德国阿登纳基金会资助出版

欧盟社会政策与欧洲一体化

European Social Policy and European Integration

田德文 著

Konrad Adenauer Stiftung
德国阿登纳基金会

社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

德国阿登纳基金会资助出版

欧盟社会政策与欧洲一体化

European Social Policy and European Integration

田德文 著

社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目（CIP）数据

欧盟社会政策与欧洲一体化/田德文著．－北京：社会科学文献出版社，2005.4
ISBN 7－80190－491－5

Ⅰ.欧… Ⅱ.田… Ⅲ.①欧洲联盟－社会政策－研究 ②欧洲一体化－研究 Ⅳ.D814.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2005）第 007393 号

欧盟社会政策与欧洲一体化

著　　者／田德文

出 版 人／谢寿光
出 版 者／社会科学文献出版社
地　　址／北京市东城区先晓胡同 10 号
邮政编码／100005
网　　址／http：//www.ssap.com.cn
责任部门／编译中心
（010）65286768
责任编辑／王　静　王兴权
责任校对／周　显
责任印制／同　非

总 经 销／社会科学文献出版社发行部
（010）65139961　65139963
经　　销／各地书店
读者服务／客户服务中心
（010）65285539
法律顾问／北京建元律师事务所
排　　版／北京中文天地文化艺术有限公司
印　　刷／北京智力达印刷有限公司

开　　本／889×1194 毫米　1/32 开
印　　张／15
字　　数／350 千字
版　　次／2005 年 4 月第 1 版
印　　次／2005 年 4 月第 1 次印刷

书　　号／ISBN 7－80190－491－5/D·151
定　　价／33.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误，
请与本社客户服务中心联系更换

版权所有　翻印必究

田德文 法学博士，1964年12月生于北京；现为中国社会科学院欧洲研究所副研究员，社会文化研究室副主任。长期从事欧洲政治与社会问题方面的研究工作，对西方国家的社会政策进行了比较系统的研究。多次参与国家社会科学基金项目、中国社会科学院重点项目以及与国外基金会的合作研究项目，合著学术著作多部、发表论文多篇。2001年，作者的论文“论欧洲联盟的社会政策”荣获“中国社会科学院优秀科研成果奖”。

本书是中国学者对欧盟社会政策进行的第一次全面的研究，在此之前，该领域在中国社会科学的研究活动中一直比较薄弱。作为欧盟社会政策的后果，都产生了哪些结构与机制？在欧洲一体化的过程中都确立了哪些机构？如何在超国家层面上的欧盟社会政策与各民族国家采取的措施之间进行合作与协调？本研究首次对上述问题及其他问题做出了详尽的回答。

田德文博士熟谙欧洲社会政策的各种模式，是该领域颇有造诣的专家。田副教授是中国社会科学院欧洲研究所欧洲社会文化研究室的副主任，曾多次在欧洲从事研究工作，先后到过伦敦、巴黎和曼海姆，经常有机会在当地对欧洲社会福利制度进行研究。他在许多文章与随笔中都对欧洲福利国家及其社会政策进行了研究，本书即是他多年致力于有关研究的一次汇总。康拉德·阿登纳基金会相信该书会引起中国读者的浓厚兴趣，通过出版此书，我们也必将能够对中国目前围绕改革进行的讨论做出自己的一份贡献。

容敏德

阿登纳基金会北京项目办公室负责人

2004 年 12 月于北京

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com

Vorwort

Es ist mir eine besondere Freude, den vorliegenden Band zur europäischen Sozialpolitik herauszubringen. Der Bereich Wirtschafts- und Sozialreformen war von jeher ein zentraler Focus unserer Arbeit in China. Ganz im Sinne des ersten deutschen Bundeskanzlers Konrad Adenauer verfolgen wir das Leitbild einer sozialen Marktwirtschaft. Dabei gilt es, soviel Markt wie möglich, aber auch soviel Staat wie nötig miteinander in Einklang zu bringen, um Chancengleichheit und Gerechtigkeit in einer marktwirtschaftlich orientierten Gesellschaft zu garantieren. Die Europäische Union hat in ihren sozialpolitischen Programmen wie übrigens auch in der Verfassung viel von diesem Leitbild übernommen. Es war immer Teil der gemeinsamen europäischen Identität, sich von einem entfesselten Manchester-Kapitalismus abzugrenzen und eine sozial geprägte Marktwirtschaft zu etablieren, die den Menschen, seine Interessen und Bedürfnisse in den Mittelpunkt stellt.

