

# 欧盟社会治理研究述评

蔡雅洁

**内容提要:** 社会政策、公民参与和移民治理是当前欧盟在社会层面上推进治理的三个重要领域,学界对这三个议题的研究不但勾勒出了欧盟在上述领域内进行治理的理念举措、制度设计与政策实践,同时也对其经验得失进行了分析与探讨。梳理中外学界既有研究中有代表性的著述,既可了解欧盟在社会治理的不同领域内所建构的基本框架,又能够探知学界在上述议题研究中的理论取向。

**关键词:** 欧盟 社会治理 社会政策 公民参与 移民治理

自 20 世纪 90 年代以来,随着欧洲一体化程度的加深,欧盟对直接影响到各国民众日常生活的诸多领域的干预权限不断加强,但在此过程中,却不得不面对一个尴尬的问题:直至 21 世纪前夕,一方面,欧洲人不断地期待能从欧洲层面上解决各国社会面临的一些重要问题,另一方面,欧盟却仍然引不起各成员国公民的兴趣,大多数欧洲人感到自己与欧盟行动毫不相干,如此情势使得欧盟面临严重的合法性危机。在此背景下,2000 年初,欧盟就开始提出将治理作为一个战略目标,关注如何善用欧洲民众所赋予的权力,提高欧盟机构的效率,提升欧盟政策与民众的相关性及其解决各类问题的能力,改善决策机制,增强其政策的灵活性与协调性等。欧盟治理被赋予“加强欧洲民主和提高欧盟机构合法性”的使命,并“使欧盟变得人人可懂”。<sup>①</sup>

<sup>①</sup> 相关内容可参见法国学者蒙塔涅尔(Maxime Montagner)的文章:“Le Livre blanc sur la gouvernance européenne, Une initiative de la Commission Européenne pour tenter de renforcer la démocratie et d'accroître la légitimité des institutions de l'Union Européenne”, 刊载于法国治理研究所(Institut de recherche et débat sur la gouvernance)的官方网站:<http://www.institut-gouvernance.org/fr/document/fiche-document-58.html>。

作为欧洲一体化进程中一个重要的政治与理念产物,欧盟治理是近年来欧洲研究中的一个热门话题。根据欧盟于2001年发布的《欧盟治理白皮书》<sup>①</sup>(European Governance: A White Paper)的界定,“治理”是指在欧洲层面上影响权力行使方式的各种规则、程序和行为,尤其是在涉及公开、参与、责任、效力和协调的方面。而且,公开、参与、责任、效力和协调也在此白皮书中被认作为是欧盟实现善治的基本原则。<sup>②</sup>

欧洲治理涉及多个领域,并且具有多元的治理结构。<sup>③</sup>鉴于当前欧盟所面临的问题,如何提升各国民众对欧盟的关切程度,增进彼此的距离,是欧盟治理中的一个重要议题,就此而言,它在社会层面的治理则更具直接的影响力。<sup>④</sup>本文使用的“社会治理”的概念是对欧盟在社会层面上所施治理的统称。<sup>⑤</sup>

从社会治理的角度来考察欧盟治理问题,有三个议题在当下显得至关重要:社会政策、公民参与和移民治理,它们既是欧盟从社会层面上推行治理的重要内容,也关系到欧盟整体治理的成效。本文重点关注的是欧盟治理在上述三个领域内的理念举措、制度设计与政策实践,以及学界对此议题研究的代表性论述,以期在勾勒欧盟社会治理的基本面貌的同时,反映近年来学界对此议题的基本认知。

## 一 社会政策与欧盟社会治理

不断完善社会政策的内容与落实机制是欧盟社会治理的一个重要内容,更是其推进整体治理的一个重要工具。不过,需要指出的是,欧盟将社会政策纳入

① 《欧盟治理白皮书》被认为是对欧盟民主赤字的回应,它的出台旨在欧盟机构内部引发讨论,虽不具备法律效力,但却具有倡议与建议的作用。

② 有关《欧盟治理白皮书》的英文文本可参见:[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001\\_0428en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf)。

③ 就欧盟治理结构的定性而言,学界普遍存在两种比较有代表性的观点:一是最为普遍的看法,认为欧盟是一种“典型的超国家治理”的结构;二是认为尽管在特定领域或事项上具有某些超国家的因素,但在本质上欧盟是一种“政府间治理或国家间治理”的结构。实际上,欧洲治理具有多元结构,在不同的议题上表现出不同的结构模式,换句话说,欧盟治理其实并不存在一种单一的方式,超国家治理结构、国家间或政府间治理结构、准联邦治理结构、功能联邦治理结构、新组织主义等均有所体现。相关内容参见曾令良:“欧洲联盟治理结构的多元性及其对中国和平发展的影响”,《欧洲研究》2008年第3期。

④ 在法国前总理拉法兰(Jean-Pierre Raffarin)看来,治理是一个超越先前政策的新理念,它应特别重视社会对话,是旧式统治风格的现代化,其观念尤其突出了欧盟在社会层面上加强治理的重要性。相关内容参见[法]让-皮埃尔·戈丹:《何谓治理》,钟震宇译,北京:社会科学文献出版社2010年版。

⑤ 尽管欧盟在其相关的官方文件中并没有对“社会治理”给予明确的界定,也未将之视为一个专门的概念工具,但是从约定俗成的观念来看,它所指的就是社会层面的治理。

其政策领域的范畴,逐步建构它在这方面的权限职能,是其经济一体化的结果,而非前提。<sup>①</sup> 欧盟60余年的历史表明,其社会政策既实现了范畴的拓展,又在内容上不断深化,具体实施的举措也更加细化。<sup>②</sup> 但是,相较于其他领域,社会政策不仅是欧盟整体发展中一个相对缓慢、相对薄弱的环节,而且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。

