

社会团结与竞争力的制度安排^{*}

——二战后奥地利“合作式”联邦决策机制初探

唐 虹 王卓群

内容提要:作为以“外向型”发展为主的经济体,奥地利是“小而美”的典范之一,其经济和社会发展都呈现出“合作式协调”的特点。本文从联邦决策机制入手,探讨奥地利如何通过“社会伙伴关系”、“大联盟政府”、“集权式”联邦体制等一系列“合作式”制度安排,有效地在联邦决策中协调、整合不同地区和不同社会利益群体的诉求,从而实现了“兼顾”国际经济竞争力提升与社会和谐稳定发展的目标。

关键词:奥地利 “合作式”机制 社会团结 竞争力

第一次世界大战结束后,曾经疆域规模可观并且多民族共存的哈布斯堡王朝帝国解体,奥地利第一共和国建立,但在通货膨胀和失业等严重经济问题的困扰下,奥地利经济与社会的恢复与重建始终举步维艰,几乎没有出现过“景气时代”,^①这也是导致1938-1945年奥地利与德国“合并”的重要因素,最终将奥地利拖入纳粹战争的深渊,给国家的发展蒙上阴影。第二次世界大战结束后,奥地利努力与这段历史“切割”,致力于创建一个全新的、独立的奥地利第二共和国,并在20世纪后半期成为“世界上最繁荣、最安宁的国家之一”。奥地利的重生也成为战后“欧洲诸多奇迹中的一个”。^②

目前,奥地利作为欧盟中领土面积和人口规模都较小的国家,^③三分之二的土地被阿尔卑斯山东麓覆盖,43%的国土是森林,自然条件乏善可陈。但作为典型的“外向型”发展的国家,“出口经济”是奥地利经济增长最重要的动力和最有力的支柱,其金

^{*} 感谢匿名审稿人给本文提出的宝贵意见。同时致谢国家留学基金委对本主题研究给予的资助,以及奥地利萨尔茨堡大学海尼诗(Reinhard Heinisch)教授和法伦德(Franz Fallend)教授给予的支持和协助。

① [美]史蒂芬·贝莱尔:《奥地利史》,黄艳红译,北京:中国大百科全书出版社2009年版,第190-223页。

② 同上书,第1-2页。

③ 奥地利国土面积83855万平方公里,总人口为850万(截至2014年1月),<http://baike.baidu.com/link?url=HzJQ7wzRe4kiVJDefOFFRBSlt0nZlY9ZcM7o5MyosoIIl3n1fxqy4FozfPNvvorJEot4cNN--TDbevzwu4MnCXpUfs4XNo0hzlAMLSAlhomwFKYyWVdG7CVSV5cn4VR>,2016年7月22日访问。

属制造和加工业、机械制造业、化学工业、食品工业、汽车和汽车配件加工业、水电设备制造业、国际市场上特殊需求的电子产品制造业等都在国际上具有较强的竞争力。不容忽视的是,取得如此可观的国际竞争力的奥地利不仅完全不使用核电,竟然还是世界第八大电力输出国,在欧盟中使用可再生能源的比率最高。^① 另一方面,奥地利也是典型的“欧洲福利国家”之一,拥有完善的社会保障体系。如此“兼顾”社会公平与经济效益的奥地利看上去与其他一些大陆欧洲国家相类似,那么,为何奥地利人宣称自己拥有独特的“奥地利道路”呢?尤其是近些年来欧洲深陷金融、经济、债务和社会等多重危机,奥地利在危机中却仍然交上了经济增长和社会稳定的良好答卷。2013年,相比于其他欧元区国家,奥地利全年经济增长维持在0.4%-0.5%,取得了不错的成绩;^②而奥地利失业率仅为4.5%,^③而且在其他一些欧盟国家青年失业率高企的情况下,^④奥地利青年失业率仅为9.2%,^⑤处于欧盟国家中最低水平。从学界、政界到民间,似乎又重新“发现”了“奥地利模式”,开始热议这一并非没有经历质疑和批评之声的模式为何经受住了危机的考验,展现出了强劲的生命力?本文将尝试从奥地利联邦层面的决策机制切入,探讨奥地利的相关政治和社会体制安排在提升其国际经济竞争力和国内社会稳定与团结方面的独特作用,揭示奥地利模式的特点和影响。

