

芬蘭經濟的特質

林健次

淡江大學國際貿易學系副教授

摘要

本文以「福利國家、知識經濟、擁抱全球」12 個字點出芬蘭經濟的特質。本文觀察芬蘭經濟特質發展的時間進程為：先以相對開放的經濟建立福利國家體制，然後在 1980 年代以後開始在福利國家制度之下發展知識經濟，最後在 1990 年代初期以後加速知識經濟的發展並熱烈擁抱全球化。芬蘭經濟的特質證明了經濟的自由、平等、福利、和平、穩定即使在全球化之下，還是可以並行不背、同時達成。芬蘭經驗替未來台灣經濟發展的策略與模式帶來無窮的想像空間。

關鍵字：芬蘭經濟、知識經濟、北歐模式、全球化、福利國家與全球化

壹、前言

芬蘭在過去 10 幾年來在國際經濟媒體不斷曝光；有關芬蘭的新聞，通常與資訊、通訊產業脫不了關係。生產力、競爭力、政策透明化、清廉等名詞與世界通訊大公司 Nokia 的名號也常與芬蘭的新聞同時出現。這麼小的國家以這麼高的頻率出現於國際媒體，當然也會引起台灣國內媒體、政客與資本家的注意。

不過，比起另一快速發展的小國愛爾蘭，台灣國內媒體、政客提及該仿效芬蘭經濟政策經驗的倒是不多。馬英九當選總統後曾提及師法愛爾蘭（《中時電子報》，2008），卻未曾提及芬蘭經驗。台灣的資本家也未見提議政府參考或比照芬蘭經驗跟進。芬蘭經驗到底意味著什麼？為何台灣經濟的當權派會給予和愛爾蘭不同的待遇？芬蘭經驗是否有什麼值得借鏡的地方？了解芬蘭經濟的特質，這幾個問題自然容易了解。

本文旨在介紹芬蘭經濟的特質，並就其特質討論台灣經濟發展可能的、更為寬廣的政策空間。第二節介紹芬蘭政治經濟發展的簡單歷程，並就芬蘭經濟成就做初步的國際比較。第三節介紹芬蘭的知識經濟與 Nokia 在芬蘭經濟中扮演的角色。第四節介紹芬蘭福利制度與北歐模式在全球化之下的經濟政策意義。第五節整理出芬蘭經濟的特質並評估其表現。第六節討論芬蘭經驗所代表的經濟政策空間對台灣的經濟發展策略的意義作為結語。

貳、芬蘭政治經濟發展簡史¹

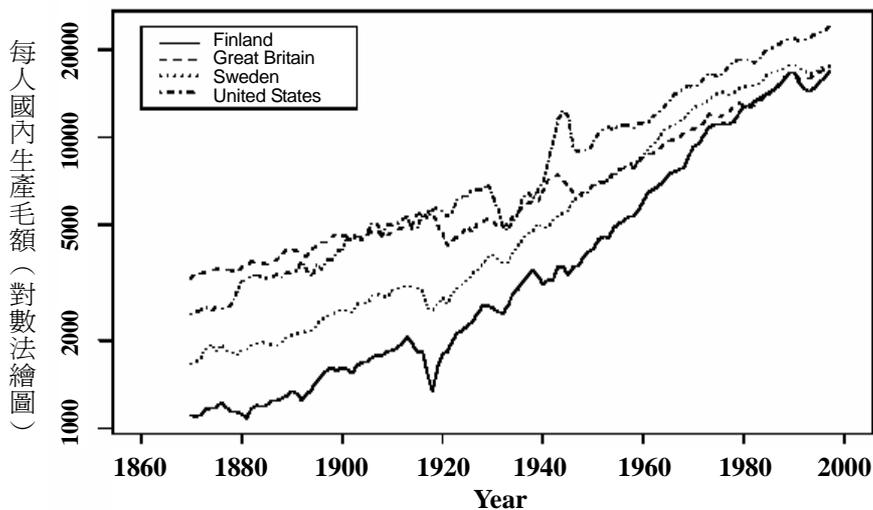
芬蘭位於歐陸北歐四國的東北角與俄羅斯的西北方。芬蘭人口約為 520 萬，與新加坡的 480 萬相當，少於香港的 700 萬。不過芬蘭面積廣大，約為 34 萬平方公里，是台灣的 9 倍半；可耕地雖只占 6.5%，但有豐富的

¹ 本節資料未註明出處部分參考 Hjerpe (2008)、Jantti, *et al.* (2006)、Finnfacts (2009a)、Economist (2009)、Central Intelligence Agency (2009a)、Wikipedia (2009a)。

森林資源，有能力成為相對獨立的經濟體系。因此，雖是小經濟，芬蘭與新加坡、香港兩地必須融入地區的經濟體系才能生存的狀況非常的不同。小經濟之中與芬蘭較為類似的是人口 410 萬、面積 68,890 平方公里的愛爾蘭共和國。

芬蘭從中世紀到 1809 年是瑞典的一部分。1809 年瑞典戰敗後，芬蘭成為俄羅斯帝國下的一個自治的大公國。俄羅斯的統治時緊時鬆。在俄羅斯統治之下，芬蘭有自己的政府，並於 1906 年由包括女性在內的選民選出近代式的議會。芬蘭議會趁俄羅斯 10 月革命之際於 1917 年 12 月宣布獨立。此後政治雖受蘇聯／俄羅斯的影響，一直維持法理上的獨立。

芬蘭的每人國內生產毛額（Gross Domestic Product，簡稱 GDP）在西歐國家之間名列前茅是 10 餘年以來的現象；在 19 世紀芬蘭是歐洲相對落後的地區。今日芬蘭經濟的成就是在 20 世紀中歷經一個世紀、慢慢的追趕的結果。芬蘭百餘年來追趕的過程可由圖 1 說明。該圖顯示芬蘭的國內每人國內生產毛額自 19 世紀末以後逐漸與瑞典、英國、美國等國拉近，並在 1980 年代追上英國。



