

Journal of Private Pensions

(第3辑)

& Social Security

保险与社会保障

主编 (Editor-in-Chief)

郑秉文 (Zheng Bingwen)

迈克尔·奥尔扎格 (Michael Orszag)

3

2008年12月



中国劳动社会保障出版社

保险与社会保障

Editor: J. P. Klerman
Editorial Board: J. P. Klerman
Editorial Board: J. P. Klerman

3



Journal of Private Pensions

(第3辑)

& Social Security

保险与社会保障

主编 (Editor-in-Chief)

郑秉文 (Zheng Bingwen)

迈克尔·奥尔扎格 (Michael Orszag)

3

2008年12月



中国劳动社会保障出版社

图书在版编目(CIP)数据

保险与社会保障. 第3辑/郑秉文主编. —北京: 中国劳动社会保障出版社, 2008
ISBN 978-7-5045-7475-6

I. 保… II. 郑… III. ①社会保险-丛刊②社会保障-丛刊 IV. F840.61-55 C913.7-55
中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 209231 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街1号 邮政编码: 100029)

出版人: 张梦欣

*

世界知识印刷厂印刷装订 新华书店经销

787毫米×1092毫米 16开本 14印张 326千字

2009年1月第1版 2009年1月第1次印刷

定价: 25.00元

读者服务部电话: 010-64929211

发行部电话: 010-64927085

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话: 010-64954652

目 录

导读..... 郑秉文·1·

• 国外社会保障制度 •

法国“碎片化”社保制度的起源与危害：历史传统·民族特征·路径依赖

——2007年11月法国大罢工感慨与沉思

郑秉文·3·

• 保险公司与养老基金监管 •

OECD 保险公司治理准则

OECD·38·

保险偿付能力的监管：OECD 国家比较分析

薇薇安·拉弗莱非·53·

保险公司和养老基金投资监管

胡安·耶莫·84·

寿险公司与养老基金投资组合监管

E·菲利普·戴维斯·104·

• 养老金 •

私人年金市场在公共养老金计划个人账户改革中的作用 G. A. (桑迪) 麦肯锡·142·

完善 DC 型养老金计划：时不我待

罗斯·阿尔特曼·178·

养老基金治理

OECD 秘书处·185·

Contents

Preface

Zheng Bingwen

• The Foreign Social Security System •

The Origin and Danger of 'Fragmentization' Social Security System in France:
History Tradition& National Characteristics& Path Dependence
—The Thoughts and Meditation on the Strike in France in November 2007

Zheng Bingwen

• Regulation of Insurance Companies and Pension Funds •

OECD Guideline for Insurer's Governance

OECD

The Supervision of Insurance Solvency: Comparative Analysis in OECD Countries

Viviane Leflaive

Investment Regulation of Insurance Companies and Pension Funds

Juan Yermo

Portfolio Regulation of Life Insurance Companies and Pension Funds

E. Philip Davis

• Pension •

The Role of Private Sector Annuities Markets in an Individual Accounts Reform
of a Public Pension Plan

G. A. (Sandy) Mackenzie

Let's Get DC Right Before: It's Too Late

Dr. Ros Altmann

Pension Fund Governance

OECD Secretariat

导 读

《保险与社会保障》已经出版 2 辑了，第 3 辑将继续向广大读者介绍国际保险与社会保障领域最新的研究成果。

本辑有四篇文章都与保险公司的监管有关。改革开放以来，我国保险业发展快速，保费收入明显增长，且增长速度逐渐加快。在保险业发展良好的形势下，为了更好地发挥保险业对社会经济进步的支持作用，需要进一步在保险监管制度的规范下引导竞争程度不断加大的保险行业。与此同时，随着经济的迅猛发展和保险经营方式的转变，需要探讨与此相伴的保险监管理念和内容，包括保险监管思路、法律体系、规章制度及监管机构体系等能否适应形势的变化。OECD 国家的保险业较为发达，其保险监管无论是在理念上还是实践上都走在世界前列。这四篇文章都是基于 OECD 国家的研究成果，相信对我国保险业监管的转型及其与世界接轨有一定的启发作用。

《保险偿付能力的监管：OECD 国家比较分析》指出国家建立保险公司偿付能力监管制度的首要目的是保护消费者，这样能保证保险行业的金融稳健，并且能增强公众信心。同时这篇文章还详尽介绍了 OECD 国家偿付能力监管的内容，包括不同国家偿付能力监管制度的监管范围和类型、偿付能力监管考虑的各种风险、监管实践的机构组织等。我国今年 7 月刚出台《保险公司偿付能力管理规定》，相信这篇文章对我们进行比较研究有重要借鉴作用。

西方经济发达国家对公司治理高度重视，成立了许多官方或民间的有关公司治理的委员会，并且颁布了许多公司治理方面的准则性文件，其中最为著名的是《OECD 公司治理准则》。该准则自发布以来，已经成为全球政策制定者、投资者、企业和其他利益相关者的一个国际性基准。2004 年，OECD 保险委员会借鉴和参考了国际保险监督官协会发布的《保险公司治理的核心原则》等工作成果，完成了《OECD 保险公司治理准则》。该准则反映了保险市场发展的最新变化，体现了保险公司治理的最新发展趋势。本辑全文翻译了这个准则，包括其所有的附件和附录。这对于促进我国保险公司治理结构的建立和完善具有非常重要的意义，对我们提供了一个很好的参照。

