

法国就业政策改革及其治理^{*}

张金岭

内容提要:高失业率几乎是过去 40 年来法国劳动力市场的一种常态,其原因是结构性的,比如经济结构转型改变了劳动力的行业分布与职业结构,以及劳动力成本高、诸多社会政策存在负面影响等。法国就业政策的既有变革从三个主要层面展开:调整总体布局,在宏观层面上促进就业;创造就业岗位,重推中小企业就业;创新用工形式,变革劳动力雇佣方式。未来就业政策改革将从以下几个方面寻求出路:调整经济结构,缓解就业问题的结构化束缚;突出国家战略引导的角色,加强宏观治理;改革相关社会政策,引导民众转变观念以减少社会层面的阻力;优化就业政策机制,提高其有效性。

关键词:法国 失业 就业政策 结构性 治理

自 1970 年代中期石油危机爆发后出现大规模失业以来,高失业率几乎是 40 年来法国劳动力市场的一种常态,其历届政府一直积极进行政策改革,以加强就业治理,但失业问题从未在根本上得到改善。导致法国出现高失业的原因是结构性的,涉及经济发展、人口结构、社会制度、劳动观念和就业政策等多个层面。在此结构性困境中,法国就业政策的调整既有创新又有局限性,作为当代各国在社会治理中应对失业问题的一个缩影,值得深入分析和思考。

一 法国就业状况分析

第二次世界大战(简称“二战”)后,法国在经济发展的“辉煌三十年”间,夯实了社会发展的资本与技术基础,经济结构逐步转型,人口职业结构与社会环境也发生了深刻变化。1970 年代中期以前,法国基本上不存在失业问题,实现了所谓的“充分就

^{*} 感谢匿名评审专家的修改建议,文责自负。

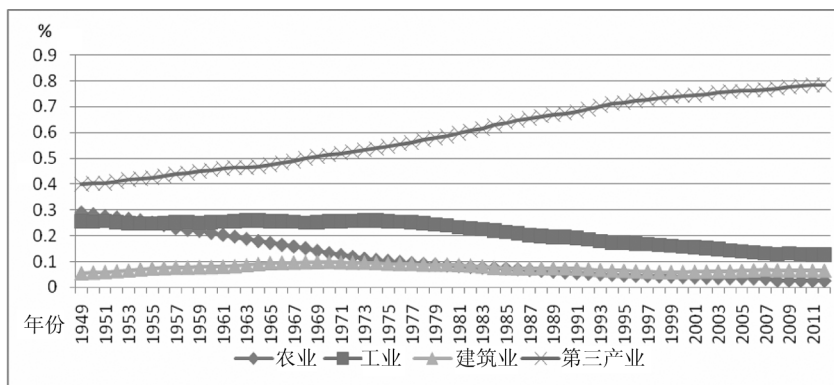
业”。此后,三次石油危机连续对其经济造成较大破坏,不但增长持续低迷、产业结构转型造成大规模失业,而且劳动力人口的增长也加重了就业负担,他们在知识、技能、观念等方面的变化与其经济结构亦存在诸多不相吻合的地方,失业现象背后的结构性因素不断累积。^①

(一) 劳动力就业格局

法国劳动力人口的就业格局无论是就行业分布、职业结构,还是雇佣方式、性别对比而言,在二战后都经历了非常显著的变化。

从行业分布来看,第三产业就业人口的数量迅猛增长,而农业与工业、建筑业的就业人口日渐式微,二者差距越来越大。如今几乎有 4/5 的就业人口分布在第三产业,而仅有 2.5% 的就业人口分布在农业、12.7% 在工业、6.5% 在建筑业。^②

图 1 法国就业人口的行业分布及其变化趋势



数据来源: <http://www.insee.fr/fr/ffc/ipweb/ip1201/ip1201.xls>; <http://www.insee.fr/fr/themes/series-longues.asp?indicateur=emploi-total-secteur>。

就职业结构而言,产业工人(ouvriers)数量明显减少、职员(employés)数量大幅增多,职业身份更加多元。据最新统计,2013 年劳动力人口中农业主占 2%,手工业者、商人与企业主占 6.2%,管理干部与高级知识分子占 17.5%,从事中介工作者占 25.2%,职员占 28.3%,工人占 20.6%,其他职业群体占 0.2%。^③

① 文中数据分析以法国本土社会为主;除特别说明外,所有统计数据均引自法国国家经济统计与研究院(Insee),并以脚注方式注明原始数据的网络链接,最后访问时间为 2015 年 1 月 20 日。

② 数据来源: http://www.insee.fr/fr/ppp/bases-de-donnees/irweb/martra12/dd/excel/martra12_t201.xls。

③ Insee, *France, portrait social*, Édition 2014, p.197.

在“辉煌三十年”间,约有 20% 的劳动力是自雇者 (non salariés),^① 如今此类群体的比例几近降至 10%, 其余近 90% 是领取工资的雇佣劳动者 (salariés); 1980 年代以前, 雇佣劳动者基本上都签订无固定期限合同 (CDI), 而如今只有大约 3/4 的就业人口签订此类合同, 近 9% 的人签订定期合同 (CDD)。^② 此外, 近几十年来劳动者素质总体大幅提高, 但高龄化趋势明显, 人口就业日益向城市集中, 女性就业率显著上升, 人口就业格局日益分化。^③

(二) 就业率

1960 年代后半期以来, 法国就业率总体下滑, 性别差异趋缓, 但年龄差异明显, 未充分就业现象突出。

就业率自 1980 年代初开始大幅下滑并持续走低, 直至 1990 年代末才开始回升, 并基本保持在 64% 左右。1980 年代中期以前公共部门就业数量增长迅速, 此后放缓,^④ 所容纳的就业人口比例一直略高于 1/5, 而私有部门提供的就业岗位则基本上保持在近八成的水平。^⑤ 与其经济周期相应, 法国新增就业岗位的变化基本上是每隔五、六年就出现一个大幅增加或停滞甚至是缩减的周期。^⑥ 与欧洲其他国家相比, 法国就业率一直相对较低, 处于中等水平, 近十年来排名日趋下降, 已连续数年低于欧盟平均水平。^⑦

