

歐洲經濟緩慢復甦·致力改革公共服務

◎厲以壯

近來歐洲財經機構及媒體樂觀預測，二次大戰以來歐洲持續時間最長的一次經濟衰退有結束的跡象。專家認為，德國經濟成長加快有助於緩解歐盟區內其他國家的嚴重衰退之苦。然而學者同時也表示，歐洲經濟復甦力度不大，尚難以提振全球經濟景氣。

支持此一樂觀看法主要來自一系列數據，例如強勁的德國工業產值。歐元區在經歷了6個季度的經濟衰退後，目前有望開始恢復微弱成長。依據德國經濟部最近公布的數據，德國6月份工業產值較5月份成長2.4%，大幅超過經濟學家預估的0.3%。在此利多消息之前，歐元區的採購經理人調查報告也顯示樂觀現象；歐元區第三和第四大經濟體：義大利與西班牙經濟衰退也出現緩和跡象。英國央行8月中旬上調經濟成長預期，同時葡萄牙的失業率兩年來首次下降。經濟學者指出，這些經濟數據顯示德國領頭的歐洲經濟復甦即將來臨，不是在今年第二季度，就是在第三季度。荷蘭國際集團的首席經濟學家柏才斯基（Carsten Brzeski）表示，德國第二季度經濟成長顯著加快，這應足以帶動整個歐元區走出衰退。

學者認為，歐洲經濟微弱復甦對全球經濟的幫助不大，亞洲和許多新興市場成長放慢已拖累全球經濟，而美國經濟也只是小幅成長。媒體分析指出，歐洲經濟反彈應是由多個因素促成，包括出口商受益於全球經濟溫和成長；消費者的支出意願稍稍增強；各國對預算大幅削減的緊縮政策有所鬆動（預算緊縮不利經濟產出）。評論則表示，歐元區許多國家的失業率仍然偏高，銀行貸款相當疲軟。今後數個月內可能達成的微幅成長不足以解決政府債務上升的問題，而債務問題很可能再度引發危機。歐洲在2008年金融危機中遭受重挫。但不同於美國的是，由於2010年爆發主權債務危機，歐洲的復甦益加舉步維艱。

學者亦認為，主權債務危機的危害尤其體現在三個方面：第一，各國政府被迫大幅削減開支或增加稅收以減緩債務成長速率；第二，銀行被迫減少放貸，特別是針對經濟衰弱國家中小企業的貸款；第三，金融危機打擊了消費者與企業的信心，威脅消費習慣與企業投資。根據各項數據顯示，以上數種危害的影響已呈現減弱趨勢。在2011年和2012年進行了大規模的財政緊縮之後，金融市場對遏止債務成長的壓力減弱，歐元區各國政府也放慢了財政整頓步伐。雖則銀行放貸依然非常低迷，但至少已出現了停止惡化的跡象。

歐洲各國近期經濟發展趨勢

依據報導，歐洲央行行長德拉吉（Mario Draghi）8月中旬向媒體表示，銀行放貸出現相當程度的改善跡象，而這只是開始。評論亦指出，另有跡象顯示消費者更加樂觀。高盛（Goldman Sachs Group）全球宏觀及市場研究部門聯席負責人加爾札瑞里（Francesco Garzarelli）認為，過去許多採購案受到延遲，使得義大利的汽車銷售一度非常低迷，不過現在這些購買力在恢復並趨於正常化。

然而亦有專家表示，歐元區的真正好轉需要德國以外的其他較大經濟體（法國、西班牙及義大利等國）出現顯著改善，不過這些國家確切的復甦跡象仍難見蹤影。歐洲媒體報導，勤業眾信（Deloitte，又稱德勤）最近對269家西班牙大型企業的調查顯示，大約一半的企業表示今年下半年市場沒有改善跡象；另外一半則表示他們的市場將出現改善或是惡化兩極反應。而義大利的企業也存在經營困難問題，許多雇主認為有必要進行深度的勞動力市場改革才能釋放經濟活力。

依據《華爾街日報》網路新聞的消息，歐盟27國6月份失業率從5月的11%降至10.9%，為近兩年半來首次下降，顯示隨著經濟的穩定，歐盟就業市場長期惡化的狀況可能即將結束。媒體引述歐盟統計局公布的數據，顯示6月份歐元區失業人數從5月的1,929萬人降至1,927萬人。然而此降幅不足以推動整體失業率下降趨勢，失業率仍連續第四個月保持在12.1%的最高水準。