保险资金与养老资金的投资管理及监管是我国亟待解决的难题。养老基金与保险资金在其性质、投资面临的风险等方面既有相似之处，也有不同之处。本辑有两篇文章都探讨了分别适用于寿险公司和养老基金的监管方式，这对我国养老资金和保险资金的投资管理都是有借鉴作用的。《保险公司和养老基金投资监管》主要以图表的方式详细介绍和总结了 OECD 国家应用于养老基金和保险公司的投资监管措施。《寿险公司与养老基金投资组合监管》则比较和对照了 9 个 OECD 国家寿险和养老基金的投资组合监管，提出对于养老基金，审慎人监管方式一般要优于定量限制。因为寿险公司和养老基金之间在负债及相关联的风险方面显著不同，对寿险公司的情况则不一定是这样。

自20世纪70年代以来,为应对因人口老龄化等因素导致的养老保障财务危机,世界各国纷纷对原有养老保障制度进行了改革,有一股改革潮流是从传统的DB型养老金制度转向DC型。在这种转型和变革的过程中,无疑会产生很多问题。《完善DC型养老金计划:时不我待》描述了英国很多企业放弃DB型计划向DC型计划转变的趋势,指出英国当前DC型计划还存在严重的信息不对称、缴费水平还不够高、投资组合的选择和设计不够理想等问题,提出要尽快解决缴费率、合理投资选择的构建等问题,从而进一步完善英国的DC型计划。《私人年金市场在公共养老金计划个人账户改革中的作用》是国际货币基金组织(IMF)的一篇工作论文,文章旨在对正在进行或考虑进行个人账户改革的国家给予一般性的指导。鉴于个人账户在提供退休收入上发挥着重要作用,这篇文章指出对于对大多数进行个人账户改革,尤其是实行完全废除公共养老金的激进改革的国家而言,一定程度的强制年金化是非常必要的。强制性参与是为了防止短视和搭便车行为,还能减少逆向选择。实行个人账户改革的国家需要考虑对个人账户积累的时间、程度、领取形式等加以限制。此外,文中还讨论了私人年金市场应该扮演的角色、对私人年金市场的监管、社会安全网、税收以及行政管理问题。这两篇文章对于中国的养老保障体制的改革和完善具有一定的启发。

《养老金治理》是OECD秘书处的研究成果。该文附录提供了OECD国家养老基金概览,还提供了一个养老基金术语解释表,便于读者查阅资料。文章正文提出了养老基金治理监管对养老基金治理结构和治理机制的要求,讨论了养老金管理机构的职责、问责制和合适性以及对其他专业服务提供者的要求,还讨论了养老金管理机构的治理机制,包括内控机制、透明度和赔偿机制等,并且文章还指出了一些OECD国家养老基金治理监管中还存在的问题。OECD国家形式各异的养老金治理机制及其经验教训对我国有重要的警示意义,相信能够给予我们许多启示和借鉴。

法国历来罢工成风,2007年11月的一次大罢工更是举世震惊,郑秉文教授的长文《法国“碎片化”社保制度的起源与危害:历史传统·民族特征·路径依赖——2007年11月法国大罢工感慨与沉思》从这次罢工的主要经过与结果出发,一路顺藤摸瓜到法国的社保模式、到其民族性到其传统文化根源,认为法国的“碎片化”社保制度危害巨大:沉重的财政负担、职业隔离形成恶性循环、不同群体待遇不平衡等。而这种“碎片化”制度根植于法国的历史传统,改革起来难度相当大,是引起法国多次罢工的火药桶。这对于社会保障制度历史不长,却已存在5~6个碎片——公务员制度、事业单位制度、城镇企业制度、务农农民制度等——的中国,无疑具有极大的警示意义。文章提出,中国应毫不犹豫地以立法的形式建立起一个统一的制度。

参与本辑写作和翻译的成员有郑秉文、黄念、郭倩和陆渝梅。责任编辑郭倩。

感谢作者和IMF、OECD等国际组织授权我们进行翻译。

郑秉文

2008年10月

法国“碎片化”社保制度的起源与危害： 历史传统·民族特征·路径依赖

——2007年11月法国大罢工感慨与沉思^①

中国社会科学院 郑秉文

【内容提要】 本文从2007年11月法国大罢工的主要经过与结果出发，认为法国的“碎片化”福利制度是引起法国多次罢工的火药桶。法国福利制度最早可以追溯到路易十四时代，经过几百年来“打补丁”的办法最终形成了一种“碎片化”制度状态，其危害巨大：沉重的财政负担、职业隔离形成恶性循环、不同群体待遇不平衡等。由于这种“碎片化”的福利制度根植于法国的历史传统和民族性，改革起来难度非常大。本文指出，我国应以法国为镜鉴，毫不犹豫地以立法的形式建立起一个统一的社保制度。要将务农农民、失地农民和务工农民的“小三农”改革与机关事业单位的改革统筹起来考虑，甚至要将城镇社保制度的改革统筹兼顾起来，向“大一统”的制度方向迈进。

