

法国的个人服务业

— 法国家庭救助、护理和服务业联盟

《法国个人服务业发展纲要》将个人服务定义为：“所有在法国公民的生活地点所提供的有助于提高他们生活质量的服务，这里说的生活地点指的可以是他们的住所、他们的工作或消遣的地点。”该纲要于2005年制定，准确地说，是1987年以来制定的第五个发展纲要。其宗旨是在增加就业机会的同时，使当事人个人更容易得到服务。

大多数的个人服务是在接受服务的个人家里或公共场所（因为生活地点有可能是某一个机构）进行的。2005年12月29日的法令明确列出个人服务业业务清单。个人服务的对象可以是“没有特别困难”的个人，这类服务被称为舒适服务。当然，个人服务的对象也可能是属于弱势群体的个人，这后一类服务主要是上门照顾老年人、伤残或生活不能自理的个人，还有不足6岁儿童的照料。

法国的个人服务业是发展很快的一个产业。该产业创造就业机会潜能巨大，以至于政府有关部门需要制订平衡供需结构的计划。

个人服务业的历史渊源繁杂，家政服务、一些协会组织所作的努力、社会援助行动以及政府部门规范该行业的意愿等历史因素，促使法国个人服务业发展至今。

个人服务业包括有众多的职业，各种职业针对不同的服务人群，越来越专业化。从事个人服务业的机构和人员也各色各样，有协会、互助组织、乡镇社会行动中心、盈利性企业以及个人等。

政府部门的意愿表现在规范该行业结构，让个人服务业成为一个完整的经济产业。对个人服务业的规范立法正是围绕这个目标。新近政府规定对个人服务业有所规范。特别有两项规定是涉及个人服务业从业者的，那就是批准程序和允许程序。

本文试图概括地描绘法国个人服务业的全貌。首先对历史做一番回顾，理清个人服务业逐渐形成的过程。然后指出所提供的服务的主要特征。本文的第三部分将介绍法国个人服务业的立法情况。

一、历史回顾：个人服务业逐渐形成的过程

上世纪六十年代起，到个人住所提供援助服务的行业开始形成，政府当时主要是出于两方面的考虑：一是作为社会保障的官方保证方，要帮助属于弱势群体的个人，二是解决失业问题。

随着时间的推移，政府考虑到最弱势人群的需要，制定了行动计划，有专门的拨款。

最开始制定的是社会援助政策，旨在推动上门帮助老年人、伤残人士和困难家庭的社会救助行业的形成和发展。1953年，政府颁布一项法令，对原来的援助法进行了修改。这项法令构成了上门救助行动的法律基础。从那时候起，人们不再说“援助”，而改说“社会救助”。1962年，《拉罗克(Laroque)报告》提出要借助合适的上门救助办法，将老年人融入社会。从八十年代末起，为了重新调整个人服务业的结构，一项面面俱到的法规带来了许多改变，使上门救助行业起了巨大变化。

九十年代初，在原来制定的社会救助目标的基础上，又增加了创造就业机会的新目标，出台了最早一些旨在解决“家政服务职位”需求的措施。1991年，一项个人收入减税措施出台，减税范围以有关支出总额的50%作为上限。出于简化与家政服务职位有关的行政手续的考虑，1993年创立了一种“家政服务支票(CES)”。这一机制的设立同时也是为了减少黑工。那时候，个人服务行业的鲜明特点是直接雇佣关系，即当事人个人与被雇佣者关系。后来，政府逐步鼓励中间机构的介入。

1996年1月29日的法律及当年6月24日颁布的实施细则将家政服务业整个改变了面貌。1991年的行业准入规定，只允许协会性质的机构涉足这一行业，新的法律则允许商业机构进入。1996年还有一件大事，就是发行了“家政服务证券”(TES)，企业可以部分支付其员工的家政服务。

2001年7月21日的法律创立了个人化自理津贴（APA），意图是让失去自理能力人士能得到日常生活必要的帮助，从而强化政府对失去自理能力人士的责任。这一社会救助资金的发放和管理，由各省政府负责。

2002年1月2日的2002-2号法律对社会救助行动和社会-医疗救助行动进行了改革，在《社会救助行动与家庭法》中新增加了一条（L. 312-1），其内容涉及家政服务中除面向家庭的机构和服务以外的所有的机构。

该法律可归纳为四个方面的内容：

- 1、增强“用户”的权利。从过去那种通过某些机构援助个人的“保护者模式”过渡到陪护“用户”并开发他们潜能的“倡导者模式”。
- 2、扩大法律适用范围。法律由此可给予家政服务业一种法律依据，而这在以前是没有的。
- 3、改进规划，主要基于两点：授权和社会及社会-医疗机构与服务高级委员会，后者都配有具体的组织方案。
- 4、决策者和执行者之间更好地协调。协调的改进是通过规范化的协商与合作程序来实现，比如说两者共同分析需求、合约、明确目标及方法的长期合同，等等。

