

經濟合作暨發展組織地方經濟與就業發展計畫(OECD-LEED)

與

愛爾蘭環境、社區、暨地方政府、社會保護、兒童與青年發展部(the

Irish Departments of Environment, Community and Local

Government, Social Protection, Children and Youth Affairs 及

地方社區部(Pobal)

主辦

「夥伴關係與地方治理論壇—在復甦中建構優質工作」

國際研討會事」

報告

服務機關：行政院勞工委員會職業訓練局

姓名/職稱：劉兆祥/綜合規劃組國際科科長

派赴國家：愛爾蘭都柏林

出國期間：100年10月12至15日

報告日期：100年11月3日

目 錄

壹、 緣起與背景	3
貳、 研討會進展與拜會情形	8
參、 歐(愛爾蘭)、美情況之比較	15
肆、 愛爾蘭就業服務 (FAS) 機制	21
伍、 突圍之計畫與可行性	24
陸、 心得與建議	31
附件：	
一： 經濟合作與發展組織	35
二： 國際研討會議程表	37
三： 歐債有解 歐紓困基金增為 1 兆歐元	39
四： 巴黎俱樂部在歐洲也適用	41

壹、緣起與背景

愛爾蘭在 2008 年全球金融危機前之 20 年的經濟表現，被人們歌誦並被冠以「凱爾特之虎」(Celtic Tiger) 的「經濟奇蹟」。20 年以前的愛爾蘭經濟和希臘、西班牙、葡萄牙各國一樣，同是歐盟的後段班生；其人均 GDP 大約是歐盟會員國平均額的七成。2007 年其人均 GDP 以市場匯率計算為美金 59,272 元，以購買力計算為美金 43,380 元，均已超過英國（分別為美金 45,445 元與 35,048 元）二成以上，在歐盟國家中人均 GDP 僅次於盧森堡，真是令人刮目相看，甚至一度稱霸歐元區。所謂的「蓋爾特老虎」經濟奇蹟，一直是很多經濟學者與執政者亟欲發掘並競相模仿的秘密與對象。20 世紀九十年代以來，愛爾蘭政府及其經濟策略一直是開發中國大陸家政府與執政者請益的教科書對象，尤其是初嘗資本主義之中、東歐之歐盟新會員。

愛爾蘭共和國，其面積約為 68,890 平方公里，約為台灣的 2 倍。全國大部分為平原、緩坡、丘陵地；可耕地約占 17%。人口卻只有 440 萬，不到台灣的五分之一，甚至少於香港及新加坡。

1986 年以前，愛爾蘭政府對經濟結構與環境的改善，並沒有什麼大的作為；而且偏重資本密集的化學與製藥產業，對跨國公司及外包公司沒有履行其僱用承諾也沒什麼罰則。之後，開始注重服務產業，特別是軟體與資料處理部門。到 1985 年，IBM、Lotus、Microsoft，均已在愛爾蘭成立發展中心。不過 1980 年代後半，由於外資大幅滑落，跨國公司包括美國著名的跨國公司 (AT&T、Black and Decker) 紛紛退出愛爾蘭。八十年代經濟發展每況愈下，不穩定的政府、腐敗的政客與官僚、不負責的財政造成大量的赤字與債務。

以債養債的財政、高至 58% 的個人所得稅率、50% 的非製造業營利所得稅

率、高估的幣值使得投資遲滯，外資不前，造成大量失業。這種情況了到1987年終於有了轉機。當時執政的少數黨與在野的多數黨達成所謂的『Tallaght Strategy 協議』，在野黨承諾只要政策對愛爾蘭有利，在野黨不會為反對而反對。在此氛圍下，愛爾蘭政府開始採行包括政府減支、減債、減稅、福利改革等經濟改革措施。這些政策之中包括「社會契約」式的作法。自1987年開始透過政府、資方、工會的談判與合作，訂定 Programme for National Recovery，以降低人民稅負、兼顧穩定就業、工人福利與教育，以交換工會對薪資要求的自制。勞、資、政三方的協議使1987年之後的轉型期順利度過。由於兩大黨的協議有良好的開始，這些措施與政策大部份均為後來的政府所遵循。由於都是減支、減債、減稅、福利改革、偏向市場等經濟改革措施，合乎歐盟宗旨，也為歐盟所支持。這些政策使愛爾蘭的財政金融步上軌道，也增強投資者的信心。

九十年代就是所謂的「凱爾特之虎」年代的開始。經濟大幅成長，就業量大幅增加，失業率降低，人口大量回流。愛爾蘭經濟過去三十幾年的追趕過程，用美金並以購買力加權計價，在1975年人均GDP為3,140美元，約與葡萄牙相當，遠低於英國、西班牙和希臘。1990年追過希臘，1995年追過西班牙，2000年以前追過英國。與其他經濟體比較，愛爾蘭的平均通貨膨脹率3.4%是所有國家中最高的。而由名目人均GDP遠大於實質人均GDP觀察，愛爾蘭在所有國家中物價最高。另外，由於境外勞動移入的關係，愛爾蘭也是各國人口成長率最高的國家。

當愛爾蘭的經濟規模在1995 - 2007年以每年7.5%的高速度增長時，步入全球經濟快速發展國家行列的領頭羊時，人們鮮有不同看法。但人們現在才意識到時事變化地太快了，他們還在回味那段象徵性的美好時光，對金迷指醉和豪飲美酒的日子仍然依戀不舍。在看到不動產市場興旺勢頭後，愛爾蘭銀行也雄心勃勃著開始盲目的向開發商大筆發放貸款。有開發商在回憶當時對貸款條

件和貸款數量的鬆懈管理程度時，仍令他們興奮不已。開口必有的貸款數量從未被銀行拒絕過，在不動產泡沫中，每人都是贏家，與華爾街追捧衍生性金融產品情形無異，所謂「由儉入奢易」。

愛爾蘭在上世紀八十年代末之前，一直沒有很好的發展機會。但是隨著英特爾、戴爾和微軟等跨國企業看中了它擁有特殊地理位置，受過良好教育和以英語為母語的勞動力，號稱有 7 千萬海外子孫的全球人脈，以及只有 12.5% 的企業所得稅率而紛紛在當地投資。愛爾蘭由此逐漸走上興旺之路。跨國企業對住屋及廠房等建築物的需求刺激了不動產業市場，同時利之所趨，還讓一些本國及逐利而居的中、東歐新移民的大批未受過良好教育的人群開始湧入建築業，並變得越來越富有。從未料到，在房市暴跌後自殺的、房價暴跌而身無分文的、只能聽憑法院處置的現象，又有多少人對當初的瘋狂會追悔莫及。

每個人在這場盛宴中都不甘落後。報紙連篇累牘地報導不動產行情，日報刊登的不動產消息佔滿篇幅。開發商們的底氣更足，以至於後來乾脆用直升機出行。愛爾蘭 1980 年代的 GDP 僅區區 250 億美元，而 2008 年時卻飆升至 2,670 億美元。愛爾蘭人甚至驕傲地對英國人噓聲，其 GDP 已超過了英國。更有意義的是，一個目睹國民投奔美、英和澳大利亞的國家，當時的失業率幾乎為零。其實，早在不動產市場瘋狂之際，一些耐人尋味的跡象已顯露無遺。當時幾乎無人注意到，在倫敦土地拍賣市場中的角逐者中，除了有美國私人股權投資基金外，還包括了像印度富商的海外不動產投資者，而參與愛爾蘭土地競拍者只有當地開發商。都柏林當地的不動產開發商以前對業內的大量資金來路非常清楚。它是通過歐洲央行流入愛爾蘭的德國資金，而今天愛爾蘭仍舊延續著同樣的老路。愛爾蘭人長期以來一直被英國新教徒統治階級剝奪了土地，世代愛爾蘭人因此都想成為地主，他們也帶著「有土斯有財」的觀念。

根據愛爾蘭前央行行長稱，每個愛爾蘭家庭現在欠銀行的債務平均達 13.2 萬歐元。另依據愛爾蘭經濟和社會研究院（Economic and Social Research Institute, ESRI）估計，房價自 2006 年的頂峰期以來已下跌 36%，失業率也從繁榮期的 4% 猛增至當前的 14%。眾多愛爾蘭人根本無法在其有生之年償還所欠債務，幾乎所有商業不動產開發商都已破產。曾被譽為歐洲第二富有國家的愛爾蘭，已變為具有歐洲最高財政赤字的國家。

更痛苦的是，一個一直為主權而反抗大英帝國的民族，可能今後將失去對自己金融體系的控制權。有愛爾蘭學界人士認為政府在估算危機影響程度上有誤。這個國家的銀行讓貨幣體系失穩，進而動搖歐元區。愛爾蘭銀行現在完全要依賴歐洲央行存活。他們認為，愛爾蘭在面對潛在挽救時別無選擇。

在過去 20 餘年的發展過程中，銀行業面臨的最大問題之一是隨著經濟的高速增長，以資產估價偏高的房地產和證券抵押形式提供的貸款偏離了真實價值，形成巨大的“泡沫”。一旦經濟出現波動，資產價格下降時，銀行業的信貸資產就會面臨巨大的壓力，以自我實現的機制會傳導到資產市場，使價格水準進一步惡化。房地產市場的價格與銀行的信貸資產之間具有相互放大的效應。在經濟增長較快的環境中，多數借款人都具有暫時性的盈利能力和清償能力，銀行的信貸資產潛在的危機被“虛增”的價值掩蓋起來，如果這種虛增的價值突然下降，風險就很容易轉化為現實的危機。事實證明，發展中國家在銀行業危機發生之前都經歷了信貸資產的過快增長，而危機爆發的主要原因之一也是信貸抵押資產價格泡沫的破滅。以上房地產市場價格波動和銀行流動性相互作用關係的概念性框架可以用來分析和解釋在美國、芬蘭、日本、瑞典、泰國等國家曾經歷過的房地產市場繁榮、蕭條伴隨的銀行業流動性危機。

愛爾蘭八十年代末期以來的經濟再生（economic renaissance）歸因於多重因素，並很難分辨其相對重要性與傷害性。這些因素包括：

1. 1987 年以後的精簡財政支出；財政改革造成經濟良性循環。
2. 以社會契約建立政府、勞、資三方的夥伴關係，並以之為降低自然人所得稅負的基礎，造成勞工實質所得溫和增加，勞、資關係改善，減少經濟運作干擾。
3. 愛爾蘭充分提供高教育、品質良好，以及說英文的技術工人。
4. 對外資有利與友善的環境：1950 年代中期起即對出口製造業外資所得稅採零稅率或超低稅率，與美國文化、語言接近，地理位置極佳，比從歐洲其他地方到美國東岸相對方便快捷。
5. 吸引外人到愛爾蘭投資行銷成功。愛爾蘭招商引資服國外績優廠商到愛爾蘭投資，作法積極進步。
6. 善用歐盟的補貼。歐盟的補貼使得愛爾蘭有經費、有計劃、有效率的進行必要的經濟基礎建設。
7. 匯率政策配合。愛爾蘭於1979 年脫離英鎊區，使用愛爾蘭鎊，其後並加入歐元機制，並未對英、愛貿易產生顯著不利。愛爾蘭鎊於1993 年貶值10%對愛爾蘭快速成長非常有利。
8. 1992 歐洲單一市場的建立。
9. 愛爾蘭電訊體系及時現代化。
10. 1980 年代以後對高等教育，尤其是科學技術教育的投入與方向。
11. 愛爾蘭與英國間空中交通的自由化。
12. 人口結構因素，自由出入，讓「看不見的手」發揮最高功能。
14. 勞動參與率（labor participation rate）的提高。

上列因素之中，人口結構因素與勞動參與率的提高，是社會因素導致的，不但其他各國做不到，甚至愛爾蘭都不可能再度靠這兩種原因持續提高其人均GDP。其實，愛爾蘭並沒有生產力的奇蹟，而其生活水準也並不如一般統計數字所指出的那麼好。他們認為所謂的「凱爾特之虎」期間每人所得上昇速度快速，其實部份是因為能工作的人較多，被撫養的人相對較少，因而平均值較大的緣故。愛爾蘭二戰的嬰兒潮較歐洲其他地區持續較久，加上1950年代與1960年代人口大量外移，以及1990年代以後的人口淨移入，使得愛爾蘭人口相對年輕。

2008年愛爾蘭與歐盟主要國家中位數年齡為愛爾蘭34.6、英國39.9、德國43.4、法國39.2、義大利42.9、西班牙40.7、希臘41.5，台灣則為36。愛爾蘭每人所得快速接近西歐平均，因為愛爾蘭僱用新的、年輕的、高教育的工人在新的、薪資較高的非農業、非傳統的部門工作。一個就業人口的撫養人數在1986年為2.24人，在2001年為1.24人。被撫養親屬相對較少，平均每人所得當然較高。人口是會逐漸老化的，而且世界生育率的趨勢是下降的。當然愛爾蘭或其他國家永遠可以引進年輕移民，使每人平均所得提高。但是這種方法只是在數字上使平均每人所得提高而已，除非產生外部效果，否則對原有住民的經濟擴散福利是沒有太大意義的。

另外，由於社會變遷的結果，女性勞動參與率提高。女性勞參率提高，增加就業人口又同時使受撫養親屬減少，當然會增加平均所得。愛爾蘭女性就業率從1980年代的低於國際水準，到今日的水平國際水準。整體勞動參與率從1980年代的60%提升到2004年的70%。不過，女性勞動參與率也不可能無止境的提高。事實上，就連婦女勞參率增加所造成的經濟成長，部分也是統計的結果。一個有幼齡孩童的媽媽從自己帶小孩變成職業婦女，在統計上多了兩份所得。一份是媽媽的所得，一份是保姆的所得。

OECD 成立 LEED 旨在推動地方經濟與就業發展。OECD-LEED 自 2005 開始與東南亞經濟體發展關於就業技能治理的政策對話平台，韓國最早參加，日本在 2005 年也參加，台灣與中國大陸則是在 2007 年分別與 OECD-LEED 合作辦理研討會。2008 年，韓國政府再次與 OECD-LEED 合作共同舉辦本次研討會，進一步以個案研討方式，深入探討地方治理機制推動的障礙及解決之道。

台灣在 2007 年 10 月與 OECD-LEED 舉辦「設計有效之台灣地方就業管理與技能策略：政策與政府管理」(Designing Effective Local Employment and Skills Strategies in Chinese Taipei: Policy and Governance issues) 國際研討會，邀請美國、法國、丹麥、澳洲及 OECD-LEED 專家及台灣從事就業服務之者、專家、政府代表、民間及地方政府代表共兩百多人，共同研討促進地方就業之策略，分享國際經驗，也因而建立與 OECD-LEED 接觸與合作的管道，OECD-LEED 續而邀請本會參與本次在韓國舉辦的研討會。本次再度應邀派員出席，繼續與 OECD-LEED 保持密切聯繫。

貳、 研討會議與拜會情形

經濟合作暨發展組織地方經濟與就業發展計畫(OECD-LEED)與愛爾蘭環境、社區、暨地方政府、社會保護、兒童與青年發展部 (Departments of Environment, Community and Local Government, Social Protection, Children and Youth Affairs) 及地方社區部 (Pobal) 於本(100) 年 10 月 12-14 日假愛爾蘭主辦「在復甦中建構優質工作」(Building Quality Jobs in the Recovery) 國際研討會，並邀請我派員參加。適逢隨團出席在英國倫敦舉辦之第 41 屆世界技能競賽，經洽經濟部國貿局資助，乃順道成行。由報告人與勞委會駐歐盟林秘書永裕代表參加。