【关键词】 法国大罢工 “碎片化”福利制度 社保制度改革

在法国，罢工成风，数不胜数。最近的一次全国性大罢工发生在2007年11月13日至23日。这是法国近代史上大大小小的全国性大罢工中的一次，工会、业主和政府三方按惯例进行谈判。这次全法大罢工的导火索与以前很多罢工一样，还是由法国社保制度改革引起的，但是结果却与以往大不一样。这次政府没有退让，而是工会妥协了。这样的结果在近十几年来的法国罢工记录里几乎是首次，它引起全世界的关注。

一、导言：2007年11月大罢工的主要经过与结果

1. 内部控制仅次于1995年法国大罢工

2007年11月13日，法国国铁公司（SNCF）7大工会（法国国铁公司总共有8个工会，只有1个即火车司机独立联合会宣布不参加罢工）正式宣布举行“无限期大罢工”，由此，铁路大罢工打响了全法公营部门大罢工的第一炮，随即巴黎公交公司（RATP）等立即群起

^① 本文的前2个部分刊载于2007年11月29日《中国劳动保障报》。在那个稿子里，中国社科院欧洲所彭书一博士和研究生院孙守纪博士提供了部分英法文和中文资料，作者表示衷心的感谢。

响应, 同声抗议社保制度改革。在这次大罢工期间, 全法 700 个高速铁路 (TGV) 班次只有 90 个正常运行; 巴黎大区 2/3 以上的地铁线路停止运行, 快线地铁 (RER) 只有 1/4 正常行驶; 地面公交更加混乱, 基本处于瘫痪状态, 因为虽然正常行驶的公共汽车大约有 60%, 有轨电车大约 75%, 但周边公路车龙已超过 200 公里长, 把巴黎包围得水泄不通。

法国人曾戏言法国是“春季工作、夏季度假、秋季罢工、冬季过节”。2007 年秋季注定又一次为这个戏言做了一个很好的注解。由于上台不久的雄心勃勃的萨科齐总统刚刚宣布社保改革方案。于是, 自 10 月 18 日以来酝酿已久的全法铁路大罢工就如期举行, 24 小时大罢工造成法国铁路全线瘫痪; 接着, 10 月 28 日航空公司举行 24 小时罢工, 全法所有机场同时瘫痪。例如, 巴黎奥尔利机场不得不准备 4 000 多个房间来安置滞留的旅客。

如果说前两次罢工是“序幕”的话, 那么, 在这次罢工中 11 月 18 日至 20 日就是“高潮”。这次罢工的始作俑者是交通部门, 但随着进程的推进, 加入罢工行列的群体越来越多, 人数最多时, 法国电气公司 (EDF)、法国煤气公司 (GDF)、中小学、大学、医院、邮政、消防队、税收、护士、电视台、芭蕾和歌剧演员、气象预报员, 甚至印刷工人和香烟店工人等十几个行业也都走上街头游行示威。一时间, 电台和电视节目的正常播出受到影响; 不少中小学被迫停课, 40% 的教师加入罢工行列, 人数超过 30 万人; 全法 85 所大学近半数发生罢课事件; 印刷工人和送报工人罢工, 导致看不到全国性报纸; 许多演出被迫取消等。

据不完全统计, 在巴黎、马赛、里昂、戛纳、南特、雷恩等城市游行队伍达 148 个。

2. 在这次罢工中政府成为“赢家”的主要原因

虽然这次全法大罢工只持续了 10 天, 于 11 月 23 日宣告结束, 但是, 十几年来, 这大概是唯一一次以工会妥协和失败而告终的全国性罢工事件。从 1995 年秋季持续一个月的震惊世界的铁路大罢工, 到 2005 年秋季令世人瞩目的青年骚乱和 2006 年春季历历在目的反对《首次劳动合同法》的青年骚乱, 每次都是政府被迫退让, 几乎无一例外。例如, 1995 年朱佩政府提出的拯救社会保险制度改革“特殊退休制度”的改革计划遭到了铁路工人的强烈反对和 200 万民众激烈抗议, 全国交通全部瘫痪, 政府后来被迫撤销改革计划, 朱佩后来被迫黯然辞职。

这次罢工政府获得成功, 大约有以下一些因素发挥作用。

首先, 广大市民成为罢工的实际受害者, 甚至成为罢工的“人质”(萨科齐总统语)。根据法国财政部的统计, 罢工每天给法国经济造成的损失达 4 亿欧元。巴黎市内的旅店预定取消量超过 25%, 主要景点如艾菲尔铁塔、凡尔赛宫、卢浮宫的门票销售大幅下降。饮食服务行业几乎遭受灭顶之灾, 甚至业主们担心难以支付店面租金和服务员工资, 饭店、咖啡店、网吧、健身房等都受到极大影响, 例如加尼亚大歌剧院附近的一个咖啡馆雇主克雷兹说: “罢工以来, 销售额损失了 40%~50%”。巴黎歌剧院取消了十几场演出, 导致的直接经济损失为 360 万美元。

其次, 罢工给民众生活带来很大的不便, 使市民产生厌倦情绪。甚至 20 日巴黎有上千人举行了反罢工的游行队伍, 对铁路交通员工罢工表示出极大不满, 民意逐渐倒向政府一侧, 这是这次大罢工与 1995 年反对希拉克改革大罢工的一个最大区别。法国《回声报》民意调查显示, 55% 的法国民众反对罢工。法国《自由报》的民调结果是 59% 民众支持政府进行社保改革。伊福普民调所 (IFOP) 测验中有 62% 受访者认为罢工“没有道理”, 1% 未

