

奧地利社會安全制度發展的理論分析

黃全慶*

摘要

本研究旨在探討奧地利社會福利發展的主要影響因素。整體而言，奧地利社福體系相對完善，其支出規模—特別是年金水準—頗高，但該國之社福體制係建構在以工作為中心的基礎上，其社會保險依職業類別分立，年金給付水準在性別、職業別間存在顯著差異，而公務人員給付水準偏高，使其制度傾向於 G. Esping-Andersen 所謂保守主義的類型。該國直到 1990 年代才有比較明顯的福利緊縮趨勢，而 2003 與 2004 年年金改革，勢將降低未來年金之給付水準，但也將使得各職業別間之差距逐漸縮小。奧地利今日相對完善的福利制度，主要基於其相對穩定的經濟、工會與左派政黨之高度影響，而福利體制具有與工作緊密結合與職業分立之特性，則是與該國基督民主政黨—人民黨的關鍵地位與社會伙伴關係之妥協性有關。由於奧地利政治體系中並無強大的否決者機制，使得改革得以快速進行。P. Pierson 所謂「新政治」對奧地利福利發展雖具補充解釋之價值，但從「舊政治」觀點似仍能對「永久性緊縮」時代的福利發展，提出具說服力之解釋。

關鍵詞：奧地利、福利國家、福利國家發展、社會福利理論、比較政治

* 朝陽科技大學社會工作系助理教授。作者感謝兩位匿名審查委員的指正與提供的寶貴建議，使作者得以修正缺失，然一切文責由作者自負。本論文為國科會研究計畫(NSC 96-2414-H-324-002)的部分成果，作者感謝國科會的支持。



壹、前言

對現代國家而言，人民的生活深受其福利制度的影響，福利的取得與否，更往往決定一個人是否會陷入貧窮之困境。因此，究竟一國應該建立怎樣的福利體系，往往是全民關注之焦點。而由於我們並不能拿人當實驗，在實驗各種制度後才去尋找「最合適」之制度，因此，透過對其他國家經驗的研究，我們一來可以借鏡他國之經驗，以作為我國未來福利制度改革方向之參考，二來也可以更瞭解自己福利制度之定位。然而，在學習國外經驗時，我們應同時瞭解其制度形成的背景，而不僅僅只是對制度做靜態的陳述，以避免冒然引進一國制度，而導致「水土不服」的現象。

雖然社會政策是公共政策研究的一環，但在台灣對於社會政策形成背景與過程之研究，似乎較不感興趣。社會政策相關領域的研究，比較集中在台灣未來應該辦怎樣的福利制度，而一些針對國外福利國家的研究，也比較停留在對於國外制度的介紹，而不是探討國外制度是怎麼來的。如此，我們常看到一些文章僅提出某國福利如何設計，所以我們也要如此辦理，這種論調往往缺乏對他國制度產生背景之認識，也缺乏反思本身制度沿革的背景。

本研究嘗試填補這塊研究領域之不足，筆者首先介紹奧地利主要社會福利的發展過程，並以較廣泛的理論基礎，探討該國社會福利為何如此發展，以深入研究其背後推動的力量主要為何？希望透過這樣的分析角度，能在認識其奧地利社福概況之時，也瞭解其形成背景。

筆者相信對奧地利經驗的研究具有相當高之價值，奧地利小國特性與台灣相近，此外，奧地利也曾存在國家認同問題，也是以出口為導向的經濟體，而公務員體系之福利制度相對於其他階層也較為完善，奧地利如何在具有這些特色下建構其社福制度與對其進行改革，應值得我們



借鏡與觀察。

本文主要採用文獻分析法，並運用有關福利國家福利發展之理論，檢視奧地利的福利發展之動力，主要文獻有：(1) 有關福利國家發展理論之重要理論著作；(2) 奧地利官方出版統計資料與研究、調查報告；(3) 學者，特別是奧地利學界對該國福利發展之已發表研究。

貳、奧地利社會福利之發展概述

一、19 世紀末到 1980 年代初期

奧地利與德國均為社會保險之先驅國家，早在 1887-1888 年奧地利即分別通過職業災害與健康保險兩大社會保險，且不同於德國的是，奧地利政府自始就未曾分攤社會保險費用¹。然而，相對於德國，奧地利年金制度的發展就落後許多，直到 1906 年才成立一個保障職員之退休保險體系，對勞工來說，退休制度的建立更是晚了德國近半個世紀。第一次世界大戰後，奧地利通過了許多與勞工保護法規（如一天上班 8 小時制）與勞動法法規（如企業民主與集體協約法），1920 年通過失業保險法，根據 Tálos and Wörister²，健保之納保人口從 1890 約 7% 提升到 1930 年 60%，但在勞工之退休保險方面，奧地利雖於 1927 年通過一個涵蓋老年、殘障與遺屬年金給付之勞工保險法，但同時又以經濟條件之改善為此法實施之前提，而隨著 1929 年全球經濟危機之到來，該條件始終無法達成，故勞工退休制度也因而胎死腹中。奧地利在 1938 年被德國

¹ Herbert Hofmeister, “Die ersten Sozialversicherungsgesetze”, Theodor Tomandl (ed.), *100 Jahre Sozialversicherung in Österreich* (Wien: Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, 1988), p. 5.

² Emmerich Tálos and Karl Wörister, *Soziale Sicherung im Sozialstaat Österreich: Entwicklung, Herausforderungen, Strukturen* (Baden-Baden: Nomos, 1994), p. 24.



併吞，德國之社會保險制度也因而取代奧地利原有之制度，奧地利勞工才因而首度取得老年經濟安全之保障，但該制度具有濃厚的種族主義色彩，例如猶太人是被排除在外的。

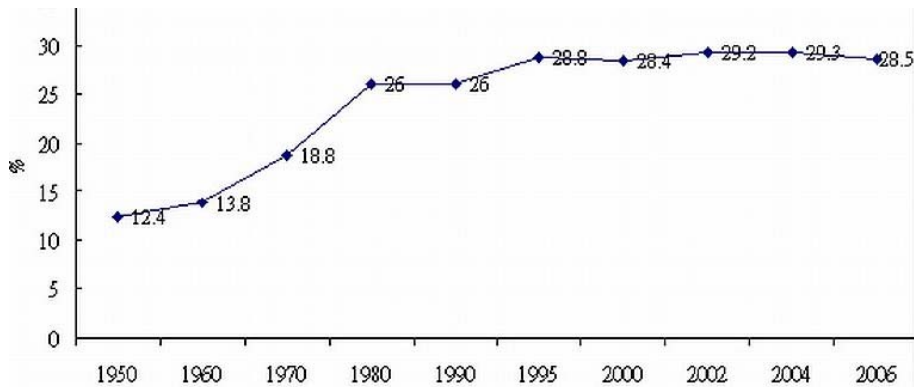


圖 1: 奧地利社會福利支出占國民所得之比率

資料來源: 1950-70 資料引自 Manfred G. Schmidt, *Sozialpolitik, Historische Entwicklung und internationaler Vergleich* (Opladen: Leske+Budrich, 1988), p. 137, 係根據國際勞工局對社會支出範圍之定義統計之; 1980 年以後之資料引自奧地利社會福利與消費者保護部之社會年報 (BMSG, *Sozialbericht 2007-2008: Ressortaktivitäten und sozialpolitische Analysen. Bericht über die soziale Lage 2007-2008: Analysen und Ressortaktivitäten*. Wien: BMSG, 2009, p. 161), 其計算方式之基礎為歐盟對社福支出之定義 (ESSOSS)

二戰後到 1970 年代，被視為是西方福利國家的「黃金年代」³，此時期奧地利的福利制度也有著大幅度的擴張，社會支出占國民所得的比率，在 1950 年僅約 12%，1980 年則已提高至 26.6% (見圖 1)。在社會保險制度方面，越來越多職業群體納入社會保險的保障的人口群，其中最具指標意義的發展，是 1955 年通過以保障勞工與職員的普通社會保

³ See Christopher Pierson, *Beyond the Welfare State? The New Political Economy of Welfare* (London: Polity Press, 2006).



險法（*Allgemeines Sozialversicherungsgesetz*），此法規涵蓋健康、職災與退休保險，成為往後其他職業別保險的主要參考法規。1957 年通過自營作業者與雇主社會保險，農民在 1956 年取得健保保障、1970 年納入退休保險制度，1979 年開辦自由業者之社會保險。而在年金給付方面，也越來越大方，尤其是 60 年代引進年金隨物價與國民所得動態調整制度、以及給予低額年金領取者之平衡加給（*Ausgleichszulage*）⁴，更使得退休者取得高度之保障，大幅減低老年貧窮之機率⁵。

二、1980 年代以來的社會安全制度發展

西方福利國家戰後之擴張，從 1970 年代開始出現疲態，Paul Pierson 更用「永久性緊縮」（*permanent austerity*）來形容「黃金年代」以後之福利發展趨勢⁶，從圖 1 可看出，奧地利的福利支出成長的確在 1980 年代以後開始趨緩，新右派開始嚴厲批判福利國家造成之財政窘況與福利濫用。有關福利濫用與依賴之主要批評標的，是失業給付與社會救助，至

⁴ 雖然奧地利老年年金制度中並未訂有基礎年金給付，但若年金額度低於一定標準以下（2009 年單身為 772.4 歐元，夫妻同住兩人共 1158 歐元），經過資產調查後，可以加發兩者之差額，例如若 2009 年一個單身退休人員之月退休金額度若為 500 歐元且無其他收入，申請平衡加給獲准後，則可以獲得 272.4 歐元之加給。這項制度是奧地利年金制度之一大特色，也可以說是一種另類最低給付制度。進行資產調查時，僅考慮本人與共同生活之配偶之所得，除非申請其它加給，子女的收入並不計算在內，故相對並不難獲得平衡加給之給付。2006 年有高達 11% 的退休人員領取平衡加給，且其基準接近奧地利平均淨中位數所得之 60%，亦即歐盟之相對貧窮線，對於減低奧地利老人貧窮之比率大有助益，Bundesministerium für Soziales und Konsumentenschutz (BMSK), *Sozialschutz in Österreich* (Wien: BMSK, 2007), p. 74.

