

移民对法国社会保障制度的影响

翟凌晨(华东师范大学 法政学院,上海 200062)

摘要 2005年10月,法国巴黎发生大规模的骚乱,凸现了其移民问题的严重性。移民问题已成为法国面临的重大挑战。本文首先从三个阶段来阐述战后法国移民政策的变迁,接着分析移民对法国高福利社会保障制度带来的冲击。虽然移民给法国造成很多社会问题,但是法国都离不开移民。移民对法国来说是“攻大于过”的。

关键字 法国 移民 社会保障制度

中图分类号 C913.7 **文献标识码** A **文章编号** 1672-6847(2007)04-052-04

【作者简介】翟凌晨(1983-),男,安徽巢湖人,华东师范大学法政学院2005级硕士。

法国历史上就是移民的“风水宝地”。自1954年起,法国开始大量引进外来劳动力,这一期间,移民主要是非技术性劳工。1973年经济危机爆发后,法国开始限制引进移民。但冷战结束后,来自中东欧等地的大量难民涌入法国,其中包括大量的非法移民,这给法国造成了一系列的社会问题。与此同时,由于经济增长疲软,惠及全民的社会保障制度也失去了坚强的后盾,出现了所谓的“福利病”现象。

一、二战后的法国移民政策

在西方国家中,法国是接纳移民最早和最多的国家之一。二战后,法国的移民政策不断修订,在不同阶段表现出不同的特征。从二战后到1974年,法国经济进入“辉煌的三十年”。为弥补劳动力的不足,法国开始从北非前殖民地招募大量移民劳动力。1973年,由于受经济危机的影响,法国开始限制移民进入。冷战结束后,来自中东欧等地区的大量难民(包括非法移民)涌入法国。2006年,法国政府出台了新的移民法案,实行“有选择移民”。

1、二战后至1973年,大量接纳移民。

第二次世界大战使法国遭受了巨大的灾难。“重建的需要、战争中人员的损失、两次大战中因出生率下降而人口减少,致使引进为数众多的外国劳工成为必要。”在二战(1939-1945年)中,法国军民损失分别为15万、35万人,加上正常的病死、老死,死亡率为18.3%,大

大高于出生率14.9%,人口出现负增长(-3.4%)。“虽然战后采取了奖励生育的政策,但远水解不了近渴,为解燃眉之急(估计需要100-150万劳动力),有必要招聘外来劳动力。”

1945年11月2日,戴高乐政府出台了第一个正式的移民法案——《外国人入境和居留法》。与此同时成立了国家移民局(后改名为国际移民局),主要负责招聘外国劳工。1946年,法国第一个五年经济规划计划输入外来劳工34万。从1954年起,为弥补劳动力不足,法国开始从原法属殖民地或法属领地大量引进外来劳动力。这些移民在宗教、文化、传统习俗等方面大多信仰穆斯林教,并保留了原有的语言、习俗和文化传统。因此,他们很难完全与法国主流社会融合,一直处于边缘化状态。

2、1974年至冷战结束,严格控制移民数量。

1973年的经济危机极大地冲击了法国社会各个层面,移民问题首当其冲,移民成为最直接的受害者。法国人引以为荣的“共和同化”模式遭遇了巨大的挑战。“外国劳工抢夺了法国人的就业岗位”、“移民是法国社会的不安定因素”等言论甚嚣尘上。此后的各届政府开始收紧移民政策,加紧控制移民数量。1974年7月,法国政府宣布:除政治避难和家庭团聚外,移民正式停止。但是,历届政府为了讨好选民取得竞选胜利,多次实施非法移民合法化运

动,数十万非法移民相继获得合法身份,“使社会保障政策始终朝着日益增加、扩大和提高的同一方向发展”。事实上,法国每年接受的合法移民数已接近甚至超过1973年经济危机之前的移民接纳水平。表1基本上反映了世纪下半叶以来法国外国移民的变化情况。

