



International
Labour
Organization



International Organization for Migration (IOM)
The UN Migration Agency

改善中欧 移民工人的 社会保护状况

房连泉



欧盟 Partnership Instrument (PI)
支持的研究项目



EU-China Dialogue on Migration and Mobility Support Project
支持中欧人员往来和移民领域对话项目

国际劳工组织中国和蒙古局

改善中欧移民工人的社会保护状况

房连泉

版权 © 国际劳工组织和国际移民组织

2019 年第一次出版

国际劳工局出版物享有《世界版权公约》第二项议定书中规定的版权。未经允许，在标明来源的情况下可以复制部分内容。如需调整，复制或翻译，应向国际劳工局出版部门（版权和许可）申请复制权和翻译许可，地址：International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland, 或发邮件至：rights@ilo.org。国际劳工局欢迎此类申请。

已在复制权组织注册的图书馆、机构及其他用户可根据许可复制。请访问复制权组织国际联盟网站 www.ifrro.org 获取本国复制权组织相关信息。

ILO ISSN: 978-92-2-133675-4 (web pdf)

IOM ISSN: 978-92-9068-791-7

国际劳工局出版物使用的名称符合联合国惯例，其内容不代表国际劳工局或国际移民组织对任何国家的法律地位、区域或领土及其当局、或边界划定发表意见。

署名文章、研究报告和其它文稿，文责由作者自负，出版发行并不代表国际劳工局或国际移民组织认可其观点。

提及的企业和商业产品及过程不意味其得到国际劳工局或国际移民组织的认可，而未提及的企业和商业产品及过程也并非不被认可。

有关国际劳工局出版物和数字产品的信息可以从以下网站获得：
www.ilo.org/publns。

国际移民组织坚信这一原则，人道和有序的移徙对移民和社会都有利。作为一个政府间国际机构，国际移民组织与其国际社会的伙伴一起携手合作，共同应对移徙领域操作层面的挑战，促进对移民问题的理解，通过移徙促进社会和经济的发展，维护移民的尊严和福祉。

本出版物由欧盟赞助，在“支持中欧人员往来和移民领域对话项目”的支持下完成。报告中阐述的见解仅代表作者看法，并不代表国际劳工局、国际移民组织或欧盟的观点。

在中国印刷

目录

致谢.....	v
摘要.....	vi
1. 引言.....	1
1.1 研究目的	1
1.2 定义与研究范围	2
2. 中国和欧盟国家之间的劳动力流动.....	4
2.1 在欧洲国家的中国移民工人	4
2.2 欧洲国家在华移民工人情况	5
2.3 社会保护对促进劳动力流动的重要性	7
3. 国家间的社会保障协调机制：国际标准与社会保障协定.....	8
3.1 国际准则	9
3.2 社会保障协定	10
3.3 欧盟国家之间的社会保障协调机制	11
4. 中国和欧盟国家移民工人的社会保护现状.....	12
4.1 中国法律与制度在社会保障覆盖面方面的规定	12
4.2 欧盟国家来华移民工人的社会保障覆盖	13
4.3 国际移民工人社会保护的主要挑战	14
4.4 欧盟国家涉及外国移民工人社会保障覆盖的相关规定	14
4.5 中国移民工人在欧盟国家面临的主要社会保障问题	15
5. 对中国和欧洲国家双边社会保障协定的评估.....	16
5.1 中国和欧洲国家之前签署的双边社会保障协定	16
5.2 双边社会保障协定在中国的执行情况	18
5.3 当前协定的局限性	18
6. 结论与政策建议.....	19
参考文献.....	22

表格

表格 1 调研公司和机构.....	3
表格 2 欧洲国家在华移民存量，按国别，2010.....	6
表格 3 在华国际移民存量，按原因分类，2010.....	7
表格 4 北京社会保险缴费率（占工资比），2019.....	12
表格 5 中欧之间的社会保障协定.....	17
表格 6 双边社会保障协定关于国际移民的内容.....	19

图表

图表 1 中国在欧六年移民平均年流量，2000-13..... 4

图表 2 各国工作许可年付发放量，2008-15..... 5

图表 3 在华国际移民存量，1990-2017..... 6

专栏

专栏 1 国际劳工组织关于移民工人社会保障公约基本原则.....9

专栏 2 欧盟内部社会保障协调机制的基本原则11

致谢

本研究感谢以下人员所做的贡献和评论：国际劳工组织中国和蒙古国别办公室主任 Claire Courteille-Mulder，国际劳工组织亚太地区办事处体面工作小组高级社会保障专家 Nuno Meira Simoes da Cunha，国际劳工组织中国和蒙古国别办公室副主任戴晓初，中国-欧盟社会保障改革项目（SPRP）北京办公室常驻专家 Jean-Victor Gruat。

特别感谢国际劳工组织中国和蒙古局项目官员李清宜女士对本研究的宝贵贡献和反馈。

特别感谢支持中欧人员往来和移民领域对话项目发起本研究项目。

摘要

随着国际贸易和交流的快速增长，近几十年来，中国与欧盟之间的国际移民数量大幅增加。各国家以往经验表明，缔结双边社会保障协定（SSA）是改善流动人口社会保护的有效途径。2002 年以来，中国与欧洲国家签署了 9 项双边社会保障协定。在国际劳工组织的社会保障标准和各国实践的指导下，本项目分析了中国和欧洲国家之间移民工人的社会保障现状。主要的发现是，尽管欧盟和中国之间现有的 SSAs 有效地避免了社会保障双重覆盖问题，但由于缺乏整合机制，协议执行的效果有局限性。为改进中欧新一轮的社会保障协议，本文提出了加强中欧社会保障合作、促进社会保障体系的协调政策，以及改善社会保障协议执行能力等方面的建议。

关于作者

房连泉 中国社会科学院社会发展战略研究院 研究员

1. 引言

1.1 研究目的

2015 年，全世界有 2.44 亿人口（即全球人口之 3.3%）是国际移民，亦即：他们居住在本国之外。欧盟（EU）和中国是世界上的两大经济体。随着国际贸易和交流的快速发展，近几十年来两个地区之间的国际移民大大增加。2015 年，中国是第四大移民国家（IOM, 2017）。2017 年，中国已成为第二大汇款接收国兼第五大汇款流出国（World Bank, 2017）。截至 2015 年底，有大约 260,000 名来自中国的合法移民工人居住在 28 个欧盟（EU）成员国（Plewa 和 Stermšek, 2017）。与此同时，随着经济的快速增长，社会发展和人口结构的变化，中国正在成为国际移民的新兴目的国。国际移民组织的估算显示，2017 年，全球有近 70 万移民在中国居住¹，其中约 80,000 人来自欧盟国家（见第 2.2 节）。

社会保护是影响移民工人工作和生活质量的关键因素。社会保障的地域性以及中欧社会保障制度和项目上的差异会给移民工人充分享有社会保障带来种种障碍。加强移民工人的社会保护有助于改善移民工人及其家庭的福祉，增强社会凝聚力，促进正常的劳务流动，支持经济增长，为中国和欧洲双方的增长战略提供支持。

从本世纪初开始，为应对不断增加的移民流动，中国和欧盟国家开始加强合作，促进经常性的移民活动，保护了移民工人的权利。2001 年中德缔结了第一份双边社会保障协定。作为中欧合作的组成部分之一，双边社会保障协定成为促进两地区社会保障协调的重要手段。

2011 年，中国开始实施《社会保险法》。该法要求所有雇主应将每位员工（包括外籍员工）纳入养老保险、医疗保险、工伤保险、失业保险和生育保险这五项社会保险计划中²。至今，中国与其它国家签署了 12 项双边社会保障协定，其中 9 项是与欧洲国家签署的。

经验表明，双边协定是改善移民工人社会保护的有效途径。然而，鉴于国际移民工人社会保护体系的复杂性，以及中欧两个地区在经济发展，特别是在社会保障制度特点及营商环境等方面的巨大差异，中欧双边协定的签署仍然面临种种挑战。

展望未来，中国和欧盟之间的贸易和移民流动会持续增加。总结过去，从中欧现有的双边协定中学习经验是非常重要的。此外，借鉴该领域国际良好实践有利于中欧在未来在社会保障协定领域取得进一步加强合作。

对于中国而言，国际移民工人的社会保障是一项新课题，研究文献相对较少。本研究分析了中国与部分欧盟国家国际移民工人的社会保护现状。本研究的重点是了解现有的双边协定如何帮助和改善国际移民工人的社会保障覆盖面以及相关措

