

評論 | 難治的「法國病」：政局動盪背後，是無以為繼的福利財政與沉重的代際不公

法國到底染上了什麼樣的疑難重症？它又能對我們理解當代福利國家的困境提供怎樣的啓示和告誡？



2024 1 17

Samuel Aranda/Getty Images

即使到了2024年的最後一個月，法國依然「孜孜不倦」反覆登上國際新聞頭條，且並不總是以正面的形象呈現。

一邊廂，經歷2019年大火損毀的巴黎聖母院完成最終修復工作，在教俗兩界、各國政要和數百萬現場與電視觀眾的注視下正式重開，法國歷史文化遺產的皇冠頂端的這枚寶石以驚人的速度和工程質量實現了「浴火重生」的涅槃。

另一邊廂，夏初歐洲議會選舉和國民議會選舉的震盪過後，被寄予厚望的米歇爾·巴尼耶（Michel Barnier）的少數派政府在施政短短3個月後，便遭遇議會左右兩翼的反對派聯合通過不信任案而垮台，巴尼耶成為第五共和國史上在任最短的總理。與內閣同時倒掉的還有對恢復市場信譽至關重要的2025財年政府預算案，各大債務評級機構隨之下調法國的信用評級和前景展望，德法10年期國債利差一度上揚到差於希臘的水平。

政府倒台次日，在2024年12月5日晚間的電視講話中，馬克龍神情嚴峻，嚴厲譴責反對派的「不負責任」。他指控「極右翼和極左翼聯合起來組成了一個反共和陣線」，國民聯盟

（Rassemblement national, RN）的議員投票支持一項「侮辱他們自己選民」的不信任案，而左翼聯盟「新人民陣線」（Nouveau Front Populaire, NFP）的其他政黨、尤其是曾為法國兩大執政黨之一的社會黨則負有「共犯」之責。

不同於今夏敗選後的遲緩，他迅速任命了執政聯盟成員「民主運動」（Mouvement démocrate, MoDem）的創黨主席、從政半個世紀的中間派元老貝魯（François Bayrou）為總理，委託其組閣。同時，政府在議會通過了臨時預算案，暫時複製2024年的財政收支方案，以確保國家正常運轉。12月23日，貝魯公布了新一屆內閣名單，除馬克龍派的往屆或現任議員、部長以外，也有不少執政聯盟之外的重量級人物，其中包括兩位受託再度「出山」的前總理：伊麗莎白·伯恩

（Élisabeth Borne）和瑪努埃爾·瓦爾斯（Manuel Valls）。但新政府究竟能維持多久，尤其是能否在來年扛過反對派阻擊，通過新版預算，削減居高不下的財政赤字，仍是個未知數。

與萊茵河彼岸的經濟和政治困局一道，德法「歐盟雙引擎」的不振正在拖累全歐洲的長期發展前景。法國到底染上了什麼樣的疑難重症？它又能對我們理解當代福利國家的困境提供怎樣的啓示和告誡？



2024 12 12

Klaudia Radecka/NurPhoto via Getty Images

「意大利化」：加速流動的破碎政局

正如筆者此前文章所述，今夏的議會選舉出現了「沒有比例代表制卻選出了比例代表制效果」的結果。這一方面源於政黨聯盟和選民的策略性投票，另一方面也根植於法國社會本身的意見分歧。也就是說即使重新大選，各個主要政黨的議席比例也未必會發生很大變化，從而實現破局。左翼、中間派和極右翼三大陣營之間缺乏基本的信任，第五共和固有的「多數主義」傳統強烈牴觸任何跨黨派的合作與妥協，都令議會中無法浮現一個能有效施政的過半多數。法國政局正在加速「意大利化」。不無反諷的是，曾以政局破碎、內閣走馬燈般換屆出名的意大利，如今卻在歐盟主要成員國中擁有最穩定的政府，總理梅洛尼成為了歐洲最有權勢的政治人物之一。

疊加在選民和政黨分裂之上的，是法國高度中央集權、中央政府以半總統半議會制組織起來的制度限制。按照第五共和國憲法，總統在一年內只能最多解散一次國民議會，這意味着直到今年夏天之前，議會「三分天下」（tripartition）的格局都無從改變。此外，法國式的「帝王總統」擁有極大的實質權力，政治博弈的熱點集中在總統個人身上，政治的高度個人化（hyper-personification）使得公共辯論往往不是圍繞政黨、政策和理念展開，而是關注總統和各路潛在總統候選人的言行，以及這一衆「政治巨頭」在舞台上的搏鬥。

