政治科學論叢／第 71 期／民國 106 年 3 月／頁 41-74

從德國 Hartz 改革法案反思後歐債危機的歐盟經濟治理*

羅至美**

摘　要

本文旨在從對立性的論點中釐清出德國勞動市場改革——所謂的 Hartz 改革法案對德國社會與經濟的福祉效果爲何，並以 5 項政策評估標準作爲本文的分析架構，再繼而探討此一類型的勞動市場改革是否可以繼財政紀律之後，成爲歐盟在後歐債危機時期的經濟治理中，另一項值得效法的德國模式。本文確認 Hartz 改革法案有效地降低了德國的高失業率，但並未根本性地解決其失業問題。同時，此一降低失業率的成效係以低薪部門的成長、全民薪資的負成長、與所得分配不公的惡化爲代價。對個人而言，Hartz 改革法案所造成的工作貧窮與失業貧窮均上升的現象意味著它並非是一福祉提升的政策；對德國經濟而言，則因國內消費的萎縮而不利經濟成長；對德國社會而言，則因所得分配不公的增加與惡化的生活水準意味著社會潛在的不穩定風險。因此，此一類型的勞動市場改革無法成爲其他歐盟國家學習效法的模式；亦無法成爲歐盟在財政撙節與負利率的後歐債危機時代其經濟治理的解答。本文認爲，歐洲統合所面臨的眞正危險，不在於高失業問題的挑戰，而在於德國其一體適用簡化思維下所流露出的自滿，以及作爲歐元區領導國家，其對歐盟事務所展現出的雙重標準。本文提醒，對勞動市場改革推動的不當處置恐將進一步瓦解民眾對歐洲統合僅存的脆弱信心。

關鍵詞：勞動市場改革、Hartz 改革法案、歐洲統合、後歐債危機時代、經濟治理

臺灣人文學術期刊資料庫

* DOI:10.6166/TJPS.71(41-74)

** 臺北大學公共行政暨政策學系教授，E-mail: cmluo@mail.ntpu.edu.tw。

收稿日期：105 年 8 月 17 日；通過日期：106 年 3 月 8 日

導 言

歐盟執委會（European Commission）在其 2015 年的有關成長與就業的官方報告中指出，歐盟經濟未來將呈現低成長、高而穩定的失業率的特性。執委會因而建議，促進勞動市場順暢運作的改革措施必須持續，以期有效地降低失業率。勞動市場改革，在財政撙節與財政紀律之後，似乎成爲歐盟在歐債危機之後另一項復甦歐元區經濟的解方。在歐元區已實施實質負利率政策以及撙節措施的現狀下，歐元區的貨幣與財政政策均已達到極限，勞動市場改革因而成爲主政者主要的、如果不是唯一的，政策工具可資運用。如同歐洲中央銀行（European Central Bank, ECB）在其報告中所指出的，廣泛的勞動市場改革是歐元區經濟復甦的關鍵（2012：10）。

在此一環境背景下，自 2005 年起即表現出史上最高就業率、最低失業率的德國，引起各國的注意，尤其是該國在全球金融危機與歐債危機發生時，仍能持續維持就業的穩定，實屬特例。根據經濟合作與發展組織（Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD）的數據顯示，德國是 OECD 先進經濟體中（advanced economies），在全球金融危機時期，唯一沒有出現失業率上升的國家（OECD, 2009: 20 Table1）。歐債危機發生後，德國的財政治理模式已成爲歐盟會員國財政治理的範本，而其在全球金融危機時期仍表現出的高就業、低失業的特例現象，使得德國的勞動市場政策亦成爲其他飽受高失業問題之苦的歐盟會員國學習與效法的對象。德國經濟爲何可以、以及如何能，從 2000 年代初期時經濟學人（*The Economist*）所形容的「歐洲病夫」（the sick man of Europe）（17 November 2004）蛻變成爲 2000 年代中期後所謂的「經濟超級巨星」（economic superstar）（Dustmann et al., 2014: 167）？一直是學術界與政策決策者持續熱議的議題。一個普遍性的看法是，十年前由當時德國 Schroder 政府所推動的一系列針對勞動市場所進行的結構性改革，所謂的 Hartz 改革法案（亦被稱之爲 *Agenda 2010*）是主要的解釋原因，因爲自該法案實行之後，德國的失業率出現穩定的下降趨勢，從 2005 年的歷史高峰——11% 持續下降到 2014 年的 5%。歐盟執委會即在其官方報告中即明確指出，強健的勞動市場與完善的政府財政是支撐

臺灣大學學術期刊資料庫

德國經濟堅實的基礎（European Commission, 2016: 3）。OECD 亦指出，德國之所以能在全球金融危機中，成爲 OECD 先進經濟體中失業率增幅最小的國家，過去十年間所實行的勞動市場改革是造就「德國勞動市場奇蹟」（labour market miracle）最主要的因素（Hufner and Klein, 2012: 5-6）。

然而，相較於各國主政者對德國經驗的興趣以及國際與歐盟等國際組織對德國改革措施的讚揚，實證研究上對 Hartz 改革法案的政策效果尚在持續辯論中，對其政策效果的反省亦在該政策實施 10 年之後開始出現，相關的討論並進一步延伸至探討所謂的德國改革模式是否適用於其他歐盟國家。儘管學術界針對 Hartz 改革法案其政策效果的研究已有相當數量的積累，然而，卻仍未達成對此一議題的結論與共識。本研究的目的旨在從相關對立性的論點中，釐清 Hartz 改革法案的政策效果，據而探討該政策對德國整體經濟與社會所產生的福利效果，進而回答德國模式的勞動市場改革爲何可以／不可以成爲後歐債危機時代歐盟經濟治理的解答。本文將以公共政策研究中的 5 項政策評估標準——是否達成目標設定的政策表現、外溢效果、直接成本、間接成本、立即與長遠性衝擊等評估指標，作爲衡量 Hartz 改革法案其政策效果的分析架構。同時，本文將進一步以此一個案的實證證據與研究發現與歐洲統合研究中的兩大理論—政府間主義（intergovernmentalism）與新功能主義（neofunctionalism）做一理論的對話與檢視。兩派理論自歐洲統合發展以來即持續競爭詮釋歐洲統合發展的話語權，亦各自在歐洲統合的不同階段展現出預測力與適用性。本研究的個案討論將可進一步豐富兩派理論對歐洲統合發展的解釋力與適用性的論辯。

本研究的討論安排如下：第一節將簡要說明 Hartz 改革法案的政策內容；第二節將討論該政策所產生的政策效果爲何；第三節將分析德國模式是否可以作爲歐盟勞動市場改革的典範從而可有效提振歐元區低成長的經濟。第四節總結本文的研究發現與論點。

壹、Hartz 改革法案的政策背景與內容

爲使對 Hartz 改革法案的政策效果有全面性的討論與掌握，首先必須對該政策的背景與內容有一基礎性的認知與理解。

臺灣本土學術期刊資料庫

一、政策背景

在進入 21 世紀之初，德國經濟展現所謂的歐洲硬化（Euroscerosis）典型的症狀——亦即自 1970 年代起，經濟成長出現停滯與失業率的持續攀升。高失業問題在兩德於 1990 年統一之後更形惡化。至 2003 年時，德國的失業率已上升至 OECD 先進經濟體中最高者。勞動市場的景況，表現在 Beveridge 曲線（一種結合失業者人數與企業求才人數的混合指標）的持續惡化——亦即常態性就業的持續下降與長期失業人數的持續上升（Rinne and Zimmermann, 2012: 7；Bonin, 2012: 788-789）。另一方面，在慷慨的失業救濟金所造成的沈重財政負擔的情況下，德國已連續 4 年違反歐盟（European Union, EU）針對會員國財政治理所規定的「穩定與成長公約」（Stability and Growth Pact, SGP）中有關政府財政赤字不得超過該國 GDP 的 3% 之上限。多數經濟學者相信，問題的癥結在於德國勞動市場的僵固性，因此亟需大事改革（Sinn, 2006: 1157；Geishecker, 2001: 581）。[1]

事實上，早在 1990 年代時，一些改革勞動市場的措施已經嘗試，例如就業促進法（Employment Promotion Act）、社會法規（Social Code）等，然而，這些措施都未能有效地降低失業率。在一件涉及德國聯邦勞動辦公室（German Federal Labour Office）假造就業數據的醜聞爆發之後，德國 Schroder 政府展開了所謂「德國戰後史上最大的變革」（the biggest package of changes in post-war German history）—— Hartz 改革法案。

二、政策內容

Hartz 改革法案，在支援與要求（supporting and demanding，德文 fördern

---

[1] 在 2003 年有關勞動市場應否改革的辯論時期，有多達 300 名德國經濟學者聯名發表聲明，要求政府進行勞動市場改革。然而，Carlin and Soskice (2009: 79) 並不同意這種主流的看法，他們認爲德國勞動市場的改革早在 1990 年代中期就已經開始，德國在 OECD 國家中於 1994～2004 時期改革努力的衡量指標中（the measure of reform effort），高居第四，但這些改革並沒有如預期地降低失業率反而在 1993～2003 年期間增加了 1.4% 的失業率。因此他們認爲國內經濟總體需求（domestic aggregate demand）的持續不振（persistent weakness），而不是未能進行勞動市場改革，是德國經濟低成長與高失業的主要原因。

臺灣大學社會科學院

und fordern）並進的原則之下，包含了 4 項法律案，並於 2003 年 1 月至 2005 年 1 月期間逐步實施。前 3 項法案——Hartz I-III，旨在改善求職（job search）的效率與就業形式的彈性，作法包括對聯邦就業總署（Federal Labour Agency）進行組織改造、解除對臨時工作（temporary work sector）的管制、免除低薪工作者——亦即所謂的迷你工作（mini-jobs）與微型工作（midi-jobs），[2] 所繳納的社會安全稅。由於德國長期失業率的救濟金十分優厚且無請領期間的限制，因而使得德國的長期失業率高居 OECD 國家之冠，Hartz 改革法案最後、也最關鍵的部分——Hartz IV，即是針對德國長期失業救濟金制度的大幅改革，作法包括減少長期失業者的救濟金金額與降低請領期限、緊縮有關失業救濟金請領者求職的規定以及必須接受工作的條件（內容詳見表 1）（Engbom et al., 2015: 7-9；Jacobi and Kluve, 2007: 46-47）。

