

法国公务员社会保险制度及其启示

○ 薛树林 汪林平

法国公务员社会保险制度建立于17—18世纪,1945年进行全面改革时,已基本形成了对公务员的疾病、老年、工伤和家庭负担等全面保障的社会保险体系。

一、法国公务员社会保险项目及其主要内容

(一)医疗保险。医疗保险费由雇主和雇员分别按工资的12.8%和6.8%缴纳,其余由财政负担。由社会保险与家庭补助金联合会负责征收并统一缴入社会保险全国基金会,再分配到医疗保险支付中心负责支付。医疗保险费支付一般有两种方式:一是公务员可以选择公立医院或私人医院就诊和住院,然后到就近的医疗保险支付中心报销规定部分的医疗费用;另外一种方式是直接发放补助金,即以社会收入代替受保者职业收入,主要是因疾病、生育、伤残等原因而停止或减少收入的情况下,向公务员本人及其家庭成员发放的生活补助。法国医疗保险费负担沉重,年人均支出达11 000法郎,存在支出增长过快、浪费严重等问题,政府正在进行限制报销的药品、价格和就诊医院等改革,以控制医疗费支出。

(二)家庭津贴保险。法国的家庭津贴保险,实质上是一种家庭补助计划,补助金由雇主按工资总额的5.4%缴纳。建立家庭负担保险基于三个原则:一是保障低收入家庭有足够的生活费用;二是为实现社会公平而对社会财富重新分配;三是鼓励生育。法国的家庭补贴项目繁多,体现了高福利特征,同时也带来了严重的资金危机。因此,法国政府正在酝酿家庭津贴保险改革,设想以税收

代替缴费的筹资手段。

(三)工伤保险。法国公务员工伤保险费来源于国家财政和地方集体及医疗单位,筹资比例折算起来大约为公务员工资总额的0.5%。补助项目包括因公暂时残疾补助、终身残疾补助和残废养老金等。残疾补助金标准根据健康甄别委员会认定的残疾程度确定。残废养老金不受工作年限、年龄和残疾程度的限制,但如果残废程度超过60%,则养老金不能低于在职工资的50%。残疾补助金可与工资及残废养老金及其他补助同时享受。

(四)养老保险。法国的养老保险制度是按照职业划分的,其管理体制十分复杂,公务员实行特殊的管理体制,其主要内容包括以下几个方面。

1、养老保险筹资。法国公务员养老保险费用按照现收现付的原则,由两个部分组成:一是公务员个人缴费,1995年的缴费比例为毛工资的7.85%。二是政府负担的养老保险费用,采取两种筹集办法。对于国家公务员来说,养老保险费用在财政总预算中安排,不存在按比例缴费问题。而对于地方公务员和医疗系统公务员来说,雇主是全国各级议会和不同的医疗集体单位,采取按比例筹集的办法,1995年缴费比例为25.1%。

2、享受养老金的条件。享受公务员养老金的条件:一是符合退休条件。公务员的退休年龄为60—65周岁,艰苦工作岗位可提前至55岁,特殊职位也可推迟退休。二是在公职部门正式任职时间达到15年。三是按规定缴纳养老保险费。

3、养老金计发与调整。法国养老金

计发有两种办法。一种办法是计年制,即养老金主要根据缴费年限或工龄的长短以及退休前工资计算。另外一种办法是计点制,即养老金的多少完全取决于个人缴费数额,受保者每次缴纳的统筹费以及退休后养老金数额都折算成“点”,以“点”与“点值”计算养老金。公务员养老金的计发办法是采取计年制。计算公式为工龄 $\times 2\%$ $\times$ 退休前6个月的平均工资。因此,其具体数额多少主要取决于担任公务员时间的长短和退休前6个月平均工资的高低两个因素。公务员养老金最高为在职工资的75%,最低为社会最低工资的80%。

养老金水平的提高随在职人员工资同步调整,由于公务员实行薪点工资,当政府调整工资的“点值”时,意味着所有退休人员的养老金都发生变化,如果只调整某一职系公务员的工资“点值”,则只有同职系的退休人员养老金相应增加。

4、养老保险管理。法国现有各类公务员500万人,根据其职业性质划分为国家公务员、地方公务员和医疗系统公务员三大类。100多年来,财政部一直负责国家公务员的养老保险管理,具体的管理机构是财政部所属的退休金管理局。

(1)财政部负责养老保险政策的制定。国家公务员养老保险费占财政支出的10%,是财政分配的重要组成部分,为了均衡公务员养老保险待遇与财政供给能力之间的关系,国家公务员养老保险各项政策及其条例统一由财政部负责制定,地方公务员也要参照执行。

(2)国家负担的养老保险费由财政

预算直接安排。法国公务员养老保险费由国家和个人共同负担。1995年公务员的个人缴费比例为毛工资的7.85%，收入280亿法郎，占养老金支出的18%，通过国家会计直接缴入财政部，作为养老保险费预算的组成部分；国家负担的养老保险费由预算直接安排。退休金管理局根据当年退休人员增减、工资调整以及个人缴费收入情况，提出财政负担的养老保险费预算，并编入国家总预算草案，经国民议会审议批准后执行。1995年财政预算安排的养老保险费1280亿法郎，占养老金支出的82%。

