發佈：2011-12-05, 週一 18:31
點擊數：10864

壹、前言

時序雖已進入2011年，德國<<議程2010>> (Agenda 2010)自2003年實施以來所經歷的批評和爭議仍持續不斷。雖然，<<議程2010>>這如此大型的改革計畫已經完成其階段性的任務，然而，改革所帶來的影響卻並未隨之煙消雲散，仍隨著政策的延續性而持續發揮其作用。

<<議程2010>>的政策方案乃由德國當時的執政黨社會民主黨(簡稱社民黨，SPD)所提出，但失去政權的原因之一也和其所提出的戰後最大改革方案--<<議程2010>>的通過和實施有一定的關係。而之後取而代之的基督教民主聯盟(簡稱基民盟, CDU)則繼續支持和延續前朝所實施的改革計畫，雖然因此抗議聲浪仍舊不斷，但德國的經濟表現卻在自2008年因金融風暴導致世界一片哀鴻遍野聲中慢慢地恢復了元氣，比預期要更快的經濟復甦使德國在衰退中站穩腳跟，算是相當不俗的表現。因此，本文第一部分將先簡介<<議程2010>>的相關政策內容，並回顧德國當時的相關政經背景，以了解<<議程2010>>何以產生的原因。而在第二部分，本文將試圖探討2010的實施過程中何以爭議不斷的原因，以及政府、工會以及資方之間的衝突和折衝，期以探討德國透過近幾年來<<議程2010>>實施之下，做為以民主社會主義為憲法精神的社會福利國家，如何漸次向新自由主義路線擺盪的歷程。

貳、何謂<<議程2010>>?

進入21世紀以來最受矚目的世界大事莫過於歐元區的正式開始運作。但一開始的整合並不順利，不僅整合的路程布滿各樣的挫折以致步履蹣跚，直至數年後2011年的現在，所謂的歐豬四國債信問題爆發，再度使歐元區的命運充滿了陰霾.與不確定性。不過這是已另外一個話題了，在此茲不贅述。

時序回顧至2003年：2003年時歐元區經濟表現普遍不佳，德國也正面臨經濟成長進入第三年的停滯期(Stagnation)，國內需求疲軟並且失業率持續居高不下。同時，老年人口的增加也預示著退休金支付的總額的不斷持續上升，隨之而來，勢將因引起財政赤字提高，面臨財政困難的窘境[1]。2003年時的GDP預估將可能較2002年為低，那無疑將是德國自上次經濟大蕭條的1993年以來的最低值-而這事實上也隨之成為了現實[2]。身為歐盟經濟體火車頭的德國為何成為了吊車尾? 限於本文篇幅，在此將只簡單分析德國經濟走向疲軟的原因。除了因為美國經濟復甦不如預期導致買氣下降，影響了身為出口大國的德國；原物料價格大幅上漲以及歐元區新上路等外部因素之外，德國本身的問題也是不可輕忽的。這些內部問題主要有以下幾項:

1.失業問題：德國國內的失業率長期居高不下(95年以來一直保持在7%以上)，而其中長期失業人口所影響的其他層面，例如社會福利的支出，賦稅收入的減少等等更是不可忽視的問題。

究其高失業率的原因，優裕的社會福利安全網降低再就業的意願。此外，強大的工會力量所主導的協議雖然保護了勞工的權益但卻也使得企業無法自由調整薪資結構，對於企業而言，勞工成本相對較高，因此勞動市場的供給也相形縮減。

2.企業投資不足：由於連年的經濟不景氣，使得企業投資意願降低。另一方面，投資人對於景氣的預期心理，也造成對企業以及股市等的投資減少。

Phoca PDF

3.制度和結構問題：這是德國經濟發展長久以來所面臨的最大挑戰。諸如第一項所提及的現行社會安全網之龐大支出，以及不僅企業、甚至人力素質本身的競爭力弱化乃是歸因為制度所造成的結果。

4.東西德合併所產生的問題：原西德地區為了支援合併後的德東地區重建，挹注了大筆的資金，以期拉近與德西的差距。但由於德東地區基礎建設的落後，體制合併的不適應，以及遽然拉高德東薪資水準所造成成本高昇與投資意願裹足不前的衝擊等等。以致德東的經濟狀況一直未有起色，間接也拖垮了德西的經濟表現。關於德東重建的問題因為牽涉眾多因素，因此本文限於篇幅和主題限制。在此不做進一步的討論。