不同於過去的改革，Hartz 改革法案涵攝勞動市場中的所有利益相關行爲者——從服務的提供者（就業輔導機構）、勞動市場的需求方（企業主）、與潛在勞動力市場的提供者（失業者）。這些改革措施一方面透過組織改造的方式，改善就業輔導機構的效率；另一方面，透過引進多元就業型態的方式，增加企業者雇用的彈性；同時亦透過降低失業救濟金的金額與縮短請領時間，給予失業者重返工作的壓力與義務。簡而言之，主政者相信，透過更好的就業輔導服務的提供、降低創造新工作的市場障礙、與降低失業者停留在失業狀態的動機，德國高且持續不墜的失業率，尤其是長期失業率，可望有效地降低。值得注意的是，儘管不論就政策內容的廣度與深度來說，Hartz 法案均爲一極爲深刻的改革，該法案卻沒有碰觸德國正規核心的勞動市場，而僅針對邊緣性就業市場（marginal employment），亦即所謂的非典型就業（'atypical' jobs），並只以失業者爲改革的對象。

[2] 迷你工作指的是免除繳納社會安全稅捐（social security contribution）者。在 Hartz 法案改革之前，迷你工作的所得門檻是每個月 325 歐元，Hartz 法案將此一所得門檻提高到 400 歐元，該法案並進一步引進所謂的微型工作（midi-jobs），是一種只需繳納有限的社會安全稅捐、所得門檻介於每個月 400.01 歐元到 800 歐元的工作。

臺灣政治學期刊資料庫

表 1　Hartz 改革法案的主要內容

Hartz 改革法案	執　行	主　要　內　容	預期的政策效果
Hartz I	2003 年 1 月	• 增列私人企業協助失業者求職 • 緊縮失業救濟金請領者接受工作的條件與對拒絕工作提供者引進懲罰規範 • 對臨時工作部門進行自由化	改善求職效率與提高失業者接受工作的動機
Hartz II	2003 年 1 月	• 改革迷你工作與微型工作，全部或部分免除其繳納社會安全稅 • 對失業者創業提供新的補助（Me-inc）	提高失業者接受工作的動機
Hartz III	2004 年 1 月	• 對聯邦與地方就業機構進行組織改造 • 簡化積極（active）與消極（passive）勞動市場政策 • 對長期失業者進行個案管理	改善求職效率
Hartz IV	2005 年 1 月	• 整合長期失業救濟金與社會救濟金（social assistance）兩者成爲一金額較低、需經家庭收支調查的第二類失業救濟金（means-tested unemployment benefit II） • 第一類失業救濟金：60%（有育兒者 67%）前一份工作的薪水請領 6～12 個月 • 第二類失業救濟金：單一比例、經家庭收支調查（flat-rate and means-tested）發放的救濟金 • 公部門的工作措施（workfare measures），所謂的 1 歐元工作（1-euro jobs）	透過降低保留薪資（reservation wages），提高社會福利請領者就業動機

資料來源：節錄自 OECD (2012: 43)；Klinger and Rothe (2010: 9)

貳、論辯政策效益

自 2005 年 4 項 Hartz 改革法案完全付諸實行後，至今已經經歷了超過 10 年，在時間已有相當積累的情況下，目前可對其所產生政策效果做一觀察與評估。本節將根據 5 項政策評估標準——是否達成目標設定的政策表現、外溢效果、直接成本、間接成本、立即與長遠性衝擊等評估指標，依

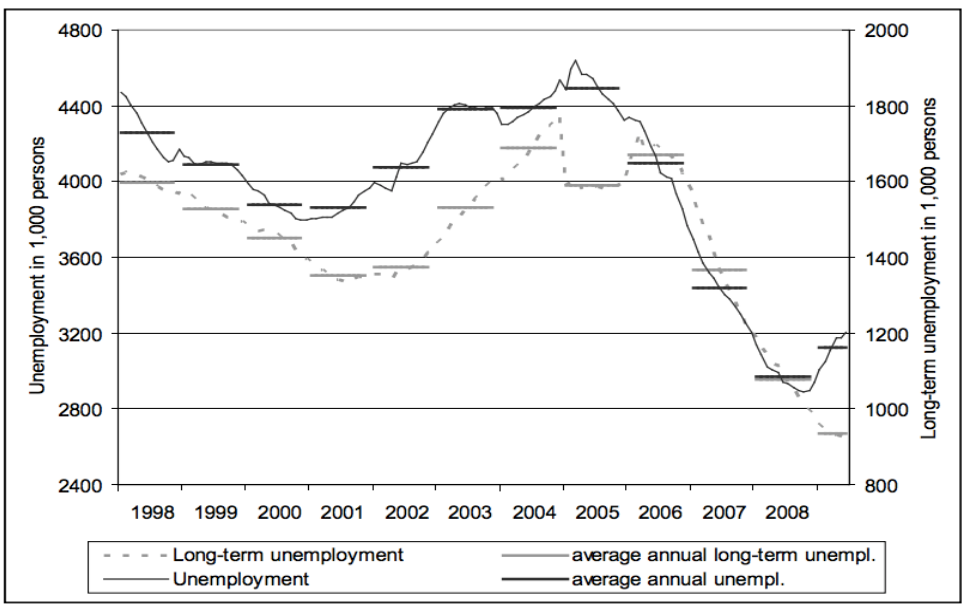
臺灣大學圖書館期刊資料庫

序於第一與第二部分討論 Hartz 改革法案的政策表現——對政策目標—降低失業率所呈現出的效果；於第三部分討論達到政策目標的直接與間接成本——是以何種代價達成目標；於第四部分探討該項政策對德國整體經濟與社會所產生的外溢效果與影響性衝擊，進而總體評估出該項政策的綜合性效果。

一、Hartz 改革法案是否有效降了低失業率？

Hartz 改革法案推動的首要目地在降低德國的高失業率，那麼該政策是否成功地降低了德國的失業率？德國失業率在法案實施之後出現顯著的下降（參見圖 1），此一事實使得多數經濟學者同意該政策成功地降低了德國的失業率，儘管學者之間對於達成此一政策效果的原因與估計值因採不同的研究方法與推估模型之故而有所差異。

圖 1　德國失業與長期失業者總人數，1998/1～2009/6
（The stocks of unemployment and long-term unemployment in Germany, 1998m1 to 2009m6）



Remarks: Monthly data, seasonally adjusted.
資料來源：Klinger and Rothe (2010: 2)

根據德國聯邦就業總署（German Federal Employment Agency）本身所做的官方評估報告，Hartz 改革法案在完全實施後的 2006～2008 年的 3 年期間，降低了三分之一德國的失業率，尤其是長期失業率降低了 40%，得以產生這些正面的政策效果是因爲就業媒合效率（matching efficiency）比過去增進了 10%～20% 的效率。該報告認爲長期失業者是此一政策實施下的最大受益者，比短期失業者多受益了 6%（Klinger and Rothe, 2010: 5, 29-30）。

Rinne and Zimmermann (2013: 5) 的研究則認爲（其中 Zimmermann 爲當時擔任 Schroder 政府此一決策的政策顧問），Hartz 改革法案加速了失業者與市場勞動需求兩者間的媒合過程，因此使得勞動市場中出現女性勞工、低技能者、年者工作者、以及年輕工作者就業的顯著增加。

OECD 的經濟學家亦偏向德國官方的看法，認爲該項政策透過增加對低收入者、年長者的工作動機與以及媒合效率的改善，有效地降低了德國的結構性失業率。例如，在 55～64 歲此一族群中，就業率增加了 19%，是 OECD 各國平均值的 5 倍之多。這些政策效果整體來說降低了德國 0.5% 的非加速通貨膨脹失業率（non-accelerating inflation rate of unemployment, NAIRU）（Hufner and Klein, 2012: 7-9）。

其他非官方的經濟學者，儘管各自有其不同的解釋與估計值，多數亦同意 Hartz 改革法案有效地降低了德國的失業率。例如，Krebs and Scheffel (2013: 689, 695) 估計，Hartz 改革中的第一、第二與第三法案降低了德國 1.5% 的失業率，Hartz 改革中的第四法案則又降低了 1.4% 的失業率，總計 4 項措施在 2005～2012 年期間爲德國失業率的下降貢獻了一半的效益。Giannelli et al. (2013: 3) 等人則認爲，這些改革措施在 3 年的時間內，降低了三分之一的失業率，並同步增加了三分之一的就業率。Kirkegaard (2014: 4) 則主張，這些改革自 2005 年起創造了超過 300 萬個的工作，並同時降低了 200 萬有登記的失業人口（the recorded unemployed）。Busl and Seymen (2013: 2, 40) 則估計，Hartz 改革法案有效降低了 3.3% 的失業率，主要發揮作用的因素在於媒合效率的改善與降低失業者的救濟金補助，而這些正面的政策效果於 2003～2010 年期間，爲德國 GDP 的增長貢獻了四分之一。Krause and Uhlig (2012: 75) 亦得出與前者相似的估計值，認爲改革法案降

臺灣大學圖書館期刊資料庫

低了德國 3.45% 的失業率。

儘管多數的經濟學者同意 Hartz 改革法案確實產生了降低失業率的效果，然而，他們對政策是對哪一族群、因哪一因素發揮最大效果，卻持續爭辯中。例如，Krebs and Scheffel (2013: 689, 695) 和 Moller (2010: 328) 認爲，改革法案對長期失業者比對短期失業者來得更有效；相反地，Bonin (2012: 792) 與 Jacobi and Kluve (2007: 59-61) 等人則認爲該政策是對防止短期失業者變成長期失業者此部分最有效，而對長期失業者本身只有少許、或者根本沒有任何政策效果。

同樣地，經濟學者對於政策爲何得以有效的詮釋亦有不同見解。例如，Fahr and Sunde (2009: 284)、Hertweck and Sigrist (2013: 20)、Caliendo and Hogenacker (2012: 12) 均認爲，是就業媒合效率的改善有效降低了失業率。Hertweck and Sigrist (2013: 20) 估計，如果就業媒合效率增加 23%，可有效降低 20% 的失業率，而 Hartz 改革中的第一、第二與第三法案改善媒合效率的比率介於 12%～31% 之間。相反地，Dlugosz et al. (2014: 330) 等人則認爲，Hartz 改革中的第四項法案降低失業救濟金以提高就業動機甫是該政策發揮降低失業率效果的主要原因。而 Engbom et al. (2015: 21-22) 等人則表示，媒合效率的改善與增加就業動機兩者均對該政策降低失業率發生效益。