尽管男性就业率整体高于女性, 但自 1970 年代中期以来, 男性就业率持续下滑, 而女性就业率则稳步上升, 性别差异明显降低。在男性群体中, 青年人与中老年人就业率相对较低。^⑧ 中老年男性就业率走低, 部分原因与产业结构变化有关, 尤其是手工业、农业领域中一些职业的消失, 而且退休制度中一些对中老年有利的机制也促使他们提早退休。但 1995 年以后, 男性中老年就业率略有增加, 原因在于工作年限延长、退休年龄持续延后等政策的推行。青年人就业率低的主要原因在于学业年限的延长。女性群体中青年和中老年就业率虽然较低, 但女性整体就业率增长迅速。1975 年, 25-49 岁女性就业率为 59%, 2012 年则升至 84%。1990 年代以来, 50 岁以上中老

① 数据来源: http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?ref_id=irsocmartra13。

② 数据来源: <http://www.insee.fr/fr/ffc/figure/NATnon03240.xls>。

③ Olivier Marchand, “50 ans de mutations de l’emploi”, *Insee première*, n° 1312。

④ 尽管公共部门就业增长速度放缓, 但 1980-2002 年间公共部门就业率增速仍是整体就业率的 2 倍。Julien Pouget, “Secteur public, secteur privé: quelques éléments de comparaisons salariales”, *Les salaires*, Insee, Édition 2005, p.30。

⑤ 综合参考资料: Insee, *Tableaux de l’économie française*, Éditions 2004-2014。

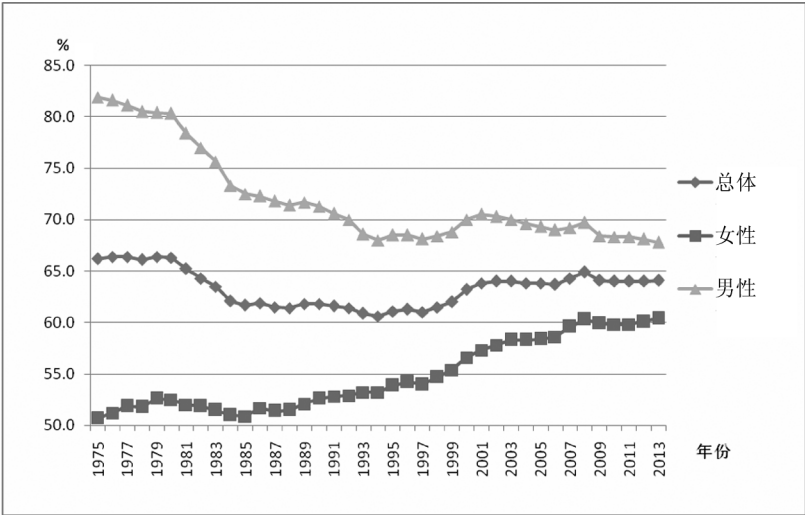
⑥ 数据来源: http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?ref_id=irsocmartra13。

⑦ 数据来源: <http://www.insee.fr/fr/ffc/figure/CMPnon03179.xls>; <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do?dvsc=1>。

⑧ 数据来源: http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?ref_id=irsocmartra13。

年女性就业率的提高从总体上拉升了中老年群体的就业率。因受教育年限延长等因素影响,25 岁以下女性就业率在 1975-2012 年间降低了 1/3。

图 2 法国 15-64 岁群体就业率变化趋势



数据来源: <http://www.insee.fr/fr/ffc/figure/NATnon03171.xls>。

1993 年前后,法国就业率开始明显下降,失业率再次上涨,未充分就业人口也大幅增加,也正是在这一年,法国开启了大规模的就业政策改革。据统计,1993-2013 年间未充分就业率平均为 5.9%,近些年来均超过 6%。未充分就业情况在女性和青年人群中最为常见。2013 年末充分就业率为 6.5%,涉及近 170 万人,其中女性未充分就业率为 9.7%、男性仅为 3.5%,职员群体的未充分就业率(11.7%)远远高于工人(5.9%)。^① 劳动力市场的活力明显不足。

(三) 失业率

近些年来,法国失业率整体高企,在年龄、性别、职业和地区等方面存在多样性差异。受石油危机、经济周期、产业结构调整等多重因素影响,从 1970 年代中期开始,法国失业率经历了急速上升的 10 年,此后虽有所下降,但在 1990 年代中期又攀至新高,平均高于 10%;2000 年后几经起伏。受经济危机影响,2009 年以来再次升高,2013 年为 9.8%。2003-2013 年间长期失业率基本保持在 40% 以上,^② 显示出劳动力市场的停

① 数据来源: <http://www.insee.fr/fr/ffc/figure/NATCCF03247.xls>。

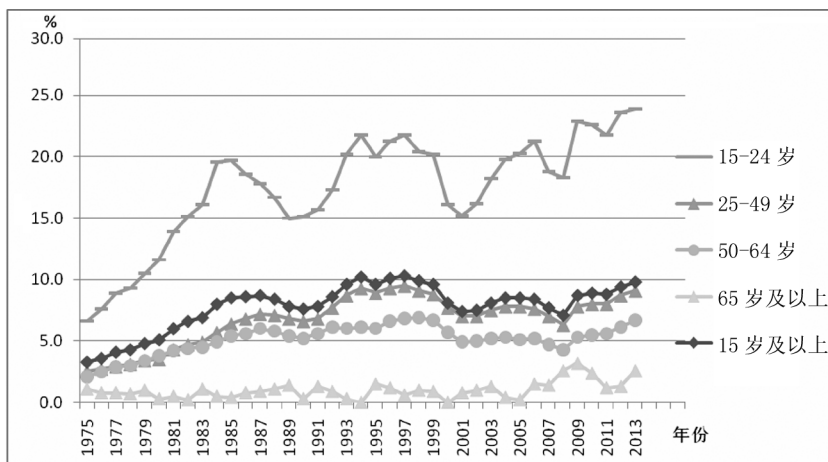
② 数据来源: <http://www.insee.fr/fr/ffc/figure/NATCCF03342.xls>。

