

評論 國際 深度

## 法國退休金改革為何是死局？馬克龍犯了什麼錯？

法國所有工會更罕見地聯合舉行大罷工，部份示威者更反其道而行，要求法國降低退休金年齡至60歲。



2023年3月23日，法國南特，法國養老金改革的示威活動中，一名蒙面示威者站在燃燒的垃圾桶旁。攝：陳焯輝/端傳媒

洪顯庭 | 2023-03-27

法國 評論

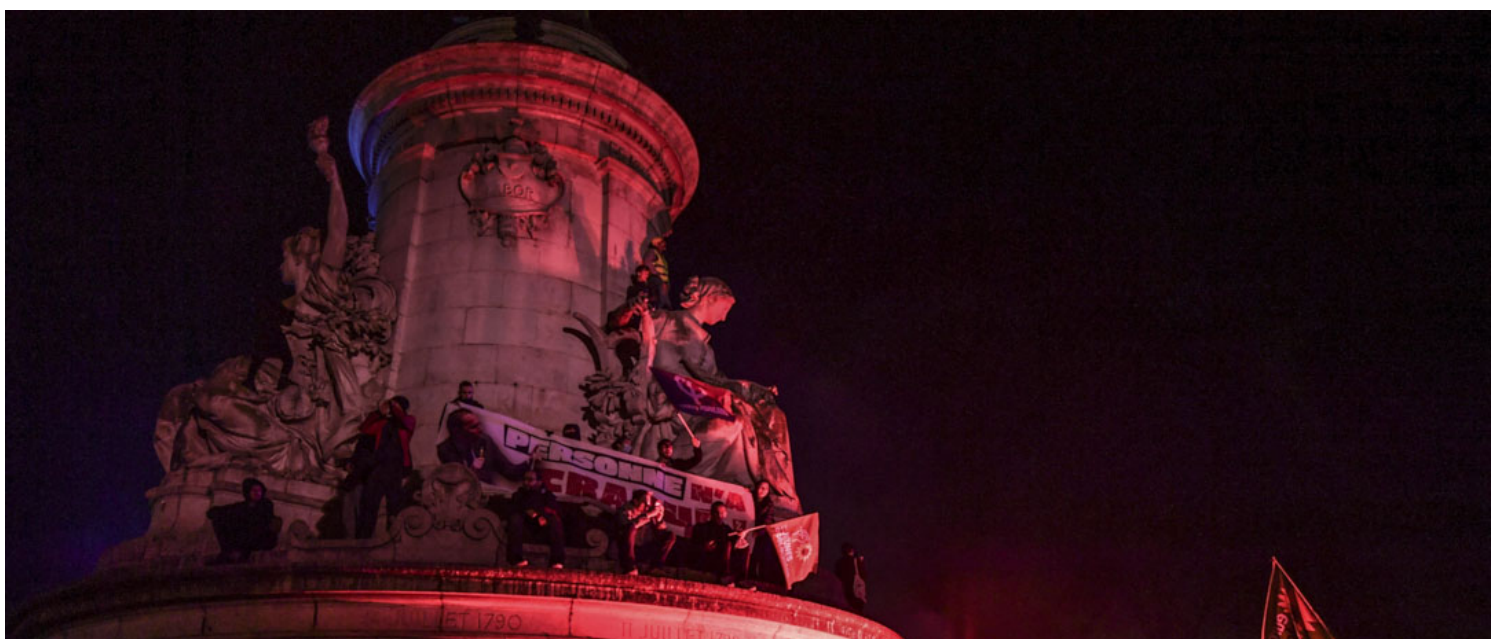
(洪顯庭，ITSS Verona及香港國際問題研究所研究員)

法國總理博爾內 (Elisabeth Borne) 於2023年1月10日公布法國總統馬克龍 (Emmanuel Macron) 的退休金制度改革方案。此方案提議將領取退休金的年齡從62歲推遲至64歲。雖然馬克龍強調其他民主國家的退休金年齡都比法國高，甚至比擬議的64歲高，但這亦無法幫助馬克龍爭取民眾支持，有民調更顯示68%的法國民眾均反對馬克龍的方案。最終法國連續爆發多波大規模抗議，法國所有的工會更罕見地聯合舉行大罷工，部份示威者更反其道而行，要求法國降低退休金年齡至60歲。