但有少數的經濟學者不同意上述的主流看法，質疑 Hartz 改革法案是否眞有產生降低失業率的政策效果。例如，Launov and Walde (2013: 1161, 1185) 即認爲，該項政策僅對降低失業率產生微不足道的 0.7% 的功效，在低技能者此一族群中，失業率事實上是上升的，根據他們的研究顯示，是生產力的成長（productivity growth）此一因素才是解釋德國整體失業率爲何下降的主要因素（據其統計貢獻了 80% 的功效），而不是 Hartz 改革法案。Fertig et al. (2006: 399) 等人的研究亦認爲，該項政策對於德國失業人口的流出（outflow）與流入（inflow）沒有顯著的影響。Beissinger et al. (2016: 317, 326-328) 與 Bornhorst and Mody (2012: 19-20) 等人則提醒，有關 Hartz 改革法案是否降低失業率的實證證據仍然是「初步的與尚無結論的」（'still preliminary and inconclusive'）。Beissinger et al. (2016: 317, 326-328) 則認爲，即使沒有 Hartz 改革法案，失業率依然會下降。Bornhorst and Mody (2012: 19-20) 另指出，自 1990 年代中期開始，相關類似的改革措施在歐洲

臺灣大學圖書館期刊管理系統

其他國家已經採行，但卻沒有出現像德國案例中同樣規模的政策結果。

本文認爲，以上的質疑無法抹滅一清楚的事實即是：德國失業率的下降，如圖 1 所顯示的，是從 2005 年才開始出現顯著且持續的下降，而此一時間點正是 Hartz 法案 4 項改革措施完全開始實行的時機。以上的質疑同樣也無法解釋，如果生產力的成長是降低德國失業率的主因，那麼，失業率的下降應該在 1990 年代中期，而不是 2005 年，就開始出現，因爲德國生產力的成長自該時期起就已經顯現（Dustmann et al., 2014: 169-176）。簡言之，Hartz 改革法案產生降低德國失業率的政策效果不應被否認。然而，應該值得注意的是，該項政策降低失業的效果隨著時間出現遞減（waning）與停滯（stagnating）的現象。該項政策在 2005～2011 年間，有效地將失業人口從 180 萬降低到 100 萬，但是，這項數據自 2011 年之後即出現停滯，任何該項政策所提供的胡蘿蔔與棍子都不再有效。至 2015 年爲止，德國的長期失業率仍較 OECD 各國平均值高出 10%（Spermann, 2015: 2-3, 8）。換言之，Hartz 改革法案在一定程度上確實有效降低了德國的失業率，但該項政策並沒有根本性地解決德國的失業問題。

二、Hartz 改革法案是否能解釋德國在全球金融危機期間出現的就業奇蹟？

諾貝爾經濟學獎得主 Paul Krugman 曾於 *New York Times* 的專欄中形容，德國在全球金融危機期間失業率僅出現非常微幅的增加是「德國的就業奇蹟」（‘Germany’s job miracle’）。確實，是德國在全球經濟衰退時期所出現的高而穩定的就業率，吸引了國際間對 Hartz 改革法案的認識。如同 Hufner and Klein (2012: 5) 所指出的，在全球金融危機期間，德國的 GDP 衰退達 5%，相較於 OECD 各國平均值的 3.8% 爲高，其出口甚至大幅衰退了 14%。然而，該國的失業率，卻在此一時期僅微幅上升了 0.2%，相較於 OECD 各國平均上升了 2.2%，兩者對比之下顯然極爲反差。如何解釋德國在全球金融危機時的高就業率表現，經濟學者則出現相當分歧的看法。

一些具官方背景的經濟學者將德國於金融危機期間優異的就業表現歸功於 Hartz 改革法案。例如，Rinne and Zimmermann (2012: 2, 9-16；2013: 7) 認爲，Hartz 改革法案在金融危機發生之前即已實施，這些改革措施改善了

臺灣大學經濟學系

德國勞動市場的運作，使其得以在金融危機發生時，能以較強健的體質更有效用（effective）與效率地（efficient）去面對金融危機。儘管他們承認，德國產業在面對金融危機所展現的內部彈性能力，例如在金融危機中受創最深的製造業部門，實施總工時帳戶（working time accounts）、短工時計畫（short-time work）等彈性作法，挽救了許多工作，但他們仍堅持，如果不是 Hartz 改革法案已創造出更有效用與效率的勞動市場，此一勞動力儲存（labour hoarding）的內部彈性作法不可能能維持。

Klinger and Rothe (2010: 30) 爲德國聯邦就業總署所做的評估報告亦持相同的看法。他們認爲，德國在全球金融危機中高就業率的表現至少部分得歸功於 Hartz 改革法案。OECD 的經濟學家，Hufner and Klein (2012: 9) 亦認爲，Hartz 改革法案降失業的效果在時間推移之下仍持續發生，即使在金融危機時期亦有作用。Krebs and Scheffel (2013: 668) 則認同，由 Hartz 改革法案所產生的失業率穩定下降的效果減緩了景氣循環因素，例如全球金融危機。如果沒有實施 Hartz 改革法案，他們估計，德國失業率會因景氣循環因素上升 2%。

然而，法國官方的評估報告則不同意上述的看法。法國政府針對德國 Hartz 改革法案的評估報告中認爲，是德國產業的調整機制（adjustment mechanisms），例如短工時計畫、省時帳戶（time-saving accounts）、工作保留（job-preservation）協議等措施，才是德國在全球金融危機中就業市場表現穩健的主要原因（Bouvard et al., 2013: 7）。其他非官方背景的經濟學者亦傾向排除 Hartz 改革法案作爲德國於金融危機時期就業表現的解釋因素。

例如，Moller (2010: 335) 即認爲，是德國產業運用勞動力儲存的作法，維持了德國在金融危機時的就業穩定。Krause and Uhlig (2012: 77-78) 則強調政府的角色扮演，他們認爲，是政府對短工時計畫的補貼措施抑制了失業率在金融危機時間的上升，如果沒有政府補貼政策的支持，他們估計，德國會像其他七大工業國（G7）一樣，經歷 2%～2.5% 的失業率上升。Burda and Hunt (2011: 30-31) 與 Eichhorst (2012: 12-13) 則認爲，政府對短工時計畫的補貼政策以及企業主透過勞資協商的工時帳戶以保留住有技術的勞動力（skilled workers）之現實需要此兩項因素，是德國在金融危機中得以展現優異的就業穩定的主因。Bonin (2012: 801-805) 則從金融危機的本質以及

臺灣大學圖書館授權使用

德國政府與產業的回應方式解釋此一結果。首先，德國金融體系是以存在許多小型、半公立的地方銀行爲主要特色。這些金融機構多數與國際資本市場連結不深，因此德國並沒有出現房地產市場泡沫化的問題。其次，全球金融危機受創最深的是德國製造業的出口部門，但多數企業願意選擇以工時彈性的作法保留勞動力，因爲在金融危機發生之前，正是這些產業經歷了技術勞工的短缺問題。因此，在政府補貼短工時計畫的支持下，多數企業願意保留住技術勞工而得以避免出現大規模的裁員。據他估計，每小時生產力減少 1%，可以緩和 110 萬個工作損失，而工時減少 4%，可以緩和 140 萬個工作損失。

上述立場分歧與對立的論點說明了經濟學者對 Hartz 改革法案是否是解釋德國在全球金融危機中就業表現穩定的爭議。以下的事實可以幫助我們從這些對立性的論點中釐清出該項政策在全球金融危機時期對就業表現究竟有何角色扮演。首先，是來自德國本身的實證證據。在全球金融危機期間，德國就業減少最多的部門是臨時工作部門（temporary work sector），該部門減少了 20% 的工作機會（job losses），相較於製造業部門在同一時期僅減少了 4% 的工作機會。另一個在金融危機時期面臨薪資損失（wage losses）風險最高的族群則是低技術與非典型工作者（Rinne and Zimmermann, 2012: 15）。也就是說，Hartz 法案所改革的主要對象——邊緣性工作，是在金融危機時期面對最多的工作損失與薪資損失的風險族群。在金融危機中被以勞力儲存方式保留住的製造業核心與技術性勞工，則僅有少量的變動而提供了此一時期就業穩定的力量。而核心與技術性勞工則是 Hartz 改革法案中未觸及的對象。簡言之，德國在全球金融危機時期的就業奇蹟是來自於製造業部門對核心勞動力的勞力儲存的作法，而不是來自 Hartz 改革法案所產生的持續降低失業率的效果。相反地，臨時工作部門、低薪工作、非典型工作在金融危機時期出現比整體平均值更高的工作損失與薪資損失的風險，此一事實則說明了 Hartz 改革法案在此一時期，令人意外地，是增加了、而不是減少了，德國的失業率。其次，則是來自其他歐盟國家的實證經驗。荷蘭與奧地利在全球金融危機發生前，均未實施類似 Hartz 改革法案的勞動市場改革，然而，兩國在金融危機發生期間均運用短工時計畫的策略以保留住優質勞動力（qualified workers），兩國亦均未見失業率在金

臺灣社會學會網站

融危機期間顯著上升的現象（Rinne and Zimmermann, 2012: 16）。此一事實說明了，是短工時計畫、而非勞動市場改革措施，可以更有力地解釋就業市場在全球金融危機時期的表現。

三、創造出何種品質的工作？以何種代價？

在釐清 Hartz 改革法案對就業增長以及其在全球金融危機時期的角色扮演之後，進一步要問的是：何種工作被創造？何種工作被失業者接受？更重要的是，這些工作創造是以何種代價達成的？