⁵ 根據一份奧地利社會部之報告，若該國無退休金制度，2003 年應有 31% 的老年人將陷於貧窮（低於中位數所得之 60%），但因為有退休金制度，老年貧窮比率降為 16.4%，BMSK, *Bericht über die soziale Lage 2001-2002: Analysen und Ressortaktivitäten* (Wien: BMSK, 2004), p. 212。

⁶ See Paul Pierson (ed.), *The New Politics of the Welfare State* (Oxford: Oxford University Press, 2001).



於財政危機的批評，退休制度首當其衝，也因而奧地利從 1980 年代開始進行一波波的年金改革（Pensionsreforme），其主要目的在降低年金給付之水準。第一個年金緊縮出現在 1984 年，該改革首先廢除行之多年的最低年金給付制（＝計算基準之 30%），且計算基準（Bemessungsgrundlage）的衡量期間也對被保險人越來越不利，1984 年以前是以最高 5 年之月投保額平均為基準，但 1984 年年金改革將此計算期間延長為最高 10 年之平均月投保額，1987 年延長至最高 15 年平均，2003 年年金改革更延長至最高 40 年平均⁷。1990 年代中期，奧地利為了達成加入歐洲經濟與貨幣聯盟之條件，推出兩次的節約包裹法（Sparpaket），使緊縮趨勢更為明顯。

然而 1980 至 1990 年代對奧地利來說，並非僅在砍福利，現有給付制度也有部分被改善，例如 1997 年將每個投保年資換算成計算基準之所得替代比率，從原先的 1.9%（投保前 30 年）與 1.5%（30 年後），調整為統一每年皆為 2%，此外，此期間也推出一些新福利措施，其中尤以 1993 年開辦以稅收為財源的照護津貼（Pflegegeld）⁸對其建構更完善的福利網有著關鍵重要性。

2000 年社會民主黨（Sozialdemokratische Partei Österreichs，以下簡稱 SPÖ）結束了長達近 30 年的執政，2000-2006 年由偏右之人民黨（Österreichische Volkspartei，以下簡稱 ÖVP）與自由黨（Freiheitliche

⁷ Clemens Wiedermann, *Pensionsreform 2003: Sozialstaatsrückbau im Spiegel der Sozialpolitikforschung*. Diplomarbeit, Department of Political Science, University of Vienna, 2004.

⁸ 與德國、日本等國不同的是，奧地利長期照護體系並不是以社會保險的方式辦理，而是以稅收為財源，且只要符合失能程度之認定標準（每月至少 50 小時之照顧需求），不論其收入多寡，均擁有給付之請求權。給付之多寡視照顧需求時數而定，分七個等級，給付金額介於每月 154.2 歐元（第一等級）至每月 1655.8 歐元（第七等級）之間（2009 年）。其設計之主要理念在於透過給予有照顧需求者津貼的方式，讓其擁有選擇對其最佳之照顧方式之充分自主性。



Partei Österreichs, 以下簡稱 FPÖ) 聯合執政，並打出「零赤字」(Nulldefizit) 的執政目標，因此致使福利緊縮之速度加快。2001 年進行一系列砍福利措施，例如無子女的眷屬若以家庭成員身份納保，不再享有免繳健保費的權利，政府也降低失業給付之所得替代率，而讀大學也不再免費⁹。唯 Schüssel 總理第一任期(2000-2002) 也非僅僅砍福利，其重大新措施為育幼津貼(Kinderbetreuungsgeld) 之發放，將原本只有在懷孕前曾有工作者才能請領的方式，改為普及式給予每位育幼之父母親每日 14.53 歐元的津貼，而最長發放期間為 30 個月，但若夫妻共同分擔照顧責任，最長得領取三年之育幼津貼¹⁰。這使得奧地利繼家庭津貼、照顧津貼之後，添加了普及式津貼之陣容。

2002 年國會提前改選，Schüssel 總理所領導的人民黨在選票大幅成長後，開始進行更大幅度的福利緊縮措施，2003 年年金制度的改革，雖提高了育幼期間之投保費額(但被保險人不用繳費，由家庭平衡基金匯入保險費給相關之保險人)，對育幼者未來年金水準有所助益外，但其餘措施均旨在刪減退休制度的給付水準，其重大改變如下¹¹：

- (一) 逐步提高因長久的保險年資而提前退休的年齡；
- (二) 廢除減額平行(Gleitpension)¹²；

⁹ 自 2001 年起，奧地利、歐盟會員國與瑞士國籍之學生，每學期需繳交 363.36 歐元之學費，其餘外國學生則需繳交 726.72 歐元之學費，唯除藝術、音樂大學外，幾個國立大學對一些來自第三世界國家之學生，仍持續給予免學費待遇。2008 年冬季學期起，奧地利再度實施免學費政策，但非歐盟會員國、非瑞士、非第三世界國家國籍之學生(如日本、韓國學生)，仍須繳交每學期 363.36 歐元之學費，

¹⁰ AK (Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien) (ed.). *Sozialleistungen im Überblick: Lexikon der Ansprüche und Leistungen* (Wien: ÖGB, 2008), p. 36.

¹¹ Erika Marek, *Pensionsreform 2004* (Wien: Verlag Weiss), 2003, p. 7.

¹² 這是讓滿足前項提前退休條件，但不願完全退出勞動市場者的一種年金，領取者的年金額度與工作時間都將同時減少。



- (三) 降低每年投保年資換取之所得替代率（從 2003 年起的 2% 逐年調降，至 2009 年起將僅剩 1.78%）；
- (四) 提高提前退休之給付減額幅度（每提前一年退休，減額從原先的 3% 提高到 4.2%）；
- (五) 年金計算基準涵蓋期間，從 2003 年最高 15 年月投保薪資平均，每年擴增一年，至 2028 年將提高至最高 40 年之月投保薪資平均。

根據此項新的年金法規，想要達到最高給付 80% 之所得替代率，必須擁有 45 年之保險年資。而隨著計算基準的併計投保時間擴大到幾乎終身投保年資之平均，勢將大幅影響未來的年金水準，奧地利著名的社福學者 Tólos 甚至以年金制度之大轉向（Abkehr）來形容此回年金改革造成之影響，他認為該國未來年金制度將不再以生活水準之保障為目的，已達路徑之改變¹³。2004 年奧地利通過普通年金法（Allgemeines Pensionsgesetz, APG），其目的在將奧地利各種年金制度的給付規定一致化，打破長期以來各種職業分立退休制度下存在之差異，使得除地方政府公務員外，各職業團體年金體系間之規定趨同。

2006 年國會改選後，社民黨再次奪回睽違六年之久的總理一職，該黨隨即提出效仿丹麥模式，無條件發給每位退休者每月約 700 至 900 歐元年金津貼之主張，但並未被同為聯合執政成員的人民黨接受，人民黨認為應效法德國 2004 年之年金改革，主張延後退休年齡，並讓保費隨人口結構變動。但兩黨最終還是在 2008 年初達成新的共識，規劃實施「最低保障制度」（Mindestsicherung）。此制度並非由社民黨提出之普及式地發放最低退休金給所有老人，而是整合現有需經資產調查的制度，如社會救助、年金制度中的平衡加給（Ausgleichszulage）、失業給付制度中的急難救助（Notstandshilfe）¹⁴等制度，根據規劃之制度，經資產

¹³ Emmerich Tólos, *Vom Siegeszug zum Rückzug, Sozialstaat Österreich 1945-2005* (Innsbruck: Studienverlag, 2005), p. 70.