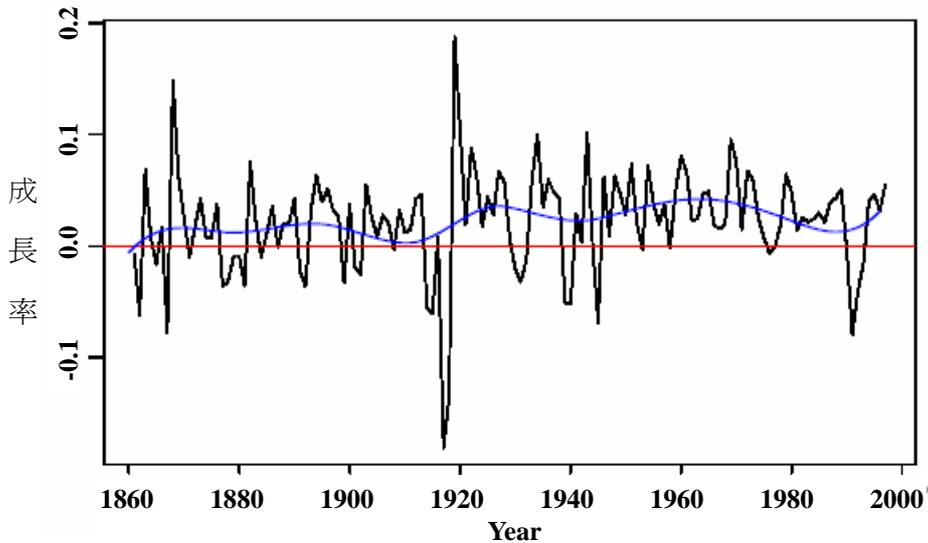
(1990 美元購買力)

資料來源：Jantti, *et al.* (2006)。

圖 1：芬蘭等四國長期每人國內生產毛額比較圖

一、經濟衝擊與人口成長

芬蘭追趕的過程，並不是一路平順，而是常常受到非經濟環境與外國經濟的衝擊、波濤起伏。1860 年代以來至 20 世紀末，芬蘭歷經 5 次重大經濟衝擊，其中 3 次並引發人口的負成長。芬蘭歷經這些衝擊的經濟起伏現象可以由圖 2 得知。圖 2 之中，由左至右上下震盪、有正有負之線為表示各該年之 GDP 成長率，由左至右之平緩曲線則為 GDP 成長率之趨勢線。



資料來源：Jantti, *et al.* (2006)。

圖 2：芬蘭長期每人國內生產毛額量成長率

150 餘年來的第一次經濟大衝擊，來自 1867 至 1868 芬蘭大飢荒。這是近代歐洲最後的大飢荒之一。這次飢荒說明兩件事。第一、這顯示當時芬蘭相對於北歐其他國家是多麼落後與貧窮。第二、當時人口死亡率的提高是歉收、經濟社會動盪與不當政策回應的後果。第二次經濟大衝擊是發生於 1914 至 1922 之間，特別是 1917 的俄羅斯革命以及其後的芬蘭獨立內戰導致芬、俄貿易中斷、人口銳減。根據統計，在總人口 310 萬之中，1914 至 1922 之間直接、間接因戰爭受難的人數約為 34,277 人。芬蘭獨立

內戰由代表地主、自耕農、資產階級組成的白軍獲勝，卻成了芬蘭經濟平等與經濟和諧的起點。第三次經濟大衝擊是 1930 年代的世界經濟大蕭條。但是當時由於西歐國家對紙漿與紙製品的持續需求，使得芬蘭該次的經濟蕭條顯得相對溫和。在 1939 至 1945 之間芬蘭歷經兩次戰爭、人口成長率驟降，是對芬蘭經濟的第四次大衝擊。二次戰後芬蘭必須割讓 16% 的國土給蘇聯，因而必須遷徙 10% 的人口。這導致平均農地的縮小、農業就業的困難，直接、間接造成 1960 年代末期至 1970 年代初期，數 10 萬人移民瑞典。第五次衝擊發生在 1990 年代初期。此次衝擊來自蘇聯的瓦解、歐洲的衰退與新的世界資本自由流動秩序。對芬蘭而言，此次蕭條，甚至比 1930 年代還嚴重。芬蘭的 GDP 在 3 年之間下降了 10%，失業率上揚至 18%。

二、產業發展與對外貿易

芬蘭大部分面積由針葉林所覆蓋，森林資源豐富。芬蘭雖有千湖國之稱，但因高低落差小，也很難發電利用；雖有可耕地，但天候惡劣不利農業。即使如此，因為工業不發達，芬蘭在 19 世紀仍是一個農業國家。1900 年芬蘭的農業與森林從業人口約占 70%，約占全國產值的一半。在西歐各國工業化之後，芬蘭才在 19 世紀跟隨西歐國家的腳步。1840 年代以後開始對俄羅斯輸出製造與手工製品，1860 年代以後打開英國的鋸木產品市場是芬蘭工業發展的重要契機。

1870 年代以後，紙漿與造紙用的木質纖維變成出口至俄羅斯的主要產品；在第一次世界大戰前夕約有三分之一俄羅斯的用紙來自芬蘭。1860 至 1870 年代以後芬蘭已經成爲一個相當開放的經濟；出口進口約各占 GDP 的五分之一與四分之一。芬蘭在一次大戰前的金本位時代充分的融入國際經濟，除了出口大量的森林製品，也進口大量的糧食與食品。當時芬蘭糧食需求的 60% 要靠進口。

芬蘭雖受 1917 的俄羅斯革命所導致芬、俄貿易中斷以及獨立內戰的經

濟打擊，但是一次戰後歐洲重建對木材的需求使得芬蘭成長快速，芬蘭紙漿與紙張業迅速在歐洲恢復並取得新的市場。這時約有五分之四的出口與木材有關，全國三分之一的製造品可以歸類為木製品、紙漿與紙製品。

芬蘭於 1918 年施行土地改革，讓佃農與農場工人取得農地，產生大量必須靠伐木補貼家用的新的小自耕農。1930 年代糧食由於受到關稅保護，在 1939 年自給率約在 80% 至 90% 左右。直至第二次世界大戰前夕約有半數勞工與三分之一產值屬於初級產業。第二次世界大戰後，國內機械產業與造船業發展迅速，對西歐的木材出口也恢復戰前榮景，順利跨過二次大戰的經濟衝擊。

第二次世界大戰後鼓勵投資的政策奏效，直至 1980 年代為止，投資一直維持相當的水準。1950 至 1973 之間芬蘭總 GDP 與每人 GDP 分別以平均每年 4.9% 與 4.3% 成長，是當時歐洲國家成長快速的國家之一。工業產品出口分散至西歐及蘇聯諸國，內容包括製紙機械，起重機及特殊船舶。

