



2007 年实质性会议

《经济、社会、文化权利国际公约》执行情况

缔约国根据《公约》第 16 和第 17 条提交的初次报告

法国^{* ** **}

[2007 年 3 月 16 日]

* 法国政府提出的第二次定期报告，涉及《公约》第 1 至第 15 条范围内的权利（E/1990/6/Add.27），经济、社会和文化权利委员会已在 2001 年 11 月第二十七次会议上审议（见文件 E/C.12/2001/SR.67 和 68，以及 E/C.12/1/Add.72）。

** 法国根据有关缔约国初次报告的准则提供的资料，载于核心文件 HRI/CORE/1/Add.17/Rev.1。

*** 根据发给缔约国的关于报告处理法通知规定，本文送交联合国秘书处翻译之前未经正式编辑。

目 录

第 1 部分：对委员会关于第二次定期报告（2001 年 11 月 30 日-E 部分）的意见和
建议的答复

	<u>段次</u>	<u>页次</u>
第 21 项建议.....	1-34	6
委员会请缔约国在第三次定期报告中提供以下资料：打击社会排斥现象框架法律的执行结果；打击家庭暴力全国行动计划的执行结果；以及反对酗酒和吸烟运动的结果。		
第 22 项建议.....	35-40	11
贩卖人口违法行径的性质		
第 23 项建议.....	41-42	11
对司法人员、检察官和负责落实《公约》及其权利的官员提供适当培训，使他们了解《经济、社会、文化权利国际公约》的各项规定		
第 24 项建议.....	43	12
增加法国官方发展援助		
第 25 项建议.....	44-48	12
对少数群体的法律承认		
第 26 项建议.....	49-50	13
保护区域性和少数民族文化和语言；利用这些语言进行教学		
第 27 项建议.....	51	13
法定最低结婚年龄		
第 28 项建议.....	52	14
关于解决工作无保障/不安全问题政策		
第 29 项建议.....	53-66	14
关于工会的“代表性”和“自由度”		

第 30 项建议.....	67-74	16
批准《国际劳工组织第 117 号社会政策 (基本宗旨和准则) 公约》和《第 174 号防止重大工业事故公约》		
第 31 项建议.....	75	17
关于“ 无家可归者” 现象		
第 32 项建议.....	76-80	17
关于法国在布雷顿森林机构董事会中的作用。		
第 33 项建议.....	81-82	18
广泛传播国际经济、 社会和文化权利中心的结论意见		

第 2 部分： 法国关于治理工作不稳定与社会排斥现象的斗争， 特别是解决青年人和“ 无家可归者” 特殊困难的问题

一、对法国工作不稳定和排斥现象的描述	19
A. 不平等现象加剧.....	20
B. 最低社会补助的重要性和标准.....	21
C. “ 贫困劳动者” 现象的形成与发展	22
D. 失业， 尤其是青年人失业.....	23
E. 获取住房的困难.....	25
F. “ 无家可归者” 现象.....	26
二、如何解释法国工作不稳定的持续上升？	28
A. 国际和国内的一般原因.....	28
1. 全球化的结果.....	28
2. 缔约国经济和社会能力/综合国力的下降.....	30
3. 增长率的结构性疲软.....	31
4. 城市隔离， 是产生排斥现象的因素	31
5. 学校与日益多样化的社会不相适应.....	33

B.	某些人群的特有原因.....	35
1.	青年人的失业.....	35
2.	青年人的苦恼.....	36
3.	各种歧视现象.....	37
4.	促使成为“无家可归者”的各种原因.....	38
三、	法国政府治理失业、工作不稳定性和社会排斥现象的政策.....	39
A.	治理不平等现象结构性原因的各项措施.....	40
1.	促进就业，尤其是青年人就业的政府政策.....	40
a.	《青年人就业计划》（1997年）.....	40
b.	《全国就业行动计划》：自1998年以来的就业协调战略.....	41
c.	关于改革就业公共服务机构的社会融合计划（2005年）.....	42
d.	《社会融合规划法》（2005年）就业部分以及第三个《就业计划》.....	43
e.	企业对促进就业和反对种族歧视所做的新承诺.....	43
f.	反对性别歧视的政策.....	44
2.	反对地域歧视的政策：“城市政策”.....	45
a.	促进城市敏感地区（ZUS）的政策.....	45
b.	城市自由区——具有吸引力的因素.....	45
c.	改造破旧住房的政策.....	47
3.	旨在重新赋予教育系统发挥整合作用的政策.....	47
a.	采取措施，从小学起制止学业失败.....	48
b.	通过教育将安置政策纳入城市政策中.....	48
	一）设立教育优先区——政府为确保学校教育成功而采取的第一项措施.....	49
	二）本地教育合同——通过教育落实安置的措施.....	49
c.	关于进入大学和高等学校机会均等的问题.....	50
	— 亨利四世中学的例子.....	50
	— 巴黎政治研究学院（IEP）：教育计划积极参与者.....	50

- 大学 - 就业专题讨论.....	51
d. 国防安置机构.....	51
B. 解决针对弱势群体工作不稳定和排斥现象的政府政策.....	52
1. 打击社会排斥现象的框架法律（1998年）.....	52
2. 与社会保护权利相关联的劳动权利.....	53
3. 享受医疗卫生服务的权利.....	54
a. 享受医疗卫生服务.....	55
b. 制止自杀的政府行动.....	56
4. 居住权利：解决“无家可归者”现象的政策.....	56
a. 促进解决“无家可归者”现象的政府措施.....	57
b. 社团组织和慈善机构所采取的惠及“无家可归者”的各项行动.....	59
结论.....	61

第 1 部分：对委员会关于第二次定期报告

(2001 年 11 月 30 日-E 部分) 的意见和建议的答复

第 21 项建议

1. 打击社会排斥现象框架法律的执行结果；打击家庭暴力全国行动计划的执行结果；以及反对酗酒和吸烟运动的结果

- 关于打击社会排斥现象框架法律的总结，列在本报告的第 2 部分，它列举了许多重大进展。
- 关于反对家庭暴力斗争全国计划的小结

2. 为了答复委员会和某些协会提出的各项意见与建议，法国力图更好地了解针对妇女与未成年人的暴力行为，并与之作斗争。因此，作为反对家庭暴力计划的补充，法国采取了几项措施，以便改善打击暴力行为的斗争情况。

a) 更好地了解家庭暴力问题，并与之作斗争

3. 政府启动了几项调查和研究项目，以便更好地了解配偶之间的暴力现象。2005 年 11 月，应社会融合与平等事务部长级代表的要求，在内务及领土整治部的配合下，阿比让国家高等统计和应用经济学校青年研究会（ENSEA Junior Études）发表了第一份关于 2003 年和 2004 年配偶之间发生暴力致妇女死亡事件全国预计调查报告。从中得出的结论是：每年死于配偶之间暴力事件的妇女人数约为 150 人。

4. 另外，妇女权利事务部提请全国犯罪观察站——国家安全高级研究所（INHES）的一个分局——注意，必须获得按性别分类的暴力事件统计资料。在国家统计和经济研究所的配合下，全国犯罪观察站准备于 2007 年启动一次真正的、按照盎格鲁-撒克逊全国调查方式进行的暴力受害人调查。

5. 最后，妇女权利事务部委托经济、社会学和管理研究中心（CRESGE）于 2006 年进行了一项调查研究，以便审议法国配偶之间暴力经济代价的可行性研究报告。

b) 总体行动计划《争取妇女独立自主的 10 条措施》

6. 2004 年 11 月 24 日，政府通过了一个题为“争取妇女独立自主的 10 条措施”的（2005-2007 年）三年总体行动计划，以便打击针对妇女的暴力行为。该项计划已经取得一些具体的进展：

- 接待住宿和居住计划的改善

7. 在收留暴力受害者方面，如果原则上优先考虑远离暴力施行者，可以采取几项措施，以便更好地满足家庭内部暴力受害者的收留需要。各省的省长在各自省内制定了《暴力-收留》参照标准，甚至可以适时掌握一切可用的居住场所。另外，2005 年 3 月 24 日发出的通知规定，今后，必须将所有女性暴力受害者列入优先群体名单，以便在收留和社会重新安置中心（CHRS）优先解决新住所，并列入《关于贫困人口住房的省级计划》（PDALPD）内。

8. 2006年7月，设立了一个隶属妇女权利及平等局的工作小组，以便制定住房供应的计算方法，特别是女性暴力受害者收留和居住需求的计算方法，以进一步了解对收留住房的需求及供应情况。

9. 同时，在由住房事务部领导的、妇女权利及平等局参加的一个工作小组内，对女性暴力受害者在寻求住房方面所遇到的法律困难进行了思考与研究。

10. 最后，由于采取了一种新的家庭接待模式，女性暴力受害者住宿接待方案的范围得以扩大。在德龙省、阿尔代什省和留尼汪岛，目前正在推行一项关于居民家庭有偿接待女性暴力受害者方式的试验。

- 暴力行为后社会权利的开放

11. 2006年1月18日，由各社会合作伙伴签署的一项协定规定，全国工商业就业协会今后认定，一旦雇员成为家庭暴力的受害者，并证实已向检察官提起诉讼的，其因居住地改变而引起的辞职应视为合法。这种辞职案例使此类家庭暴力受害者享受失业保险的权利。

- 与当地行动者和机构的合作伙伴关系的发展

12. “打击对妇女施暴省级行动委员会”鼓励动员众多当地行动者，签署了多份省级预防和打击针对妇女暴力行为的协议。其目的是在当地各类行动者之间建立网络联系，以便协同他们的行动。

13. 与司法部、内务部、国防部、住房部、教育部和卫生部的机构合作伙伴关系成为一个名副其实的干预行动与管辖权限链条，可在预防和司法处理暴力局势、陪护暴力受害妇女方面大显身手。

14. 于是，法国司法部部长2006年4月19日向法官们、尤其是检察院的法官们发出一份通知，内容是关于2006年4月4日颁布的《刑法》和《刑法程序》的条款，目的是加强预防和打击配偶间发生的或针对未成年人的暴力行为。这个文件表明政府打算更加坚决地处理此类暴力的愿望，并呼吁所有法官在这个方面敏锐地采取必要的严厉态度。通过确保为受害者提供陪护和支持，有关协会对受害者的收留能力将会得到加强，其具体行动措施有待协商确定。为此，检察院可依法有计划地请求主管协会为有资格的受害者提供救助。

15. 会同内务部（涉及警察）和国防部（涉及宪兵），已经确定了一些优先工作重点，主要是：

- 在警察局及宪兵队接待和倾听受害者；

- 在公安部门或宪兵机构设立长期的救助受害者协会或社会援助协会（根据与国家救助受害者和调停学会、妇女团结全国联合会以及关于妇女和家庭权利全国信息中心签署的协议）。2005年10月设立了一个受害者代表机构。

16. 最后，与卫生和团结部合作，通过卫生系统各类专业人员在医院网站上建立的试验性接待网络，对暴力受害妇女的接待工作进行协调以及（城市医生、急救站、市级和省级司法机构及社会机构）有关接收暴力受害妇女的工作都会得到改善。

- 整个社会的关注力度得到加强

17. 2004年11月发起了一个主题为“停止暴力-行动起来,揭发它们”的全国宣传运动。利用这次机会,全国发行了10万份题为“停止暴力-行动起来,揭发它们”的折页小册子,详细介绍了现有的资源配置以及关于最低社会生活保障的专门信息。同时发行了10万份题为“停止暴力-行动起来,揭发它们”的卡片。一种新的省级宣传折页将会为暴力受害妇女提供更为接近的答案。

18. 对专业人员的宣传教育工作也得到了加强。为警察、宪兵、法官、医疗卫生系统专业人员和社会参与者举办了启蒙和继续培训。另外,2005年编写、2006年更新再版的一份宣传小册子,在全国广泛散发,其内容是说明暴力的机制及严重性,同时要求各类专业人员更加严密关注这个主题。

19. 在与教育部签署的一份协议中,儿童也成为宣传教育活动的受众。

- 提高津贴

20. 在财政支持方面,2005年拨给专门协会机构的津贴增加了将近20%,这个增长势头在2006年得以保持。

c) 加强立法,惩治配偶间的暴力行为

21. 多年以来,立法机构力图更好地惩治配偶间的暴力行为。2006年4月4日颁布的第2006-399号法令就是一个明显的例证。该项法令旨在加强预防和惩治配偶间发生的、或者针对儿童的暴力行为。

22. 根据配偶、同居者或者签署民事连带责任协议的伙伴所发生的暴力事件的性质以及受害者的受害严重程度而确定和扩大的加重罪刑情节,有助于大力加强惩治配偶间的暴力行为。当原先的配偶、同居者或者与受害者签署有民事连带责任协议的伙伴施行暴力事件时,同样构成加重罪刑情节。另外,在发生凶杀(根据《刑法》第221-4条第11款的规定)、强奸或其他性侵犯(根据《刑法》第222-24条第11款和第222-28条第7款的规定)的情况下,由于作案人的性质所引起的加重罪刑情节今后也同样适用。再者,迄今为止,配偶间发生的盗窃行为是不受惩罚的,但是新的法律规定了一种例外情况,即盗窃贵重物品或文件,例如外国人有关居留或居住的身份证件,或者有关支付手段的身份证件,就要受到处罚。

23. 另外,2005年12月12日颁布的关于处理刑事犯罪累犯的第2005-1549号法令规定,将施暴者从夫妇住所或家庭中驱逐出去。这项法令后经2006年4月4日颁布的第2006-399号法令予以补充和明确。今后,在《刑法程序》的各个阶段,为了保护受害者,司法机关可以建议(在刑事和解或另一个起诉替换/选择程序范围内)或强制(在司法监控、缓刑期间附带接受考验、或改变刑罚/处分的措施范围内)施暴者在夫妇住所以外的地方居住;必要时,建议或强制其避免在该住所或附近出现。同样,也可建议或强制施暴者负担医疗、社会保险或心理治疗的费用。

24. 最后,一项关于预防犯罪的法律草案目前正在参议院进行讨论,该草案包括几项涉及配偶之间暴力事件的措施,主要有:

- 扩大对配偶之间暴力实施者社会和司法缓刑的适用范围;

- 可能允许医生向检察官通报配偶之间暴力行为——其患者可能成为这种暴力的受害者——而无须得到患者的同意；

- 在发生煽动犯罪的不法行为及性侵犯行为或配偶之间发生这些行为的情况下，可能允许有关协会充当附带民事诉讼的当事人。

d) 强化配偶之间暴力事件方面的刑法政策

25. 在全国范围内，这类案件的数目处于上升趋势，在 2003 年至 2004 年期间，由 39 156 起增加到 42 400 起。根据司法部长的指导方针，司法答复/响应率¹有所改善，在 2004 年至 2005 年期间，由 68.9% 上升到 76.2 %。因此，根据国家信息中心综合巴黎地区 7 个大审法院²提供的数字，在可以诉究的案件中，41 % 的案件已于 2004 年采取起诉替换/选择程序，主要是要求其遵守法律/对其予以法律制裁，以及刑事调解。而 34.9% 的案件已向法院提起诉讼。同时，不了了之的立案案件数目大幅下降。对配偶之间发生的暴力行为的判决，无论是犯罪还是违法行为，其数目均明显增加，由 1994 年的 656 起判决上升为 2004 年的 9 030 起判决。对尚未导致完全丧失劳动能力的暴力行为的判决数目逐年增加，数目最多的判决是对导致完全丧失劳动能力少于或等于 8 天的暴力行为的判决（2004 年达到 5 827 起）。最常见的刑罚是判处监禁，判处监禁的比例正在稳步上升。

26. 刑事案件和特赦事务司 2006 年 4 月 19 日发出的通知对上述 4 月 4 日的法令条款作了说明，并明确规定了这方面的刑法政策。该通知考虑到各项法律的变化情况，重申了 2004 年 9 月下发的关于惩治配偶间暴力行为的公众行动指南中已经阐述的刑法政策的主要方针。该指南规定了起诉和起诉替换/选择程序的尺度，特别是参照了各个检察机关的良好做法。事实上，为了改善司法机关响应配偶间暴力案件的有效性，该通知主张/提倡对司法程序予以实时处理，并针对这类争端介绍了各种最合适的诉究方式。无论诉讼程序处于哪个阶段，呼吁检察官们要求施暴者离开配偶的家庭或住所。最后，该通知建议检察官们将他们的行动列入合作伙伴范畴，以便一方面改善对暴力受害者及配偶子女的接待，另一方面确保落实施暴者离开配偶的家庭或住所。

27. 在这一方面，指出某些检察官所采取的良好做法是有益的，例如在 Douai 工作的 Frémiot 检察官，自 2003 年以来，那里已将打击针对妇女的暴力行为列为优先处理的重点。今后，接到这类暴力事件通报的警察们可直接系统地参照 Frémiot 检察官的做法，进行更深入调查，也可以对受害者予以指导，必要时陪护她们前往司法-医疗急救机构，并与某个可以接待和资助她们的协会进行联系。

28. 最后，在 Coutanceau 医生/博士发表关于接待配偶间暴力实施者的报告（该报告已于 2006 年 3 月 21 日提交平等事务部）后，于 2006 年 7 月就此主题设立了一个工作小组。该小组负责根据累犯率、现有接待和跟踪随访男性施暴者的机构等情况，评估已经取得的进步和效果。

¹ 司法答复/响应率与起诉替换/选择程序份额和与可诉究案件份额有关的起诉是一致的。

² 这 7 个大审法院是：TGI d'Evry、de Paris、de Bobigny、de Créteil、de Nanterre、de Pontoise et 和 Versailles。

- **制止酗酒和禁烟运动小结：**

a) 制止酗酒的斗争

29. 在制止酗酒的斗争中，其中一个最积极的方法是，加强对汽车驾驶员和摩托车手血液酒精含量的检查，今后，将对他们实行更严格的车速限制。从交通事故伤亡人数减少可以看出，这场运动的成果特别令人鼓舞：1974 年至 2001 年间，平均年交通事故伤亡人数下降率为 2.3%，最近 4 年来，平均年下降率为 10%。2001 年至 2005 年整个期间内，由酗酒引起的交通事故死亡人数下降 35.6%，受伤人数下降 29.6%。

30. 根据某些人士或机构的估计，酒精是导致法国人死亡的第二个原因，而这种情况又是可以避免的，所以政府决心继续努力制止这种祸患。2007-2010 年预防毒物依赖计划规定，强化预防手段，特别是预防酒精依赖，并开展面向大众的沟通交流活动，面向医疗卫生人员的信息通报活动，以及出版一期蓝色信息报。

31. 关于居民健康方面的成果将在一个更长的时间内显现出来，因为对于低收入阶层来说这些成果可能更加重要，毒物依赖对他们的影响最严重。

32. 需要指出的是，这场禁烟限酒运动在取得成果的同时，也在经济和社会领域产生了非自愿的影响：葡萄酒业生意遭受到前所未有的萧条，法国葡萄种植业出现了社会危机。

b) 禁烟运动

33. 禁烟运动已经启动好几年了，它是围绕三个基本措施展开的：对烟草课以重税，加强对烟草危害作用的宣传（必须用大号字体在每包烟盒上标明烟草危害作用），以及禁止在公共场所吸烟。这项活动的结果是，法国烟草销售量明显下降：2000 年 7 月的月烟草销售量为 730 多万支，2006 年 3 月降为 470 万支，下降率为 30% 以上。这些数字表明公众意识到消费这种危害健康的产品所造成的祸患的严重性。这类消费的大幅下降符合癌症防治计划所规定的优先重点：十分之一的女性烟民已经戒烟（26.5% 的女性烟民继续吸烟）；到 2005 年，仅有 8.6% 的 15 岁以下青少年在吸烟，下降率约为 50%（2000 年为 14.4%）。全体社会成员的这个变化所体现的迹象表明，2006 年 10 月宣布在一切公共活动场所禁止吸烟的条件已经成熟，于是 2006 年 11 月 15 日颁布的第 2006-1386 号法令做出了上述规定。这项法令规定，自 2007 年 2 月 1 日起，在所有学校（包括公立和私立中学）、公共交通部门和交通工具上、接待公众的封闭场所或工作场所一律禁止吸烟。到 2008 年 1 月 1 日，这项禁令将逐步扩展到一切提供就地消费饮料的场所（酒吧、餐厅、游艺厅等）。最后，该法令规定，任何违反这些规定的人将被处以 68 欧元的罚款。另外，已经设立了更多的戒烟咨询中心，他们可以为准备开始戒毒治疗的人士提供免费咨询服务。

34. 精确评估这项有关公众健康的政策的结果，需要一定的时日，但毫无疑问的是，其结果是相当重要的；需要等待一段时间，才能看到它在防治某些癌症方面的效果。人们也期望在这个方面出现更大的进展，以便为最基层的阶层、身受这种毒物依赖祸害最严重的群体造福。

第 22 项建议

贩卖人口违法行径的性质

35. 法国立法机构在 2003 年将贩卖人口违法行径列入一项法律手段中，以便在犯罪网络发展的背景下，惩治现代贩卖奴隶的违法行径，并重申必须绝对尊重人的尊严。

36. 《刑法》将这种违法行径界定为：“通过酬金或其他任何利益或承诺付给酬金或利益作为交换，招收一个人，将她运送、转移、安排住宿或接待，然后将她交给某个第三者（即使此人身份不明），以便自己从中赚取佣金，作淫媒、实施性骚扰或性侵犯，不择手段地剥削逼迫其行乞、强制她接受违反其尊严的工作或住宿条件，或者强迫此人从事各种犯罪或违法行径的行为”。《刑事诉讼法》第 706-73 条将情节严重的贩卖人口行径定性为犯罪，尤其是当其对象为未成年人、特别弱势群体、针对几个人、处于国土之外的个人，并对当事人或其家庭使用暴力、威胁或强制手段的情况下。

37. 为此，2004 年 3 月 9 日颁布的法令赋予法官和调查人员新的法律手段，以打击通常日益膨胀的国际犯罪网络，允许他们使用特别调查手段（卧底/渗入、配备扩音设备、在某些地点或车辆内进行图像定影/固定、调查时截取通话信息等）。一些地区间专门司法机构负责对有组织的犯罪违法行径进行起诉、预审和审判。

38. 自从 2003 年 3 月 18 日颁布的法令控告贩卖人口以来，在国家犯罪记录档案中，尚未记录任何一个判决案例。然而，这个数据并不表明对这一罪状从未提起诉讼，而仅仅是因为自该法令生效以来，主要由于这些案件的复杂性导致其预审和审判程序繁琐冗长，致使未曾有过任何一次最终判决。

39. 除了严格意义上的贩卖人口以外，《刑法》还控告情节严重的作淫媒、不择手段地剥削逼迫其行乞、对弱势个人的工作少付报酬或不付报酬等违法行径。经常针对卖淫活动采取行动，并与中央打击贩卖人口办事处、省政府和司法机构保持联系，使这些行动形成一个确定的战略。2005 年，³处罚了 34 起不择手段地剥削逼迫他人行乞、少付工酬或不付工酬等违法行径（2003 年-2004 年间为 28 起），处罚了 550 起情节严重的作淫媒（2004 年为 638 起，2003 年为 693 起），其中 5 起情节严重的作淫媒涉及特别脆弱的受害者，其中 74 个受害者在到达首都/宗主国时被逼卖淫，28 个受害者是未成年人。

40. 在实行这一惩治措施的同时，2003 年 3 月 18 日颁布的法令制定了一个允许在刑事程序范围内投诉或证明某个作淫媒或贩卖人口嫌疑人的外国人居留的程序。

³ 鉴于判决文书的传输和登记需要一定的时间，摘自国家犯罪记录档案的 2005 年判决数字属于临时资料。

第 23 项建议

对司法人员、检察官和负责落实《公约》及其权利的官员提供适当培训，使他们了解《经济、社会、文化权利国际公约》的各项规定

41. 所有法官在其职业生涯中，从进入国家法官学校成为司法助理员开始，对国际法的各个方面和机制都必须非常熟悉。在其初期培训阶段，除了可能在外部进行为期 10 周的实习（在某个外国，或者在某个法院，某个国际组织或某个使馆）外，司法助理员还可参加国际法培训，其重点是专门围绕民事和刑事合作、比较法的某些观点、欧洲共同体法和欧洲人权公约。律师招聘考试要求候选人了解和熟悉有关人权的各国际条约。

42. 经过修改的欧洲社会宪章——法国是唯一全文批准该宪章的国家——的生效，附有一个集体要求/抗议程序，几年来引起了一个准诉讼/争执和一个法律原则问题，这两个问题经常涉及法国，引起人们更加关注经济、社会和文化权利以及国际文书，这些有助于提高它们的效力，其中包括《经济、社会、文化权利国际公约》。最后，法国政府对《公约》附加议定书草案的明确承诺，特别体现在 2005 年 9 月在南特举办了一次专家研讨会，此后出版并散发了题为“让公民享受各项经济、社会和文化权利”的会刊，这有助于公众更加广泛地了解《公约》。

第 24 项建议

增加法国官方发展援助

43. 法国政府非常明确地承诺，使其官方发展援助的比例于 2012 年达到占其国内生产总值（PIB）0.7% 的目标，作为过渡阶段，2007 年达到 0.5%。2001 年至 2005 年间，法国官方发展援助已经由 0.32% 增加到 0.45%，2006 年预计达到 0.47%。这使得法国继美国和日本之后成为世界第三大双边捐赠国。另外，法国最初是倡导增加官方发展援助的重要提案国：设立机票税。很少几个国家，包括法国在内，从今年起开始实行。

