

歐盟新治理模式與社會政策發展：「開放協調法」興起的歷史脈絡與政策意涵¹

施世駿

德國 Bielefeld 大學社會學院

在二次戰後興起的歐洲整合過程中，歐盟社會政策的地位一直居於經濟整合的陰影下，無法真正整合出一個完善的歐洲社會模式。本文試圖從歐洲社會模式的理念競逐和歐盟政治制度的角度，說明歐盟社會政策發展無法大幅開展的原因。自從九零年代以後，歐盟企圖以「開放協調法」的軟性治理模式推動社會政策的進展，強調共同參與和政策學習的重要，藉此跨足以往難以踏進的政策領域。本文以較早發軔的「歐盟就業策略」為例，說明「開放協調法」的興起背景和運作原理，並評估其所發揮的成效。本文發現「開放協調法」在既有的制度和理念侷限下，的確為歐盟社會政策領域帶來新的動力，但是它仍然存在一些問題需要改進。藉此，本文評估歐盟社會政策在此脈絡中的發展可能性。

關鍵詞：歐盟社會政策、歐洲社會模式、開放協調法、歐盟就業策略

¹ 筆者十分感謝兩位匿名評審的指教。

一、導論

在二次大戰後的政經脈絡下，歐洲整合的優先順序為經濟自由化和政治穩定化，所以從一開始，整體的政治制度設計首要目標在廢除會員國彼此間的關稅或政策障礙，以使得貨物和人員的交流能夠暢行無阻；同時設計出一個國際制度架構，以確保歐洲國家（尤其是德法兩國）之間的和平共處。²在政治共存的理念和經濟共榮的利益引導下，歐洲從戰後一九五一年的「歐洲煤鋼共同體」、一九五七年的「歐洲原子能共同體」及「歐洲經濟共同體」，一直發展到一九九二年在馬斯垂特簽署《歐洲聯盟條約》，逐步地建立起日益緊密的區域性超國家組織。³一九九七年的《阿姆斯特丹條約》修訂馬斯垂特的協議，進一步擴展歐盟制度和職權，並加強社會面向的整合。尤其一九九九年歐元問世，二零零二年開始流通使用後，各會員國的貨幣金融主權轉移到歐洲中央銀行的手中，彼此間的經濟依存度更為升高。二零零一年的《尼斯條約》開始觸及接受東歐國家加入的東擴課題，以及相應的歐盟憲法草擬和決策制度改造。在五十餘年的時間過程中，歐洲國家已經建立起愈益緊密的關係，達到當年推動者如 Robert Schuman 或 Jean Monnet 希冀推動的整合境地。

但是在不同的政策領域中，歐盟的超國家管理和民族福利國家自主性之間呈現不同的競合型態，歐盟的政策和會員國的政策回應也因而呈現高度複雜的關係。此外，「社會政策」一詞本身是一個涵蓋多項子政策的集義詞，同時各

² 說明歐洲整合歷史的文獻相當多，本文無法在此詳列。可參考 Bornschieer (2000)；Dinan (1994)。解釋歐洲整合的理論文獻也不少，相關的文獻導讀見 Rosamond (2000)。

³ 「歐洲聯盟」(European Union, EU)是一九九二年馬斯垂特條約簽定後的正式名稱，由三個支柱組成：「歐洲共同體」、「共同外交和安全政策」、「法律與內政事務合作」。會員國仍舊可以在此三支柱中維持既有的多邊關係，或在此架構中締結條約。「歐洲聯盟」只是將現有的制度架構加以整合，並增加聯盟的權限範圍。「歐洲共同體」(European Community)則是一九五七年羅馬條約所確立，包括「歐洲煤鋼共同體」、「歐洲原子能共同體」和「歐洲經濟共同體」。本文視描述的時空脈絡選擇相關的稱謂。

國對其涵蓋的範圍也沒有一定的共識。⁴所以即使在歐盟的層次，社會政策也呈現出整合程度差距極大的現象：從進展許多的勞動保護及兩性平權政策，一直到幾乎原地踏步的核心社會保障政策（年金、失業、健康保險等）。在這種脈絡下，歐盟本身在社會政策領域的治理以及解決問題的能力，對於歐盟層次社會政策當今和未來的發展便有莫大的意涵。⁵首先，近十餘年來興盛的比較社會政策研究已然指出：西歐的福利國家的制度之間有很大的差異，而且社會政策也是各國保障其人民福祉、具高度政治正當性和社會凝聚象徵的領域。⁶社會福利核心價值和制度的差異，以及福利體制的差異，使得各個會員國在執行歐盟規定時，也必須調整自身的法律規章和制度政策，從而衝擊到原有的制度安排，因此這樣的體制差異不容易在歐盟層次達成整合，而歐盟的決策機制設計繁複，也讓共識的尋求困難許多，從而使得理想中的「歐洲福利國」缺乏建立的基礎。

自九零年代以來，歐盟嘗試以「開放協調法」（open method of coordination）的方法來推動社會政策及其他敏感領域的進展。一時之間，學界和政界都關注這種新治理方法的潛能，認為它可以為低迷的社會政策注入活力，帶動新的正面發展趨勢。從這個新的治理模式出發，一個緊要的課題為究竟這種「軟性法」（soft law）的取徑對於歐盟社會政策的影響為何？為了回答這個問題，第二節首先簡要回顧歐盟社會政策理念與制度面向的歷史過程，以彰顯九零年代後「開放協調法」逐步興起的背景脈絡。緊接著第三節深入探討

⁴ 例如英國對此的理解並不包括勞動保護政策；而在德國的社會政策理解中，勞動保護卻是核心要素之一，但是不包含教育政策（教育屬於各邦權限範疇）。本文從廣義理解社會政策一詞，包含風險保障（例如社會保險）、勞動保護、所得重分配和人力資本培育等面向。

⁵ 中文文獻對於歐洲聯盟政治與法規的討論比較充份，關於社會政策方面則著墨甚少。現有的中文文獻討論只有古允文（1997）；林萬億（1998），初步討論歐洲福利國的可行性問題，卻還沒有進一步探討在這個條件下，歐盟晚近的相關發展。而在一九九二年馬斯垂特條約簽定後，歐盟社會政策已經有很多轉變，尤其是「開放協調法」的運用，因此本文擬銜接並補強這個研究的缺口。

⁶ 這股研究潮流主要由 Esping-Andersen（1990）帶動，已是眾所皆知的領域，也已經有一定的共識，因此本文不再贅敘。中文文獻方面可參考林萬億（1994）；張世雄（1996）。

「開放協調法」的特色，以及與以往治理模式的差異之處。同時以較早開始應用該治理理念的「歐盟就業策略」(European Employment Strategy)為例，說明「開放協調法」的發源以及應用的深度及廣度，藉此評估這個新治理模式的效果。最後，本文以這個分析為基礎展望歐盟社會政策的發展前景。

二、歐洲整合與福利國家:整合福利理念與體制的挑戰

隨著歐洲整合進程腳步的加快，區域統合對於置身其中的各國也逐漸產生影響。超國家的歐盟政體運作和法律規定，都一再地衝擊各會員國的政治制度、行動者和政策，展現區域性的特殊現象。歐盟與會員國間複雜的互動關係以及產生的區域效應，同樣對於歐洲的各個福利國家有愈益強烈的發展意涵。這種「歐洲化」的情形對歐盟的治理形成挑戰，因為歐洲整合是一個多速整合的現在進行式，進展的速度落差使得各個領域適應「歐洲化」成為一個問題。經濟整合與社會整合進度之間的明顯落差，使得內部市場迅速整合時，帶出社會整合的需求，卻因為此領域的整合零散，無法提出適當的策略回應。各會員國調適自己國內的制度符合歐盟規定的同時，卻必須承擔這種整合進度不一的後果（例如第三節討論的就業問題）。這個發展的意涵不只是「歐洲福利國」可行性的問題，它還牽涉到在這個既定條件下，歐盟如何進一步應對，提出合適的政策方案以協調各福利國家體制應對新的挑戰，強化歐洲整合步調的穩定性。

因此，理解歐盟社會政策的發展必須從這種「歐洲化」進度落差的背景著手，才能理解其晚近發展的緣由與未來走向的可能性。基於這個認知前提，本節關懷的是歐洲整合過程中，社會面向的理念與制度遺產對於「社會歐洲」(social Europe)發展的意涵，以便於第三節彰顯歐盟新治理方式興起的脈絡意義。此處的關鍵問題為：為什麼社會歐洲的發展遠遠落後於經濟整合的腳步？這樣的觀察角度選擇，受到近年來在福利國家研究和歐盟研究中興盛的歷史制度論影響，筆者認為如此才能更精確地掌握到晚近歐盟社會政策的轉變，以及其未來可能的發展方向。由於篇幅的關係，本文假定這已是眾所皆知的理論觀

點，不再深入探討相關的理論發展與概念架構，而只集中於對歐盟治理的核心理念間角力、行動者利益的交織、並由此引申討論治理制度模式的歷史變遷。⁷

（一）歐洲社會模式：理念的競逐

制度的衍生受到理念的引導，尤其是一個演變中的制度建立更是如此。歐盟社會政策的涵蓋面很廣，很多觸及了各個福利國家的核心領域，是歐洲整合過程中最敏感也最受爭議的部份，社會福利的理念便是其一。歐盟社會政策的相對低度發展和歐洲整合的理念息息相關：重政經、輕社會的原始理念，使得歐盟層次的社會政策停留於產業或經濟的公民權，更廣泛的社會公民權則低度發展（Closa, 1998；Kleinmann & Pichaud, 1992:15；Rhodes, 1998:46）。儘管從歐洲整合發軔至今，隨著經濟和政治面的融合日深，社會面的議題也逐漸搬上檯面，但是這點踏觸到成員國對歐洲這個概念的不同認同，所以即使到今日，對社會面缺乏高度的理念共識依舊是歐盟社會政策發展的絆腳石。

歐洲整合一直是不同（甚至衝突）的理念互相競逐的過程，一個核心焦點在於對「歐洲」或「歐洲社會」應該形成何種社會模式的認知，以及應該追求何種終極的社會價值，這點在歐洲政治界和學術界都引起激烈的爭議（Aust et al., 2000；2002；Baldwin, 1996；Crouch, 1999；Ebbinghaus, 1999；Gough, 1997；Schulte, 1997；Streeck, 2000）。最明顯的對立存在於新自由主義（neo-liberalism）與管制資本主義（regulated capitalism）兩派理念之間，而在歐洲整合的過程中，兩者競爭的消長也形塑了歐盟社會政策的風貌（Hooghe & Marks, 1999）。表一列舉出這兩個理念之間主要的差異。

新自由主義的主要想法是自由市場主導的歐洲整合。在這個理念的引導下，所有會員國家政治設立的障礙（關稅、社會保險費等）都應該廢除，以讓市場機制發揮至極限。如此一來，「看不見的手」自然會使得歐洲社會分享到經濟成長的果實。在這樣的思考邏輯下，新自由主義主張無為而治的輔助原則

⁷目前探討歷史制度論最完整的著作為 Mahoney & Rueschemeyer（2003），比較簡潔的文獻整理見 Pierson & Skocpol（2002）。

(subsidiarity)，以消極廢除貿易壁壘、促進自由競爭的方式達到歐洲經濟整合的目標。社會政策上的意涵則是尊重各國現有的福利國家體制，反對歐盟的超國家管理。後者的任務在於確實監督各國的社會福利措施（額外勞動成本、社會保險費等），使其不致阻礙跨國自由經濟活動的運作，只在需要時介入協調會員國之間的社會政策。這點具體體現在一九五七年羅馬條約中的四大基本自由，主旨便是去除各會員國之間的人為壁壘，促進跨國間的人員、貨物、服務和資本流動。

表一：影響歐洲整合過程的兩個中心理念

中心理念	新自由主義	管制資本主義
目標	經濟整合	社會整合
運作原則	輔助原則 (subsidiarity)	團結原則 (solidarity)
核心價值	自由競爭	社會平等
主要機制	市場運作	歐盟對會員國家干預
整合原則	負面（消極）整合	正面（積極）整合或間接整合
實施原則	協調性原則 (coordination)	一致性原則 (harmonization)
政策發展意涵	尊重各國原有福利體制	整合出共同的福利體制
主要衝突點	價值衝突 (經濟自由 vs. 社會正義)	各國主權、制度衝突
代表性條約規定	一九五七年羅馬條約的「四個基本自由」(就業、貨物、服務、資本流動)	一九八九年《勞工社會基本權共同憲章》*；一九九二年馬斯垂特條約社會政策議定書；二零零零年《歐洲聯盟基本權利憲章》

*憲章和社會政策議定書並無法律約束性。

資料來源：作者參考 Hooghe & Marks (1999) 論點自行整理

主張管制資本主義的人則大力反對這種脫韁式的市場整合，認為歐洲整合的最終目標在於社會面向的凝聚，以及人民福祉的提升。市場經濟的運作只是

手段，必須服務於改善社會福利的終極目的。由此延伸而出的運作原則為社會團結（**social solidarity**），強調成長果實的均衡分配以及社會平等的重要性。正如傳統福利國家制度發展的歷史所示，市場經濟只是成長的制度前提之一，若是要提升整體社會成員的福祉的話，國家終究必須干預市場經濟的運作，將之放入一個涵蓋全社會部門福利生產的制度脈絡，以調和經濟成長和福利資源分配的可能衝突。社會政策上的意涵則是由歐盟積極介入各國的社會福利事務，整合出一致性的歐盟社會政策，以期臻至單一「歐洲福利國」的境界。具體的例子為一九八九年的《勞工社會基本權共同憲章》、馬斯垂特條約的社會政策議定書，或是二零零零年的《歐洲聯盟基本權利憲章》，勾勒出社會歐洲的輪廓雛型。

歐盟社會政策的發展一直受到這兩股思潮的拉扯，而呈現出混合的面貌。但是整體說來，新自由主義的理念在這個過程中明顯佔上風。相對於管制資本主義，新自由主義的主張如自由競爭、去除貿易壁壘或是輔助原則都很容易獲得支持而付諸實行。除了經濟上的實質利益之外，這類主張對於會員國的主權行使限制也較少，同時符合企業經營的效益。相反地，管制資本主義的主張要求正面（積極）整合，希望打造出共同的福利體制，很容易牽動會員國的主權意識，並且引發何種福利理念（平等、安全亦或自由）優先的爭執，從而在決策過程中遭遇不同理念者的抵制。換句話說，就負面（消極）整合或是正面（積極）整合面向而言，新自由主義的理念在執行上已然占盡優勢（**Scharpf, 1999 ; Streeck, 1995a ; 1995b**）。當然，這樣並不意味管制資本主義的理念已然消褪，反而我們仍然能在九零年代歐盟社會政策的發展中，見到其理念的轉型，例如對於基本社會權的強調，可是相對於新自由主義的理念，管制資本主義的理念不易尋求共識，比較難以在歐盟層次落實。