在12月5日晚間的電視講話中，馬克龍指責左右反對派之所以聯手倒閣，正是因為「他們並不關心你們……都誠實點吧，他們只關心一件事：總統選舉。他們想為總統選舉作準備，想策動它，想加速其到來。為此，他們不惜抱着一種犬儒主義的心態製造混亂。」這出人意料的「誅心之論」雖然頗具挑釁意味，卻不無真實。「天下大亂，形勢大好」的格言本就深深印刻在激進左翼政黨「不屈法國」（La France insoumise）領袖、前毛主義者梅朗雄（Jean-Luc Mélenchon）的哲學中；國民聯盟領導人勒龐（Marine Le Pen）則深陷虛假呈報歐洲議會議員助理、挪用歐盟公共資金的刑事官司，可能被法庭定罪並禁止參選公職長達五年，有個人利益加快總統選舉到來。

多數主義的執政理念和集中於總統職位和總統個人的政爭，造就的是一種高度對抗性的政治文化，與法國的政體相互強化，構成同一枚硬幣的兩面。在戰後法國社會相對同質、階級政治在選舉動員中佔支配地位的年代，這一政體-文化組合仍能相對運轉良好。然而，經濟與文化的變遷使法國社會不可避免地與其他西方民主國家一樣日趨多元，2017年的馬克龍旋風更是將左右兩大傳統執政黨打

入了冷宮，二者在2022年大選中僅能贏得個位數百分點的選票。選民和政治精英的雙重碎片化，如泥土變為流沙，佇立其上的政治結構之林也就越發水土不服。

於是，儘管近二十年來，西方民主國家普遍出現民粹主義高漲的現象，迫使主流執政黨作出調整，但在法國這一切卻演變為了一場徹底打破現狀的體制性危機。2022年總統選舉中，接近一半的法國選民在第一輪把選票投給了極左翼和極右翼的激進候選人；同年議會選舉中，總統的陣營丟掉了絕對多數；今夏的選舉更是令議會中連一個相對多數都不復存在。事實證明，馬克龍的崛起雖然打破了左右兩大黨對政治的壟斷，卻未能成功塑造新的、穩定的二元政局，而是加速惡化了法國「無法治理」（ungovernable）的特徵。



2023 1 19 Kiran Ridley/Getty Images

「成本病社會主義」：法式福利財政的失敗

然而，令法國困局難解的根源並非單純的政治問題，而是半個世紀以來「法國社會模式」（*modèle social français*）的失敗。無論是馬克龍執政七年來多項不受歡迎的改革，還是觸發巴尼耶政府倒台的財政預算案，都是這一失敗的直接後果。

從1974年德斯坦（Valéry Giscard d'Estaing）在「滯脹」（stagflation）危機背景下當選總統以來，法國公共債務佔GDP的比例從15%爆炸性增長到了114%。馬克龍出生至今47年中，政府從未實現過預算平衡或盈餘。根據國家審計院的報告，到2026或2027年，法國將是唯一一個赤字率超過3%的歐洲國家，償還債務利息的開支將超過國民教育，成為最龐大的政府支出項。同時，儘管歷屆中間派和右派政府數次推行「減稅」，財政收入佔GDP的比例卻有增無減。從2010到2022年，法國財政的所得稅總收入翻了一番，而同期GDP只增長了30%。無論從收入還是開支佔GDP的比例來看，法國都有着經合組織（OECD）國家中最龐大的政府。

財政收入、公共開支與公共債務同時迅速增長，這看似悖論的現象背後的原理是所謂「鮑莫爾效應」（Baumol effect）：在不同部門勞動生產率增速不同的情況下，增長停滯的部門為了與其他部門競價獲得足夠的勞動力供給，被迫提高工資，致使這個部門的生產成本越來越高，產品和服務越發昂貴。在發達經濟體，這往往體現為勞動力密集的服務行業如醫療、育兒、教育成本不斷攀升，而這些行業最觸動選民的神經，形成極大的政治壓力。然而，由於市場設計、鼓勵新技術應用和組織革新等着眼於供給端的改革，面臨行業協會和工會等有組織遊說活動的強大阻撓，政府往往改用監管、公共保險項目和額外政府補貼，來把個體家庭面臨的成本「社會化」亦即轉移到國家財政上，此類開支因此通常佔據政府支出的一大半。