Die Volksrepublik China ist zurzeit einem dramatischen Wandel unterworfen. Die wirtschaftliche Öffnung des Landes hat die Lebenslagen vieler Menschen entscheidend verbessert. Gleichzeitig

verlieren jedoch die traditionellen sozialen Sicherungssysteme zunehmend an Bedeutung. Neuen Problemen wie etwa der Arbeitslosigkeit muss nun durch eine moderne, den veränderten Rahmenbedingungen entsprechende Sozialpolitik begegnet werden. Die chinesische Regierung hat diese Notwendigkeit erkannt und erste Maβnahmen bereits auf den Weg gebracht: Sowohl ein neues Renten- und Gesundheits-, als auch Arbeitslosenversicherungssystem befinden sich momentan im Aufbau. Dabei lässt sich in den legislativen und administrativen Prozessen eine bemerkenswerte Offenheit beobachten, von den Erfahrungen anderer Länder zu profitieren, deren Konzepte zu studieren und gegebenenfalls zu übernehmen und an die speziellen chinesischen Verhältnisse anzupassen.

Mit dem vorliegenden Buch erscheint nun zum ersten Mal in China eine umfassende Studie zur europäischen Sozialpolitik. Bislang war dieses Gebiet gleichsam ein "weiβer Fleck" auf der Landkarte chinesischer Sozialwissenschaftler. Welche Strukturen und Mechanismen haben sich in Folge der Europäischen Sozialpolitik entwickelt? Welche Institutionen wurden im Zuge der europäischen Integration etabliert? Und wie gestaltet sich die Kooperation und Koordination zwischen europäischer Sozialpolitik auf suprastaatlicher Ebene und nationalstaatlichen Maβnahmen? Auf diese und andere Fragen gibt diese Studie nun erstmals ausführlich Antwort.

Dr. Tian Dewen ist ein exzellenter Kenner der europäischen Sozialmodelle. Er ist auβerordentlicher Professor und stellvertretender Direktor der "Abteilung für europäische Sozial- und Kulturstudien am Institut für europäische Studien der Chinesischen Akademie für Sozialwissenschaften und hatte bei mehreren Forschungsaufenthalten in

Europa- unter anderem in London, Paris und Mannheim – bereits mehrfach Gelegenheit vor Ort europäische Sozialsysteme zu studieren. In einer Vielzahl von Artikeln und Essays beschäftigte er sich mit den europäischen Wohlfahrtsstaaten und deren Sozialpolitik. Der nun vorliegende Band ist die Summe dieser mehrjährigen Forschungsbemühungen. Die Konrad Adenauer Stiftung ist sich sicher, dass dieses Buch auf reges Interesse in China stoßen wird und wir durch die Herausgabe dieses Bandes einen Beitrag zur aktuellen Reformdiskussion in China leisten können.

Peking, im Dezember 2004

Winfried Jung

Program Executive

Konrad Adenauer Foundation Beijing

引　言

本书的主题是对欧洲一体化框架中的“欧盟社会政策”进行研究。在这篇引言中，我们将对“欧盟社会政策”的概念进行必要的解释，简单地回顾一下国内外既有研究的状况，并对本书的研究思路做一个简要的交代。由于这些问题在正文中将做进一步的展开，这里只做一个初步的介绍。

一　概念问题：什么叫“欧盟社会政策”