第 25 项建议

对少数群体的法律承认

44. 《法国宪法》规定，民族是由法律上平等的个人组成的：“法国是一个不可分割的、非宗教的、民主的和社会的共和国。她确保全体公民，不分出身、种族或宗教，在法律面前一律平等。”（《宪法》第 2 条）。法国的观点意味着不承认少数群体作为集体权利所有人，但这一观点并不禁止在公共空间存在不同的示威和言论自由。

45. 另外，法国的观点并不阻止建立在系统和先进的调查基础上的社会、教育和文化政策致力于反对一切形式歧视的斗争，以及对弱势群体的定向支持。法国在 2005 年 2 月向消除种族歧视委员会（CERD）提供的最新报告中，已就这些政策作了详细说明。

46. 法国关于民族的概念也不妨碍法国尽力尊重当地社群特征，特别是在共同体成员国海外省和地区（DOM/ROM）以及外国人群体。事实上，法国观点并不排斥海外当地居民有权与其群体其他成员共同享有

他们自己的文化生活，信奉自己的宗教并参加其仪式，或者使用自己的语言。法国特别注重通过法定途径考虑当地社群特征，因此，在共同体成员国海外省和地区（DOM/ROM）以及外国人群体，已经在编成法典的民法与当地口头传统习惯之间建立了独特的共处体系，这些体系在特定的层次上管理社会组织，并通过法律原则解决它们的争端。

47. 人权是法国最明确支持承认海外当地居民的领域，并将此载入《宪法》第 75 条，该条规定“不具备普通法民事身份的共和国公民（仅在第 34 条引用），只要他们不放弃，就可以保留他们的人权法”。人权法的概念表明个人服从本地法的人权法，而不是普通法。具体说来，这个二元性表现为存在两种身份，在如今的新喀里多尼亚、瓦利斯群岛和富图纳群岛、马约特岛，仍然实行这样的双重身份。

48. 如果说本地和当地社区法的概念不同于法国法律的话，那么，国家还是从很久以来就将当地居民的知识与社区的习惯和做法融合在一起。例如，在保护生物多样性政策方面就是这样做的。实际上，《生物多样性公约》第 8 条 j 款承认本地和当地社区在保护和可持续利用生物多样性方面所作的贡献，如今，2000 年 12 月 13 日关于海外省指导意见的第 2000-1207 号法令（第 33 条）已经将这些内容几乎全文照搬到国家实在法中。

第 26 项建议

保护区域性和少数民族文化和语言；利用这些语言进行教学

49. 自 1980 年代以来，法国就将这两个令人关注的主题纳入其以专断方式推行的政策中。许多专用于区域性文化的博物馆和文化中心纷纷建立起来；除了由当地行政区域资助举办的以外，文化和通信部资助举办的文化节大多以宏扬这些遗产为主题。在文化部指导下从 1980 年代起建立的人种学遗产理事会和委员会的任务是，切实保护本地文化认同/身份的原创成分，为协调法国本土和海外省全部领土上人种学研究政策做出贡献。另一方面，政府资助许多关于区域性语言和当地习俗的研究项目，并为它们的出版提供帮助。最后，2000 年 12 月 13 日关于海外省指导意见的法令，包含几项促进共同体成员国海外省（DOM）区域性语言和文化的措施，并在其第 34 条中规定，在海外省使用的区域性语言，是整个民族语言遗产的一部分。

50. 在教育系统内，区域性和少数民族语言已经成为选科教学的课目，以及初等和中等教育专门招生考试的科目。这种情况主要涉及巴斯克语、布列塔尼语、加泰罗尼亚语、科西嘉语和法国本土的奥克语、克里奥尔语、塔希提语以及海外省美拉尼西亚语等语言。许多本地语言，主要是某些美洲印第安人的语言，已经成为一些学校内部试验教学和行动的对象。某些签约私立学校推荐强化语言教学，包括某些移民使用的几门外语。在 2005 年 2 月向消除种族歧视委员会（CERD）提交的上述报告中，已就各个不同的主题提供了详细信息。

第 27 项建议

法定最低结婚年龄

51. 2006 年 4 月 4 日关于加强预防和打击配偶间以及针对未成年人暴力行为的第 2006-399 号法令第 1 条，圆满答复了委员会关于将女性最低法定结婚年龄定为 18 岁的明智建议，从而结束了今天难以接受的一种不平等现象。新的《民法》第 144 条今后规定，“在年满 18 周岁之前，男女不得结婚”。《民法》的这条规定理所当然地在全部法国领土上施行，包括整个共同体成员国海外省和地区（DOM/ROM）以及外国人群体。

第 28 项建议

关于解决工作无保障/不安全问题政策

52. 这个主题需要展开作重要说明，这些说明见本报告第 2 部分。

第 29 项建议

关于工会的“代表性”和“自由度”

53. 法国工会化比例极低的特定形势，令人感受到在某些部门建立非独立于雇主工会的压力，并促进确定特定代表性的标准，限定 5 个工会联合会有权参与某些选举，当选后有权参与一些共同管理机构，主要是司法方面或保护与保险机构。不过，如同《宪法》所保证的那样，工会自由度仍然是全面的。

a) 代表性的标准

54. 只有当代表性受到质疑时，才会实行代表性的标准。法律上的代表性可以不容否认地推定或证实，目前正在就此开展一场辩论，以便确定一些可能发生的变化。

- 不容否认的推定代表性

55. 法律上的代表性来自 1966 年 3 月 31 日关于确定应邀参与讨论和谈判关于工作的劳资协议的组织的法令。该法令指定了以下 5 个工会，作为国家级法律上的代表：la CGT、la CFDT、la CGT-FO 和 la CFTC 代表整个专业类，而 la CFE-CGC 代表所有干部。这些雇员工会组织为此享有不容否认的推定代表性。

56. 1968 年 12 月 27 日关于工会分部的法令，赋予国家级代表组织的分支组织企业级不容否认的推定代表性（根据《劳动法》第 L.412-4 条第 2 款规定）。1971 年 7 月 13 日关于改革劳资协议法的法律将该推定代表性扩大到签署劳资协议（根据《劳动法》第 L.132-2 条规定），职业选举时法律上的代表性也实行这项原则（根据《劳动法》第 L.423-2 条和第 L.433-2 条规定）。

57. 关于雇主组织的代表性，在实践中，一种推定代表性存在于国家集体谈判委员会所代表的那些雇主组织，即使它在法律上并未建立。这种推定代表性来自 1997 年 1 月 30 日第 97-80 号法令，成文于《劳动法》第 R.136-3 条，它规定了雇员在国家集体谈判委员会、法国企业运动、中小企业总联合会、手工业同业联合会和 UNAPL 中的代表性。

- 证实的代表性

58. 如果其代表性受到质疑，工会可以向企业级或部门级提交其代表性证明。

59. 在企业这一级，自认为具有代表性的工会可以照此行事，主要是建立一个工会分支机构，指定一个工会代表，介入行业选举的筹备工作，推荐第一轮候选人，并参加必须进行的年度谈判。

60. 雇主及其他在企业设有代表的工会组织，没有资格评价这一代表性，但可在评判者面前对这一代表性提出质疑。在此背景下，为了使其具有代表性的工会组织的特性得到承认，工会必须提供它在企业收集到的证据，引证法律（《劳动法》第 L.133-2 条）和法律原则所指出的标准。1950 年 2 月 11 日关于劳资协议和劳资纠纷解决程序的法律中规定的法定标准涉及：编制员额、独立性、会费、工会的经验和资历、以及被德军占领时期的爱国主义态度（这后一条标准已经废弃不用）。法律原则补充了积极性、公众的兴趣以及影响力等标准。这些标准并不合并使用。

61. 在分支机构这一级，公认的原则是，每个应邀参与劳资谈判的工会相互接受的原则。只有当某个或全部与会工会相互反对其代表特性时，或者当某个工会要求参加谈判时，才需要确定哪些工会有权参与谈判。在这一确定的背景下，只有劳动事务部才有权确定哪个或哪些组织出任分支一级的代表（《劳动法》第 L.133-3 条）。代表性的评价标准与评判者审议企业一级的标准相同。

- 正在进行的辩论

62. 几年来，法规正在就代表性标准的改革以及这种改革的方式和内容进行一场辩论。2006 年 5 月提交总理的关于代表性和工会资金拨款问题的最新 Hadas-Lebel 报告，注意到法国的形势，并对有关行业组织和工会代表性的变革方案提出了建议。该报告主要探索建立在选举结果（劳资调解委员选举、人事代表选举、分支机构代表性选举）基础上的评价途径。该报告目前已经提交经济及社会理事会，2006 年底可望得到其审议意见。

b) 尊重工会自由

63. 《宪法》保障工会自由和从事工会活动的权利（1946 年 10 月 27 日颁布的《宪法》“前言”第 6 段，以及 1958 年 10 月 4 日颁布的《宪法》“参考文献”）。《宪法》“前言”规定，任何人均可通过工会行动保护其权益，并加入他所选择的工会。

64. 《劳动法》第 L.410-1 条至第 L.413-2 条中关于工会权利的规定如下：

- 只要遵守坚持其宗旨和注册条件的法定条件，均可自由成立工会。

- 工会的惟一宗旨是，调查研究和保障其章程所涉及的人员之集体和个人的权利以及物质和精神权益（《劳动法》第 L.411-1 条）。

- 从事同一职业、类似或相关职业、协助/促成部署确定的产品，或者从事同一自由职业的人员，可以自由成立工会或行业协会（《劳动法》第 L.411-2 条）。一切行业工会的创始人，必须登记工会章程及负责管理或领导人员的姓名，无论以任何身份均可（《劳动法》第 L.411-3 条）。

- 任何人均可加入他所选择的工会（《劳动法》第 L.411-5 条）。这同样意味着所有工会会员可以在任何时候自由地退出其工会，而不受另外规定的约束（《劳动法》第 L.411-8 条）。工会只有三种解散方式：自愿解散、法定解散和法院判决的解散（《劳动法》第 L.411-9 条）。

- 最后，行使工会权利在所有企业均得到承认（《劳动法》第 L.412-1 条），《劳动法》禁止企业领导人（《劳动法》第 L.412-2 条）以一般意义上从事工会活动或属于某个工会为由（《劳动法》第 L.122-45 条），采取任何形式的工会歧视。

65. 用于保障工会自由的所有这些规定，毫无例外地适用于一切依法成立的工会组织。因此，一切新的、小型工会原则上均可自由地从事其活动。只有在受到质疑的情况下，他们才必须证实其代表性，以便使其活动合法化。

66. 因此，代表性的先行标准尽管不太完善，依然有助于客观地确定这些工会能否合法地担保他们本应有权代表的工作集体。所以，实行代表性的标准，并不影响一切新的、小型工会自由地开展其各项活动。

第 30 项建议

批准《国际劳工组织第 117 号社会政策（基本宗旨和准则）公约》和《第 174 号防止重大工业事故公约》

- 《国际劳工组织第 174 号防止重大工业事故公约》

67. 2003 年 7 月 30 日颁布的关于预防技术和自然灾害以及弥补损失的第 2003-699 号法令的条款，有助于满足国际劳工组织第 174 号防止重大工业事故公约的要求。与另外 4 个国际劳动公约（第 173 号、第 176 号、第 184 号和第 181 号公约）相同，该公约正处于批准过程之中。外交部法律司已经开始行动起来，但相关法定程序，主要是要求行政法院事先实行法律占有，还需要一定的时日。

- 《第 117 号社会政策（基本宗旨和准则）公约》

68. 在我们看来，批准《第 117 号社会政策（基本宗旨和准则）公约》的时机尚不成熟。实际上，即使该条约中涉及的条款内容一般不致引起反对，但其大多数条款内容完全陈旧过时或不适合，因为它们所涉及的局面如今已经全部消失或者部分消失。

69. 对该公约的审议表明，由于以下原因，该公约已不再适应形势需要：制订该公约的目的和日期以及通过日期（1962 年——至今已有 44 年）；相关居民生活模式的变化；1950 和 1960 年代的农村社会；各项建议已经过时；形式已经过时。

a) 制订该公约的目的和日期以及通过日期 (1962 年)

70. 该公约所包含的各项建议旨在修订关于 1947 年社会政策的公约，这些建议涉及“非宗主国领土”，以便今后接替它们的独立国家继续执行这一政策，如同“前言”所明确的那样。该公约对应于一个以非殖民化为标志的历史时期。当新兴独立国家采取基本社会准则和目标时，这一点似乎是很重要的。该公约还假定可能发生大规模人口流动（主要在新兴独立国家地区内部）。尽管存在这些特定情况，1962 年人们还是认为，涉及社会政策基本准则的这些建议，有必要成为一项国际公约的内容。

b) 相关居民生活模式的变化：1950 和 1960 年代的农村社会

71. 一般说来，该公约优先针对那些农村人口和农业活动占多数地位的国家。它主要涉及“耕作者”和农村劳动者的工作条件，其条款已经不再真正适应我们国家的实际情况：

“必须通过实行相应的法律，对土地的产权和使用情况进行监控，同时兼顾传统法”（第 4 条）；

“将采取各种切实可行的措施，保护雇员和独立生产者免受重利盘剥……”（第 13 条）；

“必须监控租地和劳动条件，以确保佃农和农业劳动者享有尽可能高的生活水准，并从收成或售价的提高中获取一份公正的收益”（第 4 条）。

c) 各项建议已经过时

72. 该公约包含一些与目前工薪阶层的社会背景不相适应的建议和关注重点。可以列举以下几例：

- 第 11 条第 2 款：“正常情况下，只用法币/本位货币支付薪金”；

- 第 11 条第 3 款：“正常情况下，只向劳动者本人支付薪金”；

- 第 11 条第 4 款：“禁止部分或全部用酒精或酒精饮料抵偿劳动者付出劳务的应得薪金”；

- 第 11 条第 5 款：“不得在饮料店或销售商店支付薪金，除非是向这些场所的雇用劳动者支付薪金”。

d) 形式已经废弃不用

73. 该公约中所使用的词汇似乎已经废弃不用。即使某些术语看起来可能仍然恰当，但今天已不再使用。例如，列举各种歧视以“肤色”为由。“前言”中使用的“公共教育”一词，无疑必须用“教育和培训”来代替。

74. 综上所述，这就是为什么法国和大多数欧洲国家没有批准《第 117 号社会政策（基本宗旨和准则）公约》的理由。

第 31 项建议

关于“无家可归者”现象

75. 这种现象是，至少部分是，工作不稳定的后果之一，以及惩治排斥现象的政策所遇到的限制之一。本报告的第 2 部分将展开叙述这个主题。

第 32 项建议

关于法国在布雷顿森林机构董事会中的作用

76. 法国将促进将人权置于其整体国际政策的首要位置，作为国际货币基金组织和世界银行理事会的成员，她在执行其使命时，时刻想到这些机构在该领域能够发挥的杠杆作用。如果说最近几年间这两个机构在政策方面发生了一些变化——表现出更加关注尊重人权，其中一部分不可忽视的因素是受到某个国家的影响，这个国家是第一批提请人们注意关于弱势群体享受权利，特别是经济、社会和文化权利结构调整计划后果的国家之一。

77. 2001 年，法国国际合作最高理事会有幸与联合国经济、社会和文化权利委员会共同举办了关于国际经济金融机构在尊重权利方面所负责任的研讨会，其结果是稍微提醒了这些机构更加关注这个主题。人们可以发现，世界银行此后启动了商业伙伴发展计划，目的在于促进各个企业、国家和非政府组织（ONG）之间模范合作伙伴关系，这种关系综合了发展的不同规模，其中包括人权概念上的尺度。

78. 世界银行还通过其分行——国际金融公司，制订了《厄瓜多尔原则》，该原则于 2003 年通过，一些投资银行（目前约有 30 多个）承诺遵守这些原则，并因此而更加关注生态后果，以及对人权和它们所投资的基础设施的影响。世界银行所支持的基础设施项目，由于其对附近环境，尤其是对人文环境的负面影响而经常受到指责。世界银行因此开发了一套极其严格的预先调研后果的方法。有关高水位水坝等基础设施，今后将在国际水坝委员会的严密监视下进行施工，该委员会是受世界银行资助的一个独立机构。例如，在老挝人民民主共和国修建的 Nam Teun 2 水坝，应法国的要求，所资助的援助计划将有利于地方当局落实一些旨在减少贫困的专门行动。法国特别强调必须严格跟踪检查该水坝的修建和使用情况。

79. 世界银行研究所于 2005 年发表了几份关于侵犯人权、治理不当和低速发展之间的关系的研究报告，这些报告证明，世界银行在其战略思想中逐步融入了权利的问题。

80. 最后，自 1998 年以来，法国政府每年都要发表一份报告，以便总结法国在世界银行和国际货币基金组织内的行动。该报告要提交外事委员会、有时要在公开会议上讨论，这有利于法国议员们评估法国在国际金融机构内促进人权方面的工作。

第 33 项建议

广泛传播国际经济、社会和文化权利中心的结论意见

81. 外交部的因特网网站有一个可从主页进入的“人权”栏目，介绍《经济、社会、文化权利国际公约》，并通过链接，查阅法国最近一次报告以及委员会就该报告所提出的意见和建议。

82. 委员会关于第二次定期报告的意见和建议，已经广泛传达到有关行政部门。上述答复中的几个答复证实了许多行政部门切实重视这些问题。第三次定期报告的准备工作，得到国家人权咨询委员会的密切配合，对于提交条约机构的所有报告来说，这已成为一项严格的惯例。委员会中的国际小组委员会召开了几次会议，就该报告可能遵循的方针与行政当局交换了意见；与该小组委员会还就本报告所反映的各项建议进行了磋商，2006年12月18日，该小组委员会与其他几个小组委员会召开了一次联席会议。

第 2 部分：

法国关于治理工作不稳定与社会排斥现象的斗争，特别是解决青年人 和“无家可归者”特殊困难的问题

83. 经济、社会和文化权利委员会在 2001 年对法国第二次定期报告进行审议后，对法国政府提出了三项建议，都是涉及治理社会排斥及与工作不稳定作斗争等最严重局势问题：

第 21 项建议：希望提供下列资料：执行打击社会排斥现象的框架法律的结果；

第 28 项建议：建议采取紧急措施，解决工作无保障/不安全问题，以及与此工作无保障/不安全问题有关的自杀等严重问题。

第 31 项建议：除了开展帮助无家可归者的运动外，尤其是严冬岁月，希望提请居民特别关注这一现象，并制定解决该问题的措施，不仅仅采取一些紧急措施，而要从结构上彻底解决。

84. 这三项建议涉及工业化国家尤其是欧洲许多社会今天所遇到的既根本又复杂的主题。这些主题是法国政府关注的中心问题，法国政府已就每个主题制定了共同协商和武断的政策，以求应对这些主题所代表的社会的挑战。

85. 本定期报告的第 2 部分相继描述法国社会排斥现象与工作不稳定的特点，人们可以识别的原因，以及法国政府为解决这些问题所采取的各项政策。结论部分对初步成果作了介绍，这些成果可以与最新的公共倡议一一对照比较。

一、对法国工作不稳定和排斥现象的描述

86. 自 1970 年代以来，法国工作不稳定与排斥现象不断增加。尽管采取了各项定期修改的应对政策，这些现象依然存在，并继续影响着为数不少的法国人。如果说穷人的数目相对稳定的话，但是贫富差距在扩大，而贫困人口长期停留在贫穷状态。⁴易受失业和工作不稳定伤害的弱点，首先影响的是青年人、单亲家庭、单身妇女和日趋衰老的人、5 种可视为相同的社会阶层，但他们之间存在一些相互联系的、有待从同一个排斥动力开始的共同因素。

87. 如今，几种征兆标志着在法国存在着严重的工作不稳定现象。我们可以在此列举 6 种征兆，以便毫不客气地总结这一局势，并从中得出其复杂性：(A) 不平等现象加剧；(B) 领取最低社会补助人员的数量和条件；(C) “贫困劳动者”现象的发展；(D) 某些弱势群体，特别是青年人、妇女和来自某些国家的外籍新移民；(E) 住房困难户；(F) 无家可归现象的发展。

⁴ 2005 年天主教圣事/救济报告。

A. 不平等现象加剧

88. 要想了解贫穷和工作不稳定，必须测定/度量一个发达社会内部不平等现象的变化程度。这些不平等体现在许多方面。

89. 首先是收入不平等。即使 1996 年至 2004 年间，这些不平等在法国变化不大，但它们起到了一种意味深长的作用。就业、收入和社会融合理事会（CERCS）2006 年 11 月发表的报告明确指出，2005 年，居民中最富有的十分之一的人的收入比最贫穷的十分之一的人的收入高三倍，而这两种人的收入增长高于其他人的收入增长：最贫穷的人与中产阶级的收入差距在减小，但最富有的人与其他所有阶层的收入差距在扩大。更确切地说，根据不同的社会职业阶层，收入不平等的状况随着所受培训程度、年龄和工作地点而变化。在这一方面，相对他们的人数在总人口中的比例，农耕者和无专业资格工人在最贫穷的十分之一人口当中所占比例最大。受教育程度较低/文凭最少的个人（他们在最贫穷的十分之一人口当中所占比例为 61.8%，而他们在总人口中的比例为 40.6%），30 岁以下的青年人（他们在最贫穷的十分之一人口中所占比例为 10%，而他们在总人口中的比例为 8.2%），以及在市区以外生活的个人（他们在最贫穷的十分之一人口中所占比例为 29.5%，而他们在总人口中的比例为 24.1%），⁵都是这样。

90. 较之收入来说，遗产（金融和房地产）的问题更集中，它代表着一个更重要的不平等来源。事实上，根据就业、收入和社会融合理事会（CERCS）的同一份报告，10%最富有的家庭大约拥有全国遗产的一半（46%），他们之间 1%最富者占有全国遗产的 13%，而 50%不太富裕的家庭仅分享全国遗产的 7%。

91. 自 2004 年起，借助“不平等与贫穷晴雨表”（bip 40）可以观察干部与工人之间、青年人与老年人之间的失业率差距，这些差距重新开始加剧，并伴随着享受最低社会补助人数的膨胀。在失业人员中，34%属于长期失业，工人失业率比干部失业率高三倍（2003 年）。最后，在医疗卫生方面，不平等现象也是显而易见的，2003 年，工人与干部之间的寿命差距达 8.3 岁。

92. 在地域方面也存在不平等现象。事实上，人们可以观察到，生活在法国“北部新月形地带”（从滨海塞纳省至阿登省）和地中海周围地区的居民，其生活在贫困线以下的人口比例普遍较高。在海外省、地区和地方行政区域（DOM、ROM 和 COM），居民在许多领域，特别是就业、教育和医疗卫生方面遇到的困难更大。例如，在几个海外省、地区和地方行政区域（DOM、ROM 和 COM），享受收入补助的人数远远多于宗主国受益人数。⁶在城市中，不平等现象更为明显：生活在贫困线以下的家庭当中，有 21%居住在城市敏感地区（ZUS），大约是平均贫困率⁷的两倍。

⁵ 就业、收入和社会融合理事会（CERCS）2006 年 11 月发表的报告，题为“过渡时期的法国：1993-2005 年”。

⁶ 经济及社会理事会，Dider Robert 《所有人享有人人享有的权利》，2003 年。

⁷ 第二个全国社会包容问题行动计划（PNAI），2003-2005 年，《法国报告》。

93. 将近 35%的法国人感受到社会不公正现象⁸趋于增长。所有这些因素导致感觉工作不稳定在上升。2005年，93%的被调查者宣称个人受到贫穷的干扰，而 90%的被调查者为失业所困惑，82%的受访者感觉年内贫穷现象在加剧。这个比例比 2002 年提高了 14%。人们列举的贫穷的首要原因是超负债（79%），其次是缺少工作（57%）。⁹

B. 最低社会补助的重要性的标准

94. 在一个以众多公共团结互助机构为标志的社会里，从享受最低社会补助人数的变化中，可以在某种程度上衡量一部分法国人口的贫困化。

95. 截止 2004 年 12 月 31 日，共有 340 万人领取 9 种最低社会补助当中的一种补助或团结互助补助（在海外省实行的特定措施）。¹⁰最主要、最具代表性的补助有：收入补助、单亲津贴和残疾成人津贴。

96. 1988 年建立的收入补助，保证年满 25 岁以上或抚养 1 或多名子女的一切人士享有最低收入。它是通过规定的途径，根据家庭的构成和抚养人数来确定的。其数额由法令确定，每年根据物价变化修订一次。¹¹建立这项补助的目的在于为那些缺少正当收入、被排除在社会保险机构之外、在就业日益困难的社会里很难进行社会安置的人员提供帮助。截止 2006 年 3 月 31 日，领取收入补助的人数达到 1 276 800 人，¹²前几年的增长方式特别令人关注：如果说 2002 年这些人数只增加了 1.3%，2003 年则增加了 5%，而在 2004 年增加了 8.5%。¹³2005 年的增速虽然有所降低，但仍然保持了持续增长的势头，在 2004 年 9 月至 2005 年 9 月期间达到了 6.2%。

