

法国社会保障制度碎片化的成因

彭妹祯

[内容提要] 高度碎片化是法国社会保障制度的一大显著特征。碎片化的形成在很大程度上是制度创建之初社会各阶级、阶层和团体相互博弈并与政府博弈的产物，政治力量博弈也发挥着重要作用。第二次世界大战之后，在左翼政治力量占据绝对优势、右翼丧失话语权的背景下，法国政府计划在优先考虑劳工利益的基础上，建立一个覆盖全民、统一管理、统一缴费、统一待遇的现代社会保障制度。然而，当时的社会现实是，不同的阶级、阶层和团体对社会保障存在从观念到利益的严重分歧。因此，伴随着右翼的重新崛起，雇主和新老中产阶级的利益上升为主要利益，他们的反对和强大压力最终挫败了建立“统一”制度的努力。

[关键词] 法国社会保障制度 碎片化 利益集团

碎片化的表现与利弊

高度碎片化是法国社会保障制度的一大特征，即缺乏统一的制度安排，为不同的人群设立了不同的制度，特别是在养老项目领域。

1. 碎片化的主要表现

法国社会保障制度首先在横向上按照经济—职业类别划分为四大类：（1）总制度^①，覆盖私营工商业部门的薪金雇员；（2）农业制度，覆盖农牧场主和农牧业工人；（3）非薪金雇员和非农业人员制度，简称“双非制度”，覆盖农业领域以外的非薪金劳动者，即个体从业者或自雇者；（4）特殊制度，即历史遗留下来的、早在1945年

法国现代社会保障制度建立之前就已经存在的一些行业制度。

四大制度之下又包含许多小制度，并分别管理，如总制度内又包括公务员制度和法国电气—燃气公司制度在内的“特别制度”^②、学生制度、实习生制度等；公务员制度下又分为国家公务员制度、地方公务员制度和医疗系统公务员制度。农业制度分为农业领薪者（即农牧场主）制度和农业非领薪者（即农业工人）制度。“双非”制度在创建之初在养老项目领域分为手工业者、个体工商业者和自由职业者三大类，实行分别管理，后来进行了一定程度的整合。“碎片”最多的是特殊制度，大致有百余个^③，其主体是十余个行业制度，主要覆盖公有部门、准公有部门和前公有部门，故常被称为“公有部门制度”。总制度覆盖的人口最多，约

为2/3。

碎片化集中体现在养老领域: 养老项目除在横向上分为四大类外, 又在纵向上分为基本制度和补充制度。整体而言, 全法国共有大大小小上百个养老制度, 架构之复杂和破碎, 世界罕见。

2. 碎片化的利弊

在社会保障制度建立初期, 碎片化的制度安排具有一定的灵活性, 体现了国家对本国人民在社会保障领域的传统与习惯以及对社会各阶级、阶层和群体在收入水平和社保理念等方面差异的尊重, 基本符合当时的法国既要建设福利国家又缺乏必要的经济手段、难以一步到位建立“统一”制度的国情。

然而, 从整体和长远来看, 碎片化的消极意义大于积极意义。首先, 管理成本高、效率低。在碎片化的格局中, 管理机构多如牛毛, 管理效率不高但管理成本不低。其次, 有损公平。在碎片化的制度中, 不同的福利群体在福利待遇上存在差距, 如特殊制度下的退休年龄普遍比总制度早、养老金水平比总制度高, 有损公平。第三, 改革不易。碎片化带来了福利攀比并造就了较多的福利利益集团, 使以紧缩福利为目标的改革举步维艰。

那么, 法国为什么要设计一个如此复杂的制度呢?

