

社會民主的實踐

Sweden: Social Democracy
in Practice

Henry Milner

陳美伶◆譯
林萬億◆校訂
Henry Milner◆原著

五南圖書出版公司

社會

工作

叢書

03

林萬億博士 主編
社會工作叢書 3

社會民主的實踐

陳美伶 譯

林萬億 校訂

五南圖書出版公司 印行

社會民主的實踐

Sweden: Social Democracy in Practice

作 者／Henry Milner

譯 者／陳美伶

校訂者／林萬億

責任編輯／于士涵

校對者／陳玉莊

出 版 者／五南圖書出版有限公司

地 址：台北市和平東路二段 339 號 4 樓

電 話：7055066（代表號）

傳 真：7066100

劃 撥：0106895-3

局版台業字第 0598 號

發行人／楊榮川

排 版／健呈電腦排版有限公司

製 版／欣緯製版有限公司

印 刷／容大印刷有限公司

裝 訂／華台印刷廠

中華民國 85 年 12 月初版一刷

ISBN 957-11-1299-2

基本定價 8 元

（如有缺頁或倒裝，本公司負責換新）

謹以本書獻給柏恩特·卡爾森（*Bernt Carlsson, 1938-1988*），他是一位和平運動的推動者、社會民主政治家、學者和好朋友，死於十二月二十一日的美航空難。他原本是要前往擔任聯合國納米比亞（*Namibia*）秘書長，並簽署由他致力達成的納米比亞協定。

所有他的朋友、整個瑞典、甚至全人類都因他的死亡而付出難以估計的損失。

原著者序

本書完稿於1989年，隨後的一年之內，瑞典的面貌卻產生了激烈、快速、而且深遠的變化，遠超過任何人的預期。

柏林圍牆的坍塌，以及接踵而來的後果，讓世人見證到許多人仍舊拒絕承認的事實。一個世紀以來，國家社會主義的承諾只是個妄想，我們再也無法否認市場必然的真理：惟有個人在自我選擇與努力之下能夠享有報償的果實，這樣的社會才得以繁榮興盛。

這樣的市場真理對於瑞典的社會民主主義者來說並不新奇。正如本書的讀者將會面臨到的，瑞典的社會民主福利國家毋需感激國家社會主義者的分析與策略。因為瑞典的社會民主福利國家的基本邏輯，是個人的選擇與行為對於市場創造的效力成就有所貢獻，但卻並未牴觸完善的福利國家服務的制度結構。

鄰近的東歐及前蘇聯的國家社會主義體系則恰好相反。正如我在前言這一部分曾經說過：「身為既是生產者，特別又是消費者的情況之下，蘇聯及其衛星國家的人民，在其每日生活當中，必然致力於打擊這個體系的管理邏輯。過度的規範與壓抑是不可避免的結果。」

然而，國家社會主義的崩潰卻危及瑞典人對自己特有的社會經濟制度的信心。自從一九三〇年代以來，爲了在資本主義與社會主義之間建立一個「中間路線」，始有瑞典「模式」的產生，而今卻不再是資本主

義路線的替代選擇——除非是沿襲瑞典及其他北歐國家的腳步。不過，一個小規模的邊陲國家能夠在兩個主流途徑之外開創另一個獨特的生路是一回事，被稱許為替代路線則又是另外一回事。

所以，1991年9月瑞典人拒絕社會民主黨繼續執政，改由卡爾·畢爾特（*Carl Bildt*）領導的保守黨入主政府，這並非偶然發生的事件。畢爾特並不打算改變原有的社會民主制度，他在上台之後宣稱：「在成功與失敗之間，並沒有所謂的中間路線。」畢爾特從年輕的一代獲得回響，這群年輕的世代向來將享受福利國家的利益視為當然，卻也逐漸將過去三代以來所建立的規範與妥協，當作不合時宜與過分約束。他們不再向瑞典經驗看齊，而是轉移目標，特別是正朝向更多政治聯盟的歐洲共同體。

