



欧盟社会政策发展中的特点、成就与问题

严双伍 石晨霞

摘 要: 欧洲一体化的发展不仅是一个经济整合的过程,也是一个社会整合的过程。欧盟社会政策是欧洲一体化的重要组成部分,并在其中发挥着独特的基础性作用。经过 60 年的努力,欧盟社会政策形成了独特的发展特点,实现了三大转变。与此同时,也在政策内容、理念、实践等各方面取得了较大成就。但是,其目前的发展仍面临诸多挑战,如何有效应对这些挑战,直接关系到欧盟社会政策未来的发展速度和水平。

关键词: 欧盟社会政策; 成就; 问题

社会政策与经济政策相对应,它的核心是解决社会发展中的公平与再分配问题,并具有维护社会稳定、促进经济发展的功能,主要包括社会保障、社会福利、社会救济以及就业、医疗等内容。欧盟层面的社会政策是欧洲一体化在社会领域的体现,它的主要目的是在欧盟范围内协调成员国的社会政策,积极推动各国在该领域的合作,并最终在欧盟层面形成一套一体化机制,从而保障欧洲公民的基本社会权利和社会利益,同时促进欧洲社会一体化的发展。1951 年,《建立欧洲煤钢共同体条约》的签订标志着欧盟社会政策^①的诞生,在这之后的 60 年中,伴随着欧洲一体化的扩大和深化,欧盟社会政策经历了五个发展阶段,形成了独特的发展路径,实现了很多突破,同时也存在诸多问题。

一、欧盟社会政策的发展特点

欧盟社会政策的发展经历了五个阶段,在不同阶段呈现出不同的发展特点,但纵观其整体发展历程,不难看出欧盟社会政策在这 60 年中实现了不少转变,形成了独特的发展路径,这是它区别于一体化其它领域的重要特征。

(一) 附属性向独立性的转变

经历 60 年发展演变,欧盟社会政策的地位和性质发生了非常大的转变,逐步从附属经济一体化到实现独立、并最终发展成为一体化的重要基石。在此过程中,伴随着人们在该问题上认识的转变,欧盟社会政策逐渐从人们视线的边缘走向中心。

事实上,欧盟社会政策最初只是作为西欧国家发展经济一体化的应急性、配套性措施而提出来的,政策内容非常有限,且与经济一体化紧密相联。在一体化启动之初,欧洲国家的精力主要放在加强各国在经济方面,尤其是煤炭、钢铁等主要工业领域的合作与协调,其他领域的合作都是作为经济一体化的辅助性补充而存在,并为经济一体化服务。尤其是其中的共同社会政策,主要是为了协调跨国流动工人的社会保障、工资、人身安全、健

^① 为了便于论述,除特别说明,本文中“欧盟社会政策”泛指 1951 年煤钢共同体建立以来的欧共体和欧盟两个阶段的社会政策。

康等问题,保证劳动力的自由流动以及经济一体化的顺利推进。由此可见,欧盟社会政策是作为经济一体化的结果,而不是前提^①。另外,从人们的认识上来看,当时包括欧盟层面、各个成员国政府以及普通民众都只是将欧盟社会政策视为经济一体化的附属品,并没有真正意识到发展共同社会政策的意义和价值,也没有推动社会政策领域一体化的主观愿望。

但是,欧盟社会政策的发展并未因这种附属性而停滞。在经历了40多年的依附性发展之后,欧盟社会政策逐渐走向独立。这种转变开始的标志是1992年《马斯特里赫特条约》及其附件《社会协定》的签订。条约对社会政策的作用有了新的认识,将社会政策作为一个单独的部分做了明确而细致的规定,将其视为与经济一体化同等重要的一体化领域,并通过随后的一系列社会行动计划(SAP)加以实施,这样,欧盟社会政策初步实现了独立。1997年《阿姆斯特丹条约》将《社会协定》纳入联盟条约,从而在法律上确认了这种独立性。另外在政策内容上,也逐步超越那些与经济一体化直接相联的领域,开拓了新的政策空间。2000年的《社会政策议程》更加明确地厘清了经济政策、社会政策、就业政策三者之间相互影响与制约的平衡关系,也是对欧盟社会政策独立性的肯定。至此,欧盟社会政策真正实现了从附属性向独立性的转变,这种转变既是欧盟社会政策发展的集中体现,更是一体化逐渐走向成熟的标志。