以工作的品質而言，Hartz 改革法案所產生的標準型（standard）、全職性（full-time）、高品質（high-quality）的工作，遠遠不如它所創造出的非標準型（non-standard）、低品質（low-quality）的工作。根據法國政府的評估報告指出，從 2004 年到 2012 年前半年爲止，Hartz 改革法案共創造出 250 萬個新工作，但其中多數都是邊緣性（marginal）、非典型的工作。臨時性的工作大幅增加了 2.7 倍，由 2003 年的 33.1 萬人快速增加到 2011 年的 88.2 萬人。全職工作在 2004～2011 年期間，僅增加了 2.4%，而兼職工作（part-time）卻增加了 33%。[3] 在 Hartz 改革法案實施之後，德國兼職工作的就業比率已成爲歐元區中第二高的國家。法國政府因此在該報告中批評，多數針對 Hartz 改革法案所做的總體經濟評估均未能關注到該項政策所創造出的工作其品質爲何，以及這些被創造出來的新工作能維持多長期間等問題（Bouvard et al., 2013: 3）。

另一類亦快速增加的非典型工作是所謂的迷你工作與微型工作。Jacobi and Kluve (2007: 58-59) 指出，Hartz 改革法案在短短 2 年內，增加了 12.5 萬個微型工作、180 萬個迷你工作。如果以更長的時序來觀察，迷你工作的數量從 2003 年的 400 萬個工作增加到 2014 年的 750 萬個工作數量（Kirkegaard, 2014: 4-5）。其中 490 萬個從事迷你工作的勞工是依賴此一工作爲主要的工作來源，他們之中有 75% 的人是賺取每小時不到 10 歐元的薪資。另一方面，

[3] Beissinger et al. (2016: 316-317) 等人的研究所提出的數據更爲驚人。他們指出，從 2003～2012 年，兼職工作增加了 72%，於 2012 年時達到 740 萬人之多。相反地，全職工作則出現減少的現象，在同一時期內下滑了 3%。

臺灣人文藝術期刊資料庫

迷你工作的大量增加亦取代了部分常態性的工作（regular jobs），此一現象在小型企業中尤爲明顯（Beissinger et al., 2016: 316-317）。

事實上，迷你工作與微型工作在 Hartz 改革法案實施之前，就已長期存在於德國社會，但爲何在該項政策實施後，此二類型的就業數量大幅增加？Eichhorst (2012: 17-19) 從「胡蘿蔔」的角度提出解釋。他認爲，因爲 Hartz 改革法案自由化了非典型工作，加上 Hartz 法案中第四項法案所提供的最低所得的支持，提高了失業者接受這類型工作的動機，以最大化所能得到的福利救濟金。此一理由可以說明爲何低薪、非典型的服務業的工作大量地被中、低技能者所接受。他指出，在 Hartz 改革法案實施之後，約有 130 萬的工作者被定義爲是「有工作的失業者」（'working unemployed'），其中半數的比例是從事邊緣性的兼職工作。

Bonin (2012: 792, 805) 則是從「棍子」的角度提出解釋。他認爲，Hartz 改革法案強調「要求」與「支援」並進的原則，失業者感受到 Hartz 改革法案對失業救濟金請領者的要求，因此必須證明他們有在找工作的努力，甚至因此接受所謂的的 1 歐元的工作（是一種在公部門的就業型態，給予象徵性的薪酬）。但該項政策有關支援的部分，例如優質的就業諮詢與技能訓練，並沒有廣泛地支援到多數的長期失業者。因此，德國失業率得以出現快速的下降是因爲 Hartz 改革法案施壓於可能成爲長期失業者的風險族群接受低薪工作的結果。

然事實上，非典型工作並不必然意味著低薪工作，但是，爲何 Hartz 改革法案所創造出來的非典型工作確實較爲低薪。根據 Engbom et al. (2015: 21) 估計，與類似工作但持續就業者相比，Hartz 改革法案降低了失業者再進入就業市場約 10% 的薪資水準。Beissinger et al. (2016: 316-317) 進一步指出，該項政策所開放的臨時性工作，較之正常薪資水準，低了約 20%～40% 的比例。Engbom et al. (2015: 22) 因此評論，Hartz 改革法案確實成功地降低了德國的失業率，但這項成功卻是以失業的勞工爲代價，不論是就失業救濟福利的減少，或是再就業後的薪資水準而言。

低薪部門的成長對德國經濟最直接的後果即是：就業市場形成兩種世界、對薪資成長的抑制、與逐漸增加的所得不公。如同 Carlin and Soskice (2009: 77) 與 Kirkegaard (2014: 6) 所指出的，Hartz 改革法案自由化了低薪

臺灣大學 圖書館期刊資料庫

勞動力、增加了兼職工作，但卻沒有改革常態性工作（regular employment）的就業市場。這樣的改革加重了勞動市場中「圈內人與圈外人」（'insider-outsider'）的分野（前者指的是有保障的工作，後者指的是缺乏就業保護的工作）。在 Hartz 改革法案實施之後，越來越多的女性、年輕人、年長者投入勞動市場，但他們的工作卻無法享受到如「圈內工作者」一般的就業保護。Eichhorst (2012: 17-19) 亦認同此一觀點，他認爲，Hartz 改革法案導致了德國就業體系出現雙極化（dualisation）的發展，使得就業市場呈現所謂的好的、圈內型的工作，與不好的、圈外型的工作的兩種就業世界。儘管圈內型工作者的就業穩定與薪資水準並未受到 Hartz 改革法案的影響，但他預測，圈內型的工作者遲早會受到圈外工作者的影響，這是因爲從事邊緣性工作的勞動力會對核心勞動力產生壓力，因爲後者的工作，就長期而言，是可以被前者所取代的。

這樣的發展比他的預期還提早出現。如同 Engbom et al. (2015: 6) 等人所指出的，Hartz 改革法案實行期間正好與德國平均薪資出現長時間的負成長此一現象同時發生。Krebs and Scheffel (2013) 則是直接指出，是 Hartz 改革法案降低了德國平均薪資。Krebs and Scheffel (2013: 685) 與 Caliendo and Hogenacker (2012: 12) 解釋，薪資之所以下降，是因爲該項政策以減少福利金的方式迫使失業者接受較低薪的工作，因此增加了勞動力的供給。此一在「圈外人」就業市場的發展導致了對「圈內人」就業市場的薪資壓力，使後者在與資方的集體談判時，面對不利的處境，因而導致了單位勞動成本（unit labour costs）下降的結果。Bonin (2012: 798-799) 進一步說明，德國單位勞動成本的下降在該項政策實施後的 2005～2007 年期間尤爲明顯，總計下降了 4%。他指出，「對薪資的附加抑制是對 Hartz 改革法案的理性回答」（'Additional wage restraint is a rational answer to the reforms'）。

然而，Rinne and Zimmermann (2012: 10)（第二作者爲當時德國政府的政策顧問）並不接受德國薪資抑制的現象是 Hartz 改革法案所導致，而將此一現象歸因於身爲社會伙伴的勞資雙方爲使企業更具國際競爭力所作出的行爲調整。

確實，薪資抑制（wage restraint）的事實很難歸諸於單一因素，例如工會力量在全球化發展下的式微、越來越少的企業透過勞資集體協商體制

臺灣大學學術期刊資訊網

議定薪資等事實，都在某一程度上對薪資成長的抑制產生影響。然而，勞資雙方因應全球競爭所做的行爲調整無法解釋爲何薪資水準是在 Hartz 改革法案實施後出現下降、而非僅是停滯成長的結果。同樣地，全球化對工會力量式微所造成的影響是在全球每一個先進經濟體均發生，但卻不是每一個先進經濟體均如德國一般出現薪資負成長的現象。根據 OECD 的報告（Hufner and Klein, 2012: 10），德國在 2000 年代薪資抑制的現象，不論是就國際標準或是歷史標準而言，都是極爲顯著的。就國際比較而言，在 2000～2007 年期間，OECD 各國平均的單位勞動成本是成長了 22%，德國則是減少了 2%。就歷史比較而言，德國單位勞動成本在 1970 年代成長了 69%、在 1980 年代成長了 20%、在 1990 年代成長了 15%。換言之，在 2000 年代之前，德國的薪資是呈現持續成長的趨勢，即使是在兩德統一、勞動力供給大幅增加的 1990 年代，薪資水平依然是成長的。因此，OECD 的報告認爲，德國薪資出現負成長的現象是與 Hartz 改革法案實施後，導致失業者接受低薪的工作有關（Hufner and Klein, 2012: 10）。

低薪部門的成長所導致的一自然發展即是：所得分配不公（income inequality）的增加。Kirkegaard (2014: 4-5) 指出，所得分配不公的現象在 Hartz 改革法案實施後出現了增加的趨勢，薪資低於全國每小時薪資中位數三分之二的德國人（earning two-thirds or less than of the national median gross hourly earnings），其比例高達 22%，此一比例高於任何一個歐元區中的西歐國家。法國政府的官方報告中亦指出，德國所得分配不公的增加在 Hartz 改革法案實施期間尤爲顯著，該國的 Gini 係數從 2000 年的 26.2 上升到 2008 的 29.2。[4] 此一發展使得德國成爲少數 OECD 國家中，於 1990 年代中期至 2000 年代中期期間，中位數所得（median income）呈現停滯的國家。家戶實質所得最低的五分之一族群在此一期間，事實上，是以每年平均 0.3% 的降幅在減少（Bouvard et al., 2013: 6）。

然而，Biewen and Juhasz (2012: 645) 認爲，是就業型態的改變，例如兼職工作的出現，而不是 Hartz 改革法案導致了所得分配不公與貧窮的增

[4] Gini 係數是一種衡量所得分配的指標，衡量標準從 0～100，數字越高代表所得分配越不公。

臺灣大學學術期刊資訊網

加。此一說法無法禁得起實證的檢驗。Giannelli et al. (2013: 4-6, 22-24) 等人，以工作持續期間與薪資水準兩項觀察指標，調查 Hartz 改革法案所創造出的新工作其品質爲何。他們發現，弱勢族群——臨時工作者、低技能與失業勞工，事實上較之其他族群面臨更大的薪資損失，因爲在該項政策實施後，此類工作者的再就業薪資明顯被調降。儘管他們的研究沒有發現 Hartz 改革法案對轉換工作的頻率發生影響，但他們認爲，這不能解釋爲是工作者對新工作的高度滿意，而應被視爲是在該項政策實施後，失業所帶來高成本以及再就業所面臨較低薪資的現實。他們因此總結，Hartz 改革法案強化了原本趨向低薪發展的趨勢以及增加了所得分配的不公。