然而，這一路徑若形成依賴，可能會產生種種不良激勵（perverse incentives）：政府補貼人為拉高了對相關服務的需求，同時減少了市場發現低成本替代品的動力；而監管如果設計不當，也可能

阻礙創新。這正是困擾法國和許多歐洲福利國家的「成本病社會主義」（cost disease socialism）現象：對需求端的單一關注導致制度和技術鎖定（institutional and technological lock-in），壓制行業效率提高，造成本可避免的開支增加和收入損失，二者同時惡化財政狀況，並陷入一種自我強化的惡性循環。換言之，意圖降低成本的政策反而令成本失控。

在增長遲緩的今日法國，一方面有大量失業、不充分就業或低收入的群體需要政府的財務支持，另一方面卻缺乏支持這些開支的財力基礎。法國國家曾在戰後「輝煌三十年」（les Trentes Glorieuses）成功扮演的鼓勵生產率提升的角色退居次位，淪為一個主要向社會各個角落「派錢」的現金櫃台；財政收入的稅基因經濟停滯而枯竭，此類「派錢」行為便日益依賴國債的擴張，一步步增加着法國和歐元區的系統性金融風險。



2024 12 3 Benjamin Girette/Bloomberg via Getty Images

「表演性悲慘」：脫離現實的經濟話語

公平而論，「成本病」絕非法國獨有的難題。新冠大流行和俄烏戰爭以來，很多發達國家甚至新興市場國家的政府都走上了大量舉債並用於經常性社會開支的道路。但法國的特殊問題，在於朝野普遍誤解甚至無視經濟現實，使得必要的務實改革得不到多數選民的穩定支持，因而缺乏足夠的民主合法性背書，極易在一場選舉的政黨輪替後被輕易廢除。

作為一個有漫長的政治激進主義和經濟民族主義傳統的國家，法國的經濟辯論受制於一系列意識形態化的假定，造成一種獨特的、脫離實際的經濟話語。無論其背後有如何重要的歷史淵源或是怎樣可敬的智識傳統，在當今法國，這一話語生態的主要影響是扭曲了公眾對事實的認知、污染了基於證據的政策辯論。

事實上，法國經濟在某些方面有相當亮眼的成功。橫向對比來看，法國在同類經濟體中有更充分的住房供給和相對較低的房價，更可靠的基礎設施和公共交通，更廉價而清潔的電力，相當低且仍在下降的碳排放，以及較低的育兒成本和較高的生育率。新冠大流行和能源危機以來，法國實現了比德國好得多的勞動生產率和GDP增長，在歐洲主要經濟體中有最多的新增就業、最低的累計通脹和最低的能源價格累計增幅。縱向變化來看，法國連續多年蟬聯對外商直接投資（FDI）最具吸引力的歐洲國家，企業融資額和「獨角獸」初創公司數量屢創新高；製造業衰落數十年之後，「再工業化」（réindustrialisation）終於有所起步，2023年法國的工廠數量達到2015年以來的最高水平，工業就業崗位總數（近250萬）達到2010年以來最多。

然而，所有這些成績在法國國內的經濟辯論中幾乎無一例外遭到無視，取而代之的是一種持久的悲觀主義語言。法國常年在歐洲晴雨表（Eurobarometer）調查中佔據民衆對國家現狀不滿、對未來悲觀之首；但民調同時又常年穩定顯示六到七成的法國人對自己的個人生活感到滿意。哪怕這種

「表演性悲慘」（performative miserabilism）在促使人們關注不幸和弱勢群體處境的意義上不無益處，它在當今法國的實際作用是以不分青紅皂白的災難敘事遮蔽了對真實經濟問題的具體理解。