一 “社会伙伴”与“合作式”联邦决策体制

“社会伙伴关系”在欧洲是人们极为熟悉的一个概念、一种体制,通常指的是不同行业资本和劳工集团的代表在雇员待遇上进行制度化协商,以“合作”的方式实现两个群体的利益平衡,把可能形成的“对立”状态转化为友好的“伙伴关系”。^⑥ 与其他采取议会民主体制的欧洲国家一样,奥地利政府在做出相关的决策时,往往会兼顾不同利益集团的诉求,然后进行统筹性的评估,无论是不同行业还是涉及社会整体的政

① 《文化中行一带一路国别文化手册:奥地利》, http://www.lieguozhi.com/skwx_lgz/book/initChapterDetail?siteId=45&contentId=6113832&contentType=literature, 2016年7月22日访问。

② 谢飞:“重新回到增长轨道 奥地利经济缓慢复苏”,《经济日报》2013年11月26日第7版。

③ 方祥生:“‘社会伙伴关系’成为奥地利平稳发展‘压舱石’”,《光明日报》2014年4月10日第8版。

④ 截至2013年5月,西班牙25岁以下青年失业率达到56.5%,意大利达到38.5%。参见顾周皓:“青年失业困扰欧盟”,《浙江日报》2013年7月8日第7版。

⑤ Claudia Liebeswar and Karin Steiner, “Oesterreichs Strategie zur Bekämpfung der Jugenarbeitslosigkeit: Eckdaten und Massnahmen im Ueberblick”, AMS info, No. 284, <http://hdl.handle.net/10419/102528>, last accessed on 22 July 2016.

⑥ Thomas Delapina, “Sozialer und ziviler Dialog: zwei ungleiche Brueder”, Markus Marterbauer, Michael Mesch und Josef Zuckerstaetter Hrsg., *Nationale Arbeitsbeziehungen und Lohnpolitik in der EU 2004-2014*, Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der AK Wien, Reihne Band 18, OeGB Verlag, 2015, pp. 310-317.

策制定,资本和劳工两大社会利益集团的代表都会向决策体系输入自身的意见和建议。

不过“社会伙伴关系”在奥地利所呈现的形态却别具一格,它从创建之初就被纳入联邦决策过程之中,经过几十年持续的发展,更是成为联邦决策体制中一个不可或缺的重要环节。

奥地利正式的“社会伙伴关系”建立于20世纪50年代,其背景是随着二战后重建阶段的结束,奥地利社会中不同利益群体之间,在预算、就业等方面的权益差异不断显现。为防止矛盾激化,社会利益代表集团之间开始展开合作,同时作为利益代表组织积极参与政治决策——特别是经济和社会政策方面的决策。1957年在“奥地利工会联盟”的倡议下,成立了一个临时性的主要探讨工资和物价问题的“平衡委员会”,该委员会实际上搭建了政府相关部门和社会利益集团相互协商的平台,为政府与社会利益群体之间以及不同社会利益群体之间提供了沟通和调节的场所。双方通过协商和妥协,在有争议的经济问题上达成一致,从而把可能出现的无序的街头社会冲突和劳资冲突摆到谈判桌上来解决。“平衡委员会”不仅给政府提供建议,甚至起草工作方案。由于其发挥的积极作用,这个委员会不但继续存在,而且凭借这个平台,政府与社会利益集团商议的范围不断地扩大。1963年,在“平衡委员会”之下又成立了“经济和社会问题咨询委员会”,“旨在从整体经济发展出发研究探讨相关的经济和社会问题,以便为稳定购买力、经济持续增长和全民就业作出贡献。所以这个委员会在整体经济的取向下为政府提供建议,并且对社会伙伴之间的冲突进行科学分析,这样使政府在有效避免冲突的情况下来处理问题,在联邦层面上调控收入、增长和社会和谐问题”。^①可见,经济与社会发展的重大宏观问题几乎都在这个平台上进行协商,与大陆欧洲其他国家相比,这是比较罕见的。

