

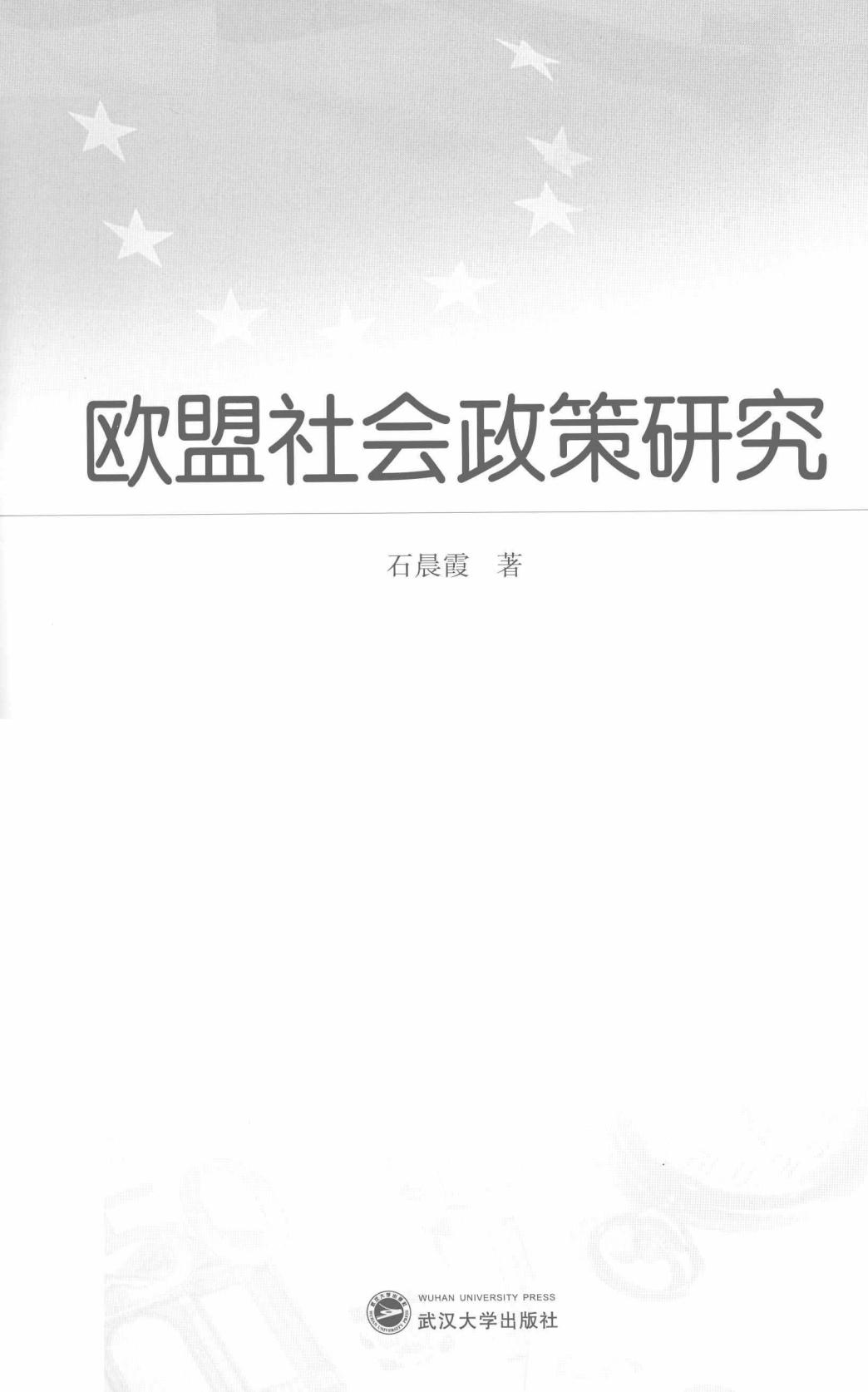


欧盟社会政策研究

石晨霞 著



WUHAN UNIVERSITY PRESS
武汉大学出版社



欧盟社会政策研究

石晨霞 著

图书在版编目(CIP)数据

欧盟社会政策研究/石晨霞著. —武汉: 武汉大学出版社, 2016. 5

ISBN 978-7-307-17679-9

I . 欧… II . 石… III . 欧洲国家联盟—社会政策—研究

IV . D814. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 050905 号

封面图片为上海富显特授权使用(© IMAGEMORE Co. , Ltd.)

