

工作论文

SSL Working Paper Series

WP No.132-20210930

中国社科院世界社保研究中心 主办



本期刊发的《工作论文》是由房连泉撰写的《加强中欧流动劳工的社会保护：基于双边社会保障协定的视角》。如引用，请征得作者或本实验室的同意——编者。

加强中欧流动劳工的社会保护：基于双边社会保障协定的视角

房连泉

中国社会科学院社会发展战略研究院

摘要：随着国际贸易和双边交流的日趋频繁，中国与欧盟之间的流动人口数量大规模增加。缔结双边社会保障协定（SSAs）是改善流动人口社会保护的重要途径。自 2002 年以来，中国与欧洲国家签署了 9 项双边社会保障协定。本文分析了中欧之间流动劳工的发展趋势及社会保护情况，发现尽管双边协议有效地避免了社会保障双重覆盖的问题，但由于缺乏权益衔接机制，国际劳工社会保护问题仍然突出。基于此，本文提出应加强中欧之间社会保障合作，签订覆盖范围更广的社会保障协定，引入待遇整合机制，以及加强协议执行能力等建议。

关键词：中欧双边；流动人口；社会保障协议

一、引言

2015 年全世界跨国流动人口 (International Migrants)^① 有 2.44 亿人 (占全球人口之 3.3%)。随着国际贸易和双边交流的日趋频繁, 近几十年来欧盟 (EU) 和中国两大经济体间的国际流动人口规模大幅增加。2015 年, 中国已是第四大移民国家, 大约 26 万名来自中国的合法劳务工人居住在 28 个欧盟 (EU) 成员国。与此同时, 随着经济的增长、社会的发展和人口结构的变化, 中国正在成为其他国家的人口流入目的国。根据国际移民组织的估计, 2017 年全球有近 70 万外来人口在中国居住^②, 其中约 8 万来自欧盟国家。

社会保护是影响工人工作和生活质量的关键因素。社会保障具有地域性, 中欧社会保障制度和项目上的差异给双边流动人口享有保障权益带来种种障碍。加强流动劳工的社会保护有助于改善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以及推动经济增长, 并能为中国和欧洲双方的增长战略提供支持。从 21 世纪初开始, 为应对不断增加的人口流动趋势, 中国和欧盟国家开始深入合作, 加强对劳工权益的保护。2011 年, 《中华人民共和国社会保险法》(简称《社会保险法》) 开始实施, 要求所有雇主应将每位员工 (包括外籍员工) 纳入 5 项社会保险 (养老保险、医疗保险、工伤保险、失业保险和生育保险) 计划中。至今, 中国与外国签署了约 12 项双边社会保障协定 (Social Security Agreement, 以下简称 SSA), 其中 9 项与欧洲国家签署。国际经验表明, 双边协定是改善国际劳工社会保护的有效途径。然而, 鉴于国际劳工社会保护体系的复杂性, 以及中欧两个地区在经济发展、社会保障制度特点和营商环境等方面的巨大差异, 中欧双边协定的签署和执行仍然面临种种挑战。

对中国而言, 国际劳工的社会保护是一个新课题, 研究文献还比较少。本文将对中国与部分欧盟国家之间流动劳工的社会保护现状, 尤其是双边社会保障协定的实施情况和效果展开分析, 并提出相应的建议。为了解国际劳工参加社会保险的实际情况, 笔者对在华外企、拥有大量外国员工的中国企业和相关社会保障管理机构进行调查, 具体情况如表 1 所示。

^①跨国流动人口指居住在本国国籍之外的人员。

^②居住在中国内地的港澳居民不算在内; 中国视为短暂居留的外国人, 如居住在广东地区的广大非洲居民, 不算在此数据内。

表 1 调研公司和机构的国际劳工概况

机构名称	机构性质及部分业务情况	国际劳工来华情况	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 50000 名中国海员在日本、韩国工作
江西省社会保险管理中心	事业单位，负责社保经办工作	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	派驻有北京工作的 260 位瑞士、瑞典、德国、芬兰工人；在华直接雇佣约 100 名外籍员工	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	向其他发展中国家派驻一定数量的管理人员与大量建筑工人
海南航空	中国民营航空企业	雇佣的部分韩国、巴西乘务与飞行人员	在其他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	在其他国家派驻了 30 位员工，其中大多在瑞典
中智（上海）	中国国企，提供在华外籍工人的人力资源与社会保障中介服务工作	无	无

来源：作者根据调查资料整理。

二、中欧双边劳工流动情况

（一）欧盟国家的中国劳工情况

自 20 世纪 90 年代以来，为了促进中国在海外的投资，中国政府发起了“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越来越多的中国人到国外工作。目前全球约有 1000 万中国工人在国外就业，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%。随着中欧贸易的增长，近年来两地间人口流动数量不断增加。截至 2013 年底，