2004年的一项法令把上门照顾属于弱势群体的个人称为“上门帮助和陪护”。这项法令还明确规定，这些服务应评估当事人的实际需要，并通过专业人士，保证服务的连贯性。可以说，这项法令使个人服务专业化。2005年2月11月的法律增加了残疾补偿费（PCH）这一条。残疾补偿费是提供一种资助，用来支付残疾人士因失去自理能力而需要的服务。残疾补偿费的发放是个性化的。后来它逐渐取代了“第三者补偿津贴”（ACTP）。

2005年，“个人服务业”的名称正式出现在《法国个人服务业发展纲要》里（该发展纲要称为《Borloo纲要》，Borloo是当时的法国就业与社会事务部部长）。

在这个纲要里，一些新的服务项目列入了可减税的个人服务范围，如看管住宅（主要住宅和第二住宅）、代办行政手续、帮助使用电脑和上网等。另外，送餐、送购买的食物和熨好的衣服等服务，假如属于一揽子上门服务或援助范围，也可以列为可减税的个人服务。这一系列可减税的服务每年可兑现。（参看本文第二部分）

在任何情况下，假如所提供的服务是通过某中介机构而实现的（不管是私人的、公共的还是协会性质的机构），该机构应经过政府批准，并只能从事个人服务业范围内的业务，才能使用户和该机构享受个人服务业专门享有的税收优惠（参看本文第三部分）。纳入2005年7月26日社会和谐法的《法国个人服务业发展纲要》创立了“通用家政服务支票（Cesu）”

2009年3月24日，法国政府发布了新的个人服务业发展纲要。

新的纲要在对2005年个人服务业发展纲要所作的补充，主要目的是：

- 1、支持在个人服务业创造就业机会，目标是每年创造十万岗位。
- 2、继续提高个人服务业的专业水平和质量，制订指标来衡量具体的改进。
- 3、2012年为“通用家政服务支票（Cesu）”预融资十亿欧元，手续要简化，措施要灵活。

二、个人服务业的特征

1、个人服务业业务范围

什么是个人服务？被称作Borloo 法的2005年7月26日的法律中正式出现的纯法语名称的个人服务名目下可包括哪些业务？

CERC（社会和谐就业与收入委员会）对此作出的定义是：“专业、付酬并直接在用户家里所提供的帮助服务，构成今天所说的个人服务业”。然而，2005年有关个人服务的法律中正式出现的名称所包含的内涵并不具有法律定义唯一而稳定的地位。有关该行业的业务清单后来在2007年5月14日的2007-854号法令里作了修改，以后发展到定期修改更新。这些业务可以由该行业服务机构或代理机构去执行。（《劳动法》第L.7262-6条）

《劳动法》第D7231-1条列举了可被允许的业务：

“本法规定的上门个人服务指的是与下面活动有关的服务：看护儿童，帮助老年人、残疾人或其他需要在家里得到个别助理或需要别人帮助他们到附近地方活动的个人，以便维持他们在家里的日常生活，以及有关企业和协会得到允许的家务活。具体如下：

- 1、住所维护和家务活；
- 2、简单的园艺活，包括除草剪枝；
- 3、房子里的小修小补；
- 4、看护孩子；
- 5、上门辅导或授课；
- 6、上门做饭，包括购买食物所花时间；
- 7、送饭上门，前提是这项服务包括在上门一揽子服务里面；
- 8、上门取送熨烫衣物，前提是这项服务包括在上门一揽子服务里面；
- 9、帮助老年人或其他需要在家里得到个别助理的个人，属医疗行为的护理除外；
- 10、帮助残疾人，包括各类语言文字的解读、书写；
- 11、照顾病人，医疗意义的护理除外；
- 12、帮助行动不方便的人士移动和运送，前提是这项服务包括在上门一揽子服务里面；
- 13、给不方便人士提供开车服务，送他们去上班地点、去度假地、去办各种行政手续，前提是这项服务包括在上门一揽子服务里面；
- 14、陪护小孩出行，陪护在室外活动的老年人或残疾人（散步、坐车、日常生活），前提是这项服务包括在上门一揽子服务里面；
- 15、购物送货上门，前提是这项服务包括在上门一揽子服务里面；
- 16、上门帮助使用电脑和上网；
- 17、给行动不方便人士照料他们的陪伴动物，带动物出去散步，属于兽医意义上的护理和梳洗除外；
- 18、给行动不方便人士提供上门美容服务；
- 19、住宅（主要住宅和第二住宅）的临时维护、维修和看护；
- 20、上门协助办理行政手续；
- 21、所有直接和唯一跟第一段文字所列举的服务的协调和提供有关的业务。

2、个人服务业提供服务的模式

个人服务业提供服务的模式有三种：服务机构模式；代理机构模式；直接雇佣模式。

(1) 服务机构模式

这种模式下的服务，是用户求助于某机构，并支付一定的费用作为对方提供服务的报酬。有关服务由该机构组织实现，去上门服务的人员是该机构的员工。作为这些服务人员的雇主，该机构负责人员的管理，解决工资方面的纠纷，执行劳动法和与劳动法有关的劳资协议原则。采取这种服务模式的通常是非赢利的协会性质的机构或赢利性的私人企业。