表1 20世纪下半叶外国移民群体的变化

	1962年	1982年	1990年	1999年
北欧:比利时人、德国人	20万 10%	20万 5%	20万 6%	20万 6%
东欧:波兰人	20万 11%	10万 2%	8万 2%	10万 3%
南欧:葡萄牙人、西班牙人、意大利人	120万 53%	150万 41%	120万 32%	90万 8%
合计	74%	48%	40%	37%
马格里布人:阿尔及利亚人、突尼斯人等	40万 19%	150万 38%	140万 39%	11万 34%
其他非洲人	2万 1%	10万 5%	25万 7%	50万 15%
亚洲人	4万 2%	30万 8%	40万 12%	40万 12%
美洲人	10万 4%	5万 1%	8万 2%	5万 2%
合计	26%	52%	60%	63%

3. 冷战结束后,打击非法移民,控制合法移民,并加强移民融入。

冷战后,东欧、中东及非洲等地区经济发展滞后,社会动荡不安甚至发生冲突战乱。“为逃避战乱和饥饿,许多人只好到发达国家谋生,出现了涌向欧洲的难民潮。同时,由于全球化的发展,贫富差距越来越大,也加剧了全球性的移民潮。”涌入法国的非法移民数目难以统计。1993年,新政府内政部长宣称:法国要力争实现“零移民”目标,后迫于压力修改为“零非法移民”,但严格控制移民的政策并未改变。1997年以社会党为首的左派在大选中获胜后实行大赦,约8.7万非法移民获得合法身份。1998年3月再度放宽取得法国国籍的条件:父母是外国人,本人在法国出生者只要在法国居住五年以上,便可从13岁起获得法国国籍。2002年,法国右派在大选中获胜组阁。内政部长萨科奇指出:法国不可能也不应该接受所有人。2005年5月,德维尔潘出任法国总理,紧接着成立了移民控制部际委员会,其职能是确定移民人口控制方面的政策方针。11月,德维尔潘指出:他希望法国的移民政策是一项综合政策,一项有选择的政策;将采取各种措施打击非法移民,同时加强控制合法移民;还要求改善或加强有关程序,以促进合法定居法国的移民的社会融入。2006年5月17日,法国国民议

会通过了一项旨在加强移民控制的新移民法案,实行“有选择移民”。该法案取消了外国人(包括非法移民)在法国居留10年以上就可以自动入籍的规定,同时要求新移民遵守法律法规,努力融入法国社会。

二、移民迅速增长给高福利社会保障政策带来冲击

法国的现代社会保障制度是在研究并借鉴英国和德国模式的基础上,在第二次世界大战结束后建立起来的,是“以行业为基础,多种制度并存,以‘总制度’为主,其他制度为辅的复杂结构。”1945年,法国政府通过《社会安全保障法》,开始建立一个具有普遍意义上的社会保障体系。到1978年时,社会保障人口覆盖率基本达到100%。从保障项目来看,法国的社会保障制度主要包括养老保险、医疗保险、失业保险等内容。

法兰西共和国最重要的原则是:“法国所有公民,不分籍贯、人种和宗教,都一律平等。”因此,移民也理所当然的享有同法国人一样的社会保障权利。1999年,在法移民总数为430多万,其中约有156万人(约36%)获得法国国籍。此外,还存在一个庞大的非法移民群。为改变这一状况,法国政府于1993年6月2日出台《移民零点计划》,主要内容是:外国人在法国所生的孩子须满16岁方可申请入籍;非法移民不得享受种种社会福利待遇,等等。

在经济快速增长时,政府财政尚能维持庞大的福利开支。但伴随着经济增长疲软,社会保障制度也随之失去了坚强的后盾,出现所谓的“福利病”现象。各种保障支出给财政造成严重的负担,导致出现大量的财政赤字(参见表2)。

表2 1995年法国社会保障支出各部分比例

医疗、保健、残疾	34.9
退休、养老	43.0
失业补贴	8.2

(资料来源:1996年欧洲统计)

在20世纪,60年代的劳动者收入来自工薪部分的还高达62.1%,70年代中期就下降到55.3%,同时,来自福利的份额有37.95%上升到

44.7%。那么究竟移民是如何影响法国的社会保障制度呢?主要又表现在哪些方面呢?