3. 碎片化的形成

法国现行的社会保障制度建立于1945—1946年, 法国此前曾试图建立一个统一的社会保险制度, 但是在雇主和城乡中产阶级的强烈反对下, 该制度最终只覆盖了约1/3的工薪者。农业人口则争取到了农业互助制度, 此外还存在着百余个历史上遗留下来的行业保障制度, 制度格局十分破碎。

二战结束后, 执政的左翼政府决定整合先前的制度碎片, 本着“统一性”和“普享性”两大原则, 建立一个全新的社会保障制度, 把全体国民, 无论职业与地位, 纳入一

个“统一管理、统一缴费、统一待遇”的社会保障“总制度”。同时, 从战后财力不足、难以一步到位的国情出发, 政府确定了优先覆盖工薪者、待经济恢复到一定水平后再逐步拓展至全体国民的渐进的建设道路。换言之, 即从优先覆盖工薪者起, 逐步建立一个统一的、无差别地覆盖全体国民的现代社会保障制度——“总制度”。然而, 政府很快遇到一个难题: 在通胀等因素的影响下, 食利阶层的老年人纷纷破产, 很多年老的手工业者和小商人变得一无所有, 难以维持生计。为此, 政府决定提前拓展社会保障制度, 把养老项目从工薪者拓展至全体经济活动人口, 即把此前未被覆盖的人群纳入统一的制度框架——“总制度”, 通过全民范围内的收入再分配来解决老年人的生计问题。

令政府没有想到的是, 这一良好的愿望在实践中遭遇了强有力的挑战: 农业人口、个体从业者和部分工薪者等强烈反对被整合或拓展进新制度, 并举行了大规模的示威抗议运动, 雇主集团也在背后煽风点火。在巨大的压力面前, 建立统一制度的努力最终流产: 政府非但未能整合历史上遗留下来的制度碎片, 反而还在其他职业团体的压力下, 为之分别建立了各自的制度, 最终形成了当今的碎片化格局, 而设想中的统一制度——“总制度”则缩减为只涵盖私营工商业部门的工薪者。

从法国制度的构建过程中清晰可见, 利益博弈在其中发挥了关键作用。因此, 下文将重点从利益集团的角度来详细分析碎片化的成因。

利益集团的博弈

所谓“利益集团”, 是“针对政府的公共政策制订和执行而开展活动的、具有特定的共同利益的人们的结合体”^④, 对公共政策的制定发挥着重要影响。理论与实践都表明, 公共政策的制定本质上是各利益集团以

及利益集团与政府之间相互博弈的过程，政策产出是利益博弈的产物，每一项重大的政府决策或多或少都带着利益集团的痕迹。利益集团理论对福利制度的形成具有很强的解释力，正如德国社会学家艾宾浩斯·伯恩哈德（Ebbinghaus Bernhard）指出的，利益集团塑造着福利政策，不同的社会群体和集团之间存在利益冲突，它们从各自所在的阶级、阶层或团体的局部利益出发去影响政府决策，其利益直接或间接影响了福利制度的安排。^⑤相关研究表明，在工业化以来的福利国家中，这种冲突主要表现在劳资两大利益群体之间，除阶级冲突外，阶级内部的分裂和对立（譬如分裂为蓝领/白领、公有部门/私有部门）以及阶级与阶级之间的联合对福利制度的塑造也起着重要作用，这一点在法国社会保障制度的形成过程中体现得淋漓尽致。换言之，在法国福利制度的形成过程中，清晰可见利益的冲突和博弈。

1. 传统中产阶级与工人阶级

利益的冲突首先体现在以个体从业者为代表的传统中产阶级与工人阶级之间。个体从业者是反对拓展养老制度的中坚力量，究其根本原因，在于中产者与工薪者有着不同的身份和物质利益诉求。

个体从业者主要包括三类群体：手工业者、工商业小业主和自由职业者。他们与工薪者的本质区别在于“独立”。工薪者是伴随着工业资本主义的诞生而出现的，最初人数有限，受雇佣关系束缚，被视作一种社会化现象。二战后，工资制成为一种普遍现象，工薪者也由于人数的倍增而成为一种正常的社会构成，然而，个体从业者的观念并未改变，而是固守19世纪以来的自由资本主义传统，崇尚个人努力与责任，将工薪者的贫困归咎于该阶层的不思进取。在他们看来，新建立的社会保障制度是为这些“苟且偷生”的无产者量身定做的，属于劳资间的“游戏”，和他们没有关系，加入该制度意味着降低社会等级。其次，个体从业者崇尚自