¹⁴ 失業者若領取最長失業保險給付期間後仍處失業狀態，經資產調查後，得繼續領取其原失業給付之 92% 的救助金。



調查確認貧窮者，將給予其現有所得與一個相對寬厚的貧窮門檻（單身者 747 歐元）間差距之補貼。此舉意味著將相對較高給付水平的年金制度中的平衡加給，適用於社會救助與失業給付之相關給付制度，如果能實施，將使大部分奧地利人脫離貧窮。唯由於該項重大改革政策牽涉到中央政府與地方聯邦之職權重新劃分（因為社會救助屬於地方職權），根據憲法，需經九個邦的議會批准通過才能實施。雖然到 2008 年年中，九個邦中有八個邦都已批准該議案，但民粹領袖 Haider 領導的 Kärnten 邦政府卻一直拒絕簽署，且兩執政聯盟政黨在健保改革過程中，無法達成妥協，最後走向重新選舉之路，因此該「最低保障制度」終究未能在 2008 年國會大選前實施。選舉過後，兩個極右政黨選票合計又再次逼近 30%，但社民與人民兩黨仍達成繼續執政之協議，並計畫在 2010 年實施此「最低保障制度」。

2007-2008 年社民黨與人民黨的重新聯合執政，最終雖仍未能實現最低保障制度，但也推出幾個重大革新措施，例如通過最低月薪制度（每月最低 1000 歐元（毛）工資）與推出「24 小時全天候照護制度」（24-Stunden-Pflege），後者之要點在補助雇用 24 小時在宅照顧，並修改勞工與社會保險法規，一方面保障照顧者之工作時間與範圍¹⁵，二方面也使目前遊走法律邊緣地帶的外籍看護得取得合法工作之地位¹⁶。

三、社會福利發展過程小結與體制特性

綜而言之，奧地利的社會安全制度奠基於 19 世紀，但其福利制度的大幅擴張，則是第二次世界大戰以後的事。戰後到 1980 年代初期，

¹⁵ 例如規定看護每工作 14 天後，應給予 14 日之休假日，雇主並只能要求其從事照顧服務工作等。

¹⁶ 依規定，目前未合法之外籍看護若在 2008 年 6 月以前合法登記後，就可以取得看護自營作業證（Gewerbeschein），並開始受到種種勞動與社會保險法之保障。



該國社會安全制度無論在給付水準與保障人口的廣泛度上，都有明顯的擴張趨勢，且與許多西方國家不同的是，奧地利直到 1980 年代，仍甚少進行福利刪減措施，Pierson 所謂福利緊縮（Retrenchment）的趨勢，在奧地利要直到 1990 年中期以後才比較明顯，而大幅度的緊縮措施主要出現於 2000 年至 2006 年人民黨與自由黨執政期間，2003 年年金改革法應是戰後所進行最大幅刪減福利的措施，將使未來年金水平大幅下降。2007 年以後，發展趨勢又有著朝向改善福利網的趨勢，若奧地利最終能通過最低保障制度，將意味著大部分貧窮人口均可擁有一個逼近奧地利中位數所得水準 60% 水準的可支配所得，該國社會救助所認定的貧窮線即便不是世界最高，也必定是世界最高之一。

從國際比較的觀點來看，奧地利福利支出占國民所得的比率，相對頗高，根據適用於歐盟全境之社會支出計算方式 ESSOSS（European System of Integrated Social Security Statistics），2005 年奧地利之社會福利支出占 GDP 之比率為 28.8%，略高於歐盟 27 國之平均值 27.2%。在歐盟中，僅比利時、法國、丹麥、瑞典、德國等五國之社福支出比率略高於奧地利¹⁷。而其年金替代率，根據奧地利社會部官方報告，2002 年之中位數退休金之所得替代率達 74%，遠高於德國（44.6%）、英國（16.6%）和瑞典（57%）等國之水準¹⁸。

從福利體制整體觀之，Esping-Andersen 將奧地利福利體制歸入保守主義福利體制中，其主因是該國福利體系，特別是在年金制度方面，具有階層地位之維持、公務人員福利顯著較優渥、年金保險制以多種職業類別成立等現象，符合他所謂「保守主義」或「組合主義」的幾個特色¹⁹。

¹⁷ Alexandra Petrasova, "Social Protection in the European Union," *Eurostat Statistics in focus*, No. 46, 2008, p. 3.

¹⁸ BMSK (2004), *op. cit.*, p. 36.

¹⁹ Cøsta Esping-Andersen, *The Three Worlds of the Welfare Capitalism* (Cambridge: Polity Press, 1990), pp. 70-76。有關奧地利福利體制是否可歸納為「保守主義體制」，請參閱黃全慶，〈奧地利年金制度的發展、類型與決定因素〉，「二十一世紀社會福利與國民經濟安全學術研討會」論文。新竹：玄奘大學社會福



進一步言之，社會保險制度是奧地利社會福利體系的核心，在社會安全的財源中，社會保險保費占該國 2005 年社福經費總來源高達 65.3%。²⁰ 但由於奧地利社會保險依不同職業類別分別成立，且給付主要取決於投保薪資與年資，致使性別、職業別間之給付水準，存在極大的差異，尤以年金給付水準之差異最為明顯。2007 年除公務員退休制度外之五大社會保險體系中，男性平均老年退休金為 1333 歐元，而女性僅 790 歐元²¹。而各個職業群體間的年金水準差異也極其明顯，以 2007 年 12 月之老年退休給付為例，勞工、職員、鐵路員工、礦業員工、自營作業者、農人之平均退休金分別為 755、1288、1155、1584、1216、689 歐元²²，而 2003 年 12 月時，公務人員的平均退休金高達 2582 歐元，比當年度勞工之平均退休金高出約 3.5 倍²³！

為何奧地利社會福利發展有著以上發展的過程？其福利水準為何相對較高？為何會發展出具有「保守主義」或「組合主義」特性的福利制度？這些是本文所關注的焦點，也是下文所有試圖回答的問題。

參、奧地利福利發展影響因素分析

一個國家社會福利發展究竟主要由哪些因素決定，是福利國家發展

利學系，2008/12/22。

²⁰ See BMSK (2007), *op. cit.*, p. 21.

²¹ Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, *Handbuch der österreichischen Sozialversicherung 2008* (Wien: HÖSVT, 2008), p. 21.

²² 同註 19，p. 20.

²³ Chuan-Ching Hwang, *Taiwans und Österreichs wohlfahrtsstaatliche Systeme im Vergleich: Typus und Bestimmungsfaktoren im Vergleich*. Unpublished doctoral dissertation, Department of Political Science, University of Vienna, 2006, p. 239.



理論的研究重心與爭論焦點，也是比較福利學界一個分析的重點²⁴，近年來也累積了非常豐碩的成果，但限於篇幅，本節將僅運用工業主義的邏輯、權力資源論、政黨差異論、新政治、制度論中的否決者等五個重要理論觀點，解釋奧地利福利發展的背後因素²⁵。

一、經濟與社會說：工業主義的邏輯

從功能學派的觀點來看，一項制度的存在通常是因為它滿足某些需求，而福利制度之所以建立，即在於因應工業化與人口老化所帶來的福利需求。簡單說，這個取向有兩個假設²⁶：(1)若一國的經濟越發達，則其福利制度將辦得越好，這個說法又稱工業主義的邏輯（Logic of Industrialism）；(2)若一國人口越老化，則會增加福利需求，故國家之福利支出也會增加。

工業主義的邏輯用來詮釋奧地利福利發展史，並不是都能得到滿意的答案。如果福利是工業化的產物，則理論上工業越發達的國家，應比別國更早開辦先進福利制度才對，然而奧地利早在 1880 年代就已開辦

²⁴ Manfred Schmidt, Tobias Ostheim, Nico A. Siegel and Reimut Zohlnhofer (eds.), *Der Wohlfahrtsstaat: Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich* (Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007; Nico A. Siegel, *Baustelle Sozialpolitik: Konsolidierung und Rückbau im internationalen Vergleich* (Frankfurt a. M.: Campus, 2002).

²⁵ 有關其他理論（例如新馬克斯、路徑依賴論、文化決定論、全球化等觀點）對奧地利福利發展影響之評估與詮釋，請參閱 Hwang, *op. cit.*

²⁶ 請參閱 Harold Wilensky, *The Welfare State and Equality* (Berkeley: University of California Press, 1975); Stephan Lessenich, “Soziologische Erklärungsansätze zu Entstehung und Funktion des Sozialstaates“, in Jutta Allmendinger and Wolfgang Ludwig-Mazerhof (eds.), *Soziologie des Sozialstaates: Gesellschaftliche Grundlagen, historische Zusammenhänge und aktuelle Entwicklungstendenzen* (Weinheim: Juventa, 2000), pp. 39-78; Manfred G. Schmidt and Tobias Ostheim, “Die Sozioökonomische Schule“, in Manfred Schmidt et al (eds.), *Der Wohlfahrtsstaat: Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich* (Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007a), pp. 29-30.



健康保險，但當時工業最發達的英國卻遲到 1911 年才開辦健康保險²⁷。而奧地利在第一次世界大戰後，由於受到戰爭的破壞，當時的經濟條件可說是百廢待舉，但卻進行了許多福利改革，尤其是勞工保護、失業保險、國民住宅方面。

不過，這個理論用來解釋第二次世界大戰以後的發展，就比較具說服力。在戰後到 1970 年代「福利國家黃金歲月」期間，奧地利福利的擴建與良好的經濟發展的確是同時發生的，而 1980 年代以來的福利發展動力的停滯，甚至緊縮，則與經濟成長趨緩似乎是有相關的²⁸。但整體而言，奧地利遲自 1990 年代才真正進入福利緊縮年代，以及今日相對較高的福利支出水準，應與該國經濟表現相對於其他歐洲國家，顯得頗為出色有關，尤其是該國失業率一直是歐盟會員國中，最低的國家之一²⁹。

然而，工業主義的邏輯很難回答，在哪一個具體的時間點一國會建立哪些福利制度？它也無法告訴我們，奧地利福利制度為何具有「保守主義」的特質？而若我們將更多的國家納入考量，雖說工業化國家的社會支出雖的確普遍高於發展中國家，然而同樣是工業高度發展的國家，為何富裕國家如美國、日本、加拿大、紐澳等國的福利支出水平相對較低？並且較不願意辦理更完善的福利制度（如美國迄今尚無全民健保）？這些問題顯然是工業主義邏輯難以回答的。

撇開經濟面，功能學派也提醒我們人口結構的變遷，也會影響福利的發展，理論上人口越老化，社福支出也應越高。然而，從表 4 可以看出，奧地利 60 歲以上人口占總人口的比率，從 1951 年到 1981 年只增

²⁷ C. Pierson, *op. cit.*, p. 110.