97. 不过，最好还是缓和一下这个记录的影响，应该指出，这些人数的增加，部分原因是，为了激励申请失业补助者采取更加积极的态度去寻找工作，决定实行更严格的失业补偿条件。实际上，自 2003 年初以来，对于从这个时期起进入失业行列的为数众多的人来说，失业补偿期限缩短，申请失业补偿的条件更加严格。未得到补偿的求职者人数在增加，2004 年经常达到 9%，¹⁴因此出现了领取收入补助的人数以算术级数增长。2005 年底，40%的求职者成为领取收入补助者，约有 50 万人，而他们之中的 120 万人既不领取补偿，也不享受团结互助总体补助。

98. 同时，领取单亲津贴和残疾成人津贴人数的大量增加，有利于安抚处于特别弱勢的群体。单亲津贴以收入为条件发给无配偶独自抚养子女的人士。这项津贴由国家在有限的期限内发放。自建立以来，领取这项津

⁸ 家庭、脆弱性、贫穷委员会 2005 年 4 月报告所引用的《欧洲晴雨表》（S.Paugam），第 106 页。

⁹ 家庭、脆弱性、贫穷委员会 2005 年 4 月报告所引用的 BVA 民意测验结果，第 106 页。

¹⁰ DREES，《调查研究和结果》第 447 期，《2004 年社会最低补助和津贴》，2005 年 11 月。

¹¹ 2003 年 12 月 18 日第 2003-1200 号法令第 L262-2 条，2003 年 12 月 19 日《政府公报》第 1 条（2004 年 1 月 1 日生效）。

¹² CNAF-DSER-DREES-DARES。

¹³ 贫困和被社会排斥问题国家观察社 2005/2006 年度报告，作者 Jean-Louis BORLOO 和 Catherine VAUTRIN，第 22 页。

¹⁴ 贫困和被社会排斥问题国家观察社 2005/2006 年度报告，作者 BORLOO/ VAUTRIN，第 23 页。

贴的人数持续增加。截止 2004 年 12 月 31 日,共有 175 600 人领取这项津贴,较之前一年增加了 3.3%。¹⁵1994 至 2003 年间,领取收入补助的单亲家庭数目也大量增加,增加比例为 53% (2003 年惠及 259 900 户单亲家庭),而享受收入补助的总人数只增加了 26%。¹⁶这个事实表明单亲家庭越来越多,而他们的收入不足以供给其子女的需要。

99. 自 1990 年代以来,领取残疾成人津贴的人数同样在稳定增加。这项由国家资助的津贴,发给既不能享受养老金、又无法靠工伤事故年金生活的残疾人。其数额每年调整一次。至 2005 年 7 月 1 日,全额残疾成人津贴金额达到每月 599.49 欧元 (该金额可能增加到总额为每月 766 欧元)。2004 年,领取残疾成人津贴的人数增加了 2.5%,年底达到 760 100 人。¹⁷这一增长相当于 2001 至 2003 年间的平均增长率,体现了残疾人安置工作的特殊困难,由于推荐给他们的工作技术含量不高、报酬较低,这也增大了他们所遭遇的工作不稳定。63.2%的领取残疾成人津贴的人享受全额津贴,这也证明多数当事人缺少自有收入。

100. 不断增长的社会最低补助的使用,说明援助机制的使用在增加,也揭示法国社会发生了重大变化。如果说这种使用并未导致缺少金钱的贫穷人数匀称地增加,因为它说明用援助收入部分地替换了其他收入 (失业补偿),但它暗示低收入群体的形势在 2003 至 2005 年间部分地恶化,而且,由于它们的存在,贫穷和工作不稳定的形势也更加严重。

C. “贫困劳动者”现象的形成与发展

101. 主要从 2002 年以来观察到的第三个现实是,就业方面贫穷的发展,也就是说“贫困劳动者”现象的发展。

102. 这个概念具有矛盾形容法的状况:“就业”和“贫穷”这两个术语,在欧洲社会似乎是二律背反的。“就业”意味着当事人拥有财政收入的局面,可以赖以长期平安地生活。“贫穷”通常等同于非就业人口和退休者。这种刻板的领会和认识延误了组织对领取某些最低社会补助情况的随机应变,推迟了制定解决问题的相关政策。

103. 这是因为,如今的工作似乎并不能始终保证当事人免受贫穷的折磨。“贫困劳动者”是实际存在的,他在工作,但不能因此获得足够的收入来保证他的家人享有高于贫困线的生活水准,贫困线是按中位数收入的 50%或 60%确定的。¹⁸2004 年,中位数收入达到每月 1 320 欧元,按 50%确定的贫困线标准为每月 657 欧元,按 60%确定的贫困线标准为每月 788 欧元,据此推算,符合每月收入 657 欧元标准的穷人有 360 万人,符合每月收入 788 欧元标准的穷人有 680 万人。¹⁹受贫困影响的主要是青年人、孤独群体和单亲家庭。2001 年,

¹⁵ DREES,《调查研究和结果》第 447 期,《2004 年社会最低补助领取人的情况》,2005 年 11 月。

¹⁶ 家庭津贴国家银行统计司电子出版物《调查与研究》2005 年 1 月第 33 期。

¹⁷ DREES,《调查研究和结果》第 447 期,同上。

¹⁸ 关于贫困和社会排斥现象的第四次国家报告。

¹⁹ 就业、收入和社会融合理事会 (CERCS) 2006 年 11 月发表的报告,题为“过渡时期的法国:1993-2005 年”。

在这些穷人中，按照上述两种贫困线标准，分别有 99 万或 197 万贫困劳动者。²⁰另外，在 1993 至 2005 年间，如果说每个家庭平均可支配毛收入增加了 1.7%，但购买力却与之相反，处于萧条状态，这种现象加剧了工作贫困的感受。²¹

104. 从劳动市场方面来看，这种局面涉及几种可能的情况：工作周期与失业的交替，低报酬的部分时间制工作，或者领取各行业与指数挂钩的保证最低工资的全日制工作。

105. 工作贫困是由几个相关因素决定的。劳动者的贫困风险首先决定于**劳动市场的态势**，15 年来，这种态势发生了重大变化，影响着就业和报酬条件。²²各个企业对灵活性的追求，激励着企业让劳动力“适应”他们的要求，按眼前的行市进行评价，向求职者推荐不能满足其家人基本需要水准的劳动合同（例如，报酬极低、部分时间或短期工作），使求职者进入一个逐渐贫困化的过程。

106. **家庭组成**的变化是导致工作贫困局面的第二个因素：单亲家庭和人口多的大家庭特别容易导致工作贫困；反之，有两份收入或抚养子女少的家庭则不易出现工作贫困局面。而最近几年来，法国单亲家庭的数目在急剧增加。

107. **受教育水平**是决定工作贫困的第三个因素：34%的“贫困劳动者”没有文凭。然而，文凭并不能保证免受工作不稳定的折磨：实际上，1997 至 2001 年间，在“贫困劳动者”当中，高等学校毕业生所占的份额已由 7%上升到 9%。2001 年，三分之一的“贫困劳动者”是工人（33%），而在 1997 年，“贫困劳动者”中的工人比例仅为 29%。²³如果说自 2005 年底以来失业率有所下降，但人们注意到，充分就业的趋势可能成为工作不稳定的同义词。如今的充分就业不能再与“光荣的三十年”（第二次世界大战后的重建年代）的充分就业同日而语。由于劳动市场日益增大的灵活性，现在充分就业的特点是：合同多样化，变化无常，工作时间为部分时间制。

108. 最后，有必要指出的是，在经受一个或长或短的失业时期之后**重新工作时**，对工作贫困现象的**感受**更加深刻。失去与社会最低补助领取者身份相关的各项权利（例如，税收优惠，某些服务的特殊收费标准，优惠入住廉租公寓），导致开支增加，而劳动者往往对这些因素欠考虑。

109. 因此，工作不稳定与活动之间的关系变得相当复杂，就业不再永远是预防不稳定性的保障。

²⁰ 家庭、脆弱性、贫穷委员会 2005 年 4 月报告，第 26 页。

²¹ 关于就业和收入的会议：框架元素/成分，战略分析中心，2006 年 12 月 14 日。

²² 贫困和被社会排斥问题国家观察社 2005/2006 年度报告，第 66 页。

²³ 家庭、脆弱性、贫穷委员会 2005 年 4 月报告，第 27 页。

D. 失业，尤其是青年人失业

110. 自 1998 年以来，法国交替出现失业局势减少和加剧的时期。直到 2003 年，失业才趋向稳定，间或略有下降，这是国家经济恢复增长，以及制止失业措施的结果。自 2003 年初以后，失业形势恶化，达到占就业人口将近 10% 的水平。自从 2006 年初以来，法国形势的特点是，失业人数下降，9 月失业率占就业人口 9%。

111. 对最容易遭受失业的群体的识别，有助于从失业方面理解法国社会如今所具有的各种形式的工作不稳定。

112. 失业首先影响的是青年人：未上学的 18-29 岁青年人当中，失业的占 22%，这个比例比全国平均失业率高出 2 倍。须知没有子女的青年人在 26 岁之前没有资格领取最低社会补助。由于没有工作，他们当中的许多人伴随着贫穷开始了成年人的生活。过去，从上学到工作，曾经是个短暂的过渡时期；而今则成了一个漫长的过程，其间还夹杂着许多变化无常的因素，穿插着实习或临时工作。实际上，如果说大多数年轻人签订了不定期就业合同的话，那么他们当中从事临时工作的人则占 21%。²⁴

113. 自 1998 年以来，如果说政府表达了促进青年人职业安置的决心，而青年人则长期被置于社会政策的间隙中，被家庭政策所遗忘，被再分配政策所忽略。当家庭拥有年幼的子女时，家庭会得到援助；而当子女长大成人时，家庭可支配的“转账收入”在减少，这些子女却依然由父母负担，与父母住在一起，因为他们经常遇到住房问题。

114. 这种变化也是源自学习期限的总体延长。在法国，对于青年人（所希望的）社会和职业安置来说，文凭被视为是一种不可缺少的价值。虽说一纸高等文凭不是一份稳定工作的保证，但它可确保较少的失业风险。拥有中学毕业文凭+2 年（bac+2）的青年人当中，68% 的人签有不定期就业合同，而无文凭的人仅占 43%。²⁵如今，年轻毕业生的职业安置更加困难了，因为第三阶段（相当于博士预备资格和博士学位）的毕业生中，已有 40% 的人只能从一份临时工作干起。而在无文凭的人当中，这样干的人占 63%，这种迹象表明人们保持了对初始培训的兴趣。²⁶

115. 事实上，没有文凭的青年人遇到的困难更大。某些提供给毕业生的临时就业合同，实际上是试用期，可以作为迈向可持续就业的跳板。而对于文凭较低或没有文凭的人来说，这些相同的合同标志着对可持续就业的不安全感，特别是只向他们推荐定期合同时。

²⁴ 不平等观察站，2006 年 2 月，《就业：青年人处于不稳定状态》。

²⁵ 同上。

²⁶ 同上。

116. 青年人失业的另一个特点是失业集中在城市敏感地区（ZUS）。生活在城市敏感地区（ZUS）的青年人当中，40%的人遭受失业，其失业率比总体失业率高出4倍，而且他们享受的安置机构更少。²⁷除了年龄差距外，还要加上与居住地点相关的差距。²⁸

117. 这种差别是由城市隔离效应所引起的。自1980年代开始，由于中产阶级大量从贫穷高度密集的外围“市区”撤出，这里越来越成为社会困难集中、经济吸引力低下的地区。今天，这里的居民在寻找工作方面遇到了很大的困难。我们将在下文继续说明。

E. 获取住房的困难

118. 法国目前所遇到的“住房危机”与第二次世界大战后出现的住房危机大不相同。其主要特点是：住房供求不相适应，房租急剧高涨。最近十几年来，日益增长的经济活动高度集中于大都市，引发了地皮价格的过度膨胀（有时年上涨率高于10%），这也加剧了低收入家庭生活的不稳定性。负有法定责任修建社会住房的公共团体，面对建筑地价爆炸式飞涨也显得束手无策，因为他们的建筑预算已经是债台高筑。

119. 这一住房危机包含几个方面：社会住房数量不足，“居住条件太差”和住房卫生不达标。

120. 截止2004年1月1日，²⁹法国共有社会住房4 258 362套（间）。在法国生活的全部家庭中，17.6%租住社会住房。在移民家庭中，这个比例更高：他们当中30.1%的家庭使用社会住房。³⁰国家统计局和经济研究所2002年关于住房问题的调查估计，每年未能满足的社会住房申请数达130万。而每年可支配的住房供应量仅有433 000套（间）（2004年）。换句话说，每年只能满足三分之一的需求。未来五年内财政拨款的建筑和改建调整计划虽然比较宏伟，达到80万套（间）住房，仍然不足以填补短缺数量。根据阿贝·皮埃尔基金会（la Fondation Abbé Pierre）的估计，国家、地方行政区域和社会合作伙伴将按国内生产总值（PIB）的1.95%比例，共同投资修建社会住房；相对于2000年的比例（2.07%），该比例有所下降，其原因是其他相关种类的社会开支在增加。³¹

121. 2001年“居住条件太差”的法国人共有大约300万人。³²这主要涉及那些被迫满足于面积小、不舒适的住房的贫困家庭，因为他们的收入低，加上他们领取的各项社会补助，仍然入不敷出。越来越多的家庭转而向他们的亲人借宿：2002年，大约有100万人处于这样的状况，比1996年多了5万人，其中15万至30万人处于非常不稳定的境地。³³第二次世界大战结束后，1948年法令的条款冻结了房租的价格，许多清贫家庭

²⁷ 《就业知识》，《从学校到就业：在城市敏感地区（ZUS）是怎样的一条路？》，2004年12月，第10期。

²⁸ 不平等观察站，2005年11月，《所谓敏感市区内的失业现象》。

²⁹ 设备部，SG—DAEI SESP-EPLS，2004年1月。

³⁰ 弱势群体住房高级委员会第七次报告，2001年。

³¹ 阿贝·皮埃尔基金会（la Fondation Abbé Pierre）第十次年度报告，《法国居住条件太差的状况》，2005年2月。

³² 不平等观察站，2006年2月7日，《2006年居住条件太差的状况》。

³³ 阿贝·皮埃尔基金会（la Fondation Abbé Pierre）第十一次年度报告，《法国居住条件太差的状况》，2006年。

得以在房租变得十分昂贵的街区维持下来，随着受益人的逝世或搬到“退休人员之家”，这里实际上已经成为不能居住的房屋。今后，住房预算占清贫家庭收入的很大一部分，尽管存在公共补助（目前有 600 万家庭领取住房个性化补助——APL）。根据一项调查研究，³⁴“自 1970 年代以来，穷困人口房租每平方米平均价格的上涨幅度，快于中位数收入家庭房租的上涨幅度，（……）如今，穷困家庭的房租比中产阶级家庭的房租平均高出 20%”。因此，价格的后果使得最穷困群体“望房兴叹”，住在紧急救助中心的人当中，有固定工作或不稳定工作的人占 16%。³⁵

122. 一些新的群体受到难以得到住房困境的影响，主要有职业不稳定的雇员、青年人、以及外来人口或来自移民的人口。后者遭遇到双重困难，因为他们在寻求住房时，有时也成为事实上歧视的受害者，尽管法律禁止这样做。社会排斥“街区”的出现，在“居住条件太差”阶层中加上一种空间尺度：对空间也进行了专门化处理，而这一点加剧了不稳定性和社会排斥现象。

123. 住房卫生不达标是法国住房形势方面的另一个特点，尽管最近几年来舒适条件有所改善，人住得过多的情况得到缓解。³⁶上述 1948 年法令曾经产生过至今尚未消失的重大逆反效果：由于他们的收入被冻结，房主经常拒绝对房屋进行任何修缮，包括改装卫生和安全设施，使之达到规定的标准。因此，法国可能有 40 万到 60 万套（间）卫生不达标的住房，没有其他解决办法的贫困家庭租住的带家具的旅馆和不稳定住所除外：在这些租住者当中，44%的人是单身的，40%是老年夫妇。³⁷

124. 由社会“住房危机”所引发的不稳定感受体现在以下事实上：“对于三分之一的法国人来说，没有住房就意味着贫困”。³⁸

F. “无家可归者”现象

125. 对“无家可归者”的人数特别难以估计，因为其特点是漂泊流浪、离群索居。³⁹根据其调查统计，国家统计和经济研究所认为，一个“无家可归者”，就是在一个住宿接待中心或一个未预定的住所过夜的人。在其 2001 年关于经常光顾住宿接待中心或施舍热饭菜机构的群体的调查报告中，从在一周内经常光顾这些机构的 93 000 个人中，确定了 86 000 名“无家可归者”。这个估计排除了住房困难户、不经常光顾住宿接待

³⁴ G.Fack，根据国家统计局和经济研究所，2002 年住房调查研究，家庭、脆弱性、贫穷委员会 2005 年 4 月报告所引用，第 58 页。

³⁵ 《解放》杂志/报，《耐高温和定居族：多亏了帐篷》，2006 年 8 月 8 日星期四。

³⁶ 国家统计局和经济研究所首次调查第 885 期，以及国家统计局和经济研究所结果，社会第 20 期。

³⁷ 家庭、脆弱性、贫穷委员会 2005 年 4 月报告第 63 页所引用的全国治理不合格住房中心资料。

³⁸ 家庭、脆弱性、贫穷委员会 2005 年 4 月报告第 106 页。

³⁹ CNIS，《为了更好地了解无家可归和住房排斥现象》，关于无家可归者工作小组的最终报告，1996 年第 29 期。

中心或施舍热饭菜机构的群体、以及那些居住在 2 万人口以下居民点的人。⁴⁰其他一些分析资料估计“无家可归者”的人数介于 30 万到 80 万人之间。

126. 全国“无家可归者”免费紧急电话号码 115，每年接听处理 120 万“无家可归者”，据估计其中三分之二以上的呼叫涉及申请住宿接待。在大城市里，大多数“无家可归者”相对集中，因为大都市市政规划提供一些简陋的住所，一些冬季才开放的临时住所不够用，尽管接待机构的数量大量增加。在 2002 年 4 月到 2006 年 4 月期间，在巴黎地区，接待机构由 17 211 处增加到 26 642 处，包括各种设施（紧急住宿接待，住宿和社会重新安置中心，申请避难者接待中心和旅馆客房）。⁴¹国家级接待机构大约有 95 000 处。2006-2007 年冬季计划预计再设立 4 273 处，这些接待机构届时将成为永久化机构。

127. “无家可归”局势代表着一种涉及个人整个生活的极端排斥现象。“无家可归”的身份揭示的局势大不相同。这些人往往经历了社会生活逐渐消失的变化，在此过程中，他们失去了其社会基准和规范。其他人在成为“无家可归者”（“SDF”）之前，曾遭遇过某种打击：婚姻或家庭破裂，失去了工作，健康发生意外变故等等。最常见的是那些在街上流浪期望走出困境的人。另一部分人则断然选择了在马路上漂泊，愿意承担处于社会边缘化，可以使他们避免遭受社会生活的某些限制和约束。⁴²他们既不寻求援助，也不祈望重新安置。他们处于社会边缘化是一种个人和政治行为，作为被他们所生活的社会所排斥的标志，处于多少有些诚挚的姿态，使他们回到一个困难的问题，即他们条件的这种内在化是否首先是他们受害者地位的一种象征：破产的老板自认为是缺乏理解的受害者、离婚的丈夫（或妻子）被剥夺了对子女的看护权、单身母亲、原来的囚犯、失去基准的老人等等。

128. 某些类别的人受到的影响比其他人更大。除城里男人、青年人或老年人外，还有外国人、单身妇女和单亲家庭。事实上，诸如“爱心饭店”一类的协会发现，一些带着孩子的年轻单身母亲、一些 26 岁以下无法领取最低安置补助的青年人、以及一些退休费不足以支付逐年飞涨的房租的老年人，日益经常光顾他们的机构。这些机构还发现了“无家可归者”的新趋势，他们不再是两、三人一群，而是组成 12 人以上的团伙，在团伙内部重新建立了人与人之间的关系准则和特有的规范。这些重新组合固定了社会边缘化的局势，使得负责重新安置这些人的组织的任务变得更加复杂起来。

129. 即使那些“无家可归者”宣称自愿选择流落街头，但公共权力部门不能对他们弃之不顾，因为他们经常遭受疾病的折磨。根据国家统计局和经济研究所 2001 年的一项调查，16%的“无家可归者”自称身体不好，而拥有个人住房的人当中，只有 3%的人自称身体不好。十分之一的“无家可归者”患有呼吸系统疾病、事故后遗症或其他严重疾病。这些累计的脆弱性加剧了公共政策的困难，这些政策必须将救助计划紧急行动与多维度重新安置结合起来。

⁴⁰ 国家统计局和经济研究所，《经济与统计》，第 391-392 期，《无家可归者》，2006 年 11 月。

⁴¹ 《解放》杂志/报，《耐高温和定居族：多亏了帐篷》，2006 年 8 月 8 日星期四。

⁴² 《解放》杂志/报，《为什么他们睡在室外》，作者：Nicole Maestracci（接待和重新安置协会全国联合会主席）和 Eric Pliez（曙光协会总经理），2006 年 8 月 4 日。

130. 具有戏剧性的“无家可归者”现象，这个漂泊流浪、生活在一个物质丰富社会的边缘群体，引人注目地揭示了城市社会的各种机能障碍。这面镜子有助于唤起全体人民的觉醒。2006年夏季，在巴黎，新闻界的注意力同时集中在“无家可归者”安营扎寨所引起的问题上，在塞纳河陡峭的河岸边，一个协会为他们支起了帐篷；市政府本来选择这个地点为中产阶级和穷人扩大休闲的场地，因为他们没有可能外出休假。另一方面，考虑到这些人的健康状况不佳，易于受到炎热的三伏天的袭击。在下一个冬季到来之初，问题再次被提起，一群人决定建议巴黎市民与“无家可归者”分享这些帐篷，以示团结互助，并抗议公共部门对这一问题没有做出足够的答复。这面镜子可能在集中注意力解决住宿问题方面出现变形，而所提出的问题则更加复杂得多。

二、如何解释法国工作不稳定性的持续上升

131. 发现问题以后，在说明为解决所提问题而采取的公共政策之前，有必要分析工作不稳定和社会排斥现象上升的原因，只有这样才能正确诊断，对症下药。

132. 这些原因分为：涉及整个社会的一般原因，以及属于某些类别的特定原因。

A. 国际和国内的一般原因

133. 经济全球化产生了一些不可否认的正面和负面社会效应，这里有必要对法国的情况进行观察和评论。在这种背景下，法国社会模式以及教育系统在反应和适应方面遇到了某些困难。

1. 全球化的结果

134. 在全球化时代，形形色色的外部行动者今后都将在国家经济生活中发挥作用。

135. 拥有日益增长能力的多国企业，通过集团间的交换，控制着世界贸易重要的市场份额，据估计，占世界贸易的三分之一到三分之二之间。

136. 根据里卡多定律（la loi de Ricardo），全球化安排各国之间的国际就业分配，在理论上最大限度地兼顾每个国家的相对利益。这个原则产生没人要的人或货物，并促进相对竞争性的加强。对劳动市场的影响很大，尤其是对工、农业就业影响更大，因为其产品面临的竞争越来越大。由于企业迁移的威胁，要求降低这些部门人员工资的压力也在增大。

137. 企业迁移现象在法国并不新鲜。自1980和1990年代以来，企业迁移就严重地影响着冶金、煤炭、船舶装备和纺织等工业部门，使某些地区陷入严重危机，尽管欧洲联盟对这些地区提供了转产结构性补助，仍然未能使他们走出困境：正是由于这个原因，洛林和加来海峡北部地区的失业率高于全国平均水平，尽管实施了大量人员提前退休措施。

138. 最近几年来，企业迁移正在向更大范围的部门扩展。这种现象涉及通常要求较少专业资格的那些技术含量较低的产业活动。在工业部门，继纺织和电子企业迁移后，⁴³塑料加工和冶金工业的一部分企业正在向中欧和东欧国家迁移，越来越多的企业将它们某些生产点迁往劳动力廉价的发展中国家或欧洲国家。

139. 一个新的浪潮正在威胁着：一定数量的非营利机构进入高研究水准，可能影响工业和第三产业部门，其研究的构成比例较高，直到目前一直是受到保护的。联合国贸易和发展会议（贸发会议）2005 年度报告认为，“使研究 - 发展的国际化面向发展中国家发展，是具有充分理由的”。目前已经有半数以上的多国企业将其研究-发展的一部分迁移到中国、印度或新加坡。全球化催生了一个相当复杂的经营业务地理分配模式：所有企业自行组成国际网络，在世界范围内寻找合作伙伴和转包商。⁴⁴

140. 企业迁移对经受国家和地区带来重大经济后果，通常首先造成工作岗位丢失。它经常作为长期结构性失业的一种原因，这种失业打击的是成年人和很难转换职业的受教育程度较低的人，更不必说在脆弱地区。企业迁移的另一种后果是造成各种补偿性社会补助的膨胀：提前退休费不足部分补差，各类社会补助，失业津贴等，这些补助加重了社会预算的负担，限制了公共权力部门采取更主动政策的操作余地。

141. 另一方面，工业和服务性企业的迁移造成了重大的心理效应。它加剧了就业的不安全感。根据“CSA - L'expansion - France Inter”2004 年 10 月的一项调查报告，88%的法国人认为，法国企业的迁移是一个“严重的”现象，而 70%的法国人则认为这将是一个“持久的”现象。但是，悲观主义是阻碍投资的一个因素。