表态。英国《独立报》民调结果显示，超过70%的法国人支持萨科齐政府的改革行为。

最后还有一个重要原因，即总统萨科齐刚柔结合，自始至终低调处理。这是十几年来法国最高层领导在罢工中很少采取的策略。萨科齐总统公开表态只有2次，一次是在铁路工人发动罢工数小时前，萨科齐重申将把经济改革政策“进行到底”，另一次是20日高调回应罢工浪潮，表示继续坚定不移地推行改革。除此之外，萨科齐再也没有发表什么言论，始终站在幕后，远离公众视线，把所有的“一线问题”都留给了内阁部长们和党内高官出面处理，他本人从不在晚间电视和报纸上出头露面，这就为他最后出面收拾残局留下了空间，赢得了公众舆论。萨科齐对待罢工的态度意志坚定，毫不妥协，同时刚中带柔，有礼有利有节。例如，被誉为欧洲大学之母的法国第四大学即索邦大学历史学教授切旺蒂尔评论说，“政府的策略是非常明智的，它不是激烈批评人民说你们大家都太懒惰了。这说明萨科齐技高一筹，炉火纯青，我们甚至都为之感到震惊”。萨科齐总统的社会事务顾问苏比解释说：“对于社会事务，如果你要有效率并在谈判中取得优势并恰如其分的话，保持沉默有时比走向前台更好”。在萨科齐看来，如果他本人在罢工中高调亮相，势必会成为游行示威中的避雷针，在他看来，“这样的冲突对我来说，既没有赢家也没有输家”。其实，舆论界认为，萨科齐本人并不是如此温和的性格，而是一个“硬汉”，这很可能与他的经历有关：2005年秋和2006年春在处理青年骚乱时他正是内政部长。

3. “特殊退休制度”改革首当其冲

几十年来，历届法国元首和政府都试图改革法国基本养老体制中的“特殊退休制度”，但每次都遭到了工会的强烈反对、百般抵抗，都以政府的妥协为结果而使改革无疾而终。从参加罢工的人群来看，这次大罢工的特点有三：第一，参与罢工走向街头的群体主要由两部分人组成，一部分是“特殊退休制度”覆盖的那些行业，另一部分是公务员。第二，“特殊退休制度”覆盖的运输工人是此次罢工浪潮的急先锋，但随后，这个特殊退休制度覆盖的其他所有行业都随之跟进加入进来，几乎所有与这个“特殊退休制度”有关的行业和部门工会都纷纷递交了罢工通知，他们的目的只有一个，即反对改革“特殊退休制度”。第三，包括其他公务员系统的所有潜在改革对象最后都卷入了罢工浪潮之中，虽然他们与“特殊退休制度”覆盖群体的利益诉求有所不同，但是各路兵马齐上阵，最终也成为这次罢工的主力军之一，矛头直指公务员体制改革和国内改革计划，目的在于保护自身利益，免得殃及池鱼，这就导致罢工形势更加复杂化：诸潮合并，萨科齐面临着执政以来最大的社会压力和严峻考验。

可以说，十几年来法国社保改革的首要目标就是这个“特殊退休制度”，这个碎片是法国社保制度的一个软肋，是每届总统和总理改革的第一对象，是改革法国基本养老制度的突破口。所以，虽然法国历次改革都屡改屡败，但又不可能绕开它，萨科奇在2007年11月12日罢工前夕赴柏林参加法德峰会时，德国总理默克尔都对改革这个“特殊退休制度”公开表示支持。

二、高度“碎片化”福利制度：安全网还是火药桶

1. 法国福利制度高度碎片化：大碎片套小碎片

众所周知，法国作为老牌资本主义国家，现代福利制度是由几个世纪以前诞生的传统自

发性行业 and 职业互助会改造过来的。经过 1945—1946 年和 1948 年的改革, 原本五花八门、支离破碎的福利制度逐渐形成了目前由四大制度构成的基本养老老制度格局。

第一是“普通制度”, 覆盖包括工业、商业、服务业等私人部门的工薪阶层; 第二是“农业制度”, 覆盖所有农业经营者和农业工资收入劳动者; 第三是“特殊制度”, 主要覆盖公务员、职业军人、地方公共机构人员、法国铁路公司(国营)、电气煤气工作人员、矿工、海员等; 第四是“自由职业制度”, 覆盖所有自由职业者, 如手工业者、企业家、自由工商户等。

在全法就业人口中, 普通制度、农业制度、特殊制度、自由职业制度这 4 个制度的覆盖率分别是 49.20%、11.65%、18.17% 和 20.98%。这四个“大碎片”又由许多“小碎片”构成, 大碎片里面还套着小碎片, 碎片里面还有碎片, 比如, 仅就这次引发 2007 年 11 月全国大罢工的“特殊制度”来说, 目前就包括 11 个“大制度”和 9 个“小制度”。11 个大制度分别是国家公务员退休制度、法国电气公司和煤气公司退休制度(EDF-GDF)、法国国铁公司退休制度(SNCF)、巴黎公交公司退休制度(RATP)、矿工退休制度、海员退休制度、神职人员与公证员退休制度、法兰西银行退休制度、地方公职人员退休制度、国营工人退休制度和军队退休制度; 9 个“小制度”分别是烟草业退休制度(SEITA)、歌剧与喜剧退休制度、剧院退休制度、储蓄所退休制度(包括十几个很小的特殊退休计划, 比如军队储蓄制度、非职业消防队退休补偿制度等)、特殊行业退休金库制度(如印刷业、Hérault 铁路)、工伤事故基金、农业工伤基金、特殊地区集体制度(该制度包括 80 多个小的特殊退休计划, 比如市镇退休金库、港口自治退休制度等)和国民议会退休制度。