¹ 居住在中国大陆的港澳居民不算在内；如居住在广东地区的非洲籍外来人口等短暂在华居留的外国人计不算在此数据内。2018，国际移民组织《2018 全球移民报告》。

² 参见《社会保险法》，2011，中国全国人大常委会。

施的局限性。此外，本研究还探讨了如何完善中欧之间社会保障协调机制。

本研究是在“支持中欧人员往来和移民领域对话项目”框架下进行的，将有助于实现以下可持续发展目标（SDGs）：

- SDG1.3: 建立符合国情特点，覆盖所有人的社会保护制度和措施，包括社会保护底线政策，到2030年实现穷人和弱势群体的基本覆盖；
- SDG8.8: 保护劳工权利，推动为所有工人，包括移民工人，特别是女性移民和没有稳定工作的人创造安全和有保障的工作环境；和
- SDG10.7: 促进有序、安全、正常和负责的移民和人口流动，包括执行合理规划和管理完善的移民政策。

1.2 定义与研究范围

国际移民工人

移民工人是指在本国或原籍地之外进行从事工作活动的工人。国内移民和国际移民有所区别。在国际移民的界定上是指跨国界人员，——“不属于就业国的公民但在该国从事或曾从事有报酬活动的人”（UN, 1990）。本研究中，中国与欧盟国家之间的国际移民工人主要是指有权利在东道国居留或工作的正规移民工人，因此受东道国社会保障法律管辖。

社会保障

双边或多边社会保障协定可包括社会保险计划和普享性的社会福利计划。在本研究中，除特定指出，社会保障覆盖主要涉及与就业相关的社会保险计划。针对外国公民的非缴费型项目也会有所涉及，例如中国的城乡居民养老保险计划，它在很大程度上是靠税收融资的。此外，需要指出的是双边或多边社会保障协定，有时也包括非社会保险型项目，例如公积金制度，它与养老保障的定期发放方式不同，待遇通常采取一次性给付方式。上述社会保障协定通常不涵盖第二或第三支柱计划，这一点与欧盟国家就补充养老基金签订内部协定的做法不同³。

双边社会保障协定

双边社会保障协定（SSA）是母国和东道国商定的协定，其目标是为在国外工作的工人提供更好的社会保障，因为他们在不同国家有工作记录。这些协定通常规定了工人在本国或东道国接受保障的条件及其实现方式。双边社会保障协定有助于避免社会保障覆盖面空白或“双重保险”的情况。为此，员工须在本国或东道国的社会保障计划下缴费（ISSA, 2014）。目前，中国已与9个欧盟国家签署了SSA，各国都致力于避免社会保障的“双重覆盖”。本研究对中国人力资源和社会保障部（简

³ 参见 Directive 2014/50/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on minimum requirements for enhancing worker mobility between Member States by improving the acquisition and preservation of supplementary pension rights.

称人社部）网站上发布的六份双边协定进行了分析（见第 5 节）。

为获取国际移民工人参加社会保险的实际情况，我们对在华外企、拥有大量外国员工的中企和相关社会保障管理机构进行了调研（见表 1）。

表格 1 调研公司和机构

机构名称	业务概述	国际移民工人来华情况	中国工人外移情况
中国国家海事局	政府机关，负责海员管理	部分国际海员在华就业	约有 50,000 中国海员在日本、韩国工作
江西省社会保险管理中心	政府单位，负责社会保障经办	有部分其他亚洲国家工人在江西工作	--
大众汽车北京公司	德国汽车企业	1700 名欧盟国家工人，包括约 1000 名德籍员工	部分中国籍员工临时派驻欧盟国家
ABB 中国北京分部	瑞士电力与自动化技术企业	260 位瑞士、瑞典、德国、芬兰工人来京工作；100 名在华雇佣的外国员工	100 位派驻欧盟的中国员工
中国建筑工程总公司	中国大型国有建筑企业	部分在华雇佣的外国员工	向其它发展中国家派驻一定数量管理人员与大量建筑工人
海南航空	中国民营航空企业	雇佣了部分韩国、巴西乘务与飞行人员	在其它国家派驻了大量员工
吉利汽车	中国民营汽车企业	300 名国际职工，其中半数来自欧盟和美国	在其它国家派驻了 30 位员工，其中大多在瑞典
中智（上海）	中国国有企业，提供在华外籍工人的人力与社会保障服务	--	--

来源：作者。

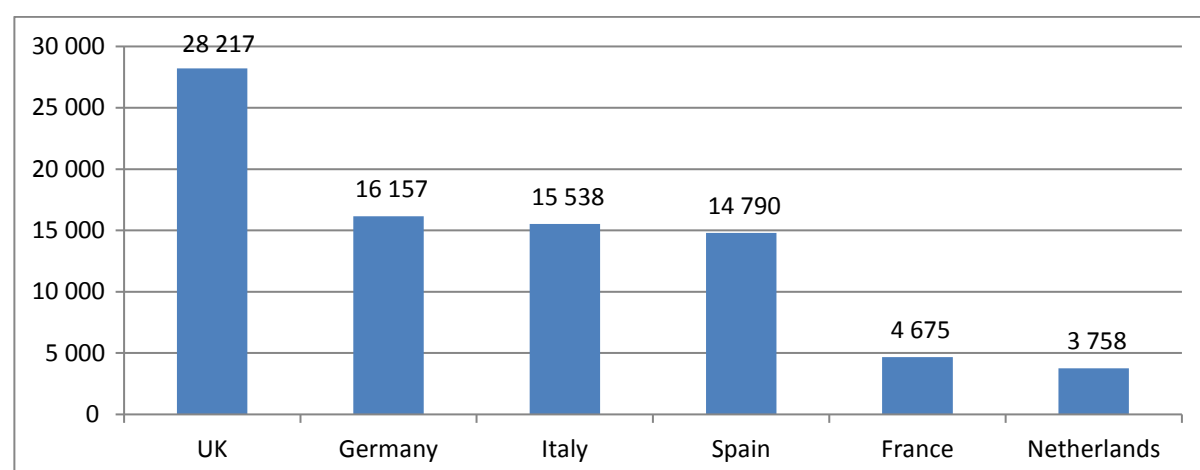
2. 中国和欧盟国家之间的劳动力流动

2.1 在欧洲国家的中国移民工人

自 20 世纪 90 年代以来,为了促进中国在海外的投资,中国开始实施“走出去”战略。2013 年,“一带一路”倡议启动。海外投资的快速扩张使得越来越多的中国人到国外工作。目前全球约有 1000 万中国移民工人在国外就业,数量仅次于印度、墨西哥和俄罗斯,排名第四,侨汇收入 640 亿美元,占中国 GDP 的 0.5% (IOM, 2018)。

随着中欧之间贸易的增长,近年来两地间移民数量不断增加。截至 2015 年底,合法居住在 28 个欧盟成员国的中国移民工人约有 26 万人 (Plewa 和 Stermšek, 2017)。其中,英国是中国移民年均流入量最高的国家,其次是德国、意大利和西班牙 (见图 1)。

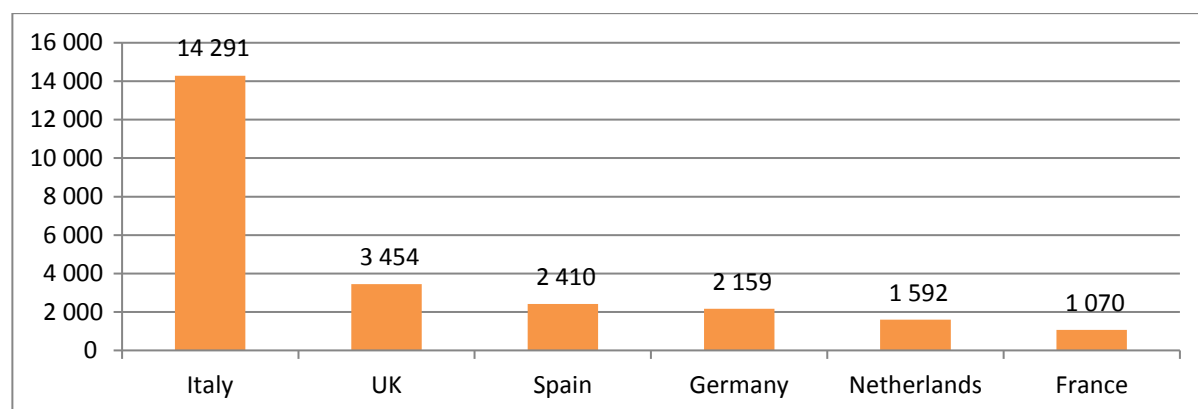
图表 1 中国在欧六年移民平均年流量, 2000-13



来源: Plewa, P. and Stermšek, M. 2017. Labour migration from China to Europe: Scope and potential.