本次予會目標與成果，茲臚列如下：

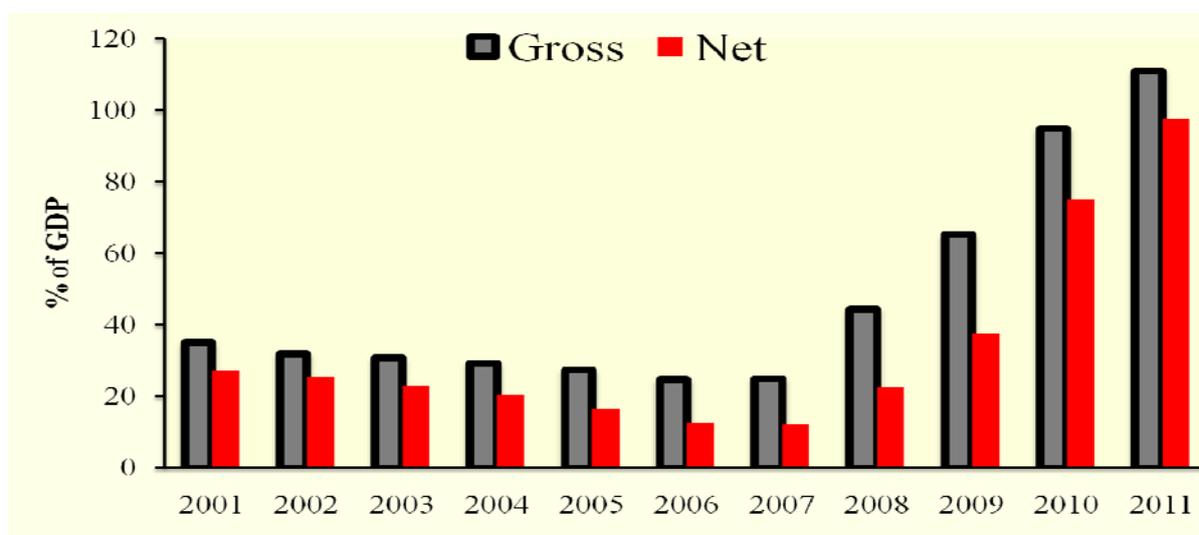
- (一) 參加上述研討會：此次計有包括愛爾蘭、美國、英國、加拿大、法國、丹麥、瑞典、奧地利、克羅埃西亞、非洲那米比亞及我國等約 10 餘國超過 300 名人士出席；另 OECD、Eurofound (歐洲改善生活和工作條件基金會，European Foundation for the Improvement of Living and Working Condition) 等國際組織亦派員參加。會中以討論愛爾蘭之嚴峻現況為主，發言者多重覆敘述情況之嚴重，尤其是失業情況、青年失業、長期失業、失業的建築工人、高中生輟學、人民外移、中、東歐新移民之移出、找不到新行業、房地產業之一蹶不振、金融業崩盤，雖然目前愛爾蘭外銷有些起色，但是整體經濟仍是乏善可陳。第一場大會中，勞團代表甚至批評說，研討會所訂題目是睜眼說瞎話，愛爾蘭哪來的復甦

(recovery)，哪來的就業 (job)，更遑論什麼優質工作 (quality jobs)？

具觀察：

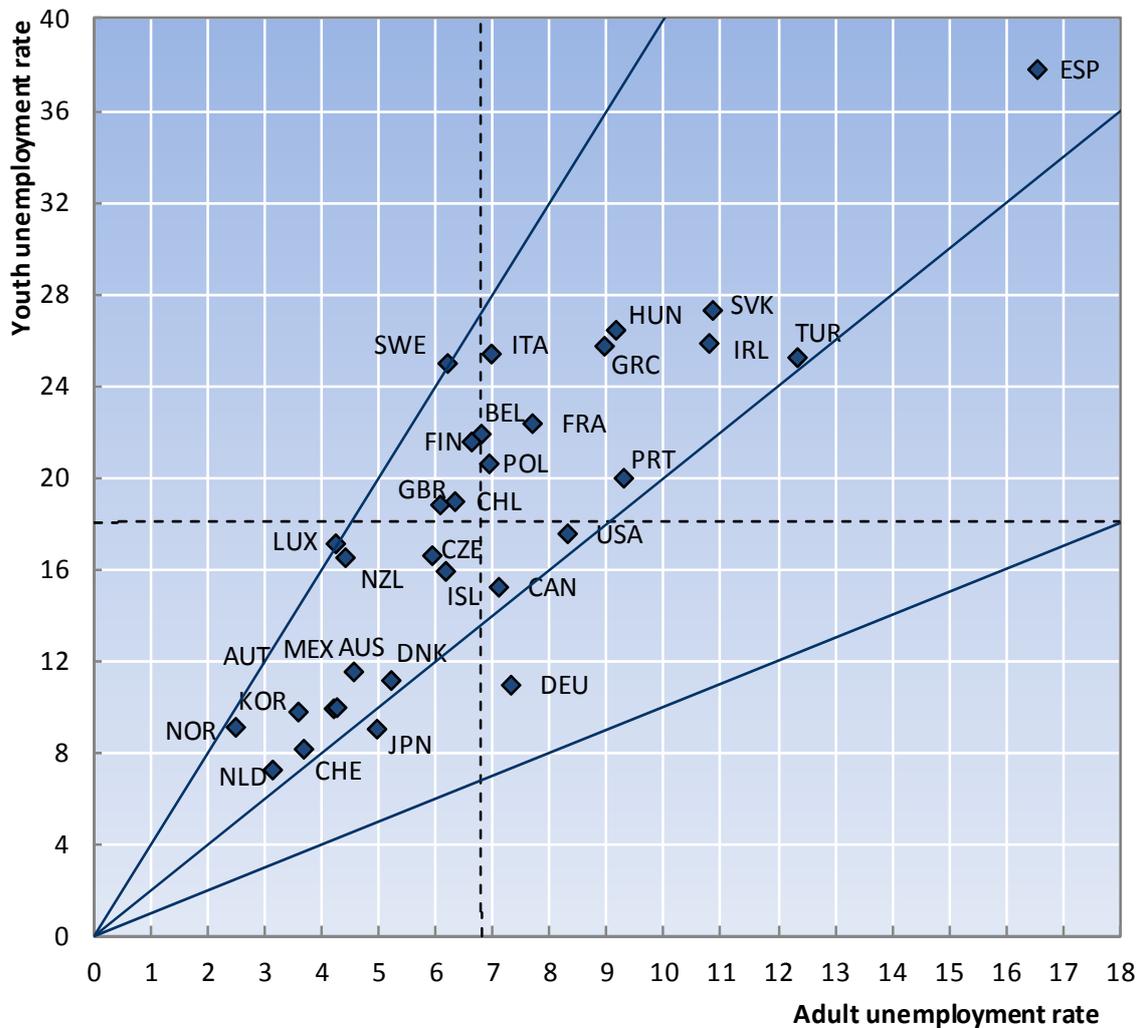
本次會議，多數出席的人士多是憐惜愛爾蘭往日光彩不再並深陷泥沼，擁有四百多萬人口的西歐小國愛爾蘭，1973年就加入歐盟，當時屬於歐盟中經濟最弱的國家之一。愛爾蘭在2008年全球金融危機前之20年的經濟表現，被人們歌誦並被冠以「凱爾特老虎」(Celtic Tiger)的「經濟奇蹟」。在愛爾蘭十幾年經濟繁榮的背後，一直潛藏著隱患，那就是房地產泡沫的不斷積累，其重要表現之一就是房價一路飆升。2008年金融危機爆發，房地產市場驟然萎縮，依靠幾乎無頭期款之信貸支撐的房貸體系出現大筆壞賬，金融體系岌岌可危。房地產業綁架了銀行，銀行又綁架了政府，這就是愛爾蘭陷入主權債務危機背後的簡單邏輯與惡性循環。

下圖顯示，愛爾蘭國債與GDP之比例圖，不論是淨值或是總額，2011年愛爾蘭之國債都已經超過GDP的100%。就是整個國家都陷入資不抵債的狀況。



1. 可怕的青年人失業情況。2011 年第一季，愛爾蘭 15-24 歲之青年失業率是 31%，占該國長期失業人口（超過 12 個月者）的 46%；OECD 兩個平均數字分別是 20%及 27%；OECD 平均失業率是 7%，青年失業率是 17.5%，青年失業率約為成人失業率的 2.5 倍。超過或接近 4 倍的有瑞典及盧森堡和挪威（雖然它是失業率最低，只有 2.5%與 9%）。兩個失業率均是兩位數的 OECD 國家有 4 個是，土耳其、斯諾伐克及愛爾蘭，而下圖右上角的西班牙，青年失業率將近 40%（2011/10 已達 46%），而成人失業率近 17%（2011/10 已達 23%），已是完全失控的國家。兩個失業率均是個位數的 OECD 國家是，挪威、荷蘭、捷克及日本 4 國。兩個失業率之比介於 1 到 2 者只有日本和德國。而年輕人之勞參率更是每況愈下，2000 年愛爾蘭是 49%，而 2010 年跌到 31%。

出席會議者大多僅能介紹愛國慘狀與現況，也大多束手無策。其中有丹麥籍 Jan Hendeliowitz 提出丹麥在產、官、學之建教合作以及將家庭與父母責任等的青少年教育，有突出與獨到之作法；目前丹麥是找不到更多學生加入其建教合作，更沒有較嚴重之甚麼輟學、失業問題，甚或財政赤字等事；而愛爾蘭與丹麥在人口、面積均類似情況下，H 氏建議愛爾蘭可以參考之。



2. OECD 下之「本土經濟與就業發展委員會」(Local Economic and Employment Development Committee, LEED Committee) 成立於1982年，主要係負責推廣創業家精神以提振本土經濟之相關工作，亦為 OECD 與國際間提倡婦女創業之先驅，多年來致力於推動與婦女創業及參與中小企業活動。OECD-LEED 三位主角，包括加拿大籍之 Sylvain Giguere (OECD-LEED 處長)、美國籍之 Randall Eberts (專門研究就業問題，成立於1933年大蕭條之美國 Upjohn Institute) 及丹麥籍之 Jan Hendeliowitz (大馬本哈根區全國勞動市場署主任)；主導歷年來之組織活動與主題。而丹麥、德國及荷蘭算是2008年金融危機以來，在歐洲算是就業情況表現最好的國家，丹麥在建教

合作以及將家庭與父母責任（類似連坐法）的青少年教育，確有獨到作法，可供參考。

3. 中輟生與失業的建築工人：

探討一個國家的教育，可以從不同的角度出發。擁有 34 個成員國的經濟合作發展組織（OECD）提供了一整套衡量一個國家的教育體系的指標。這些指標分成四個方面：(1)、教育的效果和影響；(2)、教育的財政資源和人力資源投入；(3)、學生接受教育和完成學習後工作的情況；(4)、學習環境。我們就結合這些指標介紹一下愛爾蘭教育體系的情況。引用的數據來自 OECD 發表的報告《教育一瞥 2010》(Education at a Glance 2010)。

(1)、教育的效果和影響：愛爾蘭成年人接受高等教育的人口比例是比較高的。25 - 34 歲年齡段受到高等教育的人數比例達 45%，在歐盟排第二，僅次於挪威，在 OECD 國家排第七，超過 OECD 平均水平 10%。

OECD 國家中，愛爾蘭、加拿大、和日本接受過高等教育的人口比例更高，近 60%。據聯合國教科文組織的數據，2008 年愛爾蘭高中生畢業率達 96%，在歐盟排第二，僅次於德國，比歐盟平均水平高出 13%。但是，愛爾蘭高中畢業生只有約一半的人升入大學。愛爾蘭大學生入學年齡平均為 19.3 歲。在愛爾蘭擁有大學以上學歷的 25 - 64 歲的人口，被僱用的比例為男 90.8% 和 女 83.1%。OECD 指標中對教育成果的衡量包括：教育對健康的促進、對人們對政治的感興趣程度的促進、對人與人之間的信任程度的促進等幾方面的考察。有趣的是，在

一些 OECD 國家，高中教育對健康的提高程度非常明顯，達到 15%~35%。

(2)、教育的財政資源和人力資源投入

愛爾蘭教育機構每年為每名學生的平均開銷是 8,628 美元，基本上和 OECD 國家的平均水平相當，這一指標美國最高，達 14,000 美元。2007 年愛爾蘭把國民生產總值的 4.7% 用於教育，這個指標的 OECD 總平均是 6.2%。愛爾蘭政府教育經費支出佔整個政府公共支出的 13.5%，這個指標和 OECD 平均水平相當。愛爾蘭教育經費的來源主要是國家財政。2007 年，在高等教育階段，愛爾蘭私人資金支付的教育經費佔整個教育經費約 14%；在高等教育以下，私人資金支付的部份為零。目前愛爾蘭實施 12 年國民教育，基本上是免費的；而大學生部分是不用學費的，每學期只收 2 千歐元之註冊費，如同一家庭有第二小孩上大學，其註冊費減半。與此相對，英、美、澳等國學費高，補助金也高，50% 以上的學生能拿到各種獎學金、補助金。2007 年，在高等教育以下各階段，愛爾蘭支付給教師的工資佔教育花費的 82%；在高等教育階段，教師工資比例就相對比較小，研究開發費用支出佔了 30%。據聯合國教科文組織的數據，1999 年中國教育經費佔國民生產總值的 1.9%，佔政府財政支出的 13%。

(3)、學生接受教育和完成學習後找工作的情況

在愛爾蘭，全民接受教育的時間達 14 年，或者說，從 5 歲到 18 歲這個階段，愛爾蘭有 90% 孩子在上學。OECD 有 13 個國家達到了 12 年全民教育，美國、墨西哥、愛爾蘭和希臘為 11 年，土耳其為 7 年，巴西為 9 年。愛爾蘭義務教育的結束年齡為 16 歲，公民在達到入學年齡後直到 16 歲都有義務上學。在愛爾蘭，4 歲以下的孩子上學有 34.1%，5 - 14 歲的孩子上學有 101.5%，(由於外來人口，這一年齡段上學的孩子比例超過愛爾蘭孩子的數量)，15 - 19 歲的孩子上學有 89.7%，20 到 29 歲的學生上學有 18.1%。

愛爾蘭現在財政困頓，但是還計畫出台一項學前教育免費政策，其中尚無排富條款。其立論基礎是，可以啟動婦女，尤其是育嬰婦女之勞參率。另一關切點是，對於弱勢團體可以提供社會關懷，屬於邁向社會包容的重要一步，免得弱勢團體之「惡性循環」不斷，甚至是所謂的「世襲貧窮」，造成社會往後更大的負擔，其立論基礎是，寧可早年支付教育讓弱勢兒童藉著教育脫貧致富，否則殺燒搶盜關到監獄去，社會除了還是要支付一筆費用外，還要付出更寶貴的社會代價。另一理由是，兒童早受教育對其學習是有助益的，如此可以減少輟學情況。所以學前教育成為很重要的議題與目標。

(4)、學習環境

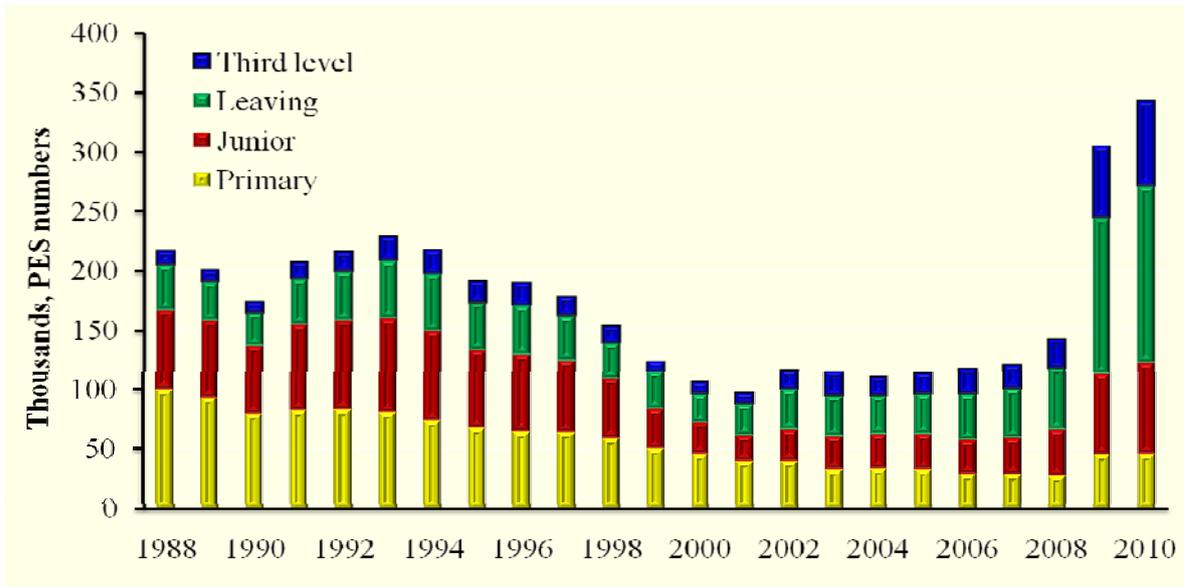
愛爾蘭 9 - 15 歲的學生每年的平均上課時間為 800 - 941 小時。對於 9 - 11 歲的學生，所有教學時間中各學科的分配比例是：讀寫和文學的時間

占 29%，數學占 12%、藝術占 12%、宗教占 10%、社會學占 8%、科學和體育各佔 4%。愛爾蘭的小學和初中平均每個班級的學生人數為 24.3 名，歐盟國家的這一指標平均值為 20.3。愛爾蘭學生和老師數量的比例是小學 17.8，中學 12.8，大學 15.9。愛爾蘭的中小學老師的年薪起薪平均為 32,000 美元，15 年教齡的老師平均年薪 54,000 美元，最高年薪平均為 61,000 美元。數據上似乎很不錯，但事予會之愛爾蘭人士卻多表示，愛爾蘭學生的語言語數學基本能力都有待加強。