由主义、反对国家干预。从大革命起，法国便在自由主义思潮的主导下为个体从业者提供了合适的生存土壤，工业化进程开启以后，为避免经济与社会结构的两极化，又进一步将手工业者、小工商业者等中间阶层视作社会的稳定剂、润滑剂和缓冲器而加以保护，望其起到平衡“集体主义”和“资本主义”、缓和劳资矛盾的作用。在个体从业者看来，战后左翼政府推行的以强制性缴费为特征的社会保障制度意味着自由主义的终结和国家的定期干预。第三，作为有产阶层，个体从业者认为自己不需要靠“社会保障”来养老，把他们纳入养老制度，纯粹是“劫富济贫”、为贫困的工薪者筹措养老金。出于上述原因，个体从业者坚决抵制拓展养老制度，并通过议会游说、示威游行等手段向政府施压，成为反对福利制度的主力。

实际上，个体从业者内部有贫富之分，对其中的贫困阶层、特别是破产的老年手工业者和小商人而言，加入养老制度有助于化解生存危机。但是，这部分人受经济条件限制，难以充分表达甚至无法表达利益诉求。相反，掌握话语权的是其中的富裕阶层，这部分人有严密的组织、充足的活动经费和强大的动员能力，构成了真正意义上的压力集团。他们强烈反对被纳入社会保障制度，希望由国家财政出资解决本阶层日益严峻的老年贫困问题，而在国家财政无力承担的情况下，又退而求其次，要求为个体从业者建立自己的养老制度。最终，国家迫于压力做出让步，于1948年1月为手工业者、工商业小业主和自由职业者分别建立了各自的养老制度，破坏了当初确立的“统一性”原则，开启了退休制度碎片化的大门。

2. 新兴中产阶级与工人阶级

利益冲突其次体现在以薪金白领为代表的新兴中产阶级与工人阶级之间。

新兴中产阶级的代表是管理人员，即企业中负有一定领导责任的薪金白领，占整个中产阶级总人数的近40%。1945年建立的

社会保障制度首先覆盖工薪者，无疑包括管理人员，然而，管理人员却以自己在养老领域不属于工薪者为由拒绝参与。管理人员之所以自觉地把自已划在工薪者之外，是因为早在新制度建立之前，他们就已经有了自己专门的退休制度：1928—1930年，法国建立了一个包括养老项目在内的社会保险制度，由于种种原因，该制度只覆盖了最贫困的工薪者，不包括管理人员。1936年，法国爆发了第三共和国历史上规模最大的工人罢工运动，人们纷纷加入工会，但是管理人员受到工人工会的排斥，雇主集团趁机站出来拉拢他们——为他们建立了一个待遇优厚的退休制度，将他们和普通工薪者区分了开来。1945年建立的新制度规定覆盖全体薪金者，无论收入与地位。在管理人员看来，这是抹杀他们与普通工薪者的区别，何况新制度的给付水平远逊于先前的旧制度，故他们坚决予以抵制。在大规模抗议活动面前，政府做出让步，为他们建立了补充退休制度，以此来补偿他们加入“总制度”后失去的福利特权并换取了他们的加入。原本统一的制度安排因此更加碎片化。此后，政府沿用了这一路径，每改革一项退休制度，便为被改革的群体增设一个“补充制度”，致使补充制度的碎片越来越多。

3. 农业人口与工业人口

反对拓展养老制度的另一支重要力量是农业人口。战后农业领域的社会保障已大大落后于工业领域，把社会保障制度拓展至农业人口是缩小城乡差距的良机，但却遭到强烈抵制。这表明，建设中的福利制度不仅面临着激烈的阶级对立，还面临着难以调和的城乡矛盾。

在社会保障领域，农业人口有半个多世纪的互助传统，农业人口和工业人口有着不同的社会风险和观念诉求——农民依土地而非薪金为生，在失业、养老、工伤等领域没有太多风险。其安全诉求主要体现在农作物不因天灾减产或欠收、家禽家畜不因类似原