(二) 手段性向目的性的转变

欧盟社会政策的整体发展进程,同时也是欧盟社会政策从手段性向目的性转变的过程。所谓手段性,主要强调它是促进经济一体化发展的手段,这个特点与其所处的附属地位紧密相关;与此相应,目的性则强调欧盟社会政策本身就是发展目标,这与其独立性相关^②。

欧洲一体化始于经济、基于经济、也重于经济,这种特点决定了一体化初期的发展主要围绕经济问题展开,其他领域的协调与合作都是服务于经济一体化发展的手段,欧盟社会政策即是其中之一。这一点从欧盟一些条约的具体条款中有所体现。比如在早期的条约中,社会政策是属于经济政策的一个部分,工人自由流动及其对他们的社会保障条款被置于条约的“四项基本自由章节”之下,而非“社会政策章节”之下^③。另外,在一体化的发展过程中,欧盟社会政策的主要功能往往是为了解决经济一体化发展中出现的社会问题,同时在应对这些问题的过程中逐渐发展成熟,但这是一种被动的、反应式的发展模式,从长远来看,并不利于欧盟社会政策的全面发展。

然而,随着一体化的发展以及社会政策实践的推进,进入90年代后,欧盟逐渐从单纯倚重经济一体化,开始迈向经济一体化、政治一体化和社会一体化均衡发展的新阶段^④,社会政策也成为一个独立的发展领域,开始由经济一体化的手段转向以自身的发展为目标,渐渐实现了从手段性向目的性的转变。

(三) 生存型向发展型的转变

社会政策本身包含不同层次的内容,大体上可划分为生存型和发展型两类。前者用以保障最基本的生存问题,包括生命安全、身体健康、基本生活条件等;后者则更注重人的长远发展,包括提高生活质量、提升人的技能和素质、维护人的社会权利等。与此同时,两者之间也是相互影响的关系。一般来讲,社会政策最初的发展都是从生存型政策开始的,经过一段较长的发展期后,公民或社会均具备了基本的条件,发展型社会政策才会逐渐发展起来,因此生存型政策是基础,发展型政策是在此基础上的提升和扩展。但是两者之间并不是替代关系,它们之间更常见的是相互交织、相互影响的状态。

伴随着一体化的发展,欧盟社会政策实现了从生存型向发展型的转变。最初的政策内容更多的是满足流动工人的基本生活条件,保障工作环境的安全和工人健康,实现工资平等等,这一类型的政策虽然有助于直接解决人们遇到的现实问题,但是却割裂了社会政策与经济政策之间的联系,使它成为一种单纯性的消费,不具备可持续性。进入90年代后,欧盟社会政策在内容上从以再分配和消费为导向,转

① Linda Hantrais. *Social Policy in the European Union*. London: Macmillan Press Ltd., 2000, p. 5.

② 石晨霞:《欧盟社会政策的发展及其特点与动力》,载《理论月刊》2011年第8期,第158页。

③ 郑春荣:《论欧盟社会政策的困境与出路》,载《社会主义研究》2010年第3期,第117页。

④ Mark Kleinman & David Piachaud. "European Social Policy: Conceptions and Choices", *Journal of European Social Policy* 1993, 3(1), p. 5.

变为提高人的素质和技能、提升人们应对风险的能力^①,这是一种投资于人的政策,而不是单纯的消费于人。自1997年“阿约”签订以来,这种将社会政策不再单纯地看作负担或成本,而是一种生产性要素^②的社会政策理念越来越多地贯穿于欧盟政策性文件中,从而超越了生存型政策的局限,同时,欧盟社会政策也完成了一次自身发展模式的嬗变。

二、欧盟社会政策发展取得的主要成就

欧盟社会政策不仅在发展过程中形成了独特的发展特点,而且在政策内容、法律基础、政策理念、政策实践等方面均取得了比较显著的成就。对这些成就进行梳理,既是对过去发展历程的总结与评估,也是为未来的发展奠定基础。

(一) 政策内容的扩展与深化

社会政策是一种基本的政策类型,政策内容的扩展则是其发展的重要标志。在欧盟社会政策60年的发展历程中,其政策内容逐步实现了较大范围的丰富和拓展。在欧盟社会政策发展之初,其政策内容只局限于保障煤钢工人自由流动的基本健康与安全问题,范围较窄,而且基本上都是与经济一体化紧密相关的领域。然而随着社会政策实践的推进,人们对社会政策内容的认识也不断深化,不再局限于之前的政策范围。因此到80年代,社会政策的内容扩展到劳资对话、男女同工同酬等。到90年代以后,社会政策的内容进一步扩展到职业培训、教育、年轻人工作、文化和公共健康等方面,并将就业政策、社会容纳和社会保护等新的内容纳入政策体系,从而使欧盟社会政策的内容得到了充实,也使其整体发展水平得以提升。