觀察家認為，歐盟與歐元區失業率將到達頂峰的跡象，以及近來消費者與企業信心的高升，預告年中歐洲經濟已達穩定，未來數月可能進一步增強活力。專家預測歐洲央行不會採取扶持經濟的行動。

分析人士指出，金融危機已讓歐洲國家經歷了5年的衰退，然而新興歐洲經濟體或許將要打破此一局面，甚至可能帶來新的成長。所謂新興歐洲經濟體包括歐盟及歐元區內位於東西方交會口的國家，包括對歐元區有大量出口產值的土耳其以及發展中的巴爾幹半島國家；此外尚有俄羅斯以及部分前蘇聯解體後的獨立國家聯合體（CIS）國家。以上這些國家的人口數大約有4億左右，歐盟的人口則將近5億。經濟學家亦指出，如果歐元區在未來18個月內不出現經濟倒退的情況，預計許多新興歐洲經濟體將加速成長。

專家認為東歐的新興經濟體正緩慢地追趕西歐，因為東歐新興經濟體的政府負債較低，它是與西歐緊密結合的製造業中心，而且東歐地區的平均所得較低、工資水準較低，顯示其有充足的成長空間以追趕西歐。觀察家指出，波蘭、羅馬尼亞以及匈牙利的一部分地區已採降低利率以刺激需求；捷克的核心利率更已接近零。而中歐重要國家波蘭一直利用貨幣政策推動成長，將核心利率大幅降低到2.5%，創下歷史紀錄，是最近唯一未出現衰退的歐盟國家。凱投國際宏觀經濟諮詢公司的傑克森表示：土耳其有較大的國內市場，在2015年後可能以每年5%的速度成長；目前克羅埃西亞、捷克、斯洛伐尼亞及烏克蘭正努力擺脫衰退，而保加利亞、羅馬尼亞與斯洛伐克的經濟依然存在衰退的危險。

歐洲復興開發銀行的經濟學者皮羅卡·納吉（Piroska Nagy）表示，歐元區成員斯洛伐尼亞的情況最嚴重，預測其今年經濟將萎縮2.5%，並指出斯洛伐尼亞的金融與企業部門亟需改革；另外，克羅埃西亞在今年7月1日成為歐盟第28個成員國，其經濟已經衰退或停滯了4年，亦須進行結構性改革。納吉並表示，俄羅斯的經濟由石油和天然氣推動，然而發展速率遠未達其可作為全球經濟推動者的潛力。納吉預估俄羅斯今年可能成長大約2%至2.2%，2014年可能提高到3%；不過俄羅斯亦須進行多項改革，以增進投資者對其商業環境的信心。納吉強調不是資金缺乏流動性或缺乏資源的問題，而是投資信心的問題。

媒體指出，8月上旬法國中央銀行發布的資料顯示，在近一年中法國有6萬多家各類企業破產倒閉。經濟學家表示，儘管近期有回穩跡象，法國經濟要真正走出衰退仍面臨諸多考驗，其中財政赤字與高居不下的失業率是政府亟需面對的兩大課題。

法國經濟及財政部長皮耶·莫斯科維奇（Pierre Moscovici）8月上旬表示，經歷了5年多的危機，依目前情勢而言，法國經濟可說已經走出衰退期，然而今年法國經濟成長將非常緩慢，政府預估全年經濟成長約為-0.1%至0.1%之間，想要真正恢復正成長還須等到2014年。

然而依據國際貨幣基金組織8月上旬發布的資料，近數月以來的數據顯示，法國經濟可望在今年下半年緩慢復甦，但失業率仍將在未來兩年持續成長，2013年年底將升至11.2%，2014年升至11.6%。

關於英國的情勢，經濟智囊機構「英國全國經濟與社會研究所」（NIESR）8月發布的報告上調對英國經濟今明兩年的成長預估，由5月份公布的0.9%及1.5%分別上調至1.2%及1.8%。分析報告指出，調高經濟成長預期主要基於對英國消費者減少家庭儲蓄、提升消費支出水準的預期。NIESR報告並認為，英國經濟要實現更加平衡的成長，必須以改善淨出口及社會固定資本形成狀況配合，然而依目前情況，由於英國經常帳仍有巨額逆差，企業投資

總額仍低於金融危機前水準，因此英國經濟未能實現進一步的平衡。並預估英國今明兩年的失業率將維持在8%上下，而今年通貨膨脹率可能超過2.5%，但明年有可能下落至2.3%左右；至於今年至明年公共部門的財政赤字可能達到1,124億英鎊（約合1,700億美元），約占其國內生產毛額的7%。報告同時認為，雖然英國經濟成長動力逐漸恢復，但未能紓緩因嚴峻的就業問題所造成的社會產出鴻溝，因此無論公共部門還是私營機構都應擴大投資，方有可能實現短期及長期的經濟成長。