三、知識經濟與全球化

芬蘭自 1980 年代起有計劃的發展知識經濟。如今資訊通訊產業是芬蘭最大的產業，產值占芬蘭的 25%。而芬蘭的 Nokia 公司則是世界最大的行動電話與通訊傳輸公司。因此，芬蘭的研發支出占 GDP 的 3%，為全世界最高的國家之一。

芬蘭經濟在過去 20 年間的特點是全球化幾乎已經延伸到所有的角落。進出口大幅成長，外人投資占芬蘭上市公司股票的 80% 股權。約有四分之一在芬蘭營業的公司由外國人所投資；但芬蘭公司的對外投資金額更大。芬蘭幾乎所有的大公司都是國際公司。

21 世紀芬蘭的主要進出口產業如表 1。

表 1：芬蘭主要進出口商品 (2008)

進 口	%	出 口	%
電器與電子產品	17.0	電器與電子產品	23.3
化 工 產 品	16.8	森 林 產 品	17.2
礦 產 品	15.2	化 工 產 品	15.9
運 輸 工 具	10.1	機 具 設 備	14.3
機 具 設 備	9.4	金 屬 與 金 屬 製 品	12.9
其 他	31.5	其 他	16.3

資料來源：Statistics Finland (2009a)。

芬蘭的主要貿易夥伴如表 2。

表 2：芬蘭主要貿易夥伴 (2008)

國 家	佔芬蘭進口比率%	佔芬蘭出口比率%
俄 羅 斯	16.3	11.6
德 國	14.1	10.0
瑞 典	10.1	10.1
中 國	7.0	3.1
英 國	4.1	5.5
美 國	3.0	6.3
荷 蘭	4.2	5.1

資料來源：Statistics Finland (2009a)。

由表 2 得知，芬蘭的主要貿易夥伴為瑞典，德國，俄羅斯；一個多世紀以來幾乎沒有什麼改變。由於亞洲新興市場的興起，芬蘭與亞洲貿易的重要性也正逐漸增加之中。

芬蘭是歐盟的會員國，農業政策與歐盟一致。農業產量與農民比例也與歐盟諸國相當。芬蘭製造業的產值比例略高於西歐國家，因此服務業比重雖高，但仍略低於西歐經濟發展的先進國。

芬蘭相對的經濟表現與財政如表 3 與表 4。

表 3：芬蘭經濟表現的國際比較 (2007)

國 家	每人 GNP 美元	依購買力 (美元)	失業率%	通膨率%
芬 蘭	44,400	34,550	6.8	1.6
瑞 典	46,060	36,590	6.1	2.2
丹 麥	54,910	36,300	4.0	1.7
愛爾蘭	48,140	37,090	4.6	2.9
荷 蘭	45,820	39,310	3.5	1.6
英 國	42,740	33,800	5.3	2.3
德 國	38,860	33,530	8.6	2.3
法 國	38,500	33,600	8.0	1.6
義大利	33,540	29,850	6.1	2.0
美 國	46,040	45,850	4.6	2.9

資料來源：Statistics Finland (2009b)。

表 4：歐盟主要國家政府預算赤字與負債比較表

國 家	預算赤字占 GDP 百分比%			政府負債餘額占 GDP 百分比%
	2006	2007	2008	2008
芬 蘭	4.0	5.2	4.2	33.4
瑞 典	2.5	3.8	2.5	38.0
丹 麥	5.2	4.5	3.6	33.3
愛爾蘭	3.0	0.2	-7.1	43.2
荷 蘭	0.6	0.3	1.0	58.2
英 國	-2.7	-2.7	-5.5	52.0
德 國	-1.5	0.2	-0.1	65.9
法 國	-2.3	-2.7	-3.4	68.0
義大利	-3.3	-1.5	-2.7	105.8

資料來源：Statistics Finland (2009b)。

除了財政相對健全，芬蘭對外一直保持巨幅的出超。芬蘭 1998 至 2008 經常帳餘額占 GDP 的百分比從 2.8 到 8.8 不等，平均為 6.1²。

叁、芬蘭的知識經濟與 Nokia

知識經濟 (knowledge economy) 可以有兩種不同的意義：一是以生產與管理知識為主要產業的經濟；二是著重以知識為工具以創造價值與福利的經濟。不管採取那一種定義，芬蘭都是世界最進步的知識經濟體之一。芬蘭在 2005 年的研發支出約占其國內生產毛額的 3.5%，僅次於瑞典、遠高於 OECD 各國的平均，約為歐盟會員國平均的兩倍。芬蘭每 1,000 個就業人口，約有 24 人與研發有關，是世界之冠，約為德國的 2 倍；每 1,000 個就業人口有超過 16 個人是研究人員，亦居世界之冠，超過德國的 2 倍。芬蘭的知識經濟策略集中於資訊通訊產業 (ICT) 的發展。芬蘭 2003 年非住宅資本形成，超過 25% 屬於 ICT 產業，名列 OECD 各國第 3 位，僅次於美國、瑞典。芬蘭政府 2006 年的非軍事研發支出占 GDP 近 1%，也是該年所有資料 OECD 國家的第 1 名 (OECD, 2007)。

芬蘭的知識經濟發展與政府的政策關係密切。芬蘭在 1979 與 1980 年代開始嚴肅思考規劃科技經濟政策。芬蘭於 1979 年成立國家科技委員會 National Technology Committee；1982 年成立科技政策國家決策委員會 Council of State Resolution on Technology Policy (Komulainen, 2007)。科技政策國家決策委員會的目標是規劃創新政策，包括協調產、官、學與勞工在內，以形成全國對創新的共識。1983 設立負責執行科技政策的國家科技局 National Technology Agent (Tekes)，以協調創新政策之執行與資金之提供 (Komulainen, 2007; Hirvonen, 2004)。

在 1990 年代初期陷入極端蕭條之時，芬蘭大力推行電訊自由化，並於 1994 年，走在世界其他國家前面，搶先全面完成電訊部門的自由化，造成

² 作者從 Statistics Finland (2009c) 計算結果。

芬蘭數位通訊產業的突破，致使芬蘭電訊市場競爭激烈、價格下降，市場擴大、普及。至今芬蘭行動電話與寬頻價格依購買力計算都是世界最低之一 (Hirvonen, 2004)。

Ylä-Anttila (2005) 認為芬蘭轉化成知識經濟的過程有二個特別的地方。一為從 1990 年代初期開始，芬蘭在很短的期間內從資源密集經濟變成知識密集經濟。二為芬蘭的轉變始於當時的經濟衰退與總體經濟危機；因此，自當時開始，經濟復甦與結構轉化同時發生。他認為促成芬蘭知識經濟的發展有兩個主要的原因：一為芬蘭的教育體系，二為芬蘭知識經濟發展方向共識的建立。