德國的低經濟成長率造成了就業不足，而高失業率又影響到國家財政以及個人的賦稅負擔益形加重，對於經濟成長有所不利。這種情況於是形成一種惡性循環，加上前述的諸多問題，於是當時的總理施洛德決定進行多方面的改革，企圖改善德國的體制沉痾。<<議程2010>>即是因應改革需求而產生的一系列政策。接下來將在簡單介紹<<議程2010>>的主要內容。

<<議程2010>>的主要內容包函了八大項目。所涉及的改革面向雖則甚多，但其實是環環相扣的政策配套措施；且從其名稱"2010"亦可說明這項改革工程將是個並非一蹴可及的中長期政策規劃[3]

1.促進經濟成長方案：主要目標在於減少長期失業人口，增加青年就業機會，降低企業的薪資附加成本(Lohnnebenkosten)，以及提高幫助求職者的效率等等。為此，相應的主要具體措施為：

a.聯邦勞動機構(Bundesanstalt für Arbeit)的改建方案：將其組織再造為更現代化、高效率的聯邦就業局(Bundesagentur für Arbeit)[4]，原本一位職業介紹職員和求職者的比例為1:400，再造後之就業局將之調降為1:75，可以更有效率的幫助求職者早日找到工作。

b.解雇保障(Kündigungsschutz)[5]：主要針對五人僱員以下的小型公司以及手工業者，放寬其解雇保障法的相關規定，俾使勞動力流動較為自由。

c.放寬條件限制，鼓勵手工行業者自行開業：日後大部分的手工行業學徒(具有高度危險性者例外，如電工，配鏡驗光師等)將無須技(術)師合格證書(Meisterbrief)也能自行開業，以增加就業機會和增加對投入手工行業的誘因。同時,也引進國際認證系統以確保技術品質。

2.調降稅率：為了因應世界經濟停滯不振，以及疲軟的內需市場和促進企業投資，可支配所得的增加為進一步刺激市場活絡的動力之一。為此，德國政府決定採行降稅措施，從2004年開始，個人所得稅的稅率將進行調降，最低稅級稅率從25.9%調成15%。最終(2009開始)降成14%。最高稅級稅率則將自53%在5年內調降至42%，而07年開徵的富人稅稅率則為45%。此外，免稅額額度也從98年的6,322歐元調高成7,664歐元。預計以低收入者受惠最多。

3.勞動力市場：德國的長期失業人口問題由來已久，其主要原因有二，一是因為德國勞動力市場的活動力不夠，另一則是工作媒合的手續繁瑣又曠日持久。長期失業的問題導致財政上對於社會救助以及失業補助等項目上的負擔日益加重。而這也將會產生排擠效應，相對的減少其他也需要救助的對象所能獲得的資源。因此，德國政府針對這個問題有了以下的政策：

Phoca PDF

a.哈茨法I到IV(Hartz-Gesetz I-IV)：這四項法案將逐年實施，目的在於現代化就業市場以及提高就業率。這包含了：

a)Hartz I：成立就業中心(Job Center)，成立人力派遣服務(Personal-Service-Agenturen，PSA)

b)Hartz II：鼓勵個人創業(Ich-AG)，補助期限長達三年，每年遞減補助金額。此外尚提供新的就業方案---迷你工作(Minijob)。迷你工作指的是月薪400歐元以下的工作，也無須報稅。

c)Hartz III：聯邦就業局的再造及改善媒合作業。

d)Hartz IV：最受爭議的一項法案，將現存的三種不同方式的社會保障制度：失業金(Arbeitslosengeld)，失業補助(Arbeitslosenhilfe)以及社會救助金(Sozialhilfe)結合成兩種新的失業補助方案，稱為失業金I (Arbeitslosengeld I)與失業金II(Arbeitslosengeld II)。 失業金II亦被稱為哈茨IV救濟金，主要目的在於提供失業者最低限度的社會保障，且補助期限有限，目的在於鼓勵失業者重返就業市場。這項法案最受爭議的地方在於：其只提供最低限度的生活保障，等於縮減了以往的社會救助規模和金額，而何謂最低限度的生活保障，其金額和標準則爭論不斷。