經濟的成長自從一九八〇年代末期以來就極為緩慢。只要有相當的經濟成長，透過勞、資、政三方面的合作，就能夠打開效率與公平兩者之間的平衡之路。然而，一旦這樣的時代結束之後，批判之聲即逐漸歸咎這條平衡之路阻礙了必須長期增強效率的調適能力。同時，雇主面臨遠東及其他國家的強力競爭，亦透過海外投資——特別是整合後的歐洲——的方式，逐漸抽離瑞典高成本的勞力市場。

早在1992年起，經濟衰退就無情地襲捲瑞典，瑞典幣貶值，同時失業率也滑降到一九三〇年代以來未曾出現過的水準，新的失業人口出現了，其中包含技術性的工業與營建工人，他們是瑞典經濟的主力，甚至於遭富豪（*Volvo*）與紳寶（*Saab*）汽車裁員的工人也赫然在列。

隨著經濟的衰退，社會民主主義者宣佈他們已經做好與政府合作共渡危機的準備，繼而促成1992年9月底一項歷史性的「危機處理」協定。由執政聯盟與在野的社會民主陣營，再加上支持雙方的雇主聯盟與工會

聯盟，共同作成雙邊協商的成果，決議將國家財政赤字降低2.5%的國民生產毛額。這項決議使政府得以挽救瀕臨破產的銀行，並且籌措經費為失業青年創造更多在職訓練與額外教育的機會。

然而，瑞典新近失業者的賦稅減免以及津貼支付，卻迫使國家須持續面臨嚴重的財政壓力，而畢爾特所領導的政府就成為受害者。瑞典人民為了懲罰保守黨政府造成失業率提升到一九三〇年代以來未曾出現的水準，遂讓社會民主黨於1994年9月重掌政權。此後，縱使經濟已經開始復甦，不過如何讓就業率明顯增加，仍舊是新政府的難題。

對於社會民主主義政府無法開創就業政策，有部分解釋認為導因於經濟衰退時期公債利息負擔所帶來的財務限制。倘使未來幾年一般經濟成長持續進行，則瑞典必然足以在不破壞福利國家功能的前提之下，將債務控制在一定的比例之內。但是如果換成要明顯降低失業率，就又牽涉到更深層的因素了。

歐洲經濟的整合是上述這種因素之一。經過一場激烈的公民投票之後，瑞典於1994年11月以些微差距通過加入歐洲聯盟。拋開其他不說，加入歐洲聯盟等於是保證瑞典的失業率將與其他歐陸國家相差無幾。此外，以就業水準的經濟全球化為考量的影響，又關係到所有工業國家因為工作量與組成受到影響導致的工作本質的變遷。

以上這些發展，深深地震撼本書所提到的這些建構實踐社會民主制度的機構，但是並未讓其改觀——除了以下兩點例外：讓早已出名的充分就業終結、以及降低雇主參與會同勞方和政府進行有結構的合作之意願。

上述這兩項發展是否將破壞瑞典的福利國家？總之，正如先前丹麥經驗證明的，北歐福利國家可以在不具充分就業的環境中生存下來。但

是讀者將會見到在瑞典模式當中，充分就業如何扮演平衡本質的角色。同樣地，如果合夥的任何一方看不到合作的價值何在，則充分的平衡是很難達成的。

除此之外，我也相信瑞典的社會民主主義福利國家將會持續較低程度的三邊合作，以及較高程度的失業，原因是瑞典福利國家的基礎機構既不屬於經濟性的，也不屬於社會性的，總而言之，它們是文化性的，必須同時透過教育系統——特別是對於成人有助益的——、大眾傳播媒體、以及各種大眾文化工具進行資訊的傳布。

對於這些文化性機構所作的分析與描述或許是本書最重要的分析貢獻。毫無疑問地，瑞典的福利國家將會持續經歷一段辛苦的調適過程。但是因為它本身最根本的完整性的關係，這個國家仍舊大有可為。至於什麼是最根本的完整性？——不僅只是對於方案與政策變遷的特別而詳細的描述，本書仍將是這方面最大的貢獻。

