

南 華 大 學

歐 洲 研 究 所

碩 士 論 文

歐洲聯盟對西班牙勞動市場影響之研究：以就業策略為例

The Study about the influence on Spanish labor market  
of European Union—Take employment strategy as an  
example

指導教授：沈玄池博士

研究生：游惠婷 撰

中華民國九十五年六月

南 華 大 學

歐洲研究所

碩 士 學 位 論 文

歐盟對西班牙勞動市場影響之研究:以就業策略為例

研究生：游惠晴

經考試合格特此證明

口試委員：游 仲

王憶如

游 仲

指導教授：游 仲

系主任(所長)：郭武平

口試日期：中華民國九十五年八月廿二日

## 摘要

歐盟還沒出現之前，歐洲經濟共同體( European Economic Community,簡稱 EEC)已經就有社會政策的框架雛形，後來的歐盟社會政策就是延續著之前歐體的框架發展，自九〇年代以來，歐盟嘗試以「開放協調機制」的方法來推動社會政策。為了解決各會員國日前面臨嚴重的失業問題，歐盟在九〇年代後期新增就業策略。阿姆斯特丹條約後，歐盟正式開始歐盟就業策略( European Employment Strategy, EES )，該策略改變共同體在社會政策方面運作方式，從原來以「指令」( Directive)為主的政策體系，到「更加接受差異性和鼓勵半自願型式的協作」(acceptable difference and encouraging half voluntary cooperation of modelling further)的方向發展，這種「開放協調機制」比之前的「指令」模式更具有彈性，這表示歐盟社會政策由統治( governance)向治理( administration)的概念轉變。

歐盟會員國之一的西班牙，在尚未參與歐洲統合的佛朗哥時代，其失業救濟金花費甚鉅，為了失業勞工基本生活的保障的確有所幫助，但在預算排擠效應下，反而使西班牙政府未能在創造就業機會上多所著墨，讓失業狀況陷入惡性循環，而沒有根本性的解決，加入歐洲共同體後，西班牙的失業率大幅降低，除了歐洲共同體給予大量的經濟援助外，而且在共同社會政策影響下，西班牙的勞工政策必須有相對應的轉變。

本論文欲從歐盟的社會政策談起，以其中的勞工政策為中心，討論歐盟國家僵化的勞動市場，歐盟如何以就業策略來因應高失業的勞動市場。其次西班牙的經濟狀況與失業率，與歐盟經濟情況較好的國家相比，都有相當大的進步空間，歐盟的社會政策、如何影響西班牙政府？西班牙參與歐洲整合後，經濟市場產生如何的衝擊，是否改善西班牙就業市場的情況？以上皆為本論文的觀察重點與研究目的。

關鍵詞：歐洲聯盟、勞工政策、西班牙

Before European Union has not appeared yet, there is a frame embryonic form of the social policy in European Economic Community. The current frame is developed before the social policy of European Union later on is extended. Since 90s, European Union tried to promote the social policy with the way ( open method of coordination) . Faced the serious problem of unemployment in order to solve every member state , European Union increases European Employment Strategy.

After Treaty of Amsterdam, European Union uses European Employment Strategy formally. This strategy changes the community and operates the way in social policy. the original policy system was Directive, and then the later one is oriented towards acceptable difference and encouraging half voluntary cooperation of modelling further. It shows that the social policy of European Union has transferred governance into administration.

Spain , one of European Union member state , It cost much on the the unemployment benefit.

After joining the European Economic Community, the rate of unemployment of Spain is reduced by a wide margin. Besides offering a large number of economic aids in the European Economic Community, and under the influence of common social policy, there must be corresponding transitions in the labor policy of Spain.

This thesis wants to speak of from the social policy of European Union. Putting the labour policy as a centre. European Union how tactics it comes to be because should labor market of unemployment more with employment . After Spain participates in Europe's combining, the impact that OK that the economic market produces , improve the situation of the Spanish careers market? The above, all for the observation focal point of this thesis and purpose of studying.

Key words: European Union, labor policy, Spain.

## 歐洲聯盟對西班牙勞動市場影響之研究：以就業策略為例

### 目錄

第一章	緒論.....	1
第一節	研究動機與目的.....	1
第二節	研究方法、限制與研究架構.....	3
第三節	文獻探討.....	6
第二章	歐洲聯盟的社會政策.....	11
第一節	歐洲聯盟社會政策形成背景.....	11
第二節	歐洲聯盟的社會政策.....	16
第三節	歐洲聯盟的社會政策發展過程.....	24
第三章	歐洲聯盟的勞工政策.....	37
第一節	發展沿革.....	38
第二節	歐洲聯盟勞工政策之制訂.....	42
第三節	歐洲聯盟勞工政策的具體內容.....	49
第四章	歐洲聯盟就業策略與西班牙之因應.....	55
第一節	歐洲聯盟就業策略的背景.....	55
第二節	歐洲聯盟就業策略的發展過程.....	57
第三節	歐洲聯盟就業策略.....	58
第四節	民主化後的西班牙勞工市場政策：邁向彈性.....	68
第五章	西班牙加入歐洲共同體前後之就業狀況.....	77
第一節	西班牙加入歐洲共同體前的勞工政策與國內就業狀況分析.....	77
第二節	西班牙加入歐洲共同體後的經濟狀況.....	86
第三節	西班牙的就業結構.....	100
第六章	結論.....	107
第一節	社會政策與西班牙失業問題.....	107

第二節 西班牙改革的主要策略.....	108
第三節 西班牙改革的檢討.....	110
參考資料.....	113

## 圖表目錄

圖一：研究架構圖.....	6
表一：歐盟就業策略的原則與政策落實.....	63
表二：西班牙政府收支預算平衡表( 1990 - 2000 ).....	92
表三：勞動力占整體人口百分比、就業率與失業率的趨勢.....	104
表四：西班牙 GDP 成長值與通貨膨脹率( 1991 - 2001 ).....	105

# 第一章 緒論

## 第一節 研究動機與目的

在二次大戰之後的五十年，歐洲國家的社會政策取得了輝煌的成就，在歐洲聯盟(European Unions,以下簡稱歐盟)還沒出現之前，歐洲經濟共同體(European Economic Community,簡稱EEC)已經就有社會政策的框架雛形，後來的歐盟社會政策就是延續著之前歐洲共同體(European Communities,簡稱EC)的框架發展。<sup>1</sup>按照歐盟官方的說法，歐洲聯盟是建立在「歐洲共同體」、「共同外交與安全政策」(Common Foreign and Security Policy,簡稱CFSP)和「司法與內政合作」(Justice and Home Affairs,簡稱JHA)三大支柱基礎上的一個政治經濟共同體。在這個結構中，社會政策屬於第一支柱，就是歐洲共同體所組成的部分。<sup>2</sup>歐盟階段的共同社會政策得到很大的發展：在政策的範圍方面，歐盟在共同體的傳統社會政策領域，尤其是勞工政策，明顯地有很大進展。不僅如此，歐盟還將共同體社會政策的領域擴大到就業政策、社會包容(social inclusion)和社會保護等新議題上，並提出了成員國社會政策趨同的目標。

自從七十年代石油危機以來，西歐國家生產總值的成長趨緩，政府財政赤字擴大，失業率長期偏高，在民主化的情況下，國營企業出現競爭力減弱與效率低的情況。此外，勞動市場僵化，一方面企業營運負擔大且經營執照不易申請；另一方面勞工權益受到良好的保障，資方不易解雇勞工，勞工的工資和工時相當固定，並且有最低工資的保障。<sup>3</sup>西歐一向引以為傲的社會福利制度的無法適應及反應經濟競爭力降低的事實。歐盟國家積極尋求對策，八十年代中期以來化解之道除了第三條道路，<sup>4</sup>便是深化歐盟內部的整合，它們通過協調行動，充分利用

<sup>1</sup> Linda Hantrais, Social Policy in the European Union, New York: Macmillan and St Martin's Press, 2000, p132.

<sup>2</sup> 請參照歐盟官方網站，"Structure of the European Union: the Three Pillars"，  
(URL:[http://europa.eu.int/eur-lex/en/about/abc/abc\\_12.html](http://europa.eu.int/eur-lex/en/about/abc/abc_12.html).)

<sup>3</sup> Geyer, Exploring European Social Policy, UK: Blackwell Publishing, 2000, p.56.

<sup>4</sup> 英國社會學家紀登斯(Anthony Giddens)提出「第三條路」(或新中間路線)這個觀念，想在「新右派」與「新左派」兩個對立思想中，另外找一條出路。第三條路是中間偏左的路線，乃是有別



彼此的優勢來解決共同的問題，實現經濟與金融整合，如共同市場、資訊研發策略與單一貨幣等，即為各國提供防避風險的良好機制。此外，期望透過經濟和社會的改革，包括刺激創新、鼓勵研發、激勵企業家的誕生、勞動市場的更彈性化以及完成單一市場等，主要是利用歐洲層次的導引以便轉化成國家和區域政策，並採用「開放協調機制」(open method of coordination)作為擴散效應的媒介，以期十年內增加 40% 的生產和創造 20,000,000 個工作。<sup>5</sup>

歐盟的超國家管理和民族福利國家自主性之間呈現不同的競合型態，歐盟的政策和會員國的政策回應也呈現高度複雜的關係。「社會政策」一詞本身是一個涵蓋多項子政策的集義詞，同時各國對其涵蓋的範圍也沒有一定的共識。<sup>6</sup>所以即使在歐盟的層次，社會政策也呈現出整合程度差距極大的現象：從發展較快的勞動保護及兩性平權政策，一直到幾乎原地踏步的核心社會保障政策（年金、失業、健康保險等）。但自九〇年代以來，歐盟嘗試以「開放協調機制」的方法來推動社會政策及其他敏感領域的進展。為了解決各會員國日前面臨嚴重的失業問題，歐盟在九〇年代後期新增就業策略。阿姆斯特丹條約後，歐盟正式開始歐盟就業策略(European Employment Strategy, EES)，該策略改變共同體在社會政策方面運作方式，從原來以「指令」(Directive)為主的政策體系，到「更加接受差異性和鼓勵半自願型式的協作」(acceptable difference and encouraging half voluntary cooperation of modelling further)的方向發展，這種「開放協調機制」比之前的「指令」模式更具有彈性，這表示歐盟社會政策由統治(governance)向治理(administration)的概念轉變。

---

於共產主義(社會主義)與資本主義(掠奪式的)之外的路線，強調政府的功能與市場的規範，第三條路事實上也是對於以上兩者功能的調和，強調政府的有機性、官能性，能避免極左或是極右的危機。

<sup>5</sup> 郭秋慶，「經濟全球化與歐洲聯盟里斯本議程」，歐洲聯盟研究論壇研討會——歐盟高峰會與台歐關係，2004.4.2。

<sup>6</sup> 例如英國對此的理解並不包括勞動保護政策；而在德國的社會政策理解中，勞動保護卻是核心要素之一，但是不包含教育政策（教育屬於各邦權限範疇）。本文從廣義理解社會政策一詞，包含風險保障（例如社會保險）、勞動保護、所得重分配和人力資本培育等面向。

歐盟會員國之一的西班牙，在尚未參與歐洲統合的佛朗哥時代，其失業救濟金花費甚鉅，為了失業勞工基本生活的保障的確有所幫助，但在預算排擠效應下，反而使西班牙政府未能在創造就業機會上多所著墨，讓失業狀況陷入惡性循環，而沒有根本性的解決。加入歐洲共同體後，西班牙的失業率大幅降低，除了歐洲共同體給予大量的經濟援助外，而且在共同社會政策影響下，西班牙的勞工政策必須有相對應的轉變。

本論文欲從歐盟的社會政策談起，以其中的勞工政策為中心，討論歐盟國家僵化的勞動市場，歐盟如何以就業策略來因應高失業的勞動市場。

其次西班牙的經濟狀況與失業率，與歐盟經濟情況較好的國家相比，都有相當大的進步空間，歐盟的社會政策、如何影響西班牙政府？西班牙參與歐洲整合後，經濟市場產生如何的衝擊，是否改善西班牙就業市場的情況？以上皆為本論文的觀察重點與研究目的。

## 第二節 研究方法、限制與研究架構

### 一、研究方法

本論文將以歷史研究方法與內容分析法進行研究。

#### (一) 歷史研究方法

所謂的歷史研究方法(historical method)是指有系統地客觀收集與客觀的評鑑與過去發生之事件有關的資料，以考驗事件的因、果與趨勢，並提出準確的描述與解釋，進而有助於解釋現況與預測未來的一種歷程。

本文係西班牙加入歐洲統合前之討論開始分析，對西班牙加入歐洲統合前的國力作比較綜合的評比，如國民生產毛額、政府財政赤字、國家進出口貿易數據、失業率與公共基礎設施等等，再與加入歐洲統合後加以比較相同的項目，譬如農業就業人口比例在加入歐體後的變化、進出口產業在加入歐體後的轉換，是否有外資的進入、新技術的引進可能帶來西班牙的經濟繁榮，進而探討是否為西班牙勞工問題與失業率帶來的效應，以及目前及未來西班牙要在降低失業率的同時

如何配合歐盟與其他會員國。

## (二) 內容分析法

「內容分析」(content analysis)的意義：「客觀、系統及定量的敘述明確傳播內容之一種方法。」內容分析的檔案資料是極為多元化的，包括正式檔案、數量記錄與其他檔案，甚至包括私人之作。內容分析法重視系統性、客觀性的分類，不只分析所載的內容，尚且根據研究目的、設計假設來收集資料，予以分析結果、證實，也可能是推翻原本假設。

本論文將以西班牙官方檔案、資料與歐洲聯盟的檔案、資料為主要根據，輔以國內外相關歐盟與西班牙相關著作與論述，作整理、分析及歸納的工作，包括國民生產毛額、政府財政赤字、國家進出口貿易數據、失業率與公共基礎設施等確切數字的分析，以及各產業部門人口比例在加入歐體後的變化、進出口產業在加入歐體後的轉換，是否有外資的進入、新技術的引進的新數據前後比較，以作為西班牙參加歐洲統合而帶來國力進步的佐證。而進一步能夠改善失業問題、也使其勞動市場更加健全。

## 二、研究限制

從西班牙歷經孤立到參與歐洲統合，及其對經濟與勞工問題的影響，並討論談到西班牙現今的勞工問題與歐盟各國今日經濟層面遇到困境。由於本文涉及經濟層面甚廣，而且資料蒐集因時間與空間的差距，僅能從有限的文獻資料作分析，且西班牙社會勞工黨(Partido Socialista Obrero Espanol, PSOE)<sup>7</sup>新總理薩巴得羅(Rodriguez Zapatero)自二〇〇四年，所率領新政府執政時間仍然不夠長，其勞工政策還有一段摸索期間，尚無法正確評估其成效如何，所幸目前網路資訊發達，可以藉此獲得歐盟官方及西班牙官方相關數據，對本文有莫大助益。

## 三、研究架構

本論文之研究架構共分六章，如下：

第一章為緒論，包括研究動機與目的、研究方法與限制、研究架構與相關文

---

<sup>7</sup>社會勞工黨於一八七九年五月二日在馬德里成立，巴布羅 伊格列西亞 (Pablo Iglesias) 為首。

獻的探討。

第二章對歐洲聯盟社會政策之形成過程、法源根據、制訂程序、具體內容，以及發展的趨勢。

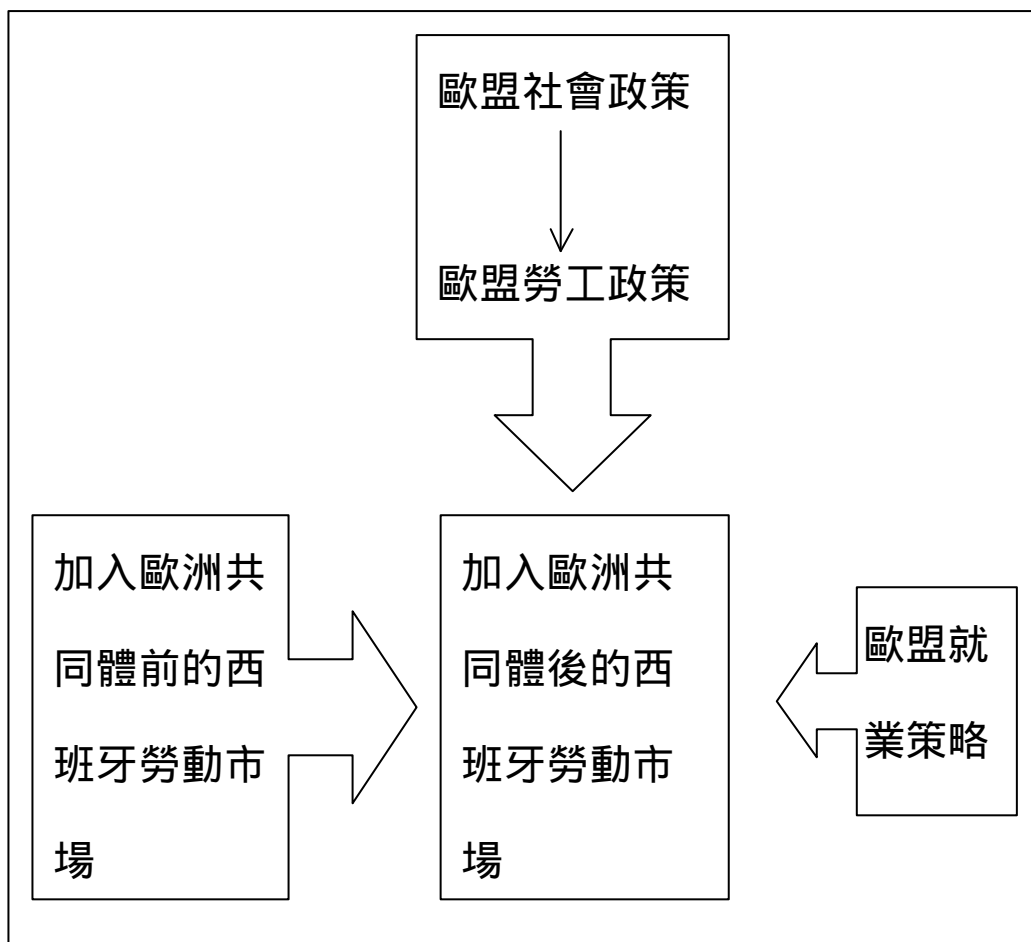
第三章對歐洲聯盟勞工政策之形成過程與實際內容等，作一整體性之說明，闡述歐盟勞工政策之發展沿革、法源根據、制訂程序、具體內容，以及發展的趨勢。

第四章探討歐盟社會政策的另一種形式——歐洲就業策略的形成、實施形式與範圍。

第五章為西班牙勞動市場從佛朗哥時代到參與歐洲統合後的變化，並探討歐洲就業策略對西班牙勞工政策的影響。

第六章為結論，筆者於本章對本論文作出總結，並提出心得。

圖一：研究架構圖



### 第三節 文獻探討

本文將蒐集台灣國內與國外學者曾發表、撰寫的著作與文獻資料，與國內有關西班牙的論文，並利用各種網路資料庫與網際網路的資源，此外歐盟及西班牙所出版的相關資料也是參考重點。

#### 一、西班牙勞動市場方面：

1、Jimeno and Toharia(1994)藉以西班牙失業與勞工市場僵化為研究主軸，依照時間順序分析每段時期勞工市場所面臨的問題和所產生的失業情況。依其看法，佛朗哥統治時期，造成市場流動率降低，市場僵化的影響延續民主化後，社會勞工黨政府雖然加速自由化，但是僵化的勞動市場和國際經濟危機的重創，使西班牙經濟更陷泥沼。

2、Ballester(2005)主要分析歐洲就業策略在完成西班牙勞動市場政策上的影

響。自從一九九七年歐洲就業策略透過開放協調機制改變就業政策。二〇〇〇年里斯本高峰會建立一項重要的目標：使歐盟成為世界上最有競爭力和活力的經濟體。西班牙勞動市場政策的演變，改革的方向主要朝增加彈性化；首先，積極政策是如何在歐洲三種福利國家中瞭解和實現及對不同福利國家的影響<sup>8</sup>；其次解釋歐洲就業政策的內容和分析勞動力和工資關係的概念；最後說明消極政策的定義，同時記錄西班牙七〇年代和九〇年代歐洲勞工在勞動市場演化過程中出現各種負面結果：貧困的情況失業增加和象徵不穩定工作型態的暫時性合約，但是勞動市場政策依然朝增加彈性化、撤銷管制規定和減少勞動成本改革。

3、IDS European Report(2004)在馬德里爆炸事件被控制後，社會勞工黨在大選中逆轉獲勝。但缺乏國會絕對的優勢，為了組成執政團隊，他們需要獲得小黨的支援，主要是加泰蘭和巴斯克區域黨(Catalan and Basque regionalist and nationalist parties)。隨著巴斯克民族黨(Partido Nacional Vasco, PNV)、加泰蘭匯合黨(CiU)和加泰蘭左派共和黨(ERC)的堅持與轉型，社會勞工黨將更難獲得支援、也更難維持現在的局勢。在國際情勢上，西班牙政府決定撤回參與伊拉克戰爭的軍隊，與美國政府有了重大的歧見，所以西班牙政府必須積極挽回與拉丁美洲和北美的關係。

負面的消息是貿易赤字的增加，二〇〇三年有 38,189,900 歐元的入超，表示西班牙商品低競爭力的恐懼(儘管西班牙的商品價格比起他們在歐盟的某些競爭對手低了 20%)，和政府沒有提供足夠的出口附加價值。

二〇〇四年工業產值的下降，個人消費指數持續上漲，但工作機會成長仍可以保持成長的效應、個人所得稅的減少按通貨膨脹率仍較低的。這些因素將有助於因為抵押貸款而來的家庭負債。生產設備的投資，工業生產和海外貿易應該將

<sup>8</sup> 傳統來說，在歐洲有三種福利國家模式：

- 一、自由主義(盎格魯撒克遜): 英國、愛爾蘭
- 二、社會民主主義(斯堪地維亞): 丹麥、芬蘭、瑞典
- 三、組合主義(大陸性): 奧地利、比利時、法國、德國、荷蘭

請參照 Esping-Andersom, G. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, (Cambridge: Polity Press, 1990), p.177.

有所成長以回應改善的歐盟國際貿易前景，出口預測成長值將稍微限縮到 2.4%，未來兩年將更成長。

二〇〇四年三月歐盟東擴後，充滿對西班牙相關衝擊的相關的研究，與東歐同樣屬於低價值型的經濟型態的影響衝擊著西班牙，歐盟的區域與結構平衡基金調整從每年六百億歐元為每年七百億歐元也可能因為東歐國家而降低。一個研究預測到了二〇〇七年，歐盟的區域與結構平衡基金的削減將使西班牙的 GDP 值下降 2%。

二〇〇三年產業普遍失去 95,000 個工作機會。在過去三年因為遷移 10,000 個工作機會消逝，而設備效率的提升更進一步的使得 5,000 個工作機會喪失。

在巴塞隆納(Barcelona)附近的傳統產業區、動力機械工業和紡織業尤其深受打擊。Nissan 公司近來已經宣佈裁減在他們加泰蘭(Catalán)廠區的 600 個工作機會，Alcatel 公司裁減 2,500 個工作機會、Lear 公司裁減 1,250 個工作機會、Lucent 公司裁減 1,000 個工作機會、Puigero 公司裁減 1,595 個工作機會。

勞動力成長到 2.7%，二〇〇三年有 19,000,000 勞動人口，其中有 16,890,000 人實際就業，這是十九年來最高的比例。總計二〇〇三年有 430,000 個新工作機會被創造，其中一般來自歐盟，但有疑慮認為過去八年的工作創造率只有比二〇〇三年縮小 0.9%，只有少數工作才是長期性的工作。西班牙的勞動率在歐盟層級來說是屬於低的。

地方性的失業率的差距仍然相當大，失業率從那瓦納( Navarra)的 5.5%到安達魯西亞( Andalusia )的 18.6%，<sup>9</sup>因此會產生為了尋找工作機會而非自願遷移。

大部分新創造的工作是暫時性且低薪資。儘管暫時性工作的影響力已從一九九六年開始下降，但是有報告指出目前有 30.6%的勞工仍是暫時性的就業，這個數據是歐盟平均的兩倍之多，而暫時性的工作平均只有 10 個工作天。目前透過派遣工作的公司的工作合約平均有 25 個工作天；每年其中只有 30%到 35%的勞工轉為長期性的工作。二〇〇三年新簽訂的勞動契約只有 8.7%是長期性的工作。

---

<sup>9</sup> Council of the European Union, Joint Employment Report 1999, ( Brussels:2 December 1999), p.11

現在有 1,977,944 個登記的移民，大約是西班牙總人口的 5%，這個數字是一九九六年的三倍，這些移民其中有三分之二來自歐盟以外的國家，主要由於開放未登記文件的移民合法化所致。

整個農業領域和建築業都依賴廉價（通常是非法）的移民勞工，他們的工資是每小時 2.50 歐元。在馬德里(Madrid)和瓦倫西亞(Valencia)拉丁美洲是主要的移民來源，而在加泰隆尼亞(Catalonia)和安達魯西亞(Andalucía)則以非洲來的移民為多數。

4、Dolores Licerias(2004)根據西班牙勞工聯盟所做勞動市場分析，<sup>10</sup>可清楚了解西班牙勞動情形的演化，從一九九七年改革、一九九八年暫時性合約改革到二〇〇一年的改革論述說明，文中提出兩項重要新的現象：一連串的勞工問題持續出現，在技術研發改革投資不足，唯一能跟其他國家競爭的只剩下低廉的勞工，勞工工作環境的不穩定使勞動品質不佳；接著失業問題的產生集中在特定的團體(婦女和年輕人)上。

## 二、歐洲社會政策方面：

1、Hantrais(2000)在解釋歐洲社會政策制定和各國家政策形成之間的互相連結關係，以不同規則的方法分析社會政策，其中把社會政策分為教育培訓與就業、改善生活與工作條件、家庭政策、性別教育、老年和殘疾人士政策、社會容納政策等等。後來因為面對東擴後的國家加入和立法程序的發展，歐盟的社會政策也進行修改。

2、Geyer(2000)提供包羅萬象、詳細和更新的概述以及解釋歐盟是加強還是減弱歐盟社會政策，二次戰後歐盟社會政策大綱和歐洲整合理論和施行的演化關係值得再繼續研究。然而，Geyer 把歐盟社會政策主要的內容分類如下：勞工、性別、反貧窮、反歧視、老年人、殘障者、年輕人和大眾健康政策，還探討社會政策的主軸-結構基金，特別是歐洲社會基金，歐盟社會政策的走向將朝向更開放合作

---

<sup>10</sup> 在西班牙和歐盟之間不同的就業結構表、西班牙經濟概況圖、職業表格、罷工數目和相關重要資料等等。



之路。



## 第二章 歐洲聯盟的社會政策

在二十世紀的最後這十年中，歐洲幾十個社會結構殊異的歐洲國家，正在歐盟的架構下進行廣泛的協商與合作，其層面不僅限於經濟領域，猶如進一步邁向政治與社會面整合，稱得上當今最著名的社會工程（social engineering）。為了使各會員國整合過程順利，許多共同政策被制訂同時，依然有部分的歧見存在，但也因為有了這些共同政策，才能讓整合過程有明確的方向和著力點，其中歐盟社會政策是相當重要的一環，所以本章要先特別釐清歐盟的社會政策的發展。

### 第一節 歐洲聯盟社會政策形成背景

要討論到歐盟社會政策的發展，首先要瞭解歐盟經濟領域的合作發展過程，歐盟先藉由經濟領域上的合作，以經濟合作成功的經驗，進而提升到政治事務上的合作。社會政策發展完整與否，經濟發展扮演很重要的角色，必須先有高度且穩定的經濟成長，才能提供足夠的資金來執行社會政策，因此在探討歐盟社會政策同時，勢必要介紹歐洲聯盟的發展歷程，其過程如下：

西歐各國面積狹小，地域相連，經濟架構和體制發展水準比較接近，彼此之間的政治體制、價值理念、意識型態、宗教信仰等也基本相同，經濟上生產力高度發達，各國之間的經貿交往密切。這些共同點為歐洲共同體的成立提供了可能性。第一次世界大戰後，歐洲已有不少有識之士提出建立歐洲聯邦的想法，一九二三年奧地利的卡睿基伯爵(Richard N. Coudenhove-Kalergi)<sup>1</sup>在維也納所出版『泛歐洲』(Pan-Europe)一書就呼籲歐洲統一的重要性，宣揚泛歐運動。法國總理白禮安(Aristide Briand)提出了共同市場的概念，<sup>2</sup>但在當時列強爭霸的情勢下，聯盟沒建成，反而成為二次大戰的主戰場。二次大戰後，西歐所面臨的特殊環境，替歐洲共同市場埋下實現的伏筆。歐盟的形成可以說是二次世界大戰後歐洲政經

<sup>1</sup> Richard Coudenhove-Kalergi 1894 年生於東京。父親是奧地利駐日本大使，母親是日本人，1919 年歸化為捷克籍，1939 年再度歸化為法國籍。他主張歐洲只有兩條路，統一要不然就是崩解。

<sup>2</sup> 法國政治家白禮安 (Aristide Briand, 1862-1932) 在一九三〇年五月十七日的備忘錄中指出：只籌備有限度的經濟聯盟，或關稅同盟無濟於事，歐洲必須以政治的眼光來討論經濟的聯盟。換句話說，必須跨國性的政治組織或法制安排，才能使關貿商務，甚至共同市場建立。請參照 <http://www.spartacus.schoolnet.co.uk/SPRINGbriand.htm>

情勢下的產物。一方面由於戰爭帶來的毀滅，歐洲各地在承受很大的壓力，因此生產力被迫要提升。<sup>3</sup>另一方面戰後國際情勢美蘇興起，西歐各國體認到單靠一國的力量根本沒辦法和美蘇對抗，再加上五、六十年代的西歐經濟突飛猛進，使得歐洲聯盟的呼聲更強，同時歐洲國家也建立了福利國家的社會政策體系，一般來說，歐洲聯盟的發展是逐步地增加會員國，同時也明確地將整合的目標反映在過程中。一九五〇年，法國外交部長舒曼（Robert Schuman<sup>4</sup>）提出「舒曼計畫」，此構想也促成了包括法國在內的六個國家在一九五一年簽署「歐洲煤鋼共同體條約」（European Coal and Steel Community，簡稱ECSC），這個條約也嘗試以和平手段完成歐洲的整合運動揭開序幕。<sup>5</sup>歐洲整合運動約有五十年歷史，當中隨著組織架構的改變，陸續有簽訂幾個重要條約與社會政策相關，如下：

一、一九五七年的羅馬條約(The Treaties of Rome)：

羅馬條約是由三個條約所組成的，首先在一九五一年四月十八日，法國、德國、義大利、荷蘭、比利時和盧森堡在巴黎簽訂的「歐洲煤鋼共同體條約」，又稱「巴黎條約」（Treaty of Paris）。一九五二年七月二十五日「巴黎條約」正式生效，「歐洲煤鋼共同體」也成立。隨後，一九五七年三月二十五日，上述六國又在羅馬簽訂「歐洲經濟共同體條約」和「歐洲原子能共同體條約」（European Atomic Energy Community，簡稱Euratom）以上統稱「羅馬條約」（The Treaties of Rome）。一九五八年一月一日生效，成立「歐洲經濟共同體」和「歐洲原子能共同體」，其中「歐洲經濟共同體」的意義最大，它表示歐洲整合已經超越單一部門範圍，進一步邁向整體性的經濟整合，為了要達到經濟整合，「歐洲經濟共同體」希望在一九七〇年以前藉由以下四個目標加以實現：<sup>6</sup>

<sup>3</sup> 當時，由於要快速讓經濟變好，因此在歐洲出現了許多跨國公司，然而就需要一個超國家的機構或組織來合作。

<sup>4</sup> 法國外交部長舒曼（Robert Schuman,1886-1963），出生在盧森堡，其所提出的計畫有三項目的：一、將煤鋼生產至於共管之下，使得任何國家都沒有辦法獨自完成戰爭準備所需的鋼鐵，二、幫助德、法兩國經濟復甦，三、促進整個歐洲安全，最後是避免戰爭的發生。

<sup>5</sup> 轉引自許記泰，全球化下的歐盟社會福利制度與改革，（宜蘭：佛光人文社會學院社會學研究所碩士論文，2004年），頁121。

<sup>6</sup> Colin Pilkington.,Britain in the European Union Today (Manchester:Manchester University Press,1995),pp.22.