20世纪60年代下半期,参与政府与社会伙伴协商和探讨的范围不断扩大,除了代表劳资利益的工会联盟和工商联合会等社会组织、相关的奥地利政府经济和社会事务等主管部门外,奥地利国家银行的行长和副行长、经济研究所的专家、联邦各部的专家等也参与其中。^②与其他欧洲国家相比较,奥地利参与协商的“伙伴”覆盖面之广几乎是首屈一指的。整体而言,20世纪60年代下半期和70年代上半期,社会伙伴与政府的合作模式为奥地利经济的飞速发展作出了重要贡献,主要表现在很好地调控了劳

^① Emmerich Talos, “Sozialpartnerschaft. Kooperation – Konzertierung – politische Regulierung”, Herbert Dachs, Peter Gerlich, Herbert Gottweis, Franz Horner, Helmut Kramer, Volkmar Lauber, Wolfgang C. Mueller und Emmerich Talos Hrsg., *Handbuch des politischen Systems Oesterreichs*, Wien, 1997, pp. 390–409.

^② Bernd Marin, *Die Paritaetische Kommission*, Wien, 1982, p.60.

资关系。这种社会伙伴参与决策的方式,使奥地利政府在形成基本法律草案时就对各方的利益进行了平衡和调控。这一时期,奥地利通过了非常重要的立法,比如1969年的“职业教育法”和“工作时间法”、1972年的“卡特尔法”、1975年的“外国劳工法”、1976年的“市场规范法”和“就业市场刺激法”等等。这些重要的经济和社会立法都是经过政府与各社会利益集团(主要是劳资双方的代表)充分协商之后推出法案,然后交予国民议会通过的。

因此,奥地利借助“社会伙伴”之间的合作,并把这种合作框架纳入联邦决策体制,使国家作为“公共利益”的代表,通过调节两大“社会伙伴”之间的利益,来实现经济和社会发展的平衡。奥地利这种决策模式从20世纪50年代一直运作至今,其强大的生命力的延续,得力于主要政党与社会伙伴的密切合作,在联邦决策平台上使不同社会利益群体的利益获得协调与平衡。

二 “政党联盟”与“合作式”联邦决策体制

与其他欧洲国家一样,奥地利的社会利益集团更多地代表不同的职业群体在经济和社会发展方面的诉求,而不同社会群体的政治诉求主要由政党来代表和表达。不过在奥地利模式中,“社会伙伴”与两大主要政党即人民党和社会党之间密切“交织”(Verflechtung)在一起,被认为是“奥地利道路”的独特而重要的组成部分。

奥地利的社会利益集团与政党之间有着特殊的密切关系。工会联盟(Gewerkschaftsbund, OEGB)、联邦商会(Bundeswirtschaftskammer, BWK)和奥地利工业者联合会(die Vereinigung Oesterreichischer Industrieller, VOEI)是国内最大的劳工和雇主利益代表组织,在工会联盟中更靠近传统左翼政党社会党的工会占据主要地位,在联邦商会和工业者联合会中占主导性地位的组织则更接近传统右翼政党人民党。事实上,更确切地说,在奥地利两大社会利益组织与两大政党是“交织”在一起的,从人事安排的角度看,来自利益集团的领导者会在政党组织中担任要职,反之亦然。进一步而言,社会利益组织更像是由政党派生出来的。如果说政党主要是选民政治利益的代表,而社会利益集团则是其经济和社会利益的代表,在奥地利无论是政治利益还是经济利益,基本上被划为两大“阵营”,由两大主流政党及其派生的社会利益组织来代表。