芬蘭高品質的、免費的各級教育以及獎助金的優渥，提供良好的知識經濟人力環境。此外，芬蘭學術界研究人員可以擁有或分享其發明的專利權，也對創新力量的激發提供良好誘因 (Hirvonen, 2004)。芬蘭自 1993 年開始在國會設有將來委員會 (Committee for the Future)，注重未來國家遠景的規劃與全國未來政策方向共識的推動 (Parliament of Finland, 2009)。

在這種政策環境下，產生像 Nokia 這種世界頂尖的科技大公司，雖然幸運，但也絕非偶然。

Nokia 是世界無線通訊第 1 大公司，2008 年全世界員工 125,829 人，營業額 507 億歐元 (Nokia, 2009a)。相對之下芬蘭同年的 GDP 則為 1,847 億歐元 (Statistics Finland, 2009d)，名符其實的是「大公司在小國家」。根據 *Nokia: A Big Company in Small Country* 一書的計算，2000 年 Nokia 附加價值生產占芬蘭 GDP 的 4%，研發支出占芬蘭全國企業的 35%，出口占 25% (Finnfacts, 2009b)。根據 *OECD Economic Surveys: Finland 2006* 一書，這 3 個數字在 2004 年分別為 3%，近 50%，20%。這些比例數字雖年年在變，但 Nokia 對芬蘭經濟的重要性非常明顯。

Nokia 創始於 1865 年。它的第 100 年從紙漿公司轉變成橫跨造紙、橡膠、電纜的集團企業。1968 年起，Nokia 開始發展無線通訊業務，並於 20 世紀末成為世界最大的無線通訊公司 (Nokia, 2009b)。Nokia 的歷史是不

斷的併購、切割、合資的蛻變過程。這個過程顯示公司的主要業務隨著時代不斷的轉變。在芬蘭電訊產業完全自由化的 1990 年代初期的同時，Nokia 爲了專注於通訊業務，陸續的將以前的所有核心業務切割賣出 (Ali-Yrkko, 2001; Wikipedia, 2009b)。

Nokia 與芬蘭大小之不成比例，而且它在資訊通訊產業的壯大與芬蘭知識經濟與科技產業的發展幾乎同時，讓人自然會想到 Nokia 與芬蘭政府的政商關係。這方面作者獲得的資料不多。不過，芬蘭素有政、商合作以討論經建計畫的傳統 (Jantti, *et al.*, 2006)。芬蘭大部分的創新政策都是以 Nokia 爲焦點，但是在 1990 年代同樣的政策也適用於其他公司 (Daveri & Silva, 2002)。

根據 Ali-Yrkko 與 Hermans (2002) 的研究，Nokia 接受芬蘭政府 Tekes 及其前身的研發的補貼，在 1980 年曾經超過 Nokia 研發支出的 25%；20 幾年來平均略低於 Nokia 在芬蘭境內研發之支出的 2%，但未曾間斷。另一方面，即使是 Nokia 與芬蘭的大小不成比例，Nokia 約有 54% 的研發工作是在芬蘭境內執行 (Ali-Yrkko, 2001)。除了公司自身的研發，Nokia 對芬蘭研發與科技創新整體的貢獻主要透過二方面：一爲技術移轉至協力廠商；二爲透過與芬蘭各大學的廣泛合作，技術擴散至各大學，並間接由各大學擴散至其他廠商 (Ali-Yrkko & Hermans, 2002)。

由於 Nokia 及 ICT 產業對 GDP 的貢獻維持在 10% 左右，與金屬和造紙並稱爲芬蘭 3 大產業。Nokia 與芬蘭 ICT 產業之所以會在芬蘭壯大是因爲芬蘭有利的專業人才與友善的企業環境。從 1990 年代以來的發展看，芬蘭 ICT 產業與 Nokia 的發展是透過政府產業政策配合、鼓勵甚至研發補貼；但是由於電訊產業完全自由化的開放政策，其結果並不是受政府保護的國內市場的獨占力量，而是能全球化下的強有力的競爭者 (Hirvonen, 2004)。

多數學者的看法是，芬蘭是世界較爲進步的知識經濟體系 (Yia-Anttila, 2005)，而且 Nokia 有其貢獻。但是 Daveri 與 Silva (2004) 則較爲保留。他們對芬蘭 1990 年代的研究，認爲 Nokia 雖直接的而且巨幅的提高了芬蘭

的生產力成長，不過 Nokia 對芬蘭知識經濟的貢獻也不能高估。他們的研究也顯示 Nokia 及 ICT 產業之外的生產力成長的貢獻是微小、暫時或不存在的。他們的研究證據也指出 Nokia 與其他快速成長產業間亦無明顯技術外溢 (technological spillovers) 效果。他們甚至認為以芬蘭這樣有世界級科技公司與對成長友善的政策環境，一個「新的經濟」的出現，並不是短期可以達成。與一般的認識不同，他們認為資訊科技的擴散對芬蘭加速轉化成新的經濟至目前為止，只展現有限的力量。

肆、福利國家、芬蘭經濟與北歐經濟模式³

高稅負所代表的大政府，一向被注重經濟自由的右翼經濟學者與資本家認為不利經濟發展。不過，北歐國家超高稅負 (Statistics Finland, 2009e) 與經濟成長並存的事實卻是不容否認的。

廣義的說，北歐諸國包括瑞典、丹麥、芬蘭、挪威和冰島 5 國。可是由於挪威擁有大量的北海油田幾乎可以油國視之，冰島經濟超小、又偏賴漁獲，而且這兩國又都不是歐盟會員國，經濟情況較為特殊。因此，討論北歐經濟發展模式時常常僅包括瑞典、丹麥、芬蘭 3 國，可視為狹義的北歐。本文採取狹義的北歐。

在瑞典、丹麥、芬蘭 3 國的福利國家體制中，瑞典是公認的先行者。芬蘭在社經體制上如何步上這種體制，除了與瑞典有關外也有其獨特的進程。

一、經濟平等立法的發展

芬蘭在 1918 年獨立之後的紅、白內戰由代表地主、自耕農、資產階級組成的白軍獲勝；紅軍在內戰及隨後的「懲罰」過程中死亡的占死亡總人數的 8 成。可是該次內戰卻成了芬蘭福利國家、和諧經濟的重要的轉捩點。