### (一) 欧盟社会政策的历史发展

欧盟的社会政策是作为实现社会融合、协调与公正的一种手段实施的,而且保证各国民众的劳动权益在其中占据重要位置。如今,社会协调的观念日益成为欧盟社会政策的核心。<sup>③</sup> 尽管学界对欧盟社会政策体系所经历的发展阶段的划分持有不同意见,但对其政策内容所经历的阶段性显著变化存有共识:政策内容逐步扩展与深化、法律基础不断夯实、政策理念不断创新。

在上世纪70年代初以前,当时的欧共同体在社会政策领域内的权限主要集中在雇员自由流动的实现及其权益保障上,本质上服务于劳动力的自由流动,社会政策的统一更多地是被看做经济一体化的最终结果,而非其先决条件。到80年代中期,社会政策措施被认为跟经济与货币联盟的实现同等重要,欧共同体以其通过的第一份《社会政策行动计划》为基础,在男女平等、劳动法以及劳动保护等领域通过了一系列指令。后来《单一欧洲法令》所规定的在社会政策领域引入特定多数表决机制,使欧共同体得以在雇员的安全与健康领域出台了一系列政策。再后来,作为《马约》附录的《社会政策协定》不仅在实体而且在程序上带来了欧盟社会政策领域的变革,使其行动能力大幅提高。一方面,欧盟可以借用特定多数的机制通过指令在社会政策领域的某些方面制定最低水准;另一方面,《社会政策协定》引入了社会伙伴的听证与谈判程序,使其成为欧盟社会政策领域的“共同立法者”。<sup>④</sup>

欧盟社会政策的发展在不同阶段呈现出不同的特点,形成了独特的发展路径,这是它区别于一体化中其他领域的重要特征。有学者将之概括为三个“转变”:一是表现为附属性向独立性的转变。从1994年欧盟通过的涉及社会政策

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

② 相关内容参见田德文:《欧盟社会政策与欧洲一体化》,北京:社会科学文献出版社2005年版。

③ Yasemin Nuhoğlu Soysal, "Citizenship, Immigration, and the European Social Project: Rights and Obligations of Individuality", *The British Journal of Sociology*, Vol.63, Issue 1, 2012.

④ 相关资料参见郑春荣:“论欧盟社会政策的困境与出路”,《社会主义研究》2010年第3期;Robert Geyer, "The State of European Union Social Policy", *Policy Studies*, Vol.21, No.3, 2000.

的绿皮书和白皮书,到1997年通过关于稳定、增长、就业的《阿姆斯特丹条约》,再到2000年通过《社会政策议程》厘清经济政策、社会政策、就业政策三者之间相互影响与制约的平衡关系,欧盟社会政策逐步从附属于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,而且也逐渐从人们视线的边缘走向中心;二是表现为手段性向目的性的转变。自90年代以来,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,社会政策也成为一个独立的发展领域;三是表现为生存型向发展型的转变。由最初主要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,发展到在内容上从以再分配和消费为导向转变为提高人的素质和技能、提升人们应对风险的能力等。<sup>①</sup>“欧洲社会模式”<sup>②</sup>的提出是欧盟社会政策在理念上实现的一次重大突破,而在政策执行理念上,欧盟将“开放式协调”作为社会政策领域的主要执行方式,也有助于克服成员国间的差异,促进各国之间的政策趋同。

不过,综观欧盟社会政策的发展史可以发现,欧盟主要在雇员的自由流动、劳动保护、劳动法以及男女平等领域取得了比较显著的立法进展,目前欧盟的社会政策措施主要集中在社会规制领域而非社会再分配领域,而且成员国也不愿意把核心的社会政策权限让渡给欧盟层面,尤其在社会保障和社会保护领域。学界也注意到,在社会政策领域内,欧盟各成员国本身就有各自不同的利益诉求和偏好,加之欧盟缺乏集体认同感,它在社会政策方面的行动能力明显有限,影响了其社会治理的成效。<sup>③</sup>但是,在欧盟社会政策的影响下,各成员国的社会政策也逐步地走向了“欧洲化”(Europeanisation),这种变化既表现在各国制度结构的变化,又体现在他们社会关系类型的转变上。<sup>④</sup>

## (二) 欧盟社会政策的不足

学界早就注意到,由于结构的原因,经济一体化和社会政策不可能均衡发

① 相关内容参见周弘:“福利国家向何处去”,《中国社会科学》2001年第3期;严双伍、石晨霞:“欧盟社会政策发展中的特点、成就与问题”,《武汉大学学报》(哲学社会科学版)2012年第1期。

② 在田德文看来,欧盟提出“欧洲社会模式”概念的意义还在于强调它与经济增长和国际竞争力之间的关系,表明了保留其基本价值追求的同时对其进行现代化、全球化进程在内的多种挑战的态度。参见田德文:“欧洲社会模式的深刻困境与未来方向”,《人民论坛》2012年16期。

③ 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。

④ 相关个案研究可参见 Pedro Adão Esilva, “The Europeanisation of Social Policies in Portugal”, *Portuguese Journal of Social Science*, Vol. 10, No. 1, 2011。

展,从而导致了欧洲一体化社会领域的困境,这也突显了欧盟社会治理的难度。<sup>①</sup>但社会政策发展成为欧盟的政策领域,体现了欧盟坚持将社会维度作为市场一体化必要补充的理念。

从欧盟社会政策的发展进程来看,无论是发展速度还是发展程度都是相对滞后的。究其原因,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的影响。首先,辅助性原则是欧盟社会政策发展滞后的根本原因。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;它也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;其次,经济发展缓慢是欧盟社会政策发展滞后的的重要原因。欧洲经济长期低迷,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。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。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的重要因素。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,很难期待欧盟社会政策能有较快的发展。<sup>②</sup>

