

# 行政院國家科學委員會補助專題研究計畫成果報告

## 全球化與社會正義： 關於「第三條路」之爭論及歐盟內部的跨國政治

計畫類別： 個別型計畫          整合型計畫

計畫編號：NSC 89-2412-H-009-006-

執行期間：89年8月1日至90年7月31日

計畫主持人：孫治本

附件：已發表論文二

執行單位：國立交通大學通識中心

中 華 民 國 90 年 10 月 30 日

# 行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告

計畫編號：NSC 89-2412-H-009-006-

執行期限：89 年 8 月 1 日至 90 年 7 月 31 日

主持人：孫治本 交通大學通識中心

計畫參與人員：郭慶文（德國波昂大學文學院）

柯景騰（交通大學管理科學系）

黃琬瑜（交通大學外文系）

孔繁珍（玄奘大學成教系）

## 一、中文摘要

全球化造成民族國家功能的衰退（雖然國家功能的衰退並不等於民族主義的沒落），而資本主義的兩大束縛（亦即平衡資本主義與社會正義的兩大前提）- 民主政治與社會福利，至今仍只能在民族國家的框架中施行，而隨著民族國家相對於跨國勢力的式微，民主政治與社會福利的基礎也可能為經濟全球化所動搖。新自義主義的全球主義因此主張，經濟法則應該成為社會運作的唯一法則。反對此種「解政治化」趨勢的人士，則試圖一方面透過跨國合作，在全球範圍內重新約束資本主義；一方面透過國內改革，因應不可逆轉的全球化潮流。晚近興起的所謂「第三條路」，即是西方社會民主黨人為因應全球化而提出的修正策略。然而有趣的是，激進立場的「第三條路」，已接近新自由主義，而遭受溫和立場的「第三條路」及傳統社會民主黨人的反對。本計劃即欲研究關於「第三條路」的諸種爭論，包括「第三條路」的含義與類別、「第三條路」與經濟全球化、「第三條路」與社會政策的基本原則、「第三條路」與勞動政策及「第三條路」的國際串聯與未來前景。同時，在經濟全球化時代確保社會正義的最重要策略 - 跨國政治的建立，目前只在歐盟範圍內粗具規模，因此本計劃也將歐盟的跨國國家性質、歐盟民主化的前景及歐盟範圍內的跨國社會政策列為研究主題。

**關鍵詞：**全球化、社會正義、社會政策、「第三條路」、歐洲聯盟、跨國政治

declining of nation-state's functions—although the declining of state's functions is not equal to the declining of nationalism. The premises of a balance between capitalism and social justice, democracy and social policy, are still carried out in the frame of nation-state so far. With the declining of the nation-state in relation to transnational economic power, the foundation of democracy politics and social welfare is shaken by the economic globalization. Neo-liberalism-globalism thus claims that the economic law should be the only law of social operating. Those who are against this kind of "de-political" trends try to re-regulate capitalism on the global scale through transnational cooperation, and make the states to respond the no returning globalization through intra-national reform. The so-called "the Third Way" is a corrected strategy presented by the socialdemocrats in response to globalization, though there are disparities and conflicts between the radical position of "the Third Way", which is close to neo-liberalism, and the moderate position of "the Third Way", which is close to traditional socialdemocracy. This project is firstly to study debates about "the Third Way", including the following topics: the definition and classification of "the Third Way", "the Third Way" and economic globalization, "the Third Way" and principles of social policy, "the Third Way" and labor policy, and the international connection among the socialdemocratic governments which are establishing policies of different kinds of "the Third Way". Secondly, the most important strategy to assure social justice under trends of globalization, the establishment of transnational politics, is already roughly built in the EU. Therefore this project will also set the following issues as research topics: the transnational character of the EU, the democratization of the EU, and the transnational social policy in the EU. Looking into the western debates about "the Third Way", and the transnational politics structure in the EU.