³ 本節未註明出處部分參考 Jantti, *et al.* (2006)、Andersen *et al.* (2007)、Wikipedia (2009c)、Wikipedia (2009d)。

內戰後左派的社會民主黨短期間成爲非法政黨，共產黨則直至二次戰後才成爲合法政黨。可是內戰時的兇殘卻在 1920 年代獲得和解並在 1920 年代與 1930 年代之間展開大幅的社會改革。內戰後，白軍之中心向德國的右翼君主政體擁護者與傾向共和的獨立自耕農產生分裂。德國的戰敗與強大農民黨的產生，使得白軍中的共和派佔上風。獨立的農民雖對敗戰的社會民主主義者少有同情，但他們普遍喜好『共和憲法』而且對德國貴族握有君權不能放心。尤其，爲了避免以後的內部社會衝突，以及因應新的蘇聯的興起，必須採取和解的社會經濟政策，以免疏離工人與佃農。這種政治與政策取向，與建設新國家和加強共同國家認同的認識與意志息息相關。

1920 年代以後的種種改革各包括：一、內戰後馬上施行土地改革，讓佃農得以購買其耕作的農地，成爲自耕農；二、1920 年修法通過社會主義者內戰前所要求的累進式的所得稅與財富稅；三、擴充婦女權利。

芬蘭福利國家制度主要立法大部分都在 1950 年代以後，但是零星的社會保險與福利制度也爲時甚早，如：1895 年職業災害保險；一次戰後開始有接生服務；1921 年開始有撫養兒童扣除額、義務教育；1934 年開始有生產相關服務；1937 年國民年金立法；1941 年開始有生產津貼；二次戰後舉辦孕婦產前照護；1948 年開辦撫養兒童津貼。芬蘭於 1950 年代開始有養老院並舉辦老人居家照護；1956 年國民年金立法擴大至所有老人；1969 年開始有兒童長期疾患補助；1960 年代開始舉辦公醫與補貼私人就醫並行的普遍型健康保險；1960 至 1970 年代陸續提供大學教育免學費與提供生活津貼與獎學金的制度。換言之，現在台灣才剛開始或才要思考舉辦福利措施，芬蘭早就施行了。

芬蘭福利制度與社會保險制多且廣，隨著社會變遷而改變。其發展順序大致是先由依賴人口如病、老、嬰、童，再至活動人口及機構如學校、住宅、失業、家庭、青少年，最後至新風險如長期失業、破產風險等等。

芬蘭福利國家的特色是一個問題多樣解決，容許市場介入、公私並行。例如育嬰福利可有三個方法：一爲免費公共育嬰中心，二爲補貼父母送至

私立育嬰中心，三為直接補貼父母自己育嬰。這三管並進的方法，更能發揮或補救市場的功能與效率。

二、政府角色與社會契約

與福利國家體制發展並行的是芬蘭獨特的勞、資、政之間的互動。促成芬蘭的經濟成長的體制，政府干預甚深，並不是單純由私人誘因或自由市場達成。這方面有點像韓國與台灣；經濟決策由有組織的私部門的代表如銀行與大企業領導人，與公部門的政府官員扮演重要的決策，以務實的解決經濟發展，如增加投資與個別產業發展的問題；這些方面包括政府直接投資與配合並幫助私部門投資在內。在 1980 年代末期芬蘭國有企業創造的附加價值約占有所有企業的 18%。在政府與資本家制定成長策略的同時，這些策略也必須獲得工人的認同，以免蘇聯的共產主義獲得工人的認同而危及社會以及經濟的穩定。在這種外在挑戰下，經濟成長策略的內容必須獲得工人的認可；在政府的調解與見證下，工會與資本家之間文字的或非文字的「社會契約」就很自然的達成。

芬蘭的成長與經濟的公平是政治意志的結果；其經濟成長是政府積極直接介入經濟與干預勞動市場的結果。芬蘭的「成長配套」部分是經由社會風險的管理，亦即社會福利體制的建立，部分經由組織性的經濟團體代表透過社團主義式的 (corporatist) 談判達成。20 世紀前半芬蘭式的社團主義的基調是保守的，是偏企業的。二次戰後的政治環境丕變。工會與左派獲得平反，因此達成社會契約、使工人願意節制工資的要求，以使企業有利可圖、願意投資變成必要。要工人節制工資的要求，就必須承諾工人更好的明天。工人與企業共同的利益就是發展基本的出口產業。在這種策略下，中央工會就變成芬蘭式社團主義政策決定的不可少的成員。1946 年成立的經濟委員會 (Economic Council) 變成勞、資、政三方達成社會契約溝通的平台。這些社會契約包括廣泛的工資與物價的協議。不過，一如所有限價政策，這些社會契約要順利運轉並不容易成功，常常會造成經濟巨幅的變動，並且常常要以貶值、加強出口為解決問題的手段。

三、全球化下經濟風險的共同分擔

芬蘭社會福利與保險體系的建立，使得有助經濟成長的社會契約得以達成，並使快速的資本累積成爲可能。芬蘭的這種現象是很多右翼資本主義國家與學者認爲是不可能的。不過芬蘭的經驗告訴我們，福利國家的社會保險體系對平等的堅定承諾，使得經濟成長與結構性改革成爲政治上的可能。在這種政治社會體制與氛圍下，芬蘭發展其北歐經濟發展模式(Nordic Model)。

Andersen, *et al.* (2007) 認爲北歐模式的主要外在特徵是：

1. 強調移轉行性支付，由政府透過租稅、尤其是薪資所得稅與消費稅，以提供社會服務的全面性福利國家制度。
2. 大量的公共與私人支出用於人力資本的投資、包括兒童照護育與教育，以及大量的研究與發展支出。
3. 強有力的勞動工會與產業公會、明顯的薪資協調機制、相對優渥的失業福利與勞動市場政策的積極角色等在內的整套勞動市場體制。

他們認爲北歐經濟發展模式的內在基礎是：(1)「集體風險共同分擔」與(2)「對全球化開放」兩者的組合。在北歐模式體制下，以上兩種要素有良性的互動：風險的共同分擔，使全球化能爲公民所接受；另一方面，廣大的公共部門並未阻止擁抱市場經濟與促進競爭的動力。Dani Rodrik (1998) 就認爲福利國家與全球化可以正面的配合。他認爲開放經濟面臨全球化的機會與風險。理性的解決是抓住全球化的機會並建立福利國家以所得重分配的方式，使獲利者補償受害者，以保障所有成員遠離風險。這等於是北歐發展模式的理論基礎。