1. 取消內部所有的關稅和對貿易的限制，形成一個共同市場(a common market) ,
2. 建立一個共同外部關稅，只要是屬於共同體會員國之外的國家產品，都必須給付相同的關稅，
3. 透過立法禁止會員國的不公平競爭，
4. 促進貨物、人力、資本和服務的自由流通。

羅馬條約還申明，各會員國決心在歐洲各國民眾之間建立越來越密切的合作，消除分裂歐洲的壁壘，保證各國家的經濟和社會進步，不斷地改善人民的生活條件。雖然羅馬條約中對於促進勞動市場自由流通，做了很大的努力，但是羅馬條約的基本目標還是注重在經濟方面的合作，也就是說，社會政策此時只是一個為了達到經濟整合目標的手段而已。

## 二、一九八六年的單一歐洲法案（the Single European Act）：

一九七〇和一九八〇兩個年代是歐洲共同體發展的顛峰時期，一方面其會員國的數目從六個增加到十二個：包括一九七三年的英國、愛爾蘭與丹麥，一九八一年的希臘以及一九八六年的西班牙和葡萄牙。另一方面，歐洲共同體組織架構已經完全成形，而且制訂很多政策，尤其是一九七九年開始的「歐洲貨幣體系」（the European Monetary System），為進一步的貨幣統合鋪路。<sup>7</sup>一九八五年根據所完成內部市場白皮書推動單一市場計畫（Single Market Programme），種種的努力最後集結成一九八六年的單一歐洲法案，揭示六個主要目標：<sup>8</sup>

1. 在一九九三年一月前達成歐洲單一市場，
2. 經濟與社會整合，
3. 強制共同科技發展政策，
4. 強化歐洲貨幣體系，
5. 將社會面的問題列入討論議程，

<sup>7</sup> John Pinder, *European Community: The Building of a Union, 2<sup>nd</sup> Edition*, (Oxford: Oxford University Press, 1995), pp. 13-14.

<sup>8</sup> 請參照古允文，「歐洲社會政策」，*中國論壇*，（台北：第 385 期，1992 年），頁 139-140。

## 6. 共同致力於環境保護工作。

最受到注意當然是歐洲單一市場的實現，同時也是基於羅馬條約所強調的四大自由：貨物、人力、資本和服務的自由流通。其中社會政策方面又有了一些進展，其主要是在社會政策的決策過程方面，使用新的合作程序，讓歐洲共同體理事會更大的權力去解決過去在社會政策方面很難完成的矛盾問題，同時還強調了在歐盟層級的社會對話、勞工權益以及增強會員國之間在經濟和社會的一致性。總體看來，單一歐洲法案在社會政策的決策機制上雖然有所突破，但在將社會政策納入歐盟法制方面卻沒有什麼進展，單一市場法案的目的是希望整合能再進一步發展，<sup>9</sup>但直到一九九二年，馬斯垂克條約才將歐洲聯盟正式訴諸文字，也使得社會政策的整合向前邁進一大步。

### 三、一九九二年的馬斯垂克條約和一九九七年的阿姆斯特丹條約

一九九一年十二月，在荷蘭馬斯垂克市簽署「歐洲聯盟條約」<sup>10</sup>（通稱馬斯垂克條約）（Treaty of European Union），它要求歐體會員國致力於改善現行的合作體制，並以條約來約束會員國採取一致行動，包括「歐洲經濟暨貨幣聯盟」及「政治聯盟」兩項條約，計畫於二十世紀末採取階段性步驟，逐步成立歐洲中央銀行，發行單一貨幣，並推動政治聯盟，建立共同之外交暨安全政策。該條約於一九九三年十一月生效，歐洲聯盟也正式問世。一九九九年五月一日，阿姆斯特丹條約（Treaty of Amsterdam）生效，帶領歐盟進入二十一世紀。條約的主要目標為：促使歐盟機構能更有效準備下一次擴大、加強歐盟的對外政策、發展一致的歐盟策略以促進就業、消除歐洲境內人員自由流動的障礙。二〇〇一年二月歐盟十五個會員國簽署尼斯條約（Treaty of Nice），主旨在於促使歐盟完成後冷戰時期歐洲統合大業，將於未來十年陸續納入十二個以上新會員國，其中包括東歐前共產集團國家及中歐和地中海地區國家；及因應未來歐盟組織規模擴大所可能

---

<sup>9</sup> 轉引自劉人璋，瑞典社會福利制度之研究，（嘉義：南華大學歐洲研究所碩士論文，2004），頁73。

<sup>10</sup> 歐洲聯盟條約，一九九一年十二月九號到十號在荷蘭馬斯垂克舉辦第四十六屆歐體高峰會，經過這次高峰會，通過並草簽歐洲經濟貨幣聯盟條約和政治聯盟條約。

面臨的變革，預為規劃、調整歐盟的決策機制。

#### 四、二〇〇三年歐洲新憲法草案

二〇〇三年七月十八日所提出的歐洲新憲法草案，有關社會政策實質內容的相關規定，並未見引進更多的社會議題或更加擴大歐盟社會政策既有的範圍。然而，邁向二十一世紀的歐盟，社會政策必須要有全球的經濟環境與政治氣氛及各會員國個別差異的考量。

自十九世紀的工業革命以降，歐洲各國社會福利體制的建構主要以「工作」為核心，以「勞工」為主體。八〇年代、九〇年代的歐洲，在經過全球化的衝擊、資訊科技的洗禮，各國失業率居高不下，未享有工作福利的族群大量增加，連帶造成歐盟「單一勞動市場」似乎已成為「單一社會風險市場」。因此，面對內部擴大的問題，歐盟應該跳脫舊有的福利框架，建構一套更具有彈性的「泛歐社會安全網」，以強化歐盟的社會凝聚力。

歐盟的擴大（六國 九國 十國 十二國 十五國 廿五國）意味者歐盟內部呈現福利體制的多樣化，創始會員國所採行的多半是「國家組合主義的福利體制」(the state-corporatist model)，第一次擴大，使盎格魯薩克遜國家的「自由主義的福利體制」(the liberal model)與國家組合福利體制在歐體內共同並存，南歐國家的加入歐體，讓歐洲的福利體制又增添了以「家庭」為核心的福利體制色彩，以瑞典為代表的斯堪地那維亞各國的「社會民主模式的福利體制」(the social democratic model)也於一九九五年正式進軍歐盟，東歐十國亦正式成為會員國，即使是原有的社會議題，社會面向的統合工程自然變得更加複雜、更加困難。甚至有人認為，如果歐盟持續的擴大，最後可能在會員國間能統合的只剩下制定社會政策時所依據的基本原則與價值(如：社會正義、公平與平等、互助 )了。<sup>11</sup>

就歐盟發展的歷史看來，其社會政策經歷了一項從虛到實，從零到完整的不斷發展的過程。同時，歐盟社會政策的發展過程也會受到經濟、政治和文化因素

---

<sup>11</sup> 趙美盈，「歐盟制憲與社會政策」，歐盟制憲對其內外發展之影響學術研討會，歐洲聯盟研究論壇，2003.11.20.

的影響。雖然起初是以經濟為目標，但後來社會保障的成分越來越多。尤其八〇年代以後由歐盟國家中失業、貧困和社會排斥的問題逐漸嚴重，使得歐盟社會政策的目標朝向解決這些社會問題轉移了，例如二〇〇〇年里斯本高峰會所提出的社會政策目標都是依循這個潮流所發展來的(關於里斯本高峰會在後面章節會詳細介紹)。

## 第二節 歐洲共同體的社會政策

### 一、歐體社會政策的發展：從「社會憲章」到「社會篇章」

有關歐體的社會政策發展，可區分為三個階段：首先，從一九五七年到一九七四年，這是相當謹慎的階段；其次，自一九七四年至一九九〇年，則是勞動法的第一個黃金時期(到一九八〇年則是逆勢發展)。最後第三個階段開始至一九九〇年，也是歐體勞工社會基本權憲章通過開始推算。

#### (一) 一九五七年到一九七四年：社會憲章

在這個階段，歐體的經濟目標極為明顯，儘管如此，有關勞工自由遷徙架構下的部分社會安全措施和歐洲社會基金依然在此時產生。

首次出現是一九六一年的「歐洲社會憲章」(the European Social Charter)，不過在當時並非由歐盟所簽署的，是由英國主導的「歐洲理事會」(the Council of Europe)所提出，其性質等同於「經濟的與社會的人權公約」(the economic and social counterpart of the Convention on Human Rights)，由簽署國對此予以「尊重」，但並不具法律上的強制效力。<sup>12</sup>歐洲經濟共同體剛成立時候，就開始嘗試對共同體公民的社會權利進行界定，同時主張社會權利，就是各國政府有責任改善本國民眾生活，提升社會福祉。社會權是具體而特殊的，在社會保障領域中沒有國際法，且對憲章簽署國沒有行政和法律上的強制性，只是強調各國應該以憲章為標準和根據各國具體條件來制訂相關政策。英國加入歐體後一直拒絕簽署自己主導提出的「歐洲社會憲章」，使其實際意義受到了進一步的限制。儘管如此，

---

<sup>12</sup> Linda Hantrais, Social policy in the European Union, (New York: St. Martin's Press, 1995), p.4

該憲章還是非常重要的，他不只是表明了歐體社會政策建設憲法基礎的態度，而且至少在理論上為共同體社會政策框架的發展提供了依據。在歐洲社會憲章中，提出了多項社會權利(social rights)的主張，不僅是針對勞工和一般公民的基本人權，也涉及家庭、母親與兒童皆受到社會、法律、與經濟的保護之權利，該憲章共有三十八個條款，涉及十九項的社會權利：包括工作權、適當工作條件權、安全健康的工作條件、合理的報酬、勞工組織工會、集體協商權、兒童與青年的保護權、就業婦女保障權、就業輔導權、職業訓練的權利、健康保護權、社會保障權、社會與醫療援助權、社會福利受益權、殘疾者社會權利，以及對家庭的社會、法律和經濟保護，對母親與小孩的社會與經濟保護、在憲章簽署國範圍內的跨國就業權、移民勞工和其家人必須受到保護與協助的權利等等。<sup>13</sup>

雖然早在「歐洲經濟共同體條約」中就已有社會政策方面的說明，尤其在建立「歐洲社會基金」，但是仍僅具宣示性的意義，歐洲共同體社會政策計畫初步綱領是由執委會在一九七一年所起草，為了配合歐洲共同體擴大規模為九國，使會員國最高首長在一九七二年巴黎高峰會時做出如下重要聲明：參與的會員國認為社會領域之積極行動與歐洲經濟貨幣聯盟之實現同等重要，除了決定在社會政策上主動出擊，藉以實現經濟和財政統合目標之外，同時建立歐洲共同體區域政策，成立歐洲區域發展基金，並訓令歐洲共同體各組織，應該在一九七四年一月一日前，歐洲共同體要制訂第一個共同體的「社會行動方案」(The 1974 Community Social Action Programme, SAP)於是在一九九四年一月二十一日，部長理事會通過一項為期四年的社會行動綱領，明確宣示三個目標：<sup>14</sup>

- 1.在歐體內達成完全而較好的就業狀況。
- 2.改善生活和工作條件。
- 3.增進勞資雙方對歐體經濟和社會決策的參與，和增進勞工對事業單位生活的參與。

---

<sup>13</sup> F.Vandamme, "The Revision of the European Social Charter", International Labour Review (Geneva:vol.133no.5-6,1994),pp.635-654.

<sup>14</sup> Linda Hantrais, op.cit.,p.5



歐洲共同體對社會政策態度轉為具體且積極，於一九七四年，以及理事會通過支持社會行動計畫的成立，該計畫內容是採取歐洲共同體行動來提高就業水平和就業品質、改善公民的工作和生活條件、鼓勵勞工更多參與企業的決策管理等等。該計畫確立了三十五項具體的行動計畫，把解決失業問題，特別是年輕人、殘疾人士、和女性等等弱勢團體的就業問題列為優先處理的事物。最後，所有這些計畫都得到理事會的批准。這項行動計畫是繼羅馬條約之後的共同體社會政策最重要的發展。當時主管共同體社會事務的歐體社會政策執行委員山克斯

(Michael Shanks) 認為，共同體社會政策超越了條約的框架，反應了最為人們所期待的和可能的政治判斷。理事會指出採取措施來實現下列優先目標的必要性：<sup>15</sup>

- (1)在會員國之間就其就業政策以及透過國家就業體系促進良好合作等議題，建立適當的諮商管道。
- (2)無論其身份為會員國國民或非會員國國民，建立移民勞工的社會行動計畫。
- (3)推動一項共同職業訓練政策和建立一座歐洲職業訓練中心。
- (4)有關促進男女就業機會或職業平等的行動，改善包括薪資在內的工作條件，改善居住和工作環境，並在推動時兼顧雙方面和諧的可能性。
- (5)建立會員國間有關社會保護政策的適當諮商管道。
- (6)建立一個指示性的行動計畫，尤其強調工作場所安全衛生；有關勞工健康，首先應從勞動條件最艱困的行業開始。
- (7)透過會員國間合作，推動特定措施，採用導航式綱領來打擊貧窮，增加勞資雙方有關共同體經濟社會決策和勞工在企業內職業生涯發展等議題的參與。
- (8)勞工或其代表在共同體內的企業生涯的漸進參與。
- (9)促進勞資雙方在共同體經濟社會政策的參與。

為了解決七〇年代石油危機引起的通貨膨脹和高失業率問題，使得社會行動方案的主要目標圍繞在：充分就業、生活和工作條件改善和勞工參與這三個議題

---

<sup>15</sup> Robert R. Geyer, Exploring European Social Policy, (Cambridge: Polity Press, 2000), p.36.

上。<sup>16</sup>隨後，建立起三個基金會：(1)「社會基金會」，用來設立職業訓練和就業輔導措施；(2)「區域基金會」(the Regional Fund)，設立來改善貧窮地區的基礎建設；(3)「農業指導和保證基金會」(the Agricultural Guidance and Guarantee Fund)成立來支持鄉村地區發展方案，以上這三個基金會常合併起來稱為「歐洲結構基金會」(the European Structural Fund)，其目標有五項：<sup>17</sup>

- (1)促使低度發展地區的發展和結構調整。
- (2)轉變那些工業嚴重衰退的地區。
- (3)透過訓練與就業措施對抗長期失業。
- (4)促進和協助青年人口順利進入就業市場與工作調適。
- (5)改進鄉村農業地區的發展。

歐體條約第一五八條強調了共同體內經濟和社會結合的必要性，意指區域間的差異應藉由結構性基金的積極行動，來協助較低度開發的區域。自從一九九三年開始，這些基金以每年不低於一百五十億歐元的原則下運作。

#### (二) 一九七四到一九八九年：

該時期區分為兩個階段；第一階段是一九七四年到一九八〇年，第二階段則自一九八〇年到一九八九年左右，此階段可稱為柴契爾夫人所倡導的去管制化運動時期(Deregulation)。

第一階段曾被稱為和諧化的黃金時期，當時通過的勞動法指令包括：

- (1)一九七五年，給付平等指令和集體資遣指令。
- (2)一九七六年，有關男女工作條件之平等對待指令。
- (3)一九七七年，企業轉移和勞工所享有之權利保障指令。
- (4)一九七八年，有關男女社會安全之平等對待指令。
- (5)一九八〇年，有關企業倒閉之指令。

社會行動方案提出後十年，歐洲共同體社會政策發展建立了規模，使得歐洲

---

<sup>16</sup> Micheal Gold, The Social Dimension: Employment Policy in the European Community, ( Basingstoke: Macmillan, 1993), pp.22-23.

<sup>17</sup> Moore, Stephen, Social Welfare Alive, ( Cheltenham: Nelson Thornes, 1993), pp.205.

共同體社會政策開始由宣示性意義轉變成實際行動，自此，社會政策的重要性也受到歐體會員國的重視，然而到了一九八六年的單一歐洲法案時，就非常明顯地將社會面向問題與社會整合納為其重要議程之中，最後就有了「歐體勞工社會基本權憲章」(the Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers)<sup>18</sup>的產生。<sup>19</sup>

第二個是一九八九年所提出的「勞工社會基本權憲章」，在界定共同體公民社會權利方面邁向新的一步。一九八七年，比利時就業部長艾倫 汗森納 (Alan Hansenne) 提出一項議案，認為歐洲共同體應該在一九六一年「歐洲社會憲章」的基礎上建立一個新的「勞工社會基本權利憲章」。這項議案當時雖然沒有通過，但是把要重新定義「歐洲社會權利」的問題給點出來。一九八八年，執委會在「社會市場的社會制度」中較完整地說明勞工的社會權利。在歐洲議會、經濟社會委員會、執委會和歐洲工會聯盟的催生下，該憲章最後被提交給歐洲理事會進行批准。一九八九年十二月，歐洲共同體斯特拉斯堡 (Strasbourg) 高峰會以十一票對一票通過該議案，在此高峰會中，歐洲理事會要求執委會在建立新的社會行動計畫時全面貫徹「歐體勞工社會基本權憲章」，運用指令、建議、決定、規定的方式來執行該憲章。據此執委會提出了「一九八九年社會行動計畫」(The 1989 Community Social Action Programme, SAP)。由於唯獨英國投了否決票，該憲章只能以鄭重聲明(solemn declaration)的形式加以公布，不能納入共同體的法律體系，但是在大多數的支持下獲得通過，其所揭示的理念包括：<sup>20</sup>

- (1)歐洲共同體公民在共同體境內移動的自由。
- (2)合理的工資以維持適當的生活水準，和免費接受就業服務的權利。
- (3)生活與工作條件的改善，其範圍涵蓋全職和兼職的各類勞工，並且保障其簽訂工作契約的權利。

<sup>18</sup> 名稱翻譯很多：共同體勞工基本社會權利憲章、歐洲工人基本社會權利憲章等等。在此筆著採用「勞工社會基本權憲章」，以下簡稱「社會憲章」，來區別「歐洲社會憲章」。

<sup>19</sup> Linda Hantrais, *op.cit.*, pp.6-8.

<sup>20</sup> 請參照古允文，前引文，頁 106 和 Mark Wise and Richard Gibb, Single Market to Social Europe: the European Community in the 1990s, (Harlow: Longman, 1993), pp.160.

- (4)不論有沒有工作，都能接受適當的社會保護。
- (5)組織工會和集體協商的權利。
- (6)參加職業訓練的權利。
- (7)男女工作平等的權利，包括待遇和其他工作條件的平等。
- (8)資訊、諮商和參與的權利，尤其當引進新科技和公司改組時，勞工應被充分告知和參與。
- (9)工作場所的健康和安全。
- (10)最低就業年齡為十五歲，以保障童工。
- (11)退休老人，應保證他們有足夠的資源維持合理的生活水準。
- (12)關於殘疾人士，應該提供各種措施，促進其有參與社會生活和工作機會。

「歐體勞工社會基本權憲章」包括三個部分：引言、概括勞工基本社會權利的十二個領域和關於憲章貫策執行的原則規定。就本文上看來，該憲章與「歐洲社會憲章」沒有實質性的差別。但是對共同體社會政策的發展來說，它確有很大的意義。第一，憲章在制訂過程中經過了歐洲議會、經濟社會委員會的討論，舉行了歐洲層級的勞資對話，是共同體社會政策新機制的一次重要實踐。第二，憲章在遭遇英國的否決的情況下沒有胎死腹中，而是變換形式公布出來。這種作法對當時擺脫英國對共同體社會政策的阻撓是一次重要嘗試。第三，憲章比較完整地界定了「歐洲社會權利」的概念，為共同體社會政策，尤其是與勞工、就業有關的政策發展提供了依據。

「歐體勞工社會基本權憲章」針對的對象是勞工，而「歐洲社會憲章」所針對是一般全體公民，因此雖然兩者都採用「權利」(rights)，但「歐體勞工社會基本權憲章」的「權利」並不意味著普遍性的「公民權」(citizenship)。<sup>21</sup>此外，由於歐體的傳統即是注重在經濟整合和就業問題，不像「歐洲理事會」是個泛政治化的組織。另一方面也反映出歐洲共同體會員國福利體系的差異，引發不同的

---

<sup>21</sup>Mark Kleinman, and David Piachaud, *European Social Policy: Models and Rationales*, (London: London School of Economics, 1992), pp.4. and Linda Hantrais, op.cit., pp.9.

看法，爭議的焦點有二：首先，各國既存的、不同的福利體系要不要協調一致化(harmonization)；其次，如果要一致化的話，發展的方向是應朝向各會員國間最高的、最低的、還是平均的福利水準。最後的結果，歐體將社會政策的決策依然交由各會員國執行，只要求歐洲共同體勞工社會基本權憲章簽約國的公民若到其他簽約國就業時，能享有的待遇和福利與當地人一樣，同時在本國的基本權利也獲得保留，就像「歐洲社會憲章」一般，「歐體勞工社會基本權憲章」的法律強制力約束性也大幅降低。之後，又在一九八九年推動「第二個社會行動方案」，對各國社會立法加以全面檢視，列出了四十七個需要創制或修改的法案，推動各國的國內立法往規劃的方向邁進，希望建立起一個泛歐性的共同社會政策。<sup>22</sup>由於這社會行動方案的努力，因此一個更具有歐洲共同政策色彩的社會政策終於在一九九二年出現了，即稱為「社會章程」(social chapter)。

### (三) 社會章程

一九九二年馬斯垂克條約簽訂後，代表歐洲整合又前進了一步，但是這個社會章程簽訂時也受到一些波折，最後就只以「議定書」(protocol)並附加「社會政策同意書」(agreement on social policy)的方式，附屬在正式的條約之後。

社會章程的內容如下：<sup>23</sup>

- 1、 協議書一開始，要說明三個原則：1) 英國能「置外於」(stay-out)社會章程；2) 其他十一個簽約國同意延續一九八九年的歐體勞工社會基本權憲章所建立方向，繼續在社會面向合作；3) 同意以多數決(Majority Voting)的方式(不包括英國的情況下，需要達到六十六張有效票中的四十四張同意票)來處理一些議題。
- 2、 社會政策同意書是條文的實體，第一條說明政策的目標在促進就業、改善生活和工作條件、適當的社會保護、勞資雙方之間的對話、發展人力資以維持高度就業和打擊社會排除(social exclusion)現象，就是社會邊緣化

<sup>22</sup> Hantrais, Linda, op.cit.,p.11-12.

<sup>23</sup> Sunday Times, "The Treaty on European Union: The full Text and A Step-by-step Guide", The Sunday Times,(London,1992)

- (social marginality)問題。<sup>24</sup>
- 3、 第三條先規範適用多數決方式的議題包括：勞工有獲得資訊和被諮詢的權利、工作環境的改善來保護勞工的健康和安全、工作條件、男女平等以及整合被排除在勞力市場之外的人。同時第二條也規範有那些議題仍必須採用一致同意(unanimity)的方式：社會安全、對被解雇勞工的保護、勞資雙方代表共同參與政策、外籍勞工的安全條件、和不損害社會基金下增加財政支出來促進就業與創造工作機會。
  - 4、 第三條和第四條強調促進泛歐層次的勞資對話關係，與進一步形成契約的可能性，同時歐盟在制訂社會政策時應該先諮詢雙方的意見，即慣稱為「社會對話」(social dialogue)<sup>25</sup>或「社會伙伴」(social partners)。<sup>26</sup>
  - 5、 第五條說明歐盟執委會有責任促進會員國在這些領域的合作和協調。
  - 6、 在第六條中，男女同工同酬的原則得到進一步的強調。
  - 7、 第七條針對上述目標的達成提出檢討，並且歐盟執委會必須每年提出報告，或應要求對特定社會問題進行研究及提出報告。

嚴格來說，社會章程並沒有超越歐體勞工社會基本權憲章，反而引進更多的社會議題或更加擴大歐盟社會政策既有的範圍，<sup>27</sup>不過也開啟了更多的可能性，特別是設法越過反對的或困難的部分，而讓較無爭議的部分盡快在會員國間落實

<sup>24</sup> 現在歐盟各國都有許多邊緣的弱勢團體，也叫做「低下階級」(underclass)，例如低薪或兼職工作性質的婦女、單親家庭、少數民族和偏遠或貧窮地區的居民等等，歐盟的整合是否會使這些弱勢團體更不容易面對競爭的社會環境；或者在整合的過程裡，是否會製造出新的弱勢團體，特別是那些勞動力和不再合乎新經濟需要的勞工和失業者。

<sup>25</sup> 社會對話意指勞資雙方在共同體層級所展開的會議和觀點的交換。由於社會對話事實上包括團體協約在內的契約關係，該議題已經成為廣泛討論並且明顯地預見在歐洲共同體優先事物的主題中。歐體條約第一三八條一款，執委會應該採取任何相關措施來促進勞資對話並在確保平衡支持的原則下，實行之。請參照劉黃麗娟譯，歐洲勞動法與勞資關係，(台北：中華民國勞資關係協進會，民88)頁145。

<sup>26</sup> 歐陸國家在發展市場經濟過程中，經常使用一種利益分配的制度化安排。通常在經濟或社會事務決策上，由勞資雙方或勞資三方就相關議題形成的相互妥協合作關係。在雇主方面主要是指一九五八年成立的歐洲產業和雇主聯合會(Union of Industrial and Employers' Confederation，簡稱UNICE)而在勞工方面的組主要是一九七三年由十七個工會聯盟組成的歐洲工會聯盟(European Trade Union Confederation，簡稱ETUC)、貿易聯盟和其他專業團體。

<sup>27</sup> John Addison and Stanley Siebert, "Recent Developments in Social Policy in the New European Union", Industrial and Labour Relation Review, (Roma: vol.48no.1,1994), pp.5-27.

下來。

社會章程有兩個重要的改革，第一個是將一九八六年單一歐洲法案的「多數決」機制引進社會政策的決策過程，於是某些社會政策的制訂不必再像以前一般需要全部有效票的一致同意才算通過，因而避免由於單一國家的反對而阻礙歐洲社會政策的發展，加速歐洲社會整合的步伐。雖然社會篇章中依然列出五大項必須一致同意的社會議題，但是最麻煩的英國已經被排除在社會篇章以外，剩下的十一個會員國間的共識程度較高，因此一些爭議性議題較容易獲得妥協。<sup>28</sup>

第二個變革是「社會對話」和「社會伙伴」制度的建立。過去歐洲共同體推動共同社會政策的經驗顯示，最困難的部分往往是在各會員國國內相關社會立法的修訂上，這就是為什麼歐洲共同體在一九八九年第一個「社會行動方案」會提出四十七種需要創制或修改的法案，並且積極推動各國修法的原因。社會對話的泛歐性勞資對話關係，能夠越過各會員國這個層級，使全歐洲疆域內的勞資代表能夠共同討論、協商和決策，最後將決議寫成契約形式，提供勞資雙方共同遵守，此種契約乃成為一種法律文件，也可能像是一種社會立法，因此部分解決了各會員國國內立法無法馬上修改的問題。<sup>29</sup>除此之外，社會章程加強了泛歐性勞資代表組織在社會政策決策上的角色，尤其是社會政策在提出或推動立法過程前應該先諮詢其意見，使議題的討論更加開放，同時也容許更多可能性進入議程中。<sup>30</sup>

### 第三節 歐洲聯盟的社會政策發展過程

一九九一年十二月，歐洲共同體十二國簽署了「馬斯垂克條約」，說明了歐洲整合進入了歐洲聯盟階段。在此之後幾十年中，歐體政策也得到了延續發展。以一九九七年六月的阿姆斯特丹高峰會為界線，可以把歐盟社會政策的發展劃分為兩個時期：第一時期，歐盟強化了共同體社會政策的指令性內容，擴大了政策的介入範圍；在第二時期，歐盟替共同體社會政策的發展建立了完整的法律基

---

<sup>28</sup> Ibid, p.20

<sup>29</sup> Ibid, pp.20-21.

<sup>30</sup> Micheal Gold, op.cit.,p.34-35.

礎，確立了以就業為中心的發展趨向。在執行方面，是以「開放的合作」不斷地擴大共同體社會政策層級的領域，並推動會員國在社會政策領域中的趨同。就歐洲整合的總體進程來看，也許這種方式才能真正對共同體社會政策的未來產生深遠的影響。在第一個階段，歐盟對傳統的共同體社會政策進行了充實和提升，同時準備擴大政策的範圍；在這個時期，歐盟委員會組織了關於共同體社會政策的大討論，為其進一步發展做好了準備。第二個階段，歐盟社會政策將重心確定在就業領域中，提出了以開放的合作方式來促成會員國社會政策趨同的基本意念，對共同體社會政策發展的方向進行了重要的調整。

### 一、二十世紀九〇年代中期歐盟社會政策的發展

#### 1、共同體社會政策的充實和提升：

一九九三年下半年，在比利時擔任輪值主席國其間，歐盟社會政策開始全面推進。在共同體社會政策的傳統領域，如勞動力自由流通、職業健康與安全、男女同工同酬等方面對原有的指令進行了更新。<sup>31</sup>在原來比較薄弱的勞動法方面，歐盟在這個時期取得了重要的進展。一九九四年，歐洲工作理事會指令以十票贊成一票（葡萄牙）棄權獲得了通過。這是歐盟社會政策立法首次拋開了英國的否決票獲得了通過，英國的「選擇退出」見到了成效。一九九五年，歐盟社會伙伴（主要是歐洲工會聯盟和歐洲雇主聯合會）之間就關於產假立法的指令達成了協調。一九九六年，歐盟理事會通過了該項議案，使其成為共同體歷史上第一次通過社會對話創造共同體立法案例。

#### 2、共同體社會政策範圍擴大：

首先，馬斯垂克條約放入了有關「教育、職業培訓青年」的章節（第一二六一二七條款），表達了發展教育合作的重要性，同時規定在職業培訓方面運用有效多數表決制。職業培訓歷來是共同體社會政策的組成部分，在馬約的機制調整之後，這一方面得到了明顯的加強。同時，馬約還增加了有關公共衛生和消費

---

<sup>31</sup> 由於決策程序的期間，這些政策更新多數到阿姆斯特丹條約之後才得到批准，但準備工作是一九九〇年代中期進行的。



者保護等廣義社會政策的內容。其次，馬約的「社會政策議定書」<sup>32</sup>首次納入了有關就業政策的內容(第一款)，決定由共同體發佈年度就業報告(第七款)，監督會員國的就業狀況。同時，議定書決定加強會員國在社會政策領域中的合作(第五款)，建立歐盟層面上的勞資合作框架(第三款和第四款)。在制度面上，議定書擴大了適用有效多數表決制的範圍(第二款)，加強了歐盟作為社會政策行為者的作用(第三款 第七款)。<sup>33</sup>總體看來，社會政策議定書擴展了共同體社會政策的範圍，建立了歐盟社會政策發展的基本框架。

### 3、 歐盟關於共同體社會政策發展的大討論：

#### (1)綠皮書( the Green Paper)

一九九三年，作為貫徹馬約社會政策議定書的措施之一，歐盟推出一部名為「歐洲社會政策：歐盟的選擇」(European Social Policy: Options for the Union)綠皮書，作為廣泛徵詢各界對歐盟社會政策意見的依據。在這部綠皮書中，明白強調一個社會性的歐洲(Social Europe)對歐盟的重要性，希望立基在與個人權利、自由的集體協商、所有人都機會平等、市場經濟以及社會福利與凝聚(solidarity)的基礎上，建構出一個獨特且優秀的歐洲社會模式。在這個目標下，光是 GDP 的成長是不足夠的，同時必須伴隨就業機會的增加和條件的改善，尤其說明就業問題在今日的歐洲是結構性的問題，而不僅是景氣循環的問題，因而需要採取行動謀求解決。<sup>34</sup>該文件主要有三個目的：在歐盟範圍內發起關於共同體社會政策的討論、將討論引入特定的關鍵領域、評估這些觀點並在會員國和歐盟組織的各組計畫中得到反應、將其做為執委會提出行動計畫的基礎。綠皮書涉及的領域包括：改善就業、反對貧困社會排除的戰略、社會政策趨同(convergence)；針對年輕人和老年人的政策；自由流通政策、性別平等政策、促進社會對話；充分發揮

---

<sup>32</sup> 因為英國的選擇退出馬約討論過程中有關共同體社會條款，這部分內容最後以議定書的形式附加在馬約後面，作為對另外十一個會員國具有約束力的法律文件。

<sup>33</sup> 請參見 EU, Protocol on Social Policy,1992; 歐盟官方網站 <http://europa.eu.int/en/record/mt/protocol.html>.

<sup>34</sup> European Commission, European Social Policy: Options for the Union(Brussels:Office for Official Publications of the European Commission,1993).

