



经济学·管理学博士论著

欧盟层面 家庭政策研究

Research
on the European Family Policies in the EU Level

□ 吕亚军/著



经济科学出版社
Economic Science Press



经济学·管理学博士论著

欧盟层面 家庭政策研究

Research
on the European Family Policies in the EU Level

□ 吕亚军/著



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

欧盟层面家庭政策研究 / 吕亚军著. —北京: 经济科学出版社, 2009. 7

(经济学·管理学博士论著)

ISBN 978 - 7 - 5058 - 8367 - 3

I. 欧… II. 吕… III. 家庭社会学 - 研究 - 欧洲
IV. D750. 81

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 114381 号

责任编辑: 杨 梅

责任校对: 王肖楠

版式设计: 代小卫

技术编辑: 董永亭

欧盟层面家庭政策研究

吕亚军 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编室电话: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

汉德鼎印刷厂印刷

华丰装订厂装订

880 × 1230 32 开 10.50 印张 290000 字

2009 年 7 月第 1 版 2009 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 8367 - 3 定价: 22.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

摘 要

通过向家庭成员提供某种福利以换得其缴纳税收、遵守法律与维护秩序的家庭政策历来受到民族国家的重视。因此，自工业革命开始后，欧洲民族国家就逐渐发展出补缺式和机制式的家庭政策模式。早期的家庭政策多等同于统治阶层的济贫措施，带有施舍性、间断性、零散化的特征。至 19 世纪末 20 世纪初，工业化和城市化的迅速发展使得由国家出面建立面向大众的家庭政策体系日益成为欧洲国家的共识。到 20 世纪 50 年代欧洲一体化启动之时，欧共同体成员国已确立了自由主义模式、保守主义模式和社团民主主义模式的家庭政策。

欧共体的创始国怀有强烈的合作自强以摆脱政治经济社会困境的愿望。它们期望通过合作以实现彼此利益的最大化。在这一愿望的驱使下，欧盟成员国顺应着内外压力的要求，自觉或不自觉地将部分家庭政策决策权让渡到超国家层面，从而为超国家层面家庭政策的形成奠定了基础。与此同时，超国家层面也在积极地进行着制度改革与机制调整，并提出了一系列家庭政策的构想。但是从 20 世纪 50 年代初的家庭政策概念酝酿，直至 90 年代社会议题的重要性日益明显以及欧共同体有关决策方式发生转变后，欧盟层面才

最终形成基本的家庭政策框架。由儿童照料建议、产假指令及亲职假指令构成的政策框架涵盖了家庭政策的主要领域，其内容随着欧洲一体化的深化也不断得到提升与更新。

欧盟层面家庭政策与经济一体化发展的不同步，与其他社会政策相比的不协调，都凸显了其发展的滞后性、薄弱性与水平低下的特征。其政策措施散见于一体化的各个领域，且缺乏官方正式承认的权威性，因而这种家庭政策尚不能称为欧盟家庭政策，而仍停留于欧盟层面的家庭政策发展阶段。也就是说，在政策的法律地位、扩张能力和执行机构等方面，超国家层级现存的家庭政策都不及欧盟的其他政策。这说明欧盟层面的家庭政策受到成员国意志与力量的左右，带有明显的政府间协调与合作的色彩。这是欧洲一体化建设中“多速欧洲”现象的具体反映，也是超国家力量相对弱小的逻辑发展结果。

本书认为，欧盟层面家庭政策的构建取决于成员国之间的相互妥协和达成共识。虽然在生育率下降、市场竞争激烈、欧洲整体实力衰落等因素的威胁下，各成员国产生了协调家庭政策水平的意愿，但当超国家层面的政策有可能危及本国的既有政策规定时，各国在家庭政策上的分歧就往往暴露无遗。于是，国家主权的顽固性导致了欧盟层面家庭政策的决策效率低下。而国家主权的保守性又使得家庭政策的政策水平较低。在欧盟层面家庭政策的构建过程中，民族国家始终怀有矛盾的心理：各国既想通过联合共享欧洲一体化的成果，同时又对本国的主权管辖范围保持高度警惕以防止其他政治力量的进入。因而在合作的层次与程度上，民族国家不约而同地表现出某种保守性。这样，欧盟委员会提出的具有较高保护水平的提案总会因某些成员国的反对，而不得不反复修改文本或被迫中断提案审批进程。其结果就导致提案文本原本具有的前瞻性受到了相应的贬损。