伍、芬蘭經濟的特質與成就

綜合第二、三、四節的觀察與討論，芬蘭經濟的特質可以摘要爲「福

利國家、知識經濟、擁抱全球」12 個字。就芬蘭經濟特質發展的歷史進程而言，我們可以說，因為地理位置與區域歷史的發展，芬蘭經濟比起其他國家本來就相對開放；進入 20 世紀之後逐漸發展福利國家體制；20 世紀末 1980 年代以後開始在福利國家制度的架構下發展知識經濟；最後，在 1990 年代初期以後加速知識經濟的發展並熱烈擁抱全球化。

經濟政策的終極目的不外乎富足與平等；但在消極面則希望能在追求均富的過程，保留給公民最大的經濟自由並維持社會的和諧、和平與穩定。所以，評估一個經濟的成就，基本上可以從富裕、平等、自由、和平與穩定五個面向去分析。跟任何發展模式一樣，芬蘭的發展模式褒貶互見。但是就結合經濟效率與成長、富足、和平的勞動市場、所得分配的平均與社會團結而言，芬蘭的經濟成就名列前茅是一個不可否認的事實。

芬蘭除有與工業先進國相當的高所得外，芬蘭在 2007 的代表家庭所得分配不平均度的基尼指數 (Gini Index) 為 29.5，雖較先前的 26 為高，但仍是世界分配最平均的國家之一 (Central Intelligence Agency, 2009b)。根據同一資料，新加坡 2008 年基尼指數為 48.1，中國 2007 年為 47，美國 2007 年為 45，南韓 2007 年為 31.3。

不過在北歐國家之間比較，芬蘭的所得分配平均狀況尚不能與瑞典與丹麥相提並論。瑞典與丹麥 2005 年的基尼係數分別為 23 與 24，為世界最平均的第 1 與第 2 名，而芬蘭則為第 18 名。事實上，芬蘭是 10 年來 OECD 國家中貧富差距拉大最快的國家 (Helsingin Sanomat, 2009)。這在北歐模式國家中是一很特殊的現象。

北歐模式國家，包括芬蘭在內，其共同特點是高稅負。在經濟自由度上這是一項缺點。可是根據 Heritage Foundation (2009)，丹麥、芬蘭、瑞典的經濟自由度分別為世界第 8、17 與 26 名。這在全世界的大小經濟中的排名仍是很優越的；其原因是攸關經濟自由的面向太多了，而稅負只是其中一部分而已。比照稅負相對低的台灣的排名為 35，可見芬蘭與北歐國家，在租稅以外的經濟面是相當自由的。

在全球化的大環境下，吸引本國與世界各國的投資對小經濟體非常重要。在這方面，愛爾蘭的表現一直廣被傳頌。可是芬蘭的策略顯然較愛爾蘭為優越。

van Beers (2004) 引用 Daveri and Silva (2002) 指出一項事實：幾乎所有的外國公司在芬蘭都做自己的研發，但在愛爾蘭的外國公司做研發的則僅有 40%。van Beers (2004) 指出愛爾蘭雖亦有其創新政策，但主要以低稅、低工資等財務利益吸引外資，以造成資本或資源密集經濟。但這並不能保證持久；因為國際相對財務誘因容易發生變化。財務誘因不利地主國或消失以後，外資即可能撤離。反觀芬蘭以國家創新政策激勵包括國內與國外的所有投資，最為可取。以研究發展為主的投資需用地主國的人才，而人才只要國內生活環境優越就會穩定不容易移動與流失；因此投資廠商不管是來自國內或國外，不會說走就走，對小國的經濟的穩定性較為有利。此外，知識經濟的競爭力是可以累積的。因此，芬蘭以發展知識經濟培育人才吸引國內外投資，投資廠商與芬蘭的教育研究機構都能獲利。

小而開放的經濟較易受國際經濟波動的影響。芬蘭與愛爾蘭均受 2008 年國際金融危機相當負面的影響。表 5 與表 6 分別表示 2008 年國際金融危機前後各年愛爾蘭與芬蘭兩國各種成長率的表現、估計與預測。

表 5：愛爾蘭 2006 至 2010 經濟表現估測
(變動百分比，2000 年購買力)

	2006	2007	2008	2009	2010
出口	5.7	6.8	-0.4	-10.4	0.7
進口	6.4	4.1	-4.3	-14.5	-2.1
GDP (當期價格)	5.7	6.0	-2.3	-9.8	-1.5
通膨率	3.4	1.4	-0.3	0.5	-1.2
失業率	4.4	4.6	6.0	12.2	14.8
財政盈餘*	3.0	0.2	-7.1	-11.5	-13.5
經常帳餘額*	-3.5	-5.4	-4.5	-0.6	0.9

*占 GDP 百分比。

資料來源：OECD (2009)。

表 6：芬蘭 2006 至 2010 經濟表現估測
(變動百分比，2000 年購買力)

	2006	2007	2008	2009	2010
出口	11.9	8.1	-0.7	-23.7	4.7
進口	7.8	6.5	-0.3	-21.4	4.0
GDP (當期價格)	4.9	4.1	0.7	-4.7	0.8
通膨率	1.6	3.1	2.9	0.6	1.4
失業率	7.7	6.9	6.4	8.7	10.8
財政盈餘*	3.9	5.2	4.1	-1.5	-2.8
經常帳餘額*	4.6	3.6	1.7	0.4	0.4

* 占 GDP 百分比。

資料來源：OECD (2009)。

兩國比較顯示，除了進出口的成长率以外，各項指標，包括 GDP、失業率的成长率與財政、經常帳餘額佔 GDP 的百分比等的比率，芬蘭均較愛爾蘭為優。雖然芬蘭貿易所受影響的幅度較愛爾蘭為大，不過這不應改變金融危機對芬蘭衝擊較小的評估；因為貿易並不是終極的目的。我們關心進出口貿易，是因為它會影響經常帳、失業率、GDP。既然芬蘭在 GDP、失業率的成长率與經常帳餘額佔 GDP 的比率都較優越，芬蘭經濟在國際經濟衝擊下韌性較佳是可以肯定的⁴。芬蘭經濟所繼續要面對的挑戰是：一、在迎接全球化的同時如何增加國內部門的深度與廣度，使將來國際經濟的衝擊降至最小。二、在福利國家的體制下，如何繼續維持經濟的成长與財政的健全。三、如何增加知識經濟的廣度與深度以與歐盟鄰國低租稅、低工資的投資環境相抗衡。