责任编辑:陈帆 责任校对:李孟潇 整体设计:马佳

出版发行: 武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件: cbs22@whu.edu.cn 网址: www.wdp.com.cn)

印刷: 湖北恒泰印务有限公司

开本: 720 × 1000 1/16 印张: 14.25 字数: 205 千字 插页: 2

版次: 2016 年 5 月第 1 版 2016 年 5 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-307-17679-9 定价: 45.00 元

版权所有, 不得翻印; 凡购我社的图书, 如有质量问题, 请与当地图书销售部门联系调换。



作者简介

石晨霞，女，国际关系专业博士，上海国际问题研究院欧洲研究中心助理研究员。2012年毕业于武汉大学，获法学（国际关系）博士学位。2012—2014年，在复旦大学政治学流动站从事博士后研究。主要研究方向为气候变化与全球治理、欧洲一体化、联合国研究。曾在学术期刊发表论文10余篇；主持中国博士后科学基金项目“联合国框架下的全球气候变化治理模式转型研究”；参与教育部科普读物项目“中国与联合国”、教育部项目“联合国发展报告”研究。



目 录

导 论.....	1
一、问题的提出.....	1
二、文献综述.....	2
三、本书的章节安排	27
四、本研究的理论与现实价值	29
第一章 欧盟社会政策的发展历程及其特点	31
第一节 欧盟社会政策的产生及其发展	31
一、产生与起步阶段（1951—1973）	31
二、缓慢推进阶段（1974—1985）	36
三、小步发展阶段（1986—1991）	39
四、新突破阶段（1992—1996）	42
五、系统化发展阶段（1997—2008）	45
六、调整阶段（2009 年至今）	49
第二节 欧盟社会政策的发展特点	51
一、附属性向独立性的转变	52
二、手段性向目的性的转变	53
三、生存型向发展型的转变	54
四、分散性向系统性的转变	55
五、认识上的边缘向中心的转变	56
第二章 欧盟社会政策的发展动因	58
第一节 经济一体化是欧盟社会政策产生与发展的	
根本动因	58
一、经济一体化对欧盟社会政策提出功能性需求	58

二、经济一体化为欧盟社会政策提供现实条件	61
第二节 多重政治力量是欧盟社会政策发展的主要推动力量	62
一、超国家层面的全面推动	63
二、成员国层面的积极推动	64
三、相关社会组织的配合	65
四、重要政治人物的推动	67
第三节 现实挑战是欧盟社会政策发展的外部动因	68
一、全球化挑战	68
二、欧盟发展中面临的现实挑战	70
第四节 认识上的不断深化是欧盟社会政策发展的主观动因	72
一、深化了对欧盟社会政策作用的认识	72
二、深化了对欧盟社会政策内容的认识	72
 第三章 欧盟社会政策的主要内容	74
第一节 欧盟共同就业政策	74
一、发展概况	74
二、主要内容	80
三、取得的成就	82
四、存在的问题	86
第二节 欧盟反社会排斥政策	91
一、发展概况	91
二、主要内容	93
三、主要活动	98
四、新举措	101
第三节 欧盟性别政策	102
一、发展概况	103
二、主要内容	110
三、取得的成就	119

第四节 欧盟教育与培训政策	123
一、发展概况	123
二、主要内容	125
三、发展理念	129
四、存在的问题	132
第四章 欧盟社会政策发展中的主要成就与问题	135
第一节 欧盟社会政策发展取得的主要成就	135
一、政策内容的扩展与深化	136
二、政策对象的扩大	138
三、法律基础的夯实	139
四、政策理念的创新	141
五、政策实践的突破	143
六、欧盟社会权能的增强	145
第二节 欧盟社会政策发展面临的问题与挑战	148
一、发展相对滞后	148
二、欧盟东扩带来的问题	152
三、日益严峻的社会问题	157
四、超国家权力软弱	165
五、欧洲认同薄弱	169
第五章 欧盟社会政策的作用与影响	173
第一节 欧盟社会政策与欧洲经济一体化	173
一、欧盟社会政策与经济一体化的关系演变	174
二、欧盟社会政策对经济一体化的积极作用	177
三、欧盟社会政策与经济一体化之间的相互制约	188
第二节 欧盟社会政策与欧洲认同	189
一、建构欧洲认同的必要性	190
二、欧盟社会政策的发展有助于增强欧洲认同	193