此對求職時造成「學用不一」，尤其是新移民及弱勢團體的子女，也是一種需要防範之”社會惡性循環”，找不到工作也上不了學，成為社會之負擔。

(5)、中輟生之問題:

過去的繁華與旺盛的不動產業造成現在的一大負擔，中輟生現象(請看下圖 **綠色部分**) 在繁華時離開學校追逐誘人的收入，如今泡沫戳破，落得一身債務外，兩頭落空，變成高不成低不就的社會現象與挑戰。2008 年後綠色所代表的正是中輟生失業爆增的情形。



4. 會議中還透過駐館拜會愛爾蘭就服中心(FAS) [詳見 肆 愛爾蘭就業服務 (FAS) 機制]，中心因適逢愛爾蘭組織改造，接待人因不知將分往何組織故多無名片可交換，會中愛方官員亦闡述慘烈現狀，而稱組改只是又回到 1968 年相同組織情況，並無新意亦無理論基礎，純粹是應付政治與輿論壓力。原來 FAS 屬於企業部 (Department of Enterprise)，該部被消除，FAS 改隸屬到教育部 (Department of Education)，原有 33 個地方支部減到 16 個，並引進私部門作業。將於 2012 年成立新單位 SOLAS，取代 FAS，由教育部編列預算，旨在預測未來科技與新興行業，並負責新行業之教育與訓練工作。拜會時間是週二下午，PES 站內人煙稀少，確實是沒有工作機會。愛爾蘭被不動產泡沫破滅後，失業的半技術建築工人與加入盛會的中學輟學生之問題是困擾執政團隊的首要問題，有些或趁倫敦 2012 奧運前往英國，或轉赴興旺中的澳洲，但是入奢已久，加上實際上無期限的

失業津貼，該國要在短期間見復甦以及處理這批失業的建築工人恐有極大挑戰。

(二) 拜會歐洲改善生活和工作條件基金會 (EUROFOUND)：

查歐洲改善生活和工作條件基金會 (Eurofound, European Foundation for the Improvement of Living and Working Condition) 係歐盟最早成立之研究單位之一(1975)，總部設在都柏林。其旗下之歐洲工業關係觀察資料庫 (The European Industrial Relations Observatory, EIRO) 始於 1997，其目的為收集、分析並傳播歐洲產業關係重要發展的最新資訊，以其符合會員國及歐盟層級社會夥伴組織、政府組織與歐盟機關之需要。資料庫累計逾 8,000 筆資料，資料類別如下：1. 新聞與特別報導、2. 比較研究、3. 年度回顧、4. 重要議題年度更新，如薪資與工時等、5. 主題分析、6. EIRO 公報(1997-2004) 目標為最新資訊，期望符合會員國及歐盟層級社會夥伴組織、政府組織與各歐盟機構之需求。該基金會研究成果豐碩，頗具參考價值。

依據 Eurofound 2009-12 年工作計畫，將全球化、人口結構改變、科技改變及氣候改變等四項議題列為研究重點。另外經濟與就業危機也列入優先研究項目包括：

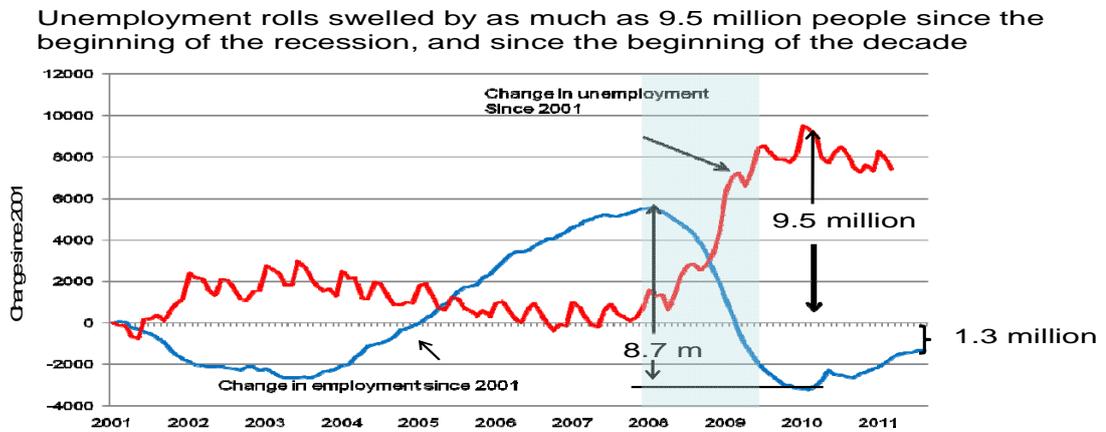
- 刺激創造就業機會、競爭力與就業之方法 (Measures to stimulate job

creation, competitiveness and employment) ;

- 激化勞動市場、年輕人就業與人口老化 (Labour market activation, youth employment and ageing workforce) ;
- 會員國結構改革以確保其公共財政與社會保障制度之永續性
(Structural reforms in Member States to ensure long-term sustainability of their public finances and social protection systems)
- 除貧及社會包容性 (Reducing poverty and social exclusion)

參、歐(愛爾蘭)、美情況之比較

一、美國現況與原因



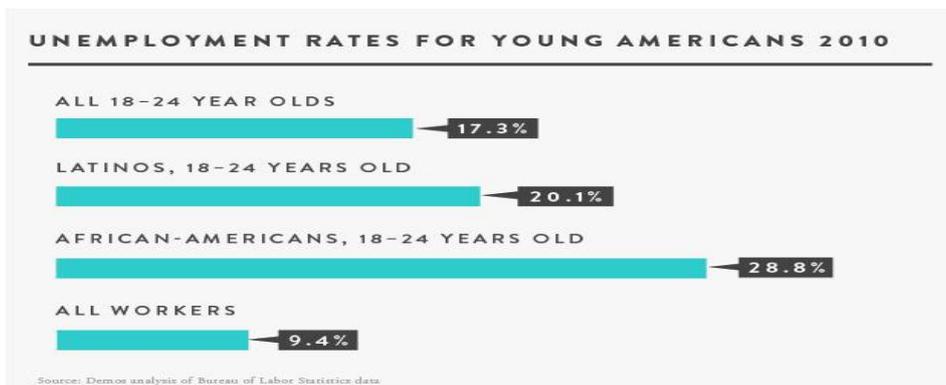
Employment steadily increased in the middle of the decade but dropped sharply by 8.7 m during the recession, ending the decade 1.3 million workers short

6

美國籍之Randall Eberts 係來自專門研究就業問題，成立於1933年大蕭條時代之美國Upjohn Institute的主持人，在會議上也介紹美國現況，茲略述如下：

- (一) 怎麼淪為這個田地? 2008年一群主打冷戰的科學家失業後轉到華爾街金融業，以其專業的數學、統計、經濟與物理學創造出人類有史以來最厲害的真正的「大規模殺傷武器」-- “無人懂的衍生性金融產品”，大家只知道可以很容易賺很多錢，但是貪婪蒙蔽智慧，造成幾乎無可收拾之2008年全球金融危機。

上圖顯示，在過去10年中，以2001年為基期，紅線是失業變動情形，藍線是就業情形，在08年前，就業機會達到最高峰，但受08危機一下失掉870萬個就業機會；而失業人口達到950萬人；與基期相比，還少掉130萬個就業機會。美國的房地產有多糟糕？根據美國抵押貸款銀行家協會的數據顯示，金融海嘯迄今，至少有550萬筆房貸出現拖欠或喪失贖回權。民間數據搜集機構CoreLogic Inc.的資料也顯示，有1,090萬個家庭的房產價值抵不上所欠貸款；這表示每5個美國房主當中，就有1個以上的房產淨值為負。美國房地產的慘狀，不言而喻。疲憊的房產市場，拖累經濟復甦，失業率迄今高掛9%，讓歐巴馬的連任之路異常坎坷。



美國同樣面臨嚴重的青年失業問題，上圖顯示，全面失業率是 9.4%，青年人 (18-24 歲) 是 17.3%，若以種族來分，拉丁裔 20.1%，而非裔美人則高達 28.8%。這又伴隨著大量的中輟生，另一名來自加州的美國人表示，北加州一些區域的高中中輟生率達 40%，究其主因係「讀書無用論」及「學位無用論」盛行，看蘋果 (Apple) 的賈伯斯 (Steve Jobs)、微軟 (MicroSoft) 的比爾蓋茲 (Bill Gates) 臉書 (Facebook) 的馬克佐伯克 (Mark Zuckerberg) 都是中輟生。另一方面是同學壓力 (Peer Pressure) 與社區期待 (Community expectation)。

美國勞動力市場之現況是，從 2007 年以來，失業人數幾乎倍增，更嚴重的是，失業人口中幾乎有一半屬於長期失業者 (失業期間已經超過半年以上者)。現在的勞動市場幾乎是停滯狀態，雇用人數是危機前的 3/4 (每月 400 萬對 530 萬)，工作機會減半 (每月 200 萬對 470 萬)，自願性離職者只有 66% (每月 190 萬對 300 萬；這個數字非常重要，代表勞動市場的活力，勞工敢“騎驢找馬”放棄原有工作去追逐較適合自己的工作，證明其對市場的信心，還有是放出原有可能較容易之工作給後輩勞工能有較低之門檻進入職場，是一種良性循環。)，裁員與開除人數稍減 (每月約 170 萬人)，GDP 成長所能帶動的勞動力創造能量劇減。

Time Period	Net total employment change (Million)	Increase in total employment (%)	Real GDP annual growth rate (%)	Ratio of employment growth to GDP growth
1970s	20.6	26	3.2	8.1
1980s	19.5	20	3.2	6.3
1990s	18.1	15	3.4	4.4
2000-2007	9.2	7	2.4	2.9
2000-2010	2.2	2	1.7	1.2

上圖顯示，過去的經濟比較容易製造出就業機會，現在是越來越不容易了。這個現象從 70 年代以來呈現出遞減狀況；從本世紀開始，GDP 所能創造出來的就業機會更是銳減。目前幾乎已經減到一對一的情況。

究其主因，R 氏認為最近美國私部門是企業大賺錢，手上一大堆現金，但是就是不請員工，何以公司賺錢卻又不請員工呢？就是對未來沒有信心，光是老闆滿手現金而普羅大眾卻沒有信心也沒有能力有信心去消費。因為他們的財富都已經被金融危機洗劫一空，經濟也就停滯不前，失業率也居高不下。

(二)、建議解決之道: 如何解決這個勞工失業問題呢? R 氏提議，應從勞動力的供給面與需求面雙管齊下。

1 在勞動力供給面上: 第一、要技術訓練，包括在職訓練、加強實習生與見習生制度。在職訓練是最有用的訓練，可以讓勞動力至少立於不敗之地，進可以轉換到薪資更好或更符合興趣之工作，退可堅守崗位並提高本身職能；另外如果把職訓與工資補貼聯合執行，可以改進就業之機會；

第二、強化促進就業。根據調查研究顯示，採取全方位包裹式（應該包括性向測試、評估、測試、諮詢、追蹤服務等）的促進就業服務；也可以配合勞工履歷歸類及重返職場獎金來鼓勵勞工能夠積極重返職場；第三、分享就業機會（work sharing）。利用部分失業保險來減少解雇動作，目前在歐洲頗為流行，在美國也有 23 個州在執行；此舉可以減少失業，還可避免勞工技術衰退以及未來重返職場之困難調適力；第四、提供工資補貼給員工（工資保險）；第五、再就業紅利。

2. 在勞動力需求面上：第一、刺激總體需求，其較直接方式是採取減稅以及刺激消費。第二、就目標產業部分，可以採用稅務減免方式以及補貼勞工成本之方式；第三、可以在公部門部分直接開創就業機會；第四、鼓勵自己當老闆，利用失業津貼與稅務減免方式；自我創業方案（Self Employment Assistance Program），允許失業勞工在創業過程中，仍然可以領取失業津貼；目前美國有 7 個州在執行，其困難是這些都是微小企業很難管理，而政府也缺乏相關訓練計畫；而根據調查顯示，美國失業者對此種創業計畫也是興趣缺缺。

3. 成功案例：R 氏特舉例說明，美國政府在 1977-78 年採用之新就業稅務抵扣（tax credit）方案；針對 1975-77 年的經濟衰退，美國國會通過一項法案，提供每個新創就業 7 千美元（已換算成目前等值金額），相當於當時美國平均薪資的 14%，其上限是每家公司 10 萬美元，相當於一家公司可以增僱 48 個員工。據研究，一年後共創造出 70 萬個就業機會，而在補貼停止後，受僱人員多數繼續工作下去，轉業的也可以找到其他工作，其立論基礎是，寧快勿遲要促使雇主僱用勞工來減低經濟衰退衝擊。

這種稅務抵扣獎勵比起其他振興方案要便宜又有效，尤其是創造就業機會又有乘數效果。

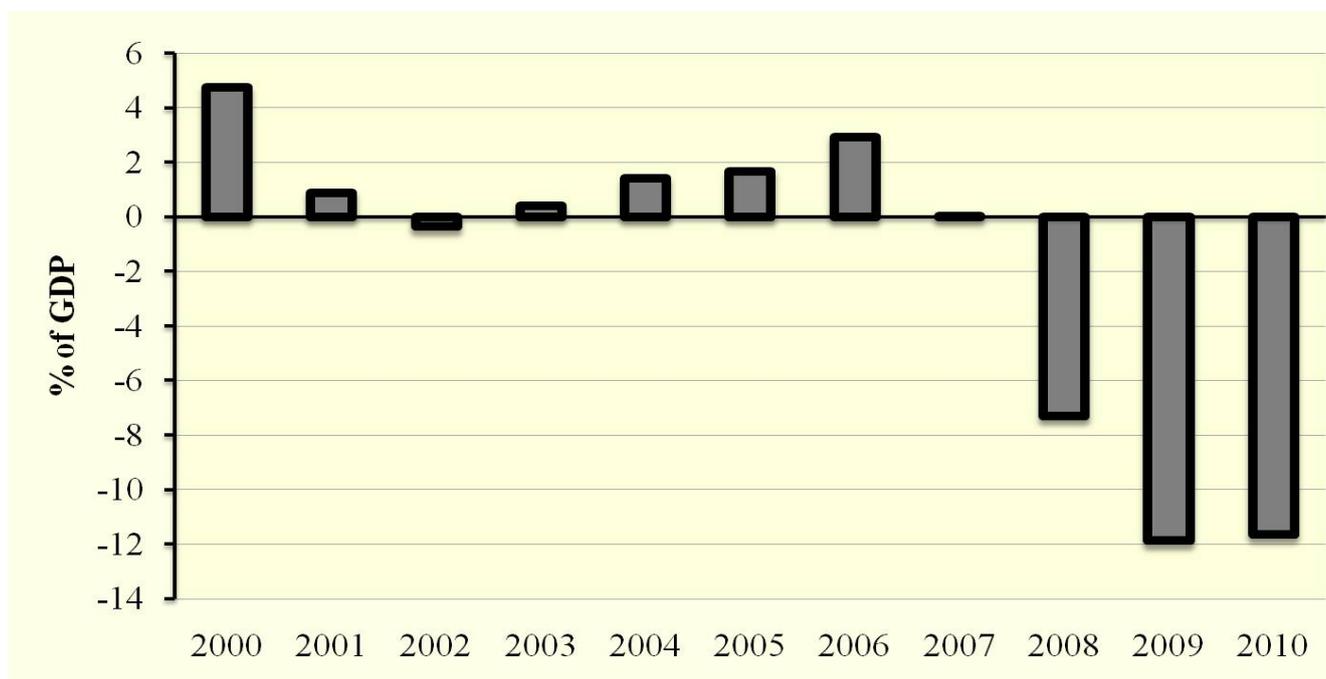
二、愛爾蘭(兼論希臘)情形:

2010 年 11 月 28 日，在比利時首都布魯塞爾的歐盟總部，歐元集團主席、盧森堡首相容克佑和歐洲央行行長特里謝出席歐元區及歐盟財長特別會議後的記者招待會。歐盟成員國財政部長當天決定，和國際貨幣基金組織一道向愛爾蘭提供 850 億歐元資金支持，以幫助這個歐元區國家應對債務危機並遏制危機蔓延。這是繼希臘之後，愛爾蘭政府成為歐元區主權債務危機的第二個受援國；正式請求歐盟和國際貨幣基金（IMF）提供救助，從希臘到愛爾蘭，兩者成因迥異，結局相同，個中詳情，耐人深思。