欧盟东扩也增加了其社会政策发展的难度,随着大批经济发展水平较低的中东欧国家一拥而入,不但欧盟贫富差距拉大,财政负担加重,而且它促进成员国社会政策趋同的目标也变得更加困难。<sup>③</sup>

有研究指出,尽管欧盟社会政策带来了许多明显的积极变化,但它在应对失业、解决贫困问题上的相对脆弱性以及欧盟政策的社会排他性等表现得也很突出。<sup>④</sup>这就突显了欧盟社会治理中需要着力解决的问题。此外,欧盟在社会安全与福利政策方面所具有的权能还是非常有限的,因为各成员国向来将这两个领域视作为他们国家内部政策的议题,并且特别呼吁在此方面采纳辅助性原则,

① 有关学界就此议题的早期讨论可参见[德]贝娅特·科勒-科赫等:《欧洲一体化与欧盟治理》,顾俊礼等译,北京:中国社会科学出版社2004年版。

② 严双伍、石晨霞:“欧盟社会政策发展中的特点、成就与问题”。

③ Gerda Falkner, “Forms of Governance in European Union Social Policy: Continuity and/or Change?”, *International Social Security Review*, 2006, Vol. 52, No. 2, p. 84.

④ Mary Daly, “EU Social Policy after Lisbon”, *Journal of Common Market Studies*, 2006, Vol. 44, No. 3, pp. 461-481.

以避免欧盟对此领域的监管。<sup>①</sup>从欧盟社会治理的长远目标来看,日益严峻的失业、人口老龄化等社会问题是目前欧盟社会政策发展面临的现实挑战。

### (三) 欧盟社会政策的治理体系

欧盟社会政策的实施在制度层面上是一种多层治理体系,其中欧盟机构、成员国、地方政府和其他利益集团分别具有各自的位置与功能,相互之间结成复杂交错的“水平-垂直”关系;这个体系的突出特点是将“治理”与传统民族国家的“统治”结合起来,具有多层次、多中心、网络化的特性。不过,欧盟介入社会政策领域的目标并不是要替代民族国家的社会职能。<sup>②</sup>

吸纳代表劳资双方利益的社会伙伴参与欧盟决策过程也是其社会治理的一个重要层面。社会伙伴参与欧盟决策的途径与角色经历了咨询者、“三方会谈”参与者、立法参与者等转变,社会伙伴能够在欧盟不同的治理模式下以不相同的角色参与欧盟决策过程,这源于欧盟对民主合法性的追求,以及在市场经济与社会团结之间寻求平衡的理念。<sup>③</sup>包括社会伙伴在内的各类代表公民权益的社会组织在欧盟的政策制定、实施与监督中发挥着重要的作用,其角色与功能不容忽视,也成为欧盟社会治理体系中的一个重要组成部分。

## 二 社会组织与欧盟社会治理

《欧盟治理白皮书》特别强调让各类社会组织介入欧盟政治决策过程的必要性,突出了欧盟治理中重视社会参与的维度。而且,在《欧盟宪法条约》和《里斯本条约》中都明确保留了有关“参与民主”的表述:欧盟各机构应通过适当手段,给予公民和代表性利益集团在联盟的一切活动领域中表达和公开交换他们的看法的机会;欧盟各机构应与代表性利益集团和公民社会保持一种开放、透明和定期的对话;欧盟应对相关各方进行广泛的咨询,以确保欧盟行动保持聚合和透明。<sup>④</sup>

在欧洲一体化进程中,欧盟着重加强了代表民众利益的各类社会组织(尤

<sup>①</sup> 相关内容可参见 Jose Maria Gil Robles, “Balance-Sheet of European Social Policy”, *Estudios de Economia Aplicada*, Vol. 27-3, 2009, pp. 591-598。

<sup>②</sup> 田德文:“论社会层面上的欧洲认同建构”,《欧洲研究》2008年第1期。

<sup>③</sup> 相关内容参见杨解朴:“欧盟治理下社会伙伴的角色变化”,周弘、[德]贝娅特·科勒-科赫主编:《欧盟治理模式》,北京:社会科学文献出版社2008年版。

<sup>④</sup> 参见郑春荣:“欧盟委员会与公民社会关系的变迁与反思”,《欧洲研究》2009年第1期。

其是在欧盟层面上)的发展,推进了社会对话的深入,并强调这两个因素在其治理中的作用。<sup>①</sup> 学界普遍认为,欧盟多层治理网络体系为包括这些社会组织在内的各类行为体提供了制度性的渠道。

### (一) 欧盟治理与两个信念体系

在欧盟内部,将公民社会组织纳入欧盟事务的决策机制是在人们对欧盟“民主赤字”的不满与日俱增的压力下才出现的。欧盟制宪大会引入了“参与式民主原则”,将之列为“欧盟民主生活”的又一支柱,其地位仅次于“代议制民主原则”这一支柱,以鼓励公民社会组织能够积极参与欧盟治理。这一转变反映了在欧盟治理问题上欧洲社会中所流行的两个信念体系:一是认为政府在逐渐萎缩,一个新的由各种公私伙伴关系组成的体系正在“参与型国家”里崛起;二是怀疑选举和政党政治是否仍旧是使公共权威合法化的合适机制,以及它们能否给欧盟治理的多层级体系带来民主合法性。这两个信念体系的出现,支持了这样一种期待:新型的治理模式与公民社会组织的融入会引起“良性循环”,既改善欧盟的输入合法性(input legitimacy),也提高欧盟的输出合法性(output legitimacy)。<sup>②</sup>