Plewa and Stermšek (2017) 的研究显示,虽然英国是中国移民人数最多的国家,但根据国际劳工组织和国际移民组织的一项研究,截至 2015 年底,在意大利工作的中国工人数量最多 (177,660 人),其次是英国 (18,547 人)、德国 (14,880 人)、西班牙 (10,144 人)、荷兰 (9,294 人) 和法国 (7,802) (Plewa 和 Stermšek, 2017)。这项研究还表明,欧盟国家向中国移民发放的首次工作许可证主要有五类,分别是 (1) 高级技能; (2) 欧盟蓝卡; (3) 季节性; (4) 研究; 和 (5) 其它工作。占最大的比例是“其他工作”类,第二大比例的是高级技能。欧盟国家对中国工人首次发放工作许可证的年均量不等,法国约 1,100 份,意大利 14,291 份 (见图 2)。

图表 2 各国工作许可年付发放量，2008-15



来源：Plewa, P. and Stermšek, M. 2017. Labour migration from China to Europe: Scope and potential.

在经合组织的统计数据中，欧盟向中国移民提供四类入境许可证，包括家庭、教育、工作和其他类。如图 1 所示，目前教育类移民是中国向六个欧盟国家移民的最大项目。近年来，以欧洲教育为目的的中国学生人数不断增加。这些学生毕业后可能在欧洲找工作，因而会增加在欧盟的中国移民工人数量。

中国商务部每年提供“派遣人员”统计数据，主要涉及海外建筑项目的工人。主要包括两类：海外工程项目人员和海外劳务人员。截至 2016 年，中国有 968,856 名海外“派遣人员”，其中 29,206 人在欧盟工作（商务部，2017）。该统计数据可为估算中国建筑业海外工人数量提供参考。

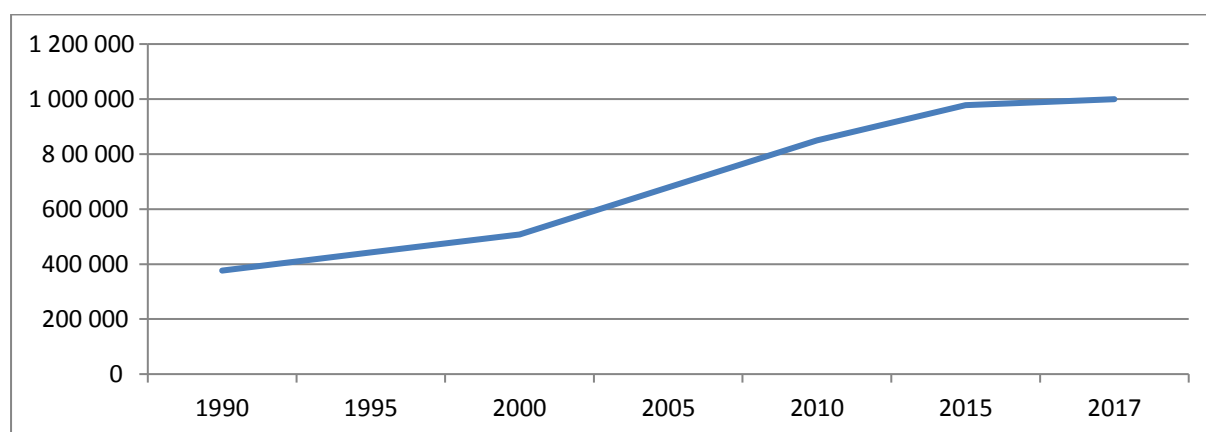
2.2 欧洲国家在华移民工人情况

过去几十年，中国经历了巨大的政治、经济和人口变化，这对移民情况也产生了影响。中国经济的快速增长大幅地增加了对海外的劳动力需求。与此同时，近年来中国劳动力的增长逐渐放缓，对工资造成压力。中国成为众所周知的“世界工厂”，也是世界上最大的经济体之一，吸引了大量来自不同国家的移民。因此，中国不仅是跨国移民的供给国，也逐渐成为跨国移民的目的国。

2010 年下半年，中国进行了第六次全国人口普查，首次统计居住在中国大陆的外国人和港、澳、台居民。人口普查表明，有 1,020,145 人来自中国大陆境外，其中包括 593,832 名外国人（国家统计局，2011）。根据联合国最近公布的估计报告，截至 2017 年 7 月，中国大陆居住有 999,527 名外国人，该数字是 1990 年数字的 2.5 倍（见图 3）。如果不包括中国香港特别行政区和中国澳门特区的人数，2017 年在中国大陆居住的境外移民有 698,406 人⁴。国际外来人口的增加对中国现行的移民政策和法律构成了挑战。2018 年，中国在公安部下成立了国家移民管理局，以更好地管理国际移民问题。

⁴ 居住在中国大陆的港澳出生居民被联合国视为移民；被中国视为短期居民的，如广大生活在广东地区的非洲居民，不计入此数据。

图表 3 在华国际移民存量，1990–2017



来源：United Nations. 2017. Department of Economic and Social Affairs. Population Division. “International migrant stock: The 2017 revision” (United Nations database, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2017).

虽然近几年中国并没有公布关于来自欧洲国家移民的官方统计数据，但通过第六次全国人口普查可以进行大致估算。普查数据首次显示了外国移民的国籍数据。2010 年，中国约有 72,800 名欧洲移民，占国际移民总数的 12.3%（593,832）。法国、德国和英国是移民的前三大来源国，排在其后的是意大利（见表 2）。

表格 2 欧洲国家在华移民存量，按国别，2010

国籍	移民数	国籍	移民数
法国	15 087	奥地利	1 054
德国	14 446	爱尔兰	969
英国	12 613	挪威	850
意大利	5 958	波兰	794
西班牙	3 425	罗马尼亚	460
荷兰	3 378	匈牙利	380
瑞典	2 566	葡萄牙	375
丹麦	1 759	希腊	370
土耳其	1 750	捷克	359
比利时	1 578	塞尔维亚	149
乌克兰	1 437	克罗地亚	136
芬兰	1 349	冰岛	112
瑞士	1 348	拉脱维亚	100
总数			72 802

来源：国家统计局，2011。

在所有国际移民中，22.7%是出于就业原因（见表 3）。假设 2017 年欧洲移民占国际移民总数的比例与 2010 年的数字相同，可以估算出，2017 年中国约有 83,000 名欧洲移民，其中 19,000 名为工作就业人员。

表格 3 在华国际移民存量，按原因分类，2010

总数（人）	经商	就业	学习	居住	家庭	其他原因
593 832	108 716	134 889	153 608	64 179	56 527	75 913
100%	18.3%	22.7%	25.9%	10.8%	9.5%	12.8%

来源：中国国家统计局，2011。《2010 年第六次全国人口普查接受普查登记的港澳台居民和外籍人员》主要数据。

中国经济的快速增长吸引了越来越多的人才。2008 年到 2017 年期间，有包括学生在内的 53,900 名外国人通过“千人专家计划”来到中国。高技能外国人才大多聚集在大城市。例如，2013 年，有 22,604 名外国专家在北京工作，其中 20,869 人持有工作签证；在上海，该数字高一倍，有 51,805 名外国专家和 58,911 份工作签证（王辉耀，2017）。我们对大众汽车、ABB 和其他欧洲在华企业的调查显示，大多数跨国公司的欧盟移民工人技术水平较高，其平均工资高于中国平均工资水平。

未来，会有更多的欧盟移民工人，尤其是技术水平较高的移民工人进入中国。那么他们的社会保障问题会成为紧迫的问题。根据 HBSC（香港上海汇丰银行有限公司）的调查，2017 年，七成外籍人士表示，中国有非常强劲的就业前景（70%），而只有五成认为全球（54%）和东亚地区（48%）有强劲的就业前景（HSBC，2017）。

2.3 社会保护对促进劳动力流动的重要性

跨境移民工人的社会保障是促进中国和欧盟国家间流动人口实现体面工作和提高劳动力流动性的重要工具。首先，它确保了本国工人和移民工人之间的权利平等。移民工人在原籍国和目的国都应得到人权保护，也应促进他们融入东道国社会。所有工人，不论其国籍，都应享有劳动法的保护，包括从事同等价值的劳动时需获得相同的薪酬、获得安全健康的工作环境和加入工人组织的权利。返回原籍国后，如果移民工人无法顺利地对其社会保障待遇进行转移接续，则可能会面临贫困和社会排斥等风险。

其次，加强对跨境移民工人的社会保护有助于促进劳动力流动。很多发展中国家尚没有建立起完善的收入保障机制，其社会保险计划跨地域的便携性也有限。这可能减少工人转换工作的动力，或者不情愿将所获得的技能和知识转回原籍国。中欧社会保障体系仍存在重大差异，这给移民工人社会保障计划的协调工作带来了一些挑战。

第三，跨境移民工人的社会保障可为个体工人和雇主节省成本。既在原籍国、又在目的国强制参加社会保险计划会降低外籍人员的实得工资，增加雇主的经营成本。而根据双边协定，外籍人员可免于双重支付社会保障缴费。此外，如果个人在一国领取社会保障权益金时，可以算入在另一国的社会保障权益（通过换算或合计），他对未来的收入保障就会更有信心。

