

攻、守兼備的全球化戰略

北歐小國經濟

呂建德

* 呂建德，現任台中市社會局局長，本文由作者於梧桐環境整合基金會2014年11月15日「綠經濟」講座之演講稿改寫而成，中正大學社福系博士班王兆慶協助校稿。

前言

台灣目前面臨經濟轉型的困境，北歐小國經濟能否帶來一些啟示？

北歐國家地廣人稀，丹麥與芬蘭大約各只有500萬人口，而冰島約32萬人，瑞典約900萬人。比較各國人均GDP，丹麥約4萬美元，芬蘭約3萬美元，瑞典約4萬美元，冰島約5萬美元。在世界競爭力排名上，北歐各國都是名列前茅，非常驚人。

康乃爾大學政治系Peter J. Katzenstein是非常重要的學者，他在1985年出版的名著《世界市場中的小型國家》（Small States in World Market），問了一個問題：這些歐洲小國是否能與其他大國一樣，縱橫世界並有所表現？書裡有個「青蛙與蛇」的寓言，蛇很靈敏，一天到晚想吃青蛙，那青蛙如何避免被蛇吃掉？青蛙就想，如果能像貓頭鷹一樣到處遨翔就好了，但是青蛙沒翅膀，所以想出jump and jump的方法，利用自己具有彈性的優勢，在詭譎多變的世界經濟中不斷的跳躍。

彈性是北歐各國競爭力的重要來源，在全球市場的變遷下，它們應用自己的高度彈性去發展。但只有彈性是不夠的。他們對外需要彈性，對內則強調solidarity，也就是「社會團結」。

「社會團結」是他們最重要的文化。Katzenstein說的一句話非常有趣，兩黨之間所採取的巨大的對抗，「是一種大型工業國家才享受得起的奢侈行為。對於經濟上必須對外開放的小國而言，這是他們無法負擔得起的行為。」所謂政治上的巨大對抗，例如美國的兩黨制，他說抱歉，這只有大國才玩得起。對小國來說，對外開放的同時，國內必須先有非常強的共識。

一、社會團結、彼此掩護、吸收風險

2005年我有機會訪問德國普朗克社會研究所，它是類似台灣中研院的高階研究機構。我在那裡訪問的半年期間，認識了一位瑞典朋友，我問他瑞典的「福利國家」為何做得起來。他想了想，覺得跟他們以前是維京海盜很有關係。對他們瑞典人而言，那並不是個民胞物與的完美制度，但過去維京海盜能跨越直布羅陀海峽到地中海，再北返攻打到巴黎，就是因為強調團結。

維京海盜的精神還表現在今日瑞典國民的兒童教育，從勞作就開始進行team work。4~6人一組，一個人做完，必須考慮到下一個人要如何承接，下一個人也要看上一個人如何做。他們的經濟型態，很多也都是強調coordination，重視彼此之間的團結合作。

小國的經濟兩難是，必須對全球市場開放，因為小國的人口與土地面積有限，也沒有原料，要生存就一定要靠大量的進口；同時因為沒有龐大的市場，需要依賴出口。它們的經濟特性是必須暴露在國際市場上運作。但依賴世界經濟的同時，得面臨一個風險，就是全球市場景氣循環龐大而劇烈的變動，導致脆弱性通常較高。

Katzenstein的研究顯示，歐洲小國可以透過「集體協商」的組合主義、大規模的移轉性支付（社會民主式福利國家），來吸收開放後所帶來的風險。Katzenstein稱這個為「內部補償策略」。例如，這些小國一旦對外開放，產生了失業勞工，就利用「積極勞動市場」政策，迅速輔導失業勞工，讓他們快速返回就業市場。這就是一方面彈性開放，另一方面內部又能吸收

風險的策略。

所以，這些歐洲小國其實是全世界貿易自由化的重要催生者。在重要的貿易談判上，特別是北歐的小國，都是最早的倡議者。北歐各國的貿易依存度（trade-openess）都非常高，毫無疑問，小國的經貿市場一定要對全球開放。