在奥地利,不仅劳资两大不同社会利益集团借助“社会伙伴关系”进行制度化协商“合作”,左翼和右翼两大政党也以“大联盟政府”形式,在战后长期“合作”执政。奥地利的政党格局是在二战后的历史背景下形成的,它对联邦决策模式产生了决定性

的影响。1945年4月27日,奥地利组建了战后的临时政府,主要有三大党派参与:即奥地利人民党、社会党和共产党。1945年11月25日举行了国会选举,在选举中奥地利人民党(获得85席位)和社会党(获得76席位)赢得大选,虽然共产党仅获得4个席位,但还是建立了包括所有党派的联合政府。1947年,奥地利为了获得美国“马歇尔计划”的支持,将共产党排挤出去,组建了由人民党和社会党组成的“大联盟政府”。1955年10月26日,“大联盟政府”达成共识,通过了“永久中立”宪法条款,来获取“统一和自由”。^①自此,奥地利步入了二战后繁荣发展的轨道,而大联盟政府一直“在位”至1966年。^②

纵观战后几十年奥地利政治的发展,有一种现象不容忽视:除了1966-1970年人民党、1971-1983年社会党单独执政、1983-1986年社会党与其他政党以及2000-2007年人民党与其他政党联合执政外,在相当长的时间内由人民党和社会党两党联合执政,组成所谓的“大联盟政府”。奥地利这种独特的政党格局,对其联邦决策体制产生了深刻影响。

从两大党的民意基础来看,社会党脱胎于社会民主党,虽然在二战后改变了名称,但是其代表广大劳工利益的基本立场并没有转变。人民党实际上是脱胎于基督教社会党,为了将保守派和资本势力团结在一起,二战后摒弃了与教会的紧密联系,成立了新的奥地利人民党,成为一个世俗党派。两党联合执政后,政治上的很多分歧与争论都交给两党联合委员会讨论,在两党经过妥协和协商之后,形成解决问题的法案,再交付联邦议会讨论和批准。^③实际上,这意味着两党所代表的社会不同群体的利益诉求通过“合作式”决策体制相互调和、相互让步,并且实现利益的整合。因此,在这个框架里,每个群体的利益都获得了回应,同时任何一个群体都不能“独大”,从而形成了一种利益平衡的“均势”。

“社会伙伴”机制本来是社会利益集团与政府相关部门的协商平台,由于两大“社会伙伴”和两大政党的相互交织,在奥地利演变为重大的政治、经济和社会政策由两大阵营的利益代表方关上门后拟定,然后再交给议会批准。资方与劳方的社会合作实际上成为政治大联盟在经济上的对应物,即成为联邦大联盟政府政治上合作模式在经济领域和社会发展层面的折射和反映,甚至有人评价这种独特的体制使战后的奥地利

① Gerald Stourzh, *Um Einheit und Freiheit. Staatsvertrag, Neutralität und das Ende der Ost-West-Besetzung Österreichs 1945-1955*, Wien, 1998.

② Michael Gehler, “Die zweite Republik – zwischen Konsens und Konflikt. Historischer Ueberblick (1945 – 2005)”, Herbert Dachs et al. Hrsg., *Politik in Österreich, Das Handbuch*, Manzche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien, 2006, pp.36-51.

③ [美]史蒂芬·贝莱尔:《奥地利史》,第246-247页。

看上去更像一个“社团”,^①而且是一个联邦“社团”,这个“社团”在联邦层面上对整个经济和社会生活进行统筹性的“组织”,以使各方面的发展实现一种“均衡”的态势。

但是,随之而来的一个重要问题是:奥地利是个联邦制国家,各个地方政府具有相对独立性,社会伙伴与两大政党“交织”在一起的“联邦社团”如何能够有效地把各地方的经济和政治利益诉求整合与协调在一起?这就涉及奥地利的另一项重大的制度安排,即独具奥地利特色的“集权式”联邦体制。