法国高度碎片化的福利制度现状令人眼花缭乱, 以上仅是从浩繁零散的资料中攫取而得, 很不全面, 就是法国学者也很难完全厘清, 法国 Metz 大学讲师杜朗断言说, 就法国社保制度的碎片数量来说, 这个清单要远远比以上列出的多得多。甚至有人说, 确立碎片化福利制度的法国《社会保障法》第 L711—1 章和第 R711—1 章也没有完全囊括所有多如牛毛的小制度。笔者多年前曾看过一份材料说, 如果用“计划”来分类, 法国的养老计划达 1 500 多个。

2. “特殊制度”享有特殊待遇: 碎片化福利待遇

不仅上述法国 4 个基本退休制度之间待遇水平不一致, 而且, 每个小制度和小计划之间都享有独特的福利特权和高度的自治权, 并且不同群体福利待遇之间存在相当大的差距。这样, 法国整体福利制度无论在行政和基金管理上, 还是在福利待遇水平上, 都呈现出一种高度碎片化的分离状态, 尤其体现在“特殊制度”中。在这个制度中, 有国家公务员 16 万人、地方公务员 55 万、矿工 40 万、国铁公司员工 33 万、法国电气公司和煤气公司员工 14 万、司法人员 4 万、海员 11 万、银行职员 1.5 万, 此外还有军人等。总体来说, 与其他 3 个退休制度相比, “特殊制度”的特权体现在这样几方面: 缴费年限要少一些, 退休年龄早一些, 待遇水平高一些等。例如:

——法国国铁公司(SNCF)员工达 33 万, 是该制度中人数最多的行业。该公司员工养老缴费率只有 7.5%, 比其他私人部门的 15% 低一半, 法定退休年龄是 55 岁, 但 50 岁退休时可领到 75% 的退休金。高速列车驾驶员月收入高达 3 000~3 400 欧元, 每周工作时间仅有 20 小时。

——歌剧院有永久工作人员1680人，他们的退休制度制定于1698年的路易十六年代，规定154名芭蕾舞演员在服务10年之后，最早可在40岁退休，最晚是42岁，其中歌咏队成员可在50岁退休。芭蕾演员的退休待遇与火车司机基本相同。

——机场调度员每周只需工作24个小时，法定退休年龄为57岁，此外还有2个月的带薪假期，每月薪水高达4000~8000欧元。

——法国电力公司(EDF)根据1946年的一项法律规定，任何员工只要曾经完成过一件艰苦的工作，就有权利在55岁退休，其“艰苦”的标准可与公司协商决定，电力公司中一半多员工就是按照从事过“艰苦”工作的标准而提前退休的。每周只需工作32小时，每年可享受4个月的带薪假期。此外，法国电价昂贵是世界闻名的，但其员工用电只付正常电价1/10。

——法兰西银行雇员的缴费率只是其他私营企业的一半，即只有7.5%；生养3个子女的母亲工作15年就可退休；一般员工薪水比其他公共职能部门员工高出40%，月均超过3100欧元。此外，在购买住房时，贷款可获得超低价的“友情利率(taux d'ami)”，并不担心失业和裁员，在银行工作就相当于捧上了“金饭碗”。

——公证人制度及其特权确立于圣·路易时代，几百年来没有任何触动。例如，公证人总量严格控制在每1万居民左右一个，全法共有8300名公证人，由于门槛太高，缺乏竞争，属高垄断性行业，房屋买卖等所有交易行为的法律文书均须由公证人签字，并按照标的价格抽取比例，所以2004年公证事务所的公证员年纯收入高达23万欧元。

——法国印刷行业被工会垄断，这也是历史传统的结果之一，因此该行业特权很多，尤其是所有日报印刷厂在录用工人时必须由法国劳工总工会代为雇佣。多年来，印刷厂曾几次试图解除工会的这个特权，但都未成功，因为几乎所有印刷厂工人都加入了该工会。印刷工人薪水高于年轻的工程师，巴黎大区目前有2000名印刷工人，薪水在2000~5000欧元，每周工作25~32个小时，每年享有9个半星期的带薪假期。

——出租车司机行业也是高度垄断的行业，1937年制定的法律至今有效，它规定全法出租车司机不能超过15200个，因此，进入这个行业难于登天，只有退休或是转行才能将执照转卖，或花高达15万欧元的天价购买，旅游城市例如威尼斯等地价格更高。于是，“执照出租”便司空见惯，承租的司机每月收入仅为1000~3000欧元，而执照租金则高达2000~6000欧元。