（一）European：“欧洲的”还是“欧盟的”？

按照词典上的解释，European Social Policy 这个短语中的 European 应该译为“欧洲的”才对。但在一体化的过程中，欧盟经常使用这个词来专指自己的机构或政策领域。在多数情况下，这种有“扩大化”之嫌的用法并不会引起歧义。例如“欧洲议会”指的其实是欧盟的议会，“欧洲央行”指的其实是欧盟的央行。这些用法之所以不会造成误解，是因为在欧洲没有其他类似的制度或者机构。但是，在学术研究中，这些用法有时候却可能造成一些麻烦。在本书涉及的研究领域中，就有不少这类问

题。例如“European Employment Strategy”直译应该是“欧洲就业战略”；但由于它是一项“欧盟专有”的“就业战略”，所以译成“欧盟就业战略”应该没有争议。更加困难的则是欧盟提出的“European Social Model”这个概念：这个短语被欧盟用来指代欧洲国家社会模式所具有的共性。那么，如果强调这是一个“欧盟的概念”，则应该将其译为“欧盟社会模式”；[1] 如果强调这种社会模式与其他社会模式的差别，好像又应该把它译为“欧洲社会模式”才更为妥帖。究其根本，这些令人头疼的概念问题是由于一体化进程的“过程性”造成的。将来随着一体化范围的不断扩大和成员国“欧洲化”程度的不断提高，“欧盟的”这一词语将在越来越大的程度上变成“欧洲的”。

在欧盟的官方语汇中，European Social Policy 指的就是“欧洲共同体的社会政策”，而不是强调成员国共性的“欧洲社会政策”。[2] 总的看来，西方学者对这个概念能够接受，多数人完全接受了欧盟的这种用法。[3] 虽然有人更愿意使用“欧盟中的社会政策”（“Social Policy in the EU”）这个更精确的提法，但在行文中还是接受了欧盟的用法。[4] 但是，也有学者对这个概念持有不同看法，认为“European Community Social Policy”和

① 参见周弘“第三条道路与欧洲联盟的社会模式”，《欧洲》，2000 年第 5 期。

② 参见 EU, *White Paper: European social policy - a way forward for the Union*, *Green Paper on European Social Policy - Options for the Union*, http://europa.eu.int.

③ 参见 Stephan Leibfried & Paul Pierson ed.: *European Social Policy: between Fragmentation and Integration*, The Brookings Institution, 1995; Robert R. Geyer, Exploring European Social Policy, Polity Press 2000.

④ 参见 Linda Hantrais, *Social Policy in the European Union*, Macmillan, 2000, Ivor Robert & Beverly Spinger, Social Policy in the EU: Between Harmonization and National Autonomy, Lynne Pienner Publishers, Inc. 2001.

"European Social Policy" 完全不是一回事；前者指的是共同体现有的社会政策体系，后者指的是欧盟正在建设中的社会政策体系。[①] 当然，持这种观点的学者只是极少数。因此，本书将按照通行的用法，用 European Social Policy 来指欧洲共同体的社会政策，译成中文时用"欧盟社会政策"。同时，根据同样的理由，把欧盟的"European Employment Strategy"译为"欧盟就业战略"。但是，由于欧盟提出的"European Social Model"概念具有概括欧洲国家普遍特点、与其他社会模式进行比较的意味，本书将把它翻译为"欧洲社会模式"。但为强调其"欧盟提出"的属性，在行文中尽量使用双引号来特别注明。

（二）是"共同体的"还是"欧盟的"社会政策？

按照欧盟官方的说法，欧洲联盟是建立在"欧洲共同体"、"共同的外交与安全政策"和"司法与内务合作""三大支柱"基础上的一个政治经济共同体。在这个结构中，"社会政策"是"第一支柱"，即"欧洲共同体"的组成部分。[②] 那么，所谓"欧盟社会政策"，更确切地说，指的是"欧盟中的共同体社会政策"。这种说法强调了"社会政策"在一体化进程中的"确切位置"，应该说比"欧盟社会政策"更加准确。但是，它的缺点也很明显，就是过于繁琐，不适于行文。从西方学者的用法来看，一般都是根据行文的需要灵活地使用"欧盟社会政策"、

① Wolfgang Streek, "From Market Making to State Building? Reflections on the Political Economy of European Social Policy", in Stephan Leibfried & Paul Pierson ed.: *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*, The Brookings Institution, 1995; pp. 389 ~ 431; 参见本论文第 12 章有关部分。

② 参见 EU, "*Structure of the European Union: the 'Three Pillars'*", http://europa.eu.int/eur-lex/en/about/abc/abc_12.html.