3. 国家间的社会保障协调机制：国际标准与社会保障协定

移民工人在国家之间流动时，往往在获取、维护社会保障权利时遇到障碍，其原因是多方面的，包括：

因法律障碍而无法参保：国家法律中影响移民工人社会保障权益的制约因素主要是属地原则，即不在本土的工人无法参保；或称为国籍原则，即该国社会保障法律不保障国民与非国民之间的权益平等（Hirose 等，2011）。针对非缴费型社会保障待遇而言，属地原则和国籍原则通常在国际法中被视作是合法的。但是，即使一个国家没有法律规定让移民工人享受平等的社会保待遇，但这也不等同于将外国人排除在社会保险之外。

转移接续（便携）障碍：如果国家法律不允许社会保障待遇的输出和接续，或缺乏多边/双边的社会保障协调机制，工人从一国迁到另一国时，就可能丧失所得的社会保障权利。而且，如果一国法律不允许输出现金待遇，工人还可能在待遇领取的过程就丧失权益。外汇转换方面的困难也会影响到社会保障待遇的转移。

非正规就业或非典型工作问题：许多移民在非正规经济部门就业，或未在东道国未获得合法居留身份，因此无法社会保障或获得保护的机会有限。

本节将重点介绍前两点，即法律规定的参保途径和转移接续障碍问题。

相比于转移接续问题，中国和欧盟之间的移民工人所面临的社会保护法律障碍问题并不突出。实际上，当今多数国家在法律上规定本国工人和合法移民的非本国工人在社会保障上享有平等待遇，至少在几个基本的社会保障项目是如此。根据国际劳工组织的统计，在 120 个国家中有 70 个国家（58%）制定了法律，规定国民和非国民在缴费型社会保障项目中（医疗保障除外）都享有平等待遇。在这 120 个国家中，有 73 个国家（61%）制定了法律，规定本国和外籍工人可平等参加医疗保障（Van Panhuys 等, 2017）。但是，大多数国家都没有为移民工人提供获得社会救助和非缴费型社会保障待遇的权利。

到目前为止，中国和欧盟国家之间对社会保障权益的转移接续仍然没有出台正式的政策安排。一般情况下，当工人转换工作并其养老金权利从一个基金转到另一个时，在国际上会有四种情形：

- 批准了国际劳工组织 1962 年《本国人与外国人社会保障同等待遇公约》（第 118 号）和 1982 年《维护社会保障权利公约》（第 157 号）并建立了相应的国家间社会保障协调机制的国家。
- 国家间缔结双边或多边社会保障协定，其中包括了转移接续安排。
- 国家间缔结劳务协定，其中包括了社会保障规定。

- 一国采取单方面措施（如法律或计划），通过提供自愿/强制性的国家保险计划或福利基金，为在国外工作的国民提供平等待遇和给付（ILO, 2017）。

在上述情况中，双边或多边社会保障协定是实现对移民工人的非歧视待遇和协调社会保障计划（包括转移接续）的最重要手段之一，相关国际劳工标准也说明了这一点。

3.1 国际准则

国际劳工组织通过了一系列公约和建议书，为保护移民工人及其家庭的社会保障权利提供了国际性法律框架，包括：

- 1952 年《社会保障（最低标准）公约》（第 102 号）
- 1962 年《本国人与外国人社会保障同等待遇公约》（第 118 号）
- 1982 年《维护社会保障权利公约》，（第 157 号）
- 1983 年《维护社会保障权利建议书》（第 167 号）

专栏 1 总结了上述准则的基本原则。

专栏 1

国际劳工组织关于移民工人社会保障公约基本原则

待遇平等：意即移民工人应尽可能享有、承担与目的国国民相同的权利和义务；

确定适用法律：确立适用规则，确保移民工人的社会保障在任何时候仅由一国法律管辖；

维护已获权益与国外待遇（可输出）：意即，移民工人在同一领土内的任何已获权益或获取过程中的权益应得到保障，即使该权益系在另一领土内获得；且在任何一国，移民在任一其他国应得的待遇给付，都不应受到任何限制；

在获取过程中维护权益（整合计算）：意即，当权益根据合格缴费期限领取时，应算入移民在每一国家服务的时期；

互惠：是上述所有公约的基本原则，意即协定缔约各国，都承诺采用相同机制，使移民工人更容易获得社会保障待遇。

来源：Hirose, K., Mikac, M. and Tamagno, E. 2011. Social security for migrant workers A rights-based approach (ILO), p.8.

在 1962 年第 118 号公约（社会保障待遇平等对待）和第 1982 年的第 157 号公约（维护社会保障权利）中，还强调了另一项重要原则：行政协助。这些公约要求成员国互相提供免费行政协助，以促进公约及其各国法律的施行。

国际劳工公约鼓励各国之间缔结的双边、多边社会保障协定，从而有效实现社会保障协调和权益跨国转移接续。

为了更好地理解国际框架下移民工人社会保障权利如何构建起来，在此有必要回顾国际劳工组织提出的相关方法，它已在欧洲、拉丁美洲和非洲等地区得以应用，建立了地区之间的多边的协调工具和原则，促进洲际之间的社会保护协作。

3.2 社会保障协定

社会保障协定通常被认为是确保国家间社会保障协调的最佳办法。民族国家之间统筹社会保障计划的历史可以追溯到 1904 年，当时法国和意大利签署了第一份国际社会保障条约（Roberts, 2009）。今天，全世界约有 2,000 份双边社会保障协定（Sabates-Wheeler 和 Koettl, 2010）。国际劳工组织对 120 个国家的双边/多边社会保障协定情况进行了调查，发现只有 14 个国家没有任何双边或多边社会保障协定（Van Panhuys 等, 2017）。大多数社会保障协定是在发达国家之间缔结的。相反，移民输出数量最多的国家所签署的双边协定数量却较少。例如，2010 年欧盟和西欧地区的国家签署了 1,628 项双边或多边协定（包括 1,034 项欧盟内部协定），而东亚和太平洋地区的国家则缔结了 181 项此类协定，南亚地区国家仅缔结了 3 项此类协定（Avato 等, 2010）。一般而言，转移接续问题在养老金、残疾和遗属养老金等长期福利方面较为常见，而它对医疗保障类待遇的影响则较小。欧盟通过欧洲健康保险卡确保了医疗保障转移接续的便携性。

社会保障协定有两类：双边协定和多边协定。两类协定都承认国民和非国民之间平等待遇的原则，并可通过建立不同国家的社会保障计划之间的协调机制，来确保转移接续的顺畅。

Hiroshi 等（2011）总结了社会保障协定的五个目标，包括：对非国民的平等待遇以克服国籍带来的限制；确定适用法律；已获待遇可出境转移接续；待遇累计支付；以及行政协助。上述这些目标都与国际劳工组织 1962 年第 118 号公约、1982 年第 157 号公约和 1983 年第 167 号建议所主张的原则是一致的。

大多数社会保障协定涵盖了上述所有五项原则，但也有很多国家在实现五大目标过程中遇到一定现实制约因素，造成社会保障协定的作用也有局限性（Hirose 等, 2011）。Avato 等人（2010 年）的研究表明，几乎所有高收入经合发组织（OECD）国家之间的移民都受到了双边或多边协定的保护，这些协定可以确保其待遇的转移接续。俄罗斯、墨西哥、印度、孟加拉、乌克兰、中国等主要移民输出国所签订的社会保障协定则较少包含转移接续方面的安排（Avato 等, 2010）。中国迄今为止所缔结的双边社会保障协定都着重于确定适用法律、平等待遇原则和行政协助原则，还未涉及待遇输出和缴费期累计原则。本报告第 4 节和第 5 节解释了中国和欧盟国家之间的社会保障协定中排除上述原则的原因。

国际上普遍认为多边协定优于双边协定，因为它们为协定缔约各国提供了共同

框架（Holzmann 等, 2005）。然而，双边协定更容易执行，筹备期更短，这是大多数现行社会保障协定都是双边协定的主要原因。双边协定可以作为准备缔结多边协定的基础（Hirose 等, 2011）。世界一些地区制定了多边协定，包括：欧盟 28 成员国《社会保障体系协调条例》、加勒比地区 14 个国家的《加勒比共同体社会保障协定》、12 个拉丁美洲国家和 2 个欧洲国家的《伊比利亚-美洲社会保障多边公约》，西非、中非以及印度洋的 15 个法语国家的《CIPRES 社会保障多边公约》等。这些多边协定中的多数都是根据国际劳工组织相关国际劳工公约的基本原则缔结的，在制定一些多边协定的过程中，国际劳工组织提供了技术支持。