滞与僵化。与欧洲其他国家相比,法国的失业率虽然不是特别突出,但基本上高于同期欧盟平均水平。^① 在失业率整体居高不下的背景下,其内部的多样性更折射出失业问题的复杂性。

(1) 年龄差异

在不同年龄段群体中,15-24 岁青年人失业率最高,2003-2013 年来平均为 21%,是同期总体失业率的 2.5 倍,^② 而同一时期 50-64 岁中老年人失业率则保持在 5.4%左右,平均低于总体失业率 3.2 个百分点,与青年人相比更是平均低了 15.7 个百分点。^③ 不过,长期失业者主要集中于 50 岁以上的中老年群体,2003-2013 年间比例高达 58%。^④

图 3 法国失业率的年龄组差异



数据来源: <http://www.insee.fr/fr/ffc/figure/NATCCF03338.xls>。

(2) 性别差异

女性失业率基本上一直远高于男性,1975-2013 年间是同期男性失业率的 1.4 倍,但失业率的性别差异逐渐减少,甚至自 2012 年以来首次出现了女性失业率稍低于男性的现象。^⑤ 2003-2013 年间女性长期失业者比重(39.3%)稍低于男性(40.2%),^⑥

① 资料来源: <http://www.insee.fr/fr/ffc/figure/Chomagealong.xls>。

② 自 1975 年以来,15-24 岁青年人的失业率一直远远高于总体失业率,过去 40 年来平均是同期总体失业率的 2.2 倍,数据来源: <http://www.insee.fr/fr/ffc/figure/NATCCF03338.xls>。

③ 数据来源: <http://www.insee.fr/fr/ffc/figure/NATCCF03338.xls>。

④ 数据来源: <http://www.insee.fr/fr/ffc/figure/NATCCF03342.xls>。

⑤ 数据来源: <http://www.insee.fr/fr/ffc/figure/NATCCF03338.xls>。

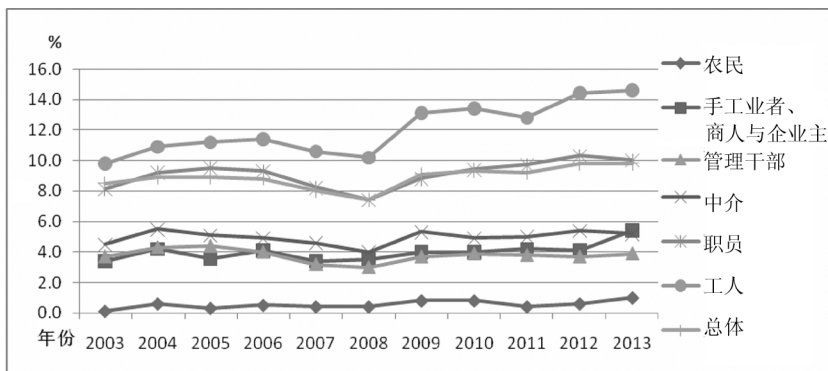
⑥ 数据来源: <http://www.insee.fr/fr/ffc/figure/NATnon03341.xls>。

表明法国促进女性就业的特殊政策发挥了积极作用,而女性就业率的提升在一定程度上挤压了男性的就业空间。

(3) 职业差异

从职业群体的角度来看,工人与职员群体受失业威胁最大,而且不同群体间失业率差异明显。就 2003—2013 年间的失业情况而言,工人失业率最高,是同期总体失业率的 1.4 倍,是管理人员(cadres)的 3.2 倍;职员群体失业率则与总体失业率基本持平,但平均是同期管理人员的 2.4 倍。^① 总体来看,低技能劳动者最容易受到失业威胁。^② 若考察长期失业情况,可以发现手工业者、商人、企业主、管理干部和高级知识分子的长期失业率虽然相对较高,而从事中介工作者较低,但各职业群体间的差异并不是特别明显。^③

图 4 法国不同职业群体失业率比较



数据来源: <http://www.insee.fr/fr/ffc/figure/NATASF03362.xls>。

(4) 地区差异

法国地区间失业率差异较大。若以行政大区为比较单位,2009—2013 年各大区失业率基本上徘徊于 6%—11%,此前 2003—2008 年间则波动于 4%—10%,在 1990—2002 年间区别更大,存在 7—8 个百分点的差距。^④ 如果再缩小比较单位,以省或市镇作比较,地区间的失业率差异性更大,这种差别来自于经济发展水平、产业结构、劳动力素质、交通设施、创新能力和区域竞争力等多种因素的综合影响。

① 数据来源: <http://www.insee.fr/fr/ffc/figure/NATASF03362.xls>。

② 移民也是较容易受到失业威胁的群体,其失业率远远高于同期总体失业率,并且几乎是非移民失业率的 2 倍,资料来源: <http://www.insee.fr/fr/ffc/figure/NATnon03346.xls>。

③ 资料来源: <http://www.insee.fr/fr/ffc/figure/NATnon03341.xls>。

④ 数据来源: http://www.insee.fr/fr/ffc/figure/t_0707R.xls。

在法国官方机构公布的统计资料中,虽然没有按照行业统计的失业数据,但我们可以通过就业岗位的增加或减少进行分析。总体而言,近些年来各行业虽然新设大量工作岗位,但同时也有更多的岗位被取消,受整个经济形势的影响,各行业就业容量总体萎缩,失业现象在工业、建筑业和服务业都普遍存在。以 2013 年为例,上述三个产业部门当年总共新设工作岗位 53614 个,而被取消的则有 68458 个。^① 另外,私有部门的失业问题比公共部门更为严重。