²⁸ 奧地利 1960 年代 GDP 平均成長率有 4.7%，1970 年代 3.7%，1980 與 1990 年代則分別為 2.3% 與 2.1%，Tálos, *op. cit.*, p. 41.

²⁹ Emmerich Tálos, "Umbau des Sozialstaates? Österreich und Deutschland im Vergleich," *Politische Vierteljahresschrift*, Vol. 45, No. 2, 2004, pp. 213-236.



加了 3.98 個百分點，但同一時間社會福利支出占國民所得的比率，成長了兩倍以上。而 1981 至 2001 之間，老化指數也僅微幅提高，但年金保險卻成了歷次「福利改革」的重點，故這部分之解釋力似嫌不足。

表 4：人口老化與社福支出占 GDP 之比率

	1951	1961	1971	1981	1991	2001
總人口 (a)	6.933.905	7.073.807	7.491.526	7.555.338	7.795.786	8.032.926
60 歲以上人口(b)	1.093.322	1.299.994	1.508.595	1.453.658	1.564.728	1.692.736
老人人口佔總人口之比率 (b/a)	15.62%	18.38%	20.14%	19.24%	20.07%	21.17%
社會福利支出占 GDP 比率	12.4% (1950)	13.8% (1960)	18.8% (1970)	26.9% (1980)	27% (1990)	28.3% (2000)

資料來源：Hwang, Chuan-Ching, *Taiwans und Österreichs wohlfahrtsstaatliche Systeme im Vergleich: Typus und Bestimmungsfaktoren im Vergleich*. Unpublished doctoral dissertation, Department of Political Science, University of Vienna, 2006, p. 261.

二、權力資源論

權力資源論 (Power Ressource Theory) 主張工會力量的強弱 (含工會本身與其結盟之政黨)，才是決定一國福利水準與制度建構方向的關鍵因素，主要代表人物有 Korpi、Esping-Andersen 等北歐學者³⁰。從這個理論來看，前述工業主義的邏輯無法解釋的謎團，似乎就獲得了答案。此理論可以解釋北歐與歐陸許多國家福利支出水準為何高於美國，因為顯然在北歐與歐洲大陸國家的工會，比美國的工會更具影響力。

以此理論用來解釋奧地利之社福發展，第一次世界大戰後初期奧地利之所以開辦了許多福利措施，則是因為在 1918-1920 年，與勞工緊密

³⁰ See Walter Korpi, "The Power Resources Model". in Christopher Pierson and Francis G. Castles (eds.), *The Welfare State Reader* (Cambridge: Polity Press, 1983), pp.77-88; Esping-Andersen, *op. cit.*



結合的社會黨是當時的執政成員之一。而 1920 年以後直到 1945 年，該黨一直無法取得中央執政權，故奧地利的福利發展動力停滯了，但在社會黨大本營維也納，則興建了眾多的勞工住宅。第二次世界大戰以後，奧地利福利支出大幅擴張，並使奧地利躋身成為福利先進國的原因，也與奧地利工會在其政治體系中的高度影響力有關。

奧地利利益團體的特色之一，是國家賦予幾個主要利益團體獨占地位，勞工代表有兩大組織：勞工與職員工會（Kammer für Arbeiter und Angestellte）與奧地利（產業）工會聯盟（Österreichischer Gewerkschaftsbund, ÖGB）。勞工與職員工會主要是一個服務性、資訊性的機構，而產業公會（ÖGB）就比較是一個代表勞工與雇主談判的機構。而商會（Wirtschaftskammer）代表雇主之利益，兼具服務性與談判性兩大功能³¹，農民的代表則是農會（Landwirtschaftskammer）。這四個利益團體除產業工會ÖGB外，相關從業人員均需強制性加入，且成員均需繳交會費。

這四大利益團體不僅扮演傳統遊說任務而已，在奧地利政治體系中，此四大利益團體無論在國會殿堂外的協商、社會保險人的管理、甚或勞動法庭法官的提名等，均有其高度影響力。在 2000 年以前，奧地利重大財經政策通常會先在由這四大團體所組成的「社會伙伴關係」（Sozialpartnerschaft）中，進行協商，等達成共識後，再提到國會成為議案，許多議案也因而以一致決的方式通過。

工會之所以能夠與資方代表平起平坐參與協商，也跟它的高組織率³²以及與政黨高度結盟有關。也因此，至少在 2000 年代以前，重大

³¹ Emmerich Tálos and Bernhard Kittel, *Gesetzgebung in Österreich, Netzwerke, Akteure und Interaktionen in politischen Entscheidungsprozessen* (Wien: WUV, 2001), p. 65.

³² 從國際比較的觀點來看，奧地利工會組織率（=工人加入產業公會者占全體勞工之比率）相對頗高，1960 年有 60%，1990 年有 54% 工人加入產業公會，



財經法案若無工會之同意，幾乎不能通過，因而，奧地利人民甚至用「第二個政府」(Nebenregierung)來稱呼社會伙伴關係³³。工會的高度影響力解釋了為何奧地利社會福利體制相對完善的原因。不過也因為在社會伙伴關係中，工會不是單方面具影響力，往往需與資方代表交換條件才能達成協議，這部分解釋了為何奧地利福利體制不如北歐那麼強調普及性的原因。

但從 1980 年代起，奧地利工會影響力已逐漸減弱。利益團體強迫加入制漸漸遭受到質疑，而四大利益團體中唯一採自由加入的產業公會 ÖGB，其會員數也因為產業結構的改變等因素，大量流失。而原先存在於利益團體幹部與政黨菁英人員之高重疊性，也逐漸減弱。1978 年時，高達 55.8% 的國會議員本身也是利益團體幹部，但到了 2000 年該比率只剩 14.8%，社會民主黨國會議員中，同時擔任工會幹部的比率雖相對較高，2000 年時也只有 18.5%³⁴。進入新世紀以後，社會伙伴關係在政治體系中，已不再能呼風喚雨，2003 年年金改革就不是在社會伙伴關係架構下，經過利益團體達成共識後才提出。甚至工會曾在 2003 年發動第二共和以來最大規模的罷工抗議，都無法阻止該年年金改革法案之通過。而在 2007 年以後，隨著社民黨與人民黨兩大黨再次聯合執政，四大利益團體組成的社會伙伴關係，再次在政治決策過程中，扮演重要角色³⁵，因而福利發展方向，也較朝著填補現有福利制度之漏洞的方向進

但近年來則有迅速衰退的趨勢，2002 年工會組織率僅剩 36%，參見 Ferdinand Karhofer, “Arbeitnehmerorganisationen“, in Herbert Dachs et al. (eds.), *Politik in Österreich. Das Handbuch* (Wien: Manz, 2006), p. 466.

³³ Herbert Obinger and Emmerich Tálos, *Sozialstaat Österreich zwischen Kontinuität und Umbau: Eine Bilanz der ÖVP/SPÖBZÖ-Koalition* (Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006), p. 48.

³⁴ Ferdinand Karhofer and Emmerich Tálos, “Sozialpartnerschaft unter Druck“, in Anton Pelinka, Fritz Plasser and Wolfgang Meixner (eds.), *Die Zukunft der österreichischen Demokratie. Trends, Prognosen und Szenarien* (Wien: Signum-Verlag, 2000), pp. 381-402.

³⁵ Emmerich Tálos, *Sozialpartnerschaft: ein zentraler politischer Gestaltungsfaktor in der Zweiten Republik* (Wien: Studienverlag, 2008).



行。

綜而言之，權力資源論對於解釋奧地利社會福利的發展，似乎頗具說服力，不過該理論太聚焦在工會與勞工政黨的影響力，是其一大缺失。因為工會與勞工政黨未必是唯一主張建立福利體系的政黨，歐洲的基督民主黨在許多時候並不反對建構完善之福利制度；甚至與勞工結盟的左派政黨執政，有時也會砍福利，例如 1990 年代中期奧地利雖然由社民黨擔任總理，但為了達到加入歐洲貨幣與經濟聯盟的目標，也推行一系列的刪減福利措施。

三、政黨差異論

為了補足權力資源論過度強調工會的影響力，且把非勞工政黨有意無意的打入「反福利」的陣營，政黨差異論（*Parteiendifferenztheorie*）強調應分析更多政黨之角色、其意識型態及其執政差異，並主張不同的執政黨，就會有不同政策偏好，因而也會有不同的社會福利發展³⁶。與權力資源論相同地，此理論亦主張一國若有強大的左派政黨，就會有高水平的社會福利發展³⁷。此種觀點可以充分解釋美國福利水準相對歐洲落後的原因，因為美國的兩大黨均不能算是左派政黨，不像歐洲往往有強大的勞工政黨，此外歐洲的基督民主黨本質上並不反對辦福利，只是強調福利應與工作結合。

從這個理論觀點出發，奧地利相對較高福利支出，似乎可歸因於左派社會民主黨的高度影響性，從 1945 年至 2000 年，該黨幾乎均是執政

³⁶ Douglas A. Hibbs, "Political Parties and Macroeconomic Policy", *The American Political Science Review*, Vol. 71, No. 4, 1977, pp. 1467-1487.

³⁷ Jens Alber, *Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat: Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa* (Frankfurt a. M.: Campus, 1987); Manfred G. Schmidt, *Sozialpolitik, Historische Entwicklung und internationaler Vergleich* (Opladen: Leske+Budrich, 1988).