3.3 欧盟国家之间的社会保障协调机制

欧盟国家之间拥有非常完善的社会保障协调政策（见专栏 2）。欧盟“1408/71 号条例”确保欧盟国家公民的社会保障权利可以在欧盟国家之间进行顺利的转移接续。2003 年，欧盟通过了“第 859/2003 号条例”，该条例将“第 1408/71 号条例”的规定使用人群扩展到合法居住在欧盟成员国的第三国（非欧盟）国民。欧盟指令第 109/2003 号规定，在欧盟成员国居住超过五年的第三国国民在就业、教育和社会保障待遇方面享有与欧盟国民相同的权利和义务。这些规则也适用于在欧盟国家合法居住的非欧盟国家的居民及其家庭成员（European Communities, 2018）。

专栏 2

欧盟内部社会保障协调机制的基本原则

受益人：

- 受某一国家法律所辖，并在该国支付保险费，社会保障管理机构决定其受辖法律管（**适用单一法律的原则**）；
- 享有与其所在国家的国民相同的权利和义务（**平等待遇或不歧视原则**）；
- 保证在计算权益时，算入其在其它欧盟国家的参保时期、工作或居住时期（**参保期累计原则**）；和
- 若有权在一国获得现金待遇，但不在该国居住，仍可以领取此项待遇（受益人或家庭成员居住的所有欧盟国家的**可输出原则**）。

来源：EU. Social security coordination factsheet – Guiding principles and rules.
<https://ec.europa.eu/> [accessed 8 Nov. 2019].

欧盟法规中关于社会保障转移接续政策的主要缺陷是缺乏保障第三国国民能够在其原籍国获得累计待遇的相关规定。虽然非欧盟国家的公民可以拥有与欧盟国家公民相同的在欧盟国家之间的社会保障转移接续权，但欧盟层面没有规定确保将已获权益或未获权利转到第三国领取。不过，一些欧盟成员国与第三国建立了双边协定，考虑了某些社会保障项目的转移接续问题，允许返回原籍国的移民工人接续其权益。

4. 中国和欧盟国家移民工人的社会保护现状

4.1 中国法律与制度在社会保障覆盖面方面的规定

中国主要的社会保险计划建立于 20 世纪 90 年代。在过去二十年中，中国实现了主要社会保险项目（即公共养老金和医疗保险）全覆盖的目标。但是，国际移民的社会保护问题到 21 世纪初才浮出水面。2010 年之前，一些城市已经制定了相关政策，要求外国人加入地方社会保险计划。到 2011 年，中国颁布了《社会保险法》，其中第 97 条规定，在中国就业的外国人，应依照该法规定参加社会保险。

2011 年 11 月，人社部发布了《关于做好在我国境内就业的外国人参加社会保险工作有关问题的通知》（以下简称《通知》）。《通知》规定，在华工作的外籍职工的社会保险缴费必须在 2011 年 10 月 15 日或其在华工作首日开始缴纳。此外，“通知”明确规定，雇员在获得工作许可证后，雇主必须向当地社会保险机构登记。未能登记外籍员工且未及时向员工缴纳保险金的雇主，则每天逾期金额为逾期金额的 0.05%（China Daily, 2017）。

中国城镇职工社会保险计划由五个独立的基金组成，包括养老、医疗、失业、生育和工伤。根据《通知》，雇主和雇员必须每月向其中三项基金（养老、医疗、失业）支付缴费，而只有雇主才需要为最后两项（生育和工伤）缴费。五险的缴费总额约占员工工资的 40% 左右，费基涵盖税前工资、奖金和补贴等。各地方城市的名义缴费率可能略有不同。例如，在北京，2018 年法规规定的缴费率为 38.2%，其中 28% 由雇主提供，10.2% 由雇员提供（见表 4）。

表格 4 北京社会保险缴费率（占工资比），2019

保险制度	养老	医疗	失业	工伤	生育	总计
雇主	16	10	0.8	0.4	0.8	28
雇员	8	2	0.2	0	0	10.2

来源：作者。

2011 年颁布《社会保险法》后，先后有 20 多个城市发布了关于将外国人纳入中国社会保险制度的地方实施指南。其中大多数是省会或者大城市，因为大多数国际移民居住大都在这些城市聚集。但到目前为止，上海、大连、东莞、温州等一些大城市尚未制定外国人登记参保的地方执行政策。

除了城镇职工社会保险制度外，中国还建立了针对农村居民的社会保障制度。其中两个主要计划是城乡居民基本养老保险计划和城乡居民基本医疗保险计划，它们几乎涵盖了所有农村居民以及一些未参加城镇职工社会保险计划的城镇居民。这两个计划是缴费型和非缴费型计划的混合体。由于两个计划的加入不是法律强制，无工作的外国人只要他们在中国获得永久居留权，可以自愿参加。根据 2012 年 25 个政府部门颁布的《外国人在中国永久居留享有相关待遇的办法》，持有永久居民

身份的没有就业的外国人可以参加城乡居民的养老保险计划，在这种情况下不必强制加入城镇职工的社会保险计划（Lawinfochina, 2012）。

4.2 欧盟国家来华移民工人的社会保障覆盖

根据人社部 2011 年发布的《通知》，所有有雇佣关系的外国人都应参加中国的社会保险制度，包括已经获得外国人就业证、外国专家证、来华常驻记者证和永久居留证的人。到目前为止，官方关于参加中国社会保障计划的外国人数量的统计数据尚未有公布。人社部的一份报告显示，2013 年，在中国工作的 60 万外国人中，只有 33% 加入了中国的社会保障计划（人民网, 2013）。由于《社会保险法》的强制参保要求已在全国范围内实施，因此有理由相信到今天，这一参保数字可能会比 2013 年的更高一些。

我们对表 1 中列出的一些外国和本地公司的调查显示，外国工人参与社会保险计划的情况因所在行业、城市、公司规模、公司利润等特征而异。一般而言，利润高的大公司往往具有较高的参保率。例如，汽车和航空业大公司的大多数外籍员工都按期加入了中国的社会保险体系。在参保规定更严的城市，公司遵缴率也会更高一些。例如北京的参保率就高于上海。此外，高科技行业的公司往往拥有较好的参保情况。根据上述调查，我们得出以下结论：

1) **《社会保险法》虽然通行全国，但仍按地方规定实施。**如上所述，仅有约 20 个城市颁布了实施指南。在实施细节尚不清楚的城市中，外国人的参加社会保险仍然是一种选择，外国雇员及其雇主仍面临着财务不确定性和程序障碍。例如，上海还没有出台明确强制雇主为外国雇员支付社会保险的规定。2009 年上海市人力资源和社会保障局发布《关于在沪工作的外籍人员、获得境外永久（长期）居留权人员和台湾香港澳门居民参加城镇职工社会保险若干问题的通知》。根据该通知，雇主没有强制义务为外籍工人支付社会保险金。雇主的缴费仅限于养老金、医疗和工伤保险，而生育和失业保险不包括在内（上海市人力资源和社会保障局，2009）。我们的调查发现，上海市的外国人参保率相对低一些。即使在对外国人参保有强制规定的其他大城市，监管也不像对本国参保者那样严格。

2) **参保激励不足。**许多外国人从中国社会保险计划中受益的预期不高。例如，大多数外籍人士仅在中国短暂工作，而且他们的缴费没法汇总到其本国养老金计划中，因此参保对外国人不是很有吸引力。《社会保险法》要求，缴费至少 15 年，才能在法定退休年龄领取养老金。由于中国和欧盟国家之间没有关于养老金待遇的累计机制，大多数移民工人在离开中国时都会终会止参保，撤回职工个人缴费部分。

3) **是否参保取决于就业状况。**在调研中发现，大型跨国公司倾向于整体加入社会保险制度。大部分外企高层级经理通常支付最高上限水平的社会保险费，即缴费基数为社会平均工资的三倍。小企业、非正规部门的灵活就业以及自营职业的外国工人的参保率则较低或者不规范。派驻国外的员工经常面临双重缴费的问题，包括

外国公司派驻中国的员工。此外，大型欧盟公司倾向于提供职业计划，以私营计划的方式为其工人补充待遇。例如，大多数欧盟跨国公司都有商业医疗保险。一些公司还通过中国的企业年金（EA）基金或母公司发起的养老金计划为外国员工的养老金提供选择⁵。

4.3 国际移民工人社会保护的主要挑战

1) **缺乏累计机制。**目前，中国和欧盟国家之间没有社会保障待遇的累计机制。因此，归属于母国和东道国的社会保障计划的期限不能汇总。如上所述，这将极大地影响他们参与中国社会保障计划的决定。

2) **未来收益不确定。**大多数外国人通常使用私营的医疗保险，主要是由于语言障碍以及中国医疗保险未涵盖一些待遇项目等原因。在失业、工伤和生育保险方面，外国参保者获得待遇的机会也较低，因为大多数员工只是暂时留在中国。