3. 碎片化福利制度起源：路径依赖

与很多老牌资本主义国家一样，法国碎片化的福利制度历史悠久，源远流长，最早的可以追溯到路易十四时代。几百年以来，法国福利制度由这个起点开始，逐渐一个群体一个群体“贴上去”、一个项目一个项目“附加上去”，这种不得已而为之的“打补丁”办法最终形成了一种“碎片化”状态，从而导致待遇高低不平，参差不齐，前后不一。历史悠久，既是积淀，也是包袱。行业和企业的福利互助制度的诞生，既为欧洲人带来了福音，同时也形成了现在的麻烦。

法国最早的养老制度可以追溯到海员退休制度，它起源于1673年的路易十四时代，当时称为“全国海员残疾保险机构(ENIM, l'Etablissement national des invalides de la marine)”，并且没有覆盖全行业，保障项目当时只有养老金，带有“半购买”的性质，只是到

1709年才逐渐扩大到全体海员。如果说法国“全国海员残疾保险机构”(ENIM)是法国现代“特殊制度”的“正式摇篮”的话,那么,在此之前还曾有一些“非正式”的特殊照顾,其诞生的年代比它还要早。比如,1547年亨利二世(Henri II)在皇家诏书(édits royaux)中曾责令警察要照顾穷人;再比如,1604年5月14日亨利四世(Henri IV)曾对矿工给予过特殊的“皇家关照”等。

法国公务人员养老制度也是如此,如前述,最远可以追溯到法国大革命时期,其法律依据是法国大革命时期的1790年8月3日和22日的立法。当时法国公务人员养老制度的覆盖率也非常小,缴费人数只有790人,并具有强烈的储蓄性质。后来,到19世纪初,其覆盖面开始逐渐扩大,逐渐形成了具有特殊利益的“特殊制度”的一个主要部门。此后,这个享有特殊利益的“特殊制度”的基本特征便被保留下来,一直到今天,如果说有什么变化的话,那就是“公务员部门”这个特殊制度逐渐扩张到其他部门,附加上来的不同群体越来越多,规模越来越大,势力越来越强,甚至第二次世界大战后还在不停地膨胀。例如,1958年10月4日宪法第34条将其他某些领域公务人员纳入进来,1964年12月26日立法将地方公务员和医院人员纳入进来。

法国1894年6月29日立法建立了矿工退休制度,对地下采掘工人实行预防性的强制参保制度。由于该法案在第一章做出了在工资总额中扣缴一定缴费比例的规定,第二章做出了医疗保险的规定,所以,这个制度的建立被后来社保专家和历史学家视为法国历史上现代社保制度的开端,它标志着公共权力对社会保障领域的正式介入。

法国铁路工人的养老和医疗保险立法过程和历史与矿工退休制度相似,于1855年由北方铁路公司、巴黎—奥尔良西部铁路公司首先创立,随后,其他一些铁路公司便纷纷建立;半个世纪以后,1909年7月21日立法对这些不同的制度予以整合,强制性地建立了一个相对统一的铁路保险制度,1937年法国正式建立“法国国铁公司”(SNCF),这个特殊制度便保留下来。所以,可以说,矿工和铁路退休制度等许多“特殊退休制度”早在第一次世界大战之前就已存在并运行了几十年甚至上百年。例如,法兰西银行退休制度建立于1806年,法兰西大剧退休制度建立于1812年,国家印刷业退休制度建立于1824年。

即使1945—1946年改革确立现代法国社保制度之后,四大基本养老制度也是逐渐“附加”上去并最终形成了四足鼎立的格局,并且,有些保障项目是后来设立的。例如,普通制度建立于第二次世界大战之后的1945年10月4日和19日的立法,它覆盖了所有的工商领域等私人部门。当时它并不包括独立职业者,例如个体商人、手工艺者、自由职业者等。为了将其覆盖进来,法国1950年建立了“自由职业保险制度”,1966年又在这个制度里加进了医疗保险的功能。

纵观世界各国福利制度发展史,几乎都走过了一条曲折攀升的道路(见图1)。在组织形式上,福利制度的发展轨迹从低到高,其演进脉络是:家庭→教会→保险公司→互助会→社保金库→互助性保险制度→社会保险等。这些组织形式所体现的精神理念依次应该是:家庭团结→宗教团结→个人主义→群体互助→企业互助→行业合作→全国团结等。由此看出,福利制度的这个脉络大致经历了这样几个社会经济形态:自发经济→私人自由经济→社会自由经济→现代市场经济等。在这个演进过程中,福利制度的覆盖面越来越大,并且逐渐从自愿型过渡到强制型。