本书认为，国家主权的顽固性与保守性实际上暗示了一种在超国家层面构建家庭政策的基本模式，即最低水平模式。这种模式所

制定的统一标准是所有成员国都能达到的最低水准，它没有超出各国的经济承受力，因而要求各国的执行水平只能保持在最低标准之上，而不能降至其下。这种制定最低标准的政策模式，不仅较少限制成员国对自身主权的行使，而且容易促使各国就最低水平达成一致，因此成为目前欧盟层面家庭政策发展的切实可行的方式。本书详细分析了最低水平模式家庭政策的发展脉络、决策机制、运作模式、发展动力，最后得出欧盟层面的家庭政策已经在最低水平模式上启动并将继续维持下去的结论。

关键词：家庭政策；欧洲一体化；社会欧洲

目 录

Contents



第1章 导 言 / 1

- 1.1 选题的意义 / 1
- 1.2 概念问题：什么是“欧盟层面的家庭政策” / 4
 - 1.2.1 “欧洲共同体的”还是“欧洲联盟的” / 4
 - 1.2.2 “欧盟层面的”还是“欧盟的” / 5
 - 1.2.3 “欧盟层面的家庭政策”包括什么 / 6
- 1.3 家庭政策研究综述 / 7
- 1.4 本书的基本思路 / 17



第2章 家庭政策的历史发展 / 19

- 2.1 家庭政策概念的界定 / 19
 - 2.1.1 概念界定的制约要素 / 19
 - 2.1.2 家庭政策概念的划分标准 / 25
 - 2.1.3 家庭政策的基本特征 / 33

- 2.2 家庭政策的理论渊源 / 35
 - 2.2.1 新自由主义 / 36
 - 2.2.2 社会民主主义 / 38
 - 2.2.3 结构功能主义 / 41
 - 2.2.4 社会冲突理论 / 44
- 2.3 家庭政策的历史演变 / 46
 - 2.3.1 工业革命与家庭政策的雏形 / 47
 - 2.3.2 家庭政策的发展与成熟 / 52
 - 2.3.3 家庭政策的调整与巩固 / 61



第3章 欧盟层面家庭政策产生的背景 / 70

- 3.1 欧盟层面家庭政策的理性基础 / 70
 - 3.1.1 成员国家家庭政策的宪法传统 / 71
 - 3.1.2 成员国家家庭政策的制度传统 / 74
 - 3.1.3 成员国实现合法化任务的局限性 / 77
- 3.2 欧盟层面家庭政策的社会压力 / 80
 - 3.2.1 人口危机的严重影响 / 81
 - 3.2.2 社会排斥的广泛存在 / 88
 - 3.2.3 政策行为体的强大力量 / 96
- 3.3 欧盟层面家庭政策的文化压力 / 99
 - 3.3.1 女性主义思想的发展 / 99
 - 3.3.2 个人主义思想的发展 / 103



第4章 欧盟层面家庭政策的形成 / 110

- 4.1 家庭政策的合法性 / 110
 - 4.1.1 家庭政策的法律渊源 / 111
 - 4.1.2 法律文件的超国家性 / 120
 - 4.1.3 欧洲法院的制度保障 / 122

- 4.2 欧盟层面家庭政策的构建 / 126
 - 4.2.1 家庭政策的基础建设 / 126
 - 4.2.2 家庭政策框架的形成 / 134
 - 4.2.3 政策框架的后续发展 / 140
- 4.3 家庭政策的性质 / 149
 - 4.3.1 不同于成员国的家庭政策 / 149
 - 4.3.2 不同于其他国际组织的家庭政策 / 151
 - 4.3.3 多样化的家庭政策特征 / 153