3) **中国各地间的转移接续障碍。**中国的社会保险制度主要由地方管理。在《社会保险法》实施准则上，如缴费率、缴费基数和行政程序等方面，很大程度上取决于地方政府颁布的地方规则，并且可能因城市而异。最大的障碍之一是当外国人从一个城市迁移到另一个城市时，没有明确规定如何整合其社会保障待遇。我们的调查显示，大多数地方城市尚未有政策规定应对外籍工人社会保障关系的转移接续问题。当外籍工人从中国从一家子公司转到另一家子公司时，常见的做法是，前一城市暂停参保，然后在新驻城市注册新的社会保险账户。

4) **对缴费成本的考虑。**如上所述，五项社会保险的总缴费额约占雇员工资的40%。鉴于外国工人对五险项目的待遇并不完全清楚，此数额可能被视为负担，特别是当事人面临双重社会保障缴费时。

4.4 欧盟国家涉及外国移民工人社会保障覆盖的相关规定

欧盟目前是由 28 个成员国组成的区域一体化实体。欧盟成员国拥有最全面、最复杂、可转移和可出境接续的社会保障制度。欧盟成员国居民享有大多数社会保护计划的非歧视性规定。欧洲共同体于 1999 年开始制定有关第三国国民社会保障协调的规定。根据欧盟规定，合法居住在欧盟成员国的第三国国民在就业相关的社会保障计划方面享有平等待遇。欧盟第 859/2003 号条例规定了第三国国民享受平等待遇的方面，包括：a) 疾病和产妇待遇；b) 残障待遇；c) 养老待遇；d) 遗属待遇；e) 工伤和职业病待遇；f) 失业待遇；g) 家庭待遇和亡故补助金（European Parliament Committee on Employment and Social Affairs, 2017）。

随着近年在欧盟国家中国移民人数的迅速增长，这些群体的社会保障问题越来越重要。大多数欧盟成员国都有历史悠久的社会保障体系，社会保障参保率较高。

⁵ 例如法国海外公民基金（Fund for Overseas French Citizens – CFE），该基金是为在海外的法国职工提供的自愿性公共养老金和医疗保险。

所有欧盟国家都有社会保障计划，无论是采取俾斯麦模式还是贝弗里奇模式，其缴费是以某种社会税形式或雇主/雇员缴费方式进行征收。在欧盟合法工作的所有移民工人都要参加东道国的缴费型社会保障计划，除非他们属于特殊不必参保的人群。

在社会保障计划方面，欧盟国家具有缴费型（社会保险）计划和税收型计划。与中国相比，由于经济发展水平和收入差异，欧盟国家向国际移民提供的社会保障权益更广、待遇水平相对更高。比如，大多数欧盟国家都为移民提供家庭政策待遇，其中通常包括子女津贴，有时包括社会救助计划。在大多数情况下，移民如果满足了一些具体要求，也可以申请最低收入补助和各种社会救助待遇，包括与迁移状况（主要是居住期）相关的救助。

我们对几家在欧盟国家派驻中国工人的公司进行的调查显示，几乎所有中国工人都参与了东道国的社会保障体系。现在有九个欧盟国家与中国签订了关于免除社会保险缴款的双边协定（见第 5 节）。大多数中国工人可以享受东道国社会保障机构提供的医疗服务。只要工人符合资格条件，就可以参加工伤、生育和失业保险计划。公共养老金计划方面，在大多数欧盟国家，要获得全额退休金，缴费期都得超过 30 年。缴费期缩短会导致法定退休年龄的养老金待遇降低。在一些国家，如果工人在法定退休年龄之前离职，公共养老基金可以退还其缴费。例如，在德国，非欧盟公民如在德国供款不到 5 年，可以申请退回德国国家养老金缴费。但申请只能在离开欧洲两年后提出，且只有雇员缴费可以退还（Toytown Germany, 2018）。由于目前欧盟国家与中国之间并没有建立社会保障整合机制，因此当工人返回中国后，在计算养老金待遇时，欧盟的缴费年数就不能计入。

下面我们以德国为例，分析适用于中国移民工人的社会保障法律规定。德国是 2002 年与中国签订双边社会保障协定的第一个欧盟成员国。2010 年，估计在中国有 14,446 名德国人（见表 2），而在德国有 16,000 名中国人（见图 1）。德国和中国的社会保险体系之间存在一些相似之处，两者都是基于缴费型的社会保险计划。

在德国工作的外籍员工，原则上由德国社会保障体系覆盖。如果根据双边社会保障协定的规定，派驻德国的中国人可免于向德国制度缴纳保费。法律要求，员工要向六个社会保险门类缴纳保险金，即养老金、医疗、工伤、生育、失业和长期护理保险。对一般社会保障制度的总缴费额通常占总收入的 40% 左右，其中雇员支付近一半。此外还有税收筹资的家庭待遇和最低收入保障，国际移民工人可以在满足特定居住条件的情况下进行申请。社会保障体系的其它两个支柱是公司发起的职业保险计划和私人自愿保险（Social Security Administration in the United States, 2017）。

4.5 中国移民工人在欧盟国家面临的主要社会保障问题

在一定程度上，中国移民面临的挑战与中国欧盟移民工人面临的问题相似。第一个问题就是职工双重缴费问题，即除非有双边豁免协定，否则雇员在本国和东道

国都要支付缴费。第二个问题就是待遇的转移接续问题。大多数欧盟国家都建立了社会保障体系，通常比中国提供更多、更高水平的待遇。移民工人可以获得大部分短期待遇，例如医疗、工伤或生育。但是，在养老金问题上，转移接续仍然是个障碍。以德国为例，如果第三国国民缴费不足五年（德国国家养老金领取最低要求），由于没有整合政策的安排，这些缴费不能添加到中国的缴费期中。但是，中国移民工人在离开德国时，可以取回自己的职工缴费部分。

5. 对中国和欧洲国家双边社会保障协定的评估

5.1 中国和欧洲国家之前签署的双边社会保障协定

双边社会保障协定（SSA）是保护工人社会保障权利的有效方式，可以促进跨境间商业和贸易关系。中国于 2001 年与德国签署了第一份双边社会保障协定。继 2011 年颁布和实施《社会保险法》后，中国开始与 10 多个国家开展双边社会保障协定谈判。目前，中国与其它国家签署了 12 个 SSA，包括德国、韩国、丹麦、芬兰、加拿大、瑞士、荷兰、西班牙、卢森堡、法国、日本和塞尔维亚，其中 9 个是欧洲国家。这些协定大多数是近三年签署的。目前，与卢森堡、法国和塞尔维亚的协定仍在等待实施过程中。一旦各国完成各自的国内法律程序，上述三项协定的全部内容，包括实施日期和豁免范围，都将正式施行。

对欧盟国家与中国之间现有协定的分析表明，这些协定遵循了国际劳工组织社会保障公约五项原则中的三项，即对非国民的平等待遇，适用法律的确定和互惠原则。但是，到目前为止，这些协定中还没有包括出境转移接续和待遇累计两项原则。目前，协定双方的主要目的还是消除协定中所列的公职人员、外交官和其他雇员团体的双重覆盖问题。从表 5 可以看出，协定的关键内容是豁免相关缴费，内容包括界定哪些雇员群体有资格获得豁免权，哪些社会保障项目属于豁免范围之内。根据这些协定，派驻相关国家中国雇员在东道国可免除社会保险费。

表 5 描述了九项双边协定的基本内容：

表格 5 中欧之间的社会保障协定

国家	施行日期	双边豁免范围	可豁免人群	豁免年限
德国	2012 年 4 月 4 日	养老保险 失业保险	1. 外派员工 2. 中国或德国公司子公司的员工 3. 自雇人员 4. 海员 5. 外交官员	首次申请 5 年， 额外 3 年延期
丹麦	2014 年 5 月 15 日	养老保险	1. 外派员工 2. 海员和飞机机组人员 3. 外交和领事官员 4. 政府雇员 5. 1、3、4 类工人的家庭成员	首次申请 5 年， 延期 5 年
芬兰	2017 年 2 月 1 日	养老保险 失业保险	1. 外派员工 2. 自雇人员 3. 海员 4. 飞机机组人员 5. 外交和领事官员和政府雇员	首次申请 5 年， 获批后可延期
瑞士	2017 年 6 月 19 日	城镇职工养老保险 城乡居民养老保险 失业保险	1. 外派员工 2. 海员 3. 飞机机组人员 4. 外交和领事办公室人员 5. 政府或公共机构雇员 6. 1-5 类家庭成员	首次申请 6 年， 获批后可延期
荷兰	2017 年 9 月 1 日	养老保险 失业保险	1. 外派员工 2. 海员 3. 飞机机组人员 4. 外交和领事官员和公务员 5. 1-4 类家庭陪同成员	首次豁免申请 5 年，外加 1 年延 期
西班牙	2018 年 3 月 20 日	养老保险 失业保险	1. 外派员工 2. 海员 3. 飞机机组人员 4. 外交官和领事官员和公务员	首次申请 6 年， 获批后可延期
法国*	2016 年 10 月 31 日 签署，等待执行	养老保险 失业保险	1. 外派员工 2. 海员 3. 飞机机组人员 4. 外交官和领事官员和公务员	首次豁免申请 5 年，获批后可延 期
卢森堡	2017 年 11 月 27 日 签署，等待执行	养老保险	1. 外派员工 2. 海员 3. 飞机上的机组人员 4. 外交和领事官员 5. 政府雇员	首期申请 5 年， 获批后可延期
塞尔维亚 **	2018 年 6 月 7 日签 署，等待执行	养老保险 失业保险	外派员工	--