合法居住在 28 个欧盟成员国的中国工人约有 26 万人。其中，英国是中国人年均流入量最高的国家，其后依次是德国、意大利和西班牙（图 1）。

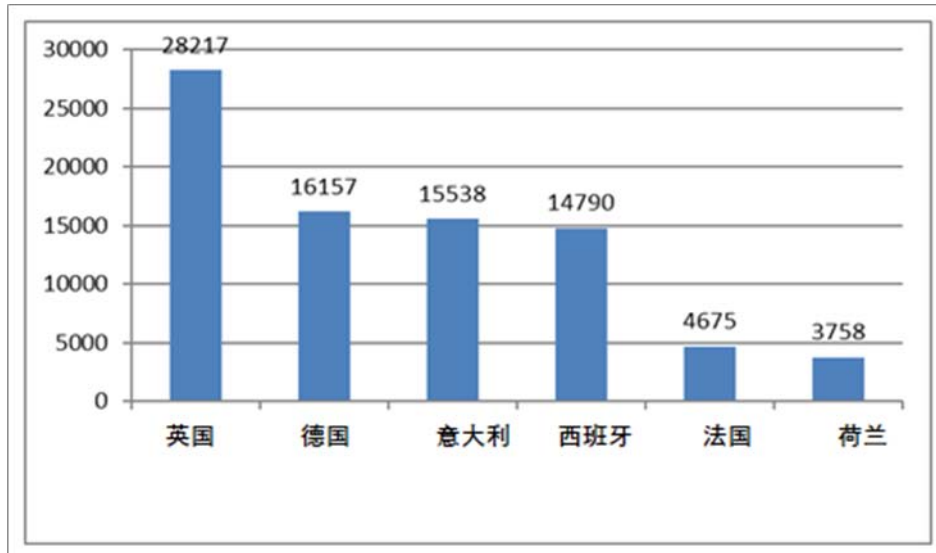


图 1 2000—2013 年中国劳工在欧盟 6 国的人口平均年流量（单位：人）

资料来源 :PlewaP,StersekM.LabourMigration from China to Europe: Scope and Potential (ILO and IOM).[EB/OL].[2020-05-10].https://www.ilo.org/beijing/what-we-do/publications/WCMS_573476/lang--en/index.htm.

根据国际劳工组织和国际移民组织的研究报告，截至 2015 年底，在意大利工作的中国工人数量最多（177660 人），其后依次是英国（18547 人）、德国（14880 人）、西班牙（10144 人）、荷兰（9294 人）和法国（7802 人）。欧盟国家对中国工人首次发放工作许可证的年均量不等，法国有 1070 份，意大利有 14291 份（图 2）。按照经济合作与发展组织（OECD）的统计口径，欧盟向中国人提供 4 类入境许可证，具体为家庭类、教育类、工作类和其他类。在上图 6 个欧盟国家的中国流入人口中，目前教育类签证是数量最大的项目。近年来，在欧洲以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劳工数量。此外，根据国家商务部公布数据，截至 2016 年，中国有 968856 名海外“派遣人员”，其中 29206 人在欧盟工作。这些“派遣人员”主要是指在海外从事建筑项目的工人，包括海外工程项目人员和海外劳务人员两类人员。

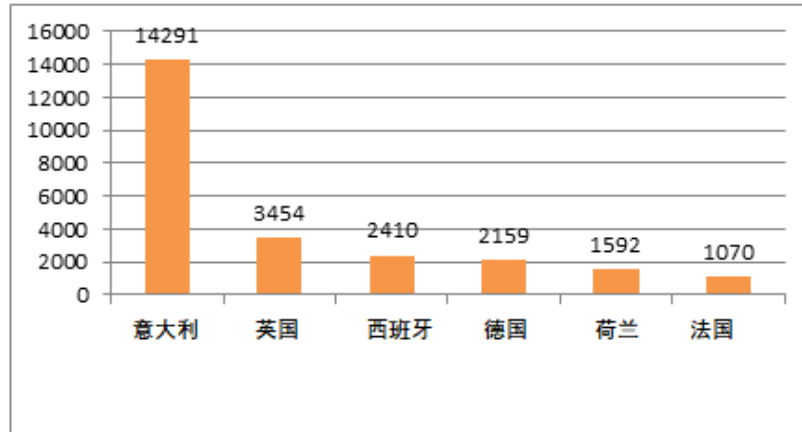


图 2 2008—2015 年主要欧盟国家工作许可证年度发放量 (单位: 个)

资料来源: Plewa P, Stersek M. Labour Migration from China to Europe: Scope and Potential (ILO and IOM). [EB/OL]. [2020-05-10]. https://www.ilo.org/beijing/what-we-do/publications/WCMS_573476/lang-en/index.htm.