目 录

结 语 200

参考文献 207

导 论

一、问题的提出

欧洲一体化不仅是一个经济整合的过程，更是一个社会整合的过程。经过 60 多年的发展，欧洲一体化水平在经济方面取得了举世瞩目的成就，无论在深度上，抑或在广度上都达到了空前的高度。但是在社会领域，欧洲一体化的进程却非常滞后，这一方面因为一体化最初是从经济领域开始的，社会领域的合作只是经济联合的附属，是经济一体化的“溢出”效应；另一方面是因为人们普遍认为社会政策属于主权国家的内政，因此导致一体化在社会政策领域的合作与协调迟迟未能快速推进。与此相对，学术界也把大量的研究力量投注到经济一体化中，研究成果可谓汗牛充栋，而对于欧盟社会政策的关注则要少得多，国内有价值的成果可谓凤毛麟角，本书试图在借鉴前人研究成果的基础上，对该问题作出力所能及的分析与研究。

从现实的角度来看，欧洲一体化目前也遭遇到了种种挫折。从 20 世纪 90 年代开始，欧洲经济增长乏力，通货膨胀率、失业率居高不下，福利国家危机愈演愈烈，社会问题丛生，这些无不困扰着欧洲一体化的顺利推进。进入 21 世纪以来，欧盟又在自身整体发展状况欠佳的情况下吸纳中东欧 10 多个国家入盟，造成巨大的财政负担，地区发展差距拉大，由此带来的一系列相关问题给欧洲一体化的发展增加了难度。2005 年，酝酿已久的《欧盟宪法条约》遭到法国、荷兰民众的否决，这无疑是上述多种问题长时间积累的爆发，欧洲一体化进程在巨大的打击之下陷入所谓的“中年危机”。此后，经过两年多的调整，欧盟终于在 2007 年年底通过了简

化版的《里斯本条约》，一体化进程逐步走出危机。但是紧接着，从 2008 年开始，金融危机波及欧洲多数国家，一些国家深陷主权债务危机，一体化又一次遭受严重的冲击。近两年，难民危机、恐怖主义袭击等问题对欧洲一体化产生了重要影响。这些遭遇使我们不得不思考一个问题，即欧洲一体化到底出了什么问题，是不是可以换一种非常规的角度去审视它，于是，欧盟社会政策①进入了笔者的思考范围。

二、文献综述

(一) 国内研究现状

国内对欧盟社会政策的研究始于 20 世纪 80 年代中后期，起步较晚。经过 30 多年的发展，研究虽然有待深入，但也取得了一定成果。总体来看，国内对欧盟社会政策的研究经历了三个发展阶段。

第一阶段从 20 世纪 80 年代中期到 90 年代中期，为研究的起步阶段。这一阶段的研究带有明显介绍西欧国家社会政策的特点。这期间有几部代表性的著作诞生，主要包括：戴炳然、伍贻康、周建平、蒋三铭等人翻译英国学者阿格拉的《欧洲共同体经济学》②，李琮主编的《西欧社会保障制度》③，余开祥、洪文达、伍贻康主编的《欧洲共同体：体制·政策·趋势》④，等等。《欧洲共同体经济学》是国内较早介绍欧盟社会政策发展情况的作品，主要对 20 世纪 70 年代以前的欧共体社会政策的发展情况作了介绍；《西欧社会保障制度》主要介绍了西欧国家的社会保障制度；