142. 当同样受到冲击的北方国家经济似乎在整体上成功地通过保持一个很高的就业率，达到了调和政策的结果时，法国的情况却不太令人满意。实际上，企业迁移的影响在那里是很难测量的。在最近 20 年当中，贸易全球化几乎摧毁了将近 30 万个工作岗位。⁴⁵欧洲改善生活和工作条件基金会所做的调查统计表明，在 2004 年第二季度，163 项改组和调整导致解雇了 6 万人，而新增工作岗位只有 16 000 个。⁴⁶在 2002 至 2004 年间，法国企业迁移所涉及的 3 718 个工作岗位中，通信和冶金行业所受的影响最大。⁴⁷企业迁移的后果主要体现在技术含量不高的工作岗位大量丢失：“丢失了 130 万个具体生产岗位，而增设了设计、管理和市场开发（90 万个岗位），工业部门岗位，其中很大一部分是产业部门（70 万个岗位），以及集体服务部门岗位（130 万个岗位）。”⁴⁸

143. 这个悲观的发现应该通过以下事实而得到缓解：“由法国提供的、绝大多数投向国外的直接投资（IDE），目的地国家均是其他发达国家，投资目的是支持法国直接创造就业岗位的那些行业的产品出口”。⁴⁹相对地

⁴³ 2005 年初取消纺织品出口限额后，立即引起欧洲进口的爆炸性增长，这导致强令遵守新的数量壁垒。

⁴⁴ 由总经理 Pascal Ansart 2005 年完成的 Etude de Celerant Consulting 调查报告。

⁴⁵ 《世界富有，国家贫困》，作者 Daniel Cohen，Flammarion 出版社，1997 年。

⁴⁶ L'Observateur de l'OCDE 观察报，2003 年，就业与全球化：是许诺还是威胁？

⁴⁷ 欧洲变化观察社调查报告，Arnaud Leparmentier 《世界报》，2004 年 9 月——《在欧洲范围内具有边缘影响的某种现象》。

⁴⁸ 国际贸易，一般介绍：Hélène Erkel-Rousse（预测司）和 Lionel Fontagné（CEPII）——2004 年。

⁴⁹ Erkel-Rousse et Fontagné（ibid）。

说，法国具有从结构上回避企业迁移影响的较好的行业：“要求具有十分西方化的文化背景、熟知我们生活习惯的经营活动（市场开发-广告，艺术职业），临近的服务行业（担任公职、建筑、维修、旅馆业、餐饮业和旅游业），附属经济（大约 200 万个工作岗位），农牧业，世界知名豪华商标”，⁵⁰以及照顾那些需要发展、延长寿命的临近的服务行业。“1997 至 2000 年间，向国外投资最多的十大工业部门一共在法国创造了 10 万个工作岗位”。⁵¹

144. 为了应对全球化，工业家们寻求一种更加集约的生产力，从而对劳动市场产生了另一种效应：在文凭方面提高要求，使没有文凭的人相应地变得脆弱。专业资格较低的劳动者的失业率比专业资格较高的人的失业率平均高出 2 至 3 倍，其薪酬也相应地下降。⁵²生产技术的变革迫使企业在选择雇员时必须考虑能否一专多能、灵活使用。于是招聘专业程度越来越高的人员——即使很少用到他们的专业技能，也要大材小用。

145. 另外，目前世界上兴起一股经济变革之风：实行最低限度库存的生产，以便将库存降低到最低限度，尽可能最快地满足订货的需要。各个企业为了适应这些变革，采取加大劳动者工作时间灵活性的生产方法。企业根据具体情况调整工作量，以便应对定单的临时浮动，定单的变化是不可预计的，可能在本月、本星期或当天发生变动。因此，根据不同的经营部门和企业类型，工作具有完全不同的特性，雇员之间的差异也很大。在许多服务经营业务中，提供服务期限较短的部门既不能保证全日制工作，也不能保证长期工作。为了实现工作量的灵活性，或者通过在内部签署定期合同、临时合同或部分时间制合同，或者通过在外签署转包合同。

146. 工作稳定性方面的差异很大，并且趋向于不断扩大，根据不同的类别，情况各有不同：无专业资格或有专业资格，青年人或更有经验者。工作不稳定主要冲击那些已经处于脆弱地位的群体，也就是说妇女和年轻的成年人。为了不失去工作，这些人接受任何工作，不论何种工作条件，只要能够保证他们的生存。

2. 缔约国经济和社会能力/综合国力的下降

147. 全球化的另一个效应是，如同国际贸易组织（OMC）出版的某些规则所带来的后果，就是限制国家通过构成国家历史主权的那些成分，例如海关权和对资金的监控，以及最新的武器例如产业政策等，对经济进行干预的能力。

148. 法国在经济干预方面的国家主权减少，还体现在它加入欧洲联盟，特别是在 1997 年 6 月阿姆斯特丹欧洲议会期间批准了《稳定和增长公约》上。

149. 该《公约》具有两个有特点的部分。首先是预防部分，它组织对缔约国预算现况的监控，以及对其经济政策的协调。然后就是纠正部分，旨在制定一个《过度赤字程序》，如果某个缔约国的预算赤字将要超过规定的占国内生产总值 3% 的基准线时。《稳定和增长公约》满足预算纪律逻辑的需要，该逻辑旨在限制“自

⁵⁰ 全球化和企业迁移：威胁与现实——2004 年 4 月-www.mediasetdemocratie.net。

⁵¹ Etude CDC Ixis 调查报告，作者 Patrick Artus。

⁵² 同上。

由浮动”行为的风险，以便欧洲联盟能够针对某个外部实际冲击有效地采取对策，并确保各缔约国的货币偿付能力。

150. 该《公约》至今没有产生全部预期效果。尽管面临一个有利的国际环境，欧元区的经济业绩往往表现一般。在 15 年间（1990-2004 年），欧元区的相对实力较之美国下降了 16%，较之英国下降了 9%。⁵³总的说来，欧元区的经济增长速度较低，通货膨胀率与其他国家相当，失业率总体超过其国际合作伙伴⁵⁴（欧元区约为 9%）。一些人表示遗憾：《公约》的刚性未能使各缔约国利用外部经济形势积累储备余量，也未能增加某个国家的预算赤字，以便重新启动增长率。

151. 鉴于无论是在预防方面还是纠正方面所发现的不足，以及某些国家在达到预算指标方面所遇到的困难，应欧洲议会 2005 年 3 月的要求，对该《公约》稍微进行了一些修改。修改部分主要有：考虑到各缔约国经济和预算形势的多样化，允许中期预算指标存在差异；加强纠正部分的力度，以便更好地正视欧洲联盟已经扩大到 25 个成员国的现实。⁵⁵剩下的是，由于承担加入欧元区而形成的外债以及预算平衡的义务，今后，法国的经济和社会政策将会受到限制。

3. 增长率的结构性疲软

152. 增长率与就业之间活力不够的关系，是经济科学为大量存在失业所提供的传统理由之一。在 1973 至 1979 年间，由于石油危机的冲击，当法国在“光荣的三十年代”相当活跃的经济增长开始放慢时，自 1970 年代以来，人们才得以研究这两个现象之间的相关性。新的经济增长速率不再足以吸收就业人口的上升速度。市场日益恶化，具体表现为就业的不稳定性⁵⁶和不安全性逐渐加大，同时影响着雇员和寻找工作的人们。

153. 自 1980 年代以来，由于增长率较低，消除失业的困难持久化，呈现一些较小的浮动：在 1993-1994 年间，脱离失业率达到最低限度，而国内生产总值（PIB）的增长率为负值；随着经济复苏，1997 至 2001 年间发展趋势正好相反；此后，两条曲线下降；自 2006 年 1 月起，脱离失业率重新上升，部分原因是得益于欧洲经济的改善。

154. 两者之间的关系仍然复杂：就业、收入和社会融合理事会（CERCS）因此提示，由于原先接受低于其专业能力水平的工作的有专业资格的雇员，利用增长率的恢复寻求适合其希望的工作，1997 年以后不稳定性

⁵³ 《世界报》，《欧元区平庸的经济性能》，作者：Jean-Paul Fitoussi（法国经济形势观察站站长），2004 年 12 月 31 日。

⁵⁴ 法国政府外交部网站 www.diplomatie.gouv.fr。

⁵⁵ 欧罗巴洲- 2005 年- 总体报告。

⁵⁶ 需要强调就业不稳定性和不安全性之间的区别。根据就业、收入和社会融合理事会的解释，就业稳定性是指一个雇员与一个企业之间的连续性。当该雇员辞职或企业将他辞退或中断其就业合同时，就业不稳定性就此存在。而就业不安全性则更多地意味着企业变动时，个人职业生活的“持久性”中断。换句话说，就业不安全性是通过脱离失业走向就业率来测量的，在这种情况下，这个比率应该较低。

开始上升，从而对就业市场形成压力。同时应该考虑对脱离失业率刺激效果较小的某些失业保险机构的作用，尽管改革仍在进行中。综合这些因素，加之增长速率较低，所以法国长期失业人数仍然很多。

4. 城市隔离，是产生排斥现象的因素

155. 在 1950-1970 年代，法国市政建设的一个特色景观是，在战后重建和清除棚户区的框架下，以及为接待移民家庭、弥补劳力短缺而特别修建的住房，在大城市的周围，因而出现了一些大型居住建筑群。这种空间结构，最初是作为一种现代化措施，后来变成一种针对隐居在这些“街区”的居民的负面效应而采取的有害的社会隔离工具。

156. 战后由“洋溢着幸福的城市”⁵⁷设计人、建筑师 Le Corbusier 及其雅典学校的弟子们设想，大型居住建筑群政策促进了法国住房卫生总体条件的极大改善：1970 年代初期，39% 的住房没有任何舒适设施，2002 年这个比例下降到 2.6%。⁵⁸正如人们所看到的那样，国家不久就努力应对空想的“新城市”计划的破产所构成的严重挑战。如果说这些努力没有取得应有的成果，那么，选择房地产市场逐步自由化的公共政策，以及从 1982 年开始实行的权利分散（住房在国家预算中所占的比例由 1984 年的 5.2% 下降到 2004 年的 2.8%），⁵⁹加之中产阶级兴趣爱好的变化，均起了关键的作用。

157. 大型居住建筑群的兴建，最初在很大程度上是受到创新型城市规划理论的启发。这些理论建议兴建具有更多功能的、适宜团聚的立体化城市。大型居住建筑群就是根据这些理念设计的。当时，建筑师们是按照经济和人口高速增长背景进行修建的。

158. 另一方面，1960 年代的城市规划师和市政官员，特别是法国人，当时考虑最多的是防止市中心的交通阻塞，为此规划了多级市政开发。与其选择一个辐射式系统，他们宁愿设计一些多中心网络，在该网络中，由于就业协会、公共服务机构、商业机构和休闲娱乐中心（由 André Malraux 设计的“文化之家”）的存在，每个大型居住建筑群本身就应该构成一座城市。这些“新城市”建立在唯意志论的模式基础上，该模式面临两个局限性：增长率放慢，就业因而也减弱，以及中产阶级兴趣爱好的变化，他们投票表决选择独立住宅。

159. 希望将一个城市的全部功能——首先是多样化就业——集中于一身的那些大型居住建筑群，逐渐变成“宿舍城”：首先遭到年轻干部们遗弃，而后是中产阶级的遗弃。围绕 Paul-Henri Chombart de Lauwe 发起的第一批科技工程，从 1960 年代以来，就自问能否在这样的集体住房里享受社会生活。社会学家和心理学家所进行的调查已经发现了一种具有高度人口、社会和职业一致性的倾向，这种倾向表明身份和文化的下跌，以及酗酒、身体和神经疲劳等问题。

⁵⁷ Le Corbusier。

⁵⁸ 《世界报》，采访巴黎市政规划学院教授 Jean-Claude Driant：《采取何种方法才能解决住房条件太差的问题？》——2006 年 9 月 3 日。

⁵⁹ 同上。

160. 在 1970 年代，随着移民政策吸引许多移民劳动者家庭到来时，大型居住建筑群的形像继续变坏。被中产阶级遗弃的大型居住建筑群成为大量安插贫困家庭和移民的最佳场所。就业困难使局势更加恶化。同时，由文化部主持的大规模恢复古老中心街区的活动，彻底改变了这些街区的形像，使其变得更加积极、实际，促使中产阶级和上层社会返回市中心。另一方面，对现代独立住房的特别迷恋，切实触动了受到补贴的房地产信贷政策鼓励的整个中产阶级。出现了一些新的城市外围市区，但纯粹是独立的、公寓式的房屋，从社会功能上是完全一致的。在 1990 年代，由于利率下降（直到负值）和贷款期限的延长（家庭可因此负债直到 25-30 年），出现了中产阶级借机大量购置房产的现象。私人廉租住房因而减少：在 1978 至 1988 年间，⁶⁰一共减少了 90 万套（间）。

161. 保留了社会出租住房主要部分的、被中产阶级遗弃的城市外围大型居住建筑群，变成了排斥现象的市政典型，至少是肉眼可见的隔离的典型。这些建筑群也经受了自然降级：一方面，负责社会住房的公司必须应对征收房租的日益严重的问题，因为在这些大楼里居住的都是些最贫困的居民；另一方面，为本地人家设计的空间标准显得不符合来自移民的通常是人口多的大家庭的需要，从而导致公寓的超负荷使用，以及自发无序的挤占公用空间。

162. 并非住在这些大楼里的所有人被排斥，而被排斥的所有人并未全部集中在这些街区，这种被夸张的表现（他们是其受害者）本身产生了一种巨大的社会间隔：住在这些场所是寻找工作的一种障碍。与这些表现相连在一起的安全问题，使得隔离效应合法化。2005 年 11 月的“郊区骚乱”，使得这些街区凝聚的不安情绪广为扩散，这些街区今后也就成了不安全的同义词，从而加剧了这里居民的社会边缘化，以及与“外部世界”的断绝联系。各种社会实践、这些人本身的表现、以及他们所居住的空间之间的矛盾日益加深。社会学家称之为“自动实现的预卜”发生了：居民们受到外部世界对他们本身形像的影响是如此之大，极度关注这些表现和这些成见所造成的影响，即使这些与实际不相符合。留在个人简历上的地址如同犯人身上的烙印或伤痕。

163. 由于“住房危机”，特别是在市中心，以及缺少财政收入，这些居民的空间流动可能性极其有限。城市敏感地区（ZUS）平均房租与私人出租住房平均租金的差距在加大。根据国家统计局和经济研究所对房租和各种开支的季度调查报告，截止 2005 年 1 月 1 日，⁶¹私人出租住房平均租金比城市敏感地区（ZUS）平均房租将近高出两倍。住所流动性的缺乏，导致在城市敏感地区（ZUS）出现了某种社会专门化：一些人称之为对这些街区的“封隔”。在青年人当中，“自动实现的预卜”变成了轻视自己的能力，将失业理解为命中注定的事情。这些街区内的特定文化主要体现为开发了一种以借钱为内容的专门的社会化，以及一些社会规范，这些再现了他们所遭遇的各种困难和歧视。

⁶⁰ 《世界报》，采访巴黎市政规划学院教授 Jean-Claude Driant：《采取何种方法才能解决住房条件太差的问题？》——2006 年 9 月 3 日。

⁶¹ 关于房租变化的报告，住房国务秘书局，2004 年。

164. “最弱势群体往往留在这些街区，而伴随社会上升轨迹的则通常是离开城市最敏感地区”。⁶²住宅保守主义因此向社会保守主义扩展。这些类型住宅的居民遭受的失业率比全国平均失业率高出两倍，上学困难，毕业生的比例更小。⁶³住房、空间和职业地位之间的关系形成一种恶性循环，而个人的社会和职业地位不断下降。

165. 城市敏感地区（ZUS）的过高失业和不稳定性比例，部分原因是由于存在这种空间隔离。

5. 学校与日益多样化的社会不相适应

166. 失业和工作不稳定反映着一个根本问题，这个问题并非随着学业结束（16 或 25 岁）而开始。职业生活的安置和这些条件的选择，也取决于从最初阶段为成功而投入的手段。法国学校教育的大量失败，如今已成为未来职业安置的重要障碍之一，也是不稳定性和排斥现象的原因之一。

167. 2005 年，15 万名 15 至 24 岁青年人离开学校时，既无起码的专业资格，也无一般教育文凭。他们当中，15% 的人无法掌握基本技能，10% 的人有严重的阅读困难。⁶⁴ 这些问题最常见于出自弱势社会阶层的学生。对义务教育末期测得的学业失败的重要性的认识，相对说来还是最近的事。⁶⁵ 长期以来认为学生是惟一责任人，今天看来与教育系统本身直接有关。民族认同感在某种程度上是依靠学校的神话来建立的，学校这个“共和国熔炉”确保人人能够平等地进入“社会电梯”。戴高乐将军第五共和国总统府的第一个接班人乔治·蓬皮杜，是一个外省小学教员的儿子，被最高公务员考试所录取，成就了一个神话中的英雄。

168. 然而，社会学家 Pierre Bourdieu⁶⁶ 很早就已经作过鉴定：在学业失败与社会环境之间，存在一种相应关系，呼吁采取专断政策，以补偿以下社会缺陷：缺乏关于知识技术诀窍的遗产继承，而这些技术诀窍无处不在，各个机构都希望得到这些基本技能，据该社会学家解释，之所以只有如此少的工人和农民子女进入高等教育和高级工作岗位，原因概莫如此。精英的文化资质和教育方式依然一如既往，如同当年只有极少数人能够上学时那样；但是，自 1960 年代以来，出生于“生育高峰的一代人”引起了教育的大众化。

169. 第二个分析因素是，所谓的专业大学课程所教授的培训内容部分地与企业的需要不相适应。根据国家统计和经济研究所 2003 年关于就业的调查报告，离开启蒙培训将近 5 年后，获得专业技能合格证书或国家职业教育毕业证书（BEP）的青年人遭遇失业的人数，比高等教育毕业生中失业人数多两倍。在 1975 至 2003 年间，获得专业技能合格证书、国家职业教育毕业证书（BEP）和中学毕业证书的人当中，失业率由 8% 上升到 17%，1997 年达到 26% 的峰值；无毕业证书的学生离校后的同期失业率由 10% 上升到 35% 以上；而高等教育毕业生同期失业率仅由 4% 上升到 10%。没有考取大学的学生很早就被分流到“专业”序列。这个体

⁶² 城市敏感地区观察站 2005 年报告。

⁶³ 同上。

⁶⁴ 法国电视 5 台，2006 年，反击杂志。

⁶⁵ 学校评价最高理事会的意见——2004 年 11 月。

⁶⁶ P. Bourdieu, J. C. Passeron, 《继承人》，巴黎，午夜出版社，1964 年。

系看来是个产生三重排斥现象的机器：文化排斥（不能进入知识的理论高度）、社会排斥（向不太好的职业分流）和经济排斥（失业）。

170. 学校的“共和国模式”，机会均等的同义词，在实际上是排他的。⁶⁷

171. 另外，出身外籍家庭、来自某些国家以及属于弱势群体的儿童，遭受其缺点的打击更沉重。由于《法国宪法》的禁止，缺乏按民族/种族出身分列的官方统计资料；为了掌握法国教学系统的隔离效应，研究人员综合了几种数据：关于外国人学业成绩的数据，关于居住在贫困街区群体学业成绩的数据，须知这两种人中的很大一部分是同一类人。根据在进入六年级时和全国评估考试时测得的结果，外国学生和法国学生之间的成绩差距为：数学 6 分，法语 9 分。⁶⁸

172. 在其 2005 年报告中，最高融合理事会指出。并非国籍本身影响学业的成功，⁶⁹而是个人移民经历和社会 - 经济生活条件。在社会条件相同的情况下，移民出身的学生与法国学生可以同样获得成功。当然，在外国出身和上学的经历可能阻碍学业的正常进展，尤其是在小学阶段。但是，若移民家庭遭遇经济贫困时，她们不可能跨越这一社会障碍，法国学校也无法克服它。教育部评估、前景和成绩司（DEPP）的一项调查报告指出，外籍学生通常在掌握法语方面成绩落后，他们在为具有学业缺陷的学生开办的某些专门科目中所占比例过高。一种有害的动力在几个因素⁷⁰中起着作用：住房安置、缺乏流动性和学校的选择。

173. 有关外国儿童的可资利用的信息，可以推断到遭受社会和文化缺陷的所有儿童身上。尽管被列为专门政策——诸如设立“教育优先区”的政策——的对象，法国学校系统并未达到完全纠正深重的社会和经济不平等现象。

174. 贫困人口过于集中在清一色的城市外围街区，另外也妨碍着公立学校有责任组织的融合所必需的社会交融的落实。在学校里如果没有社会混杂性，在实习和学业成功方面将会产生多种累积负面效应。由于存在一些不遵守“学校证件”规定的（受到资助的）私立学校，中产阶级和上流社会家庭往往宁愿将其子女送到那里去上学，而不愿到贫困家庭学生占大多数的公立学校去就读，上述局面因而更加恶化。这种局面所产生的恶性循环，加剧了某些公立学校的“隔离”效应。为打破这种恶性循环所采取的公共政策成效甚微。

175. 教育系统并不能阻挡积重难返的社会局面的再现，也无法制止不稳定性和排斥现象的发生。即使某些无毕业证书者能够在劳动市场上找到一份工作，并融合到社会中，但缺乏文凭构成一种切实的社会风险，学校也无法极力缩小这种风险。目前，人们已经意识到这一点，但在如今的法国人中这一认识特别强烈，因为通过这些令人深受震动的发现，由学校承担的融合共和国的历史模式已经存在。这个主题已经成为公众辩论的核心。

⁶⁷ 《外交界》：《共和国学校已经入险》，作者：Louis Weber，2005 年 3 月。

⁶⁸ 教育部评估、前景和成绩司针对 18 000 名学生进行的调查。日期？（DATE？？）

⁶⁹ 法国文件，反对一切歧视的斗争：使平等原则得到遵守：总理的报告。

⁷⁰ 《外交界》：学校的一个“新对策”，作者：Georges FELOUZIS 和 Joëlle PEROTTON，2005 年 12 月。

B. 某些人群的特有原因

176. 这些原因分为青年人的失业，他们的烦恼，各种歧视现象，以及促使一个人成为“无家可归者”的种种理由。

1. 青年人的失业

177. 法国青年人是在劳动市场上特别容易受到损害的群体。他们在劳动市场上占有一种特殊地位：失业率高，从事短期工作的比例大，社会地位降低现象，等。以下几种因素有利于说明这种易损性。

178. 前面已经提到，青年人在劳动市场上特有的一种现象，就是他们所经受的社会地位降低。在工作岗位缺乏的持久时期内，企业选择具有比工作岗位要求更高的文凭的候选人。⁷¹这种社会地位降低现象对文凭较低的人形成一种排斥效应。他们的就业率对经济活动的变化做出超级反应；他们只有从事文凭高于他们的人所遗弃的工作，亦即在经济重新起飞阶段，⁷²才能找到工作。

179. 另一方面，青年人比他们的长辈经受了更多的就业方面的法律变革，其形式比以前的多得多。最近 20 余年来，就业实际上一直处于连续不断的变化当中，这一点主要体现在建立了多种类型的合同，以便满足企业的需要，以及激活劳动市场。如果说不定期就业合同始终是标准的话，自 1980 年代初期以来，又增加了许多其他类型的合同，例如定期合同、临时合同、部分时间制就业合同，等。以后又常常出现一些专门合同，以便促使企业招聘那些更易受损的人，特别是长期失业者和青年人。这些法律改革有助于三分之二的青年人从一个不稳定的工作开始起步，其中半数人领取各行业与指数挂钩的保证最低工资，从而发展了不稳定性和排斥现象，更何况这些因素限制了职业进步的前景和社会地位的升迁。

180. 青年人难以在劳动市场上安置的另一个原因是，大学推荐的职业培训内容贫乏，教育仍然停留在非常注重理论的阶段。

181. 除了这类结构性问题外，还有青年人在社会其他方面的表现问题。在法国，青年人一旦转入就业，在传统上就被认为进入了完全融合社会的阶段。但是，如今青年人的社会表现使得这种转入变得特别困难。根据几种不同的调查，青年人本应被视为促进社会和经济的动力，现在却被当作未完善的、仍然需要进行培训的人，而且最好是不能委托担当重要责任的人。

182. 在法国，对青年人的这种看法在历史上由来已久。自 1960 年代末期以来，人们总认为青年人是一个脆弱的群体，青年人吸取的革命思想总要表达出来，动不动就闹游行和罢工。2006 年春季，感情激烈地拒绝《第一次雇佣合同》，突出强调了青年人和公共权利部门之间形成的不理解。支持青年人就业的公共政策，看来适应企业灵活性的需要，同样被其接收人理解为是对以下事实的肯定，即雇佣一个青年人有风险，代价高，有损他们在社会上的形象。

⁷¹ 经济社会问题研究所 (IRES) 杂志，第 31 期。

⁷² 《经济与统计》，2004 年，第 378-379 期。

183. 因此，在法国，青年人在就业市场上遭遇的困难，预测了就业方面的总体问题，但这些问题也与对此不太有利的文化表现有关连。

2. 青年人的苦恼

184. 经济、社会和文化权利委员会非常关注处于工作年龄的人口自杀率上升的问题，并从中发现了工作不安全性上升的后果。首先，有必要明确指出的是，根据 DREES 2006 年 5 月有关自杀和自杀企图的调查报告，自 1993 年⁷³以来，总体自杀率略有下降。但是，形式仍然令人担忧，需要经常检查就业市场上遭遇的困难，诸如失去工作或经常面临的就业不安全性问题，与转入自杀行动之间的各种可能的关联。