隨着醫療技術進步，人均壽命亦隨年遞增，不少國家亦因而推遲了退休年齡。目前法國亦面對退休金系統財政壓力龐大的問題，故馬克龍推行改革方案看似理所當然。然而，法國政治文化向來反對延長退休年齡，馬克龍若想通過法案就少不免招來強烈反對。縱然馬克龍已決定動用憲法條款，繞過法會通過法案，這亦只會造成更多不滿，為其政治生涯蒙上更大污點。

## 社會保障塑造民族認同

第二次世界大戰結束後，於戰時負責指導和協調所有法國抵抗運動的「全國抵抗委員會」(National Council of the Resistance) 引入了退休金制度，以保證所有勞工及其家人於不能工作時，仍能過上有滿足物質生活且充實的人生，並有尊嚴地結束其生命。這亦將法國打造成一個社會福利國家，並透過高福利維持社會穩定和團結。即使法國國力已大不如前，其強國地位亦已被美蘇取代，但至少法國的社會福利體系能保證法國人比起其他歐洲國家國民，有更小機會活於貧窮之下。故此，法國人已視退休保障為其民族特色一部份，他們更為法國比其他國家優越的社會保障系統感到自豪。法國政客更將退休金系統稱為「跨世代的團結」(solidarity between the generations)，由勞工資助退休人士，改善其退休生活。即使勞工於工作期間需要為系統付出，但至少年老後他們亦能獲得高額回報，故勞工和退休人士於戰後組成了一個和諧的生態系統，強化法國社會保障體系。





2023年3月21日，法國巴黎，法國政府於國民議會表決前動用憲法第49.3條，通過退休制度改革法案，示威者在街頭上抗議。攝：Firas Abdullah/Anadolu Agency via Getty Images

除了為高社會福利自豪，法國人更有着討厭工作的文化。不少法國人不視工作為生活第一順位，傾向追求生活平衡，他們在茶餘飯後亦會儘量避免討論工作。法國社會主義思想家拉法格（Paul Lafargue）早於1880年出版《懶惰的權利》（Le Droit à la Paresse）一書，批評資本主義社會將工作奉為宗教般，並主張每天只工作三小時。法國亦於2017年頒佈離線權法例，容許員人毋須於下班後回覆主管訊息，進一步保證生活及工作的界線清晰。其次，法國人常以工作負擔多少衡量社會進步，並視退休為童年及成年期之後的另一人生階段，甚至是真正生活的開始，故退休生活對法國人而言相當重要。再者，不少研究亦顯示法國工作環境及工作關係皆隨時間過去及全球經濟競爭日趨激烈而逐漸惡化，法國人亦有感工作壓力增加，對工作的厭倦亦令法國人渴望儘早退休，故討厭工作的文化得以屹立不倒。

## 退休金財政面臨崩潰 持續性難以令人安心

然而，退休金系統卻會為政府造成龐大財政負擔。法國民眾一方面想延續現時的退休保障體系，另一方面又不願意犧牲退休金，或繳交更多攤提金，以維持退休金系統的平衡。

現時退休金制度架構相當複雜，共有42種退休管理制度。簡單而言，退休金體系主要有三大支柱：國家退休金，強制性補充退休金和自願性私人退休金。法國人工作需要繳交保費支持退休金，但同時法國人亦可領取國家退休金及自行購買保單。

退休金系統於二戰結束後成立，當時醫療系統及生活環境均不如現代，故較少人能活至退休領取援助，更遑論多年領取退休金。在二戰結束後的數年，法國僅有三分之一的人口能活至退休，而平均領取退休金的年份亦只有三年。然而，現代人人均壽命大大增加，故人們領取退休金的年份亦比當初長。這亦令高福利系統難以於不改革的前提下，於二十一世紀繼續實施。

再者，二戰的結束亦引發了戰後嬰兒潮，而當年的嬰兒如今亦已經退休。目前法國有四分之一的人口均已退休，故法國需要支付大量金額予支持退休金系統。但與此同時，法國卻於二十一世紀面臨少子化問題，2000年，退休金領取者與勞工的比例為2.1，這數字於2020年降至1.7人，並預計將於2070年降至1.3