亨利·米爾諾

1995年8月

林序

1986年秋，我到美國柏克萊加州大學攻讀社會福利博士學位。在上威連斯基（*Harold Wilensky*）的「比較政治經濟學」時，讓我真正地開了眼界。在來美之前，對社會福利的看法，不出英、美。總覺得英國是世界上社會福利辦得最好的國家，是福利國家的典範；而美國則是世界上社會工作發展得最好的國家，她的社會福利也理應不差，尤其是自1935年以來的社會安全法案，在台灣學子的心中已夠氣派了。雖然，威連斯基並不是以討論北歐模式為主，他主要研究旨趣在「工業主義邏輯」（*the logic of industrialism*），以及組合主義政治。但是，這門課卻提供了我日後研究社會民主的入門。

此後，我花了不少心血在收集北歐社會民主的資料。只要有關討論社會民主福利國家的文章、書籍，我都傾囊購買。1990年回國，時時不忘將所研究的社會民主制度引介給國人知道。1992年春在台大法學院由民主進步黨中央所召開的一場「全國民間會議」上，我應邀發表一篇有關社會福利的文章。在此之前，台灣經濟學界都習慣把社會福利當成是「社會救濟」。而社會福利學界也掙脫不出這種鬱卒，一來受制於美國社會福利的框架，二來，也不熟識經濟學界的論述。形成一種雞同鴨講的困境。對經濟學界來說，他們就是這樣想的，社會福利只不過是解決自由市場失靈的殘餘部份，以及表達自由主義的高貴與慈悲而已。對社

會福利學者來說，明明不是這樣，卻有口難言。強弱的學術傳統與政經地位，明顯地左右了對話的形勢與結果。

在那一場論文發表中，我大膽地以「社會民主之路或企業自由主義：台灣福利國家的抉擇」為題，直接挑戰台灣主流論述中的美式「企業自由主義」，而提出台灣應走社會民主主義的福利國。當然，我也知道這是擰竿跳，對於還在學習走美國自由市場經濟的台灣來說，瑞典模式幾乎是夢境。這並不是說要先有美國經驗，才能通往瑞典之路。其實這是一種選擇，而非先後順序。不可否認的是，在美國模式陰影下，瑞典簡直就是懶人的天堂，色情的溫床，失業者的樂園，商人的地獄。台灣人民就是這樣在看待瑞典的社會民主。更甚者，也有人把她與共產主義對等。荒謬之至。

我的台灣福利國抉擇引發了回響。當年，開始有國民黨與民進黨的福利國論戰。同時，社會福利界也認真地思考，除了英美之外，還有沒有其他形式的福利國家。對英美的偶像崇拜也開始動搖。這對台灣社會福利的發展絕對是好事。

這本書「瑞典——社會民主的實踐」，是我回國之後，在台灣的書店買到的書，讀了她，讓我興起一股想把她用中文介紹給國人的衝動。正好，我的學生美伶寫完了她的比較台灣、瑞典、美國兒童照顧的碩士論文，準備赴柏克萊去會新婚夫婿。因此，我請她把這本書在美國伴讀期間譯成中文，編入我為五南圖書公司主編的「社會工作叢書」之中。

正如作者自序的，本書並不在於詳細地討論瑞典的社會福利方案或立法的變革，而是在揭露瑞典社會民主的制度本質，是政治、經濟、社會、文化的解析。在台灣政治口號中的「民主、自由、均富」，其實應該屬於瑞典。台灣還早呢！這本書將瑞典社會民主的面紗掀開，也撥去

了我們塵封已久對瑞典福利國家的成見。是國人在為台灣思考出路時，不得不讀的一本好書。

作者米爾納（*Henry Milner*）是加拿大學者，他不但對瑞典社會民主有興趣，而且親自去瑞典研究。他的觀察深入中肯。有稱頌，但並不肉麻；有批評，但不偏頗。最近，他又出了一本新書「*Social Democracy and Rational Choice: the Scandinavian experience and beyond*」，也是一本值得一讀的好書。對社會民主的討論在比較政治經濟體制中地位甚為重要，這方面的書也佳作頻出。不過，讓國人先有一個較鮮明而完整的輪廓，是有必要的。因此，我推薦讀者先讀完這本書。