另外,欧盟社会政策除了在政策范围上实现拓展之外,还在一些具体的政策内容上得到深化。一方面,在欧盟社会政策的传统领域,如职业健康与安全、劳动力自由流动、男女同工同酬等方面对原有的指令进行了更新^③,从而使社会政策逐步适应政策实践的发展;另一方面,欧盟不仅将就业政策置于社会政策的中心位置,而且在新的就业政策中,细化了其实施细则,使比较笼统的政策内容更具操作性,从而有利于推动政策的实施。总体而言,欧盟社会政策是一个不断发展的范畴,其政策内容具有开放性的特点^④。因此,随着欧盟社会政策实践的推进,会有愈来愈多的社会问题与相关政策行动纳入其中,而且,政策的执行和实施也会更加细化并逐步完善。

(二) 法律基础的夯实

欧盟社会政策的发展既有赖于欧盟层面相关机制的规范,也有赖于相应的法律保障作支撑,60年的发展历程也是欧盟社会政策法律基础不断强化与夯实的过程。20世纪50年代一体化启动之初,社会政策作为一体化的边缘领域并未受到足够的重视,也没有获得完全的法律地位。1961年颁布的《欧洲社会宪章》,详细规定了共同体公民的基本社会权利,但是社会宪章对这些基本权利的规定并不具有法律约束力,因此导致对这些权利的保障只能流于形式。1989年的《欧洲工人基本社会权利宪章》也存在同样的问题。1992年,《马斯特里赫特条约》增加了一个专门针对社会政策的《社会协定》作为附件,虽然系统地提出了社会政策发展的框架,但是由于英国在该议题上的“选择退出”(Opt Out)立场导致条约的分裂^⑤,也使《社会协定》未能获得真正的法律效力。直到1997年《阿姆斯特丹条约》签订之后,英国主动放弃了该立场,从而使《马斯特里赫特条约》的《社会协定》真正纳入联盟条约中,由此社会政策在法律上得到了确认。之后在2004年,《欧盟宪法条约》试图赋予其完全意义上的宪法基础,这是欧盟社会政策从诞生以来始终追求的目标,不幸的是该条约遭到法国、荷兰的否决,尽管如此,欧盟通过努力协调最终通过了简化版的《里斯本条约》,该条约基本保留了《欧盟宪法条约》的社会政策内容。完全法

① 张伟兵:《发展型社会政策理论与实践——西方社会福利思想的重大转型及其对中国社会政策的启示》,载《世界经济与政治论坛》2007年第1期,第88页。

② 关信平、郑飞北:《〈社会政策议程〉、欧盟扩大与欧盟社会政策》,载《南开学报(哲学社会科学版)》2005年第1期,第17页。

③ 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,第19页。

④ Mary Daly, "EU Social Policy after Lisbon", *Journal of Common Market Studies* 2006, 44(3), p. 475.

⑤ 郑春荣:《欧洲社会一体化进程述评》,载《德国研究》2003年第2期,第20页。

律地位的获得使欧盟社会政策的发展迈入了一个崭新的阶段。

（三）政策理念的创新

在欧盟社会政策的发展过程中，其政策理念也实现了不断创新。

第一，“欧洲社会模式”(European Social Model)的提出是欧盟社会政策在理念上实现的一次重大突破。2000 年欧盟委员会通过了《社会政策议程》，其中首次提出了“欧洲社会模式”，并强调要将欧盟的社会政策与经济政策、就业政策置于同等地位，并对这三者之间的互动关系作了明确的阐释(见图 1)。首先，总体上看，经济政策、社会政策、就业政策三者是相互影响、相互制约的关系；其次，经济政策为社会政策、就业政策发展提供经济动力，相反，后两者也有助于增强经济发展的竞争力；第三，经济发展、就业率的增加是提升社会质量的关键，同时，社会聚合水平的强化则既有利于就业水平的提高，也有利于经济的顺利发展；最后，充分就业是经济发展的重要标志，也是社会政策发展的基础；同时，后两者的健康发展也有利于提高就业水平和工作质量。