黨之一員，只有 1966-1970 年曾淪為反對黨。而當各國在 1990 年代大多進行福利緊縮措施之際，奧地利由於仍是左派執政，社民黨政府雖然也採取福利緊縮，但也有部分福利改善或開辦，如 1993 年的照護津貼與 1997 年調高年金所得替換率。而 2003 年年金大幅改革，則是因為執政黨改為中右聯盟的結果。

政黨差異理論的貢獻之一，在於提醒我們不要只分析傳統與勞工結盟的社會民主黨的角色，應給予基督教民主黨更多的關注。德國福利學者 Schmidt 甚至認為德國基督民主黨也是「社會國政黨」（Sozialstaatspartei），只有在經濟發展不佳時，該黨才會比較不那麼支持擴張性福利³⁸。奧地利的基督民主屬性政黨—人民黨（ÖVP），基本上也不應以反福利政黨稱呼之，該黨參與執政期間也足以與社民黨分庭抗禮（1945-1966; 1986 迄今），在在都讓人不能忽視該黨的角色。唯該黨在福利緊縮年代，已逐漸揚棄凱因斯路線，並有向新自由主義靠攏之趨勢³⁹，這也說明了該黨為何在 2000 年選擇自由黨，而不再繼續與社民黨聯合執政的原因。

但這個理論也有一些缺失，首先它高估政治可影響的程度，並低估經濟、社會與政治體系對執政黨行動與決策能力的限制，尤其是財政因素往往限制一國福利的持續擴張⁴⁰，因此，有時左派政黨執政，也會迫於財政問題而刪減社會福利支出，例如奧地利社民黨 1990 年代的節約

³⁸ Manfred Schmidt, *Sozialpolitik in Deutschland, historische Entwicklung und internationaler Vergleich*, 3rd ed. (Opladen: Leske+Budrich, 2005), p. 170, 207.

³⁹ Wolfgang C. Müller, “Die österreichische Volkspartei“, in Herbert Dachs et al. (eds.), *Politik in Österreich* (Wien: Manz, 2006), pp. 356-357.

⁴⁰ See Reimut Zohlnhöfer, “Der Einfluss von Parteien und Institutionen auf die Wirtschafts- und Sozialpolitik,” in Herbert Obinger, Uwe Wagschal and Bernhard Kittel (eds.), *Politische Ökonomie, Demokratie und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit* (Opladen: Leske+Budrich, 2003), pp. 47-80; Herbert Kitschelt, “Partisan Competition and Welfare State Retrenchment: When do politicians choose unpopular policies?” in Paul Pierson (ed.), *The New Politics of the Welfare State* (Oxford: Oxford University Press, 2001), p. 301.



包裹法案 (Sparpaket)。另一方面，即便是新右派政黨執政，如 80 年代英美政府，也未必會支解福利體系⁴¹，而右派執政也可能引進開創性且拒改善福利網的措施，例如奧地利在 2002 年人民、自由黨聯合執政下，也通過了普及式發放的育幼津貼，使懷孕前未就業之父母也可取得該津貼⁴²。此外，奧地利人民與社民兩大黨，並不能被視為僅代表單一利益之政黨，在第一共和期間，兩黨之社會基礎界線的確很明顯，社民黨代表工人的利益，而人民黨的前身-基督民主黨，則主要代表教會的利益，但在二戰以後，兩大黨均試圖開拓新選民基礎，不再侷限於原有之選民結構，也因而使其政黨內部出現個別黨團 (Fraktion) 利益，特別是人民黨，除其原先天主教組織外，該黨也由有來自農會、商會與工會裡與該黨關係密切之分支組織組成其權力核心，因而已成為名符其實的「人民黨」⁴³。而兩大黨傳統選民基礎，也受到新興政黨的挑戰而出現大幅異動，以奧地利 1999 年選舉為例，根據民調，由 Haider 領導的「極右派」政黨自由黨 (FPÖ) 獲得 47% 勞工支持，只有 35% 的勞工在當年投票給「左派」的社民黨⁴⁴，那麼社會民主黨是否仍是名正言順的「勞工政

⁴¹ See Paul Pierson, *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment* (Cambridge: University Press, 1994).

⁴² 雖然這與該兩黨之意識型態吻合，一般認為被歸為極右派的自由黨較獲男性選民之支持，育幼津貼意味著補助育幼成本，鼓勵女性留在家裡帶小孩，而非如北歐般提供更多的公立托育機構，讓女性可以同時兼顧工作與家庭。而人民黨支持天主教價值的屬性，原就比較傾向於不反對傳統性別的分工。Emmerich Tálos, “Sozialpolitik zwischen konservativen Tradition und neoliberaler Orientierung: eine Ein-Jahresbilanz der ÖVP/FPÖ-Regierung”, *Kurswechsel*, No. 1, 2001, p. 18; Sieglinde Rosenberger and Gabriele Schmied, “Treftsicher. Sozialpolitik zwischen 2000 und 2002”, in Sieglinde Rosenberger and Emmerich Tálos (eds.), *Sozialstaat: Probleme, Herausforderungen, Perspektiven* (Wien: Mandelbaum, 2003), pp. 96-120.

⁴³ Anton Pelinka, *Zum Glanz und Elend der Parteien: Struktur und Funktionswandel des österreichischen Parteiensystems* (Wien: Studienverlag, 2005), p. 26; Anton Pelinka and Sieglinde Rosenberger, *Österreichische Politik, Grundlagen, Strukturen, Trends* (Wien: WUV, 2003), p. 152.

⁴⁴ Fritz Plasser, Gilg Seeber and Peter A. Ulram, “Breaking the Mold: Politische Wettbewerbsräume und Wahlverhalten Ende der neunziger Jahre”, in Fritz



黨」，就不無疑問。因此，在選民基礎已出現質變且政黨內部異質化後，如何明確定位政黨之「左」「右」屬性，似不再無爭議，因此，單由執政政黨來觀察社會政策發展，將受到一定的限制。

四、新政治觀點

前述有關工會與政黨對福利發展的影響力評估，Paul Pierson認為僅適合用來解釋 1970 年代中期以前福利黃金時期的發展，並不適用於解釋 1980 年代以來福利緊縮（retrenchment）期間的福利發展，因為兩者發展邏輯不同。黃金年代（戰後至 1970 年代中期）可以用權力資源論、政黨差異論來解釋，因為那個時候發展邏輯是「爭功」（credit claiming），所以當左翼政黨執政時會極力爭取福利，並向人民說那是他們努力爭取來的；但這種「舊政治」已不適用於解釋 1980 年代以後之發展，因為在所謂「新政治」（new politics）的緊縮年代，福利國家的發展邏輯是「諉過」（blame avoidance），也就是在砍福利時會避免把帳算在自己頭上，以免在下次選舉時被選民唾棄⁴⁵。

順著Pierson的邏輯，右派執政未必會砍福利，因怕被選民唾棄，一些新政治支持者如Ross⁴⁶甚至主張左派執政反倒更會砍福利，因為他們過去比較站在勞方、弱勢這邊，砍福利時可向選民解釋那是不得不的事，較不擔心選票流失，反而具有「尼克森到中國」（Nixon goes to China）⁴⁷的效應。在當今不同政黨執政對福利發展的影響不再那麼明顯之「

Plasser and Peter A. Ultram (eds.), *Wahlverhalten in Bewegung: Analyse zur Nationalratswahl 2002* (Wien: WUV, 2003), p. 129.

⁴⁵ Paul Pierson, "The New Politics of Welfare States", *World Politics*, Vol. 48, 1996, pp. 143-179.

⁴⁶ Fioana Ross, "Beyond Left and right: The New Partisan Politics of Welfare", *Governance*, Vol. 13, No. 2, 2000, pp. 155-183.

⁴⁷ 美國總統尼克森曾以反共著稱，所以當他 1972 年拜訪中國時，比較不用擔心被罵投共、出賣美國，「反共者」尼克森反而成為第一位訪問中華人民共和國的美國總統。



新政治」下，且西方國家均面臨所謂「永久性緊縮」(permanent austerity) 壓力時，為了避免被選民責備，福利緊縮往往具有以下現象⁴⁸：

1. 政府通常會在獲得更大多數支持後（不只是過半就好），才會大幅刪減福利，因為這樣可以分散砍福利的責任風險。
2. 在刪福利的同時，會在某一部份改善福利，這樣至少可以告訴選民，執政黨不是只有砍福利。
3. 將刪減福利弄得很複雜，尤其傾向於使用一些專業術語，讓民眾聽到難以理解，來不及反抗時就已暗渡陳倉，生米煮成熟飯。

我們從前文分析來看，對於奧地利 1980 年代以後的發展，舊政治的觀點（權力資源論、政黨差異論）其實還是有其說服力，不過，Pierson 提供的觀點，可以作為解釋奧地利近年來社會安全制度發展的補充。正如 Pierson 所言，奧地利左派政黨執政時，未必就不砍福利，而且 1990 年代中期的福利改革，也都經過社會伙伴關係的背書，尋求了更廣大共識後才進行。而 2003 年與 2004 年年金改革中，創新了許多新術語，例如用「走廊年金」(Korridorpension) 這個奇特的術語，取代原本簡單易懂的用語——「因擁有長期保險年資可提前退休」(vorzeitige Pension bei langer Versicherungsdauer)，實際上就是要更加嚴格地限制這個提前退休之管道，也的確達到讓民眾一時不知所措的效果。此外，人民黨與自由黨聯盟先在 2002 年通過育幼津貼，更可以轉移人們指責政府僅僅砍福利的責備，而當時財政部長不時喊出之口號是達成預算「零赤字」目標，可以將責備轉給前朝政府留下的赤字，這些在在都是為達到 Pierson 所謂 blame avoidance 的目的。