⁴ 當然以上的數據只能說芬蘭所受國際金融危機衝擊較小而已，不能證明或推論出芬蘭所受衝擊較小的原因。我們最多只能說，芬蘭的體質可能較愛爾蘭為穩定。作者推測芬蘭較穩定的主要原因是：愛爾蘭比較依賴國外市場；出口占愛爾蘭 GDP 組成的 8 成，在芬蘭出口只占 4 成而已。又，外人與外國公司在愛爾蘭投資相對的較多，外人在愛爾蘭的所得，不管是真的或作帳的，在經常帳裡都是「借」方，對經常帳的影響都是負面的。

陸、結語

福利國家、知識經濟、擁抱全球三者的結合正是芬蘭式北歐經濟發展模式的特色。在這種模式下，芬蘭的成績斐然。

「歐盟的北歐會員國繼續名列前茅。瑞典、芬蘭、丹麥分別名列第 4、5、6 名。他們繼續在某些個別的部門領先世界其他各國。例如，他們全都入列總體經濟穩定的前 15 名；他們在 2008 年都有健康的預算盈餘、低的公共負債、高的國民儲蓄與低的利率差額。這三個國家一如過去幾年一樣，緊追在新加坡之後，有世界運作最佳與最透明的政府與機構。這 3 國在過去幾 10 年中對高等教育與訓練的重視，使它們在高等教育與訓練分類中分列前 3 名。高等教育與訓練的優異，提供了迅速適應新環境所需的技術人力，也為近年它們高科技的利用與創新建立了基礎。值得注意的是，在經濟與金融危機之中，這三個國家的金融市場繼續獲得高的評價：芬蘭與丹麥分別名列第 7 與第 8，瑞典緊接在後名列第 12」。這是世界經濟論壇(World Economic Forum)《本年全球競爭力報告》(*The Global Competitiveness Report, 2009-2010*)對北歐 3 國競爭力來源的摘要陳述(World Economic Forum, 2009)。在世界金融危機之前，世界經濟論壇去年對北歐 3 國也是給予很高的評價(World Economic Forum, 2008)。

世界經濟論壇的競爭力研究是用以研判各國經濟發展與成長的前景，是指標性、將來性的。芬蘭這種具有將來性前景的達成，是伴隨著高所得、高人民福利、高稅負、財政剩餘、低政府負債、低貧富差距同時存在的。芬蘭模式告訴我們的是，即使在全球化的現在，經濟發展動力並不是像很多台灣資本家及部分經濟學者所說的，要靠低賦稅、低福利、低工資、拉大貧富差距、由受薪階級犧牲來達成的。

就如同世界經濟論壇所說的，北歐 3 國的競爭力來自於世界上運作最佳與最透明的政府、預算盈餘、低度公共負債、教育與高技術人力。2008 年國際透明組織(Transparency International)將北歐 3 國列為政治清明的

前 5 名，在滿分 10 分中得分分別為：丹麥 9.3，瑞典 9.3，並列第 1，芬蘭 9.0 為第 5 名。相較之下，台灣得分 5.7 列第 39 名 (Transparency International, 2008)。政治透明、清明和國家競爭力之間的關係是很容易理解的。政治清明，貪污少，就不用編列大量預算供政客貪污，自然容易有預算盈餘，也不會有大量公共負債，也不用支付鉅額的公債利息支出。同樣的公共工程可以用較少的預算與成本，同額的預算可以用以支援較多的經建基礎公共工程。貪污少，公共工程品質佳的結果，對經濟活動的順暢進行的干擾就少。政治透明與清明，私人經濟活動就靠市場與競爭能力，而不是靠獨占與特權，自然使經濟更有活力與效率。以上在在都指出，政治清明與競爭力的直接關係，也說明政治腐敗是經濟高度發展的障礙。

芬蘭與其所代表的北歐模式，給將來台灣經濟發展的策略與模式帶來無窮的想像空間。它證明了經濟的自由、平等、福利、和平、穩定即使在全球化之下，還是可以並行不背、同時達成的。

必須特別注意的是，北歐模式裡福利國家與全球化的正面配合之中，其經濟安全與經濟活力的良性互動的基礎是人民之間與機關體制間的廣泛的信任感，以及人民對福利國家平等目標的公平感。這種信任感的成長與對公平感追求的喜好，當然有賴歷史的發展與時間的培養。因此，北歐模式有其獨特的社會、歷史與文化背景，隨意套用或有困難。不過，這種發展模式在理論上既是可能，經驗上也有成功的案例，愛台灣的政治與社會運動者當然可以依照台灣的歷史、文化、地緣背景，以政治透明與清明為基礎，打造台灣邁向自由、平等、福利、和平、穩定的政治經濟策略。

參考書目

- 《中時電子報》。2008。〈師法愛爾蘭 馬英九——彈性靈活務實小經濟體成功之道〉。7月23日(<http://forum.nownews.com/viewthread.php?t=3228&order=desc>) (2009/10/3)。
- Ali-Yrkko, Jyrki. 2001. “The Role of Nokia in the Finnish Economy.” Research Institute of the Finnish Economy (ETLA) Articles 1/2001 (http://www.etla.fi/files/940_FES_01_1_nokia.pdf) (2009/10/3).
- Ali-Yrkko, Jyrki, and Raine Hermans. 2002. “Nokia in the Finnish Innovation System.” Research Institute of the Finnish Economy (ETLA) Discussion Paper, No. 811 (http://www.etla.fi/files/633_dp811.pdf) (2009/10/3).
- Andersen, T. M., B. Holmstrom, S. Honkapohja, S. Korkman, H. S. Soderstrom, and J. Vartianen. 2007. “The Nordic Model: Embracing Globalization and Sharing Risks.” Research Institute of Finnish Economy (ETLA) (<http://econ-www.mit.edu/files/3789>) (2009/10/3).
- Central Intelligence Agency. 2009a. “The World Factbook: Finland.” (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/fi.html>) (2009/10/1).
- Central Intelligence Agency. 2009b. “The World Factbook: Country Comparison- Distribution of Family Income - Gini Index.” (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2172rank.html>) (2009/10/3).
- Daveri, Francesco, and Olmo Silva. 2002. “Not only Nokia.” *Working Paper*, No. 222, University of Bocconi (<ftp://ftp.igier.uni-bocconi.it/wp/2002/222.pdf>) (2009/10/3).
- Daveri, Francesco, and Olmo Silva. 2004. “Not Only Nokia: What Finland Tells Us about New Economy Growth.” *Economic Policy*, Vol. 19, No. 38, pp. 117-63.
- Economist. 2009. “Country Briefings: Finland.” (<http://www.economist.com/countries/Finland/index.cfm>) (2009/10/1).
- Finnfacts. 2009a. “The Story of Finland.” (<http://www.finnfacts.com/english/country/story/index.html>) (2009/10/1).
- Finnfacts. 2009b. “Nokia: A Big Company in a Small Country.” (<http://www.finnfacts.com/english/country/story/worldconomy/nokia.html>) (2009/10/3).
- Helsingin Sanomat. 2009. “Income Disparities Growing Faster in Finland than in Any Other OECD Countries.” (<http://www.hs.fi/english/article/Income+disparities+growing+faster+in+Finland+than+in+any+other+OECD+country/1135241060829>) (2009/10/3).