185. 当上述自杀行为迄今一直被认为完全是个人行为时，社会学家埃米尔·迪尔凯姆⁷⁴却鉴别出，该事件可能另有一些社会原因。他的多变量分析表明，自杀数字随社会环境，主要有家庭、职业、政治和宗教环境而变化。迪尔凯姆从总的方面揭示了自杀与社会关系恶化之间的关联，当集体秩序发生更严重的冲突和动荡时，这种关联随一个国家逐渐富裕而发展。这个分析如今得到了广泛承认。

186. 在现代社会中，就业是个人社会融合的基础。一个人的社会化主要是在职业范围内得到加强，因为职业可以为个人提供地域和社会安置的财政手段。随着就业不安全性的上升，主要是不稳定工作的出现，个人的社会处境日益恶化。对于某些人来说，当将要失去工作或工作将要变得不稳定时，就业就不再是一种获得承认的手段，也不是社会化的手段，而是产生永久压力的因素。于是，开始出现一种社会地位下降的过程，从而导致个人失去其准则和规范，最终可能促使其走向自杀。

187. 在法国，自杀是一种涉及全体居民的现象，尤其是自 1975 年代——这个出现大量失业的时期以来。这是青年人死亡的首要原因。⁷⁵根据流行病控制中心进行的关于死亡医学原因的第一份调查报告，2003 年，因自杀而死亡的人数为 10 664 人，占法国本土死亡人数的 2%：其中男性自杀人数为 7 943 人，女性为 2 721 人。如果说没有统计资料证明自杀与工作有关的话，那么，一些调查报告认为，某些自杀与工作方式有关。某些职业最容易受到损害，例如那些接触暴力和死亡的行业。担心企业改组、被辞退或者雇员之间的激烈竞争，也是另一个因素。某些调查报告⁷⁶倾向于确认，在大量失业的背景下，每当失业率增加 1%，自杀率就会上升 4% 至 5%。面对日益暗淡的职业未来，家庭难以始终应对这种局面，自杀因而成为人生的终点站。

188. 很显然，就业的不稳定性并不是专家们强调指出的这种具有多种原因现象的惟一原因。人们可以将青年人遇到的特定的住房问题归咎于另一种原因：自 1970 年代以来，人们发现私人出租住房趋向于缩减；另外，由于处于能够选择承租人的优越的地位，出租人要求的担保条件也越来越高；因此，对于青年人，特别是工

⁷³ DREES，《调查研究和结果》，《法国的自杀和自杀企图》，2006 年 5 月，第 488 期。

⁷⁴ 埃米尔·迪尔凯姆，《自杀》，1897 年。

⁷⁵ DREES，《调查研究和结果》，《法国的自杀和自杀企图》，2006 年 5 月，第 488 期。

⁷⁶ 资料来源：AES。

作最不稳定的人来说，找到住房具有很大的困难，这些困难迫使他们或者实行“唐古仪主义”⁷⁷，或者过无固定住所（SDF）的生活，或者自杀，而在各种情况下，都是某种烦恼。

3. 各种歧视现象

189. 尽管法律严格禁止，几种形式的歧视现象却在事实上仍然针对着某些居民。法国在 2005 年 2 月经过彻底修改后，向消除种族歧视委员会（CERD）提交了其第十五次定期报告，并在 2006 年 4 月，向消除对妇女歧视委员会提交了其第六次定期报告。在这些文件中，人们可以发现关于这两种歧视情况的重要论述，以及关于制止这些歧视所采取的武断政策的论述。这里仅提及一些主要信息。

190. 性别歧视体现在工作招聘问题上。2001 年，离开学校的 15-24 岁年轻妇女当中，失业的占 29.7%，比年轻男子的失业比例高出 50%。女性就业人口中，从事部分时间制工作的人占 31%，而这并非多数人的选择：从事部分时间制工作的妇女当中，36% 的人表示愿意全日制工作。⁷⁸不过，劳动市场上妇女的工作条件正在继续改善，男女之间职业轨线的靠近证明了这一点。

191. 尽管针对外国人和新近移民的歧视也是非法的，但人口和迁移司 2005 年完成的一项民意测验表明，法国企业人力资源部领导当中，承认不愿意招聘外国劳动者的占 58%。2004 年，欧洲联盟以外的外国青年人中，失业的占 50%，失业率比本国人高出 2 倍。⁷⁹如果说移民青年人的成功率堪与同等社会地位的法国人的成功率相比的话，那么，这个记录在劳动市场上并未得到验证。⁸⁰例如，出身阿尔及利亚的中学毕业生中，失业的占 32%，而平均失业率为 15%。⁸¹其他记录：持有中学毕业+4 年（bac+4）文凭的外国青年人中，50% 的人从事属于中学毕业+1 年（bac+1）⁸²的工作。

192. 因此，歧视现象是工作不稳定的一个源头，这种不稳定性尤其影响妇女和外籍出身居民，由于它扎根于悄悄回避的态度中，所以很难克服它。

⁷⁷ 该字出自一部电影的名称，该电影描述一个家庭，儿子尽管已经成人，仍然住在父母家中。

⁷⁸ 国家统计局和经济研究所，2000 年就业调查。

⁷⁹ 不平等观察站：《外国人：歧视的程度》，2004 年 2 月 14 日。

⁸⁰ 解放报：《学业失败是欺骗移民儿童的障眼法》，2005 年。

⁸¹ 国家统计局和经济研究所，2000 年就业调查。

⁸² 同上。

4. 促使成为“无家可归者”的各种原因

193. 在法国大城市里出现的“无家可归者”现象并非新鲜事物。以前，法国社会曾经出现过“流浪者”、“行乞者”和“无业游民”。每个社会都包括一群属于极端贫困阶层的社会地位下降者。新的情况是这种现象如同人们所见到的那样，达到了一种令人注目的程度，通过分享用于其他用途的空间所加大的能见度，由于这种现象反射给社会的那种不易忘怀的不稳定形象，对于法国社会其余部分来说，它已经变得不能容忍了。

194. 因为，实际上，对“无家可归者”群体各个组成部分所进行的分析，显示出**整个社会的一种浓缩，任何社会阶层都在其中**。促使一个老干部和一个无专业资格的青年人居住在这条街的理由，无疑是多种多样的，但所有理由都有一个共同的根源，那就是职业与社会地位的脆弱化。

195. 除了这个公分母以外，对导致发生“无家可归者”局面的主要机制的审议，有利于认清各种可能的预防和重新安置政策，以及它们的局限性。人们已经发现，“无家可归者”不再仅仅是没有工作的成年人，而且包括青年人，带孩子的家庭和年事很高的老年人。

196. 首先，一个已经一贫如洗的穷人可能被赶到大街上，因为他的财政资源已经无法允许他支付日益昂贵的房租，而房主要求承租人提供担保，例如要求拥有一份稳定的工作。20%最穷的家庭居住在过度拥挤⁸³的住宅内。所以，“无家可归者”现象是其他诸多问题的反映，例如住房危机、失业、文凭专业资格较低等。这些问题综合在一起，导致最初就处于容易受损地位的群体在极端贫困的处境中徘徊。

197. 除了经济和制度方面的原因外，还有其他一些社会学和心理学之类的因素，可能影响了那些原来属于比较富裕的社会阶层的群体。居住在大街上的人并非仅仅因为本义上的贫困：他们目前的处境可能是受到情感状态的突变而引起的（在房地产市场价格昂贵、缺少社会住房的背景下家庭突然解体，而更广泛的家庭关系已经疏远），或者因为社会处境的突变而引起的（被解雇，补偿性补助结束），由于精神病问题，吸毒瘾，由于无法摆脱的行政手续方面的处境（例如申请避难权未被接受的人，但不能被驱逐、法律又禁止他就业）等各种因素的影响。如果没有社会机构在适当时机给他们提供适合其需要的救助，这些人就会突然地或一步一步地滑向“无家可归者”状态。他们有时组成一些互助小团体，自行创造自己的互助社会。这些人重新建立某些社会规范和准则，占据街道的一部分，他们则成为这一地段热闹气氛的组成要素。⁸⁴

198. 从某种角度来看，“无家可归者”现象揭示了当今一个发达国家各种社会问题的复杂性。大规模社会排斥在部分程度上反映了各自国家的本身历史，但这个现象也说明了一个社会整体上的种种深层困难。

199. 法国工作不稳定形式的发展和持续，总的说来，其原因源自多种因素。某些因素取决于日益意义深长的外部约束，其他一些因素与社会学、甚至与心理社会学成分有关，另外一些因素则与经济形势有关。应对这

⁸³ 《世界报》，采访巴黎市政规划学院教授 Jean-Claude Driant：《采取何种方法才能解决住房条件太差的问题？》——2006年9月3日。

⁸⁴ 同上。

些各种因素的措施多种多样，而且这些措施不可能在同一个时序内产生效果：这样，皮埃尔·布尔迪厄（Pierre Bourdieu）早在 1960 年代就已经鉴别的那些社会学因素，揭示了社会长期变革的过程。

三、法国政府治理失业、工作不稳定性和社会排斥现象的政策

200. 考虑到这些困难和这种复杂性，法国政府决定采取包含各个部分并定期更新的行动计划的形式，制定了各项具体治理上述每个原因的计划。

201. 在法国，众多的行动者长期以来努力认识和了解不稳定性的各种现象，以便国家制定**应对挑战的各项政策**，这个挑战就是与确保人人“自由、平等、博爱”的共和国公约发生抵触的各种变化。失业和工作不稳定等各种原因所具有的相互作用和复杂的特点，导致大量的行政机构动员起来，在定期开会的各个部际间委员会的领导下，各个部委之间实行密切合作。在最新的倡议中，打击社会排斥现象的框架法律和《社会融合计划》反映了法国的意愿，法国决心在行动中联合所有社会合作伙伴和社团组织，纵深处理各类问题并承担自己的各项责任。

202. 失业、工作不稳定和排斥现象是各项政策的主题，这些政策既是老政策，又经常根据成效指数定期予以更新。在允许的措施余地范围内，一方面通过一个“社会模式”选择了温和的经济自由主义的社会，另一方面通过由欧洲各项规则和国际贸易商定的自由化规则所代表的外部约束，这些政策首先致力于治理工作不稳定和排斥现象的结构性原因。同时，这些政策**关注某些目标群体，尤其是老年人、长期失业者和青年人**，考虑他们的特殊困难，务必使他们具有“社会资本”，以便他们重新融合到一个福利社会和进步的社会中，自 200 多年以来，法国一直致力于建设这样的社会。

203. 在本综合报告的最后一部分，将介绍这些政策，重点强调最新的政策。首先，将介绍旨在治理社会不平等结构性原因的政府政策；然后，介绍有关解决影响某些特定群体的工作不稳定和排斥现象的那些政策。

A. 治理不平等现象结构性原因的各项措施

204. 日益自由化的就业市场的特定约束力，导致帮助失业者恢复就业的救助机构发生了几次改革，伴随着发展了与私营部门联合的重要经验。另外，人们发现，尽管采取了规划战略，但在二十世纪下半叶高速兴起的城市化现象，仍然是构成社会排斥和经济排斥的一个因素；对歧视性市政空间“重新定性”的一些积极政策因而得到落实。最后，对学校作为融合行动者的日益弱化作用的分析（但与之相反的是，人们对“学校的教师/校长”寄予的期望很多），导致设计了几项重要的综合改革，并增加了旨在适应局势多样性的创新型经验。

1. 促进就业，尤其是青年人就业的政府政策

205. 自“光荣的三十年代”末期以来，历届政府的最大忧虑，随着在这个方面不断出现社会排斥范围而加大，就业成了定期重新估计和重新调整的公共政策的主题，从而动员了为数众多的行政机关、以及最近的民间社会。今后，这些政策主要针对青年人、长期失业者和老年人。这里仅回忆一些包含在 1997 年《青年人就业

计划》，以及后来的 1998 年《全国就业行动计划》中的最主要政策；然后，将介绍最新的一些倡议：关于改革就业公共部门的《社会融合计划》（2005 年），以及促进社会融合的计划法律中的就业部分（2005 年）。

a) 《青年人就业计划》（1997 年）

206. 很早以来，青年人的就业问题就是法国政府的优先目标之一。自 1997 年秋季起，就设计和制定了一项青年人就业计划。其目的是在一定期限内从财政上支持雇主，以便促进青年人的就业。该计划向 18 至 26 岁青年人推荐为期 5 年的优先行业定期就业合同，这些行业的需求高速增长或者具有大量就业申请：文化、体育、环境、诸如安全或运输等邻近服务行业等部门。国家负担年轻雇员各行业应达到的最低工资（与指数挂钩的保证最低工资）的 80%。宣布的指标是：三年内便利招聘 35 万名青年人，不论有无文凭。2002 年制定的总结表明，自制订该计划以来，已经确定建立了 28 万个青年人就业岗位，占预期计划的 80%。

207. 协会组织是这项青年人就业计划的最大受益者，它一共获得 19 万个招工名额。⁸⁵在法国，这个部门在传统上是相当贫穷的，计划的“出路”有时是很困难的，很大一部分工作未能持续 5 年以上。某些行政机构也从这项青年人就业计划中受益匪浅，比如国民教育部在 4 年内按这些条件招聘了 67 282 个青年人，主要是助教和支持学校活动组织人。警察也借此机会招收了 2 万名青年人，满足了“邻近的警察”的大量需要。经过某些犹豫之后，这些工作的持久性基本上得到了保证。

208. 环境部门是第三个创造青年人就业岗位的部门：1999 年确定招聘 12 000 人，重点是地方行政区域，主要从事垃圾分类收集、环境教育和自然绿化地带的维护。⁸⁶所推荐的工作大多数是针对处于困境中的、专业资质较低、持有专业技能合格证书和职业学校毕业证书（BEP）（初中）的年轻男性。青年人就业机构在公共部门和协会机构所获得的成果是切切实实的。

209. 但是，青年人就业计划涉及私立赢利部门的那一部分并未真正运行起来。这个机构取得了一些效果不太明确的成果，导致了几次连续调整，然后设立了更适合私立部门特点的其他一些机构，这些机构扩大了招聘青年人的潜力。

b) 《全国就业行动计划》：自 1998 年以来的就业协调战略

210. 1997 年 11 月卢森堡欧洲议会做出了决定，采取一项新的促进就业发展、治理欧洲失业的庞大的措施。欧洲联盟各个成员国之间观点的一致，证明在经济和社会全球化的背景下，就业问题的份量不仅超出了国界，而且超出了每个国家单独应对的能力。在此框架下，确定了一个“多方监控”和评估原则，辅以交流实际经验的做法，以便识别推广好的实践方法。2000 年 3 月里斯本会议确认了这一欧洲方针，并制定了《里斯本战略》及其数字化指标：从现在起到 2010 年，必须确认将就业人口的就业率提高到 70%，将 55-64 岁老年劳动者的就业率提高到 50%，将妇女就业率提高到 60%；其中的一个方法是，加强对研究和开发的投资力度，

⁸⁵ 社会事务部，就业和团结互助——2002 年底。

⁸⁶ www.ifen.fr。

使其比例达到占国内生产总值（PIB）的 3%。《里斯本战略》的目的是，使欧洲成为“世界上知识经济最具竞争力和最具活力”的地区。自从启动后，该战略的各项指标得到了加强，特别是在 2001 年哥德堡欧洲议会期间，增加了环境部分，作为该战略的第三部分。这样，欧洲联盟此后就具有一个综合和武断的战略，该战略建立在（经济、社会和环境）三个支柱上，以便在可持续发展的前景下，促进竞争力和增长率的提高。

211. 欧洲这个肯定的意愿，促使每个国家的政府确定重新活跃就业的行动计划。法国首先于 1998 年通过了《全国就业行动计划》。该计划是一个定期更新的多年制计划，它包含了法国治理失业政策、包括治理青年人失业的全部规定。在此框架下，法国围绕三个密切协调的中心，制定了一个整体战略：希望经济增长更强劲、更持续，从而在一个更能创造就业机会的经济内部产生更多的就业岗位，这种增长将惠及所有社会职业阶层，惠及两性和千秋万代。

212. 2001 年在轮值主席国法国的主持下，于尼斯召开的欧洲议会，希望加强里斯本会议制定的各项指标。法国据此制定的新的《全国就业行动计划》，联合了许多行政机构，特别是劳动和团结部、经济部、财政和工业部、国民教育部，以及妇女权利和职业培训国务秘书局，而且还有一些法国社会合作伙伴、地方行政区域和私营专业人员。2001 年《全国就业行动计划》在前几年计划指标的基础上，增加了预防排斥现象的指标，同时更深刻地考虑到某些阶层、特别是无专业资格的青年人的各种困难。

213. 2006-2010 年《全国就业行动计划》还有一个另外的指标，就是改善老年人/提前退休者的就业率，目前这个比例在欧洲属于最低比例之一。自 1990 年代末期以来，事实上，人们已经注意到就业市场上存在一种排斥 50 岁以上老年劳动者的现象，特别是实行与产业调整和企业迁移有关的社会计划之后。这种有害于日益依赖于知识的经济的负面变化，已经促使公共权力部门和社会合作伙伴认真考虑对策。新的全国就业行动计划明确了 2005 年 10 月法国政府与各个社会合作伙伴就此主题所签协议的各项规定。长期存档有效的该计划，致力于治理排斥老年人的各种因素，促进他们发挥余热，使他们的职业生涯平安顺利。

c) 关于改革就业公共服务机构的社会融合计划 (2005 年)

214. 在法国，劳动公共服务机构主要是围绕三个组织组成的：全国职业介绍所、全国工商业就业协会和工商业就业协会（ASSEDIC）。全国职业介绍所是在 1967 年 7 月依据法令建立的，这是一个国家机构，它通过就业岗位调查和安置申请就业者，组织对劳动市场的公共干预行为。全国工商业就业协会和工商业就业协会（ASSEDIC）是两个私营机构，它们是根据一项关于组建失业保险体系和财政资助失业者的全国行业间协议，在戴高乐将军 1958 年的推动下而成立的，其目的是缓解失业对个人生活的严重影响。自从 2005 年 1 月颁布《社会融合规划法》以来，这两个组织就成为劳动公共服务机构的成员。

215. 全国职业介绍所、全国工商业就业协会和工商业就业协会（ASSEDIC）这三个重新就业行动者之间缺少协调，它们的政策有时显得相互矛盾（例如，以失业保险的名义发放的高额补偿，对重新就业起着劝阻的效果）；此外，还有各类当地的倡议，主要是在城市政策范围内（街道管理处、就业委员会等）。这种缺少协调与法国最近二十年来长期存在的高失业率保持着互相适应的关系。为此，法国政府不无困难地决定，彻底改革劳动公共服务机构，以便使其适应劳动市场的变化和申请就业者的需要。

216. 这项改革属于 2005 年 1 月 18 日法律所规定的社会融合计划的一部分。其特点是有两个重点。其一，**建立惟一的窗口，设立“就业之家”**。“就业之家”是通过国家机构、地方行政区域和其他各种机构之间的合作组成的。其二，更好地确定就地就业的目标，将所有就业行动者集合起来，务必使他们的行动高度协调一致。这些惟一的临近窗口将逐渐向申请就业者开放。2006 年底，200 个“就业之家”已经运作起来。⁸⁷目标是从现在起到 2007 年底，再另成立 300 个。

217. 国家、全国职业介绍所、全国工商业就业协会、工商业就业协会（ASSEDIC）和全国成人职业培训协会（AFPA）的义务是，签订一些旨在更好地协调其行动的多年期协议。从功能上看，今后的协调工作将按以下几种形式展开：

- 自 2006 年 7 月 1 日起，由全国工商业就业协会和全国职业介绍所对新的就业申请的审查，必须最多在 8 天之内完成，其目的是加速制定一个“**重新就业个性化计划**”，推荐给每个求职者。

- 建立一个**求职者惟一档案**，就业公共服务机构的主要行动者可以调阅该档案，从而优化各个机构之间的信息交流。

- 建立一个全国职业介绍所和全国工商业就业协会共用的机构，以便综合他们的信息系统，有利于其地域接近。⁸⁸

218. 另外，自 2002 年以来，全国职业介绍所动用了其他行动方法，采取资助合同、与企业尤其是诸如法国国营铁路公司等国营企业和 Adecco 临时办事处签订议定书和协议。2006 年 6 月，全国职业介绍所与国家签订了第四个《进步合同》，确定了该计划的财政基数。

d) 《社会融合规划法》(2005 年) 就业部分以及第三个《就业计划》

219. 2005 年 1 月 18 日颁布的《社会融合规划法》，旨在扩大那些社会融合需要改善的各个领域政策的融合力：特别是住房、机会均等和就业等领域。5 年内（2005-2009 年）动用 127 亿欧元的预算，该法律连接着 20 个行动计划。

220. 该计划涉及的主要倡议有：通过面向雇主的税收刺激杠杆，“**加强**”引导 80 万名贫困的青年人走向**就业**；改善学徒的报酬和地位；为失业者提供建立微型企业的援助；与领取最低社会补助者签订《未来合同》，以便他们合理安排工作时间和培训时间；向因经济原因被辞退的雇员推荐《个性化重新安排工作协议》，以便他们在 8 个月期间内享受便于加速重新安排工作的各项措施；为企业推荐援助合同（《未来合同》和《引导合同》）；支持发展帮佣就业，目标是在 3 年内在此满有希望的行业创建 50 万个工作岗位；**发展通过扩展到大学当学徒进行交替培训**。

221. 该法律与发展 1998 年 7 月 29 日《关于打击排斥现象的法律》第 5 条规定的**就业途径方案**相结合。该计划的目的是对年龄为 16-25 岁处于极端困难的青年人进行最长为期 18 个月的培训，然后予以专业安置，以

⁸⁷ www.cohesionsociale.gouv.fr。

⁸⁸ www.travail.gouv.fr。

期引导他们走向稳定的就业。该计划被扩展到工作极不稳定的青年人，这些青年人既不常去或很少去当地委员会，也不常去安置与就业指导常设接待处。在 1999 至 2003 年间，仅在巴黎地区，就有 3 539 人成功地受益于该计划，占加入/登记人数的 59.47%。而离开/脱离持久性工作的占总数的 37%。后来，该计划逐渐被《社会生活安置合同》所替代，该合同的执行方式与原计划相似（个性化跟踪回访、交替合同或职业培训）。

222. 截止 2006 年 8 月 31 日，在加强就业道德动力的框架下，提交了第三个《就业计划》。这些新措施涉及最容易受到损害的群体。向来自敏感街区的青年人推荐配有辅导老师的带薪实习，并由私人参与者提供寻找工作援助。该《就业计划》也适用于领取团结互助专门补贴两年以上的长期失业者。这第三个《就业计划》还有一些独创性措施，主要有：免除雇员人数在 20 人以下的企业领取各行业与指数挂钩的保证最低工资人员的社会保险金；在企业内为无补偿的、最长培训期限为 3 个月⁸⁹的失业者安排 5 万个“招聘预备行动”。

e) 企业对促进就业和反对种族歧视所作的新承诺

223. 如果没有企业关于后果的承诺，任何公共支助措施都不会有实际结果。各个企业在减少劳动市场上的排斥现象方面发挥着主要作用。这些企业在同化并融和维持社会融合方面是最重要的载体之一。公共权力部门希望借助提请企业关注招聘青年人，特别是城市外围街区青年人重要性的宣传教育运动，启动新的动力。

224. 2004 年 11 月，最初由 40 家企业和蒙太涅研究所（l'Institut Montaigne）共同倡导发表了《企业多样性宪章》，目的是显示全社会保证支持文化、种族和社会多样性。如今，2 000 多家企业签署了该宪章。该宪章允诺在劳动市场面前机会均等逻辑基础上的多样性，以及武断地招聘“看得见的少数”。所有签署人保证按这个精神去教育和培训其团队，遵守并落实非歧视原则，并在其年度报告中介绍他们的实践做法及其成果。

225. 在 2004 年 2 月由 Bernard Stasi（担任原共和国调停人直到 2004 年）提交总理的报告中进行推荐，和消除种族歧视委员会（CERD）的推荐，以及传达 2000 年 6 月关于落实人与人之间不分种族或民族出身平等待遇原则的欧盟指示之后，根据 2004 年 12 月 30 日法令，建立了反对歧视争取平等高级权力机构。由某个大型汽车制造企业原董事长主持的高级权力机构，受理歧视受害者的个人申诉，起草关于修改法律、规定或程序的建议，并发起了几个针对企业的倡议。2006 年 2 月底，108 家企业响应该高级权力机构的建议，参与反对各种歧视的斗争，并遵循以下方法：通过客观能力分析表格对招聘候选人进行评估，取消表格上的照片、各种原始登记，甚至试验采用匿名个人简历（AXA 企业）。⁹⁰例如，法国国营铁路公司为此成立了一个“多样性与招聘委员会”。

226. 另外，在全国职业介绍所和法国企业运动的密切配合下，“我们的街区有能人”协会发起了一项独创性倡议，建议在城市敏感地区（ZUS）举办讨论会，以便企业从中招聘 26 岁以下的年轻毕业生，这个措施使来自贫困街区的年轻毕业生和企业共同受益。该协会根据雇主的需要，对候选人的资质组织预选，然后使候选人与企业保持联系。所建立的数据库有利于该协会跟踪了解每个候选人的全部经历。每月为求职者推荐一次