但「新政治」觀點刻意貶低政黨與利益團體的影響性，是一個主要弱點，尤其是從年金改革的過程我們可以看出，工會的減弱加上右派政黨的執政，仍是 2003 年與 2004 年之年金大幅改革通過的關鍵，且與 Pierson 預測不符的是，2003 年年金改革並未尋求更廣泛的支持下就進

⁴⁸ P. Pierson (1996), *op. cit.*; P. Pierson (2001), *op. cit.*



行，當時工會甚至發動了第二共和自 1945 年成立以來最大的罷工活動，人民與自由兩黨執政聯盟仍照樣進行刪減福利的「改革」措施，並沒有企圖避免被指責砍福利的責任。

五、制度論：否決者觀點

近年來在制度論觀點中，否決機制（Veto Player, Veto Points）的概念頗受矚目，其基本主張是如果一國政治體系存在越多的機構或制度，可以否決執政黨政府的政策，則決策過程會變慢，勢將影響福利建構或改革之速度。否決機制主要包括公民投票（特別是在瑞士）、憲法法院（特別是在德國）、聯邦政府（如美國、德國等）⁴⁹。當總統未能掌握國會多數時，台灣的立法院也可以列入重要否決者的陣營。

以瑞士為例，由於該國擁有眾多否決機制（特別是公投與聯邦制），使政府權力受限，因而影響該國決策速度，故當各國在戰後黃金時代建構福利制度時，該國福利發展相對落後，但當 80 年代以來其他國家開始朝刪減福利方向發展時，該國福利刪減幅度也相對較小，甚至在部分制度方面仍有擴張的趨勢⁵⁰。

從奧地利的憲政體制觀之，奧地利似乎符合了眾多否決點的特徵，例如該國為聯邦國家，有兩個國會；此外，該國也有公民投票、總統直

⁴⁹ Manfred Schmidt and Tobias Ostheim, "Politisch-institutionalistische Theorien", in Manfred Schmidt et al. (eds.), *Der Wohlfahrtsstaat: Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich* (Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007b), pp. 63-74; George Tsebelis, *Veto Players: How Political Institutions Work* (Princeton: University Press, 2002); Evelyne Huber and John Stephens, *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Politics in Global Markets* (Chicago: University of Chicago Press, 2001).

⁵⁰ Huber and Stephens, *op. cit.*; Guiliano Bonoli, "Political Institutions, Veto Points, and the Process of Welfare State Adaptation," in Paul Pierson (ed.), *The New Politics of the Welfare State* (Oxford: Oxford University Press, 2001), pp. 238-264.



選、獨立的憲法法院等等，使該國在否決點上得分頗高⁵¹。不過如果仔細一一分析，這些否決機制似乎「重看不重用」。首先，雖然奧地利總統係由直選產生，且憲法上賦予總統不少權力，但由於歷任以來的總統均尊重國會多數之決定，不會任意強行提名無法在國會獲多數支持的人選成為總理，因此，其決定政治方向的能力，仍極其有限。這一點尤其在 1999-2000 年組閣過程可以明顯看出，當時總統Klestil個人雖然反對爭議人物Haider領導之政黨FPÖ成為聯合執政之一員，但最後仍提名已與Haider簽訂執政協約的人民黨黨魁Schüssel為閣揆，並在其餘 14 個歐盟國家抵制下，人民與自由兩黨共組聯合政府。因此，奧地利實質上是一個內閣制國家，誰能掌握國會多數，誰就能組織政府，而國會多數聯盟自然不會扯「自己人」政府的後腿，扮演積極性否決者的角色。

奧地利雖是聯邦國家，擁有兩個國會，但如果代表全國的國家議會（Nationalrat）通過一個法案，代表各個邦的聯邦參議院（Bundesrat）並不像德國聯邦參議院那樣擁有否決權力，因為即便奧地利參議院投票反對國家議會的決議，國家議會只要再一次以簡單多數通過該法案，該法即生效。換言之，奧地利聯邦參議會僅能產生延遲法案的通過的效果，但不具否決權⁵²。

再者，奧地利的直接民主並不像瑞士與美國那麼高度發展。奧地利雖有公民投票制度⁵³，但到目前為止僅舉行過兩次，一次成功阻止了核電廠的繼續興建（1978年），另一次則是1994年公投加入歐盟，換言之，兩次幾乎都與社會政策無關。奧地利另一個直接民主機制是創制權

⁵¹ Schmidt and Ostheim (2007b), *op. cit.*, p. 73.

⁵² Herbert Obinger, "Föderalismus und wohlfahrtsstaatliche Entwicklung: Österreich und die Schweiz im Vergleich", *Politische Vierteljahresschrift*, Vol. 43, No. 2, 2002, pp. 235-271; Obinger and Tálos, *op. cit.*, p. 41.

⁵³ 奧地利公民投票分強制性與選擇性兩種情形，前者是當牽涉到聯邦憲法的「整體改變」（Gesamtänderung）時，即必須進行公投，例如1994年公投加入歐盟屬之；而後者需由國會議員三分之一以上連署且經半數以上通過時才得進行之。



(Volksbegehren)，但若提案成功後（需 10 萬個以上合格選民簽署），並不像瑞士般可以成為公民投票之議案，而是取得提案至過會、並列入議程的權力而已，創制議案通過與否仍繫於國會之多數。創制權甚至往往淪為政黨用來炒作新聞的工具，因為各主要政黨根本不需透過創制的方式，就能在國會中提案，由其所屬國會議員直接提出即可，但連執政黨都樂於提出創制權之簽名活動，其設定政治議題的動機不言可喻。因此，創制權的否決效果實際上極其有限。

在奧地利憲政體制下唯一能真正扮演否決者角色的，應僅為憲法法院⁵⁴，不過由於奧地利憲法法院成員過去往往是社民黨與人民黨交換人選下產生，所以在這兩黨長期聯合執政期間，不常出現法規被憲法法院解釋為違憲的情形。此外，奧地利國會也可以透過三分之二多數的決議，將一個法案提升到具憲法位階之效力，以規避憲法法院之解釋⁵⁵，因此，憲法法院的否決者角色過去並不凸顯⁵⁶。但 2000-2006 年人民與自由黨執政期間，情勢有所改變，因兩黨在國會並未擁有三分之二之多數席位，無法再以制訂憲法位階之法律來迴避憲法法院之釋憲權，也因此反對黨在這幾年當中，曾多次以申請釋憲的方式，成功阻止了部分法規之施行。不過這這往往僅涉及部分條文，執政黨只要修改部分條文，往往仍能通過合憲審查，也因此憲法法案未阻止重大法案如 2003 與 2004 年重大年金改革之通過。

而在憲政體制外方面，而如前述，奧地利「社會伙伴關係」具有高

⁵⁴ Herbert Obinger, "Veto Players, Political Parties and Welfare State Retrenchment in Austria", *International Journal of Political Economy*, Vol. 32, No. 2, 2004, p. 51.

⁵⁵ 例如 1990 年聯邦憲法法院曾以違背平等原則為由，將男女不同退休年齡（男 65 歲，女 60 歲）的規定解釋為違憲，但國會卻於 1992 年以超過三分之二之多數決方式通過一個具憲法位階的法案，明確規定男女不同退休年齡並不違反憲法，然而卻又同時於法規中訂定將於 2019 與 2024 間，逐步提高女性法定退休年齡至 65 歲。Theodor Tomandl, *Grundriß des österreichischen Sozialrechts* (Wien: Manz, 2002), p. 164.

⁵⁶ Pelinka and Rossenberger, *op. cit.*, p. 139-141; Tálos and Kittel, *op. cit.*, p. 60.



度影響力，那麼，該利益團體決策機制是否能扮演關鍵否決者的角色呢？實質上，該機制之所以曾經「喊水會結凍」，主要是因為人民與社會民主黨兩大黨長期聯合執政所培養出來的默契，兩大黨的長期合作，不僅使兩黨在政治上取得政權，該兩黨影響層面也滲透到社會各個層面，人民往往有一種印象，從銀行經理到小學校長，甚至小到郵差之派任，兩大黨均長期互相安插人事，例如若小學校長由親人民黨者擔任，則副校長往往由親社會黨者擔任之⁵⁷。因此，只要這兩黨仍聯合執政，彼此均不想主動挑戰這個共識。然而，社會伙伴關係並不是一個真正具有否決者角色的機制，因為它一直並未列入憲政體制中，且四大利益團體間的合作是建立在彼此自願的基礎上，一旦政治情勢丕變，執政黨是否願意將決策權讓給社會伙伴關係，就不無疑問⁵⁸。在 2000 年至 2006 年間，當社會黨淪為反對黨，且工會會員大量流失後，工會就不再能在政治體制中產生否決作用，例如雖然工會曾在 2003 年發動全國性大罷工，卻無力阻止 2003 年年金改革的通過。以研究該國利益團體決策模式聞名的奧地利學者Tálos認為，社會伙伴關係的「黃金時代」已過去，在 2000-2006 年右派聯合政政下，政治決策權已大多由國會主導，亦即由多數決取代過去協商民主的運作模式⁵⁹。

總之，由於奧地利政治體系中缺乏有力的否決者機制，我們可以看出該國執政黨若要進行福利之擴張或緊縮，通常能在很快的時間內可達成。若與德國相較，制度因素的影響就顯得突出，Busenmeyer在比較德

⁵⁷ 這種現象常被社民、人民兩黨以外之政黨批評為分贓政治(Proporz)。此制度從正面來說，解決了第一共和(1918-1933)奧地利曾存在的嚴重左右對抗氣氛，有助於促進二戰後奧地利人民間之和解與團結。然而，這個體制在 1990 年代被當時的極右派領袖 Haider 強烈抨擊，並逐漸獲得共鳴，這也是這個以排外著稱的自由黨之所以曾經在 1999 年選戰中，取得將近 30% 選票的重要因素之一。

⁵⁸ Obinger and Tálos, *op. cit.*, p. 48.