就参与欧盟治理的公民社会组织而言,欧盟倾向于宽泛的概念,即公民社会组织不仅包括非政府组织,还包括工会和雇主协会(即社会伙伴)、职业协会、公益团体、社会基层组织(如青少年组织或家庭协会),以及旨在让公民参与地方和社区生活的组织(尤其是教会和宗教团体)。<sup>③</sup> 显然,公民社会组织在欧盟决策过程中的各类参与和咨询活动均被视作欧盟的合法性资源。

将公民社会组织纳入欧盟治理体系是一项政治工程,带有那些主导机构和组织的印记,而且在公民社会参与欧盟治理的问题上,存在着两种观念:一部分人主张让公民直接参与,这些人主要来自于左翼阵营;另一部分人则希望将参与限定为集体行为体的参与,因而明显偏向于将公民社会定义为“有组织的”公民社会。在第二种观念的影响下,获取“公民社会组织”的资格就成了一场各类欧盟层面的社会组织相互争夺公共合法性、地位和资金的激烈战役。有学者认

<sup>①</sup> Stijn Smismans, “European Civil Society: Shaped by Discourses and Institutional Interests”, *European Law Journal*, Vol. 9, No. 4, 2003, pp. 473-495.

<sup>②</sup> Beate Kohler-Koch, “Civil Society and EU Democracy: ‘Astroturf’ Representation?”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 17, No. 1, 2010, pp. 100-116.

<sup>③</sup> 参见《欧盟治理白皮书》英文文本: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001\\_0428en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf)。

为,欧盟将参与式民主聚焦于有组织的公民社会的做法“过度狭隘”。<sup>①</sup>

## (二) 社会组织参与欧盟治理的角色定位

对于公民社会组织在欧盟治理中的作用,德国学者科勒-科赫(Beate Kohler-Koch)认为,公民社会组织的参与是欧盟参与式民主的重要构成部分,是欧盟“合法性赤字和民主缺乏症的解药”<sup>②</sup>,能消除公民社会与公共权威之间的误解。目前,有关欧盟的本质基本上存在着三种彼此迥然相异的概念<sup>③</sup>,而在欧盟治理的问题上,这三种概念则又对公民社会的参与抱有不同的期待与定位,并赋予社会组织不同的角色。

第一种概念赋予欧盟以政治体系的性质,一种没有政府却能发挥政府功能的体系。欧盟“合法性危机”的原因在于其民主问责性缺乏,而公民社会的“进入”被视作对欧盟合法性危机的救治。尽管公民社会这一概念非常模糊,而且在哪些社会组织有资格代表公民社会这一问题上存在着分歧与争议,但是它们代表着欧洲民众多元化的利益、价值观和偏好,对其参与欧盟治理的作用已有广泛共识。不过,社会组织可以参与欧盟有关决策议程的辩论与政策咨询,不参加决策,可以呼吁,但没有表决权。

第二种概念与政府治理的转向紧密相关。欧盟从来都不具备现代国家的控制力,因而从一开始,就通过开展与非国家行为体的密切合作来获取有效解决问题的能力。欧盟所要寻求的新的治理模式的突出特点,就是将某个指令的所有可能的目标群体都纳入到确立政治目标和选择政策工具的过程中。在这一治理学说中,公民社会是一个尚未充分发展的概念,它在“参与式治理”的名义之下出现,并暗示着应将“公私伙伴关系”中的“利益相关人”包括在内。这一概念的基础是这样一个规范性假设,即所有受到一项政治规定影响的人,都有权参与决策。

第三种概念认为欧盟正处在深刻的转型状态,这是一个在政治体构建和“社会构成体构建”方面进行宪制化的过程。这一转型的核心在于,过去欧盟是

① [德]贝娅特·科勒-科赫:“三种欧盟概念及其对应的欧洲公民社会角色”,忻华译、郑春荣校,《德国研究》2009年第3期。

② Beate Kohler-Koch, “Civil Society and EU Democracy: ‘Astroturf’ Representation?”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 17, No. 1, 2010, pp. 100-116.

③ 相关内容参见 Beate Kohler-Koch, “The Three Worlds of European Civil Society—What Role for Civil Society for What Kind of Europe?”, *Policy and Society*, Vol. 28, No. 1, 2009, pp. 47-57, 其中文译文参见[德]贝娅特·科勒-科赫:“三种欧盟概念及其对应的欧洲公民社会角色”,《德国研究》2009年第3期。



一个多层次治理体系,主要依靠其构成单位即成员国的合法性,现在欧盟正在变迁,已经接近于发展成为一个凭借自身力量的权威决策体系,这不仅要求民主参与程序和问责的制度化,而且要求欧洲政治共同体的崛起。

吸纳公民社会组织参与治理,不仅可以提高欧盟治理的效果,还是提高其民主合法性的政策工具,“公民对话”是欧盟社会政策规制的支持手段,它既有益于克服各成员国阻挠欧盟的规制,又不至于过于侵蚀各成员国在社会政策上的特权。<sup>①</sup>

### (三) 公民社会参与欧盟社会治理的机制

公民社会是作为一个社会行动的中介领域出现在欧盟社会治理的政策范畴之内的,具有开放、沟通和商讨的角色。<sup>②</sup> 公民社会组织在环保、消费者权益、公共健康领域、人权等政策领域内比较活跃,它们主要通过直接参与政策过程、间接影响决策和参与欧盟的电子化政府的互动网络等方式参与欧盟治理。

公民社会参与欧盟治理拥有制度性的机会和结构。<sup>③</sup> 在欧盟治理背景下,公民社会组织的参与具有多重意蕴,既是公民群体的制度化的利益表达途径,为公民提供了超越国家边界的民主沟通空间,又是欧盟治理中高效的伙伴,有利于