① 为了方便论述，除特别说明，本书中的“欧盟社会政策”泛指 1951 年煤钢共同体建立以来的共同体、欧共体和欧盟几个阶段的社会政策。

② [英] 阿格拉编著，戴炳然、伍贻康、周建平等译：《欧洲共同体经济学》，上海译文出版社 1985 年版。

③ 李琮：《西欧社会保障制度》，中国社会科学出版社 1989 年版。

④ 余开祥、洪文达、伍贻康主编：《欧洲共同体：体制·政策·趋势》，复旦大学出版社 1989 年版。

《欧洲共同体：体制·政策·趋势》则重点介绍了欧洲共同体在20世纪60—80年代的工人政策、社会基金使用、社会政策等存在的问题，是较早的专门对共同体社会政策进行分析的研究成果。另外，进入20世纪90年代后，杨逢珉、李宗植、张永安编著的《欧洲共同体经济教程》^① 主要分析了欧共体于20世纪80年代末发布的一份报告，并提出了五个优先发展的社会政策领域，还详细列出了1961年至1987年欧洲社会基金的具体金额。除此之外，1990年，《国外社会科学》杂志还发表了钱小平的一篇题为《1992年欧洲共同体社会政策展望》的文章，它是这一领域的重要文献之一。不过此后一直到20世纪90年代中期，欧盟社会政策领域的研究几乎没有新的进展。

总体来看，这一阶段对欧盟社会政策的研究成果数量较少，介绍性强于分析性，而且主要是泛论欧盟社会政策的发展情况，研究程度有待深入。

第二阶段是从20世纪90年代中期到21世纪初。这个阶段研究欧盟社会政策的成果主要有以下几点进展：第一，数量大幅度增加，尤其是论文数量显著增加。第二，研究内容趋于广泛，角度也趋于多元化，^② 其中对就业问题的研究成果比较丰富^③。第三，研究方法也有很大的突破，一些学者开始用比较研究的方法，如裘元伦、罗红波的《中国与欧洲联盟就业政策比较》^④对中国与欧盟的就业政策进行了比较研究，也将欧盟的有益经验借鉴于我国的就业

① 杨逢珉、李宗植、张永安编著：《欧洲共同体经济教程》，兰州大学出版社1993年版。

② 周弘：《国内欧盟社会政策研究之我见》，《欧洲研究》2003年第1期。

③ 这些成果主要包括：公峰涛、王乃会：《德国失业保障及其对我国的借鉴》，《国际经贸研究》1996年第4期；楚建忠：《瑞典的失业保障制度及其对我国的启示》，《国际经贸研究》1996年第4期；宣海林等：《欧元区长期高失业率的症结及出路》，《欧洲一体化研究》2000年第5期。

④ 裘元伦、罗红波：《中国与欧洲联盟就业政策比较》，中国经济出版社1998年版。

发展。还有梁淑玲、胡昭玲的《丹麦、挪威失业保障制度及借鉴意义》^①，主要对北欧高福利国家的失业保障制度进行了比较分析。第四，研究水平提升很快。

这一阶段具有代表性的研究成果主要包括：杨逢珉教授的《欧盟推行社会政策的实践与障碍》^②、关信平教授的《欧洲联盟社会政策的历史发展——兼析欧盟社会政策的目标、性质与原则》^③、田德文的《论欧洲联盟的社会政策》^④等。在《欧盟推行社会政策的实践与障碍》一文中，作者在介绍欧盟社会政策发展概况的基础上，重点分析了欧盟社会政策在实践中取得的成果以及推行社会政策的障碍，包括经济长期增长乏力、成员国经济发展不均衡、社会基金的规模有限、欧洲一体化发展的消极影响等因素。文章全面、深刻、多角度地揭示了欧盟社会政策的发展障碍。另外，关信平教授把欧盟社会政策的发展划分为四个阶段，对它的目标、性质、原则及有关影响因素进行了深入的分析，并创造性地将其目标分为经济和社会两个方面。同时，文章将欧盟社会政策的原则概括为协调性原则、一致性原则和辅助性原则三个方面，最后还对欧盟社会政策与成员国社会政策的关系进行了分析，这在国内的研究中处于领先地位。其中不足的是，上述各个方面的论述略显简略，还有深化、细化的空间。田德文从法律基础、实际进展和基本性质三个方面对欧盟阶段的社会政策发展进行了阐述，并提出它的性质并没有替代主权国家相互协调的特点，加之辅助性原则的限制，这些均决定了欧盟社会政策未来的发展方向。此外，罗桂芬的