總地言之，Hartz 改革法案成功地降低了德國的失業率，它是以創造許多非典型、低品質、低薪的工作，由失業者接受這些缺乏工作保護的工作與較平均爲低的再就業薪資所達成的。此一政策效果並付出德國全體勞工經歷自 1970 年代以來，首次的薪資負成長，以及德國社會付出所得分配不公的惡化，爲成本代價。

四、整體評估政策效果（Evaluating overall policy effects）：Hartz 改革法案是否為一增加福祉（welfare-enhancing）、值得付出的交換（a worthy trade-off）？

這些政策的負作用如果是 Hartz 改革法案有效降低失業率所必要付出的代價，那進一步要問的是：這些政策的副作用是否是值得承受的交換？具體地說，從德國整體經濟衡平而言，Hartz 改革法案究竟是否是一提升福祉的政策？

Kirkegaard (2014: 4) 認爲，Hartz 改革法案創造出大量的就業，所得不公卻僅有溫和的上升，是一個值得交換的代價且值得熱烈擁抱的改革。Krebs and Scheffel (2013: 667, 686) 則認爲，Hartz 改革法案創造出贏家與輸家。贏家是受薪家庭（employed household），因爲改革後減低了他們的賦稅，其福祉的增加約等於增加其終生消費（lifetime consumption）金額的 0.4%。輸家則是失業者與低技能者，因爲該項政策對長期失業者來說，增加了失業的成本，對短期失業者來說，增加了必須接受低薪、且通常是不穩定工作的壓力。對長期失業者來說，其福祉的損失約等於減少其終生消費金額的

臺灣大學圖書館期刊資料庫

1%。整體而言，他們認爲，該項政策長期爲德國經濟帶來 0.1% 的增長。

相反地，Poilly and Wesselbaum (2014: 157, 169) 並不認爲市場改革必然會帶來福祉的提升，必須視執行的是何種改革。Launov and Walde (2013: 1159, 1184-1187) 認爲，類似 Hartz 法案型態的改革降低了多數（76%）勞工的福祉，因爲這類型的政策降低了就業的價值，也因此可以解釋爲何 Hartz 法案引起德國民眾示威抗議，因爲該項政策被視爲是僅對企業有利，而對大眾而言卻是「通往貧窮的直接道路」（'the direct road to poverty'）。他們並進一步解釋，是生產力成長因素、而不是 Hartz 改革法案，才是德國經濟成長的主要原因。[5]

Busl and Seymen (2013: 40)、Bornhorst and Mody (2012: 24)、Carlin and Soskice (2009: 89) 等人則認爲，在 Hartz 改革法案實施後所出現的低薪工作與臨時性工作的成長，在中期而言，限制了德國經濟中的消費成長（consumption growth），因爲低技術勞工的消費能力被低所得所限制，而高技術核心勞動力的消費力又在政策實施後被不預期的預防性儲蓄（precautionary savings）所受限。長期而言，他們認爲消費需求的不振將有害於德國經濟亟需所做的轉型——從極度仰賴製造業出口部門的成長轉型成由國內消費需求所導引的內需型成長經濟。

在法國政府的評估報告中則認爲，基於 Hartz 改革法案所導致的就業貧窮與失業貧窮均增加的現象，該項政策並不是一可欲的交換。該報告指出，透過對低薪工作的增加供給，Hartz 改革法案增加了就業勞工的貧窮率（poverty rate）由 2004 的 4.8% 上升到 2006 年的 7.5%。而貧窮比率最大的族群則是在失業族群中，從 2004 年的 41% 上升到 2010 年的 68%。有三分之二的失業救濟金請領者在 Hartz 改革法案實施後找到工作，但這些臨時性、兼職性工作的時數與薪資都太低而無法將他們提升到脫離貧窮線（Bouvard et al., 2013: 6）。

Beissinger et al. (2016: 327-328) 等人亦指出，Hartz 改革法案顯示出低

5　Dustmann et al. (2014: 184)、Reisenbichler and Morgan (2012: 550-551) 與 Hassel (2014: 57) 等人亦持相近的看法，認爲是生產力成長與創新因素，再加上德國勞資雙方對抑制薪資成長的共識，而非 Hartz 改革法案，導致了德國經濟的復甦。

臺灣人文學術期刊資料庫

薪是低失業率的代價，然而，此一所得不公與失業率兩者間的交換（inequality/unemployment trade-off）可能是極爲有害的，因爲長期而言，此類透過使低技能勞工更爲貧窮而助長所得分配不公的政策是不利於經濟成長的（counter-productivity）。實證顯示，該項政策透過在非貿易部門創造低廉的工作已使得貿易部門出現出口對整體生產力的比例（exports/production ratio）下降的事實。

對主政者與學術研究者而言，有許多不同的方式、途徑、模型去衡量 Hartz 改革法案所帶來的經濟效益，並據而評斷它是否是一值得嘗試的政策交換。然而，對一般大眾而言，只有一種方式去評量一個政策的實際效果——即是民眾感受最爲直接、對民眾的實質所得、生活水準所造成的影響。任何無法爲一般民眾提升薪資與生活水平的改革無法被視爲是提升福祉的政策。Hartz 改革法案所造成薪資與生活水平負成長的事實說明了一般大眾其實是此一政策實施下的隱性輸家，而不是如 Krebs and Scheffel (2013: 686) 所言，是此一政策實施下的贏家。隱性輸家的一般民眾加上顯性輸家的失業族群使得該項政策造成德國社會整體經濟福祉的惡化。德國失業率，確實在該項政策實施後下降了，但這項成效卻是以低薪部門的成長爲代價，此一現象，就經濟面而言，不利國內消費需求的成長而反而不利經濟成長；就社會面而言，因所得分配不公的惡化而傷害社會穩定。因此一政策實施所出現的群眾暴動與攻擊行爲的事件說明了該項政策所帶來的政治與社會成本，以及該項政策在民眾認知中其所代表的福利效果爲何。繼任的 Merkel 政府在民意龐大的反對壓力下，數度透過政策修訂的方式恢復部分 Hartz 改革法案所取消的福利措施，此一事實則進一步說明了該項政策在現實政治中的難以爲繼，無論它是如何有效地降低了失業率。畢竟，確如 Whyte (2010: 8) 所言，Hartz 改革法案所訴求的途徑是「血汗」（‘perspiration’）的，而不是「啓發」（‘inspiration’）的，從而在政治上與經濟上都不可能成爲一可欲的政策交換。

本文則依據公共政策學者 Dye (1981: 366-370)、Bardach (2005: 26-29)、Parsons (2001: 544-545) 等人所提出的政策評估分析架構，以效率性（efficiency）與公平性（fairness）2 項原則爲基礎，分別以下列 5 項標準評估 Hartz 改革法案所產生的整體政策效果：

臺灣政治學會期刊資料庫

1. 對政策所設定的目標（targets）與目標群體（targeted groups）所產生的影響，意即所謂的政策表現而言（performance）：就 Hartz 改革法案所設定的目標—降低失業率，以及所設定的目標群體—使失業人口重新就業，此一目的性而言，Hartz 改革法案成功地達成降低德國失業率以及使失業人口重返就業的政策目標；
2. 對政策未設定的團體與目標，意即所謂的外溢效果而言：Hartz 改革法案所造成的外溢效果是德國低薪部門的成長，低薪工作的增加復又造成德國勞動市場總體薪資水準向下調整的壓力，導致德國勞工整體薪資首度出現戰後以來的負成長，使一般勞工面臨生活水平的下降；
3. 政策所產生的直接成本：Hartz 改革法案所產生的直接成本主要是由失業救濟金請領者所承受，失業者面臨救濟金請領金額的減少、請領時間的縮減、請領條件與資格的從嚴審查；
4. 政策所產生的間接成本：Hartz 改革法案所產生的間接成本爲社會上所得分配不公的情況更爲惡化，以及反對此一政策的群眾抗議與攻擊事件的不時出現；政治上的成本則爲繼任者在龐大民意的反對之下，數度修改、變更政策措施，恢復部分取消的福利津貼。社會與政治上的不穩定都因此一政策的實行而增加；
5. 政策所造成的立即性與長遠性衝擊：Hartz 改革法案的立即性衝擊爲德國失業人口大幅降低與低薪就業人數的同步增加；長遠性衝擊則爲德國國內消費市場因勞工整體薪資負成長而無法有效增長，從而不利德國所需要的經濟轉型。

欲將以上每一政策評估指標做一清楚的量化計算是有困難的，因爲如同 Dye (1981: 369) 所指出的，政策的直接效益與成本較易以量化的數字計算出來，但政策的間接成本、外溢效果、長期性衝擊等卻很難有適當的量化指標可以衡量。就政策的直接成本效益—對目標達成的表現與直接成本兩項指標而言，此一政策確實是成功的；但它在外溢效果、間接成本、與長期衝擊等三項指標的表現，則均明顯地爲負面表現。依據此一評估分析架構的衡量標準，Hartz 改革法案的整體政策效果是直接效益所創造的正面

效果遠不及間接效益與衝擊性影響所造成的負面效果（參見表 2）。

表 2　評估 Hartz 改革法案政策效果

政策效果 / 評估指標	正　向	負　向
直接效益（政策表現與直接成本）	●	
間接效益（外溢效果與間接成本）		●
立即與長期性衝擊		●
整體政策效果		●

資料來源：作者綜合整理自製

參、德國模式可以／不可以成為後歐債危機時期歐盟經濟治理的解答？

在釐清了 Hartz 改革法案的政策效果之後，我們將可進一步探討本文主要的研究問題：Hartz 改革法案是否可繼財政治理之後，成爲飽受高失業問題之苦的部分歐盟會員國，另一個值得效法的德國模式？在回答以上問題之前，有兩項議題必須先探討：一是爲何 Hartz 改革法案可以成功地降低失業率？主要的因素爲何？二是在 Hartz 改革法案實施之前，德國失業問題的本質爲何？以及因歐債危機所引發的高失業問題的歐盟國家，其失業問題的本質又爲何？簡言之，兩者在失業問題的本質上以及環境參數上是否具可相比較之處？