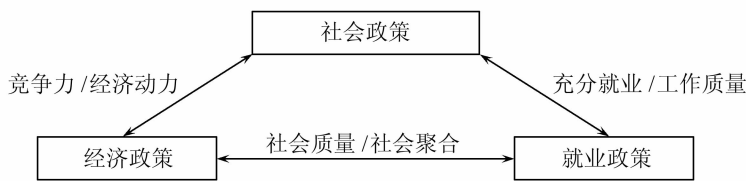


图 1 《社会政策议程》中关于“欧洲社会模式”的图解

资料来源：田德文：《欧盟社会政策与欧洲一体化》，第 26 页。

第二，在政策执行理念上，欧盟将“开放式协调”(Open Method of Coordination, 简称 OMC)作为社会政策领域的主要执行方式。“开放式协调”主要是指欧盟吸纳更多的行为主体进入政策制定过程，加强彼此之间的合作，为交流最佳政策实践降低交换成本，并经常性地、制度化地对政策的执行进行评估和监督的一种方法^①。之前很长一段时期内，欧盟社会政策的执行方式以指令(Directive)为主，与指令相对应的“开放式协调”是一种“软协调”。“阿约”之后，欧盟更多地采用更加灵活的“开放式协调”。从本质上讲，这是欧盟在自身权能相对较弱的领域，加强对成员国政策协调的一种灵活应对方式，这种“软协调”有助于克服成员国间的差异，促进它们之间的政策趋同。这种方式最初多应用于就业政策，随后扩展到社会政策的其他领域。

（四）政策实践的突破

欧盟社会政策在政策实践中也取得了不小的成绩。首先，20 世纪 80 年代以来，严峻的失业问题困扰着欧盟国家，为此，欧盟社会政策在 90 年代将促进就业作为其中心任务来推动，创造了大量就业岗位，为缓解就业压力发挥了积极的作用。欧盟社会政策为失业人员提供职业培训和教育的机会，从而提高了再就业率，这些积极的政策实践都取得了很好的效果。其次，男女同工同酬是欧盟社会政策的重要内容。欧盟一直重视帮助妇女实现平等的就业机会，在此政策实践的推动下，妇女就业率不断提高，男女工资差别的状况得到明显改善。再次，欧盟在保障工人健康与安全方面的效果也非常明显，欧共体在社会政策发展的早期就在这方面制定了最低标准，这对于保障工人的基本生命安全和健康状况具有不可忽视的作用。另外，欧盟通过促进劳资对话、协调劳资双方矛盾，为争取工人权利做出了贡献。最后，欧盟社会政策也为老年人、伤残者提供帮助，让那些完全或部分丧失劳动能力的弱势群体能在社会的帮助下脱离贫困与无助状态，这也是欧盟作为国际上发达地区的重要标志。除此之外，从 20 世纪 70 年代实施第一个社会行动计划以来，欧盟的社会行动领域不断拓宽，行动计划数量也不断增多，这些社会行动计划有力地推动了具体政策的实施。

① 张 浚：《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》，载《欧洲研究》2010 年第 2 期，第 19 页。

三、欧盟社会政策发展中面临的挑战

欧盟社会政策虽然取得不小的成就,但在发展过程中仍然存在若干问题,这既有其内在发展原则的内在原因,也有经济等方面的外在因素的影响,同时还面临着欧盟东扩后巨大的财政负担以及如何协调新老欧洲国家社会政策等诸多难题。另外,严峻的失业问题和老龄化问题也给欧盟社会政策的发展提出了挑战,所有这些都是欧盟社会政策在未来发展中必须应对的问题。

