



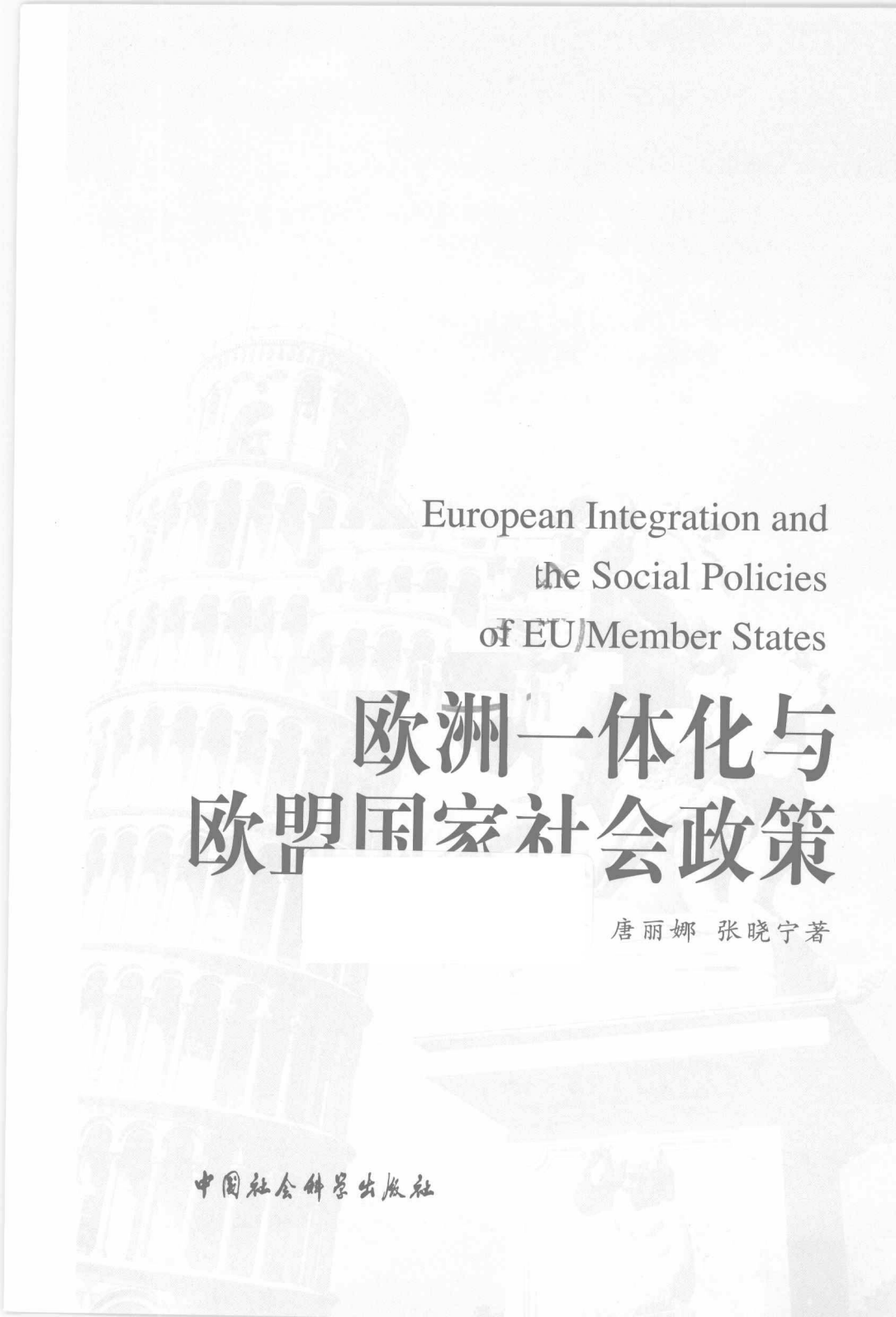
European Integration and
the Social Policies
of EU Member States

