (Santa Barbara, CA: Greenwood Publishing Group, 1998), p. 75.

³⁴*Ibid.*, p. 78-79.

為一家，並利用階層結構所提供的凝聚力與穩定，以期不再受外侮。如詩人諾瓦利斯(Novalis)、哲學家謝林(Friedrich Schelling)、政治經濟學家米勒(Adam Müller)。他們緬懷中世紀的封建傳統與浪漫情懷，在政治上期望維持舊有傳統。這種對於舊時代的肯定，追求過去的榮光，這使民族主義者在飽受外敵入侵、弱小分立的德意志地區崛起。³⁵浪漫主義文學的歌頌歷史，也助長民族主義的成長。德國民族主義先驅安德特(Ernst Arndt)即有有多本政治散文，如《時代精神》(Geist der Zeit)，《萊茵河、德國的大河、不是德國的界限》(Der Rhein, Deutschland Strom, nicht Deutschland Grenze)、浪漫派詩人施勒格爾(Friedrich Schlegel)高舉愛國主義。³⁶他們描繪出的日耳曼歷史，藉由定義一個外敵，來肯定自身的同質性。拿破崙意圖征服歐洲正好使法國擔當這個敵人。在阿恩特的觀點裡，他認為德意志地區因歷史的不幸，散落成各自獨立的單元，卻因此有相較於其他日耳曼起源的國家有更純淨的血緣。這種民族主義觀點，充滿激情與敵我之分。而他們在肯定舊有威權的同時，同樣也繼承了伯克、卡萊爾等人對於制度改革的觀點。他們支持由上而下的改革，對他們而言制度面臨危機時，菁英有計畫的改變，會好過由下所引爆的革命。法國大革命的發生原本激勵了不少德意志民族主義者，但隨之而來的恐怖統治讓他們產生恐懼與反思，這必須用法律與制度來壓制個人主義所可能帶來的破壞。

德意志帝國成立後，在歐洲諸強逐漸還權於民，民主制度興起的時代，俾斯麥提倡所謂的“保守主義革命”，旨在讓一般德國人更加忠誠於國家和皇帝。為了維繫傳統體制，他藉由增加社會次級組織的權力，一層一層的管理，這種社會整合的方式，不但

³⁵德國民族主義興起源自於德意志地區長期的分裂並飽受侵略的歷史，第三章有較多的篇幅介紹。

³⁶賴麗琇，2002，《德國文化史》，台北：中央圖書出版社，頁 222。

保持了君主權力保持在階層中的頂點，同時也強化社會各階層中的關係，利用這種關係維繫勞動者與國家。同時為了回應民主的訴求，他也提供成年男子投票權，在帝國議會中，俾斯麥所推行的政策未必有達到他的目標，例如帝國成立後，保守主義和社會主義者、工黨的衝突逐漸上升。他為了對抗社會主義者而頒定保守黨派大力支持的社會黨人法。反而激起反抗導致社會主義政黨在選舉中獲得勝利，甚至得要說服其他保守黨派接受保險法來安撫這些勞動者。但實際上身為保守主義的他還是藉由頒布這些制度，實質上保持了皇帝與貴族對於國家政府的權力。而今天的德國的政黨席次的兩個半政黨制，往往為了保持國會過半，而會選擇不同的合作夥伴。尤以哲學上敵對的基民盟與社民黨的聯合政府最為顯著。

第三節 路徑依循與關鍵時刻

本文試圖從德國的變遷過程中，藉由回答問題的過程，取得有用的資訊以提供更有能力的人作為參考資料。欲回答本文提出的問題，必須先定義所謂的制度變遷，而欲討論制度變遷也不得不探討結構-能動在本文中的觀點。海伊(Colin Hay)認為政治分析者對結構與能動性的關切，絕大部分是由於擔憂現存的研究途徑無法處理社會與政治變遷的複雜問題³⁷，在此本文將先定義新制度理論對結構與能動性的看法，然後依照對結構與能動性的假設來討論制度變遷。

政治研究者對於結構與能動性的研究文章多如牛毛，不同的理論取徑對於解釋同一標的有不同的偏好。海伊將之分為三類，

³⁷徐子婷譯，Colin Hay 著，《政治學分析的途徑》。台北:韋伯，頁 173。

分別為偏好脈絡性因素的結構論者(Structuralist)、偏向能動性因素的意圖論者(Intentionalists)、與“超越”兩者的新制度主義者。結構論者在解釋政治事件時，認為政治行為模型所展現出的規律性，是源自於在系統層次上運作的邏輯所決定，即在研究探討的過程中，這種“命定”的概念很大程度忽略了行為者本身的行為，而將改變視為一種不可逆、無可阻擋的過程，例如全球化的觀點就隱含了這種概念。意圖主義者則與之相反，其強調選擇的邏輯凌駕個人之上，然而海伊認為它實際上弔詭的產生一種結構化的假設。意圖論者為了保持理論的解釋力，而很大程度否定脈絡對於政治事件的影響力，最大化行為者的能動性，該假設認為“理性的行為者”會因為自利去做出選擇對自己最有利選項。這就產生了奇怪的結論，即若行為者在所處的脈絡下，最終只會選擇一種理性的選項，那實際上這種名為“選擇”實際上根本不具有改變政治事件結果的能力。最大化能動性的結果其實並不能動。筆者以為這兩種解釋偏好，並無法達到滿意分析結構與能動者兩者間的關係，從非實存的討論觀點來看，它們兩者均忽視能動者在所處脈絡中的能力與角色，只是前者明確的排拒，後者則錯誤的陷入了自己的假定中所謂的“自由選擇”。

新制度理論則否，新制度主義雖的確也被視為一種結構主義，然而其對於“互為主體性”的關注就足以體現出其肯定行為者在能動上的能力。尤以歷史制度論近年來對於行為者與結構的關係最為關注³⁸。新制度理論強調社會關係與政治關係是如何透過制度與制度的限制的運作而形成某種秩序，海伊將之整理如下³⁹：

- 1、任一既存的社會或脈絡下，其制度很難加以改革與操縱。
- 2、制度因為眾人共享的規則之具體化，是故他可能會限制行

³⁸徐子婷譯，Colin Hay 著，《政治學分析的途徑》。台北：韋伯，頁 133。

³⁹同上註，頁 132。

- 為者的行為。
- 3、 制度可能可以界定出適當的行為邏輯為何，進而懲罰不遵守者，此點與前一點分別為不同面向。簡而言之，事前與事後。
 - 4、 制度同時也會具體化實踐目的的手段何者是可以容許的。例如一般民主國家雖然表達人民的是自由的，但依然不允許人民任意觸碰到違反該制度本身價值的規則。
 - 5、 舊的制度可能限制新的制度的出現

這幾點同時也明示了歷史制度主義中路徑依循的概念。路徑依循理論的起源來自於經濟學，基本上是對於古典經濟學對於個人偏好假設的反擊，古典經濟學以“帕雷多最適”來標示其均衡點，以邊際遞減來說明報酬的遞減；然而縱觀歷史，制度實際上是會產生報酬遞增而非遞減，甚至產生鎖入(Lock in)該制度的狀態。一項制度在建立之初其成本也隨之因應而生，該制度被選擇之初即產生成本，隨著時間過去，在已經建立起基礎的制度上，堆疊、補充其他配套措施，更完備的制度會使繼續投入到該制度的成本下降，此時即便原先可選的更佳方案依然可選，行為者依然可能因拋棄舊制度的成本過高，選擇新制度又要負擔新入者成本，兩相比較下，繼續依賴原先的制度，直到制度產生毀滅性的外部影響，才會產生制度的典範轉移。

此外，為了適應制度，行為者很有可能會藉由增加對於制度的理解與制度運作的相關知識，來降低在此制度中維持的成本。而成功者的行動影響其他行為者的觀念，行為者學習模仿成功者的模式來達到相似的效果。其次行為者進入制度後，可能在初次的思考與觀察後，作出對制度的試探，觀察制度的回應後行為者逐步修正其行為，使行為逐漸內化成為反應，行為者最終成為可

以預期制度的可能回應。行為者以上的行為都會產生對制度的依賴。故除了理性制度主義外，制度主義者均認為行為者會依循脈絡。這並不是來自於理性的計算，而是來自於適當性的邏輯 (Logic of appropriateness)。行為者之所以行動，很大的動力是來自於習慣、積習。也就是業已成型的觀念因素。這點很好的解釋了為什麼施洛德會落選，而大方向隨施洛德一致只略做修改，甚至減低新入者成本的梅克爾領導的基民盟反而在國會上繼續勝選，屢創新高，持續握有組閣權。基於上面的討論，本文在此總結歷史制度理論對於結構與能動性的定義如下：

- 1、 結構:指脈絡，其社會、政治與經濟事件發生並且獲得意義的背景環境。
- 2、 能動性:能動性在此指政治行為，即行為者有意識採取行動實現自身意圖的能力，此處同時表示出行為者的反身性、理性、與偏好。

然而歷史制度論也有其明顯的侷限，其表示了行為者可能會因為選取其他行為方式而產生風險，如上段所述行為者可能會偏好遵循習慣以避免失敗，故它雖解釋了制度在限制上的能力，也能解釋制度的正規化過程與穩定性，但卻缺乏對「為什麼會產生變遷？」的解釋力。欲補充其不足，本文將先討論結構與能動性的關係。

傑索普(Bob Jessop)的“策略-關係途徑”試圖建立一個理論取向的研究架構，傑索普認為需要觀察不同決定因素如何結合在一個特定的歷史點上，為了達成這個目標，指出他們之間的相互

關連是必要且充分的條件。⁴⁰這是因為傑索普在分析國家機器與權力時，將兩者之間看做是一種關係式的概念。簡而言之，任何既存的結構與發生的事件，均是各行為者、團體之間的互動關係的結果，其在每次的衝突對立中達成平衡，這平衡未必是合作，更可能是競爭與折中，並產出之。是故國家機器並沒有一定的自然本質，他展現出的樣態，僅只是歷史中能動者互動的結果。同樣的，權力本身即代表擁有資源，而擁有資源還需要在特定的關係中才具有意義。在傑索普的想法裡，國家機器是代理人策略鬥爭的場域，其結構是前人策略競爭的結果，該結果限制並導引現今的玩家。而其權力之行使，也是早由不同的代理人、行為者行使之。

傑索普在方法論上認為研究者要不陷入結構與行為者之間的矛盾問題，其首先必須假定結構與行為者的區別是純粹分析性的⁴¹，他認為結構與行為者並非真實的，因為其並不能脫離而各自獨立；僅僅只能在分析面上分離，實踐層面上並無法如此。為了達到研究的目的，而將兩者從相互間的關係中抽離。並將結構與能動性放置在抽象的層次，結構會與能動性在時間向前流逝的同時交互作用產生結構性的脈絡，反之能動性也會與結構交互作用產生出身處脈絡中的行為者，最後這兩種產出又會相互作用產生出策略性的挑選脈絡與策略性的行為者。前者意指脈絡本身會挑選所有可能的手段；換而言之，有些手段在脈絡下比較容易成功，而有些則否。同樣的行為者也會有意識的去評估，在該脈絡底下何者選擇較容易成功。海伊指出傑索普的觀點不僅僅點出了行為者可能做出選擇，脈絡同樣也做出了選擇，它選擇了什麼策略在“我”的管轄之下會產生什麼樣的特定結果。

⁴⁰王振寰著，《誰統治台灣?:轉型中的國家機器與權力結構》，台北:巨流，頁33。

⁴¹徐子婷譯，Colin Hay 著，《政治學分析的途徑》。頁162。

策略行動並不代表忽略結構性因素與制度⁴²，相反的這裡的制度（結構）實際上會因為曾來自於過去時空中不同團體的策略互動而產出，故它必定帶有挑選的色彩，它會利於某些團體，而不利於某些團體。結構限制了特定行為者在特定時空中的行為，並引導行為者偏好某些策略。但這種限制並不決定行動，因為行為者可能會願意冒某種風險去達成其目的。畢竟即使行為者遵循結構脈絡的偏好，也並不保證一定成功。

海伊也區分了直覺性策略行動與明確的策略行動的區別，他指出策略行動可以是出於習慣⁴³。因為策略行動必然要對脈絡有所了解，但須要注意的是海伊認為這份了解可能只是行為者的錯誤認知，即誤判脈絡的懲罰與獎賞。行為者要能夠理解脈絡，必然需要在過去的時間中，學習如何脈絡會懲罰或獎賞何者，在不斷的重複實踐中，行為者發現此手段確實滿足自身的需求，故它會逐漸的內化該行為，最後成為一般社會俗稱的習慣、儀式、慣例，藉此減少判斷的時間而帶給決策者自身好處。是故即便被認為是直覺性的行動，實際上它確實有某段時間，是經過行為者策略性的選擇。這可以說明行為者處於某些脈絡底下，與制度間的策略性互動關係，以本文為例，身處在一九九〇年德意志帝國的時空下，當時的社民黨高層就決定接納國家主義與民族主義，並將馬克斯的革命思想排除在其政治選擇中。一方面是當時的執政者威廉二世與社民黨並無直接的敵對關係，一方面當時的社會風氣民族情感高漲，以勞工為主的社民黨也不得不呼應基層黨員的情感訴求。以維持其奮鬥多年來的政治影響力。而文化與民族情感正是來自於德意志歷史脈絡下的產物。它獎勵國族觀念，

⁴²王振寰著，《誰統治台灣?:轉型中的國家機器與權力結構》，頁 36。

⁴³徐子婷譯，Colin Hay 著，《政治學分析的途徑》，頁 169。

懲罰國際主義。

策略透過行動而實現，就會造成具有反身性人們監控自己的行為，以避免自己做出過去行為中已被認為是錯誤的策略行動。因此我們可以如此歸納：

- 1、 行為者的行為不僅僅影響現時的脈絡，同時也影響未來的。
- 2、 行為者會藉由一次次的策略行動，學習到脈絡的獎懲機制，進而產生對於脈絡的理解與體認，而使自身所選的策略更合乎脈絡。

根據以上對行為者與制度間策略性互動的討論，本文將開始探討變遷的理論。根據歷史制度論的路徑依循與關鍵時刻的觀點。克拉斯納(Stephen D. Krasner)取徑生物演化學提出了一種描繪變遷的看法即“間斷式的演化與間斷式的均衡”，相對於達爾文的漸變說，斷續均衡認為物種的演化是一段主流物種長期主宰的穩定期與相對較短替代期。替代物種並非突然取代，而是在異地與主流物種平行演化，慢慢滲透，直到受到其他外部因素影響轉而替代主流物種。⁴⁴該觀點套用到制度的變遷上，即認為制度會產生一種限制其他選擇的效果，形成一股相對穩定靜止的時期。隨著時間與環境的變化，迅速猛烈的被其它制度所替代。替代的制度可是已經在非主流群體中行之有年的共識、思想。在外部環境不穩定的情況下，因該替代制度符合原先制度所產生的結果，維持原本的效用，而被環境（即天擇角度）或能動者選擇成為新的替代者。路徑依循意味著制度的穩定期，關鍵時刻則標誌出產

⁴⁴程樹德譯，Stephen Jay Gould 著，《達爾文大震撼》，台北：天下文化，1995，頁 86-88。

生爆炸性的變遷之時。均衡在此處表現出制度的存續與其和行為者互動的結果，無論蕭規曹隨亦或變革它，都是互動下的結果。

然而賽倫(Kathleen Thelen)認為制度的變遷未必來自於外部，有時制度本身就是危機的來源，其次在觀察上也可見漸進式的制度變遷⁴⁵，而不是間斷均衡所描述的方式。因間斷均衡實際上暗示了在變遷時，必然有能動者做出決策選擇新的制度。歷史上常見如此熟悉的論述：「當危機到來時，菁英先行者(們)決定了一項新的改革，改變群體的悲慘的命運。」這種觀點忽略了制度本身可能就是產生的阻礙的根本原因。哈克(Jacob Hacker)認同此觀點並指出：「行動者的互動策略取決於既有制度的限制，可以區分為「內部變遷的阻礙」和「政治環境傾向維持現狀的能力」。」⁴⁶ 主要的原因來自於當制度本身產生過大的限制時，它所選擇的結果很有可能是制度的捍衛者，且制度本身就會挑選行為者可選擇的策略，例如德國本身深厚的福利國傳統，以及偏好穩定的傳統，使德國的福利體制被稱作為“保守主義福利制度”，根據費用支付比例上的不同，其福利制度並不容易產生制度變遷。⁴⁷ 在此體制下維持現狀與對行為者與其策略的限制能力強，行為者就可能被鼓勵從制度內部去做改變。例如藉由逐步修改政策或增補新制度、去改變原有的制度。

基於上述討論，哈克提出了四種制度變遷的方式，分別為：（一）加層化(Layering)（二）功能轉變(Conversion)（三）漂流(Drift)（四）替代(Replacement)。加層化發生於變遷阻礙高，政治環境維持現狀能力低時。行為者因為制度產生的變遷阻礙高

⁴⁵葉崇揚、施世駿〈典範連續或典範轉移?德國與英國年金改革研究〉，《社會政策與社會工作學刊》，2009年6月，第十三卷第一期，頁9。

⁴⁶同前註，頁10，行13。

⁴⁷參考本文第四章第三節。

，只能選擇不斷的將新規則逐步增加到既有規則上，隨著規則的逐漸累積，制度邏輯也可能會產生意外的改變。功能轉變是指變遷阻礙低，維持現狀能力高時；行為者藉由改變制度的目標或改變既存規則的執行方式，亦或納入新的成員。在不大幅改變制度的情況下，使制度自身產生變遷。漂流則是變遷阻礙與維持現狀能力皆高的情況下，行為者不去修補強化制度，讓制度隨著外部環境的改變，逐漸減弱功能與規範能力。漂流往往是來自於能動者對大環境作出錯誤判斷，迴避或遲於回應的結果。⁴⁸最後的替代。在影響變革的兩阻力均低下時，能動者將舊制度移除，以新制取代之，此一過程不必然是猛烈的，也有可能是漸進的過程。⁴⁹本文認為哈克對能動者與制度間互動，導致變遷的四種運作過程，更能夠說明在路徑依循上，已採取策略選擇的制度如何產生變遷。

小結

本文將採取路克斯權力三面向的觀點，來說明精英階層對制度的影響。採取傅柯的行為者關係論點，說明權力網路對於文化與自身身分認同的影響。另外本文將“行為”定義為行為者的觀念受它者影響後，所產生之結果。行為者的觀念深受制度的規約與影響，即制度本身會影響行為者的觀念之挑選，行為者也會循自己的策略與制度作互動，無論是支持力還是抵抗力，一但有足夠多的串聯後，制度才會產生“換軌”的變革。同時在主流制度下，還存在許多次要的競爭性觀念，些觀念被行為者承載，賦予行為