1、移民群体老龄化使得养老保险金覆盖范围日益扩大

“不断加剧的人口老龄化趋势对社会保障制度产生了直接和深刻的影响,使社会保障制度更加难以维持。”人口老龄化是指老龄人口在社会总人口中的比例不断上升的现象。根据联合国人口基金会标准,2000年,法国60岁以上的老人已占人口总数的20.5%,远远超过了10%的标准。(参见表3)这说明法国已迈入了老龄化社会。

表3 年龄结构的变化

年龄	1960	1990	2000
0-19岁	32.2	30.6	25.6
20-39岁	28.2	29.0	28.2
40-59岁	23.0	23.4	25.7
60岁以上	16.7	17.0	20.5
其中75岁以上	4.3	5.7	7.1
其中85岁以上	0.6	1.1	2.1
总计	100.0	100.0	100.0

(资料来源:法国统计及经济发展所的调查和人口普查)

一般来说,移民潮首先总是先来单身劳动者(劳动力移民),然后,家庭才随之而来(生育移民人口)。所以,“最初一段时期,移民的年龄结构与全国人口很不相同,绝大多数是成年男人。后来,持续不断的家庭团聚,使从一种年龄到另一种年龄的金字塔,规律性地扩大,男性移民人口日益老化(1999年,20岁以下的外国人比1990年减少22%;而40岁以上的男人增加了15%)。”也就是说,随着法国社会老龄化趋势的加剧,移民年龄结构与整个社会的年龄结构日益趋同,“移民的退休人数也明显增加。”法国人的退休金主要来自于在职人员的工资提成。因此,移民退休人口的不断增加给养老保险金制度造成了巨大压力。一方面,随着老龄化现象的加重,退休人口会逐渐增多,养老金等社会福利性开支将急剧增加。另一方面,年轻人口的比重减小,劳动人口相对减少,就业人口负担退休人口的比例就会逐渐增加。如1975年每100名在职人员需负担30名退休

者,到1982年增加到35名,且这一数字还会不断增加。

2、医疗保险中对移民的费用支出大幅增加

移民“人口老龄化不仅加重了退休保险的压力,而且加重了健康保险的压力。”此外,人均寿命的普遍延长也大大增加了医疗保险的支出。2004年,法国的人均寿命普遍延长,男性为76.7岁,女性为83.8岁。

“法国的医疗制度是中央集权的,由社会事务部负责控制健康保险,提供资金,并决定医生的费用和医药的价格,因而比退休保险制度具有更大的社会性。”据统计,法国每年人均光顾医疗机构14.8次,每年有1300余万人住院治疗。1995年,每个法国人的医疗支出为12000法郎,人均每年向社会保险机构报销医疗费20次。医疗保险已成为一种日常消费,药品价格迅速增长,人们的要求也越来越高。法国现有公立医院1071家,私立医院和诊所2717家(共计3788家);各类工作人员100万;每年就诊人次4700万(平均每天有20万人看病就医),住院1400万人次;行政部门每年对各类医院资助2850亿法郎。医疗保险覆盖面人口达99%以上,其中总制度为80%,其余由另外几种保险制度覆盖。

1999年7月27日,法国出台“全民疾病保障法”,提出“人人都有健康权”的口号。1999年,法国人用于医疗卫生的支出高达1327亿欧元,即人均2212欧元左右。为此,社会保险提供了75%的费用。以430万移民计算,社会保险需要为移民支出约71亿欧元医疗费用。随着老年人口的增多,医疗保险开支惊人地增长。1965年至1975年年增长率达到14.7%。

3、移民的高失业率导致失业保险支出居高不下

自1985年以来,法国的失业率就一直在两位数左右。20世纪90年代,法国经济增长开始出现“滞胀”现象,失业人数高达300万,外国移民占1/6。因为法国的移民主要是非技术性移民,因此,他们受到失业冲击的机会特别多(1995年,20%的外国人积极人口处于失业状