三 “集权”与“合作式”联邦决策体制

奥地利“联邦社团”之所以能够有效地整合和协调不同地区的不同群体的社会利益,与其中央高度集权制直接相关。奥地利虽然是联邦制国家,但“集权”使联邦政府在事权和财权的划分上占有绝对优势。

(一)“集权式”联邦与州之间的职权与财政资源分配

首先,在事权划分上,立法权严重向联邦倾斜,州政府更多地承担执行任务。

与采取盎格鲁-撒克逊模式的美国、加拿大、澳大利亚等国家不同的是,奥地利联邦与州两个政府层面在职权划分上,将立法权和执行权分离,即并不是决策权属于哪个层面的政府,那么施行也由这个层面的政府来承担。在奥地利,通常立法权集中在联邦政府,而具体的执行则由州来负责。

根据奥地利联邦宪法第15B第10-12款,联邦与州的职权划分主要有四种不同的形式:联邦立法并执行、州立法并执行、联邦立法但由州政府执行、联邦立法但州政府制定执行规则并予以施行。具体来说,第一种形式的公共职责包括:外交、移民、联邦财政、货币金融、工商、民事和刑事权利、内政安全、交通、邮政、森林和山地事业、水资源、社会保障、健康、大气保护、垃圾处理、劳工保护以及军事。第二种包括:社区事务、规划、住宅建设、交通用地、长途交通、生态保护、农牧业、狩猎和渔业、体育、青少年保护和幼儿园等。第三种包括:公民权利、国民住宅建设、警察、城市建设和生态评估。第四种包括:社会救济、医疗设施建设、母婴保护、土地使用、植物保护、部分电子事业和农牧业领域。^②从以上四种形式来看,应该说州独立承担的职责,即立法与行政两者完全吻合的职责领域,只具有象征意义,而大部分重要的公共职责都是由联邦立法

^① [美]史蒂芬·贝莱尔:《奥地利史》,第246-247页。

^② Franz Fallend, “Bund-Länder-Beziehungen”, Herbert Dachs et al. Hrsg., *Politik in Österreich, Das Handbuch*, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, pp.1024-1040.

并由州来具体承担和完成的,这种职责有一个专有名称即“共有职责”。所以奥地利虽然是联邦制国家,但是在上述职权划分模式之下,州一级政府几乎成为联邦政府的“从属”,^①其独立性和自主性受到非常大的制约。

这里还需要阐明的是,从职权划分特点来看,美国是按照政治领域和政策内容在联邦与州之间进行职权划分,比如经济政策、社会政策、教育和文化政策等等;奥地利与德国和瑞士的联邦制有些相像,根据职权的类型进行功能性的划分。在历史上奥地利的职权被划分为立法权和执行权,所以一个政治领域的职权可以在不同的政府层面进行纵向划分,这就要求或者说强迫不同的政府层面进行合作,来共同完成公共职责。但即使与其邻国相比,奥地利的立法权基本上都放在联邦层面,而执行权基本上都放在州层面。无论如何德国和瑞士的州都有属于自己的一些经济和社会领域的自主权,但是奥地利的州基本上“从属”于联邦政府各部。

其次,公共财政资源主要由联邦政府来“掌控”。

奥地利不同政府层面的财政资源划分主要依据财政平衡法,该法案以前每四年修订一次,目前是每六年修订一次。法案的形成主要由联邦、州和社区这三个层面的政府进行协商或者说讨价还价,来确定公共财政资源的分配,当然在协商中起主导性作用的是联邦政府,^②商谈之后形成的方案最后交由联邦议会即国民议会表决。

由于联邦与州职权划分的特点是大部分公共职责是“共有职责”,相应地,90%以上的税收都以联邦与州“共享税”的面貌出现,而征税的主体是联邦政府,由于联邦政府几乎在能够征税的领域都进行了征税,留给州政府的征税空间极其有限,所以在奥地利由州政府独立征收的州税规模非常小。而共享税中73%左右流向联邦政府,15%左右流向州政府,这是税收收入的分配情况。在支出层面,公共资源的70%由联邦政府支出,仅有17%由州政府支出。^③