歐洲社會基金的作用。總體看來，綠皮書為歐盟社會政策的發展畫出一個清晰的範圍。更重要的是，綠皮書邀請所有感興趣的機構參加討論，將討論的結果做為執委會準備一九九四年共同體社會政策白皮書的依據。在對綠皮書進行討論的過程中，歐盟機構、會員國政府、僱主、工會、公共機構和個人參與了協商過程，其廣泛程度前所未有，歐盟會員國對綠皮書的反應普遍比較積極，但在英國則受到保守黨政府的批評，綠皮書第一部份提到共同體在社會領域已經達到的結果，第二部分則檢討目前我們所面臨的挑戰，該文件檢討歐洲社會結合度下降的危機和其對共同體重要目標的威脅，這些目標諸如社會保護、團結與高度就業等等。這項新的中期策略有其必要，該策略將著力在使社會與經濟政策能相互支持而非互相衝突，只有經濟與社會的和諧才會有穩定的成長，使社會趨於團結並重建社會大眾的信心，沒有財富創造就沒有社會發展。然而我們必須承認整個產業結構變遷的結果，將會給其他重要領域產生影響，例如：就業密度，工作與生活條件、生活品質以及勞資關係發展等等；第三部份則是討論歐盟對於這個挑戰的可能答案，包括會員國的期望以及共同體所嘗試完成的目標。第四部分是為簡短的結論。第五部份則是把綠皮書不同章節中所提到的問題作一個彙整。<sup>35</sup>當時，所有會員國中，針對解決失業問題普遍地進行討論，多數的看法依然強調結構性失業的因素，<sup>36</sup>由於所有會員國均面臨社會保障制度入不敷出和如何改善運作方式來增加財源，使制度運作能更有效率等種種問題，問題之間彼此相互牽絆而更形複雜。同時，社會大眾越來越關心的，並非如羅馬條約與馬斯垂克條約所顯示確保經濟和社會發展應攜手並進的目標，相反的，大家擔心的是整個整合過程可能會使社會福利水準降低。

(2)有關成長、競爭力與就業白皮書( the White paper por grew up, competitiveness and employment)

---

<sup>35</sup> 請參見 EU, Green Paper on European Social Policy: Options for the Union, 1993; 歐盟官方網站 <http://europa.eu.int>.

<sup>36</sup> 何謂結構性的失業原因乃是因經濟結構改變所造成的失業。絕大部分工業國家會面臨日益嚴重的失業問題大都起源於此項因素。經濟結構改變的主因有二：(1) 機器取代了人力。(2) 企業外移。請參照沈玄池 國際關係 (台北：高立圖書，民93) 頁 266。

在這種情形下，該份綠皮書以及執委會所設計的討論過程，將形成與一九九三年的白皮書之相關主題積極互動。該份白皮書的主題是成長、競爭力和就業，在一九九三年十二月十日歐洲共同體理事會於布魯塞爾高峰會議時強調經濟現況與措施的檢討，來打擊失業問題，其努力方向則是依執委會所提出的一份白皮書，有關成長、競爭力和就業的中期策略。該文件中採取了一項短期和中期行動計畫，該行動計畫包括：

- (a)在會員國層級，建立有關促進就業政策的普遍架構；
- (b)在共同體層級採取特定輔助性(subsidiarity)<sup>37</sup>措施；
- (c)一項觀察或監督程序；<sup>38</sup>
- (d)針對低技術勞工，進行勞動間接成本項目縮減，達到生產成本間的平衡。同時在稅務措施也一併考量，例如和環境有關的稅賦有可能作為調整社會支出的方法；
- (e)善用以打擊失業為目的所設立的各項公共基金，透過一些更積極的資訊交流政策、促發就業動機，並透過公私立的專門機構輔導求職者；
- (f)建立相關措施來協助剛出校門卻沒有受過適當訓練的年輕人；
- (g)檢討企業層級因為經濟因素進行工作重組，這些措施不能導向工作的重新分配，而應導向與促進生產力相互協調的局部調整；
- (h)發展能符合新需求的就業機會，這些新需要有助於生活品質和環境保護。

自一九九四年十二月開始，歐洲共同體理事會將每年評估行動計畫的累積成果，同時視為必要採取有助於目標完成的任何措施。

除此之外，歐洲共同體理事會的評估和討論將根據執委會所提附帶新建議的

---

<sup>37</sup> 意指只有當各回原國無法充分完成其目標、或這些目標由歐盟來作會較個別會員國更佳時，歐盟才會介入並採取行動。請參照 Wistrich Ernest, The United of Europe, (London: Routledge, 1994), p.10. 轉引自古允文, 「超級福利國家? 『歐洲聯盟』社會政策的發展」, 社會政策與社會工作學刊, (南投: 第一期, 1997年), 頁 150。

<sup>38</sup> 這個計畫有四項前置條件: 1.健康的經濟; 2.開放的經濟; 3.促成團結的經濟; 4.更分權的經濟。

彙總報告。<sup>39</sup>

### (3) 歐洲社會政策白皮書

一九九四年七月二十七日歐盟又推出名為「歐洲社會政策：一個邁向聯盟的途徑」(European Social Policy: A Way forward for the Union) 白皮書，這份白皮書設定執委會下一階段社會政策的未來發展方向（一九九五到一九九九年）。他主張社會政策與經濟政策之間應該有所整合，同時經濟競爭力的提升和社會進步是可以共榮的，一個適應環境的、受教育的、並且積極的勞動力，有許多是必須依賴社會政策，因此，「在支持變遷的過程中，歐洲層級的社會政策將扮演一個極為重要的角色」。<sup>40</sup>其中值得注意的是，雖然就業問題仍然是這部白皮書的主軸，但它也擴充到對失業人們的照顧，強調「所有『公民』的基本社會權利當作歐洲聯盟的構成要素」，某些程度上已經超越了前面社會憲章的範圍。<sup>41</sup>歐盟的社會政策不能次於經濟發展附屬在內部市場運作之下，歐洲必須尋找出新的方法來協調經濟成長與社會發展兩大目標。白皮書依照綠皮書的結構，呼應貫徹目前已經通過的一系列法案；促進新的討論、爭論和會議；除了已經達成相對共識的區域，例如健康、自由流通和安全之外，應該提出一些新的立法需求。白皮書討論了十個方面問題：就業政策、投資人、提高勞工標準、建立歐洲層面的勞動市場；男女機會平等、社會政策和社會保護；公共健康、社會伙伴關係、社會政策的國際合作、提高歐盟法的效用。<sup>42</sup>在白皮書的基礎上，歐盟執委會提出了「一九九五年到一九九七年年中期社會行動計畫」，落實白皮書的內容，為歐盟社會政策下階段的發展設定了大方向。<sup>43</sup>

就白皮書所提到社會政策的主要內容為：

(1) 經濟和社會政策之間的整合，強調對社會政策採取更寬廣視野的需求，尤其

<sup>39</sup> 請參照劉黃麗娟譯，前引書，頁 173-176。

<sup>40</sup> European Commission, European Social Policy: A Way forward for the Union(Brussels:Office for Official Publications of the European Commission,1994),p.7.

<sup>41</sup> Ibid,p.69.

<sup>42</sup> Ibid.

<sup>43</sup> European Commission,Medium-term social action programme(1995~1997), (Brussels:Office for Official Publications of the European Commission,1994)

在經濟和社會之間衝突現象。不應該只是集中在勞動市場和勞動法，而是要放眼於全體人民經濟和社會總體整合，其應要擴大就業的管道。

- (2) 此份報告中心訊息是在會員國中，追求更好更穩定的工作；也是歐盟廣大的社會目標以有效推動的方法。該文件致力於「成長、競爭力和就業的白皮書中」(一九九三年)過程中的目標，並依此在一九九四年十二月艾森 (Essen) 高峰會<sup>44</sup>提出新行動計畫。

歐洲社會政策白皮書提出另兩項與就業相關的重要議題：

- ( ) 有專篇針對透過歐洲社會基金，來協助技能開發和大量投資在訓練等特殊議題；

- ( ) 針對促進一個真正歐洲勞動市場的發展而展開系列行動。

- (3) 發展並強化立法基礎。這份白皮書並未建議一長串的立法議程，但卻把焦點放在兩大主題上：

- ( ) 強化現有立法計畫：

過去的發展包括工時和年輕人指令的通過，以及針對資訊提供和諮詢指令形成共同市場，這表示現有的立法體系包括了前項行動計畫主要工作的重點。這份白皮書強調執委會決心開始將主要集中在被擱置的指令，包括：勞工調動和派遣(the posting of workers)、非典型工作(non-standard work)。

假如沒有辦法得到改善，執委會將從這些提案的相關議題，和社會伙伴重新展開討論。

- ( ) 歐洲法的適用：

白皮書強調將積極落實現有立法的決心，例如：安全衛生領域，只有一會員國將所有已通過的指令轉換成國內法。

<sup>44</sup> 艾森 (Essen) 高峰會：一九九四年十二月九日和十日在艾森舉行，依據一九九三年強化成長，促進歐洲經濟競爭力和創造就業需求白皮書中所提出的策略，有以下五項主要領域採取相關措施：1. 透過職業訓練之投資以促進勞動市場就業機會。2. 增進利於就業的成長，尤應透過更彈性的工作組織，使其滿足員工的願望和競爭的要求。3. 大幅減低非薪資部分的勞動成本，使僱主有意願增加人員，並願意招募非技術性的人員。4. 提升勞動市場政策的效能。5. 關於促進措施以協助因失業而受害最深的族群。請參照 European Parliament, [http://www.europarl.eu.int/factsheets/4\\_8\\_3\\_en.htm](http://www.europarl.eu.int/factsheets/4_8_3_en.htm)

(4) 強化合作與行動。該份白皮書對於未來的行動跨越了整個相關議題，並據此而設定特殊的提案和建議。其中部分主要因素為：

- ( ) 建立依高層討論的管道來檢討攸關人民自由進出議題的單一市場；
- ( ) 準備在下一年提出有關男女機會均等的新行動計畫；
- ( ) 重新強調勞資雙方在歐洲層級社會對話的角色，以及增進對非營利組織之間的合作關係。

到了一九九五年，歐盟執行委員會又公佈其「第三個社會行動方案」，執行期間自一九九五年到一九九七年，主要傳達三個訊息：社會政策已成為歐洲整合的核心、社會經濟變遷的程度需要一個動態而彈性的歐洲觀、社會經濟政策間需要更緊密的結合。至此，歐盟的社會政策的地位和重要性，可以說已較完整確立了。

## 二、一九九〇年代中期後歐盟社會政策的發展

在阿姆斯特丹條約討論期間，重點問題是經濟貨幣聯盟計畫和歐盟擴大，共同體社會政策並不在中心位置，條約也沒有承諾在新的社會政策領域中加大開支的力度。儘管如此，阿姆斯特丹條約賦予歐盟社會政策完整的法律基礎和明確的中心點，確定了其未來的發展方向。

(一) 建立了歐盟社會政策發展的完整基礎：「歐洲聯盟條約」替共同體社會政策的發展提供了完整的憲法基礎，二十世紀九〇年代後期，英國首相布萊爾對歐盟社會政策的發展改變了態度，一九九七年簽署的「阿姆斯特丹條約」進一步強調「歐洲聯盟條約」中關於歐盟社會目標的闡述，確立歐盟應該促進經濟與社會進步和高水平就業以取得平衡和可持續的發展。<sup>45</sup>同時「阿姆斯特丹條約」在一百三十六條中聲明，歐盟社會政策條約事蹟於一九六一年簽署的「歐洲社會憲章」和一九八九年簽訂的「歐體勞工社會基本權憲章」的界定建立起來的，並給歐盟社會政策的發展奠定了完整的法律基礎。接著，二〇〇四年，擴大後的歐盟

---

<sup>45</sup> 請參照 European Commission, Treaty of Amsterdam, 1997, <http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/amsterdam.html>.

簽訂了「歐盟憲法條約」，此時的社會政策完善到一個新階段。第一，該條約延續了「阿姆斯特丹條約」的敘述，把追求充分就業和社會進步並列為經濟增長和可持續性發展一樣重要的整合目標。並且強調，應該推進社會公正和社會保障、男女平等和保護年輕人的權利，這些充實了歐盟社會政策的目標內涵。<sup>46</sup>第二，「歐盟憲法條約」清晰界定了聯盟的社會權能(competences)，表示歐盟社會政策發展有清楚的輪廓出現。該條約第 I~12 條規定，在聯盟有權能做出規定的領域中，會員國將協調其經濟與就業政策；第 I~14 條規定歐盟社會政策為聯盟和會員國共享權能(shared competences)的領域；第 I~15 條歐盟將採取措施確保會員國就業政策的協調，可以採取主動措施來確保會員國社會政策的協調；第 I~48 條規定歐盟有權能在聯盟層次上促進社會伙伴關係和自主的(autonomous)社會對話。第三，「歐盟憲法條約」另外設立一章「歐盟基本權利憲章」，該部分涉及社會政策的公民基本權利包括工作權（第 II~75 條）、男女平等（第 II~83 條）、老年人權利（第 II~85 條）、殘障人士權利（第 II~86 條）等等。由這樣看來，歐盟憲法條約最後完成了共同體社會政策層面上的建設工作，使其在法理上更具堅定的基礎。<sup>47</sup>

（二）歐盟社會政策以「開放協調機制」執行社會政策模式：一九九〇年代後期隨著東歐共產制度的解體，歐盟意識到最終要接納新會員國，從「馬斯垂克條約」、「阿姆斯特丹條約」一直到「尼斯條約」的中心議題都是如何改造原有的制度架構和決策機制，來應對預期內外的挑戰。並且在尊重各會員國的差異性和協調共同體一致決議之間達到平衡。然而，社會政策發展也遇到瓶頸，再加上普遍都存在的人口成長遲緩問題和貧窮帶來的社會邊緣化問題，漸漸地反映出社會福利體系的財務壓力，要在這些問題中找到出口，因此「開放協調機制」的方法就出現了。「開放協調機制」這個名詞出現於二〇〇二年在里斯本召開的歐洲高峰會結論中，但是早在「馬斯垂克條約」建立歐洲貨幣聯盟時，就有類似程序的

<sup>46</sup> 請參照 European Commission, Treaty Establishing a Constitution for Europe, [http://europa.eu.int/constitution/download/part\\_I\\_en.pdf](http://europa.eu.int/constitution/download/part_I_en.pdf).

<sup>47</sup> 同上。

協調各會員國的經濟財政政策。<sup>48</sup>二〇〇二年七月在尼斯的高峰會將一九九九年成立的社會保障工作小組正式化為社會保障委員會(Social Protection Committee)，負責定期向歐洲高峰會議提出相關社會政策議題報告。此外通過二〇〇二年到二〇〇六年的社會議程(Social Agenda)，包含了六個主題，其中三項關於「開放協調機制」在社會政策的運用。首先肯定該方式在「歐盟就業策略」的應用，並擴大運用來對抗貧窮和社會邊緣化問題。最後在現代化社會保障下，開始運用「開放協調機制」在年金體系的改革。<sup>49</sup>緊接著在二〇〇一年三月的斯德哥爾摩(Stockholm)高峰會議上，再次提及「開放協調機制」對於就業協調的重要性，尼斯高峰會的結論已經將「開放協調機制」伸展入年金體系的領域，三個月後的哥德堡(Göteborg)高峰會議，授權社會保障委員會以及平行的經濟政策委員會(Economic Policy Committee)就年金領域準備一份進度報告，並且評估將「開放協調機制」進一步推展到健康照顧和老年照顧領域的可能性。<sup>50</sup>另外也將環境的議題加入里斯本擬定的策略，確認經濟成長、就業與環境間的關聯性。因此「開放協調機制」的成形是一個源自九〇年代開始的政策演進過程：先在和經濟發展最密切相關的經濟政策著手，緊接著跨足於密切相關的就業領域，然後才在里斯本高峰會後逐步地擴展到較為敏感的社會政策核心領域，可視為歐盟試圖拉近經濟整合與社會整合之間差距的努力。歐盟逐漸減少使用以指令的方式來推動社會政策的施行，取而代之，以「開放協調機制」來執行各個策略。

(三) 在社會政策中提出歐洲社會模式概念：二〇〇〇年尼斯高峰會批准了執委會提出的社會議程，討論歐盟社會政策的新戰略。該文件以充分就業與工作質量、社會政策的質量、工業關係的質量、準備擴大、促進國際合作、等五個方面提出了歐盟社會政策的目標與行動計畫。<sup>51</sup>但是該文件影響最大的地方還是強調社會政策、就業政策和經濟政策之間的互動關係，提出了「歐洲社會模式」現

<sup>48</sup> 施世駿，「歐盟新治理模式與社會政策發展：『開放協調法』興起的歷史脈絡與政策意涵」，台灣社會福利學刊，(台北：第一期，2000年)，頁16。

<sup>49</sup> 請參考 European Council, Nice Conclusion, <http://ue.eu.int/presid/conclusion.htm>。

<sup>50</sup> European Council, Göteborg Conclusions ( <http://ue.eu.int/presid/conclusions.htm> )

<sup>51</sup> European Commission, Social Policy Agenda, Com(2000)379final, 2000, <http://europa.eu.int>。



代化的觀念。二〇〇二年三月舉行的歐盟里斯本高峰會之歐洲整合的目標：主張知識經濟將成為歐盟成長競爭和工作之主要動力，歐盟成為世界上最具競爭力和充滿活力的知識社會，其最終目的是促進生活素質。在這種表述中，就業目標和社會目標得到了與經濟目標平行的地位，被歐盟稱為「歐洲社會模式」，是歐洲認同(identity)的組成部分。雖然這種說法只是原則性的，而且社會政策和就業政策並不是歐盟層面的政策，但是在共同體社會政策發展的歷史上，這種地位竟是前所未有的。

### 1、二〇〇〇年里斯本高峰會

為了迎接全球化和知識驅動型經濟(knowledge-driven economy)的來臨，當時會議提出歐盟未來十年的改進方向：使歐盟具備全球競爭力，追求塑造一個蓬勃的歐洲知識經濟體，呈現穩定經濟成長、創造更多工作機會，改善工作環境和增強社會凝聚力。雖然這些議題雖然都只是一個小部分，但這都是歐洲人民關心的，所以要立即採取行動，我們所重視的社會福利和環境模式，我們將都負擔不起。面臨國際競爭與人口老化的威脅，經濟的成長率每年迅速的下降1%(比現在下降的速度快了一半)，藉著建立有效率的內部市場、研究促進的方法與改革、教育的改善，列舉幾個改革的努力，目標是使在二〇一〇年歐盟變成「世界上靠知識經濟最有活力與競爭力的經濟體」。<sup>52</sup>

此次二〇〇〇年三月里斯本高峰會剛好是葡萄牙輪值主席國期間，主題為歐洲轉型的十年計畫(二〇〇一到二〇一〇年)，重要的內容包括有：

- (1) 進一步整合和鞏固既有的知識經濟和科技研發環境：開放所有公營服務單位，促進市場競爭，來完成內部市場的完整運作。
- (2) 鼓勵知識創造、吸收、傳播與開發：增加各會員國在人員教育和訓練的投資，尤其是年輕人、失業人民和過剩專業人士的訓練，鼓勵新興的高科技公司發展和創新。
- (3) 改善工作環境、普及網際網路、增進社會保險和凝聚力：根據阿姆斯特丹條

<sup>52</sup> 請參照歐盟里斯本計畫網站 [http://europa.eu.int/growthandjobs/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/growthandjobs/index_en.htm)

約中四個工作環境改善主題(提高就業率、終身學習、提高服務業的就業機會、平等就業機會)，里斯本會議再提出兩項工作目標：(a) 在二〇一〇年前將就業率提高到百分之七十、(b) 在二〇一〇年前將婦女就業人數提升到百分之六十；製造更多就業機會來促進社會和諧。

此外，會議中也決定採取歐盟所謂「新開放協調機制」(new open method of coordination)<sup>53</sup>的模式來監督各項計畫的進度。

## 2、二〇〇二年巴塞隆納高峰會

接著二〇〇二年西班牙輪值主席期間所舉辦的巴塞隆納高峰會，<sup>54</sup>決定三項重要事項：(1) 強調穩定和成長協議(The Stability and Growth Pact)的持續效力；(2) 肯定和接續里斯本會議各項目標；(3) 強調就業、歐洲結合和市場結合、知識等等三個優先工作項目。<sup>55</sup>會議中強調增加終身學習層面，鼓勵私人企業投資研究等等。歐盟執委會預估，每一個會員國均需要增加研發經費從 GDP1.9% 提高到 GDP 的 3%，並且希望其中三分之二的投資將來自工商界，為了在二〇一〇年底時可以達到二〇〇二年巴塞隆納高峰會預期指標。

## 3、二〇〇四年布魯塞爾高峰會

二〇〇四年三月二十五、二十六日舉行的布魯塞爾高峰會討論了歐盟經濟和社會環境發展和里斯本策略實施的現狀與未來計畫。這次的歐盟高峰會認為實施里斯本策略已經邁進第四年，在許多方面有明顯的進展。經濟方面，全面實施穩定和成長協議，在各國的預算政策上也取得一致的意見。在鼓勵創新方面，各國簽署共同專利權(Community Patent)協定，並透過服務部門的整合創造更多的就業機會，此外歐盟就業策略的重新修訂，對於增加工作機會、減少失業有很大的成效，同時建立三方社會高峰會(Tripartite Social Summit)機制，鼓勵社會各方力

<sup>53</sup>新開放協調機制指：1.歐盟將訂定個像計畫目標方針和時間表，2.根據世界最佳的表現來設定指標和標準，幫各會員國量身定做最好的實行方式，3.是各國需要來調整歐盟方針，4.定期監督、評估成為互相學習的過程。

<sup>54</sup> 請參見 European Council, Presidency conclusions Barcelona, 15 and 16 March 2002.

[http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/71025.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/71025.pdf)

<sup>55</sup> 請參照陳淑真，歐盟提升全球競爭力所面臨之挑戰及策略，(台北：淡江大學歐洲研究所，民94年)，頁 55-58。

量參與制訂歐盟經濟和社會發展策略。經過這些努力後，從二〇〇〇年以來，共增加了五百萬人的新就業機會，但是距離里斯本高峰會所定的目標還有差距，要完全達到理想目標必須要更努力還促進歐盟社會政策的改革。然而這次的高峰會和社會政策有關的議題就是增加更多更好的就業機會，其具體內容如下：

- (1) 在稅收制度和社會福利以及相關方面進行改革，以便提供就業，增加勞動力需求，讓社會低收入者的收入增加，藉由充分就業<sup>56</sup>的達成來達到消滅貧窮和貧富差距。
- (2) 增加中老年、婦女、移民和社會新鮮人的就業機會；鼓勵能者多勞，減少成年人提早退休的情況發生。
- (3) 促進勞動市場的彈性化在各產業、部門、地區甚至跨國界，開辦職業訓練活動，增加人力資源上的投資。
- (4) 促使歐盟勞工在會員國之間自由流通和就業機會，包括提供社會福利和社會保障。
- (5) 從二〇〇四年六月起實施「歐洲健康保險卡」，保障人民的生理健康。
- (6) 促進就業立法現代化，使其更具有彈性和安全，減少影響勞動力市場活力的不利因素，充分發揮社會各階層和國家法律之間的協調一致性。
- (7) 各會員國應從事「伙伴改革」(Reform Partnership)，建構歐盟層級的社會伙伴，來促進和加速就業機會和生產力。<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup> 歐盟整體失業率不能超過百分之八。

<sup>57</sup> 請參照劉人璋，前引書，頁 78-79。

### 第三章 歐洲聯盟的勞工政策

共同體社會政策的核心是勞工政策(Labour Policy)。經過長期的發展，在歐盟成立之前，歐洲共同體已經與經濟整合關係中最緊密的社會政策領域中建立起完整的法律體系。在共同體社會政策架構中，主要是集中在勞工政策領域。在歐盟階段，共同體的勞工政策有明顯的進展，對共同體原有勞工法規進行了全面性的更新，同時在勞動法的領域中取得了突破性的進展。

歐盟社會政策當然是由會員國政府的政策需求所決定的，但是在具體的政策發展過程中，歐盟機構也發揮了很大的作用。現代官僚體制的一個重要特點就是，當某個政策領域中的權能和活動確定下來之後，其既定職能容易得到強化和深化。然而相比之下，擴大政策的範圍則困難許多。在社會政策方面，由於共同體通過條約、指令、規定等形式在勞工政策方面中實現了某種形式的立法。如此一來，歐洲法院可能不斷地依據這些法律做出判決、執委會可能不斷地在這些領域中提出新的政策創議。但是在社會政策的領域中，由於缺乏這種法律上的基礎，歐盟的各個機構很難開始政策的自我發展過程。<sup>1</sup>

歐洲整合從歐洲煤鋼共同體開始至今日的歐洲聯盟勞工政策之形成，可以說是一個相當漫長而複雜的過程，其所涉及的課題內容，也是極為廣泛，以下就其發展沿革、制訂過程及效力、具體內容，作簡要說明。

#### 第一節 發展沿革

一般而言整個歐洲整合從歐洲煤鋼共同體開始至今日的歐洲聯盟勞工政策之形成沿革，可用四個階段來加以說明。

##### 一、早期萌芽階段(一九五七年至一九七一年)

歐洲煤鋼共同體六個會員國外交部長在一九六五年發表「斯巴克報告」(Spaak Report)，<sup>2</sup>以為次年簽訂之羅馬條約預作準備時，雖曾宣示將要逐漸凝聚

<sup>1</sup>Mark Kleinman, *A European Welfare State? European Union Social Policy in Context*, (New York :Palgrave,2001),pp.111-112.

<sup>2</sup>一九五六年四月二十一日，比利時外交部長史巴克 (Paul-Henri Spaak) 提出成立「歐洲經濟共

各會員國之社會政策，但卻也同時表示此一任務僅在於要達成下列兩項目的，即：(1)去除對勞工移動( migration of labor )的障礙；及(2)去除對競爭之各種扭曲( distortion )。基於此一信念，羅馬條約除在第四十八條至第五十一條，訂有剷除各種勞工移動自由障礙之外，對其他涉及勞工之事項，幾乎都是採較為自由態度的放任立場。<sup>3</sup>然而，當時在法國的壓力下，該條約也特別包含某些社會及勞工條款，藉以尋求各會員國間薪資報酬及社會成本之均等，舉例而言，第一一九條兩性同工同酬之原則，而在第一二〇條也有帶薪休假之規定，但這些條款都僅是政治妥協下之產物，並不具有任何保護會員國勞工權益的實質意義。一般而言，由於這段期間適逢經濟景氣大好，因此，勞工在所謂「工業民主」( industrial democracy )<sup>4</sup>國家如德國、法國及荷蘭等，都能透國國內立法在法律權利及社會福利上大有斬獲，而不必仰賴在整個共同市場之層面上尋求調和( harmonization )之道，這種情形直到七〇年代初期石油危機爆發，才開始有所改變，歐洲共同市場至此也由自由市場( free market )逐漸演進為所謂「社會市場」( social market )。

## 二、蓬勃發展階段(一九七二年至一九八〇年)

為配合擴大規模為九國，歐體六國元首一九七二年在巴黎發表共同聲明，除決定在社會政策上主動出擊，藉以實現經濟及財政政策統合之目標外，<sup>5</sup>並訓令歐體各組織，應在一九七四年一月一日前完成一套行動方案。在一九七四年一月二十一日，歐體部長理事會( the Council of Ministers )通過一項社會行動方案( Social Action Program )，<sup>6</sup>明確宣示三個目標，即：(1)在歐體內達成完全而較好

---

同體」( European Economic Community - EEC )的報告，希望邁向一個歐洲共同市場。此外，在成立「經濟共同體」的同時，「歐洲原子能共同體」( European Atomic Community - Euratom )也相繼成立。

<sup>3</sup> 請參照沈玄池和洪德欽主編，歐洲聯盟：理論與政策，(台北：中研院歐美研究所，1998年)，頁257。

<sup>4</sup> 依據國際勞工組織( ILO )界定，工業民主是一種增進勞動者參與企業管理決策之各項政策或措施的總稱，旨在除去由雇主或管理人員專斷的舊式管理模式，而代之以讓勞動者有機會發表意見或申訴，使勞動者的權益獲得雇主或管理人員的尊重。實現工業民主一方面能保護和促進職工權益，另一方面能實行企業內的權力平衡，同時能消彌勞資隔閡並增加職工個人的成就感。

<sup>5</sup> 沈玄池和洪德欽，前引書，頁258。

<sup>6</sup> 此一社會行動方案之全稱為 Council Resolution Concerning a Social Action Program, 1974 Official Journal(C 13)1.