如果說希臘最終陷入債務危機與其多年來經濟缺乏競爭力有關，愛爾蘭並非同病相憐。過去十幾年裡，愛爾蘭取得了驚人的經濟成就，從 1996 年到 2007 年，愛爾蘭平均年經濟增長率達到了 7.2%，由此贏得了“凱爾特之虎”的美譽。經過多年的發展，按照居民人均 GDP 計算，愛爾蘭一躍成為歐盟第二富庶的國家，僅次于盧森堡。客觀地講，愛爾蘭的經濟繁榮並非只是空架子。自 20 世紀中期以來，愛爾蘭政府就相當注重高新技術發展，推行科技興國戰略，從而奠定了愛爾蘭企業在醫藥化工和信息通信等領域的競爭實力。無論是出口，還是吸引外來投資，愛爾蘭都表現相當搶眼，由此促成了經濟騰飛。

如果說希臘陷入危機是因為多年來疏於管理其財政，花錢如流水花慣了，當希臘的碼頭搬運工之月薪可以達到 1 萬歐元時，試問全世界哪個國家的碼頭搬運工之產值可以支付這種薪

水。那麼愛爾蘭也絕非另一個不知節制的希臘。從歐盟的記錄顯示，1995 到 2007 年的期間，愛爾蘭沒有一年預算赤字超過國內生產總值 3%，即歐盟財政紀律劃定的上限，不像希臘是靠政府與美國評鑑公司一起，以作弊美化數字方式來欺騙歐盟。實際上，愛爾蘭在這 13 年中僅 3 年出現財政赤字，在歐元區成員國中屬於嚴守財政紀律的一份子。下圖係 2000 - 2010 年，愛爾蘭財政赤字 (盈餘) 佔 GDP 之比例。



從當初的“凱爾特之虎”淪落為今天的“病貓”，簡而言之，愛爾蘭的大起大落都是不動產業惹的禍。在愛爾蘭十幾年經濟繁榮的背後，一直潛藏著隱患，那就是房地產泡沫的不斷積累，其重要表現之一就是房價一路飆升。從 1995 年到 2007 年，愛爾蘭平均房價上漲了 3 到 4 倍，房價相對家庭年收入的係數也從 4 增長到 10。愛爾蘭房價之高甚至一度創下了歐盟所有成員之最。從 1996 到 2006 年的 10 年間，愛爾蘭房地產業在國內生產總值中的比重翻了一番，從 5% 提高到 10%。2007 年，愛爾蘭房地產業從業人數所佔比重也比 1993 年時翻了一倍，達到 13.3%。房地產業逐漸成為愛爾蘭經濟的命脈和重要增長動力。在愛爾蘭，地產投資者們在貪婪地享受著房地產泡沫盛宴，寬鬆的貨幣政策促使人們開始瘋狂的投資房地產產業。2004 年愛爾蘭新建了 8 萬棟新房屋，同時期英國只興建了 1 萬 6 千棟。興建如此眾多的房屋或許顯示了愛爾蘭的繁榮，是建在沙灘上的城堡。看似美好的產業，卻暗藏風險，樓市泡沫催生畸形的高房價與高就業機會，使全民盲目追求，惡性循環而不自知。

問題在於銀行過度寬鬆的房貸條件和政府多年來任其自由發展並樂觀其成，致使房地產市場槓桿偏高，投資過度，房價一日三市，泡沫不斷累積。2008 年金融危機爆發，房地產市場驟然萎縮，依靠信貸支撐的房貸體系出現大筆壞賬，金融體系岌岌可危。由於大量新建和正在興建中的房屋被閒置，愛爾蘭甚至出現了多處“鬼鎮”與“蚊子館”。

為了維護金融穩定，愛爾蘭政府不得不耗費巨資救助本國銀行，把銀行的問題“一肩挑”，從而導致財政不堪重負。據愛爾蘭政府 2011 年 9 月底公布的數字，救助該國五大銀行

最多可能需要 500 億歐元，愛爾蘭今年的財政赤字將猛增到國內生產總值的 32%，史上罕見，由此掀開了債務危機的序幕。房地產業綁架了銀行，銀行又綁架了政府，這就是愛爾蘭陷入主權債務危機背後的簡單邏輯。

希臘也好，愛爾蘭也罷，陷入債務危機的誘因不同，卻都是因債務而起，前者是政府大把花錢引發公共債務，後者是銀行大膽放貸導致壞賬成堆，但最終都將由國家背最後一棒，進而演化為主權債務危機。兩個案例再次警醒人們，在後危機時代的風險環境下，任何超越其實體經濟承受能力的消費與投資都可能轉化為“全民買單，獨厚金融財團”，未雨綢繆地調節資產負債表，維持穩健的負債水平將是何等重要。

肆、愛爾蘭就業服務 (FAS) 機制**

愛爾蘭就業機會不足，青年失業率高，以及地區勞動市場差異化等問題。地區因產業結構不同而發展差異日漸擴大，部份地區失業率偏高，因此推動地方化的勞動市場政策成爲重要議題。

(一) 地方化的發展緣起

在愛爾蘭中央與地方的基本分工原則爲中央部會訂定政策，地方政府負責執行。但近年來，愛爾蘭政府體認到地方發展差異日益擴大，以勞動市場爲例，有些地區產業蕭條，失業問題嚴重，中央政府無法依照地方的需求分別規劃出適當的就業政策，所以自 2003 起，制定「平衡全國發展方針」，確立了去中央化的原則，各部會紛紛設計地方化的服務機制。以勞動部爲例，2003 年制定地方勞動市場及人力資源發展的基本研究方案，與地方勞工局共同進行研究，自 2006 年依據研究結果開始執行地方就業方案。

(二) 勞動市場的地方治理機制

自 2004 年起各相關部會建立的地方治理機制非常多，茲以主要的機制作說明：

1. 地區創新發展體系(Regional Innovation System, RIS)

2003 年由商業、工業及能源部在每一個直轄市成立。2007 年轉由政府行政及內務部負責。RIS 的功能是研議地方發展策略，包括運用地方的人力、產業、文化等，成員來自地方政府、議會、產業、媒體及民間組織代表。

2. 地方人力資源發展及支援中心(Regional Human Resource Development & Support Center, 簡稱 RHRD)

2003 年教育及人力資源部(現在改爲教育及科技部)在三個地區成立，並且提供經費。2004 年擴大在大都市辦理。RHRD 原來隸屬於上述 RIS 之下，但功能不彰，後來才獨立出來。RHRD 主要的業務是推派代表參與中央所推動的大學地區研究方案的評審，但發揮的影響力不大。

3. 地區就業委員會及就業支援中心 (Regional Employment Council and Employment Support Center)

勞動部依據就業政策法第六條就業政策評估委員會之規定而成立。愛爾蘭「就業政策法」(Employment Policy Law) 相當於我國的「就業服務法」，其宗旨爲確保每一個國民可以發展他們的能力，改善其經濟及社會地位，促進就業穩定，經由平衡勞動供需，提昇勞動市場的效率。該法主要內容包括建立及執行就業政策的基本計畫(Basic Plan for Employment Policy)，收集及提供就業資訊，建立及支援職業訓練體系，提供就業協助，提供雇主取得人力，提供求職者就業適應及就業穩定措施。

2006 年勞動部修正施行細則，爲提昇地區就業委員會的效率，把地區就業委員會發展成爲地區就業機會創造及人力資源發展的地方治理機制。所以，在地區就業委員會之下成立一個工作委員會及專家委員會，邀請地方勞資團體、專業人士參與，通常地區就業委員會由省長擔任主任委員。市、縣或區亦可比照成立。

這樣的機制最大的特色是過去就業及職訓方案由中央決定，改由各地區就業委員會來決定。其目的是為了解決地區經濟，人力供需失調，勞動市場兩極化之現象，因而將人力資源發展計畫交由地方自行依需要來規劃。然而，多數地區就業委員會仍停留在只能評估及執行中央所交辦的計畫，真正能夠發揮規劃及調節功能者並不多。

4. 地區三方委員會 (Regional Tripartite Commission)

1998 年愛爾蘭為因應金融危機，制定了經濟及社會發展委員會法 (The Economic and Social Development Commission Act)，成立勞資政三方委員會以改進勞資關係，歷經 1999 年及 2007 年二次改組，地區三方委員會自 1998 年成立，成員包括地方政府首長、商業會理事長、僱主、勞工團體領導人，其目的在於增進勞資關係及創造地區就業。然而，地區三方委員會的功能仍然未能如預期規劃。因為三方委員會成立的基礎並非地方治理，而是社會同意 (social agreement)，其功能在於勞資合作，而不是就業機會創造，尤其近年來連順利召開會議都很困難。此外，缺乏專業人員及法律約束力量，該委員會在就業功能上很難發揮。

(三) 地方治理的成效評估

上述地區治理機制經檢討，出現了一些問題，使得預期的績效無法達成。由不同部會所推動的地方治理機制在某種程度上是嚴重的重疊，初步估算，有關勞動市場政策相關的地方治理機制大大小小超過十個。而且，由上而下，由中央訂方針，各部會推動，並非由地方自發性形成要治理機制，地方的委員會只是執行中央所交辦的方案或計畫，與地方治理強調由下而上，仍然不同。此外，雖然成立了地方委員會，但多以行政區作劃分，不是以就業市場作劃分，所以，有些生活圈相鄰 (如同台北市與台北縣)，但分屬兩個行政區，所以就被劃分為兩個地方委員會。再者，法律基礎仍薄弱，沒有自己的預算，仍需依賴中央的撥款，所以所推動的計畫都屬短期、片斷的，缺乏整合。

愛爾蘭自一九九九年亞洲金融風暴以來，經濟雖已復甦，但卻產生零就業成長的問題。勞動市場面臨考驗，尤其受到鄰近國家低工資的影響，部分地區失業嚴重，就業市場呈現差異現象，因此就業及技能發展策略都需要因應調整，特別是需要強化地方就業，協助弱勢者就業以及減少地方落差。愛爾蘭的就業政策法早已明定地方需成立就業委員會，而且勞動部自今年起也成立一個地方就業小組，專責規劃、連繫與推動。而且自 2004 年起訂定方針，各部會都成立地方化的組織，先不論有組織重複或功能有限等問題，但至少顯示愛爾蘭在推動地方化不是只有口號，而是有法規依據及具體行動。我國就業服務法雖然已明定地方政府可設立就服機構，但實際設立者僅北、高及北縣，勞委會近年來也將部分業務委託或補助地方政府執行，但與地方治理的精神仍有差距，究竟就業服務的地方化是採縣市化或依生活圈採區域化，是勞委會在下一個階段作就業服務體系改革之課題。

** 節錄自「愛爾蘭就業政策與就業服務」考察報告(雲嘉南就服中心/劉美玲課長 [2006/9/30 - 10/21])。此處僅供參考，FAS 已經組改，將改隸屬教育部 (Department of Education)，原有 33 個地方支部減到 16 個，並引進私部門作業。將於 2012 年成立新單位 SOLAS，取代 FAS，由教育部編列預算，旨在預測未來科技與新興行業，並負責新行業之教育與訓練工作。

肆、突圍之計畫與可行性

一、如何突破這個金融危機所帶來之難題呢？又如何來解決這個勞工失業問題呢？從與會人士之各種建議可歸類如下：

(一) 刺激雇主僱用員工：美國的一項研究報告稱，目前不景氣多屬於季節性的衰退而不是結構性的；我國似乎也是如此。工廠在半年內一下缺工、一下放無薪假，這現象不屬於結構性改變或失業，純粹是海外市場受到天災或是人禍導致之不景氣所致。在美國是企業滿手現金但不請員工，所以用稅務抵扣來吸引企業主僱用勞工是較有效的方式。據估算，美國政府提供一名勞工就業減稅之成本(稅務抵扣)為 9 萬 5 千美元到 14 萬 5 千美元，而一名勞工對 GDP 貢獻平均值為 10 萬 5 千美元。但是就業的乘數效果、個人價值、保持技術及社會價值應該是無價的。目前統計顯示，美國州政府或是地方政府以減稅來吸引就業機會的價值是 20 萬 6 千美元(包括職訓、失業津貼、就業服務等等潛在費用)。尤其是現在的衰退是一種流動性陷阱(liquidity trap)的情形，比較適合財政稅務抵扣。

(二) 尋覓職務不如自行創業：歐、美主政者都有這種想法，但在執行面上是很有挑戰性。首先就是，創業是這麼容易嗎？誰來教勞工創業？似乎西方也比較沒有那種「寧為雞首、不為牛後」的觀念；台灣 2,300 萬人，勞動力 1,100 萬，卻有 110 萬家中小企業，平均一家不到 10 人，還有一些不列在官方統計資料的，可以算是「微小企業」；雖然僱用超過 72% 的勞工，也是極具彈性，今天的生產作業可以立即改變來符合明天市場需要的產品。但是西方世界可以嗎？根據調查顯示，美國失業者對此種創業計畫是興趣缺缺。

此次研討會中，主辦單位安排參觀都柏林南部郊區之 Clondalkin 社區回收廠，類似本會之多元就業計畫，其背景是愛爾蘭以往沒有處理大型廢棄傢俱與家電產品之管道，加上一些無技術工人失業，故由社區社會公司(Local Social Enterprise)籌劃從 2002 年起開始成立社區回收計劃公司(Clondalkin Community Recycling Project Ltd. [CCRI])，透過公司化與社區組織，提供來店丟棄收取或免費到府服務回收大型傢俱與家電，以預約方式甚至透過保險提供賠償損害賠錢來取信人民；結果是，一般民眾獲得處理廢棄傢俱管道，而一些長期失業的無技術工人也可以找到適當的工作。這種在東方世界大街小巷都可看到的資源回收業，在都柏林南郊竟然是可以拿來展示給外賓看的計畫；似可證明愛爾蘭以前的富裕與質疑人民創業之能力與眼光。試想中國大陸之女首富還是回收廢紙起家的，東西文化確實有差異。

(三) 包容性社會與拯救中輟生問題：2004 年 5 月歐盟東擴運動中，舊會員國(EU 15) 保留所謂「過渡時期方案」，即對中、東歐 8 個新會員之勞動力移動採取了禁止手段。EU 15 中只有愛爾蘭、英國及瑞典未採取之；其他包括芬蘭、希臘、義大利、盧森堡、荷蘭、葡萄牙及西班牙，則在幾年後也放棄之；到 2011 年，這項方案將完全被廢止。歐洲工總聯盟認為，勞動力自由移動是一種基本權利，一種自由權而不是一項義務。在許多場合，政客常高調推銷移動性而達到其政治目的，但歐盟則有必要反映現實；增加及加速移動性可能有反效果，導致社會瓦解與侵蝕社區和諧。愛爾蘭的「凱爾特之虎」現象，部分原因也是由於中、東歐人士之移入所致，加速不動產之泡沫化與建築工人失業的惡性循環；當然愛爾蘭對自然人之移動是有其歷史傳統，從 19 世紀馬鈴薯歉收移出上百萬人，到現在全球有 7 千萬愛爾蘭裔之人脈就是明証。在過去兩年內，也是幸

好有 7 萬人(包括愛爾蘭人及以中、東歐為主之外籍人士) 自由移到海外工作討生活，不然失業率可能早就破表。

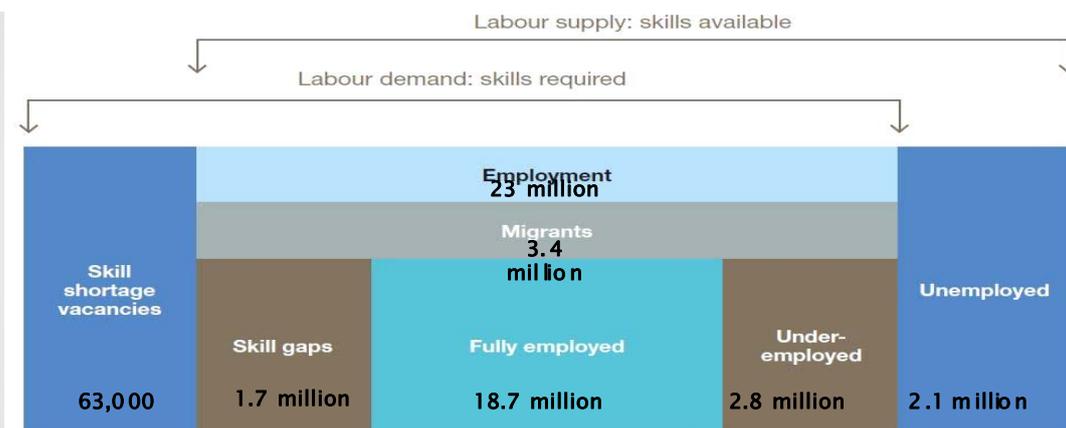
當高科技人才被迫「高才低就」去他國賺取較高薪資，其實對提供國是一種傷害，一種人才的浪費。有些國家不在產業發展及輔導就業上用心，而依賴國民海外賺取薪資。現在也面臨回流潮之困境，成千上萬失業國民被迫回國又找不到合適工作，造成社會動盪之種子。愛爾蘭似乎沒又這種問題，可以包容自然人隨意去留，也是一種特殊之包容性。愛爾蘭所提出之免費學齡前就學、實務上無時間限制的失業津貼、自由進出國境、關懷中輟生問題等都是社會融合與包容性的發揮。

Chances of leaving the Live Register		
Job-search	++	Fast, cheap and Effective
General Skills	+?	Very small impact
Low-level Specific Skills	0	No impact
Medium- & High-level Specific Skills	++	Long-duration increases impact of High-level training

上圖係愛爾蘭就服單位(FAS) 的覓職登錄(job-seekers)系統 (Live Register)，經由其諮詢介紹轉介到訓練單位所得統計結論，及 2 / 3 的訓練對於一般性及較基本 (低技術) 訓練的成效是不大的；只有在尋找工作與中高級特定技術之訓練比較有效。這項結論似乎與英國的看法相同，即在職訓練是最有效之訓練。

(四) 解決長期失業與增加勞參率方式:

Current Mismatches between Skills and Jobs



- **Skill shortages** relatively small; **skill gaps** larger – primarily at ‘intermediate’ skill levels
- **Unemployment** and **underemployment** even larger – under-employment of higher skilled people is possibly substantial and ‘crowds out’ lower skilled
- **Migration** is especially significant in some occupations/sectors at different skills levels: a ‘balancing’ force but with what consequences for the low skilled?
- Risk of **latent mismatches**
- We need to invest in ‘economically valuable’ skills to reduce mismatches.