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com

“共同体的社会政策”和“欧盟中的共同体社会政策”等几种提法。只要不引起歧义，这种变通的方法应该是没有问题的。但为规范起见，当需要强调“具体时期”的时候，本书将把“共同体的社会政策”具体化为“煤钢联营的社会政策”、“原子能联营的社会政策”、“欧洲经济共同体的社会政策”和“欧盟社会政策”；在回顾欧盟以前的“共同体社会政策”或强调该政策的“一般属性”时，将其统称为“共同体的社会政策”。只有在最需要强调概念准确性的时候，才使用“欧盟阶段的共同体社会政策”这种提法。

（三）欧盟社会政策包括什么？

“社会政策”的概念从广义到狭义可能有多种不同的定义方法。按照《中国大百科全书·社会学》卷的定义，“广义的社会政策包括社会事业政策，如人口政策、劳动政策、社会保障政策、医疗卫生政策、环境保护政策、文化和体育事业政策、社会服务政策；教育政策；居民收入分配和消费政策；社会治安政策；社会行政管理政策；等等。”[1] 实际上，这种定义几乎已经包括了“公共政策”的全部内涵。[2] 比较“中庸”的定义方法涉及了“健康、社会服务、教育、社会保障、住房等政策领域”；“犯罪与刑事审判”；“青年政策以及由于贫困、社会排斥

---

1 《中国大百科全书·社会学》，“社会政策”条目，中国大百科全书出版社，1991年，第351页。

2 参见 Arnold J. Heidenheimer, Hugh Heclo, Caroly Teich Adams, *Comparative Public Policy: The Politics of Social Choice in America, Europe, and Japan* (third edition), St Martin's Press, 1990；该书的“公共政策”概念包括了“教育政策”、“健康政策”、“住房政策”、“经济政策”、“税收政策”、“收入维持政策”、“城市政策”和“环境政策”。

和全球化造成的各种问题”。[①] 而最狭窄的定义只包括“社会保障和就业”、“贫困和社会排斥”两个项目，按照不同的接受对象可以扩展为“儿童发展与家庭亲善政策、对工作年龄人口的就业取向的社会政策和社会援助政策、残疾人政策以及与老龄人口有关的政策（例如年金问题）”。[②] 总的看来，西方国家的政府在行政过程中比较倾向于在狭义上使用社会政策概念。在这种意义上，“社会政策是以社会福利为目标的各项政策和措施，由各国政府根据其对各自社会状况的分析和判断而做出。由于各国的具体条件不同，政府根据各自国家的特征而采取的政策模式就一定是不相同的”。[③]

欧盟是一个介于“民族国家”和“国际组织”之间的新型一体化政治体，其社会政策的范围和深度超过了“国际协调”的程度，但又没有达到民族国家的水平。不过，在政策领域的划分方面，欧盟更加接近“民族国家”的结构。按照欧盟官方目前的分类方法，广义的“欧盟社会政策”应该包括“就业政策”与“社会政策”两个相互联系的部类。欧盟委员会、欧洲理事会和欧洲议会都设立了各自的“就业与社会政策”机构。在欧盟社会政策的绿皮书和白皮书中，都涵盖了就业政策和社会政策的内容。实际上，欧盟全面介入“就业政策”领域是从20世纪90年代中期才开始的，政策的实体部分主要就是“欧盟就业战略”。但是由于它确立了以促进就业为中心的社会政策观念，近

① 参见伦敦经济政治学院社会政策系主页：http://www.lse.ac.uk/collections/social policy/introduction.htm。

② 参见经合组织“社会政策”问题主页：http://www.oecd.org/about/0,2337,en_2649_33933_1_1_1_1_1,00.html。