之就業狀況；(2)改善生活及工作條件；及(3)增進勞資雙方對歐體經濟及社會政策之參與，以及增進勞工對事業單位生活之參與。雖然此一行動方案僅屬部長理事會的一項決議(resolution)，並沒有拘束會員國之法律效力，但自一九七五年起，歐體即曾通過多項正式指令(directives)，來執行該行動方案所提議之保護勞工權益措施，舉例而言，在保障受雇者經濟利益的法律方面，計有：(1)一九七五年集體資遣指令(Directive 75/129 on Collective Redundancies)；(2)一九七七年事業單位移轉所有指令(Directive 77/187 on the Safeguarding of Employees Rights in the Event of Transfer of Undertaking, Businesses or Part of Businesses)；及(3)一九八〇年雇主破產指令(Directive 80/987 on the Protection of Employees in the Event of Insolvency of Their Employer)。而在於勞工安全衛生事項之法律方面，計有：(1)一九七七年工作場所安全標示指令(Directive 77/576 on Safety Signs at Places of Work)及(2)一九八〇年保障勞工免於暴露於危險物質場所中工作指令(Directive 80/1107 on the Protection of Workers from the Risks Related to Exposure to Chemical, Physical and Biological Agents at Work)等。整體而言，這些保障勞工權益之規定，可說是項目極為繁多，是歐體在這方面表現最為鼎盛之時期。

### 三、調整階段(一九八一年至一九九二年)

自一九八〇年以後，整個歐洲政治氣氛趨於保守，其中尤以柴契爾夫人(M. Thatcher)執政後的英國更屬顯然，而各會員國去管制(deregulation)之措施，往往造成失業率提高之後果，此外，為解決來自海外的競爭壓力，所謂彈性勞動措施(labor flexibility)之議也高唱入雲，在這種政經環境大為轉變之情況下，歐體前一階段大量制訂具有法律拘束力保障勞工權益之作法，必須加以調整而更弦易張。從而，在此一階段內，除某些涉及勞工安全衛生之指令，諸如暴露在鉛、石棉、噪音、致癌物質及苯等場所供作之規定，其他相關提議，大多因為英國政府的反對而無法獲得通過。舉例而言，有關提供受雇者資訊及諮商權指令草案俗稱

「范德林提案」(Vredeling Proposal),<sup>7</sup>即兩度受挫遲遲無法定案。至於某些與職業訓練及雇用政策有關之措施,則都只能以決議或建議(recommendations)之方式通過,而不是具有法律拘束力之指令,甚至連與母性保護有關之親職假(parental leave)指令草案,也被無限期擱置。總而言之,歐體此一階段之勞工立法措施,可以說是乏善可陳。

「單一歐洲法」<sup>8</sup>在一九八七年生效時,曾經一時重燃在歐體建立一套統一性勞工法制之希望,但根據該法第一〇〇a條之規定,雖允許部長理事會以條件多數決(qualified majority),來通過全歐體共同適用之正式立法包括指令與規則(regulations),而無須再採納過去通用一致決(unanimous vote)之方式,然而,由於此一規定並不能適用在受顧者權益之事項,因此,除有關勞工衛生安全之措施,可以採用同法第一一八a條之規定外,其他與勞工相關之事項,能必須受制於同法第一〇〇條會員國一致決之規定,在這種情形下,該法對保障勞工權益而言,可說並未能發揮功效。

一九八八年,二月,執委會副主席馬林(Manuel Marin)曾就經濟、社會政策的關係、勞資雙方和政府間對話、就業環境和改善生活品質的提昇、社會福利的措施和內部市場完成後對共同體內部社會的影響等等問題提出一份文件,以期預防市場整合後,由於勞工遷移和就業市場的競爭等等問題,而導致嚴重的社會變遷和社會問題。文件內容有以下五項目標:

1. 確保勞工自由遷移的福利和公平待遇。
2. 促進生活條件和工作條件的改善。
3. 做好完全適應市場整合的準備。

<sup>7</sup> 該項提案乃以當時負責社會事務的執委會委員(social commissioner)范德林(H.Vredeling)的名字而命名。在一九八〇年十月二十四號獲得執委會採納,但終因其爭議性而未為歐體理事會所通過。其內容關係受雇複雜結構事業單位的員工,此處指多國籍企業(multinational enterprises)應享有被告知和諮詢的權利。請參照楊通軒,「歐洲聯盟勞工法律之研究」,中原財經法學,(桃園:第七期,2001年12月),頁47-48。

<sup>8</sup> 其政策內容以羅馬條約為基礎加以修改所堅持的原則依然是以「改善生活與工作條件」為目的,除了加強原有的社會政策合作,其中包括注重勞工福利、改善勞資關係和藉助各項基金會來幫助共同體區域內部發展較為落後的經濟社會狀況外,還將經濟社會關係的加強,列為共同體最重要的目標。

4. 加強經濟社會關係。
5. 勞資關係的發展。

馬林報告書的重點在建立一個共同體的「社會基柱」( social plinth), 來確保內部市場經濟和社會政策下的勞工政策均等發展。<sup>9</sup>

嗣後, 在一九八九年十二月, 由歐體十一國(英國除外)元首在史特拉斯堡(Strasbourg)所通過的歐體勞工社會基本權憲章( Community Charter of Fundamental Rights for Workers ), 以及歐體執委會在同年十一月正式採納之社會行動方案( Action Program Relating to the Implementation of the Community Charter of Basic Rights for Workers )兩項行動, 卻又為歐體之勞工政策再度注入活血。前者共列舉十二項社會勞工政策與基本原則, 而後者則公布共多達四十七項之措施, 實令由該執委會向部長理事會提出, 而在一九九二年以前正式完成立法手續。事實上, 在歐體各相關機構之努力下, 確有相當數量之立法提案在此一階段曾被提出討論, 但根據有關調查顯示, 這些改革措施除了與母性保護有關者外, 幾乎都未能具體實現。

#### 四、再度出發階段(一九九三年迄今)

在馬斯垂克條約談判時, 英國和歐體主要國家(法國、德國及義大利)對勞工問題之立場, 可說均屬尖銳對立, 但當談判接近尾聲時, 雙方卻能達成史無前例的妥協, 由部長理事會允許英國全面退出整個歐體的社會議題。然而, 不論是該條約本身之社會條款, 甚至連該條款所附之「社會政策議定書」( Protocol on Social Policy )及「社會政策協定」( Agreement on Social Policy )兩者, 都對英國不生效力, 在這種情形下, 歐洲聯盟內兩套勞工法制並存之現象, 可以說是無法避免。一般而言, 雖然馬斯垂克條約對羅馬條約的勞工權利條款並未做出任何重大實質變革, 但在該條約所附協定中, 卻對歐盟制訂統一性勞工立法之權能大為擴充, 舉例而言, 前述對條件多數決通過涉及勞工權益正式立法之限制, 已被大幅放

---

<sup>9</sup> 轉引自李晶晶, 歐洲社會基金運作之研究—以法國、義大利對青少年失業問題之運作為例, (台北: 淡江大學歐洲研究所, 2000年), 頁 22。



寬；而所謂「社會夥伴」( social partners )參與這些立法制訂之機會，也大為增加。目前雖尚未無法對歐洲聯盟在勞工政策形成上的表現加以具體評估，但從這些改革條款的文義觀之，歐盟比起歐洲共同體有更大揮灑空間來從事統一勞工立法之制訂。

## 第二節 歐洲聯盟勞工政策之制訂

以下將討論歐洲聯盟及其前身勞工政策制定之過程，首先是由各奠基之國際公約中找出制定這些政策之法源依據，然後再敘述制定這些政策之主體及程序，最後則論及這些規範之立法形式及對各會員國所產生之效力。

### 一、法源依據

在創設歐盟及其前身之各項國際公約中，羅馬條約僅對某些涉及勞工權益之事項，做出宣示性之規定，但對歐體制定社會(勞工)立法權能，則並未明確提及。舉例而言，該條約第一一七條雖然說改善勞工工作環境及生活水準之目標，但並未賦予歐體任何立法權來加以實現。至於第一一八條雖曾規定執委會應與各會員國在就業、勞工法及工作條件等社會領域( social field )上充分合作，但也未曾授與該執委會任何立法權。即使在著名之規範男女同工同酬的第一一九條中，也並未提及任何立法權能。雖然該條約第一〇〇條賦予部長理事會相當大的立法權，但該條款主要促進各會員國經濟上競爭力之均衡，可說與勞工權益保障並無任何直接之關聯。同時，該條款還規定部長理事會必須一致通過才能頒佈相關指令，對事涉敏感的勞工問題上，更不易有所發揮。在這種情形下，羅馬條約在早期對歐體勞工政策之形成，反倒不如前述所公布之社會行動方案來得對深遠。

嗣後，「單一歐洲法」在一九八七年曾對羅馬條約加以修正，而擴充歐體各組織制定統一性保障勞工權益規範之權能。舉例而言，該法曾在羅馬條約中附加第一一八 a 條，賦予部長理事會以條件多數決方式，正式採納各項勞工安全衛生之措施，藉以督促各會員國改善工作環境。此外，該法還附加第一〇〇 a 條，修改羅馬條約第一〇〇條所規定部長理事會必須採一致決之表決方式，雖然此一新

規定較具彈性，但如前所述，由於它並不適用在受雇者權益之事項，因此並未能發揮保護勞工之實質效用。最後，該法還特別創設複雜之議會合作( parliamentary cooperation )程序，讓歐洲議會在制定各項立法(包括勞工事項)時，能發揮較大之影響力，雖然它所提出之修正建議，並無拘束部長理事會的效力。

至於在馬斯垂克條約方面，雖其本身並未對羅馬條約之社會(勞工)條款加以實質修改，但如前所述，該條約所附之議定書( Protocol )及協定( Agreement )，都大幅增加歐盟各組織在制定統一性勞工規範之立法權能。雖曾有學者對此議定書及協定之法律效力提出遲疑，但他們在未來成為歐盟將各項勞工政策加以法制化之重要法源依據，應該無庸置疑之事。

## 二、制定主體及程序

一般而言，在歐洲聯盟所附屬之各機構中，與勞工政策之形成與法制化有相當關聯者，計有部長理事會、執委會、歐洲議會、歐洲法院及經濟與社會委員會( Economic and Social Committee, 簡稱 ESC )，其中以前兩者最具影響力，但後三者也開始逐漸發揮一定之作用。首先，部長理事會所代表者通常是各會員國本身之利益，從而，當某會員國每六個月輪值擔任主席時，往往會設定議程之優先次序，而專注於有利於其掌權政府所採行之勞工政策。舉例而言，社會黨執政之國家，通常較注重勞工權益之保障，而保守政府則較不同情政府，且不會支持與國家主權相關的議題，諸如最低工資或社會安全制度等。至於投票方面，則是以國力大小比重計算( Weighted )，而不論是採條件多數決或一致決之方式，都有一定之制衡作用。其次，理事會對勞工草案之提出，具有一定之控制權，因此，它對這些立法之行事及提出時機等，都能充分掌握。至於在對社會(勞工)立法的態度上，其立場通常界於維護本國利益之部長理事會，以及立場較前衛歐洲議會之間。為避免不必要衝突，它經常以建議之方式，來取代具有法律拘束力之指令或規則。

再次，歐洲議會過去雖是歐盟各制定社會立法機構中較弱的一環，但由於前述「單一歐洲法」曾賦予其某些立法權能，因此，它在制定統一性勞工立法上，

已逐漸具有影響力，尤其是它所通過之幾項決議。此外，它對歐盟在統合過程中忽略對社會層面重視的批判，也提供一有效論壇。又次，歐洲法院雖為參與歐盟之立法程序，但根據羅馬條約所賦予之管轄權，卻能發揮一定之影響力，因為根據該條約第一六九條之規定，執委會得以某會員國為遵守條約之義務，而向該法院提出控訴。同時，根據該條約第一七七條之規定，該院對該條約、指令及規則之詮釋，享有初步之管轄權。透過這些詮釋及判決，歐洲法院對歐盟勞工政策之形成及調和，確有相當之貢獻。最後，經濟與社會委員會雖然純屬諮詢機構，但由於前述一九八九年歐體勞工社會基本權憲章之草擬及正式採納貢獻良多，因此，對其所扮演之角色，仍是不能掉以輕心。

至於統一性勞工立法之程序方面，在前述羅馬條約中，曾設有詳細規定，可說與其他相關立法無異，一般而言，通常由執委會提出草案，部長理事會做成決定，不論是規則或是指令都，草案之形式都非常重要之因素。嗣後，「單一歐洲法」及馬斯垂克條約都曾對這些立法程序加以修正，除減少部長理事會一致決投票之份量外，並增加歐洲議會之權力，同時，還逐漸將部長理事會之立法權能授權給執委會。

### 三、歐洲共同體立法形式

有關勞工法律的規範，正逐漸增加中，在立法的結構上，則是要看其所要達到的歐洲化程度而定不同的方式。不同的立法方式，也會對各會員國產生不同程度的影響力。為了要達到勞工法的歐洲化之目的，歐體條約規定了三種促成一部超國家的勞工法之方式，也就是：協調(cooperation)、整合(integration)和法律統一(uniform)方式。

#### (1) 協調

協調，是希望將歐洲共同體內各會員國的法律作一個標準。此一目的需藉由發佈統一的衝突法規才能完成。因此，各會員國無法自行決定在何時、以及何種條件下，試用本國法律或其他會員國的法律。藉由此種協調各會員國法規的方式，是希望排除消極或積極的適用上衝突。

## (2) 整合

整合目的，為了達到共同市場有效運作，而將各會員國在特定法律方面之不利於歐洲共同體之不同的規定，用法律整合的方式加以排除。為了達到整合之目的，歐洲共同體主要係以對會員國發佈指令的方式，惟指令的對象不全然是所有的會員國。除了由歐洲共同體特定的行動而引發國內法規的調整之外，促成整合機制另外還有：在會員國間簽訂國際條約(協議、公約等等)、雖無國際調條約但各國依據事實狀況而做的調整、單一會員國的自我調整方式。雖然藉由整合方式，可以拉近歐洲共同體與各會員國間勞工法令的差距，而其在各國立法上所引發之改變，也是有目共睹的。因此，有人擔心勞工法會因為整合方式遭到分化，理主要由是，歐洲共同體有關勞工法令的授權會員國個別立法，缺乏一個通盤整體考量的思維，歐洲共同體法律並未考量各會員國的勞工法基本思想與體系。<sup>10</sup>

## (3) 法律統一

歐洲共同體對於各會員國勞工法令的影響最大者，無非就是對於相關的問題，以法律統一的方式處理。在這種情況下，歐體完全地掌握特定的法律資料，因此可以排除在各會員國施行的勞工法令。例如 1612/68 命令有關勞工遷移自由之規定。歐盟條約中並未有一般性的規定，只有針對一些個別問題有統一的規定，如此排除各會員國採取自己規範的可能性。雖然法律統一的方式可能會引發各會員國的疑慮，就短程而言，應該試圖將歐洲共同體有關勞工法律的指令融入各會員國法令之中。長程來說，一個政治上真正統合的歐洲，最重要的因素之一，即為在於統一法令的出現。<sup>11</sup>

## 四、歐洲共同體法律體系

為了達到協調、整合或法律統一的目的，歐洲共同體依據歐體條約擁有不同的途徑以影響各會員國之勞工法令。其中次級共同體法<sup>12</sup>又可區分成不同的措

<sup>10</sup> 德國聯邦憲法法官 Kirchhof 曾在一個學術研討會上說：有一種新形式的傲慢已經產生。此即為「歐盟的傲慢」(Euro-Arroganz)。

<sup>11</sup> 楊通軒，前引文，頁 17-19。

<sup>12</sup> 歐洲共同體法律係由（主要是內含於歐體條約之）初級共同體法和次級共同體法組成。

施，各自有不同的影響力。最重要的而且具有法律拘束力的行為方式是規則和指令。至於其他在法律尚未具有拘束力行為上，例如建議和意見，僅在政治、心理上具有影響力。

### (1) 初級共同體法

所謂的初級共同體法，特別是指所有建立歐洲共同體的條約，和其後修改變更。這包括原歐洲共同體下的經濟共同體條約、煤鋼共同體條約和原子能共同體三大條約涉及的法律規範，還有相關議定書和附帶條約等附屬文件。<sup>13</sup>歐洲經濟共同體條約(EEC)，通稱羅馬條約，在歐洲聯盟條約生效後，改稱為 EC 條約。歐洲煤鋼共同體條約(ECSC)，通稱巴黎條約。歐洲原子能共同體條約(EAEC or Euratom)，亦稱羅馬條約。對於勞工法而言，最重要的就是歐洲共同體條約中所規定者，特別男女薪資平等原則(歐體條約第一一九條)及勞工遷徙自由之保障(歐體條約第四十八條)。<sup>14</sup>除了基本自由<sup>15</sup>和進禁止基於國籍或男女勞工之歧視外，在各會員國間均能適用之一般法律原則，例如契約自由，也屬於初級共同體法之一。

### (2) 次級共同體法<sup>16</sup>

次級共同體法是指由共同體機構為達成特定之任務，所採取之措施，而其所產生之效力也各有不同，包含了以下不同的類型：規則、指令和決定三項是具有法律拘束力，意見和建議是未具有法律拘束力。有關規則和指令，是由歐洲理事會經由執委會的建議而作成。其作成的共同前提是，必須對於規範的對象有一授權的基礎。通常是指為建構共同市場或單一市場的歐體條約第九十四條或第九十五條而言。根據羅馬條約及其嗣後修正案規定，歐盟及其前身勞工立法之形式共有四大類型，規則則是適用權歐盟之制定法，而對所有會員國立即成為法律，可說具有最直接之法律拘束力。

<sup>13</sup> 請參照王泰銓，歐洲共同體法總論，(台北：三民書局，民八十六年)，頁 142。

<sup>14</sup> 請參照劉黃麗娟譯，前引書，頁 60。

<sup>15</sup> 這裡的基本自由，包括提供勞務自由、遷徙自由貨物、流通自由以及設工廠自由。

<sup>16</sup> 又稱派生法，由共同體之機構一創始條約之授權所制訂的法規，這一詞源自法語，意指由創始條約而派生出來的。其範圍和效力均依創始條約而定。

### 1. 規則(regulation)

依據歐體條約第一八九條第二項規定，規則具有適用性，在每一方面都具有拘束力並直接適用在各會員國境內之法規範，由此可知，規則的特殊性質包括：普遍適用性、統一適用性和直接適用性。<sup>17</sup>基於各會員國受限於領土的界線，對於跨國境的案件，沒有辦法完全掌握其案情，自然無法單獨自行地加以規範，例如有關勞工遷徙的問題。因此有賴於歐洲共同體創設一個有關連的勞工法體系。最後，歐洲共同體回歸到以規則作為規範的工具。規則的普遍性，對於每一個自然人或法人均有直接效力的法律。各會員國不需要採取轉換行為。由於共同體管轄的範圍有限，因此勞工法的方面，規則並無何重要意義。現行有關的規則，幾乎完全是和勞工遷徙自由有關。

### 2. 指令(directive)

次級共同體法中，指令實居中心的地位。歐洲共同體中的勞工立法行為，為數最多的就是指令。它也是法律整合的工具，也是歐體法律真正的創造者，其目的在於賦予各會員國達成某種目標責任。依照歐體條約依據第一八九條第三項的規定：「指令就其待完成的效果而言，對其送達之會員國有拘束力，但就完成之方式與形式的選擇，則由會員國當局自行決定」。<sup>18</sup>由於歐體條約已明白指出指令的生效與否仍係於會員國的作為，因此等於是在指令上加諸了一項條件，而與歐體條約之直接效力產生的標準有違，故會員國多主張指令不具有直接效力。在整個立法程序是由兩個階段所組成：由歐洲共同體的機構(通常是歐洲理事會)發佈，和由各會員國實施。對於法律整合而言，指令只是一個開始，而非代表已經完成。由於實施指令相當重要，為此，各會員國應即在一定期間內(通常是兩年)，採取相關的措施加以實行。否則，執委會得將此情形向歐洲法院提出告訴，歐洲法院則可透過判決，宣布該會員國位於規定期限內採取是當措施以符合指令，也

---

<sup>17</sup> 請參照王泰銓，前引書，頁 156-159。

<sup>18</sup> Article 189 of the EC Treaty.

就是該會員國並未善盡歐體條約中所規定的義務。<sup>19</sup>

### 3. 決定(decision)

決定不是一般的規範，則是針對某一特定會員國、公司或甚至個人，而通常僅對這些特定對象具有拘束力。<sup>20</sup>就其法律效力觀之，規則和指令並無不同。假設如果決定涉及會員國時，對於該會員國內之民眾也有拘束力，因此該個人得以援引之作為請求權的依據。決定的內容必須告知相關的對象，並在公告後發生效力，<sup>21</sup>然而當決定在數個甚至全體會員國時，如何決定其法律性質的唯一區別方法，仍應視其是否具普遍意義而定。

### 4. 建議(recommendation)、意見(opinion)和其他

歐體條約第一八九條規定理事會和執委會使用的整合工具，除了前述具有拘束力的規則、指令和決定外，還有包括性質僅止於任意性規範的建議和意見。建議不具任何法律拘束力，通常是由執委會用來解決某些政治較為敏感之課題。建議和意見不具有拘束力，只有具精神上或政治上影響力而已。因此這兩項還不足以成為共同體法的法源。除了建議和意見之外，不具有拘束力的整合工具還包括高峰會(Summit, European Council)所發佈的宣言(declarations)、結論(conclusions)和理事會或會員國政府發佈的計畫(programmes)、決議(resolutions)宣言、備忘錄(memoranda)、通知(communication)、討論(deliberations)、綱領(guidelines)，此類都沒有法律上的義務。<sup>22</sup>

## 第三節 歐洲聯盟勞工政策的具體內容

歐洲聯盟深知勞工政策，是根據歷年所通過之社會盟約及社會行動方案而制定，其中又以在一九八九年底所通過者最具代表性，其涵蓋之範圍也最廣泛，以下以一九八九年歐洲共同體勞工社會基本權憲章內的權利為主，及之後的歐盟勞

<sup>19</sup>請參照劉黃麗娟譯，前引書，頁 72。

<sup>20</sup> 決定的規範對象包括會員國、特定自然人和法人。

<sup>21</sup> 依據歐體條約一九一條第三段「決定之內容應通知其收受人，並自收受日生效」，可知收受決定著若唯一特定之自然人或法人，就是等於收到決定之日，及享有或擔負特定之權利或義務。

<sup>22</sup>請參照王泰銓，前引書，頁 162。

工政策發展，來探討歐盟勞工政策之具體內容。

(一) 遷徙移動之自由( freedom of movement )

歐洲整合的基本目標是消除對生產要素的邊界限制，透過資源的合理分配提高經濟效率，但是，生產要素在內部市場中的流動應該是由市場因素決定，因此，在勞動力自由流動方面，共同體政策的重點在於消除障礙而不是鼓勵流通。

1、 消除會員國公民跨國就業障礙：

(1) 逐步取消對會員國勞工的入境限制和歧視性政策：一九六一年，歐洲共同體發佈了第一個關於勞動力自由流通的規定 ( 15/61/ EEC )，要求會員國對在其境內工作的其他會員國公民要給予國民待遇，同時同意該國公民自由地到其他會員國工作。一九六四年，共同體發佈 38/64/ EEC 號規定，將上述要求擴大到了在邊境地區跨國就業的共同體公民、季節工和臨時性的工人；而且要求各國要實現工作許可證管理程序的標準化、歐洲共同體公民短期 ( 三個月 ) 跨國工作和居住不再需要申請許可證，而歐體執委會自一九六八年起，制定多項相關之規則及訓令來加以執行，例如：共同體規定 ( 1612/68/EEC )，會員國應該取消對跨境工人家屬的入境限制和其他歧視性政策，<sup>23</sup>歐洲法院通常也對這項權利做出相當廣義之詮釋，可說是已對歐體勞工所享有之這項自由，給予相當充分之保障。自一九八九年歐體勞工社會基本權憲章第一條至第三條再度提出此項自由後，歐體執委會又曾提出多項訓令( instruction)及通訊草案( the draft for communication )，從而，這項權利已為全體歐盟勞工所充分享有一事，應屬無庸置疑。

一九七三年，這種規定擴大到跨境就業的自僱者 ( 75/34/ EEC )，<sup>24</sup>到單一市場建立時，這項規定已經基本完成。

(2) 漸漸消除職業資格等方面的障礙：除了入境限制之外，在歐體會員國中還存在著許多對於外國勞工的小限制，包括社會權利差別、工會的同意、職業資

---

<sup>23</sup>Commission Regulation 1612/68 of the Council of 15 October on Freedom of Movement for Workers Within the Community 及 Council Directive 360/68 on the Abolition of Restriction on Movement and Residence Within the Community for Workers of Member States and Their Families 等。

<sup>24</sup>Robert R. Geyer, op.cit.,p.61-68.



格許可等等。一九七四年社會行動方案 (SAP)，強調應該清除這些對勞動力自由流通的人為限制。但是和入境限制相比，歐體在這些方面的進展比較緩慢。例如：在執業資格相互許可方面，歐體通過「職業教育和培訓政策」已經得到相當成功。但是，直到一九九六年，歐體一九八九年發佈的關於高等教育和三年以上職業培訓資格互准的指令 (89/48/EEC) 還不適用比利時、希臘和德國東部各洲。在這種情況下，歐盟各部發佈了提為「教育、培訓、研究：對於跨國流通的障礙」的綠皮書【COM (96) 462final】，要求會員國加強這方面的工作。<sup>25</sup>

(3) 為歐體公民提供跨境工作消息服務：影響歐體會員國跨境就業的重要原因是對其他會員國就業消息的缺乏，因此歐體也著手對這方面的研究，在一九七二年，歐體就要求會員國成立「歐洲國際就業空缺與申請清算單位」(SEDOC)，提供清楚的就業空缺與申請的消息，替歐體的公民在找工作時省下許多時間。一九九三年，這個系統全面升級為電腦化的「歐洲就業服務」(Eures)。根據統計，一九九七年，該系統就促成了五十萬份就業合約，還包括許多跨國就業。<sup>26</sup>

2、 跨國就業者的社會保障安排：羅馬條約簽署後，歐洲共同體立即成為一個專門的委員會檢查影響勞動力自由流通的法律和行政限制。之後，發佈了 3/58/EEC 和 4/58/EEC 兩項新的管理規定，依據實踐中取得的經驗和歐洲共同體擴大後的新情況對原有的指令進行調整。這兩個法規分別按照疾病、傷殘、年金、工傷、死亡、失業、家庭補貼和兒童補貼等七方面，對跨國勞工的社會保障進行全面安排計畫。之後，歐洲共同體在二十世紀八〇年代和九〇年代又對這兩個規定進行修正，但基本原則沒有改變：第一，歐洲共同體國家不得對歐洲共同體公民實行歧視性政策；第二，歐洲共同體公民的社會權利依照其所工作所在國的規定執行，第三，歐洲共同體社會保險施行累計原則，勞工在任何會員國的社會保險繳費年數都應得到所有會員國的認可，第四，歐洲共同體會員國公民可以把在 A 會員國得到的保障權益攜帶到 B 會員國。由於歐體實行誰保險誰負責的體制，

<sup>25</sup> Linda Hantrais, op.cit.,pp.202.

<sup>26</sup> Linda Hantrais, op.cit.,pp.203.

所以勞工攜帶原有社會保障權益跨國就業不會增加或減少工作所在國的社會保險支出，歐體會會員國需要做只是實現行政管理機構之間的相互協調。<sup>27</sup>

目前，在歐盟範圍內有兩百多萬個人在別的會員國就業。就業情形相當複雜，有長期在別國工作、也有短期工作的；在單一國家工作、或跨國工作等。歐盟公民現在已經沒有出入境的限制了，但是跨國就業卻仍然面臨著種族、年資、風俗習慣等間接歧視，一九九八年，歐盟擴展了法規中有關公務員跨國就業的幾條規定，並對 1408/71 號法規的若干內容進行了簡化。<sup>28</sup>二〇〇二年，歐盟發佈了名為勞工自由流動：取得充分的收益和潛力的通訊【COM(2002)694final】全面探討在失業增加和東擴在即的情況下充分實現勞動力自由流動的相關問題。

(二)有關就業及報酬(employment and remuneration)之規範，在一九八九年社會盟約第四條及第六條中，對就業及接受公共就業服務之自由，均有明確之規定；此外，這項也應涵蓋憲章前言所揭諸之禁止歧視原則。同時，在同盟約第五條中，還提及公平(fair)及平等(equitable)薪資報酬之原則，並將所謂部分工時(part-time)及臨時勞工(temporary workers)也包括在內。目前，歐盟執委會提出兩項訓令草案，來設法保護這類「非典型勞工」(atypical workers)。<sup>29</sup>至於在所謂基本或最低工資部分，由於此一事項較為敏感，因此，執委會在一項通訊(communication)中指出，應委由各會員國來加以執行較佳。

(三)生活及工作條件改善(improvement of living and working conditions)  
工作條件：環繞工作合約產生的有關問題主要包括僱主破產之權利，一九八九年歐體勞工社會基本權憲章第七條及第九條中明確宣示在發展歐洲內部勞動市場之過程中，必須改善勞工之生活及工作條件，並採取相關措施來處理集體資遣之

<sup>27</sup> 轉引自田德文，歐盟社會政策與歐洲一體化，(北京，社會科學文獻出版社，2005年)，頁38-40。

<sup>28</sup> 針對遷徙勞工之社會保險而定，歐體「一九九六越境派赴勞工指令」，機於歐體條約有關遷徙自由的規定而成，希望對於被從一個歐盟會員國越境派至其他會員國工作的勞工，設定依規範條件，以保障其權利。請參照楊通軒，前引文，頁32。

<sup>29</sup> 意指一種非全時、非常其受聘僱於一個僱主或一家企業的勞工。其發展的原因有四點：一、產業結構變遷，二、技術變革，三、勞動彈性化策略的運用，四、市場供需原因。請參照成之約，「淺論『非典型聘僱關係』工作型態的發展與影響」，勞工行政，(台北：第139期，民88年)，頁10-17。

問題，賦予勞工週休及特別休假之權利；同時，應在法律、團體協約或勞動契約中，明確規定雇用等事項。如前所述，歐體早自一九七五年起，即已制定多項具有法律拘束力之指令，來規範這類相關事項，而在一九九〇年及一九九一年，執委會又分別提出相關工作時間( working time )及書面雇用條件( written employment terms )之訓令草案，設法對勞工這些基本權利，做出更進一步之保障。

(四)社會保障( social protection )之權利，根據一九八九年社會盟約第十條之規定，會員國之所有勞工均享有足夠之社會保險給付，而在失業時也應獲得充分之資助及社會救助( social assistance )。一般而言，由於各會員國之社會及文化背景極為歧異，因此，歐盟及其前身對此一問題通常都是委由各會員國自行處理，而從未直接涉入，根據執委會在同年所頒佈的一項通訊，也認為歐體不應在這方面從事任何立法之工作。

(五)結社及集體談判交涉之自由( freedom of association and collective bargaining )，雖然一九八九年社會盟約第十一條至第十四條，對歐體勞工所享有的這些權利再度明確加以宣示，但它通常也是委由各會員國本身以國內法來加以執行。在此要特別加以說明者，是執委會特別強調勞資雙方領袖對話( dialogue )之重要性，因此它曾準備一項通訊，希望能釐清各社會夥伴在集體談判交涉中所扮演之角色，尤其是解決勞資糾紛之途徑等。此外，該盟約還特別鼓勵勞資雙方進行歐洲層級( European-level )之集體談判交涉，而在一九九一年，歐洲之雇主聯盟也主動希望採取這種作法，藉以事先防止規範這方面事務統一性立法之制定。

(六)職業訓練之權利( right to vocational training )，一九八九年社會盟約第十五條強調生涯職業訓練之重要性，事實上，歐洲共同體本身一向都極為重視這種訓練。舉例而言，根據羅馬條約所成立歐洲社會基金( European Social Fund )，即是以訓練勞工為主要任務。除私人贊助之職業訓練外，執委會也重視由歐體所主導之職訓方案，在一九九〇年十二月，歐洲共同體特別引進名為 Euroform 之訓練計畫，來加強技術變更後之專長訓練，而在次年，部長理事會甚至還通過一項有關於 Petra 計畫之決定，以擴大跨越國界之青年勞工職訓計畫。

(七)男女兩性均等待遇之權利( Equal treatment between men and women )，一九八九年社會盟約第十六條明確宣示就業上的性別歧視( sex discrimination ) 為違法之舉，事實上，早自一九七五年起，歐體本身即已制定有關這一方面的一系列訓令，而自一九九〇年起，執委會更進一步提出多項訓令草案，使得此項權利之保障，成為歐洲共同體新興勞工課題之一。

(八)資訊、諮商及勞動參與者( information, consultation, and participation )之權利，一九八九年社會盟約第十七條至第十八條賦予勞工廣泛之參與經營權，可說是較具爭議之條款，而為資方所激烈反對。如前所述，在八〇代初期，有關這類立法之提議往往是無疾而終，而在一九九〇年十二月，執委會又提出一歐洲工廠委員會( European Workers Council, 簡稱 EWC )之訓令草案，希望在雇用員工達一千人之事業單位，建立一套完整之勞動參與者參與制度。其次，在一九九一年七月，執委會也提出一項有關受雇者分紅之建議草案，最後，執委會在一九八九年八月，即已提出一項有關歐洲公司規則草案，並附隨一有關受雇者參與之訓令草案。

(九)工作場所安全衛生( health protection and safety at the workplace )之權利，一九八九年社會盟約第十九條保障勞工在工作場所安全衛生之權利，如前所述，歐體在這方面之表現一向甚為積極可觀，而自從本盟約通過後，由於勞資雙方在這方面立場及利益一致，因此，由執委會所提出之相關訓令及建議草案可說為數甚多。一般而言，這些草案大多對原先通過之指令加以更新或補充而已，由此可見歐體過去在這方面所做之規範頗有建樹。

(十)對兒童與青少年、老年人及殘障者之保障( Protection of children and adolescents, and the disabled )，一九八九年社會盟約第二十條至第二十三條、第二十四條至第二十五條，以及第二十六條，分別對兒童與青少年、老年人及殘障者等弱勢團體，提供特別之保護規定。一般而言，這三類人員之就業情況，在過去並未是歐體勞工政策特別注目之對象，而是委由各會員國以國內法來自行加以規範，社會盟約及社會行動方案現在則賦予更為積極保護( affirmative protections )

之義務。在兒童及青少年部分，主要是有關於薪資報酬及職業訓練之加強，而執委會在一九九二年一月，提出一系列之改革方案，希望能禁止十八歲以下青年夜間工作和限制在學青年的工作時數等。至於在老年人部分，則主要偏重在接受國家所提供之基本供養之權利，而不是對就業之保障限制等，因此，其重點僅在於退休養老給付之問題。有關殘障者保護之部分，社會盟約所注重者也與就業問題較不相關，而只在於如何協助他(她)們及早融入社會中而已。<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup>沈玄池和洪德欽，前引書，頁 263-272。

## 第四章 歐洲聯盟就業策略與西班牙之因應

為了解決各會員國日前面臨嚴重的失業問題，歐盟在九〇年代後期就新增就業策略。阿姆斯特丹條約後，歐盟就正式開始了歐盟就業策略，該策略改變了共同體在社會政策方面運作方式，從原來以「指令」為主的政策體系，到「更加接受差異性和鼓勵半自願形式的協作」方向發展，這種新「開放協調機制」比之前「指令」模式更具有彈性，這表示歐盟社會政策由統治向治理的概念轉變。<sup>1</sup>實際上，歐盟就業策略所確立的政策正代表著歐盟社會政策未來的主要型態。

### 第一節 歐洲聯盟就業策略的背景

歐盟社會政策雖然在馬斯垂特條約後獲得大幅的進展，然而，立法推動社會政策的腳步在九〇年中期後卻遲緩下來，社會對話的成效也不如預期。社會政策也呈現出整合程度差距極大的現象：從進展許多的勞動保護及兩性平權政策，一直到幾乎原地踏步的核心社會保障政策（年金、失業、健康保險等）。但自九〇年代以來，歐盟嘗試以「開放協調機制」的方法來推動社會政策及其他領域的發展。

如何在現有的制度架構下另闢蹊徑，處理市場整合後日益浮現的社會議題，並且因應全球化下經濟競爭的挑戰，也成為歐盟決策者關心的焦點。在這樣的背景下，歐盟和會員國都意識到眼前面對的是大結構的問題，只有透過歐盟的層次共同行動才能妥善因應，因而在沒有法源的情況下開始了自願性的合作對話。

一九八〇年代以前，西歐的失業率一直是比較低的。石油危機之後，隨著世界經濟結構的變化，歐洲經濟日益暴露出產業結構調整緩慢、產品不具有國際競爭力等問題，最後就導致嚴重的失業問題。此外與美國、日本等開發國家比較，歐盟各國的失業問題雖然不盡相同，但都具有明顯的結構性因素。第一，各國普遍面臨長期失業率、婦女失業率和年輕人失業率居高不下的情況，說明這失業問

---

<sup>1</sup> James S. Mosher and David M. Trubek, "Alternative Approaches to Governance in the EU: EU Social Policy and European Employment Strategy", *Journal of Common Market Studies*, (vol.41.no.1,2003),pp.63-88.