① 梁淑玲、胡昭玲：《丹麦、挪威失业保障制度及借鉴意义》，《国际经贸研究》1996年第4期。

② 杨逢珉：《欧盟推行社会政策的实践与障碍》，《世界经济与政治》1997年第2期。

③ 关信平：《欧洲联盟社会政策的历史发展——兼析欧盟社会政策的目标、性质与原则》，《南开学报》（哲学社会科学版）2000年第2期。

④ 田德文：《论欧洲联盟的社会政策》，《欧洲》2000年第4期。

《欧盟社会政策与社会保障体系变革趋势》^①对欧盟社会保障体系进行具体研究，分析了欧洲一体化对各个成员国社会保障体系的影响，以及欧盟社会保障体系面临的问题和挑战等。夏建中的《欧盟社会政策的历史发展及其启示》^②一文也对欧盟社会政策的历史发展进行了介绍，将其按时间分为四个阶段，随后对其发展过程进行了总结，认为欧盟最初并未重视社会政策的发展，只是随着社会政策重要性的凸显，人们才逐渐认识到要重视对社会政策的发展。文章对历史进程的介绍较为细致，但分析与评论相对薄弱。除此之外，其他相关学术论文^③也从不同角度介绍了欧盟社会政策。

这一阶段除了大量的学术论文之外，一些学位论文也聚焦于欧盟社会政策的发展，包括田德文的《论欧洲联盟的社会政策》^④和申红果的《欧洲联盟社会政策发展初探》^⑤。另外，一些著作中的某些章节也关注了欧盟社会政策，如张荐华的《欧洲一体化与欧盟的经济社会政策》^⑥，就对欧盟的社会政策进行了专门论述。作者在回顾欧盟社会政策历史的基础上，重点阐述了 20 世纪 80 年代以来的发展状况，具体介绍了欧盟社会政策的 8 个政策领域的发展情况，并对欧洲社会基金及其运作、欧盟文化政策和社会宪章进

① 罗桂芬：《欧盟社会政策与社会保障体系变革趋势》，《社会学研究》2001 年第 3 期。

② 夏建中：《欧盟社会政策的历史发展及其启示》，《南通师范学院学报》（哲学社会科学版）2002 年第 2 期。

③ 这些学术论文主要包括：周弘：《福利国家向何处去》，《中国社会科学》2001 年第 3 期；罗桂芬：《欧盟一体化框架下北欧社会政策及福利模式的重新定向》，《国外社会科学》2001 年第 6 期；李明甫：《就业中的男女平等：欧盟的状况和做法》，《劳动保障通讯》2004 年第 3 期。

④ 田德文：《论欧洲联盟的社会政策》，中国社会科学院硕士学位论文，2001 年。

⑤ 申红果：《欧洲联盟社会政策发展初探》，华中师范大学硕士学位论文，2002 年。

⑥ 张荐华：《欧洲一体化与欧盟的经济社会政策》，商务印书馆 2001 年版。

行了论述。陈志强、关信平主编的《欧洲联盟的政治与社会研究》^① 论文集中的一些文章也对欧盟的社会问题作了分析。

第三阶段是从 2005 年至今。这一阶段的研究更加深入，研究内容也更加细化，对欧盟东扩对欧盟社会政策的影响、欧洲社会模式、“开放式协调”等具体问题进行了分析。这些研究进展都标志着欧盟社会政策研究水平在不断提高。

这一阶段的研究成果主要有关信平、郑飞北的《〈社会政策议程〉、欧盟扩大与欧盟社会政策》^②，该文对《社会政策议程》中对欧盟社会政策提出的目标进行了阐述，核心是要“实现欧洲社会模式的现代化”。虽然东扩后，新老成员国在经济、社会发展模式等多方面存在较大差距，但是欧盟通过入盟前的准备、调整结构基金帮助新成员国消除贫困和社会排斥、促进社会融合等手段来应对东扩后产生的问题，该文比较深入地分析了东扩对欧盟社会政策的影响及欧盟的应对，是这个阶段的研究中比较有价值的一篇成果。