事實上，這種理念的逐鹿也正是歐洲整合的特點之一。與其說歐洲是一個同質的社會體，不如說她是一個包容多元、含納異議的精神理念。如果將觀察的時間拉長，可以看出「歐洲」是與時推移、浮動的政治概念，本身就是一個不同理念互相競爭的場域（**Klausen & Tilly, 1997 ; Münkler, 1991**）。這點依舊

適用於二次大戰後逐步擴展的歐洲整合：從戰後維持區域和平的政治經濟型態組織，經歷六、七零年代的停頓，最後在八零年代重新出發，並逐步擴展其各領域的權限。在這個過程中，新自由主義與管制資本主義理念的互相競爭，無形中強迫倡導者去回答歐洲整合何去何從的問題，並提出適切的理由。雖然沒有出現一個標準答案，卻逐漸在討論中浮現出一個歐洲社會模式的輪廓，一種「多樣貌的一統性」(Einheit in Vielfalt；見 Aust e al., 2002:282；Lessenich 2003:63-102)。其多樣性也表現在學界對於各個福利資本主義體制的比較研究上，例如 Esping-Andersen (1990) 著名的「福利資本主義世界」(worlds of welfare capitalism)，或是比較政治經濟學的「資本主義的殊異」(varieties of capitalism；代表著作見 Hall & Soskice, 2001)，以及相同旨趣的「福利資本主義的殊異」(varieties of welfare capitalism；見 Ebbinghaus & Manow, 2001) 等鉅觀著作。雖然這些論述強調歐洲國家之間理念和制度上的差異，卻也突顯出相同點：國家對公民福祉的責任以及對市場機制的管理、人權的規範基礎、社會協商式民主等等。換句話說，隨著歐洲整合的腳步加快，對歐洲社會模式雛形的探討也更加熱切，從而凝聚出新的「歐洲」概念理解，以及（多種）歐洲社會模式的特性。

另一方面，這種理念的差異也說明了在歐盟層次整合歐洲社會模式的困難。同樣的福利理念在不同的歐洲國家中便有截然相異的理解及詮釋，進而左右了會員國對於歐洲整合範圍和程度的不同看法。這點也表現在不同的福利體制中差異的引導理念，例如北歐福利國家重視平等，歐陸福利國家則比較強調安全保障，英國和愛爾蘭等盎格魯薩克遜傳統國家注重自由的理念。這種福利文化的差異趨使參與的會員國只能在大方向的價值和理念（例如人權、福利權）找到交集，其內涵為何則端視會員國自身歷史傳統脈絡的詮釋（或許可稱為「一個歐洲，各自表述」）。因此，戰後歷史的發展在歐洲社會留下一個兩極化趨勢的遺產：日益成熟的經濟歐洲相對於仍在尋求認同的社會歐洲，一直到今日仍舊形塑著歐洲整合的發展軌跡，並對未來的發展提出課題。

（二） 歐盟社會政策的治理：制度的牽絆

在歐洲整合的過程中，歐盟政治制度的設計理念是一個由鬆散漸趨密合的國家結合體。起初的條約精神著重於政治穩定與經濟重建，冀望透過國際組織架構制定共同規定，先於特定領域進行合作。這種思維形塑了歐洲整合的制度架構，也影響了其後的運作邏輯和改革方向。當時所謂的「Monnet 方法」以執委會與部長會議之間的競合關係，作為超國家管理與會員國自治間平衡的起點，意在達到三個目的：激發優異的理念、解決實際的政治問題、以及滿足各方的利益（Wallace, 2003:260f.）。議會角色的邊陲化則和當時對議會政治失敗的歷史經驗習習相關，共同體制度決策的思維首在協調相關行動者的利益，運用優異的理念彈性解決實際的政治問題，希望從歐洲共同體的架構提煉出集體的行動能力。

這種制度思維的結果是，歐盟政體的制度設計完全不同於一般國家的民主政治制度，常見的權責分立原則在此處並沒有被清楚截然劃分（Hix, 1999；Tömmel, 2003；Peterson & Shackleton, 2002；Wallace, 2000）。除了司法權完全賦予歐洲法庭，行政權置於執行委員會外，立法和決策權主要集中於歐盟部長會議和歐洲高峰會議手中（尤其是前者）。歐洲議會的議員雖然由各國各自選出，卻只擁有部份的諮詢討論、建議立法、共同決議及預算審查權，缺乏一般民主政治制度的主動立法和督察責任權限，議會的選舉沒有任何政權遞嬗的功能，代表行政權的執行委員會也幾乎不必對歐洲議會負責。⁸真正的議決機關重心仍是「歐洲聯盟部長會議」，也就是各國利益的折衝之處；在其商議出決定或立法後，即交由「執行委員會」負責推動各員國的切實遵守實施。「執行委員

⁸尤其在代表各會員國的利益的部長會議中，更是各國利益交織衝突的場域，其共同決策的機制很容易導致所謂的「共同決策陷阱」（Joint-decision trap；Schaprf, 1988），使得重要的議題常常受到少數會員國杯葛而癱瘓，或是因為協商妥協而導致次佳的結果。這個缺陷說明了為何到一九八七年為止，歐盟層次的社會政策無法在決策層次有所突破。由於這個領域的整合要求高度的共識，而直到一九八七年的《單一歐洲法》之前，在部長會議中所有相關的社會政策都要求全體同意的一致表決原則，因而輕易地被少數會員國（特別是當時保守黨執政的英國以及南歐國家）杯葛。

會」掌握行政資源，又可監督各國執行歐盟決議的成效，必要時甚至可以處分違規會員。另一方面，在歐盟涉入日益繁複的事務領域後，歐盟的決策制度設計也讓各種不同屬性的行動者（國家、地方代表及其他利益團體）得以參與其決策的政治過程。如何在民主協商的架構中強化歐盟政體的問題解決能力，遂成為歷年來的改革目標之一。

歐盟的政體是一種制度弱勢、行動者強勢的架構（Tömmel, 2003），賦予在這層次上活動的團體、政府代表、歐盟官僚很大的運作空間和協商餘地，得以影響歐盟層次的政治運作和政策結果。歐盟層次的技術官僚沒有妥善被民意代表監督，反而容易受到相關政治行動者（例如區域地方政府、利益團體等）的關說，做出對其有利的決策。有鑑於此，幾乎各種社會利益團體都設法跨國聯盟，以便在歐盟的層次發揮影響力。如此一來，利益團體在歐盟層次獲得兩個發揮影響力的管道：其一是透過國內政治體的意見管道（例如各國議會或行政部門），影響該國在特定議題的立場和態度，從而影響歐盟的決策階層；另一則是直接在歐盟制度層次對立法和行政機關（即歐洲議會或執行委員會）加以關說，使其採行對特定利益有幫助的政策。不論是任何一種策略選擇，社會利益團體都能夠由此贏得跨國性的影響力。但是在這種架構中，決策過程的不透明、歐洲議會無法妥當監督、加上各國公民難以參與意見等制度性問題，使得歐盟層次的決策常常出現正當性不足的情形。如何在增進治理效率的同時，強化歐盟決策的民主責任與正當性，遂成為歷年來的改革目標之二。

治理體系的複雜性，使得學者瞭解到必須以更細膩的角度去觀察並歸類不同政策領域的性質（黃偉峰, 2003b；Scharpf, 1999；2001）。一個核心的問題一直環繞於治理的方式，也就是如何在參與者共同接受的價值引導下，合理配置資源以滿足各方所求。隨著日益繁複的事務，歐洲聯盟也嘗試運用不同的治理方式來面對挑戰，使得歐盟政治呈現出活潑多樣的風貌。可以說「治理」（governance）成為一個貫穿歐盟所有政策領域的問題意識，是近年來歐盟研

究的核心關懷之一，⁹歐盟政治體系的「多層級治理」(multi-level governance) 特色也成為普遍接受的論點 (Hooghe & Marks, 2001; Leibfried & Pierson, 1995; 2000; Scharpf, 1999; 2001)。隨著整合程度升高、事務愈趨繁雜，歐盟的政治組織架構也愈益龐大，參與的各個政治社會利益更是日益眾多。如此一來，歐盟超國家體系以及會員國政府都無法獨占治理的權力，必須將區域地方政府或非政府的利益組織團體納入相關的決策過程。後者更常常在共同議題上尋求跨國的聯盟，以期影響歐盟最後形成的政策。在這種複雜的制度環境下，歐盟的社會政策治理能力受限於議題脈絡、不同行動者組合、以及制度決策機制的重重關卡，再加上決策依然必須仰賴各會員國執行，從決策擬定到付諸實行的行動鏈變得十分長，發生於任何環節的變化都會影響政策的面貌與結果。

這種多層級、多利益交織的制度架構背景影響了社會政策的發展。雖然歐洲整合的步伐從第二次大戰後便逐步開始，真正觸及社會政策的面向已是一九五七年後的事 (參考 Falkner, 1998; 2000; Geyer, 2000; Hantrais, 2000; Kleinmann, 2002; Kowalsky, 1999; Roberts & Springer, 2001)。當年羅馬條約中的 117 到 128 條規定就業、勞動條件等議題，主要關注的都是和就業勞動相關的事項，算是各會員國所能達成的最大交集點。圍繞著勞動這個主題，歐盟的社會政策在四個領域上有最大的進展：歐洲內部勞工的工作遷徙自由、兩性同工同酬、會員國間的社會保險給付協調 (尤其是遷徙勞工部份)、以及勞動保護和條件改善。

為了達到羅馬條約中規定的就業流動自由，歐洲經濟共同體從一開始就盡力管理勞工的工作遷徙自由以及相關的社會保險給付協調。早在一九六零年代開始，歐洲共同體會員國的公民便可以自由在其他會員國工作。當時共同體便規定只要是依照國內社會保險給付請求計算，會員國公民在共同體內的就業時間可以一併計算，同時年金請求權也可以隨著工作地點轉移。在創設自由內部

⁹ 這點並不是歐盟研究的獨鍾對象，它也成為跨學科共同關注的現象。有關這方面的文獻整理，請參考 Kersbergen & Waarden (2004)。關於歐盟治理的相關研究，請參考分析精湛的中文文獻：黃偉峰 (2003a; 2003b)。

市場的目標引導下，兩性同工同酬也在一九五七年成為羅馬條約的一部份，並在往後幾年中逐漸延伸至反勞動條件歧視、社會保險與企業保險的反性別歧視。在促進勞動遷徙自由的理念中，各會員國間的勞動條件整合管理也很快躍上檯面。在拉平各國的法定勞動條件時，共同體著力於最低標準的設定，並且在技術勞動保護以及一般勞動條件管理上制定一系列規定。

如果仔細審視，可發現正由於這些規定是環繞著勞動遷徙自由而發展，它們才得以在歐洲整合的階段浮出檯面，反之，在各會員國福利制度中以重新分配所得關係為主的核心理念，一直到今日都很難出現一個鮮明可見的歐盟政策輪廓。歐盟的社會政策在六、七零年代中幾乎處於停滯狀態，這種情形到了八零年代中才有所轉變。一九八五年任職為歐盟執行委員會總裁的 **Jacques Delors** 明確地將「歐洲社會模式」標示為一個平衡經濟成長和社會分配的社會模型，以有別於美國純粹市場導向的資本主義模式。在他和法國總統密特朗（**F. Mitterrand**）的合作領導下，歐盟社會政策在各方面都獲得長足的進展（**Ross, 1995a ; 1995b**）。**Delors** 積極利用執委會專屬的提案權，提出許多和社會權相關的議題。除了一九九二年的內部市場整合計畫外，一九八九年的《勞工社會基本權共同憲章》與附帶於馬斯垂特條約的社會政策議定書，大幅強化了歐盟社會政策的進展。一九九三年標題為「成長、競爭、就業」的白皮書揭櫫了他的雄心：將市場經濟置於制度管理之下，以達成經濟成長和就業增加的雙重目標。在整合市場中，社會正義和社會團結應該屬於經濟政策的重要部份。他的策略目標為社會管理（**social regulation**）和社會對話（**social dialogue**）¹⁰，前者藉由執委會的規定加以調和各會員國的就業和勞動條件，後者則是促進勞資雙方在歐盟層次的社會性對話，以強化歐盟在勞動社會福利事務上的影響力。

¹⁰此處無法詳盡處理 **Jacques Delors** 期間所獲致的成果，除了文中所列文獻外，可以參考 **Falkner (1998) ; Huemer et al. (1999) ; Keller (2001) ; Kowalsky (1999) ; Rhodes (1995) ; Ziltner (2000)**。但是，在部份會員國的消極或積極抵制下，**Delors** 的正面積極整合計畫並沒有真正獲得成功。除了大幅擴增區域基金的預算、大致落實勞資雙方在歐盟層次的社會性對話、以及勞動和健康保護措施強化以外，企圖建立「社會歐洲」的倡議可說是未竟全功。

自從一九八五年後，**Delors** 積極地於歐洲層次引進由勞資雙方代表參與的「社會對話」協商機制，並且將之法制化於隨後的馬斯垂特條約以及議定書中（**Falkner, 1998 ; 1999 ; Rhodes, 1995 ; Keller, 2001**）。在「社會對話」的架構中，勞資雙方可以自行協商或在執委會提出社會政策草案時進行協商，並且透過聽證和意見書表達雙方彼此意見。當雙方達成協議之後，執委會便認可協議的內容並送交至部長會議，經其決議後成為正式的歐盟法規命令。¹¹此一機制的精神在於將各會員福利國家中固有的社會夥伴對話機制落實到歐盟的層面，為勞資雙方集體協商開啓歐盟層次的制度空間，也讓雙方在未來有機會共同參與歐盟社會政策的制訂過程。

但是，這個機制也存在問題。馬斯垂特條約議定書的內容已經事前排除了工會在歐盟層面上自由結社、罷工權以及薪資等的勞資談判議題，因此剩下來的勞資協商空間已經不大。雖然社會夥伴協商開啓勞資雙方在歐盟層次上對話的可能性，但是這也表示歐盟機構在勞資爭議的協商中缺席，使得原本福利國家「組合主義」（國家、雇主協會、工會）的三角集體協商模式，無法真正在歐盟層次上落實。¹²只要資方在關於工資、工時、罷工權或其他勞動條件方面拒絕與勞方進行談判，由於議定書以及各會員國關於勞動法規定的不同，勞方將少有機會在歐盟層次上影響資方進入勞方所設定的協商內容。換句話說，歐盟的社會性協商制度架構是偏向資方的，代表資方的歐盟層次利益團體只要稍加運用策略，便能輕易化解勞方利益團體的要求。這樣的制度性傾斜，對於歐盟社會政策的發展自然有關鍵的意義。勞資社會夥伴的共同協商與政策參與，最終仍舊必須透過「共同體方法」制定決策，缺少一般歐洲國家中組合主義的自