态,而全国平均失业率是12%)。1998年3月国际劳工局的统计表明:这些移民的失业率是法国人失业率的2-3倍。2000年的调查统计显示,失业后再也没有找到工作的有350000人。

2006年4月法国政府发表的统计表明:总失业人数近249万,失业率超过10%,而移民的失业率高达22%,远远高出当地人的失业率。在法国,失业者只要满足以下条件即可享受失业保障:年龄在60岁以下;失业前须连续工作六个月以上;有证据表明其正在积极地寻找工作。此外,失业保障还规定:失业者失业前每月工资额小于6018法郎的,给予月工资额70%的补助;失业前每月工资额为6018-10050法郎的,给予月工资额40.4%的补助,同时每天另加56.4%的补助等等。而不能享受失业保险的失业者则可以通过团结互助制度(名为民间组织,实为官方救济)可获得不低于2500法郎的救助。失业率居高不下直接导致失业保险开支的增加,使原本就入不敷出的社会保障计划负债累累。

高福利的社会保障措施滋生了劳动者的依赖、懒惰情绪。过高的失业等保险津贴和项目繁多的社会救助,使一部分人感到,工作不工作,失业不失业已不大要紧,反正基本生活有着落,滋生了一种依赖社会保障,躺在失业津贴和生活津贴上过活的懒惰心理。据报道,一法国男子24年不工作却过着神仙般的生活。他“充分利用了福利国家制度的弊端,成功地使自己失业并顺利地拿到救济”。“如果找到了一份最低工资标准的工作,那么我每个月的收入反而比吃救济时还要少。”

总之,法国移民对法国所造成的影响是两面性的。一方面,移民为法国做出了不可磨灭的贡献,其对法国社会的重要性不言而喻。战后“辉煌的三十年”期间,法国经济得以强劲发展离不开大量移民的贡献。“大量移民是法国经济繁荣的因素之一。”另一方面,它也给法国社会造成了很多的社会问题。但无论移民给法国社会造成了多大的问题,法国都离不开移民。“若是让外国移民返回他们自己的国家,整个法国的经济基础就要塌陷。”总得来说,移民

对法国社会的影响还是利大于弊的。

参考文献

- [1][法]阿芒戈.20世纪法国人口[M].巴黎,1992:119.
- [2]王家宝.法国移民问题浅析[J].史学理论研究,1996(3).
- [3]陈权文.社会保障学[M].大连:大连理工大学出版社,2004:96.
- [3]李明欢,卡琳娜·盖哈西莫夫.“共和模式”的困境——法国移民政策研究[J].欧洲研究,2003(4).
- [5]王家宝.法国人口与社会[M].北京:中国青年出版社,2005:169.
- [6]马胜利.“共同同化原则”面临挑战——法国的移民问题[J].欧洲研究,2003(3).
- [7]顾俊礼.福利国家论析[M].北京:经济管理出版社,2002:159.
- [8]史柏年.社会保障概论[M].北京:高等教育出版社,33.
- [9]资料来源:法国驻华大使馆
<http://www.ambaf-rance-cn.org/>
- [10][法]L·迪恩.法国社会的发展趋势[J].法国经济形势观察杂志,1997(1).
- [11]周弘.法国的社会保障制度危机和改革[J].世界经济,1997(11).
- [12]顾俊礼.福利国家论析[M].北京:经济管理出版社,2002:162-163.
- [13]资料来源:www.sante.gouv.fr
- [14]邵芬.欧盟诸国社会保障制度研究[M].昆明:云南大学出版社,137.
- [15]资料来源:法国国家统计局www.insee.fr
- [16]张丽娟等.社会保障学[M].北京:电子科技大学出版社,110.
- [17]《羊城晚报》,2006年10月10日
- [18][法]阿芒戈.20世纪法国人口[M].巴黎,1992:28.
- [19][法]热古.19,20世纪法国人口[M].巴黎,1989:100.