(四) 原因分析

法国的就业状况由多种因素综合影响所致,既包括经济结构的持续转型、经济增长的周期性变化,又涉及人口及其职业结构的变化、社会保障制度自身的束缚等。这些因素的综合作用使得社会对劳动力的需求与劳动力市场的结构特征不相吻合,尤其是在职业、技能、产业、分布等方面与市场要求不一致,哪一种因素都不是决定性的,但其综合影响却导致了高失业率的持续存在,继而成为制约就业政策改革的结构性因素。

(1) 经济结构的持续转型

法国在二战后所实施的一系列“国家计划”在经济发展中起到了举足轻重的作用,由于重视技术革新与基础工业的现代化,吸收外国资本投资,经济恢复迅速,并在 1970 年代中期发生石油危机以前保持了较高的增长速度。从 1960 年代中期开始,法国的产业结构就发生了明显转变,农业、工业与建筑业在经济发展中的比重日益缩减,第三产业越来越成为经济增长的主要支柱,而 1980 年代以来信息技术的迅猛发展进一步催化了产业结构的持续转型,以至于劳动力人口过度集中于第三产业,而在经济总体低迷的局势下,第三产业最容易受到冲击,工作岗位起伏变化较大。经济结构的调整规制了人口职业结构的变化,而且在科技持续进步的背景下,传统经济部门对劳动力的需求总体上进一步缩减,这对法国就业格局造成的基础性影响将长期存在。随着产业结构的深刻转型,尤其是工业部门不断使用新技术、推行生产代理与外包(尤其流向国外)等,一些职业岗位甚至是行业逐步消失,各经济部门之间缺乏协调,也使之减少了创造更多就业岗位的机会。

(2) 人口结构的变化

二战后,不但经济、社会的持续变化对法国人口的职业结构产生了重大影响,劳动力人口总量平稳上升、出生率持续走低、老龄化趋势严重等深刻变化也加重了失业问

^① France Industrie & Emploi, Kurt Salmon, *Créations et destructions d'emplois en 2013 en France, Attractivité des territoires*, mai 2014, p. 9, 23, <http://www.groupe-fie.com/documents/140520-fie-ks-etude-creations-et-destructions-d-emplois-2013-version-projetee.pdf>.

题的恶化。在“辉煌三十年”期间,法国保持了较高的人口出生率(介于17‰-20‰),这些人口自1960年代中期就开始大规模进入劳动力市场,在此背景下,法国不但开始缩减对移民劳工的需求,也面临安置大量人口就业的问题,同时失业率日趋上升。

随着人口数量的持续增长,劳动力人口逐步上升,但占人口总量的比重却在下降。^①同时,早在1980年前后就进入“超老龄社会”的法国面临越来越严重的人口老龄化问题,目前老龄人口比重为17.53%,估计到2060年初其本土60岁及以上人口将占1/3。^②在此背景下,法国社会养老的负担日益加重,一部分中老年人的(再)就业对其他群体的就业带来持续的负面影响。

(3) 劳动力雇佣形式多样化

1980年代以来,法国劳动力雇佣形式日益多样化,定期合同、临时工作(intérim)、援助合同(Contrat aidé)和学徒工等一些特殊的就业形式发展迅猛。据统计,1982-2012年间特殊形式就业数量翻了一番多,占就业总数的比重从5%增长至12%。在青年群体中,特殊就业形式增长尤其快,1990年后成为他们普遍采用的就业途径;2012年15-24岁青年人中有近一半的人以特殊形式就业,而1982年时比重仅为1/6。^③从1990年到2007年,雇佣劳动者临时就业的比例从10%增加到15%,在1960年代几乎不存在的非全职工作比例也从12%提高到18%。^④在目前的人员招聘中,有90%^⑤的人签订的是定期合同或临时合同,无固定期限合同大幅减少,从而增加了就业的不稳定性,推高了失业数量。而且,一些雇佣合同时长变短,工作岗位的人员轮换率上升,尤其常见于青年人群体和部分行业,劳动力市场中就业稳定与不稳定分化明显。

(4) 劳动力成本高影响就业

在法国劳动力成本的基本结构中,劳动者薪酬占67.3%、雇主所承担的社会分摊金(cotisations sociales)平均占28.3%。^⑥与欧盟其他国家相比,法国劳动力成本较高,主要受两个因素影响:首先是最低工资制度。最低工资的增长一度超过了通货膨胀和平均工资水平的增长幅度,并且领先于欧洲其他国家。最低工资制使得劳动力成本失去了灵活调节的特性,很多企业没有雇工的动力;其次是企业须为其所雇劳动者缴纳的社会保险费用过高。劳动者个人职业技能越低,企业为其支付工资时所付出的劳动

① 1975年时,劳动力人口为2262万,占其人口总数的比重为58.2%,至2013年升至2857.7万,占比56.4%。数据来源:<http://www.insee.fr/fr/ffc/figure/NATCCF03170.xls>。

② 资料来源:http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?ref_id=ip1320。

③ 数据来源:http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?ref_id=irsocmartra13。

④ Olivier Marchand, “50 ans de mutations de l’emploi”, p. 4.

⑤ Claude Picart, “Une rotation de la main-d’œuvre presque quintuplée en 30 ans: plus qu’un essor des formes particulières d’emploi, un profond changement de leur usage”, *Emploi et salaires*, Insee, Édition 2014, p.29.