4.家庭政策：現代家庭的父母總是為了兼顧孩子與工作而苦惱。由此，由國家負擔部分照顧孩子的責任成了本政策的要點。具體措施簡述如下：

a.全日制學校的建立。

b.成立足夠的公立托兒所(Krippe，三歲以下幼童)和幼稚園。

c.提高兒童金(Kindergeld)：前三個孩子可每月領取154歐元的兒童津貼，自第四個孩子起增加為179歐元[6]。可以領到18歲，18歲以上25歲以下的在學學生亦可繼續領取。

d.兒童津貼(Kinderzuschlag)：提供給低收入家庭另外申請補助，每月每個孩子140歐元，但領取失業金II的父母則無法申請。

d.提高單親家庭免稅額到1300歐元。

5.健保改革：醫藥發達和老齡化社會的來臨使得老年人口增加，相對地，對於健保的需求也大增。在醫療成本(尤其新藥新療法)大幅提升的情況下，就算不斷提高健保費用，但財政仍舊捉襟見肘。此外，健保的無效率，例如：醫療給付的浮報與誤報等問題，導致健保制度也必須進行制度改革。在符合病患需求的同時亦希能降低成本。其主要改革項目簡述如下[7]：

a.藥品給付的刪減，將原來全額給付的藥品改成部分負擔或是自行給付。

b.收取季掛號費10歐元，如經轉診，則當季內無須再給付一次。

c.醫療費用透明化：帳單上羅列出詳細的醫療費用，避免浮報。

d.電子保險卡的使用，內有被保險人的資料以避免不必要的醫療診察浪費，但被保險人的資料同時也會受到相當的隱私保護。

Phoca PDF

e.刪除部分保險給付項目例如死亡和分娩給付。

6.退休金制度：隨著德國老齡化社會的來臨，人均壽命越來越長，由此退休金的給付年限也將更長(延長為平均16年)，加上有工作能力的青壯人口越來越少，因此可預期將會帶給財政上更為龐大的負擔。退休金制度的改革項目簡述如下：

a.自2002年起推動里斯特退休金制度(Riester-Rente)：里斯特退休金制度為國家挹注的退休金儲蓄計劃，可以透過和銀行，保險公司等簽訂私人退休金合約。國家也會給予一定的補助。

b.提高退休年齡至67歲。

c.自2004年起退休金金額將不再提高,並提高退休金繳納比例(占薪資20%)。

7.技職教育實習及訓練：為了提高青年勞動力的專業能力、競爭力和創意，因此政府將與工商協進會(Wirtschaftsverband)以及工會等合作讓企業能夠多提供學生更多的實習機會。目前德國提供實習機會的企業多為中型企業和手工行業者。

8.教育體制改革：近幾年來德國在PISA測驗(Programme for International Student Assessment)的表現裡均是敬陪末座，引起全國一片檢討教育體制的聲音。除了小學教育以外，高等教育也面臨了優勢漸漸失去的困境。人力資源既為國家重要資產，為此，教育制度的改革計畫也納入了<<議程2010>>的內容裡。主要項目有：

a.提高教育和研究經費的預算。

b.培育重要科系，例如生物科技，資訊科技等等。

c.將現行半日制小學改制成全日制。

d.將現行大學學位制度改成國際制，增設學士、碩士等學位。此則一方面則減少學習所需年數，以俾學生盡早進入社會以增加其競爭力。另一方面也方便學生如到國外留學或是進修時，也方便與國際接軌。

e.提高助學貸款金額，並進行助學貸款(Bundesausbildungs-f□rderungsgesetz, Baf□g)改革，讓更多經濟環境較差的年輕學子得以上大學。[8]

參、<<議程2010>>改革中的爭議與抗議事件

從社民黨所提出的<<議程2010>>方案內容中，明顯可以看到一方面社會福利遭到大幅修改刪減-諸如健康保險、失業救濟補助等以減輕國家財政負擔。如同一位在2003年所發起的抗議<