* 参见 KPMG France, 2016。

** 参见 Xinhuanet, 2018。

来源：MoHRSS. 2018. *International Social Security Agreements* published online。

<http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zhuanti/waiguorencanbao/sbsbhmxd/> [2018 年 11 月 2 日]

可以观察到，在九项双边社会保障协定中有一些共同点：

1) 主要目的集中在双重缴费的豁免。

2) 在大多数国家，豁免的是养老金和失业保险缴费，而医疗、工伤和生育则不包括在协定中。

3) 豁免期通常最长为 5 年。

4) 协定中的豁免规则是互惠的，意即双方都适用同一类职工、同一类保险计划和同一豁免时期。

5.2 双边社会保障协定在中国的执行情况

本节对表 1 中所述的公司进行了实地调查，分析了社会保障协定的实施情况：首先，豁免缴费不是自动进行的，中国境内有外籍员工的公司需要向有关部门提出申请，才可豁免。虽然保险费豁免的申请程序因地区而异，但遵循同样的程序标准。在中国雇用外籍员工的单位必须将母国主管单位签发的原始保险证明，提交给中国当地社会保险管理机构。在对该文件进行验证并进一步获得就业签证认证后，员工可正式免缴相关的社会保险缴费。

到目前为止，已有 6 个欧盟国家的社会保障协定在中国实施。我们的调查显示，外国公司没有遇到重大法律问题，但在实施社会保障协定时可能会出现一些具体困难：

1) **参保延迟。**在申请免除社会保障缴款之前，雇主必须提供雇员的社会保险记录证明和当地政府签发的的工作签证。这通常需要几个月的时间才能完成境内外联络程序。因此，在实践中，移民工人虽然开始在中国工作，但同时等待获准加入社会保障体系。

2) **地区差异。**虽然双边协议是在国家层面达成的，但地方政府按当地规定行事。这导致各地之间执行不一致，执行强度也不一，使政策执行进程复杂化。中国的许多二三线城市没有与社会保障协定相关的地方法规。在这种情况下，如果公司决定不为其外籍员工支付社会保险缴费，那么在遇到社会保障缴费检查时，该公司就会面临“不遵守规定”的风险。从 2019 年开始，社会保险基金的征收职能将划转到税务机关。这种改革预期可能会加强对雇主（包括有国际雇员的雇主）的社会保险缴费的监管。

5.3 当前协定的局限性

双边或多边协定是协调工人社会保障权利的重要方式。与发达经济体之间达成的更为复杂的社会保障协定相比，中国与欧盟国家之间的社会保障协定还处于初始阶段，且目前的社会保障协定存在一些局限性：

1) **目前的协定不包括转移接续和缴费累计规定。**目前，中国与欧盟国家签署的社会保障协定只是“互惠豁免协定”。但除此之外，还有许多其它方法可以保护移

民工人的社会保障权益（见表 6）。社会保险缴费的相互豁免可以缓解短期海外员工，特别是外派员工的双重支付负担，降低跨国企业的成本，但不能促进养老金等长期社会保障待遇的增加。相比之下，发达国家和少数发展中国家之间达成的社会保障协定有更多的协调工具，范围也更广（Holzmann et al, 2005）。

表格 6 双边社会保障协定关于国际移民的内容

国际劳工组织社会保障公约 保护国际移民工人的基本原则	中欧社会 保障协定
平等待遇	是
确定适用法律	是
维持已获权益并提供海外权益	否
维持获取中之权益	否
互惠原则	是

来源：作者。

2) 当前协定中包含的社会保障项目有限。中国与欧盟国家目前的社会保障协定主要涉及两种保险的豁免，即养老保险和失业保险。由于中国和欧盟社会保险管理机构之间的协调机制尚未充分发展，目前尚无法处理医疗费用报销等程序，难以通过原籍国的社会保障计划来预防工人在另一国所面临的相关医疗风险。同时，医疗、生育和工伤等短期缴费项目还未列入豁免范围。

6. 结论与政策建议

本研究探讨的主要内容是“通过双边社会保障协议改善中欧间移民工人的社会保护”。通过文献研究、对雇用海外雇员的跨国企业的实地研究，以及对中欧之间现有社会保障协定的分析，我们研究了目前在中国和欧盟国家之间移民的社会保障状况。

我们的主要发现如下：

1) 国际移民的社会保护已成为中欧经济合作和劳动力流动的重要问题。近几十年来，中国经济的开放和中欧之间日益增长的国际贸易往来，是两地移民流动的重要原因。截至2015年底，有来自中国的大约26万移民工人合法居住在28个欧盟国家；在另外一端，估计目前约有83,000名欧洲移民居住在中国，其中超过20,000名是就业工人。这两个大型经济体之间的移民数量在未来还会继续增长，因此改善移民工人的社会保护成为一个紧迫的问题。

2) 中国和欧洲移民工人的社会保障覆盖正在改善，但仍存在许多挑战。自2011

年中国实施《社会保险法》以来，按要求，国际移民工人要参加五项社会保险计划。但是，2013年的相关数据显示，在中国工作的外国人中只有33%实际参加了中国的社会保险计划。经过对一些在华欧盟公司的调查，我们发现，虽然国家层面要求强制参保，但地方层面，不同计划的参保情况差别很大。事实上，在中国没有参加社会保险制度的国际移民仍然占很大比例，特别是在尚未出台相关执行政策的省份。覆盖不足的主要原因包括：参保激励机制不足、权益不明确、地区差异导致无法解决的转移接续问题，以及参保监督疏忽。在另外一边，得益于欧盟国家的良好管理制度，在欧盟的中国移民工人能享有较好的保障，但他们也面临着无法进行待遇转移接续的主要挑战。

3) 目前中欧双边社会保障能有效避免双重覆盖问题，但在促进待遇的整合方面作用仍然有限。自2001年以来，中国与外国签订了12项社会保障协定。其中9个是与欧洲国家签订的。中国非常重视与欧盟国家签署社会保障协定。然而，中国和欧洲国家之间签署的双边社会保障协定的主要目的是避免职工的双重社会保障覆盖，尚未提供待遇累计安排。由于没有累计政策的规定，长期社会保障待遇就不能转到其它国家，进行接续积累。这可以在一定程度上解释为什么外国职工的参保率较低。相互豁免缴费可以被视为中欧社会保障合作的第一步。由于中欧社会保障体系之间存在巨大差异，实施协调社会保障待遇的政策要比豁免政策更难一些。但是，中国和大多数欧盟国家的社会保险制度都以就业关联缴费型计划为基础，这为在社会保障协定中加入整合机制提供了有利条件。

我们对改善中欧社会保障协定的建议：

1) 应鼓励中国和欧盟国家之间签订社会保障协定，这对双方都有利。社会保障协定能使双方互惠互利，包括能保护移民工人的合法权益、维护公平和社会保障待遇、促进经济发展和人才流动。未来内容更广泛的社会保障协定会使中国和欧盟国家移民工人从中受益。

2) 未来的社会保障协定应包括更好的协调机制。欧盟国家与中国之间现有的社会保障协定主要侧重于解决“双重覆盖”问题，但缺乏解决便携性问题的安排，这就削弱了其在实践中的应用效果。对此的解决方案是在社会保障协定中引入缴费累计条款，确保各国社会保障权益的接续。在这方面，欧盟内部已制定了相关协调政策，促进成员国之间社会保障项目的转移，并总计保险缴费期，用以确定待遇领取资格。但是，由于欧盟各国与中国的社会保障制度存在很大差别，目前采取这些协调政策还存在一些实际困难，因此需要在一段时间内逐步推行这些整合机制。中国在着力解决各省份间的社会保障转移接续问题，正在致力于建立养老基金的全国统筹机制，这可能是改进的第一步。