③ 周弘：《福利的解析：来自欧盟的启示》，上海远东出版社，1998年，第52页。

年来两种政策相互融合的程度日益加强，已经很难完全分开了。因此，广义的欧盟社会政策研究应该是对欧盟“就业与社会政策”的研究。

目前，对“欧盟社会政策”进行分类的方法很多。欧盟官方网站的社会政策主页基本上是按照《阿姆斯特丹条约》中的项目类别进行平列的，一级按钮包括“就业”、“欧洲社会基金”、“工作条件与工作组织”、“包容社会”、“性别平等”和“地平线活动”（horizontal activities）等等。[①] 学者的分类则按其研究角度的不同而各有侧重。以近年来的两本比较全面的著作为例：盖耶尔（Robert R. Geyer）在其专著《探索欧盟社会政策》中把共同体社会政策分为“劳工政策”和“性别政策”两个主体部分，其余统称为共同体社会政策的“扩展与延伸”部分，包括反贫困政策、反歧视政策、公共健康政策；老年政策、残疾人政策、青年政策等等，还用专门的章节讨论了“欧洲社会基金”的发展历程。[②] 汉特雷斯（Linda Hantrais）在其专著《欧洲联盟的社会政策》中则把共同体社会政策分为“教育、培训与就业”；“改善生活与工作条件”；“家庭政策”；“性别政策”；“老年及残疾人政策”；“社会容纳政策”和“流动性政策”等类别。[③] 本书将参照西方学者的分类方法，将“欧盟社会政策”主要划分为“劳工政策”和针对特定群体的“社会保护政策”两个部分进行讨论。另外用专门的章节对“欧洲社会基金”与“欧盟就业战略”进行分析。

---

① 参见欧盟官方网站的社会政策主页：http://europa.eu.int/pol/socio/index_en.htm；其中“地平线活动”主要包括欧盟扩大的社会政策安排；欧盟在社会政策领域中的国际合作活动；有关知识社会的社会政策活动等等。

② 参见 Robert R. Geyer, *Exploring European Social Policy*, Polity Press 2000.

③ 参见 Linda Hantrais, *Social Policy in the European Union*, Macmillan, 2000.

二 欧盟社会政策研究综述

欧洲一体化进程进入到欧盟阶段之后，共同体社会政策取得了很大进展，成为一体化深化发展的一个重要方面。在这种背景下，国内外学术界普遍加强了对于这项政策的研究工作。概括起来，国外学术界的研究可以大致分成“政策研究”和“理论探讨”两种类型。

（一）政策研究

这类研究主要是对共同体社会政策的形成与发展、欧盟社会政策的结构与制度进行探讨。在这方面，笔者所见比较全面的著作是前面提到的盖耶尔和汉特雷斯的两本专著。[1] 同时，欧美学术界还出版了一些对欧盟社会政策中的具体政策类别进行分析的专著，内容涉及“就业政策”、“社会容纳政策”、“老年政策”、“残疾人政策”、“教育与培训政策”、“人员自由流动”等等。[2]

---

① 笔者所未见、但曾见国外作者引用的此类英文新著主要包括：Falkner, G. (1998) *EU Social Policy in the 1990s: Towards a Corporatist Policy Community*, London: Routledege. Moussis, M. (1997) *Handbook of Social Europe: Guide to Community Legislation and Programmes*, Rixensart: European Study Service. Nielsen, R. & Szyszczak, E. (1993) *The Social Dimension of the European Community*. Copenhagen: Handelschjskolens Forlag. Sykes, R. & Alecock, P. (ed) (1998) *Developments in European Social Policy: Convergence and Diversity*. Bristol: The Policy Press, 其中以 Falkner 的著作引用频度较高。

② 20 世纪 90 年代后出版的这类著作笔者所见者包括：Compston, H. & Greenwood, J. (2001) *Social Partnership in the European Union*, New York: Palgrave. Daunt, P. (1991) *Meeting Disability: A European Response*. London: Cassell. Eurolink Age (1993) *A European Community Health Policy for Older People*. Gold, M. ed (1993) *The Social Dimension: Employment Policy in the European*