(二) 欧盟在华劳工概况

经过几十年的发展, 中国成为众所周知的“世界工厂”, 是世界上最大的经济体之一, 经济的快速增长加上本土劳动力增长逐渐放缓, 使中国对海外劳动力的需求大幅增加。在这种情况下, 中国逐渐成为跨国人口流入目的国。2010 年下半年, 中国的第六次全国人口普查首次统计了居住在中国内地的港澳居民、生活在中国大陆的台湾居民和生活在中国境内(港澳台地区以外)的外国人的数量。此次普查结果表明, 生活在中国的外国人有 593832 人。根据联合国 2017 年公布的报告, 截至 2017 年 7 月, 有 999527 名外国人在中国居住, 是 1990 年的 2.5 倍 (图 3)。如果不包括居住在中国香港特别行政区和中国澳门特别行政区的人数, 2017 年在中国内地居住的境外人口有 698406 人。

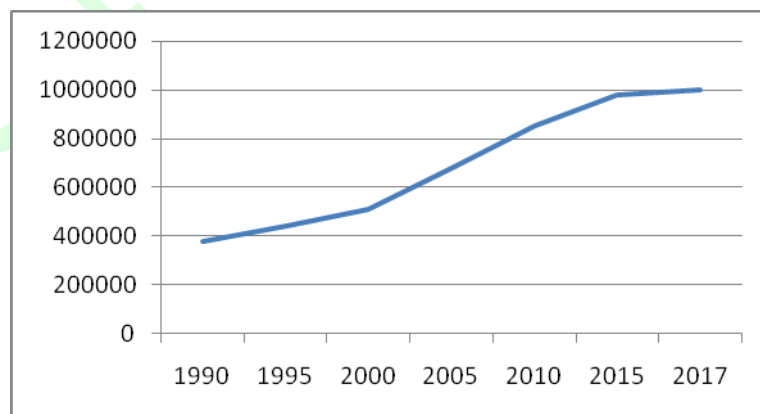


图 3 1990—2017 年中国国际流入人口存量 (单位: 人)

资料来源: United Nations.Department of Economic and Social Affairs.PopulationDivision.International Migration Stock: The 2017 Revision[R].[2020-05-10].https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2017/docs/MigrationStockDocumentation_2017.pdf.

笔者根据第六次全国人口普查大致估算了在我国居住的欧盟国家人口流入情况，2010年中国约有72800名来自欧盟国家的外国人，占国际流入人口总数（593832人）的12.3%，其中，法国、德国和英国为前三大来源国（表2）。

表2 2010年欧盟国家在中国的人口存量（按国别分类）单位：人

国籍	人数	国籍	人数
法国	15087	奥地利	1054
德国	14446	爱尔兰	969
英国	12613	挪威	850
意大利	5958	波兰	794
西班牙	3425	罗马尼亚	460
荷兰	3378	匈牙利	380
瑞典	2566	葡萄牙	375
丹麦	1759	希腊	370
土耳其	1750	捷克	359
比利时	1578	塞尔维亚	149
乌克兰	1437	克罗地亚	136
芬兰	1349	冰岛	112
瑞士	1348	拉脱维亚	100
总数	593832		

资料来源: 国家统计局.第六次人口普查数据[EB/OL].[2020-04-10].<http://www.stats.gov.cn/zjtj/zdtjgz/zgrkpc/dlcrkpc/>.

此外，在所有国际流入人口中，22.7%是出于就业原因（表3）。假设2017年的流入人口结构与2010年持平，可以估算出2017年中国约有83000名来自欧盟国家的流入人口，其中19000名为工作就业人员。

表 3 2010 年中国国际流入人口存量（按原因分类）

	经商	就业	学习	居住	家庭	其他原因	总数
数量 (人)	108716	134889	153608	64179	56527	75913	593832
比例 (%)	18.3%	22.7%	25.9%	10.8%	9.5%	12.8%	100%

资料来源:国家统计局.第六次人口普查数据[EB/OL].[2020-05-10].<http://www.stats.gov.cn/zjtj/zdtjgz/zgrkpc/dlcrkpc/> .

中国经济的快速增长吸引了越来越多的国际人才。在 2013 年到 2017 年期间，有包括学生在内的 53900 名外国人通过“千人专家计划”来中国工作。技术水平高的外国人大多聚集在大城市。例如，2013 年，有 22604 名外国专家在北京工作，其中 20869 人持有工作签证；在上海有 51805 名外国专家和 58911 份工作签证。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工人技术水平高，平均工资高于全国平均水平。根据 HBSC（香港上海汇丰银行有限公司）的调查，2017 年约 7 成外籍人士表示，中国有非常强劲的就业前景。未来会有更多的欧盟工人，尤其是技术水平较高的工人进入中国。