(二)“政党联盟”与国民议会和联邦参议院

奥地利毕竟是联邦制国家,根据联邦与州之间职权和资源的划分,虽然在如何通过财政支出完成州的行政职责上,各州政府有权与联邦政府进行协商甚至是讨价还价,并在协商中拥有举足轻重的影响力,但是联邦政府事实上掌握着最后的决定权力。首先,这种财政支出的方式和规模是由国民议会以简单多数通过的。如前所述,两大政党长期在奥地利战后政治竞争中居于主导地位,并且通过合作组成大联盟政府,因

^① Ronald L. Watts, *Comparing Federal Systems*, 2. Auflage, 1999, Montreal Ithaca, p.25.

^② Herbert Dachs, “The Politics of Regional Subdivisions”, in Volkmar Lauber ed., *Contemporary Austrian Politics*, Westview Press, 1996, pp.235-251.

^③ IMF, “Country Report”, Nr. 08/189, June 2008, Austria: Selected Issues.

而在国民议会的投票表决中,必然体现出两大政党及其相对应的社会利益群体之间的“合作性”。

在奥地利,联邦参议院是代表各州参与联邦决策的代表机构,那么参议院在财政资源分配和支出中发挥什么样的作用?

首先,奥地利联邦参议院是根据各州的人口确定代表本州的代表名额的,而且由总统根据各州人口的变化调整代表名额。截至 2015 年,议员代表总数是 61 名。数量最多的是下奥地利,有 12 名;维也纳有 11 名;上奥地利有 10 名;福拉尔贝格和布尔根兰最少,各有 3 名代表;萨尔茨堡和克里福德各 4 名;施蒂里亚有 9 名;蒂罗尔有 5 名。与德国由各州政府在联邦参议院代表各州的方式不同,奥地利联邦参议院议员是由各州选举产生,一个基本原则是在州议会中第二大党至少拥有一个席位。而人口规模小的州由于在参议院的席位非常少,因而小的党派基本没有可能进入联邦参议院。截至 2015 年,人民党在参议院占 22 席,社会党占 20 席,自由党占 13 席,绿党占 4 席,无党派占 2 席。由此可见,在参议院大党派也可以轻易地联合起来。事实上,在国民议会中占优势地位的党派往往在参议院也占优势,因此,在参议院进行政治表决时,州的立场常常退在后面,而党派站队极为常见。在某种程度上,参议员代表的是党派的利益而非本州的利益,因此在重大的联邦决策上,大的政党可以实现在国民议会和联邦参议院的操控。两大政党及其相对应的两大“社团”之间的“合作”这一奥地利政治特色不可避免地再次被体现出来。

需要进一步指出的是,在宪法意义上联邦参议院参与联邦决策是毋庸置疑的,但有很大的局限性。如果在宪法层面上限制一个州的某项职权或者执行权力的话,必须在一半以上的参议员出席的情况下获三分之二多数票通过(适用于 1985 年之后)。事实上,截至 2003 年底,有 174 项使州丢失权力的提案,都在参议院获得通过,即参议员们没有动用否决的权力。^①理论上,参议院可以对国民议会的所有决议都提出反对,但实际上,在 50% 国民议会议员出席的情况下,议会可以原稿再次审读,把参议院的反对意见搁置一旁。因此,参议院事实上很少使用这项权力。整体上看,参议院跟国民议会不同,它不能对联邦政府和联邦政府雇员提出信任质疑,不能成立调查委员会,也没有政治监督权力,更不能在联邦宪法法院起诉联邦政府部长以及行使法律监督权力。法律监督及财政监督(审计署的举办)都属于国民议会的权力。

^① Institut fuer Foederalismus, 28. Bericht ueber den Foederalismus in Oesterreich (2003), Wien, 2004, p.217.