⁴⁸葉崇揚、施世駿〈典範連續或典範轉移?德國與英國年金改革研究〉，《社會政策與社會工作學刊》，頁 10-11。

⁴⁹黃宗昊，2010，〈歷史制度論的方法立場與理論建構〉，《問題與研究》，第 3 期，頁 145-172。

者對既存制度作出反應，即這些競爭性觀念和行為者與制度的關係是一致的。

其次本文所描述的德國，深受精英與保守主義的影響，故在制度轉變上，必須要說明在此觀念下變革與權力的關係，保守主義的論點本文認為可以化約成：「當被影響者不知道其真實利益，而行為者知道，從而施展權力要求行為者改變時，該如何判斷這種權力關係。」此處的真實利益並非指馬克斯所論異化的真實利益，而是從保守主義的觀點來看，菁英階層掌握權力是促使社會制度或傳統穩定最好方式，它可以帶來公眾利益。換而言之，從保守主義的觀點來看，可以帶來此種好處的統治階層，權力被視作是一種威權。觀察十八世紀普魯士統一德意志之路，從十八世開始，德國歷史上並不乏，英明、清廉、克己。在他們的領導下，不但獲致德意志地區的統一，同時也將順從菁英領導的觀點散播到被統治階級上。軍國主義下的忠誠，服從與官僚階層系統，也隨著之散佈到逐漸擴大的領土上，其強烈階層與綿密相互重疊的各機構與章法，逐漸將這些價值與天下一家的國族主義內化到行為者相互間的互動與關係中。保守主義與菁英主義隨著憲法主義與福利體系，繼續在二十世紀的德國政治、社會、文化系統下發展。

再者本文假定權力的來源並非僅是來自單一面向的來源，而是由於其深厚的歷史演變，產生多元網絡影響人民的觀念，無論一戰、二戰後國家產生制度上的斷裂，但在觀念的演變上從未產生如熊彼特所言：「創造性的破壞」。德國社會文化並未有新變革的機會。而德國的歷史顯示，它實際上也並非多元主義所描述的相互競逐的權力團體。實際上德國政治的權力往往是掌握在統治者的手上，只是它選擇要與誰合作，要求誰與誰協調。真正握

有政治權力依然是最有決定權的領袖來分配。以俾斯麥與威廉二世、梅克爾與其小內閣。均可以看到這種權力關係。

最後，路徑依循理論相當適於解釋制度的“凝固”現象，單純從制度理論中，分析性的“制度—能動者”觀點並不能良好的解釋德國的制度發展過程，本文認為必須要考量到此處的能動者並非“新入者”，能動者本身就已被制度限制其選擇，並不是說能動者全然不能考慮該制度以外的選項，而是其他的選項不是沒有被意識到，就是須要支付額外的成本。哈克的四種制度變革樣態，本文認為其對“已存在制度中的行為者”如何去改變制度上較具有解釋力。他的四種樣態同時展現了制度的變與常。從歷史結果的角度來看，制度變革除了能動者有意為之外，行為者即便擁護一給定制度的，仍然可能在增補或刪減制度調款後，意外轉變了制度的邏輯與方向，反而使之功能轉變或在關鍵外部影響下喪失其效果。

第三章 德國模式淵源

德國的特有的模式造就獨一無二政治、企業、勞工關係。其歷史來源悠久，他融合了單純的情感與實用主義的政策合併。經過哲學的辯論與大環境變遷的考驗。其所塑造出的“德國模式”貫穿百年德國的社會、經濟、政府制度乃至生活各層面，深深的鑲嵌入德國文化的每一部分。有論者將該制度稱為社會國制度；⁵⁰在現代的德國則是單指稱其獨特的社會市場經濟模式。以德國人的眼光來看，“社會國”包含的範圍較廣，尚指涉國際社會所稱部分福利國家之制度，例如北歐的斯堪地那維亞模式；而“社會市場經濟模式”則專指稱德國本身的政治經濟福利模式，也被稱作“萊茵模式”或“德國模式”。本章節簡短的藉由歷史發展的路徑，試探究德國特殊的制度體制之背景，為什麼它會獨特、為什麼要獨特。這得要從近代德國歷史來追朔其脈絡。一七〇一年的布蘭登堡與普魯士公國(Brandenburg-Prussia)合併為普魯士王國後，德國才逐漸發展出現代德國之所以為德國的幾項特別的觀念性因素。限於篇幅本章將僅就國家層次上，最主要的行為者普魯士—德意志帝國。藉描述歷史過程中各個關鍵事件，嘗試去探尋德國模式的歷史淵源。

第一節 德國歷史上的分合與民族主義的興起

近代所謂的“德國問題”狹義觀之即指民族統一問題，⁵¹當

⁵⁰德文作 Sozialstaatlichkeit，德語的脈絡下常做此稱，國際脈絡則作 Wohlfahrtsstaat 即福利國家。

⁵¹廣義的說法則由國際關係中考量各國權力關係。基於德國歐洲中心的位置、德意志民族的民族性、故可見近代歐洲的安全與秩序、混亂與穩定，均與德國國力強弱息息相關。

主要的歐洲國家如英、法，已展現出民族國家型態時，德意志地區卻直到一八七一年普奧戰爭後才完成其統一。可以突顯德意志民族的命運與不幸。德意志的民族認同，在歷史起源上並非統一而是分歧，其嚴格來說並不是一個統一的民族，這得要歸因於缺乏天然地理屏障的現實與多元的族群血緣、長期缺乏強而有力的中央集權政府。故德意志民族認同是經過不斷的教育與建構而來。二戰後兩德統一前的德國，對於德意志民族認同的標的，主要來自於 843 年在西德所在地區日爾曼人(Germans)所建立的東法蘭克王國以降。⁵²此一王國又被一河之隔的法國人稱之為日爾曼(Germany)。王國幾經更替，直到鄂圖大帝(Otto I)擊退捷克人與匈牙利人，憑藉取得今日奧地利一帶之功績。被教皇加冕為「羅馬人的皇帝」；鄂圖一世即首位“德意志民族神聖羅馬帝國”皇帝，⁵³其後繼者以羅馬皇帝自居，意圖追求可以達到凱薩大帝的成就，卻忽略了日爾曼民族的利益，使得帝國內部紛爭不斷。⁵⁴

歷史上來看，馬丁路德的出現對於德意志民族的統一據有重要的地位。1517 年馬丁路德(Martin Luther)的 95 論綱(95 Thesen)批評當時教廷的腐敗，使歐洲一夕之間分裂成天主教與新教兩派。這同樣也影響神聖羅馬帝國，其境內各封建諸侯各自支持不同教派。敵意與分歧在帝國境內逐漸上昇，動亂始農民暴動，並在 1618 年引發長達 30 年慘烈的宗教戰爭。1648 年戰爭以締結“西伐利亞條約”告終。荷蘭和瑞士脫離神聖羅馬帝國，成為完全獨立的國家；德意志地區內的各邦國也在條約下各自保持其完整的獨立主權地位。整個帝國分裂成 365 個大小邦國與 1000 多個騎士國，神聖羅馬帝國成為這些小單位的總稱，形成承認皇帝為最

⁵² 查理大帝的孫子日爾曼人路易(德語:Ludwig der Deutsche)所建立。

⁵³ 查理大帝與其子代世系直至鄂圖一世，均被稱為“皇帝”，然而這是後代所追封。鄂圖一世才是時間上順序上第一個被作大帝稱呼者。

⁵⁴ 吳滄海，1995，《德國的分裂與統一》，台北：志一出版社，頁 141。

高權威的各單位所集成的政治聯合體。大幅削弱的王權使位居歐陸中央的德意志地區成為各大勢力如法國、奧地利、西班牙輪番角力的場域。第一次的分裂造成該德意志地區人民的苦難，接連不斷的戰爭與鄰近大國的威脅。造成後代德國思想家大力倡導民族國家思想—德意志民族統一的源由；他們恐懼得來不易的統一如歷史般再次分裂，而民族的苦難將隨分裂而至。德國歷史上的民族主義，總帶著浪漫主義的情懷與激情，其鼓吹民族的不振帶來的是該地區人民的痛苦，而現世的痛苦轉移後就是對於強大民族國家的欲求與渴望。

民族在定義上是一個文化實體：使用相同的語言、信仰相同的宗教、分享共同歷史等。⁵⁵馬丁路德對於德意志民族主義最大貢獻，除了帶給該地區對於民族統一的渴望外，更多的是給予統一最佳的土壤：共享的語言與宗教。他提倡使用母語即德文翻譯新約聖經，加上當時出現印刷技術的幫助下，德意志地區無論平民貴族，均使用同一套馬丁路德式的德語來閱讀聖經。打破上下階層、與不同國家的語言界限。這最終使德意志地區的人民在語言與宗教上幾乎達成一致。對於德意志民族主義的興起功不可沒。即便在各邦國分裂時代，德意志地區也不致於大幅裂解成不同族群。更甚者，其語言的一致性使該地區的人民對於尋找其共有歷史、祖先產生積極的作為，如格林收集其故事集時就刪除了他認為並非源起於德意志地區的故事，這些釐清本身與它者界限的行為，展現該地人民對於自己乃同一民族已作出主觀的界定。這時德意志地區已產生“對共同族群的想像”。隨著時間發展又逐漸在政治上期望自治，渴望成為統一獨立的民族國家。故從神聖羅馬帝國分裂後，民族統一的號召逐漸成為該地區統治者最有力

⁵⁵楊日清等譯，Andrew Heywood 著，《政治學新論》，韋伯文化事業出版社，頁 182。

的工具。無論是普魯士所主張的小德意志號召，還是奧地利的大德意志計畫，乃至於各文學家、思想家的大力鼓吹。德意志民族逐漸被統治者、哲學家的論述塑造出來。而過往統一的神聖羅馬帝國也轉化成為德意志民族的歷史想像的共同標的——一個統一且具有歷史榮光的帝國。即便神聖羅馬帝國並不僅只包含德意志地區，施政上也對該地區屢次忽略，更非真實在德國皇室血統上有所傳承。⁵⁶

壹、 布蘭登堡-普魯士之崛起

在各個邦國權力角逐中，最後的勝利者普魯士，起源於易北河和奧得河之間的布蘭登堡地區。⁵⁷自一四一五年起，霍亨索倫家族藉由姻親成為邊防重鎮布蘭登堡的守將。一六一八年通過婚姻繼承從波蘭王國得到新教國家普魯士公國的統治權。一般史學家均將此年視為普魯士建國統一之旅的起點。隨著宗教戰爭的越趨激烈，德意志地區一片焦土，布蘭登堡也飽受蹂躪。年輕新王腓特烈·威廉(Friedrich Wilhelm)上任後，勵精圖強，對外脫離保皇聯盟，並試圖與瑞典議和，又為達成其父的遺願，制定策略併吞東波美拉尼亞⁵⁸。霍亨索倫家族逐漸將分散的領土、飛地連接起來，不斷的向東面與東北面擴張領土，並逐漸將政治、經濟與文化的發展重心移往普魯士；一六五七年的布倫堡條約，使普魯士公國脫離波蘭王國之藩屬地位，也解決了須同時臣服兩國王的義務，同時腓特烈·威廉致力於實行重商主義(Mercantilism)以改革農業，這使普魯士的經濟愈加仰賴土地，地主貴族對下的

⁵⁶ 普魯士至德意志帝國的統治家族霍亨索倫家族，其可考的第一首領為布爾夏德一世(Burkhard I)據信為奧地利貴族之支流。

⁵⁷ 約在現今德國的東北角，圍繞其首都柏林。布蘭登堡是查理大帝為了抵禦外敵所築的邊防要塞。

⁵⁸ 今日德國與波蘭北部，濱波羅的海南岸，有許多天然良港。

權力更加鞏固，封建制度因而歷久不衰。雄才大略的他確立了普魯士重軍事的傳統，將普魯士快速帶離三十年戰爭戰後瘡痍，統一法令，使其官僚體系效率卓越。⁵⁹

一七〇一年，布蘭登堡—普魯士因西班牙王位繼承戰有功，受封升格為普魯士王國，首任領國王之名的腓特烈一世(Friedrich I)，頒布詔令，申明其國境全土乃不可分割的整體，僅能代管，不可分割。言明普魯士為王權獨裁統治。一七一三年即位的腓特烈·威廉一世(Friedrich Wilhelm I)在位四十年國力蒸蒸日上。一七一七年開始推行義務教育，並成立專職的正規軍，引進最新式的武器與戰術，首創徵兵制，強制農民需服兵役，並安排傷殘的官兵退役轉任各地文官，此舉強化階級與服從文化至其官僚系統中。隨著國王大力支持，軍人在國家的地位大幅上升，貴族也逐漸樂於參軍。“軍官—軍人”與“貴族—平民”的階級關係漸劃上等號。近一步將軍國主義、封建制度與社會階級制緊密的連結在一起。同時他大加灌輸官員為國服務的觀念，並在境內安排大量王室代表，監督官員與貴族行政，嚴法伺候臣民，例如當時的王儲腓特烈受不了嚴格的體罰與父親鄙視其對文藝的愛好，密謀出逃失敗。⁶⁰其父竟逼迫他觀看至親好友亨特中尉受刑。雖然嚴以待人，篤信克爾文教派的腓特烈·威廉一世律己也深，他自詡為頭號公僕，以身作則勤奮節儉至極，並篤信義務高於一切世俗價值，他一手打造當時歐洲難得一見具有效率、清廉為長的行政機器，故他也被尊稱為普魯士官僚體制之父、士兵國王等美譽。此時普魯士的常備兵已達八萬人之多。⁶¹雖與法國相比仍然不堪一擊，但普魯士國家地位已不可隨意忽視之。

⁵⁹王瓊淑譯，Margaret Shennan 著，1999，《普魯士的興起》，台北：麥田出版社，頁 89。

⁶⁰同上註，頁 134。

⁶¹同上註，頁 116-118。

一七四〇年普魯士頗具軍事才華的年輕國王腓特烈二世(Friedrich II)甫登基，青出於藍的他正逢大展身手之時。普奧兩國為爭奪德意志地區之霸權，不斷發生軍事衝突。其中最重要的是兩次西里西亞戰爭（奧地利王位繼承戰）及在其之間的七年戰爭；普魯士在戰爭中同時得對抗奧地利、法國、俄羅斯之聯軍。國王親自領軍上陣，戰鬥中普魯士時常得要面高達三倍至十倍的聯軍攻擊，最終普魯士藉與俄皇聯姻之利，解除來自北面的俄軍包圍，在艱苦的戰爭中獲得最後的勝利。因此一功績，腓特烈二世故享大帝之稱號。戰後的普魯士從德意志地區東北方小國一躍成為歐洲大陸第一流強國。

腓特烈二世除軍事才幹外，也深深的影響了普魯士的精神生活，腓特烈深受父親嚴格的軍事教育與母親的文學藝術的薰陶，他一改父親的統治方式，採取近代稱之為開明專制的統治方式，他開放言論自由、成為歐洲第一個出版自由的國家，並進行農業改革、提倡軍人武德，要求軍人必須要有榮譽、忠誠、順從、勇敢。大舉發展義務教育到全國各地，強制八歲以上的人民需受教育。進行法律改革，並時刻表示自己乃是國家之公僕。過去的普魯士因財政不若他國寬裕，歷代領袖也不關注文學藝術的多元發展，故其文化活動均由統治者隨其好而主導之。長久以來，官民已習於文藝發展方向，以君主愛好馬首是瞻。故腓特烈二世大力推動普魯士的文藝、哲學與音樂發展才卓有成效。他並與這些藝術家們相結交，這很大程度上影響後世德國文學的發展，乃至於出現浪漫主義文學與熱情的民族統一思想，並在他的治下歌頌其功業。加以他赫赫的戰功與受好評的統治，又其開明專制長達四十六年，普魯士精神可以說就是從他的在位年間塑造出來。這個時代可以說是德意志地區人民第一次有國家強盛之感。

貳、 普魯士統一德意志地區至二次大戰

隨著拿破崙戰爭的結束，神聖羅馬帝國徹底告終，德意志各邦成為鬆散的邦聯。被拿破崙的鐵蹄橫掃的德意志地區，因戰亂與積弱而興起了民族主義的意識與大一統思想。此時的民族主義主要的主張有兩種，一者為奧地利與信奉天主教的南方諸邦所主張的大德意志路線，一者為普魯士及其盟邦所主張的小德意志統一。為了稱霸德意志，普魯士早已實行軍國主義多年，並建立了現代化的軍隊；經濟上遵循重商主義並實行農村改革與工業化。已成為歐洲強權之一。

民族的統一則一直到俾斯麥被威廉一世(Wilhelm I)任命為首相後，才開始真正有計畫地以戰爭建立德意志地區統一的民族國家。一八六六年，普魯士大敗丹麥，俾斯麥隨後與同樣追求民族統一的義大利及北德意志地區的中小邦國結盟。並利用繼承問題誘使奧地利宣戰，短短七周普魯士便橫掃北德意志的反抗邦國，並在薩多瓦會戰中，在面對將近兩倍的聯軍的情況下，以寡擊眾大敗奧軍主力。迫使奧地利在同年八月簽訂“布拉格條約”。根據此條約，奧地利退出德意志同盟，從此奧地利不再屬於德意志國家範疇，大德意志統一破局。普魯士確立其絕對的領導地位。隨後在一八六七年，普魯士統一整個德意志中部和北部並建立“北德意志邦聯”，並與奧地利修好。一八七〇年，西班牙流亡女王伊莉莎白二世退位，西班牙政府盼望有血緣關係的普國國王威廉一世之堂兄繼位。普相俾斯麥竄改普王所發之埋怨電報，並刻意批露給報社與普魯士各駐外大使團；消息傳到巴黎後，受此刺