例如，與常見的誤解不同，法國是發達經濟體中最平等的國家之一，「80、90年代減稅、去監管和財政緊縮（austerity）的潮流導致不平等擴大」的命題並不適用於法國。且不論幾十年來有增無減的政府規模、應對新冠和能源危機的強力救濟如何顯而易見否定了所謂「新自由主義轉向」（the néolibéral turn）的臉譜化敘事；從實際結果來看，不同於皮凱蒂（Thomas Piketty）的著名論題，在初次分配層面，法國人的稅前收入不平等程度戰後以來基本保持穩定，2008年以來甚至在降低；從1988到2021年，法國企業附加值的分配更有利於、且越來越偏向僱員工資（勞動）而不是股東利潤（資本）；近幾年的通脹浪潮中，法國是少有的人工成本增幅高於企業利潤增幅的OECD國家。如果把稅收和各式財政轉移支付——社會保障、社會福利、政府補貼和公共服務——的再分配效應納入考慮，法國穩居最有效減少收入不平等（income inequalities）的OECD國家之一。

而與之相反，法國經濟在收入方面的主要問題是收入水平普遍過低，且過於平等——甚至在稅前階段便已如此。在生產率提升緩慢的情況下，由於最低工資根據通脹調整，拿最低工資的勞動者比例高達15%到20%且逐年增加，構成「最低工資化」（smicardisation）的問題。同時，所得稅和社保繳納金不合理的累進結構對企業和勞動者提供了負面激勵，嚴重壓低中產階級的可支配收入水平，讓「多勞多得」對大多數法國人遙不可及。

與收入相比，法國的財富不平等（wealth inequalities）要顯著得多，但其病態之處既非不平等本身，也非相關的再分配政策如房產稅、財富稅和遺產稅的力度不足，而是「嬰兒潮世代」（baby boomers）與後代之間嚴重的代際不公。在當下，這也表現為階層流動性不足。在法國，財富不但顯著集中在老年人手中，而且極高比例的鉅富階層源自王朝式的多代家族繼承，而非企業家式的勞動或創業。悖論的是，這一現象恰恰源於名義上減少不平等的財稅政策：在稅後收入不平等過低的情況下，大多數人尤其中青年人難以通過勞動、創業、投資和置業等形式致富，那麼繼承遺產就成為了最主要的富人出身。換言之，法國的重稅體制本身就是社會階層固化的主要來源之一。



2025 1 2 Nicolò Campo/LightRocket via Getty Images

「長者為王」：代際不公與養老金體系的重擔

除了因打壓新興財富而鞏固了現有階層結構以外，法國的養老金體系更是以犧牲勞動者尤其年輕人的經濟福祉為代價來維持退休人士的高生活水準，而這實際上構成了近年圍繞養老金改革和削減赤字之激烈政爭的最重要背景。為明瞭這一點，我們需要理解法國養老金體系的如下三個關鍵特徵：

第一，不同於昂格魯-撒克遜國家和許多歐陸國家，在法國，行業養老基金（pension funds）、企業年金、個人養老保險等「第二、第三支柱」的比重極為有限，大部分退休人士幾乎完全依賴「第

一支柱」亦即國家養老金的贍養，使得改革在政治上格外敏感。

第二，由於二戰前後法國現代養老金體系建立時的特殊情形及隨後的歷史路徑依賴，國家養老金基本完全採用現收現付制（pay-as-you-go system / système par répartition），而鮮少以養老基金的形式實行部分資本化（capitalisation）。換言之，當前勞動人口繳納的強制養老保險並不是一筆存入資本市場賬戶的投資，可用於在年老時取出，而是被直接用於支付當前退休人口的養老金。

長期以來，無論是公共還是私人養老基金，其資產——從銀行定期付息儲蓄、國家財政部發行的長期債券，到債市和股市等各類風險不等的投資——的增值速度都穩定高於勞動收入增速，因而能以更低的繳納金換取更高的未來養老金回報，且面臨更小的赤字風險。從2001到2021年，OECD國家公共養老基金和私人養老儲蓄總資產規模相對GDP的平均比例從59%增長到了105.1%，而法國2021年這個數字僅有12.7%。缺乏資本化意味着法國勞動者面臨沉重的負擔，平均要把超過五分之一的工資用於繳納養老保險，可支配收入和致富機會嚴重受限，增加了他們未來對國家養老金的依賴；體系的可持續性極度依賴於人口結構，而當法國人均預期壽命不斷延長、出生率持續下降，它便迅速陷入入不敷出的窘境，大量吞噬源自一般性稅收和公共債務的政府補貼。