¹¹經由社會夥伴透過「社會對話」所形成的協議計有「父母親帶薪假法」、「部分工時法」以及「歐洲企業勞工委員會法」。另外有關「社會對話」的程序解說，參考 **Keller (2001:123-242)**。

¹² 更重要的是歐盟層次勞資關係實力的差距。其中尤其是代表企業的利益團體實力雄厚，例如早於一九五八年便成立的「歐體產業聯盟」（**Union des Industries de la Communauté Européenne ; UNICE**）以及一九六五年成立、規模略小的「歐洲公共企業中心」（**Centre Européen des Entreprises Publiques ; CEEP**）。工會雖然急起直追，於一九七三年由 17 個工會聯盟聯合組成「歐洲工會聯盟」（**European Trade Union Confederation ; ETUC**），但是就影響力而言，卻遠不及跨國的企業聯盟。

主精神。

總體而言，歐洲整合已經成功地創造出一個內部市場，卻弔詭地沒有建構起一個足以制約市場力量的治理制度。社會政策只有在與拓展內部市場與自由競爭的目標相容時，才有相對應的大幅發展。在這種傳統的治理模式架構中，歐盟社會政策的發展遇到瓶頸。就本文的關聯而言，可以辨識出九零年代以前歐盟社會政策的治理特徵：超國家管理的「共同體方法」(community method)。¹³這是以法規制定與執行來進行的治理方式，亦即在執委會單獨擁有提案權的框架中，由部長會議（代表會員國）制定法規或是和歐洲議會（代表歐洲公民）共同決議，經由多數決通過法律的制定，由執委會負責執行或監督會員國的執行，迫使會員國消除制度的障礙，或是努力達到規定的目標。歐洲法庭也在此過程中扮演重要的角色，藉著判決中擴張詮釋法規，推動了許多社會政策的進展 (Leibfried & Pierson, 2000; Sieveking, 1997)。「共同體方法」強調法規的約束力，要求會員國確實遵守，必要時以相關規定懲處，可以說是「硬性法」的典型。

儘管如此，共同體立法正面推動社會政策的方式卻遇到很大的阻力。可是隨著歐洲整合腳步的加快，對歐盟層次處理社會問題的需求也日益增加。如何在既有的理念和制度架構限制下，共同處理單一會員國難以個別面對的歐洲化與全球化挑戰，成為九零年代以後歐盟治理必須面臨的課題。因此，下一節擬深入探討這個議題，以及歐盟治理模式的新穎之處，同時評估其對於歐盟社會政策的發展意涵。

¹³最清楚者莫過於歐盟執委會於二零零一年出版的《歐洲治理》白皮書中的界定，可說是歐盟自我認知的表白。參考 Commission (2001:8)。

三、九零年代後的新治理模式：「開放協調法」及其對於歐盟社會政策的影響¹⁴

傳統的歐盟社會政策都是負面或正面整合的模式：經由條約或是法規制定確立政策，據此要求會員國遵守。執委會既扮演帶動新議題的角色，也負責監督會員國遵守相關法規的情形，必要時以行政制裁或是經由歐洲法庭的司法途徑來強制遵守。這種「硬性法」的管理典範固然可以有效達成要求會員國遵循歐盟決策，卻往往在立法或條約協議的過程中就遭遇會員國或相關利益團體的抵制，因而無法形成具有約束力的決議，這是以往歐盟社會政策發展不彰的主因之一。

因此在晚近運作的過程中，歐盟和會員國逐漸捉摸出新的協調治理機制，運用於一些先前從未觸及的社會政策核心領域。在這種脈絡下，Streeck（1995a）指出「新自願主義」（Neo-Voluntarism）為九零年代以後歐盟社會政策的治理精神，強調軟性管理和輔助性原則，在目標制定時包容各國既有的體制和政策，讓會員國依照自身的國情執行最適當的政策。這種軟性路線是現存的制度脈絡下不得不然的策略應用，同時卻也被視為一種突破現狀的方法，可以為陷於僵局的歐盟社會政策開創新局。最具體代表這種「軟性法」治理的典範便是晚近引人注目的「開放協調法」。它和以往不同之處，在於歐盟藉由這個方式跨進了從前未曾碰觸的議題，為歐盟層次的社會政策發展提供進一步的推力。但是這個軟性訴求方法的影響範圍有多廣以及效果多深？同時它的出現對於現今歐盟社會政策的發展有何影響？這是本節想探究的課題。

¹⁴ 在此必須強調的是，「開放協調法」只是歐盟眾多新治理模式的其中一種方法，在處理不同的問題時，歐盟也有運用其他非傳統模式的治理方法。但是以本文關注的社會政策關聯而言，「開放協調法」無疑是最重要的一個方法，所以是本文探討的重點。有關對各種新治理模式的探討，可參考 Héritier（2002）；（2003）。

(一)「開放協調法」的出現背景與制度新穎之處¹⁵

一九九零年代以後，隨著東歐共產制度的解體，歐盟意識到終將進一步接納新的會員國，從馬斯垂特條約、阿姆斯特丹條約一直到尼斯條約的中心議題之一，便集中於如何改造既有的制度架構和決策機制，以應對可以預期的內外挑戰，並在尊重各國內部差異性和協調共同體一致決議之間取得平衡（決策解決問題的效率）。尤其在總體經濟調控的議題上，隨著馬斯垂特條約歐洲經濟貨幣聯盟的成形，以及一九九七年制定的《成長與穩定協定》（**Growth and Stability Pact**），各會員國在貨幣與財政方面的自主能力大受限制，對於在歐盟層次協調一致總體經濟金融政策的需求大增。¹⁶九零年代後歐洲地區經濟表現不佳，各國普遍瀰漫對經濟貨幣聯盟策略的質疑，歐盟感受到進一步整合經濟和其他政策面向的壓力。

此外，丹麥公投否決馬斯垂特條約的插曲，也強烈突顯出歐盟政體的民主缺陷，各國民眾普遍對於歐盟政治菁英所制定政策的不信任感，迫使後者必須強化歐盟的政治責任與正當性。另一方面，唯一由各國公民直接投票選舉的歐洲議會職權雖然一再擴展，逐次下降的投票率具體說明了人民的疏離感。尤其是一九九八至九九年間，**Jacques Santer** 領導的執委會因為貪污的醜聞而集體辭職，更嚴重打擊執委會作為歐洲整合推動者的形象，歐盟治理正當性的議題因此成為關切點。如何強化政策制定過程中的民主參與程度，便成為日益迫切

¹⁵ 目前針對「開放協調法」的討論不斷湧現，已經有很多學者探討其在經濟和社會政策上的運用及影響。可參考 Begg & Berghman (2002); Berghman & Okma (2002); de la Porte (2002); de la Porte & Pochet (2002); de la Porte et al. (2001); Eberlein & Kerwer (2004); Hodson & Maher (2001); Jacobsson (2004); Radaelli (2003); Regent (2003); Scharpf (2002); Schulte (2002)。

¹⁶ 《成長與穩定協定》是當時的德國財政部長 **Theo Waigel** 在九六年都柏林高峰會中堅持提出，後來在九七年的阿姆斯特丹高峰會中通過，意在確保加入貨幣聯盟的會員國政府（當時著眼的是南歐國家）遵守財政紀律，以維持歐元的貨幣信用。主要規定為各國政府每年的預算赤字不得超過該國國民生產毛額的 3% 門檻，並維持中長期的預算平衡或盈餘。但是，最近幾年卻在葡、德、法、希臘等國連續違規的情況下，引發是否廢除或改革該項協定的爭議。

的問題。

再者，社會政策的發展也遭遇瓶頸。經濟貨幣的整合所帶來的整合競爭，再加上普遍都存在的人口成長遲緩問題和貧窮引起的社會排除，逐漸映現在各國的福利體系的財務壓力上，社會整合的重要性逐漸明顯。「社會對話」雖然強化勞資雙方在歐盟決策層次的參與，真正應用的領域卻不夠廣，所能達到的效果也有限。如何在促進經濟發展的同時，兼顧社會的整合，也成為各會員國日益關心的議題。歐洲整合已經將各國帶到一個新的歷史階段，必須在現有的制度瓶頸中找出協調各國政策的新方法。在這種面對共同挑戰的思維下，歐盟和會員國逐漸感受到協調整合歐洲福利國家可以參考執行政策的必要性。

「開放協調法」一詞出現於二零零零年在里斯本（Lisbon）召開的歐洲高峰會結論中，但是早於馬斯垂特條約建立起歐洲貨幣聯盟時，便有類似的程序協調各國的經濟和財政政策。¹⁷依據歐盟條約第 98 與 99 條，歐盟已經嘗試由執委會及部長會議每年提出「廣泛經濟政策準則」（Broad Economic Policy Guidelines），再由高峰會採納要求各國提出執行進度報告，說明如何制定執行國內經濟政策以符合歐盟的經濟金融目標。如果有偏離的情形，部長會議即提出無法律約束力的建議請個別會員國改進。在總體經濟調控上，「廣泛經濟政策準則」的軟性治理方法搭配著《成長與穩定協定》的硬性治理法，以確保歐洲經濟金融的穩定，並促進整體經濟政策之間的協調和效率（Hodson, 2004:234ff.；Hodson & Maher, 2001:735）。前者試著在歐盟層次協調各國的總體經濟政策，後者則確保各國的預算紀律以維持歐元貨幣的穩定。

隨後的盧森堡、卡地夫和科隆高峰會中，也開始於就業政策領域提出一系列的提案，運用並實驗類似的原理和方法，最後成形於阿姆斯特丹條約中的就業章節（第 125 條至第 130 條規定）。經過幾次會議的協商推展以及實施經驗，最後才在里斯本將其執行方式和對象標準化作為歐盟治理的方法，並進一步推

¹⁷ Wallace（2000:32）指出，OECD 早於一九六零年代就有類似的協調比較論壇。而歐盟執委會也在七零年代就促進會員國政府在環境議題上互相諮詢，以便在後來擬訂具有共識基礎的法規。不過真正開始逐漸頻繁運用並於條約或高峰會中明定這種方法，已是九零年代以後的事。

展至其他社會政策領域。¹⁸二零零零年七月的尼斯（Nice）高峰會議將一九九九年成立的社會保障工作小組正式化為社會保障委員會（**Social Protection Committee**），負責定期向歐洲高峰會議提出相關的社會政策議題分析報告。此外也通過二零零零至二零零六年的社會議程（**Social Agenda**），包含了六項主題，其中有三項關於「開放協調法」在社會政策上的運用。首先肯定該法在「歐盟就業策略」的應用，並擴大運用於貧窮和社會排除的對抗，最後在「現代化社會保障」的標題下，開始運用「開放協調法」於年金體系的改革。¹⁹

緊接著在二零零一年三月的斯德哥爾摩（**Stockholm**）高峰會議上，再次提及「開放協調法」對於就業協調的重要性，希望藉此提高歐洲國家的就業參與率，在二零零五年時達到歐盟全體平均就業率 67%（二零零零年為 63.3%），女性平均就業率 57%（二零零零年為 54%）的目標。同時呼應里斯本高峰會的長期目標，在二零零一年達到歐盟全體平均就業率 70%，女性平均就業率 60%。尼斯高峰會的結論已經將「開放協調法」伸展入年金體系的領域，三個月後的哥德堡（**Göteborg**）高峰會議，授權社會保障委員會以及平行的經濟政策委員會（**Economic Policy Committee**）就年金領域準備一份進度報告，並且評估將「開放協調法」進一步推展到健康照顧和老年照顧領域的可能性。²⁰另外也將環境的議題加入里斯本擬定的策略，確認經濟成長、就業與環境間的關聯性。因此「開放協調法」的成形是一個源自九零年代開始的政策演進過程：先在和經濟發展最密切相關的經濟政策著手，緊接著跨足於密切相關的就業領域，然後才在里斯本高峰會後逐步地擴展到較為敏感的社會政策核心領域，可視為歐盟試圖拉近經濟整合與社會整合之間差距的努力。

¹⁸值得注意的是里斯本高峰會已經將眼光著落於新世紀的挑戰，試圖找出一個制度改革的答案。此處的焦點不僅止於失業和社會排除的問題，而是冀望提出整合的方法以革新歐洲社會的經濟和社會福利制度，打造歐洲為一個「世界上最具競爭力和最有活力的知識基礎經濟體，能夠以更多更好的工作以及較強的社會凝聚達成永續的經濟成長」。培育人力資本的教育、改革社會福利體系、以及設計合適的總體經濟政策成為歐盟對於二十一世紀的中心思維。

¹⁹參考 European Council, Nice Conclusion (<http://ue.eu.int/presid/conclusions.htm>)。

²⁰ European Council, Göteborg Conclusions (<http://ue.eu.int/presid/conclusions.htm>)。

里斯本高峰會的結論中界定「開放協調法」的四項要素：第一、歐盟制定固定的準則，並要求各會員國定出達成目標的短中長時間表。第二、建立起質化和量化的指標，並以最佳實踐的情形定出標竿尺度，同時將之裁適於各會員國及部門的需求，以作為比較最佳實踐的工具。第三、設定特別目標並採取措施將歐盟的準則融入各會員國及地區的政策中，同時顧及各國國情的不同。在具體條件中，定期整合各會員國的政策改革行動於各自的行動方案中。第四、將定期調控、評鑑以及同儕監督組織為相互學習的過程。

作為一個新的治理模式，下表二說明「開放協調法」和傳統的歐盟治理不同的特點（Borrás & Jacobsson, 2004:188f.；Radaelli, 2003:24ff.）：

表二：「開放協調法」與傳統治理方法的比較

開放協調法	傳統治理模式
容許分歧的協調性原則	執行標準齊一的一致性原則
政府間協調：執委會、部長會議主導。歐洲法庭、歐洲議會角色模糊	超國家法律或條約管理：由執委會、部長會議、歐洲法庭、歐洲議會主導
決議準則不具強制約束力	成文法律或條約具強制約束力
既定的循環執行政序	個別制定相關執行政序
強調公民社會（社會夥伴）參與	部份強調社會夥伴參與
強調政策學習	未注重政策學習
強調政策領域間的關聯	未注意政策領域間的關聯
及歐盟與各國間政策協調	及歐盟與各國間政策協調

資料來源：參考 Borrás & Jacobsson（2004:188）彙整

- 法律的角色有所限制：「開放協調法」沒有清晰界定規則制定和實行之間的界線，準則的制定和會員國的實施之間不具強制性。歐洲法庭和歐洲議會在這個過程中也沒有扮演任何重要的角色。
- 容許分歧性：「開放協調法」形塑出一個歐盟決策層級和會員國之間的

政策擬定場域。一方面歐盟設定一定的目標要求會員國達成，另一方面它也允許會員國參與決策過程以加強合作意願。歐盟不再強制會員國齊一化的取徑，而是允許在各自的制度脈絡下找出適合國情的政策，以使各國政策結果趨同。