欧洲一体化与 欧盟国家社会政策

马晓强 雷钰 等著

Ma Xiao-qiang Lei Yu

中国社会科学出版社



European Integration and
the Social Policies
of EU/Member States

欧洲一体化与 欧盟国家社会政策

唐丽娜 张晓宁 著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

欧洲一体化与欧盟国家社会政策/马晓强,雷钰等著.
—北京:中国社会科学出版社,2008.6

ISBN 978-7-5004-6878-3

I. 欧… II. ①马…②雷… III. 欧洲联盟—社会
政策—研究 IV. D750.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 051825 号

责任编辑 周晓慧

责任校对 李 莉

封面设计 王 华

技术编辑 李 建

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010—84029450(邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京新魏印刷厂 装 订 丰华装订厂

版 次 2008 年 6 月第 1 版 印 次 2008 年 6 月第 1 次印刷

开 本 880 × 1230 1/32

印 张 10.375 插 页 2

字 数 249 千字

定 价 25.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

目 录

导言	(1)
1 欧洲一体化与欧盟社会政策的形成	(7)
1.1 欧洲一体化的背景	(7)
1.1.1 欧洲一体化的历史根源	(8)
1.1.2 欧洲一体化的文化因素	(14)
1.1.3 欧洲一体化的国际环境	(17)
1.2 欧洲一体化进程	(23)
1.2.1 准备阶段 (1950—1957)	(23)
1.2.2 关税同盟 (1957—1985)	(25)
1.2.3 共同市场 (1985—1992)	(28)
1.2.4 经济联盟 (1992—1999)	(29)
1.2.5 欧盟的扩大与深化 (2000—)	(31)
1.3 欧盟社会政策的形成	(36)
1.3.1 欧共体社会政策的形成	(36)
1.3.2 欧盟社会政策的发展	(45)
1.4 欧洲一体化与欧盟国家社会政策的关系及启示 ...	(59)
1.4.1 欧洲一体化与欧盟国家社会政策的关系	(60)
1.4.2 欧洲一体化与欧盟国家社会政策的相关	

2 / 欧洲一体化与欧盟国家社会政策

启示	(63)
2 欧盟层面社会政策的组织与实施	(66)
2.1 欧盟社会政策的组织机构及其职能	(66)
2.1.1 欧盟社会政策的主要决策机构	(67)
2.1.2 欧盟社会政策的咨询机构	(86)
2.1.3 欧盟社会政策的审计机构与行政监察职位 ...	(90)
2.2 欧盟社会政策的决策与实施	(93)
2.2.1 欧盟的政策工具	(93)
2.2.2 欧盟社会政策的制定过程	(98)
2.2.3 欧盟社会政策的决策咨询与政策实施	(106)
2.2.4 欧盟社会政策的制定与实施	(113)
2.3 欧盟社会政策组织与实施对中国的启示	(126)
2.3.1 公共权力机构设置的反思	(126)
2.3.2 有限政府与全能政府的反思	(129)
3 欧盟社会政策的内容与改革	(132)
3.1 欧盟层面社会政策的主要内容	(132)
3.2 欧盟国家社会政策的内容调整与改革	(137)
3.2.1 社会保障政策	(137)
3.2.2 就业与劳工政策	(138)
3.2.3 公共卫生医疗保障政策	(138)
3.2.4 公共教育与职业培训政策	(139)
3.2.5 社会福利服务政策	(140)
3.2.6 公共住房政策	(140)
3.2.7 针对特定人群的社会政策体系	(144)
3.2.8 社会政策的其他内容	(144)