題是由經濟結構和勞動市場的缺陷造成的。其次，歐盟各會員國之間，和各國地區之間的失業分佈很不平均，說明失業問題與經濟結構有直接關係。最後，歐盟國家的失業率和工資之間的相關較小。

歐洲整合過程和會員國的失業問題有著複雜的關係。首先，從長期趨勢上看，整合有助於提高會員國的國際競爭力、促進內部經濟結構的合理化，有利於會員國改善就業狀況。但短期上看來，市場保護措施的移除卻加劇了會員國失業問題，這種局面會使許多之前受到國家保護的經濟要素受到威脅，加劇就業轉移、對勞動力流通性和培訓的新需求，面對勞動力市場相對僵化的歐盟會員國而言，這意味短期內失業數量並不會降低。第二，在歐盟階段，整合對會員國經濟的影響日益增強；<sup>2</sup>在積極方面，隨著集資成本、交易成本的降低和出口的增加，會員國可以在經濟生活中得到實惠，增加就業，但從消極面看來，會員國為達到馬斯垂克條約規定的標準，一定要採取「穩定發展」的社會政策，不可能以經濟擴張來加速緩解國內的就業壓力。於是削弱會員國政府使用本國內調整解決失業問題的能力，例如無法藉由操控幣值的升跌調整產業的競爭力。第三，整合經濟區域化一定要求會員國間進行就業政策協調，這是一種全球性的現象，並非只有歐盟獨有，所以比較其他區域組織<sup>3</sup>有三種可能的勞動力市場策略，第一種是實施保護主義；第二種是把經濟開放和國內補償條款連結起來；第三種是會員國之間協調勞動條件和勞動關係的規則。前面兩種是對區域經濟發展有害的，所以只有加強就業政策的協調是唯一可行的辦法。總結來說，這種協調的基礎是已開發的國家鼓勵開發中的會員國提高勞工水準，縮小勞動力成本方面的差距、預防社會傾銷出現，以不同形式給這些國家進行補償，<sup>4</sup>歐盟就業策略強化了會員國在社會政策方面中協調的程度。

---

<sup>2</sup> 經濟貨幣聯盟要求的一致的標準限制了會員國政府的宏觀經濟調整能力，經濟貨幣聯盟計畫對會員國就業狀況的影響是雙重的。

<sup>3</sup> 北美自由貿易區（NAFTA），南錐共同市場（MERCOSUR）和東南亞國協（ASEAN）

<sup>4</sup> 參見 Daniel P. Gitterman, "European Integration and Labour Market Cooperation: a Comparative Regional Perspective", *Journal of European Social Policy*, (vol.13.no.2,2003), pp.99-119.

## 第二節 歐洲聯盟就業策略的發展過程

### 一、埃森策略

一九九三年十二月，歐盟在成長、競爭力和就業的白皮書中表示：經濟發展應該以創造就業為基礎，促進勞動密集的增長模式、鼓勵會員國採取積極的勞動市場政策。一九九四下半年，歐盟和各會員國協商，準備在共同體層面上建立就業政策同年十二月，埃森(Essen)高峰會就決定採用就業政策，確立五項相關措施。後來，大家就把這些相關措施稱為「埃森策略」，表示歐盟開始全面介入會員國的就業政策領域。

### 二、盧森堡進程

一九九七年六月，歐盟阿姆斯特丹條約決定將就業問題作為會員國共同關心的事物，該決議得到會員國一致的同意，同年十一月盧森堡就業高峰會批准實施就業策略的「盧森堡進程」(Luxembourg Process)，發佈第一份就業指南(Employment Guidelines, EG)，表示歐盟就業策略正式啟用。商討出「歐盟就業策略」的四個支柱：可就業性(employability)、企業家精神(entrepreneurship)、調適性(adaptability)和機會平等(equal opportunity)。其中特別是可就業性成為歐盟就業政策的核心，意為改善每個人就業途徑，並幫助最弱勢者的生活。其餘三個支柱則意在強調勞動市場的彈性化以及集體協商和兩性平權的精神。

一九九七年簽定的阿姆斯特丹條約正式在法源上將「盧森堡過程」擬定的「歐盟就業策略」制度化。在歐盟高峰會上設定出一些共同的目標，然後由部長理事會就執委會的建議制定出政策準則，同時聽取歐洲議會、經濟社會委員會及地區委員會的意見。各會員國必須將之付諸執行，自行擬定達成該目標的方案，並且每年向歐盟報告施展進度。然後由執委會和相關部長理事會評估並彙整為一份共同報告，作為各國實施的改進參考，由此再重新一輪評鑑監督的循環過程。儘管歐盟不以硬性法規強制會員國採納最佳的政策實踐方法，而以軟性的同儕壓力應該敦促各國盡力配合。



### 三、里斯本策略

二〇〇〇年三月，歐盟里斯本高峰會總結前一階段實施歐盟就業策略的情況，設定歐盟在二〇一〇年要達到的就業目標，<sup>5</sup>增加其競爭性並且達到充分就業，事實上，緊接著在二〇〇一年三月的斯德哥爾摩(Stockholm)高峰會議上，希望藉此提高歐洲國家的就業參與率，在二〇〇五年時達到歐盟全體平均就業率67%(二〇〇〇年為63.3%)，女性平均就業率57%(二〇〇〇年為54%)目標。<sup>6</sup>

和盧森堡進程相比，里斯本策略特別強調歐盟就業策略的社會容納的目標，並相應確立了就業策略的三個重點領域：第一，充分就業，增加勞動參與率；第二，提高工作品質和生產率，創造更多更好的工作；第三，重視勞動力市場的聚合和容納，通過培訓技能，將弱勢群體整合進入勞動市場。在增強就業策略針對弱勢群體的同時，里斯本策略對盧森堡進程進行修改，規定歐盟執委會提出就業指南之後必須和社會伙伴進行協商，強化了歐盟就業策略的開放性。<sup>7</sup>

## 第三節 歐洲聯盟就業策略

### 一、歐洲聯盟就業策略的實施

里斯本歐盟理事會於二〇〇〇年三月為歐盟集結一些戰略性目標，增加其經濟競爭性並且取得充分就業。事實上，里斯本高峰會議把歐盟跟EES和更廣的經濟和社會議程連結起來，它也引進一些就業率的基準。

首先，將四個支柱開發並且轉化為十個標題。第二，廣泛的經濟政策指南(Broad Economic Policy Guidelines ,BEPG)和雇用指南相融合，以三年期為基礎，第一期是二〇〇三到二〇〇五年之計畫。三個廣泛的目標被明確地設定：充分就業；有效能且質量的生產力；社會融合和包容性勞動市場。

二〇〇五年三月的布魯賽爾高峰會議通過這個議程的修訂。之後(二〇〇五

<sup>5</sup>在二〇一〇年前將就業率提高到百分之七十，在二〇一〇年前將婦女就業人數提升到百分之六十。

<sup>6</sup>同時，該高峰會還新建立了一個老年勞工就業目標，規定到二〇〇五年，年齡五十七歲到六十五歲的老年勞工的就業率可以提高到百分之五十。

<sup>7</sup> Ramon Ballester, *European Employment Strategy and Spanish labour market policies*, [www.udg.es/fcee/economia/n14.pdf](http://www.udg.es/fcee/economia/n14.pdf)

年四月), BEPG 和 EG 將依據一份三年期的報告進行整合, 整合指南(Integrated Guidelines ,IG)。根據 IG, 會員國將在自己的權責內制訂國家的改革計畫( National Reform Program)。在這方面, 執委會將提出社區里斯本計畫( Community Lisbon Programme), 包括歐盟層級採取全部行動。執委員會將每年提出 IG 的更新和個別國家的具體建議。

引進EES功能的改變似乎有加深與其餘歐盟的政策接軌和擴大短暫應用方法措施(以三年的公式取代一年的計畫)的連貫性策略增加。

## 二、歐洲聯盟就業策略開放協作框架

歐盟就業策略在實施過程中建立了一種開放的「年度多邊監督程序」。依照程序, 歐盟執委會每年提出「年度就業指南」, 經過理事會以有效多數表決通過後生效; 會員國按照指南的原則, 提出該國的國家行動計畫, 說明政策實施情形並作為日後進行評估的依據。歐盟理事會與執委會每年發佈一份聯合就業報告進行總結與評估。<sup>8</sup>

和傳統共同體社會政策方式比較, 歐盟就業策略有兩個特點: 首先, 建立了多方行為者參與的目標管理(management by objectives)系統, 其年度評論制度為「多邊監督」創造了條件。在所有可以量化的領域中, 歐盟就業策略都有明確的指標。這種制度中, 不僅清楚看到會員國落實歐盟就業策略要求的情形, 而且執行政策的最終結果也相當清楚。如此一來, 會員國的就業政策就處於全社會的監督之下。其次, 通過「開放協調機制」達到會員國就業政策趨同的目的。在歐盟就業策略實施過程中, 歐盟執委會、會員國政府、歐洲議會、經濟社會委員會和地區委員會、會員國地方政府、歐盟層級的社會伙伴都有對「就業指南」發表意見的權力。就業策略並沒有對會員國具有約束力的規定, 會員國政府仍然是其就業政策的決定者。<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> European Commission, The European Employment Strategy and the ESF in 1998.( Brussels :EC,1999)

<sup>9</sup> European Commission, EU Employment and Social Policy 1999-2001(Luxembourg:EC,2001),p.7.

從性質上看來，歐盟就業策略是共同體「共同行動」<sup>10</sup>機制的一種延伸與發展。歐盟就業策略克服以往社會行動計畫的弱點，通過開放性增強自身的力量。透過歐盟多層治理策略的功效，因此，里斯本策略才特別把原來向社會伙伴徵求意見的非正式程序正式納入歐盟就業策略的框架中。

### 三、治理範圍的擴大

在實施就業策略的過程中，歐盟不僅充當多層治理框架的組織者和管理者，同時也在自己的權能範圍中不斷地擴張直接介入會員國就業政策的能力。例如強化社會基金的作用，在實施就業策略的過程中，歐盟加強了社會基金投入，這兩項機制緊密地結合。在歐盟社會政策框架中，社會基金目的是投資在改善勞動力的就業能力和增強勞動者對勞動市場變化的適應性，尤其是著重在勞動市場上面臨就業障礙的勞工，其宗旨與歐盟現有就業指南是一致的。

盧森堡進程開始後，歐盟以社會基金為工具，積極推動以四大支柱為核心的勞動市場改革。一九九八年，歐洲社會基金確立二〇〇〇年到二〇〇六年的政策區域，依照四大支柱的目標具體設立了五個資助要點。<sup>11</sup>近年來，多數會員國已經把社會基金資助作為其勞動市場改革的一項重要財源，用來支持推行政府的就業政策。<sup>12</sup>

歐盟層級社會對話機制與歐盟就業策略，歐盟層級的主要利益群體，包括歐洲工會聯盟和歐洲產業和雇主聯合會都參與到就業指南的制訂，與社會伙伴進行協商已經成為歐盟就業策略的一個正式步驟。在決策過程中，歐盟強化了共同體社會對話委員會的作用，在共同體社會政策的制訂過程中充分地聽取他們的意見。這個委員會主要由歐盟執委會領導、歐洲工會聯盟和歐洲產業和雇主聯合會三方代表組成。他們定期舉行協商對話，在勞資協議的框架內對社會問題、尤其是對就業問題進行討論。

<sup>10</sup> 所謂，共同行動，只由共同體出面倡導和組織，由會員國政府採取共同的政策與措施，解決共同面臨的經濟與社會問題的一種共同行為。

<sup>11</sup> 其中包括：防止失業轉為長期失業、提高勞動力市場上的社會包容性和機會平等、發展教育和培訓、全方位開發與就業相關的人類潛能、改善婦女在勞動市場上的參與性。

<sup>12</sup> European Commission, Ibid,p.25.

#### 四、在歐盟層級創造就業

雇用創造現象是歐盟的一個重要的目標。對創造雇用最好方法是增加工人和企業的適應性、吸引更多人進入勞動市場、投資人力資本、保證改革的有效實施。這些想法在 EES 內實際上完全發展，並且有一部分能追溯回歐盟的以前的資料，例如一九九三年戴絡（Delors）白皮書或者一九九四年埃森（Essen）高峰會議的結論。

以下三個是與雇用政策非常有關係的原則：(1)吸引更多人進入職場並且使社會保護系統現代化；(2)改善工人和企業的適應性與勞動市場的彈性；(3)透過更好的教育和技術增加對人的投資。這些理念也在EES裡發展並且在二〇〇五年三月歐盟高峰會被採納。

目前 EES 內容第一個分析顯示 BEPG 這個政策已經被阿姆斯特丹條約確認。實際上，EES 誕生是處在一個「經濟」與「社會福利」之間常態的緊張局勢下。EES 跟隨清楚的支持市場趨向(其受到 BEPG 的鼓勵)，但是在指南中有一些重要發現的社會措施和目標。<sup>13</sup>

透過包含在指南裡最重要的目標和措施可以清楚分析供給方面的方法。值得注意的是，主要政策與勞動市場的供給面相關(即諮詢；訓練以及終身學習；勞動力供應的增加和準備高齡社會的到來；提升工作吸引力；增大靈活的合約類型以增加彈性勞工)。另一方面，以需求為定位的指南被侷限在透過緩和中小企業金融、財政和管理的負擔來影響他們，以及影響各種公司業務組織新形式的設計。

#### 五、歐盟的EES和整體經濟政策

有其他政策間接影響勞動市場的演化，說得更確切些就是如何創造雇用的能力。他們是整體經濟的政策其中一環，基於三種不同的要素：BEPG、財政政策和貨幣政策。

(一) 一種 BEPG 的重要的特性是絕對支持市場成見(它被基於類似自由化、去管制化或者私有化一樣的想法)。他們對於「健全的整體經濟政策」有根深蒂固

---

<sup>13</sup>例如改進育兒的規定的，提升工作條件或者獲得移民工人的更好的整合

的觀念(預算赤字和通貨膨脹控制)。

(二) 在歐盟層級的財政政策主要植基在穩定與成長協定(SGP)上。歐盟的經濟演化受條約的組成部分影響的限制，特別是在經濟下滑趨勢的情勢下。SGP 實質崩潰後實際上正在被修正，由於德國和法國長期性的過度赤字情況和二〇〇四年七月的法院裁決，之後二〇〇五年歐洲理事會簽署一次適度改革的條約，改革目標在軟化 SGP 的其中一項元素，而加強另一個元素(在經濟繁榮的情勢下赤字的控制)。歐盟財政政策的第二個要素是歐洲預算。這項預算不能扮演任何重要的角色，因為其僅佔很小的比例(大約歐盟國內生產總值的 1%)。它既不能在經濟危機的時期作為一穩定器、也不作為一件在歐盟最貧窮區域的發展工具。

(三) 歐洲貨幣聯盟的貨幣政策由歐洲央行實現。該政策在二〇〇〇後半年到二〇〇一年年初的保守趨勢期間比起美國聯邦保護政策更加限制。

總結，歐盟的整體經濟政策於經濟下降趨勢的情況中，已經有一個限制的成見，就業處於不佳的狀況。

#### 六、有限制的成效：歐盟就業策略的作用

在實施就業策略的過程中，歐盟用自己的能力來組織和參與的方式介入會員國的就業政策領域。但是並非歐盟就是就業政策的統治者，反而是通過建立多層治理的方式，把自己的能力發揮到最大的限度。

總體看來，歐盟就業策略是通過提出與落實政策目標來對會員國就業政策產生影響。盧森堡就業高峰會確立了歐盟就業策略中就業指南中的四大支柱，其中，就業能力強調應採取更積極的措施解決失業問題，提高勞工的勞動技能；企業家精神鼓勵建立新的、規模較小的和創新的企業，由國家給予稅收優惠，創造更多就業機會；適應性強調增強勞工與工作組織的彈性；相等的機會強調就業方面的性別平等，四大支柱確立了就業政策的基本原則和範圍。

表一：歐盟就業策略的原則與政策落實：

就業能力	預防與活化：服從 共同目標	適應能力	工作組織的現代 化；公司內部的適 應能力；公司中的 培訓
	改革稅收制度		
	教育與培訓		
	將弱勢團體整合 進勞動市場		勞動法的適應性
企業家精神	簡化商業環境	平等機會	縮小性別鴻溝
	在服務業和社會 經濟中創造就業		家庭友善政策
	就業與稅收		

資料來源：European Commission, “Employment policies in the EU and in the Member States: Joint report 2000”.

歐盟提出共同就業政策是非常重要的，因為它可以約束會員國就業政策的基本方向。首先，用積極的就業政策替代消極的就業政策。就理論上，減少就業和擴大就業都可以幫助減少失業，但是減少就業明顯是一種消極的措施。在福利國家改革的過程中，不少會員國都採用了擴張收入維持項目和鼓勵提前退休等措施來減少失業，事實上是藉由減少就業來減少失業，用這種「不必找工作的福利策略」（welfare without work strategy）來解決失業問題，對福利負擔本來已經非常沈重的歐盟國家來說等於是飲鳩止渴。盧森堡進程中，歐盟主要是通過積極的政策導向促使會員國政府改變機制，採取積極的勞動市場策略。里斯本策略則明確把歐盟就業目標從減少失業改變為擴大就業，明確地否定「不必找工作的福利策略」的方式。其次，貫徹歐盟具體的政策要求，歐盟在每一條基本原則下都設立了具體的政策要求，會員國應該按照這些要求修改自己適用的法律法規、制度安排和政策內容。對於會員國的落實情形，歐盟通過就業策略機制給予監督和通

報。例如為了增強就業能力，歐盟要求會員國降低與就業有關的稅收。<sup>14</sup>如果說總體目標的協調主要影響會員國就業政策理念的話，那麼具體政策目標的協調就直接影響會員國就業政策。第三，就業目標的全方位政策影響，盧森堡進程中，歐盟對促進會員國的就業政策與其他政策的相互協調給予高度的重視。一九九九年六月，在歐盟科隆高峰會上通過「就業公約」(Employment Pact)，要求會員國在物價穩定的基礎上達到較高的就業水平，具體策略包括：協調會員國政府的工資政策、財務稅收政策和貨物金融政策，使其與就業政策協調起來；進一步推動會員國的勞動市場改革、提高企業的國際競爭力等。為實現就業目標，歐盟要求會員國進行全面的社會改革，其中包括改革學校的課程來適應資訊時代的就業需要、促進勞動組織的現代化、加強公共就業服務機構的作用等。雖然這種協調只停留在指導性的階段，但其影響卻是非常深遠。因為，這說明歐盟有可能以就業政策作為一種新的工具，對會員國國內經濟社會政策做進一步整合。<sup>15</sup>

## 七、積極政策的源由與定義

### (一) 定義

積極政策已經成為在當代政治所使用的最重要的概念之一。積極政策基本上表示從一種消極情勢移動到積極情況的過程，也與指導人民獲得公共福利廣泛範圍相關。積極政策以獎勵和阻礙的混合為特點，並且它以假定公民表現得理性，對外部刺激作恰當回應時，並且總是努力使收入最大化。

當分析歐洲就業策略時，我們能使用活動和作為同義詞的有效的勞動市場政策(Active Labour Market Policy, ALMP)。首先，ALMP在第二次世界大戰之後在北歐的國家出現，並且包括工作仲介的措施，工作補貼和訓練措施。目的是刺激勞動的供應或者對於勞動的需求，並提升他們之間的配合。這些積極的政策與保證失業者收入消極勞動市場政策相對立。不過，積極和消極的政策不完全對立。

---

<sup>14</sup> 根據歐盟對會員國總體稅收和勞動稅收標準，一九九四年到一九九八年間這兩項都有下降的國家有芬蘭、愛爾蘭、荷蘭；呈現上升的國家有奧地利、比利時、希臘、德國、葡萄牙和瑞典；其餘國家維持平或單項下降。

<sup>15</sup> 施世駿，前引文，頁 17。

一方面，消極政策是一種間接方法增加人們參與勞動市場。另一方面，積極的政策成功時，增加勞動市場資源。

積極政策與兩種重要的理念相連接：勞動福利和有酬工作(make work pay)。<sup>16</sup>第一個概念起源於七〇年代的美國，意味人們要求公眾收入支助工作引進所規定的福利。它暗示要求勞工福利者如果沒有實際從事某類工作或訓練計畫，則他們的福利可能被降低導致撤回。積極政策需要一個控制和分類過程來暗示所有失業者應被要求「能工作」而且實際去做，而且只有積極找工作的人才應該得到社會福利。<sup>17</sup>換句話說，勞動福利的本質以兩件必要的事總結：國家應該為有工作能力者提供足夠的機會，或者引導人們找到工作，失業的人應該被要求並持續這些工作。因此，勞動福利可能被視為積極政策「懲罰性」和「統治性」的一部份，<sup>18</sup>強調的另一種重要的想法是勞動福利描述已經強烈估計數百年的一種思惟模式，一八三四年英國濟貧法修正是基於救助並幫助窮人精準的社會救助系統。

有酬工作的意思是政府必須保證工作比收取社會福利更有利的選擇。從這觀點，稅款和社會福利歪曲市場資源分配，因而造成失業。在這裡可能發現兩個重要的現象：失業陷阱是當失業福利如此優渥以致於再次進入勞動市場可能的薪資使失業者感到灰心時發生；貧窮陷阱是在新工作的收入增加意味著社會福利的撤回要負更高的稅，也意味著實質收入的降低。<sup>19</sup>因此，ALMP 應該考慮有酬工作概念變得有實效。如果積極的人們沒有因為工作而有財政的激勵，那麼就業對他們就沒有意義。<sup>20</sup>

## (二) 積極政策與失業

<sup>16</sup> 目前新保守主義者批判過去搭福利便車的依賴者，可能以任意退出勞動市場形式來獲得福利，這對其他公民並不公平，因此提出公民責任與有酬工作或就業間緊密連帶的概念使刻意依賴的人自然無法隨意退出有酬工作。

<sup>17</sup> I. Darmon, "Activation strategies or the labour market imperative", European Trade Unions Institute, (Brussels, 2004), pp. 373-412.

<sup>18</sup> G. Standing, Global Labour Flexibility: seeking distributive justice, (New York: MacMillan Press, 1999)

<sup>19</sup> Employment Outlook, 1996.

<sup>20</sup> W. Kok, Jobs, Jobs, Jobs: Creating more employment in Europe, (Brussel: Sage, 2003).



使用為改善失業而努力的積極政策經過非常清楚的論證，證明是正確。<sup>21</sup>

(1)根據保守思想體系下的想法：優渥社會福利直接阻止人們去積極尋找的一個工作，換句話說，把重心從福利保護移至就業不意味著任何顯著的收入的增加。積極政策改變個人的預期，使消極利益降低其吸引力。這種方法是最接近於得到工作支付的概念。這個解釋有兩個假設：有足夠的職缺並且這些職缺可提供給所有失業的人。<sup>22</sup>一種更全面的方法可能被在 Peters 的福利系統與 ALMP 的配合之分析中發現。<sup>23</sup>

(2)為了增加國家經濟的競爭力。這裡的基本原理為了增加勞動市場的彈性而把社會政策次之於經濟需求，以及改進勞工的教育和訓練而降低社會成本支出。首先，有一個適應世界生產改變趨勢的需求（服務的重要性提升，大量生產與標準化生產系統的減少，知識作為生產要素的重要性裡提升）。我們正生活在充滿風險和不穩定的世界，人們必須適應變化情勢，隨時面臨工作的轉變。最好的方法是透過一個活動的持續過程。福利國家主要幫助人管理危險，而不是避免危險。失業成為個人的問題；國家作用是為個人提供工具改進他們個人的就業能力。目前問題不是怎樣增加雇用數字，而是增加就業能力。

ALMP提升經濟的效率。它投資人力資本(然後增加生產力)，透過維持供應的工作機會的競爭保持勞動力的質量。它也可以消除勞動市場上不適任的工作者，而藉著申請人的就業能力降低不確定性有篩選功能。

消極的政策能給失業的人錢，但是不能降低失業率。消極政策是在大量生產與標準化生產的時代被設計出來，那是一個雇用水準高且穩定的時代。在巨大失業的情勢裡，傳統失業系統資金來源(社會貢獻)已有崩解的趨勢。因此，朝向積極政策轉變證明是正確的。

---

<sup>21</sup> J.Boone, and van Ours, J.C.,Effective Active Labour Market Policies,(IZA Discussion Paper Series 1335.)

<sup>22</sup> A.Recio and J Banyuls ,¿Crecimiento del empleo sin tecnología? La paradoja del Mercado de trabajo en España, 請參見網站 <http://www.ucm.es/info/ec/jec9/index.htm>.

<sup>23</sup> Peters M. Benedit Systems and their interation with Active Labour Market Policies. European Commission Brussels,2004.

增加社會支出(即消極的勞動力市場政策)也使得對通貨膨脹加劇和國家經濟的競爭力方面的減少。相反的，積極政策，能透過降低失業水準降低稅收支出。

(3)為了確保社會模式的可行性。積極政策想法是為了提升公眾收入增加參與率，減少稅收支出，而把該款項挹注於福利國家的金融永續層面。

(4)為了避免社會排斥。從這個角度來看，失業主要因為結構上的因素造成。在歐洲，貧困的主要途徑似乎是工作機會的長久缺乏，特別在缺乏技術的工人中。因此，在勞動市場的干涉下有重新分發的需要。

#### 八、EES 中的積極政策

EES 當今的形式把積極政策的手段傳播進不同的範圍，

- (1)保證全部找工作的人受益於他們參加就業機構的登記，例如通知諮詢的服務；
- (2)使勞動市場機構現代化和加強其機能，尤其是雇用服務的功能；
- (3)實現終身學習策略，包括改進訓練體制的質量和效率；
- (4)延後退休年齡，特別是透過有助於促進工作條件保留和消除獎勵工作適合早退休，特別透過改革盡快退休計畫；

首先可以看出，各國自一九九八年至二〇〇二年的就業參與率都有明顯的改善。整體而言，各國近來的改革趨勢是鼓勵整體就業率，特別是女性的勞動參與，這部份抵消男性勞動參與的降低。另一個趨勢是鼓勵中高齡勞動力繼續留在勞動崗位，遏阻提前退休的風潮。主要的方法為提高法定退休年齡、鼓勵延後退休，因此這個年齡組群的勞動參與率有持續上升的現象。第三個趨勢則是部份工時與定期契約就業型態的增加，以彌補全時就業供給的減少，這點尤其是許多國家提供婦女、青少年與中高齡勞動人口就業機會的主要方法，其中歐盟婦女勞動力在部份工時就業的平均比例一直高達四分之三以上。還有一些數量上的目標：

- (1)提供失業未滿六個月的青年人，或是失業未滿十二個月的成人一個新的開始，以職業訓練、工作實習或是一份工作機會的型式；
- (2)到二〇一〇年，有25%長期失業者積極參加訓練，重新培養訓練，工作實習或者其他增進就業能力措施的任一形式，達到前三名國家的平均數；

- (3)二〇一〇年，歐盟國家22歲的青年至少有百分之八十五完成更高層級的第二次學校教育；
- (4)達到歐盟就業年齡的成人至少12.5%參與終身學習的水準；
- (5)在歐盟的層級，五年的時間來延後勞動市場的退休年齡。

因此，由積極政策所支配的遠景來看，工作者必須更新自己的技能來加強公司的競爭力；他們也被鼓勵盡量在勞動市場延長工作的時期以負擔政府支出的增加。另一方面，政府的主要任務是促進大眾的就業能力。其中最重要的手段是：促進勞工的訓練；增加在勞動市場工作期間的誘因(例如透過降低養老金)；並且在找工作的過程中建議、給予忠告。

#### 第四節 民主化後的西班牙勞工市場政策：邁向彈性

##### 一、西班牙勞動市場的改革

民主化之前的勞動體制以禁止工會、低基本薪資和建立類似終身雇用系統為特點。<sup>24</sup>西班牙勞動市場政策從一九七五年起主要在去管制化和彈性化，以及勞工成本的削減。

勞動市場的轉變過程建立在基礎立法上，例如一九七八憲法基本社會和勞動權利(the 1978 Constitution recognised basic social and labour rights);一九八〇勞動者章程組織產業模型(the 1980 Workers' Statute organised the industrial model);一九八〇雇用基本法管理雇用政策(1980 Basic Law on Employment regulated employment policies);以及一九八四自由聯盟的組織法管理工會活動(the 1984 Organic Law on Union Freedom regulated trade union activity)。關於二〇〇三年的就業法律(the 2003 Law on Employment)已經替代之前的就業基本法(Basic Law on Employment)。

一九八四年，社會勞工黨政府通過西班牙勞動市場最重要的改革之一——實施暫時性合約。這次改革是來對抗高失業率(20.6%)，並且意圖促進就業和雇用的彈

---

<sup>24</sup> R. Muñoz de Bustillo, Spain and the Neoliberal Paradigm(CEPA Working Paper,2002).

性化，主要目標是改善年輕人的長期失業，有兩項重要改革：在暫時解散費用之間建立永久合約，和暫時合約範圍的增加，因此，暫時合約數量(到30%)驟升，導致勞動市場不穩定。

一九八八年總罷工改變趨勢，工會推動社會福利改革漸漸地獲得一些社會成就，<sup>25</sup>馬斯垂克條約藉著給予更多穩定與自由的空間，更新社會勞工黨政府的自由化遠景，一九九二年和一九九三年失業津貼改革，由於西班牙政府稅收的減少，失業津貼的支出導致公共支出的增加，從這個時期開始，失業津貼將要課所得稅。<sup>26</sup>

一九九四年，強烈經濟危機的時期失業率達到24%，社會勞工黨為了實現最重要勞動市場改革，基於假設西班牙勞動市場正面臨兩個重要的問題：經濟狀況低迷、人工成本是過分高。改革基於五個主要支柱：1、引進新形式的合約(特色為低成本或高度靈活性)；2、透過緩和勞力流動性和工作時間彈性加深而解除對勞動市場的經濟干預；3、靈活降低工作合約的無效性、並降低工資；4、派遣公司(Empresas de Trabajo Temporal, ETT)被引進；5、集體協議角色的重視。<sup>27</sup>

第三次較大的勞動改革發生在一九九七年，主要由右翼 P P 黨(Partido Popular, 簡稱 PP 黨)<sup>28</sup>來實現，還有領導工會的雇主組織的支持。失業和暫時工作者比率仍然非常高(21.5%和 33.6%)。這次改革追求靈活性與安全，這次改革特別的元素是長期雇用協議，這個想法是接續減少暫時性勞工與勞動流通來改善勞動市場的體質，從而加強西班牙公司的競爭力，同時鼓勵勞力的持續訓練。透過幾個度量標準實行這次的改革協議：減少暫時合約的數量；在派遣公司角色方面

<sup>25</sup> M.Laparra and R. García, Labour reform for flexibility: imposition or social agreement, the 1<sup>st</sup> ESPAnet Conference: Changing European Societies-the role for social policy, Copenhagen2003.11.13-15.

<sup>26</sup> Cantó Sánchez. O. and Toharia Cortés L. " Las prestaciones por desempleo en España: eficiencia y equidad " Hacienda Pública Española, (Spain:vol.165,2003),pp.125-156.

<sup>27</sup> Aparicio Ferreiro, " Políticas de rentas y reformas laborales en España " Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, (Spain:no.46,2003),pp.15-40.