⑥ 数据来源:<http://www.insee.fr/fr/publications-et-services/sommaire.asp?codesage=EMPSAL12>。

力成本就相对越高。鉴于此,企业普遍尽可能保持最低额度的用工数量。^①

(5) 社会(保障)制度的制约

法国的社会制度在某些方面也成为高失业率和影响就业政策改革成效的结构性因素。就法律制度而言,涉及劳动就业的相关规定有些僵化且过度复杂,限制了企业用工的灵活性。从社会保障制度来看,诸多保护机制碎片化特征明显,在为公民提供全方位社会保护的同时,也束缚了其劳动力市场的活力,特别是社会分摊金、最低工资制度、失业津贴、工会主导的劳资谈判等产生了诸多消极影响。当政府提高社会分摊金和最低工资标准时,低技能的劳动力人口首当其冲地成为被解雇的人;提高失业津贴,则增加了失业人口的惰性。工会积极参与的劳资谈判往往只强调对于劳动者权益的保护,却没有从整体上照顾到企业在用工方面的困难,反而打击了企业的用工意愿。社会保障制度是一把双刃剑,如何使之最大化地发挥积极作用,是法国须深入考量的现实问题。

二 就业政策改革的布局与实践

二战后,法国特别强调国家在社会重建与经济发展中的作用,因此其就业机制与经济体制一样,既遵循自由竞争的市场法则,同时又强调政府的介入和干预。进入 1990 年代后,法国失业率高居不下,1994-1999 年平均为 10.3%,为二战后最高水平,而且这个时期在高失业率水平上持续时间最长。虽然政府及时通过发展新兴产业、修订法律制度、改革经济政策、给予财政优惠、进行社会协调等多种杠杆调整就业,但不同举措收效有差异,失业率起伏不定,就业形势严峻的现实没有得到根本性的改善。

1993 年,法国经济负增长 0.6%,失业率更是跃至 10% 以上。在此形势下,议会于年底通过了《劳动、就业与职业培训改革五年法案》(Loi n°93-1313)^②,决定设立一个为期 5 年的转型期,通过加强职业培训、改革税收、鼓励并推动雇主参与就业和职业培训政策的调整等一系列措施协调劳动力市场矛盾,创造就业岗位。该法案成为 1990 年代以来法国就业政策密集改革的开端。

(一) 调整总体布局:在宏观层面上促进就业

法国在就业政策改革中,考量与设计了宏观领域的变革,以适应社会的现代性变

^① 在此情形下,往往是那些职业素质较低者被剥夺了就业机会,而这些人又通常是最需要社会保障制度救助的人,其失业会给法国的社会保障制度带来更大的财政压力。

^② 资料来源:http://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?cidTexte=JORFTEXT000000864578。

迁,为深入推动人口就业创造基础性的社会环境。

(1) 调整产业布局,引导劳动力就业在行业、地域等方面的流动

早在1980年代以前法国就开始对其煤炭、钢铁、纺织、造船等传统产业部门进行产业方向或技术结构方面的调整与革新,1980年代中期则开始集中推进老工业基地的转型,发展中小企业和市场前景看好的产业部门,并努力开拓国际市场。^①1990年代,法国又进一步调整产业结构,重点扶持电子、信息和通信等高新技术产业,近些年来发展“绿色经济”等新兴产业也成为法国就业政策调整的重要杠杆。如今,法国的产业优势主要集中在文化、奢侈品、医药、航天航空、核能和旅游等领域,不仅具有强劲的国际竞争力,而且是未来拓展就业规模的重要部门,目前这些行业中排名居前200位的大型企业在商贸领域中提供了28%的就业岗位。^②

在产业布局的调整中,法国通过投资优惠、减免税收、颁发奖金等措施引导资本投资、人口流动等,以改善其就业布局。在此思路下,政府把一部分资本引向欠发达地区,加快地方城市的发展,疏散人口过于集中的现状,缓解大城市人口就业压力。产业布局的调整可能会在短期内加剧失业,造成阵痛,但因其有益于改善人口就业结构,长远来看有利于促进就业,1990年代后期法国失业率明显下降也得益于此。

(2) 就业政策去中央集权化,增加其灵活性

法国尝试将就业政策方面的部分行政权限交给地方政府,以加强各地因地制宜完善就业政策的能力。比如,在1993年《劳动、就业与职业培训改革五年法案》中,开始尝试将职业培训(重要的就业杠杆政策之一)方面的行政权限移交地方政府。为促进青年人就业,这部法案规定把一些涉及青年人职业培训的权限由中央政府转移至大区政府,并提供必要的财政支持,包括培训学习的费用、人员经费、管理经费等。同时,在谋划新的用工形式时,法国对部分合同进行工资补贴,其中也要求地方政府分担。法国各地失业率差异较大,不仅仅是因为其经济发展水平与产业结构有差异,而且在目前法律与就业制度下,各地难以因地制宜创新就业政策所致。因此,就业政策的“去中央集权化”日益成为法国宏观政策调整的内容。

(3) 倡导新理念,改善劳资关系

法国特别注意着眼于改善劳资关系的目标,推广和倡导新理念,尤其是社会团结、安全就业等,以此带动机制创新。当劳资关系成为影响法国就业政策改革的重要因素时,类似理念的推行是逐步盘活劳动力市场的关键切入点。

^① 周淑景:“法国工业转型地区增加就业的措施”,《外国经济与管理》1999年第2期,第44-45页。

^② Louis Gallois, “Pacte pour la compétitivité de l’industrie française”, le 5 novembre 2012, http://www.ladocumentationfrancaise.fr/docfra/rapport_telechargement/var/storage/rapports-publics/124000591/0000.pdf.