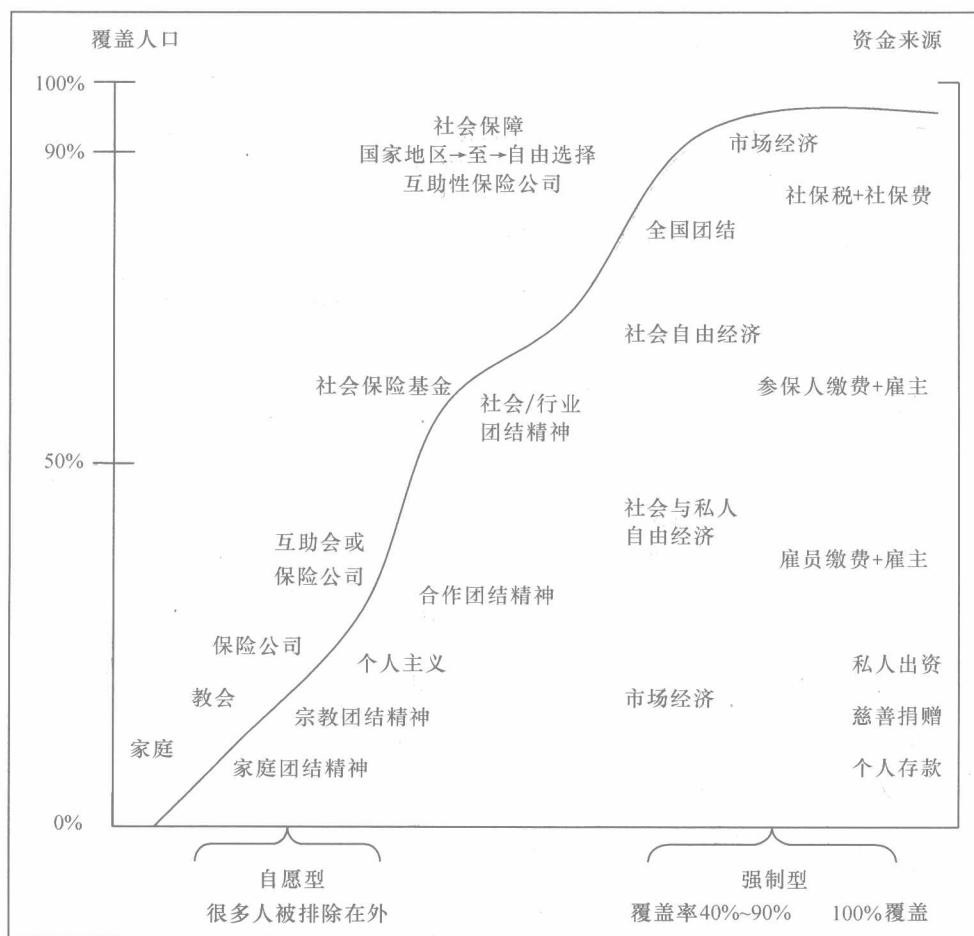


图1 社保制度碎片化的起源及其类型演变

作为老牌资本主义国家，法国也不例外，经历了同样的演变道路。由此看出，福利模式的选择是一国历史、文化、宗教、经济、民族性等许多因素综合影响的结果。

4. 碎片化的一个致命问题：沉重的财政负担

法国的特殊退休制度是一个很“老”的制度，制度起源很“老”，已有几百年的历史，而且，人口也逐渐开始“老”起来，赡养率越来越高，财务难以为继。例如，1999年法国电气—煤气公司退休制度的缴费人数是15万人，而退休受益人数则高达14万人，几乎是一个养一个。为了维持特殊制度的财务平衡，保证养老金的足额发放，法国政府不得不从其他制度里“转移支付”。由于普通制度刚刚建立几十年，人口相对比较年轻，1971年立法规定“普通制度”可以向法国国铁公司（SNCF）制度转移支付，1972年立法规定可以向矿山和海员制度转移。从此，“普通制度”向特殊制度转移支付便得以“合法化”。但是，从其他制度向特殊制度转移支付，不仅涉及不同制度之间的公平问题，而且也是不可持续的，为此，中央政府不得不进行财政转移，以弥补缺口。巨大的财政压力是实实在在的，是逼迫法国政府改革社保制度，尤其是改革特殊制度的重要动力。换言之，“老化”的人口现状逐渐成为

“古老”制度的一个挑战,或者说,老龄化的新法国与旧制度之间逐渐发生冲突。

法国老龄化在欧洲首屈一指:法国2007年5月22日发布的一份研究报告显示,2050年位于欧洲大陆的法国本土将拥有7000万人口,比2005年增加930万人口,其中超过1/3人口年龄在60岁以上,而2005年只有1/5;60岁以上人口与20~59岁人口的比率为7:10,是45岁人口同一比率的2倍。严峻的老龄化形势必将导致现收现付的养老制度不可持续。

法国养老制度财务不可持续的另一个重要原因是由碎片化导致的:不同碎片之间的待遇水平存在差距,具有攀高的趋势,不可逆转。例如,“特殊制度”的缴费水平较低,待遇水平较高,长此以往,国家不堪重负,仅以“特殊制度”覆盖的国铁公司和电气煤气公司免缴费2.5年计算,法国政府每年就至少需要承担50亿欧元的财政开支,而现有110万名退休者领取养老金,缴费人数大约只有55万人。25年来“特殊制度”的预算从来就没有平衡过,它成了历届政府的一个财政包袱。据2008年3月刚刚公布的最新数据,仅普通制度2007年赤字就高达94亿欧元。法国政府提出的具体改革思路是将平均缴费年限37.5年提高到2012年的40年,与其他3个制度达到一致;目前实行缴费40年的制度从2009年开始每年延长一个季度,到2012年提高到41年,到2020年提高到42年。