⁸⁹ 同上。

⁹⁰ 反对歧视争取平等高级权力机构 2005 年年度报告。

由一组专业人员进行的“集体辅导”，鉴别求职者的长处和短处，以便与全国职业介绍所进行联系，对求职者的可使用性做出个别鉴定。

227. 2003年Didier Robert提交经济及社会理事会的报告列举了日益增多的企业参与许多协会和当地社团举办的典型活动：信息交流、讨论会或安置计划，特别是针对青年人的⁹¹安置计划。

228. 这些活动证明了各个类别的行动者——无论是国营的还是私立的——以下承诺：同时促进来自敏感街区青年人的就业以及企业内部文化与社会多样性。

f) 反对性别歧视的政策

229. 自签署将男女待遇平等的原则作为指标列入全部社区政策的阿姆斯特丹条约以来，大量的法律和法规条款鼓励和配合这类倡议。请参阅法国提交消除种族歧视委员会（CERD）和 CEDEF 委员会的最新报告，以获取更多的信息，这里仅列举其中的几条信息：

- 2001年4月表决的职业平等法律旨在发展就此主题展开的社会对话，以便改善家庭生活与职业生活的衔接，而当时正在酝酿谈判减少工作时间。

- 加强年幼儿童的接待服务得到了落实，以便解除家长的沉重负担。2001-2004年间的指标是另外增加接待25万名儿童。⁹²

- 2004年3月，法国全部雇主与工会组织一致同意签署了《全国行业间关于男女之间职业平等和混合性协议》。

- 2004年6月，政府启动了由职业平等和机会均等部颁发的“平等”荣誉称号，用于表彰企业的优秀做法。必须根据以下3个方面的8条标准，进行定期和积极的评估，才能保持这个“称号”：a) 企业所开展的促进职业平等的各项行动； b) 人力资源的经营和管理； c) 在职业范围内考虑父母所享有的假期权利。

- 2006年3月23日关于男女工资平等的法律，在这个政策中增加了计划在2010年12月31日以前取消男女工资差别的宏伟目标，而目前，从事同一职业的妇女工资低11%。⁹³

230. 法国经济发展的长期观点，着眼于优异成果，但同时注意保持与尊重平等原则相兼容，这个原则是基于法国民族的“社会合同”的原创思想，根据这个原则，任何人都应分得社会财富的属于他的份额。因此，国家实行包含两个互补内容的政策：一方面便利绝大多数的人掌握技能，以便他们通过涉及教育、培训和城市政策的结构性改革，成为国际竞赛的行动者；另一方面对国家财富的一部分实行再分配，使其有利于最容易受到损害的群体，否则，他们有可能处于边缘（青年人、老年人、无家可归者……）。

⁹¹ 经济及社会理事会，Didier Robert，《让人人享有所有人的权利》，2003年。

⁹² www.europemploi-centre.org。

⁹³ 第一批信息综合：2002年男女之间小时工资差别，2006年6月，DARES。

2. 反对地域歧视的政策：“城市政策”

231. 政府自 1970 年代末期启动的这些政策，旨在改善环境和一些街区的居住条件，在这些街区里，经常发生一些特别涉及青年人的排斥问题。这项“城市政策”的相对失败，导致 1990 年代末期对这些大量消耗公共财力物力的政策的用途提出质疑。经过广泛协商，最后决定利用 2003 年通过的《指导和规划城市与市政改造的法律》，重新启动城市政策。其主要新颖之处无疑是促进脆弱街区、甚至是孤立社区的经济和社会发展潜力。

a) 促进城市敏感地区 (ZUS) 的政策

232. 自 1977 年 3 月 3 日起，根据政令建立的“派驻城市的部际间代表机构”，致力于发展大型居住建筑群内的社会关系，其目标是，联合国家、当地社团和社会住房机构，应对在“洋溢着幸福的城市”诞生之后 20 年开始出现的隔离现象的挑战。该机构在 1980 年代初期制定了一项《街区社会发展计划》，以便为 23 个街区内大型居住建筑群“恢复地位”。其宏伟目标是借助发展社会-经济活动，改善居民的生活条件。同时，签订了一些《国家-城市协议》，致力于预防犯罪，许多部（内务部、司法部、社会事务部、文化部、青年和体育部）以及地方行政区域都积极参加。自 1982 年开始启动的权力分散政策导致职权向外迁地区转移，引起地区行政通过《国家-地区计划合同》参与“城市街区社会发展”。

233. 1984 年建立的城市部际间委员会，是个将在城市政策中持久地发挥重要作用的机构。自 1993 年隶属于社会事务部（以后的几年间曾属于城市部）的派驻城市的部际间代表机构（DIV），是其执行机构。该委员会由一个多学科的团队组成，负责指导众多的主题行动（公民资格 - 预防 - 安全、安置 - 就业 - 经济发展、市政管理）和地域活动。

234. 1991 年 7 月 3 日表决通过的《城市指导法律》（LOV），第一次重新确定了城市政策。该法律确立了各项原则，并详细规定了各种方法，以便向全体法国公民确保“城市权利”。该法律呼吁地方行政区域提供生活与居住条件，以便促进社会融合，防止各种隔离现象的发生。

235. 1996 年，在重振城市计划的框架下，出现了“城市整合”概念。该计划有 4 个重点：“引导国家和公共权力部门走向街区”，特别注意居民的安全；通过临近贸易和青年人就业措施，促进就业和经济经营活动；增大社会混合制；加强社团组织。设立了“经济重振基金”（FRE），以便向各个企业和城市政策当地经济行动者提供直接资助。

236. 该计划附有一套法律和法规文书汇编。它确定鼓励免税条款执行的地理边界。它划分了 700 个城市敏感地区（ZUS），350 个城市重振地区（ZRU）和 38 个城市自由区。为了应对不安全因素的上升，建立了“临近警察”，在郊区街区重新部署了 4 000 名警力，以期更好地预防这种现象的发生。另外，还设立了强化教育机构，以便重新安置那些未成年人惯犯。

237. 1997 年，城市部被撤销，其人员合并到劳动与团结部，该部的组成包括 6 大部门：劳动与就业、卫生保健、社会保护、移民与城市政策，其目的是为了加强重振城市计划的部署。

238. 2000 年《团结与城市更新法令》旨在使以前的城市政策更加协调一致，并促进城市团结互助机构的发展。它试图将市政规划问题、住房和交通问题联系起来，并为此同时修改市政规划法、建设法和住宅法、地方行政区域一般法、公共卫生法、社会保险法、税务总法以及征用法。它力图改善国土范围内社会住房的分配，并通过住房的更大多样化，促成一个更大的社会混合性。为此，该法令要求一切市镇在其属地范围内至少保持 20% 的低租金住房（HLM）。

239. 派驻城市的部际间委员会（CIV）确保实施这项政策，该政策联合全体中央公共权力机关行动者：委员会经常对提交给它的重大城市规划进行严格的评估，推动加速拆除其住房已经无法使用的高层楼房和恢复城市连续性的计划。最初专用于城市敏感地区（ZUS）的“经济重振基金”（FRE），现在已经扩大到与国家与地方行政区域签订的城市合同优先区域。预算国务秘书局和城市部长级代表局 2000 年 12 月 13 日通知，重新规定了其分成 4 个部分的任务：资助启动一个创建企业的规划，资助实现投资，资助支持和振兴现有经济组织，以及支持工程。

240. 2003 年 8 月 1 日颁布了关于城市和市政改造总体原则和规划的法令。该法令建立了一个旨在近距离研究城市敏感地区（ZUS）现存的不平等现象的国家观察站，以期减少这些不平等现象。它还在城市敏感地区（ZUS）和 5 年内具有 300 亿欧元预算的优先区域组织了一个城市更新计划，这项预算用于加速改组隔离最严重的街区，目的是为了社会混合与可持续发展，恢复商业，吸引企业到来，改善生活质量。该计划已经延期至 2011 年。其数量指标是在 2004-2011 年期间内修建 25 万套（间）出租住房，拆除 25 万套（间）年久失修的危房，翻新 40 万套（间）⁹⁴住房。这项规划法令的最后部分是建立一个全国城市更新办事处（ANRU），负责落实上述指标。⁹⁵

241. 成立的评估委员会提出了一些建议，其中之一是由全国城市更新办事处（ANRU）起草一个宪章，规定翻新工地所产生的工作岗位的一部分必须惠及当地居民，特别是青年人。

b) 城市自由区——具有吸引力的因素

242. 自 1996 年起根据城市重振计划设立了城市自由区（ZFU），以便治理贫困街区的失业现象。所涉及街区的人口应在 1 万居民以上，属于位于城市重振地区（ZRU）内的最贫困街区。

243. 城市自由区（ZFU）实行正面歧视原则：即“尽可能多地给予最贫困街区”。具体说来就是给予这些地区的小型企业大量免除社会费用和免除税收的待遇，以便吸引更多的经营活动，创造就业岗位。2002 年 12 月 30 日颁布的财政更正法令决定，将城市自由区（ZFU）的适用期限再延长 5 年。

244. 另外，城市自由区（ZFU）还允许在其区域内设立的企业和经营机构在招聘雇员方面享受特殊待遇，比如免除雇主的社会保险金。

⁹⁴ 派驻城市代表机构的双月信息通报，2003 年 8 月 13 日。

⁹⁵ www.ville.gouv.fr/infos/dossiers/anru-un-apres.html。

245. 城市自由区（ZFU）内的居民，特别是资质较低的青年人，经常受到失业的威胁。为此，特设立了优先招聘他们就业的机制：《救助合同》。这些合同的使命是，通过安排求职人员参与经济经营活动，使他们最终获得传统的、持久的工作，从而促进对他们的安置。《救助合同》有多种类型，某些合同面向特定的群体，另外一些则针对一般的求职公众。这些合同既可涉及商业部门的企业，也可涉及非经商企业。它们经常向有关人员提供培训和获得专业资格的可能性。

c) 改造破旧住房的政策

246. 2006年7月13日颁布了《国家关于保证住房的法令》。该法令规定了治理“简陋住房”的各项法律和法规措施。它明确规定了关于集体居住楼房公用设备安全的法律体制，500多个住宿接待中心安全达标工程计划，并禁止冬季停电、停水、停止供煤气、停止供暖等做法。该法令第60条加强了《关于贫困人口住房的省级行动计划》（PDALPD）在治理简陋住房方面的作用。国家保证将征用公共领域地皮，在未来三年内修建3万套新住房。⁹⁶

247. 另外，打击排斥现象的部际间委员会2006年5月12日开会，决定采取23项治理工作不稳定和排斥现象的措施。⁹⁷针对简陋住房，这些措施特别强调人们享有消除极不公正住宿条件的基本权利。总的说来，规定了三种操作方式。在民法范围内，住房方面的法规做了修改，对“体面”的概念给予了新的重视（《团结与城市更新法令》第187条）。今后，房主个人要服从治安条例的管理，规定他们进行必要的施工，以结束不安全和不卫生的状态。公共财政拨款吸引房主和承租人确保有一个体面的住房：国家改善住房办事处提供补助，以便改善卫生不达标住房的舒适条件；今后，住房补贴也取决于是否提供一个体面的住所，如果确认住房卫生不达标或是破旧危房，则可能停止提供住房补贴。

3. 旨在重新赋予教育系统发挥整合作用的政策

248. 法兰西共和国学校在历史上就是最好的促进同化并融的场所。在发现缺失这些作用之后，公共权力部门感到学校是政府治理排斥和歧视现象政策的一个必不可少的因素。这些歧视现象环绕着整个教育系统，从小学直到重点高等学校和大学。主要目的是让他们在各个等级消除差异，通过更加合适的培训，使人人享有均等的升学机会，包括通过择优考试，考取重点高等学校的机会均等。为了贯彻这些政府政策，特设立了有关机构，以便教授和教员们更好地理解 and 体会学生们的困难（在教师培训专科学校范围内建议采用的关于了解极端贫困培训的专门教学单元，发放小册子和折页资料等）。⁹⁸

⁹⁶ 打击排斥现象的部际间委员会，2006年5月12日，新闻资料。

⁹⁷ www.logement.gouv.fr。

⁹⁸ 经济及社会理事会，Dider Robert：《让人人享有所有人的权利》，2003年。

a) 采取措施，从小学起制止学业失败

249. 由于就学困难经常发生在贫困家庭和移民家庭，法国政府组织了几次改革，以便应对这个教育系统融合能力已经削弱的缺陷。还特别采取了一些旨在解决某些特定困难的措施，比如帮助移民儿童克服语言方面的困难。

250. 2005 年 4 月，颁布了《关于学校指导方针和规划的法令》，其目标是保证全体学生学业成功。对于那些在获取必要的基础知识和技能方面遇到困难的学生，可以向他们推荐以《学业成功个性化规划》为形式的支持方案。自 2006 学年开学之日起，即可实行有关小学和中学的措施。

251. 小学将引入年度标准，以检查公共基础知识和技能的掌握情况；今后，将按阶段确定教学大纲，以便教员对本期限内的教学进程予以单元化设计。一旦发现某个学生可能难以掌握与其所在年级相应的主要知识和技能，将立即实施《学业成功个性化规划》。教研组必须对每种情况进行跟踪指导，并做出相应决定。

252. 这些措施必须使实习产生“良性循环”。如果移民儿童不属于特别措施的对象，鉴于他们的学业失败率较高，《学业成功个性化规划》系统将特别予以关照。在强调从小学初级班一年级（CE1）起对掌握法语的水平和自幼年起对掌握法语的水平进行评估的同时，法国政府显然将移民儿童的融合确定为优先任务。

253. 确保全体中学生学业成功的新措施，与为小学所规定的措施相当接近。另外，上述法令延长旨在提高职业教育身价的“荣誉称号中学”试验的期限。该法令规定了获得这个称号必须达到的 4 个标准：培训与可能职业的协调一致；各类公众的欢迎与好评；提供种类广泛的文凭；提供证明试验成果有效的服务。⁹⁹

254. 最后，2003 年 4 月 23 日法令第 14 条规定成立的教育高级理事会，是一个独立的咨询机构。该理事会可以就教学、大纲、教育系统的组织与成果，以及对教员的培训工作发表意见和提出建议，

b) 通过教育将安置政策纳入城市政策中

一) 设立教育优先区——政府为确保学校教育成功而采取的第一项措施

255. 尽管共和国各项法律一再肯定机会均等原则，但在儿童之间依然存在一些社会不平等现象，其部分原因是因为城市化选择性动力引起的空间隔离所造成的。这一点是在设计城市政策首批要素时发现的，它促使制定了旨在改善生活在贫困街区居民学业成功率的政策。

256. 这些政策的首批要素——教育优先区，是在 1982 年设立的。这项倡议减弱了所有公民待遇平等的原则。开始，只是在某些地区建立了教育优先区，然后有规律地逐步扩展。为了吸引这些街区的学校发展独特的教育规划及当地合作伙伴关系，曾经动用了大量的手段。所动用的资源比其他街区学校所拥有的资源大约超出 10%。为了补偿教员的艰苦困难的工作条件，还另外发放了一些奖金。

⁹⁹ 国民教育部网站，高等教育与研究。

257. 根据 1990 年代初期优先区观察站 (OZP) 所做的评估, 在这些学校投入的不容忽视的大量手段, 并未足以解决这些关键问题。人们发现, 各个班级的人数在相对缓慢地减少,¹⁰⁰而经验欠缺的年轻教员占据很大的比例, 同时, 学生的社会一元化明显加剧。因此, 采取了一项事实上的专门化, 在其内部重新组合了一些学业最困难的学生。随着时间的推移, 与其说教育优先区是惠及最困难群体的有效工具, 不如说它们已经成为一种政治象征。虽然教育优先区吸收了五分之一的学生, 但它们也占用了很大一部分国民教育预算经费。

258. 由于对教育优先区的总结不能令人满意, 特决定采取一些根本转变措施, 以便纠正其缺陷和弱点。2006 年 2 月 8 日, 国民教育部¹⁰¹提交了一份《重振优先教育计划》。该计划建议增加教育优先区的手段, 并使之多样化, 而且确定了几个优先重点: 密切干部队伍与全体学生教学辅导老师之间的关系; 为成分混杂的班级制定不同的教学大纲;¹⁰²改善公共服务非常有限的区域范围内公共服务的提供(在重振城市政策的框架下)。另外, 国民教育部决定, 将财政力量集中在比以前数目更少的学校, 以便答复关于称号为“雄心 - 成功”的优先教育经费过于分散的正确批评。这项政策已于 2006 年 9 月开学之际予以部署, 已经向这些学校增派了 1 000 名教员和 3 000 名教学辅导老师。

二) 本地教育合同——通过教育落实安置的措施

259. 对儿童的全面教育, 是学业成功、安置和预防排斥现象的关键之一。所以, 除国民教育部以外的其他部委纷纷与教育部联合, 制定反对排斥现象的全面教育政策。1998 年 7 月 9 日以及后来 2000 年 10 月 25 日的部际间通知, 对应对儿童的实习困难进行了协调。如果说所针对的受众是幼儿园、小学直至普通高等教育和职业教育的全体上学儿童和青少年的话, 那么, 它的一个重点也放在贫困的城市和乡村地区。

260. 青年部青年、大众教育和社团生活司在全国范围内建立了由部级合作伙伴们认可的工具——本地教育合同 (CEL)。该合同有利于建立由本地行动者推荐的学校教育规划、校外教育规划或课外教育规划, 这些规划是根据某个特定区域内社会需要的共同诊断而建立的, 并确保对其进行跟踪检查和评估, 以及协调其投资。本地教育合同 (CEL) 的主要目的是发展让尽可能多的人享受的文化、教育、体育和休闲活动。2004 年, 它的预算为 3 650 万欧元, 由青年部、国民教育和研究部、体育部、文化部和城市部、以及地方行政区域的信贷机构、家庭补助基金管理局、促进一体化和反对各种歧视的支援与行动基金会 (FASILD) 共同资助。

c) 关于进入大学和高等学校机会均等的问题

261. “重点高等学校”是法国补偿学生精英的一种特殊形式。由于其象征意义和战略影响, 能够进入“重点高等学校”学习, 是一件非同凡响的大事。两所“重点高等学校”通过两种理解机会均等的方式, 最近发起了一项非常生气勃勃的计划。由此在大学内部引起的关于重新确定方向的反思并非没有意义。

¹⁰⁰ 《经济与统计》, 2004 年第 380 期。

¹⁰¹ 《优先区观察站的意见》, 《城市、学校与同化并融》杂志, 2006 年 3 月, 第 144 期。

¹⁰² 同上。

一) 亨利四世中学的例子

262. 人们发现，不仅社会境遇较差的学生报考“重点高等学校的预科班”的候选人数很少，而且人数趋向下降，家庭本身也倾向于禁止自己的子女进入这些“精英的殿堂”。

263. 2006年开学之际，作为其“预科班”保证学生们具有考取“重点高等学校”最佳升学率的学校之一，亨利四世中学招收了大约30名出身贫困社会环境、享受助学金的学生。这种首创精神已被列入2005年4月指导法令。在巴黎大学区区长（教育部的代表）的支持下，这项计划得到总理2005年12月1日关于开设“试验班”决定的批准。¹⁰³来自教育优先区的学生们因此得益于高质量的个性化的干部队伍、通用文化的专门教育、以及预科班考试必不可少的基本实习课程。

二) 巴黎政治研究学院 (IEP) : 教育计划积极参与者

264. 巴黎政治研究学院是一座具有特殊地位的高等学府，自成立以来。它是进入国家和国际公务员高级职务、金融和媒体高级职务的享有特权的必经之道之一。Pierre Bourdieu 曾专门对该校进行过去伪存真的分析，证明它积极参与法国精英内生繁殖系统，出身社会资本缺乏阶层的子女极少有机会进入该校学习，因为它的选择标准极其严格。在其校长的倡议下，自2000年以来，巴黎政治研究学院 (IEP) 向位于优先教育区的一些中学推荐了协议，从中选择和预备一些具有很大潜力的学生，以便向出身贫困阶层的大学生们提供进入这座受到高度评价的高等学府升造的更大机会。

265. 于是，中等教育部门与巴黎政治研究学院 (IEP) 之间的一个跳板就这样组织起来了。巴黎政治研究学院 (IEP) 的一些大学生和教员定期走访这些入选的中学，在那里组织信息交流和培训活动。作为互动，600名中学生每年可以到巴黎政治研究学院 (IEP) 听课，会见大学生和教授。巴黎政治研究学院领导决定今后建立第一所“优秀中学”，这所中学将于2007年底在郊区开办。这个倡议的目的是为了破除一个心理障碍，即居住在贫困街区的学生不合理地因宿命论而被自行排除在择优考试的考场之外，而这些考试构成巴黎政治研究学院的录取考试。另外，巴黎巴黎政治研究学院还对选择程序与考生的素质条件实行多样化，建立一些更加适合出身贫寒、具有不同文化知识的群体的新条件。¹⁰⁴而且，当学生家庭预料发生经济困难时，巴黎政治研究学院还可建议录取的新生领取国民教育部颁发的“奖学金”和住房补助。并向每个学生推荐一份《优先教育协议》(CEP)。

266. 巴黎政治研究学院 (IEP) 的倡议产生了意义深远的影响。几十所重点高等学校和高等教学机构最近纷纷宣布，在中学毕业会考之前三年内，将设立教育优先区中学生辅导和指导机构。高等经济及商业学校 (ESSEC) 因此向自愿的教育优先区中学生建议，从二年级到最后一个学年，参加预科培训。¹⁰⁵另外，一些

¹⁰³ 《世界报》，2006年5月16日。

¹⁰⁴ 《解放报》，2006年1月7日星期六和1月8日星期日文章。

¹⁰⁵ 《世界报》，《重点高等学校如何向郊区中学生敞开大门？》，2005年10月4日。

企业通过招聘享受《优先教育协议》条件的往届政治科学大学生，表明了他们参与这项试验的真实意愿。巴黎国民银行（BNP-Paribas）、法国电视公司和法国国营铁路公司均就此主题签署了有关协议。

三) 大学 - 就业专题讨论

267. 对照劳动市场目前的各项要求，大学培训的质量和文凭的价值是青年人实现真正的职业安置的关键。因此，法国政府决定，自 2006 年 6 月初起，在法国各地就大学与就业这个主题组织讨论。讨论中提出的建议试图满足以下两个目标：**改善专业化；在大学开展实习和交替培训。**

268. 为了便利大学生们获得专业化工具，特进行了 7 项改革：自三年级起，为愿意的大学生开设专业化课程（实习、交替培训、学徒培训）；会见专业人员，以便更好地了解企业社会；确定文凭所要求达到的技能；“对大学生的跟踪随访”，以便跟踪了解他们毕业离校 3 年后的情况；评估实习的价值和干部/师资配备；最后，专业硕士和研究硕士的合二为一。¹⁰⁶一个“讨论委员会”负责主持这一活动，大学生及其进入劳动市场的状况是该委员会成员关注的重点。

d) 国防安置机构

269. 根据 2005 年 8 月 2 日第 2005-883 号政令¹⁰⁷建立的国家国防安置机构，是由国防部和劳动、社会融合与住房部共同主持的一个公立公益机构。

270. 利用征兵日和国防军事训练/国防预备役日，每年都要从 80 万应征者中挑选大约 6 万名贫困的青年人。国家国防安置机构的任务是，帮助年龄在 18 至 21 岁升学考试失败、无工作、可能滑入边缘化的男女青年，在社会中重新找到他们的位置，通过相应的培训，促进他们进入职业生活。为了完成这个任务，国家国防安置机构建立和经管一些培训中心，国防安置机构；在这些中心内组织培训；接待和安排前来接受培训的青年人的住宿，培训期限可能为 6 个月至两年。

271. 国家国防安置机构的目标是，从现在起到 2007 年底，设立 50 个国防安置机构，接待 2 万名青年人。国家安置机构有权发展与公共团体、企业、公立或私立培训机构的合作伙伴关系，开展国内或国家合作活动。国家国防安置机构的建立和使命，已经列入政府倡议的《促进就业之战》计划和《社会融合计划》框架内，集中精力面向由青年人组成的弱势群体，决心为他们提供这种“第二次机会”。

272. 由积极性高涨的、人数相当多的教员队伍在国防安置机构内组织的培训内容，包括 4 个单元：达到学校各项基础知识的水平；公民义务责任和行为举止方面的培训，包括课堂教学和日常实践；专业培训，必须有利于人手短缺的部门（比如：旅馆业、餐饮业、帮佣、企业服务部门、邮电部门、运输和后勤部门……）的招聘；急救培训。除此之外，还有体育活动，参加与集体生活有关的日常事务，以及尊重权威的实习培训。

¹⁰⁶ 法国教育网站：大学-就业-讨论：阶段性报告：2006 年 6 月 29 日。

¹⁰⁷ 2005 年 8 月 2 日关于在国防机构内部设立一个指导贫困年轻人社会与职业安置机构的第 2005-883 号政令。

目的是使自愿接受 6 个月培训的志愿者达到掌握某个职业学徒培训所必须的一般知识的水平，使他们有可能或者在某个传统培训领域继续其学徒培训，或者主要通过企业的实习或一个学徒培训合同，找到一份工作。