激的法皇拿破崙三世遂於七月十九日對普魯士宣戰。⁶²普魯士利用此一良機，大肆鼓吹民族主義，促使德意志南部諸邦國放下宗教成見，同仇敵愾；意圖一雪長期以來的德法民族仇恨。隨著連戰皆捷，普王與俾斯麥親自上陣，大軍長驅直入到法國的領土，一八七〇年九月，在法國境內的色當(Sedan)會戰中包圍法皇。獲得普法戰爭最後的勝利。此一勝利標誌著德意志民族在團結一致的情況下，擊潰歷史仇敵的大勝利。在此前的普奧戰爭中，多數的德意志邦國本是支持奧地利稱雄，即便在戰後南德意志地區也與北方邦聯不同調，不願理會普魯士的主張。直到普法戰爭中普魯士才真正藉由民族主義的號召團結起德意志地區諸邦國，並且擊敗歷史上給予該地諸多羞辱的法國。此一事實讓民族主義的熱情達到高潮，一八七一年一月十八日，威廉一世正式在巴黎近郊的凡爾賽宮鏡廳登基，宣告“德意志帝國”的成立。⁶³第一次的德意志統一使歐陸第一等強國就此誕生。這段光榮的統一史，使普魯士精神成為德意志地區的精神標竿。

德皇威廉二世的擴張主義隨著一九一八年十一月第一次世界大戰以德國的無條件投降告終。一九一九年威瑪憲法頒布，威瑪共和國正式成立。一九二四年開始，德國經濟復蘇，發展迅速，再次超過英、法，居世界第二位。然好景不長，一九二九年爆發的經濟危機很快席捲全球。本來就被凡爾賽條約巨額賠償金壓得不堪重負的德國如今更是民不聊生。大規模失業的陰雲籠罩全國，人民怨聲載道，民族主義再次高漲，社會矛盾日益尖銳。利用了這種情緒，希特勒趁亂而起。希特勒的擴張主義導致二次世界大戰，直至他身亡失敗。

⁶²史稱埃姆斯密電(Emscher Depesche)，威廉一世埋怨拿破崙三世派遣的大使無禮，俾斯麥將此封私人電報竄改，將結尾改成「...不再接見法國大使，與法國已沒什麼好說..」。

⁶³歷史上稱此為第二帝國，第一帝國即前文所述鄂圖一世所建立之。

德國的民族主義貫穿了無論狹義或廣義的所謂德國問題。其興起的最為關鍵歷史因素，便是拿破崙在 1806 年摧毀神聖羅馬帝國，迫使各日耳曼邦國不得不臣屬於其下。⁶⁴在此之前的日耳曼各邦國形同一盤散沙，雖然民風強悍，卻從未形成一體，直到同為日耳曼人的法國給予這位兄弟屈辱傷痛，才使其民族意識覺醒。如首段所述，同為查理大帝子孫的德法兩國，屢因領地問題成為世仇，崩潰的神聖羅馬帝國，標示的是法國絕對的掌控地位。可以說德國的民族主義，正是來源於對於自身被欺侮的過往，激起的憤恨與抵抗。民族主義的起源可能來自於“主觀認定”他們有共同的生活環境、血緣、語言，更重要的是要有對共同的歷史與起源之認同。對於一個民族而言，其歷史可以是共同的驕傲亦或是共同的傷痛，對於此種驕傲與傷痛，同樣都促使人們期望未來是通向光榮的。只是後者帶來的可能是比前者更激狂的情緒，而前者乃是對於後者所可達到的高度最強力的背書。相信自己民族優秀卻飽受欺凌，其反撲之勢只會更烈。普魯士聰明的利用此一情感，提醒德意志地區的人民他們經歷同樣的屈辱、也同樣曾有過日耳曼民族的驕傲，在普魯士顯赫的戰勝者歷史下，凝聚起來的民族意識，對於未來光榮的渴望如此強烈，恐怕掀起歐戰也只是基於此一民族主義下必然的歷史結果。

普魯士在政治社會依循封建的保守觀點，更給予這些領民與貴族強烈的一體感，其榮辱與共、同舟一命的民族觀點實際上更加強化這種體制的穩固，而其軍國主義傳統也提供愛國的民族主義者情緒的出口。普魯士在成為德意志帝國後，民族主義的一體感、犧牲奉獻的精神，與保守主義的菁英自覺、重視義務，上層需有騎士精神合而為一，鑲嵌入德國社會生活與經濟制度中。下

⁶⁴吳滄海，1995，《德國的分裂與統一》，志一出版社，頁 148。

節將敘述這種保守主義與菁英傳統的觀點。

第二節 德國的保守主義與菁英傳統

十八世紀的歐洲是所謂的啟蒙時代，開啟了現代化的發展，諸多思想家在這個時代大放異彩，歐陸也逐漸展現出不同於中古歐洲的新面貌，浪漫主義隨後接替啟蒙運動，作為對啟蒙運動的反思，其在政治上最大的影響，就是它所帶來的民族主義浪潮。普魯士-德意志帝國的蛻變，在經濟與工業上顯而易見，在政治制度與思想上與其他歐陸強權相比下較缺乏新意。隨著法國大革命與拿破崙崛起，舊制度看似紛紛散落一地，保守主義在拿破崙的敗亡後迅速反應，意圖打壓拿破崙所帶來的影響。普魯士即是意圖恢復舊秩序的一員。十九世紀初奧地利首相梅特涅(Klemens Wenzel von Metternich)成立神聖同盟，試圖壓制這股民族主義、自由主義的風潮；同時代的普魯士已有意與奧地利一爭德意志聯邦之首。此時的普魯士以靈活的經濟政策因應兩次經濟蕭條，展現出的就是在商業、工業上蓬勃發展。然其政治制度卻維持封建制度的一派作風。與之相比下，英、法的發展動力已逐漸轉向庶民社會，各個中大型城鎮成為國家文化、經濟的發展中心，這一轉變不但動搖了封建體系的根基，中產階級崛起，握有越來越多的政治影響力，在制度上逐漸展現出具現代性特徵的民主國家之勢。一直到十九世紀下半葉，普魯士終在普奧戰爭中擊敗奧地利，逼使其退出德意志區域；普國終於將德意志地區統一成為歐陸一等強權——德意志帝國。但其社會與政治體制依舊展現封建時代的保守特色。

德意志帝國的前身普魯士，之所以缺乏政治體制上的變

革與社會階級變動的動力，最主要的原因即其舊體制受到“容克”們的支持。普國封建的支柱是貴族與地主，在普國逐步併吞各邦的過程中，有許多地主藉由其成功的經營擠入貴族的行列。這些地主德語稱為“Junker”即“容客”，⁶⁵容客本意是指“少爺”，原意指貴族子弟遊手好閒的生活態度。隨著普魯士的強盛，本帶有貶義的容客，成為這個保守階級的標誌象徵，並引以為榮。十九世紀普魯士名相俾斯麥(Otto von Bismarck)其姓名中的von 就明示了他容客階級的出身。十八世紀初期，當時的普魯士公國有基於血統、歷史上的貴族、還有介於平民與貴族之間的地主，憑己之力與貴族階級並列。雖貴族多半掌握有地產，但是真正在數量上能支撐普魯士軍國主義者，是這些介於貴族與平民之間的容客。隨著時間的演進，容客群體逐漸包含貴族次子、力爭上游的地土，新興的鉅富，其指涉對象逐漸多元化。這個群體中在普魯士崛起的歷史發展上，最具有影響力的，是擁有莊園與農奴的鄉紳容客。從政府的角度來看，普魯士的君主中央集權制必須要有效的制衡上層的貴族階級，占領的土地需要有單位願意行統治之實，軍國主義更需要大量的財源，同時在政治上需要保守的意見領袖作為平民支持的典範，在社群中握有凝聚中下層支持的能力。從容客們的角度來看，普魯士為了稱霸歐陸而需不斷強化國力，在得到支持的同時也會將利益讓與他們。加上多數容客不具有貴族領地的繼承權利，本身沒有或僅有小部分的領土可繼承，故容客需要靠自己的能力占領更多的土地，他們必須要擁有積極侵略的傾向，這與普魯士軍國主義的侵略傾向相互強化。又普魯士早期實行農奴制，禁止農奴遷移。而鄉紳容客的經濟來源以經營農業為主，需要穩定的勞動力來為其耕種。而普魯士有意

⁶⁵容克階級常在姓名間加上“von”、“zu”早期的容克在政治上無足輕重，直到普魯士時期才逐漸藉由其財力爬到統治階層，它與近代意義的中產階級有相符合之處。參見大英百科全書線上版(需信用卡註冊)關於Junker的條目：<http://global.britannica.com/EBchecked/topic/308339/Junker>，瀏覽日期 2015.1.10。

的煽動民族主義的情緒，更穩定對內的社會治安。最後普魯士對外連戰皆捷的現實，讓民眾更願意選擇安於其位，作出對民族統一大業的犧牲。這些容克當然大多數會支持對其有利的君主制與軍事傳統。

除了農業上的影響外，容克也涉及了普魯士的工商業發展，為了抵抗拿破崙的威脅，戰敗的普魯士⁶⁶有限度的吸收了自由貿易的思想，加入資本主義生產的行列。大力推行重商主義，即施泰因(Baron vom Stein)與哈登柏格(Karl August von Hardenberg)的改革，史稱普魯士改革(Prussian reforms)或施泰因-哈登柏格改革(Stein-Hardenberg Reforms)，普相施泰因的原始構想基於其他歐洲國家的自由主義⁶⁷改革路線，自一八〇七年起，他意圖廢除農奴制度，使農民“耕者有其田”或無償選擇其他工作；工商業上則通過抑制行會的壟斷來鼓勵競爭。這些改革影響了容克們的直接利益，過去他們為了避免權力轉移到城鎮，而大力促進莊園與市鎮之間的貿易往來。一方面使民眾失去藉革命來改變現況的動力，一方面使城鎮內的權力核心份子，也得要與這些掌握糧食來源的容克們妥協。施氏的改革當然會遭受極大的反抗，一八一〇年施泰因公爵被迫去職且流亡國外，隨後接替首相的哈登柏格繼續推行改革，在面對朝野強大的反對，他不得不與這些反對者妥協，採取較保守的政策，保障容克與貴族的權力，例如原先無償解放的農奴，必須用錢來贖回自由。一八一六年維也納會議後，支持反動政策的普魯士，立法要求農民必須將其三分之一到一半的土地讓給地主，才能夠獲得自由的財產權。⁶⁸

⁶⁶第四次反法同盟，1806年起至1807年6月14日，以俄法簽定提爾西特條約為標誌。

⁶⁷這裡指的自由主義是商業上的自由競爭，市場導向經濟。為避免混淆，特此說明。

⁶⁸洪丁福著，1998，《德國的分裂與統一：從俾斯麥到柯爾》，台北：商務，1994，頁24。

普魯士的農業改革，直到五〇年代開始大規模工業化後，農民才逐漸願意選擇放棄土地尋求新的工作機會。在一八四八年因法國大革命的革命思想，普魯士也發生政治動亂，容克們只好在不大幅影響既得利益者的前提下，逐漸減輕其農業政策上的負擔，然而真正的農業解放要到一八六五年，在無數農人負債破產、成為雇工與貧農的情況下，農奴制終得廢除。不令人意外的，容克還是最大獲益者，他們早已搭上歐洲重商主義的勢頭，轉而開始投資銀行、工商業，致力於累積財富，而幾等於拋棄土地的農民們，轉入城市的同時，剛好提供了工業化所需的大量勞動力。在容克們多角經營、商農合一的情況下，這些地主成為歐洲早期的“企業家”，更代替了其他歐洲國家在經歷法國大革命後，逐漸爬上政治舞台的中產階級之社會影響力。然他們極端保守的政治傾向，鞏固了往後德國菁英主義與保守主義的地位，將德國政治制度帶往與其他歐洲大國不同的方向；代表其利益的農業聯盟在整個德意志帝國的歷史(1871-1933)上都擁有相當大的政治權力，一直到了威瑪時代才告終結。⁶⁹

德國的保守主義長期保持影響力，除了容克外，德意志地區的積弱也是其培養的沃土。居住在此地的人民長期飽受外敵的入侵，因此時常期盼有在其之上的“威權”可以保障他們的安寧，故自然會受到可保護他們的組織之吸引，並對其付出忠誠以換取安全與保障。這種憂患意識特別適合孕育注重社會秩序與平穩的保守主義。下層的人民求取的是安身立命之處，而對上層憂國憂民的知識分子而言，啟蒙時代所推崇的世界主義並不符合飽受戰火的德意志地區，他們轉而懷抱愛國主義與民族主義，思想家對現況的解讀，對於一個國家的精神認同具有相當的地位。對於外辱

⁶⁹洪丁福著，1998，《德國的分裂與統一：從俾斯麥到柯爾》，台北：商務，1994，頁68。

的仇恨讓這些知識份子塑造一個光榮的過去與未來，只要站在同一民族的旗幟下，德意志即可脫離受辱的歷史。普魯士更在其義務教育中特別注重歷史教育，藉此強化愛國心與民族情感，這無疑的產生了更強大的忠順思想。⁷⁰僅有復興邦國追求光榮的思想並不足以穩定的維持保守主義者的地位，還要有賴統治者的憂患意識才不會面臨腐敗，普魯士王國本為條頓騎士團的領地，隨姻親繼承的歷代普魯士國王的座右銘也維持騎士團的格言：「I serve」(Ich dien)。⁷¹普王召告臣民自己的義務是服務群眾，貴族雖然依靠血緣繼承，然而他們也必須服務國家，遵從所謂的貴族義務。貴族義務帶來的是榮譽感與明確的上下關係安排「服從我，而我賜予你保護。」這種關係與當時屢見腐敗的其他歐洲貴族大為不同。又普魯士發展的軌道是從握有領地最高權力的諸侯開始，逐步併吞其他邦國，經歷百餘年才終成為德意志帝國，在此一過程中，每一階段的擴張君主都將權力往自己身上攬，而非大帝國式的分封領地。故這些有土地的貴族乃是國王朝廷中的臣子，而非神聖羅馬帝國時代具有獨立自由的封建諸侯；這樣的發展過程除去了封建貴族的獨立性，而採取的是更緊密的君臣效忠。君主的意志與作為更容易影響他們。雖然貪腐時有所聞，但是這種具有保守主義與精英主義色彩的貴族精神，也影響德國往後的歷史軌道。

普魯士在文化、權力、歷史脈絡上均展現其特有風貌，故與英、法國等國相比，在解放改革的過程中，屢見菁英由上而下式的國家改革，也就不足奇。傳統貴族與新崛起的容客階級在不大損害其利益的情況下逐步將德國轉型成為現代化國家。這種轉

⁷⁰ 吳滄海著，《德國的分裂與統一》，志一出版社，頁 260。

⁷¹ 施世駿譯，Franz-Xaver Kaufmann 著，《比較福利國家；國際比較中的德國社會國》，台北：巨流，頁 236。

型相較其他下至上的制度變革，其資本集中速度較快，大地土、鉅富故然增加，赤貧者隨之增加。但如上所述，具民族憂患意識的菁英階級們，很快的對大環境的改變作出反應，而德國社會相較其他同時代的歐洲國家，以更平穩的方式轉型成為工業大國。普魯士確實在保守主義階級的操作下，用自由民主換取民族統一。普魯士特殊的改革過程，不但在結果上奠定德國往後強盛的基石，其過程更影響德國，產生出特殊的半封建式國家資本主義，或被馬克斯稱作國家社會主義，更希特勒大舉提倡此一制度。不只如此，二戰後德國學者意圖將民族主義的激昂轉為對憲法效忠的憲法主義，但實際上是加深了官僚體系的階層化與法制化。這也直接影響二戰後被稱作德國模式（萊茵模式）或稱作社會市場經濟，其獨特的企業—政府—勞工團體峰層間，溝通、協調的歷史與文化之淵源。這種峰層互動使現代德國在政策決定上不可免帶有菁英主義與保守主義的文化傳統。

第三節 社會主義運動與俾斯麥的社會保險法

政府、企業與強而有力的工會組織，構成德國模式的三要角。其分別代表民族國家、自由貿易與社會保險制度。德國工會組織的崛起與德國成為福利國家有直接的歷史關係；一八四八年，肇因於普王拒絕讓渡權力給國會而起的德意志革命，在迅速被軍隊鎮壓後，眾多的反對勢力、自由主義者、社會主義者紛紛逃亡國外。直到俾斯麥當政，其擔憂境外的社會主義者可能帶來的革命隱憂，遂對其訴求做出回應。然而如前一節所述，俾斯麥為容客階級出生，實用主義的他對於勞工所提倡的社會主義思想絲毫沒有一絲正面評價。適當的自由主義在俾斯麥來看可以獲得經濟繁榮，且歐洲正逢民族主義思潮興盛，德意志地區的自由主義者

熱烈盼望民族國家的成立，藉以達成民族自決的結果。然而社會主義者具革命性的思維與國際主義的革命路線，卻有增加國庫支出與君主制崩潰之憂。隨著德意志帝國成立後俾斯麥為減少社會主義者帶來的政治壓力，在發表社會黨人法取締後，意圖藉由社會保險制度來獲得勞動者支持。而這項不得已的選擇，正是德國往後百年福利制度的直接起源。

普法戰爭後普魯士獲得法國傳統工礦區洛林省與阿爾薩斯省(Alsace-Lorraine)的割讓，與法國戰敗的五十億法郎賠款後，普魯士有資本開始致力於工業化發展。加上農莊地主們在農業改革中所獲得廣大土地與鉅額贖金，兩者相輔相成；農場主使用工業化成果如：化肥、現代化機械來耕種，而其農業產品諸如糧食與工業原料產量大幅增加也反過來加速工業化的進程。且承上節所述，資本快速集中與銀行業的興盛，使這些富人也願意大舉投資工廠，這些結果讓德意志帝國境內的工業發展突飛猛進。從帝國成立到一九八一年，短短的十年內德意志地區的工業發展迅速，連帶也就增加了許多工人，一八五二年德意志地區的從事工業相關人口約為199萬人，一九八一年在帝國建立後，其相關人口已成長到613萬。⁷²大量工業從業人員使帝國境內工會組織的影響力日漸增加。

普魯士的工會團體源自於北德意志邦聯時期，此前的組織因受一八四八年革命的影響，與共產主義者一同受到政府的大力掃蕩，不但禁止其結社，且逮捕各勞工協會成員。一八五〇年後德意志邦聯經濟迅速發展，生產業與勞工均大量增加。時值普王威廉一世甫親政，他與兄長腓特烈·威廉四世不同，身為戰功彪炳