一、德國模式可否一體適用？

如果就降低失業率本身而言，Hartz 改革法案確有可資參考之處，那麼，導致該項政策成功的條件是什麼？而這些導致政策成功的條件是否存在於目前的國內與國際環境中？

The Economist (2004) 認爲，有利的國際環境因素（the favourable international context）是 Hartz 改革法案得以成功主要的，如果不是唯一的，

臺灣大學學術期刊資訊網

因素。它認爲，該項政策如果不是在出口部門的持續成長的條件下不會成功，而出口部門得以持續成長的原因在於在那段時期新興經濟體，如中國大陸，對德國出口品的需求上升所致。此一出口需求因素使得德國經濟得以擴增 2%。因此，「如果不是出口增加導致經濟成長，任何 Hartz 改革法案的作法都不會有效」。

其他的評論者則將 Hartz 改革法案的成功因素歸因於德國本身國內的環境因素——從德國產業的競爭力因素到國內總體經濟政策等說法。Sinn (2006: 1163)、Bornhorst and Mody (2012: 12, 20) 等人認爲，德國產業在資本財商品的出口競爭力，尤其其中 450 家中小型企業在其各自的利基市場中處於全球領導地位，是 Hartz 改革法案得以成功的環境因素。Bonin (2012: 797-798) 進一步解釋，德國的國際競爭力早在 Hartz 改革法案實施之前，即已透過對薪資成長不跟隨生產力成長的長期抑制而恢復，換言之，如果德國的國際競爭力沒有在 Hartz 改革法案實施之前就已恢復，那麼該項政策是否能在有利的國際環境中有效地降低失業率，會是大有疑問的。

另一方面，Rinne and Zimmermannn (2013: 17-18) 則從總體經濟政策觀點提出解釋。他們認爲，Hartz 改革法案得以成功的原因在於當時的德國政府未採取財政撙節措施。他們指出，德國的政府公債在 2000～2010 年期間，大幅增加了 40%，而此一公共資源是被用來支持 Hartz 改革法案實施期間的經濟成長。

簡言之，Hartz 改革法案得以成功地達到降低失業率的目標是因爲其在一成長中的經濟環境下發生——不論是在成長中的國際環境、亦或是來自成長中的國內經濟環境（不論此一成長動力是來自有競爭力的出口部門或是公共支出的擴大）。缺乏此一有利的國內與國際的環境因素，Hartz 改革法案的成效可能將是大相逕庭的。

那麼，此一擴張的、成長中的國內與國際經濟環境是否存在於當前的歐元區？就國際環境而言，自 2015 年起，全球主要經濟體的中央銀行相繼採行負利率政策說明了全球市場總體需求的疲弱。就國內環境而言，繼財政公約（Fiscal Compact）於 2013 年實施之後，財政紀律與撙節成爲歐元會員國在財政治理上必須依循的規範，至於出口競爭力因素，不同的歐元會員國表現各有不同。如同 Beissinger et al. (2016: 328) 等人所指出的，非

臺灣大學 學術期刊資訊庫

技術勞工的規模與數量在其他歐元會員國中的數量遠比在德國爲多，因此，類似像 Hartz 改革法案會產生所得不公－失業兩者交換的政策，在其他歐元會員國會比在德國付出更爲痛苦的代價。

其次，德國失業問題的本質亦不同於部分飽受高失業問題之苦的歐盟會員國。如同 Krebs and Scheffel (2013: 693-694) 所指出的，對於長期失業救濟金已十分低的國家，例如法國、西班牙而言，類似 Hartz 改革法案的政策僅會產生極爲有限的效果。相同地，對其他飽受高失業問題之苦的歐盟會員國，例如愛爾蘭、葡萄牙、與義大利而言，其失業問題的核心亦非來自對無技能或低技能失業者領取失業救濟金寬鬆的規範，而係承受歐債危機發生的後果，類似 Hartz 改革法案的政策亦將無法有效直指其失業問題的核心。德國失業問題本質與其他歐洲國家失業問題本質的不同可以解釋，爲何如同 Bornhorst and Mody (2012: 12, 20) 所言，類似 Hartz 改革的措施已自 1990 中期開始在許多歐洲國家開始採行，同時，由政府補助的短工時措施亦在全球金融危機時被許多歐洲國家所採用，然而，相同的措施卻沒有在其他歐洲國家中產生像在德國案例中相同的政策效果。

基於國內與國際經濟環境今昔之比已有相當大的差異，同時，德國的失業問題亦與其他歐洲國家的失業問題有其本質上的不同，德國模式的勞動市場改革無法如財政治理一般地一體適於於其他歐盟國家。總地而言，Hartz 改革法案的有效是在一非常德國背景的條件下（German-specific contexts），處理一個非常德國特性的問題（German-specific problem）。缺乏上述有利的國內與國際經濟環境，Hartz 改革法案所增加的勞動力供給將無法順利地轉換成爲就業的增加。同樣地，如果改革不是直指德國失業問題的核心——寬鬆的長期失業救濟金制度，國內與國際有利的經濟環境下所導致的對勞動力需求的增加亦將不會成功地轉換成爲失業率的下降。

二、歐洲統合所面臨的真正危險：德國其一體適用思維（one-size-fit-all thinking）的自滿心態與對歐盟治理的雙重標準

Hartz 改革法案有效降低失業率的表現使得 Kirkegaard (2014: 9) 建議所有不再享有匯率彈性調整機制的歐元會員國均應效法德國。對 Hartz 改革法案最忠實的擁護者則是德國主政者本身。德國總理 Angela Merkel 敦促經歷

臺灣大學歐洲期刊資料庫

歐債危機的國家儘快學習德國採行勞動市場改革以期能在全球市場中競爭（Bloomberg Business, 2013）。Zimmermann，時任德國 Schroder 政府對 Hartz 改革法案的政策顧問，則是在 Hartz 改革法案實施十週年一篇與 Rinne 合著的紀念論文中，讚揚該項政策是指引「勞動政策的北極星」（'North Star of labour policy'），且可以作爲其他國家的角色模範（'role model'）（Rinne and Zimmermann, 2012: 16）。

然而，這些對 Hartz 改革法案高度肯定的評論，忽略了一項事實即爲：是 Merkel 政府於 2006 年，因 Hartz 改革法案備受民眾反對，修改了該項政策的措施，延長失業救濟金的請領期間至 24 個月（Dlugosz et al., 2014: 333）。這些評論同樣地也忽略了另一項事實即是：如同 Rinne and Zimmermann (2013: 4) 所批評的，Hartz 改革法案在政治上所產生的嚴重副作用不僅十分強大且持續，以致迄今沒有任何一個德國主流政黨願意公開承認主導這項政策的實行。因此，以上對 Hartz 改革法案持高度肯定的說法不僅反應了德國主政者對歐盟治理過度簡化的、一體適用的思維、也反應了德國主政者對德國失業問題不同於歐洲失業問題、以及國內與國際經濟環境今昔之間難以相提並論等事實在認知上的缺乏。Merkel 政府數度在民眾反對的壓力下修改 Hartz 改革法案的事實，對照德國總理對其他歐盟國家提出儘速採行勞動市場改革措施的相反的要求，而無視於在這些國家中改革措施已引起強烈的民眾示威抗議，[6] 不僅顯現出德國主政者對自身與歐盟事務所流露出的雙重標準，亦說明了就政治上而言，此類要求不盡合理與難以持

6　以法國爲例，由法國政府所推動的勞動市場改革已經引起全國性的抗議活動，即所謂的 Nuit Debout 運動。該項抗議活動至 2016 年 3 月，已擴大到 60 個法國的城鎮與城市。從 2016 年 3 月至 7 月期間，共計出現 12 場全國性的示威抗議活動，與 100 萬民眾簽署抗議請願書。但法國總理 Manuel Valls 仍於 2016 年 7 月以「憲法賦予之權力」（'constitutional power'）繞過國會投票程序逕行宣布採用該項勞動市場改革法案，並經總統 Francois Hollande 於 2016 年 8 月 9 日正式簽署後生效。該項法案內容主要內容包括：保留原有一週 35 小時的工時規定，但賦予雇主擁有就工時如何安排的協商權利；鬆綁勞動談判法規與提高集體協商的透明度；引進特別就業契約（special employment contracts）與監督計畫以幫助就業風險高的年輕人進入就業市場；同意企業可以「短期經濟困難」理由資遣員工。法國政府表示，此項改革將有助於降低法國的失業率，賦予企業更多聘僱的彈性。反對者則批評該項政策損害勞工權利而使得未來的勞資協商偏向雇主利益。詳見 The Library of US Congress (2016); *EU Observer* (2016); *Reuters* (2016)。

臺灣人權學術期刊授權使用

續的現實。

再就經濟面而言，前述研究已經說明類似 Hartz 法案的勞動市場改革並非是一項提升福祉的政策，遑論其政策效果會隨時間的演進而出現遞減的現象。德國主政者或許認爲，一個德國擴大版的歐元區——實施著財政紀律與勞動市場改革，是歐元區經濟治理的最佳景象。然而，如同 Whyte (2010: 9-10) 所指出的，「一個太德國（'too German'）的歐元區所潛藏的危機就如同一個太希臘（'too Greek'）的歐元區是同樣危險的」。這是因爲，如果歐元區的核心國家，如德國，其國內消費皆因實施 Hartz 改革法案而萎縮，歐元區將缺乏足夠的需求來振興經濟成長，進而更惡化了歐債危機國家的經濟情勢。

另一方面，如同歐盟執委會的官方報告所指出的，未實施類似勞動市場改革的歐盟國家，例如奧地利、瑞典、荷蘭等國，已在全球金融危機中證明較其他經濟體展現出更爲強健的體質（EU Observer, 2015a）。例如，丹麥就展現出兼顧勞動市場彈性與工作安全及工作條件投資兩者的好範例（EU Observer, 2015b）。換言之，在德國模式之外，尚有其他範例可供因歐債危機而面臨高失業問題的歐盟國家尋求解答的途徑。故而，歐洲統合所面對的眞正的危險，不是如何解決歐債危機國家中的高失業問題。它們確實嚴重，但並非無法處理。眞正的危險反而是德國其一體適用簡化思維下所流露出的自滿心態，以及身爲歐元區的領導國家，其對歐盟事務所展現出的雙重標準與無知，甫對歐洲統合構成眞實的危險。