B. 解决针对弱势群体的工作不稳定和排斥现象的政府政策

273. 惠及最弱势群体的再分配政策，主要体现在通过安置机构尽力将他们重新安置在社会机体中。这些机构是根据 1998 年通过的一项基本法律——打击社会排斥现象的框架法律组建的，这项法律是一系列旨在切实保证和落实人人享有经济、社会和文化基本权利的法令中的旗舰。以下将主要叙述人们应该享有的工作权利、社会保护权利、卫生保健权利和居住权利。

1. 打击社会排斥现象的框架法律（1998 年）

274. 1998 年 7 月 29 日颁布的《打击社会排斥现象的框架法律》，是在人们日益意识到打击越来越严重的社会排斥现象的重要性之后制定的。该法律第 1 条规定，“打击社会排斥现象是全民族的迫切需要——这是建立在尊重全体人类平等尊严基础上的迫切需要；也是国家整个公共政策的一个优先重点”。

275. 该法律的目的是治理各种形式的社会排斥现象：就业、住房、卫生保健方面、学校、司法领域或文化方面等各个领域存在的社会排斥现象。在制定这项法律时，一个新的逻辑起了主导作用，即注意考虑贫困群体的总体状况，使他们切实享有各项权利。因此，各种权利的不可分割性是这部法律的主要关键之一。

276. 这部法律包括 4 大方针：¹⁰⁸

- 保证享有各项基本权利，也就是说，享受就业、住房、医疗、教育和文化权利；
- 通过改善超负债程序、防止对房东的勒令迁出、保证弱势群体的生存手段、消除文盲状况、推广普及参与体育活动、行使公民权等方式，预防社会排斥现象；
- 主要借助普及社会警戒和改善紧急接待住宿网络，有效地应对各种紧急局势；
- 加强和扩大社会合作伙伴关系，使打击社会排斥现象的各种工具协调一致。

277. 作为这部规定总体方针的法律之补充，后来又有许多法律和法规文本作了详细规定和完善：1998 年 12 月 18 日关于享受各项权利和友好解决争端的法律；1999 年 7 月 27 日关于建立全民疾病保险（CMU）的法律；2000 年 4 月 12 日关于公民与行政权力机关关系中的公民权利的法律；2000 年 12 月 13 日关于团结互助与城市更新的法律；旨在加强 1998 年 7 月 29 日法律条款的 2001 年 7 月打击社会排斥现象的第二个计划；2002 年 1 月 2 日关于革新社会行动和医疗-社会行动的法律；2003 年 8 月 1 日关于城市和城市更新的指导方针和规划的法律；2005 年 1 月 18 日关于在一切有关方面改善社会融合的法律。¹⁰⁹

¹⁰⁸ 1998 年 7 月 29 日关于打击社会排斥现象的法律立法理由的说明。

¹⁰⁹ 1998 年 7 月 29 日指导方针法律的总结概括，2004 年 5 月，Maryse FOURCADE、Valérie JESKE 和 Pierre NAVES（社会事务监察总局成员）。

278. 自 1999 年起，建立了贫困和被社会排斥问题国家观察社（ONPES），以确保跟踪和评估关于打击社会排斥现象指导方针法律的执行情况。该观察社定期对贫困和社会排斥现象及原因进行分析。¹¹⁰2002 年 2 月，司法部设立了享受权利、正义和城市政策处，旨在加强指导方针法律不同组成部分之间的协调一致。¹¹¹

279. 该法律的实施鼓励了几个关于知识和实践的交叉与共同培训的集体计划的发展，通过这些计划，大学教员、专业人员以及亲身经历过巨大不稳定性的人可以在一起交流经验，寻求落实治理不稳定性和排斥现象的变革性规划的方案。2002 年 2 月 7 日，这些计划曾在经济及社会理事会公开介绍了 1 天，并获得出版。2003 年经济和社会理事会题为“人人享有所有人应得的权利”的报告，也描述了这些倡议中的几个倡议。

280. 特别委托社会事务监察总局¹¹²对关于打击社会排斥现象框架法律所做的总结表明，该法律所动用的各种手段已经对优先群体的需要给予了较好的处理，特别是领取最低安置收入（RMI）的那些人恢复工作的比例提高。然而评估结果也指出，有些目标并未完全达到。

281. 2001 年 8 月 1 日颁布的《关于金融法的组织法》（LOLF），对国库收入的整个管理系统进行了改革。该法律希望有助于回答监察总局的评估所指出的那些有关方法的问题：今后，制定每项公共政策时，必须明确规定应达到的目标和预先测算的费用，并附上评估标准，每年对各项成就所做的总结报告有利于进行认真的跟踪检查。另外，社团组织 ALERTE（警报）对政府的决定表示庆幸：2005 年末政府规定了一个贫困检测指数清单，这将有利于制定减少贫困的数字化指标。

2. 与社会保护权利相关联的劳动权利

282. 自 1945 年以来，福利国家在促进经济增长方面发挥了积极作用，同时注意向全体公民——从最弱势群体开始——提供社会保护，以便纠正市场经济的运转所产生的社会不公正现象。福利国家与从 18 世纪继承的《社会合同》概念密切相关。1970 年代发生的不稳定和社会排斥现象的上升，导致法国政府研究开发新的措施。

283. 法国《最低社会补助》体系因而逐步建立起来，它包括 9 种补助。它的首要目的是保证一个人或其家庭享有能满足基本需要的最低收入，也就是说，其收入介于贫困线以下。9 种最低社会补助中的每一种对应于一个特定的群体，或一个特殊的处境。最主要的是收入补助，发放给 1 276 800 名受益者。2003 至 2004 年间，进行了几项改革，目的是修改开放权和申领最低社会补助的条件。

284. 1998 年 7 月 29 日关于就业的法律条款，注意将最低社会补助与激励重新工作结合起来。事实上，激励失业者更加积极地寻找一个工作是很重要的，如果他们领取某种最低社会补助的话，当他们重新工作时，可

¹¹⁰ 总结概括，同上。

¹¹¹ 同上。

¹¹² 同上。

以继续发放最低社会补助的一部分，累计到其劳动所得的工资内。¹¹³为此，确定了两个工作重点：确定发放贫困群体就业补助的对象，加强这一补助机制；更好地配合指导求职者。

285. 配合指导求职者的措施，是通过“重新起步个性化行动计划”（PAP-ND）和就业途径方案（TRACE）（专门面向有困难的青年人，以后为《社会生活安置合同》）实施的。“重新起步个性化行动计划”（PAP-ND）是为了重新对求职者进行职业安置而制订的，不论其素质如何，都为他们提供服务和个性化的跟踪指导，直到他们重新工作。在重新工作之前，该计划将安排求职者和公共服务机构之间达成一项相互承诺协议。

286. 如同人们所看到的那样，后来又增加了几个资助就业措施，针对在安置方面遇到困难的那些人。¹¹⁴在招聘的时候，领补助者保留与收入补助措施相关的权益，比如享受 1999 年设立的全民疾病保险（CMU）（参见下文）。

287. 为了部分地满足“贫困劳动者”的经济需求，根据 2001 年 5 月 30 日法律设立（后在 2003 年得以推广、又经 2007 年金融法的改革）了“重新工作者就业奖金”（PPE）。其目的是为了增加报酬低的劳动者的经济收入，以鼓励他们保留自己的工作。

288. 根据 2003 年 12 月 18 日法律将收入补助发放权移交省议会的同时，又伴随着建立了一种新的工具：《最低劳务收入-安置合同》。按照这个合同，雇主在雇用领取收入补助者时，可以得到一笔补助，条件是雇员必须确定一个“社会安置或职业安置个人规划”。¹¹⁵

289. 最后，根据 2005 年 1 月 18 日法律，设立了《未来合同》，旨在便利领取收入补助、ASS 补助和单亲津贴者的社会和职业安置。2005 年 7 月，¹¹⁶该合同的实行范围扩大到领取残疾成人津贴者，允许他们将这项津贴与劳务收入累计在一起计算。

3. 享受医疗卫生服务的权利

290. 贫困对健康产生多方面的影响，通过酗酒和吸烟，使人容易感染流行病、肥胖症。它阻碍人们的职业进程，从广义上说，妨碍社会安置。因此，公共卫生政策在打击社会排斥现象方面具有重要意义。

a) 享受医疗卫生服务

291. 工作不稳定的状况，往往可以累积社会、职业以及健康方面的困难。它揭示职业和社会生活的下降，从而导致个人状况的恶化。社会地位的没落和健康状况的衰退是紧密联系、环环相扣的过程。比如，根据其物质生活的质量，住房可能或者不能保证其健康状况下滑，从而增大或者减小其痊愈的可能性。¹¹⁷因此，政府政策需要开发改善弱势群体健康状况的措施，而弱势群体的健康状况通常比居民整体的健康状况要差一些，

¹¹³ 就业、收入与社会融合理事会的报告，2005 年。

¹¹⁴ 首批综合分析，第 16.1 期，2006 年 4 月：《2005 年第四季度就业与失业形势：尽管增长率下降失业率继续回落》。

¹¹⁵ 就业、收入和社会融合理事会（CERCS）的报告，同上。

¹¹⁶ DREES，《调查研究和结果》，《2004 年最低社会补助领取者》，2005 年 11 月。

或者自我感觉要差一些。事实上，根据 la DREES 的一个调查报告（将在以下阐述），享受全民疾病保险（CMU）的人当中，12%的人宣称其健康状况不好，4%的人宣称其健康状况非常坏。¹¹⁸

292. 在法国，改善弱势群体享受医疗保健服务的机制早已存在。随着 1998 年关于打击社会排斥现象的框架法律的延长，这些机制得到了补充和完善，健康状况的进步已经被视为反对不稳定性和社会排斥现象斗争不可分割的一部分，因为它参与个人的重建。

293. 自 1999 年 7 月 27 日法律设立了全民疾病保险（CMU）以来，CMU 努力满足居住在法国的贫困人口在医疗保健方面日益增长的需求。这个机制包括两个方面：全民疾病基本保险（CMU de base）和全民疾病补充保险（CMUC）。

294. 全民疾病保险（CMU）便于在法国稳定合法居住的任何人加入疾病保险体制，条件是这个人没有权利参加另一种疾病保险体制，而且在法国居住最少 3 个月，具有合法身份。如果某些人的应税收入超出某个界限，¹¹⁹他们每年必须缴纳超出此界限部分收入金额的 8% 作为保险金。¹²⁰

295. 全民疾病补充保险（CMUC）便于向在法国稳定合法居住的、收入最低的所有人提供疾病补充保险，其经济收入的条件由法令规定。截止 2006 年 7 月 1 日，在法国本土的收入界限上调到 598.23 欧元。¹²¹

296. 另外，还制定了“地区接受预防和治疗计划”，以便确定最贫困人口的对象。卫生保健系统专业人员与社会服务机构之间的协调得到了加强。¹²²在公立医疗机构均建立了保健站，可以促进改善医疗接洽和社会接待的质量，并实现对个人的最佳整合，无论是在内部还是在外部环境上。¹²³

297. 最后，旨在接诊弱势群体的第三个最新措施，是国家医疗救助（AME），适用于负担那些无法满足稳定合法居留条件以享受全国疾病保险（CMU）、收入低于设立全国疾病补充保险（CMUC）的人的医疗费用。自 2003 年以来，无身份证件的外国未成年人以及单身未成年人也属于国家医疗救助（AME）范围，但他们不再有权享受疾病保险机制。为了抑制由此引起的费用的膨胀，特别是在海外省地方行政区域费用的膨胀，

¹¹⁷ Emmanuell Cabois 提交给“贫困和被社会排斥问题国家观察社”的报告，2004 年。

¹¹⁸ 向全民疾病保险（CMU）受益者所做的调查报告，2003 年 3 月——DREES。

¹¹⁹ 自 2004 年 10 月 1 日至 2005 年 9 月 30 日，此界限为 6 849 欧元；自 2005 年 10 月 1 日至 2006 年 9 月 30 日，此界限上调到 6 965 欧元。

¹²⁰ DREES，《调查研究和结果》，《截止 2005 年 12 月 31 日全民疾病保险（CMU）受益者的情况》，2006 年 8 月。

¹²¹ “世界医生”新闻简报，《2006 年法国弱势群体享受医疗服务的情况》，2006 年 10 月。

¹²² 1998 年 7 月 29 日指导方针法律的总结概括，2004 年 5 月，Maryse FOURCADE、Valérie JESKE 和 Pierre NAVES（社会事务监察总局成员）。

¹²³ 由 la DREES 进行的一次舆论调查报告，载于社会保护 D 部分。

2003年12月30日的《金融法》将享受国家医疗救助（AME）的条件限定为在法国不间断居留3个月。¹²⁴截止2005年12月31日，约有18万人享受国家医疗救助（AME），相当于一年增加了20%。

b) 制止自杀的政府行动

298. 由于自杀行为断绝了社会联系，至今一直是隐匿的，具体数字也被低估了。因此，很难鉴别自杀意图的含义。然而，人们已经发现，自杀通常是由一些社会原因引起的，诸如长期失业，或很难获得住房，以及社会困难与健康问题之间的相关联系所引起的。在法国年龄为15-44岁的人当中，自杀是第二大死亡原因。因此，预防自杀是公共卫生部门的工作重点之一。

299. 由6个预防自杀的协会于1996年重新组合的全国预防自杀联盟（UNPS），是转报和预防自杀的主要行动者之一。它发起了一个全国预防自杀日，每年动员全体行动者参加这项活动。

300. 自1998年以来，13个地区制定了《地区卫生和预防自杀计划》，根据一个创新的逻辑，同时制止自杀企图和自杀行动本身，因为以前对这两项是分开处理的。2000年，卫生部对制止自杀的政策给予了新的推动，制定了《2000-2005年预防自杀全国行动战略》，其重点放在信息通报、经验交流和预防上。4个中心工作确定了每个医疗机构和卫生专业人员的目标：¹²⁵通过加大发现自杀险情踪迹，促进预防工作；减少获得自杀时常用致死手段；改善接待和中、长期跟踪随访的质量；增加流行病学知识。

301. 2004年8月9日颁布的关于公共卫生政策的法律，重申和加强了取得具体成果的决心，并规定了新的指标，即在该法律公布之后5年内，使法国自杀死亡的比例下降20%。2005年4月公布的《2005-2008年心理和精神卫生计划》，另外包括一个预防自杀专门计划，强调这个预防工作必须纳入精神卫生预防和治疗总体方案中。根据这个计划，在制定一个关于此主题的新的全国计划之前，卫生部目前正在对《2000-2005年预防自杀全国行动战略》进行评估。

302. 另外，卫生部还在公共卫生合作伙伴关系框架下，与国民教育部进行合作，以便确定教育机构内所存在的各种抑郁症。《2000-2005年预防自杀全国行动战略》起初主要针对青少年和青年人，2002年其适用范围扩大到在押犯人，2005年扩大到老年人。

4. 居住权利：解决“无家可归者”现象的政策

303. 导致在一个冬季相对寒冷的国家内成千上万人流落在街头，如同人们所看到的那样，原因是多种多样的，也是极其复杂的。政府长期坚持的、限于提供夜间住宿场所的紧急人道主义应对措施，最近几年已经实现多样化，这主要得益于与社团界的深入对话。2006年，该主题经过大众传媒广泛宣传后，又得到了更大规模的动员，并确定了一些新的措施。

¹²⁴ 同上。

¹²⁵ www.sante.gouv.fr。

a) 促进解决“无家可归者”现象的政府措施

304. 1998 年关于打击社会排斥现象的框架法律包含有涉及无家可归者的条款，主要是增加紧急接待住所数目的计划。社会事务监察总局的一项评估认为，¹²⁶所付出的力度不够，已经发现紧急接待住所的供应量持续饱和；由于居民贫困化的加大和住房价格的持续高涨，供不应求的局面正在加剧。

305. 自 1998 年以来，人们对相关群体要求的局势和上述现象重要性的重视，导致公共权力部门在由接待、住宿和安置机构（AHI）进行协调的框架下，对“无家可归者”的救助机制实行了多样化处理。这个部署是由政府在与有关地方行政区域和协会进行联系之后确定的，并逐步在社会团结法律框架下，然后在执行社会事务部制定的各项计划过程中得到了加强。接待、住宿和安置机构（AHI）致力于组织一个适应各类受众的及时、总体和合格的答复，并注意遵守尊重当事人尊严、保护其私人生活、隐私和安全的要求。它综合了紧急接待部署和安置措施：

306. 应对紧急局势的 4 种安排：

- 急救电话 115：24 小时值班的电话接待服务，一旦发出警报后，可以调动特种小组通知无家可归者，引导他们寻找一个紧急接待住所。

- 流动小组：这个小组由诸如世界医生、流动专救车以及红十字会等协会成员组成，可以到现场寻找非社会化最严重的人，他们在提供心理支持和与“无家可归者”直接接触方面，发挥着至关重要的作用，而很大一部分“无家可归者”并不主动要求任何救助。在尊重其意愿的前提下，除可以向他们提供食品和毛毯外，¹²⁷流动小组还可以将无家可归者送到一个紧急接待住宿中心，或者一个日间或夜间接待场所。

- 紧急接待住宿中心：短期接待无固定住所的人，可以利用留宿的这段时间评估他们的境遇，鼓励他们寻求获得权利，引导他们前往一个合适的安置机构。

- 辅助机构：加强各紧急接待住宿中心冬季接待能力。流落街头的人身体脆弱，其中有些人已经无法提出救助申请，处于非常严重的处境。根据按照气象条件列出的 1 至 3 级三个等级，采取相应的不同措施。1 级气象条件：从 11 月 1 日到 3 月 31 日，紧急接待住宿能力加大，各种设备时刻开放，部署流动治疗小组。2 级气象条件：“严寒”¹²⁸，动用“全国监察小组”，跟踪局势的变化，开放住宿床位。3 级气象条件：“极其寒冷”，确定并动用潜在的接待场所，以便接待数量更多的人。2006-2007 年冬季计划预计在 1 级气象条件时开放 5 929 个补充床位，并负有全年坚持的使命；预计在 2 级气象条件时开放 4 075 个补充床位，并可能在 3 级气象条件时增加开放 3 875 个床位。这相当于比 2005-2006 年冬季计划增加 4 273 个床位。

¹²⁶ 1998 年 7 月 29 日指导方针法律的总结概括，2004 年 5 月，Maryse FOURCADE、Valérie JESKE 和 Pierre NAVES（社会事务监察总局成员）。

¹²⁷ www.social.gouv.fr。主题文件：安置和打击社会排斥现象的政策。

¹²⁸ “严寒”指气温介于白天-5°，夜晚-10°之间。

307. 接待、住宿和安置机构（AHI）也制定了具有安置潜力的持久性政策。

- 社会重新安置住宿中心（CHRS）建议接待无固定住所的人和家庭，以便通过社会指导和安置行动实现拥有工作和住房，帮助他们重新找到其经济自主能力。在多数情况下，委托一些协会对这些中心进行管理；而社会指导工作则由一个多学科小组（社会劳动者、心理学家……）负责落实，该小组建议提供其他安置服务，比如参加专业培训。2005年，社会重新安置住宿中心（CHRS）在全部法国领土上一共提供了 30 600 个以上的床位。

- “家庭旅馆”和“家庭式膳宿公寓”，这是一些可以接待 30 多个人的小型机构，为受到“严重排斥”、极其脆弱的人提供住宿和经常性支持，使他们能够住上单独住房。一个“主人”接待他们，并在活跃他们日常生活方面发挥着首要作用，尤其是让他们参与做饭、园艺、计算机信息处理以及消灭文盲等活动，使他们过上独立自主的生活。分布在 80 个省的 140 个“家庭旅馆”和“家庭式膳宿公寓”，2005 年一共提供 2 262 个床位。¹²⁹

- “社会公寓”允许单身个人或家庭在获得自主式住房之前，享有一个临时住所。这些机构可以便利他们获得一些权益，比如居民身份、个性化住房救济。2005 年社会公寓拥有 1 200 个床位。

308. 《社会融合规划法》的各项目标之一是，每年加强接待、住宿和安置机构，可提供的安置住宿数量逐渐增加：2005 年，建立了 3 800 个新的安置住宿床位，其中社会重新安置住宿中心占 800 个床位，“家庭旅馆”占 1 000 个床位，申请避难者接待中心占 2 000 个床位。¹³⁰

309. 如果说这些机构旨在安置过程中指导每个人，并考虑其整个形势，以便适应其需求的话，那么，这些机构的成效却受到质疑，随着最近社会排斥局势的恶化，随着社会排斥现象扩大到家庭、青年人和避难权被驳回的人当中，批评声也日益增加。尽管 10 年来公共权力部门为增加和改善住宿机构而付出了显著的努力，但在数量和质量方面的要求并未得到满足。紧急住宿的供应已经达到饱和，而通过紧急住宿接待落实安置，也未能达到向相当多的一部分无固定住所的人提供持久性解决方案的程度。

310. 在 MDM 提议分配 300 个帐篷之后，社会事务部在 2006 年夏季要求完成关于无家可归者局势状况的报告。¹³¹政府已经公开批准了该报告中的几项建议，并宣布予以实施：

- 全年每天 24 小时开放紧急住宿场所；

- 在几个中等规模的机构内，在与有关协会和（卫生部）公共卫生及社会福利司（DASS）密切合作下，试验性地为非社会化最严重的人和对个人失去信心的人组织开展重新适应的工作。这些“起稳定作用的住宿

¹²⁹ 2005-2006 年冬季计划：由 Catherine VAUTRIN 介绍的《国家关于接待、住宿和安置的部署》，2005 年 11 月 2 日。

¹³⁰ 2005-2006 年冬季计划，同上。

¹³¹ 应 Catherine VAUTRIN（社会团体与平等事务部长级代表）的要求，Agnès de FLEURIEU 和 Laurent CHAMBAUD 所作的有关执行任务的报告，2006 年 8 月 9 日。

接待处”在紧急住宿接待处和业已存在的社会安置住宿接待处之间，起着中间环节的作用。自 2006 年 8 月以来，在巴黎外围已经建立了 103 处这种类型的新的接待机构；到 2006 年末，另外 700 处已经落成，从现在起到 2006-2007 年冬季，通过将现有夜间（紧急）住宿接待处改建成“起稳定作用的住宿接待处”，将会出现另外 300 处。

- 获得自主式住房或一间家居卧室的过程将会加速，以便无家可归者尽快地享受“社会重新安置住宿接待中心”所组织的安置措施。

311. 由“堂吉珂德的子女”协会倡议推动的一些新的措施，于 2006 年 12 月 27 日公布。这些措施进一步加强了为接待无家可归者住宿而设立的机制。今后，各个紧急住宿接待中心的开放时间将更长，从现在起到 2007 年 3 月 31 日，“起稳定作用的住宿接待处”的数目将增加 4 倍。而且，政府自定的目标是，从现在起到 2007 年底，将 80% 的紧急住宿接待中心（总数为 13 000 个）改建成“起稳定作用的住宿接待处”。最后，目前总数为 3 000 个的“家庭旅馆”和“家庭式膳宿公寓”，从现在起到 2007 年底，将增加到 12 000 个。规模较小的这些接待机构，提供准自主式住宿，优先接待有工作但无固定住所的那些人，“贫困劳动者”。

b) 社团组织和慈善机构所采取的惠及“无家可归者”的各项行动

312. 在提供适合无家可归者需要的救助方面，各个协会可以发挥公认的重要作用；由于居住地点临近，有利于他们了解无家可归者的各种各样的需要，再者，他们的经验赋予他们在提供医疗和社会服务以及重返社会方面的能力。在促进安置无家可归者方面，这些协会是公共权力部门打击社会排斥现象的辅助行动者，是接待和重新安置的有经验的实践者，同时也是运用其言论自由、揭露公共机构缺点的批评家。法国政府主要通过《对临时接待贫困者居住的协会提供补助》（ALT），¹³²在积极对话的框架下，对这些协会中的众多协会所开展的活动提供财政支持。

313. 下面列举三个例子：

a) 负有国际人道主义使命的非政府组织“世界医生”，通过 24 个医疗和指导接待中心、72 个流动小组和 18 个减少风险计划，¹³³在法国组织各项活动。面对极度边缘化和脆弱化的群体亲自前往普通法机构的困难，“世界医生”针对无家可归者或生活在简陋住所内的人组织了流动小组行动。其目的是双重的：告知这些人有权享受接受陪伴前往普通法机构的权利，在这些中心接待那些暂时没有自由权/开放权而正在等待获得这些权利的那些人。

b) 慈心旅馆：专门接待无家可归的社会排斥现象受害者，向他们推荐长期指导/陪护和重新就业活动。该协会还致力于职业安置，特别是青年人的职业安置。¹³⁴自 2001 年以来，两个机构负责在预就业途径方案（pré-TRACE）框架下，接待有困难的 16-25 岁青年人，然后进行医疗诊断，直至陪护前往治疗地点。自 2002

¹³² www.emmaus.asso.fr。

¹³³ www.medecinsdumonde.org。

¹³⁴ www.lecoeurdeshaltes.com。

年以来，负责组织培训，以便落实青年人的职业安置规划。那些志愿者“偷吃农作物”的做法有利于他们在现场临时分享无家可归者的生活，其目的是向他们提供心理支持，并亲密地了解他们个人的处境。

c) Emmaüs 协会：是 Abbé Pierre 于 1953 年建立的，以便应对那些处于极端社会困难的人的问题。该协会既建议进行人道主义接待，也开展“通过互助、团结和公民行动进行安置行动”。一个流动小组每天晚上出发寻找留宿街头、但不愿或不能前往接待地点的人。该小组向这些无家可归者建议：将他们送到紧急接待住宿中心，接待和社会重新安置中心（CHRS）以及其他类型的住所，以便等待获得普通法最终住房，该小组帮助他们准备有关手续。Emmaüs 协会还建议在其各个不同的中心实行卫生保健计划：检测肺结核，宣传酗酒的危害，预防艾滋病，以及普通法内科门诊。最后，利用一些“躺椅/长沙发”，可以日夜接待那些不属于住院部、但其健康状况需要休息的人。