⁷²北京大學歷史系世界近現代史教研室譯，維納·洛赫著、《德國史》，三聯書店，第244頁。

的軍人，他對於政治選擇相當謹慎小心。雖也與議會不合，並任命保守派的俾斯麥擔任首相。但卻允許自由主義者在一八六一年成立“德意志進步黨”(Deutsche Fortschrittspartei)。該黨為德國第一個具有現代化意義的政黨。這項政治成果使飽受壓迫的勞工運動又復興起。一八六三年猶太裔的社會主義政治家斐迪南·拉薩爾(Ferdinand Lassalle)在北德邦聯下的薩克斯王國萊比錫成立第一個德國勞工黨，即德意志工人聯合會(Allgemeinen Deutschen Arbeitervereins 簡稱 ADAV)，並逐漸將該政黨的政治權力集中到自己身上，故工黨又稱作拉薩爾派。拉薩爾早年與馬克思甚有聯繫，甚至在馬克斯《資本論》的出版上出資出力。然而對馬克斯帶有革命意識的國際主義理論，有不同見解。在他的觀點中，國家本身的存在即是超越階級，國家利益代表著人民的普遍利益。他與俾斯麥會談時就已提出希望由國家幫助工人建立合作社，藉此來維持工人的利益。在馬克斯看來，這種與資產階級者結盟的策略，無疑是對共產主義者的背叛。兩人的關係也就此決裂。雖然如此拉薩爾依然吸取許多共產主義的思想，但他首先肯定國家與政府的角色及功能，在此基礎上去謀求工人的福利。拉薩爾帶有國家主義的思想，頗得俾斯麥的好感，而支持民族主義的工會組織對於政府而言，比起社會主義者的工會組織，前者無疑的更有可能支持帝國政府。拉薩爾期待與對政府功能的信任下，他所採取的路線便是成立工人政黨，利用體制內的方式，逐步取得議會席次，並將其訴求在政策上付諸實行。拉薩爾在一八六四年死於決鬥，但他的思想影響後世德國勞工運動產生不小的影響。無論是社民黨後世的綱領或對於德意志民族的忠誠，而這兩者都是德國經濟制度與保險法具有強烈國家主義特徵的關鍵因素。

除了 ADAV 外，李卜克內西(Wilhelm Liebknecht)與倍倍爾(August Ferdinand Bebel)所創的「德意志社會民主工黨」也占有

相當大的影響力。社會民主工黨採行馬克斯主義作為主要路線，其成員由勞工與 ADVA 中的脫黨者所組成，依據馬克斯的國際主義思維，社會民主工黨反對普魯士的小德意志統一方針；而是支持奧地利的大德意志路線，它們反政府、反對成為資產階級宣傳的工具。路線上的衝突使的工黨與社民黨屢爆衝突，前者批評後者是分離主義、民族的敵人，後者則認為前者是俾斯麥的馬前卒。直到一九七一年，德意志帝國誕生，兩黨在民族意識高昇，愛國主義沸騰的情況下在議會選舉中大敗。兩黨遂有求同存異之意，並在一九七五年合併成為「社會主義工人黨」。

帝國成立後，原為新教國家的普魯士為了壓制天主教黨派的勢力，選擇與自由主義派政黨結盟。自由主義與社會主義歧見已久，對於俾斯麥而言，勞工運動尤其是馬克斯主義更是有影響德意志帝國的隱憂，且社會主義份子被他視為是無神論者，中產階級、貴族也因信仰問題對他們有諸多猜忌。⁷³是故俾斯麥針對工運團體與社工黨採行一連串整肅與打壓，並在一八七八年發布通過〈反社會黨人法〉(Sozialistengesetz)。試圖在政治上壓制與阻礙其政黨與工會活動，要求其解散集會，禁止他們印刷宣傳刊物，並在特定城鎮實施戒嚴。但俾斯麥的壓制成效不佳，反而激起工人階層的團結意識，不但陸續產生各項抗爭與罷工，更逐漸在選舉中獲致成功，甚至在一八九〇年帝國議會的選舉中奪得最多的席次。⁷⁴最終俾斯麥也因堅持〈反社會黨人法〉而成為威廉二世免職他的理由。

在發佈〈反社會黨人法〉後，俾斯麥主導的德意志政府由德

⁷³周惠民編著，2003，《德國史—中歐強權的起伏》，台北:三民書局，頁 142。

⁷⁴王琪，〈俾斯麥與 1878 年〈反社會主義者法〉的頒布〉《成大歷史學報》，第 33 期，2007.11，頁 115-137。

王頒布一系列社會改革，試圖緩解抗爭與勞資矛盾，並取得勞工階層的支持。最主要的有三項：一八八三年的疾病保險法、一八八四年的工傷事故保險、一八八九年的老年失能保險。⁷⁵保險法的出現並非來自俾斯麥的創見，而是早在十六世紀。礦工因工作危險，一旦發生意外，往往就是身死或重殘。故當時的工人漸漸興起用互助會的形式，藉由定時繳費來換取工傷或死亡後家人的收入保障。此種形式的互助會隨著工業技術興起，逐漸拓展到各個領域上。俾斯麥的保險法就是建立在此傳統上。（一）疾病保險法：費用由雇主與勞工各負擔50%，原初所採取的形式是統整各地各類型的互助會成為勞保組織，政府擔任統籌的角色。不過經過一段時間後，私人互助會的角色被稀釋，政府反而成為最主要的經營者。（二）工傷事故法則是一開始就由企業與工人共同負擔，政府負責低收入者的保費，且交由帝國銀行來辦理相關事宜。然而此法草案一出，便飽受容客階級的抵制，因為交由帝國銀行辦理，意味著私人投資的互助會與銀行無法藉此賺取利潤。故在一八八四年正式通過的版本中，國家的角色退出，該保費全額由雇主負擔，死亡後家屬可受到照顧，發生疾病或意外不能上工達十四周後的費用也全由保險金負擔，失業時該保險制也將負擔起失業救助金的責任。雖然雇工不用負擔保費，卻也失去了管理這筆費用的權利。最後（三）殘廢與老年保險法：雇主與雇工分攤，但卻規定雇員從七〇歲開始才可以領取老年津貼，且此法一視同仁的要求所有勞動者均須參加。⁷⁶⁷⁷原先支持〈反社會黨人法〉的保守主義份子與國家主義者很乾脆的支持了該法，中央黨、進步黨與社會主義份子雖不滿意，但也接受了。帝國議會

⁷⁵許永璋、于兆興，〈俾斯麥與德國社會保險制度的創立〉，<http://xuewen.cnki.net/CJFD-XCSZ402.011.html>，瀏覽日期：2014.10.5。

⁷⁶周惠民編著，2003，《德國史—中歐強權的起伏》，台北：三民書局，頁143。

⁷⁷在1885年德國的預期壽命為39.01歲。<http://ourworldindata.org/data/population-growth-vital-statistics/life-expectancy/>，瀏覽日期：2014.12.19。

遂在八年間陸續通過這些法條的最終版本，德國的保險法制度於焉成形。

政府雖意圖藉此法令工人階級不再反抗政府，然並未收到期效，一八九〇年社民黨獲得20%的選票，可見俾斯麥的政策並未得到肯定。對他而言，社會保險制度最主要意義，是對抗馬克斯的階級鬥爭觀點，將工人階級納入成為社會整體的一環，而不會有反對政府的行為。⁷⁸且維持工人的生計也是維持社會安定增加工業產能的必要支出。但從歷史脈絡來看，不但當時的中歐國家相繼效法德國的保險制度，更讓社會保險制度成為德國模式中最重要特徵之一。即便是在當代，德國基本法第二十條，便開宗明義的指出，德意志聯邦共和國是民主和社會福利的聯邦制國家。福利制度遂在俾斯麥實用主義與保皇思維操作下，無心插柳，柳成蔭的成為德國人民認為必要且應該走的方向。

小結

本章敘述德國模式有別於其他歐洲國家的重要歷史淵源。簡而言之是試圖說明德國模式是在什麼樣的文化範疇中出現的？可參考圖 2-1。從歷史上來看普魯士之所以成為近代歐洲強權，最大的原因在於其強健的開明專制與統治者自身擅於觀察時代情勢作出反應。不斷的修改增添新制度來作出回應。

普魯士的權力結構成現金字塔形狀。即便是權傾一時，甚至有些獨斷獨行的鐵血宰相俾斯麥，對普王卻是忠誠至極，其權謀

⁷⁸周惠民編著，2003，《德國史—中歐強權的起伏》，台北：三民書局，頁143。

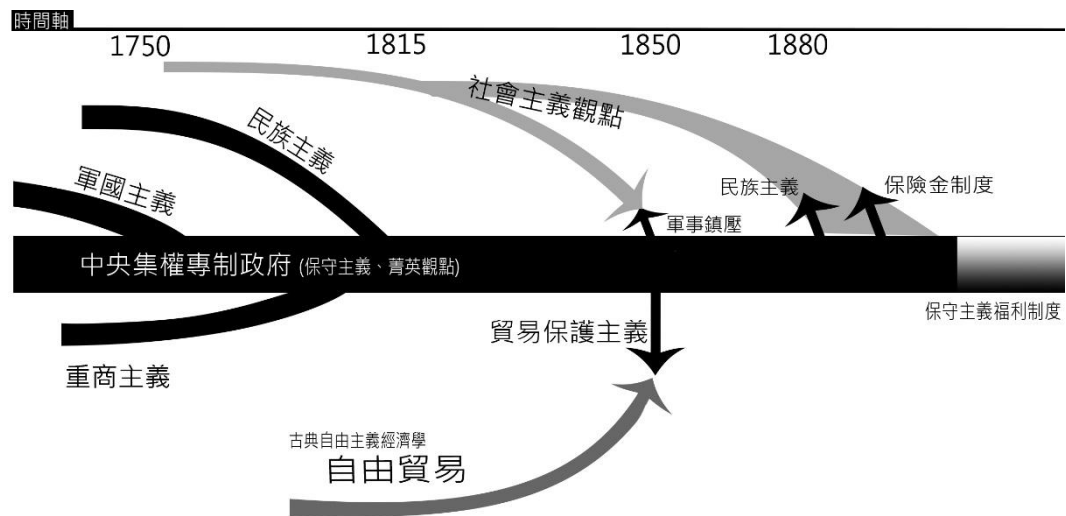


圖 2-1：一戰前保守主義的融合與反抗時間關係

參考來源：作者自繪

與變革根本的原因皆是為保障威廉一世的皇位穩固。而他的去職，也是因在勞工議題上與威廉二世不合所導致。由此觀之，藉由文化觀念的影響，平民百姓乃至於貴族階級，對主上忠誠與對階級制度的擁護，使普王、德皇即便不行使其權力，也並不代表他的權力被首相或其他團體所剝奪。路克斯認為不行使權力本身就蘊含著我有行動的能力。雖然德王的權力依然至上，但德國的行政權力確實很大程度上，是一層層下放給官僚與其他子機構掌控與實行。

開明專制下的官僚制度與軍國主義所提倡的榮譽、忠誠、順從、勇敢，讓從歌德時代不值得一提的德意志地區人民，乘著民族主義的浪潮轉化為席捲歐洲的鐵拳。這種上至下的官僚體系相當重於統治時的機構色彩，層層化分的結構，讓社會活動與社會關係聯繫緊密。民族主義與愛國情操高漲更加強了這種‘鍊結’。其文化氣氛下產生的制度反過來強化了這種文化，而該文化也不斷的加強了制度路徑。該制度的設計可以從俾斯麥建立保險制

度時，對於其苦心算計發覺，這些統治菁英是有意識的藉由這些制度來削弱反對的可能。甚至利用民族主義的大旗，讓部分工黨、社會主義者根本不去將蘇聯那種共產主義的大革命列為偏好選項。民族主義在普魯士的統一史中一直是他最有利的號召，它讓保守主義者轉向，讓自由主義者接受形式上的帝國議會，讓社會主義者屈服於國家政府的同一國號召。而這些思想也被統治菁英將部分訴求納入其制度，一併減低號召反抗的可能。

承上段，普魯士到德意志帝國乃至於一次世界大戰前，並不是沒有遭遇到可能動搖統治的危機。而是統治菁英相當快速的對當時歐洲風雲湧起的各項思潮與情勢做出反應。這種利益相同即可結合，只要不會影響到最為骨幹統治系統，不斷的修正制度的路線。例如第三節所提到的普相俾斯麥為了對抗社會主義分子可能產生的制度破壞，在壓制他們的同時也強化國家內部的福利保險政策。⁷⁹讓可能遭逢危機的制度做出適應性的改變。綜合文化、統治菁英、民族情感使普魯士政治上的封建統治與自由經濟、工業進步並肩齊進。

一直到歐戰後德意志帝國崩潰後，鉅額的賠償金與割地又再次喚起德國人對過去長期積弱的恐懼；而曾經有過的光榮甚至還在記憶之中。故比起十九世紀普魯士時代，需要去挖掘、編造過去的光榮一體來喚起民族主義，一戰後內閣與統治政黨不斷變動（一九一九到一九三一年短短十二年就更換了十四次總理。）的情況下，偏好穩定的社會大眾輕易就被喚起民族情感，加上遵循領袖的風尚，原本為旁門左道，甚至被部分民眾嘲笑的希特勒經由選舉崛起。德國再次掀起世界大戰。民族主義與社會主義固然

⁷⁹施世駿譯，Franz-Xaver Kaufmann 著，《比較福利國家；國際比較中的德國社會國》，台北：巨流，頁 237。

使福利制度成為國家的傳統支柱，兩者在當時都是最有效，最為銳不可當的號召情感的口號，希特勒將兩者合一成為最有力的武器，該制度稱為“國家社會主義”。在他任命德國銀行家沙赫特(Hjalmar Schacht)為經濟部長，挽救了德國經濟危機與六百萬的失業人口後，他嚴然在當時成為奇蹟的締造者，與俾斯麥齊名。與他不同的是後者的制度與改革多半流傳了下來，且後者抱持的小德意志統一觀，與前者奧地利出身的大德意志統一觀大不相同。希特勒熱衷於破壞傳統的體制，對當時的民眾而言，他並非傳統的德國人，更像一個橫空出世的外鄉人。他將無產階級社會，置換成民族共同體，致力於人群的社會化，其最主要的口號就是：「你什麼也不是，你的民族就是一切」以及「元首下令，我們服從」。⁸⁰他的垮台，基進不再，標示著保守與傳統的回歸，並且為了避免再次掀起大戰，憲法主義遂替換了民族主義，成為新的效忠情感之對象。

在戰後，西德政府的社會市場經濟模式依然和上述德國的歷史的演進密不可分。前者的產生是後者在歷史動態前進的過程中，不斷經過選擇，最後水到渠成。社會市場經濟模式也保有普魯士制度的特色，廣納多家學說，自成一格。同時社會市場經濟模式中依然保有強烈的菁英操控⁸¹，而為了重建與繁榮，對於工業化的需求，更需要福利政策來維繫穩定。這使“德國模式”產生有別於自由市場經濟與北歐福利國之獨特的調控思維。兩次德國的分合與統一更強化了民眾對於社會經濟模式的依賴與認同。傳統歷史上強烈的官僚色彩的統治模式，令德國次次的變革均來自菁英階層的操縱與思想。上下思維與保守主義帶來的國家主義思想使的福利部門的不斷擴大。

⁸⁰周全譯，Sebastian HAFFNER 原著，2010，《破解希特勒》，台北縣:左岸文化，頁 47-88。

⁸¹見下章

根據本章所述，普魯士—德意志帝國的歷史過程中，其可窺見社會市場經濟模式獨特的歷史淵源，茲統整如下：

- 一、歷史的情感使德國民族主義強烈，人民渴望統一。在其偏好上，民族統一與安定形成聯結。自由的偏好排序靠後。同時在保守主義的社會氣氛下，民族情感與普魯士的歷次大勝也喚起了菁英崇拜。
- 二、統治階層並未因為走上資本主義而解除封建，反而利用上述的民族情感強化階層制度。其後威瑪政權瓦解容客勢力，封建體系破壞，起而代之的憲法主義更將各階層所為步步法制化。形成中下層僵化，上層調控統御的情況。
- 三、社會保險制度國家立法化，使更國家層次之下各團體、組織更形緊密，可將之分為企業、工會與政府，並在社會上形成“同一家”的意識形態。

接下來本文將敘述在這個文化模式下，現代德國主要的社會市場經濟，與福利制度間的關係，與福利制度所擔負的角色。

第四章 社會市場經濟模式與福利制度間的關係

本章首先將簡述德國戰後到兩德統一前的社會經濟概況，意欲描繪出統一前德國相關制度的輪廓，此輪廓影響德國後續政治社會經濟制度的建構，並將對統一前後所面臨的困境加以連結，形成因果相關時態相連的動態過程，並敘述德國當政者選擇如何去面對接二連三的問題。以及其做出的決策如何帶來引發後續的經濟與社會問題，以說明精英峰層如何在制度下作調控。最後本章會說明福利制度在德國經濟模式下的角色與兩者間的關係。用以說明福利制度為德國立國傳統中最重要支柱。以突顯兩德統一後執政者對福利制度的變革是如何的茲事體大。

第一節 戰後德國情勢與社會市場經濟模式之建立

戰後的德國，身為戰敗國與諸多戰役主戰場，在大戰中死亡超過350萬人，其中絕大部分為青壯年，記上失蹤與被俘的人數，超過700萬人，約占戰前總人口的10%。⁸²此外工廠、鐵路橋梁與20%的生產性建築和不動產被炸毀⁸³；更雪上加霜的是美國財政部長的摩根索(Henry Morgenthau, Jr.)嚴苛的懲罰計畫，雖其過於激烈而飽受批評，始終沒有正式通過，然而它的部

⁸²資料來源:POPULATION STATISTICS, <http://www.populstat.info/>。

⁸³文光著，《德國社會市場經濟的發展》，台北:遠流出版社，頁8。

分內容還是被畫入了波茨坦協定中。⁸⁴

壹、 戰後的經濟的衰敗

一九四五到一九四八年是德國戰後最混亂且前景不明的時期，在納粹德國無條件投降後，盟國將德國劃分成四塊勢力範圍。德國人民在食與住、用上都極度的困乏。一九四六年德國實際配給的糧食，僅只能提供1000—1500卡的熱量，而一個正常人至少每日需要2750卡以上的熱量。足可見當時德國人民確實是生存在飢餓之中。⁸⁵又因為德國本土淪為戰場的一部分，全國25%的住房受到嚴重的破壞，加以軍政府的沒收，約只有一半多一點的住房可供人民居住。嚴重的失業，更加的打擊了生活在水深火熱中的人民，根據統計，英美占領區約有三分之一的人沒有工作。⁸⁶這困境不僅僅在個人層面上，而是在更根本的經濟生產工具上；為了阻止兩次挑起大戰的德國再無可能發起戰爭，盟國建議將德國實行非工業化，尤以摩根索計畫最為有名。一九四六年，盟國委員會同意通過「限制工業計畫」⁸⁷，其意圖將德國的生活水平降為一九三六年的水準，工業能力降至一九三八年的50%，經過計算，將要拆遷一五四六家工廠，禁止生產軍用品自然不在話下，就連橡膠、鋁、部分輕金屬均禁止生產，且需要以低價供應盟國魯爾區的礦產。這使德國幾乎全部工業的生產能力都大受影響。