3.3	欧盟社会政策设计理念评析	(145)
3.4	欧盟社会政策设计与改革的启示	(146)
4	欧盟国家社会福利的主要模式	(150)
4.1	欧盟国家社会福利主要模式及其特点	(150)
4.1.1	英国模式	(151)
4.1.2	德国模式	(158)
4.1.3	瑞典模式	(169)
4.2	社会福利模式选择的启示及借鉴	(178)
4.2.1	基本价值体系	(178)
4.2.2	具体政策设计	(181)
5	欧盟就业、劳工与移民政策	(185)
5.1	欧盟的就业政策	(185)
5.1.1	欧盟就业政策的历史进程	(185)
5.1.2	欧盟就业政策的内容	(190)
5.1.3	欧盟就业现状	(191)
5.1.4	欧盟就业政策的新进展	(194)
5.1.5	欧盟就业政策存在的问题	(195)
5.2	欧盟的劳工政策	(197)
5.2.1	欧盟劳工政策的内容	(197)
5.2.2	欧盟劳工政策的实施及进展	(200)
5.2.3	欧盟劳工政策的新挑战	(204)
5.3	欧盟的移民政策	(207)
5.3.1	欧洲移民现状	(207)
5.3.2	移民政策一体化的内涵	(208)
5.3.3	移民政策的一体化进程	(209)

4 / 欧洲一体化与欧盟国家社会政策

5.3.4	欧盟移民政策的新进展——“蓝卡”制度	(211)
5.3.5	欧盟移民的多重因素	(212)
5.3.6	欧盟移民政策的难点	(216)
5.4	欧盟就业、劳工与移民政策对中国的启示	(218)
5.4.1	统筹城乡就业	(219)
5.4.2	大力扶持中小企业的发展	(220)
5.4.3	进一步完善社会保障制度	(221)

6 欧盟及其成员国的教育和培训政策 (222)

6.1	欧共体时期教育政策的形成	(222)
6.1.1	萌芽阶段	(222)
6.1.2	起步阶段	(223)
6.1.3	发展阶段	(225)
6.2	欧盟的教育和培训政策	(227)
6.2.1	欧盟教育和培训政策的发展	(227)
6.2.2	欧盟层面上的教育和培训政策	(234)
6.2.3	对欧盟教育政策的展望	(240)
6.3	典型国家的教育和培训政策	(243)
6.3.1	德国的双元制职业教育	(243)
6.3.2	丹麦的农业教育	(244)
6.3.3	英国的成人教育	(246)
6.4	欧盟及其成员国教育和培训政策对中国的启示	(250)
6.4.1	重视职业教育与培训, 贯彻执行教育法规	(250)
6.4.2	增加职业教育与培训经费, 实现办学主体多元化	(252)
6.4.3	提高职业教育与培训质量, 适应劳动力市场的变化	(253)

7 欧盟国家医疗保障政策	(256)
7.1 欧盟成员国医疗保障政策的内容与特征	(256)
7.1.1 德国医疗保险概况	(258)
7.1.2 英国医疗保险概况	(262)
7.1.3 瑞典医疗保险概况	(265)
7.2 欧盟成员国医疗保障政策所面临的问题及其改革 举措	(267)
7.2.1 欧盟层面医疗保健政策的发展及改革	(267)
7.2.2 欧盟成员国医疗保险存在的问题及改革	(272)
7.3 欧盟国家的医疗保障政策对中国的启示	(284)
7.3.1 中国医疗保障制度的现状	(285)
7.3.2 欧盟国家医疗保险政策对中国的启示	(287)
8 欧盟及其成员国的社会保护政策	(288)
8.1 欧盟反社会排斥政策及其改革	(288)
8.1.1 欧盟反社会排斥政策的内容	(291)
8.1.2 欧盟反社会排斥政策的发展和调整	(298)
8.2 欧盟对特定人群的社会保护政策	(299)
8.2.1 欧盟老龄政策	(299)
8.2.2 欧盟残疾人社会保护政策	(304)
8.2.3 欧盟青年人社会保护政策	(305)
8.2.4 欧盟的妇女社会保护政策	(307)
8.3 欧盟社会保护的现代化	(311)
8.4 欧盟社会保护政策启示	(313)
参考文献	(316)
后记	(323)

导 言

本书是基于中国经济快速持续增长,全面建设小康社会目标和构建社会主义和谐社会的方针得以确立,社会政策问题得到越来越广泛关注的大背景下展开研究的,一个具体背景就是中国—欧盟欧洲研究中心项目(ESCP)的开展与实施。因为社会政策的基本思想和主要实践诞生于欧洲,所以研究欧洲国家,尤其是欧盟国家社会政策的基本思想和实践活动无疑具有不可替代的重要作用,以期为中国社会政策的制定与贯彻提供有益的启示。