「單一銀行清算機制」前景堪慮

再回顧歐盟的金融架構。歐盟委員會7月提出的歐洲銀行業聯盟新方案：「單一銀行清算機制」遭到德國強烈反對。由於歐盟新方案必須獲得28個成員國以及歐洲議會的一致同意才能付諸實施，此一方案的前景已蒙上陰影。德國財政部長蕭布勒（Wolfgang Schäuble）表示，德國堅決反對由歐盟決定各成員國銀行的命運。

根據歐盟新方案，單一清算機制將由一個清算委員會與一個清算基金構成。清算委員會由歐洲央行、歐盟委員會及成員國清算機構代表組成，向歐盟委員會提出清算銀行的建議，再由歐盟委員會作出最終決定。清算基金將由歐元區內約6,400家銀行共同出資建立，預計其規模將在10年後積累到600至700億歐元，相當於目前歐元區銀行帳戶上受存款保護法保障存款金額的百分之一。

分析家指出，歐盟成員國早在6月底即針對銀行業聯盟中銀行清算機制達成初步協定，不過在償付清算成本的順序等關鍵問題上仍有歧見。根據新方案所設定的償付順序，首先是由銀行股東、債權人、大儲戶承擔相應損失，其次是清算基金；這樣可儘量避免政府或歐洲穩定機制（ESM）動用納稅人的資金援助銀行。同時，新方案中對清算委員會的設計也技術性地規避了相關法律的約束。

察考銀行資本狀況改採槓桿率作為指標

美國《華爾街日報》8月初針對歐洲銀行提高槓桿率（Leverage Ratio，銀行權益占總資產的百分比）的方式發表評論，指出部分歐洲銀行為從表面上改善其財務狀況，計畫削減手中的巨額現金儲備。評論指出，此一方式可改善銀行所謂的槓桿率。目前各國監管機構以及投資者日益將槓桿比率視為察考銀行金融安全性的一個關鍵指標，然而大規模減少銀行現金儲備，實際上是削減風險最低的資產。分析家認為，這是一種賭博行為，此種措施可能無法得到監管機構及風險厭惡型投資者的認可。

評論指出，在金融危機肆虐的陰影以及監管機構的敦促下，銀行的風格益趨保守，不少歐洲的銀行在所屬各國的中央銀行儲積了超過以往的大筆現金儲備。分析家估計，截至去年底，歐洲排名前十幾大銀行的現金儲備總規模可達約1.3兆美元，較18個月前成長55%。然而此一趨勢今年稍早即開始降溫。分析指出，最近至少有三家歐洲大型銀行透露了計劃改變現金為上策略的訊息，分別是巴克萊集團（Barclays）、德意志銀行（Deutsche Bank）及法國興業銀行（Societe Generale）。

評論認為，最近美國與歐洲的監管機構都將槓桿率作為察考銀行安全性的重要指標，而減少資產部位是銀行提高槓桿比率的一個捷徑。專家認為，銀行可透過償還債務的方式減少現金資產，這些債務可以是債券，也可能是其他形式的借款；此種方式既可縮減資產規模，同時亦可降低負債。然而前述三家銀行亦表示，雖然作了策略轉變，各行仍將保留相當規模的流動資產，這些流動性資產足以使他們在金融危機再次發生時度過難關。

學者指出，各國監管機構由於對察考銀行資本狀況的傳統標準越來越不信任，近期則較為認可槓桿比率。傳統指標中，指標的分母是由銀行針對資產的風險評估決定。部分歐洲監管機構表示，他們正在調查某些銀行是否為提高資本比例指標而低估資產的風險水準。然而槓桿比率指標不考慮不同資產的風險水準，使得許多銀行管理人難以接受。例如對於兩家權益規模相當的銀行而言，即使其中一家銀行的資產中有大量的不良資產，另一家僅持有現金，但二者的槓桿率竟然相同。

評論指出，德意志銀行首席執行官安徐·賈因（Anshu Jain）曾表示，從資產方面而言，採用一個不能區分現金和次級貸款的比例指標似有怪異之處。賈因認為，採用槓桿率指標可能導致不合理的結果。