- Heritage Foundation. 2009. "2009 Index of Economic Freedom." (<http://www.heritage.org/index/Ranking.aspx>) (2009/10/3).
- Hirvonen, Timo. 2004. "From Wood to Nokia: The Impact of the ICT Sector in the Finnish Economy." *ECFIN Country Focus*, Vol. 1, No. 11 (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication1417_en.pdf) (2009/10/3).
- Hjerppe, Riitta. 2008. "An Economic History of Finland." In Robert Whaples, ed. *EH.Net Encyclopedia*. February 10 (<http://eh.net/encyclopedia/article/hjerppe.finland>) (2009/10/1).
- Jantti, Markus, Juho Sasri, and Juhana Vartiainen. 2006. "Growth and Equity in Finland." UNU-WIDER Discussion Paper No. 2006/06, July (<http://www.wider.unu.edu/stc/repec/pdfs/rp2006/dp2006-06.pdf>) (2009/10/1).
- Komulainen, Kari. 2007. "Innovation Support System in Finland." June 28 (http://www.ek.fi/www/fi/yritysten_kansainvalistyminen/liitteet/suomi_venaja_yhteistyokomissio/KomulainenKari_280607.pdf) (2009/10/1).
- Nokia. 2009a. "Nokia: FAQ." (<http://www.nokia.com/about-nokia/company/faq>) (2009/10/3).
- Nokia. 2009b. "Nokia: Story of Nokia." (<http://www.nokia.com/about-nokia/company/story-of-nokia>) (2009/10/3).
- OECD. 2007. "OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2007." (<http://lysander.sourceoecd.org/vl=8175117/cl=15/nw=1/rpsv/sti2007/>) (2009/10/3).
- OECD. 2009. "OECD Economic Outlook No. 85: Country Summaries." (http://www.oecd.org/document/52/0,3343,en_2649_33733_19726196_1_1_1_1,00.html) (2009/10/3).
- Parliament of Finland. 2009. "Committee for the Future." (<http://www.eduskunta.fi/efakta/vk/tuv/tuvesite.htm>) (2009/10/3).
- Rodrik, Dani. 1998. "Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?" *Journal of Political Economy*, Vol. 106, No. 5, pp. 997-1032.
- Statistics Finland. 2009a. "Foreign Trade." (http://www.stat.fi/tup/suoluk/suoluk_kotimaankauppa_en.html) (2009/10/1).
- Statistics Finland. 2009b. "Foreign Countries." (http://www.stat.fi/tup/suoluk/suoluk_ulkomaat_en.html) (2009/10/3).
- Statistics Finland. 2009c. "National Accounts." (http://www.stat.fi/tup/suoluk/suoluk_kansantalous_en.html) (2009/10/3).
- Statistics Finland. 2009d. "Gross Domestic Product (GDP) at Market prices

- 1975-2008.” (http://www.stat.fi/til/vtp/2008/vtp_2008_2009-07-09_tau_001_en.html) (2009/10/3).
- Statistics Finland. 2009e. “Tax Rate in Selected Countries.” (http://www.stat.fi/tup/suoluk/suoluk_valtiontalous_en.html?tulosta) (2009/10/3).
- Transparency International. 2008. “2008 Corruption Perceptions Index.” (http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2008/cpi2008/cpi_2008_table) (2009/10/3).
- van Beers, Cees. 2004. “Multinationals and the Knowledge Economy in Small Countries: The Cases of Finland, Ireland, and the Netherlands.” *Economic Bulletin*, Vol. 41, No. 6, pp. 205-08.
- Wikipedia. 2009a. “Economy of Finland.” (http://en.wikipedia.org/wiki/Economy_of_Finland) (2009/10/1).
- Wikipedia. 2009b. “Nokia Corporation.” (<http://en.wikipedia.org/wiki/Nokia>) (2009/10/3).
- Wikipedia. 2009c. “Nordic Model.” (http://en.wikipedia.org/wiki/Nordic_model) (2009/10/3).
- Wikipedia. 2009d. “Swedish Welfare.” (http://en.wikipedia.org/wiki/Swedish_welfare) (2009/10/3).
- World Economic Forum. 2008. “The Global Competitive Report 2008-2009: Country Profile Highlights.” (<http://www.weforum.org/pdf/GCR08/highlights.pdf>) (2009/10/3).
- World Economic Forum. 2009. “The Global Competitive Report 2009-2010: Country Profile Highlights.” (<http://www.weforum.org/pdf/GCR09/GCR20092010CountryHighlights.pdf>) (2009/10/3).
- Ylä-Anttila, Pekka. 2005. “Finland’s Transition to Knowledge Economy.” A text based on a speech given at Annual Conference of the Parliamentary Network on the World Bank, Helsinki, October 22 (<http://www.etla.fi/eng/index.php?did=1390>) (2009/10/3).

The Features of Finnish Economy

Kien-Tsu James Lin

Associate Professor, Department of International Trade

Tamkang University, Tamsui, Taiwan

Abstract

Welfare state, knowledge economy, and globalization are the three most important features of the Finnish economy. Traditionally, the Finnish economy has been relatively open. Based on the relatively open economy, Finland started to build its welfare economic system from early and middle Twentieth century. During the 1980s, Finland began to develop its knowledge economy upon the welfare state economic system. Since early 1990s, Finland moved one step further to accelerate its knowledge economy development and eagerly embrace globalization. The features and performances of the Finnish economy show that economic equality, freedom, welfare, peace and stability are attainable under globalization. The Finnish experience provides Taiwanese economic strategists a very wide imagination space.

Keywords: Finnish economy, knowledge economy, Nordic model, globalization, welfare state and globalization