在一九四八年前如上述德國基本上是處於糧食不夠、住房不

⁸⁴文光著，《德國社會市場經濟的發展》，台北:遠流出版社，頁13。

⁸⁵同上註，頁9。

⁸⁶郭恆鈺、許琳菲等著，《德國在哪裡:德國聯邦四十年》，台北:三民，頁120。

⁸⁷同上註，頁121。

足、消費品與生活用品極度缺乏的情況下。更雪上加霜的是德國的生產工具與廠房已是一片斷壁殘垣，一九四八年德國工業總產能僅有英國的32%、法國的92%，而法國是曾完全淪陷於納粹德國手中。⁸⁸然而這過於嚴苛的懲罰在一九四七年產生了變化。因在美國國內飽受社論與學者的攻擊反對，盟國決定修正其「限制工業計畫」，這給予戰後德國經濟可能發展的機會。但另一方面，蘇聯理所當然要依照蘇聯社會主義社會的模式來經營其佔領區，這使的東西德的分歧逐漸加大，最終導致東西德分離的必然結果，而在兩德統一後東西德無論在經濟產能、模式上的巨大差異，必然導致新德國得要消化這一經濟苦果。

德國的社會市場經濟本意是尊重人類的自由發展。其著重於兩方面，經濟自由與社會安全，其認為越是自由的經濟產生社會問題也越多，需要政府平衡兩方面的需求，不但要藉由引入制度與機制保障個人基本的需求，但又不能過度直接干預或包攬而影響個人天賦能力的自由發展。本節首先概述其出現的背景與思想的源起，而後討論其所引發的一系列結果。

貳、 社會市場經濟的措施

德國獨特市場經濟的出現，賴於觀念與觀念兩方面；一九四八年的馬歇爾計畫、貨幣政策與經濟改革，與艾哈德(Ludwig Wilhelm Erhard)為首的學者力促與實行下，終而出現。貨幣政策主要是通過盟國的債幣法、債卷發行法、轉軌法和固定帳戶法，其中轉軌法是最具有決定性意義的法律；它將私人經濟中的存與

⁸⁸郭恆鈺、許琳菲等著，《德國在哪裡:德國聯邦四十年》，台北:三民，頁107。

債轉換成新貨幣，以100帝國馬克轉換成10德國馬克，轉成新貨幣後，5德國馬克列為自由帳戶(自由使用)，5德國馬克列為固定帳戶，固定帳戶內的存款凍結不得使用；而後的固定帳戶法，將原本固定帳戶中的凍結存款再將其中的20%轉成自由帳戶，10%轉成固定資產帳戶(長期存款)。四項政策陸續頒布後實際上就是以100:6.5的比例兌換德國馬克。⁸⁹這項改革使的德國貨幣恢復了正常功能，市場交易於焉熱絡起來，更長遠的看來，他決定了兩德的分裂，因該兌換是英美占領區排除蘇聯後所推行的政策。

其次是經濟改革，簡而言之就是取消一系列的經濟管理規定，與貨幣政策相輔相承；後者提供消費力，而前者提供了生產力。經濟改革組要是一系列的管制鬆綁政策，從一九四七年以降，首先鬆綁對於經濟、食品、交通等領域的管制，並賦予經濟管理局長艾哈德在一定的範圍內可以自由決定具體措施，一九四八年他取消了許多對於消費品和日用品的生產管理⁹⁰，並大膽提出德國歷史上極為重要的政策案：“貨幣改革後的管理和價格政策指導原則法”。其內容主要包括：

- 1、對於經濟優先考慮開放政策
- 2、盡可能開放市場價格自由競爭
- 3、因經濟政策的鬆綁，工資管理也有相應的鬆動
- 4、繼續進行主要食品與農業生產原料要素的管制
- 5、糧食與其製品、奶與奶製品煤、鋼的開放要徵得經濟委員會同意(美英占領區經濟委員會)。

⁸⁹文光著，《德國社會市場經濟的發展》，台北：遠流出版社，頁31-36。

⁹⁰包含技術產品、木材加工、玻璃與陶瓷、機械製造，並減少了部分在紡織品與皮革兩者上的管理與限制。

這一系列冒險的政策，事後被認為是德國戰後復甦的關鍵法案。⁹¹關於政策方面，還有雖然金額不大卻來的及時的馬歇爾計畫，雖然只能進口美國商品，但它提供了西德恢復生產所需的原料、產品的進出口收入、以及幫助解決人民飢餓的問題。這些政策、思維的水到渠成，使的德國進入其“經濟奇蹟”的二十年，從一九五〇到一九六六年，德國生產總值提高了兩倍，年平均成長6.7%，人均所得從1602上升到6375馬克，約三倍與之相比的物價增長率僅只有2.3%，失業人數在一九六六年降到1%以下。⁹²

參、 社會市場經濟的觀念淵源

這一系列的改革措施，除了美英為防堵共產主義的擴張外，首任總理艾德諾(Konrad Adenauer)與經濟部長艾哈德厥功甚偉，該制度不單單引導了社會市場經濟的建立，使德國走出戰敗後的經濟深淵，更提供了德國模式的基本思維。簡而言之，社會市場經濟並不只是一種經濟制度，而是一種“社會制度”。其名稱中的“社會”一詞實際上已表明和傳統資本主義市場經濟的差異。只是他處理的問題為人民的私領域部分，所以他往往只有框架、概念或罰則，其他以政府調控為主。艾哈德認為，市民有權擁有機會發揮自己的才幹能力，自由享受自由經濟所帶來的好處，同時又給予其必要的社會保障，這個保障，即最低的生活水平之保障，即便失業也不用生活在極度匱乏的情況下，因此為了維持這份社會保障，則需要每個人民軍負擔一定的義務，然而社會保障

⁹¹郭恆鈺、許琳菲等著，《德國在哪裡:德國聯邦四十年》，台北:三民，頁41。

⁹²同上註，頁123。

卻不能妨礙個人的自由與能力的發揮。

這種思維與亞當·斯密(Adam Smith)相比明顯有所區別，雖然市場確實有取經之處。對於國家政府角色的主要思想淵源來自兩部分，分別是羅斯托(Alexander Rüstow)與洛卜克(Wilhelm Röpkke)所代表的新自由主義社會經濟學；與歐根(Walter Eucken)、伯姆(Franz Bobm)為首的弗萊堡學派(The Freiburg School)，前者主張建立一個強大、超越個利益集團之上的國家，實現一個以經濟的社會目標為準的市場經濟秩序，並保證這樣的制度不受到壟斷、集中的損害；後者則主張建立一個自由經營的社會經濟秩序。其中心思想式建立一個自由且承擔社會義務的經濟秩序，並以國家做為這種制度與秩序的守護者。他們認為自由放任的資本主義經濟必然會產生貧窮與剝削。

一、 弗萊堡學派

該學派對於社會市場經濟的出現影響甚大，他們反對完全經濟自由競爭，他們認為經濟制度應該要能夠充分反應競爭，所以經濟市場必須要開放，無論在私有制的肯定、幣值得穩定上，與英美的自由主義並無二致，然而他們強調國家調控的角色，國家必須要提供(1)國家必須要有反壟斷法，以免出現藉此牟利的組織。(2)國家必須要保護勞動力，藉由規定工時，保護童工與婦女的工作環境與工作範圍。(3)政府要用累進稅率來分配所得，避免產生貧富差距過大，而產生社會弊病。(4)政府需要在經濟蕭條時，保障勞工的最低工資。

二、新自由主義經濟學

同樣的他們反對壟斷與卡特爾的出現，他們深信只有強烈的反壟斷政策，才可以建立真正的競爭秩序。因為他們相信完全競爭的市場是最有效率的。當產生寡頭壟斷時，他們在成本與價格間的差額，必然超額獲利。原本可以用低價購買該商品的企業與個人都被過高的索價排除出去，價格無法反應真實的成本與稀缺性，資源也就更不可能有效配制。⁹³其次他們反對自由放任，主張建立機構制定競爭規則與競爭框架，該機構須保證中立性，在監視經濟市場的同時，防止違反競爭規則的出現。最後他們認為要避免經濟與社會與人脫節，忽略了人的需要。而必須要建立一個介於資本主義與共產之間的第三條路，他們稱為經濟人道主義。⁹⁴在德國，社會市場經濟的主要策劃者艾哈德受羅斯托思想的影響甚大，德國的社會市場經濟正是他所意圖建築的第三條路。⁹⁵

三、米勒-阿瑪克(Alfred Müller-Armack)的思想

最後是被稱作社會市場經濟之父的米勒-阿瑪克，他視首先提出社會市場經濟概念者，與艾哈德私交甚篤。他主張創立一個將工人作為人與夥伴的社會企業制度。國家需要追求建立一個可以將個人的追求，導向帶來大眾的福利上的制度。即將兩者合而為一。他同樣也反對壟斷，並且認為政府需要在經濟危機時，帶給工人更多的就業安全。其次他建議德國的企業結構以中小企業為

⁹³James A. Caporaso and David P. Levine, 1992, *Theories of Political Economy*, (New York: University Press, 1992), pp. 95-96.

⁹⁴文光著，《德國社會市場經濟的發展》，台北:遠流出版社，頁 52。

⁹⁵此處並非指紀登斯的第三條路。

主，並積極促進創業機會。最後他提倡政府應當擴大社會保險，保證工人的最低工資並積極的協調勞資雙方的工資協議。⁹⁶這裡可以發現，米勒-阿瑪克的思想大致上都被艾哈德納到其制度之中，甚至影響到相關政黨的政見與提議。

除了思想淵源以外，社會市場經濟得以成功實行還是得要歸於執政當局。最重要的兩人便是基民盟的艾德諾與艾哈德。艾德諾擔任了近十三年的總理，一九四九年組成基民盟與自由民主黨的聯合政府。內政上最重要的社會措施除了社會市場經濟外，還有為解決民眾住宿問題的房屋儲蓄計劃(1952)與建房計畫(1956)，後者提供相關業者獎勵與補助。家庭養育補助計畫(1954)，要求雇主提供三個兒子以上的雇員補助。勞工福利方面：養老金改革案(1957、1972)、產假法(1952)，後者讓孕婦可以有十二個星期的帶薪假，並嚴格禁止不公平的解雇。社會救助法(1961)，提供最低收入戶社會援助。艾德諾與主張自由經濟的艾哈德時常在社會政策上產生矛盾，然而艾德諾的社會政策帶給戰後德國更完善的保障體系。他同意勞工團體增加勞資協議發言權的見解，讓德國往後的勞資關係相較其他主要工業國和諧。艾哈德則在一九六三年被基民盟推舉為總理候選人。他本著自由主義與德國社會國的傳統，主張政府除了設定市場交易規則外，僅有在少數失靈的時候，政府才能介入，做出適度的干預。即便如此，也不是簡單的由國家擔下，而是盡量的採取引入規則與機制的方式，來使市場逐漸調適。又社會市場經濟也重視個人的自由發揮，是故極力強調勞資雙方的溝通與協調，它既不是自由放任的資本主義市場經濟，同時也不是集中管理的計畫經濟。而是在這次的改革過程中，承襲過去的歷史觀念與淵源，而建立起獨特的經濟—社會

⁹⁶同上註 94，頁 54。

模式。

第二節 社會市場經濟模式之調控方式

對社會市場經濟的涵義，德國學者曾作過許多不同的解釋；回到原點來看，艾哈德和米勒－阿瑪克所重視的是充分發揮市場機制，同時也要注重公平、社會安全。簡而言之，就是政府利用社會政策來調節、控制市場經濟⁹⁷。社會市場經濟所欲達到的目標與其機制主要分為五大方面，分別為：穩定物價、充分就業、對外經濟關係平衡、經濟增長、社會公平。⁹⁸為了達到這個目的，德國必須要建立一系列的經濟秩序。

為了保證市場自由競爭，《反對不正當競爭法》是主要的立法代表，類似的法令逐條規定了各個領域內的競爭規則和競爭秩序，這些法律是具體的、明確的規定。譬如欺騙、造假、仿冒商標、強行推銷、散佈流言等等。比較重要的如商標法、專利法等等。其次是以《反對限制競爭法》（即《反壟斷法》）德國在第三章我們可以發現容克企業家們其實就是當代的卡特爾組織。戰前的德國一直都有壟斷集團。因此艾哈德承襲前節的淵源，明訂立法禁止各式各樣的卡特爾組織，例如特別為壟斷統一規格的企業立法禁止。（電腦CPU的針數就是標準的卡特爾）。同時為了避免大企業挾其強勢的經濟實力，欺負中小企業或零售商，艾哈德也在此立法禁止，主要的目的就是分散財富和資本所有權的立法。因財富的高度集中和資本所有權的強化，都可能導致不

⁹⁷施世駿譯，Franz-Xaver Kaufmann 著，《比較福利國家：國際比較中的德國社會國》，台北：巨流，頁 237。

⁹⁸文光著，1992，《德國社會市場經濟的發展》，台北：遠流出版社。頁 78。

公平競爭的產生。

其次是貨幣政策與財政秩序，德國主要的貨幣政策就是穩定幣值，這是德國聯邦銀行的主要職掌，聯邦銀行也是主要的經濟決策機構之一。德國的私人銀行業非常發達，有各式各樣的專辦銀行。同時有專職監督信貸的機構，對於各種大型貨貸該機構都會專案辦理，且持續追蹤，避免產生不良信貸影響銀行的營運。

德國通行的是聯邦、州和地方三級財政管理體制。在這種財政體制中，財政收入的劃分與各級財政的任務及支出範圍的劃分是相對應的，即每一級財政所掌握的收入，應能抵補本級財政完成自身任務所負擔的支出。在這三級財政中，聯邦財政主要承擔國防、國際事務、社會福利、重大基礎設施和基本項目建設、環境保護、重要領域的科研開發等關係全局性的任務；州財政的主要任務是發展州的文化教育事業、負責本州的治安和公共保健事業；地方財政的主要任務是滿足當地居民的基本生活需要（如提供電力、煤氣、水暖等）、維護地方交通，還同州政府公共分擔部分文化教育事業費用。一般來說，聯邦、州和地方在全國財政中所占的比重大體為4：3：2。德國中央政府每年都會補助特別窮的洲，且特別富裕的洲也需要提供補助。

再來是社會安全制度與勞動市場秩序，前者就是社會保險、社會救濟。後者則是為了保障工人的身為人的健康、尊嚴與權利，政府立法來保障工人的勞動條件，如：工作環境中危險的預防、禁止年輕人在深夜與例假日工作，禁止童工、以及像產假、除了少數特例外，不允許例假日與星期日工作，要求輪班制工作者需強制休息，且每日工作大致上限制八小時以內。若有例外必須

由營業監督局的同意。⁹⁹其中最重要的是雇傭法，德國的雇傭法相當嚴苛，解雇不易，沒有合理的理由不能解雇工人。同時有企業法與共決法來也相當重要，這三條法律影響了德國勞動市場相當大。前者逐漸被施洛德與梅克爾修改，已經不若過去如使嚴苛，後兩者下節將會介紹。

最後，社會市場經濟的主要政府干預部分有：政府在郵政、電訊、職訓介紹所上進行壟斷經營。同時為了保障雇員德國的收市法要求在規定時間內零售業才可營業，否則禁止出售商品。為了避免大型商場壟斷，超級市場、購物中心的建立必須通過嚴格的審核，與調查才能開設。主要大眾運輸工具的價目與收費也需通過審核。在社會市場經濟中，位於市場方面的問題，政府主要調控手段大體可分為兩個方面：一是財政調控政策；二是金融貨幣政策。而在接連到社會政策的部分，往往會與福利制度相連結，兩制度像是硬幣的兩面，處於一種共生共存的關係，所以他的條文往往會與社會政策有互補之處。下面將兩者的連節稍作說明。

第三節 福利制度與社會市場經濟模式之關係

本文認為社會市場經濟是為了符合德國保守主義福利制度與菁英統御傳統下，所特別制定的經濟制度。社會市場經濟中的主要三角色，工會、政府與企業。分別也是德國福利制度的三要角。社會市場經濟有一個特性，視政府指導馬首是瞻的銀行業，擁有德國主要產業的大量股份，金融業與產業緊密的結合，使政府

⁹⁹文光著，1992，《德國社會市場經濟的發展》，台北：遠流出版社。頁 123。

可以藉其進入企業的決策核心。而勞工政策掌握在政府手中，這一點在社民黨執政的幾年間，因意識形態相似，當然少有刪減社會福利之舉。而基民盟執政時，雖其主張新自由主義，但基民盟也分享德國“家天下”的保守主義觀點；同時基督教也影響它的政策產出，基民盟並不以資產階級代言人發生，故完全不會發生徹底反對社會福利與保險制度的情況。勞工則有罷工作為脅迫工具。政府往往得要適當的妥協其政策路線。例如隨著經濟衰退，社民黨在八〇年代敗選後，執政的基民盟便遇上一九八四年縮短工時大罷工，最後當局便以妥協退讓收場。¹⁰⁰

而企業與勞工之間則透過“夥伴式的溝通與協調”，來化解勞資雙方的歧見，此制稱為“共決”(co-determination)，簡單來說共決就是企業讓雇員在其決策中占有一席之地。隨著政府頒布一系列重要的相關法規：一九五一年頒布的煤礦、鋼鐵企業《共決法》、一九五二年《企業法》，一九五六年頒布的《共決補充法》以及一九七二年的《企業法》與一九七六年的《共決法》。使此制越趨完善。首先政府規定企業必須成立企業委員會(works council)，他負責監督保障雇員利益之法與勞雇間的協議是否有確實被執行、雇員是否獲得平等的對待。企業委員會有權召開全體雇員會議，一般而言一季召開一次，雇員、雇主代表與公會代表均可以在會議上提出自己的建議。此外企業方需成立監事會，由企業雇員與股東各自推選代表，並在會內選舉出執行委員並負監督之責。執行委員中必須保障一名代表雇員參與企業決策與領導。企業與政府與公會透過上述不同的制度緊密的聯結起來，形成市場經濟中，三者對於經濟政策的討論與意見交換之夥伴關係。