Phoca PDF

<議程2010>>柏林萬人示威遊行中一位
工會人士所說的："<<議程2010>>就像社民黨政府對社會弱勢者所下的宣戰書!"[9] ，另一方面則是以減低企業經營成本為名，但卻變相增加了受雇者的負擔。擁有200萬會員的德國大型工會團體的聯合服務工會(Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft， 簡稱ver.di)主席巴思克(Frank Bsirske)說："現今連護士和巴士司機繳的稅都比賓士的營業稅繳的還多！" 他認為雖然議程主張，全國一體降稅，但同時最高級距的稅率也同步調降，這種作法，其實國庫的損失更大。全國各地也迭有抗議活動，甚至連有些彼此一向不甚和睦的工會團體也聯合起來統一陣線。不過,值得注意的是：並非德國全國工會團體的立場皆為一致反對此一議程政策。由於德國經濟不振是無可辯解的事實，因此工會此時並沒有團結一致並肩作戰，反而有些工會的態度為保持靜默，有些甚至令人驚訝的轉而贊成支持<<議程2010>>。例如化學工會IG BCE。與此同時，德國工會聯合會(Deutscher Gewerkschftsbund，DGB)仍試圖和政府進行協商。而資方的立場，不令人意外地，對此議程政策則是支持者眾。

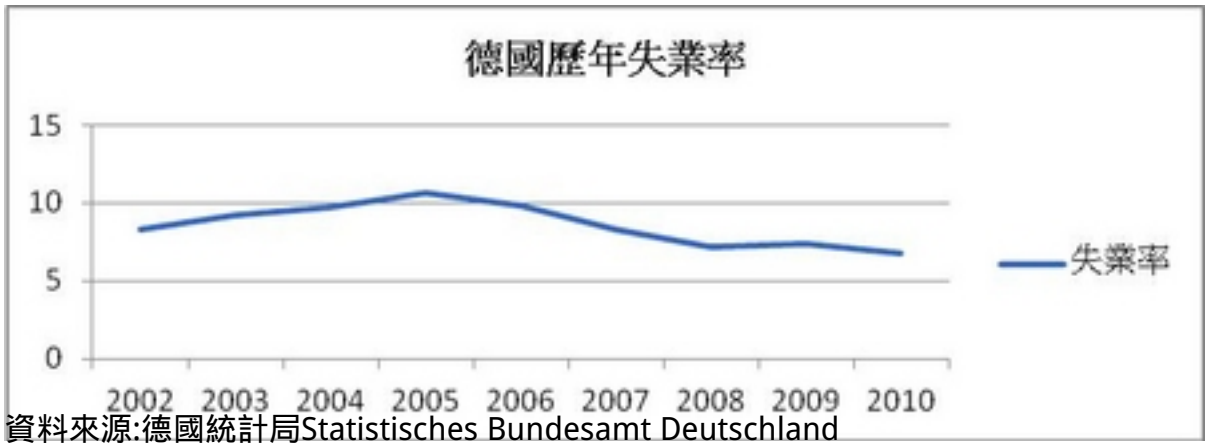
除了大多數工會團體對<<議程2010>>頗有微詞以外，事實上社民黨內部對於此改革方案也是爭論不休。反對者認為這個改革方案背離了社民黨的價值。身為德國最早的政黨，從社民黨以工人為主體的創黨歷史來看，其實更應該堅定其堅持社會福利的立場才是。而今卻走了和反對黨基民盟相同的保守路線。黨內反對人士，例如許列斯維-荷斯登邦(Schleswig-Holstein)的社民黨主席莫勒(K.M ller)就反對由雇員單獨成為健保經費的來源。其他還有如社民黨青年黨部主席(Jeso-Chef)就曾提出警告，認為施洛德將信任案與<<議程2010>>綁在一起 "
就像在黨的頭上懸著一把達摩克利斯之劍(Damoklesschwert)，隨時可能掉落."[10]
盡管如此，施洛德仍舊堅持己見。而身為反對黨的基民盟，自由民主黨(Freie Demokratische Partei, FDP，自民黨)等則大力支持<<議程2010>>。