林萬億

一九九六春

前言

• ————— •

問題：爲什麼一個對於瑞典研究既無背景、且對於瑞典語言僅有粗淺瞭解的人，竟然會寫出一本討論瑞典社會民主制的書呢？答案：十分抱歉。這個故事應當從1983年開始說起，在此之前，我已投注十多年的時間，主要從事魁北克與加拿大政治活動的寫作。而正如我在前幾本個人著作中所說的：「左派國家主義者」（*left-wing nationalism*）的「新政治策略」已逐漸式微。雖然魁北克人黨（*The Parti Quebecois*）暨其來自工會主義者和知識分子的盟友，曾經打著社會民主與國家主義的旗幟，並掌控魁北克政治生命長達十年之久，但在當時卻也面臨失勢的命運。

當時我正在寫一本書，討論魁北克失敗的現代化教育系統，並且也接近完工的階段。一樁爲了與公共部門人員相抗衡，而由反魁北克黨政權的教師所主導的惡性罷工，不僅敲響改革的喪鐘，基本上也反應出社會民主陣營的凝聚力與信譽的衰敗；然而，爲什麼一個單純的薪資與工作條件的爭議，卻破壞了這個與社會團結和國家自由等大原則息息相關的運動呢？

現存於魁北克的相關文獻無法解答這個問題。這些有關社會民主的文獻所談論的，大致不出馬克思主義者鄙視社會民主爲「戴著人皮面具的資本主義」的範圍。在先前並無詳盡解釋的情況之下，我開始著手從理論與實務兩方面來討論社會民主制度。不過由於缺乏北美洲的實務經

驗，因此意謂著我的研究起點必須從歐洲開始。爲了完成這項計畫，不僅需要熟悉當今的歐洲經驗，特別是北歐以及德語區的國家；同時也代表必須回歸到以經濟政策分析的發展領域爲基礎。

我計畫以1985-6這一年的休假期間進行這項研究，而理想的研究地點是斯德哥爾摩。這個地方是否比其他社會民主政黨執政最久的國家更適合探索社會民主制度嗎？當然，其中是還牽涉了一些比較世俗的因素在內：斯德哥爾摩大學的政治科學系有一間可供訪問學者使用的辦公室，地點在靠近威拿—格倫中心（*Wenner-Gren Center*）的一所公寓；該中心則位於專供13歲學童就讀的羅達堡英語公立學校（*Rodaberg English-language public school*）內。

雖然我和內人對於即將身處海外的這一年感到興奮，但是有關我們將要介入瑞典與瑞典人民的這件事，並沒有其他人爲我們做鋪路的工作。我們到達目的地之後，內人法蘭西斯·波依爾斯坦（*Frances Boylston*）註冊進入國際研究所（*International Graduate School*），她參加的是一項北歐研究的跨學科計畫，其中包含密集的瑞典語文教學課程；而我則開始系統地研讀有關社會民主與經濟政策分析方法的資料。

每天我們不僅與瑞典人生活在一起，同時也逐漸地像瑞典人一樣，於是，在不知不覺中我們的興趣改變了，加拿大反而變得十分遙遠：我原本視社會民主爲抽象概念，到此卻親身感受到社會民主其實是一種生活的方式。我所研讀的資料逐漸以瑞典爲主，並且不時與瑞典的有識之士進行討論作爲補充，雖然那只是在我萌生對此主題進行系統研究的念頭之後的幾個月而已，但是內人和我透過每天比較我們所學習以及體驗的記錄，以分享我們所瞭解的東西，進而發展出一連串寫作的概念。因此，毫無疑問地，對本書最有貢獻的人，包括從概念成行之前、研究與