(一) 欧盟社会政策发展相对滞后及其原因

社会政策是欧盟整体发展中一个相对缓慢、相对薄弱的环节。从其发展进程来看,无论是发展速度还是发展程度都是相对滞后的。一方面,发展速度缓慢。欧盟社会政策历经五个阶段60年的发展,其中近35年的时间里基本上处于缓慢推进的状态,从1951年欧盟社会政策诞生到70年代前期,欧盟社会政策的发展在这20多年中基本上只是围绕着三大基础条约^①来进行,而这些条约的内容都是非常专业而狭窄的,因此在此范围内的社会政策发展也是非常有限的。从70年代中期到80年代中期的这10年左右的时间里,由于受到当时石油危机、经济增长乏力等因素的影响,欧洲一体化发展速度明显放慢,而社会政策领域除了在1974年、1978年和1984年实施了几个社会行动计划之外,在社会政策的立法上或实施上均未有明显进展,仍处于低速发展状态。从1986年《单一欧洲文件》开始到目前为止的20多年中,虽然社会政策逐步走出了低速发展的状态并取得了很多突破,但是与经济一体化相比,发展速度仍然显得微不足道,发展程度也非常有限。到目前为止,欧盟社会政策的内容很大程度上依然局限于与经济一体化相关的领域,比如社会政策的中心内容——就业政策,它的发展也是源于欧盟为推动经济一体化的考虑。另外,在欧盟层面仍然没有一种强有力的机制来保障社会政策在成员国的顺利实施,许多社会政策在从欧盟转化为成员国政策的过程中,时间上总是要拖得很久,在程序上也要经过重重考验,因此,一些政策的实施效率和效果并不令人满意。除此之外,欧盟社会政策经过60年的发展,在传统社会政策的关键领域,如社会保障等再分配领域仍然没有涉足。

当然,欧盟社会政策发展滞后主要是两方面因素共同作用的结果,既有辅助性原则的限制,也有经济方面的外部因素。

1. 辅助性原则是欧盟社会政策发展滞后的根本原因

与经济一体化相比,欧盟社会政策的发展相对滞后,一体化发展程度较低,其主要原因是社会政策领域的发展长期受到“辅助性原则”(subsidiarity)的限制,即社会政策的主体是主权国家,只有当这些国家难以有效解决相关社会问题的时候,或是它们认为由欧盟出面解决这些问题更加有效的时候,一项社会政策才会从成员国层面上升为欧盟层面,这一原则始终影响着欧盟大规模并实质性地介入该领域^②,也将在制度层面上限制欧盟社会政策未来的发展。

首先,从政策范围上看,“辅助性原则”为欧盟社会政策的发展确定了基本范围和界限,即只有当某项社会政策已经成为“与共同体事务有关”或“成员国共同关心”的问题时,才有可能在这个领域采取行动^③。虽然这是基于社会政策自身特点作出的现实选择,但同时也导致欧盟社会政策的发展程度远低于经济一体化领域,因为该原则从最初就为社会政策的发展限定了一个上限。

其次,从欧盟的权能上来看,“辅助性原则”从根本上限制了欧盟获得更大权能以解决社会领域问题的可能。一体化过程从某种意义上说是一体化组织的权能独立并逐渐强化的过程,与此相伴随的是民族国家主权的让渡和共享程度逐渐加深的过程^④。从这个角度来讲,“辅助性原则”限制了欧盟权能的增强,因此可以认为它是欧盟社会政策发展滞后的重要原因。

①三大基础条约分别指:1951年《建立欧洲煤钢共同体条约》、1957年《建立欧洲原子能共同体条约》、1957年《建立欧洲经济共同体条约》,后两者统称为《罗马条约》。

②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》,载《南开学报(哲学社会科学版)》2000年第2期,第84页。

③田德文:《欧盟社会政策与欧洲一体化》,第274页。

④Graham Room. "Social Policy in Europe: Paradigms of Change", *Journal of European Social Policy* 2008, 18(4), p. 347.

2. 经济发展缓慢是欧盟社会政策发展滞后的重要原因

从 20 世纪 90 年代以来,欧盟经济长期陷于增长乏力的状态,与美国形成较大差距(见表 1)。经济缺乏活力不仅影响到经济一体化的推进,同时也必然波及到欧盟社会政策的发展。一方面,经济因素与社会政策之间有着千丝万缕的联系,经济状况的好坏直接影响着社会政策的发展,因为经济增长是解决失业问题的根本所在,同时对共同财政资金的筹措、社会基金规模的扩大、成员国社会福利政策的逐渐趋同等发挥着至关重要的作用^①。另外,尽管欧盟社会政策不涉及最根本的再分配问题,但是社会政策从本质上仍然属于消费。没有有力的经济增长作支撑,没有强有力的生产,这种消费无从谈起。另一方面,经济一体化的发展是欧盟社会政策产生与发展的根本动力,如果经济一体化受到影响,社会政策必然也不会顺利推进。经济长期低迷既不利于经济一体化的深化,也不利于社会政策的快速推进。除了经济增长缓慢之外,经济发展不平衡也是欧盟社会政策发展滞后的重要因素。随着一体化在范围上的不断扩大,经济发展失衡的状况将持续存在。而且,2009 年金融危机蔓延到欧洲,并重创欧盟经济,使欧洲一体化陷入困境,在这样的背景下,我们很难期待欧盟社会政策能有较快的发展。