¹⁰⁰參考何明修所翻譯整理，《社會主義百年史》之摘要 <http://labor.ngo.tw/history/100yr-Socialism-W-Europe.htm>。瀏覽日期：2016.1.19。

三者峰層間在制度上的協調傳統，可以追溯到十九世紀中葉，他們將這種市場社會的私領域與法制國所統治的公共政策領域間的協調稱為“社會的政策”(sociale Politik)。¹⁰¹藉由掌管勞動、教育與社會法的機構，構成一個介於兩者間的中間領域。這與傳統歐美的自由市場經濟有相當大的殊異性。德國福利國最重要的區別就是在這個中間領域，試圖全方位的遍及所有的人民。而英美的保險政策與福利政策只針對特定的人員與特定的領域。福利國不僅僅只在保險政策上，同時也展現在教育與公眾利益上，而這些在他們的觀點裡，都需要政府的介入與調控。三者間同時構成社會市場經濟與福利制度並非意外，而是有意為之，這點從前一節德國用於創建社會市場經濟的所選擇的觀念淵源，便可以查之一二。若將德國社會國視為一個鉅型的制度，社會市場經濟與福利制度便是該制度所挑選，符合本身延續發展的，並服膺其目標的加層化制度，整體架構如圖 3-1 所示。兩者各司其職，分別負責不同的面向的政策產出與調控。兩者間並非英美制度下，福利制度是為了補充市場的不足的下對上之服務觀點。而是：市場帶來經濟效益，且政府保有調控的能力；社會保障制度帶來社會的公正與安全，讓暫時失去工作能力者能夠再次重回職場，不具有生產能力者，也不會影響經濟的穩定。兩者是位於同一位階上，均服務於社會國充分就業與充分照顧的目標。

¹⁰¹施氏駿譯，Franz-Xaver Kaufmann 著，《德國福利國家的挑戰》，台北：五南，頁 18。

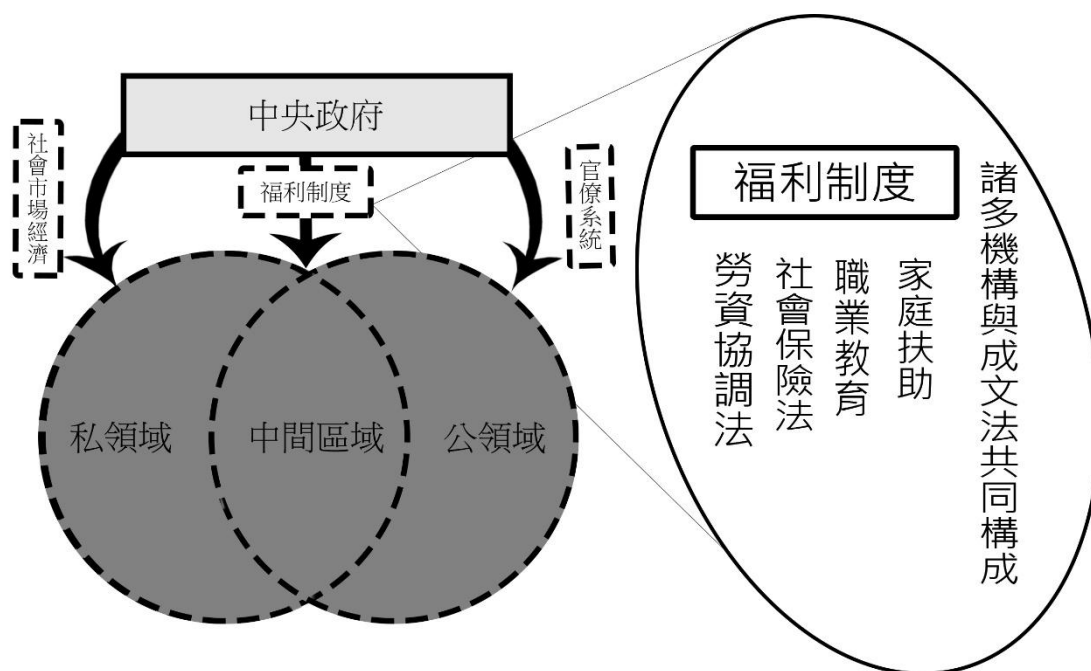


圖 3-1:制度架構圖

資料來源:作者自繪

德國的社會市場經濟與福利制度間，聯結性最強的關係即保險法體系。德國的社會保險體系大致承襲戰前的類別，過去的學者¹⁰²將德國的社會保險發展分為四個時期，依照時間順序分別為雛形期(1839-1881)，形成期(1881-1949)、發展期(1950-1967)與調整改革期(1976-後)。前兩階段在第三章已經略有介紹。發展期以創建市場經濟體系為發展起點，承襲前一節艾德諾與艾哈德的理念，以新德國的憲政主義為執行方式，不斷將福利規模與範圍擴大，主要目的在於建全社會保險與勞資夥伴關係成文化。一九七六年後基民盟的柯爾政府為了應付社會福利的發展的困境與外部的經濟壓力（石油危機之餘波），分別在一九八八年、一九八九年先後頒布“健保改革法”與“養老年金改革法”，前者經歷多次修法，主要的目的是保持建保制度的彈性，以回應外部經

¹⁰²鄭清峰編譯，《主要工業國家社會安全政策》，1982，台閩勞工保險局，頁 1-29。

濟與人口結構的改變，健保改革法的調整大體上是正確的，隨後施洛德、梅克爾也只在效率與作業浪費上作改革。後者主要改變在於降低支付金額，此時的老人年金已逐漸受到人口高齡化的壓力。

社會保險體系是福利制度的核心，德國用成文法形式加以規定，為義務保險。即所有的雇員原則上都必須參加保險。本節最後將以簡單的敘述分別說明之。下面是進入二十一世紀前，德國最關鍵的四大社會保險，其執行方式與特色。

一、 老人年金

德國的退休金給付方式與工資所得、保險年資間有密切的關係，基民盟與艾哈德希望以自由市場來決定其請領金額，社民黨雖強烈反對，但國會選舉結果證明了這也是民眾之期望。此外德國不設置配偶給付，但設有兒童補助金。被保險人退休後約可請領工資所得的60%左右，該給付金額已經過重估的手續消除通膨的影響，但仍然可能因為被保險人申請與實際發放有時間上的落差，大約會有二至三年的通膨影響。所得與給付掛勾，使的養老保險機構基本上是按職業建立。保險主要的資金來自投保人交納的保險費、雇主按規定所必須負擔的部分，最後是政府提供的補助金。¹⁰³

二、 失業保險

¹⁰³ 鄭清峰編譯，《主要工業國家社會安全政策》，1982，台閩勞工保險局，頁65-67。

德國的失業保險與社會市場經濟中的勞動市場政策有密切的關係，原因是後者建立時，彼時勞工的失業低，故形成將失業保險基金投入勞動市場政策中的教育訓練項目。一九五七年到一九七五年間，失業率與經濟成長開始升高與趨緩，政府出其以提高保險費率與增加政府支出，同時輔以延長給付期限作為配套。然而德國製造業在一九七〇年開始逐漸面臨結構性失業，長期失業者大增，失業保險法也不得不考慮做出改變。但在施洛德前，政府主要是從勞動市場政策來試圖降低失業率，進而減低失業保險破產的壓力。德國的失業保險是全體雇員都必須參加的義務保險。改革前的保險費約占投保人工資的4.3%，雇主與雇員各自負擔一半。內容包含失業時可請領的失業金，與長期失業時請領的失業救濟金，最後若企業破產時，失業保險也將會支付拖欠的工資。

三、 工傷事故險

世界上最早的類似保險，是德意志帝國時代的雇主責任法。一八八四年俾斯麥立法修正前者的缺點，成立工傷事故險。此險的範圍迅速擴大到其他職業。戰後德國繼續維持此一保險，它提供急救保障。繼承俾斯麥的思維，它特別重視傷殘者的復健，故它的判斷方式是以傷殘者的謀生能力為主要的考量基準，同時也會給付家屬傷殘、死亡的賠償金。¹⁰⁴工傷保險的資金來自於強制性的

¹⁰⁴鄭清峰編譯，《主要工業國家社會安全政策》，1982，台閩勞工保險局，頁154-171。

義務保險和自願保險兩種形式。強制性的保險費由雇主承擔，依照工作的危險程度與雇員的工資總額向保險機構繳納保險金。德國同時也制定成文的勞動安全統一罰則，處罰違反的雇主或企業。

四、 疾病醫療險

一八八三年德國首創疾病保險法。最早的疾病險以特殊職業為加保對象。後逐漸增加加保範圍。戰後德國繼續延續此一制度，強制加保制度則一直到一九八五年，德國都還是要求年薪未達四萬八千馬克者才納入強制納保對象。失業者、殘障者、退休者、學生軍納入醫療給付對象。一九八〇年基民盟執政前才開始執行少許的成本抑制措施。此前德國政府主要都還是實施放寬給付水準的措施。¹⁰⁵整體來說，疾病醫療險並無太大的變動，其目的如同其他健保制度，都是以以疾病診治和健康恢復為目的，且當投保人病休停發工資（一般病休六周後停發）時，負責支付相當於淨工資 80% 的病休補助費。¹⁰⁶除了強制加保外，個人與家庭也可以自費負擔保險，這部分與台灣全民健保提供類似的作用，如報銷就醫、住院和醫藥費用，支付早期檢查和防治某些疾病的費用，承擔康復措施所需費用。

無論是自由主義者將市場經濟稱為主體，強調它在社會政策上的功能；還是社會主義者將福利制度視為主體，強調保險制度對於人民有重回職場，穩定社會的功用。其實都顯示了德國這兩

¹⁰⁵同上註，頁 237-238。

¹⁰⁶同上註，頁 239。

項制度整體的高度關聯性，本章意圖描繪出兩者相輔相成的關係，無論是兩制度本身的高度互補，或兩制度其子法條的直接連動，甚至是在思想淵源上的論述，目的都在於此。強調兩者的關係以連貫下一章的主題，便可以明瞭施洛德與梅克爾政府對於保險制度的改革，是如何的茲事體大。

第五章 福利政策的改革

第一節 兩德統一前後所面對的問題

一九六〇年開始德國經濟成長的腳步逐漸緩慢起來，雖然不如戰後的高速成長，但依然保持相當的穩定性。失業率始終保持在1%以下，物價上漲的水平也只有有在3%左右。真正危機始於一九六五年的政策支票，艾哈德政府做出了增加開支，減少稅收的決定，使德國在一九六六年出現大量的政府赤字，這促使地方政府選擇減少開支，全國的經濟也受到了影響，漸有衰退之勢。這是戰後德國的第一次經濟危機。此時德國引進部分已被美歐其他國家實行且逐漸失靈的凱因斯主義，短期內效果顯著，經濟逐漸恢復繁榮。且在一九七三—七四年石油危機中，社民黨政府施密特(Helmut Schmidt)應對得宜，德國比其他工業國家更快的走出危機。直到一九八二年，凱因斯主義失效，失業與通膨同時出現；導致德國當時的社民黨的聯合政府夥伴，右派的自由民主黨轉而與同樣為右派的保守黨基民盟合作。意圖加入歐美新保守主義者（自由主義者）所倡導的雷根主義。¹⁰⁷又稱做供給面經濟學，其主張減輕稅務負擔、降低企業成本、市場自由放任，政府必須減少干預，降低稅率。兩者的聯合政府上台後，試圖加入新自由主義經濟學的觀點，尤其是降低稅率。但這造成德國未來難以負擔其福利政策開支之遠因。¹⁰⁸經濟低迷的情況一直到了一九八六年，柯爾政府聽取吉爾施 (Herbert Giersch)改革建議。藉由減少不具競爭力的企業之補貼，使市場上的產業自然轉型。並再

¹⁰⁷美國的當時的新保守主義者，指想要恢復羅斯福新政與凱因斯主義前，小政府的古典自由主義觀點。與歐洲大陸所謂的保守主義有本質上的不同。

¹⁰⁸郭恆鈺、許琳菲等著，《德國在哪裡：德國聯邦四十年》，台北：三民，頁133-152。

不對企業造成壓力情況下，減少政府的開支。意即將從消費者手中課更多的稅，並運用開源節流留下的多餘資金，實行如環保之類的長期國家建設來提升就業率。一九八六年後德國經濟確實逐漸好轉，雖然失業率依然居高，卻逐漸在減少。證明這項改革確實是有效的方式。最致命的打擊，確是兩德人民殷殷期盼的統一。隔絕東西德二十六年的柏林圍牆終於倒塌，當時的人民確實對兩德統一有莫大的期待，甚至希冀可以再次走向新的繁榮；然而事實證明，大量的東德青年勞動力擁入西德，嚴重打擊原本已經不振的前東德地區之經濟，更因遽然增加債務與提振東德經濟開支，讓政府產生巨大赤字，同時也降低人民消費能力。使的原本較為富裕的前西德也同樣被拖入經濟爛泥當中。

上述的衰退過程實際上是各種因素相互影響所造成的，如執政者錯誤的決策、債逐高台的年金福利政策、與補貼政策的逐年“完備”變相鼓勵個人失業與產業不求轉型…等。兩德的統一只是駱駝上最後一根稻草，它讓西德經濟制度上的弱點一覽無遺暴露出來。首先是一九五七年的老人年金政策，老人年金政策的時代背景與今日不可同日而語。首先當時人們的壽命較短，其次德國的人口老化問題非常之嚴重，戰後數十年，勞動人口的比例較高，老人年金支出遠低於收支，政府甚至有足夠的資金可以開辦職業訓練。但自七〇年代中期以來，可觀察到的生育比例，在一個給定的世代下，大約是該世代人數的 $2/3$ ，淨成長為負，加上壽命逐漸的增加，¹⁰⁹德國人口老化的問題使年金問題雪上加霜。又經歷過二戰的洗禮，德國為傳統的移民移入大戶，這也造成保險制度的壓力，又政府在面對失業時，試圖利用職業訓練來解決問題，確忽略了結構性失業，是需要國家力圖產業轉型，亦或

¹⁰⁹ 施氏駿譯，Franz-Xaver Kaufmann 著，《德國福利國家的挑戰》，台北：五南，頁 63。

是減少優厚的失業津貼，德國的失業補助讓所有無力自助且無法從其他方面獲助者，都有資格領取社會救濟金來維持生活。失業者還可得到相當於工資三分之二的失業救濟。傳統的勞動市場改革方是並無法有效根本的解決這個問題。

第二節 施洛德與福利政策的緊縮

充滿領袖魅力的施洛德甫出任總理，就以第三條路自居。在他領導下，社民黨提出《議程 2010》的本意在於減輕國家財政上的負擔。然而德國的工會歷史已久，在政府的強硬的措施下發起了連串的抗議活動，在二〇〇四年四月的抗議活動中，光首都就有超過二十五萬憤怒的參與者。且施氏所屬的社民黨，本身是以礦工支持起家，施氏的政策一定程度上背離了社民黨的中間偏左立場，即便如此，國會在此情勢下依然通過了此方案。這裡我欲先討論《議程 2010》所觸及的福利制度，而後探討主要的福利制度如何以漸變的方式變遷。

德國的社會福利制度主要體現在醫療、養老、失業、事故、護理五種保險制度上，又以前三者為最主要支柱。其中醫療方面施氏與梅氏主要在處理健保浪費與效率不彰的問題，主要的改革項目有五項：¹¹⁰

- 1、 將部分全額給付的藥品改變成部分負擔或自行給付。
- 2、 收取掛號費一季 10 歐元，當季無須再次給付。
- 3、 詳細列出醫療費用，減少浮報與誤報的可能。

¹¹⁰陳蓉，德國「Agenda 2010」初探，台灣新社會智庫，2011/12/5，http://www.taiwansig.tw/index.php?option=com_content&task=view&id=3864&Itemid=117。

- 4、 推出電子保險卡，減少診察時的浪費。
- 5、 刪除死亡和分娩給付。

這些項目大至上是二〇〇一年以降施氏紅綠聯盟健保改革的延續，故《議程 2010》內的方案並非二〇〇三後才實施，而是個統整性的整合方案。其中養老金與失業補助在施氏的改革中有更顯著的變化，且兩者均為老字號的保險制度，所連結的社會層面與機構甚廣，故其所影響的層面也大。首先將說明失業補助部分。

一、失業問題與救濟金制度

失業問題經濟學界有諸多討論，對於失業的種類也各有定義，這裡限於篇幅與效益只就結構性失業為主要討論標的，主因是德國以製造業為主，兩德統一時正逢德國產業轉型的十字路口，也產生了大量的結構性失業人口。克盧斯登(Kevin Crowston)與邁爾斯(Michael D. Myers)¹¹¹指出雖然產業可以從三個視角來定義，在經濟的的角度下，產業是一系列不同企業相互競爭的排列組合，從制度的視角下，產業則是管理生產與商品交換的制度安排，他不但界定產業所包含的業務，同時也對其制度化其競爭行為。從社會的角度來看，產業則是指向一系列想有相同文化特徵，懷有產業歸屬感的相關利益者所在的一系列公司或組織所構成的社會團體。無論從哪個角度來看，產業(Industry)都可以指向在國家的經濟分工中，在產品或勞務的生產與經營上具有相同特徵的公司、單位或其活動的集合。

¹¹¹ K. Crowston, M.D. Myers / Journal of Strategic Information Systems 13 (2004) 5-28 P11

根據此種定義下，克盧斯登與邁爾斯認為產業轉型(Industry transformation)即是指:產業界限(industry boundaries)的改變、產業結構的改變(industry structure)或競爭基礎的改變(basis of Competition)。以上三者只要發生一種改變即可認定經歷產業轉型¹¹²。產業界限的改變，顧名思義，指 A 公司原本生產 B 物品，在轉型後則改生產 C 物品。換而言之，即從原來的產業經營轉入現在的產業經營，即進入一個新的業務領域。這種改變在波特(Michael Porter)在競爭策略(Competitive Strategy)¹¹³一書中被認為是企業轉型戰略所導致，波特認為企業要獲取成功，在除去非人力可查的不確定因素後，取決於產業的吸引力和該公司在該產業中的競爭地位。根據波特的看法，企業需要進入一個有吸引力的產業，並強化自身公司在該範疇的能力，才可獲取成功，兩者缺一不可。是故企業理所當然會轉向更有前景的產業，並因原公司所持有的秉賦，會使公司更樂於轉向不須大幅更動已有成本的產業。