寫作的每一階段、一直到校對與編排索引，最大的功臣就是內人法蘭西斯·波依爾斯坦。

從幾乎每一種可以理解的情況，我發現自己是在理想的環境下寫出本書中的每一個部分，其中有相當成分應歸因於我們所要瞭解的瑞典社會的本質：它對外在世界的開放性、及其專注於實踐知識的累積與散布，幾乎沒有任何其他國家能提出一個平分秋色的條件。我從一些圖書館內發現到大量討論瑞典社會相關觀點的英文文獻，並且有許多研究組織都樂於提供其出版品給我；我所訪問或蒐集資料的瑞典人都是開放而有禮貌的，並且對於引導我取得訊息來源有很大的幫助——同時他們也說一口極流利的英語。當然，我也從幸福的環境中獲益良多，特別是斯德哥爾摩大學政治科學系所給我的禮遇，為此以及其他不計其數的輔助，我們很感激令人尊敬的系主任歐爾夫·儒因（*Olof Ruin*）。他明智的忠告與友誼，以及其夫人英格（*Inger*）的協助，這些都是我們穩固的支持來源。

明顯地，瑞典的社會民主制度並非未被開發的領域，當談到熟悉瑞典的政策與政治時，其中並不乏知識分子、或是有識之士。由於我的遲疑，一直到1986年春季以後，我才開始將以往累積的訊息、以及已蒐集的概念，作為以瑞典為焦點的一本書的寫作材料；而不是利用部分的背景資料，以便做一個有關社會民主的更廣泛的研究、及其應用於加拿大經驗的基礎。

本書的導論以提出吸引我去捕捉瑞典社會民主制度的誘因為開場。瞭解社會民主制度的關鍵在於把它當成一個社會系統去接近它；一個由人類透過共同制度作出互補而理性選擇的系統。所有現存的洞察文獻與相關訊息當中，無論是較廣泛的比較研究、抑或是從特殊角度處理瑞典

政策與政治的比較研究，都無法呈現這種重要的互補性。之所以要寫這樣的導論也是因為最近一些更一般的瑞典社會研究，無論作者是瑞典人或外國人，都缺乏從這個角度去探討的精神。

對於我選擇寫這樣的一本書，以及選擇書中內容，最具決定性的影響力來自瑞典勞工經濟學家哥斯塔·雷恩（*Gosta Rehn*）。從我在大西洋彼岸讀過的有限資料中，雷恩的戰後瑞典經濟政策模式已引起我的注意，當時我很驚喜地發現雷恩依然非常活躍，雖然目前他在歐陸或北美並未發表報告與講學，但是我仍舊可以在他位於斯德哥爾摩大學瑞典社會研究學院的辦公室找到他。

在瑞典的這一段時間內，幸蒙該國的同僚與朋友非常慷慨地閱讀我的全部或部分手稿，這是他們給我的最寶貴的協助。無論我能夠獲得多少次級資料，我仍需不斷地將我的概念與瑞典的有識之士進行切磋分享。雷恩的校閱是最徹底的，他的建議使我的作品獲得最大且最有價值的修正，他的周到有部分是因為他的人格表現——當談到社會現實的時候，他的務實、腳踏實地與促進社會現實等，正是瑞典人的模範；此外，雷恩是一位實踐的經濟學家，對於矯飾的繁榮抱著不予苟同的態度，這也是讓我輩接受其他社會學科訓練者感動的地方。

最重要的一點，我寫的許多題材是他努力的產物——還包括他的同僚的努力，這是雷恩一再堅持的。在戰後重要的二十年歲月中，他處於瑞典經濟政策的中心，並且主動參與國內外有關這些政策的爭論，本書的中間章節大部分是以他的概念與成就為基礎。

在瑞典時，另一股重要的影響力來自伯恩特·卡爾森（*Bernt Carlsson*），目前他是瑞典的北歐事務（*Nordic Affairs*）國務卿（*State Secretary*）。卡爾森是國際與瑞典的社會民主界著名領導人物，同時他也

是瑞典社會民主這方面最優秀的知識分子之一；湯馬士·盧登（*Tomas Lunden*），國際研究所的主任；班格特·史區弗特（*Bengt Strieffert*），北歐加拿大研究協會（*Nordic Association of Canadian Studies*）的秘書長；以及加拿大大使館的達西·梭普（*Darcy Thorpe*）。以上這些朋友給我莫大的幫助，引導我正確的方向，並協助我開啟門扉。