⁵⁹ Emmerich Tálos, "Sozialpartnerschaft. Austrokorporatismus am Ende?" in Herbert Dachs et al. (eds.), *Politik in Österreich. Das Handbuch* (Wien: Manz, 2006), p. 441.



國與奧地利年金改革發展過程後，主張由於德國聯邦制度中，參議院可以扮演強大否決者角色，所以其 2001 年年金改革在緊縮福利的程度上相對較小，而奧地利 2003 年與 2004 年年金緊縮幅度之所以相對較大，則是因為該國政治制度中無強大否決者使然⁶⁰。

肆、 結論

從以上對奧地利福利發展的分析，我們發現若想僅藉由一個福利發展理論，用來解釋每個時期奧地利社會福利發展，就已受到一定的限制，遑論將其用來解釋各國、各時期的發展，因此，似乎很難找到一個「放諸四海而皆準」的福利發展理論。一個比較理想的方式，應是結合更多的理論進行分析，如此除可截長補短外，也可從更多切入點，分析影響福利發的主要動力與因素。而個案研究的貢獻，就在於可以提供一個深入檢驗多個理論之解釋力，並能具體地、深入地分析政治、經濟與社會背景與福利發展脈絡之關連。

因此，若綜合以上討論的五個理論，以及奧地利福利發展的過程及其制度特性，我們大致可以將第二次大戰以後奧地利社會福利的發展，歸納如下：

奧地利在第二次大戰後，直到約 1980 年代的初期，社會福利的發展大至呈大幅擴張之趨勢，且即便與社福體系相對完善的西歐國家相較，奧地利無論在其社福支出的占國民所得的比率、福利涵蓋的人口群比率或給付水準，都相對優渥。這應該可歸功於幾個因素：1) 該國經濟在當時表現亮麗，甚至至今失業率仍是歐盟最低的國家之一；2) 工

⁶⁰ Marius R. Busembeyer, "Pension Reform in Germany and Austria: System Change vs. Quantitative Retrenchment", *West European Politics*, Vol. 28, No. 3, 2005, pp. 569-591.



會組織率高，並在政治決策體系中，透過「社會伙伴關係」，發揮高度影響力；3) 該國擁有強大的勞工政黨；4) 此時期符合 Pierson「舊政治」的邏輯，亦即不僅左派與勞工政黨，連人民黨（ÖVP）也在經濟表現良好下，具有「爭功」（credit claiming）之動機，因而建構一個相對完善的福利制度；5) 由於奧地利具基督民主政黨屬性的人民黨也深深地影響該國福利制度的發展，在該黨影響下，奧地利以社會保險制度作為其福利國家之主要支柱，且具有與工作緊密結合與職業分立之特性。

1980 年代到 2000 年，該國社會福利不再具擴張之趨勢，但還不能完全以福利「緊縮」（retrenchment）來形容此時期的發展，因為除部分福利制度被緊縮外（尤其是年金制度，但也有部分的改善措施，如統一每投保年換得之所得替代率），也推出影響深遠的照顧津貼制度。此時期發展過程應是由下列因素所決定：1) 由於財政逐漸吃緊，福利制度面臨緊縮之壓力；2) 但由於社民黨仍為執政聯盟之一員，且掌握總理職位，故即便有福利緊縮之壓力，刪減幅度相對較小，且緊縮動力主要由外部因素推動，如 1990 年代中期由於致力於達成加入歐洲與貨幣聯盟之目標，而推出刪減現有福利之措施，以刪減預算赤字；3) 工會會員流失，且其正當性受到強力質疑（例如強迫參加制、工會領袖薪水過高等），減弱其阻擋福利刪減之能力，但也由於與其結盟之政黨-社民黨仍然執政，故工會仍能在社會伙伴關係中發揮一定之影響力，從而降地大幅刪減福利之可能性；4) 此時期福利發展邏輯已不再是「爭功」，而逐漸傾向於「避免被指責」或「諉過」（blame avoidance），各政黨不願意承擔砍福利的責備，推動刪減福利時盡可能增取更多聯盟，故社會伙伴關係仍有發揮之餘地。

2000-2006 年是戰後奧地利福利發展過程中，最具有縮減趨勢的階段，其中尤其是以 2003 年年金改革對現有福利水準的緊縮幅度最顯著。以福利發展理論觀之，左右此時期發展緊縮之背景是：1) 社民黨失去執政權，執政黨改為右派聯盟；2) 工會影響力大幅衰退，社會伙伴關



係不再是立法必經之協商機制；3) 該國政治制度中，除憲法法院外，並不具有否決者機制，故無法阻止執政黨之刪減企圖；4) 改革過程中，執政黨並未尋求多數聯盟，未具「新政治」所形容之「避免被指責」的現象，但將部分責備諉過於前朝政府留下之赤字；5) 執政聯盟在意識型態上偏好傳統家庭之價值，故在福利分配上較強調以現金補充家庭照顧責任，而非提供全面式的托育或長期照顧福利服務。而 2006 年以來，由於社民黨重新執政，略為改變緊縮之趨勢，但開創性的福利措施仍不多見，未來發展仍有待觀察。

從奧地利個案研究中，我們發現對於所探討的福利發展理論提出兩個結論：

- 1) 與 Pierson 預測不符的是，「舊政治」的理論—「權力資源論」與「政黨差異論」對於奧地利社會福利發展的解釋，仍具有相當高的解釋性。換言之，工會影響力的強弱與執政黨的左右屬性，對其福利發展方向的影響，時至今日，仍極其明顯。
- 2) 制度論，特別是否決者理論，具有高度參考價值。不過，我們不能光從憲政制度中具否決者地位的數字，判斷整體否決機制的強弱，而應從其實質運作中瞭解其否決能力。詳言之，奧地利「帳面上」的否決機制雖不少（聯邦體制、雙首長制、公民投票、憲法法院等），但僅憲法法院能真正扮演否決者的角色，也因此奧地利在缺乏強而有力的否決者體制下，具改革幅度大且決策速度快之特色。

受限於篇幅，本文無法進一步深入討論文化、宗教、國際等因素，對於該國福利發展的影響，是本文一大限制。但從本文的分析可以得知，無論是政治過程因素（如利益團體、政黨）或政治制度，對奧地利福利發展均深具影響性，亦即在進行福利發展分析時，不應忽略政治背景因素之重要性，這也是在借鏡他國經驗時應加以留意之處，蓋各國福



利發展有其政治脈絡，這是為何他國經驗有時無法移植至另一國的原因。此外，套用Pierson的說法，我國與奧地利在發展發展上，目前處在不同的階段，奧地利最遲在 1990 年代中期以來已經進入Pierson所謂緊縮年代⁶¹，而台灣直至目前仍未出現大幅度之福利緊縮措施，且以近兩年通過國民年金法、勞保年金化等發展趨勢觀之，甚至仍屬擴建階段，因此我國與奧地利之福利發展「邏輯」不同。分處「爭功」與「誘過」之階段，故對於福利發展的詮釋，應以不同的角度切入分析之。

⁶¹ Tálos (2004), *op. cit.*, pp. 213-236.



參考資料

- 黃全慶，〈奧地利年金制度的發展、類型與決定因素〉，「二十一世紀社會福利與國民經濟安全學術研討會」論文。新竹：玄奘大學社會福利學系，2008/12/22。
- Alber, Jens, *Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat: Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa*. Frankfurt a. M.: Campus, 1987.
- AK (Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien) (ed.), *Sozialleistungen im Überblick: Lexikon der Ansprüche und Leistungen*. Wien: ÖGB, 2008.
- Bonoli, Guiliano, "Political Institutions, Veto Points, and the Process of Welfare State Adaptation," in Paul Pierson (ed.), *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 2001, pp. 238-264.
- BMSK (Bundesministerium für Soziales und Konsumentenschutz), *Bericht über die soziale Lage 2001-2002: Analysen und Ressortaktivitäten*. Wien: BMSK, 2004.
- BMSK, *Sozialschutz in Österreich*. Wien: BMSK, 2007.
- BMSK, *Sozialbericht 2007-2008: Ressortaktivitäten und sozialpolitische Analysen. Bericht über die soziale Lage 2007-2008: Analysen und Ressortaktivitäten*. Wien: BMSG, 2009.
- Busemeyer, Marius R., "Pension Reform in Germany and Austria: System Change vs. Quantitative Retrenchment", *West European Politics*, Vol. 28, No. 3, 2005, pp. 569-591.
- Esping-Andersen, Cøsta, *The Three Worlds of the Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press, 1990.
- Hibbs, Douglas A., "Political Parties and Macroeconomic Policy", *The American Political Science Review*, Vol. 71, No. 4, 1977, pp. 1467-1487.
- Hofmeister, Herbert, "Die ersten Sozialversicherungsgesetze", in Theodor Tomandl (ed.), *100 Jahre Sozialversicherung in Österreich*. Wien: Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, 1988, pp. 3-12.
- Hwang, Chuan-Ching, *Taiwans und Österreichs wohlfahrtsstaatliche Systeme im Vergleich: Typus und Bestimmungsfaktoren im Vergleich*. Unpublished doctoral dissertation, Department of Political Science, University of Vienna, 2006
- Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (HÖSVT), *Handbuch der österreichischen Sozialversicherung 2008*. Wien: HÖSVT, 2008.
- Huber, Evelyne and John Stephens, *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Politics in Global Markets*. Chicago: University of Chicago Press, 2001.
- Karhofer, Ferdinand, "Arbeitnehmerorganisationen", in Herbert Dachs et al. (eds.), *Politik in Österreich. Das Handbuch*. Wien: Manz, 2006, pp. 662-479.
- Karhofer, Ferdinand and Emmerich Tálos, "Sozialpartnerschaft unter Druck", in Anton Pelinka, Fritz Plasser and Wolfgang Meixner (eds.), *Die Zukunft der österreichischen Demokratie. Trends, Prognosen und Szenarien*. Wien: Signum-Verlag, 2000, pp. 381-402.