---

① 在20世纪90年代中期,欧盟委员会社会事务总司启动了“公民对话”,虽然咨询和对话的对象扩展到了社会政策领域的非政府组织,但是“公民对话”的目的仍然仅在于为欧盟委员会的社会政策干预建立支持性网络。直到20世纪90年代末,随着欧盟民主合法性危机的加剧,欧盟委员会的纳入战略无论在对象还是目标上均发生了转变:一方面欧盟委员会的纳入对象不再局限于利益集团或社会政策领域的非政府组织,而是拓展到了广义的所有公民社会组织乃至几乎无所不包的“相关各方”;另一方面,欧盟委员会纳入公民社会组织的目的由原来的只重视这种纳入所能带来的专家知识及其对立法动议的支持,也就是说对输出合法性的贡献,转而突出公民社会组织的参与对消除欧盟的“民主赤字”,或者说促进欧盟治理的输入合法性所能做出的贡献。参见郑春荣:“欧盟委员会与公民社会关系的变迁与反思”,《欧洲研究》2009年第1期。

② Kenneth A. Armstrong, “Rediscovering Civil Society: The European Union and the White Paper on Governance”, *European Law Journal*, Vol. 8, Issue 1, 2002, pp. 102–132.

③ 2001年出台的《欧盟治理白皮书》特别强调了公民社会组织作为交流渠道的重要性,赋予公民社会组织在实现欧盟善治方面的关键功能,要求加强欧盟机构内部的各种对话机制,并设立正式的与公民社会组织等社会行为体开展对话咨询的平台。这样,公民社会组织就成为欧盟机构的民间对话伙伴,身份资格得到官方确认,真正成为欧盟政治过程的参与主体之一。2002年欧盟文件《欧盟委员会咨询相关团体的基本原则和最低标准》对欧盟机构的义务和行为准则提出了细致要求,也包括了公民社会组织参与欧盟多层治理安排的行为规范,对具备“公民对话”资格的公民社会行为体进行了界定。2005年《欧洲透明倡议》绿皮书指出,创造多样机会使利益攸关者积极参与欧盟政策形成过程是欧盟的战略目标,还强调了对利益代表者的行为再进一步进行规范的框架。2006年欧盟提出了“D计划”(Plan D for Democracy, Dialogue and Debate)和《欧洲交流政策白皮书》,并采取一系列新的行动措施来加强公民社会组织和其他利益群体角色的参与,目的是缩小欧盟机构与公民之间的距离,提高欧盟的凝聚力。2009年12月付诸实施的《里斯本条约》作为欧盟机构改革条约,正式确立了“参与式民主”原则在欧盟民主生活中的地位,把它列为欧盟民主生活的又一支柱。参见胡爱敏:“欧盟治理视野下欧洲公民社会组织的政治参与”,《国际论坛》2011年第3期。

改善欧盟政策的质量,改变欧盟治理的主体构成和利益代表结构,还能为欧盟治理提供合法性来源。作为欧盟机构的伙伴或者是欧盟的社会构成成分,公民社会组织本身就是公民的志愿集合,是对公民意志和需求的反映,它们把欧盟与公民连接在一起,通过自下而上的方式,把来自于社会的声音带进决策过程。

在纳入公民社会组织参与欧盟治理的机制问题上,学界也注意到了欧盟的具体策略存有一些模糊不清乃至相互矛盾的地方,影响了目标的实现。首先,欧盟遵循的并非是普遍的公民参与,而是更多关注公民社会组织的参与,这是一种有限的或者说精英式的参与方案;其次,欧盟对参与治理的公民社会组织的概念界定较为泛化,甚至把社会伙伴以及职业协会等也包括进来,使得它与其他利益集团毫无区分,这最终导致公民社会组织概念变得空洞、没有实际意义;再次,在参与欧盟治理的公民社会组织的代表性问题上概念不清,甚至有争议,欧盟经济与社会委员会曾经提出参与“公民对话”的公民社会组织应当具备质(如自主性、内部民主结构、相关专业知识和量(有关会员、行动和有效期等内容)两方面的代表性,但是欧盟一直未能出台该适用怎样的标准。因此,有学者认为,在公民社会组织参与欧盟治理的问题上,欧盟事实上处在一个两难困境中,一方面它认为参与的公民社会组织应该是有代表性的,以此论证欧盟将之作为欧洲公民社会意见的权威代表是正确的,但另一方面,欧盟又担心严格的代表性标准会损害它与公民社会对话的开放性和包容性,会把某些能提供相关经验和专家知识的组织排除在外。可能更根本的问题在于,过多的结构化要求也会使得公民社会组织日益集中化、精英化,甚至越来越多地像专业公司乃至游说集团那样运作,从而使它们失去其应有的自主性、多样性和沟通开放性特征,这又最终会促使欧盟所追求的公民社会组织的代表性和问责性更难以实现。<sup>①</sup>

公民社会组织参与欧盟治理的作用在理论上讲是积极而富有成效的,但对其实际作用,科勒-科赫的态度并不是特别乐观,在她看来,欧盟治理已经超越国界,但是社会组织仍然受到各民族国家的束缚,以至于责任性和代表性仍然深深根植于民族国家体系内,无法以令人满意的、民主的方式超越国界。<sup>②</sup>

<sup>①</sup> 相关讨论参见 Kenneth A. Armstrong, “Rediscovering Civil Society: The European Union and the White Paper on Governance”, *European Law Journal*, Vol. 8, Issue 1, 2002, pp. 102-132; 郑春荣:“欧盟委员会与公民社会关系的变迁与反思”,《欧洲研究》2009 年第 1 期。

