

欧盟治理的新工具

——开放式协调法的特点及应用

赵叶珠 胡世君

(厦门大学 361005)

摘要: 欧洲多层治理环境推动了治理工具及机制创新。“开放式协调法”便是因在欧盟就业政策中的成功运用而在2000年3月欧盟里斯本首脑会议上得到充分肯定的新的治理工具。开放式协调法的产生经历了卢森堡、加的夫、科隆、里斯本等进程,其运作包括了制定行动方针、设置比较基准、制定具体发展目标及行动措施、定期监管及相互学习等四个步骤。开放式协调法的特点在于它融合民主参与与政治参与为一体、平衡了竞争与合作的关系、缓解了一体化与个性化的矛盾。继在就业领域中成功运用后,开放式协调法在教育和社会包容政策等“政治敏感”领域中的运用中也颇有成效。

关键词: 欧盟 治理工具 开放式协调法

欧洲是人类社会思想文化的重要发源地,也是当今世界区域一体化最为成功之地。欧洲一体化形成了区域一体化的典型模式,德国学者海因茨·熊普夫指出,欧洲被称为一种独特的模式,其核心在于治理。欧洲治理意指在欧洲一体化进程中形成的独特的治理理念和治理方式,其内容包括:以经济互利为基础,有相应的制度作保证;在成员国的关系上坚持平等、协商、妥协、互相让步的原则;坚持法治精神、规章制度和法律优先;坚持民主制度和保护人权的原则;坚持务实原则和灵活原则;注意地区差别和地区发展不平衡的结构问题,增强联盟的团结和凝聚力^[1]。这些独特的治理理念和治理方法是在欧洲独特的多层次的环境中产生的,并且随着欧洲一体化的进展与深入,治理的方式、手段也不断得到创新与发展。2000年3月在欧盟里斯本首脑会议上,“开放式协调法”(The Open Method of Coordination, OMC, 也称公开协商方式)因其在欧盟就业政策中的成功运用而得到了充分的肯定,并作为在多层治理环境中新的治理工具被推广到其他如教育、养老、社会融合等“政治敏感”领域。本文阐述开放式协调法的产生、特点及其主要的应用领域。

1、开放式协调法的发展历程

开放式协调法是在欧盟就业政策改革中形成的。尽管它在里斯本会议上得到了正式肯定,但其产生过程却经历了卢森堡进程、加的夫进程、科隆进程等一系列由零星的治理理念不断系统化的探索过程。^[2]

1.1 卢森堡进程。长期以来,欧盟的失业率居高不下。1990年欧盟平均失业率为8.1%,1994年上升到11.2%,1995年平均失业率达到11%。1996年,欧盟15国就业人口近1.5亿,失业人数却突破1800万,失业率达10.9%。^[3]为了解决这一问题,欧盟理事会1997年在卢森堡欧盟首脑会议上制定了一项就业战略,明确指出在此后的5年中,失业率要从60.4%提高到65%,与此相应,失业率则要降到7%。^[4]卢森堡进程的意义在于设置欧盟就业战略目标以解决欧盟经济发展中

的持续性就业率低的问题,转变20世纪90年代就业政策框架中的治理概念,使治理更具科学性、更人性化。在卢森堡进程中,开放式协调方法的几个核心概念,如:制定行动方针、提供最佳实践等就已初露端倪。

1.2 加的夫进程。时隔一年,为了提升欧洲经济的竞争力,欧盟理事会又制定了一种协调经济政策的新手段,这一新手段旨在鼓励欧盟各成员国积极改革生产和资本市场,促进劳动力市场的现代化。为了推动欧盟经济的发展、加强成员国间的协调与合作、平衡利益的分配,卢森堡进程的治理新理念的应用维度也由就业领域扩展至加的夫进程的工业、农业、渔业、运输、能源、发展、国际市场等九大领域。正是在这些不同领域内的合作中,成员国间协调的理念得到了发展,奠定了开放式协调法的协调性的基础。

1.3 科隆进程。1999年6月在科隆召开的欧盟首脑会议对开放式协调法的诞生起着推波助澜的作用。这次会议的一项重要议题就是对卢森堡进程中提出的欧盟就业战略的实施状况进行回顾,在总结经验教训的基础上,各国首脑表达了进一步完善欧盟就业战略的决心,与此同时,欧盟理事会也承诺将在治理方式上采取了相应的改革措施,力图加强宏观经济领域内的各利益相关者及党派之间的交流与合作,以实现经济的稳步发展。至此,合作的观念在治理领域逐步被认可。