四 “合作式”联邦决策体制与“生活水平一致性”的平衡发展

借由“集权”,两大政党及与其密切“交织”的两大社会利益代表组织得以在联邦层面的经济和社会事务决策中“全面地”展开“合作”,两大社会群体的不同利益诉求能够通过制度化的协商得以“整合”,从而促进经济和社会的平衡发展,推动奥地利战后联邦宪法的基本原则即“保障在全国范围内生活水平相当的一致性”^①的兑现。最为引人注目的是在 1948 年通过了“劳动法”、“劳动保护法”。在此基础上,奥地利于 1955 年通过了“子女资助和平衡家庭负担法”,1956 年通过“住房福利法”和“劳动安全法”,1971 年通过“教育津贴法”等一系列社会立法,建立了较为完善的社会保障制度。而完善的制度之所以能够建成并且付诸实施,正是由于联邦政府“垄断性”地掌握了权力并控制了公共财政资源,因而有足够的能力在全国范围内采取统一的措施、实施统一的标准,让每一位公民——无论居住在奥地利共和国的哪一个地方,都能够平等地享受到应有的社会福利和服务。^②

表 1 显示,联邦政府有将近 60%的财政支出用于社会福利、医疗健康等保障社会公平、民众生活水平的领域。

表 1 2013 年奥地利联邦政府财政支出结构

支出项目	占总支出的%
社会保障	41.9
卫生健康	15.6
一般性公共管理	14.2
经济事务	11.1
教育	9.8
公共安全和秩序	2.6

资料来源:<http://www.statistik.at>,2014 年 12 月 1 日访问。

而且无论各个地区的经济发展水平如何,位于山区还是平原城市,奥地利各州的

① Peter Buessjager und Karl Koessler, *Die Foederalismusreform in Deutschland and ihre Erkenntnisse fuer die Verfassungsreform in Oesterreich*, Herausgeber und Verleger: Institut fuer Foederalismus Innsbruck, 2008.

② Herbert Obinger, “Federalismus und wohlfahrtsstaatliche Entwicklung. Oesterreich und die Schweiz im Vergleich”, *Politische Vierteljahresschrift*, 43. Jg. Heft 2, 2002, pp.235-271.

执业医师分布密度非常均衡,医疗资源较为丰富。(见表 2)

表 2 奥地利各州每千名居民中执业医师所占的比重

州	每 1000 居民中执业医师所占的比重
布尔根兰	3.5
克拉根福	4.1
下奥地利	4.3
上奥地利	4.0
萨尔茨堡	4.9
施蒂里亚	4.6
蒂罗尔	4.9
福拉尔贝格	3.6
维也纳	6.6

资料来源:<http://www.statistik.at>,2014 年 12 月 1 日访问。

奥地利的教育支出比例也不低,职业教育水平较高。与德国一样,奥地利作为发达的工业化国家,其职业教育为各产业发展输送了源源不断的人才。虽然奥地利九个联邦州的产业结构和经济发展水平仍有相当的差别,不过从表 3 可以看出,职业教育机构的分布密度差别并不是非常明显,维也纳作为首都是个例外,一方面相比于其他联邦州其人口密度极高,另一方面,有统计显示维也纳受过高等教育人口的比例比较高。

表 3 职业教育机构在奥地利各州的分布状况(2011 年)

州	职业教育机构的分布密度
福拉尔贝格	12
蒂罗尔	10.6
上奥地利	10.3
萨尔茨堡	10.1
克拉根福	9.7
施蒂里亚	8.1

奥地利平均指数	7.7
下奥地利	6.3
布尔根兰	5.9
维也纳	3.8

资料来源：Wirtschaftskammer Oesterreich。分布密度指每 100 个商会成员中拥有职业教育机构的比例。

以上述例子可见，在教育和医疗等政府提供公共服务的领域，在奥地利全境没有出现“贫富不均”的现象。经济合作与发展组织（OECD）的报告也显示，奥地利是贫富和地区差距非常小的国家，在社会公平建设方面取得了令全球瞩目的成就。^①