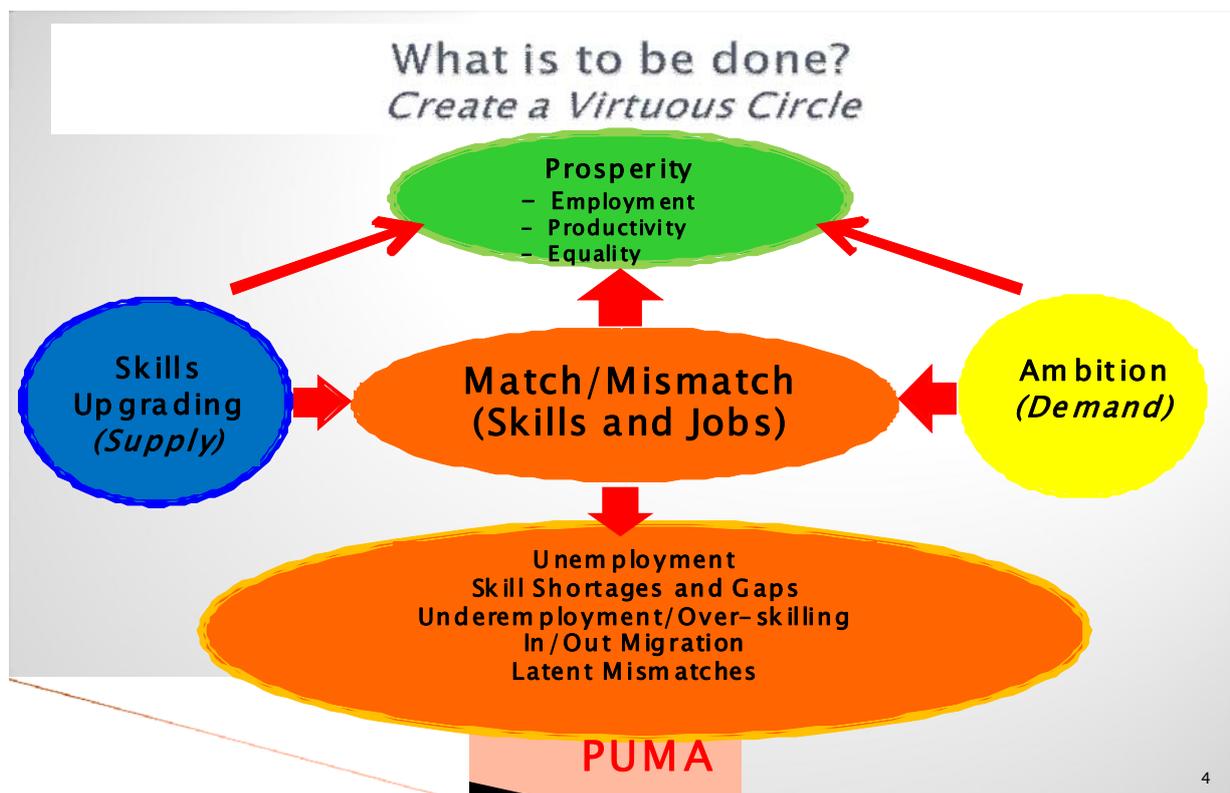
以英國為例，人口 6,200 萬人，其中 0-14 歲 17.3% (男 557 萬、女 530 萬人)，15-64 歲 66.2% (男 2,098 萬/女 2,050)，65 歲以上 16.5% (男 456 人/女 578 萬人)；勞動力 2,500 萬人，勞參率不到 60%。從上圖顯示，勞動力供給面是 2,300 萬人加上失業的 210 萬人；勞動需求是 2,300 萬人加上技術工缺口 6 萬 3 千人。

技術工缺口人數不多，應屬於較高科技人才，應以吸引全球人才為主；而 2,300 萬就業人口中，有 1,870 萬人屬充分就業，280 萬人是「高才低就」的不充份就業，170 萬人屬於「學用不一」之「低才高就」的「濫竽充數」勞工；還包括 340 萬外籍勞工，集中在特定之行業的不同層級中，他們或許會排擠一些低技術工作。

第一、要有一個正確的診斷；目標不是放在如何解決長期失業問題，而是要如何解決經濟發展問題；要將勞工問題重點擺在勞動需求端；第二、是要集中精神來辦好教育、職業訓練與職能架構，如此可以確保教育不是製造一些半成品到社會來，政府還要花錢來處理這批畢業生，這是一項浪費國家資源又重複相同工作的事情；第三、在

(五) 創造新的行業:

技術與就業都是衍生出來的需求，我們所能提供的技術與就業都是經濟需求而來的。經濟發展的程度、成長與平衡情況就是統合全部就業與技術需求。企業策略與商業政策是至關重要的。商品市場策略左右雇主對技術的需求種類與程度。雇主的宗旨(野心目標) 係導因於管理與領導力的方向與品質。我們需要更高附加價值的企業，向上提高價值鏈，強化產品和服務、製程及執行之創新。簡而言之，



(六) 解決金融問題。

1. 法國俱樂部適用於歐洲：2011年10月22日歐元區各國財政部長在布魯塞爾召開會議討論後對外表示，歐元區國家已同意，將要求持有希臘債券的民間銀行「大幅增加」認賠幅度。據最新的報告顯示，銀行減債幅度恐怕高達60%。在這場會議中，歐元區財長針對一份由國際稽核人員起草的調查報告進行討論，報告指出，即使銀行接受50%的認賠幅度，那歐元各國及國際貨幣基金（IMF）原先承諾的第2輪紓困款1,090億歐元仍然不夠，還需加碼50億歐元，也就是1,140億歐元；如果要維持1090億歐元的額度，那就勢必要將認賠幅度提高到60%。參與歐債危機第2天的會談時，大家都已經同意，銀行承擔的額度必須大幅增加。

瑞典財政部長 Anders Borg 強調，銀行不能將納稅人當作免費提款機，而負起該負擔的責任。銀行必須接受「至少50%」的債券損失，否則歐洲與國際貨幣基金將無法實施第2輪1,090億歐元的對希臘紓困行動。無論50%還是60%的減債比例，都遠高於2011年3月時與民間銀行協議的21%。

巴黎俱樂部 (Paris Club) 也稱“十國集團”(Group-10)，成立於1961年11月，是一個非正式的官方機構，經常在巴黎聚會，故稱巴黎俱樂部。巴黎俱樂部的誕生是由於1956年，導因於阿根廷向國際社會發出警告，它已無力償還它所欠的債務。其困難在於索債的銀行和其它債權機構太多，無法進行雙邊談判。於是就產生了建立一個協調機構的想法。由於情況緊急，人們便臨時在法國召開了一次會議。從此，巴黎俱樂部的名稱便保留下來，在法國首都開會的習慣也固定下來。

該組織的宗旨是專門為發展中國家討論與協調西方債權國的官方債務推遲償還事宜；協調成員國的貨幣政策，以便透過共識而能夠在國際貨幣基金組織內採取一致行動；在國際金融領域的許多方面加強合作，以應付國際收支不平衡和貨幣危機。該俱樂部對於它的活動沒有任何成文的規定，但有四項基本原則是必須遵守的：出席會議的所有債權國之間尋求妥協和一致；各債權國享受的“有可以討價還價比較性之空間”，這些國家都應受到平等的對待；保證根據不同情況一個一個地作出決定，以便長久適應債務國的特殊情況；俱樂部只同那些與國際貨幣基金組織簽署了有關經濟調整方面的協議的債務國進行談判。

巴黎俱樂部擁有包括美國、英國、德國、法國、日本等國在內的19個成員，由法國委派一位部長或高級官員任該俱樂部主席，俱樂部始終是一個沒有固定成員和組織章程的特殊集團，其核心成員是經合組織中的工業化國家，即美國、英國、法國、德國、意大利、日本、荷蘭、加拿大、比利時、瑞典、瑞士等，即“10國集團”，（1984年瑞士加入該集團）。在一般情況下，俱樂部的會議除了債務國和債權國派員參加外，國際貨幣基金組織、世界銀行、經合組織、聯合國、國際清算銀行和歐盟也派觀察員參加。俱樂部的秘書處由10多個常駐代表組成，辦公地點在法國財政部。

6月11日，八國集團財長會議宣佈，減免18個最貧困國家(其中有14個非洲國家)400億美元的債務；12日，新任世界銀行行長、美國前國防部副部長沃爾福威茨出訪非洲4國，評估非洲對外部援助的需求；13日，美國總統布希在白宮會見非洲5國元首，表示美國將增加對非洲的援助；同一天，俄羅斯總統普京向來訪的英國首相布萊爾表示，俄方支持英國提出的援助非洲計畫。中國國際問題專家指出，富國提出減免非洲國家債務的計畫是個積極舉措，值得歡迎。但在為非洲減債時，西方國家始終沒有忘記自己的切身利益。

眾所周知，非洲是世界上最不發達的大陸。在聯合國確認的48個最不發達國家中，非洲就占34個。全世界38個重債國中有32個是非洲國家。非洲每年用於償還外債的金額約為230億美元，占其外匯收入的31%。以坦桑尼亞為例，2004年外債總額達到82.9億美元，比2003年增長了5%。同期的貿易赤字是3.23億美元，也就是說，每年政府沒有餘力償還外債，這樣的結局是外債越來越多，包袱越來越重，給國家和人民生活都帶來沉重的負擔。

面對這一狀況，減債400億美元對於非洲國家來說無疑是好消息，受到了非洲國家的歡迎。尚比亞財政部長在電視裏看到這個消息後說：“難以置信，做夢都沒想到過。聽起來簡直像個神話。聽到這個消息太高興了。”首批獲得債務減免的14個非洲國家，每年可節省150億美元的還債款。這些錢可用於非洲國家急需的教育、衛生、醫療和基礎設施建設等領域，對非洲經濟發展和人民生活水準的提高具有積極意義。

另一方面，非洲國家對減債這種“治標不治本”的辦法也保持著足夠的警惕。首先，由於不公平的國際貿易環境與規則的存在，以及西方發達國家在改變農產品補貼、貿易保護等方面動作遲緩，非洲國家非常擔心西方國家會通過“一隻手施捨，另一隻手收回”的習慣做法，利用其主導的國際貿易體制輕而易舉地將發展“紅利”帶回西方。有報導說，在過去4年裏，僅英國對非洲國家的軍售總額就已經突破了10億英鎊。就連英國反對黨“自由民主黨”負責國際援助和發展事務的新聞發言人安德魯·喬治也說：“當政府的一隻胳膊在努力減輕非洲國家債務負擔的同時，另一隻胳膊卻在積極為那種不受歡迎的貿易助力，這真讓人噁心。”

其次，由於此次債務減免採取的是立即一筆勾銷的方式，世界銀行、國際貨幣基金組織和非洲發展銀行這3家主要發債機構的帳面損失將由西方八國承擔和彌補。按照各方達成的協定，英國將在未來10年內支付7億到9.6億美元作為對國際金融機構的補償，美國將承擔13億到17.5億美元。德國則會向世界銀行和非洲發展銀行提供8.48億到12億美元用於補償兩個機構的債權損失。因此，有的非洲國家擔心這會影響未來西方國家對非洲的援助力度。

最後，減債400億美元的背後還隱含著西方一貫追求的政治和戰略意圖。此次八國集團在宣佈減免計畫時特別強調，有資格得到債務減免的國家還需在政治透明、打擊腐敗方面達到一定標準。結果，雖然尼日利亞(非洲最大的負債國，外債總額達350億美元)、蘇丹、安哥拉等非洲有影響的大國或不穩定國家比一些小國更迫切需要債務減免，減免其債務也更有利於非洲總體局勢的穩定，但西方仍以政治不達標為名，將它們排除在首批減免國名單之外。由此可見，西方在減債的背後更關心自己的戰略利益，而不是非洲的實際需要。

非洲的債務問題由來已久。上世紀六七十年代，大多數非洲國家在實現初期工業化過程中資金匱乏，便大量舉借外債。過去 20 多年，初級產品價格下跌和西方國家設置貿易壁壘，非洲國家的出口條件明顯惡化，導致其國際收支失衡，償債能力下降。

二、「共體時艱」(Austerity Package) 計畫

2010 年 12 月之耶誕節和新年對西歐小國愛爾蘭的民眾來說，苦澀多於喜慶。爆發的國債危機和歐盟的援助，使個性獨立的愛爾蘭人備受打擊，也給整個正在走出經濟危機的歐元區帶來震盪。請看來自歐盟的報導。耶誕節前，愛爾蘭國會表決同意接受援助，以 6.7% 的利率，接受歐盟和國際貨幣基金組織總計 850 億歐元的援助貸款。它是繼希臘之後，第二個因為國債危機，接受歐盟援助的成員國。

2008 年開始席捲全球的金融危機對愛爾蘭造成嚴重打擊，成為二戰後歐洲財政赤字最高的國家。究其主因是它的銀行系統貸款太過浮濫，又加上全球金融危機的影響，這些銀行沒有擺脫困境，要投入很大資金來重整，愛爾蘭政府已經投入了 150 億歐元。第二個原因是，由於利率較低，愛爾蘭的房地產一度過熱，房價高漲，達到了不現實的高水平，最後泡沫破裂。愛爾蘭政府無法承受國債壓力，終於向歐盟提出援助要求。歐盟和國際貨幣基金組織同意提供總量 850 億歐元的援助貸款。

首先，愛爾蘭政府重新修正了預算，其次對銀行業提出重整計劃，目標是，銀行系統要具備自我生存的能力，增加透明度，有利於正常的經濟發展。為了取得歐盟的援助，愛爾蘭政府決定在未來四年裡縮減開支 500 億歐元，這意味著每戶愛爾蘭家庭在這期間的收入要減少 4,600 歐元。第一個向歐盟提出申請的成員國希臘，獲得了 1,100 億歐元的援助貸款。至今為止，歐盟已經對它進行了三次審核，第三筆貸款將在 2011 年初到位。

€bn	2008-2010	2011	2012	2013	2014	2008-2014
Revenue	5.6	1.4	1.5	1.1	1.1	10.7
Expenditure	9.2	3.9	2.1	2	2	19.2
Total	14.7	5.3	3.6	3.1	3.1	29.8
% 2010 GDP	10%	3%	2%	2%	2%	20%

而歐洲穩定機制 (EFSF) 只是為希臘、愛爾蘭、葡萄牙等週邊國家設計的緊急金融援助機制。一方面面臨金融困境並尋求 EFSF 救助的國家可以退出，另一方面借貸成本很高的國家可以不充當擔保

人。因此，其本質是以德法為首的核心國家，向週邊國家財政轉移支付。類似的救助機制越多，德法兩國的政治阻力就越大，歐元的前景就越危險。歐洲政策研究中心則提出了兩個新的方案：一是將 EFSF 轉為歐洲貨幣基金（EMF），即將其註冊為一個特殊的信用機構，在緊急情況下可從歐央行籌集資金。二是建議歐央行採取量化寬鬆政策。對於能從中獲益的國家，需經歐洲委員會和歐央行的批准才能發債。其本質，都是歐洲債務的貨幣化。