另有分析師懷疑，銀行威脅縮減流動性資產池，是有意促使監管機構放棄以槓桿率作為考察指標。貝倫貝格銀行（Berenberg Bank）駐倫敦分析師詹姆斯·查普爾（James Chappell）表示，貝倫貝格銀行正盡力降低新規範的影響，並且正努力抵制監管機構的要求。觀察家認為，銀行此一做法可視為一種遊說手段。媒體引述業內人士表示，實際上一些銀行正要求讓監管機構允許他們從槓桿比率指標的分母中剔除流動性資產池中的資產。學者認為此一做法可提升多數銀行的槓桿率，從而使銀行以最大可能避免發行新股或大規模削減成本。

選舉考量影響德國金援希臘腳步

關於歐元區內發生危機的國家，依據德國《明鏡週刊》（Der Spiegel）報導，德國央行一份檔案中預估最遲自2014年初開始，希臘需要從其他歐盟國家獲得額外的金融援助貸款。德國央行此一觀點可能在德國國內再次引發討論，針對梅克爾政府是否故意低調處理援助希臘事宜。觀察家認為，今年9月22日德國將提前舉行大選，梅克爾有意謀求連任總理，故而低調處理金援希臘，亦為各界視為梅克爾的競選手段之一。

《明鏡週刊》報導所引述的德國央行資料將會提交給德國財政部及國際貨幣基金組織。德國央行在資料中指出，最晚自2014年開始歐盟各國政府將會同意向希臘提供額外的金融援助。此外，德國央行還指出目前的金援希臘方案存在極高的風險，並認為先前「三頭馬車機構」（歐盟委員會、歐洲央行、國際貨幣基金組織）同意再提供希臘放款58億歐元貸款有一定政治目的。

積極推動的公共服務事業

另有評論分析，德國為緩解財政入不敷出、公共服務負擔沉重的狀況，德國政府藉由市場因素及非營利組織等多方力量推動公共服務社會化，同時實行以公共服務為重點的財政轉移支付，並加強改進監管機制，俾使德國完善覆蓋全國的公共服務體系，以期達到公共服務均等化。分析家認為，由政府公共服務中所扮演的角色而言，地方政府扮演了供給的主導角色，聯邦政府則負責公共服務的立法與監管，經由立法管理及調節地方政府的公共服務供給責任，並透過稅收協調各邦之間的橫向財政轉移支付。評論認為，儘管目前德東地區的經濟發展水準與西部各邦仍有差距，但人均享有的公共服務大致相同。

評論亦指出，近年公共服務機構趨向「去行政化」，德國發展出較為成熟的公私合營模式，在提供服務過程中大規模引入市場因素；原則上採政府主導，市場化經營方式運作，或是將部分公共服務專案交由社會團體或私營部門等非政府機構管理，以提高管理效率，降低服務成本。利用與民營機構簽署合約，於公用事業領域引進民間資本，形成夥伴關係模式，可採用建設—經營—轉讓（BOT）、租賃與特許經營等多種操作方式。其資金來源多樣化，包括政府預算、地方政府貸款、企業貸款及民間投資等。

此外觀察家分析，非營利組織在德國提供公共服務也發揮極為重要的作用。評論依據德國聯邦政府公布的資料指出，非營利組織在養老與嬰幼兒照護等方面占服務總量60%以上，遠超過企業及政府機構。評論表示，德國非營利組織參與公共服務事業有深厚的歷史淵源，德國法規亦鼓勵非營利機構參與公共服務。聯邦政府則主要負責制定法律架構並監管服務品質，屬於輔助作用。政府僅提供公共服務經費的基礎部分，其他經費主要來源為地方稅收及地方政府間橫向的財政轉移支付，並有捐助、基金會或會費收入等來源。

分析家指出，德國法律規範非營利組織參與提供公共服務的准入條件及標準包括：具備提供相關社會服務的必要能力及設施、確保資金的使用效率、擁有當地地方政府所不具備的資金或技術資產、確保所提供的公共服務符合德國憲法準則。

評論並認為，德國公共服務的嚴謹體制不僅表現在公共服務供給方面，亦在監督機制方面。近年德國引入「標桿管理」績效評估方式，以降低專案黑箱作業的機率。例如德國各城市為提高公共服務品質，專責成立一個聯合組織負責實施「公共交互指標網路」，每一網路關注一定的公共服務領域。許多城市及其所屬部門之間經常交換績效資料，並由對方部門吸收經驗。德國政府並加強公民對公共服務的監督，民眾可對公共服務評分，評分內容包括公共服務品質、便利性及服務人員工作態度等。聯邦政府的投訴機制極具效率，民眾權益受損的申訴管道暢通。