这一阶段对欧洲社会模式（European Social Model）的研究也有新的进展。吴志成、龚苗子翻译德国学者韦尔夫·维尔纳的《德国视角下的欧洲社会模式》^③，较为客观全面地分析了欧洲社会模式面临的挑战，并在此基础上得出“多速欧洲”不可避免的结论。余南平博士^④也在这方面作了深入的研究，他以欧洲住房市场和住房政策为视角，对欧洲社会模式作了探讨。另外，毛禹权的文章^⑤则介绍与分析了一位法国学者的文章《未来不确定的欧洲社

① 陈志强、关信平：《欧洲联盟的政治与社会研究》，天津人民出版社 2002 年版。

② 关信平、郑飞北：《〈社会政策议程〉、欧盟扩大与欧盟社会政策》，《南开学报》（哲学社会科学版）2005 年第 1 期。

③ 韦尔夫·维尔纳著，吴志成、龚苗子译：《德国视角下的欧洲社会模式》，《经济社会体制比较》2006 年第 3 期。

④ 余南平：《欧洲社会模式：以欧洲住房市场和住房政策为视角》，华东师范大学博士学位论文，2008 年。

⑤ 毛禹权：《欧洲社会模式面临严峻挑战》，《国外理论动态》2006 年第 5 期。

会模式》，认为新自由主义削弱了欧洲社会模式，同时欧盟东扩也给欧洲社会模式带来了巨大挑战，文章对国外学者研究成果的介绍有助于我们更深刻地理解欧洲社会模式。

关于“开放式协调方法”（Open Method of Coordination, OMC），近年来的研究成果也逐渐增加，张浚的《开放式协调方法和欧盟推进全球治理的方式：以援助政策为例》^①就对开放式协调方法的内涵作了界定。由于开放式协调方法是欧盟内部治理的一种有效方式，欧盟也试图将其推广到全球问题的治理。尤其是在对外援助问题上，开放式协调方法在此过程中虽然起到了积极的作用，但仍然存在许多局限，因而作者认为开放式协调方法在国际关系中的应用有一定的潜力，但也存在局限。另外，郑春荣也对开放式协调方法进行了分析。面对欧盟社会政策目前所面临的困境，作者认为开放式协调方法这一新型治理模式虽然保护了成员国的自主权，但这种柔性的方法未能有效实现成员国社会政策的趋同以及平衡经济一体化与社会一体化之间的不协调性。^②

第三阶段的研究在欧盟社会政策的具体政策领域方面实现了细化和突破的同时，数量上也大幅增加。就就业问题和就业战略问题而言，张素青的论文对1951年到2005年期间的欧盟共同就业政策^③进行了探讨。刘艳花的论文则重点论述了欧盟就业战略的内容。^④张然的论文《欧盟灵活保障就业政策研究》^⑤，也对欧盟就业政策的发展作了较深入的研究。另外，社会排斥领域的研究也有