- 循環的執执行程序：爲了確保互相監督與學習，歐盟在「開放協調法」中首次運用（數）年度的循環程序，確保同儕壓力與各國的投入程度。
- 加強參與：藉由囊括會員國政府和民間社會利益代表，「開放協調法」被用來強化歐盟政策的正當性以及有效性。
- 政策學習與新知傳遞：「開放協調法」強調由下而上的知識累積，希望參與的行動者將在地的知識帶入討論，促成互相觀摩、彼此學習和比較的機會。
- 強調政策之間的關聯：經濟與貨幣整合帶出新的課題，使得歐盟體認到必須加強政策之間的協調作用，同時應該注重歐盟決策與各會員國政策之間的關聯性。

值得注意的是雖然歐盟強調「開放協調法」作爲一個新的治理模式，它並不是徹底取代以往的共同體方法或是條約爲基礎的協議，而是補充後者的不足之處，協助處理傳統方法不易碰觸或處理的領域。執委會在二零零三年的溝通報告中便明確指出這點：「開放協調法被視爲彈性的治理模式，補充既有的共同體方法以及條約爲基礎的過程...。它乃基於輔助性原則，訂定的目標爲幫助會員國漸進發展自身的政策。」（Commission, 2003a:8f.）因此我們觀察到的是是一個並存且逐步多樣化的歐盟治理模式，用來面對日益複雜卻互相關聯的政策領域問題。關鍵處即在於歐盟如何善用各個不同方法，發揮兼容互補的效果。

這種軟性治理被視爲新的歐盟治理模式，可以幫助歐盟社會政策達成新的正面遠景（de la Porte & Pochet, 2002；de la Porte et al., 2001；Regent, 2003；Schulte, 2002）。一般的共識認爲「開放協調法」是一個適合歐盟體制現狀的治理方法，可以避開硬性規定的整合常遇到的理念不同瓶頸，有效達成一定程度的共識，以推動歐盟政策面的進度。同時在標竿設定和效果評鑑的過程中，資訊交換可以提供政策學習及創新的機會。同儕壓力也可以一定程度地

對沒有盡力的會員國產生壓力，使其採行較佳的政策去達成原本一致同意的目標。換句話說，「開放協調法」提供歐盟一個新的機會去處理一些敏感的議題（例如年金政策）、新的政策領域（例如就業政策）或是具有高度互依性質的經濟領域。

這個方法的長處在於它能夠在複雜的政治脈絡中，儘量包含不同層次的相關行動者，整合出一個大家都能接受的方案，然後協調各方執行的步調和內容，以求進一步的調控。可以說歐盟決策機構的角色在於提出議題，創造出一個公共對話的空間，以謀求一個共同的行動方案，然後在整理評鑑效果後，指點各會員國發展自身政策的途徑。這是一個以政策學習取代政治命令的運作方式，特別適用於以歐盟層次立法方式無法推動的政策領域。「開放協調法」強調目標中心化和執行在地化的理念，同時以軟性訴求的方式讓個別會員國以自己的步調達成目標，然後由歐盟機構評鑑結果，作為進一步的改進參考。這種方法著重於各會員國的共同參與協定與不同程度的整合配合，截然不同於以往的負面或正面整合，常由上對下以強制法律作後盾推動歐盟的政策。在這個脈絡下，Teague（2001）稱呼這種新治理模式為「審議式治理」（*deliberative governance*），意指歐盟在現有制度架構下加強利益代表參與討論和決策的方法。正如「開放協調法」所顯現的特性，參與的行動者可以在不一定有完全共識的情況下推動議題討論和行動方案，在保持彈性的前提下設計政策。這樣的方法對於會員國的調適壓力也比較輕，比較容易達成漸進的改革，同時拉近各國就業政策的方向。

里斯本高峰會正式定調「開放協調法」的名稱與程序，它卻總和了九零年代以來歐盟在不同政策領域中的治理嘗試，可說是一個初具雛形的方法，其發揮的特性在不同政策領域中也有所差異，所以並不存在一個單一適用各領域的「開放協調法」，反而必須仔細審視不同領域脈絡下的協調方法。儘管歐盟企圖將「開放協調法」應用到不同的領域，但是到目前為止，真正完全按照里斯本高峰會所界定的程序來進行的只有就業政策和經濟政策領域（Radaelli, 2003:31ff.；de la Porte, 2002）。即使在社會政策的不同領域中，「開放協調法」

的應用方式也有差異。例如自二零零一年開始運用此法的年金體系協調（歐盟條約第 140 條），並沒有直接將非政府組織代表包含入決策過程，而自二零零零年開始運作的社會涵括政策（歐盟條約第 136-137 條）則明確納入社會夥伴和非政府組織。應用領域的廣度與複雜度使得對「開放協調法」的效果評估困難許多，目前也無法對其成效蓋棺論定。有鑑於此，下面三個部份擬從個案觀察的角度初步回答這個問題，對象為較早起源且完整執行里斯本高峰會所界定程序的「歐盟就業策略」（European Employment Strategy），就其執行的程序、參與行動者組成和互動、以及歐盟的有關評鑑資料，來探討「開放協調法」在就業政策領域實行的優缺點，以評估它對於歐盟社會政策發展的意涵。

（二）「歐盟就業策略」的提出與實施過程特色²¹

「歐盟就業策略」形成的背景脈絡，必須回溯到八零年代末期至九零年代初期的經濟整合政策，以及其所帶來的衝擊（Goetschy, 1999；2003a；2003b；Mosher & Trubek, 2003；de la Porte & Pochet, 2003；Szyszczak, 2000）。Delors 領導的執委會積極推動共同體經濟整合的目標，主要透過以下策略途徑達成：建立單一市場、促進歐洲共同技術標準、贊助跨國的科技計畫，希望以規模經濟的方式降低各國交易成本。另一方面則從前述的社會管理與社會對話途徑，提供歐盟管理經濟政策與社會政策的管道，寄望以此打造出兼顧經濟競爭與社會整合的歐洲。隨著一九九零年代經濟與貨幣聯盟成立之後，各國傳統刺激景氣與創造就業的總經政策手段受到侷限，反而無法承受共同市場創立後緊接而來的競爭壓力，這點逐漸反映於西歐各國的經濟景氣遲滯，且失業問題日益嚴重，對於日益整合的歐盟內部市場以及即將實施的共同貨幣穩定形成威脅，更造成社會排除的問題。自一九九零至一九九四年間，歐盟的失業率從 7.7% 陡升至 11.1%，直到一九九八年時仍然高達 9.9%（見本文以下表 3）。

另一方面，歐盟社會政策雖然在馬斯垂特條約後獲得大幅的進展，整體的

²¹有關最新的研究文獻整理，可參考 de la Porte & Pochet（2004）。

輪廓和發展前景卻依然渾沌不明，運用歐盟法定的權限或是條約制定的傳統方法也遭遇瓶頸，立法推動社會政策的腳步在九零年中期後遲緩下來，社會對話的成效也不彰。如何在現有的制度架構下另闢蹊徑，處理市場整合後日益浮現的社會議題，並且因應全球化下經濟競爭的挑戰，也成為歐盟決策者關心的焦點。在這樣的背景下，歐盟和會員國都意識到眼前面對的是大結構的問題，只有透過歐盟的層次共同行動才能妥善因應，因而在還無法源的情況下開始了自願性的合作對話。

一九九三年標題為「成長、競爭、就業」的執委會白皮書標示了歐盟的努力決心，期望共同重組經濟並創造就業，由歐盟出面主導協調各會員國共同對抗失業問題。該白皮書的中心想法認為歐洲的失業問題有其共通的根源，因此最好能透過歐洲共同的行動計畫來對抗。執委會特別強調降低失業有助於強化許多社會性的目標，因為在一個歐洲整合市場中，社會正義和社會團結應該是整合性經濟政策中的重要一環。自此歐盟相信歐洲內部的總體經濟問題可以透過歐盟主導的共同合作來解決。這份白皮書是當時執委會總裁 **Delors** 的心思之作，希望透過擴張歐盟的力量去解決整合市場下的社會面向問題。這種社會整合的思維受到會員國的抵制，不樂意見到自己的主權領域受到侵蝕。儘管如此，這份白皮書卻是歐盟第一份針對境內失業問題表示關切的文件，可說揭開了近十年來歐盟制定就業政策的序幕。

白皮書的創造就業思維在一九九四年的埃森 (**Essen**) 高峰會上獲得呼應。當時高峰會即提出五點建議，同時也敦促會員國將之轉化在就業的政策上：加強職業訓練以改進就業機會、彈性化勞動時間和工資限制以增加就業、降低非工資勞動成本、採取積極勞動市場政策以強化失業者就業意願、提出針對長期失業者的對策。²²當時，執委會便聯同部長會議中的經濟金融部長會議 (**ECOFIN**) 以及勞動社會事務部長會議 (**Labour and Social Affairs Council**) 共同評估各國的行動報告，彙整後交給下次歐盟元首高峰會過目，以便其進一步修定推薦各國就業政策的準則。

²² 請參考 European Council, Essen Conclusions (<http://ue.eu.int/presid/conclusions.htm>)。

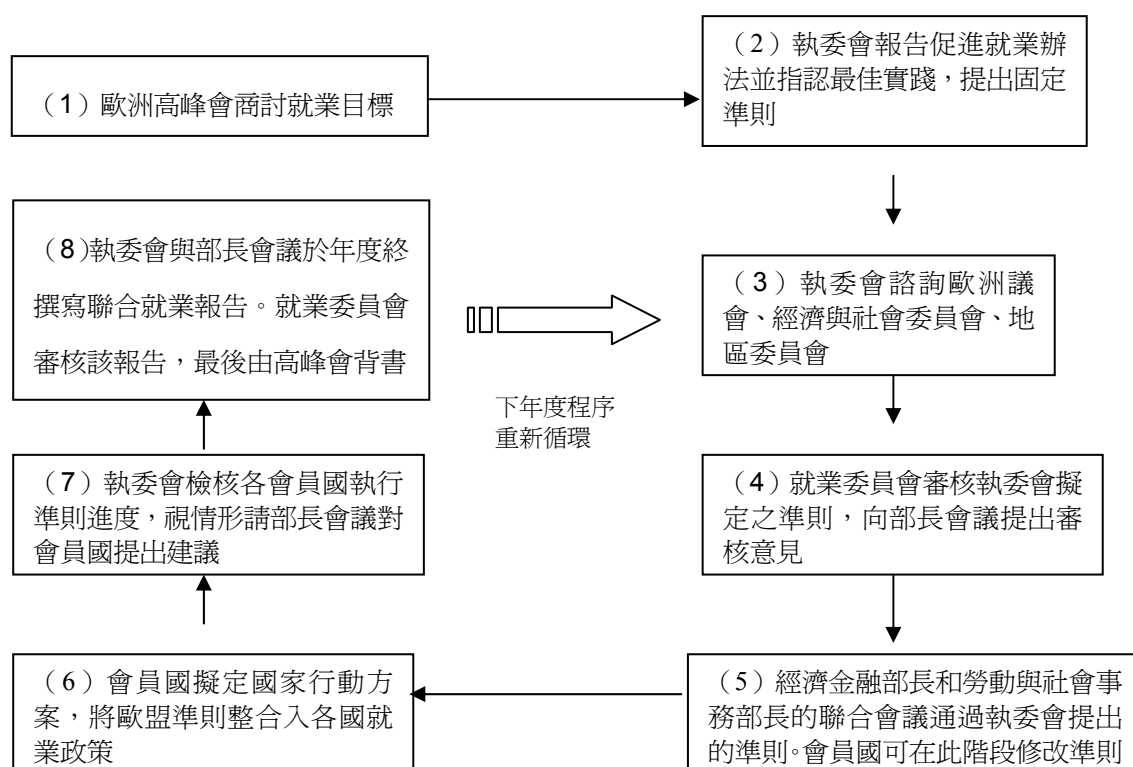
一九九七年十一月歐盟元首在盧森堡召開特別高峰會（即著名的「盧森堡過程」；Luxembourg Process），商討出「歐盟就業策略」的四個支柱：可就業性（employability）、企業家精神（entrepreneurship）、調適性（adaptability）和機會平等（equal opportunity）。其中特別是可就業性成為歐盟就業政策的核心，意為改善每個人就業途徑，並幫助最弱勢者的生活。其餘三個支柱則意在強調勞動市場的彈性化以及集體協商和兩性平權的精神。²³「盧森堡過程」起初的用意是想透過同儕壓力促使各國重視採行目標一致的就業政策，在這個過程中，最佳實踐（best practice）、標竿設定（benchmarking）和同儕壓力（peer pressure）的想法逐漸成形。接下來的「卡地夫過程」（Cardiff Process）延續這種「軟性法」的方式於產品資本市場的結構重整以及勞動市場現代化政策，「科隆過程」（Cologne Process）則處理總體經濟和貨幣政策間的互動關係，試圖制度化歐盟層次的社會夥伴、歐洲央行以及執委會之間的總體經濟對話。²⁴對話的結果並不具有法律上強制力，要點是透過對話凝聚出歐洲共同的政策目標，以期協調各會員國的執行步調。

其間一九九七年簽定的阿姆斯特丹條約（Treaty of Amsterdam）正式在法源上將「盧森堡過程」擬定的「歐盟就業策略」制度化。歐盟條約中的第八章（第 125 條至第 130 條規定）完整程序化歐盟層次就業政策的執行方式，呼應了從一九九三年執委會白皮書到一九九七年「盧森堡過程」中浮現的就業政策協調法（Aust, 2000；Goetschy & Pochet, 1997；Jacobsson, 2004；Pochet, 1999）。在歐盟高峰會上設定出一些共同的目標，然後由部長會議就執委會的建議制定出政策準則，同時聽取歐洲議會、經濟社會委員會及地區委員會的意見。各會員國必須將之付諸執行，自行擬定達成該目標的方案，並且每年向歐

²³ 請參考 Extraordinary European Council on Employment. Luxembourg Conclusions (<http://ue.eu.int/presid/conclusions.htm>)。另外有關四個支柱的詳盡政治協商過程，請參考 de la Porte & Pochet (2003:19ff.)。

²⁴ 參考 European Council, Cardiff Conclusions; European Council, Cologne Conclusions (<http://ue.eu.int/presid/conclusions.htm>)。

盟報告施展進度。然後由執委會和相關部長會議評估並彙整為一份共同報告，作為各國實施的改進參考，由此再重新一輪評鑑監督的循環過程。儘管歐盟不以硬性法規強制會員國採納最佳的政策實踐方法，軟性的同儕壓力應該敦促各國盡力配合。阿姆斯特丹條約中制度化的「歐盟就業策略」流程可以用下圖一來說明：



資料來源：Mosher & Trubek, 2003 : 69

圖一：「歐盟就業策略」的進行流程

執委會扮演著核心推動者的角色，負責擬定政策準則供各會員國參考。在這個過程中，代表社會和地區利益的經濟與社會委員會（Economic and Social

Committee)、地區委員會(Committee of the Regions)提供諮詢服務,代表民意的歐洲議會也只能聽取執委會報告推行進度。緊接著再由就業委員會(Employment Committee)審核執委會擬定之準則,向部長會議提出審核意見,然後在經濟金融部長和勞動與社會事務部長的聯合會議中依多數決通過執委會提出的準則。會員國可在此階段修改準則,表達自己的意見利益。