因而病亡或一旦遭灾能够及时得到补偿等方面，而农业互助保险提供了一种防灾和保险相结合的保障，正好符合农业人口的需求，因此，农业劳动者一直恪守互助传统。战后建立的社会保障制度，在广大务农者看来，是为工业人口量身定做的，不适合乡村地区。而且，他们认可并习惯了互助会“自由”、“自愿”的保障方式，排斥任何带有“强制”色彩的制度，认为将保费放在本地的农业互助所远比放在遥远的官方机构手中更加靠谱。其次，农业人口认为，工商业者可以通过提价和减薪等手段把社保缴费负担转嫁出去，而农业领域则没有这么灵活。而且，农民的健康状况比工人好，寿命更长，纳入同一个制度意味着相对贫困的农民要被补贴工人。第三，工业化进程开启后，农村人口不断流入城市，农村劳动力日益短缺，农牧场主担心加入社会保障制度后，与工商业者收入不同但缴费相同，势必导致更多劳动力外流。出于上述原因，农业人口特别是农场主坚决反对加入社会保障制度，并通过法国农业者协会（SAF）等利益集团四处游说，最终迫使政府做出妥协，于1952年立法为农业劳动者建立了专门的养老保障制度，并按照农业人口的偏好，延用了历史上的互助保险形式。

4. 公有部门与私有部门

战后，不仅不同的社会阶级和阶层因福利利益的不同而存在冲突，同一阶层内部也进一步分裂并产生了利益对立和冲突，主要表现是，战前就享有行业性保障的一些群体（以公有部门为主）拒绝被整合进面向全体工薪者的新制度。

历史上，出于“高福利养廉”、稳定劳动力等目的，公务员和能源、交通等一些重要行业的薪金雇员早就有了自己的行业性保障，特别是退休制度。1945年建立统一的社会保障制度时，国家本计划废除这些历史上遗留下来的制度碎片，但鉴于它们由来已久，又决定“暂时”保留，待时机成熟以后

再逐步取消。但是，上述行业群体特别是法国国营铁路公司、法国电气—燃气公司和法国煤矿公司等不愿意放弃自己的既得利益（这些行业制度在福利待遇上普遍大大好于建设中的新制度）并展开了大规模的抗议运动。这些历史悠久的大企业一向是法国总工会的领头羊和主力军，它们依靠当时力量空前强大的法国总工会，最终将“暂时”保留变成了“长期”乃至“永久”保留。国家则无奈地将这些游离在“总制度”之外的制度碎片命名为“特殊制度”。

5. 雇主与劳工

法国社会保障制度是在二战结束后建立的，当时左翼政治力量特别是工人政党（法国共产党）和工人组织（法国总工会）空前强大，劳工利益受到充分重视与伸张。反之，右翼则从法国政坛的主导者沦为靠边站，致使雇主集团被迫缺席社会保障制度的设计和实施。因此，尽管雇主集团是反对社会保障制度的一支隐形力量，对社会保障制度持敌视态度，但由于丧失了对国家政治和经济生活的发言权，不得不采取“曲线救国”的方式，即暗中对质疑和反对社会保障制度的力量给予支持，以间接地实现挫败社会保障制度的目的。因此，在所有反对社会保障制度的运动背后，几乎都能看到雇主的身影。最典型的例子是，在管理人员抵制“总制度”的斗争中，雇主鼎力相助，为他们争取到了补充退休制度。正如管理人员补充退休制度主席所宣称的，该制度是“雇主和工薪管理人员共同合作的成果”。^⑥

政治力量博弈

众多利益集团敌视并反对社会保障制度是致使该制度走上碎片化道路的基本前提。但是，政局的演变也不容忽视，因为局势的变化为反对者提供了表达利益诉求和影响政府决策的机会。

1945年，法国之所以能够建立社会保障

制度，与当时左翼占据绝对优势的政治格局不无关系。经过二战的洗礼，法国的政治力量对比发生了显著变化：战后，法国共产党和社会党等左翼力量，特别是法共，凭借抗德壮举而赢得了民众的广泛信任，成为议会多数派，和中间派政党人民共和运动联合组阁。反之，战前在政坛占据主导地位的右翼则因消极抗敌而失去民心，缺席选举，丧失了在国家政治、经济和社会生活中的发言权。与此同时，工人阶级凭借在二战中的杰出表现赢得了法国社会的普遍赞誉，成为法国社会的中坚力量。其代言人——法国总工会成为法国第一大工会组织，在国家的政治和经济生活中发挥着重要作用。与战前相比，这样一种政治现实使得雇主和中产阶级的利益诉求不再是政府的优先考虑。反之，重建经济的迫切需求使劳工的利益上升至首位。