當有開發商被問及是否應對眼下的衰敗負責時，他們坦然承認。之外，他們還認為指責的邏輯不都完全正確。他們認為，政府財長首先要對此負責，他對市場狀況知之甚少，相關監管機構對市場狀況也不瞭解。歐盟銀行家們對愛爾蘭的情形更不清楚，他們所做的只是一昧地把資金塞進這個國家。找出並討論愛爾蘭模式，目的之一是看看是否可以從愛爾蘭發展的經驗，找出一套其他國家可以學習的經濟成長模式。

愛爾蘭的每人所得的水準成長之快速，是否如其人均GDP 所示，值得懷疑。愛爾蘭經濟成就的特點在於它在不到20 年。其人均GDP 從歐洲的相對落後國家，在第一階段先趕上歐洲的先進國家，然後在第二階段更進一步超越歐洲的先進國家。不過愛爾蘭的GDP/GNP 之比率長期呈上升趨勢，異於多數國家，早為人所注意。用人均GDP去估計愛爾蘭人的所得，事實上高估了愛爾蘭的每人所得。

大部分的國家2001 年GDP/GNP之比率均在100%左右，但愛爾蘭的比例卻為120%，在2002年此一比例更增加為125%。2007年愛爾蘭實質人均GDP為43,80 美元，而英國為35,048美元，愛爾蘭是英國的124%。因此，假如2007年英國的GDP/GNP 比率仍維持100%左右，愛爾蘭的GDP/GNP 比率仍維持125%，則愛爾蘭的實質每人GNP事實上仍然略低於英國，尚未進一步超越英國。愛爾蘭的GDP/GNP 之比率之所以大於其他國家與愛爾蘭大量吸引外資有關；因為外人投資，所以利潤部分屬外國人所有。愛爾蘭的GDP/GNP 之比率，在1976 以前小於1，這應與愛爾蘭早期經濟不佳時外移人口匯回國的移轉性支付有關。愛爾蘭自1950年代開始即致力吸引外資。移民匯入與境內外資所得的相對消長，使GDP/GNP 之比自1976開始突破100%，此後並呈長期上升趨勢。一般而言，GDP 雖不能準確估算國民所得，但是它屬於國境內的產值，因此它可以相當程度的代表一個國家的經濟實力與重要性。這一點對愛爾蘭來講也並不盡然。由於愛爾蘭製造業的營利所得稅長期低於外國，多國公司為了節稅、避稅，用移轉性定價（transfer pricing）將附加價值與利潤做帳給位於愛爾蘭的子公司或母公司，應是合理的推論。這當然會虛增愛爾蘭的經濟規模。因此，所謂的凱爾特奇蹟有一部分跟租稅天堂一樣，應是作帳做出來的。

愛爾蘭經濟自全球性衰退以來一直很糟。前期過熱的經濟形勢讓企業背上沉重債務負擔，其中一些已在資不抵債的危境。為挽救深陷困境，把國家拖到破產邊緣的金融體系，愛爾蘭政府創建了國家資產管理局(National Asset Management Agency,NAMA)。財政大臣任命的NAMA管理委員會控制著全國大量不動產開發商麾下的旅館、辦公樓和度假勝地專案。人們還在拭目以待，看NAMA是否還會凍結開發商的部份個人財產。據NAMA的發言人稱，在NAMA無法與債務人繼續合作時，它會以各種可能的手段來追討債權人的資金。NAMA最明顯的運作特徵是不透明。但它的行動仍未讓危機勢頭減弱。愛爾蘭人表示支持歐盟(EU)和國際貨幣基金組織(IMF)介入，以探討緊急挽救經濟的可能性。愛爾蘭是英國的近鄰，其經濟成敗關係著英國的國家利益，況且英國還有著穩定的金融體系。因此，英國應做好分階段援助愛爾蘭，幫助其金融體系恢復穩定的準備。目前，歐債危機的發展已逼近現有救助極限。如果再

次擴大救助機制中最大出資國——德、法的救助成本，將有可能將德法拖入債務危局。而歐央行和IMF的風險敞口已較大，如果希臘等歐洲週邊國家出現債務重組，其救助能力和意願將受到極大制約。

在各歐盟夥伴中，愛爾蘭的預算政策信心很足。但在對金融體系採取了相關措施後還需進一步的支持。目前不會發生需要實際資金轉移的行動，但需要表明今後困境一旦實際發生時能有多少可供使用的資金。愛爾蘭政府 2 年前低估了危機的嚴重程度。政府自 2010 年 9 月以來已向金融體系注入了 450 億歐元。NAMA 稱其還將接受約 730 億歐元來自銀行的，以半數面值計價的貸款量。據世銀(World Bank)資料，如此挽救力度與美國 7000 億美元挽救計畫相比雖顯得無足輕重，但愛爾蘭人口畢竟僅 440 萬。它迄今為止的挽救開支已占到 1,580 億歐元 GDP 的 30%。歐盟官員認為，愛爾蘭緊急救助規模可能高達 1,360 億美元 (1,000 億歐元)，相當於 2009 年 5 月挽救希臘的水準。

伍、心得與建議

一、愛爾蘭債務危機內在機制分析

上世紀 90 年代，愛爾蘭政府為刺激經濟發展，解決債務困境，通過低稅率吸引海外直接投資，使愛爾蘭成為全球資本投資歐洲的重點，進而帶動房地產等產業的迅猛發展，“愛爾蘭模式”曾經是一個流傳全球的成功範例。08 年金融危機爆發後，愛爾蘭房地產泡沫破滅，成為債務危機的導火線。隨著房地產泡沫的破滅，加之國際金融危機的衝擊，愛爾蘭 5 大銀行都瀕臨破產。愛爾蘭政府 9 月底稱，為了維護金融穩定，救助本國五大銀行最高可能耗資 500 億歐元，2010 年財政赤字會驟升至國內生產總值（GDP）的 32%，公共債務將占到 GDP 的 100%，這一消息導致愛爾蘭國債利率大幅飆升，由此掀開了債務危機的序幕。房地產泡沫破滅-銀行業危機-主權債務危機成了愛爾蘭債務危機的內在連鎖源頭。

另外，歐元的問題不只是歐元區政府的債務問題，預警歐洲必須解決歐元結構僵化和銀行背負巨額債務的問題。有分析認為，歐洲銀行包括英國銀行面臨龐大債務，也沒有足夠的資本可吸收虧損，這會導致全歐洲銀行危機的風險。歐洲缺乏系統性管理債務危機風險的機制，需要集中力量研究全面的解決方法，處理歐元的金融和經濟問題，並全方位化解債務危機擴散的風險。

二、資產泡沫與銀行業流動性危機

在過去 20 餘年的發展過程中，銀行業面臨的最大問題之一是隨著經濟的高速增長，以資產估價偏高的房地產和證券抵押形式提供的貸款偏離了真實價值，形成巨大的“泡沫”。一旦經濟出現波動，資產價格下降時，銀行業的信貸資產就會面臨巨大的壓力，以自我實現的機制會傳導到資產市場，使價格水準進一步惡化。房地產市場的價格與銀行的信貸資產之間具有相互放大的效應。在經濟增長較快的環境中，多數借款人都具有暫時性的盈利能力和清償能力，銀行的信貸資產潛在的危機被“虛增”的價值掩蓋起來，如果這種虛增的價值突然下降，風險就很容易轉化為現實的危機。事實證明，發展中國家在銀行業危機發生之前都經歷了信貸資產的過快增長，而危機爆發的主要原因之一也是信貸抵押資產價格泡沫的破滅。以上房地產市場價格波動和銀行流動性相互作用關係的概念性框架可以用來分析和解釋在美國、芬蘭、日本、瑞典、泰國等國家曾經歷過的房地產市場繁榮、蕭條伴隨的銀行業流動性危機。

通過對經歷過資產泡沫破滅的國家進行比較分析可以看出，資產基本面價格上漲的原因包括制度建設、經濟增長加速和貨幣升值。資產價格泡沫產生的原因包括金融自由化、政府隱性擔保等導致資訊不對稱和委託代理問題，金融部門和企業過度涉入風險，如日本、挪威、墨西哥、泰國；投機資本流入，主要是資本項目全面開放後短期資本流入，如挪威、墨西哥、泰國；過於寬鬆的貨幣政策環境，如日本。

三、財政赤字、通貨膨脹與貨幣貶值

據統計，為應對金融危機，歐洲央行採取頻繁向市場注資的流動性政策，歐洲各國政府採取的一系

列救市政策和寬鬆的貨幣政策使得政府債務負擔突破了風險警戒線，為債務危機瞞下了隱患。應該說，龐大的公共債務仍可能帶來一系列的問題：包括巨額償債支出、市場信心的缺少以及對匯率的負面影響等。同時，巨額財政赤字會引起貨幣貶值和通脹膨脹，這從英鎊和歐元近期的走勢也充分得到驗證。本次訪問獲得駐館協助方能順利安排參訪 FAS

強化就業與訓練的地方治理已成為趨勢

一九九〇年代以來，已開發國家面臨全球化與產業結構變遷，結構性失業問題日趨嚴重，紛紛進行就業服務體系改造。除了推動積極性勞動市場政策，整合失業給付、職業訓練與就業服務，就業資訊公開及提供失業者就業諮詢外，去中央化，將勞動市場政策規劃與執行的權利下放，讓地方政府或地區依據地方的特性，規劃產業發展所需要的人力，創造及開拓就業機會，以解決失業問題。OECD 成立專責的小組即 LEED 推動地方就業與技能發展。以地方治理推動就業與訓練，強調由下而上，地方資源整合，經由伙伴關係，規劃出帶動地方產業發展的勞動市場政策，以培養人力，創造地區性就業，以可近性的就業及技能服務，解決地區失業問題。

歐債危機已不是簡單的流動性問題，而是中、短期因素相互交織的償債能力問題。歐債危機既有人口老齡化、世界發達經濟缺乏內在經濟增長動力等客觀因素，也有高社會福利、歐元區貨幣和財政制度不協調等體制機制因素，還有為應對美國金融危機將私人債務轉為主權債務，過度利用財政政策刺激經濟，歐元區部分經濟體過度升值等短期政策因素。

香蕉共和國 (Banana Republic)，是一個經濟體系屬於單一經濟（通常是經濟作物如香蕉、可哥、咖啡等）、擁有不民主或不穩定的政府，特別是那些擁有廣泛貪汙和強大外國勢力介入的國家的貶稱。通常指中美洲和加勒比海的小國家。

「香蕉共和國」的綽號最初被賦予經濟命脈被美國聯合果品公司和標準果品公司控制的宏都拉斯、瓜地馬拉、哥斯達黎加等中美洲國家。1871 年，美國鐵路企業家梅格斯 (Henry Meiggs) 在哥斯達黎加建築首都聖荷西和檸檬港 (Limón) 之間的鐵路讓中美洲各國出口香蕉到美國。梅格斯之姪凱斯 (Minor C. Keith) 甚至娶哥斯達黎加總統之女為妻，1870 年之前美國人並不認識香蕉，然自該鐵路建築後的 28 年內，美國共消費了 1,600 萬串香蕉。「香蕉共和國」此一辭彙於 1904 年由美國作家歐·亨利在 Cabbages and Kings 一文中首創，以虛構的 Republic of Anchuria 來影射被美國控制的宏都拉斯，稱她為香蕉共和國。

自此，這兩家公司操控這些國家的經濟命脈，又自行或透過美國政府插手這些國家的政治、經濟，甚至操縱更改總統人選。例如 1951 年瓜地馬拉總統阿本斯 (Jacobo Arbenz Guzmán) 宣佈將聯合果品公司在瓜地馬拉的大片土地收歸國有，曾任職於聯合果品公司的美國國務卿杜勒斯於 1954 年策動其競爭阿馬斯 (Carlos Castillo Armas) 從宏都拉斯入侵，導致阿本斯辭職。智利詩人聶魯達寫了一首名為《聯合果品公司》的諷刺詩。當前的應對也加劇了歐洲短期波動。其中，希臘、葡萄牙和愛爾蘭已陷入經濟負增長、高失業率、經常帳戶入不敷出，民眾抗議和政治衝突，特別是希臘已事實上違約，這些週邊國家最終走向債務重組的可能性較大。能否走出歐債危機，在於能否走出一條不依賴財政和貨幣等需求刺激，借助制度變革和生產率提高的、「類德國模式」的增長之路。在全球經濟缺乏明確的經濟增長點和強勁需求的環境中，這條痛苦的增長道路能否堅持並取得成效，仍有待實踐考驗。歐洲需要借助金融市場的壓力，推動歐洲政治和財政的統一進程，推動歐洲必要的財政整頓、制度變革和經濟結構調整，同時也為部分國家未來必要的債務重組，提供市場條件。

但這又會進一步惡化歐洲國家的外部融資條件，帶來社會問題乃至政治壓力，面臨新經濟增長模式風險等問題。因此短期內，歐洲又需要借助必要的金融和社會政策，安撫缺乏耐性的金融市場和易受傷害的民眾。歐洲當前的各類救助計畫，本質上都是“國家間轉移支付”和“赤字貨幣化”，都是權宜之計，但又是必需的。

全球主權債務危機才剛剛開始。未來 1-2 年內，在局面穩定下來之前，歐洲的經濟、金融甚至社會狀況可能會越來越糟糕。歐洲邊緣國家的債務重組、核心國家的流動性救助，廣泛的財政整頓、建立歐元區必要的金融穩定和財政轉移機制、更加有效的社會管理等，可能都是必要的。歐債危機的傳導，有可能進一步引發全球主權債務危機，是全球金融和經濟體系近期所面臨的最大風險之一。

僅從救助本身考慮，一是一旦決定救助，就需要足夠的救助資金持續救助，否則容易前功盡棄。為此，應充分估量可能的資金規模，聯合擁有大量外匯儲備的國家，形成一定的機制，共同救助。

二是需要設計必要的保護機制，區別對待。對於歐洲核心國家，如義大利等，可考慮直接救助。可考慮通過支持法國、德國債券市場，間接支援歐洲對週邊國家的救助。在提供直接、額外貸款抵押的情況下，可考慮直接救助歐洲週邊國家。

三是救助過程中，應尋求我國戰略利益的最大化。如準確判斷、等待債務風險徹底暴露的關鍵時期，進行斡旋，獲取所需的技術和資源等。又如可推動 IMF 增資擴股，一方面通過 IMF 間接救助，另一方面增加我國在 IMF 中的影響力。也可考慮借助歐洲穩定機制進行救助，並尋求可能的利益。四是歐洲的救助，需要綜合考慮美國、日本、英國等主要國家主權債務可能的波動因素。

三、 我國 1998 年應對亞洲金融危機時啓動了積極財政政策，增發 1000 億長期國債刺激方案（用於基礎設施建設）和 2700 億元特別國債發行用於補充四大國有商業銀行資本充足率。2008 年 11 月應對全球金融危機啓動 4 萬億財政刺激方案和適度寬鬆貨幣政策。2009 年信貸投放的增長異常迅猛，在高速信貸投放的主體中，由於各地方政府紛紛融資進行大規模基礎設施建設，從而導致地方投融資平臺的數量和融資規模呈現飛速發展的趨勢，地方政府債務風險引起各方關注。而快速增長的貨幣信貸導致資產泡沫和通貨膨脹預期的出現，貨幣政策不得不在中美利差、通貨膨脹目標、流動性過剩、匯率穩定之間做出平衡，貨幣政策從適度寬鬆轉向趨緊。快速增長的貨幣信貸導致資產泡沫和通貨膨脹預期的出現。2010 年以來貨幣政策、監管政策出現變化，包括以加息為標誌貨幣政策由適度寬鬆轉向從緊，對房地產信貸的控制，以及對地方政府融資平臺的清理整頓，也是之前的一些政策留下隱患也是密不可分的。因此，“十二五”期間，以下方面值得深入研究與關注：

一是重點關注地方政府融資平臺的債務風險以及由此引發的信貸風險及財政擔保風險，充分借鑒國外債務風險管理和危機處理的經驗教訓，建立多層次政府債務風險預警指標體系，對地方政府債務風險轉變為金融風險和財政風險的傳遞鏈條乃至債務危機的觸發條件進行深入探討。確定政府債務風險臨界值應該是一項複雜的系統工程，應根據如經濟結構、經濟增長率和效益指標、居民收入分配和消費水準、市場體系發育程度、金融深化的程度、國債市場發育狀況、財政收支情況、政府管理效率、國債結構與成本—效益狀況、財政與貨幣政策目標綜合考慮。