**Keywords:** globalization, social justice, social policy, „the Third Way“, the European Union, transnational politics

## Abstract

Globalization is one of the causes of the

## 二、緣由與目的

全球化的核心問題是民族國家功能的式微。當然，國家功能的式微並不等於民族主義的式微。相反地，在全球化浪潮中民族主義可能會以另一種形式興旺，而與後民族國家思維發生可以或不可以兼容的歧異。然而，從政策層面而言，欲解決全球化引起的問題，後民族國家架構確實有建立的必要。要言之，民族國家功能的式微引起的問題是：現代的民主制度、社會福利制度都是在民族國家的範圍內運作，換句話說，尚未有跨國的民主制度、社會福利制度。然而，經濟、文化事件，甚至於對生態的破壞，都已跨國地進行，民族國家對這些跨國事件，不但無能規範，甚至必須承擔其負面後果（例如日益增加的失業與貧窮）。而在尚未有跨國的民主制度、社會福利制度的情形下，民族國家的式微就是民主制度、社會福利制度瓦解的前兆。

資本主義自十九世紀末遭遇民主政治及社會福利兩大束縛，當民族國家無力束縛全球資本主義，「解政治化現象」便形成了。「解政治化」將使社會正義在全球資本主義的宰制下失去了維繫力量。而面對全球化的經濟勢力，（民主）政治的存續，有賴從民族國家的（民主）政治轉型為「跨國（民主）政治」。誠如 1998 年德國國會選舉前，德國社會民主黨（SPD）提出的施政計劃中所說的：「我們對經濟全球化的回應是內部改革及國際合作政策。」面對全球化引起的諸多問題，只有兩條出路：國家內部的制度與政策改革及跨國政治機制的建立。

晚近興起的所謂「第三條路」（The Third Way）的政策取向，即是西方社會民主黨人針對全球化的不可逆轉性而提出的修正路線，其目的即在平衡全球化與社會正義。然而「第三條路」又有趨近於新自由主義的激進立場及較接近傳統社會民主思維的溫和立場的區別。在有關「第三條路」的爭論中，是否應以政治規範經濟全球化是爭論的重點之一。吾人認為，唯有以跨國政治約束全球資本主義，社會正義的維持才有希望。目前並無普世性的跨國政治機制，然而區域性的跨國政治架構已

有歐盟作為最佳榜樣。

在上述研究動機與背景下，本計劃即想瞭解第三條路提供了哪些社會政策方面的見解，及歐盟如何以其跨國政治架構，因應全球化的挑戰。

## 三、重要之結果與討論

### 1. 「第三條路」與社會政策

要言之，第三條路的社會政策，有偏向供給政策或偏向需求政策之區別。部份關於第三條路社會政策的討論，確實俱有新意。例如，在勞動政策方面，除所謂「勞動市場的彈性化」（鼓勵部份時間工作），及「將部份法定退休保險改為私人退休計畫」等政策，已為部份歐洲福利國家採納外，新觀念並認為社會福利未必主要為受雇工作者所準備。Beck 有關公民公作和公民金的概念，尤具新意。公民金是一種新的社會福利制度。按，西方自工業化以後，「受雇工作者」的數量即大幅增加，使工業社會逐漸成為「工作社會」甚至「受雇工作者社會」。而德國於十九世紀末率先實施的社會保險制度，主要亦係為受雇工作者準備；換言之，社會福利與受雇工作間有很密切的關係。二次大戰後的歐洲社會，則不但受雇工作者的數量眾多，且因收入和福利的大幅提昇，受雇工作者的身份亦重要起來：公民不再專指資產階級和小資產階級，受雇工作者且成了公民的中堅。二十世紀 80 年代，事情則起了變化：經濟結構的轉變，使受雇工作職位減少，失業率增加，當代先進工業社會已無法再稱為「工作社會」。Beck 提出公民工作主張（詳下）以解決這些問題。公民工作一方面是解決失業問題的一種方式，另一方面，公民工作能給社會建設帶來新的動力。公民工作有這樣的好處，貝克因此主張，受雇工作職位和時數應重新分配，使每一個有工作能力的人，都可能既從事受雇工作，同時還有時間從事家務事或公民工作。而在許多歐陸國家，主要的社會福利原是與受雇工作緊緊綁在一起的，照 Beck 的想法，則社會福利可與公民工作相聯，亦即：前述公民金成為社會福利的一種主要形式，而公民工作者是公民金的主要領受者。公民金欲達成的三個主要目的是：補貼和建立低工資工作，降低「全球