人，故退休金負擔將會日漸增大。



2023年3月13日，清潔工罷工期間，一名男子走過巴黎堆積的垃圾。攝：Lewis Joly/AP/達志影像

除了人口結構轉變，法國的經濟危機亦令退休金問題漸趨嚴重。二戰結束後歐洲經歷急速經濟復甦，當時民眾亦處於充分就業狀態，勞動力充足，退休人口又較少，故退休金系統負荷不大。然而，自1980年代起，法國失業率大增。後來2008金融海嘯更為法國經濟蒙上一道陰影，2012至2014年的國民生產總值每年增長不到0.5%，收入增長停滯不前。雖然法國經濟於2020年疫情爆發期間展現韌性，2021年經濟增長達到歷史性的7%，但俄烏戰爭於2022年爆發，令法國再面臨另一場經濟考驗。這亦令退休勞工變得更為依賴退休金。

現時法國每年的退休金支出更高達2,790億歐元，佔全國生產總值的14%，為全球退休金負擔最沉重的國家之一。法國退休金的負擔亦使法國財政赤字日益增加。根據法國退休指導委員會（COR）報告，退休金系統在未來25年將平均處於赤字狀態，而法國經濟財政部長勒梅爾（Bruno Le Maire）更指出若法國不推行任何改革，到2030年退休金體系的赤字將會達到135億歐元。赤字增加會令法國債務問題變得更加嚴重，亦變相令法國更難滿足歐盟對成員國財政赤字的規範，故退休金體制亦可算是非改不可。縱然法國退休指導委員會預測的赤字僅為年度支出的約2.94%至5.88%，退休金系統的持續性亦是令人甚為憂慮。法國亦終需要有人願意站出來推行改革，以維持退休金系統穩定，並滿足歐盟對成員國的赤字要求。

與此同時，由於法國重視退休生活及前總統密特朗（François Mitterrand）推行保障勞工政策，法國的退休年齡相較歐洲其餘各國設得較低。當時密特朗推行激進政策，將退休年齡一下子由65歲降至60歲（後來法國政府於法定退休年齡從60歲提高至62歲）。然而，現時英國及德國分別於66及67歲方可領取退休金。這亦反映法國或有空間提高退休年齡以減低退休金支出。



2023年3月22日，法國養老金改革的示威活動中，法國總統馬克龍的人偶被示威者安裝在鐵軌上。攝：Eric Gaillard/Reuters/達志影像

## 反對浪潮早有先兆 基層市民滿腔怒火

過去法國總統早已洞悉退休保障制度存在缺陷。然而，每當法國總統決定提高法定退休年齡，一連串罷工及抗議活動便會因而引發。早於1995年，法國總統席哈克（Jacques Chirac）便曾打算修訂退休保障制度，結果引發長達三星期的大罷工，造成全國癱瘓。2010年，薩科吉（Nicolas Sarkozy）曾打算將法定退休年齡從60歲提高至62歲，當時政府亦同樣以法國人均壽命增加為由，推動是項改革，結果造成過百萬人上街抗議，並導致全國石油供應癱瘓。雖然薩科吉成功通過修訂案，但亦造成嚴重社會撕裂。其後馬克龍於2019年亦嘗試推行改革方案，整合退休金體系，並鼓勵勞工延遲退休，終引發法國25年來最大規模

毋庸置疑，退休金改革對維持社會保障系統事關重大。隨時間推移，少子化及人口老化問題均日趨嚴重，故退休金系統今天不改，明日亦是非改不可。然而，改革方案卻有機會違背基層利益。基層市民收入微薄，實為退休金系統最大受益者，他們更視公平運行的退休金系統為社會運作的基石。雖然人均壽命持續增加，但基層市民往往以體力勞動賺取三餐溫飽。人年老後體力自然會下降，延長退休年齡會對草根階層身體造成負擔，亦致使基層市民無法健康地享受退休生活。憑此觀之，政府與基層利益存在衝突，這亦致使兩者難以理性溝通，於改革方案達成共識。故此，今年馬克龍大刀闊斧，打算推行另一改革方案，卻再一次如薩科吉般以法國人均壽命增加作為改革理由，自然會自討苦吃。民眾既已質疑方案對基層市民不公平，但馬克龍只一再強調這方案旨在「保障社會公平和正義」，這無疑無助爭取民眾信任。