1.4 里斯本峰会。及至2000年里斯本欧盟首脑会议召开之时,开放式协调法在就业领域内的应用已有3年,逐步趋于成熟,欧盟的就业率也从1994年的59%上升到2000年的63.3%;就业人数年增长率从1994年的-0.1%转变为2001年的1.7%,仅1997年到1999年三年间就业人口就新增了四百万;女性就业比例也从1994年的48.4%增加到1999年的52.6%;大龄职工就业率从35%攀升为36.9%;失业率则从1994年的11.1%降为2000年的8.4%;25岁以下青年失业率也从22%跌至16.4%,长期失业率缩减了71.6%。^[5]开放式协调法在治理就业领域所取得的显赫成绩引起了欧盟理事会的注意,

作者简介: 赵叶珠(1964-),女,厦门大学教育研究院副教授、教育学博士,主要研究方向为高等教育基本理论,欧洲高等教育政策。

胡世君(1983-),女,厦门大学教育研究院2007级硕士研究生。

因而，在里斯本战略中，开放式协调法顺理成章地得到欧盟理事会的力荐和热捧，其应用领域也逐步地从就业领域扩展至教育、养老等“政治敏感”领域的治理过程中，担当协调各成员国发展的重任。

2、开放式协调法的运作

按照欧盟的惯例，政策的执行通常遵循着自上而下的线性程序，即首先由欧盟委员会制定政策，然后各成员国将欧盟委员会的精神传达给本国相应的机构，最后再由各国机构将政策信息传达给相关人员。由于欧盟特殊的政治结构，各国发展背景迥异，当涉及到关乎国家主权的特殊领域时，依照惯常的治理理念，欧盟层面根本无法插手。譬如，在1992年的《马斯特里赫特条约》中就明确规定，成员国政府对教育的实施、组织、内容的确定等担负主要的责任，而欧盟的行为只是在其中起着一种沟通、联系和催化作用，只有当欧盟成员国通过内部对话或合作仍无法达到欧盟所提出的建议或目标时，欧盟才可以采取行动。^[6]然而，随着欧盟政治、经济一体化的逐步深入，在一些“政治敏感”领域的合作趋势势不可挡，欧盟也急需加大对这些领域的监管力度，因而寻找一种合适的治理工具迫在眉睫。

在此背景下，开放式协调法应运而生，它将政策执行过程转变为一个非线性的、循环的过程，它鼓励不同参与者的积极合作，认可各利益相关者在相关领域所扮演的重要角色，要求各成员国政府与社会利益相关者建立广泛的合作关系，鼓励信息交流。开放式协调法在实际运作中包括了四个步骤：第一，制定欧盟层面的行动方针，并列出一成员国实现其短期、中期以及长期目标的时间表。第二，制定合适的定量及定性指标，并设置基准用以比较各国的改革成效。第三，在充分考虑各国、各地区差异性的基础上，再根据欧盟层面的行动方针制定出具体的发展目标以及需采取的措施。第四，通过定期监管、成员国间的互评等方式以达到相互学习的目的。^[7]

由此可见，开放式协调法与传统的治理方式的异同：两者均是由欧盟委员会制定相关的行动方针，经欧盟理事会审议后再下放给欧盟各成员国。但在后续的进程中，开放式协调法与传统的治理方法的差异就立刻凸显：在开放式协调法中，各成员依据欧盟委员会制定的行动方针，在参考本国国情的基础之上，再制定本国的行动计划。也就是说，各国对行动方针具有解释权。随后，各国将本国制定的具体行动计划反馈给欧盟委员会，相关部门再依此起草联合报告，从而为欧盟委员会制定新的具体行动方针提供参考，至此，完成了一个完整的运作循环。^[8]

3、开放式协调法的特点

开放式协调法经历了卢森堡进程、加的夫进程及科隆进程的积淀，最后成形于里斯本欧盟首脑会议。由于欧盟特殊的政治背景，其诞生过程也并非一帆风顺，期间开放式协调法也曾遭遇过阻挠与质疑，然而正是在一轮轮的博弈、一场场的论战中，开放式协调法的特点逐步地显现出来了。