社会政策最早是由德国历史学派于1873年提出的,此后一个多世纪里对于社会政策的研究不断深入。从实践视角来看,社会政策既是欧洲国家社会经济发展过程中经验积累、矛盾爆发的重要领域,同时也是中国目前改革和发展阶段的最重要议题之一。而对于社会政策范畴的界定,主要存在宽口径、窄口径以及中口径之不同。宽口径比较典型的代表是国际社会福利协会,它认为:“社会政策是改进社会环境,以及探求全体人民的安全与平等的政策。”^①窄口径界定的代表是德国社会政策学会的观点,他们认为“社会问题就是分配上的不公平”,而社会政策“就是要把分配过程范围内的各种弊害,采取立法及行政手段,以争取

^① 1972年国际社会福利协会在荷兰召开的第十六届大会上所做的界定。

公平为目的而加以清除的国家政策”^①。而且从中国学术界的研究状况看，对于社会政策问题也是多种口径，比如强调就业与社会政策，视就业政策与社会政策为平行的范畴，有的将社会政策与经济政策相对应，有的将社会政策视为社会保障政策等等，但这些不同使用习惯的共同点就是突出政府的矫正作用和政府功能的发挥，以实现包含社会公平等在内的社会目标。

严格来讲，到目前为止似乎并不存在欧盟层面上统一的社会政策，正如鲁思来先生所指出的：“社会政策在欧洲经济共同体中很长时间内都是边缘问题，更多地与移民工的法律问题相关，规定其在成员国间流动时社会保障利益的转移。一些关于社会政策目标与行动的文献制定——如 1974 年的宣言——成效甚微。”^②但是，以下三个原因使得本书使用“欧盟社会政策”的提法：一是欧洲一体化过程中社会政策基本理念越来越获得了认可，社会政策自身在一体化进程中具有较为显著扩散、传播与渗透效应，社会政策本身在一定程度上促进了欧洲一体化，欧盟也试图在社会政策层面来不断扩大自身的影响。二是欧洲国家社会政策的基本理念、主要内容上的共性及其重要性日益突出，尽管从政策的具体操作与运行层面来看，欧盟国家的社会政策存在差异，但其基本性质则旨在追求社会稳定和社会协调发展。因此政策操作层面的差异（诸如各国社会政策的具体模式和运转机制，决策实施程序、覆盖范围、保障水平与标准）并不妨碍从理论上来研究欧盟社会政策。三是尽管对于一些社会政策没有在欧盟层面上统一，但从欧盟层面上给予了共同的间接式协调与辅助。

① 德国社会政策学会成立于 1872 年，旨在解决建设市场社会主义初期德国的社会矛盾，发起人以 Gustav Schmoller, Adolph Wagner 等一批著名经济学家为代表。

② [德] 鲁思来：《21 世纪的欧盟——走向社会欧洲？》，载《社会政策评论》，第 1 辑，社会科学文献出版社 2007 年版，第 32 页。

比如欧盟虽然没有共同的医疗卫生政策,但是对于生物制药技术研发的支持,对医疗科研的大力扶持,对预防疾病的专项投入等也都旨在向《马斯特里赫特条约》所规定的目标迈进。再比如欧盟颁布了一系列法律规章以保护移居其他欧盟成员国的公民不受歧视地拥有居住权、工作权、参加工会的权利、享受社会保障的权利以及接受教育与职业培训的权利等,这些政策有效地支持了欧盟国家层面上社会政策的设计与实施。四是从发展趋势的视角看,欧盟社会政策将会得到越来越多的关注,这应该是最为重要的一点。2000年,欧盟里斯本首脑会议首次提出了比较全面的社会政策目标,主张将一体化的欧洲建设成为具有“世界上最具竞争力与充满活力的知识经济”、维持可持续的经济增长、提供更多更好的工作,同时实现更大程度的社会聚合的地区。欧盟委员会随即制定了相应的《社会政策日程》,提出了实现“欧洲社会模式”现代化的目标与原则。同年,欧盟尼斯首脑会议批准了欧盟委员会的计划,这标志着欧盟在社会政策领域中所采取的行动进入了一个新的阶段。而且事实上,本书在多处分别使用了“欧盟层面社会政策”、“欧盟国家社会政策”、“欧盟成员国社会政策”等不同范畴来较为准确地说明论述问题的不同层面。