誠然，除了提高退休年齡以減少支出，法國政府亦能透過增加稅收減低赤字。採取「開源」方案亦能避免馬克龍觸及延長退休年齡這敏感議題，激怒基層民眾。然而，法國稅收於歐洲已算偏高。根據經濟合作暨發展組織（OECD）數據，於2021年，法國稅收占國內生產總值為45.1%，為38個國家中排名第二，而OECD國家平均數值僅為34.1%。法國若想以提高稅收解決退休金問題，恐怕只會增加社會負荷，或者招來上流社會強烈反對。這只會造成另一場階級爭議，促成社會撕裂，故增加稅收以支持退休金系統亦並非可行選項。開源既不可行，節流亦不受歡迎，馬克龍執意推行改革亦難以逃離陷入兩難的局面。



2023年3月20日，巴黎，法國國民議會，中間派團體Liot已提出一項多黨不信任案，左翼的議員在表決後舉起標語。攝：Gonzalo

## 繞過議會強推方案 無視民意信用盡失

馬克龍的方案本已無法爭取勞工支持，但更令民眾髮指的是他動用憲法49.3條款，強行通過養老金改革法案。馬克龍成立的復興黨（Renaissance）在去年的國民議會選舉中僅獲得577席中的245席，未滿足絕對多數的289席門檻。面對民眾不滿及其他政黨反對，法國政府清楚知道其法案有大機會會被議會否決。雖然方案已引起抗議熱潮，但馬克龍並未有展示誠意，用心諮詢民眾意見或者與民眾保持溝通，以爭取民眾支持及減低疑慮。相反，馬克龍援引憲法49.3條款，這條款容許政府不經議會投票，繞過議會通過法案。

馬克龍政府民望本已不高，其首屆任期塑造的專橫及精英主義形象早已為人詬病。其得以再次當選更大原因是民眾不希望於總統選舉投給來自極右政黨國民陣線（National Front）的瑪琳·勒龐（Marine Le Pen），故惟有「含淚」投給馬克龍。馬克龍所屬政黨復興黨於國民議會選舉的失利更再一次反映民眾對其的不滿。是次改革激起反對浪潮，可見民眾不同意馬克龍的施政方針，對馬克龍而言是極大的政治挑戰。

馬克龍故然不再需要追求連任，亦能透過通過新方案避免日後退休金財政崩潰，留下政治遺產。然而，馬克龍執意霸王硬上弓只會消費其政治信用，並反映法國政府不願與基層勞工協商，解決其憂慮，最終只會令馬克龍及復興黨面對更多的不信任。勒龐將將馬克龍動用憲法條款強行通過法案的決定斥為「民主政變」，並經已表明若然她能於日後當選總統，便會推翻馬克龍新方案。極右政黨支持度於近年大增，勒龐更於2022年總統選舉第二輪投票更取得41.45%票數，勒龐更可藉是次爭議大做文章以煽動民眾情緒，並利用國民對退休金改革的不滿爭取更多支持，增加當選可能性。簡而言之，現時民眾對方案明顯表示強烈反對，急於推行改革或會造成反效果，造就政治空間予極端政黨於下次選舉捲土重來，亦令馬克龍不能保證自己能立下政治遺產。





2023年3月18日，法國南特，法國養老金改革的示威抗議。攝：Stephane Mahe/Reuters/達志影像

## 結語

退休金改革可謂一個死局。即使馬克龍不欲在任期間改革退休金制度，未來法國政府亦需要正視退休金系統負荷過重的問題，故推行改革方案只不過是時間問題。然而，馬克龍肆意推行改革方案，卻未有與向來為福利體系自豪的民眾建立良好溝通，這難以避免引起軒然大波。法國政府欲另闢蹊徑繞過議會通過法案，則只會為其塑造粗暴且漠視民意的形象，更會促使反對浪潮愈演愈烈。若然馬克龍未能於未來重拾民眾及其他政黨的信心，其政治生涯恐怕亦會佈滿荊棘。