表 1 2000 年以来三大主要经济体 GDP 增长率(%)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 预测	2012 预测
欧盟	3.9	2.0	1.2	1.3	2.5	2.0	3.2	3.0	0.5	-4.2	1.8	1.8	1.9
美国	4.1	1.1	1.8	2.5	3.6	3.1	2.7	1.9	0.0	-2.6	2.9	2.6	2.7
日本	2.9	0.2	0.3	1.4	2.7	1.9	2.0	2.4	-1.2	-6.3	4.0	0.5	1.6

资料来源:根据欧盟统计局数据整理,见 <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsieb020,2011-06-07>。

(二) 欧盟东扩增加了欧盟社会政策发展的难度

2004 年,欧盟实现了历史上规模最大的一次扩大,“统一欧洲”的梦想又向前迈进了一步。但是,东扩在带来机遇的同时,也带来不少问题,尤其对欧盟社会政策的影响非常明显。

首先,欧盟东扩以来,随着大批经济发展水平较低的中东欧国家一拥而入,欧盟贫富差距骤然拉大。新成员国在国民生产总值、人均收入、就业水平和劳动力成本等方面都与老成员国存在着巨大差距。同时,从新成员国内部来看,其经济发展水平也是参差不齐。其中斯洛文尼亚、塞浦路斯等相对富裕的国家,它们的人均 GDP 达到欧盟平均值的 60%多;但是波兰、拉脱维亚等国家的发展水平相对落后很多,人均 GDP 不及欧盟平均水平的一半^②。一体化在一定程度上是一个“均质化”的过程,而东扩却增加了它的异质性,因此巨大的经济差距对欧盟社会政策的发展是非常不利的。

其次,欧盟促进成员国社会政策趋同的目标随着大批中东欧国家的入盟变得更加困难。由于许多中东欧国家在冷战期间奉行的是苏联式的国家保障模式,这与欧盟许多老成员国奉行的联邦德国式的大陆模式存在很大差别^③,这无疑加大了在政策协调与实施方面的难度,而且需要很长时间的磨合与适应。

再次,欧盟东扩加重了欧盟的财政负担。欧盟社会政策虽然不同于主权国家内部的社会政策,但是从本质上讲,它也属于传统意义上的社会再分配领域,因此,财政问题是必然要考量的现实因素。在欧盟社会政策领域中,社会基金(Social Fund)的规模非常有限,随着中东欧国家的加入,欧盟自有财源的增长幅度并未能与社会基金的支出幅度相匹配^④。因此,在这一问题上,新老成员国的矛盾与分歧也是不可避免的,这也不利于欧盟社会政策的发展。

(三) 日益严峻的社会问题是欧盟社会政策发展面临的现实挑战

欧洲是世界上社会发展程度较高的地区之一,尤其是西欧和北欧国家,它们最早进入工业社会,在

①杨逢珉:《欧盟推行社会政策的实践与障碍》,载《世界经济与政治》1997 年第 2 期,第 55 页。
②Onno Hoffmeister, *Inequality of Personal Income in the Enlarged EU: The Role of the Welfare State, Regional Cohesion Policies and Economic Integration*, Luxembourg Income Study Working Paper Series (No. 440), 2006, p. 10.
③Petra Böhnke, “Are the Poor Socially Integrated? The Link between Poverty and Social Support in Different Welfare Regimes”, *Journal of European Social Policy* 2008, 18(2), p. 140.
④Gerda Falkner, “Forms of Governance in European Union Social Policy: Continuity and/or Change?”, *International Social Security Review* 2006, 52(2), p. 84.