但是北歐小國又極為強調國內團結與平等（egalitarianism）的價值。社會科學中，吉尼係數（Gini coefficient）是測量收入不均程度的指標，如果所有財富都集中在一個人身上，吉尼係數就是1，財富分配最平均就是0，數值愈小表示財富分配愈平均。我們可以看到冰島的吉尼係數僅0.24，芬蘭0.26，瑞典0.269，挪威0.24，北歐各國的財富不均度非常低。反觀美國、以色列、葡萄牙與南歐國家的不均度較高，台灣約為0.32。另外一個測量不均度的方式，是前10%和後10%人民收入的比值，不均度最嚴重的是美國，北歐則表現較好。

我有一位朋友在哥本哈根大學任教，有一次我在會議上問他：「聽說丹麥是全世界最快樂的國家？」他拍拍我的肩說：「首先，別相信那些調查。其次，丹麥人確實比較快樂，原因是丹麥的所得分配非常公平。」他說他在哥本哈根大學任教，薪資與學校的工友只差1.5倍，並不是想像中3~5倍的差距。他開的是丹麥的國產車，車齡十幾年，破破爛爛，但他覺得很滿足。對他而言，整體生活上的安全感能被滿足，因此能進一步去追求有意義的事。

二、安全感的來源：鼓勵競爭，又保障福利

為什麼北歐民眾願意選擇這樣的制度？

1950年代，瑞典社會民主黨的兩位經濟學家Rehn和Meidner提出「團結薪資政策」（solidaristic wage policy），全體產業的勞工薪資一律平等成長。若套用在台灣，假設台灣今年的經濟成長率是5%，那全國勞工的薪資就應該調高5%。

經濟成長率5%是全國的平均值，但可能有些產業的生產力特別高，例如台積電可能到8%，有些產業部門非常低，可能只有2%。在團結工資政策下，全國薪資一致調高5%，這在台灣是很難想像的。我們會認為台積電的工資理應調高8%，成長率2%的企業工資只調高2%。

不過，如果採取瑞典模式團結薪資政策，就是在「獎賞」台積電這種高競爭力的公司，因為薪資調高的幅度從8%變成只有5%，使台積電因此具備3%的利基。如果台積電要和韓國的三星競爭，而三星的薪資調高8%，台積電就多了更強的競爭優勢。另一方面，低競爭力的廠商就會受到懲罰，在團結工資政策下會逐漸被淘汰，因為企業只成長2%，卻仍必須吸收5%的薪資上漲成本。團結薪資政策可以讓有競爭力的企業更有競爭力，沒競爭力的企業就必須被淘汰，政府不會給予補貼，無論企業規模再大都一樣。有競爭力的企業在受到好處的同時，也必須一直提升競爭力，包括人力資本的投資、廠房生產線的優化等。

這並不是每個人的齊頭式平等，而是Equal pay for equal work。對於生產力提升8%，但薪資只提升5%的勞工來說，中間的落差政府會用很多方式補貼回來，例如提供醫療、教育、托

兒、托老等社會福利服務。這些福利幾乎是普及性的，大多非常便宜，甚至免費，如此勞工就覺得薪資沒有調那麼高也是可接受的。

北歐國家藉由發展優質、共享的社會福利服務，去支持團結薪資政策，藉由福利積極維持薪資的中度成長。這樣的福利體系絕不是要養出懶惰的工作者，事實上是用另一種方式鼓勵（甚至強迫）你更努力工作，包括提高女性與中高齡的勞動參與率。北歐有很多配套措施，讓你覺得work is good，他們福利體系絕對不是一味的發錢，南歐國家才是。很不幸的，去年我的研究結果顯示，台灣的福利體系確實罹患了「南歐病」。

三、兩種資本主義之別

台灣一直在講競爭力與創新，到底什麼是競爭力，什麼是創新？《北歐的資本主義和全球化》（*Nordic capitalism and globalization : new forms of economic organization and welfare institutions*）這本書，是由幾位北歐學者一起分析的結果。書裡提到創新體系有兩種，分別是錢德勒創新系統（Chandlerian Innovation system）與網絡創新系統（Network Innovation System）。錢德勒創新系統是美國式的創新體系，特別在1960~70年代，用大型實驗室發展物理與化學等實驗，強調必須大量投入、組織階層化，這種體系只有像美國這樣的大國才玩得起。另一種網絡創新系統是北歐所使用的創新體系，彼此都是小單位，強調單位之間高度的訊息連結，以達到網絡式的生產方式。

比較政治經濟學的研究也顯示，全世界的資本主義至少分

成兩種，一種是英美式，即台灣人較為熟悉的自由市場資本主義（liberal market capitalism）；另一種為歐陸與北歐式，發生在德國、北歐、與日本，為協調式的資本主義（coordinated market capitalism），強調彼此之間的合作與協調。