另一方面，公共资金在社会发展方面的高投入，并没有束缚奥地利经济发展的手脚，二战后奥地利一直处于发达工业化国家行列。在“世界经济论坛”发布的最新“2015-2016 全球竞争力报告”中，奥地利位列第 23 位，而且自 2000 年以来其排名一直处于第 20 名左右相对稳定的状态。^② 在奥地利，“公平”与“效率”相辅相成、相互促进，不仅成为社会共识，更是制度化的现实。

“兼顾”经济竞争力和社会团结稳定是国家治理的理想目标，奥地利的实现方式是在联邦决策层面对两大不同社会利益群体的“合作”进行制度安排。奥地利联邦决策机制由“社会伙伴关系”、“大联盟政府”、社会利益组织与主要政党的密切“交织”、“集权式”联邦体制等一系列制度构成。每一种机制都与其他制度环环相扣、紧密相连，缺少其中任何一个环节，联邦决策机制都不会呈现出目前高效运作的状态。因此，制度安排是一项系统工程，由各个方面搭配组合才能使这个制度最终组成一个有机整体，否则就会成为一个“残缺”的组织，无法有效发挥其功能并实现其目标。当然奥地利联邦决策机制是其特定的历史背景和内外发展环境下的产物，并不是“纸上谈兵”、人为设计的结果。

虽然自 20 世纪 90 年代开始，伴随着“自由主义”思潮的盛行，世界范围内出现了国家“分权”的倾向，^③即公共职权向下级政府及市场和社会下放，但是这种发展趋势在奥地利却并不明显。尽管在 1995 年奥地利成为欧盟的成员国之后，在经济领域进行了“市场化”改革和调整，关于改革“集权式”联邦决策体制的讨论也一直没有停止

① OECD Economic Surveys: Austria 2013, July 2013, p.10.
② http://www3.weforum.org/docs/gcr/2015-2016/Global_Competitiveness_Report_2015-2016.pdf, last accessed on 22 July 2016.
③ Ronald L. Watts, *Comparing Federal Systems*, 2. Auflage, 1999, Montreal Ithaca, pp. 4-5.

过,但是金融危机爆发后奥地利的良好状态让“奥地利模式”又经历了一次“复兴”。

目前,在全球经济不景气的大背景下,随着欧债危机、难民危机在欧洲不断演化,奥地利的经济增长和就业形势也面临着较大的挑战。2016 年奥地利一波三折、尚未“尘埃落定”的总统选举,特别是具有极右民粹主义倾向的自由党展现出极为“强大”的号召力,十分引人关注。虽然从表层上看,自由党反接收难民并且对欧盟持怀疑态度等政策主张难免有哗众取宠之嫌,但进一步剖析,不难判断自由党表达的对传统政党的强烈不满,在奥地利已经聚集了相当的民意基础。“奥地利模式”建立在两大传统主流政党及其所派生出来的“社团”之间的“合作”基础上。虽然自由党自 1999 年“崛起”后在联邦和州选举中不断取得进展,但是由于历史形成的原因,自由党对被纳入联邦决策程序的两大政党所派生的传统“社团”难以施加影响,这无疑制约了自由党在奥地利联邦决策中的影响力。如果借由目前的重重危机,自由党在政治层面上“坐大”,不仅存在“颠覆”奥地利目前政党格局的潜在危险,更重要的是将对已经成功运行几十年的奥地利“合作式”联邦决策模式构成直接的冲击和挑战。因此,与其他一些欧盟成员国类似,由于极右政党对政治生态产生了不容忽视的影响,奥地利未来也可能面临经济、政治和社会模式的转型和调整。不过,无论其采取何种调整的方式,如何处理竞争力与社会团结之间的关系,仍然是我们观察“奥地利模式”发展的一个重要的切入点。

(作者简介:唐虹,中国人民大学国际关系学院副教授;王卓,长春理工大学图书馆馆员。责任编辑:宋晓敏)