① 张浚：《开放式协调方法和欧盟推进全球治理的方式》，《欧洲研究》2010年第2期。

② 郑春荣：《论欧盟社会政策的困境与出路》，《社会主义研究》2010年第3期。

③ 张素青：《欧洲一体化进程中的共同就业政策研究》，上海师范大学硕士学位论文，2007年。

④ 刘艳花：《欧盟就业战略研究》，山东大学硕士学位论文，2008年。

⑤ 张然：《欧盟灵活保障就业政策研究》，华东师范大学博士学位论文，2008年。

了丰富的成果。^①对单个国家进行研究的成果也较多，研究也比较深入细致。除此之外，在欧洲老龄化、教育、培训、工作安全、社会保障等各个领域都有很多研究成果出现。

专门论述欧盟社会政策的著作主要包括：马晓强、雷钰等著的《欧洲一体化与欧盟国家社会政策》^②，王立伟的博士学位论文《社会政策与欧洲一体化》^③，刘晓平博士的论文《欧洲社会一体化——政策、实践与现状研究（1945—2006）》^④，等等。《欧洲一体化与欧盟国家社会政策》以总分式的结构对欧盟社会政策的形成、组织与实施、内容与改革进行了较深入的分析，还分别介绍了英国模式、德国模式、瑞典模式等欧盟国家社会福利的主要模式，并具体分析了欧盟及其成员国社会政策的主要政策领域的发展情况，包括欧盟就业、劳工与移民政策、医疗保障政策、社会保护政策等内容。该著作对欧盟及其成员国社会政策的具体领域进行了较翔实的介绍，阐述了欧盟在社会政策领域的发展对我国在相应问题上的启示，但是对欧盟层面的社会政策的论述较薄弱。同样，王立伟博士也对欧盟社会政策的发展进行了细致的研究。刘晓平博士的论文则先对欧洲的历史发展以及二战后欧洲一体化的历程进行了梳理，然后分析了欧洲社会一体化的必要性和动力问题，并对欧盟社会政策与欧洲社会一体化的关系作了一些研究，还对东扩对欧洲社会一体化的影响进行了分析。该文最有特色的地方是作者运用国

① 这些成果主要包括：彭华民：《社会排斥与社会融合——一个欧盟社会政策的分析路径》，《南开学报》（哲学社会科学版）2005年第1期；彭华民、黄叶青：《欧盟反社会排斥的社会政策发展研究——以劳动力市场问题为例》，《社会工作》2006年第7期；林闽钢、董琳：《欧盟反社会排斥政策探讨》，《公共管理高层论坛》2006年第1期；盛文沁：《试析欧盟的反社会排斥政策：缘起、措施与绩效》，《社会科学》2009年第11期。

② 马晓强、雷钰等：《欧洲一体化与欧盟国家社会政策》，中国社会科学出版社2008年版。

③ 王立伟：《社会政策与欧洲一体化》，山东大学博士学位论文，2010年。

④ 刘晓平：《欧洲社会一体化——政策、实践与现状研究（1945—2006）》，云南大学博士学位论文，2008年。

外学者的理论，通过选取一些具体的政策领域为案例，来检测欧盟成员国在社会领域的关联性和凝聚力，从而可以使读者直观了解欧盟社会一体化的发展程度。

在第三阶段最突出的成果当属田德文的《欧盟社会政策与欧洲一体化》^①一书。作者经过多年的研究，在该领域取得了很大突破，该著作也是国内研究欧盟社会政策最有价值的参考文献。著作分5大部分共18章。在实证研究部分，作者对欧共体和欧盟阶段的社会政策发展历程进行了评述，在此基础上介绍了欧盟的劳工政策和社会保护政策的发展状况。在第二部分制度研究中，作者重点介绍了欧盟社会政策的制定、实施以及共同体再分配制度的发展历程，并对社会基金的作用作了系统介绍。第三部分是个案研究，作者主要通过欧盟就业战略、英国与欧盟社会政策的关系、欧盟社会政策与欧盟扩大三个个案阐释了“多层治理”与“有限治理”在欧盟社会政策发展中的体现。在第四部分理论探讨中，作者通过不同的理论解释了欧盟社会政策的发展动力问题和未来前景。第五部分则是背景分析，作者着重介绍了全球化对欧洲福利国家的挑战，欧盟的积极回应并提出欧洲社会模式。最后，作者将分析的落脚点放在欧盟社会政策与欧洲一体化的关系上。整部著作几乎囊括了与欧盟社会政策发展有关的所有方面，但作者对欧盟社会政策的具体内容介绍相对较少，除了劳工政策和社会保护政策外，未对其他领域进行分析，不利于读者全面地了解社会政策。

除此之外，与欧盟社会政策研究有关的论著还有很多，^②由于篇幅所限，此处不再一一列出。综观国内对于欧盟社会政策的研

^① 田德文：《欧盟社会政策与欧洲一体化》，社会科学文献出版社2005年版。

^② 这些文献包括：郑春荣：《欧洲社会一体化进程述评》，《德国研究》2003年第2期；刘文秀：《欧洲联盟的政策领域分类与政策性质》，《欧洲》2000年第6期；纪光欣、朱德勇：《欧洲社会政策的演进及启示》，《中国石油大学学报》（社会科学版）2008年第2期；许洁明：《欧洲社会一体化研究》，《云南民族大学学报》（哲学社会科学版）2005年第6期；吕亚军、刘欣：《欧洲社会一体化的国内政治视角分析——以亲职假指令的移植为例》，《哈尔滨工业大学学报》（社会科学版）2009年第2期。