最終國會仍舊通過了<<議程2010>>方案，但故事並未就此落幕。2004年抗議聲浪更加強烈。2004年四月時在柏林、司徒加特、科隆等地發起了抗議串連活動。此次大型抗議活動的參與人數眾多，光是首都柏林一地就有高達25萬的抗議人士。許多抗議人士認為<<議程2010>>讓大眾貧窮化(Massenverarmung)[11]
。而2005年時，社民黨選舉失利，將執政黨寶座拱手讓給了對手基民盟，同時產生德國第一位女總理。

德國工會的力量一向強悍，對於社會福利以及勞動者的福祉保護一向不遺餘力。然而此次卻有少數工會站在贊成政府的立場。而2004年時為何抗議的人數更多? 而現今呢?
因此我們將從經濟表現來探討:

1.失業人口:<<議程2010>>中著力頗深的改革項目之一,而其表現如何呢?

Phoca PDF



資料來源:德國統計局Statistisches Bundesamt Deutschland

由圖表中可見，2005年時失業率達到高峰，之後才漸趨降低平穩。其中2008年金融風暴以後失業率也只有小升並回跌。而長期失業人口也有減少的趨勢。但長期失業人口的減少大約在2007年才見成效。而值得注意的是，迷你工作的人數大增(根據就業局統計，2010年時有大約750萬人從事迷你工作)，工會對此大表不滿。迷你工作為短期工作，薪資低於每月400歐元。其中更有2/3從事迷你工作者為女性。其代表的含意為：雖然失業率有所降低，但其中屬於低收入工作者增加，也進一步擴大貧富、性別收入差距。此外，通常為弱勢團體的外籍移民也偏好選擇迷你工作。這也表示，其他就業方案對於就業狀況的改善其實十分有限。.

2.GDP成長率:

根據德國統計局的資料顯示，2003年時達到谷底，為-0.4%，但2004年以後開始止跌回升，直至2009年因受金融風暴後續影響又跌落谷底達-5.0%。而2010年則回升至3.7%，跟2006年經濟成長率最高點時一樣，亦為同時期歐陸其他國家中表現最為良好者。表面上看來經濟成長率相當亮眼，但實際上人民的新資水準卻降低了。這也是<<議程2010>>與工會的協調中，工會多少妥協以低薪資換取工作保障，避免裁員的結果。同時，社會福利國的體制與願景，再一次於市場經濟和現實的合力打擊下碎落一地。

肆、結語

面對經濟持續惡化所衍生的政治經濟問題，也為了挽救德國衰頹的經濟狀況，德國社會民主黨對此制定系統性政策改革<<議程2010>>做為對此形勢的回應。而以德國政治的傳統與現實，此種以體制改革做為訴求與施政重點的政治回應並非無可想像。然而，該議程從公布到施行的過程，即爭議不斷。從內容來審視，該議程政策本就具有強烈的振興長期經濟景氣低迷的企圖。並希冀透過體制性的翻轉與變革，一舉解決經濟的困境與沈痾。而從隨之而來的經濟統計性數據來說，似乎<<議程2010>>達到了某些刺激經濟發展的作用。但深刻審究施行結果的同時，吾人卻也發現，此項議程政策之變革後果，卻是同時也將德國向來引以為傲的社會福利安全體系拆卸得支離破碎，嚴重威脅其一向高舉揭櫫的「社會國」理念。為了保住當時社民黨自身的執政權力，決定社會福利必須向經濟發展妥協讓出優先順位，這是這個議程政策的基本思維。然而，其政策在樽節經費與振興經濟目的所做出的規制解除方針下，直接而明顯地，卻是犧牲弱勢團體補助和加重中低階層的負擔做為實質減少政府負擔的手段，更從而違反了社民黨自身的一貫理念和路線。