此外，西方学术界还出版了大批专题性的研究报告和论文，几乎对欧盟社会政策所有的重要领域都进行了比较深入的分析。这类研究的时效性普遍较强，多数作者在特定时期内对欧盟社会政策的一些“热点问题”进行了研究。20 世纪 90 年代初讨论的热点主要集中在单一市场的“社会维度”（dimension）概念方面，到 90 年代中期以后则转向“欧盟就业战略研究”、“欧盟性别政策研究”等方面。2000 年欧盟正式提出“欧洲社会模式”概念之后，欧美学术界出现了一个研究欧盟社会政策与欧洲一体化关系的热潮。仅笔者在国际互联网上所见就有十几篇相关论文，其中不乏佳作。如维克汉姆（James Wickham）的《欧洲社会模式的终结：在其开始之前?》，赫莫雷耶克（Anton Hemerijck）的《欧洲社会模式的自我转型》等等。[①]

（二）理论分析

这类研究从特定的理论视角出发，对欧盟社会政策进行了不同角度的探讨。

（接第 7 页注释②）*Community*, London: The Macmillan Press LTD. Handoll, A. (1995), *Free Movement of Persons in the EU*, Chichester: Wiley. Kleinman, M, Mattznetter W. & Stephens M. (ed) (1998), *European Integration and Housing Policy*, New York: Routledge. Kluth, M. F. (1998) *The Political Economy of a Social Europe: Understanding Labour Market Integration in the European Union*, London: The Macmillan Press LTD. Moschonas, A. (1998) *Education and Trainning in the European Union*, Aldershot: Ashgate. Neal, A. & Wright, F. (1992) The European Communities' Health and Safety Legislation. London: Chapman Hall.

① 参见 Wickham, J. “The end of the European social model: before it began?”, http://www.ictu.ie/html/publications/ictu/Essay2.pdf. Hemerijck, A. “The self - transformation of the European social model”, http://www.fas.umontreal.ca/pol/cohesionsociale/publications/Hemerijck%5B1%5D.pdf.

首先，制度研究视角：此类著作中影响最大的是莱博弗里德（Stephan Leibfried）和皮尔逊（Paul Pierson）编著的《欧盟社会政策：在碎片化与一体化之间》。该论文集对“社会欧洲”的建构过程及其发展前景进行了宏观的制度分析，讨论涉及“半主权（semisovereign）的福利国家制度”、“工业关系与社会维度”、“结构基金与社会维度”、“共同体性别政策”、“人员自由流动”、“德洛尔时代与共同体社会政策”、“社会政策一体化的动力”等专题，并与北美的社会政策进行了比较研究，是一部水平较高的理论性著作。[①] 罗伯特（Ivor Robert）和斯宾格尔（Beverly Spinger）编著的《欧洲联盟的社会政策：协调化与国家自主权》从更加微观的制度视角对欧盟社会政策进行了研究，结合个案分析对欧盟委员会、成员国政府、欧洲社会伙伴在欧盟社会政策制定与实施过程中的作用进行了比较深入的分析。[②] 克莱曼（Mark Kleinman）的论文集《一个欧洲的福利国家？关于欧洲联盟的社会政策》则从宏观的角度讨论了欧盟社会政策对欧洲福利国家制度产生的影响。[③] 从制度研究角度对欧盟社会政策进行专题讨论的论文数量更多：仅笔者所见，将欧盟社会政策研究与欧洲一体化研究结合起来进行分析的论文就有十几篇，其中水平较高的如吉特曼（Daniel P. Gitterman）对一体化与劳动力市场合作的关系进行的研究，费斯特（Thomas Faist）对“欧盟社会公民资格”进行的研究，戈格斯（Michael J. Gorges）对

① Leibfried, S. & Pierson, P. ed (1995) *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*, Washington: The Brookings Institution.

② Robert, I. & Spinger, B. (2001), *Social Policy in the EU: Between Harmonization & National Autonomy*, Lynne Riennar Publishers.

③ Kleinman, M. (2002) *A European Welfare State? European Union Social Policy in Context*, New York: Palgrave.

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com