分析家認為，歐洲的公共服務事業發展領先世界其他地區，其中又以德國為首善之區，未來德國經驗將可作為歐盟各國以及世界其他國家的重要借鏡。

（作者為佛光大學助理教授）

▲Top

大學教育：為年輕一代找出路

◎張進福

世界各國政府現在幾乎都很關注青年失業的問題，臺灣亦然。有人說臺灣今天走到這個地步，應該歸咎於臺灣的大學太多，大學文憑變得不值錢；或者說，我們把高中教育延遲到大學才教，而真正的專業學習，就必須到研究所的課程學習，使整個高等教育變得淺碟，再加上產業結構與人力供應失衡，才造成臺灣就業市場需求與供應有落差。

提到臺灣的產學落差，如以大學教授研究成果與產業界之間的連結而言，落差比起多年前已大幅縮小，如今的專利與技術移轉成績，相較過去已有很大進步；另一種產學落差，是指學生畢業後進入職場很難立即上手，需要一段長時間的再訓練，產業界認為學術界培養出來的學生不好用，學用落差大，造成產業找不到人才，而學生畢業又苦於找不到工作，面臨失業窘境。

這部分產業與學界各有不同看法，學界總認為他們不為某一特定產業或企業培訓可以立即上線的人手，而是在調教共同需求的核心能力。其實，企業雇主最能感受人力需求和學用落差的問題，與其一味抱怨，倒不如走進校園，積極參與有助於縮短落差的活動或教學，共同分擔培育人才的責任。

過去產業界與大學的合作，多是高階主管到校參與討論提供建言，或到大學兼課，最近則特別強調專業實習制度，讓學生利用寒暑假期間到企業實習，提早了解企業的運作，適應企業的文化；另外還有業師到校協同教學，以及送老師到產業界蹲點學習等。這些方案其實都很好，問題在於如何落實；這三個策略（校外實習、協同教學、校外研習）如要全面實施，勢必需要產業界許多時間、物力與人力的配合。

而大學太多，該歸責於誰？整個高等教育從早期高度管制，到後來第一階段開放：教育部開放國家經濟發展之工學院改制成大學；第二階段開放：地方向中央要求高等教育機構，即「縣縣有大學」，例如：高雄技術學院（現為高雄第一科大）、臺南藝術學院、花蓮的東華大學，以及稍後就地改制的聯合大學、宜蘭大學……等；第三階段就全面開放，包括許多專科學校升格改制為技術學院、科技大學，所以現在高中生只要想上大學，人人都有大學可念；至於學業完成後，是否具有專業競爭力，則是另項待嚴肅檢視的問題。

因此，我們必須自問，臺灣是否需要菁英教育？菁英領導社會進步，但菁英是否需以菁英教育來培養，能否從普及教育勝出？這麼多年以來，總聽到很多人批判「一代不如一代」，但我並不同意，畢竟臺灣還是持續進步，如果一代不如一代，進步是不會發生的。很多人抱怨現在的學生不夠用功、踏實，專業能力不比從前，但是這一代的年輕人，很容易接觸新的資訊，吸收的速度很快，只是不夠紮實，目不暇給當然不容易深入。

科技的進步、電腦和網路的普及，讓學生的學習不再像早期那般辛苦，毋須土法煉鋼，可以透過電腦輔助學習許多技術。而社會結構的改變，一方面使臺灣的環境比50年前富裕很多，另一方面生養的孩子少了，每個孩子受到的照顧也相對多了，在安逸的社會裡，如何讓年輕人持續保有企圖心和競爭力，這才是重點。

至於如何培養學生的職場競爭力？現在已是全球化時代，我不認為在臺灣受教育的學生，未來一定要在臺灣工作，只要他們的競爭力足夠，就可以流通全球。如果臺灣人才具有全球流通（GLOBAL MOBILITY）的能力，除了在華人的職場（如：新加坡、中國大陸、香港等）流通，甚至可到歐美工作，這才代表臺灣教育的成功。臺灣的製造業如果只是鎖定本地市場，怎會有今天的格局和規模？但如何讓學生擁有國際競爭力？一要有紮實的核心專業能力；二要具備良好的溝通能力，如外語、簡報能力等；三要有組織能力、文化適應力等。若要訓練這些能力，在教育上必須挹注相當的投資。坦白說，臺灣一直屬於低成本的高等教育，而地攤式的低成本高教，無法生產高品質人才，這是臺灣社會結構的問題。

（作者為元智大學校長）