到2007年10月4日,法国医疗保险制度已62岁。62年来,法国社会医疗疾病保险制度赤字高悬,2007年初已达到117亿欧元,面临空前严峻的局面。形势逆转发生在2000年1月1日实行“全民医疗制度”(CMU)之后,而在此之前的1999年赤字仅为7亿欧元,次年实行“全民医疗制度”的第一年赤字就开始窜涨,到2004年竟达116亿。2006年法国国民保健开支总额达1983亿欧元,占GNP的11.1%,平均每个国民支出为3318欧元,在OECD成员国中排名第三。据2008年3月13日全国疾病保险基金会(CNAM)的一个报告,2007年法国普通社会保险的药品支出(不包括医院)是152亿欧元(全部保险险种总支出达200亿欧元),比2006年提高了4.8%。由于经费不足,医疗服务质量经常受到置疑。例如,2008年2月1日和2日法国LH2民意调查所通过电话随机向1056名15岁以上的法国人做出调查,其结果是,近56%的法国人认为法国卫生系统并不是所有居民都享受同样质量的治疗手段。

萨科奇当选总统后决心继承前几任政府改革措施,加大改革力度,采取开源节流措施,并于2007年10月由国民议会通过了2008年社会保险机构筹资法案(PLFSS),加大了自付的定额范围和措施,例如患者每盒医药需自付至少50欧分,每次诊疗至少也需自付50欧分,医疗交通费需自付2欧元等;这些措施从2008年开始实施,每年将减少8.5亿欧元的支出;对企业高管人员股权征税2.5%,这将为医保制度带来3亿欧元的收入。

如果考察法国社保制度的历史,福利支出和收入之间的比例将会是一条非常有意思的曲线。首先来看看实际福利支出的比例。总的平均来看,1949—1994年,在全部福利支出(养老、医疗、生育和家庭津贴、失业和工伤等)中,雇主缴费平均大约占60%,雇员缴费占20%左右,其余20%来自国家的财政转移(见表1)。这是一个大数。具体来说,其呈现出的发展趋势是雇主的缴费比例略微下降,雇员缴费比例略微上升,国家转移支付水平变化不大。1949年雇主缴费比例占63.70%,一直下降到1994年的49.45%;雇员缴费比例则从15.78%一直上升到1994年的27.71%,其余的缺口由国家转移支付予以补贴,1949年

补贴 20.52%，到 1994 年上升到 22.84%，就是说变化不是很大，比 20% 多一点。

表 1 1949—1994 年法国社保制度总体收支（五险）占 GDP 比例及其与制度收支的关系 %

年	收支状况（占 GDP）		五险支出（占 GDP）					制度收入结构		
	福利支出	缴费收入	医疗	养老	生育	失业工伤	合计	雇主缴费	雇员缴费	合计
1949	12.18	10.14	—	—	—	—	—	63.70	15.78	79.48
1959	14.46	12.11	4.7	5.4	4.1	0.3	14.5	59.65	17.80	77.45
1969	17.95	15.42	6.6	7.3	3.5	0.5	17.9	59.75	19.88	79.63
1979	23.58	20.31	8.4	10.3	3.8	1.9	24.2	57.13	22.90	79.85
1989	26.23	22.53	9.2	11.2	3.4	2.6	26.4	51.72	28.47	80.19
1994	28.88	22.90	9.8	12.4	3.7	2.8	28.6	49.45	27.71	77.16

上述这个支出结构不能说明什么问题，它只是缴费收入在实际支出中的比例关系。但是，如果从占 GDP 比例来看则是一条明显上升的曲线。当期收不抵支，国家背起了沉重包袱，于是，其结果必然是提高制度缴费水平。但由于工会的反对，多少年来，在历次提高缴费的日程表中，唯独雇主缴费水平得以提高，雇员缴费水平则从未动过。这就是法国一个非常特殊的参数变化特点，难怪法国雇主的负担比其他国家雇主的负担要大很多。如此这样，到了 1995 年法国不得不对社保制度进行大规模改革，法国社保福利支出已占当年 GDP 的 28.88%，雇主缴费承担全部福利支出的 1/2 左右，雇员个人占 28% 左右，国家补贴占了 1/5。从工资缴费比例来看，法国在欧洲国家中也是比较高的，雇主竟高达 28.5%，而工人的缴费一直是 6%，半个世纪以来，一个百分点也没涨过，双方缴费已高达 34.5%（见表 2）。有人说，法国是全世界雇主负担最高的国家之一。但是，事与愿违，法国 1995 年改革却导致了第二次世界大战后最大的一次全国性大罢工。

表 2 法国“普通制度”雇主和雇员缴费率增长情况

年	医疗与养老缴费比例			家庭补贴	全部总计		
	雇主	雇员	合计	雇主	雇主	雇员	总计
1945 年 4 月 1 日	10	6	16	12	22	6	28
1947 年 10 月 1 日	10	6	16	13	23	6	29
1948 年 3 月 1 日	10	6	16	14	24	6	30
1948 年 7 月 1 日	10	6	16	15	25	6	31
1948 年 10 月 1 日	10	6	16	16	26	6	32
1951 年 10 月 1 日	10	6	16	16.75	26.75	6	32.75
1959 年 1 月 1 日	12.50	6	18.50	14.25	27.75	6	32.75
1961 年 1 月 1 日	13.50	6	19.50	14.25	27.75	6	33.75
1962 年 1 月 1 日	14.25	6	20.25	13.50	27.75	6	33.75
1996 年 1 月 1 日	15.00	6	21.00	13.50	28.50	6	34.50

5. 碎片化福利制度对劳动力市场的影响：职业隔离形成恶性循环

碎片化的福利制度还将导致一种恶性循环：劳动力跨行业流动就有可能放弃原来的全部