三、歐洲統合理論視野下的詮釋

對於歐洲統合的發生與發展，一直是政府間主義與新功能主義兩派理論學者爭辯與論證的焦點。政府間主義以現實主義（realism）的概念爲核心，強調主權國家是國際關係中的主要行爲者，而歐洲統合的發展則與國際體系的變化有關，主權國家選擇參與歐洲統合的動機在於保護與促進本國利益，主權國家以該國政府代表參與歐洲統合，而歐洲統合的方向與速度則掌控與取決於會員國政府的態度與決定，是歐洲統合運動中最具權力的行爲者，所以歐洲統合的本質是政府之間的活動（intergovermental）。新功能主義則在多元主義（pluralist theory）的脈絡下所發展，該理論認爲科

臺灣大學圖書館期刊資訊

技與經濟的發展使得主權國家必須將部分功能性事務交由超國家組織來管理，以解決國家之間的利害衝突，國家的決定則會受到利益團體、官僚組織等多元力量所影響，歐洲統合則會在「外溢效果」（‘spill over effects’）的壓力下，不斷前進與發展。外溢效果可能是「功能性外溢」（‘functional spillover’）——意即對某一事務的管理外溢到相關政策領域，也可能是「政治性外溢」（‘political spillover’）或「培養性外溢」（‘cultivated spillover’）——意即在整合過程中獲益的利益團體爲保有原有的整合成效會在國內與國際政治上推動更大的經濟與政治整合。該理論因此預期，主權國家一旦展開功能性整合，此一整合就會不斷地擴展下去，此乃來自工業化、現代化、民主參與等這些鑲嵌在現代經濟體系中的結構性因素（George and Bache, 2001: 12-13；Verdun, 2002: 10-11；Jones and Verdun, 2005: 15-18；Rosamond, 2000: 58-65）。

表面上而言，許多歐盟國家紛紛以德國 Hartz 改革法案爲師，進行勞動市場的改革，以試圖降低本國失業率的作法乃是會員國自行決策與選擇的結果，與參與歐洲統合的壓力與外溢效果無關。勞動市場改革，作爲個體經濟管理（micro-economic management）中的一項政策領域，是歐洲統合中尚未觸及的範圍，仍由會員國政府所主導與控制。儘管德國總理 Angela Merkel 呼籲歐債危機國家盡快學習德國的 Hartz 改革法案的作法以降低失業率，她的要求也只是勸導性、而非強制性，歐盟會員國本身才是決定是否要採行類似勞動市場改革的決策主體。因此，政府間主義所強調的「歐洲統合的本質是政府之間的活動」此一特質在此案例中確實清楚地呈現。

然而，若進一步觀察，飽受高失業率之苦的歐盟國家多爲歐債危機國家，而如果不是因爲參與歐洲貨幣聯盟／歐元（European Monetary Union/ the euro）失去以利率、匯率、財政等總體經濟政策的手段來調節本國的經濟情勢，屬於個體經濟管理層次的勞動政策不會在此階段成爲主政者訴求的途徑。換言之，因爲參與歐元，使得會員國無法再以貨幣政策與財政政策因應本國經濟情勢的變化，而這些政策向來是主權國家宏觀調控一國經濟最主要的政策工具。但在參與歐元之後，這些本屬總體經濟政策的途徑（macro-economic management）已經不復存在而必須訴求到個體經濟管理的層次，例如勞動市場改革。同時，儘管德國是以勸導性而非強制的方式

臺灣政治學會網站

鼓勵其他歐盟國家效法 Hartz 改革法案，但作爲決策主體的會員國政府決定仿效德國的自發性選擇仍使得歐盟的經濟治理不僅在總體層次上，亦在個體層次上越來越趨向單一模式—德國模式的聚合（convergence）。更進一步言，德國 Schroder 政府最終於 2003 年啓動 Hartz 改革法案亦與當時德國已連續 4 年違反歐元區的「穩定與成長公約」的壓力有關。意即作爲歐元會員國，德國除了啓動勞動市場改革，已無法再尋求任何過去所依賴的貨幣政策與財政政策的調整來降低失業率與降低政府赤字。這些事實與發展很顯然地與歐元實施以來所產生的功能性外溢效果有關—由總體經濟層次的整合外溢到個體經濟層次的整合。勞動市場管理目前並非是歐盟治理中官方所推動的統合項目，然而，會員國在勞動政策上自發性的聚合顯然是參與歐洲貨幣聯盟壓力下所產生的外溢效果所致。由此案例觀之，歐洲統合因單一貨幣——歐元的實施使得整合領域由總體經濟層次外溢到個體經濟層次的事實，提供新功能主義理論者一項有力的實證證據。

結 論

自 2005 年以來，德國失業率即開始出現穩定的下降，從 2005 年歷史新高的 11% 逐年下降到 2013 年歷史新低的 5.3%。2003～2005 年期間所實施的 Hartz 改革法案毫無疑問地在此一失業率下降的過程中，扮演了關鍵性的角色。以該項政策的首要政策目標——降低失業率而言，Hartz 改革法案毋寧是成功的。然而，此一成效隨著時間而出現遞減。同時，此一成效的達成是以低薪部門的成長、全民薪資負成長、與所得分配不公的惡化爲代價。對個人而言，成效卓著的 Hartz 改革法案並非是一個福祉提升的政策，因爲就業貧窮與失業貧窮的人口均同時增加了。對德國經濟與社會整體而言，Hartz 改革法案所造成的國內消費需求的減少，意味著不利經濟成長的風險；而其所造成的所得分配不公的增加與生活水準的惡化復又意味著潛在的社會不穩定的風險。這因此可以說明爲何繼任的 Merkel 政府數度、且相當程度地修改了 Hartz 改革法案。因此，以評估政策效果的五項標準—政策表現、外溢效果、直接成本、間接成本、立即與長遠性衝擊等指標綜合而言，Hartz 改革法案在直接效益上所創造的正面效果遠遠無法抵

臺灣政治學會學術期刊資訊網

銷其在間接效益與衝擊性影響層面所造成的負面效果，也因此本文認爲 Hartz 改革法案類型的勞動市場改革並非是其他歐盟國家值得參考的模式。同樣地，該項政策亦無法如部分評論者與德國主政者所言，在財政撙節與負利率的後歐債危機時代，成爲歐盟經濟治理的解答。如同歐洲青年論壇秘書長 Allan Pall (2015) 所強調的，勞動市場改革應同時關注工作的質與量——創造出能夠提供事業與投資機會的工作；創造出踏腳石而不是無前景的工作。

正是基於此一論點，本文認爲歐洲統合所面臨的眞正危險並不來自於部分歐盟會員國所面臨的高失業問題的挑戰，而是來自於以下的事實：德國其一體適用的簡化思維所流露出的自滿、作爲歐元區的領導國家，它對自身國內事務與歐盟事務所展現出的雙重標準、以及對德國失業問題與歐洲失業問題在本質上與環境因素上極其不同此一事實的認知缺乏。德國對歐債危機的不當處理已經造成極右派民粹政黨在歐盟政治中的興起。如果爲快速尋求解決失業問題的解方而對勞動市場改革進行不當的推動恐將進一步瓦解民眾對歐洲統合僅存的脆弱信心，並再度助長極端民粹主義在歐盟政治中的成長，而後者，如歐盟執委會委員 Guenther Oettinger (EU Business, 2016) 所憂慮的，是使歐盟面臨解體的眞正危險。確保歐洲統合的未來以及對抗極端民粹主義最有效的方式不應僅關注在表面上的失業數字的下降，而是在提出一可帶來薪資成長、改善生活水平的清晰、明確的解決方案。德國式的勞動市場改革，如同 Hartz 改革法案所呈現的，顯然無法爲歐洲經濟與社會帶來上述問題的解答。

就理論對話與檢視而言，勞動市場治理本非屬於歐盟統合治理之範疇，然而，德國勞動市場改革外溢到其他歐盟會員國的事實說明了，在歐洲貨幣聯盟實施與驅動下，歐盟在貨幣、財政上的統一治理已產生功能性的外溢效果，導致勞動市場治理亦出現自發性聚合的傾向。過去歐盟的經濟治理曾因推動單一貨幣的整合而由貨幣治理外溢到高度相關的財政治理範疇，兩者俱屬於總體經濟治理的範疇。此一案例則是首見歐盟的經濟治理由總體經濟層面外溢到個體經濟層面的發展。此一實證案例與發展說明了儘管歐盟近年來飽受危機頻傳之苦，然而，如同新功能主義理論者所預測的，歐洲統合在外溢效果的推動下，仍在持續發展與深化。

臺灣政治學會 版權所有

參考書目

Bardach, Eugene. 2005. *A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*. Washington, D.C.: CQ Press.

Beissinger, Thomas, Nathalie Chusseau and Joel Hellier. 2016. "Offshoring and Labour Market Reforms in Germany: Assessment and Policy Implications." *Economic Modelling* 53: 314-333.

Biewen, Martin and Andos Juhasz. 2012. "Understanding Rising Income Inequality in Germany." *The Review of Income and Wealth* 58(4): 622-647.

Bloomberg Business. 2013. "Merkel Cites East Germany Lessons for EU's Problem States." in http://www.bloomberg.com/news/articles/2013-02-18/merkel-cites-east-german-lessons-for-crisis-wracked-euro-states. Lastest update 10 March 2016.

Bonin, Holger. 2012. "The Two German Labour Market Miracles: Blueprints for Tacking the Unemployment Crisis." *Comparative Economic Studies* 54: 787-807.

Bornhorst, Fabian and Ashoka Mody. 2012. *Tests of German Resilience (IMF Working Paper, No. WP/12/239)*. Washington, D.C.: IMF.

Bouvard, Flore, Laurence Rambert, Lucile Romanello and Nicolas Studer. 2013. *How Have the Hartz Reforms Shaped the German Labour Market? (Tresor-Economics, No.110)*. Paris: The Ministry of Economy and Finance and the Ministry of Foreign Trade of the French Government.

Burda, Michael C. and Hunt Jennifer. 2011. *What explains the German labor market miracle in the Great Recession? (Working Paper 17187, NBER Working Paper Series)*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

Busl, Claudia and Atilim Seymen. 2013. *The German Labour Market Reforms in a European Context: A DSGE Analysis (ZEW Discussion Paper No.13-097)*. Mannheim: Germany Centre for European Economic Research.