<sup>28</sup> 民眾黨( Partido Popular, PP)為右派政黨，根據西班牙學者研究指出西班牙的右派政黨長期處於分裂以及令人民失望的狀態，主要是經濟發展失衡、懼怕佛朗哥專制再度重演和憲政體制發展還不熟穩定。民眾黨原名為人民同盟黨，在一九七六年創立，由五個右翼政黨所組成，奠定基礎的功臣是佛朗哥統治時期的新聞與旅遊大臣佛拉加。

的變化，引進新永久合約。改革有一些好的影響，很多在改革終身雇用之後，建立的百分之八十的雇用網絡，並達成改革財產勞動市場與連續訓練協議。

二〇〇一年六月的改革是另一個基礎。改革基本的目標將促進穩定和不限時間合約，在使用過程中限制濫用暫時的合約，提升女性、兼差以及團體契約有各自的雇用程序。並且透過放寬應用性和增加長期聘用的合約，以避免為了長期工作合約而造成解雇效應。<sup>29</sup>

在二〇〇二年五月，PP黨努力透過王室的法律進行一次新改革。主要目的是降低長期領取失業補貼的失業人數。最重要的是失業的人們被迫與職業介紹所簽署書面承諾，失業保護將減少、取而代之的是不連續長期合約，且短期雇用工資將被廢除。但二〇〇二年六月總罷工最終修改政府的計畫，而阿茲納政府在西班牙議會透過法律將一些原先措施作修改。

PP黨所進行的改革是一個勞動福利所展現的絕佳的例子，這次改革暗示失業者必須面對與失業津貼有關較嚴格的規範，他們今後必須積極尋找一個工作並且在接受提議的工作時選擇較少，如果失業者不能或不願意完成這些條件，失業津貼就有斷絕的危險。

## 二、西班牙的就業政策

西班牙就業政策是根據二〇〇三年就業法所架構而來，這項法令試圖使西班牙就業政策去適應新制度的環境<sup>30</sup>和當下勞動市場現狀，<sup>31</sup>最重要的目的是藉由使勞動市場更有效率來完成充分就業，這項法令明確地對積極勞動市場政策（ALMP）下定義，積極勞動市場政策是一個致力改善失業者就業能力的方案。

<sup>29</sup> Bertelsmann Stiftung, International Reform Monitor: Social policy, Labour Market policy and Industrial Relations. 2005. Bertelsmann Foundation <http://www.reformmonitor.org/>

<sup>30</sup> 此新制度環境指的是歐盟政策、中央政府權力下放給地方自治區

<sup>31</sup> 高度失業和不穩定、不足夠的就業率。西班牙二〇〇四年第三季的失業率是百分之十點六；歐盟十五國是百分之七點九和歐元區的失業率是百分之八點六。當歐元區和歐盟十五國的失業率分別是百分之六十三點五和百分之六十五點二時，西班牙就業率是百分之六十一點三。西班牙領暫時性合約的勞工是百分之三十一點二而歐元區和歐盟十五國分別是百分之十五點三和百分之十三點七。請參見 Harðarson O., and Romans. F., Labour market latest trends: 3<sup>rd</sup> quarter 2004 data. (Brussels: Eurostat, 2005), [http://epp.eurostat.cec.eu.int/portal/page?\\_pageid=1073,46587259&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL&p\\_product\\_code=KS-NK-06-006](http://epp.eurostat.cec.eu.int/portal/page?_pageid=1073,46587259&_dad=portal&_schema=PORTAL&p_product_code=KS-NK-06-006)

它強調預防重要性和列出優先考慮的族群（年輕人、婦女、老年人、殘障者和移民者），這項法令特別注意公眾就業服務（國家就業體系）發展的作用。同時這項法令也對積極和消極就業方案之間的協調下定義，此外強調那些獲得補助金的人們除了要積極參與，還要在享受福利制度之餘，也要作一些社福工作當作回饋。<sup>32</sup>

在分析西班牙就業政策指南時，另一項意義重大的文件就是宣布贊成社會協商機制(是由西班牙政府和工會雇主聯盟代表一起簽訂的)，<sup>33</sup>這是之後市場勞動改革協商的支架，它描述政策的基本主軸當是完成里斯本高峰會的目標(促進成長和就業)。政府必須改變在加強社會福利支出的方向去援助在人力資源投資且保證市場透明度和經濟自由化，政府必須專注在以下幾方面：教育訓練、公共建設、研發更新、工業環境政策，這個宣布察覺出兩個重要的西班牙勞動市場問題：低就業和高比率的暫時性合約。

西班牙就業政策是和歐盟就業策略最重要核心內容相連在一起的。舉例來說，在西班牙就業策略中有四個代表歐盟就業策略的概念：增加勞動市場的效率當作解決失業問題的方法、特別熱衷於積極政策的大眾就業體系、需要增強人力資結構、必須積極和消極方案做連結。

最後兩項概念在這值得介紹，第一項從歐洲就業策略開始，西班牙失業率已經從一九九七年的 17%降低到二〇〇四年第三季的 10.6%且就業人數迅速從 13,200,000 人上升到 17,100,000 人。<sup>34</sup>當連結歐盟就業策略和就業創造有一個重要的問題在這也要討論：哪一種的就業被創造出來呢？雷西歐(Recio and Banyuls)指出就業的改進是以傳統業為起點而不是現代化產業，觀光業、建築業、社會服務業(例如健康和教育方面)在這方面都首先注重，西班牙生產體制仍然以低品質

---

<sup>32</sup> 西班牙就業法 56/2003；200312.17 請見 <http://www.cde.ua.es/>

<sup>33</sup> Declaración para el diálogo social 2004 Competitividad. Empleo estable y cohesión social, <http://www.ugt.es/dialogosocial/declaraciondsocial.pdf>

<sup>34</sup> 同註 18。

就業和生產力有限提升為特徵。<sup>35</sup>

1897/2000 歐盟執委會指令改變對失業者的定義，一個失業者已經去大眾就業中心登記過了並且主動去找工作，明顯地，這將藉由摒除那些被認為是被動找工作者而減少失業人數，<sup>36</sup>根據工會聯盟組織(Confederación Sindical de comisiones obreras,CC.OO)估計，二〇〇四年第四季大約有 305,000 人處於老年人和年輕人失業鴻溝之間，二〇〇五年五月經濟活動的改變已經讓在二〇〇五年第一季全部五分之三的就業人數提升。

### 三、西班牙的積極政策

西班牙政府已經增加勞動市場的彈性，更甚於鼓吹失業人口從事就業相關活動，<sup>37</sup>原本西班牙較未推廣積極性勞動市場政策，回應在本國的勞動市場制度脈絡下，選擇性地推動積極性勞動市場政策、機會平等以及福利改革等政策。「歐盟就業策略」的思維和語彙常應用於國內相關的勞動市場與福利改革，以強化改革政策的正當性。

#### (一) 西班牙的積極勞動市場計畫

在西班牙的ALMP可能被組合成三個不同的主要部分：公眾雇用服務，培養訓練方案和資助雇用。

#### 1. 公眾雇用服務

##### (1) 公眾就業服務(PES)

公眾就業服務就是記錄失業的人們尋找工作，預先選擇現有職缺給適合的尋找工作者，提供公司和失業者有關雇用、訓練措施的訊息，設計給失業者的書面承諾和後續行動，並且透過面試提供失業者找工作的方向，並特別地對弱勢族群關照。在二〇〇三年，公眾就業服務只登記15%失業者，二〇〇三年增進就業能力措施只施用在1,410,700個失業者身上，這些情況中的76%具有一種預防性

<sup>35</sup> A.Recio and J.Banyuls ¿Crecimiento del empleo sin tecnología? La paradoja del Mercado de trabajo en España, 請參見網站 <http://www.ucm.es/info/ec/jec9/index.htm>

<sup>36</sup> L.Garrido and L. Toharia What does it take to be (counted as) unemployment? The case of Spain. 文件網站 [www3.usal.es/~ehe/Papers/Toharia2.pdf](http://www3.usal.es/~ehe/Papers/Toharia2.pdf)

<sup>37</sup> J.Chozas ,La evaluación de las políticas de ocupación,(Spain,2000),pp.17-40.

質，推出1,942,400個方案，其中56.2%是指導或者建議、22.3%訓練、11.4%是社會福利的公營部門工作雇用的直接補助，以及3.6% 訓練和雇用的結合。

### (2) 非營利的職業介紹所

職業介紹所的目標是幫助失業者工作和公司雇用人，他們不能獲得利潤，而是依靠當地和所屬地區政府的專業組織。

### (3) 派遣公司(Empresas de Trabajo Temporal ,ETT)

## 2、培養訓練方案<sup>38</sup>

### (1) 國家職業的培養訓練計畫 Programa Nacional de Formacion Profesional , PNF)

它主要目的是使工作擁有更好的能力，改進勞工的供給與雇主的需求間相配合，並且獲得更有連貫性的職業的訓練體制，職業面向的再教育，專業職業訓練和終身訓練。

第一個要素是正規西班牙教育制度的一部分，免費且義務教育在16歲時結束，職業教育中學(VOSS)是朝向大學教育可以選擇的中學教育的道路

(bachillerato)，有142種職業畢業證書。二00三年到二00四年，職業教育中學有466,000個學生，而技職大學有635,000學生，數字也顯示一方面在相關學生的數量有重要的提升，另一方面至少成功地完成高中教育率並沒有顯著地提升。

第二個要素致力於透過再培養、訓練失業者，這個計畫專注在特別弱勢團體例如年輕人、低技術者或長期失業者，計畫提供與公眾雇用系統所提供的資訊連結起來。

第三個要素是終身學習，西班牙以往公司缺乏進行職業訓練，人們透過培養訓練計畫已經明顯地從一九九三年的273,000人增加到二00一年的1,627,500人，並且在一九九三年的692個形成計畫迅速增加到二00三年的7796個，公司

---

<sup>38</sup> Alujas Ruiz., “ Políticas activas de mercado de trabajo en España(1985-2000) ” ,Doctoral thesis,<http://www.tdx.cesca.es/TDX-1007102-112357/#documents#documents>,2002.



提供的職業訓練由減少公司在社會保險的給付來支持，提供小型和中型的公司進行職業訓練的誘因。

(2) 職業學校 (Escuelas) 更高的 Casas de Oficios(工藝學校工廠，類似台灣的建教合作制度)

它是一個特別的計畫，因為學生結合學習訓練並且工作，並且因此學得一像技能。二〇〇三年參加者有 39,400 人，職業補習班 (Talleres de Empleo)，則致力於超過 25 歲而在一般勞工市場找工作有困難的失業者的幫助在二〇〇三年有 23,800 人登記。

### 3、資助雇用

(1) 私人雇用。

二〇〇四年，有十八種不同種類的私人合約，包括弱勢族群(即長期失業，超過 45 歲的婦女、超過 55 歲失業者)，社會介入(即社會邊緣人、家庭暴力的受害婦女、生理殘障者)，年輕人的介入，把暫時的合約轉變成不確定的合約，促進延長退休，和促進婦女進入職場。補貼從 20%到 100%的範圍內，通常是從十二個月到二十四個月的補貼，在二〇〇三年有 630,600 個不確定的合約，三十八萬份合約轉換成不確定的合約，其中有 137,000 婦女和 80,000 個老年勞工。

(2) 對企業家的支持

幾個計畫可以發現如補貼給自行創業 (聘用) 和對創造合作機構和勞動者合夥企業的支持 (Sociedades Anonimas Laborales, SAL)，在二〇〇三年有 78,000 個人在合作機構得到一筆優先貸款，和人們將雇用津貼轉為投資成立的合作機構創造 30,800 個工作機會。

(3) 公開就業。

西班牙的積極政策，主要基於公眾就業服務合作，一方面是地方委員會，另一方面是國家、地區政府和大學，目的在社會福利相關範圍內創造雇用。二〇〇二年有 50,000 個契約和鎮委員會締結，與其餘市民機構則有 5,300 個，此外在安達魯西亞 (Andalucía) 和底斯特列馬杜拉 (Extremadura) 這兩個省創造 100,000 個

農業工作機會。

#### 四、西班牙積極政策與歐盟就業策略

西班牙政府在一九九八年提出國家就業行動計劃(National Action Plan for Employment,NAP),<sup>39</sup>由於從歐盟引進就業策略指南和NAP內容中對勞動市場提出改變的任務相當困難(西班牙政府已經改善這些文件的細節和資訊),NAP反映出西班牙政府已經致力於積極政策:

(一)改進公眾就業服務的功能,從一九九八年報告起中央政府將權限下放(將權限還給地區政府),將努力集中於有弱勢族群,使用訊息集中式系統和該服務的個人化(透過個別的接見和諮詢),這些措施大部份似乎是受歐盟指南的直接影響而採用。

(二)改進職業訓練體制的運作。從一九九八年年起,幾個計畫已經被實施:提供明確的服務給25歲以下的年輕人(給他們最適當的就業訓練),和給超過25歲以上的年輕人工作機會和工作技能訓練的結合,證照和國家系統職業訓練之創造,Renta activa de insercion的引進(積極求職者的福利),以及對新團體的持續訓練之延長(自營業者和合夥業務的合夥人)。國家職業訓練計畫的連接訓練,自從一九九六年起已經實施,與公眾就業服務計畫所定義相同的趨勢可以觀察出,西班牙政府使其就業政策適應歐洲架構。

(三)政府需強調終身教育,發展一些配套的教育項目,與其依靠無條件的福利,不如通過政策來鼓勵儲蓄、利用教育資源以及其他個人投資的機會。政府還應該大力推動家庭與工作兼顧的政策(family-friendly workplace polices),而這必須透過公私合作的方式來達成,例如育兒政策推行其他變通的工作方式,來調和工作 and 家庭生活,其他如電子通勤(在家辦公,telecommuting)、或例休假(work sabbaticals)等等,公司越注重人力資源,就會更增加競爭力、讓工作環境與生活家庭間的和諧度越高,而幫助上述公司的政府也會更容易吸引到內需投資

---

<sup>39</sup> NAP是西班牙勞工局在2003年所提出一項計畫。

(internal investment)。<sup>40</sup>

(四) 增加補貼的數目和類型，西班牙政府在這個領域使用某些指標(例如降低勞工稅款)貫徹特別的政策，過剩的補貼逐漸轉移到與西班牙勞動市場問題密切相關的族群(過量的暫時性勞工存在長期失業、年輕人、婦女等弱勢族群)。

---

<sup>40</sup> Kanter, R. M., The change masters: corporate entrepreneurs at work, (London:Rutledge,1994), pp.65-68.

## 第五章 西班牙加入歐洲共同體前後之就業狀況

西班牙持續的失業率來自於結構性的問題，在佛朗哥後期快速自由化重整的經濟體制，衝擊傳統的農業，其次，經歷一九七〇年代兩次石油危機之後，勞動市場結構變革，在女性就業人口大量增加，促使後現代社會的產生。西班牙市場主要的結構都來自於佛朗哥政權時期所奠下的基礎，儘管薪資的協商和工作情形都明顯地被國家所控制，很多當時體制下舊的政策仍然存在直到最近西班牙隨著民主化下的現代經濟改革才煥然一新。

然而，西班牙國內不健全的體制是勞動市場問題的主因之一，在佛朗哥統治下，自由工人和雇主組織的違法行為在民主時代下在某種程度上解釋他們的組織的弱點。有兩個最重要的組織：總工會(Unión General de Trabajadores)這個工會是和社工黨(PSOE)最密切相關的，勞工聯盟(Confederación Sindical de Comisiones Obreras)傳統上和社會伙伴中的勞工接近，這象徵著有10%和15%的勞動力，勞工法律上主張永久雇用的權利，應該理解成作為保護勞工自己生存的方法，失業和非正式勞工在這方面則無法有相同的主張。<sup>1</sup>

### 第一節 西班牙加入歐洲共同體前的勞工政策與國內失業狀況分析

佛朗哥時代的經濟是採取干預式的手法，而西班牙是一個封閉的內需市場，生產等級與每人平均收入都減少，而且勞工階級的權利也沒有受到重視，例如沒有申訴的管道，直到佛朗哥逝世，這種保護主義才漸漸取消，當一九七七年經濟指數持續惡化時，<sup>2</sup>政府藉由控制公部門的支出、私人企業流動資產的分配與工資增加的控制而加以掌控；此時，失業率開始持續攀升，一九七八年的 GDP 增加 1.5%，而失業人數多達三百萬人。直到一九七八年西班牙於多次嘗試之後正式加入歐洲整合的行列，競爭力的提升與工業部門的重整成為當務之急，一九七九年到一九八五年的 GDP 每年只成長 1.5%，由於國外部門以及國內消費穩定、

<sup>1</sup> J. Estivill and .de la Hoz., Transition and crisis : the complexity of Spanish industrial relation.

<sup>2</sup> 當時的通貨膨脹率高達 35%，參照 EUROPEAN ECONOMY 2004 Number4, pp. 276-277

投資率負成長等生產與需求危機，導致一百萬個工作機會流失，並造成三百萬個以上人口失業，相當於 20% 的失業率，此外，通貨膨脹率依然維持在 10% 左右，微弱的經濟活動加上社會服務需求的增加，影響了公共部門的收益與支出，一九八〇年代中期，公共部門赤字也達到 GDP 的 6%。

由此可知，嚴重的失業問題是當前西班牙的一大社會難題。一九七五年，西班牙的失業率只有 4.5%，之後一路上揚到一九八五年的 21.6%，居高不下。一九九四年的失業率更高達 22.4%，遠遠超過歐盟國家的平均 10.9%。追根究底，佛朗哥時代過於保護勞工權利的一些措施埋下西班牙勞動市場日後僵化的遠因。再者，西班牙政府雖有志於活化勞動市場，但是進展有限。目前勞動市場的主要缺失：勞動參與率的低落、勞工職能和區域流動不良，以及職能教育和訓練的缺乏等等。同時，偷渡到西班牙的非法移民也加重了勞動市場的失衡。此外，法令規定，例如限制僱主和工會代表間協商集體合約的項目，也阻礙了勞工因應需求變動進行必要調整的意願。因此，目前西班牙勞動市場改革的基調，在於放寬行政管制、賦予僱主和工會較高的自由度，以協商勞資契約，另外，最重要的是：改革職業訓練體制，來提高勞工轉換工作能力。

總而言之，近數十年來西班牙經歷了經濟結構和政策取向的轉變。就經濟政策來說，因應市場機能的自由化開放措施逐漸取代替管制和干預政策。這個趨勢在西班牙加入歐洲共同體後更為具體。在歐洲共同體的政策架構下，西班牙政府不再以經濟的全能領航者自居，轉而配合市場機制，來促進民間部門提高生產力和改善國際競爭力。但是就結構性的因素而言，如財政赤字和僵化的勞動市場，仍然困擾著西班牙，因此，在經濟的改革中，西班牙仍然有一段漫長的路要走。<sup>3</sup>

#### 一、佛朗哥統治時期(1939-1975)：專制與保護

一九三八年三月九日頒佈的勞工憲章(el Fuero del Trabajo)，揭示佛朗哥時期勞工政策的原則，此憲章在一九四七年七月二十七日被視為第一個「基本法」(Leyes Fundamentales)，其憲章的精神源自義大利勞動憲章(la Carta di Lavarò)，

<sup>3</sup> 陳信宏，「西班牙的經濟發展與產業政策」，經濟前瞻，(台北：no.10,1995)，頁 81。

且與葡萄牙頗為相似。<sup>4</sup>之後陸續頒佈六部基本法，其中「勞工憲章」規定禁止罷工和自組工會，勞資雙方均納入官方的工會組織，工會作用在於調節所有經濟活動，同時它提出社會福利制度和強調國家和人民彼此的義務：西班牙全國人民有責任要工作，並且國家保證給予人民有工作的權利。雖然法令要求足夠的工資、帶薪休假和工作時數的限制，但是來確保在佛朗哥政權下的穩固藉由將罷工列為叛亂罪。<sup>5</sup>之後的立法要求勞工都要參加「垂直工會」(los Sindicatos Verticales)，面對勞工運動，衝突不斷的擴大，於是佛朗哥開始大量採取自由化的策略，企圖重新改革勞工政策，其措施如下：

(一) 工會職務都改由選舉產生。

(二) 一九六五年十二月修改刑法第二二二條，此條款原本規定所有罷工行動都是同叛亂罪，將之修改為純經濟目的之罷工，不視為犯罪。

(三) 一九六六年十二月通過國家組織法，將一九八三年勞工憲章不合時宜的部分，加以修改：1、將「國家工團主義組織」(La Organización Nacional-Sindicalista)改以「工會組織」(La Organización Sindical)替代，並刪除「統一、極權和分層」(Unidad、Totalidad、Jerarquía)等字眼。2、刪除「垂直工會」，而後改由一般「工會」。<sup>6</sup>

以上可以看出佛朗哥政權已經竭盡所能，企圖拉攏人心，然而威權政體的勞工政策改革也面臨合法化和制度化兩難局面，說明民主化時代的來臨。<sup>7</sup>

西班牙勞動人口接近四千萬人。在佛朗哥統治時代，政治壓力導致西班牙進入一個封閉的經濟系統，沒有公司可以進出國外的市場，造成了西班牙勞動市場

<sup>4</sup> 請參閱勞工憲章網站

<http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/08149629022036195209079/p0000001.htm>

<sup>5</sup> 其他六部基本法分別為「國會組織法」(La Ley Constitutiva de las Cortes)、「人民憲章」(El Fuero de los Espanoles)、「公民複決法」(La Ley del Referendum)、「國家元首繼承法」(Ley de Sucesión en la Jefatura)、「國民運動法」(La Ley del Movimiento Nacional)、「國家組織法」(La Ley Organica del Estado) 請詳見許仟，歐洲各國政府上冊，(台北：漢威出版社，民86)，頁295。

<sup>6</sup> Jose Luiz Guinea, los Movimientos Obreros ySindicales en Espana:de 1833 a1978.(Madrid;Iberico Europea de Ediciones,1978),p.102.

<sup>7</sup> Robert M. Fishman,Working Class Organization and the Return to Democracy in Spain,(New York: Cornell University Press,1990),p.94.

的僵化。一九四〇年代，西班牙國民平均所得只有一九三六年的五分之一，工資的增加追不上物價的上漲，直到一九四八年工業生產才超過一九二九年的水準，至一九五一年國民所得才達到內戰前的水準。<sup>8</sup>

## 二、自給自足和經濟邁向自由化階段(1939-1957)

內戰結束後，佛朗哥政權在自給自足的架構下，重建殘破的經濟，第二次大戰後，佛朗哥政權遭受國際孤立(1946-1950)，以致於自給自足模式更加強化。自給自足特色包括：進口替代、限制進口、關稅保護壁壘和國家干預。四十年代，在農業方面，就只有「避免飢餓」這一個目標。內戰初期，糧食相當充裕，隨著內戰結束，糧食也漸感不夠，到了五十年代初，情況持續的惡化，在自給自足的方式下，嚴格限制農產品(如橄欖、柳橙等等)的出口和著重在穀類糧食的自給自足。在一九三九年五月糧食配給卡開始配發，直到一九五二年才廢除。<sup>9</sup>在工業方面，佛朗哥初期並不積極從事工業發展。一九四一年成立全國工業機構(Instituto Nacional de Industria, I.N.I.)，負責扶植虧損和民間無力投資的企業，一旦轉虧為盈就交由民間經營，由於缺乏完善的管理和總體經濟計畫，所以成效不彰。全國工業機構的資金來源是銀行貸款和國家預算，不過這也是成為通貨膨脹的罪魁禍首，國家預算、原料供應和地下經濟的存在，很難造就有利經濟成長的環境。一九四〇年代，工業生產平均年成長率為1%。<sup>10</sup>一九五一年韓戰爆發，東西兩極對峙，西班牙成了美國想要極力拉攏的對象，由於西國獨特的戰略位置和美國認為佛朗哥是唯一曾經在軍事上給予共產主義痛擊的人，西班牙在這段期間共獲得美國六億一千八百萬美元的贈款、四億四百萬美元貸款和四億三千七百萬美元的軍事援助，<sup>11</sup>替西國低落的經濟帶來復甦的活力，此期開始恢復自由的市場，並將發展重心從農業轉向工業。

<sup>8</sup> Ramond Carr and Juan Fusi Alzpurua, Spain: Dictatorship to Democracy, (London: George Allen and Unwin, 1981), p.52.

<sup>9</sup> Joan Estaban, The Economic Policy of Francoism: an Interpretation, (USA: Happer and Row Publishers, 1976), p.90.

<sup>10</sup> 轉引自黃莉芳，西班牙政治民主化過程中工會角色之研究，(台北：淡江大學歐洲研究所，民82年)，頁33。

<sup>11</sup> Joe Foweraker, op.cit., p.67.

### 三、穩定發展計畫階段(1958-1975)

一九五七年政府改組，新政府採用自由化的措施，頒佈勞資團體交涉法，來刺激生產力，並在一九五九年通過兩個計畫：

1. 「穩定計畫」(Plan de Estabilización)來抑制通貨膨脹和恢復收支平衡。
2. 「新經濟秩序」(Orden de Economía Nueva)創造完全自由化經濟秩序。

其中穩定計畫雖使總體經濟表現趨於穩定，但其凍結工資和禁止加班等措施，對勞工而言可說是大災難，根據垂直工會社會組織副秘書長說：「勞工工資平均降幅 23%，投資緊縮造成勞力剩餘。」為了抒解過多的勞力，自一九五九年起，政府開始鼓勵大規模外移，<sup>12</sup>因此海外勞力替西班牙賺回不少外匯，也是經濟發展的一大支柱。這成功的穩定計畫可說是幸運之外，還有良好的管理，因為此次計畫實行的時間剛好經濟快速成長，西歐各國都陸續增加接受西國的出口並吸收該國的過剩勞工與大量投資西班牙工業。<sup>13</sup>

經濟發展的結果，使西國社會結構也相對的改變，西國農業一直存在著歷史性的問題，直到一九六〇年依然無法解決，加里西亞(Galicía)和北部省份是屬於小莊園，而安達魯西亞和底斯特列馬杜拉則屬於大地主農業經濟型態，在此約有七十五萬季節性的臨時工。<sup>14</sup>在這種情況下，農業勞動人口在採收淡季時常常外移到新工業區<sup>15</sup>找工作，這些新工業人口的移入，帶來豐富可利用的人力資源。這些，經濟發展帶動社會結構的演變，為工業部門注入新生力軍，助長政權的不安，迫使佛朗哥對其勞工政策作適度的修正。

二十世紀的西班牙在社會結構人口有戲劇化的轉變。一九二〇年時 57%的就業人口集中在農業上，然而一九五〇年代開始，農業部門的勞動力每十年降低

---

<sup>12</sup> 根據工業部的官方資料統計：一九六〇年到一九七〇年 1,874,641 人移居海外，大部分及終於歐洲國家（其中法國有 354,533 人，西德有 362,038 人，比利時有 36,203 人，荷蘭有 37,903 人，其餘散居其他歐洲國家。請參照黃莉芳，前引書，頁 36。

<sup>13</sup> <http://encyclopedia.thefreedictionary.com/Economic+history+of+Spain>

<sup>14</sup> 例如在世界上最大的橄欖產區哈恩省（Jaen），採收期也只有一個月，約有十萬名臨時工因此處於長期失業。Alan Cawson, *Corporatism and Political Theory*, (British: Basil Blackwell Ltd, 1986), p.45.

<sup>15</sup> 包括巴斯克（Pais Vasco）巴塞隆納（Barcelona）馬德里（Madrid）和阿斯圖里西亞（Asturias）



將近 80%，以致於一九八〇年初期，此部門的勞動人口縮小到 15%。甚至在一九六〇年經濟轉變後到一九七〇年初，農業就業人口繼續穩定下降，<sup>16</sup>從鄉村地區移民到就業區的人實際上說明鄉鎮或各省人口減少的原因，就業人口的組成演變顯示國家現代化的過程，一九二〇年開始，工業和服務業的就業人數已經增加。從一九二〇年的 20%到一九七五年的 38%，到了一九八五年又降至 32%。服務業的就業人口從一九二〇年的 20%，到一九八五年的 52%，服務業都一直穩定成長，只有在西班牙內戰後期稍稍下降，服務業在一九七〇年代中期 40% 的就業人口大大勝過工業。儘管經濟在一九七五年到一九八五年衰退，但是服務業還是激烈的成長，這就是西班牙朝向後工業社會發展的徵兆和其他西歐各國經濟結構相似之處。

和西歐各國比較，西班牙以低婦女勞動參與為著名。<sup>17</sup>在一九八〇年代期間，女性就業增加，但是女性就業仍然低於 30% 的經濟人口，比起芬蘭是相當地少。<sup>18</sup>此時西班牙最棘手的問題在於持續升高的失業。一九七五年到一九八五年工業的不景氣，在農業部門減少工作機會和實際上西歐國家對西班牙勞力的不需要導致一九八〇年代失業率幾乎逼近 20%。在一九七六年到一九八五年之間整個就業率下降差不多 25%，勞工需求明顯的下降與第一次石油危機以及人口快速由鄉村移出有關，由於大多數產品需求量減少、普遍勞力過剩和藉由加強生產力和低單位勞力成本以對付惡化的經濟情況，工業部門所需就業人數大量減少。一九八七年透過政府計畫，如促進就業計畫(Employment Promotion Programs) 規定釋放一百萬個工作機會，但結果並沒有明顯地改善失業問題，一九八八年有將近三百萬的失業人口，官方失業統計失業率也有 20.5%。其中婦女的勞動力參與也相對地低，女性勞動力的失業率比男性高三分之一。此外，年齡二十五歲以下的年輕人有 55% 的失業率，因此，即使經濟成長，其成長的部分都投入改進

---

<sup>16</sup> 估計在一九七六年到一九八五年每年下降百分之四。

<sup>17</sup> 一九七〇年只有百分之十八的婦女就業，比較義大利有百分之二十六和北歐國家有差不多百分之三十或四十的婦女就業率。

<sup>18</sup> 在芬蘭這個國家，有將近一半的就業人口是女性而且四分之三的女性在家裡以外工作。

設備而沒有增加就業，就是說工業產品增加 4.7%，但是工業部門的就業率才成長 2.5%。一九七〇年代西班牙歷經經濟的低度成長，失業率不斷地升高、勞工成本增加、僵化的法規、大規模的解雇以及雇主要繳納高額的社會保險稅。在這種低靡的經濟情況中，大多數人是沒有專業技能或失學的年輕人，很多都是未婚女性，或是沒有家庭包袱，這時的勞動市場特徵是勞工頻繁轉換工作，如此一來，勞工賺得到的工資也是不合乎標準的，他們常常要在不安全的環境辛苦地工作，往往這樣的工作型態不用繳納社會保險，對雇主來說是很吸引人的。<sup>19</sup>

七〇年代有了重大的轉變，西班牙籍公司開始往國外做生意，鎖國政策不再，使得西班牙脆弱的經濟體質受到嚴重的挑戰，於是產生了經濟危機，而且導致了高達 25% 的失業率。在西班牙，有關勞工的法律體系非常落後。受僱者常常未簽訂勞動契約而提供勞務。

#### 四、社會勞工黨執政時期的就業計畫

一九八二年社會勞工黨執政後，主張實行參與的混和經濟，包括公營經濟、私營經濟與合作經濟。市場運作基礎上建立對國民收入再分配的公共機制和社會監督機制，其提出的經濟復甦方案，主要有兩項：一是改變佛朗哥政府一向主導的角色，開始從旁輔助衰退產業；二是資源分配由扶持成熟產業轉向推動新興產業。

從一九七八年到一九八四年，西班牙政府推動一連串就業計畫來解決就業問題，其具體措施如下：

（一）自一九七九年到一九八一年所實施促進年輕人就業的行政命令 (Promoción del Empleo Juvenil)，其內容是如果業者幫助年輕人得到第一份工作，則可以減免繳付 25% 的社會保險金額；如果協助以前曾有工作而目前失業者就業，則業者可以減免繳付 50% 的失業保險金額。

（二）促進業主雇用失業者且目前領取救濟金的合約 (Fomento de la Contratación de Parados Subsidiados)，合約的有效期限是四個月到兩年，業主可

<sup>19</sup> 請參照網站 <http://countrystudies.us/spain/22.htm>

以減免繳付 50% 的社會保險金額。

(三) 促進部份工時之合約(Contacto a Tiempo Parcial)，適用範圍為：領有失業津貼或失業津貼已期滿、失業農民、滿二十五歲的失業者。

(四) 職業訓練合約，適用範圍是十六歲到十八歲註冊失業的年輕人，合約期限最高為兩年，薪資則是依工作時間比例核發，但最低工資不能低於 60% 的基本薪資，業主如果實施此方案，可減免 45% 的社會保險支出。

(五) 暫時性合約，適用對象包括所有失業者，合約的有效期限為三個月到三年，業者不能因簽訂此約而享有免付社會保險的優待。然而在所有促進就業的方案中，此類合約的運用最為廣泛，約佔所有參與促進就業方案人數的 65.3%，工業就佔了其中 45.42% 的勞工；服務業也佔了 36.13% 勞工。

(六) 促進有家庭負擔的婦女就業，對於此方案，西班牙政府提撥五億西幣經費，其實施內容：提供免費的職業訓練、資助有家庭負擔的婦女勞工每人十萬西幣、最高貸款金額是五十萬西幣，分八年攤還，來促進婦女從事自主性工作，這是唯一針對婦女就業所提出的實際就業方案。<sup>20</sup>

在勞動市場的結構而言，依據「經濟合作暨發展組織」在一九八八年至一九八九年的所發佈統計資料顯示，一九七〇年代中期到一九八〇年代中期，歐洲失業率的降低有一半的比例是來自兼職 (Part-time) 就業的成長。然而這種現象在西班牙的就業市場中，直到一九八四年仍然不明顯的，兼職就業率佔總就業比例比「歐洲共同體」的平均數據要低十倍。另一方面，西班牙勞動市場和心中約有 8,000,000 位勞工享有高水準的工作；而在核心之外的兩百萬勞工，大部分是婦女和年輕人，工作汰換率高，尤其工作就業期在一年以下，變動率最大。因此專家研究指出，西班牙失業現象，大部分原因是出自勞動市場結構缺乏彈性，勞工沒有充分利用，建議由分散企業的設立地點來解決失業問題，但是由於大部分的企業均不願意設立在資訊不發達的地區，仍然集中在發展程度較高地區，失業問