第三，法國的「嬰兒潮世代」在這個體系中獲得了「前無古人，後無來者」的特殊紅利。2024年，21.5%的法國居民超過65歲，即生於1959年前。他們成長於戰後的重建、復甦和繁榮時期，出生率高，因此在人口結構中佔比格外之重，且有更高的住房擁有率。1982年，社會黨籍總統密特朗（François Mitterrand）把法定退休年齡從65歲降至60歲，本世紀以來歷屆政府又逐漸將之推遲，使得這一代人無論在國際上橫向比較、還是與前後世代縱向相比都退休得異常之早。即使在退休後，法國老年人從國家養老金和其他來源——例如向中青年租客收取的房租——獲得的退休收入在同類國家中名列前茅，出現罕見的經濟福祉「倒掛」現象：退休人士的平均物質生活水平高於公營部門的僱員，後者又高於私營部門的僱員；老年人貧困率在同類國家中墊底，而20%的未成年人和16%的18-29歲人口生活在貧困線以下。

如今，養老金已佔到法國公共開支的四分之一。按照經濟學家Sylvain Catherine的估算，同時考慮其低退休年齡和高養老金水平，法國的當前退休人群人均獲得11.52萬歐元的額外轉移支付，總額達1.843萬億歐元，相當於法國公共債務規模的60%。養老金之外，還有面向老年人的醫療開支：從2010到2022年，法國總人口增長5%，60歲以上人口增加了19%，公立醫院的開支隨之增長44%。由於老年人大多已退出經濟生產活動，或仍在勞動力市場中但生產率和創新能力遠不如前，老人的邊際消費傾向（marginal propensity to consume）較低，習慣於儲蓄餘錢而不是消費等因素，上述開支幾乎不可能提供經濟、財政或其他正外部性意義上的未來回報，同時卻擠出了面向下一代的教育、科研、住房、基建、能源與生態轉型等公共投資項目的可用資金。

在各種意義上，無論法國經濟的停滯，還是當前的財政危機，其核心矛盾都是這一深植於體系內的、嚴重的代際不公。



2023 7 7

Alexander Hassenstein/Getty Images

「集體不負責制」：政治精英階層的失敗

需要指出的是，儘管程度不同，幾乎所有發達民主國家的經濟模式都有偏向老年人利益的問題。例如，儘管有發達的私人養老金市場，英國的公共財政仍受到國家養老金「三重鎖定」（triple lock）政策和國民健保服務（National Health Service, NHS）的沉重拖累：前者是指國家養老金年度漲幅取通脹率、平均薪資漲幅和2.5%三個數中的最高者，使養老金負擔相對於勞動人口收入和整個經濟的規模不斷增加；後者是由於NHS的單一保險支付者、單一服務提供者體制（singer-payer single-provider system）面對「鮑莫爾成本病」和老齡化趨勢同樣脆弱，成為了讓歷屆政府頭疼不已的開支無底洞。在英、美、加、荷蘭等國，旨在增加住房供給的土地市場去監管舉步維艱，因為老年人往往持有更多房產，受益於房價上漲，並有更多時間和精力參加新住建項目的諮詢聽證會以阻撓其審批。此外，老年選民不但佔比迅速增加，而且投票率往往數倍於年輕人，令觸動其利益的改革在政治上格外困難。

但法國還受到兩大獨有問題的困擾，第一個問題是法國特色的政治文化。如前文所述，法國社會中經濟話語與現實的脫節，法國多數公衆對現行體制中的代際不公缺乏認識，退休人群在社會文化層面受到格外的寬容。

類似地，儘管養老金體系極度碎片化和不均衡，包括公立大學和中小學僱員在內的國家公務員和國企員工勞動強度更低、退休更早、養老金更多——如今每年向巴黎大眾運輸公司（RATP）和法國鐵路公司（SNCF）退休員工支付的養老金超過了其交通網設施的維護費用——但主流輿論對國家干預經濟和提供「公共服務」（services publics）的推崇，令政府僱員的特權待遇難以擺上檯面。在公營部門覆蓋率極高的工會不但有強大的組織動員能力，而且與其他國家不同，工會以「社會公正」名義發動長時間大規模罷工得到的同情更多，因打亂人們日常生活而觸發民意反彈的風險更低。