<sup>②</sup> 参见[德]贝娅特·科勒-科赫:“欧盟治理的批判性评判”,周弘、[德]贝娅特·科勒-科赫主编:《欧盟治理模式》,第 85 页。

### 三 移民问题与欧盟社会治理

在移民治理的问题上,学界对于欧盟角色与作用的定位基本上是“无可替代”。尽管欧盟对于移民和救济事务的干预事关各民族国家主权的基本内核,但在欧盟单一市场的框架内,人员的自由流动意味着传统的民族国家的疆域和治理边界已经难以应对新的移民状况,从而给欧盟出面解决各成员国双边或多边的移民问题提供了现实需要的条件,而且也只有欧盟能够在国家间层面与欧洲整体层面上协调移民政策,统一移民治理的行动。

#### (一) 欧盟移民政策一体化的背景

尽管一直以来在经济一体化的背景下,欧洲人认为施行统一协调的移民政策对于欧盟而言是必须的,但由于移民问题涉及各成员国诸多切实利益,欧盟移民政策的统一协调较其他政策遇到了一些政治阻力,发展还是相对滞后一些。各民族国家对待移民的态度及其政策倾向,直接决定着欧盟移民政策统一协调的程度。<sup>①</sup>

移民问题已然成为一个无法单独响应的跨国性问题。<sup>②</sup> 欧盟移民治理的一体化是在“非法移民大量涌现,移民犯罪日益猖獗,由此所造成的‘移民失控’局面使各成员国无力招架”<sup>③</sup>的局势下应运而生的。2008年10月,欧盟27国首脑会议批准通过的《欧洲移民与难民庇护公约》是欧盟移民政策走向统一的标志。

二战后西欧各国基于各自独特的历史、现实情况和各自不同的利益诉求,移民政策经历了从宽松到严紧,再到宽严结合的过程,而欧洲层面上的移民政策则受国家主权和超国家因素这对矛盾的影响,经历了从成员国各自为政到相互协调,再到逐步一体化的过程。<sup>④</sup> 其动力因素包括保证福利国家的民族利益和国家利益、不断增长的对于西方安全概念上的非军事因素的考虑,以及移民问题和

① Terr Givens and Adam Luedtke, “The Politics of European Union Immigration Policy: Institutions, Salience and Harmonization”, *The Policy Studies Journal*, Vol. 32, No. 1, 2004.

② 杨焯、卢祥:“欧盟移民治理:建立统一移民政策的尝试”,《国际观察》2006年第4期。

③ 陈志强:“从‘协调员’到‘指挥员’——欧盟在移民政策一体化中的角色转换”,《当代世界》2009年第6期。

④ 陈南雁:“欧洲移民问题及移民政策趋势分析——兼论德国在欧洲移民政策形成中的重要作用”,《德国研究》2006年第2期。

移民政策本身的性质所决定、欧盟范围内统一内部市场的要求等。<sup>①</sup>

学界对于欧盟移民政策一体化的必要性的分析主要集中于两个方面:一是各成员国之间的移民管理措施充满矛盾,主要表现为各成员国对于新安全形势下的边界控制总是意见不一,保护人权的决心与避难系统滥用、限制移民就业与人口老龄化的矛盾状态等;二是由于各国对待移民态度不一,松紧不同,有的是申根国家,有的不是,有的国家对非法移民可以特赦,有的国家则实行“零移民”政策,这种状况导致部分非法移民利用各成员国的差异打“擦边球”,从事非法活动。

欧盟移民治理的历史过程是一个由政府间合作上升到欧盟多边合作的历程,通过申根会议(1985年)<sup>②</sup>、阿姆斯特丹会议(1997年)<sup>③</sup>和坦佩雷会议(1999年)<sup>④</sup>三次会议,形成和推动了共同的移民政策治理机制和框架,确立了共同的原则。但学界也广泛地注意到,尽管欧盟在移民治理问题上逐步采纳了一体化的政策,但各民族国家仍然发挥着关键性的作用,那些出自传统移民接收国的欧洲议会的议员也特别强调各成员国在欧盟移民治理中的作用。<sup>⑤</sup>

## (二) 欧盟移民治理的理念

在移民治理问题上,欧盟所采取的融入政策是以权利为基础的对移民的非歧视性平等对待,并采用开放式协调方法加强与各成员国之间的统筹,这一理念可以充分地由其所遵循的移民治理的原则体现出来。在荷兰于2004年任欧盟轮值主席国期间,欧盟公正与家庭事务委员会(Justice and Home Affairs Council)通过了移民融入的11条原则,包括:融入是欧盟成员国所有移民与居民相互接纳的动态、双向的过程;融入意味着对欧盟基本价值的尊重;就业是融入过程的一个关

① 宋全成、葛谨雁:“移民政策中的民族国家主权的部分让渡与欧洲一体化”,《欧洲》2000年第5期。

② 1985年6月14日,法国、德国、比利时、卢森堡、荷兰在卢森堡小城申根开会并签订了《申根协定》,但该协定直到1995年7月才正式全面生效,其目的是取消参与国相互之间的边境检查点,并协调对申根区之外的边境控制。

③ 欧盟于1997年6月通过的《阿姆斯特丹条约》对移民问题及对策做出了详细的阐释,并将原来“民政与司法合作”中与人员自由流动相关的民政与司法事务升格为共同体行动(但英国、爱尔兰与丹麦保留了自愿参与的权利),提出为移民和难民提供公众救济能力,将本来属于“第三支柱”的事务上升为“第一支柱”。

④ 欧盟委员会在1999年10月坦佩雷会议上通过的《坦佩雷协定》,在移民治理的问题上达成了一项重要共识:需要根据欧盟经济和人口发展状况为第三国移民准入和定居制定相应立法。

⑤ Gallya Lahav and Anthony M. Messina, “The Limits of a European Immigration Policy: Elite Opinion and Agendas within the European Parliament”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 43, No. 4, 2005, pp. 851-875.