第5章 欧盟层面家庭政策的决策机制 / 158

- 5.1 家庭政策的行为主体 / 158
 - 5.1.1 部长理事会 / 158
 - 5.1.2 欧盟委员会 / 162
 - 5.1.3 欧洲议会 / 165
 - 5.1.4 有组织的利益集团 / 168
- 5.2 行为主体之间的合作与竞争 / 175
 - 5.2.1 国家与超国家之间的互动 / 176
 - 5.2.2 超国家机构与利益集团之间的互动 / 181
 - 5.2.3 制度互动的评价 / 187
- 5.3 家庭政策的决策原则 / 195
 - 5.3.1 辅助性原则 / 195
 - 5.3.2 均衡性原则 / 198



第6章 欧盟层面家庭政策的运作模式 / 202

- 6.1 家庭政策决策层面的分析 / 202
 - 6.1.1 传统治理模式与亲职假提案的失败 / 202
 - 6.1.2 多层治理模式下亲职假协议的缔结 / 205
 - 6.1.3 政策制定中的权力分配格局 / 208

- 6.1.4 决策进程中体现的局限性 / 212
- 6.2 家庭政策内容层面的分析 / 217
 - 6.2.1 政策文本显示了共同体的保守性 / 217
 - 6.2.2 休假水平的性别差距体现政策的制度缺陷 / 220
 - 6.2.3 欧洲法院的判例反映了政策的潜在意识形态 / 224
- 6.3 家庭政策执行层面的分析 / 230
 - 6.3.1 亲职假指令的移植类型 / 231
 - 6.3.2 指令移植进程中的波折 / 234
 - 6.3.3 对成员国移植表现的原因分析 / 237



第7章 欧盟层面家庭政策的发展趋势 / 245

- 7.1 家庭政策发展动力的分析 / 245
 - 7.1.1 外溢机制的压力 / 246
 - 7.1.2 共同利益的引导 / 250
 - 7.1.3 民族国家的主权让渡 / 254
- 7.2 政策发展的不利条件 / 258
 - 7.2.1 共同体制度的缺陷 / 258
 - 7.2.2 公众效忠转移的困难 / 265
 - 7.2.3 国家主权让渡的障碍 / 271
- 7.3 政策发展的不利条件 / 278
 - 7.3.1 共同体领导艺术的更新 / 278
 - 7.3.2 欧盟公民资格的确立与发展 / 282
 - 7.3.3 成员国家家庭政策模式的趋同 / 286

结语：迈向最低水平模式的家庭政策 / 294

主要参考文献 / 301

后记 / 320

第 1 章

导 言

→ 1. 1

选题的意义

自 1957 年欧洲共同体成立至 2004 年的欧盟东扩, 欧洲一体化在深度与广度上都取得了很大的发展。从单纯的经济联盟发展为政治联盟, 从西欧 6 国的联盟发展为包括中东欧国家在内的 25 国联盟。在欧洲一体化的进程中, 欧盟机构的超国家性特征也日益鲜明。这不仅冲击了民族国家对内主权的绝对性和最高性原则, 而且使民族国家对外主权的独立性和排他性原则也受到了挑战。欧洲联盟的发展壮大, 吸引了学者们的广泛关注。他们从历史、政治、经济的发展, 以及文化渊源的角度来思考欧洲一体化问题, 撰写了大量关于欧洲一体化的著作和文章。然而遗憾的是, 欧洲一体化的社会维度却并未得到应有的关注。事实上, 欧洲一体化已不仅仅停留于经济一体化和政治一体化领域, 而是逐渐扩展到了社会范畴。“社会作为一种经济和政治的工具推进着一体化过程的建设。”^① 特别在与人们生活密切相关的领域, 就业政策、环境政策、性别政策等发展得尤为迅速。在这些社会政策中, 家庭政策作为一种涉及主权的敏感性政策也有所发展。从 20 世纪 70 年代开始, 原本体现民

① Shore, C. (2000), *Building Europe*, London and New York: Routledge, P. 172.