一旦政策準則在此階段通過,會員國就必須提出行動計畫(National Action Plan),說明如何將準則放入國內的政策中實施,以達成或趨近歐盟高峰會設定的目標。在這些計畫的基礎上,執委會檢核各會員國執行準則進度,視情形請部長會議對會員國提出改進的建議。最後,執委會與部長會議於年度終撰寫聯合就業報告,就業委員會審核該報告,然後由高峰會通過背書。這個聯合就業報告是歐盟決策者對於「歐盟就業策略」於各會員國中實施的考核評估,可作為進一步擬定準則的參考,然後再從執委會開始重新推動新一年的「歐盟就業策略」協調作業,成為一個不斷循環的開放協調過程。作為近十年來歐盟最主要的社會政策議題,「歐盟就業策略」讓各會員國集體參與議題的設定和政策的方向,提供對話的機會和共同的政策典範。同時歐盟眾多的諮詢委員會也能提供自己的看法,形成新的歐盟層次對話機制。「歐盟就業策略」的實行過程也運用許多統計指標和評估方法測量進度。

必須注意的是,儘管「歐盟就業策略」強調決策過程的彈性和參與的多元性,它所能應用到的政策領域依舊受限於歐洲整合的內在優先順序:它必須適應經濟整合與貨幣聯盟的秩序,從而侷限其所具有的治理功能和範圍(Chassard, 2001; Wincott, 2003a)。前述的兩項經濟政策協調方法:「廣泛經濟政策準則」與《成長與穩定協定》是著眼於強化歐洲單一市場與貨幣聯盟的措施。有鑒於各國之間勞動力流動遲滯與日益艱困的就業情勢,歐盟體會到必須另外從彈性化各國勞動市場著手。「歐盟就業策略」從一開始就必須排除貨幣、財政和工資政策,雖然這些明顯和就業政策緊密相關。正如 Scharpf (2002:655)指出,「歐盟就業策略」的侷限是它無法建議歐洲中央銀行降低利率,以促進歐盟地區的經濟成長。同樣地,「歐盟就業策略」也不能建議放鬆

各會員國政府預算支出占國民生產毛額的 3% 限制（《成長與穩定協定》所設門檻），以便其採取較為大膽的擴張財政政策來刺激國內的景氣，或是統一提高各國的稅率，以降低企業外移的制度誘因。

在內部市場與貨幣聯盟秩序的框架中，「歐盟就業策略」的重點便放在改革勞動市場與社會福利制度上，代表了歐盟決策者近十年來最關心的議題：如何提升歐洲國家的競爭力和經濟成長並解決失業問題。「歐盟就業策略」是在競爭力的主流論述下出現的方法，被視為可以用來凝聚共同的信念以及找出政策的優先順序（Radaelli, 2003:19ff.）。它出現的時機正是歐洲主要國家「第三條路」思路興起的時候，在這種脈絡下，強化競爭的論述都集中於消除勞動市場的結構障礙，以及現代化歐洲社會模式的面向上。其背後隱含的依舊是新自由主義對於傳統福利國家的看法：福利制度造成國家支出擴張，妨礙自由市場的運作，所以應該以積極的「工作福利」（workfare）來取代傳統消極的「供給福利」（welfare）。因此嚴格說來，自九零年代以來的「歐盟就業策略」在理念和目標上已經確立方向，「開放協調法」的開放性只存在於各會員國的行動方案選擇層面上。

這點反映在「歐盟就業策略」的準則上。一九九七年於盧森堡高峰會制定的一九九八年「歐盟就業準則」（European Employment Guidelines）從一開始就強調四個支柱（尤其是「可就業性」），著眼於改造傳統福利國家。²⁵除了設定具體量化的就業率目標外，強調必須強化積極性就業政策以增進失業者的可就業性，避免長期性失業，終身訓練與學習因此被視為一項重要的要素。此外，勞動市場和工資的僵固性也被認為是阻礙企業雇用人員的制度因素，而工時彈性化、稅收降低也成為促進就業狀況的利器。具體的政策意涵是減低傳統失業救濟的額度，加強再就業工程，並營造對企業友善的制度環境。

在這種可運用工具受侷限的政策背景下，一個關鍵的問題在於「歐盟就業

²⁵ 所有關於「歐盟就業策略」的官方報告資料都可見於「歐洲就業觀察站」（European Employment Observatory）的網站：<http://www.eu-employment-observatory.net/en/ees/>，除非特別標示，以下所引用官方資料都取材於此。

策略」的成效究竟如何？欲評估「歐盟就業策略」改善歐洲各國的總體就業情況是一件困難的工作。主要原因在於影響一國就業情況的因素很多，不容易清楚追溯出「歐盟就業策略」主張改革勞動市場的單獨效果。尤其當各國實施「歐盟就業策略」的原則時，既有的勞動和就業政策如何和此互動，產生何種效果，更是高難度的課題。因此，本文擬從歐盟和會員國的評估報告著手，兼顧可得的相关研究資料，以追溯「歐盟就業策略」實施現況的初步線索。

（三）「歐盟就業策略」成效的初步評估

本節初步探討兩個面向：對於各國就業情況的影響以及社會夥伴參與政策制定的情形。前者牽涉到歐盟企圖強化集體的問題解決能力並改善就業情況，後者則關聯到歐盟欲增進民主參與程度的努力，是「開放協調法」的兩個核心目標。首先，在評估「歐盟就業策略」對各國就業情況影響時，必須注意到一點：歐盟商議「歐盟就業策略」的時刻，正是歐洲各國經濟景氣較差的時候（一九九三至九七年）；而真正開始制度化「歐盟就業策略」運作的時候，歐洲國家的經濟景氣卻已經開始回春，連帶改善了各國預算赤字與就業的情形。總體經濟的表現起伏形塑了「歐盟就業策略」運作的脈絡，也影響了對其成效的評議，因為經濟景氣的復甦自然帶動就業市場的活力，各國的就業情況也隨之波動，這是評估「歐盟就業策略」實際成效的侷限。因此，除了官方的報告與數據外，本節也參考針對個別會員國實施狀況的研究，以補充前者的不足之處。

1、 歐盟評鑑報告：就業情況改善？

從一九九七年「盧森堡過程」起至二零零二年時，「歐盟就業策略」正好進行了五年，歐盟機構的官方資料也提出了初步的評估。首先，執委會在二零零二年針對「歐盟就業策略」的實施提出一份評估報告。在這份報告中，執委會認為「歐盟就業策略」的總體成效十分正面，它將就業議題的優先性帶入歐盟和各會員國的改革議程上，並且藉由每年的評鑑調控，讓各會員國得以擬定改

革的步調，達成降低失業率的目標。執委會以爲「歐盟就業策略」已經將思維從專注於長期失業的問題轉移到長期創造就業的取徑（**Commission, 2002:11f.**）。同時在九零年代當中，歐洲各國的就業政策也轉向於積極性勞動市場政策，所以可在歐洲層次上觀察到想法和作法上的趨同。執委會的報告同時認爲藉由「歐盟就業策略」的實施，歐盟整體的就業情況已經有所改善（**ibid:14ff.**）。

二零零二年度終執委會與部長會議撰寫的聯合就業報告也肯定了「歐盟就業策略」的成效。儘管二零零一年經濟情勢不佳使就業市場復甦的力道緩慢，聯合就業報告卻認爲近幾年的勞動市場就業改革，讓總體就業表現改善很多（**Commission and the Council, 2002:11**）。就會員國的各國行動方案而言，聯合就業報告注意到各國實施歐盟就業準則的步調不一，大部份國家的政策改革集中於積極性就業政策、終身學習、減輕勞動賦稅等措施，整合老年勞工和移民則較不受注意。除此之外，就五年來實施經驗而言，聯合就業報告認爲各國已經在此基礎上推行性質相似的就業政策，由此可以進一步推展下個階段的「歐盟就業策略」。除了肯定里斯本高峰會的目標（培育人力資本的教育、改革社會福利體系以及設計合適的總體經濟政策），並設定二零一零年達成的時間表，於二零零六年做中期的評估。同時在既有的執执行程序上，努力達到提高就業參與率以及涵括性勞動市場（**inclusive labor market**）的目標（**ibid:106ff.**）。

肯定「歐盟就業策略」的實施成果之餘，兩份報告也不約而同提到評估其成效的技術困難（**ibid:31**；**Commission, 2002:30ff.**）。由於影響就業市場情形的因素很多，評估往往依賴對各國行動報告的比較、經濟數據的蒐集比對和訪談相關的政策執行者。歐盟機構的報告傾向於肯定「歐盟就業策略」的實施成果，但是即使如此，究竟「歐盟就業策略」個別準則和政策建議的影響程度爲何，仍是一個頗有爭議的技術問題，目前的評估也僅止於謹慎認定有效，卻無法清楚追溯其間的因果關係。即使對勞動市場的改革真正有效，其在就業市場上的效果也還需要一段時間才會顯現。

在這個過程中，執委會以爲「歐盟就業策略」已經影響到會員國的政策，

雖然個別的影響幅度不盡相同。例如北歐國家（瑞典、丹麥）和英國、愛爾蘭、荷蘭原本就有積極性勞動市場的政策（儘管思維及方法截然不同），她們只需輕度調適便能迎合歐盟的要求。法國和西葡三國則採納了許多「歐盟就業策略」的準則來改革國內的勞動政策。德國、義大利和希臘則說明正要進行勞動市場的改革。不過，「歐盟就業策略」的實施成效很大程度上仍舊依賴會員國的配合。正如歐盟和會員國的評估報告所顯示，強調軟性法整合的同時便意味著會員國配合的步調不一。由於沒有制裁的手段，會員國調適國內法規的壓力便減輕許多，結果在方便行事的項目上著力，有阻力的地方便敷衍過去，聲稱已實施相關的政策措施。歐盟機構除了在報告和準則設定中提醒建議之外，並沒有太多方法可以強迫會員國接受「歐盟就業策略」的規定。這個因素使得會員國之間的就業政策與就業市場情況改變程度有所差距。

自一九九九年起，部長會議開始針對會員國就業政策表現提出建議。如果以建議的項目數作為一種指標的話，可以看出歐盟對會員國表現的評比，恰好呼應近年來會員國之間的就業表現差異。表三以這個指標對照各國自一九九八年至二零零二年的若干就業情形改變。

首先可以看出，各國自一九九八至二零零二年的就業參與率都有明顯的改善。整體而言，各國近來的改革趨勢是鼓勵整體就業率，特別是女性的勞動參與，這點部份抵消男性勞動參與的降低。另一個趨勢是鼓勵中高齡勞動力繼續留在勞動崗位，遏阻提前退休的風潮。主要的方法為提高法定退休年齡、鼓勵延後退休，因此這個年齡組群的勞動參與率有持續上升的現象。第三個趨勢則是部份工時與定期契約就業型態的增加，以彌補全時就業供給的減少，這點尤其是許多國家提供婦女、青少年與中高齡勞動人口就業機會的主要方法，其中歐盟婦女勞動力在部份工時就業的平均比例一直高達四分之三以上。此外，根據 OECD（2003:36ff.）的統計，自九五年以來，歐洲地區的薪資和實際勞動成本相對於勞動生產力的成長速度趨緩，特別是在芬蘭、瑞典、法國、愛爾蘭和意大利等國更有明顯的趨勢，直接形成對企業投資較有利的誘因，因此私人商業部門提供的就業機會成長得比公共部門快（西葡兩國除外）。據此，「歐盟

就業策略」訴求的積極性勞動參與和彈性化勞動市場策略，確實可見於絕大部份會員國的就業發展情勢。

表三：「歐盟就業策略」中歐盟對會員國的建議數與各國就業情形對照

	1999-2003 歐盟建議改進 總數*	失業率		男性勞參率		女性勞參率		中高齡勞動力 參與率 (55-64 歲)		部份工時佔 全部就業 比例		婦女佔部份 工時就業比例	
		1998	2002	1998	2002	1998	2002	1998	2002	1998	2001	1998	2001
荷蘭	11	4.0	2.5	80.0	82.4	56.2	66.2	33.8	42.7	30.0	33.0	75.8	75.4
丹麥	12	5.2	4.5	85.5	80.0	72.8	71.7	53.1	60.1	17.0	14.5	68.7	66.2
瑞典	13	8.3	4.0	73.2	74.9	67.3	72.2	67.5	71.7	13.5	13.9	78.1	71.8
愛爾蘭	14	7.5	4.2	73.5	75.2	47.4	55.4	43.8	49.2	18.0	18.4	73.6	77.0
盧森堡	14	2.7	2.0	75.1	75.6	45.8	51.6	25.1	27.9	12.8	13.1	87.3	89.1
芬蘭	15	11.4	9.1	68.2	70.0	62.0	66.2	42.0	52.0	9.6	10.5	63.8	64.6
奧地利	15	4.5	5.3	80.7	75.7	59.6	63.1	29.9	29.8	11.5	12.4	86.9	87.3
葡萄牙	16	5.2	5.1	78.3	75.9	59.9	60.8	51.7	52.9	9.9	9.2	71.3	67.8
英國	20	6.3	5.2	78.5	78.0	64.1	65.3	51.0	55.2	23.0	23.0	80.4	78.8
比利時	22	9.5	7.3	67.3	68.2	47.7	51.4	23.8	26.7	16.3	17.6	82.4	80.1
法國	22	11.8	8.9	68.3	69.5	53.6	56.7	36.1	37.2	14.8	13.8	79.3	79.5
西班牙	22	18.8	11.4	65.8	72.6	35.0	44.1	38.8	42.7	7.7	7.9	75.9	80.1
德國	25	9.3	7.8	69.3	71.7	53.6	58.8	44.8	43.0	16.6	17.6	84.1	83.7
義大利	25	11.8	9.1	66.5	69.1	37.3	42.0	29.0	30.1	11.2	12.2	71.9	74.4
希臘	29	10.9	10.0	73.9	71.4	41.3	42.5	40.4	40.7	9.0	4.8	63.1	67.8
歐盟	-	9.9	7.7	71.2	72.8	51.1	55.6	40.7	43.2	15.9	16.4	79.0	78.8

*由於執委會每年對各會員國建議數幾乎相同，故合併計算

資料來源：Council recommendations on the implementation of member states' employment policies (1999-2003)；OECD Employment Outlook 2000:206ff.；218；Employment Outlook 2001:15；Employment Outlook 2003:23；49；305ff.；320f.；Commission and the Council, Joint Employment Report 2003/04:97；Joint Employment Report 1999, various pages。