键环节;对东道国的语言、历史与制度的了解是融入所必须的知识;移民融入欧洲社会的关键在于教育;移民在获取相关机构的帮助,获取公共与私有物品和服务方面,与各成员国国民享有同样的权利,并基于非歧视的原则;移民与各成员国国民经常性的互动是其融入欧洲社会的重要机制;文化与宗教多样性的实践受到《欧盟基本权利宪章》的保证,并必须受到保护,但在该实践与不可侵犯的欧盟其他权利或成员国法律相冲突的情况下除外;鼓励移民参与欧盟的民主过程与一体化政策的设计;移民融入政策应作为主要内容与其他政策相关联;出台清晰的目标、指标与评价机制。<sup>①</sup>

有学者批评,在欧盟移民政策逐步一体化的过程中,新移民参与融入课程的学习与测试越来越成为各国普遍要求的必须项目,各国在此问题上的共识实际上是用“非自由”的手段来实现“自由”的目标,使得移民融入的相关政策变成了对自由主义不利的一种制度。<sup>②</sup>

学界注意到,面对越来越棘手的移民问题,欧盟移民治理的政策不断调整,折射出其应对移民问题的理念变革:一是与移民输出国建立伙伴关系。由于经济和政治原因导致移民流动不断增加,移民问题日益成为欧盟在合作伙伴协议框架内与多个国家和地区商讨的主要内容。在学界看来,伙伴关系仅仅是欧盟的一项长期战略,其效果如何还要看移民原籍国的经济和社会状况改善的程度;二是共同的收容制度。欧盟的收容制度不允许任何被遣送回去的移民遭受迫害;寻求救济的权利是实行欧盟移民政策一体化的前提条件;三是第三国公平待遇。允许移民在成员国长期居留而不遭驱逐,并在另一个成员国也适用这一原则。在家庭团聚问题上,欧盟认识到在过去20余年中,家庭团聚已经成了移民的核心动因之一,而家庭团聚实际上不能简单地由一国作出规定;四是加强对移民流动的管理。采取综合措施管理移民流动中的政治、人权和发展问题,与移民原籍国和中转国一道规范移民流动,加强对话,是杜绝非法移民源头的根本举措。<sup>③</sup>

对于欧盟移民政策的客观实效,学界普遍存在两种看法:一是认为它太严

<sup>①</sup> S. Carrera and J. Parkin, “Towards a Common Policy on Integration in the EU?”, in M. Emerson ed., *Interculturalism: Europe and its Muslims in Search of Sound Societal Models*, Brussels: Centre for European Policy Studies, 2011.

<sup>②</sup> Christian Joppke, “Beyond National Models: Civic Integration Policies for Immigrants in Western Europe”, *West European Politics*, Vol. 30, No. 1, 2007, pp. 1-22.

<sup>③</sup> 陈志强:“从‘协调员’到‘指挥员’——欧盟在移民政策一体化中的角色转换”。

格,尤其以保护欧洲疆界的安全为唯一导向,由此也束缚了欧洲发展的手脚,会对整个欧洲带来负面的影响;<sup>①</sup>二是认为实施统一的移民政策会给欧盟带来更多的发展机遇,欧盟目前的移民政策除了聚焦于有所选择地吸纳他们所需求的有一定技能的人力资源之外,还着力于打击非法移民与非法用工、促进移民融入欧洲社会两个方面。<sup>②</sup>这种调整有益于欧洲经济与社会的协调发展。

有研究强调,在移民治理问题上,欧盟的软肋在于缺乏立法约束和监督约束的强制手段,这就弱化了欧盟共同移民政策的执行力,只要不解决执行力问题,各成员国仍然会根据本国利益理解欧盟政策,或者有取舍有保留地执行欧盟政策。因此,未来一段时间,欧盟最艰巨的任务是如何清理由各成员国在移民事务上所设置的重重障碍,在承担“协调员”角色的同时,在移民犯罪、移民恐怖威胁和移民外交等领域发挥“欧洲警察”的作用,这样才能赋予欧盟实体的内涵,在欧洲移民政策一体化进程中发挥更大作用。<sup>③</sup>

虽然多元宽容、非歧视是欧盟的主要价值观念,但是在对待外来移民的问题上,欧盟并没有像对待其本土民众那样具有足够的开放性。这一点形象地表现在移民与“欧盟公民”身份的关系问题上。

“欧盟公民”身份作为一个超国家的公民概念,它试图给予欧盟不同国家、不同民族的公民以同等的身份和权利保障,反映了人类超越民族国家界限的多元包容理想,它的出现一直被欧洲学者当成普世主义的后民族公民权产生的一个例证,然而在对待外来移民时,“欧盟公民”身份制度却表现了一种对他者的排斥倾向。<sup>④</sup>

正如瑞典学者所指出的,“欧盟公民”身份的建构主要是作为介于新自由经济主义和排他性的民族-文化主义的中介而出现的,尽管它在客观上有助于欧洲认同的建构,着力于欧盟成员国公民社会权利与集体身份的关联,有益于欧盟社会治理的推进,但这种身份的形塑朝向于一种排他性和歧视性的方向,进而对

① Gabriele Orcalli, “Constitutional Choice and European Immigration Policy”, *Constit Polit Econ*, Vol. 18, 2007, pp. 1-20.

② Renata Orlowska, “Immigration in the European Union in the Second Decade of the 21st Century: Problem or Solution?”, *Folia Oeconomica Stetinensia*, DOI: 10.2478/v10031-011-0015-0.