Caliendo, Marco and Jens Hogenacker. 2012. *The German Labor Market After the Great Recession: Successful Reforms and Future Challenges (IZA Discussion Paper Series, IZA DP No.6810)*. Bonn: The Institute for the Study of Labor (IZA).

Carlin, Wendy and David Soskice. 2009. "German Economic Performance: Disentangling the Role of Supply-side Reforms, Macroeconomic Policy and Coordinated Economy Institutions." *Socio-Economic Review* 7(1): 67-99.

Dlugosz, Stephan, Gesine Stephan and Ralf A. Wilke. 2014. "Fixing the Leak: Unemployment Incidence Before and After a Major Reform of Unemployment Benefits in Germany." *German Economic Review* 15(3): 329-352.

Dustmann, Christian, Bernd Fitzenberger, Uta Schonberg and Alexandra Spitz-Oener 2014. "From Sick Man of Europe to Economic Superstar: Germany's Resurgent Economy." *Journal of Economic Perspectives* 28(1): 167-188.

Dye, Thomas R. 1981. *Understanding Public Policy*. New Jersey: Prentice-Hall Inc.

臺灣人文學術資料庫

Eichhorst, Werner. 2012. *The Unexpected Appearance of a New German Model (IZA Discussion Paper Series, IZA DP No.6625)*. Bonn: The Institute for the Study of Labor (IZA).

Engbom, Niklas, Enrica Detragiache and Faezeh Raei. 2015. *IMF Working Paper: The German Labor Market Reforms and Post-unemployment Earnings*. Washington, D.C.: IMF.

EU Business. 2016. "German Commissioner Oettinger Voices Fears of EU 'Collapse'." in http://www.eubusiness.com/news-eu/politics-oettinger.15q1. Lastest update 25 March 2017.

EU Observer. 2015a. "EU Unemployment and Social Problems will Take Years to Fix." in https://euobserver.com/social/127221. Lastest update 10 March 2016.

EU Observer. 2015b. "Junker Urged to Revive 'Social Europe' Model." in https://euobserver.com/news/127776. Lastest update 10 March 2016.

EU Observer. 2016. "The French Protest that Wants to Redefine Politics." in https://euobserver.com/beyond-brussels/132993. Lastest update 11 April 2016.

European Central Bank. 2012. *Euro Area Labour Markets and the Crisis, Occasional Paper Series No138*. Frankfurt: ECB.

European Commission. 2016. *Commission Staff Working Document: Country Report*. Brussels: European Commission.

Fahr Rene and Uwe Sunde. 2009. "Did the Hartz Reforms Speed-up the Matching Process? A Macro-evaluation Using Empirical Matching Functions." *German Economic Review* 10(3): 284-316.

Fertig, Michael, Christoph M. Schmidt and Hilmar Schneider. 2006. "Active Labor Market Policy in Germany--Is There a Successful Policy Strategy?" *Regional Science and Urban Economics* 36(3): 399-430.

Geishecker, Ingo. 2001. "Does Outsourcing to Central and Easter Europe Really Threaten Manual Workers' Jobs in Germany?" *The World Economy* 29(5): 559-583.

George, Stephen and Ian Bache. 2001. *Politics in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.

Giannelli, Gianna C., Ursula Jaenichen and Thomas Rothe. 2013. *Doing Well Inreforming the Labour Market? Recent Trends in Job Stability and Wages in Germany (IZA Discussion Paper Series, IZA DP No.7580)*. Bonn: The Institute for the Study of Labor (IZA).

Hassel, Anke. 2014. "The Paradox of Liberalization--Understanding Dualism and the Recovery of the German Political Economy." *British Journal of Industrial Relations* 52(1): 57-81.

Hertweck, Matthias and Oliver Sigrist. 2013. *The Aggregate Effects of the Hartz Reforms in Germany (SOEP Papers on Multidisciplinary Panel Data Research)*. Berlin: German Socio-Economic Panel Study (SOEP).

Hufner, Felix and Caroline Klein. 2012. *The German Labour Market (OECD Economics*

臺灣人口學會期刊資料庫

Department Working Papers No. 983). Paris: OECD.

Jacobi, Lena and Jochen Kluve. 2007. "Before and After the Hartz Reforms: The Performance of Active Labour Market Policy." *Journal for Labor Market Research* 40(1): 45-64.

Jones, Erick and Amy Verdun. 2005. *The Political Economy of European Integration: Theory and Analysis*. London and New York: Routledge.

Kirkegaard. 2014. *Making Labor Market Reforms Work for Everyone: Lesson from Germany (Policy Brief, Number PB14-1)*. Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics.

Klinger, Sabine and Thomas Rothe. 2010. *The Impact of Labour Market Reforms and Economic Performance on the Matching of Short-term and Long-term Unemployed (IAB Discussion Paper 13/2010)*. Berlin: The Research Institute of the Federal Employment Agency (IAB).

Krause, Michael and Harald Uhlig. 2012. "Transitions in the German Labor Market: Structure and Crisis." *Journal of Monetary Economics* 59: 64-79.

Krebs, Tom and Martin Scheffel. 2013. "Macroeconomic Evaluation of Labor Market Reform in Germany." *IMF Economic Review* 61(4): 664-701.

Launov, Audrey and Klaus Walde. 2013. "Estimating Incentive and Welfare Effects of Nonstationary Unemployment Benefits." *International Economic Review* 54(4): 1159-1198.

Moller, Joachim. 2010. "The German Labor Market Response in the World Recession-de-Mystifying a Miracle." *Journal of Labour Market Researc* 42(4): 325-336.

OECD. 2009. *Tackling the Job Crisis: The Labour Market and Social Policy Response*. Paris: OECD.

OECD. 2012. *Economic Survey of Germany*. Paris: OECD.

Pall, Alan. 2015. "Youth Worst Affected by Labour Market Gaps." in https://euobserver.com/opinion/128896. Lastest update 6 April 2016.

Parsons, Wayne. 2001. *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham, UK & Northampton MA. USA: Edward Elgar.

Poilly, Celine and Dennis Wesselbaum. 2014. "Evaluating Labor Market Reforms: A Normative Analysis." *Journal of Macroeconomics* 39: 156-170.

Reisenbichler, Alexander and Kimberly J. Morgan. 2012. "From 'Sickman' to 'Miracle': Explaining the Robustness of the German Labor Market During and After the Financial Crisis 2008-09." *Politics and Society* 40(4): 549-579.

Reuters. 2016. "French Government Forces Labor Law Through Parliament, Shrugs Off Protests." in http://www.reuters.com/article/us-france-politics-protests-idUSKCN0ZL0TM. Lastest update 17 February 2016.

Rinne, Ulf and Klaus F. Zimmermann. 2012. "Another Economic Miracle? The German Labor Market and the Great Recession." *IZA Journal of Labor Policy* 1(3): 1-21.

Rinne, Ulf and Klaus F. Zimmermann. 2013. *Is Germany the North Star of Labor*

臺灣大學博碩士論文資料庫

Market Policy? IZA Discussion Paper No.7260). Bonn: Institute for the Study of Labor (IZA).

Rosamond, Ben. 2000. *Theories of European Integration*. Basingstoke and London: Macmillan.

Sinn, Hans-Werner. 2006. "The Pathological Export Boom and Bazaar Effect: How to Solve the German Puzzle." *The World Economy* 29(9): 1157-1175.

Spermann, Alexander. 2015. "How to Fight Long-term Unemployment: Lessons from Germany." *IZA Journal of Labor Policy* 4: 1-15.

The Economist. 2004. "Europe: Germany on the Mend 17 November 2004." in http://www.economist.com/node/3352024. Lastest update 20 October 2015.

The Library of US Congress. 2016. "France: Controversial Labor Law Reform Adopted', Global Legal Monitor of Law Library of Congress 14 October 2016." in http://www.loc.gov/law/foreign-news/article/france-controversial-labor-law- reform-adopted/. Lastest update 17 February 2017.

Verdun, Amy. 2002. "Merging Neofunctionalism and Intergovernmentalism: Lessons from EMU." In *The Euro: European Integration Theory and Economic and Monetary Union*, ed. A. Verdun. New York and Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, 9-28.

Whyte, Philip. 2010. *Why Germany is Not a Model for the Eurozone (Centre for European Reform Essays)*. London: Centre for European Reform.

臺灣大學學術期刊資料庫

The EU's Economic Governance in the Post-Euro Crisis Era and Labour Market Reforms?

Reflections on Germany's Hartz Reforms*

*Chih-mei Luo***

Abstract

This paper was an attempt to clarify the effects of the German labour market reforms, commonly known as the Hartz reforms. Competing arguments were used to identify the welfare implications for German society and economy in order to explore whether or not such labour market reforms might provide another German answer, following fiscal discipline, to the EU's post-euro crisis management. This paper confirmed that the Hartz reforms effectively reduced German unemployment, but they did not fundamentally solve the problem. Moreover, such effects appeared to propagate an increase in the size of the low-paid sector, negative wage growth, and increasing income inequality. The reforms were not welfare-enhancing for individuals because of increased poverty levels in employment and unemployment, which further implied a counter-productive risk for the German economy because of the contraction of domestic consumption, and potential social instability for the German society because of rising inequality and deteriorating living standards. Therefore, the Hartz-style reforms could be neither a desirable model for other EU countries, nor the answer to the EU's post-euro crisis management in a time of fiscal austerity and negative interest rates. The real danger to European integration, as argued in this paper, was not the challenge from high unemployment, but

臺灣人學學術期刊資料庫

* DOI:10.6166/TJPS.71(41-74)

** Professor, Department of Policy Administration and Policy, National Taipei University. E-mail: cmluo@mail.ntpu.edu.tw.

from Germany's complacency of a one-size-fits-all thinking and, being the EU's leading country, its double-standards of the differential nature and contexts of the European unemployment issue from the German one. This paper warned that the mishandling of labour market reforms could result in the collapse of the already fragile public confidence in European integration.

Keywords: Labour Market Reforms, The Hartz Reforms, European Integration, Post-euro Crisis Era, Economic Governance

臺灣大學學術期刊資料庫