產業結構的改變，簡而言之是指產業的中的各種構成單位與公司之間的聯繫或關係比例產生轉變。以音樂業為例，最早的歌手可能以雲遊四海的方式來展現其歌喉，進入唱片時代則改為使用黑膠唱片現藝，今天我們只需要付點錢就可以在手機上下載最新的歌曲，這背後所表現的就是產業結構的改變，在最早的時代，歌手自己就是一個單元，頂多加入或大或小的劇團，參與或多或少分量。在近代歌手則簽約進入經紀公司，同時這項產業就多了與公司的互動，公司與所洽談公司的互動，最後手機製造業也藉由隨時可下載，與提供更好音質的手機了這項產業。這一系列的參與/退出的過程，就是產業結構的改變。最後競爭基礎的

¹¹² K. Crowston, M.D. Myers / Journal of Strategic Information Systems 13 (2004) 5–28 P5

¹¹³ 陳小悅譯，Michael Porter 著，《競爭戰略》，2005·華夏出版社。

改變，意指基本環境的改變，當商品已經失去市場，成為夕陽產業時，就是基礎的改變，又例如原本蘊藏豐富的礦產資源枯竭，也意味著競爭基礎發生了改變。

如上討論無論是哪一種轉型，都會改變勞力需求的改變，若勞動者的技能、經驗與知識結構不相符，就會導致該勞工失業，這種因結構與勞動力市場不相符導致的失業，即結構性失業。優渥的失業補貼一定程度上也減緩了人民對於失業的恐懼，即便在已改革的今日，德國單身失業者可請領 384 歐元的救濟金¹¹⁴及 450 歐元的租屋補助¹¹⁵。

高額的失業補貼讓失業人口失去迫切的就業動機。故施氏上台時國家內早已有大量的長期失業人口。不但福利開銷龐大，更產生排擠效應減少其他福利的資源，故施氏政府將原本的三種補貼：失業救濟金、失業給付、社會救助金合併成失業金 I 與失業金 II。原先的的失業者可以在失業後請領失業救濟金，期限過後若依然失業，可繼續領取同離職時額數的失業給付，期限一年，若一年後依然是失業狀態，依然可繼續領取社會救助金。施氏意圖只提供失業者最低限度的社會保障，改革後的兩階段補助首先是失業金 I，為強制性保險，所有勞工均須參加並由雇員與雇主各自承擔一半的失業保費(約占總保費的 4%)¹¹⁶，政府則提供一定的補貼，其發放金額與失業前的薪資高低(53%—57%)、有無家庭成員有關；發放時間長度與曾就業的時間長短有關，且年齡越高越長，老年職工最多可請領 18 個月，以一般勞工而言

¹¹⁴德國超市標價可參考：<http://www.edeka.de/homepage.jsp>;

¹¹⁵德國租屋坪數與租金可參考如下網址(2013)<http://www.abendzeitung-muenchen.de/inhalt.mieten-im-vergleich-mietpreise-in-deutschland-muenchen-am-teuersten.48e26eae-1789-4fc1-ad6c-b13cbecac30a.html>

¹¹⁶文光著，1992，《德國社會市場經濟的發展》，台北：遠流出版社。頁 123。

，約可發放 12 個月。若仍未尋獲工作則開始領取失業金 II，僅能請領基本生活費用，單身者約為 382 歐元約等於新台幣 1 5 0 0 0 元，政府另外支付其疾病與看護險。此項變革與之前相比在長度與額度上均大幅減低。再請領失業金 I 的情況下，失業者可拒絕性質不同的工作，然而在領失業金 II 期間，失業者不得拒絕工作機會，否則很有可能領不到補助。是故為了要領取失業金 II，失業者只好選擇低薪的工作，工程師也只能接受擔任派遣工。

此一措施遭受許多批評，客觀來看此一改革創造了大量的低薪就業、且此一改革轉化了近代德國傳統失業補貼的目的。德國傳統的社會文化與近百年的失業補貼措施，偏離了基本法社會國的理念，即修正資本主義的負面效果，協助個人回歸到能自助的常態。國家的照顧應當是非常態的情況下才介入，責任也只到回歸常態為止。依據策略—關係途徑的觀點來看，失業補貼制度與行為者在層層的互動之下轉變成行為者應得的權利，失業補助成為個人生活規劃可以選擇的選項。社會阻礙高(補助成為常態)、維持現狀能力低(行為者求取對自己最合適的選擇—投給加碼福利者)，制度不斷的加層化，而使原先制度的目的被改變，成為理所當然的的報償，不再是保險。是故施氏上任後陸陸續續刪減失業補貼，轉而將預算投入職業訓練與教育，一方面減低政府支出，刺激已失業者重新返回就業市場。一方面使新入職場的就業者可以銜接上產業轉型後所需求的勞工技能與知識，減緩結構性失業擴大的可能性。客觀來看統計¹¹⁷，二〇〇五年新政推出的該年底德國的失業率攀升到高點，後漸漸降低。二〇〇八年面臨金

¹¹⁷資料來源: Destatis, 為德國全國政府統計資訊英文版, 由德國聯邦統計局(Federal Statistical Office)建置, 統計頁面資料如下:<http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/EN/Content/Statistics/TimeSeries/LongTermSeries/LabourMarket/Content100/lrarb001vj.templateId=renderPrint.phtml>. 瀏覽日期 2016.1.13。

融風暴後失業率也僅僅只為為升高後又下跌。而長期失業人口的降低則在在二〇〇七年方見效。

貳、老人年金制度的變遷

上個世紀初德國年金保險體系以退休年金為主，並且採用均一給付，即退休前的薪資來計算退休後的所得。然而此種計算方式難以抵銷物價上漲的壓力，無法有效的支應日常生活的支出，直到戰後一九五七年德國才改進此種年金方式，改採用動態標準計算給付額，並陸續通過了其他年金改革法案，如彈性年金(1972)、女性生育津貼(1980)等，遂奠定德國朝向福利國家的穩定核心。然而此種年金制度卻在一九八九年柏林圍牆倒塌後面臨嚴重的挑戰。

德國本就深受人口老化的影響，統一後為了符合歐盟的支付標準，年金體系的危機驟然升高，在可人口老化會持續惡化預期下，老人年金也成為節流的主要目標。老人年金則分為法定養老保險、私人養老保險，所有勞工均須參與法定養老保險，其餘可視情況參與私人養老保險。前者由雇主與勞工各自負擔一半，且雇主尚須支付健保、失業保險、與照護險，並且還需完全支付意外險¹¹⁸。是故企業的成本偏高，進而影響企業的競爭力，與國家收入和失業率有連動的關係。施氏在二〇〇一、二〇〇四年兩次年金改革中，將退休年齡延至六十七歲，並提高退休金額所占的總保費比例(占20%)¹¹⁹改變計算方式使法定養老保險的給付

¹¹⁸謝明瑞，〈國民年金制度之比較〉，2004，財團法人國家政策研究基金會，財金(研)093-004號。

¹¹⁹同註99。

水準大幅下降，¹²⁰變向鼓勵個人參與私人養老保險，此舉徹底改變一九五七年以來德國以法定養老保險為老人年金主幹的方式改以法定與私人雙主幹模式。

老人年金制度的改革同樣的受阻於德國的社會國傳統，與失業補助不同的地方在於，老人年金制度的支付額不足，是尚未發生但可以預期的結果。無論是施氏的社民黨或基民盟都可以預見即將到來的崩潰，是故有共識的將原先的單軌支付納入自由主義式的自費保險，雖制度的目的不變，但制度本身支付邏輯已從國家主導轉換為個人與私人機構主導。使該制度更近似於英美的私人加保制度。

上述的制度改革很大程度影響德國人民對生活期望，最重要的是其內在的邏輯已改變；失業補助從單純救濟轉變刺激失業者回到工作崗位，老人年金由法定支付納入私人模式，兩者均影響行之數年的福利制度，改變了人民的計畫與期望，這些制度被修改的制度從艾德諾以降，最少也持續了三十年以上，經過不斷的增加層化，儼然已經過度偏向社會福利之軸，施洛德此次的改革雖然並未使德國完全偏向自由主義觀點，但兩者之間的幅度大，且時間短，所造成的影響在時間壓縮的情況下，帶來的衝擊並未來的及讓人民的觀念轉向，雖然施氏試圖將保險制度回到原始的初衷「讓突然發生變故，而導致生活發生非常態變化的勞工，政府應該支他回到常態生活」的目的。然而時間並非站在施洛德這一方，很快的抗議聲浪不斷，社會上普遍也認為經濟的不振，使社民黨失去人民的支持。

¹²⁰葉崇揚、施世駿〈典範連續或典範轉移?德國與英國年金改革研究〉，頁 18-21

第三節、梅克爾繼任後的改革與結果

施洛德政府籌劃德國保險制度與福利制度的改革，然而二〇〇五年德國失業率卻達到戰後最高，巨大的財政缺口都考驗新上台的梅克爾政府，梅克爾蕭規曹隨，改革方向大致依循施氏的《議程 2010》，本節將討論梅氏政府與施氏在政策上的差異。

壹、加稅

梅克爾政府不同於施洛德的減稅政策，其從二〇〇七年起將德國部份產品增值稅¹²¹由 16% 提高到 19%，這是自戰後最大幅度增加。其中房租醫療用品，藥物等原本免課者並不增加，一般的消費物品如食物、書籍、生活用品、門票原先課徵 7% 者也不改變。¹²²此政策的目標明顯就是為了填補每年 350 億歐元的財政赤字，同時使社會保障系統擁有繼續經營的空間。又梅克爾降低年金給付水準，取消對法定醫療保險的補貼，並延後退休年齡至 67 以德國為例，65 歲退休後，男性平均可活 17 年，女性可活 21 年，2012 年德國 65 歲以上人口約為 21%，降低這 21% 人口的年金開支，並使他們繼續繳納兩年的所得，也是政府增加財源的方式。

¹²¹根據 GTAI(Germany trade&invest)官網:增值稅並不由企業負擔，而是由產品的或服務的最終消費者支付，即銷售者在產品價格終加上增值稅後販售給購買者。另德國的增值稅增加到 19% 後依然略低於歐洲水平。詳見: <http://www.gtai.de/GTAI/Navigation/CN/invest.did=207860.html>

¹²²大紀元 2006/06/17: 19% 代替 16% 德國增值稅將上漲。 <http://www.epochtimes.com/b5/6/6/17/n1354252.htm>。

貳、減少政府退休金開支

在法定退休金制度部分，因德國人口平均壽命增加、生育率降低，其老齡化問題愈發嚴重。德國內政部統計二〇二〇到二〇四〇年老年人口撫養率將提高50%，遂梅克爾在二〇〇七年將退休年齡提高為67歲，其餘部分採用原先施洛德的李斯特改革方案，即如上節所述，逐步降低法定退休金的支付比例，轉而由其餘兩至度來補充不足。政府以鼓勵免稅的方式來讓人民選擇使用職業退休金與私人退休金制度，減低政府負擔，二〇一一年德國政府規定，個人提取退休金的免稅額度，以個人收入的4%（社會保障提取限制）為上限。常見的個人退休金計劃有政府補助的附加型退休金和養老保險二種：一是政府補助的附加型退休金。德國政府補助公司僱員和德國社會保障體系退休金的參與者購買個人退休金。退休金計劃可由僱主提供或由個人自主選擇。為獲得政府補助，僱主往往會提供僱員個人退休金計劃。政府補助的範圍非常寬泛，從僱員個人到被保險人的家庭成員。提取金可從個人所得中扣除，提取期間產生的利息可以免扣稅，但退休時領取的給付須扣稅，事實上享有延遲納稅的政策優惠。二是養老保險。由於養老保險可享有稅收的優惠，所以相當受歡迎，被視為一種個人儲蓄的工具。養老保險所賺取的利息在領取退休金前均予以免稅，但領取條件為最早領取年齡需滿60歲、合同存續期間須至少12年，並且提取期間至少五年以上。梅氏在退休金方面持續減少開支。

參、增加雇傭彈性

梅氏政府主要在三個方面增加其彈性，分別是彈性工時、企業不裁員補貼、鬆綁裁員限制。在梅克爾政府推動多項“彈性工時”政策中，具有效益最大的是“工時帳戶制”須注意此制度特別針對工時不固定的勞工，並非全體勞工一體適用。主要的運作方式即每一員工均有一工時帳戶，待每一結清時間，就得將超出的工作時數歸零，其運作方式近似我國公務機關約聘工的制度，目的是盡量滿足德國企業與勞工工作時數變動之需求。即景氣疲軟時，企業請員工休假，景氣旺盛時，員工補足工時，具有一定時間必須結算的限制，故也不影響員工整年的收入總額。而與之類似的擴大短工時工作，其內涵簡單述之，及補貼企業讓其不裁員。資方只要認定市場需求疲弱，就可以縮短勞工工時，然後只支付勞工實際工作的時薪。政府會『補貼』勞工少拿的薪水，最高到三分之二，也就是一個原本薪水三萬、但工時被迫縮短，最後只能拿到一萬的人，可以另外拿到政府補貼的兩萬乘以三分之二，約是一萬三出頭，總共拿到兩萬三。

最後梅氏政府鬆綁解雇法令。德國企業員工過去只要更做滿六個月，即具有不被解雇的保障，梅氏將法令鬆綁，新進員工需工作滿兩年才擁有此種保障。因過去德國強大的工會使不稱職的員工尾大不掉，企業收益前景不佳，不敢任意聘用新員工；增加雇約彈性，短時間可減低企業成本，長期來看可以鼓勵企業大膽聘用員工。同時梅氏還減低中小企業稅額、減低工資附加成本¹²³一個百分點。鼓勵失業者自行創業，投資職業訓練、並再次減低失業補助，刺激自願失業者回到工作崗位的動機，同時大幅增加

¹²³工資附加成本，即雇主所需負擔的保險費。

微型工作、臨時工。讓德國失業率逐漸下降，二〇一二年德國失業率已降至6.8%可見其失業政策確有其效。

肆、減稅政見

二〇〇九年七月梅氏兌現其大選政見，頒發〈公民負擔減少法〉¹²⁴其主要目的是給予私人醫療保險和社會醫療保險的投保人更大程度的稅收優惠。德國稅法制度允許納稅人在個人所得稅納稅申報中可將所繳納的各種保險費作為生活成本在稅基計算中進行扣除。這部分生活成本在稅法上被稱作“特殊預防開支”，作為和其他社會保險所需要繳納的保險費之區別。具體包括購買補充性醫療保險、護理保險、責任保險、工傷事故保險、無就業能力保險等而繳納的保險費。過去稅前扣除限額是僱員與公務員每年可以針對該項目最高扣除1500歐元，自由職業者可以每年扣除2400歐元。如果夫妻進行共同納稅申報，則可將扣除限額進行簡單疊加，即僱員與公務員的夫妻每年可以在特殊預防開支項目上扣除3000歐元，自由職業者夫妻納稅共同申報可以稅前扣除4800歐元的特殊預防開支。這一扣除限額在2010年將得到進一步提高，所有納稅人在特殊預防開支上的可扣除限額都增加400歐元，即僱員與公務員個人所得稅申報中特殊預防開支稅法上允許不超過1900歐元的扣除，夫妻共同申報者可以享受3800歐元的扣除限額；自由職業者個人所得稅申報的特殊預防開支扣除限額為2800歐元，夫妻共同申報時可扣除限額增加到5600歐元。

¹²⁴德文原文:Bürgerentlastungsgesetz.

前述的特殊預防開支是針對基本保障險種以外而額外投保的各種保險費用。社會保險領域內所繳納的保險費用都可以進行納稅扣除，商業保險公司所銷售的與社會保險類似或者具有可比性的產品，也可以享受類似社會保險費的扣除，但過去德國稅法對商業保險公司銷售的承保範圍超出社會保險產品覆蓋的附加服務設置了一定的扣除限制。該法令將從2010年起，私人醫療保險公司銷售的商業醫療保險取消扣除限制，例如頷矯形外科服務、牙科護理、住院享受單人間和專門負責主治醫生等。不過由於各個商業醫療保險公司所提供的同一服務可能存在價格上的區別，為了保證社會的公平性，稅法規定商業醫療保險公司產品附加服務的扣除額度以同行業的平均收費為標準，同一服務在各個商業醫療保險公司的可扣除保險費用應該是一致的。這導致了實際操作中可能出現德國財政局對部分商業醫療保險的保險費只給予低於100%的稅前扣除額度。

最後是私人醫療投保人將享受更多家庭稅收優惠，其允許父母為子女繳納的私人醫療保險費可納稅申報中作為生活成本進行稅前列支。不過享受這一稅收優惠政策的家庭必須滿足有權利享受政府提供的兒童家庭補貼或者是兒童免稅額的各種條件。為多名子女投保私人醫療保險產品，或者為子女選擇更多附加服務和更高昂保險產品價格的家庭可以從這一新規定中獲取更多的稅收利益。不過鑑於德國擁有非常發達的社會保險體系，而且子女在未成年之前都可以免費在父母的名下參保社會醫療保險，免費享受社會醫療保險的各項服務，所以這一稅收優惠對德國納稅人影響較少。¹²⁵

¹²⁵詳見德國印象 社會版報導《德國聯邦議會通過公民負擔減少法》，http://www.devx.org/web/c_00000020003/d_3008.htm。

由本節可知，第一任的梅克爾政府的改革方案比起前朝更佳緊縮，然梅氏依然在二〇〇九年以33.8%共239席的情況下勝選，隨著第二任的減稅，二〇一二年的德國大選更以戰後史無前例的41.5%，311席次的支持下獲得執政權。從二〇〇五年的36.8%、226席，即便經過經融海嘯，梅氏政府的支持度節節高升，足見其施政受到選舉人的肯定。為什麼會產生這樣的結果呢？下章將歷史制度論的角度分析德國社會市場制度的路徑變化與解釋民眾選擇的結果。