2005 年 1 月出台的《社会团结规划法案》(Loi n° 2005-32)^①瞄准促进就业和福利住房建设两个问题,特别强调“社会团结”的理念,动员社会各方积极参与,共同应对包括失业在内的社会问题,表明法国就业政策调整与其他社会政策是密切关联、齐头并进的。在此理念指导下,为促进青年就业,该法案还提出发展新的就业形式,特别设立“未来合同”(contrat d'avenir),并借此机制由政府决定定向帮助特定群体就业,以及改善学徒工待遇,通过税收减免鼓励雇主提高其报酬等。

2012 年,法国又力推“安全就业”的理念,要求企业签订就业方面的责任公约。当年 11 月出台的《促进增长、竞争力和就业的国家公约》^②强调保证民众就业的稳定性,目标是让所有的法国人都能找到一份稳定、有上升空间且报酬合理的工作。政府努力避免失业者长期失业,防止他们成为社会边缘人,这既是维护社会稳定的一种措施,也是“人本理念”的体现。同时,政府强调加强企业与社会伙伴之间的对话与合作,努力推动企业雇工时签订无固定期限合同,以确保工作的稳定性;呼吁民众要与企业共同应对经济局势变动,帮助企业克服时局困难,不辞退员工。

(4) 改革失业保障制度

法国于 1958 年创立失业保险制度的目标是,以国家支持和社会契约制为基础,为失业人员提供补偿,促进他们再就业,并与社会保障制度的其他方面一起成为维护社会稳定的杠杆。但是,这一制度对促进就业的负面影响也日益明显,主要表现为一部分人对制度的滥用。虽然法国对其失业保障制度进行过多次改革,但总体而言力度不大,50 年间其政策机制没有显著变化。1982 年,法国首次对失业保障制度的受益机制进行限制性调整,严格受益者资格,减少失业保险金额度,延迟支付时间;1990 年代出台的一些新规定则进一步递减失业保险金水平;2000 年以来的改革不但在上述举措方面更进一步,还开始特别强调对失业者的监督。

由于长期失业人数越来越多,法国不得不加大力度改革失业保障制度,以免这些人失去再就业的动力和能力,滥用失业保障制度。2008 年以来的诸多改革先后在不同程度上严格把关政府发放的失业津贴的支付条件,包括要求失业人员进行求职登记、定期提交求职计划、接受职业指导和培训、不得无故多次拒绝职业介绍等。新机制鼓励失业者尽早再就业,失业时间越长对他们越不利;待业时间越长,他们从就业服务部门那里获得的工作的劳动条件与薪酬水准方面就越苛刻,甚至还会面临停发失业救

^① 资料来源: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000806166&dateTexte=&categorieLien=id>。

^② 具体内容可参见法国政府文件:“Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi”, <http://competitivite.gouv.fr/documents/commun/transversal/Dossier-presse-competitivite.pdf>。

济金的风险。在新机制下,政府还监控滥用失业救济的人员。从法国目前的失业状况来看,面向失业人员的就业奖励机制与惩罚机制相比,后者应对失业的成效可能要优于前者。在宏观上改革并严格失业保障制度的规范与实施,尽管导致了一些社会群体的不满,但长远来看,对法国实现促进就业的目标是有益的。

(二) 创造就业岗位:重推中小企业就业

法国的就业人口基本上集中在私有部门,因此推动企业创造就业岗位就成为治理失业问题的政策重心。但企业所能提供就业岗位的多少直接受到经济局势的影响,也受到经济、财政与社会制度的制约,所以在失业严重的状况下,法国积极改革企业制度,扶持中小企业发展,以提高就业岗位数量。

(1) 发展中小企业,创造就业岗位

在法国,中小型企业被认为是“创造就业岗位的机器”,其数量几乎占企业总数的99.9%,大型企业仅有2000家左右,占0.1%。早在1996年,中小企业产值已占其新增产值的83%,容纳了84%的就业人口,其中员工数在50人以下的企业占1/3。^①

近些年来,法国在鼓励创办企业以拉动就业方面的举措主要包括降低创业门槛、简化创业程序、给予创业优惠和创业指导等。为鼓励企业提高雇工积极性,政府同样采取减免税收与社会分摊金、财政补贴与奖励、提供金融支持等优惠措施。其政策思路基本上是以促进创办企业、帮助企业发展、降低用工成本等为主,只是政策优惠范畴及其程度在不同时期有所调整。特别值得注意的是,在降低企业用工成本方面,法国除了减免企业的税费负担外,还对特定员工进行工资补贴。综合来看,扩大中小企业的雇工能力仍是未来法国就业政策的一个重点。

(2) 扶持潜在就业领域的成长

在促进就业方面,法国除了立足于经济部门外,还在社会领域内扶持一些潜在促进就业的行业发展。1992年,法国颁布涉及家庭雇工资助的法律,鼓励众多家庭雇佣帮工,并给予政策优惠。一个家庭若雇佣一个帮工,其须支出的保险费可减免50%,这在一定程度上推动了家庭劳务市场的发展,促进了就业。如今,社会服务领域内的就业存在较大潜力,比如养老、教育和医疗健康等,它们均是未来促进就业增长的重要行业。

促进公益部门就业也是其就业政策的重要支柱。据统计,2012年非营利部门(合作社、互助机构、社团组织和基金会等)提供了10%的就业岗位,^②其中社团组织是提

^① 李玉平:“法国中小型企业发展的政策”,《欧洲》1998年第6期,第71-72页。

^② 数据来源:http://www.insee.fr/fr/themes/detail.asp?ref_id=eco-sociale。

供就业的生力军,16.5 万个社团组织提供了 180 万个就业岗位,即大约有 13% 的社团组织提供了就业机会,其数量占私有部门就业岗位的 17%。社团组织更容易解决女性就业的问题,同时也是中老年群体就业的有利领域。虽然也受到经济危机的影响,但与私有部门内就业趋势的变化相比,社团领域的就业表现较为稳定,并且总体上增长明显。比较统计数据可知,2014 年法国社团组织提供的就业岗位较 2006 年增长了近 10%,而整个私有部门的就业数量在这 8 年前后变化不大。

(三) 创新用工形式:变革劳动力雇佣方式

法国失业问题严重在某些层面上与其劳动力雇佣方式的僵化有关,近些年来政府开始从创新用工形式上着手改革就业政策。自 1990 年代以来,法国多次通过设立新的合同形式来创新其劳动力雇佣机制,应对失业、促进就业。这些工作合同分别突出了不同的雇佣机制、薪酬制度、就业保护等,既动员了雇主,又激励了求职者。但遗憾的是,有些工作合同的落实并未实现原先的预期目标,这充分说明法国就业形势的复杂性,及其社会制度本身对就业政策改革的阻力。