族国家对内主权最高性原则的家庭政策逐渐超越了国家层面的管辖范围，而在超国家层面有了共同的战略、政策与行动。伴随着欧洲社会一体化进程的推进与深化，欧洲一体化研究也应突破传统的经济政治视角，而深入到社会层面，深入到具有社会的、心理文化的和民众因素的层面。

家庭政策研究正好符合这种学术研究不断深化的内在需求。因为在欧洲一体化进程中，“光靠成员国间的政府协议是远远不够的，它需要欧洲人民的积极参与，并且需要一个基本的原则作为法律基础。”^① 作为与人们关系最密切的政策领域，通过家庭政策研究，可以“发现欧洲一体化的另一种‘非正统’的、在上层精英话语中找不到的新思维、新方法和新模式。”^② 这种新的一体化研究视角有利于深入探究欧洲一体化的民意基础及实施障碍。作为社会的一个基本细胞，家庭会不可避免地某种程度上受到欧洲一体化的影响，但这种影响的广度是已经扩展到欧盟成员国所有公民的家庭，还是仅局限于某些特定类型的家庭？这种影响的深度是已经渗透到家庭的资源再分配方式，还是仅集中于为家庭提供某种特殊帮助？这种影响的强度是从欧洲一体化起步时就具备的，还是伴随着一体化的进展而逐步达到的？这种影响的效力在欧洲一体化的未来进程中是会发生弱化还是强化？对这些问题的解答关系到如何评价欧洲一体化进程中国家与超国家的制衡问题。也就是说，欧洲一体化研究中的核心问题，即一体化进程中的速度与质量、公平与效率、多样性与统一性的关系问题都可以在家庭政策研究中得到较好的体现。

此外，从家庭史研究的意义上看，家庭政策研究也是家庭史研

① Frans A. M. Alting Von Geusan (1998), *European Unification in the Twentieth Century, a Treasury of Readings*, The Netherlands: Vidya Publishers, P. 584.

② Kaelble, H. (1990), *A Social History of Western Europe 1880 - 1980*, Dublin: Gill and Macmillan, P. 1.

究的一个重要方面。家庭史研究者通常采取以小见大的社会史研究方法。他们试图通过家庭自身演变的纵向历史来折射社会的变迁,以考察不同时代和地区的社会面貌。然而他们却忽略了以大见小的社会史研究方法对于家庭史研究同样至关重要。通过考察家庭演变与社会整体变迁的横向联系,考察不同时代和具体地区的政治、经济与文化变迁对家庭的影响,这才能真正从广阔的“域外”把握家庭演变的历史脉络和背景。家庭政策研究显然属于后一种视角。中国的欧洲家庭史研究起步较晚,其成果从研究时限来看,多以中世纪、工业革命前后的家庭结构、家庭关系的研究为主;从研究地域来看,以西欧国家尤以德国、英国、法国的国别研究为主;从研究内容来看,集中于家庭的形态与结构、家庭人口和家庭经济、妇女的家庭角色和地位、家庭关系和家庭内部的等级身份、家庭观念与伦理规范等方面。这些研究的质量都已达到一定水平,对厘清转型时期欧洲家庭概念的源流、家庭组织的演变、家庭功能的分化等大有裨益。但对欧洲家庭进行区域研究的学术成果数量还比较少。目前国内仅出版了三本与欧洲家庭密切相关的译著,即《欧洲家庭史》^①、《家庭的社会演变》^②和《家庭史》^③。前两本著作是从历时性角度,以奥地利为研究中心来论述欧洲家庭从中世纪至20世纪80年代的发展脉络;后一本则是从全球的角度来论述欧洲家庭的历时性与共时性演变,并提出了一些关于欧洲家庭史研究的新视角。由于视野的局限、资料的不足或方法的缺陷,中国国内的欧洲家庭史研究未充分阐释20世纪后半叶欧洲家庭出现的新变化、面临的新挑战;未论及家庭结构与功能的变化对欧洲一体化进程发