时至今日,欧盟拥有27个成员国,欧盟内一体化程度空前提高。由于目前欧盟依然只是跨国家的松散联合体,尚未征收任何直接的税收或者社会保险特税,因此,在这种情形下探讨欧盟国家社会政策与在主权国家框架下研究社会政策有着截然不同的特征。而且在我们看来,在欧洲一体化的当前阶段从欧盟层面探讨其社会政策在相当大的程度上具有理念意义以及宣传层次上的倡导与宣扬色彩,欧盟也只能通过这种间接引导来促使各个成员国以及相关主体来切实关注社会政策问题。

本书按照如下思路展开分析和论述,欧洲一体化是20世纪以来国际范围内最伟大的区域一体化实践活动,欧洲一体化的过程以及欧盟的不断扩大本身是研究其社会政策的一个基本背景。与此同时,社会政策又对欧洲一体化产生了较大程度的影响。这种影响具有双重性:一方面是积极的推动,比如欧盟共同就业政策的出台、欧盟移民政策的调整都对欧洲一体化拓宽和欧盟的扩大起到了积极的推动作用,比如为人员在欧盟范围内自由流动提供了诸多便利,加快了人员的自由流动,推进了公平竞争,为欧盟增添了活力等。另一方面是社会政策的滞后制约了一体化向纵深的发展,比如医疗保障、教育资源配置等社会政策的不统一或者类似原因,社会保险税来源不同等,在一定意义上制约了欧洲一体化的发展。社会政策的协同既是欧洲一体化的内容,也是一体化的条件。从这样一个层面来研究欧盟的社会政策无疑对于中国区域经济协调发展具有较强的参考与借鉴意义。因为在中国这样一个统一的主权国家内虽然不存在像欧洲一体化问题,但是区域割据、要素流动壁垒、地方保护突出等问题却是现实地阻碍着区域经济统筹发展战略的贯彻。因而,本书立足于欧洲一体化的背景,从欧盟社会政策的组织与实施入手,就欧盟社会政策的不同体系,阐述了欧盟社会政策的主要机构及其职能、欧盟社会政策的实施,并在此基础上重点探讨了欧盟社会福利的主要模式,就业劳工和移民政策,教育与培训政策,医疗保障政策以及社会保护政策。最后就每一个具体政策进行评价,从中得出了具有普适性的结论或者启示。

主要内容有八章。第一章欧洲一体化与欧盟社会政策,重点立足于欧洲一体化的背景,考察其基本进程,进而探讨欧盟社会政策的形成,以此为基础来分析欧洲一体化与欧盟国家社会政策的关系及启示;第二章欧盟层面社会政策的组织与实施,首先论