尤其是近來表現最佳的幾個會員國（荷蘭、丹麥、瑞典、愛爾蘭等），確

實是從與「歐盟就業策略」類似的思維著手獲致成效。例如丹麥從一九八九年便推行一系列的改革措施，改革傳統失業給付、彈性化勞動市場並推動積極性政策。荷蘭也是在九零年代初期採行緊縮失業給付的措施，改善從事部份工時職業人員的社會保障，並自由化經濟部門。藉此，兩個歐洲小國得以在九零年代中交出比較亮麗的成績單（呂建德，2003；OECD, 2003：204）。因此歐盟每年只給予兩國二至三個改進建議，重點放在如何改善既有的改革政策架構，達到更理想的成果。

相對地，德法等歐陸國家與南歐國家的就業情況則不樂觀。傳統上消極減少勞動力供給的政策措施，反映在勞動力參與（尤其是女性）的低落與提前退休。勞動市場的管制、消極性的失業給付、以及傳統性別角色的分工，使得這些國家的勞動與福利制度安排，在面對經濟全球化與歐洲共同市場的壓力時顯得捉襟見肘，改革過程較為艱辛（Manow & Seils, 2000；Ferrera & Gualmini, 2000）。因此，雖然這些會員國自一九九八至二零零二年的就業情況改善，相較於北歐各國與英國、愛爾蘭卻仍然有許多改進的空間。因此歐盟每年給予相關會員國五至六個改進建議，重點集中在上述的結構性問題以及改革的建議。

有鑑於「歐盟就業策略」只針對勞動供給面改革的有限性，執委會於二零零三年的報告（Commission, 2003a；2003b）便指陳整合現有就業政策和里斯本高峰會目標的必要性，認為新階段的「歐盟就業策略」應該簡化已制定的準則（將過去的二十個準則簡化為十個），以達到三個主要目標：里斯本高峰會的全面就業目標、工作品質和生產力、涵括性勞動市場。執委會也建議各國加重社會夥伴在整個過程中的角色，同時允許更多的意見參與，改善就業政策的治理方式。同時執委會也意識到整合協調「歐盟就業策略」與其他政策領域的重要性，尤其是和經濟政策領域的「廣泛經濟政策準則」，點出就業政策與經濟政策之間的密切關係。

二零零三與零四年度執委會與部長會議撰寫的聯合就業報告更明確指出整合「歐盟就業策略」與經濟政策的必要性。報告提到二零零五年將無法達到歐盟預定的全體平均就業率 67% 目標，因為儘管會員國開始實施彈性化勞動市

場政策，經濟不景氣依然遲滯了歐洲地區的經濟成長，連帶拖累了就業機會的提供（Commission and the Council, 2004:14）。至此，歐盟體會到要求會員國單獨改革勞動市場並不足以提升總體就業率，而是必須同時刺激經濟成長，改善教育、服務與創新體系，並且改革福利國家的社會保障體系，才能夠真正達到兼顧經濟競爭力與社會整合的中長期目標。

總體而言，儘管執委會的評估報告認為「歐盟就業策略」已經拉近了彼此之間的差異，它也同時承認各會員國就業問題的本質不盡相同，所能採用的政策回應之道也遠為複雜。因此，歐盟評鑑報告的主要結論是「歐盟就業策略」固然提供了一個歐盟層次的就業政策對話空間，它仍舊處於一個進行中的狀態，雖然幫助一些會員國改善國內的就業情況，卻還有許多問題待改進，並沒有真正發生突破性的發展。若要達到全面就業的目標，還是需要其他政策的配套改革，才能達到效果。

2、會員國評鑑報告：各國勞動市場的制度殊異性

在歐洲內部市場逐步建立後，各會員國是直接感受到經濟整合衝擊的個體單位。因此自九零年代後，不只在歐盟層次上出現提升整體就業的議題，各會員國更是在國內政策上積極回應日益浮現的失業問題，回應方式為改革自身的勞動體制。主要的措施為降低傳統失業救濟的額度與期限、降低雇主的社會保險負擔、放鬆就業保護法規、並彈性化工時，而改革的深度與廣度則受各福利國家勞動市場制度的脈絡影響（Esping-Andersen, 1990；1996）。北歐國家一直以積極性勞動市場政策和完善的家庭政策著稱，同時公共部門的就業供給也特別明顯。英國、愛爾蘭等盎格魯薩克遜國家則以勞動市場與工資的彈性化應對失業問題，藉由低工資勞動部門來吸收過剩的勞動力。德法等組合主義體制國家則具有勞動市場區隔的特徵，同時以提早退休和消極的家庭政策減少勞動力的供給，從而形成沉重的福利負擔。一般研究的普遍共識認為，在現有的全球化與新自由主義思維盛行下，歐陸組合主義國家的勞動及福利體制承受最大的改革壓力，而北歐社會民主體制福利國家的社會投資策略，比較能夠因應經

濟全球化與歐洲化的挑戰。

「歐盟就業策略」對各國就業市場政策的影響幅度不一，而不同的政策建議也有不同的反應，這點和上述各國福利制度的脈絡以及會員國的態度相關。各國普遍上對於積極性勞動市場政策的反應比較迅速，因為此處符合當前福利削減的政治邏輯；相反地，以降稅來壓低勞動成本的建議所得到的回響則較少。這點顯示在二零零二年各國提交的評估報告。例如英國、丹麥、荷蘭、瑞典和芬蘭都認為早在「歐盟就業策略」發起前，其國內的就業市場政策便遵循類似的思維，所以不見得受到「歐盟就業策略」的影響，但是仍然歡迎歐盟對此議題的處理方向。例如瑞典則對於「歐盟就業策略」評價甚高，認為其政策思維和方案都符合當前瑞典福利國家改革的趨勢，也強調自己在實行「歐盟就業策略」上的努力和成果（Sweden, 2002:7-12）。表現原本較佳的會員國的回應重點便放在改善國內相關主管部門的協調，或是針對特定的就業市場面向加強改革。例如芬蘭報告「歐盟就業策略」對於國內實施就業領域的機會平等政策有正面的影響。英國、愛爾蘭和丹麥也陸續強化實施積極性勞動市場政策，顯示這些會員國在調適「歐盟就業策略」的要求比較沒有太大困難。

另一個極端則是近年來表現不佳的中南歐國家。她們的評估報告除了肯定「歐盟就業策略」的努力外，同時試著為自己既有的勞動市場政策辯護。德國提交的效果評估報告便坦率指出就業市場的表現不只和「歐盟就業策略」的方案有關，總體經濟政策同樣有關鍵性的影響。德國也指出許多改革才剛實施，效果不見得立刻顯現（Germany, 2002:2）。義大利的報告則提出質疑的聲音，認為「歐盟就業策略」的方案不完全適用於本國的制度脈絡中，而且也幾乎沒有對於國內的勞動市場改善有任何幫助（Italy, 2002:158ff.）。儘管如此，在這些國家中也提出一些「歐盟就業策略」的影響。西班牙指出「歐盟就業策略」對其國內的就業市場政策有十分正面的影響，幾乎在所有相關的支柱面向，都能感受到就業策略的幫助（Spain, 2002:40ff.）。希臘也聲稱「歐盟就業策略」大幅改變了國內就業政策制定與實施的架構，同時這個過程也強化了政策改變的需要（Greece, 2002:6ff.）。因此，原本比較沒有積極性勞動市場政策的會員

國，回應的重點是在本國的勞動市場制度脈絡下，選擇性地推動積極性勞動市場政策、機會平等以及福利改革等政策。「歐盟就業策略」的思維和語彙常被應用於國內相關的勞動市場與福利改革，以強化改革政策的正當性。但是由於本國勞動市場制度安排的不同，這些國家在嘗試「歐盟就業策略」提倡的改革思維與策略時，調適的過程步伐比較顛簸蹣跚。

在各國於國內實施「歐盟就業策略」的政策思維時，另一個關鍵的問題是公民參與的程度，執委會的評估報告直指社會團體的參與度不足 (Commission, 2002:40f.)。歐盟發現勞資社會夥伴往往只有參與各國行動計畫的擬定過程，卻無從過問其執行的進展。此外，在各國行動計畫的擬定和進行過程中，非政府組織 (NGO) 幾乎沒有參與這個過程，各國的下級地區當局也沒有獲得充分的機會參與。這些情形削弱了「歐盟就業策略」的說服力，以及其原先想要提升歐盟政策正當性的目標。表四說明了這個問題：

以二零零二年的情形來說，各國國內社會夥伴參與行動報告的撰寫與實際執行呈現差距 (de la Porte & Nanz, 2004:280f.)。首先可以確定的是除了盧森堡外，行動報告主要是政府文件，表示「歐盟就業策略」在各會員國內的執行主要由政府推動。而在協助撰寫行動報告方面，社會夥伴的參與則呈現差異。十五個會員國中有七個國家讓社會夥伴參與撰寫行動報告，這點和執政黨立場相關。二零零二年時，奧地利、丹麥、希臘、義大利和西班牙都是右派政黨執政，直接影響了社會夥伴的參與程度。與此相關的是社會夥伴參與的滿意程度。除了丹麥以外，直接參與撰寫與執行行動報告是社會夥伴滿意的關鍵因素，所以比利時、芬蘭、愛爾蘭、盧森堡和葡萄牙都有較佳的成績，這點也和執政者的態度有關。²⁶

此外，地方層次的相關行動者也參與了政策的執行，但是比較被排除於政策制定過程之外。例如在丹麥、瑞典和德國，在地的相關行動者自動地參與國

²⁶例如比利時當時的「社會事務與年金部」部長 F. Vandenbroucke 是「開放協調法」的支持者，所以在其任內積極推動國內相關的措施。

表四：二零零二年各國社會夥伴參與就業策略行動報告（NAP）的情形

國家	政府文件或 共同文件	社會夥伴直接參與 撰寫行動報告	社會夥伴參與 執行行動報告	參與情況滿意度
奧地利	政府文件	無	有	低
比利時	政府文件	有	有	高
丹麥	政府文件	無	有	高
芬蘭	政府文件	有	有	高
法國	政府文件	有	有	中
德國	政府文件	無	有	低
希臘	政府文件	無	有	低
愛爾蘭	政府文件	有	有	高
義大利	政府文件	無	有	低
盧森堡	共同文件	有	有	高
荷蘭	政府文件	無	有	低
葡萄牙	政府文件	有	有	高
西班牙	政府文件	無	有	低
瑞典	政府文件	有	有	中
英國	政府文件	無	有	中

資料來源：de la Porte & Nanz, 2004:279

內的政策執行，但是「地方行動計畫」的撰寫執行往往與中央層次的行動計畫各行其是，沒有太大的交集。以一些會員國國內實施「歐盟就業策略」的初步研究也發現，政策研商與執行的過程往往侷限於國內與歐盟的特定專家群間，並沒有真正地整合入實際的國內就業政策制定結構中。Jacobsson & Schmid（2002；2003）以瑞典和丹麥國內實施「歐盟就業策略」的情況為例，指出整個過程往往只停留於中央政府的負責行政單位，專門應付歐盟方面的事務和要求。勞動市場中的其他重要組織和社會夥伴只扮演諮詢的角色，國內的議會也只在被知會，並沒有真正地被整合入行動報告的撰寫與執行過程。類似的情況也發生在德國，聯邦層次的社會夥伴只負責向聯邦勞動社會部報告相關活動，並評論後者提交的行動報告。各邦相關行動者的參與則差異很大，沒有一致的參與整合。整個「歐盟就業策略」只被視為必須提交歐盟報告的文書作業，對於實際的政策制定與執行並沒有明顯的影響（Buechs & Friedrich, 2004）。整合的落差使得「歐盟就業策略」的理念無法真正切合入會員國中各地區的實際情

形，這點說明了即使是歐洲福利國家優等生如瑞典和丹麥，也並沒有真正確實貫徹「歐盟就業策略」的理念與要求。如何進一步落實這點，並且更彈性地迎合國家和地區之間的差異性，便成為「歐盟就業策略」必須改進的重點。

總結而言，「歐盟就業策略」的理念與要求不見得被每個會員國確實執行，但是多少促進了國內勞動市場政策的改革推動，因為各國在經濟全球化與歐洲化的壓力下，必須改革傳統福利制度對工作與福利之間的安排，調整工作付出者與福利享有者之間的施與受關係。「歐盟就業策略」可說是歐盟出面背書的改革清單，協助會員國推動國內的相關政策。它至少為各國相關的改革提供理念的依據和政策改革的準則。儘管對各國實行就業策略的經驗資料還不充分，現有的研究卻點出會員國的回應方式深受本國的勞動市場制度、執政政府與政黨態度、以及勞資組織力量參與形式及力量的影響。因此，「歐盟就業策略」對各國的影響程度不一，而這點則需要進一步的經驗研究加以深入探究。

（四）、從「歐盟就業策略」觀察「開放協調法」的特性及對社會政策的影響

儘管歐盟嘗試從「開放協調法」的新治理方式處理歐盟的社會政策議題，經濟整合優於社會整合的歐洲統合大方向並沒有基本的改變。經濟整合的相關政策（例如貨幣、財政和總體經濟政策）可以直接採行傳統的「硬性法」取徑，透過立法常規以及執委會和歐洲法庭的督促輕易達成目標。相反地，社會整合卻必須設法運用「軟性法」的取徑以求得會員國的配合，同時也無法挑戰硬性法規既有的政經秩序。本文探討的就業政策協調提供一個最清晰的圖像：歐盟已清楚界定了勞動市場政策的目標，意圖「現代化」歐洲社會模式並改革福利國家，明顯地在一開始就在高峰會層級定下了新自由主義方向的就業政策論調。不論會員國配合改革的意願與實際狀況如何，「歐盟就業策略」都已經形成某種程度的整合壓力，迫使會員國必須回應。「歐盟就業策略」的出現意在解決經濟整合與社會整合速度不均的問題，而它進行的過程卻深受經濟整合優於社會整合的格局影響，從而進一步強化歐洲統合的這個基調。

這樣的發展脈絡自然使得「開放協調法」的社會整合效果受到限制，同時

引發對這種治理方法效果的質疑（Hemerijck, 2002；Scharpf, 2002；Teague, 2001）。由於「開放協調法」的程序精神在於各會員國的自動自發配合，這樣的制度優點也很可能是其最大的缺點。雖然相關會員國及其他行動者都會參與設定標竿的程序，這個談判的過程卻並不容易，而最後設定的標的往往只是各方都能接受的最大公約數。也就是說只有在設定的目標較廣泛且政治上易行的情形下，「開放協調法」才能發揮其程序的長處。即使「開放協調法」公開執行不力的會員國（name and shame）以加強督促效果，只要沒有法規強制執行的能力，會員國仍然有規避的籌碼。換句話說，「開放協調法」若是真正想要在歐盟層次達到一定的政策目的，它最終仍舊必須回歸到歐盟決策制度的常規，尤其在社會政策領域更是如此。