二是應借鑒發達國家“市政債券”、“產業投資基金”等地方政府的融資經驗，建立規範化和市場化的地方政府融資管道。從長期來看，地方政府在經濟基礎、財政狀況、金融生態環境、償債能力，政策扶持力度和發展潛力、基礎設施能方面存在很大差異，這些也會決定了地方政府債的融資成本，包

括信用利差以及流動性利差，因此應建立地方債信用評級框架，為實現地方政府債務風險預警的動態監測和全過程監管提供有益思路。在後危機時代，我們應該高度重視主權信用風險分析和監控。

三是應充分借鑒國外債務風險管理和危機處理的經驗教訓，建立多層次政府債務風險預警指標體系，以防範系統性金融風險和財政風險。在發展地方政府債券的起步階段，一定要完善地方政府債券風險管理機制，從地方政府債券的發行定價、交易、償還和監管各環節進行嚴格規定。包括發債規模的確定、信用評級體系及資訊披露制度的構建、投資專案管理與評估、市場流動性的建立以降低投資風險，監管的協調以及法律框架的完善。

四是在對外投資方面，應積極關注各國家和地區的綜合資料指標，重點關注主權債務規模、財政預算、貿易差額與經濟增長等因素，著力強化風險監控和預警機制，認真研究外匯債券投資的多元化方案，從美元逐步拓寬到其他主流國家貨幣，重視包括主權信用風險在內的信用風險預警與監控。

五是房地產市場價格的調整應堅持穩健的原則，房地產稅推出的時機和方式應該深入探討。從國內的情況看，銀行也成為房地產行業發展的重要資金來源。由於融資結構失衡和融資管道不暢，整個房地產業從開發到銷售幾乎都依賴於銀行的資金。商業銀行一般以提供房地產開發流動資金貸款、開發項目貸款和住房消費貸款等形式，直接或間接承擔了房地產市場運行的風險，總體包括政策風險、投資風險、市場風險、流動性風險、管理風險、信用風險、法律風險等。由於房地產相關業務在商業銀行信貸業務中佔有很大的比重，有必要從戰略層面對這一問題進行深入研究，辨析房地產業發展與宏觀調控的目標與思路。房地產市場價格的調整應在合理範圍，避免價格大幅波動對銀行業的衝擊，確保房地產金融市場平穩、協調發展，維護金融穩定和經濟安全。

目前，國際上普遍採用國債負擔率（國債餘額與 GDP 的比率）和赤字率（赤字總額與 GDP 的比率）來分析和評價政府債務風險。在必須逐年削減基本財政赤字的同時，財政赤字國還必須滿足債務餘額/GDP 趨於穩定值的條件。該條件是：經濟增長率大於實際匯率。而國債餘額/GDP 比穩定且下降的條件是：經濟增長速度 - 利率（國債收益率）- 通貨膨脹率 > 0 。而從國債負擔率指標來看，歐洲主要國家在金融危機中對部分銀行國有化後，原來銀行的負債合併到公共部門負債導致債務負擔率激增超過風險警戒線，冰島、迪拜、希臘等國家和機構相繼爆發信用危機，充分說明在被迫採取大規模財政刺激政策拉動經濟復蘇的情況下，極易導致負債比例過高、經濟結構失衡，並最終誘發債務危機，實際上包括美國在內的全球很多國家在此輪危機中都面臨類似問題。

附件一：經濟合作與發展組織

經濟合作與發展組織

創立時間

[1948年4月16日](#)（OECE）[1961年9月30日](#)（改組為OECD）

性質

[國際組織](#)

總部

 [法國巴黎](#)

秘書長

 José Ángel Gurría

網站

<http://www.oecd.org>

經濟合作與發展組織（簡稱經合組織；[英語](#)：Organisation for Economic Co-operation and Development，OECD；[法語](#)：Organisation de coopération et de développement économiques，OCDE）是全球 34 個[市場經濟](#) 國家組成的政府間[國際組織](#)，總部設在[巴黎](#)的 [Château de la Muette](#)。

歷史沿革

經濟合作與發展組織的前身是 [1947年](#)由[美國](#)和[加拿大](#)發起，成立於 [1948年](#)的歐洲經濟合作組織（OECE），該組織成立的目的是幫助執行致力於[第二次世界大戰](#)以後[歐洲](#)重建的[馬歇爾計劃](#)。後來其成員國逐漸擴展到非歐洲國家。1961年，歐洲經濟合作組織改名為經濟合作與發展組織。

經合組織的其宗旨為：幫助各成員國家的政府實現可持續性經濟增長和就業，成員國生活水準上升，同時保持金融穩定，從而為世界經濟發展作出貢獻。其組建公約中提出：經合組織應致力於為其成員國及其它國家在經濟發展過程中的穩固經濟擴展提供幫助，並在多邊性和非歧視性的基礎上為世界貿易增長作出貢獻。

對於三十個[市場經濟](#)國家來說，經合組織是個獨一無二的論壇。他們在一起工作然後發表關於全球化趨勢下經濟，社會和政府所面臨的挑戰和機遇。

經合組織提供了一個框架，在此框架內成員國可以交流經濟發展經驗，為共同的問題尋找答案，協調在國內外政策中合作實踐。在這個論壇里，各國政府可以達成沒有約束性的建議（軟法律）或是有約束性的條約，這些文件對國際經濟和貿易環境的改善具有強大的推動力。

經合組織成員國之間的信息交流是由設立在[巴黎](#)的秘書處提供的。秘書處集中數據，研究趨勢，以及分析和預測經濟發展。它也同時關注社會變化和貿易模式變化、環境、農業、科技、稅務以及其他一些問題。

經合組織通過在經濟增長、金融穩定、貿易和投資、技術創新、[企業管理](#)等方面的合作來幫助成員國保持繁榮並且掃除貧窮。同時它致力於在經濟增長和社會發展的同時保護環境。經合組織的其他目標還包括為所有人創造就業機會、保障社會公正、建設廉潔有效能的政府等。

經合組織身處傾聽和努力的最前線，傾全力於幫助成員國政府對新的發展和關注做出反應，包括貿易和結構調整、網路安全以及在發展中國家脫貧中所面臨的挑戰。逾 40 年以來，經合組織已經成為世界上最大和最可靠的全球性經濟和社會統計數據的來源之一。經合組織的資料庫擁有跨越地域的數據，包括國家賬目、經濟指標、勞動力、貿易、就業、移民、教育、能源、健康、工業、稅收和環境。大多數研究和分析報告已經出版。

在過去十年里，經合組織成功解決了一系列經濟、社會和環境問題。因此也更加重了其在商業，貿易組合和其他有代表性的社會階層之間的紐帶作用。例如在經合組織框架下的稅收和轉移定價談判就為世界範圍內的雙邊稅務談判鋪平了道路。

在其他領域裡，經合組織也通過 [1999 年](#) 2 月生效的《經合組織反貪污行賄協定》而在全球範圍內扮演處理貪污行賄行爲的重要角色。

成員國

OECD 現有 34 個全責成員；除了 [1961 年](#) 的創始成員國外，其他成員國名後均列出了其入會年份。列表中打*號者是符合 [世界銀行](#) 「高收入」標準的經濟體。

■ 當前有 25 個 [國家](#) 或地區以觀察員身分或等同成員國的權限，參與 OECD 部分委員會的工作；除了各別 [歐洲聯盟](#) 成員國外，[歐盟委員會](#) 亦分別參與 OECD 的工作。此外，OECD 理事會於 [2007 年](#) 5 月的部長級會議中決定，正式開始考慮 [俄羅斯聯邦](#) 的入會申請，並與若干 [經濟](#) 規模較大的 [開發中國家](#) 建立「強化合作夥伴」（[英語](#)：Enhanced Engagement）關係，以追求世界各區域間的均衡發展。

經濟合作與發展組織（OECD）

成員國

34

[澳大利亞](#) · [奧地利](#) · [比利時](#) · [加拿大](#) · [智利](#) · [捷克](#) · [丹麥](#) · [愛沙尼亞](#) · [芬蘭](#) · [法國](#) · [德國](#) · [希臘](#) · [匈牙利](#) · [冰島](#) · [以色列](#) · [愛爾蘭](#) · [義大利](#) · [日本](#) · [韓國](#) · [盧森堡](#) · [墨西哥](#) · [荷蘭](#) · [紐西蘭](#) · [挪威](#) · [波蘭](#) · [葡萄牙](#) · [斯洛伐克](#) · [斯洛維尼亞](#) · [西班牙](#) · [瑞典](#) · [瑞士](#) · [土耳其](#) · [英國](#) · [美國](#)

入會候選成員

[俄羅斯聯邦](#)

委員會觀察員或參與者

[香港](#) · [新加坡](#) [我國](#) 等 25 個國家或地區，以及 [歐盟委員會](#)

強化合作夥伴 5

[巴西](#) · [中國大陸](#) · [印度](#) · [印尼](#) · [南非](#)

附件二：

經濟合作暨發展組織地方經濟與就業發展計畫 (OECD LEED)
 100年10月13至14日假愛爾蘭都柏林辦理
 「夥伴關係與地方治理論壇—在復甦中建構優質工作」國際研討會議程表

2011/ 10/12 週三	10:00-12:00 14:00	拜會都柏林之歐洲改善生活及勞動條件基金會(Eurofound) 愛爾蘭環境、社區、暨地方政府、社會保護、兒童與青年發展部及地方社區部 (the Irish Departments of Environment, Community and Local Government, Social Protection, Children and Youth Affairs and Pobal)
2011/ 10/13 週四	9:00-9:30 09:30-10:00	報到與敘會 Dublin Castle, Ireland Opening Speeches 開幕致詞 <ol style="list-style-type: none"> 1. Phil Hogan 部長/愛爾蘭環境、社區、暨地方政府、社會保護、兒童與青年發展部及地方社區部(the Irish Departments of Environment, Community and Local Government, Social Protection, Children and Youth Affairs and Pobal) 2. Sergio Arzeni / OECD, Director of the Centre for Entrepreneurship, SMEs and Local Development 3. Thomas Cooke, 地方廣播主席 Pobal Chairperson
	10:00-11:15	大會第一場 (Plenary Session 1) Building More and Better Jobs Keynote: Sylvain Giguere, LEED Head 另有愛爾蘭、美國之演講者
	11:15-11:35	茶歇 Coffee Break
	11:35-13:00	Local Initiatives Forum 將對長期失業、青年失業、社會經濟及早期兒童支持等四大主題進行探討各國經驗
	13:00-14:00	午餐
	14:00-15:30 14:00-16:00	大會第二場 (Plenary Session 2) Putting the Young into Jobs and Business 主席: Rita McNulty, 愛爾蘭主持部副秘書長 拜會愛爾蘭就業服務中心 (FAS)
		另有 OECD、愛爾蘭、美國之演講者
	15:30-16:00	茶歇 Coffee Break
	16:00-17:30 16:00-17:10 17:10-17:40	分組討論： <ol style="list-style-type: none"> 1. Joined up policies and approaches for youth employment. (青年就業政策) 2. Supporting business start-ups and youth entrepreneurship (創業與青年創業) 3. Addressing the needs of young people not in employment, education or training (尼特族要甚麼) 4. Attracting and Retaining talent (覓才與留才) 5. Targeted approaches within early childhood education and care provision (兒童教育方式) 6. Migrant youth and the labor market (移民青少年與勞動問題)
	17:45-19:30	晚間歡迎酒會與音樂表演
2011/	8:30-9:00	報到與敘會

10 /14 週 五	09:00-10:30	大會第三場 (Plenary Session 3) Preventing Long-term Exclusion from the Labor Market and how Local Approaches can HELP 主持人： Niamh O' Donoghue 愛爾蘭社會保護司秘書長 另有 OECD， 愛爾蘭、英國之演講者	
	10:30-11:00	茶歇 Coffee Break	
	16:00-17:30	分組討論 II： 7. Developing entrepreneurs and building SME capacity to tackle long-term unemployment. (發展中小企業來處理長期失業問題) 8. OECD Skills for Competitiveness: matching skills supply with skills demands.(媒合技術供需) 9. Creating better systems and structures to reduce long-term unemployment. (創造更好制度來降低長期失業) 10. Collaborative responses within communities to ensure labor market inclusion. (社區之勞工包容性) 11. How the social economy can contribute solutions to long-term exclusion from the labor market. (長期失業之社會包容性) 12. Activation methods to insert people into the labor market (活化勞動市場)	
	12:30-13:30	午餐	
	13:30-15:00	第一場	第二場
		Early Childhood supports in the context of building quality jobs in the recovery (在復甦中建構優質工作的出輯教育探討)	Job creation through the social economy (透過社會組織創造弱勢就業機會)
15:00-15:30	茶歇 Coffee Break		
15:30-17:00	閉幕大會		
2011/ 10 / 15 週 六	17:00-18:15	搭乘 EI176 都柏林 飛 倫敦	
	21:35-21:00	搭乘長榮 BR068 倫敦飛台北 (曼谷停一站) (加一天 10/16 抵台北)	

附件三： 歐債有解 歐紓困基金增為1兆歐元

歐洲領袖今天達成協議，大規模增加紓困基金至一兆歐元，減記希臘債務，銀行強化資金緩衝，協助歐元區脫離崩潰邊緣。

二十七個歐洲聯盟會員國領袖參與的歐盟峰會，自二十六日傍晚至晚間八時許結束，隨後十七個歐元區會員國領袖與會的歐元區峰會九時展開至二十七日凌晨四時，經七小時終於擬妥化解歐債危機的共識。歐洲理事會主席范宏畢與歐盟執委會主席巴洛索聯合召開記者會，開頭即向在場者道早安，結束時還不忘祝福要愉快地享用早餐。

以下是歐盟領袖高峰會開會結果摘要：

- 一、確保 2020 年將希臘負債占國內生產毛額比例降為百分之 120，歐盟會員國將為「私人部門參與 (PSI)」 包裹紓困方案提供多達三百億歐元，民營銀行及民間債權人持有的希債減記百分之五十。歐盟和國際貨幣基金 (IMF) 供希臘一千億歐元資金，同時加強負責監督執行改革的機制。
- 二、依照商定的選項，槓桿化「歐洲金融穩定機制」並擴大其規模，預期增加至大約一兆歐元 (約 1.4 兆美元)。
- 三、為提升對銀行業的信心提出各項措施。
- 四、明確承諾確保財政紀律、加速結構改革，以促進經濟成長、降低失業率。
- 五、除最近採取的經濟管理包裹方案外，另推出一套非常具體措施，大大強化經濟、財政協調與監督。
- 六、同意十項改善歐元區管理的措施。
- 七、授權歐洲理事會主席與歐盟執行委員會主席、歐元集團主席密切合作，協商出強化經濟聯盟的可能措施，包括有限度修改條約的可能性，並在 2011 年 12 月提出期中報告，2012 年 3 月敲定如何落實商定措施的報告。

各國領袖達成控制歐元區債務危機的協議後，歐元今天在亞洲匯市一度升至一歐元兌 1.4 美元，創七週來新高。歐洲股市 27 日上漲，銀行類股今天開盤勁揚。歐洲聯盟各國領袖終於敲定遏制希臘債務危機的計畫，加上美國第三季國內生產毛額成長百分之二點五，紓解經濟再陷衰退疑慮，帶動美國股市今天開盤勁揚。標準普爾五百指數開盤不久後即大漲 2.4%，道瓊工業指數勁揚 2%，那斯達克指數大漲 2.6%。

經過多月討價還價，歐元區 17 國料於 2011 /10 /26 稍後的歐盟高峰會上，通過擴大歐洲金融穩定機制 (EFSF) 的借貸能力至超過 1 兆歐元。令 EFSF 有能力向所有歐元區債券投資者提供部分保險。此舉旨在減少歐債風險，吸引更多私人投資者或主權基金買債，從而降低各國發債成本，防止危機蔓延至義大利、西班牙等大型經濟體。然而，在今天 (10 / 26) 公佈全面解決歐債危機方案的限期前夕，歐盟發言人宣佈取消原定的財長會議。市傳可能是有關救市細節尚未完成，但歐盟元首峰會則會如期舉行，料出爐的是原則性方案。消息沖淡了部分樂觀情緒，歐元兌美元匯價回軟。

峰會前數小時，德國國會將表決有關方案，預料會順利通過。德國總理默克爾交給國會的草擬檔

顯示，歐元區計劃將原本總值 4,400 億歐元的 EFSF，大幅擴至 1 兆歐元以上，但沒訂明確實金額，因為歐元區必先與潛在投資者及評級機構商議後，方可落實槓桿幅度，意味稍後仍要進行更多談判。德國執政聯盟日前決定將擴 EFSF 方案交全體國會議員表決，希望可提高默克爾在布魯塞爾峰會上的說服力。