此外，在這一年當中，我曾與許多博學之士進行討論。在勞工運動界的人士包括雷恩著名的夥伴魯道夫·梅德諾（*Rudolph Meidner*）；及其在工會聯盟中的繼承人，安娜·海德柏格（*Anna Hedborg*）、安德斯·貝克斯壯（*Anders Backstrom*）、以及丹·安德遜（*Dan Andersson*）。至於政府方面，財政部門的拉斯·海根斯坦（*Lars Heikensten*）與米蓋爾·蘇爾門（*Mikael Suhlman*）；國務卿史瓦克·古斯塔夫遜（*Sverker Gustafsson*）；教育與文化部門的古內爾·史坦維斯特（*Gunnel Stenqvist*）；以及首相辦公室的漢斯·達何袞（*Hans Dahlgren*）與阿格內達·摩地格·湯姆（*Agneta Moddig Tham*），這些人值得特別感謝。至於業界部分，我從政策研究中心頂尖的經濟學者群那裏得到很有用的討論，這些人包括：岡拿·艾利亞森（*Gunnar Eliasson*），經濟與社會研究工業學院（*Industrial Institute for Economic and Social Research, IUI*）的主管；SNS的漢斯·修德斯壯（*Hans Soderstrom*）；FA研究所（*FA Radet*）的漢斯·德·吉爾（*Hans de Geer*），以及尼爾斯·艾文德（*Nils Elvander*）；還有現任職於SE銀行的艾利克·蘭得堡（*Erik Lundberg*）；崔克——漢沙保險公司（*Trygg-Hansa Insurance*）總裁科特史坦芬·蓋西喬（*Kurt-Stefan Geisicher*），他也是前任瑞典雇主聯盟的領導人；副總裁柏斯·強生（*Berth Jonsson*）；以及富豪汽車的卡爾·科何拉（*Karl Kohler*）。

在眾多學界人士當中，要感謝斯德哥爾摩大學的米契爾·米契雷提（*Michele Micheletti*）、柏鍾·威卓克（*Bjorn Wittrock*）、唐納·拉弗理（*Donald Lavery*）、維克·帕斯多福（*Victor Pestoff*）、黛安·聖斯博理（*Diane Sainsbury*）、史文·歐爾森（*Sven Olsson*）、安德斯·梅爾柏恩（*Anders Mellbourn*）、艾斯基爾·威登斯鳩（*Eskil Wadensjo*）、艾利斯·伯格（*Elias Berg*）、英格馬·飛格魯得（*Ingemar Fagerlund*）；魯德大學（*Lund University*）的艾格尼·古斯塔弗遜（*Agne Gustafsson*）、柏鍾·貝克曼（*Bjorn Beckman*）、海根·梅哥紐森（*Hakan Magnussen*）、拉斯·林德佛（*Lars Lindvahl*）；經濟與社會研究工業學院的帕威爾·沛利根（*Pavel Pelikkan*）；奧斯陸大學（*University of Oslo*）的古德馬·何那斯（*Gudmund Hernes*）；瑞典國際事務研究院（*Swedish Institute of International Affairs*）的卡達利那·安格堡（*Katarina Engberg*）；瑞典工人生活研究中心（*Arbets-livscentrum*）的安德斯·博斯壯（*Anders Brostrom*），和珍·林達海根（*Jan Lindhagen*）；挪威區域研究學院（*Norwegian Institute for Regional Research*）的波·史達瓦（*Per Stava*）；哥本哈根大學（*University of Copenhagen*）的波·麥德遜（*Per K. Madsen*）；斯德哥爾摩國際和平研究學院（*Stockholm International Peace Research Institute*）的康妮·華爾（*Connie Wall*）。在我研究政治與政黨這一部分的時候，與現任斯德哥爾摩日報（*Stockholm daily*）編輯的民意調查者漢斯·傑特堡（*Hans Zetterberg*）的討論使我獲益匪淺。斯德哥爾摩保守派報紙 *Svenska Dagbladet* 的編輯伊利莎白·寇娜（*Elizabeth Crona*）、班格特·強生（*Bengt Jonsson*）、以及記者安德斯·強生（*Anders Jonsson*）；財經時報（*Financial Times*）的記者凱文·東姆（*Kevin Dome*）；斯德哥爾摩地方議會的社會民主黨員克麗斯緹娜·托