3) 提高社会保障协定实施的行政能力。社会保障协定影响有限的原因之一就是执行协议的行政能力薄弱（Hirose, 2011）。在中国，情况亦然。成功实施国际社会保障协定的先决条件包括：参与国之间能有效、可靠的数据交换、较高的社

会保障协定执行能力、区域政策的整合，建立统一的IT系统、建立国家数据库、能更好地敦行缴费、确保国际移民工人融入中国社会保障管理体系。此外，社会保障管理机构应具备人才储备，并为他们提供适用的技能。

多年来随着欧盟国家和中国之间的劳务移民数量不断增加。中国的社会保障制度还相对年轻，中欧在社会保障领域的合作仍处于起步阶段。随着两地区之间社会经济联系不断增强，可以预见双方会继续增进社会保护领域的合作，包括在双边社会保障协议领域继续加强合作。毫无疑问，这些合作将为移民工人及其家庭提供更好的社会保护和更高水平的社会保障待遇，促进人民福祉，增强社会凝聚，加快劳动力流动，从而为中欧双方的增长战略做出贡献。

参考文献

- 人民网：“在华就业外籍人士参加中国社保总人次超 20 万”。网址：
<http://politics.people.com.cn/n/2013/1212/c99014-23821894.html> [2 Nov. 2018].
- 上海市人力资源和社会保障局：《上海市人力资源和社会保障局关于在沪工作的外籍人员、获得境外永久（长期）居留权人员和台湾香港澳门居民参加城镇职工社会保险若干问题的通知》。网址：
http://rsj.sh.gov.cn/201712333/xxgk/flfg/gfxwj/shbx/01/201711/t20171103_1270674.shtml [2 Nov. 2018].
- 王辉耀：《中国区域国际人才竞争力报告（2017 版）》，社会科学文献出版社 2017 年出版。
- Avato, J.; Koettl, J.; Sabates-Wheeler, R. 2010. “Social security regimes, global estimates, and good practices: The status of social protection for international migrants”, in *World Development*, Vol. 38, No. 4, pp.455-466.
- China Daily. 2017. *Interim measures for participation in social insurances of foreigners employed in China*. Available at:
http://subsites.chinadaily.com.cn/regional/beijing/2017-12/29/c_125396.htm [25 Nov. 2018].
- European Communities. 2018. EUR-Lex, Access to European law. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html> [2 Nov. 2018].
- European Parliament, Directorate General for Internal Policies. 2017. *Coordination of Social Security Systems in Europe* (Brussels: European Union). Available at:
[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/614185/IPOL_STU\(2017\)614185_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/614185/IPOL_STU(2017)614185_EN.pdf) [2 Nov. 2018].
- Hirose, K.; Mikac, M.; Tamagno, E. 2011. *Social security for migrant workers: A rights-based approach* (Budapest, ILO).
- Holzmann, R.; Koettl, J.; Chernetsky, T. 2005. *Definitions, good practices, and global estimates on the status of social protection for international migrants*, SP DISCUSSION PAPER NO. 0909 (World Bank). Available at:
<http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Labor-Market-DP/0909.pdf> [6 Nov. 2018].
- Holzmann, R.; Koettl, J.; Hernetsky, T. 2005. *Portability regimes of pension and health care benefits for international migrants: An analysis of issues and good practices*, SP DISCUSSION PAPER NO. 0519 (World Bank). Available at:
<http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Pensions-DP/0519.pdf> [12 Dec. 2018].
- HSBC (The Hong Kong and Shanghai Banking Corporation Limited). 2017. *Expat Explorer: Broadening perspectives global report*. Available at:

- https://www.expateplorer.hsbc.com/survey/files/pdfs/overall-reports/2017/YouGov_HSBC_Report_Final.pdf [2 Nov. 2018].
- International Labour Office (ILO). 2017. *World social protection report 2017-19: Universal protection to achieve the sustainable development goals* (Geneva, ILO).
- International Organization for Migration (IOM). 2017. *World Migration Report 2018* (Geneva, IOM).
- ISSA. 2014. Handbook on the extension of social security coverage to migrant workers. http://actrav-courses.itcilo.org/en/a3-58344/a3-58344-resources/handbook-on-the-extension-of-social-security-coverage-to-migrant-workers/at_download/file [30 Nov. 2018].
- KPMG France. 2016. “France – Social Security Agreement Signed with People’s Republic of China”, 16 Dec. Available at: <https://home.kpmg.com/xx/en/home/insights/2016/12/flash-alert-2016-147.html> [2 Nov. 2018].
- Lawinfochina. 2012. “Notice of the Organization Department of the CPC Central Committee, the Ministry of Human Resources and Social Security, the Ministry of Public Security and other 22 Departments on Issuing the Measures for Relevant Treatments Enjoyed by Foreigners with Permanent Residence Status in China. Available at <http://en.pkulaw.cn/display.aspx?cgid=4d2d603b38c1cf2cbdfb&lib=law> [25 Nov. 2018].
- Ministry of Commerce of China. 2017. *China Trade and External Economic Statistical Yearbook* (Beijing, China Statistics Press).
- National Bureau of Statistics of China. 2011. *Major Figures on Residents from Hong Kong, Macau and Taiwan and Foreigners Covered by 2010 Population Census*. 29 April Available at: http://www.stats.gov.cn/english/newsevents/201104/t20110429_26451.html [1 Nov. 2018].
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 2016a. *International Migration Database*. Available at: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=MIG>.
- . 2016b. *Getting skills right: Assessing and anticipating changing skill needs* (Paris, OECD). Available at: <http://www.oecd.org/publications/getting-skills-right-assessing-and-anticipating-changing-skill-needs-9789264252073-en.htm> [3 Nov. 2018]
- Plewa, P.; Stermsek, M. 2017. *Labour migration from China to Europe: Scope and Potential* (ILO and IOM).
- Roberts, S. 2009. “A short history of social security coordination”, in *50 Years of Social Security Coordination Past-Present-Future*. Report of the conference celebrating the 50th anniversary of the European Coordination of Social Security. Available at: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=5338&langId=en> [5 Nov. 2019].

- Sabates-Wheeler, R. and Koettl, J. 2010. "Social protection for migrants: The challenges of delivery in the context of changing migration flows", in *International Social Security Review*, 2010, Vol. 63 (3-4), pp. 127-130.
- Standing Committee National People's Congress. 2011. *Social Insurance Law*.
- Social Security Administration in the United States. 2017. *Social security throughout the world: Germany*.
- Toytown Germany. 2018. "Pension refunds on leaving Germany". Available at: https://www.toytowngermany.com/wiki/Pension_refunds_on_leaving_Germany [30 Nov. 2018].
- United Nations. 1990. *International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families*, adopted by General Assembly resolution 45/158 of 18 Dec. 1990 (New York, United Nations).
- . 2015. Transforming our world: The 2030 agenda for sustainable development. Available at: <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld/publication> [11 Nov. 2018].
- . 2017. Department of Economic and Social Affairs. Population Division. "International migrant stock: The 2017 revision" (United Nations database, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2017).
- Van Panhuys, C.; Kazi-Aoul, S; Binette, G. 2017. *Migrant access to social protection under Bilateral Labour Agreements: A review of 120 countries and nine bilateral arrangements*, ESS Working Paper No. 57, Social Protection Department, Labour Migration Branch, Conditions of Work and Equality Department (Geneva, ILO).
- World Bank. 2017. "Migration and remittances data". Available at: <http://www.worldbank.org/en/topic/migrationremittancesdiasporaissues/brief/migration-remittances-data> [3 July 2018]
- Xinhuanet. 2018. "China, Serbia sign social security pact", 8 June. Available at: http://www.xinhuanet.com/english/2018-06/08/c_137239411.htm [2 Nov. 2018].

改善中欧移民工人的社会保护状况

随着国际贸易和交流的快速增长，近几十年来，中国与欧盟之间的国际移民数量大幅增加。各国家以往经验表明，缔结双边社会保障协定（SSA）是改善流动人口社会保护的有效途径。2002年以来，中国与欧洲国家签署了9项双边社会保障协定。在国际劳工组织的社会保障标准和各国实践的指导下，本项目分析了中国和欧洲国家之间移民工人的社会保障现状。主要的发现是，尽管欧盟和中国之间现有的SSAs有效地避免了社会保障双重覆盖问题，但由于缺乏整合机制，协议执行的效果有局限性。为改进中欧新一轮的社会保障协议，本文提出了加强中欧社会保障合作、促进社会保障体系的协调政策，以及改善社会保障协议执行能力等方面的建议。

国际劳工组织中国和蒙古局
中国北京市朝阳区亮马河南路14号
塔园外交人员办公楼1单元10层
电话：+86 10 6532 5091/2/3
传真：+86 10 6532 1420
电子邮箱：beijing@ilo.org

ILO ISSN: 978-92-2-133675-4 (web pdf)
IOM ISSN: 978-92-9068-791-7