台灣的競爭力是建立在殺價與降低成本，但北歐的競爭力在於提升產品與生活品質。北歐國家的想法是，面對全球化的經濟，福利國家的制度也需要更新。政府應提供「基本社會服務」，例如托兒、托老、住宅、教育、與醫療；在這些領域，政府本身要扮演積極重要的角色，不應放任給市場自由競爭。透過此方式，能創造一個平等與優質的基本社會服務，而政府也能藉此建立廣大的內需服務市場，為低技術勞工創造就業機會。

社會學者Gøsta Esping-Andersen曾做過研究，瑞典國民在托兒、托老、醫療與教育這四項的花費，與美國相差無幾，這說明美國人並沒有因為放任市場競爭而花費較少。雖然福利支出的佔比相近，但結果卻很不同。美國的福利服務有相當嚴重的階層化，只有富人才能享受到較高品質的生活服務；而瑞典的階層化甚小，大家享受到的服務品質不會差太多。北歐各種服務的品質是平均的，而且不是平均的差，是平均的好。

經歷1980年代的石油危機後，北歐發現未來的就業機會很難再來自製造業。相對之下，服務業是高度勞力密集的產業，可創造很多就業機會。各國還是需要製造業，但這些製造業必須升級為具有國際競爭力的產業，能去國外開疆闢土，去打垮別國的產業，而國內必須創造一個內需市場，由社會服務業支持。如此形成雙元經濟，或稱為經濟的雙引擎，前者為外貿導

向，例如台灣多扶植幾個台積電，去打垮三星。但賺取大量外匯回來後，必須拿來提高國民的生活品質，而良好的生活品質服務可以創造良好的就業機會，特別是給女性的就業機會。

四、以女性就業為中心的「社會投資」國家

北歐的女性勞動參與率相當高，有很多工作是政府主動提供的托兒與托老服務。要讓婦女能出外工作，必須先解決她們養育子女與照顧家庭的負擔。提高婦女的勞動參與率後，就能扶植出一個社會生產部門或內需服務業。而且當女性的產值提升，政府就能課到較多稅，這些稅收又能投入到基本社會服務體系，進一步減輕女性照顧家庭與子女的負擔，形成一個良性循環。

反觀台灣，目前婦女的勞參率只有50%，低於鄰近韓國的54%，日本的58%，更遠低於德國的62%與瑞典的80%。進一步分析台灣的女性，20~29歲的勞參率高達90%，可能是全世界最高，但勞參率隨著年齡增加而下降，呈現倒V型曲線。勞參率下降原因，29~40歲可能是因為要結婚、生子、帶小孩，40歲以後可能是要侍奉公婆。韓國及日本的女性勞參率曲線為M型，45~55歲女性的勞參率還會稍提高，較台灣同年齡女性高4個百分點及8個百分點。

瑞典婦女的高勞參率來自政府主動提供的托兒、托老的就業機會，這些在瑞典都是具有合理薪資和工作條件的好工作。我曾參觀過丹麥的長期照顧機構，服務員多為女性，但最近有愈來愈多年輕的男性加入，因為薪資不斷提高。

丹麥政府將照顧產業視為未來能創造就業機會的良好來

源，所以運用先進科技，例如給生病與不良於行的老人使用沐浴機器，有點像洗車機，可以很方便的幫他們洗好澡。長照服務員就像被武裝的士兵，開一部載有很多簡易醫療器材的車，在服務區域內以預約制的方式到府服務。很多長照服務員只有高中畢業，但因為政府持續提供在職訓練，故能提升技能並學習最新技術，且藉由科技引進、團隊合作（長照服務員、社工師、營養師、職能治療師、家庭醫師），丹麥的長期照顧有很高的單位生產力。