① [奥] 迈克尔·米特罗尔、雷因哈德·西德尔著,赵世玲等译:《欧洲家庭史——中世纪至今的父权制到伙伴关系》,华夏出版社1987年版。

② [奥] 赖因哈德·西德尔著,王志乐等译:《家庭的社会演变》,商务印书馆1996年版。

③ [法] 安·比尔基埃等著,袁树仁等译:《家庭史》,生活·读书·新知三联书店1998年版。

挥的作用和效力；未说明在欧洲一体化背景下，四大流动、欧洲公民权的发展对家庭产生的影响与压力。通过全新角度的欧盟层面家庭政策的研究则可以在一定程度上弥补这些欠缺，并开启一片学术研究的新天地。

→ 1.2

概念问题：什么是“欧盟层面的家庭政策”

1.2.1 “欧洲共同体的”还是“欧洲联盟的”

第二次世界大战结束后，为尽快恢复被战争摧毁的经济生产和社会秩序，防止德国法西斯的东山再起，人们普遍将消除德、法两国的隔阂和猜疑视为重建欧洲大家庭的第一步。在舒曼计划的指导下，法国、联邦德国、意大利、荷兰、比利时和卢森堡六国于1952年成立了欧洲煤钢共同体。煤钢共同体成立后，在较短时间内就完成了恢复和发展生产的目标。这激发了煤钢共同体六国继续进行合作的热情，六国一致同意通过扩大共同机构，为建立一个经济和政治一体化的欧洲而努力。但1954年欧洲防务集团计划的失败使六国领导人认识到，不把各国的经济联结在一起，任何在政治上加强一体化的努力必然是徒劳的，因此，需要继续推进经济一体化的建设。1958年，六国在罗马成立欧洲经济共同体和欧洲原子能共同体。为了避免三个共同体的机构重叠所带来的不便，三个共同体于1967年合并为欧洲共同体。此后，欧洲共同体逐渐扩展了自身的职权范围、机构职能与行动效力。为了适应这种变化，1992年欧共体成员国的政府首脑在马斯特里赫特会议上决定将欧洲共同体改称为欧洲联盟（简称欧盟）。此后，欧洲一体化进入了一个新的发展时期，由旧的以经济为主的联合迈向了政治、经济、社会的多元一体化联合。截至2004年5月1日，这个新的政治经济体已聚集了25个成员国，总人口达4.5亿。

从欧洲联盟的发展历程可以看出,时至今日,欧洲联盟是欧洲共同体发展的高级阶段,是替代欧洲共同体继续从事欧洲一体化建设的国际组织。所谓“欧盟层面的家庭政策”就是指在欧洲一体化进程中出现的家庭政策。确切地说,是指欧共体时期的家庭政策和欧洲联盟时期的家庭政策的聚合。随着欧共体发展为欧盟,制定和执行家庭政策的机构也相应的由“欧共体的委员会、理事会、议会和法院”转变为“欧盟的委员会、理事会、议会和法院”。但出于行文流畅和简洁的目的,本书就没有将家庭政策以及超国家机构的名称严格区分“欧共体的”和“欧盟的”。在不引发歧义的情况下,本书都采用“欧盟”一词来代表超国家层面的政策和机构。只有在需要特别说明之时,才会采用“欧共体”一词。

1.2.2 “欧盟层面的”还是“欧盟的”

从字面上来理解,这两个词语有较大的共通之处,都强调政策的超国家特征。从历史发展的角度来看,“欧盟层面的”政策有向“欧盟的”政策发生转化的可能。但从政策的法律地位、扩张能力和执行机构来看,这两个概念还是存在较明显的差异与差距。在法律地位上,“欧盟层面的”政策不及“欧盟的”政策。前者是在超国家层面出现的尚未得到欧盟正式承认的政策措施,后者则具有欧盟正式承认的合法身份。这种法律地位的强弱悬殊,导致“欧盟层面的”政策在其他方面也处于劣势。在扩张能力上,“欧盟层面的”政策不是一个能动的政策领域,即不具备自我扩展的能力,必须依附其他“欧盟的”政策领域才能使自身得到发展。这种发展路径的强烈依赖性严重制约了它的发展规模和发展速度。在执行机构上,“欧盟层面的”政策没有专门的政策执行机构,需要其他领域的政策机构代为执行。