---

<sup>20</sup> 然而這次就業方案實際上推行五年後，僅有六百十九位婦女因此受惠，成效不大。請參照王之化，從西班牙民主化的政經發展過程看其失業問題，頁 62-63。

題依然無法明顯改善。

為了吸引投資和創造就業，西班牙政府積極進行勞工市場改革，其主要內容除了每年強化僱主和工會間就集體工作契約之談判效率外，最重要的是給予僱主辭退員工較大的空間。凡是公司在九十天內陸續辭退 10% 的員工，可視為個別遣散，不受集體遣散的規範。遣散費定由原先工作滿一年四十五天最多不超過四十二個月的薪資，將至工作滿一年二十天最多不超過二十個月的薪資。<sup>21</sup>

針對以上問題，西班牙政府在一九八三年制定工業重整法令，從一九八四年七月起開始調整期工業結構，主要強調的是降低落後工業的產能，並改革一些工業不發達地區的經濟能力。<sup>22</sup>

在一九七六年到一九八五年間，西班牙經歷了長期的景氣低迷，除了兩次石油危機之外，還包括西班牙本身的問題，如產業結構不健全、勞動市場僵化與公共部門的效率不彰等。雖然當時政府採用產業合理化政策，幫助受衝擊較大的產業，如紡織、鋼鐵和造船工業，但是工會不配合與民間不敢承接產業調整後所負荷的風險，成效不大，此外社工黨政府除了在財政政策與勞動市場等方面持續改革，為解決嚴重的失業問題，一方面在工業革新計畫中主張裁員，以提高工作效率，於一九八三年宣布在三年內至少裁員 65,000 人，並於一九八四年又宣布裁撤國營事業中的 10,500 個工作機會，遂引起工會的不滿。另一方面，工會對於一九七七年以來所訂定的工資規範妥協，期待能換取就業、社會安全救濟與經濟福利措施，但是勞工仍然面臨不斷萎縮的市場，以及持續下降的薪資所得，導致接連罷工事件的發生。<sup>23</sup>

概括這段期間西班牙政府對失業問題提出的策略具有社會主義的色彩，此時執政的社會勞工黨具有中間偏左的政黨風格，故西班牙政府此時將大部分的重心

<sup>21</sup> 轉引自西班牙，一九九四到一九九五海外市場經貿年報（歐洲篇），經濟部國際貿易局，中華民國對外貿易發展協會合編，民 83，頁 319。

<sup>22</sup> 為了達到此目標，成立了「緊急工業重整區」( Areas of Urgent Reindustrialization, AURs )，藉由投資貸款、補貼等方式來促進設立新的生產單位。此項計畫在一九八五年實繼續加強，重點在減少造船、鋼鐵和紡織業的冗員，並減少產量。

<sup>23</sup> 西班牙勞工抗爭罷工情形普遍高於歐洲各國，自一九八〇年至一九九〇年平均每千人每年損失六三一，至一九九二年高達六五〇日。參照黃莉芳，前引書，頁 139-140。

著眼於福利措施上，大部分的國家預算用於社會福利的支出，為填補這個無底洞造成了國家沈重的財政負擔，這樣缺乏考量實際經濟情況的施政使的國家財政雪上加霜。居高不下的失業率在這段期間並沒有得到有效的解決，可見要解決失業問題除了完善的福利制度之外，仍須在整體經濟架構與積極的就業輔導等多方配合下，才有可能使西班牙長年的高失業率逐漸緩和下來。

## 第二節 西班牙加入歐洲共同體後的經濟狀況

### 一、 西班牙加入歐洲共同體之後的經濟狀況

一九八六年西班牙加入歐洲共同體後，西國政府重新訂立了基本發展目標，實施重點如下：

- (1)致力於重整工業生產力來提高國際競爭力。
- (2)增加勞動市場的彈性，提升就業機會的創造。
- (3)降低工業部門的生產成本，盡可能準備良好完整的運輸設備，以降低運輸成本。
- (4)鼓勵各級企業，具備長期穩定發展的能力，並且對公司財源充分掌握，以進行大規模的投資生產。
- (5)擴大工業、製造業的生產能力，完成規模經濟，並帶動產品多元化的發展，以具備應付國內、外市場競爭風險挑戰的能力。
- (6)協助新成立的企業儲備實力，並促成小型企業能夠合併成為大型企業，增加競爭力。
- (7)推動「研究與發展」(R&D)的工作，提升現存技術水準。同時，政府已深知西班牙未來的經濟發展不能只依賴調整過去的產業結構而已，必須進一步加強基礎研究的工作，以擴大發展的潛能。

西班牙經濟從一九八五年開始逐漸好轉，GDP 成長值一九八六年為 2%，一九八七年為 4.8%，一九八八年達 5.2%(參見表四)。然而，好景不常，一九九 0 年經濟景氣循環再度出現。一九九 0 至一九九四年經濟活動與主要經濟指標呈現

負值，導致一九九四年的失業率維持在 24.6% 試圖控制公共赤字與提高勞動市場生產力貿易平衡的措施都失敗了，降低通貨膨脹率與提高勞動市場生產力已然成為西班牙當時作重要的經濟指標之一。

在一九九二年至一九九三年經濟大蕭條之後，西班牙經濟開始於一九九四年初時恢復，而在一九九五年前半年更加緊復甦的腳步；初期由於出口導致成長，後來藉著國內需求活躍成長成為景氣復甦的推動力，伴隨私人投資增加，GDP 的成長，<sup>24</sup>這些經濟成長足以促進就業率提升，並使得失業率從一九九四年初的 24.6% 高峰點下降至一九九七年的 22.7%，儘管通貨膨脹減少的幅度不盡如人意，然而從一九八九年開始也處於下降階段，通貨膨脹減少主要是由於單位勞工報酬調整得當之故。以下分幾個面向來觀察西班牙經濟復甦的狀況：

(一) 出口量的恢復：

出口量曾經是一九九二年至一九九三年經濟大蕭條<sup>25</sup>復甦的推動力，大量的出口成長是由於強大的外部需求與市場股份大幅擴張所致，尤其是在一九九三年至一九九四年兩年內，西班牙的商品出口使它的市場股值增加了 25% 之多。

對於市場滲透力的強化是西班牙國際競爭力於一九九二年至一九九三年因西幣( peseta)貶值後使其經濟成長達 20% 的直接原因，更進一步來說，因為相關的單位勞動成本在一九九四年至一九九五年之間仍相當穩定，故其競爭力在表面上看來並沒遭受破壞，而巨額的國外需求亦是影響出口值的另一個原因，最主要的來源是由於歐盟穩定的經濟復甦，大約佔了西班牙出口市場的 70%，所以，一九九四年全年度商品出口值估計上升 21.2% 的毛產量，而同一時期西班牙國內淨需求也大約成長大約 39% 之多；此外，西班牙觀光產業也因歐盟經濟力的恢復與西班牙競爭力的提升，以及傳統地中海觀光勝地的政治安定而受益。在一九九五年上半年度，出口貨物和勞務增加有減緩的趨勢。

<sup>24</sup> 與一九九四年同時期比較，一九九五年年中的國內生產毛額成長值超過三個百分點；以上資料取材自(OECD Economic Surveys 1995-1996 SPAIN), p 45-47, Organization for Economic Co-operation and Development, 1996.

<sup>25</sup> 經濟蕭條( depression)：國家經濟活動處於長期而嚴重下降，通常是延續幾個會計年度。其特徵有生產力與投資的迅速下降、負債增加、失業率增高和公司倒閉增加。

一九九四年至一九九五年間的經濟成長在一九九六年至一九九八年間持續，因為外部環境對於西班牙整體而言是有利的。西班牙主要貿易伙伴正邁向大量進口需求的目標，故短期的投資成長仍是可觀的，大企業依舊十分有利可圖，而且總值也創下五年以來的新高點，其他投資領航指標如訂單、期貨單也是工業部門持續欣欣向榮的立論依據，雖然與一九九五年第一季最旺時相比成小幅萎縮，<sup>26</sup>而一九九五年初短暫的價格上漲已經被經濟成長的比例所抵銷，隨著就業率提高以及薪資水準的調整；更進一步改善勞動市場情況進而恢復消費者信心促使消費成長，失業率下降。依此段情況觀察，貨幣和財政政策的實施比重就不會是西班牙邁向歐盟高平均產量目標的絆腳石了。

一九九六年時西班牙產出增加了 2.9%，而一九九七年增加了 3.1%，此時外部投資依然扮演國內需求中最具活力的角色，儘管有小幅減緩的趨勢，但這減速的原因是由於資金回流過快，以及經濟大恐慌之後資本重整的必要用途所導致。至於一九九八年，西班牙的內部需求增加占國內生產毛額的 4.1%，而對於進口需求則略微少於內部需求，僅占 3.7%，歸納內部需求迅速增加的原因為：投資的增加（8.8%），相較於一九九七年同一季時多了 2%；私人消費穩定也是另一項有利因素，維持在 3.5%，低於同年的國內生產毛額的 3.7%，公共消費則沒有增減。內部需求的增加將促使總體經濟產出增加，帶動經濟成長，促進景氣循環。一直到一九九九年西班牙的產出都維持一定速度的成長。

## （二）私人部門投資力的恢復

一九九四年年中時，由於私人部門投資在一九九二至一九九四年的強力反彈，故下降了 15%，而商業投資則因為早期以出口導向的經濟復甦，加上企業擁有高利潤的優勢而有加速的現象。<sup>27</sup>接著在一九九五年中，工業資本額以近幾年從未見過的速率增加，以及傳統上與投資增加有密切關係的緣故，導致結構性的問題產生，主要是由於中長期借款率和抵押率的急速下跌，這些利率在一九九

<sup>26</sup> OECD ECONOMIC SURVEYS-SPAIN,2001 年統計數據

<sup>27</sup> 同前註。

三年年中至一九九四年年底間一共下跌將近三到四個百分點。銀行的信用資料表示，個人不動產的貸款是信貸體系中最有活力的一環，而報告也明確指出建築產業是結構性產業欣欣向榮的主要因素。

一九九六年至一九九七年私人投資上升 8%，而私人消費也如預期般的成長，此乃由於家庭儲蓄和消費平均增加 3% 緣故；家庭收入也如預期般復甦，但是家庭儲蓄率在一九九七年時因工作安全保障改善和金融機構利率降低而下滑 10%。

由於勞動市場彈性化，<sup>28</sup>自一九九 0 年代以來及依照計畫維持增加速度，導致就業成長率稍下滑約 2% 左右，所以維持每年 1% 的勞動生產增加率是有必要的，無論如何必須使其降低的比例少於增加比例，而且工資調整政策也必須隨著就業率高低而有所調整；此外，造成勞動成長率一直低於每年 1% 的最主要原因是參與率的降低。年度平均失業率從一九九五年的 22.7% 降至一九九七年的 21.2%，另外加上持續不斷的工資調整，創造多數的就業機會，而此種類似的工資設限政策要實施的前提是：必須能夠涵蓋低於 3% 的單位勞動成本增加率以及 2% 加工製造成本，這些都是西班牙向外尋求主要貿易伙伴的條件，而且也是西班牙之所以能維持國際競爭力<sup>29</sup>的主要原因。

### 1、消費力的恢復

西班牙與歐盟其他國家類似，消費力的恢復通常是由於國內需求復甦，一九九四年 1% 的成長反映的不只是家庭有節制的花費，同時也代表在這段期間之內公共消費力占財政修正一大部分的結果，至於一九九四年時，私人消費衰退是因為占總額大於 1% 的家庭可支配毛所得逐漸減少，如此一來，造成勞動力持續縮減；再者，因一九九二年至一九九四年失業體系的改革、財產以及投資稅的增加，造成政府社會福利措施減少，消費呈現負值，帶來的反效果甚至比家庭儲蓄降低

<sup>28</sup> 需求彈性 (elasticity of demand)：需求彈性是需求量改變而對產品價格或供給量之間的比率。例如需求價格彈性是物品需求量和價格改變的比率。當需求價格彈性大，表示價格變化小而物品需求變化大；當需求價格彈性小，則表示價格變化小而物品需求變化也小。

<sup>29</sup> 競爭力 (competitiveness)：具有最有效率與最有生產力的能力，近年來，用來作為評估一個國家的經濟表現，尤其是生產力，出口物品或勞務能力，以及人民生活水準的維持。



的比例更加不利，雖然相較於八〇年代仍超過三個百分點，這個比例依舊不低，也反映出家庭面對消費向的不確定性，而此事實則說明因近幾年以來就業率創造短缺所導致的就業不確定性，而這種不確定性正說明因近年來工作機會減少所產生的就業不確定性現象日益嚴重，另外在加上利率和財政政策的不明確更惡化此種現象。隨著景氣復甦，私人消費在一九九五年上半年度足足比一九九四年同時期上升了 2 個百分點。

當景氣正在恢復的同時，進口量也隨著大量增長，而進口的快速成長也反映相關的進口量對西班牙主要輸出品和投資高度依存度，尤其是進口產品的產品結構透露出非能源中間性產品是最主要的組成分子，然而，進口消費品的需求量就沒有恢復的如此快速了；淨出口成長值成長由一九九三年的 3.3% 減少至一九九四年的 1.2%，這現象反映出進口的急遽增加，而不是出口的明顯減少，結果造成一九九五年上半年與一九九四年同期相比呈現負成長；同一時期之內，西班牙成為經濟合作暨發展組織中內需最強烈的國家在一九九三年下降了 4% 之後，接著又在一九九五年上半年度比一九九四年同期增加三個百分點，結果，西班牙的總產量成長值從一九九三年下跌 1.1%，一九九四年上升 2% 而一九九五年又比一九九四年同期增加 3% 的變化過程中，使得總產量與潛能產量差距明顯縮小，然而，這訊息透露出西班牙的經濟依舊不景氣，縱然其經濟結構的剛強性使得產量差距的統計值取決於廣泛的邊際值，由經濟合作暨發展組織的評估西班牙經濟還是比潛能水準<sup>30</sup>要低 2.5%，經濟依舊不景氣。

此種趨勢到了一九九七年有了回穩的現象，可以由消費者物價指數從一九九五年 4.8% 的平均值下跌到一九九七年的 30%，反映了多項暫時性因素對消費力影響的減弱，例如附加價值稅增加的效果，工資和進口中間產品價格較低的生產成本等等，對於總生產力有利的發展因素是外國直接投資的重整，如此一來使得通貨膨脹率減少；景氣至此稍稍有復甦的趨勢。

---

<sup>30</sup> 潛能水準 (potential level)：用一種 Hodrick- Prescott filters 所計算出的產量差和實際產量間相當大程度的偏差值，這種方式是以過去的實際之初值基準所算出的生產方式估計值。

## 2、通貨膨脹逐漸穩定

從一九九二年起消費者物價指數<sup>31</sup>呈現下降的趨勢，到了一九九四年中出現逆轉的原因是供給面暫時性因素變化所造成。通貨膨脹率在一九九四年七月時是3.5%，比一九九四年增加了0.8%之多；貨品與勞務的出口量比進口量多，故政府赤字增加為GDP的1.5%，我們可以觀察到一九九五年時，西班牙的流動性帳戶於整合之後第一次有盈餘出現的時期（雖然該年結算仍是赤字，參見表2）；此外，對外貿易額比投資高，這也反映出外國居民投資的增加，另外也顯示政府吸引外資措施的奏效。投資基金的大量流入反映了外國投資人在國內長期利率下跌時對投保政府中長期公債的興趣。預期一九九四年的長期利率將因美國貨幣政策的轉變而一改下滑的趨勢，政府公債占國外投資額比例並未因此而受益，反而大幅下跌，尤其和一九九三年比較，總額僅為半數左右。但是固定性資本帳戶大體而言並未受到投資淨額大量的影響，這些淨投資長期以來一直使用國內銀行體系來計算。一九九四年的固定資本帳戶產生盈餘主要是由於國外對西班牙直接投資額約成長了30%，再加上國外直接投資<sup>32</sup>契約的增加；而國外投資成長則因大企業財團的利潤增加，再加上一九九四年外匯市場重新呈現穩定所致；至於國外投資合約增加則反映西班牙直接投資貿易早在加工廠商和不動產投資額股份增加前就出現了。

---

<sup>31</sup> 消費者物價指數（CPI）此處只的不包括食品加工的成本波動與能源波動的變動。

<sup>32</sup> 國外直接投資（foreign direct investment）：企業在他國所做的投資，也許是購買現存公司，或是提供資金重新經營。另一方面，債券投資則表示外國投資者購買他國公司的債券卻不擁有這些公司。

表二：西班牙政府收支預算平衡表（1990—2000）

單位：(%)

年 \ 項目	總收入（註1）	總支出（註2）	淨所得（註3）
1990	38.6	38.9	-0.3
1991	40.2	40.8	-0.6
1992	40.1	43.5	-3.4
1993	39.5	42.6	-3.1
1994	38.4	41.6	-3.1
1995	35.5	39.2	-3.6
1996	36.3	39.1	-2.8
1997	36.8	37.8	-1.0
1998	37.1	37.1	0.0
1999	37.2	36.2	1.0
2000	36.9	35.5	1.4

註：1、總收入包括直接稅、間接稅、社會保險支付及其他項目，其中又包括家計單位與工商企業所支付的部分。

2、間接稅包括公共消費、社會保險福利、利率給付、移轉支付及其他項目。

3、淨所得又可以毛儲蓄減去淨儲蓄值來帶入。

資料來源：OECD ECONOMIC SURVEYS-SPAIN(2001)

從一九九五年至目前為止，因國際資本市場金融風暴重新加入，此外加上現有的收支平衡表中資本外流現象嚴重，造成政府準備金損失達八千萬美元，這發生在一九九五年三月西幣貶值事件之前，接著由於西幣的貶值又導致匯率一連下跌 20% 之多，所以政府準備金從一九九四年一月底的四千四百八十萬美元減少

到一九九五年六月底的三千六百八十萬美元，<sup>33</sup>專家認為如果政府沒有明顯增加短期外國貸款額度，則準備金將會不足以應政府所需，進而造成預算赤字比國內利率的最大值還高。在國際資金市場風暴平息，西班牙銀行採取緊縮貨幣政策之後，大量外國投資者回流至國內，造成產生西班牙政府債券市場與馬德里股票交易所中的準備金逐漸回升與匯率日益回穩。

一九九四年至一九九七年間，西班牙的通貨膨脹率一直維持在 2% 左右，國內生產毛額也增加至 11%，就業率達 14.4%，單位勞動成本(Costes Labrales Unitarios, CLUs)這段期間內達 8.4%。一九九八年西班牙的經濟成長值為 3.9%，一九九九年也相同，事實上，自歐元發行後至一九九九年上半年為止，經濟成長始終在 3.0% 至 3.5% 間變動，本來經濟成長最擔心的事通貨膨脹產生的抵銷，但是由於歐元帶來的利率穩定與兌換風險消除，帶動西班牙推動投資成長，並加速消費需求，通貨膨脹一直維持在 2% 上下，是近三十年以來最低的標準。

## 二、西班牙加入歐洲共同體後的就業狀況

西班牙參與歐洲統合後，其勞工政策必須調整，原西班牙政府已經換由民眾黨執政，其首要任務是增加就業機會、改革勞動市場，主要的方向，而一定程度配合甚至遵守歐盟的共同勞工政策，其產業政策強調下列四個方向：<sup>34</sup>1、技術現代化；2、鼓勵廠商從事商品多樣化與迎合市場需求；3、推動產業國際化與產業合作；4、建構以企業需求為導向的職能訓練體系。

民主化之後的西班牙，社工黨執政的十三年間，經歷西班牙歷史上的重要轉變期間，為求脫離受到西歐各國孤立的命運，積極參與歐洲事務，該黨改變其原本積極反對續留北大西洋公約組織（North Atlantic Treaty Organization, NATO）的競選訴求，也順利如願加入歐洲共同體。面對現實挑戰，迫使其修正原有偏左的經濟政策，以降低通貨膨脹為優先，解決高失業率問題則排到後續的

<sup>33</sup> 這些量相當於一九九四年四個半月的進口量；資料取材自 OECD Economic Surveys 1995-1996 SPAIN, p 16-17。

<sup>34</sup> Amparo Almarcha Barbado, Spain and EC Membership Evaluated, (Lodon: Pinter Publishers, 1993), p3-10.

問題之列。不過八〇年代的西班牙遭逢六〇年代嬰兒潮後的青年大量投入就業市場，以及婦女在民主化之後爭取社會地位平等，積極參與社會活動等雙重影響，產生了勞動市場供過於求的現象，也成為失業率居高不下的主因之一。九〇年代初期的西班牙，在欣喜面對一九九二年「再出發年」的各項國際性活動後，<sup>35</sup>政府及民間的大量投資卻遭逢一九九三年的歐洲經濟危機的衝擊，除了經濟上產生前所未見的負成長外，失業率更在一九九四年達到歷史上的高峰。此後雖然有逐漸復甦減緩的趨勢，但是與歐洲聯盟各會員國相較，西班牙的失業率高出其他歐盟會員國。

不同於前一階段西班牙政府控制通貨膨脹、抑制物價的作法，此時的西班牙政府已經由民眾黨執政，其首要任務是增加就業機會、改革勞動市場，主要有下列幾項對策：

(一) 去管制化和減少勞工花費

西班牙過去十年，對勞動法和相關案例放鬆的經濟干預已經提供主要的就業政策改革。在佛朗哥統治下，永久性的工作被高額的遣散費所保護，用遣散費和管理審定程式模式，但是這些部分偏愛用彈性的時薪和加班來做抵銷。僱用者很嚴格地被集體協商下的勞動規則所管理。伴隨著民主化過渡時期的轉變，集體協商制度正式地被採用，在一九七七年的蒙科拉協定(Moncloa Pacts)和一九八〇年的勞動法規改善了合約規則，使得短期就業合法化甚至在比之前使用更具彈性化，<sup>36</sup>但是對於長期合約高度的保護和勞動規則依然適用。的確高度對於這兩者的保護在一九七〇和一九八〇年都被增強，薪資和加班的彈性化徹底地減少。同時，勞動法規在流通功能上引用了新的限制(在固定職業類別和界定線上還有地域性)。因此，雇主決定還要保持佛朗哥時期的勞動規則，而且高遣散費的支出

<sup>35</sup> 一九九二年，西班牙有幾件重要事件：首先是巴賽隆納(Barcelona)城市舉辦九二年的奧運，接著是在塞維亞(Sevilla)舉辦萬國博覽會(Expo 92)，第三是同年的歐洲文化之都在馬德里(Madrid)，最後則是慶祝哥倫布發現美洲大陸五百週年。Somerset R. Waters, *Travel industry world yearbook: The big picture*, 1992, p107.

<sup>36</sup> Toharia, L. Partial Fordism: Spain between political transition and economic crisis, *The Search for Labour Market Flexibility: The European Economies in Transition* (Oxford, Clarendon Press, 1988), p.119-139.

的限制也被移除了，使他們決定不再聘用新的勞工以及移除一些地域流通功能上的限制，當勞動市場傾向增加勞動花費時(如薪資、遣散費提高)，雇主就為避免接觸勞動市場改革的議題，對於工會來說，兩者都是必須去防範在勞工極度弱勢的情況下，雇主單方面操控勞動市場的不平等，但明顯可以看出獨裁主義和專制的雇主依然很多。

### (二) 新型態的就業合約

基本上勞工改革的建議是在一九九三年末由社工黨提出使用，頒佈這個法令目的是緊急促進就業且修改一九八〇年的勞動法規法案。同時，完整及大型的新型合約被採用，主要是促進就業(舉例來說：增加見習期型和試用期型合約)，但是這樣帶來了省下每年十二天的花費，在一九九〇年早期，差不多五分之一固定性合約被登記是這類型的。大部分約有三分之一的現在勞動力在被雇用時都使用這種固定性合約，然而這種合約最多可以續約到三年。在一九九三年的改革，允許那些該年必須結束的合約可以延長到十八個月再結束，但是新型的暫時性合約只能限制到半年就要結束了。在一九九七年初，二十五萬西幣的就業補助金被使用在從每份固定性合約轉變到無限制合約上，同時使用新型的學徒身份其間合約以低薪和減少社會保險補助原則來促進就業。

### (三) 放寬遣散費的規定

當在勞動法規中的職務和地理流動限制已經被放寬後，勞工和工會都要感激於協商代替集體協議的勞工規則，其中最重要的改革就是把重心放在遣散費的立法。直到現在，西班牙的雇主面臨到在西歐各國中受到最嚴格限制的遣散費的立法程序和花費。起初，合法辯論藉由少量的失業救濟金，這些變成一件名人訴訟(*cause célèbre*)，甚至使雇主被纏住。就個人遣散費，服務一年可以領到最低二十天的薪資，最高可領到十二個月，這是對於一般標準的勞工合約所規定。然而，較高總數通常被同意去防範勞工要求不合理的遣散費，有個案指出，雇主有權利使勞工恢復職務或者要付勞工服務一年領四十五天的工資。如果從勞工拒絕接受在工作環境和地點的改變所產生出來要求，那麼雇主可以花二十到四十五天薪資

不等的支出。

在集體解雇的案例中，不論公司大小、管理批准程序可以持續五十到七十五天，結果依照有效的經濟或技術原因和僱主與工會優先的協議，後者通常必須承擔對每個受影響的勞工大約五十天的遣散費。<sup>37</sup>在一九九二年，擁有員工超過兩百人的公司平均遣散費的支出要四百五十萬西幣。<sup>38</sup>

一九九三年的改革並未與工會達成協議，勞工方面的意見希望僱主要同意使用一年十五天遣散費基數的標準，編制內的正式員工和生產過程中的受僱用者如果遭受集體解雇，<sup>39</sup>除了解雇原因還要加入經濟和技術緊急當作為目的。

雖然工會在一九九四年一月領導一個全體大罷工，但是工會並未對勞資關係的經濟干預採取強硬的態度，明顯地勞工對此無法欣然接受。<sup>40</sup>當時經濟部長渴望廢除集體解雇須經主管單位批准的規定來增加投資，勞工部長認為不要推翻勞資之間的現行權力平衡。<sup>41</sup>當初，加泰蘭保守黨(CiU)的支持使社工黨在一九八三年的選舉獲得勝選、保持執政，當時的經驗顯示需要一個妥協的辦法，一個新形態的工作合約將不須經主管單位批准就可以解約，依照僱主要發給服務滿一年二十天遣散費。

#### (四) 短期聘僱契約

政府將現有固定工作改為部分工時工作，使失業者能利用部分工時工作獲取就業機會，如此一來一份每人每天工作八小時的工作將可供應三個人以上，藉此增加就業機會。

然而，西班牙政府這樣的舉動引起反彈，人們也開始認為短期雇用公司必須

---

<sup>37</sup> Perea Garcia and R Gómez, Institutional aspects of the Spanish labour market compared with other community countries in Banco de España, (Economic Bulletin,1993)pp.70-71.

<sup>38</sup> EIRR, Spain: the development of labour flexibility, European Industrial Relations Riew,(vol.252, 1995),p.6.

<sup>39</sup> 集體解雇的規定，在少於一百個員工公司中至少影響10名員工的解雇行為，必須在通知九十天後才能為之；而在有一百到三百員工公司若影響百分之十的員工權益，必須依照上述規定；波及到有三百個員工的大型公司中的三十個員工時，亦同。

<sup>40</sup> EIRR, Spain: labour market reform, European Industrial Relations Riew,(vol.242, 1994)pp21-24.

<sup>41</sup> EIRR, Spain: dismissals and the politics of flexibility, European Industrial Relations Riew,(vol.236, 1993),pp.4-26.

為失業負責。雖然短期雇用公司創造了就業機會，人們也接受這樣的就業機會。當某人被公司雇用時，卻是向短期雇用公司領薪水。企業界寧願花錢向短期雇用公司將勞務外包給他們，而不願以固定契約雇用勞工，因此部分勞工無法享有長期而不穩定雇用的社會福利，與較優渥的薪資，上述情況與西班牙的產業性質有相當大的關係，其房屋建築業與觀光業興盛，而這兩個產業需要的是短期聘約性質的勞務，長期雇用對業者不利，這樣的結構也不利工會的發展，對於現代化的勞動環境來說，勞工無法有效爭取自己的福利。西班牙政府目前提出的因應方案是，建議勞工與短期雇用公司簽訂集體與長期的勞動契約，藉此給予公司壓力，保障弱勢勞工的權利。<sup>42</sup>

#### （五）減少超時加班

民眾黨秉持自由化、民主化的理念，認為就業機會增加需要經濟的繼續成長、就業市場的改革，並且用彈性的方式增加部分工時契約、減少超時加班，來代替減少每週工作時數的策略。

#### （六）降低勞工遣散費

西班牙政府為保障勞工權益，制訂高額遣散費，使雇主不得任意解雇勞工，立意雖然良善，卻帶來負面效果致使勞動市場的流動率偏低，然而雇主也不願意雇用全職長期性的勞工，為了避免日後解雇時蒙受的損失。<sup>43</sup>

民眾黨政府在勞資雙方利益衝突的情況下，召開政、資、勞三方會議，結果保障了雇主賦予勞工非自願離職最低四十五天薪資的遣散費標準，並重新列出雇主可依法解雇勞工的條件和雙方的義務，使勞工自願性或非自願性離職標準更明確客觀，以減少勞資雙方在認定是否為合法解雇而爭議。<sup>44</sup>

#### （七）鼓勵自我聘僱

西班牙的企業中有 80% 的企業是員工人數少於十名的，因此西國的經濟型

---

<sup>42</sup> 參見西班牙前勞工局局長 Manuel Pimental 在二 0 0 二年在“ The Role of Private Employment Institutions and Flexible Work Forms in Increasing the Activities of Workforce Markets”的致詞，參見 <http://www.adecco.com>

<sup>43</sup> 一九九三年歐洲發生經濟危機時，西班牙雇主所支付的遣散費用，就高達四百五十億西幣。

<sup>44</sup> “ Las Dificultades de Reforma”, *Tiempo*, 1997 p27.



態是以中小企業為主。其中小企業中有百分之六十的勞工擔任現職工作的時間不滿兩年，說明除了高失業率之外，勞工的流動性也和臨時性工作的普遍成為勞工市場的特徵。<sup>45</sup>在失業率高漲、謀職不易的情況下，自己創業、自我聘用不施為自我救濟的最佳方式，尤其是西班牙產業結構中的服務業所佔的比例最高，是創業者最佳的選擇。

#### (八) 增加就業預算

為增進就業，西班牙政府在兩千年預算中，提撥共有八億五千多萬西幣用於就業促進上，<sup>46</sup>可以看出來一九九八年的預算增加了將近一倍，增加最多的是社會安全補貼，高達 183.7%，由此可見，政府在必須嚴格控制預算赤字，無法用擴大公共投資建設來增進就業。

一九九六年「民眾黨」上台，在經濟政策上力求達到歐洲經濟暨貨幣聯盟實施單一貨幣的標準，縮減政府赤字預算，雖然在經濟成長以及失業人口統計數字有所建樹，但是解決失業問題仍然是西班牙公共政策中的主要工作目標，更是西班牙人民關注的焦點。

西班牙失業人口在一九九九年使兩百六十多萬人，到兩千年減至兩百三十八萬多人，雖然失業率已呈現下降的趨勢，民眾黨政府更進一步推動新的就業計畫謀求失業率的下降，主要的方針如下：

##### (1) 促進就業能力

民眾黨政府以就業訓練為主要的手段，針對不同失業族群給予不同的輔導，主要施以職業訓練與就業社會津貼為主，並鼓勵自行創業。

##### (2) 鼓勵中小企業創業

鼓勵中小企業聘僱長期失業人口，並給予一定優惠，如稅收的減免、社會福利的補助。此外為創造就業網絡，將計畫就業資訊的製作透過電訊，以增進人力

<sup>45</sup> “Casi la mitad de las pequeña y medianas empresas españolas aumento el número de empleados de su plantilla el pasado año”, *El País*, 5/12/1997, p.27.

<sup>46</sup> European Commission, Kingdom Of Spain National Action Plan For Employment 2000, April 2000, p7.