而在台灣，家裡若有符合長照資格的成員，我們通常只是聘一名外勞罷了。

再次強調，北歐的策略是創造很多照護工作，前提是政府必須先投入資本，例如引進科技，去改善服務員的生產力，以提升服務員的薪資。

北歐的這個策略已經在歐盟通過了，叫作「社會投資策略」（social investment），讓「福利」不只是一種消費，而是一種創造就業機會的來源，並可望成為2008年全球經濟危機後，出口之外的另一個經濟動力。這個策略可以解決目前社會新興的問題，特別是高齡社會問題。透過這樣的「雙引擎」也能改善經濟表現，而不只是依賴出口。最重要的是，人力資本要不斷強化，人的生產力提升，工資才能提升，才能吸引更多人進入這個領域。政策內容包括平衡工作與家庭，普及式的托幼、托老與長照服務。另外還有積極勞動市場政策，發展多樣化就業形態，提供充分的社會保障。

我去年負責國發會的研究計畫，分析台灣福利體系的效率。以2007年為例，台灣一年花大約1兆2,000億在社會福利上，

佔總GDP約10%。其中花在高齡人口上約6,000億，大部分為現金給付，在身心障礙者上約369億，在遺族上約279億，在全民健保上約4,400億（現已高達5,000億）。2009年台灣的社會支出佔GDP的10.5%，全世界最高的是法國，佔GDP的32.1%，北歐國家丹麥為30%，瑞典29.8%，芬蘭29%，佔比都相當高。OECD（經濟合作暨發展組織）先進國家，平均值則為22%，韓國約9.4%。

社會總支出當中花在老年人的比例，北歐國家的佔比偏低，例如丹麥20.2%、瑞典27.5%、挪威23.2%、冰島9.2%。目前出問題的國家，例如義大利為55.4%、希臘54.4%、葡萄牙48%，佔比都偏高，台灣也有42.7%。工作年齡人口的家庭政策支出，北歐國家表現比較好，但是希臘僅2.6%。

五、北歐社會投資，迥異於「南歐病」

社會投資的基本想法是，我們必須去訂定一種「世代之間」的新契約，社會支出必須傾向兒童、青少年與婦女。未來的經濟型態將以知識型與服務業經濟為主，其中婦女扮演了重要角色。要讓婦女無後顧之憂的進入職場，最重要的是做好照顧的服務工作。

1997~2011年間，丹麥25~64歲女性的勞動參與率約80%，瑞典則將近83%，芬蘭與荷蘭等國也都很高。若再比較各年齡層的就業率，瑞典各年齡層的就業率都有90%，55~64歲的就業率平均也有70%。反觀義大利、西班牙與希臘，中高齡人口就業率明顯偏低，失業率也普遍較高。

北歐國家人民並未因為享有福利政策而不工作。這說明北

歐的福利政策不是要養懶漢，反而是鼓勵就業。愈多的工作，才能創造出愈多的稅基，去支持較好的福利保障方案。

換言之，面對大幅度的全球經濟變動，擴充更多的社會保障，乃是北歐小國強壯國力的關鍵策略。北歐的經驗顯示，這些社會保障不應以現金給付的方式，出了問題就給你錢，而是提供服務。這些服務不應由市場提供，而是由政府提供優質且普及的照顧，例如剛提到丹麥社區長照的例子。北歐政府就像後備軍，提供非常好的基礎建設，讓人民能無後顧之憂的往前衝，讓年輕人能走到世界的舞台上，去面對各種挑戰。

瑞典的所有家長在每名子女8歲前可享有480天的有薪育嬰假，公共托育服務時間則為6:30~18:30，收費金額只要父母所得的3%。反觀台灣目前女性月薪平均32,000元，托嬰費用就佔薪資的1/3，甚至1/2。這對很多婦女的負擔太大，計算機會成本以後，只好選擇在家育兒。但現今台灣女性的受教育程度已普遍提升，將這麼多優質的人力資本關在家裡，是很嚴重的浪費。日本自民黨雖然是很男性沙文主義的政黨，但首相安倍前陣子宣布射出三隻箭後，接下來要做Women Economics，將日本婦女的勞參率從目前的58%提升到2025年65%。因為日本也認知到，創造國家經濟，不能只仰賴出口，也必須建立內需的社會服務業與老、幼照顧政策。

以前談到福利時，通常的思考是「我一有問題，你就來補償我」。例如退休者要領退休金、失業者要領失業給付、受職災者要領職災給付。但北歐福利是提供服務，而且這些服務不只針對少數所得較低的人，而是給全國90%以上的民眾，連中產階級都願意來享受的服務。至於所得在金字塔頂端10%的人，