述欧盟社会政策的有关机构与相应功能,这是欧盟社会政策体系设计与组织运行的基本框架;其次是欧盟社会政策的决策与实施,这是欧盟社会政策体系的现实过程;最后是欧盟社会政策组织与实施对中国的启示,特别是针对中国所存在的问题,如中国社会政策应急、临时措施以及单件事情相机处理的色彩浓重,程序化、规范化程度低下等提出了我们的建议。第三章欧盟社会政策的内容与改革。首先阐明了欧盟层面社会政策的主要内容,其次是对欧盟国家社会政策的内容调整与改革的论述,再次对欧盟社会政策设计理念予以评析,最后是从欧盟社会政策设计与改革中得到的启示。第四章欧盟国家社会福利的主要模式。模式是对欧盟国家社会福利政策以及历史实践的概括,研究模式有助于后起国家设计更为切实可行的社会福利政策体系。首先分析欧盟国家主要社会福利模式及各自的特点,其次考察英国、德国、北欧、爱尔兰模式各自存在的困难及改革措施,最后是结合上述模式所得到的在社会福利模式选择时的启示及借鉴。第五章欧盟就业、劳工与移民政策。共同就业政策属于最为典型的欧盟社会政策。首先分析欧盟共同就业政策,其次研究欧盟劳工政策,再次探讨欧盟移民政策,最后是对欧盟就业、劳工与移民政策的评价及其对中国的启示。第六章欧盟及其成员国教育与培训政策。教育与培训政策在欧盟社会政策体系中的位置仅次于就业劳工和移民政策。首先探讨欧盟一体化进程中的教育政策,诸如欧洲学校项目;其次考察欧盟层面上的教育与培训政策;再次分析了典型国家教育与培训政策;最后是欧盟及其成员国教育与培训政策对中国的启示。第七章欧盟国家医疗保障政策。首先分析欧盟国家医疗保障政策的内容与特征,其次较为深入地分析欧盟成员国医疗保障政策所面临的问题及其改革措施,最后是欧盟国家的医疗保障政策对中国的启示。第八章欧盟及其成员国的社会保护政

策。首先阐述欧盟的反社会排斥政策及其改革措施；其次重点论述欧盟对特定人群的社会保护政策，其中主要包括欧盟的老年人社会保护政策、欧盟的残疾人社会保护政策、欧盟的青年人社会保护政策、欧盟的妇女社会保护政策；再次分析了欧盟社会保护的现代化问题；最后是欧盟社会保护政策对建立和完善中国社会保护政策的启示。

本书的基本结论是，欧盟社会政策在实践中虽然遇到了各种各样的问题和挑战，但不容否认的是，欧盟国家社会政策是推动欧洲一体化进程的重要力量，欧盟社会政策在基本理念和价值体系上具有很大程度的一致性，欧盟国家社会政策对其经济发展的推动作用不可低估，不仅创造了新需求，同时改善了增长中的平衡状况。本书认为欧洲一体化过程本身就是社会政策渗透、扩散和再认识、再批评的过程。

欧盟社会政策的思想及其实践对中国的启示有两层：其一是基本价值取向层次，比如将社会政策纳入社会经济发展系统的基本思想就值得深入体会，尤其对于集中精力发展经济的发展中国家而言更是如此。共担风险的理念及其明细政策具有非常重要的参考与借鉴价值。其二是社会政策设计与实施的具体操作层次上的经验和教训。其中，基本价值取向层次牵涉到究竟是什么价值体系支撑社会政策的设计、发布和运行。而具体政策设计和实施层次的启示有赖于具体部门或者地区进行专项研究，实践性很强。

由于多种主客观原因，本研究对欧盟国家社会政策这样一个庞大课题的探讨还是非常粗浅的，尤其是对于欧盟国家社会政策的具体领域比如医疗保险和失业保险等的研究还有待于进一步深入。这也是本书研究团队后续要做的工作之一。

欧洲一体化与欧盟社会政策的形成

欧洲是世界上最早提出进行区域联合的地区之一，欧洲一体化是欧洲独特的历史文化传统和国际环境等多种因素共同作用的结果。本章旨在探讨欧洲一体化与欧盟社会政策的形成，首先从欧洲一体化的历史根源、文化因素和国际环境三个层面来阐明欧洲一体化的背景，其次论述了欧洲一体化的进程，再次分析了欧盟社会政策的形成和发展，最后剖析欧洲一体化与欧盟国家社会政策的关系及其相关启示。

1.1 欧洲一体化的背景

欧洲是世界上最早提出进行区域联合的地区之一，寻求欧洲统一几乎贯穿于整个欧洲历史。欧洲人普遍认为，欧洲原本是一个统一整体，各国文明皆发端于希腊、罗马古典文明；但后来“蛮族”入侵，西罗马帝国灭亡，统一的欧洲才分崩离析，兵连祸结。因此长期以来，欧洲人就幻想重建一个欧洲大帝国，实现宗教、文化、政治和经济等领域的全面统一。“统一”是大多数欧洲人的共同信念和愿望，他们称之为“欧洲梦”，并确信夙愿能偿。