③ 陈志强:“从‘协调员’到‘指挥员’——欧盟在移民政策一体化中的角色转换”。

④ 相关内容参见李明明:“从移民安全问题看欧盟的公民身份制度”,《同济大学学报》(社会科学版)2008年第5期。

于欧盟未来的民族关系会带来严重的问题。<sup>①</sup>

但是从欧盟各成员国公民的角度来看,“欧盟公民”身份的建构有助于各国民众增强对欧洲的认同,进而有益于深化欧盟的社会治理。有学者指出,欧盟公民的身份认同,以及各民族国家国民在欧盟成员国内的公民待遇问题,是欧盟社会治理的一个核心关切。<sup>②</sup>而且,尽管“欧盟公民”身份的建构是在欧盟框架下建构的,但它的实际影响却表现在更广泛的欧洲层面上。也有学者提出,目前的欧洲各国是现代的民主社会,表现出文化与民族文化的多样性,因此就开放民主的“欧盟公民”身份达成共识看起来似乎是建设一个稳定的社会联盟的唯一切实可行的基础,并建议进一步扩大“欧盟公民”的理念,以着实推进欧盟的社会治理。<sup>③</sup>

学界普遍认为,欧盟及其成员国对移民带来的诸多问题早已重视,但并没有真正去反思其移民政策,<sup>④</sup>反而力图去控制和限制移民,使情况更加复杂。不过,也有学者认为,尽管欧盟在移民治理方面表现出一定的紧缩与限制性特点,但这种限制性的趋势是出现在总体是自由且有时甚至是自由化的框架之中的,因此在移民治理问题上认为欧洲出现“限制性转向”的观念应当摒弃。<sup>⑤</sup>移民治理并非完全是一个是否“限制移民”的问题,还理所应当包含如何进行政策调整积极管理移民人口和融入移民文化的问题。欧盟应采用更为包容、开放的多元主义方式来处理移民问题已经成为学界的普遍共识。有研究指出,在移民治理问题上,欧洲国家应该考虑到外来移民多元存在的现实,实施“多元一体”的民族与国家政策。<sup>⑥</sup>

① Peo Hansen, “‘European Citizenship’, or Where Neoliberalism Meets Ethnoculturalism: Analysing the European Union’s Citizenship Discourse”, *European Societies*, Vol. 2, No. 2, 2000, pp. 139–165.

② 相关研究参见 Per Mouritsen, “Beyond Post-National Citizenship: Access, Consequence, Conditionality”, in N. Meer, T. Modood and A. Triandafyllidou eds., *European Multiculturalism(s): Cultural, Religious and Ethnic Challenges*, Edinborough University Press, 2011.

③ Percy B. Lehning, “European Citizenship: Towards A European Identity?”, *Law and Philosophy*, Vol. 20, 2001, pp. 239–282.

④ 有学者指出,20世纪70年代后,欧洲移民政策是失败的,其原因主要有:一是欧洲国家的外国移民主体发生重大变化;二是“新移民”面临着社会融合和一体化的艰巨任务;三是低迷的经济发展和居高不下的失业;四是正常政治在移民政策上的左右摇摆;五是移民宗教文化与欧洲宗教文化的冲突。参见宋全成:“欧洲移民研究:20世纪的欧洲移民进程与欧洲移民问题化”,济南:山东大学出版社2007年版,第8页。

⑤ Christian Joppke, “Comparative Citizenship: A Restrictive Turn in Europe?”, *Law and Ethics of Human Rights*, Vol. 2, No. 1, 2008, pp. 1–41.

⑥ 张金岭:“欧洲文化多元主义:理念与反思”,《欧洲研究》2012年第4期。

还有欧洲学者指出,全球化已经深刻地影响了移民的模式,在世界各地有类同的趋势,这有助于欧盟的移民治理,但在欧盟继续扩大、一体化不断加深的背景下,其移民治理的道路仍旧很长,它需要预见到并能够解决不断增长的由于历史、传统、生活条件与政治文化等方面的更多差异而带来的诸多困难。<sup>①</sup>

#### 四 结语

“欧洲模式”是一个开放性的议题<sup>②</sup>,欧洲治理也是一个动态的过程。通过对上述有代表性的涉及欧盟社会政策、公民参与和移民治理的研究成果的梳理,我们可以发现,总体而言,在欧洲一体化进程中,欧盟社会治理的领域不断拓宽,程度日益加深,对很多议题的观念定位不断转型,相应的机制建设日益完善,致力于解决欧洲各国目前在社会领域内所面临的主要问题,而且在社会治理的理念、政策与实施方面的一体化程度不断推进。

不过,我们也能发现欧盟在社会治理方面所存在的不足。不但欧盟在社会治理中所持有的某些理念与价值取向需要依照形势的变化进行调整,而且理念革新与规范性的机制建设往往先于且实际优于具体举措的落实,实践成效的实现受制于各民族国家的对欧盟政策的执行与落实。学界对此普遍存在共识。如何准确定位其政策理念,并把针对不同领域治理的新理念与机制谋划具体化为政策举措,并有效地在欧盟层面与各成员国范围内落实推行,应当成为未来欧盟进一步完善其社会治理的重要着力点。

(作者简介:蔡雅洁,中国社会科学院欧洲研究所助理研究员;责任编辑:宋晓敏)

<sup>①</sup> Umberto Melotti, “Migration Policies and Political Cultures in Europe: A Changing Trend”, *International Review of Sociology*, Vol. 16, No. 2, 2006, pp. 191-208.

<sup>②</sup> 参见周弘:“《欧洲模式研究丛书》总序”,周弘、[德]贝娅特·科勒-科赫主编:《欧盟治理模式》。