3.1 民主参与与政治性参与的博弈

在传统的政策制定过程中，所谓的社会参与几乎被欧盟委员会、欧盟理事会、以及国家政府官员所取代，政策的制

定者和实施者界限分明，理想的民主参与难以实现。然而开放式协调法一改政府官员一统天下的局面，它不仅为国家政府组织以及地方政府组织提供了参与到整个改革进程中的平台，而且它将各种非政府组织、社会各利益相关者均纳入其中。如开放式协调法在应用到教育领域时，除欧盟委员会层面的积极参与外，其他利益主体如欧洲委员会、欧洲大学联合会以及学生组织均作为参与主体被纳入到整个行动计划之中，体现了开放式协调法的民主参与性，这可谓是开放式协调方法的一大突出优点。

3.2 合作与竞争的平衡

开放式协调法在很大程度上一种柔性（soft）治理工具，与经济货币领域内传统的刚性法律程序截然不同。欧盟委员会设置了一系列的基准以评估各成员国的改革成效，通过评估，不但可以增强各国的竞争意识，形成你追我赶的良好氛围，最终实现将欧盟打造成世界上最具竞争力的知识经济体的目标，同时可以使成功的改革经验广泛传播，有效地促进各成员国间的相互学习与合作，这与欧盟建造社会性欧洲的决心相吻合。更为重要的是，欧盟委员会制定的行动方针并不带任何强制性，各成员国间展开的评估活动也并非指令性政治行为。Vandenbroucket指出，即使欧盟各成员国未达到欧盟制定的发展目标，欧盟层面也不会施加任何压力。^[9]因而开放式协调法较好地平衡了合作与竞争的矛盾，在竞争中寻求合作，在合作中体现竞争。

3.3 个性化与一体化的较量

开放式协调法高度重视各国的自主决定权。在应用到治理过程中时，开放式协调法并未制定“放之所有成员国而皆准”的具体行动目标，它仅从宏观的角度拟定行动方针，各成员国作为政策的实施者，在执行具体政策时，有权从本国国情出发，制定体现本国特色的改革政策。Mosher和Trubek在其撰写的文章中也指出欧盟层面并无权干涉各成员国的具体发展目标。^[10]然而这种自主决定权并不是绝对的。实现欧盟一体化是欧盟各政治力量矢志不渝的追求，因而在强调个性化的同时，各成员国的改革政策的最终指向目标依然是促进欧洲的一体化，开放式协调法追求的是求同存异，在共同的大目标下，各国可以有自己的小目标。因此，开放式协调法为各成员国发挥其能动性提供了广阔的空间。

4、开放式协调法的应用现状

开放式协调法滥觞于就业领域。自1997年开放式协调法正式在就业领域运用以来，无论是在制定国家行动计划上还是在促进各国的相互交流与学习上，开放式协调法都显示了其无可取代的优越性，因而随后被推荐至一些“政治敏感”领域，目前在教育领域、社会包容和养老领域里开放式协调法的使用也卓有成效。

以教育领域为例，在里斯本欧盟理事会上，各国首脑号召教育部长们对欧盟教育体系的未来发展进行规划，要求各成员国在提升欧盟竞争实力这一共同的目标下，再依据本国发展的特殊背景制定相应的行动方案，并表达了希望能在次年的春季理事会议上形成一份关于教育发展的综合报告的愿望。随后，在各成员国以及欧盟委员会的共同努力下，题为“关于教育体系未来发展的具体目标”的报告于2001年2月

问世。在此报告中,提出了欧盟教育未来发展的三个目标,一是提高欧盟教育以及培训体系的质量与效率,二是使终身学习成为每一个欧洲公民的权利,三是使欧盟教育、培训体系能够立足于世界之林。报告提出后,引起了极大的反响,并于2001年3月在斯德哥尔摩欧盟理事会上正式通过,在这次会议上,各国高层就能否起草出更为详细的教育发展计划的问题展开了讨论。次年2月,在“关于教育体系未来发展的具体目标”的报告的基础之上,委员会制定了一份更为详尽的计划并上交给同年3月于罗塞罗纳欧盟理事会。至此,开放式协调法这一新的治理工具正式地被应用到教育领域。在高等教育领域中,开放式协调法在影响广泛的博洛尼亚进程中的运用也取得了良好的效果。