就客观条件而言,欧洲大陆的地理环境和历史文化传统中有利于统一的因素明显多于亚、非和南北美诸洲。欧洲的面积大约只有亚洲的 $1/4$, 非洲的 $1/3$, 北美的 $1/2$, 其差距足以用倍数计算。西欧各国不仅面积狭小、地域相连,而且经济结构、政治体制和发展水平比较接近,经济和贸易关系历来密切,意识形态、价值观念与宗教信仰基本相同,文化差异较小,几乎不存在所谓的“文明冲突”。

从1952年欧洲煤钢共同体建立至今,基于共同信念、共同利益的欧洲一体化,经历了半个多世纪的发展,已形成了一个全方位的政治经济联盟,无论在深度还是广度上都呈现出一种前所未有的崭新面貌。纵观历史,欧洲一体化具有一定的必然性,它是历史背景、文化传统和国际环境等多种因素共同作用的结果。

1.1.1 欧洲一体化的历史根源

从历史角度看,欧洲始终存在着一种统一的大趋势。当代欧洲的一体化是以历史上的统一体为基础的,即在欧洲曾形成过具有共同的历史、地域、种族、语言、文化、经济空间等同一性的帝国。因此恩格斯说:“没有希腊文化和罗马帝国所奠定的基础,也就没有现代的欧洲。”^①

从公元前4世纪开始,罗马的军事扩张不断获得成功,相继征服拉丁人、希腊人、凯尔特人等欧洲各民族,几乎控制了整个地中海地区以及中欧和西欧广大地区,成为欧洲历史上第一个大帝帝国。然而,被征服的希腊人却在艺术、哲学思想、科学、道德、宗教等领域“征服”了罗马人。罗马人继承和发扬了希腊文化传统,形成以希腊—罗马文化为核心的欧洲“古典文明”。

^① 《马克思恩格斯选集》第3卷,人民出版社1971年版,第220页。

罗马帝国“以地中海为中心，扩展到离海岸很远的地方，尤其是在欧洲，并在那里传播希腊、罗马文明，也给那里带来相对的，然而真正的统一”^①。

罗马帝国统治时期，古典文明传遍大半个欧洲，为统一的欧洲文明奠定了最早的基石。罗马帝国欧洲部分的社会生活始终保持着希腊—罗马文化特色，即官方语言是拉丁语，罗马法规范着行政管理。“希腊的文化成就和罗马的帝国统治构成了今日欧洲走向统一的一个重要的历史基因”^②。

罗马帝国末期，分散在罗马帝国周边的部落，即所谓的“野蛮人”，开始向帝国境内逼近。他们起源于不同种族，诸如日耳曼人、斯拉夫人、匈牙利人和鞑靼人等，他们在语言文化上与希腊人、罗马人迥异。尽管欧洲长期陷于政治纷争，但是基督教和教会却作为一条牢固的精神和组织纽带，使欧洲一直具有文化统一的特征。

西罗马帝国灭亡后，日耳曼诸国兴起，并成为以后西欧各民族国家的重要政治基础。具有普世主义精神的基督教使欧洲不仅在精神上前所未有地统一起来，而且还以遍及欧洲各地的教会组织的形式使欧洲具有一种非世俗的统一结构。^③ 公元 800 年，法兰克国王查理大帝挺进意大利，在圣徒彼得的墓前由教皇利奥三世加冕为“罗马人伟大而和平的皇帝”。在欧洲联合思想的指导下，查理大帝和利奥三世合力创建的基督教罗马帝国，不仅是对古罗马帝国的复兴，而且极大地体现了欧洲古典文明的同一性。

① [法] 德尼兹·加亚尔、贝尔纳代特·德尚等：《欧洲史》，海南出版社 2000 年版，第 112 页。

② 郭华榕、徐天新主编：《欧洲的分与合》，京华出版社 1999 年版，第 23 页。

③ [意] 玛·格·梅吉奥妮：《欧洲统一贤哲之梦——欧洲统一思想史》，世界知识出版社 2004 年版，第 10 页。