化的輸家」和低技術者的失業率；普遍地消弭貧窮，並使人有時間繼續接受教育或從事公民工作；減少繁複的國家濟貧官僚體系。

## 2. 歐盟的跨國國家性質

歐盟是區域性的跨國政治機制的最佳典範。跨國政治架構當然是一種國家間的合作架構，然而這與傳統的國際合作模式有何不同呢？在傳統的國際架構中，民族國家不但是互動的主體，而且主權原則與不干涉（內政）原則被認為必須嚴格遵守。而在跨國政治機制中，成員國必須將一部份的主權讓渡給由成員國組成的跨國政治組織（但成員國仍不失為一主權單位）。此種所謂的主權讓渡，以歐盟為例，其具體的表現形式主要在於：跨國政治組織的決策，常涉及成員國的內政，且自動於成員國境內生效（即不須經成員國的立法機關同意）。因此，跨國政治亦可用貝克的詞彙稱之為「跨國內政」。以下三項歐盟特有的制度，最能代表歐盟的跨國政治性質：「歐洲聯盟公民」；歐盟的自有財源；歐盟決策對成員國的強制性。

## 3. 歐盟民主化的前景

歐盟雖已突破了傳統國際組織的許多限制，然而歐盟的政治整合程度，仍遠不及（聯邦）國家，而且，目前歐盟所達到的政治整合程度，是建立在對民主原則的犧牲上。歐盟既無行政權與立法權相互制衡的機制（如一般總統制國家所有者），亦無行政權與立法權透過（民選的）執政黨融合的內閣制。歐洲議會的權力十分有限，不能與總統制或內閣制國家的國會相比，而歐盟的決策權與執行權分屬不同機關，這又有異於一般國家的行政部門兼俱決策與執行權。歐盟的決策權屬於各部長理事會，由成員國之相關部長組成；歐盟的執行權則屬於執委會，委員由成員國提名。歐盟最嚴重、最明顯的民主缺陷在於：歐盟各部長理事會的決策，無須經過成員國國會的同意，而歐洲議會對理事會和執委會的制衡權限卻又十分有限。這使歐盟的決策掌握於成員國部長級官員，及歐盟執委會的技術官僚手中。不論是代議民主或直接民主，在歐盟的政策制定上都是缺乏的，因此歐盟的決策能否反映民意，是

很大的問題。歐盟決策機制無法充份反映民意的問題，還表現在歐盟理事會中各成員國擁有票數的計算方式。由於歐盟的決策自動於成員國境內生效，如果某政策的決定係依特定多數決，則成員國一國一票顯然是不合理的，因為各成員國的人口數差異很大。然而若完全依人口比例分配成員國在歐盟理事會中的票數，則國家主權原則將被澈底打破，且人口數少的成員國明顯吃虧。使歐盟進一步整合為聯邦國家，並建立起民主國家應有的、能夠反映民意的決策機制，當然便能澈底解決歐盟的民主缺陷。然而「歐盟國家化」的方案困難重重，有人因此主張以「政治化的跨國公民社會」的方式，解決歐盟民主化的問題。

## 4. 歐盟內部的跨國社會政策

有關失業問題及社會安全政策的歐盟決策較早由一致決改為特定多數決，使歐盟理事會更容易做出相關之決議（特定多數決當然比一致決容易達成），顯示歐盟認為歐洲的整合不只是經濟一體化，整合的歐洲也必須是「社會歐洲」，在歐盟的範圍內，應該有更多的社會平等。這大異於新自由主義的全球主義只注重建立跨國市場的作風。事實上，欲使政治重新獲得生機，恢復其推動社會政策的能力，唯有透過「跨國政治」的建立。歐盟將成員國間的經濟與社會諧和（即縮小成員國在經社水平上的差距）及互助合作視為其主要目標之一。歐洲聯盟條約 130a 規定：「為了促進其內部之均衡發展，聯盟應發展和追求強化其經濟與社會諧和之行動。聯盟特別應追求減少不同區域間發展程度之差異，以及最弱勢區域（包括農村區域）之退步。」除了原有之區域財政均衡基金外，歐洲聯盟條約又規定了「諧和基金」的設立，以提供最窮的成員國改善基礎結構及環保。

## 4. 政治化的跨國公民社會

法國大革命以後，「公民」一詞主要指「國家的公民」，「公民社會」則指與國家相對的非政治部門，提到公民社會、公民組織，便讓人覺得其為「非政治的」。新的公民社會概念則認為，政府部門與民間部門間的界線應模糊化，政治應不再是國家各級政府的專利，尤其當政府政治的效能