然而，左翼的绝对优势地位只是昙花一现：从1946年夏起，受第一届制宪议会失败和冷战爆发等因素的影响，中产阶级和右翼势力重返政治舞台，人民共和运动成为议会第一大党，法共则被逐出政府。同时，工会运动也遭遇重挫，法国总工会的地位一落千丈，丧失了对国家政治和经济生活的影响，而法国总工会一直是拓展养老制度的急先锋。在新的政治格局中，雇主和中产阶级的代表性和影响力都显著加强，其利益再度上升为主要利益，他们迅速团结起来，形成反对阵营，齐心协力地挫败了原左翼政府拓展养老制度、从而建立一个统一的社会保障制度的努力。

结语

针对二战之前法国建立社会保险制度时所遭遇的阻力，加拿大学者蒂莫西·史密斯（Timothy Smith）曾作出如下的中肯评论：“19世纪末20世纪初，法国中产阶级在人口上占有绝对优势，并与传统社会有着千丝万

缕的联系。小店主、手工业者、农场主、工商业主、政府官员及公务员构成了法国中产阶级的重要组成部分，他们对现状表示满意，崇尚自由主义而排斥国家干预。他们最不愿意扩大社会保障的开支，对于城市工人中日益加剧的问题最不敏感，他们构成了社会保障制度建立过程中的巨大障碍。”^⑦

在一定程度上，史密斯的分析依然适用于解释战后法国建立统一的社会保障制度的失败。二战之后，法国的社会结构并没有发生显著改变，不仅阶级对立和城乡对立依然存在，而且阶级内部也发生了进一步的分化。不同的阶级、阶层对福利制度有着不同的观念和利益诉求，要在短期内予以淡化乃至消除绝非易事。正如战后法国社会保障计划的起草者、被尊称为“法国社会保障之父”的皮埃尔·拉罗克（Pierre Laroque）指出的：“（法国）在社会领域的成就并没有为全体成员平等地享有，不仅在农业、工商业领域的工薪者和个体从业者之间存在着显著差别，工薪者内部也存在差别，甚至差别更大。”^⑧“在既存的社会结构中，反对的力量大于改革的力量”^⑨，最终在有利于建立社会保障制度的政治环境消失之后，挫败了决策者破旧立新、建立统一制度的愿望。

今天，中国在建立健全社会保障制度的过程中，也面临着来自形形色色的既得利益集团的阻力。法国的教训是前车之鉴，值得我们研究和汲取。■

注 释

- ① 原文为 *régime général*，学界常译作“普通制度”。文献表明，战后建立 *régime général* 的目的是覆盖全体人口，虽然目标最终落空，但是“*régime général*”的名称还是保留了下来，笔者据此认为译作“总制度”更贴切一些。
- ② 之所以叫作“特别”制度，是因为这两项制度在整体上属于总制度，但在养老项目上属于特殊制度，原因是养老项目早于1945年现代社会保障制度的建立。
- ③ 其中绝大多数是阿尔萨斯—摩泽尔地区（Alsace - Moselle）的历史遗留制度，正走向消亡，常忽略不计。
- ④ [日]辻中丰《利益集团》，经济日报出版社1989年版，

第13—14页。

- ⑤ Bernhard Ebbinghaus, “The Politics of Pension Reform : Managing Interest Group Conflicts”, in Gordon L. Clark et al. eds., *The Oxford Handbook of Pension and Retirement Income*, Oxford, 2006.
- ⑥ A. Milan, “Le régime complémentaire des cadres”, in *Les régimes complémentaires de retraite par répartition, Documentation française*, 1965, pp. 31 - 40; 转引自 Anne - Marie Guillemard, *Le déclin du social*, Presses Universitaires de France, 1986, p. 84.
- ⑦ Timothy B. Smith, *Creating the Welfare State in France, 1880 - 1940*, Montréal: McGill - Queen's University Press, 2003, p. 5.
- ⑧ Pierre Laroque, *Conclusion aux Suzanne Grévisse et al., Succès et faiblesse de l'effort social français*, Librairie Armand Colin, p. 348.
- ⑨ Pierre Laroque, *Conclusion aux Suzanne Grévisse et al., Succès et faiblesse de l'effort social français*, Librairie Armand Colin, p. 349.

[彭姝祎：中国社会科学院欧洲研究所]

(责任编辑 宋阳旨)