正因为“欧盟层面的”的政策存在法律地位的非稳固性、发

展路径的非独立性、执行机构的非专职性等缺陷,再加上家庭政策带有浓厚的私人领域特征和强烈的国家主权治理色彩,因此“欧盟层面的家庭政策”长期遭受低估甚至否认。但从其政策形成和执行过程中的权力争斗、政策框架中内容条款的丰富多样来看,还是可以发现它具有影响范围广、涉及问题多、强制程度较高的特征。这些特征是“欧盟层面的”家庭政策现实存在的重要标志。

1.2.3 “欧盟层面的家庭政策”包括什么

为了解决这个问题,首先需要明确家庭政策的含义。家庭政策是一个引发争议的概念,本书的第1章第1.1节就详细分析了界定这一概念存在的三重困难,并提出了三种不同的界定标准。欧盟成员国^①多属于发达的工业化国家,大都有实行家庭政策的传统。但经济发展水平的相似性和政策实践的长期性却未能保证这些国家的家庭政策概念高度趋同。由于受到福利体制、政治思想、意识形态和宗教传统的不同影响,欧盟成员国对家庭政策概念的理解也有所不同。尽管存在着种种细微差异,但从各国家庭政策的总体特征和基本内涵来看,还是可以对家庭政策概念作出如下界定:家庭政策是直接以家庭资源与家庭行为为对象,采取假期安排、经济支持以及提供服务等方式满足家庭需求的政府行动与计划。

按照这个定义,欧盟条约并没有在家庭政策方面为共同体提供专属的权限,因此相应而言,目前尚不存在“欧盟家庭政策”。但在社会保护、就业、社会包容与人口等广泛的社会政策领域中,欧盟条约却为共同体提供了行动的合法性与权威性。事实上,这些领域中的许多部门或政策内容都与家庭政策有着密切的联系,如性别

^① 笔者注:在2004年欧盟东扩前的15个成员国。如无特别说明,本书所指的“欧盟成员国”都是此意。

平等、自由流动、反社会排斥、儿童与老人的照料等。通过这些内容，欧盟层面逐渐构建起以家庭为行动客体的政策框架，其政策核心是协调就业与家庭生活的关系，政策客体是在职员工的家庭，主要实施手段是假期安排和工作时间调整。虽然由于缺乏独立的发展路径和法律权限，欧盟层面家庭政策的内容还比较单薄，政策的目标群体还比较有限，但欧盟层面家庭政策的制定与实施，却至少体现了欧盟力图将家庭政策纳入超国家层面发展轨道的意图。这种通过家庭政策来促进欧盟成员国实现社会联合的努力，无疑是颇具震撼性和革命性的创举。它反映了超国家机构推进欧洲一体化的探索精神和执著信念，并为其他国际组织的类似举动提供了理论和实践的参考。

1.3

家庭政策研究综述

家庭政策研究始于20世纪40年代。出于对人口规模与人口结构变化的担忧，早期的家庭政策研究通常与人口政策研究联系在一起。^①奠定家庭政策比较研究基础的是大卫·格拉斯（David Glass）于1940年出版的《欧洲的人口政策与人口流动》一书。^②格拉斯列举了英国、法国、比利时、德国、意大利以及斯堪的纳维亚国家在人口政策与人口流动方面的事例。他指出，虽然生育率下降受到这些国家政府的普遍关注，但各国却采取了不同的应对措施：法国、比利时、意大利与德国采取了明确鼓励生育的政策，如

① 人口政策的客体是人口的规模和结构，它是国家针对引发人口生育、死亡、迁移和转变的各种因素而采取的相应对策。它与家庭政策有措施重合的地方，但两者并不完全相同。比如为了鼓励人口增长而实行的优生优育政策既是人口政策又是家庭政策；而为家庭提供支持与帮助的儿童照料服务则只是家庭政策。

② Glass, D. (1940), *Population Policies and Movements in Europe*, Oxford: Clarendon Press.