- Kitschelt, Herbert, "Partisan Competition and Welfare State Retrenchment: When do politicians choose unpopular policies?" in Paul Pierson (ed.), *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 2001, pp. 265-302.
- Korpi, Walter, "The Power Resources Model," in Christopher Pierson and Francis G. Castles (eds.), *The Welfare State Reader*. Cambridge: Polity Press, 1983, pp.77-88.
- Lessenich, Stephan, "Soziologische Erklärungsansätze zu Entstehung und Funktion des Sozialstaates", in Jutta Allmendinger and Wolfgang Ludwig-Mazerhof (eds.), *Soziologie des Sozialstaates: Gesellschaftliche Grundlagen, historische Zusammenhänge und aktuelle Entwicklungstendenzen*. Weinheim: Juventa, 2000, pp. 39-78.
- Marek, Erika, *Pensionsreform 2004*. Wien: Verlag Weiss, 2003.
- Müller, Wolfgang C., "Die österreichische Volkspartei", in Herbert Dachs et al. (eds.), *Politik in Österreich*. Wien: Manz, 2006, pp. 341-363.
- Obinger, Herbert, "Föderalismus und wohlfahrtsstaatliche Entwicklung: Österreich und die Schweiz im Vergleich", *Politische Vierteljahresschrift*, Vol. 43, No. 2, 2002, pp. 235-271.
- Obinger, Herbert, "Veto Players, Political Parties and Welfare State Retrenchment in Austria", *International Journal of Political Economy*, Vol. 32, No. 2, 2004, pp.44-66.
- Obinger, Herbert and Emmerich Tálos, *Sozialstaat Österreich zwischen Kontinuität und Umbau: Eine Bilanz der ÖVP/SPÖBZÖ-Koalition*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006.
- Pelinka, Anton, *Zum Glanz und Elend der Parteien: Struktur und Funktionswandel des österreichischen Parteiensystems*. Wien: Studienverlag, 2005.
- Pelinka, Anton and Sieglinde Rossenberger, *Österreichische Politik, Grundlagen, Strukturen, Trends*. Wien: WUV, 2003.
- Petrasova, Alexandra, "Social Protection in the European Union." *Eurostat Statistics in focus*, No. 46, 2008, pp. 1-11.
- Pierson, Christopher, *Beyond the Welfare State? The New Political Economy of Welfare*. London: Polity Press, 2006.
- Pierson, Paul, *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: University Press, 1994
- Pierson, Paul, "The New Politics of Welfare States", *World Politics*, Vol. 48, 1996, pp. 143-179.
- Pierson, Paul (ed.), *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- Plasser, Fritz and Gilg Seeber and Peter A. Ulram, "Breaking the Mold: Politische Wettbewerbsräume und Wahlverhalten Ende der neunziger Jahre", in Fritz Plasser and Peter Ulram (eds.), *Wahlverhalten in Bewegung: Analyse zur Nationalratswahl 2002*. Wien: WUV, 2003, pp 55-116.
- Rosenberger, Sieglinde and Gabriele Schmied, "Treffsicher. Sozialpolitik zwischen 2000 und 2002", in Sieglinde Rosenberger and Emmerich Tálos (eds.), *Sozialstaat: Probleme, Herausforderungen, Perspektiven*. Wien: Mandelbaum, 2003, pp. 96-120.



- Ross, Fioana, "Beyond Left and right: The New Partisan Politics of Welfare", *Governance*, Vol. 13, No. 2, 2000, pp.155-183.
- Schmidt, Manfred G., *Sozialpolitik, Historische Entwicklung und internationaler Vergleich*. Opladen: Leske+Budrich, 1988.
- Schmidt, Manfred G., *Sozialpolitik in Deutschland, historische Entwicklung und internationaler Vergleich*. 3rd ed. Opladen: Leske + Budrich, 2005.
- Schmidt, Manfred G. and Tobias Ostheim, "Die Sozioökonomische Schule", in Manfred Schmidt et al. (eds.), *Der Wohlfahrtsstaat: Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007a, pp. 29-39.
- Schmidt, Manfred G. and Tobias Ostheim, "Politisch-institutionalistische Theorien", in Manfred Schmidt et al. (eds.), *Der Wohlfahrtsstaat: Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007b, pp. 63-74.
- Schmidt, Manfred, Tobias Ostheim, Nico A. Siegel and Reimut Zohnhofer (eds.), *Der Wohlfahrtsstaat: Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007.
- Siegel, Nico A., *Baustelle Sozialpolitik: Konsolidierung und Rückbau im internationalen Vergleich*. Frankfurt a. M.: Campus, 2002.
- Tálos, Emmerich, "Sozialpolitik zwischen konservativen Tradition und neoliberaler Orientierung: eine Ein-Jahresbilanz der ÖVP/FPÖ-Regierung", *Kurswechsel*, No. 1, 2001, pp. 17-29.
- Tálos, Emmerich, "Umbau des Sozialstaates? Österreich und Deutschland im Vergleich", *Politische Vierteljahresschrift*, Vol. 45, No. 2, 2004, pp. 213-236.
- Tálos, Emmerich, *Vom Siegeszug zum Rückzug, Sozialstaat Österreich 1945-2005*. Innsbruck: Studienverlag, 2005.
- Tálos, Emmerich, "Sozialpartnerschaft. Austrokorporatismus am Ende?" in Herbert Dachs et al. (eds.), *Politik in Österreich. Das Handbuch*. Wien: Manz, 2006, pp. 425-443.
- Tálos, Emmerich, *Sozialpartnerschaft: ein zentraler politischer Gestaltungsfaktor in der Zweiten Republik*. Wien: Studienverlag, 2008.
- Tálos, Emmerich and Bernhard Kittel, *Gesetzgebung in Österreich, Netzwerke, Akteure und Interaktionen in politischen Entscheidungsprozessen*. Wien: WUV, 2001.
- Tálos, Emmerich and Karl Wörister, *Soziale Sicherung im Sozialstaat Österreich: Entwicklung, Herausforderungen, Strukturen*. Baden-Baden: Nomos, 1994.
- Tomandl, Theodor, *Grundriß des österreichischen Sozialrechts*. Wien: Manz, 2002.
- Tsebelis, George, *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton: University Press, 2002.
- Wiedermann, Clemens, *Pensionsreform 2003: Sozialstaatsrückbau im Spiegel der Sozialpolitikforschung*. Unpublished Diplomarbeit. Department of political Science, University of Vienna, 2004.
- Wilensky, Harold L., *The Welfare State and Equality*. Berkeley: University of California Press, 1975.



Zohnhöfer, Reimut, “Der Einfluss von Parteien und Institutionen auf die Wirtschafts- und Sozialpolitik”, in Herbert Obinger, Uwe Wagschal and Bernhard Kittel (eds.), *Politische Ökonomie, Demokratie und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit*. Opladen: Leske + Budrich, 2003, pp. 47-80.



Theoretical Analysis of the Development of the Austrian Welfare State

Chuan-ching Hwang*

Abstract

This study attempts to explore driving forces behind the development of the Austrian welfare state. In General, the level of the Austrian social expenditure is relative high. The high income substitution rate gives the most pensioners the chance to maintain their living standard after retirement and the mean-tested basic pension guarantee them avoiding the risk of poor. However, the Austrian welfare state is work-oriented and occupation-based. There are significant differences regarding the amount of pension between gender and among occupations, which are closed to the conservative welfare regime according as G. Esping-Andersen. The Retrenchment of the Austrian welfare state came relative late. From the 1990s, Austria started to consolidate its welfare System. A significant trend of Retrenchment could be found during 2000-2006. The pension reforms in 2003 and 2004 will reduce the level of the payment, but also cut the differences among occupations. The driving forces behind the high level the welfare system are the relative good economical performance, strong trade union and left wing party in the country, while the almost equally strong Christian Democratic Party contributed to the work-oriented and occupation-based pension system. The lack of a strong veto player in Austrian political system allows the governments to accelerate their reforms. Although the “New Politic” theory from Paul Pierson does provide useful insight for understanding some strategies of the Austrian pension reforms, the study argue that the “old politics” thesis can still explain the welfare development in Austria, even in the time of “permanent austerity”.

Keywords: Austria, welfare state, welfare state development, welfare theory, comparative politics

* Assistant Professor, Department of Social Work, Chaoyang University of Technology