社会福利、社会救济等社会政策领域的起步较早,因此其社会福利水平也较高。但是,从20世纪七八十年代开始,欧洲的福利国家频频陷于危机,高福利带来的问题越来越多。因此,欧洲国家在社会政策领域进行了一定程度的改革,但是效果并不明显,到目前为止,许多社会问题依然困扰着欧洲各国政府,其中最主要的就是失业问题、人口老龄化问题等。这些问题的出现,一方面为欧盟层面社会政策的发展提供了契机,另一方面对其发展却是一个巨大挑战。

第一,失业问题。近些年来,居高不下的失业率始终困扰着欧盟国家。从2000年到2011年前两个季度来看,欧盟的失业率基本上在7%—10%之间,其中在2007年第四季度到2008年上半年期间,欧盟27国失业率保持在7%以下,而欧元区17国失业率的最高水平在2010年突破10%^①。总体来看,近十几年来,欧盟国家的失业问题比较突出,这对欧盟社会政策的发展是一个巨大挑战。

第二,老龄化问题。欧洲是老龄化形势最严峻的地区,应对老龄化问题也是欧盟社会政策的重要任务之一。按照国际上通常的定义,如果一个国家或地区的60岁以上人口达到总人口的10%,或者是65岁以上人口达到总人口的7%,那么这个国家或地区就进入老龄化社会^②。据统计,由于医疗条件的改善、人的平均寿命延长、青年人的生育年龄越来越大、新生儿的出生率降低等因素的影响,从2005年到2030年的25年中,欧盟各国从15岁到64岁的工作人口将会下降2000万,而55岁到64岁的中老年工作人口将会增加1400万,80岁以上的老年人口将会从目前的1900万剧增到3400万^③。按照2008年的数据来看,欧盟公共与私人医疗支出将占到GDP的8.3%,到2030年,与老龄化相关的医疗支出将占到GDP的11%^④。因此,人口老龄化将给欧盟社会政策的发展带来巨大的压力。欧盟负责就业与社会事务的委员拉斯洛·翁尔多表示,“人口寿命增加的同时,劳动力规模却在减少,必须要制定相应的政策,鼓励家庭在工作和生育方面实现更好地平衡。”^⑤这些问题都将在较长一段时间内影响欧盟社会的发展,也将是欧盟社会政策的中心议题。

综上所述,欧盟社会政策经过60年的发展,既取得了一定成就,也存在一些问题。可以说欧盟社会政策是在不断解决困难与矛盾的过程中实现突破并取得成就的。基于此,对于其未来发展前景的判断也不宜过于悲观。但是从现实的角度分析,一方面,由于欧盟遭受到金融危机的沉重打击,随后几个南欧国家又陷入棘手的主权债务危机,至今难以脱身,欧洲一体化发展面临严峻的考验,在这样的背景下,很难想象欧盟会有更多的精力去推动社会政策的发展。另一方面,由于欧盟社会政策在发展过程中存在的内生性问题,决定了它缺乏有力的政治和财政力量替代民族国家的社会政策和机制,欧盟层面的社会政策只能在它有限的范围内发展^⑥。因此,其未来的发展方向并非是一个社会政策联盟,而可能更倾向于在社会层面逐渐强化合作与协调的低层次联合机制^⑦。当然,欧盟社会政策的发展已经具备了一定基础,并形成其独立的发展路径,因此其未来的发展也会逐渐摆脱过分依赖外在因素的状况,走出一条有自身特色的发展之路,并在此基础上为欧洲一体化的整体发展提供坚实的社会基础,也会从公民权的角度为欧盟确立更广泛的合法性,从而真正找到解决“民主赤字”和“精英与民众相脱离”等问题的有效方法。

■作者简介:严双伍,武汉大学政治与公共管理学院教授,历史学博士,博士生导师;湖北 武汉 430072。

石晨霞,武汉大学政治与公共管理学院博士生。

■基金项目:武汉大学“985工程”三期拓展项目

■责任编辑:叶娟丽

① 参见欧盟统计局, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-31052011-BP/EN/3-31052011-BP-EN.PDF, 2011-06-04。

② 陈友华:《人口老龄化与城市社区老年服务网络建设》,载《南京大学学报(哲学社会科学版)》2002年第5期,第21页。

③ 李力:《欧盟积极应对人口老龄化》,载光明网, <http://www.gmw.cn/01gmrh>, 200-10-15。

④ 中国驻欧盟使团网:《欧盟积极应对老龄化社会挑战》,载 <http://www.chinamission.be/chn/zogx/kjhz/t820338.htm>, 2011-05-06。

⑤ 吴乐珺:《欧盟人口老龄化趋势加重》,载人民网, <http://www.people.com.cn>, 2011-04-29。

⑥ Robert Geyer, “The State of European Union Social Policy”, *Policy Studies* 2000, 21(3), p. 257.

⑦ Mark Kleinman, “The Future of European Union Social Policy and Its Implications for Housing”, *Urban Studies* 2002, 39(2), p. 347.