Phoca PDF

某種程度來說，這一施政也成為日後競爭對手基民盟CDU奪回政權的鋪墊與先聲。然而，對熟悉施洛德事蹟的人想必對於他的此種行事風格不會感到意外。1992年時任德國下薩克森邦(Niedersachsen)省長的施洛德公開支持對台軍售案，力主德國應售予台灣該國製造的209型柴油動力潛艇。並對此強烈抨擊當時聯邦的執政的CDU籍的柯爾總理。其主張除了政治上道德的理由（對中國威脅下的民主政體輸出必要的防衛武器）外，最大的理由在於軍售台灣潛艇可以創造並確保該邦大量的工作機會與維持在後冷戰時期開始急速衰退的潛艇製造業持續發展。然而，一旦當選聯邦總理後，卻態度一百八十度大轉變，不但堅拒這一他一向主張的對台軍售案，並且甚至轉而支持對中國武器禁運解禁（幸因國際政治道德上與對人權關注之理由，歐盟迄今未對中國武器禁運解禁）。另一樁著名的事件則為核電外銷計畫。這個計畫甚至遭到當時一起聯合執政的綠黨以及其他醫療團體的反對，認為施洛德唯利是圖，罔顧道德和政治原則，自己的政策主張為廢核、反核卻又支持核電外銷，實是對高舉進步價值的左翼執政黨的最大的諷刺。其看似充滿馬基維利式的政治算計機巧，以選舉考量的策略與政策轉變或施行，其最終的結果卻是將政權讓給了對手，不由得讓人玩味再三，發人深省。而德國目前的體制改革仍舊持續進行中，其價值也為現在的執政黨所承接而成為類似的施政方針與方向。然而，此類變革與政策，其在經濟數據上的亮麗表現是否得真正成為實質性的增長效果？以及影響至深的社會福利結構轉變，會不會對德意志聯邦基本法所揭櫫的「社會國」理念與憲政秩序造成如何的衝擊與影響？仍待未來持續的觀察與解析。

作者陳蓓為德國科隆大學經濟研究所研究
（本文僅代表作者個人意見，不代表本智庫立場）

註解：

1.2003年的財政赤字占當年度GDP的4%.而這事實上已經超過歐盟穩定與成長公約(Stability and Growth Pact)中所規定的3%標準,而也因此導致後來這個公約失去了公信力.

2.根據德國統計局所公布的數字,2002年的GDP為0.0%, 2003年為-0.4%

3.<<議程2010>>的名字由來為根據里斯本發展策略(Lisbon Strategy, 2002-2010)的期限至2010年為止.

4.聯邦就業局為一公法人自治團體,但受德國就業及社會部(Bundeministerium für Arbeit und Soziales)的監督,在各地方鄉鎮都設有分支機構,稱之為就業局(Agentur für Arbeit).也負責失業補助金,兒童津貼方面的業務.

5.德國的解雇保障法中規定了雇主不得以不合理及不合社會福利的方式解聘員工.除非因為員工有犯罪行為或者違反契約規定,或患有嚴重成癮性疾病,或者企業本身出現經營問題或停產而需要進行裁員等原因才得以解僱員工.但以上解僱理由仍有相當嚴格的規定.

6.之後金額再度提高為前兩個孩子每位每月184歐元,第三個孩子為190歐元,第四個孩子起為215歐元

7.另外給對德國健保制度有興趣的讀者,德國現行健保制度改革措施億倍受爭議,現行方案的倡議者為2010年時任德國健康部長(Bundesministerium für Gesundheit)的羅斯勒(P.R □sler,現任德國副總理)所提出的固定單一費率制度.雇主只需負擔固定的健保費用(名目薪資的7.3%),而受薪階層則須自行負擔更多的保險費用(8.2%+其他).但對於低收入者而言,單一費率並不符合公平正義原則.此非<<議程2010>>的內容,特此補註.

Phoca PDF

8.德國的助學貸款起於1971年,根據聯邦教育促進法而制定的獎助制度.40年來幫助許多經濟環境較差的學生得以接受高等教育.而根據明鏡周刊(Spiegel)於2011年9月的報導表示,助學貸款由於一些問題,諸如忽略家庭的現實狀況使得申請人數大幅減少等問題而須加以改革,但迄今還未得到一定的成效.詳見www.spiegel.de/unispiegel/studium/0,1518,773858-2,00.html

9.www.wsws.org/de/2003/mai2003/agen-m20.shtml

10.語出社民黨青年黨部主席尼爾斯安能(Niels Annen). 引自明星(Stern)周刊: www.stern.de/politik/deutschland/agenda-2010-gewerkschaften-kuendigen-proteste-an-507247.html

11.見2004年4月3日南德日報報導.www.sueddeutsche.de/politik/streit-um-agenda-mehr-als-protestieren-gegen-den-sozialabbau-1.885942

Phoca PDF