开放式协调法在社会包容政策中的运用始于2000年12月尼斯欧盟理事会。会议制定了相关的指导方针,并起草了国家行动计划,2001年3月的斯德哥尔摩欧盟理事会在尼斯会议的基础上,制定了评估指标以判断改革的成效,完善了开放式协调法在社会包容政策领域内的运用。社会包容政策体现了社会制度体系对于具有不同社会特征的社会成员及其所体现的社会行为的接纳和认同,因而,开放式协调法自应用到在社会包容政策中以来,其定位始终指向在短期内改变公民个体的行为、优化社会结构的政策。在国家行动计划的实施状况、年度报告的公布情况、双边学习的进展、行动方针、核心指标以及基准的实施水平这六项评估指标中,与就业领域取得了同样的好成绩。

5、启示

开放式协调法开创了治理领域的新纪元。作为一种新的柔性治理工具,开放式协调法的形式与内容都是处于不断地变化之中,无论是在制定各成员国的改革行动指南上,还是在执行成员国间的互评和最佳实践经验的传播上,都是处于一种不断演进的过程。尽管其在最初的应用过程中,遭到了各种质疑,然而实践却证明了该治理工具的优越性,因而逐步得到推广。开放式协调法在欧盟多层治理环境中的成功运用,无论对我国的外交政策还是内政政策的制定也颇具启发意义。如,在一些政治敏感领域的多边及双边合作中,可在共同的“互利互惠双赢”的目标下,运用开放式协调法就亟

需解决的问题进行公开协商。在内政方面,由于我国幅员广阔,南北经济差异较大,因而在改革中尊重各地区的差异性至关重要,在中央政府和地方政府之间,国内的不同地区之间,开放式协调方法都具有十分广阔的运用前景。^[4]

参考文献:

- [1]吴志成,刘丰.比较视角下的欧洲一体化与欧洲治理——“欧洲一体化与治理”国际学术研讨会综述[J].国外社会科学,2007(2):89-92
- [2] Radaelli, C. M. The Open Method of Coordination: A New Governance Architecture for the European Union? [EB/OL]. <http://www.sieps.se/publ/rapporter/bilagor/20031.pdf>.2008-3-14
- [3] [4]杨伟国,苏静.欧洲就业战略:从就业抑制到就业激励[J].欧洲研究,2005(6):54-66
- [5]丁纯.略论90年代“欧盟就业战略”[J].世界经济文汇,2001(6):11-14
- [6] Alexiadous, N. Europeanization and Education Policy [EB/OL] http://books.google.com/books?hl=zh-CN&lr=&id=Pf9-Wiqj5IAC&oi=fnd&pg=PT451&dq=Europeanization+and+education+policy&ots=TX00rK2Rgj&sig=I0aJ_aNPdQwc_b-ESyKQdbuD21Y#PRA2-PA11,M1.2008-3-10
- [7] Buchhorn, A. The “Open Method of Coordination” in the Field of Social Inclusion in German [EB/OL]. http://www.deutsche-sozialversicherung.de/de/europa/dokumente/dl1/DSV_Open_Method_of_Coordination_2002.pdf.2008-3-14
- [8] Herrman, P. Open Method of Coordination in the European Union: A Trojan Horse-But who is the Rider? [EB/OL]. <http://www.socwork.net/2006/2/agora/documents/herrmann/herrmann.pdf>.2008-3-14
- [9] Vandenbroucket. The EU and Social Protection: What Should the European Convention Propose? [EB/OL]. <http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp01-6.htm>.2008-3-17
- [10] Mosher, J. D & Trubek, M. Alternative Approaches to Governance in the EU: EU Social Policy and the European Employment Strategy [EB/OL]. <http://www3.interscience.wiley.com/journal/118831911/abstract?CRETRY=1&SRETRY=0>.2008-3-20

New Governance Tool in EU: OMC's Features and Application

ZHAO Ye-zhu Hu Shi-jun

(The Research Institute for Education, Xiamen University, 361005)

Abstract: Multi-layer governance environment in Europe facilitates innovation of governance tool and mechanism. The Open Method of Coordination (OMC) is such a new governance tool which was introduced on Lisbon European Council in March 2000 after obtaining great success in employment field. The Open Method of Coordination (OMC) has experienced Luxembourg, Cardiff, Cologne and Lisbon Process, and it has four steps, that's fixing guidelines, establishing benchmarks to compare, setting specific targets and adopting measures, periodic monitoring and mutual learning. The Open Method of Coordination (OMC) has integrated democratic and political participation, balanced competition and cooperation, eased contradiction between integration and individuation. Since the Open Method of Coordination (OMC) is successful in employment field, it has been applied to “political sensitive” fields such as education, social inclusion and it's also effective.

Key words: EU; Governance Tool; The Open Method of Coordination (OMC)