314. 社团界集中了很多接待无家可归者必不可少的行动者，以便提供各种适合无家可归者需要的服务项目。41 个协会自动重新组合起来，成立“警戒集体”。他们起初这样分析形势：假如说组织系统没有足够地重视他们的鉴定，那是因为单个的协会行动难以显示出来，因此始终处于边缘状态，这就导致成果本身边缘化。2005 年 5 月 26 日，“全国卫生及社会私人慈善事业联合会”（UNIOPSS）和“警戒集体”与社会合作伙伴签署了协商契约，以便“共同打击和预防社会排斥现象，促进人人享有各项基本权利”。¹³⁵其共同目的是，在日常生活各个方面，特别是收入水平、就业、住房、卫生保健、教育、培训、司法等方面，铲除社会排斥现象的根源。已经确定将就失业补偿和住房政策等问题进行研究和思考。

315. 与此同时，全国及分散布局的公共权力机构都表示了与各个协会合作的强烈愿望，这将有助于实施更加合适的社会政策。应政府的要求，议员 Jean Paul DECOOL 于 2005 年 5 月发表了她的报告，¹³⁶强调了政府希望“在制定公共政策方面加大各个协会的作用，因此，这些协会可以执行具有普遍利益的使命”。¹³⁷总理因此解冻了用于各协会的信贷（这些信贷原来是在公共金融总体调整计划框架下被冻结的），并于 2005 年 9 月 1 日起生效。今后，“警戒集体”将参加致力于协调各项行动的部际间各类协商和会议。

316. 在法国，公共权力机构与各个协会通力合作（这种合作关系并非没有公开和直接的理由），以便确保人人享有住房权。

317. 当人们制定一项治理“无家可归者”现象的政策时，正是需要综合这些因素；这项政策在其方法和行动者方面，必须实行多样化，人们需要评价的正是其成果。

¹³⁵ 社会合作伙伴这里包括各雇员工会（CGT、CEDT、FO、CFTC、CGC）以及两个雇主工会（法国企业运动（MEDEF）、CGPME）。

¹³⁶ Jean-Paul DECOOL（北方议员）的报告，Jean-François LAMOUR（青年、体育和社团生活部长）身边的议会小组，2005 年 5 月。

¹³⁷ 同上。

结论

318. 失业、工作不稳定和社会排斥现象引起了一系列复杂议题。

319. 当失业是工作不稳定的原因之一时，工作不稳定和社会排斥现象则更加广泛地反映了个人生活所有方面逐渐恶化的过程。这个三步曲因而既涉及日益扩大的社会划分和不平等问题，也影响政府政策的效益问题。30 年来，这些政府政策通过连续执行各项指导法律、行动计划和其他措施，致力于克服国际规则及其他含义日益深长的外部因素的约束和限制。

320. 关键问题既有郊区缺乏吸引力、法兰西共和国学校体系适应困难等问题，也有聘用个人的新的条件问题。

321. 为满足一系列必要的诊断所采取的各项政策，将在不同的期限内显示其成效：从极短的紧急期限（即“无家可归者”在严冬发出的紧急需求期限）到经济重组与学校改革的长期限。同时，每个问题所要求的答复几乎是立即的，因为人的生命受到威胁，而解决方案需要进行长时间的工作。这里，“无家可归者”的例子更说明问题：紧急接待机构同时显示了其必要性和局限性，恢复一个破碎的生活需要付出细致耐心的努力。

322. 要想对公共权力部门在平民社会（日益被公认为成功的决定要素）的协助下所采取的政策进行总结，从此便是件非常困难的事；因为同时既要面对需要很长期限才能解决的真正方案，又要评定那些是短期答案。

323. 这个结论，并未放弃贯穿这个调研报告全文的谨慎下定的决心，它将尽力说明已经取得的主要成果。

324. 关于就业，人们已经发现，就业形势与国内生产总值（**PIB**）增长率密切相关，而国内生产总值是限制公共权力部门行动能力的要素之一。由“贫困和被社会排斥问题国家观察社”2004 年完成的对 1998 年 7 月 29 日关于打击社会排斥现象的框架法律的评估，说明了 2001 年开始发生的经济形势的放慢，使该法律的部分成果减退，导致贫困率上升，主要是领取收入补助的人数增加。经济形势也对公共财政形成压力，那些资助合同因此未能获得所需的信贷。¹³⁸

325. 许多因素显示某些政策开始获得成果：

- 自 2005 年初以来，失业率总体上明显下降。2006 年 12 月，尽管国内生产总值（**PIB**）增长率低于临近几个大国，但求职者人数比上年下降 10%。求职者人数占就业人口 9% 以下。年轻求职者人数一年来减少 1.6%，其中男性下降 1.3%，女性下降 1.1%。¹³⁹就业率大幅度提高的部门有私人帮佣保姆与企业服务、旅馆业、餐饮业、以及运输部门。政府的雄心计划是使 2007 年失业率降至 8% 以下。另外，尽快重新融合因经济原因被解雇人员的问题也被列入议程。

- 城市自由区发挥了作用，自 2003 年以来，已经雇用了大量城市敏感地区（**ZUS**）的居民。

¹³⁸ 1998 年 7 月 29 日指导方针法律的总结概括，2004 年 5 月，Maryse FOURCADE、Valérie JESKE 和 Pierre NAVES（社会事务监察总局成员）。

¹³⁹ 首批综合信息，Dares，2006 年 6 月。

- 自从 2005 年 4 月建立以来，¹⁴⁰“资助合同”的简化与发展已经雇佣了 188 507 人。2006 年 2 月，加入《个性化重新安排工作协议》的人数已经达到 42 000 人。自从建立以来，已经有 10 295 人于 2006 年 6 月脱离了该机制。开发私人帮佣保姆服务后，2005 年 2 月至 2006 年 2 月期间，一共雇佣了 97 700 个辅助岗位的工作。

- 《社会生活安置合同》取得了示范性成果；截止 2006 年 7 月 31 日，一共融合了 231 492 个青年人，几乎占 2006 年全部融合人数的一半。¹⁴¹

- 自 2007 年起，国家将百分之百地负担涉及长期失业者的《未来合同》的费用，作为《陪护/指导合同》的连续，2006 年，该合同涉及 28 万个雇员。¹⁴²

- 自从 1998 年建立以来，支持失业者自创企业的 ACCRE 机构取得了很大进展，特别是 2002 年以来，仅 2003 年一年就增加了 32%。¹⁴³该机构旨在全部或部分免除企业主一年的社会保险支出，但企业主可继续享受专门的团结互助补助。由于日益增多的长期失业者的使用，该机构的能力得到加强，其使用人数在 2002-2003 年间增加了 6 个百分点。¹⁴⁴2005 年末，该机构由“鼓励新企业发展”机构予以扩展和补充。

326. 如果说一年来劳动市场的变化令人满意的话，政府却依然关注所建立的工作岗位的质量及其持续时间，目的仍然是减少工作的不稳定性。¹⁴⁵

327. 关于学业的成功，这个因素将在走向工作以及今后良好的社会安置方面继续发挥关键作用：

- 成立“学业成功”小组，可以有效地预防儿童及青少年的学业失败。对学习困难的青年人提供个性化支持，有利于揭示他们学业、社会和文化方面的缺乏，为儿童安排提供成功的动力。1 000 名辅助教员在 2006 年开学时参加了教学工作，集中了最多的具有社会和学业困难学生的 249 所中学和 1 600 所小学被评为“成功-雄心”单位。¹⁴⁶另外，这些学校还享有 3 000 名额外辅导老师。

- 截止 2004 年 12 月 31 日，195 所职业中学获得培训与可能的职业协调一致、可以向各类受众提供接待、并向他们提供种类繁多的文凭和证明所获经验和知识有效的单位的称号。

- 促进机会均等已经成为涉及所有人的一项全民事业，如同示范性表达的那样，这项事业动用了几所优秀的高等学校、4 所城市敏感地区中学和 19 个法国大型企业，以及数目日益增多的经济行动者。¹⁴⁷5 年内，

¹⁴⁰ www.travail.gouv.fr。

¹⁴¹ 《世界报》，“Borloo 先生确定重新就业被遗忘者为对象”，2006 年 8 月 31 日。

¹⁴² 同上。

¹⁴³ 首批概括总结，DARES，2005 年 4 月- 第 15.2 期。

¹⁴⁴ 同上。

¹⁴⁵ 家庭、脆弱性、贫困委员会报告，2005 年 4 月。

¹⁴⁶ 《世界报》，2006 年 7 月 29 日：“900 名有经验的老师已经被‘成功-雄心’中学聘用”。

¹⁴⁷ 外交界，《回复到法国城市郊区的大反抗》，作者：Denis DUCLOS（社会学家），2006 年 8 月。

法国各个地区的 33 所中学成为巴黎政治研究学院的合作伙伴。在他们中间，189 名大学生被政治科学大学（Science Po）录取，其中 57 名仅仅是在 2005 年那一年录取的。¹⁴⁸在通过《优先教育协议》渠道录取的大学生中，三分之二的人的父母中至少有一位亲人在法国之外出生的。一旦进入政治科学大学（Science Po）后，与通过其他录取程序入学的大学生相比，他们的学习成绩得到好评：十分之九的大学生直接升入更高的年级。人们也注意到这些大学生的社会融合力非常出色。在 2003-2004 学年，他们 37 个人当中，已有 20 人被选为学生代表，这一点见证了他们个人付出的努力，以及同学们对他们的信任。¹⁴⁹

- 截止 2004 年 1 月 1 日：联系青年体育部、国民教育部与地方行政区域的 2 686 个地方教育合同（CEL）得以登记，涉及 13 747 所学校，占法国全体学校将近 20%。通过这些地方教育合同（CEL），可以将分布在法国全部领土——各个省、地区，包括海外地方行政区域——上的 9 275 个市镇内的 55 300 名参与者和 9 934 个协会联系在一起。在这些地方教育合同（CEL）框架下推荐开展的大部分行动及活动，均在校外领域，三分之一属于学校外围范畴。这些地方教育合同（CEL）涉及 4 069 000 名儿童及青少年，其中女孩占 51.8%，16 岁以上的青少年有 369 000 人。这些合同优先照顾那些社会-地理条件差的区域，并日益频繁地出现在教育优先地区：2004 年，地方教育合同（CEL）所涉及的学校当中，15.3% 位于教育优先地区（一共 2 103 所学校）。然而，人们感到有些遗憾的是，这些合同很少是在大城市和外围地区之间组织的，在那些大城市里，集中了大部分大型文化设备。另外，对不同的地方教育合同（CEL）所做的评估揭示，根据这些合同是落实在乡村还是在市区，合同所涉及的儿童及参与者的经验和经历则会大不相同。

328. 在住房方面，预防社会排斥现象机构的效果以及促进弱势群体获得住房的措施至今的效果仍然有限。¹⁵⁰ 贫困家庭继续被缺乏住房、房租上涨的总体局势所困扰。但有些因素表明取得一些进展：

- 治理住房不稳定的城市政策已经成为打击社会排斥现象行动的优先重点之一。在 15 年内，已经诞生了一系列措施和选择性政策，以便使最贫困者获得或保留住房：获取空闲的楼房，预防排斥现象的程序，社会住房的改造和建设计划，等。在 5 年内，由国家和集体资助的低租金住房（HLM）的数量翻了一番，从 2000 年的大约 42 000 套（间）增加到 2005 年的 86 000 套（间）。这些成果主要得益于自 2003 年开始组织的支持租赁住房投资（确定租金上限），以及 2005 年的社会团结计划。¹⁵¹

- 尽管法国住房的数量巨大以及住房建设的持续增长，有利于贫困居民拥有住房的措施仍然难以满足需求。2006 年年中，有补贴的住房大约短缺 90 万套（间）。社会接待和重新安置协会全国联合会（FNARS）因此宣布，应由接待住宿中心安排住宿的雇员的比例将越来越大。对“可抗辩的住房权”——如同贫困人口住房高级委员会 2002-2003 年最新报告所主张的——实际承认，目前已经成为众多讨论和思考的对象。

¹⁴⁸ 《优先教育协议》，2005 年 10 月更新，巴黎政治科学大学（Science Po Paris）网站。

¹⁴⁹ 同上。

¹⁵⁰ 1998 年 7 月 29 日指导方针法律的总结概括，2004 年 5 月，Maryse FOURCADE、Valérie JESKE 和 Pierre NAVES（社会事务监察总局成员）。

¹⁵¹ 《世界报》，《住房权，穷人的奇迹？》，2006 年 8 月 31 日。

- 政府要求国家信托局——政府经济政策主要工具之一——动用更大一部分经费用于社会住房。

- 由于团结与城市更新法令的规定，郊区的吸引力趋向于逐渐改善，该法律彻底地改变了其司法基础/法律依据。外围市区风景的变化尚处于起步阶段，有时激怒居民埋怨其变化速度太慢，如同 2005 年 11 月骚乱所证明的那样，但是，在住房的改善和多样化以及建设真正的多功能城市方面，也出现了一些有意义的变化。到 2005 年 7 月中旬，已有 124 个规划项目经全国城市更新办事处宣布有效，在未来的 5 年内，这些项目分解成 224 个优先街区的程序化工程，58 500 处拆除工程，55 000 个以上的建筑工程和 108 000 个翻修工程。

- 自 2005 年以来，向“无家可归者”提供救助的逻辑得到改变，寻求对人的持久性重新安置：合适的持久的住房，职业培训，在重新安置过程中始终保持跟踪随访，并告知各项基本人权。“贫困劳动者”的处境在专断政策中得到明确重视，这个政策是在 2006 年期间为“无家可归者”分两个阶段落实的，确保他们优先进住“家庭旅馆”和“家庭式膳宿公寓”。

329. 关于卫生保健，具体成果要经过一个很长期限才能见效，但某些成果已经可以感知。卫生经济研究和资料研究所（IRDES）以及卫生部统计评估和调研司不久前提供的调查报告，对贫困人口的健康状况及其变化提出了一个总的看法：

- 统计机构的改善有利于观察全民疾病保险（CMU）必不可少的特点及其正面效果：在整个 2005 年期间，享受全民疾病基本保险的人数将近增加了 6 万人，比 2004 年增加了 3.5%。如果说 2005 年享受全民疾病基本保险的人数是 1 692 000 人，¹⁵²而享受全民疾病补充保险的人数则是 7 万人，增加 2%。¹⁵³自 2000 年以来，对全民疾病保险（CMU）的变化持肯定意见的人数在上升，因为 80% 的被询问者认为，实行全民疾病保险（CMU）后，现在看病要方便多了。

- 由于实行了全民疾病保险（CMU）和国家医疗救助（AME），“世界医生”协会注意到，法国人前往急诊中心获取免费门诊的人数明显下降。但是，不享受任何医疗保险寻求这样门诊的人（法国人和外国人），其总人数在 5 年内增加了 2.5 倍。该协会估计，享有医疗保险权的人当中，当他们前往卫生院时，82% 的人没有自由权/开放权，因此，对于最贫困的那些人来说，享受国家医疗救助（AME）或全民疾病保险（CMU）将是极其困难的。实际上，为了获取全民疾病保险（CMU）或国家医疗救助（AME），当事人必须出示住所证明或已经在法国居留 3 个月的证据，而且必须定期更新其申请。经济困难，不熟悉法律和救助机构，行政手续繁杂，在某些情况下还有语言障碍，所有这些阻力使得享受上述医疗服务变得更加困难。最后，“世界医生”明确指出，很大一部分享受全民疾病保险（CMU）的人，都曾经被某些内科医生¹⁵⁴拒绝治疗。

¹⁵² DREES，《调查研究和结果》，《2005 年 12 月 31 日社会最低补助领取者的情况》，2006 年 8 月。资料来源：全国雇用劳动者医疗保险管理处（CNAMTS）、CANAM、CCMSA。

¹⁵³ 同上。

¹⁵⁴ “世界医生”新闻简报，《2006 年法国弱势群体享受医疗服务的情况》，2006 年 10 月。

- 如果将自杀人数降低 20% 的指标看来远远难以达到的话，那么，两年来影响至今一直上扬的变化曲线的因素倒能引起一定程度的乐观。

- 通过加强检查汽车司机的血液中的酒精含量（请参见对第 21 项建议的答复），有力地支持了打击酗酒的计划，表明对通常消费最多的酒精饮料的最基层民众所投入的优先努力已经取得重大进展。在这个国家，借助酒力施行家庭暴力的行为，是公共权力机构和各协会的另一个动员打击的主题，希望在这个方面的努力取得更好的成果。

330. 总体说来，由于疾病保险范围的广泛性及其普及程度，法国享受医疗服务的形势应该说是好的。然而，进入医疗服务的困难依然存在。所有这些信息将作为政府思考的主题，以期早日出台新的措施。

331. 反对性别歧视和种族歧视的斗争，自从成立“反对歧视争取平等高级权力机构”之后，已经发展为更加明显的攻势。

- “反对歧视争取平等高级权力机构”具有调查权（包括通过“测试”方法）和司法法定占有权，它可以通过其倡议产生一种采取良好做法的动力，说服企业不要冒险犯法（其中有几个企业已经受到控告），以及在招聘其人力资源时实行多样化的好处。100 多个企业已经加入该权力机构提倡的《多样化宪章》，其中包括那些最大的企业。2006 年 3 月 31 日颁布的《机会均等法律》赋予该机构调解权，从而加强了它的能力和手段。

- 自 2005 年以来，职业平等和均等部将 11 个“平等单位”称号授予了 11 个企业及其一些分部。第一个达标企业是标致-雪铁龙联合汽车公司，接着是 EADS 和巴黎水务公司，以表彰它们在反对性别歧视方面的模范行为。

332. 然而，既然社会排斥现象是一种总体过程，就必须按总体方式来评价政策效果。事实上，工作不稳定和社会排斥现象是累积过程，是通过某种事件——例如失业、失去住房、债台高筑、在许多方面迅速发生严重后果，特别是健康方面——立即爆发的一些动力。如同许多官方报告和协会证词所明确指出的那样，如同人权咨询委员会就此主题发出的通知所提示的那样，工作不稳定和社会排斥现象可以产生“贫困的恶性循环”，从而阻碍人们和家庭承担责任，以及享受其基本权利。¹⁵⁵另外，Serge Paugam 的分析表明，贫困“是一种多维现象，如今，如其说它是一种状况，不如说是一种失去社会信誉/取消社会资格的过程”。¹⁵⁶

333. 自 2001 年以来，享受收入补助的人数稳步增长，到 2006 年 1 月已经达到 1 276 800 人，¹⁵⁷成为这个方面一个有趣的指数。值得庆幸的是，自 2006 年初以来，主要由于将近一年来出现的就业形势的改善，享受

¹⁵⁵ CNCDDH，2003 年 12 月 18 日通过的《关于执行打击社会排斥现象法律的通知》，以及 2006 年 6 月 25 日通过的《关于面临不稳定性和社会排斥现象局势各项权利不可分割的通知》。

¹⁵⁶ Serge Paugam：关于法国不稳定性和社会排斥危险的报告。

¹⁵⁷ 2006 年 1 月，享受收入补助的人数上升到 1 276 800 人。

收入补助的人数得以稳定。如果说年龄为 40 岁的人口是享受收入补助时间最长的群体，他们在 2005 年增加了 5.7%，¹⁵⁸但是，40 岁以下享受收入补助的人数却在 2005 年有了明显下降。

334. 现行最低社会补助制度是减少贫困的一种流行方法，若将法国在这一方面的成果与欧洲联盟其他国家进行比较，将是很有意义的。利用 Eurostat 图表，在同一级别上，法国的社会开支在减少贫困方面总体上似乎不及其他欧洲国家那样有效。¹⁵⁹这一点无疑部分地取决于其机构的复杂性：当法国的最低社会补助分为 9 种时，芬兰却只有一种。¹⁶⁰为了从这一分析中吸取教益，2006 年 3 月 23 日关于重新就业和最低社会补助领取人的权利与义务的法令，改革了最低社会补助领取人恢复工作的兴趣，使之在经济上变得更加简化，更有吸引力。¹⁶¹

335. 另外，根据社会事务监察总局的意见，公共权力机构在打击社会排斥现象斗争中固有的组织安排，是正面成果欠缺的原因。各个行动者之间的协调不足，而这种协调是各个部司机关、地方行政区域和协会在行动上达到团结一致所必不可少的。¹⁶²因此，如果说对超负债问题的处理已经得到改善，那么，对超负债问题的预防并没有得到各个行政机关所期望的关注。在这一方面，一些协会揭露了某些银行部门不遵守有关账户权及不能扣押某些补助与津贴的规定，形成银行排斥现象。

336. 尽管建立了“贫困和被社会排斥问题国家观察社”（ONPES），但法律的实施遇到了需求和具体成果分析机制不足的问题，由于指数繁多、定义不精确，信息系统显示了严重的缺陷：政府政策承诺解决的那些主题定义不确切，从而加重了对必须了解的各类问题评估能力的负担。发现缺乏精确的指数以及与目标和成果相适应的指数，难以制定政策之后，公共权力机构注意纠正统计信息的缺陷，以便更好地了解非典型的生活经历和不稳定的生活条件。许多行政机关配备了分析工具，并学会就这一主题共同开展工作。

337. 从本总结中得出结论后，社会团结计划和 2005 年 1 月 18 日《社会融合规划》法决定发起恢复社会联系的战略，共同处理社会相互关连的各种问题，而迄今为止，这些问题都是分开处理的。随着劳动公共服务机构的创新，出现了新的动力，从而加强了对求职者的陪同指导，并对其素质进行更加定期的、关注的跟踪随访，以便他们重新就业。政府关于最低社会补助和医疗服务的政策，确保金融和社会方面的“安全网”，同样在这个意义上得到了彻底加强。截止 2006 年 3 月底，在享受收入补助的人当中，约有 145 100 人至少享受一种就业专门补助，例如《未来合同》，一年内增加了 4.5%。¹⁶³最近的变化是 2006 年 8 月 28 日政府宣布的两项针对最贫困夫妇的新的补助，以便提高他们的购买力：给领取 2001 年各行业与指数挂钩的保证最低工

¹⁵⁸ DREES，《调查研究和结果》，《2004 年社会最低补助领取者的情况》，2005 年 11 月。

¹⁵⁹ 家庭、脆弱性、贫困委员会报告，2005 年 4 月。

¹⁶⁰ DREES，《调查研究和结果》，《欧洲最低社会补助情况一览》，2006 年 2 月。

¹⁶¹ 国际打击社会排斥现象委员会，2006 年 5 月 12 日。

¹⁶² 1998 年 7 月 29 日指导方针法律的总结概括，2004 年 5 月，Maryse FOURCADE、Valérie JESKE 和 Pierre NAVES（社会事务监察总局成员）。

¹⁶³ DREES，《调查研究和结果》，《截止 2006 年 3 月 31 日享受收入补助的人数》，2006 年 8 月 30 日。

资的人计发的就业奖金翻一番，在 2005 至 2007 年间，其金额由 538 欧元增加到 940 欧元。¹⁶⁴第二项措施是在法国全部领土范围内建立“交通支票”，自 2007 年 1 月 1 日起实施，以便于私营部门的雇员支付交通费用，在 200 欧元范围内，雇主负担 50% 费用，这笔费用同时免除企业负担的社会保险支出。¹⁶⁵

338. 一般说来，不稳定性和社会排斥现象揭示了一个共同的问题，即贫困群体享受各项基本权利的问题。享受权利被公认为是重新站稳脚跟和自行重新安置的一个有效因素。因此，一项享受权利的公共政策，目的就是促进所有人、特别是最贫困的人得到个性化司法信息。关于防止家务超负债的政策，或者通过保留住房防止社会排斥现象的各项措施，已经列入这个战略。各个协会与地方行政区域实行类似的政策，特别是针对那些与社会完全隔绝的无家可归的人。

339. 这就是为什么治理社会排斥现象和贫困的斗争仍然是法国的一个优先重点，法国将继续制定相应政策，以补充和完善打击社会排斥现象、促进社会团结的各项法律和计划业已实施的那些措施。法国的各种努力将纳入其国际承诺范围内。除各类国际公约外，《社会发展问题哥本哈根宣言》、《千年发展目标》，或者 2006 年 8 月 24 日 la SCDH 决议联合国指导原则，都明确提出，消除贫困和打击社会排斥现象，是世界性目标，法国对此特别重视，如同它承诺支持制定《经济、社会、文化权利国际公约》补充议定书那样，该议定书将使《公约》的规定更加严格。

340. 制定了大量充足的措施来治理不稳定性和社会排斥现象，表明法国政府长期作战、除恶务尽的承诺和决心。所有各部和公共权利机构与私营行动者、企业和协会通力合作，证明法国社会意识到：面临一个重大关键时刻，只有全体鼓足干劲，才能稳操胜券。

¹⁶⁴ 《世界报》，“德维尔潘宣布对最贫困者提供补助”，2006 年 8 月 30 日。

¹⁶⁵ 同上。