可以選擇私人提供的服務，但仍要繳稅，非常富有者必須繳稅來支持所得較低的人。社會照顧服務可以創造出重要的就業機會，讓福利不僅僅只是消費，還可以是經濟成長的引擎。

結語：全球化時代，要進攻，也要防守

台灣是小國，全球化幾乎是我們唯一的出路。但台灣在談全球化時，似乎只談如何往前衝。而且我們以前總認為，經濟要成長，就必須容忍所得分配在某種程度上的惡化。目前此論點已被批評，連IMF（國際貨幣基金組織）與世界銀行都說，所得分配惡化，反而會傷害目前的經濟成長！

可惜，台灣的福利體制，還沒有成為促進團結、平等，與吸收全球化風險的經濟後盾。北歐式的社會投資福利策略，能促進勞工與中產階級組成一個較平等、較有社會團結的跨階級聯盟。台灣的福利卻是演變到農民有農保、公務人員有公保、勞工有勞保，以上皆非者就是國民年金，這帶來的反而是階級之間的分立。軍公教福利的改革為何會出現大問題？就是因為人民彼此的福利差別太大，才引起廣大的紛爭，這對於國家的團結是不利的。

一個國家政治制度的價值觀點，對於社會資源的分配及執行有很大的影響。北歐經驗提供了很好的方式，證明經濟成長與所得分配可以兼顧。例如瑞典的社會照顧政策，可以運用80%婦女的高勞參率，來改善低所得家戶的人力資本，促進較好的階級流動。

台灣能否學習北歐？台灣能否承擔高稅率？天下沒有白吃的午餐，要享有像北歐國家這樣的福利方案，的確必須付出

某種程度的代價，但也不是沒有好處。科羅拉多大學的瑞典籍教授Sven Steinmo曾說，很多瑞典年輕人因為國內稅率高，在畢業後跑到美國工作，但非常有趣的是，當這些年輕人準備結婚生子時，就會回到瑞典，即使回瑞典後要付出高昂的稅金。因為，留在美國雖然稅金較低，但托兒、托老、教育、長照服務，都還是要去市場買，成本更是嚇人的高。

這是價值選擇的問題。台灣目前的租稅負擔率只有GDP的12%，但高度營利化的托育服務非常昂貴，一般家庭養不起兩個小孩，導致少子女化，社會愈來愈高齡化，台灣老年人口佔比目前為11%，到2050年可能會上升至35%。我們可以繼續採自掃門前雪的方式，但如同英美的自由資本主義，最後可能要面臨社會愈來愈不平等的後果。如果我們想考慮其他方式，則北歐國家的經驗告訴我們，經濟成長、所得分配、生活品質，在某種程度上可以達到平衡。

當然，學習北歐的前提是，政府功能必須健全。如果政府沒有良好的治理，有可能錢一直進來卻都被浪費掉。北歐政府的治理優秀，斯德哥爾摩大學做過一個所有歐盟國家的信任調查，調查民眾較信任的職業別。結果顯示，北歐民眾普遍信任他們的公務人員。民眾越信賴政府，繳稅的意願就越高。反過來說，丹麥1980年也曾出現抗稅運動，當時民眾就是因為非常不滿意政府的施政，所以不願意繳稅。

此時此刻，我能理解台灣民眾對政府無能的憤怒。但台灣目前的低稅率，是飲鴆止渴的做法，因為社會對各種福利服務的需求都在大幅上升，特別是台灣經濟、就業與高齡化的挑戰迫切，我們的托兒、托老照顧福利服務卻過度市場化。若繼續

維持低稅率，整體國家職能只會更加弱化，政府失靈的問題也無力回天了。

台灣的公民社會非常有活力，所以我們習慣將大部分的能量保留在民間，或由民間慈善團體承擔福利供給的責任。但是政府可能失靈、市場可能失靈，同樣的，民間團體是否也可能失靈？比較周全的辦法，可能還是強化國家的治理資源，尋求政府與民間的協調，在政府、市場與公民社會的鐵三角關係中找到彌補的方式。

全球佈局是各國的進攻策略，但同時也需要防守的策略，也就是以服務為基礎的社會福利體系。北歐各國政府提供普及、優質的社會安全網與照顧服務，再怎麼去冒險犯難與投資，失敗了也沒關係，因為到最後國家會撐住你。當然北歐還不是完美的典範，但北歐模式仍是人類文明目前為止的經驗中，很值得參考的例子。我們可以從北歐小國走過的路，一起思考台灣的下一步。