資源的就業能力。

(3)鼓勵僱主和企業聘用僱工

民眾黨政府曾經多次與資方進行集體協商，希望達成勞工組織現代化和彈性化、工資和工時的調整、合約型態的更新、職業訓練以及增補僱工的目標。

(4)促進兩性工作機會均等

增加女性進入勞動市場的保障，並將焦點集中在工作與家庭的協調以及為重返職場的工作者建立一套實際的職業訓練評估。民眾黨政府預算共編列九億零三百萬西幣，在下列兩大項目：鼓勵女性創業，藉以經濟上的支持並授與訓練；以及促進女性接受新科技訓練，達到工作需求。

包含就業保障，民眾黨承諾改善勞動階層的生活水準，藉由停用提早退休金的獎勵、四年內提升每月最低薪資從四百六十歐元到六百歐元和不再過度使用暫時性勞動工作機會。當時的勞工與社會事務部長 Jesus Caldera 提出也希望有更好的社會協商制度、降低工作場所的意外、改善提供給年輕人的勞工和住屋市場、普遍提供較好的前景給女性、殘障人士和移民。透過友善家庭的社會方法，將創造四十五萬個增加的保育三歲以下的育嬰場所，和對於上了年紀的受扶養階層更好的照顧。

為了面臨歐盟在一九九九年施行單一貨幣的制度，政府於一九九七年四月十一日通過自一九九七年到二〇〇〇年的「四年經濟穩定計畫」用控制物價、創造就業機會和減少政府赤字為目標，規劃西班牙外來四年的經濟發展藍圖。此外，經濟結構過於僵化是西班牙勞動市場想要增進就業的一大阻礙，因此結構上的改革是當務之急，以便在經濟衰退的時期，增加工資價格的彈性。在公共部門方面，加強教育、電訊、健康和運輸等服務，使其更具競爭力。並且，國營事業民營化的腳步也持續進行，政府主張讓市場自由運作盡量減低政府干預市場，私有化的腳步也更加速前進。<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> Jordi Gual, *The social challenge of job creation-combating unemployment in Europe*, (UK:Edward Elgar, 1996), p.115-116.

二〇〇三年的西班牙國民生產毛額率是 2.4%，<sup>48</sup>主要因為房屋市場的繁榮帶來建設工作機會增加，和顧客需求的成長。但是出口呈現疲弱的狀態。過去公司利潤樂觀，非金融服務業公司享有 15% 的收益成長，相形之下，二〇〇二年只有 1.2%。服務業這個區塊持續成長到 4.7%，工業的成長則保持適度的 2.1%。在薩巴得羅(Zapatero)任期之初，經濟成長的確達到 3%，領先其他歐元區域的經濟。

### 第三節 西班牙的就業結構

#### 一、農業

在正式加入歐洲共同體之前，西班牙政府採行許多改革的措施，例如：保證農產品價格、補貼、保護政策等，對於西班牙農業生產力與就業率提升都有一定的幫助。然而，真正改變西班牙傳統農業結構的時間是在一九八六年，西班牙正式成為歐洲共同體的一員之後。配合歐體實施的關稅減讓、增加限額的確為農業的發展帶入另一個里程碑，此外歐體共同農業政策(CAP)的推行，也對傳統以農立國的西班牙帶來莫大的協助。對於農業而言，單一貨幣發行對於以出口為主的西班牙是很大的收益。

農業與畜牧業是西班牙自從加入歐洲共同體之後便致力於發展兩項產業，尤其是農業一直是西班牙經濟最重要的產業，由於擁有相當多比例的農村人口，所以農業一直是西班牙經濟發展最主要的產業之一，然而，自從一九六〇年代開始，農業市場的就業率便歷經一次與現代化有關的沒落歷程，這個過程與六〇與七〇年代掀起的一股城鄉移民潮密不可分。同樣地，這股風潮也在八〇及九〇年代引起另一陣危機，一九八〇年代經濟剛復甦時尤其明顯。此外，農業市場就業比例的下降也有部分是因為勞動工作者提早退休之故。超過二十年以來，農業部門就業率下降了一半以上，從 22% 降至 9%。<sup>49</sup>西班牙第一級產業組織工會認為

<sup>48</sup> 比二〇〇三年的 2.0% 高，但是比預期的 3% 來得低

<sup>49</sup> European Commission, Directorate-General for Employment Industrial Relations and Social Affairs. 年度資料統計表。

持續引用歐元對於援外制度的進行有中立的效果，一般而言，單一貨幣有助於市場的開放，其結果將有利於出口貿易活動，另一方面單一貨幣有助於共同農業政策的簡化，每年可以為西班牙政府帶來一百六十億西幣的淨利，對於成本降低以及國家貨幣移轉手續費的免除是一項莫大的幫助。

農業貿易會取代傳統農業而成為產業市場的主力軍，又由於貨幣為國際交易間不可獲缺的工具，故歐元扮演的角色對西班牙的農業轉型可謂舉足輕重。歐元發行以前的農業交易與出口競爭力必須考慮到通貨膨脹率、匯率的高低或西幣的升貶，每一項都是影響農業是否可以繼續發展的因素，但歐元發行後，由於不再有匯兌風險，交易更加透明化，貿易往來更加自由，必然會帶動農業發展的另一波熱潮，因為農業將不再只是農業，如今西班牙農業已經逐漸轉型與貿易互相結合，因為許多貧瘠地區接受到歐盟發展基金<sup>50</sup>的補助，發展許多精緻農業，使農場具有休閒與觀光之功能，以增加農民農閒時之收入，對於農民收入的增加與經營之便，莫不提供有力的助力；此外，農民接受技術水準提升與農產品品質改善的協助，就業能力也逐漸提高。

---

<sup>50</sup> 事實上西班牙加入歐盟後獲得歐盟「結構基金」相當多補助，「結構基金」的使用範圍很廣，從社會和地區發展到農業、漁業發展均囊括在內。其主要目標就是幫助歐盟欠發達的地區進行經濟結構調整，對失業人員進行培訓，使他們重新具備就業條件。從結構基金的使用方式來看，基金的支配權雖在歐盟，但在選定基金支持項目則主要由各成員國和地區根據發展重點提出意見，和歐盟主管部門共同審定通過。這就保證了基金使用時具有很強的針對性。而各成員國在制訂需基金支持的發展項目和計畫時，又要充分考慮歐盟總體指導方向。這種歐盟的總體思路和成員國的具體需要相結合的方式，保證了基金使用上的成功。項目一旦確立，各成員國便負責對項目的具體實施，並將執行情況向歐盟會報。結構基金自一九五八年創立以來，對推動歐盟落後地區的面貌、增加該地區的造血功能，保證本地區的持續發展立下了汗馬的功勞。尤其對歐盟地區傳統工業的改造和調整，解決歐盟長期以來的失業問題發會了巨大作用。歐盟結構基金不僅是一種簡單的資金投入，更主要的是它提高了各成員國政府對本國落後地區經濟發展的重視，促進了歐盟經濟結構的合理化，大大推動了對失業人員、特別是婦女和青年的再就業培訓。從歐盟執委會公布的公元兩千年至二〇〇六年的基金計畫和方向來看，發展、競爭、就業可以說是歐盟對今後基金支持項目的重點。所謂發展，就是強調在基金立項時，要特別注重項目是否能給歐盟帶來持續發展和效果。尤其是要將環境保護因素擺在突出的位置，使環保考慮貫穿於選項、立項和落實的全過程。歐盟認為，環境的品質如何直接關係一個地區的經濟發展和競爭力，將環境質量與生產投資有基地綜合考慮，就可以合理的開發資源，長久的促進當地的經濟發展。此外，在減少城市和鄉村的差別、促進共同發展方面，基金也給予相當的重視。在歐盟看來，今後歐盟發展要遵循這樣的模式，即在整個歐盟內建若干佈局合理的大經濟區，逐步擺脫現在城市加外圍、缺乏整體發展觀念的模式。為此，要鼓勵新城區的出現，新城區建立的過程就是農村發展的過程。歐盟認為這在人口稀疏的地區尤為見效。城市經濟不僅是歐盟發展的支柱，更為歐盟新的發展模式做出貢獻。通過基金的支持提高企業和地區的競爭力，並在競爭力的提高中創造新的就業機會。總之，「結構基金」作為歐盟以財政手段促進均衡發展的主要工具。

對於從事農業生產的農民而言，因為單一貨幣施行，市場進入、外銷產品、進出口貿易的簡便，在在為農民開拓另一條商機，就業市場的層面定會大為增加，如此一來，直接給予勞動市場提供就業機會，對失業問題的改善也有幫助。

為使市場的國際競爭力提升，價格波動愈少愈好，此外，競爭力的提升和匯率波動不大更是單一貨幣帶來的好處。因為貨幣整合與企業採行新制度，以及競爭力的壓力、政治混亂與中央銀行的獨立運作皆因單一貨幣的運作而有明顯成就。然而，西班牙必須將私人消費能力和服務業的限制大幅鬆綁，同時以業配合其他相關產業結構上的改變。

## 二、工業

為了達成加入歐洲經濟貨幣聯盟的目標，西班牙工業方面盡力放寬各項限制，包括工資結構彈性化政策、集體議價、增加財團法人的自治權、減少行政方面的干預，因此，促成多項工業發展協議與合約的簽訂。基礎工業者認為他們已經學會如何在一個開放的系統下競爭，怎樣在一個利用往常方式（如貶值與降低工資率等）而現在皆已無效的體系下生存。西班牙基礎工業<sup>51</sup>者都指出單一貨幣帶給他們好處，首先是內部市場更加穩固，其次是新投資將由歐元區不斷湧入，同樣地，企業主也期待西班牙經濟可以在使用歐元的過程中逐步穩定，進而可以拓展龐大的市場。此外，他們紛紛表示不要因為競爭力問題擔憂，因為從一九八六年西班牙加入歐洲共同體那天起，市場經濟已更加開放，企業家也有更靈活的伸展空間。

歐元的問世為歐洲與西班牙產業升級帶來正面影響並且提升世界的競爭力。原來西幣( peseta)的貶值問題逐漸被歐元發行的好處所抵銷取代。分析家指出，單一貨幣將不會造成統一定價的困擾，並且也預估單一貨幣只會在某些特定產業中引起契約配置問題，有助於斷絕壟斷專賣的非法行為。而歐元所帶來的價

---

<sup>51</sup> 目前基礎工業的全貌包括：電子及電機設備密集成長（大約超過 23%），因為核反應堆砌與鍋爐價格嚴重下跌所導致的鐵工業不景氣，重要交通工具數量的增加，尤其是為彌補汽車與航空不足之鐵路量增加，專家研究報告指出，快捷及迅速是國際化及生產製造的指標。在現今的社會中快速加快了專業化和集中化，也反映西班牙的市場正一天比一天更現代更茁壯。

格透明化將使消費者在比價時更無困難，進而促使交易買賣增加，此外，統一定價也是歐元帶來的另一項方便性措施。

單一歐元使價格透明化，西班牙與各國直接競爭，競爭的壓力促使企業壓低成本、進行組織再造，西班牙國內出現許多購併、策略聯盟、相互投資、關閉工廠的案例。<sup>52</sup>而貨幣統一後的歐洲工業重心必然往南移，此時，社會成本較高的德國、荷蘭、法國等必然產生大量失業人口，反觀西班牙因稅制、工資較低廉，變成為廠商眼中理想的擴廠地點，如此一來，西班牙的就業機會增加、失業率可以因而減少。

### 三、服務業(以觀光業為主)

歐元發行前，西班牙失業率居高不下，然而在許多措施配合之下，西班牙觀光業在歐洲聯盟條約通過後減少許多限制，而在一九九九年歐元正式啟用後半年的時間內，西班牙失業率下降的趨勢也逐漸明顯。

一九九四年到一九九六年，銷售與服務觀光部門就業人口增加，尤其是一九九九年元旦歐元正式上路之後，增加的現象格外明顯。不可否認地，歐元的發行勢必為西班牙帶來一些競爭上的優勢，西班牙觀光業是西國唯一歐元上路而獲利最多且無需承擔匯兌風險的產業。

歐元對於觀光業的助益可歸結如下：

- 1、 節省兌幣之手續及兌幣之風險，觀光客只需攜帶一種貨幣便可通行全歐洲。
- 2、 資金匯兌之簡便與迅速。
- 3、 促進物價透明化，使得消費者可於不同國家直接比較物價，有助於物價逐步降至同一水準。因此觀光客可享有更穩定更便宜的物價與更完整的市場旅遊資訊。

---

<sup>52</sup> 美國——商業週刊指出，光是一九九七年就有多達五千二百五十家歐洲企業進行或大或小的購併，交易金額多達三千八百四十億美元，一九九八年也因為歐元即將施行，而在西班牙國內燃起一股投資熱，一九九八年國外投資額達一百七十億美元，較一九九七年成長 23%。

表三：勞動力占整體人口百分比、就業率與失業率的趨勢 單位：(%)

	勞動力占整體 人口百分比	就業率	失業率
1985	47.4	37.0	21.9
1986	47.7	37.4	21.5
1987	48.8	38.7	20.6
1988	49.1	39.5	19.5
1989	49.1	40.6	17.3
1990	49.4	41.1	16.7
:	:	:	:
:	:	:	:
1991-95	61.6	51.5	17.1
1996	62.3	51.3	18.1
1997	63.1	52.6	17.0
1998	64.0	54.5	15.2
1999	64.2	56.1	12.8
2000	64.9	57.7	11.3
2001	65.3	58.5	10.6
2002	66.5	59.0	11.3
2003	67.4	59.7	11.3
2004	68.2	60.7	10.9
2005	69.2	61.9	10.5

資料來源：EUROPEAN ECONOMY 2004 Number4 pp.276-277。

表四：西班牙 GDP 成長值與通貨膨脹率(1991~2001) 單位：(%)

年 份	項 目	GDP 成長值	通貨膨脹率
1982		1.0	14.4
1983		2.2	12.2
1984		2.2	11.3
1985		1.7	8.8
1986		2.0	8.8
1987		4.8	5.3
1988		5.2	12.0
1989		5.0	6.9
1990		3.7	6.7
1991		2.5	7.1
1992		2.8	6.7
1993		-1.1	4.4
1994		2.0	4.1
1995		3.0	4.6
1996		2.4	3.4
1997		3.9	2.5
1998		4.3	2.0
1999		4.0	1.8
2000		4.0	1.8
2001		3.6	2.7

資料來源：OECD Economic Survey Spain1991-2000，經濟部國貿局最新商情

<http://www.trade.gov.tw>





## 第六章 結論

歐盟社會政策的發展遭遇瓶頸，經濟貨幣的整合所帶來的整合競爭，再加上普遍都存在的人口成長遲緩問題和貧窮引起的社會排除，逐漸映現在各國的福利體系的財務壓力上，社會整合的重要性逐漸明顯，如何在促進經濟發展的同時，兼顧社會的整合，也成為各會員國日益關心的議題。

「開放協調機制」的成形是一個源自九〇年代開始的政策演進過程：先在和經濟發展最密切相關的經濟政策著手，緊接著跨足於密切相關的就業領域，然後才在里斯本高峰會後逐步地擴展到較為敏感的社會政策核心領域，可視為歐盟試圖拉近經濟整合與社會整合之間差距的努力。在內部市場與貨幣聯盟秩序的框架中，「歐盟就業策略」的重點便放在改革勞動市場與社會福利制度上，代表了歐盟決策者近十年來最關心的議題：如何提升歐洲國家的競爭力和經濟成長並解決失業問題。強化競爭的論述都集中於消除勞動市場的結構障礙，以及現代化歐洲社會模式的面向上福利制度造成國家支出擴張，妨礙自由市場的運作，所以應該以積極的「工作福利」(workfare)來取代傳統消極的「供給福利」(welfare)。因此嚴格說來，自九〇年代以來的「歐盟就業策略」在理念和目標上已經確立方向，「開放協調機制」的開放性存在於各會員國的行動方案選擇層面上。

歐盟嘗試從「開放協調機制」的新治理方式處理歐盟的社會政策議題，本文探討的就業政策協調提供一個最清晰的圖像：歐盟已清楚界定了勞動市場政策的目標，意圖「現代化」歐洲社會模式並改革福利國家。

### 第一節 社會政策與西班牙失業問題

我們可以看到歐盟開始在要求各國政府重新設計社會福利制度，讓工作變得更有價值，並且提高遞減中的出生率。在社會福利制度的現代化上，各國應著手縮小社會福利的範圍，確保財政的長期穩定，目標在二〇一〇年以前完成延長退休年齡至 65 歲，以及大量減少貧窮與社會排除(social exclusion)的人口。

西班牙勞動市場的情況是，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；隨之而來的是，因失業領取社會福利給付的人數上升，又造成西班牙社會安全體系的沉重負擔。

人民黨在上台後，以履行提高就業承諾的條件下所產生的經濟成長，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調整，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的模式繼續維持。

## 第二節 西班牙改革的主要策略

### 一、薪資凍結策略的應用

當時西班牙政府就以「先經濟發展，後分配平等」的政策目標達成共識。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。

政府威脅強制凍結工資，勞資雙方遂達成協議，以免完全喪失工資的自主權，一九七六年至一九八二年的僵局能夠打破，因為工會意識到唯有節制工資，才能夠恢復競爭力。同樣的，雇主意識到他們必須達成協議，因為他們害怕工資凍結之後，政府下一步就要強制執行工作分享（job sharing）和工作補貼（job subsidy）計畫，屆時他們什麼自主權都沒有了。

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。

### 二、福利給付緊縮與勞動市場的去管制化的策略

西班牙政府意識到長期失業現象的存在，與失業者 and 雇主間的行為有著密切關係，僅透過薪資控制策略，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。主因之一是雇主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，失業者理性選擇與潛在怠惰的問題。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。在一九八〇年代後期經濟景氣逐漸復甦但仍不顯著，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，廠商聘僱新勞工的意願相當低。這種作法加速了高薪者與生產力不佳者的失業率，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。西班牙政府對福利支出擴大與不當給付的情況，即採取福利給付支出的削減與勞動市場的去管制化。

在勞動市場去管制化的策略上，則是擴大採用部分工時的工作型態，也協議了各種工作分享的可能，造成部分工時就業機會的大幅成長；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，西班牙社會在經濟蕭條的衝擊下，產生了女性對於工作機會要求大幅增加的現象。這些都使得部分工時的工作形態，逐漸為西班牙社會所接受，進而成為一種常態現象。

### 三、社會安全體系的變革、積極勞動市場與彈性安全理念的實踐

勞動市場制度與福利計畫改革的內容，都趨向社會活化<sup>1</sup>的積極政策與配套措施。提出「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，要求失業救助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，而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。

---

<sup>1</sup> 社會活化(Social activation)是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。

擴大原有「工作福利」為一種「積極福利」(activity fare)，針對中高齡長期失業者之非強制性訓練與就業計畫，並將訴求重點朝向二十三歲及以上長期失業的青年人。每個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的條件，而不參與該計畫或因不當理由被該計畫剔除者，將收回部分社會福利作為懲處。

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，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，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。

### 第三節 西班牙改革的檢討

西班牙改革過程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，但在這個過程中也產生一些新的問題：

#### 一、就業成長方面

就工作機會的成長面來看，西班牙社會的工作成長存有幾個主要問題：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。在某種程度上，這說明西班牙就業成長，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。

#### 二、福利結構的改革與採行積極勞動市場政策

西班牙的福利結構的改革與採行積極勞動市場政策，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。很有可能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。

### 三、貧富差距擴大

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，漸漸成了西班牙家戶收入的主要模式。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，投射成西班牙就業成長奇蹟背後的一大塊陰影。<sup>2</sup>

Scharpf學者<sup>3</sup>指出，政府的社會福利財源來自一般稅收，尤其增值稅之類的消費稅捐的福利國家，在遏止資本出走上較具優勢，西班牙可以避免在高失業率與美國那種普遍貧窮工資中擇一的兩難選擇，只要實施某種基於稅額減免辦法(Tax credits)的公民所得制，這個辦法有助於創造低薪工作，而不致引起貧窮和所得不均的全面後果。而如果資本收益只需繳納很輕的稅，那麼為了公平起見，就應該讓工人分享利潤，就把股權分配當作收入的一部份，存入員工股權基金，當基金累積到一定程度時，工人便可以從股權中獲得至少一部份收入。

---

<sup>2</sup> Palacio, Juan Ignacio, *El Mercado de Trabajo en España*, ( Madrid: Ediciones Akal, 2004),p.256

<sup>3</sup> Scharpf, F. W. *Economic integration, democracy and the welfare state.* ( London: Sage, 1997) pp.16-36; Scharpf, F. W. *Governance in the European Union-Negative and positive integration in the political economy of European welfare states.*( London: Sage, 1996) p.132-140



## 參考資料

### 一、中文參考資料

#### (一) 中文專書

- 1.王泰銓。歐洲共同體法總論。台北：三民書局，1997年。
- 2.古允文譯、Costa Esping-Anderson原著。福利資本主義的三個世界。台北：巨流出版社，1999年。
- 3.田德文。歐盟社會政策與歐洲一體化。北京：社會科學文獻出版社，2005年。
- 4.吳錫德等譯、F. Boucher, J. Echkenazi 原著。認識歐洲聯盟。台北：中央圖書，2002年。
- 5.沈玄池、洪德欽主編。歐洲聯盟：理論與政策。台北：中央研究院歐美研究所，1998年。
6. 沈玄池。國際關係。台北：高立圖書有限公司，2004年。
- 7.卓忠宏。西班牙與歐洲聯盟。台北：揚智文化，2005年。
- 8.林信華。邁向一個新的歐洲社會。台北：五南出版社，1999年。
- 9.許仟。歐洲各國政府上冊。台北：漢威出版社，1997年。
- 10.陳勁。歐洲聯盟之整合與體制運作。台北：五南出版社，1999年。
- 11.陳麗娟。阿姆斯特丹條約解讀。台北：五南出版社，1997年。
- 12.黃偉峰。歐洲聯盟的組織與運作。台北：五南出版社，2003年。
- 13.劉黃麗娟譯、Roger Blanpain 原著。歐洲勞動法與勞資關係。台北：勞資關係協進會，1999年。

#### (二) 中文論文

- 1.王之化，從西班牙民主化的政經發展過程看其失業問題，(台北：淡江大學歐洲研究所，民88年)
- 2.李岳融，西班牙社會主義勞工黨對歐合政策演變之研究，(台北：淡江大學歐洲研究所，民85年)



- 3.李晶晶，歐洲社會基金運作之研究—以法國、義大利對青少年失業問題之運作為例，(台北：淡江大學歐洲研究所，民 89 年)
- 4.張大維，西班牙與歐洲經濟共同體經貿關係互動與影響之研究，(台北：淡江大學歐洲研究所，民 80 年)
- 5.曹立傑，西班牙女工作權問題研究(一九七五 - 一九八五)，(台北：淡江大學歐洲研究所，民 80 年)
- 6.許記泰，全球化下的歐盟社會福利制度與改革，(台北：佛光人文社會學院社會學研究所，民 93 年)
- 7.陳郁瑩，西班牙加入歐盟關稅同盟後之調整措施對其產業發展及就業環境之影響，(台北：淡江大學歐洲研究所，民 86 年)
8. 陳淑真，歐盟提升全球競爭力所面臨之挑戰及策略，(台北：淡江大學歐洲研究所，民 94 年)
- 9.陳惠琪，歐元發行對西班牙就業市場的影響，(台北：淡江大學歐洲研究所，民 89 年)
- 10.陳鈺林，西班牙投資環境之研究，(台北：淡江大學歐洲研究所，民 91 年)
- 11.黃莉芳，西班牙政治民主化過程中工會角色之研究，(台北：淡江大學歐洲研究所，民 82 年)
- 12.黃曉薇，西班牙失業與失業保險制度之研究，(嘉義：南華大學歐洲研究所，民 90 年)
- 13.劉人璋，瑞典社會福利制度之研究，(嘉義：南華大學歐洲研究所，民 93 年)

(三) 中文期刊

1. 古允文。「超級福利國家？『歐洲聯盟』社會政策的發展」。 社會政策與社會工作學刊。台北：第 1 卷第 1 期，2000 年 6 月，頁 133-159。
2. 古允文。「歐洲社會政策」。 中國論壇。台北：第 385 期，1992 年，頁 104-107。
3. 成之約。「淺論『非典型聘僱關係』工作型態的發展與影響」。 勞工行政。台北：第 139 期，1999 年 11 月 15 日，頁 10-17。

4. 李碧涵。「勞動體制的發展：全球化下的挑戰與改革」。 社會政策與社會工作學刊。台北：第一期，2002年6月，頁185-218。
5. 陳信宏。「西班牙的經濟發展與產業政策」。 經濟前瞻。台北：第10卷6期，1995年11月5日，頁78-81。
6. 焦興鎧。「從國際勞動基準論歐洲聯盟對外籍勞工人權之保障」。 歐美研究。台北：第34卷第1期，2004年，頁95-141。
7. 楊通軒。「歐洲聯盟勞工法律之研究」。 中原財經法學。中壢：第七期，2001年12月，頁158-210。
8. 鍾太原。「由高成長步向高失業的西班牙」。 貿易週刊。台北：第1686期，1996年4月7日，頁22-25。

## 二、外文資料

### (一) 外文書籍

1. Addison, J. T. and Welfens, Paul J.J.. Labor markets and social security :issues and policy options in the U.S. and Europe. Berlin: Springer, 2003.
2. Almarcha Barbado, Amparo. Spain and EC membership evaluated. London and New York: Pinter Publishers and St. Martin's Press, 1993.
3. Berthoud, R. and Iacovou, M. Social Europe:Living Standards and Welfare States.UK: Edward Elgar, 2004.
4. Cawson, Alan. Corporatism and Political Theory. British: Basil Blackwell Ltd,1986.
5. Compston, Hugh. The new politics of unemployment :radical policy initiatives in Western Europe.London: Routledge, 1997.
6. Cressey, P. and Jones B. Work and employment in Europe:a new convergence?. London: Rouledge, 1996.
7. Eleanor E. and Ellen B. The European Union and The Member States (Coopeation, Coordination and Compromise). London: Lynne Rienner Publishers, 2001.

8. Esping-Andersom, G.. The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge: Polity Press, 1990.
9. Estaban, Joan. The Economic Policy of Francoism:an Interpretation. USA: Happer and Row Publishers, 1976.
10. Estivill, J. and de la Hoz, J. M. Transition and crisis : the complexity of Spanish industrial relation. London: Sage, 1990.
11. Fishman, R. M.. Working-class organization and the return to democracy in Spain. New York. : Cornell University Press, 1990.
12. Foweraker, Joe. Making democracy in Spain :grass-roots struggle in the South, 1955-1975. New York: Cambridge University Press, 1989.
13. Geyer, R. R. Exploring European Social Policy. UK:Blackwell Publishing, 2000.
14. Gordon, D. M. Fat and Mean. The Corporate Squeeze of Working Americans and the Myth of Managerial ‘ Downsizing’. New York: Free Press, 1996.
15. Gual, Jordi. The social challenge of job creation-combating unemployment in Europe. UK: Edward Elgar, 1996.
16. Hantrais, L. Social Policy in the European Union. New York: Macmillan and St Martin’ s Press, 2000.
17. Jimeno, Juan and Toharia, Luis. Unemployment and labour market flexibility: Spain. International Labour Office, 1994.
18. Katrougalos, G and Lazaridis, G. Southern European welfare states :problems, challenges and prospects. New York: Palgrave Macmillan, 2003.
19. Kleinman, M. A European Welfare State? European Union Social Policy in Context. New York: Palgrave, 2001.
20. Loftage, J. The Rationality of the Welfare State--Citizen’ s income: a new welfare state strategy? . Oslo: Scandinavian University,1996.
21. Guinea, José Luiz.los Movimientos Obreros y Sindicales en España:de 1833

- a1978. Madrid: Ibérico Europea de Ediciones, 1978.
22. Ferrera, Maurizio. Welfare State Reform in Southern Europe. New York: Routledge, 2005.
23. Pilkington, Colin. Britain in the European Union Today. Manchester: Manchester University Press, 1995.
24. Pinder, John. European Community: The Building of a Union, 2<sup>nd</sup> Edition. Oxford: Oxford University Press, 1995.
25. Standing, G.. Global Labour Flexibility :seeking distributive justice. New York: MacMillan Press, 1999.
26. Sykes, R. and Adcock, P. Developments in European Social Policy. Bristol: Policy, 1998.

(二) 外文論文、期刊、研討會論文

1. R.Ballester, “ European Employment Strategy and Spanish Labour Market Policies ” University of Girona Working Papers .Spain: no.14,2005,pp.1-31.
2. Casquel, Elena and Cunyat, Antoni. “ The Dynamics of Temporary Jobs:Theory and some Evidence for Spain ” . Royal Economic Society Conference. Spain,2004.10.26.
3. Dolado, J. J. and Jimeno, J. F.. “ Why is Spanish Unemployment so High? ” . Centre for Economic Policy Research, Working Paper. London: vol.1184, 1995, pp.1-22.
4. García, I. and Toharia, L. “ Prestaciones por desempleo y búsqueda de empleo ” . Revista de Economía Aplicada. Spain: no.23, vol.8,2000.
5. Perea García, and Gómez , R.“Institutional aspects of the Spanish labour market compared with other community countries”. Economic Bulletin. Spain,1993,pp.65-81.
6. Garrido, L. and Toharia, L.“What does it take to be(countes as)unemployed?The case of Spain”. EALE Conference. Spain,2003.9.

7. IDS employment Europe. “Government faces hard choices on economy”. Incomes Data Services. London: no.509,2004,pp.8-10.
8. IDS employment Europe. “Spanish labour reform agenda becomes more urgent ”. Incomes Data Services. London: vol.500,2003,pp.10-17.
9. Lucio, M. M. and Blyton, P. “ Constructing the post-Fordist state?The politics of labour market flexibility in Spain ” . West European Politics. London: vol.18,1995,pp.340-360.
10. Lucio, M. M. “ Employer identity and the politics of the labour market in Spain ” . West European Politics. London: vol.14,1991,pp.41-55.
11. Martín, Samuel G.. “ An overview of Spanish labour market reforms,1985-2002 ” .Unidad de Políticas Comparadas.Madrid: vol.2,2002.
- 12.Miguélez, Fausto J.B. and Recio, Albert. “ Spanish national report ” . 26<sup>th</sup> Conference of the international Working Party on Labour Market Segmentation Berlin,2005.9.8-11.
- 13.Mosher, James S. Trubek, “Alternative Approaches to Governance in the EU:EU Social Policy and European Employment Strategy”. Journal of Common Market Studies. London: vol.41.no.1,2003,pp.63-88.
14. Natali, D. “The Pension System:Spain”. Service Public Fédéral Sécurité Sociale Spain: vol. 2, 2004, pp.1-6.
15. Rojo Torrecilla, E. “ Políticas de empleo y de inserción: tendencias actuales y perspectivas de futuro ” . Instituto Sindical de Estudios :Evolucion Social en España.Spain ,1994,pp.173-197.
- 16.Chung Hua Institution for Economic Research, “ the second international conference on ROC and Spanish economy and trade ” .Chung Hua Institution for Economic Research,Taipei,1995.

### 三、官方出版品

- 1.European Commission editon. European economy.Belgium:no.4,2004.pp.276-277.

2. UGT. El talón de Aquiles del Mercado de trabajo español,2005.4.9.
3. Confederación sindical de comisiones obreras. El empleo en España:su evolución desde 1996 a 2003 y los efectos de las reformas laborales,2004.
4. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. La Política de Empleo en España,2003.
5. European Commission, The European Employment Strategy and the ESF in1998.

#### 四、網路資料

1. 西班牙年二 0 0 四社會年鑑 ( La Caixa.Anuario social de España 2004 )

<http://www.estudios.lacaixa.es/anuariosocial>

2. 西班牙國家統計局(Instituto Nacional de Estadística)

<http://www.ine.es>

3. 西班牙經濟部

<http://www.mineco.es>

4. 西班牙概況

<http://www.docuweb.ca/SiSpain/English/idex.htm>

5. 西班牙國家官方公報

<http://www.boe.es/g/es>

6. 西班牙勞工暨社會部 ( Ministerio de Trabajos y Asuntos Sociales )

<http://www.mtas.es/>

7. 經濟學人 ( Economist )

<http://www.economist.com/index.html>

8. 經濟合作及發展組織 ( OECD )

<http://www.oecd.org>

9. 歐盟官方網站

<http://europa.eu.int>

10. 歐洲統計局

<http://europa.eu.int/comm/eurostat>

11. 歐洲文件中心

<http://www.cde.ua.es/>

12. 歐盟條約

<http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/index.htm>

13. 歐盟執委會最新消息發佈 ( European Commission,EU Institutions press releases )

[http://europa.eu.int/comm/internal\\_market/pensions/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/internal_market/pensions/index_en.htm)

14. 社會安全部(Seg-social)

<http://www.seg-social.es/>

15. 歐洲社會政策期刊 ( SAGE Publications )

<http://esp.sagepub.com/>