(3)养老金计发。公务员退休前6个月，由公务员所在单位向退休金管理局提供公务员退休申请及其相关材料，经退休金管理局审核确认后，按规定计算其应享受养老金的数额，同时通知公共会计司驻各大区的27个国家会计支付中心发放养老金。

(4)养老金的跟踪管理。公务员退休后，有多种情况会影响养老金数额的变化。一是在职公务员工资调整时养老金也要相应增加；二是退休者如果从事有收入的职业将导致养老金的扣减或取消；三是退休者死亡后其养老金按比例转移给配偶和未成年子女。这些情况通过国家会计支付中心反馈回来后，退休金管理局对养老金重新计算并及时调整。

法国财政部对国家公务员养老保险的管理效率高、成本低。原因在于养老保险费直接由预算安排，简化了资金筹集环节，减少了工作量。同时在管理过程中有效地发挥了财政部现有机构的作用，如由派驻各公共机构的财政代表负责收缴个人缴费，派驻地方的27个国家会计支付中心负责支付养老金等，节约了管理成本。

(5)公务员养老金体制的特殊性。由于历史原因，法国养老保险体制十分复杂，目前有近300个养老金组织。公务员养老保险制度与其他体制相比，具有以下特殊性：一是公务员养老金水平高于社会基本体制和其他体制。二是公务员只有基本保险，没有补充保险。三是保险管理上的差别。公务员养老保险

费用的特殊来源，决定了其收、支的特殊性。如其他体制的社会保险费都严格实行收支两条线的管理办法，只有国家公务员的养老保险费用的收支由一个部门负责等。

二、几点启示

法国公务员养老保险制度一方面法制化程度高、政策稳定、管理现代化，另一方面作为西方典型的高福利国家之一，其养老保险制度已面临严峻的财政问题，对我国机关事业单位养老保险制度改革有以下启示：

(一)体现机关事业单位特点，建立以公务员为主体的养老保险制度。法国公务员养老保险实行特殊体制，从根本上来讲是由公务员特点决定的。一是公务员属特殊的职业群体，他们在职时为国家服务，其报酬由政府负担，退休后仍由国家保障其基本生活；二是公务员的工资往往低于私有企业同类人员的收入，国家通过退休待遇的丰厚等手段来稳定公务员队伍；三是在养老保险金的收支管理上存在特殊性。尽管法国公务员制度与我国有着本质的不同，但公务员管理应是类似的。如事业单位中的中小学教师、带有国家行政管理职能的事业单位工作人员、从事基础科研及医护人员等，在人事、财务管理上与国家公务员都极其类似，其养老保险应纳入公务员范畴；其余事业单位的养老保险制度应与企业相近，并逐步过渡。

(二)在筹资模式上，可采取财政负担的养老保险费实行现收现付，个人缴费用于积累的方式。我国机关事业单位是否建立养老保险积累基金，应辩证地分析。一方面，养老保险的积累不能脱离经济的发展和各方面承受能力，也不能在基金难以有效地保值和增值的情况下盲目积累；另一方面要看到适量积累对于应付人口老龄化问题有着积极的意义。因此，国家和单位负担的养老保险费应按现收现付的模式筹集，个人缴费部分可作为积累。采取这种方式有如下优点：一是在财政比较困难、资金紧张的情况下，实施改革不会过多增加财政和单位的负担，确保国家有限资金用在刀刃上，促进国民经济的正常增长；二是将

个人缴费作为积累，可以把个人账户做实，防止个人账户的“空帐”风险，减轻未来财政和单位的负担；三是有利于基金的管理与核算。

(三)养老保险制度改革的关键在于控制待遇水平。进入八十年代后，法国的失业率上升，经济增长一直在1—2%之间徘徊，1995年仅国家公务员养老金支出占财政支出的10%，负担越来越重。对此，政府对退休年龄和享受最高养老金的条件作了小幅度调整，结果引发了大罢工。我国机关事业单位目前的退休工资替代率约92%，不仅高于国外中等发达国家的水平，也与企业的替代率水平不协调，财政负担已经十分沉重。因此，应抓住改革的有利时机，确定一个与各方面承受能力相适应，与企业替代率水平相协调的目标替代率，建立逐步降低的机制，并设计平稳的过渡期。

(四)机关事业单位养老保险费应纳入预算管理。法国财政部依法管理国家公务员的养老保险，主要是基于以下原因：一是保障国家公务员退休后基本生活是政府的责任；二是公务员的雇主是国家，养老保险费用直接在财政预算中支出，与财政有着密切的联系；三是财政部代表政府管理国家公务员养老保险，可以均衡供求之间的矛盾；四是在政策和制度已经完全法制化的情况下，其余的主要是财务问题，而财务管理正是财政部的职能。我国的机关事业单位离退休经费管理情况与法国有着一定的相似之处。一是在个人缴费起步比例低并主要用于积累的情况下，公务员养老保险费的主要来源仍是财政预算内资金，养老保险预算失衡时，财政是唯一的补偿者，个人缴费部分应与财政安排的资金统一纳入预算管理；二是公务员养老保险费的分配是财政宏观分配的重要组成部分，如果脱离财政的管理和监督，必然削弱财政政策运作和宏观调控职能；三是财政对行政事业单位离退休经费四十多年管理的实践，已经形成了规范的养老金收支渠道，实行改革后仍纳入预算管理，有利于节约资金，降低管理成本。

(责任编辑 李海南)