第六章 結論:觀念的漸變

壹、制度與觀念的建構

社會福利制度的出現，可說是保守主義所建構的國家制度，遇上社會主義的挑戰，所產生的回應。保守主義者將國家視為社會的保護者，並自詡在此觀點下菁英將維持傳統制度與道德意識。然而從歷史發展上來看，德國當時的保守主義倡議者，主要就是擁有財產、土地的傳統貴族與新興貴族(容克)。若從激進的觀點來看，保守主義正是菁英階層的統治宣傳，給予他們的統治正當性，並將此統治延伸到文化精神中。激烈的革命帶來的觀念改變與反思，非常有可能產生現存社會既有財產的再分配，而從英國取經而來的保守主義，正好給予他們一套理想的說詞。維護本身的利益。而從公民社會的角度來看，平民確實也需要執政者對私有財產權的保障，社會秩序的維繫非常仰賴民眾是否對於自己努力而來的累積有信心。只是兩者的立基不同。首先，封建時代民眾對於貴族地主的予取予求幾乎沒有抵抗的方式，但貴族與地主並不需要太過擔心他的利益被強制“徵收”。其次保障私有財產，不但保障了通過努力賺取的收入，同時也保障了通過繼承的財富。通過教育使人民對自身產權的承認與尊重，無形間就使貴族與鉅富的財富累積在道德上不落於下風。而這些比平民擁有更多資本的貴族們更有機會在面臨生產工具變革時，賺取更多的財富，貧富差距只有擴大，難以減少。¹²⁶

¹²⁶王皖強譯，Roger Scruton 著，2006，〈保守主義〉，台北:立緒文化，頁 155-191。

然而若採取社會主義者所提倡的生產工具公有制，對於保守主義而言，只會對他們帶來更大的困擾。無論是公營化，或政府補助即將失敗的企業，亦或是公會獲得更大的權力，都只會使既得利益者面臨競爭障礙。對於自由主義，保守主義並不也總是服膺它的教條，事實上，早期的保守主義雖然支持自由貿易，但到了俾斯麥時代的保守主義已轉為支持貿易保護政策，一直到社會市場經濟出現，德國執政當局還是藉由政府調控，來微調開放的程度，藉此維持對自己有利的貿易形式。由此可見，保守主義對於財產的關心程度，使外人對他們產生了“實用主義”“制度有機”的標籤。

而社會主義者所倡導的公平分配與更激進的社會革命，在進入德國後，面臨民族主義與保守主義的挑戰，從社民黨的發展過程中可以發現，早在二十世紀初期，社民黨就已放棄馬克斯主義的革命理論，一方面德國的民族主義情感在德意志統一後高漲，一方面，保守主義的家天下觀念，也將納入了馬克斯所劃分出來的工人階級。這兩種觀點都重視營造國家社會的一體感，使社會主義者在社會制度變革的野心得不到動力。雖然社民黨在理論基礎上依然重視分配與改善工人的生活環境，然它們放棄了國際主義，轉而採取國家主義作基礎，從憲政體制下爭取它們認為應得的權力。保守主義當權者聰明的利用此一良機，給予他們所爭取的保障，而使一般受眾不願在隨著基進的社會主義份子，更深入的去辨思形而上學的問題。並且將保險制度層層聯結，相互重疊。使菁英階層的統治更加全面。本文斷言，德國的社會福利制度，乃是保守主義觀點下的菁英控制手段。歷史統一過程較緩慢的德意志地區，反而意外讓社會主義觀點正面碰撞同樣具有強烈情感號召力的民族主義。兩者結合下產生了“國家”“社會主義”

¹²⁷；更將保守主義的觀點灌注到此制度中。

貳、施洛德與梅克爾政府時期

承前段，戰後產生的社會市場經濟，重視調控思維，但對於左派而言，社會的成分太少；對於右派而言，國家政府的調控又太過多餘，所謂的中間路線其實正符合“實用主義”色彩。戰後德國家園殘破，使國家再興成為政府施政重點，隨著戰後嬰兒潮世代登上就業舞台，福利措施的陸續加碼，不但提供了國家建設所需要的大量人力與社會穩定。更因為該波就業人口正當年少，且市場上勞力需要大於供給，使完全就業幾成現實，無論是老人年金還是失業補貼...等等保險金制度並沒有真正碰上需要變革的壓力。後嬰兒潮世代的德國，外部情勢已不若過往。亟待修改使它符合現況，以發揮其功能與效果。

從二次大戰到兩德統一間，德國政府從未大幅削減福利制度。誠然，進一步提供更好待遇的福利法案，確實有幾次被擋在議會大門外。但制度上的有進無出，終使福利制度臃腫肥大，兩德統一後，馬上面臨就使政府面臨不可承受的重擔。會有此加碼趨勢，一方面是由於貧富差距的逐漸擴大，不得不用社會福利來平均所得，一方面是由於工會團體的強烈要求，而政府往往採取勞資雙方都不甚反對的勞動市場的改革，而非動手修改福利制度，來試圖緩和自由主義者與社會主義者間相互衝突的要求。

直到兩德統一後，呈現復甦跡象的德國經濟卻一落千丈，使

¹²⁷ “國家社會主義”是由納粹所倡導的專有名詞。本文明白知道這並不代表德國的體制，這裡取其單詞之意，不取其專有名詞之義。

的執政當局不得不開始正視削減福利待遇的急迫性。然而歷經兩任總理的推動，一直到施洛德敗選，都無法扭轉民眾對於此制度的依賴觀點。路徑依循理論很好的說明此一過程中，福利制度的凝固與肥大與民眾對執政當局意圖改革的不滿。福利制度起源於歷史，它的出現來自於俾斯麥的創建與艾哈德的復興，它是策略性計畫下的產物。然而經過動態的加固後，它與千絲萬縷的制度與機構發生關係，實際上已經形成了一面網。他挑選了可以在此制度下生存的執政者，也挑選了執政者所可採行的選項。施洛德採用由上而下的強制性變遷，扭轉了福利制度的方向，雖然它整體的變革不及梅克爾的右傾，但因變遷的時間短、制度結構的變革大，即便改革是正確的選項，卻不是政治正確的選項，施洛德敗選也就不令人意外。簡而言之，強制改變制度的軌道，在沒有強烈的封建與民族情感的支持下，民眾觀念的轉變，至關重要。而民眾的觀念與施政的結果，往往會有所落差。此時執政菁英在面對國家未來的改革方向時，必須要果斷的執行，否則制度難以產生改變，為有上位者先提出倡議，才能以最快的速度將國家的方向轉向。若其政策真正有利，時間會給予答案，而民眾自然也會逐漸轉而支持改革政策。

然若是制度並未直接遭受壓力，而是如同德國醫療保險般，在二十年間逐漸改變，人民的觀念難以一時之間轉變，但是若是拉長時間，政府依然可以改變原先的制度。利用漸變的方式逐漸改變原先穩固的制度，即使是在典範轉移的情況下，也可以維持政權的穩定。誠然，德國面臨的經濟困境起因以久，但它爆發的時間短，政府需要即刻面對，處在這種急需變革的關鍵時刻之下，政黨的確可能得要冒著失去政權的風險作出抉擇。然而從結果論來看，德國成功的帶給國家現今看來更為良好的社經體質。梅氏政府也得利於民眾已適應制度，且對此作出思辨與討論。並且

諸如失業率、經濟成長均已經展現初步的成果，而穩穩的續任總理。甚至德國民眾都可以接受陸續右傾的制度改革。

根據本文的討論與研究，整理出的總結如下：

(一)、德國的保險制度確實產生制度上的變化，其支付邏輯從公部門轉為私部門為主，逐漸靠攏英美的保險制度。由保險人決定是否需要支付更多的保險金來換取保障。

(二)、德國的福利制度核心價值為充分就業下的充分保障，特別重視扶持個人從非常態的困境過度到常態性的穩定，保險法的改革雖然個人的支付增加，國家卻將這筆費用挪為職業訓練與家庭照顧上。若將就業者視為是“出征”，福利制度提供的就是後勤、培訓與傷殘療癒。雖然保險法的確產生變革，但整體的福利制度思維上不變，反而因此變革而使稅收增加，增加整體制度的延續並可能，並展現出更貼近於源初觀點的功能與效果。

(三)、梅克爾與施洛德成敗的最大原因，就在於觀念改變的延時性。德國的制度路徑可以從歷史過程中清楚的看見其思維與建立的原因。而這種觀念並未因為兩次的大戰而產生斷裂。制度逐漸累積壓力的結果就是當政者不得不去對此壓力作出反應，即便是從結果論來看正確的反應，也會因為受眾的觀念並未產生足量的改變，而使得執政者下台。繼任者梅氏上台後延續前朝的政策，且更為右傾，卻因為受眾的觀念已經因為大環境的改變與結果的累積已可見，而產生轉變。這造成兩者在變革上的路徑一致，執政延續的結果卻有所不同。

(四)、德國的福利制度來自歷史過程中，藉由觀念而穩固，成為一種價值與信念，他與我國的儒家思維所占有的影響相同，是如

同空氣一樣，難以察覺卻處處影響制度的建立與維繫。其最有可能面對的危機，就是觀念上的轉變。福利國家對於經濟危機的適應力不如自由主義式民主國家，但並不代表他不能適應，而是需要時間去做出調整。在調整的過程裡，很有可能經過思辨與討論而產生對於觀念上足夠多的反面論證，使這種觀念逐漸被取代。乍看之下制度的轉變是來自於外部的壓力，但如同制度的建立仰賴於觀念的形成，制度的轉變實際上是存在於行為者思維上的變化與這種變化所形成的觀念變遷。

參、福利國的未來與挑戰

德國的福利政策雖然在十年來的改革後，逐漸偏離七〇年代的支付水準，然而政府在這段改革期間，並非一昧的減少保險支付，僅有就業市場掛勾的失業津貼，與老人年金受到比較多的影響。前者主要的改革部分大多是與市場經濟掛勾之處，施氏與梅氏將就業市場更將開放自由化，增加競爭程度與退場壓力，這與過去只改革勞動市場的方式在邏輯上並不相同。後者增加的是吸引力，前者所注重的是推力。德國的經濟需要痛定思痛，就業人口也誠然也該是如此。而老人年金政策政府經過試算後，的確有破產的風險，為了將福利制度永續經營，不得不作出延後退休與減低支付，鼓勵一般民眾自行加保。從保險制度本身來看，老人年金與失業津貼從他自身的制度邏輯來看，的確已經改變。前者的雙軌逐漸轉向政府為輔私人為主。「政府的只是基本，要更多則需要加保。」已讓多數民眾自行選擇加保。後者的變革最為明顯，減少支付時間、數額、以及眾多譬如職訓課程等等的要求。也是從過度偏左的軌道，轉向擔任暫時支持的角色。政府轉而將資源投入醫療與家庭計畫、擴大職業訓練等等。這些新增的補充

也符合德國福利國家、社會市場經濟的思想淵源。福利制度的確在保險制度的縮減下，減少了部分福利，但整體的制度只是將這些資源移作他用，本意上還是為了維持整體社會的穩定。從探討德國的福利制度中，可以發現，德國的福利體系與英美國家的福利制度完全不同，他真正最重視還是完全就業，完全保障。這樣緊密與社會生活相連的制度，並不容易只經過削減補貼就改變且影響整體的運作邏輯。最後基於“觀念”制度變革與延續上的重要角色，本文認為這也是德國福利制度有可能面臨的挑戰，即移民與個人主義的挑戰。

外移人口是相當可能對福利制度產生內生衝擊。甚至可能成為制度維繫下去的挑戰者。德國自一九六〇到一九六九年間，每年平均有20萬人移入德國，一九七〇到九〇年平均有15萬人移入。¹²⁸一方面新移民可以舒緩人口老化的問題，因為外移人口多數是年輕人，且很有可能願意繼續待下來生兒育女，同時他們也增加購買力的同時，也增加內需。然而最大的問題也是在於新移民的人數。大量的新移民衝擊到的是德國文化與傳統的價值，德國對於新移民的文化適應與整合入整體國家並未有詳細的政策，除了語文要求以外，似乎就認為這些新移民很自然的就融入德國社會。事實上大量增加的外移人口，往往會自行聚集成一個社群，他們並未共享德國社會的歷史淵源，且德國的歷史上，日耳曼人的定義雖有變化，但對於該定義的琢磨，正好展現了血統有一定的重要性。福利制度穩定受到群眾的支持，是基於共享的歷史脈絡，沒有共同經驗，卻又不重視如何讓“異鄉人”融入社會文化。誠然會是未來一個重要的影響。這種團結的觀念其實也在個人主義逐漸高升的德國年輕一代的思想中，若德國意圖維持

¹²⁸施氏駿譯，Franz-Xaver Kaufmann 著，《德國福利國家的挑戰》，台北：五南，頁 67。

其模式，必然需要考慮如何將這些思想、傳統、觀念灌注到下一代身上。否則一旦經過世代的經驗與思想的斷裂，新世代的年輕人很有可能在未來改變了德國的福利國傳統。

參考書目

壹、中文部分

一、書籍

文光著，1992，《德國社會市場經濟的發展》，台北:遠流出版社。

王逸舟譯，李培元效閱，C.Wright Mills 著，《權力菁英》，桂冠圖書股份有限公司。

王皖強譯，Roger Scruton 著，2006，《保守主義》，台北:立緒文化。

王振寰著，1996，《誰統治台灣?:轉型中的國家機器與權力結構》，台北:巨流。

王瓊淑譯，1999，Margaret Shennan 著，《普魯士的興起》，台北:麥田出版社。

林葦芸譯，Steven Lukes 著，2006，《權力:基進觀點》。台北:商周。

何景榮譯，Jan-Erik Lane、Svante Erssonm 原著，2002，《新制度主義政治學》，台北:韋伯。

吳滄海，1995，《德國的分裂與統一》，台北:志一出版社。

周全譯，Sebastian HAFFNER 著，2010，《破解希特勒》，台北縣:左岸文化。

周惠民編著，2003，《德國史—中歐強權的起伏》，台北:三民書局。

- 洪丁福著，1998，《德國的分裂與統一：從俾斯麥到柯爾》，台北：商務。
- 施世駿譯，Franz-Xaver Kaufmann 著，《比較福利國家；國際比較中的德國社會國》，台北：巨流。
- 施世駿譯，Franz-Xaver Kaufmann 著，《德國福利國家的挑戰》，台北：五南。
- 陳向明，2005，《社會科學質的研究》，台北：五南
- 陳小悅譯，Michael Porter 著，2005，《競爭戰略》，華夏出版社。
- 郭恆鈺、許琳菲等著，《德國在哪裡：德國聯邦四十年》，台北：三民。
- 黃福德譯，von Friedrich Meinecke 著，2008，《德意志的復興時代》，台北：聯經。
- 徐子婷譯，Colin Hay 著，2008，《政治學分析的途徑》，台北：韋伯。
- 程樹德譯，1995，Stephen Jay Gould 著，《達爾文大震撼》，台北：天下文化。
- 楊日清等譯，Andrew Heywood 著，《政治學新論》，韋伯文化事業出版社。
- 鄭清峰編譯，1982，《主要工業國家社會安全政策》，1982，台閩勞工保險局。
- 賴麗琇，2002，《德國文化史》，台北：中央圖書出版社。
- 蘇子喬譯，Ronald H. Chilcote 著，2005，《比較政治與政治經濟》，台北：五南。

二、期刊

- 李秋錦，2007，〈1990年代後德國經濟表現與改革〉，經建會，經濟研究第7期。
- 葉崇揚、施世駿，2009.6，〈典範連續或典範轉移?德國與英國年金改革研究〉，《社會政策與社會工作學刊》，第十三卷第一期。
- 黃宗昊，2010，〈歷史制度論的方法立場與理論建構〉，《問題與研究》，第3期。
- 謝明瑞，2004，〈國民年金制度之比較〉，財團法人國家政策研究基金會，財金(研)093-004號。
- 江玉林，2012，〈《性事的歷史·卷一：求知的意志》導讀—傅柯的權力分析與對現代法學的權力批判〉，《台灣法學雜誌》，207期。
- 王琪，2007.11，〈俾斯麥與1878年〈反社會主義者法〉的頒布〉，《成大歷史學報》，第33期。

三、網路

- 行政院經建會人力規劃處新聞稿，2011.5.21，德國成功穩定就業的勞動政策對我國的啟示，<http://www.cepd.gov.tw/m1.aspx?sNo=0015355>。
- 何春蕙，“閱讀 History of Sexuality—III (Deployment of Sexuality)”，傅柯專題，http://sex.ncu.edu.tw/course/Michel%20Foucault/class/foucault_1130.htm。
- 何明修翻譯整理，《社會主義百年史》之摘要 <http://labor.ngo.tw/history/100yr-Socialism-W-Europe.htm>。
- 許永璋、于兆興，〈俾斯麥與德國社會保險制度的創立〉，<http://xuewen.cnki.net/CJFD-XCSZ402.011.html>。

陳蓉，德國「Agenda 2010」初探，台灣新社會智庫，2011.12.5，http://www.taiwansig.tw/index.php?option=com_content&task=view&id=3864&Itemid=117。

《德國聯邦議會通過公民負擔減少法》，http://www.deyx.org/web/c_000000020003/d_3008.htm。

大紀元，“19%代替 16%德國增值稅將上漲”，<http://www.epochtimes.com/b5/6/6/17/n1354252.htm>。

貳、西文部分

(I)Book

Avery, Cayle C. 2005, *Leadership for Sustainable Futures: Achieving Success in a Competitive World*, Edward Elgar Pub.

Clark, Barry, 1998, *Political Economy: A comparative approach*, Westport, CT:Praeger.

Heywood, Andrew, 2007, *Politics*, New York: Palgrave Macmillan. Santa Barbara, CA: Greenwood Publishing Group.

(II)Periodicals

Myers M.D, Crowston, K, 2004, *Journal of Strategic Information Systems* Vol.13 5–28

Lu, Chia-Hui, 2007, Moving up or moving out? A unified theory of R&D, FDI, and trade, *Journal of International Economics* Vol. 71, 324–343.

(VI)Internet

Bachrach, Peter, Baratz, Morton S., “Two Faces of Power” <http://www.columbia.edu/itc/sipa/U680/readings-sm/bachrach.pdf>.

Boston, William, 2010.10.13, “How Germany Is Helping Pull Europe out of Recession” <http://www.time.com/time/business/article/0,8599,2010473,00.html>.

Destatis, <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/EN/Content/Statistics/TimeSeries/LongTermSeries/LabourMarket/Content100/lrarb001vj,templateId=renderPrint.psml>.

German History Documents and Images, One Germany in Europe (1989-2009): Unification Shock, http://germanhistorydocs.ghi-dc.org/sub_document.cfm?document_id=3105.

Junker <http://global.britannica.com/EBchecked/topic/308339/Junker>.

POPULATION STATISTICS, <http://www.populstat.info/>.

THE ECONOMIST, 2011.2.3, “What Germany’s got right, and what it hasn’t”, <http://www.economist.com/node/18070170>.

Wesley, Jared J., “Qualitative Document Analysis in Political Science” https://www.poltext.org/sites/poltext.org/files/p2wesley_09102010_131253.pdf.