面對格外困難的輿論環境，政治領導人勇敢承擔改革的責任，清晰解釋改革的邏輯和必要性，說服民意的努力與技巧就更為關鍵。然而，法國的第二個獨有問題，正是其民選政治階層的集體不負責。左翼和極右翼政黨的選民較為年輕，卻完全不承認現行體系需要任何傷筋動骨的結構性改革；馬克龍領導的中間派和中右派執政大黨雖主張改革，卻因選民基本盤中老年人佔比較高，而不願觸動其既得利益。更不用說在這樣一個總統身處政治舞台絕對中心的國家，馬克龍「傲慢」、「不近人情」的公衆形象自然對形勢毫無助益。

於是，儘管在2019年，掌握議會壓倒多數的政府提出「統一的、積分制的、基於保險繳納貢獻的養老金體系」方案，這一改革因突如其來的新冠危機擱淺；但到2023年，僅在議會佔相對多數的政府

重提改革時，新的法案版本大為縮水，僅僅推遲了退休年齡，增加了保險繳納年限，行業之間的極大差異、過高的養老金水平、缺乏資本化等等需要結構性改革的問題無一得到關注，遑論解決。而在去年底의預算案之爭中，僅僅是提出暫停一年國家養老金隨通脹調整，就足以成為壓垮巴尼耶政府的最後一根稻草。



2025 1 11

Cyril Marcilhacy/Bloomberg via Getty Images

「邊飛行邊造飛機」：危機中的結構性改革

在經濟事務中，「形勢比人強」往往是一條鐵律；而一旦進入政治的領域，對形勢的無知、無視、否認和扭曲就成了規則而非例外。然而，躲閃形勢的政治騰挪術無論多麼高超，終究有其限度。在發達民主國家普遍放鬆曾堅不可摧的財政紀律之際，法國的前車之鑑足以說明當一國政治體制的設計和政治精英的素質有欠，政府只是一味滿足應付危機的短期需要，未能以長期主義的紀律明智地規劃公共開支，對不同支出項作出必要的選擇和犧牲，那麼結果將會是一個在經濟中無處不在、龐大卻低效的政府。無論這樣的政府怎樣重演向全社會「派錢」的故伎，選民的不滿都只會與日俱增。

幸運的是，法國金融市場暫時並未顯示出恐慌跡象，負責執行歐元區赤字規則的歐盟委員會也保持了低調。2025年，歐洲央行預計將繼續降息，法國經濟將保持增長，且法國的債務並不像14年前的葡萄牙和希臘那樣過分仰賴國際債權人的善意。這些都給了新一屆法國政府短暫的喘息之機。

但2025年的世界已不是2011年的世界。烏戰當前，法國和所有北約成員國一樣需要大幅增加國防開支。而要想不在中美的科技競賽和經濟競爭中徹底出局，法國和歐盟需要鉅額公共投資支持產業轉型。長期來看，歐盟缺乏共同財政政策使南歐國家的經濟受到抑制，無法可持續地執行嚴苛的財政紀律，但如果它們要爭取包括德國在內的北歐國家讓步，把已經邁出步伐的歐洲財政一體化推向深處，就必須首先證明恢復自身經濟健康的政治意志。如今，時勢倒轉，法國成了歐元區的「壞學生」，信譽惡化到經濟前景不如西班牙、政治穩定不如意大利、赤字債務不如希臘的程度，又拿什麼來說服同儕？正如布魯塞爾圈子裏流傳已久的那句話所云：「要治歐洲病，先治法國病。」

這場長達半個世紀之久、逃避經濟和財政現實的法式鬧劇已經走到了它的極限。每過去一天，公眾不滿的「水溫」就會升高一度；結構性改革每拖延一天，就距離下一個危機更近一步。法國的政治領導人需要完成的是一件「邊飛行邊造飛機」（build the plane as you fly it）一般的艱鉅任務，因為無論這個國家的選民和政治精英們是否願意直面腳下的高空，唯一的另外選項只有機毀人亡的空難。