和信用降低的今日，政治的任務應開放給公民團體承擔，這亦可稱為「公民社會的政治化」。而在全球化的時代，公民社會的範圍不再受限於國家疆界，跨國公民社會正在蓬勃發展，有人因此主張以「公民社會」的方式解決歐盟的民主缺陷問題，並藉此深化歐盟的整合。如果歐盟內部形成承擔政治任務的各種跨國公民團體，將會產生直接民主的效應，可在某種程度上矯正歐盟的民主缺陷；而其跨國性，又能深化歐盟的整合。

#### 4.1 支薪公民工作

在實際的公民社會政治化策略上，Beck 提出「支薪公民工作」、「公益企業家」等概念。相對於傳統行政單位「有組織的無想像力」，公民工作是「有組織的、具創造性的不服從」。這是指俱創意的、實驗性的社會或文化計劃，是主題導向、合作的、自我組織的工作形式。Beck 主張公民工作應獲得政府的支薪，尤其當先進福利社會失業率節節高昇時，補助失業者不如支付公民工作者應得的薪水，且公民工作實即為創造新形態工作位置的一種策略。

#### 4.2 功能性重疊競爭管轄權

瑞士蘇黎世大學教授 Frey 及其助理 Eichenberger 博士則發展出「功能性重疊競爭管轄權」(Functional, Overlapping, Competing Jurisdictions; 簡稱 FOCJ) 概念。FOCJ (複數) 是針對某一問題之解決而設之法人，而一個具體的 FOCJ 法人則稱為 FOCUS (單數)。傳統的政治行政區有固定的界線，而一個 FOCUS 在地理上的延展範圍，則是根據其所欲解決的問題的分佈範圍而定。FOCJ 的四個主要特色如下：

1. 某個 FOCUS 的性質與大小係依其欲實現的功能而定。

2. FOCJ 是重疊的，這指涉的是兩種情形，其一是，FOCJ 欲實現之功能是多重性的，而針對每一功能之實踐，需要相應之 FOCUS 的建立，各不同功能之 FOCUS 間可能彼此牽涉；其二，針對同一功能之實現，可能有多個 FOCJ 的存在。

3. 不同的 FOCJ 彼此競爭，以爭取地方行政區（鄉、鎮、區等）和個別公民的加入，這是一種民主的競爭方式。至於一個地方行政區，是否要加入某一個

FOCUS，可由公民投票或公民大會來決定。

4. FOCJ 對其成員俱強制權，尤其有權徵稅來實現其功能。如某個地方行政區是 FOCJ 的成員，則其公民自動成為 FOCJ 的公民。

#### 5. 對台灣的參考意義

1. 歐盟成員國間的主權分享原則，或可用於兩岸之整合（詳附件 2），唯受阻於意識型態，目前看來成功的希望不大。

2. 「政治化的公民社會」、「公民工作」等概念，是否適用於台灣？針對此一問題，研究者對某市社區大學的主要參與者做了深度訪談，初步之結論為，由於公民社會參與意識低落，及地方政治的派系原則，這些新的公民社會理想在台灣較難實現。

#### 四、計畫成果自評

本計畫之研究過程基本上與原計畫相符，唯於研究過程中，接觸到政治化的公民社會概念，於此之著力甚多。本計畫所探討者均為較新之議題，適合以期刊論文或專書論文發表，現已發表一篇研討會論文（見附件 1 及參考文獻 1），已修改送審，由研討會主辦單位決定是否收入專書內。另，研究者執行中德雙方合作研究計畫人員交流計畫（PPP）「全球化與民族國家：後民族國家（postnational）秩序在歐洲及中國大陸 - 台灣關係中實現的可能性及困難」（編號：89039294，第二梯），部份亦係以本計畫為基礎，已有一篇專書論文被接受。

#### 五、參考文獻

- 2001a 《跨國公民社會與歐洲聯盟》，「現代與後現代：歐洲社會理論 II」學術研討會（2001.4.20；中研院歐美研究所主辦）。
- 2001b. “Share of Sovereignty and the Integration of the Two Chinese Republics - What Could Man Learn from the Pattern of the EU?” in Gu Xuewu (ed.): *Europe and Asia: Mutual Perceptions and Expectations on the Way to an New Partnership in the twenty-first Century*. Baden-Baden: Nomos. (已接受)

} 其餘參考文獻見兩附件之參考文獻。