除了擴大 EFSF，救歐「三部曲」還包括減輕希臘債務負擔，以及要求銀行提高資本比率。據報歐元區已知會主要國際銀行，要求私人投資者接受高達 60% 的希臘減值，遠高於 7 月擬定的 21% 或上月提出的 50%。法國總理表示，該國銀行需要增加資本約 100 億歐元，不可要求納稅人援助。他並指歐債形勢已到了關鍵時刻，若今日的歐盟峰會失敗，歐洲大陸會陷入「未知領域」。歐洲議會自由派議員費爾霍夫施塔特昨日亦警告，增強 EFSF 火力的建議或仍未足以平息市場疑慮。有消息指，10 個非歐元國表明若不擴大 EFSF，將不會同意銀行提高資本比率，可能令會議出現變數。

希臘減值是歐盟及國際貨幣基金組織 (IMF) 批出第二輪援希方案的最大爭論之一。據報法國、歐洲央行及 IMF 原本擔心減值要求過高，會觸發希臘信貸違約掉期 (CDS) 償付，引發大規模市場恐慌。但以法國總統沙克吉為首的領袖，最終同意德國的 60% 減值建議。

希臘銀行業憂慮受主權債務減值影響，昨日股價急跌，其中最大的希臘國家銀行、比雷埃夫斯和 EFG Eurobank 一度狂瀉逾 20%。西班牙央行昨日拍賣 34.8 億歐元國債，孳息率較上月底急升，其中 3 個月期債息由 1.692% 升至 2.292%；半年期由 2.665% 升至 3.302%。

在今天布全面解決歐債危機方案的限期前夕，歐盟發言人宣佈取消原定的財長會議。市傳可能是有關救市細節尚未完成，但歐盟元首峰會則會如期舉行，料出爐的是原則性方案。消息沖淡了部分樂觀情緒，歐羅兌美元匯價回軟。路透社引述消息人士稱，取消今天的歐盟財長會議是因為尚未完成原本要討論的方案細節，但歐羅區財長今天仍會列席峰會前的會議，未來幾天歐盟財長將跟進討論歐盟元首們在歐洲時間今晚協議的解決歐債危機方案內容，並作出微調。

消息令昨日表現反復的歐元兌美元走軟，曾跌見 1.3849 美元，隔日跌 0.57%。現貨金價在美市早段顯着飆升，見每盎司 1686.1 美元，隔日昇 1.97%。日圓兌美元再創新高見 75.75，較上日昇 0.46%。由路透社取得的聲明草案顯示，歐盟各國會在總結中，全面支援歐洲央行確保歐羅區價格穩定的行動，包括在目前環境中採取的「非常規」行動，指的是在二手市場購入西班牙和義大利等歐豬國的國債，以支援它們。然而，身在柏林爭取國會支援商議中的救市措施的德國總理默克爾，馬上回應稱，德國不贊成加入指示歐洲央行如何行動的語句。

歐元區主要成員都密鑼緊鼓盡最後努力遊說政府和國會，接受商議中的救市措施，德國國會昨日表決以槓桿手段擴大歐洲金融穩定基金 (EFSF) 火力的建議，德國經濟部長兼副總理羅斯勒表示，有信心方案會獲得占國會多數的中間右派聯盟通過。另外，義大利總理回國後，馬不停蹄地召開內閣緊急會議商談包括提高退休年齡等經濟改革，希望能說服其他盟友相信意國有能力控制財赤不再惡化，但截至昨日未見有進展。

附件四：巴黎俱樂部在歐洲適用

巴黎俱樂部 (Paris Club) 也稱“十國集團”(Group-10)，成立於 1961 年 11 月，是一個非正式的官方機構，經常在巴黎聚會，故稱巴黎俱樂部。巴黎俱樂部的誕生是由於 1956 年，導因於阿根廷向國際社會發出警告，它已無力償還它所欠的債務。其困難在於索債的銀行和其它債權機構太多，無法進行雙邊談判。於是就產生了建立一個協調機構的想法。由於情況緊急，人們便臨時在法國召開了一次會議。從此，巴黎俱樂部的名稱便保留下來，在法國首都開會的習慣也固定下來。

該組織的宗旨是專門為發展中國家討論與協調西方債權國的官方債務推遲償還事宜；協調成員國的貨幣政策，以便透過共識而能夠在國際貨幣基金組織內採取一致行動；在國際金融領域的許多方面加強合作，以應付國際收支不平衡和貨幣危機。該俱樂部對於它的活動沒有任何成文的規定，但有四項基本原則是必須遵守的：出席會議的所有債權國之間尋求妥協和一致；各債權國享受的“有可以討價還價比較性之空間”，這些國家都應受到平等的對待；保證根據不同情況一個一個地作出決定，以便長久適應債務國的特殊情況；俱樂部只同那些與國際貨幣基金組織簽署了有關經濟調整方面的協議的債務國進行談判。

巴黎俱樂部擁有包括美國、英國、德國、法國、日本等國在內的 19 個成員，由法國委派一位部長或高級官員任該俱樂部主席，俱樂部始終是一個沒有固定成員和組織章程的特殊集團，其核心成員是經合組織中的工業化國家，即美國、英國、法國、德國、意大利、日本、荷蘭、加拿大、比利時、瑞典、瑞士等，即“10 國集團”，（1984 年瑞士加入該集團）。在一般情況下，俱樂部的會議除了債務國和債權國派員參加外，國際貨幣基金組織、世界銀行、經合組織、聯合國、國際清算銀行和歐盟也派觀察員參加。俱樂部的秘書處由 10 多個常駐代表組成，辦公地點在法國財政部。

2008 年 6 月 11 日，八國集團財長會議宣佈，減免 18 個最貧困國家（其中有 14 個非洲國家）400 億美元的債務；12 日，新任世界銀行行長、美國前國防部副部長沃爾福威茨出訪非洲 4 國，評估非洲對外部援助的需求；13 日，美國總統布希在白宮會見非洲 5 國元首，表示美國將增加對非洲的援助；同一天，俄羅斯總統普京向來訪的英國首相布萊爾表示，俄方支持英國提出的援助非洲計畫。中國國際問題專家指出，富國提出減免非洲國家債務的計畫是個積極舉措，值得歡迎。但在為非洲減債時，西方國家始終沒有忘記自己的切身利益。

“援非熱”的發起者是英國。2008 年 3 月，由布萊爾宣導成立的英國“非洲委員會”發佈了一項旨在援助非洲、幫助非洲擺脫貧困的計畫(有媒體稱之為非洲“馬歇爾計畫”)。該計畫敦促發達國家在 2010 年之前每年向非洲提供 250 億美元的援助，並提議免除撒哈拉以南非洲國家的全部債務。經過布萊爾和英國財政大臣布朗的苦心遊說，八國集團財長達成了為貧困國家減債 400 億美元

的協定。英國如此賣力，最直接的原因是八國集團首腦會議將於 7 月在英國的蘇格蘭召開，“減除非洲債務、增加援助”已被定為會議主要議題和基調。在會議召開前，英國拼命造勢，顯然是想提高其在國際社會中的地位，特別是想借此重塑因伊拉克戰爭受損的國際形象。此外，加強對非洲的外交工作，尤其是加強對英聯邦非洲國家的控制，對於維持英國的大國地位至關重要。從國內角度來看，工黨在前不久的大選中艱難獲勝，布雷爾希望兌現其在競選連任時幫助非洲擺脫貧困的承諾，重新贏得選民對工黨政府的支持和信任，這可以說是布雷爾目前工作議程中的重中之重。

和英國相比，美國並沒有把非洲定位為自己的戰略重點，也不願意大幅提高對非洲的援助。但美國認為，在世界範圍內，對非洲進行“民主化改造”的難度最大。因為非洲許多國家政治動盪，今天扶植的“民主政府”，明天就可能倒臺。在這種情況下，只有掌握非洲各國的經濟命脈，才能使美國對非洲國家的控制不受政權更替的影響。此外，念及英國在伊拉克戰爭中“捨命相隨”的表現，布希最終還是不忍駁布雷爾的面子，在與布雷爾會談後終於同意了減債計畫並允諾在向聯合國非洲基金提供 14 億美元援助的基礎上，再向非洲國家追加 6.74 億美元的人道主義援助。

既然英美兩國在減債問題上達成了一致，德意法日等國也不便再提什麼反對意見。更何況，由於地緣政治的需要，德意法等歐洲國家向來比較重視非洲外交，擴大各自在非洲的影響不僅是其彼此戰略利益競爭的需要，更被視為與大西洋對岸的美國抗衡的一個籌碼。

日本在援助非洲問題上，一方面和美國站在一起，抵制英國提出的為援助非洲國家而發行債券的提議；另一方面，日本開始將援助重心由亞洲轉向非洲。日本《讀賣新聞》發表社論指出，連續 6 年削減政府開發援助預算的日本政府開始轉移攻勢。在 2008 年 4 月的亞非首腦會議上，日本首相小泉純一郎表示，在 3 年內，日本對非洲各國的援助將增加一倍。小泉表示正考慮財政預算中增加援助款數額。在八國集團財長會議上，日本財務大臣稱，日方在非洲開發銀行設立兩億美元的特別基金，並在 5 年內向非洲國家提供最多達 10 億美元的日元貸款。社論還指出，日本以前的對外援助以亞洲為中心，英法則以非洲為中心。1970 年以來，亞洲各國與非洲各國得到的援助總額基本相同，非洲國家依然貧困，而亞洲國家的經濟高速發展，很多國家已從日本的援助中“畢業”。日本要把亞洲的成功經驗用在非洲。對於日本援助非洲的意圖，《讀賣新聞》的解釋是，成為聯合國安理會常任理事國要面對一個很大的攻防戰場，日本強化援助很明顯是為了確保得到非洲國家的支持。事實也確實如此，非洲有 53 個國家手中握有選票，被日本媒體稱為“大票田”，從眼前利益來看，日本要籠絡非洲。從長遠利益來看，非洲的石油資源也是吸引日本援助資金的一塊“磁石”。

眾所周知，非洲是世界上最不發達的大陸。在聯合國確認的 48 個最不發達國家中，非洲就占 34 個。全世界 38 個重債國中有 32 個是非洲國家。非洲每年用於償還外債的金額約為 230 億美元，占其外匯收入的 31%。以坦桑尼亞為例，2004 年外債總額達到 82.9 億美元，比 2003 年增長了 5%。

同期的貿易赤字是 3.23 億美元，也就是說，每年政府沒有餘力償還外債，這樣的結局是外債越來越多，包袱越來越重，給國家和人民生活都帶來沉重的負擔。

面對這一狀況，減債 400 億美元對於非洲國家來說無疑是好消息，受到了非洲國家的歡迎。尚比亞財政部長在電視裏看到這個消息後說：“難以置信，做夢都沒想到過。聽起來簡直像個神話。聽到這個消息太高興了。”首批獲得債務減免的 14 個非洲國家，每年可節省 150 億美元的還債款。這些錢可用於非洲國家急需的教育、衛生、醫療和基礎設施建設等領域，對非洲經濟發展和人民生活水準的提高具有積極意義。

另一方面，非洲國家對減債這種“治標不治本”的辦法也保持著足夠的警惕。

首先，由於不公平的國際貿易環境與規則的存在，以及西方發達國家在改變農產品補貼、貿易保護等方面動作遲緩，非洲國家非常擔心西方國家會通過“一隻手施捨，另一隻手收回”的習慣做法，利用其主導的國際貿易體制輕而易舉地將發展“紅利”帶回西方。有報導說，在過去 4 年裏，僅英國對非洲國家的軍售總額就已經突破了 10 億英鎊。就連英國反對黨“自由民主黨”負責國際援助和發展事務的新聞發言人安德魯·喬治也說：“當政府的一隻胳膊在努力減輕非洲國家債務負擔的同時，另一隻胳膊卻在積極為那種不受歡迎的貿易助力，這真讓人噁心。”

其次，由於此次債務減免採取的是立即一筆勾銷的方式，世界銀行、國際貨幣基金組織和非洲發展銀行這 3 家主要發債機構的帳面損失將由西方八國承擔和彌補。按照各方達成的協定，英國將在未來 10 年內支付 7 億到 9.6 億美元作為對國際金融機構的補償，美國將承擔 13 億到 17.5 億美元。德國則會向世界銀行和非洲發展銀行提供 8.48 億到 12 億美元用於補償兩個機構的債權損失。因此，有的非洲國家擔心這會影響未來西方國家對非洲的援助力度。

最後，減債 400 億美元的背後還隱含著西方一貫追求的政治和戰略意圖。此次八國集團在宣佈減免計畫時特別強調，有資格得到債務減免的國家還需在政治透明、打擊腐敗方面達到一定標準。結果，雖然尼日利亞(非洲最大的負債國，外債總額達 350 億美元)、蘇丹、安哥拉等非洲有影響的大國或不穩定國家比一些小國更迫切需要債務減免，減免其債務也更有利於非洲總體局勢的穩定，但西方仍以政治不達標為名，將它們排除在首批減免國名單之外。由此可見，西方在減債的背後更關心自己的戰略利益，而不是非洲的實際需要。

中國《中國與非洲的經貿合作》白皮書說，從 2000 年至 2009 年，中國已免除 35 個非洲國家的 312 筆債務，總計 189.6 億元人民幣。白皮書說，中國政府一貫支持非洲國家的減債努力，幫助非洲國家減輕對華債務負擔。上述減債舉措，體現了中國幫助非洲實現發展的願望和決心，也推動了國際社會對非減債進程。中國還積極援建非洲國家公共福利設施。白皮書說，中國為非洲國家援建了一大批低造價住房、打井供水、污水處理、廣播電視和通訊設施等公共福利項目，對提高當地人民生活水平發揮了積極作用。比如，塞舌爾、莫桑比克、安哥拉、衣

索比亞的低造價住房項目，改善了當地民衆居住條件；尼日、塞內加爾、赤道幾內亞的打井項目、坦桑尼亞、尼日之供水工程等，解決了當地居民生活用水問題；赤道幾內亞國家電視中心，滿足了當地電視信號傳輸、覆蓋的需求

對於此次“減債”，一些非洲國家表示非常歡迎。尼日利亞是非洲債務問題最爲嚴重的國家。尼日利亞駐華使館公使銜參贊大衛巴拉 7 日在接受本報記者採訪時表示：“全球最富的 8 個國家共同討論爲非洲減免債務問題，這對我們來說是件值得歡迎的好事。我認爲會議的最終結果將對非洲和尼日利亞有實質性的幫助。”據悉，目前尼日利亞的外債總額約爲 350 億美元。聯合國規定，發達國家每年向發展中國家提供的援助應相當於發達國家國內生產總值的 0.7%，但目前達標者寥寥無幾。據聯合國統計，非洲每年大約有 230 多億美元用於還債，佔其外匯收入的 31%。目前，非洲外債還在以每年 23% 的速度遞增，遠高於非洲經濟目前 3%~5% 的平均增長率。

此次八國峰會爲何要將減免非洲債務作爲重要議題呢？主要原因有兩個。

第一，英國是此次八國峰會的輪值主席國，而“爲非洲減債”是英國首相布萊爾在上次競選連任時的競選承諾。近幾年，非洲移民在英國人口中的比例越來越大，爲了拉攏非洲裔選民，布萊爾在競選時表示要減免非洲債務。

第二，注重發展、解除貧困，是布萊爾在新的任期內舉起的一面新旗幟。爲了修復英國由於跟隨美國發動伊拉克戰爭而造成的不利國際形象，爲了扭轉布萊爾在國內江河日下的支援率，布萊爾早在去年就把此次八國峰會的主題高調定爲“減免非洲債務”，並成立了非洲委員會，他本人親自掛帥。

可以說，英國目前對減債問題相當熱衷。由英國推動的減除 38 個重債窮國共 550 億美元債務的計劃中，除了此次峰會要討論的 18 個國家的 400 億美元外，其餘 150 億美元的債務將視相關國家懲處腐敗等問題的進展情況，在今後一年至一年半內分幾步相繼實施。爲此，英國將在今後 10 年中拿出 5.3 億英鎊(約 10 億美元)作爲對國際金融機構的補償。

除了減債，布萊爾還計劃每年給非洲國家提供 250 億美元的援助，一直援助到 2010 年。如果峰會真能就減債問題最終實現預期目標，那麼非洲國家將因此每年少支付 150 億美元。這對非洲而言，將是很可觀的幫助。非洲的債務問題由來已久。上世紀六七十年代，大多數非洲國家在實現初期工業化過程中資金匱乏，便大量舉借外債。過去 20 多年，初級產品價格下跌和西方國家設置貿易壁壘，非洲國家的出口條件明顯惡化，導致其國際收支失衡，償債能力下降。