(1) 新雇佣合同

2005 年 4 月,法国面向员工数量在 20 人以下的企业推出了“新雇佣合同”(CNE)制度,授权企业可以解雇在试用期内工作业绩不好的员工,而不受法律中原先有关条款的限制。社会对此反响很大,赞同者认为新机制有助于改善就业格局,为那些有能力、勤奋的劳动者提供就业机会;反对者则担心青年人会成为廉价劳动力,并批评此举违反诸多法律,违背平等、公平的原则。新雇佣合同最终于 2008 年被新法(Loi n° 2008-596)废除。新雇佣合同的设计着眼于对劳动力市场进行调整,淘汰不合格的劳动力,用更有资质的劳动者代替,长远来看对经济发展是有益的,但也触动了一些在职人员的利益,遭到他们的强烈反对。这充分反映出法国就业政策改革遇到来自普通民众的很大阻力。大部分民众长期在高福利制度下工作与生活,已经不愿再面对挑战。

(2) 首次雇佣合同

2006 年 3 月颁布的《机会平等法》(Loi n° 2006-396)针对 26 岁以下青年就业问题设立了“首次雇用合同”(CPE)的用工机制。这项改革授权企业主可以不需要任何理由在最初两年内解雇 26 岁以下新进员工,其目的是避开有关员工解雇的繁琐法律程序,快速淘汰企业中不具备竞争力的冗员,提高职位招聘的数量,从而降低失业率。此举同样在社会上引起了强烈不满,加之此前对新雇佣合同的反对,法国一度出现了大范围的示威流行,继而演变成棘手的社会问题。首次雇佣合同遭到反对同样深刻反映出法国长期施行高福利社会保障制度所产生的负面影响——“有保障的生活”使得

民众日渐失去了接受挑战的勇气,在就业出现严重困难的情况下,国家利益与个体利益之间难以协调平衡,有惰性的劳动力已无法接受不稳定的用工制度。为解决首次雇佣合同再次引发的社会不满,政府不得不于当年4月推出“帮助困难青年就业机制”取而代之。

(3) 用工服务支票

2006年,法国推出主要用于家政服务的“用工服务支票”机制,进一步发展了早在1994年就由社会保障与家庭津贴缴费管理联盟(Urssaf)开始推行的类似用工机制。新机制将用工服务支票的支付范畴从原先仅有的家政服务领域全面推向与“服务于人”相关的雇工行为,旨在“使普通民众以低廉的价格和最快的速度获得家政服务及其他社会体系的服务”,企业可以直接向其员工提供已预存费用的用工服务支票作为公司福利,员工则可用它支付所雇家政服务人员的工资。^① 用工服务支票制度不仅是支付制度的革新,更是促进就业的一种创新手段。法国的家政服务一直是具有巨大经济、就业潜力的产业,政府借用工服务支票促进家庭服务产业的发展,除了可以大幅增加就业岗位外,在其他方面也有裨益。比如这种就业机会不会流向国外,亦可极大地促进女性就业,更重要的是可以使家庭服务更加合法化,虽然用工服务支票有税收减免的份额,但鉴于它可以使原有的黑工更加透明,则有益于增加家庭服务领域内的税收。

(4) 未来就业合同

在2005年颁布的《社会团结规划法案》中,法国提出了“未来合同”的概念,由政府定向帮助特定群体就业。2012年11月开始,又力推专门面向青年人的未来就业合同(emploi d'avenir),主要针对16-25岁青年中缺少专业技能者。若有机构雇佣他们,仅须承担其工资的25%,其余部分由地方政府或国家支付,资助周期为一至三年。该机制的主要目的是让青年人重返就业市场。政府也为签订此类工作合同的企业推出了一些优惠措施,如颁发补助金、奖金,减免税收和社会保险费等;对持有此类合同的青年人则另有鼓励措施,如每周工作26小时,按最低工资标准获取报酬,同时还可以继续领取一些政府津贴等。未来就业合同机制既有益于避免青年人未就业就失业,又可避免他们长期难以有效地融入劳动力市场。

(5) 代际合同

从2013年开始,法国政府推出“代际合同”(Contrat de génération)制度,其目标依然是扶持青年人就业,但同时也涉及拥有熟练专业技能的中老年人。作为一种就业鼓

^① http://news.xinhuanet.com/world/2006-02/15/content_4182859.htm。

励制度,该合同的适用范围是员工数量少于 300 人的企业,意在鼓励它们以无固定期限合同雇佣 16-25 岁的青年人,并选聘企业中专业技能资深的员工作为青年人的导师,在此机制下,资深员工的职位则一直保留至其退休。代际合同不但同时推进或维系了青年人、中老年人的就业,作为一种将职业培训与就业密切结合的机制,还保证了专业技能在企业内部不同代际员工之间的传承,在某种程度上有利于企业劳动者素质的整体提升。为推动企业采取这种新老互助的机制招募青年人就业,政府同样给予政策优惠,期限最长可达 3 年,在此期间企业每签订一份代际工作合同可获得政府给予的 4000 欧元补助。

未来就业合同、代际合同等都属于援助合同的范畴。实际上,所有在政府财政支持、减免税收和社会分摊金等优惠措施的框架下签订的工作合同都属于援助合同,虽然这些机制有益于就业,但在一定程度上加重了政府的财政负担,短期内有明显促进就业的效果,能否存在长效影响,还须假以时日观察。

法国治理失业问题的政策倾斜的重点是扶持青年人、长期失业者、女性、缺乏专业技能者和残障人士等群体就业,针对不同群体,其政策调整的内容也不同。上述诸多劳动力雇佣机制的革新,在某些程度上是专门瞄准特定群体的,体现了有针对性调整就业政策的思路。