其次，「開放協調法」也依然面對民主程序正當性的問題（Berghman & Okma, 2002；Héritier, 2002；Radaelli, 2003）。雖然從一開始，「開放協調法」就被視為強化歐盟決策民主的機制，因為會員國和重要的社會利益代表都應該共同參與整個程序。上述的討論卻發現期望和真實情況之間有一定的落差，會員國不見得在實際運作中會切實執行民主參與的精神，如何促進歐盟政策制定的公民參與和政治責任仍舊是一大問號。例如歐洲議會在整個過程中仍然只扮演配角，無從主導相關的政策制定過程。社會夥伴也只有諮詢的功能，沒有實質參與決策的能力。不管是政策準則的制定，各會員國的行動方案計劃提出，整個過程的主要行動者依然是歐盟的官僚階層和會員國代表，以及代表經濟、社會和地區的利益代表。再加上前面提及「開放協調法」在不同政策領域的不同作法，我們可以說「開放協調法」並沒有真正脫離原有歐盟政策制定的制度架構，它只是開啓了另一個重要利益參與的管道。

從「歐盟就業策略」的進行情形，可以發現「開放協調法」對於歐盟社會政策的進一步發展具有雙面性的意義。一方面，「開放協調法」的採用的確讓歐盟決策機構有機會主動提出議題，並促進各會員國之間的對話，從而主導歐盟層次社會政策的發展。另一方面，「開放協調法」雖然繞過傳統治理方式的程序，避開會員國抵制的困境，它所面對的制度制約環境依舊沒有根本的改變。即使

歐盟決策機構主動提出議題，並不代表議題討論和政策學習的方向就會朝向「社會歐洲」發展，邁向歐洲福利國之境。學者 Wincott (2003b) 便認為當前社會政策「歐洲化」的吊詭之處在於透過宣傳推動所謂積極福利政策的同時，反而將歐盟社會政策推向「美國化」的走向，強調「工作福利」的思維，這點也反映在「歐盟就業策略」的論述和應用策略上。儘管「開放協調法」塑造出一個政策對話的空間，這樣的空間樣式其實還是無法超脫理念競逐（社會模式形態）、參與行動者（民主參與方式）和歐盟決策制度（多層次政體）的影響。

所以，「開放協調法」在社會政策領域的出現有突破現狀的意涵，但是它所能達到的目標也有一定的限制。儘管如此，本文認為「開放協調法」的出現代表了一種創新的嘗試，在承認大格局現狀的前提下，以建設性的方式為社會政策領域提出具體可行的解決之道。尤其在許多政策領域中，「開放協調法」還只處於開始的階段，所能達到的目標在現階段還無法衡量，但是在漸進的實驗後，有可能促進這些領域在歐盟層次的躍進。歐洲整合的歷史過程當中有許多溢出效果的例子，由於整個演進過程的複雜性，往往導致意料之外的結果，這點尤其在社會政策領域更是如此（Leibfried & Pierson, 1995；2000）。關鍵仍然在於使用「開放協調法」後，歐盟是否願意進一步將政策學習的結果訂成具約束力的法條規定，將「軟性法」和「硬性法」配套使用，才能真正拓展歐洲社會模式整合的幅度。歐盟本身也有這樣的認知，執委會在二零零一年的治理白皮書（Commission, 2001）便表示進一步強化整合不同治理方式的意願，並努力包括入更多層次的行動者與利益代表，以求改進歐盟治理的政策效果與政治責任。所以可以預見在未來，歐盟會運用各種可行的方法（尤其是「開放協調法」）推動社會政策的進展。

四、結論：「開放協調法」與歐洲社會模式的未來

本文的主要目的是探討近年來歐盟層次的社會政策發展，因為它已經成為影響大部份福利國家的重要外在制度因素。隨著歐盟在區域整合和全球化角色

的日益吃重，其超國家的管理觸角也將日益深入傳統福利國家的權限範圍中，影響後者自主管理疆界中的福利生產安排。但是，由於理念和制度歧異的掣肘，歐盟的社會政策仍舊無法取代福利國家的傳統福利領域，特別是所得分配和給付規劃的部份，所以各個福利國家仍然具有很大的自主性，同時卻也必須面對這些領域中依然存在的問題。尤其在歐洲共同市場與單一貨幣聯盟建立後，單向經濟整合所引發的社會弊病日益浮現，傳統國家所能運用的調控手段卻受到侷限，無法更有效地整合國內經濟生產與福利供給的平衡，從而動搖了福利國家的制度安排，也引發對於歐洲整合的疑慮。這樣的背景使得歐盟必須在超國家的層次介入從前不願或無法干預的政策領域，新的軟性治理模式便因應而生。

本文首先簡短探討歐盟社會政策發展的制約因素，從理念和制度的歷史發展角度指出社會政策在歐洲層面的整合困難處。儘管歐洲整合的腳步加快，各個福利國家仍舊必須擔負起調控社會部門福利生產的角色，為其公民提供適當的社會保障。過去數十年中，歐盟雖然嘗試過主導社會政策的議題，卻因為理念和制度的制約而成效不彰。所以，儘管學界熱烈討論所謂的「歐洲社會模式」，社會政策的全然歐洲化卻不太可能發生。歐盟層次的社會政策進展緩慢，引起不少學者的懷疑悲觀論調，認為從理念和制度的角度來看，歐盟的社會政策不可能、也不會有太大的突破（Kaufmann, 1986；1997；2003；Keller, 2001；Streeck, 1994；1995a；1995b）。審慎樂觀者則以為隨著歐盟政體制度的進一步改善，歐洲的社會政策將踏著徐緩但堅實的腳步前進（Ferrera et al., 2000；Falkner, 1998；Geyer, 2000；Kowalsky, 1999；Scharpf, 1999）。儘管其間衡量的尺度不同，最關鍵的問題卻是「歐洲社會模式」的未來發展和樣貌為何，以及對於個別福利國家的影響。

自九零年代後興起的「開放協調法」，可說是歐盟對這個問題的回應。有鑑於傳統歐盟社會政策發展的制約因素，以及過去使用法規管理各會員國的成效有限，「開放協調法」從軟性方法訴求，強調議題討論、準則制定和實行方式選擇的開放性，藉此在多項社會政策議題上獲得進展，使得會員國願意在這個制度架構下共同研討最佳實踐的可能性。本文認為受到既有的歐盟制度架構限

制，「開放協調法」提出了一些彈性的思維和作法，提供議題開發和政策學習的應用可能性，可說是這種格局下的創新之作，具有正面的治理意義。它至少提供歐盟另外一種處理敏感議題的管道，讓各會員國得以在歐洲層次有交換經驗以及政策比較學習的機會。同時在現階段，「開放協調法」的運用固然顯現出問題，其發展潛能仍然有待觀察，因為它在許多社會政策領域的應用還處於嘗試階段。關鍵仍然在於歐盟是否能夠將它和其他治理方法結合，制定出比較具有管制力的法規或是準則，以約束會員國的行動選擇。

二零零四年六月於布魯塞爾召開的政府間會議中，會員國元首折衝通過的歐洲憲法草案明確地指認「開放協調法」的治理概念，以及它在社會政策中的應用。²⁷若是將來這項憲法草案獲得各國通過，「開放協調法」的治理概念將進一步制度化於法規之中，確立了歐盟處理敏感社會政策議題的思維與方法。在可預見的未來，歐盟應會在社會政策的領域更加頻繁運用類似的治理方法。「開放協調法」在憲法草案中的地位確立，加上基本權利憲章的入憲，也點出「歐洲社會模式」的雛形：對於基本價值的共識，以及各福利國家歷史制度的尊重。可以預見的將是一個凝聚歧異、兼容並蓄的制度和方式，以期在歐洲層次盡可能地整合社會層面。歐盟將不會成為一個傳統意義下的歐洲超級福利國，但是她卻能夠在既有的理念與制度架構中，盡量地去貼近這個理想，而「開放協調法」便是晚近的一項代表作。這個治理模式進一步確定歐盟社會政策強調的輔助原則，讓各個福利國家尋找出最適合自己的路，但是它也進一步確定歐盟會在這個領域中扮演更積極主導的角色，間接對會員國的福利體制發生影響，它所發揮的成效也將與社會歐洲的未來息息相關。

²⁷ Draft Treaty Establishing a Constitution of Europe, Art. III-107, Art III-179。可參考歐盟網頁 (<http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00850.en03.pdf>)。

參考文獻

- 古允文（1997）。〈超級福利國家？「歐洲聯盟」與社會政策的發展〉，《社會政策與社會工作學刊》1, 1：133-160。
- 呂建德（2003）。〈全球化與福利改革的政治經濟學：以荷蘭與丹麥為例的分析〉，《社會政策與社會工作學刊》，7, 2：121-171。
- 林萬億（1994）。〈福利國家—歷史比較的分析〉。台北：巨流圖書公司。
- 林萬億（1998）。〈歐洲聯盟與歐洲福利國家發展—邁向一個超國家的歐洲福利國嗎〉，《台大社會學刊》26：151-210。
- 黃偉峰（2003a）。〈歐盟政治研究中理論方法之分類與比較〉，《人文及社會科學集刊》15, 4：539-594。
- 黃偉峰（2003b）。〈剖析歐洲聯盟正在成形的治理體系〉，《歐美研究》33, 2：291-344。
- 張世雄（1996）。〈社會福利的理念與社會安全制度〉。台北：唐山出版社。
- Aust, A. (2000) Die Europäische Beschäftigungs- und Sozialpolitik nach dem Gipfel von Amsterdam – Versuch einer ersten Bilanz. *Zeitschrift für Sozialreform*, 46, 1:13-38.
- Aust, A.; Leitner, S. & Lessenich, S. (eds.) (2000). *Sozialmodell Europa. Konturen eines Phänomens*. Opladen: Leske+Budrich.
- Aust, A.; Leitner, S. & Lessenich, S. (2002). Konjunktur und Krise des Europäischen Sozialmodells. Ein Beitrag zur politischen Präexplantationsdiagnostik. *Politische Vierteljahresschrift*, 43, 2:272-301.
- Baldwin, P. (1996). Can We Define a European Welfare State Model? In Greve, B. (ed.), *Comparative Welfare Systems: The Scandinavian Model in a Period of Change* (pp. 29-44). Basingstoke: Macmillan Press.
- Begg, I. & Berghman, J. (2002). Introduction: European Social (Exclusion) Policy Revisited? *Journal of European Social Policy*, 12, 3:179-194.
- Berghman, J. & Okma, K. (2002). The Method of Open Coordination: Open Procedures or Closed Circuit? Social Policy Making Between Science and Politics. *European Journal of Social Security*, 4, 4:331-341.
- Bornschier, V. (ed.) (2000). *State-Building in Europe: The Revitalization of Western European Integration*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Borrás, S. & Jacobsson, K. (2004). The Method of Open Coordination and New Governance Patterns in the EU. *Journal of European Public Policy*, 11, 2:185-208.
- Buechs, M. & Friedrich, D. (2004). Surface Integration – the National Action Plans for Employment and Social Inclusion in Germany. In Zeitlin, J., Pochet, P. And Magnusson, L. (eds.), *Opening the Open Method of Coordination*. Brussels: P.I.E.- Peter Lang (forthcoming).
- Chassard, Y. (2001). European Integration and Social Protection: From the Spaak Report to

- the Open Method of Coordination. In Mayes, D.G., Berghman, J. and Salais, R. (eds.), *Social Exclusion and European Policy* (pp. 277-305). Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Closa, C. (1998). Some Sceptical Reflections on EU Citizenship as the Basis of a New Social Contract. In Rhodes, M. & Mény, Y. (eds.), *The Future of European Welfare: A New Social Contract* (pp. 266-283). Basingstoke: Palgrave.
- Commission of the European Communities (2001). *European Governance: A White Paper*. Brussels.
- Commission of the European Communities (2002). *Impact Evaluation of the EES: Overview of the Technical Analysis*. Brussels.
- Commission of the European Communities (2003a). *Strengthening the Social Dimension of the Lisbon Strategy: Streamlining Open Coordination in the Field of Social Protection*. Brussels.
- Commission of the European Communities (2003b). *The Future of the European Employment Strategy: A Strategy for Full Employment and Better Jobs for All*. Brussels.
- Commission and the Council (2002). *Joint Employment Report 2002*. Brussels.
- Commission and the Council (2004). *Joint Employment Report 2003/2004*. Brussels.
- Crouch, C. (1999). *Social Change in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- de la Porte, C. (2002). Is the Open Method of Coordination Appropriate for Organising Activities at European Level in Sensitive Policy Areas? *European Law Journal*, 8, 1:38-58.
- de la Porte, C. & Nanz, P. (2004). The OMC – a Deliberative-Democratic Mode of Governance? The Cases of Employment and Pensions. *Journal of European Public Policy*, 11, 2:267-288.
- de la Porte, C. & Pochet, P. (eds.) (2002). *Building Social Europe Through the Open Method of Coordination*. Brussels: P.I.E.-Peter Lang.
- de la Porte, C. & Pochet, P. (2003). A Twofold Assessment of Employment Policy Coordination in Light of Economic Policy Coordination. In Foden, D. & Magnusson, L. (eds.), *Five Years' Experience of the Luxembourg Employment Strategy* (pp. 13-67). Brussels: ETUI.
- de la Porte, C. & Pochet, P. (2004). The European Employment Strategy: Existing Research and Remaining Questions. *Journal of European Social Policy* 14 (1):71-78.
- de la Porte, C., Pochet, P. & Room, G. (2001). Social Benchmarking, Policy Making and New Governance in the EU. *Journal of European Social Policy*, 11, 4:291-307.
- Dinan, D. (1994). *Ever Closer Union? An Introduction to the European Community*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Ebbinghaus, B. (1999). Does an European Social Model Exist and Can It Survive? In Huemer, G., Mesch, M. & Traxler, F. (eds.), *The Role of Employer Associations and Labour Unions in the EMU: Institutional Requirements for European Economic*

- Policies* (pp. 1-26). Aldershot: Ashgate.
- Ebbinghaus, B. & Manow, P. (eds.) (2001). *Comparing Welfare Capitalism: Social Policy and Political Economy in Europe, Japan and the USA*. London/New York: Routledge.
- Eberlein, B. & Kerwer, D. (2004). New Governance in the European Union: A Theoretical Perspective. *Journal of Common Market Studies*, 42, 1:121-142.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press. (古允文譯【1999】福利資本主義的三個世界。台北：巨流圖書公司)
- Esping-Andersen, G. (1996). After the Golden Age? Welfare Dilemmas in a Global Economy. In Esping-Andersen, G. (ed.), *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies* (pp. 1-30). London: Sage.
- Falkner, G. (1998). *EU Social Policy in the 1990s: Towards a Corporatist Policy Community*. London: Routledge.
- Falkner, G. (1999). European Social Policy: Towards Multi-level and Multi-actor Governance. In: Kohler-Koch, B. & Eising, R. (eds.), *The Transformation of Governance in the European Union* (pp. 83-97). London/New York: Routledge.
- Falkner, G. (2000). EG-Sozialpolitik nach Verflechtungsfalle und Entscheidungslücke: Bewertungsmaßstäbe und Entwicklungstrends. *Politische Vierteljahresschrift*, 41, 2:279-301.
- Ferrera, M. & Gualmini, E. (2000). Italy: Rescue from Without? In Scharpf, F. & Schmidt, V. (eds.), *Welfare and Work in the Open Economy: Diverse Responses to Common Challenges* (pp. 351-398). Oxford: Oxford University Press.
- Ferrera, M., Hemerijck, A. & Rhodes, M. (2000). Recasting European Welfare States for the 21st Century. *European Review*, 8, 3:427-446.
- Germany (2002). *Assessment of the Impact of National Policies in Connection With the European Employment Strategy*.
- Geyer, R.R. (2000). *Exploring European Social Policy*. Cambridge: Polity Press.
- Goetschy, J. (1999). The European Employment Strategy: Genesis and Development. *European Journal of Industrial Relations*, 5, 2:117-137.
- Goetschy, J. (2003a). The European Employment Strategy and the Open Method of Coordination: Lessons and Perspectives. *Transfer*, 9, 2:281-301.
- Goetschy, J. (2003b). The European Employment Strategy, Multi-level Governance, and Policy Coordination: Past, Present and Future. In Zeitlin, J. & Trubek, D. M. (eds.), *Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments* (pp.59-87). Oxford: Oxford University Press.
- Goetschy, J. & Pochet, P. (1997). The Treaty of Amsterdam: a New Approach to Economic and Social Affairs? *Transfer*, 3, 3:607-622.
- Gough, I. (1997). Social Aspects of the European Model and Its Economic Consequences. In Beck, W., van der Maesen, L. & Walker, A. (eds.), *The Social Quality of Europe* (pp.