(2) 代理机构模式

这种模式下的服务，用户是上门服务人员的雇主。他求助于某机构 - 代理机构 - 来帮助他来履行雇主的职能，代理机构负责办理跟人员雇用及其工作合同的管理相关的行政手续。

根据有关规定（劳动法第L.7232-6条），代理机构需提供三种类型的服务：

- 安排人员到自然人雇主身边，同时，为后者完成有关雇用的行政手续和服务人员的社会保险及税务申报等。

- 招聘人员提供给自然人雇主有偿使用。在这方面，根据底L. 8231-1 和第 L. 8241-1条，有关协会的业务是非赢利的。

- 为自然人雇主提供服务。

用户履行他作为雇主的责任：签订劳工合同；对他的雇用人员施行有关纪律和雇主的权力；支付工资，等等。用户要执行个人雇主的劳资协议。

(3) 直接雇用或双方意愿模式

这种模式下的服务，用户直接雇用服务人员并履行他作为雇主的责任。个人雇主单独完成有关劳工聘用的行政手续。他单独安排服务人员的工作，执行个人雇主的劳资协议。

3、个人服务业的从业者

个人服务业的从业者主要有四大类：协会、公共机构、商业公司和互助组织。

(1) 协会

非赢利协会（1901年法律）是历史上个人服务业的从业者，他们提供的服务大多是照顾弱势群体人士（老年人、行动不便者、残疾人、困难家庭等）。目前，协会仍占从事该行业机构的大多数。

(2) 公共机构

市镇一级政府在社会救助行动中有一定的职能。它们开展上门对老年人进行帮助和陪护行动。市镇社会行动中心（CCAS）向老年人和儿童（托婴所、托儿所）提供各种社会服务。

其他公共机构也在个人服务业中确定自己的角色，如市镇共同体，市镇联合体等。

(3) 商业公司

从事个人服务业的商业公司是赢利性质的，从上世纪九十年代末发展起来。2005年的《法国个人服务业发展纲要》（即《Borloo纲要》）极大地推动了商业公司涉足这一行业。商业公司所从事的业务服务对象主要是非弱势群体人士，其业务如住宅维护，熨烫衣物，双职工家庭的花园整理，上门帮助电脑操作和学生功课辅导。当然，这些公司也不排除为弱势群体服务。

(4) 其他从业者

互助组织对个人服务业也有涉足。法国全国互助保险联合会（FNMF）的成员组织就提供上门帮助和陪护服务，它们通常还是四大全国协会联盟的成员组织。法国的农业社会互助金组织（MSA）在某些区域建立起上门帮助服务的业务。《Borloo纲要》发布以后，个人服务业的标志也开始出现了。同一标志下可以集合不同的从业者，目的是便于个人服务供应方和用户之间的联系。

三、个人服务业的立法情况

法国个人服务业的合法性主要依赖两方面的因素：

- 服务对象属弱势群体；
- 减少失业。

1、服务对象属弱势群体

从2004年权力下放法颁布起，省一级政府成为社会及社会-医疗行动的主导机关。从事老年人、残疾人或需要帮助人士个人服务的机构，如果符合规定的要求并可以制订服务价格，由省政府批准授权。这些机构是否合法，取决于社会行动与家庭法的有关条款。

2、减少失业

为了减少失业，法国政府这几年来通过立法，致力于发展能提供就业机会的个人服务业。

比如说，政府以减少失业的名义，简化了个人服务业的开办程序，由省政府和劳动法决定个人服务业的合法性。

因此，个人服务业从业者要开办和管理其业务，可以从两种法律途径中选一种：

- 社会行动与家庭法；
- 劳动法。

两个法律从文本上来看，质的方面应该是一致的，尤其是涉及尊重当事人基本权利方面。

不同的地方主要体现在以下几点：

- 资金方面，由省政府批准的服务业务的收费，由省政府制订，而劳动法允许的服务业务可自由定价；
- 省政府只能批准与其五年计划中（社会-医疗纲要）规定的人口需求相符的服务业务；
- 劳动法允许的服务业务是声明式的，法律如何监管方面尚未启动；
- 两种法律系统对服务机构的评估不同：省政府批准的机构要保证符合由行业专业人士制订的“行业规范”，而劳动法允许的机构只需法国标准化协会（AFNOR）的一纸证书，该证书于机构管理是必须的，但却不涉及行业规范。

随着去年三月份新的个人服务业发展纲要的出台，加上欧盟法律的实施，个人服务业业务的合法性问题会有所变化。

政府通过以下三方面的行动促进个人服务业的发展：

- 通过调节社会保险金提取率，调节税收政策，特别是增值税，降低行业成本；
- 以社会援助政策的名义（对残疾人、老年人和幼童），或从更大的范围，以补贴某些行业的名义，对个人服务业给予财政支持，也就是由公共财政负担部分成本（如对个人服务业用户家庭减税，对提供个人服务给自己员工的企业减税等）；
- 规范行业业务（批准，特别是许可）。

在不远的将来，个人服务业的发展会有光辉的前景。2009年3月出台的个人服务业新发展纲要里，就包含有增大该行业在整个经济领域中的份量，鼓励创造就业机会等方针。欧盟法律有关服务业的指令，也会对法国个人服务业的规范有所影响。