三 政策变革的困境与治理

法国的失业问题不可能在短期内就从根本上得到缓解,其就业政策的改革也不得不正视大量失业的结构性原因,既包括国家、企业、民众等多层行为主体,也涉及经济结构、社会制度、就业机制等多种政策客体。未来法国就业政策变革的困境与治理或可从以下几个层面进行分析。

(一) 调整经济结构,缓解就业问题的结构化束缚

应对失业问题的根本出路在于发展经济,创造需求以带动就业岗位的增加。而要使法国经济走出低迷态势,则需进一步调整经济结构,在推进优势产业深入发展的同时,促进新兴产业的繁荣。2012 年,法国投资委员加卢瓦(Louis Gallois)向时任总理提交的《振兴法国产业竞争力报告》^①指出,促进法国产业发展要注意以下关键因素:一是保持相关经济政策的稳定性,创设有利的投资环境,尤其要特别重视为企业减负,激发其投资信心。法国企业税负在欧盟国家中较高,企业要缴纳的税收名目繁多,高

^① Louis Gallois, "Pacte pour la compétitivité de l'industrie française".

福利、高税收使其不堪重负;二是加强产业部门的团结,促进各地方政府之间的协作,推动大中型企业数量的增长,使之成为带动新增就业的中坚力量。

调整经济结构、走出增长的低迷态势并非易事,这也是法国就业政策的根本性困境。《振兴法国产业竞争力报告》特别提出,“没有过时的产业,只有过时的技术”,加入创新、技术、品质与服务等要素就会使一些产业再次焕发活力,法国有很多传统产业领域内的企业已在此方面做出了榜样。改革产业结构,投资是关键,这是法国经济发展中一个重要的突破方向。

(二) 更加突出国家战略引导的角色,加强宏观治理

国家权力在法国就业政策中发挥的积极作用很大,政府对劳动力市场的战略性干预较多,比如修订法律、动员财政资源、调节税收与社会分摊金、给予资助与奖励、提供金融服务等,同时也改革就业领域内中央集权的体制,调整劳动力雇佣机制,引导企业与民众转变用工和就业理念等。不过,加强就业政策中的国家战略引导,对财政投入的依赖较大。现阶段通过财政投入刺激就业增长,对法国政府而言面临很多困难。一方面,经济增长缓慢,财政收入本就不足,加之对企业众多的税收减免措施,财力更加有限;另一方面,法国也必须遵守欧盟规定的财政赤字上限不得超过3%的规定,如何在本身捉襟见肘的财政支出中为刺激就业找到资源就是一个很大的问题。因此,如何突破财政方面的局限,进一步发挥国家战略引导与宏观治理对促进就业的积极作用,是对法国政府执政智慧的考验。

(三) 改革相关社会政策,引导民众转变观念以减少社会层面的阻力

法国在劳动者权益保护方面的制度建设较为完善、标准较高,这是其社会制度的优势,但在经济局势持续低迷的阶段,这种制度在有些方面就表现得过于保守和僵化,从而对改革形成巨大阻力。比如,政府能够认识到必须要降低劳动力成本,但在强大的社会压力下却无力在改革中触及最低工资制度;^①工会组织在劳动保护方面的力量过于强大,给政府就业政策改革造成较大的阻力。

尽管法国也对其失业保障制度进行了改革,但力度仍然不够,比如对领取失业保险与社会救济金的条件限制不严格,在领取时间与期限、额度等方面规定都较为宽松,对失业者不接受就业服务部门所荐工作的惩罚力度也不大。法国并不是欧洲国家中失业救济金最高的国家,但在法国办理失业保险速度最快、失业保险补偿期限最长,容易滋生部分民众对这项制度的依赖。

^① Norbert Holcoblait, “Les politiques de l’emploi en France depuis 1974”, *Problème économique*, n° 2509, 1997.

由于法国社会保障制度的碎片化较为严重,任何一次改革总会伴有特殊情况,需要特殊政策,这样就在一定范围内中和了改革的力度,客观上给就业政策改革带来了阻力。难以对社会保障制度进行根本性改革的原因则在于民众观念的保守,如何引导民众转变观念以减少诸多制度创新的社会阻力,是未来法国就业治理中的一个关键问题。

(四) 优化就业政策机制,提高其有效性

在经济不景气、出现大量失业的情况下,国家的公共财政与社会保障制度负担很重,因此能否减少失业人数,适当减轻其经济压力,将之转移至企业,是一个重要问题。法国政府努力促进就业的直接目标也在于解决这个问题。但是大部分新增就业是在政府为企业减负、加大财政开支的宏观调控政策下形成的,并不是企业因扩大生产而出现的对于劳动力的必然需求,也不是真正意义上的有效就业,可持续性不强,从长远来看反而会在整体上增加社会保障制度与国家财政的负担。这是法国就业政策机制本身面临的一种困境。

此外,诸多涉及就业问题的政策改革也处于多重困难交织的境地,比如促进青年人就业在客观上需要加快代际更替,即意味着老年人不延迟退休,而社会养老负担的加重则要求老年人延长工作年限。如何在这种相互矛盾的环境中优化就业政策机制本身,提高其有效性,以真正地促进就业,是法国目前需要解决的一个核心问题。

四 结语

欧洲各国就业政策改革的基本领域与范畴及其具体措施,具有较大的相似性,但各国面临的社会背景不同、所能采取的政策协调机制也存在较大差异。法国就业政策的改革必须直面其多年累积的历史包袱,纵使社会环境发生了深刻变革,其社会制度的僵化也难以使之在短时间内发生较大改变。对于法国就业政策改革的评价,不能脱离其复杂的历史和社会背景,唯有如此,才能发现其改革创新的趋势及其对制度传统的把握,以及相互之间的制衡,从中理解现代社会中就业问题及其治理的复杂性。

(作者简介:张金岭,中国社会科学院欧洲研究所副研究员;责任编辑:莫伟)