- 79-96). The Hague: Kluwer Law International.
- Greece (2002). *Evaluation of the Labour Market Policies and Assessment of the Influence of EES in Greece During the Period 1997-2001. Final Report*. Athens: Ministry of Labour and Social Affairs.
- Hall, P. A. & Soskice, D. (eds.) (2001). *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Hantrais, L. (2000). *Social Policy in the European Union*. 2nd ed. New York: St Martin's Press.
- Hemerijck, A. (2002). The Self-Transformation of the European Social Model(s). In Esping-Andersen, G. (ed.), *Why We Need a New Welfare State* (pp. 173-213)? Oxford: Oxford University Press.
- Héritier, A. (2002). New Modes of Governance in Europe: Policy-Making without Legislating? In Héritier, A. (ed.), *Common Goods: Reinventing European and International Governance* (pp. 185-206). Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- Héritier, A. (2003). New Modes of Governance in Europe: Increasing Political Capacity and Policy Effectiveness? In Börzel, T. A. & Cichowski, R. A. (eds.). *The State of the European Union Vol. 6: Law, Politics and Society* (pp. 105-126). Oxford: Oxford University Press.
- Hine, D. & Kassim, H. (eds.) (1998). *Beyond the Market: The EU and National Social Policy*. London: Routledge.
- Hix, S. (1999). *The Political System of the European Union*. London: Macmillan.
- Hodson, D. (2004). Macroeconomic Coordination in the Euro Area: the Scope and Limits of the Open Method. *Journal of European Public Policy*, 11, 2:231-248.
- Hodson, D. & Maher, I. (2001). The Open Method as a New Mode of Governance: The Case of Soft Economic Policy Coordination. *Journal of Common Market Studies*, 39, 4:719-746.
- Hooghe, L. & Marks, G. (1999). The Making of a Polity. The Struggle over European Integration. In Kitschelt, H., Lange, P., Marks, G. & Stephens, J. (eds.), *Continuity and Change in Contemporary Capitalism* (pp 70-100). Cambridge: Cambridge University Press.
- Hooghe, L. & Marks, G. (2001). *Multi-Level Governance and European Integration*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- Huemer, G., Mesch, M. & Traxler, F. (eds.) (1999). *The Role of Employer Associations and Labour Unions in the EMU: Institutional Requirements for European Economic Policies*. Aldershot: Ashgate.
- Italy (2002). *Impact Evaluation of the European Employment Strategy. Final Report*.
- Jacobsson, K. (2004). Soft Regulation and the Subtle Transformation of States: The Case of EU Employment Policy. *Journal of European Social Policy* 14, 4:355-370.
- Jacobsson, K. & Schmid, H. (2002). Real Integration or Just Formal Adaptation? On the Implementation of the National Action Plans for Employment. In de la Porte, C. &

- Pochet, P. (eds.) *Building Social Europe Through the Open Method of Coordination* (pp. 69-95). Brussel: P.I.E.-Peter Lang.
- Jacobsson, K. & Schmid, H. (2003). The European Employment Strategy at the Crossroads: Contribution to the Evaluation. In Foden, D. & Magnusson, L. (eds.), *Five Years' Experience of the Luxembourg Employment Strategy* (pp. 111-139). Brussels: ETUI
- Kaufmann, F.-X. (1986). Nationale Traditionen der Sozialpolitik und europäische Integration. In Albertin, L. (ed.) *Probleme und Perspektiven Europäischer Einigung* (pp. 69-82). Köln: Verlag Wissenschaft und Politik.
- Kaufmann, F.-X. (1997). *Herausforderungen des Sozialstaates*. Frankfurt/M: Suhrkamp Verlag. (施世駿譯【2002】德國福利國家的挑戰。台北：五南圖書出版公司)
- Kaufmann, F.-X. (2003). *Varianten des Wohlfahrtsstaats: Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich*. Frankfurt/M: Suhrkamp Verlag.
- Keller, B. (2001). *Europäische Arbeits- und Sozialpolitik*. 2nd ed. München: Oldenbourg Verlag.
- Kersbergen, K. v. & Waarden, F. v. (2004). „Governance“ as a Bridge Between Disciplines: Cross-Disciplinary Inspiration Regarding Shifts in Governance and Problems of Governability, Accountability and Legitimacy. *European Journal of Political Research*, 43:143-171.
- Klausen, J. & Tilly, L. A. (eds.) (1997). *European Integration in Social and Historical Perspective: 1850 to the Present*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- Kleinmann, M. (2002). *A European Welfare State? European Union Social Policy in Context*. Houndmills: Palgrave.
- Kleinmann, M. and Piachaud, D. (1992). European Social Policy: Conceptions and Choices. *Journal of European Social Policy*, 3, 1:1-19.
- Kowalsky, W. (1999). *Europäische Sozialpolitik: Ausgangsbedingungen, Antriebskräfte und Entwicklungspotentiale*. Opladen: Leske+Budrich.
- Leibfried, S. & Pierson, P. (1995). Multitiered Institutions and the Making of Social Policy. In: Leibfried, S. & Pierson, P. (eds.), *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration* (pp. 1-40). Washington: The Brookings Institution.
- Leibfried, S. and Pierson, P. (2000). Social Policy: Left to Courts and Markets? In Wallace, H. & Wallace, W. (eds.), *Policy-Making in the European Union* (pp. 267-292), 4th ed., Oxford: Oxford University Press.
- Lessenich, S. (2003). *Dynamischer Immobilismus: Kontinuität und Wandel im deutschen Sozialmodell*. Frankfurt/M.: Campus Verlag.
- Mahoney, J. & Rueschemeyer, D. (eds.) (2003). *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Manow, P. & Seils, E. (2000). Adjusting Badly: The German Welfare State, Structural Change and the Open Economy. In Scharpf, F. & Schmidt, V. (eds.), *Welfare and Work in the Open Economy: Diverse Responses to Common Challenges* (pp. 264-307).

- Oxford: Oxford University Press.
- Mosher, J.S. & Trubek, D.M. (2003). Alternative Approaches to Governance in the EU: EU Social Policy and the European Employment Strategy. *Journal of Common Market Studies*, 41, 1:63-88.
- Münkler, H. (1991). Europa als politische Idee. Ideengeschichtliche Facetten des Europabegriffs und deren aktuelle Bedeutung. *Leviathan*, 19:521-541.
- OECD (2003). *OECD Employment Outlook*. Paris: OECD.
- Peterson, J. and Shackleton, M. (2002). *The Institutions of the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Pierson, P. & Skocpol, T. (2002). Historical Institutionalism in Contemporary Political Science. In Katznelson, I. & Milner, H. V. (eds.), *Political Science: The State of the Discipline*. (pp. 693-721). New York: W. W. Norton & Company.
- Pochet, P. (1999). The New Employment Chapter of the Amsterdam Treaty. *Journal of European Social Policy*, 9, 3:271-278.
- Radaelli, C.M. (2003). *The Open Method of Coordination: A New Governance Architecture for the European Union?* Report No. 1. Swedish Institute for Employment Policy Studies.
- Regent, S. (2003). The Open Method of Coordination: A New Supranational Form of Governance? *European Law Journal*, 9, 2:190-214.
- Rhodes, M. (1995). A Regulatory Conundrum: Industrial Relations and the Social Dimension. In S. Leibfried & Pierson, P. (eds.), *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration* (pp. 78-122). Washington: The Brookings Institution.
- Rhodes, M. (1998). Defending the Social Contract: The EU Between Global Constraints and Domestic Imperatives. In Hine, D. & Hussein, K. (eds.), *Beyond the Market: The EU and National Social Policy* (pp. 36-59). London: Routledge.
- Roberts, I. & Springer, B. (2001). *Social Policy in the European Union: Between Harmonization and National Autonomy*. Boulder/London: Lynne Rienner Publishers.
- Rosamond, B. (2000). *Theories of European Integration*. Basingstoke: Macmillan.
- Ross, G. (1995a). *Jacques Delors and European Integration*. Cambridge: Polity Press.
- Ross, G. (1995b). Assessing the Delors Era and Social Policy. In Leibfried, S. & Pierson, P. (eds.), *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration* (pp. 357-388). Washington: The Brookings Institution.
- Scharpf, F.W. (1988). The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration. *Public Administration*, 66:239-278.
- Scharpf, F.W. (1999). *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- Scharpf, F.W. (2001). Notes Toward a Theory of Multilevel Governing in Europe. *Scandinavian Political Studies*, 24, 1:1-26.
- Scharpf, F.W. (2002). The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity.

Journal of Common Market Studies, 40, 4:645-670.

Schulte, B. (1997). Europäische Sozialpolitik – Auf dem Weg zur Sozialunion? Die „soziale Dimension“ der Gemeinschaft: Europäischer Sozialstaat oder Koordination nationaler sozialpolitischer Systeme. *Zeitschrift für Sozialreform*, 43, 3:165-186.

Schulte, B. (2002). Die „Methode der offenen Koordinierung“ – Eine neue politische Strategie in der europäischen Sozialpolitik auch für den Bereich des sozialen Schutzes. *Zeitschrift für Sozialreform*, 48, 1:1-28.

Sieveking, K. (1997). Der Europäische Gerichtshof als Motor der sozialen Integration der Gemeinschaft. *Zeitschrift für Sozialreform*, 43, 3:187-208.

Spain (2002). *Assessment of the European Employment Strategy. Final Report*. Madrid.

Streeck, W. (1994). European Social Policy after Maastricht: The “Social Dialogue” and “Subsidiarity”. *Economic and Industrial Democracy*, 15:151-177.

Streeck, W. (1995a). From Market Making to State Building? Reflections on the Political Economy of European Social Policy. In Leibfried, S. & Pierson, P. (eds.), *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration* (pp. 389-431). Washington: The Brookings Institution.

Streeck, W. (1995b). Politikverflechtung und Entscheidungslücke: Zum Verhältnis von zwischenstaatlichen Beziehungen und sozialen Interessen im europäischen Binnenmarkt. In Bentele, K., Reissert, B. & Schettkat, R. (eds.), *Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaften* (pp. 101-128). Frankfurt/New York: Campus Verlag.

Streeck, W. (2000). Competitive Solidarity: Rethinking the European Social Model. In Hinrichs, K., Kitschelt, H. & Wiesenthal, H. (eds.), *Kontingenz und Krise: Institutionenpolitik in kapitalistischen und postsozialistischen Gesellschaften* (pp. 245-261). Frankfurt/New York: Campus Verlag.

Sweden (2002). *The Swedish National Evaluation of the European Employment Strategy. Summary Report*.

Szyszczak, E. (2000) The Evolving European Employment Strategy. In Shaw, J. (ed.), *Social Law and Policy in an Evolving European Union* (pp. 197-220). Oxford: Hart Publishing.

Teague, P. (2001) Deliberative Governance and EU Social Policy. *European Journal of Industrial Relations* 7,1:7-26.

Tömmel, I. (2003). *Das politische System der EU*. München: Oldenbourg Verlag.

Wallace, H. (2000). The Institutional Setting: Five Variations on a Theme. In Wallace, H. & Wallace, W. (eds.), *Policy-Making in the European Union* (pp. 3-37). 4th ed., Oxford: Oxford University Press.

Wallace, H. (2003). Die Dynamik des EU-Institutionengefüges. In Jachtenfuchs, M. & Kohler-Koch, B. (eds.), *Europäische Integration* (pp. 255-285). 2nd ed., Opladen: Leske+Budrich.

Wincott, D. (2003a). Beyond Social Regulation? New Instruments and/or A New Agenda for Social Policy at Lisbon? *Public Administration*, 81, 3:533-553.

- Wincott, D. (2003b). The Idea of the European Social Model: Limits and Paradoxes of Europeanization. In Featherstone, K. & Radaelli, C. M. (eds.), *The Politics of Europeanization* (pp. 279-302). Oxford: Oxford University Press.
- Ziltener, P. (2000). EC Social Policy: The Defeat of the Delorist Project. In Bornschier, V. (ed.) *State-Building in Europe: The Revitalization of Western European Integration* (pp. 152-183). Cambridge: Cambridge University Press.

New Governance of the EU and the Development of European Social Policy: Historical Context and Policy Implication of the “Open Method of Coordination”

Shih – Jiunn Shi

University of Bielefeld, Germany

In the process of European integration since the World War II, the European social policy has always been residing in the shadow of economic integration. This article seeks to explain the unsatisfactory situation of the European social policy with the factors of competitive ideas of European Social Model as well as constraints of European political institutions. Since the 1990's, the European Union has attempted to spurt further progress in social policy by means of the soft governance mode, “open method of coordination” (OMC), which emphasizes the importance of joint participation and policy learning, thereby enabling the EU to step into policy areas which had been intangible before. With the example of the European Employment Strategy in which the OMC has been operating since 1997, this article illustrates how this new mode of governance works and examines its contribution to the EU employment policy. The author argues that, given the limits of current ideas and institutions, the OMC does offer new impetus for the European social policy, though its actual success depends on further improvement. Bearing this context in mind, this article assesses future prospect of the European social policy.

Key words: EU social policy, European Social Model, open method of coordination, European Employment Strategy

Received: 3 July 2004

Accepted: 1 November 2004