三、中欧双边流动劳工的社会保护情况

（一）中国的社会保障立法及对外籍劳工的覆盖政策

中国主要的社会保险计划建立于 20 世纪 90 年代。在过去二十多年中，中国实现了主要社会保险项目（即养老保险和医疗保险）全覆盖的目标。但是，国际流动工人的社会保护问题直到 21 世纪初才浮出水面。2010 年之前，一些城市已制定了相关政策，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，外国人在中国境内就业的，参照本法规定参加社会保险。2011 年 11 月，人力资源和社会保障部发布《关于做好在我国境内就业的外国人参加社会保险有关问题的通知》（以下简称《通知》），规定在中国境内工作的外籍职工必须在 2011 年 10 月 15 日或在工作首日开始缴纳社会保险费。此外，《通知》还规定，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为员工缴纳保险金的雇主，须缴纳社会保险滞纳金，按天计算的逾期金额为缴纳额的 0.05%。

中国城镇职工社会保险计划由 5 个独立的项目组成，包括养老、医疗、失业、生育和工伤。其中，雇主和雇员必须每月向其中 3 项基金（养老、医疗、失业）支付缴费，雇主为最后两项基金（生育和工伤）缴费。这 5 类保险的缴费总额约占员工工资的 40% 左右，费基涵盖税前工资、奖金和补贴等多项收入，各地的名义缴费率水平略有不同。

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（简称“实施指南”），其中大多数是外国人聚集居住的省会城市或者大城市。但到目前为止，还有不少大城市尚未制定关于外国人登记参保的地方执行政策。

除了城镇职工社会保障制度外，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，是缴费型和非缴费型相混合的制度。由于两个计划的加入并非法律强制，外国人如果在中国获得了永久居留权，也可以自愿参加。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外国人如果没有就业，则不必强制加入城镇职工社会保险。

（二）欧洲来华工人的社会保障覆盖情况

根据人力资源和社会保障部 2011 年发布的《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》，所有具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。人力资源和社会保障部的一份报告显示，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。根据笔者调研的情况，外国工人参与社会保险计划的情况因所在行业和城市、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参保率也较高。例如，汽车和航空业大公司的大多数外籍员工都如期加入中国的社会保险体系。在参保规定严格的城市，公司遵缴率也会更高一些。此外，高科技公司往往参保情况较好。欧洲来华工人社会保障覆盖情况主要有以下主要特征。

1. 各地参保规定不统一

如前文所述，中国仅有约 20 多个城市颁布了实施指南。在实施细节尚不清楚的城市中，外国人参加社会保险仍然是一种选择，外国雇员及其雇主仍面临财务不确定性和程序障碍。例如，上海还没有明确出台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，即使雇主和工人都愿意这样做。雇主的缴费也仅限于养老金、医疗保险和工伤保险，而生育保险和失业保险不包括在内。

2. 参保激励不足

许多外国人对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，而且他们在中国的缴费没法汇总到其本国的养老金计划中，因此参保对外国人不是很有吸引力。《社会保险法》要求，至少缴费 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，大多数外籍人士在离开中国时都会终止参保，撤回职工个人缴费部分。

3. 是否参保取决于就业状况

许多调查数据表明，大型跨国公司倾向于整体加入社会保险计划。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3倍左右。相比之下，小企业、非正规部门中灵活就业以及自营职业的外国工人的参保率较低或者参保不规范。外国公司派驻中国的员工经常面临双重缴费的问题。大型欧盟公司倾向于提供职业养老金计划，以私营计划的方式为雇用工人补充待遇。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计划或母公司发起的养老金计划为外国员工的养老金提供选项。

（三）国际劳工社会保护面临的主要问题和挑战

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，这将极大地影响欧洲劳工参与中国社会保障计划的积极性。

2. 待遇权益享有不足

出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,大多数外国人通常选择参加私营的医疗保险。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。

3. 中国地域间存在转移接续障碍

中国的社会保险制度主要由地方管理。在《社会保险法》实施准则的基础上,缴费率、缴费基数等的设定和行政程序等方面很大程度上取决于地方政府颁布的政策法规,并且可能因城市而异。当外国人从一个城市迁移到另一个城市时,如何整合其社会保障待遇成为很大的问题,大多数城市尚未有针对外籍工人社保关系转移接续的政策。例如,当同一企业的外籍工人在中国境内从一家子公司转到另一家子公司时,常见的做法是,在前一城市暂停参保,然后在新驻城市注册新的社会保险账户。

4. 社保缴费成本高

中国 5 项社会保险的总缴费额约占雇员工资的 40%,由于很多外国工人对这 5 项社会保险的待遇并不完全清楚,该缴费可能被视为负担,特别是当事人面临双重社保缴费时。

(四) 欧盟政策及中国在欧劳工的社会保障覆盖情况

欧盟目前是由 28 个成员国组成的区域一体化实体组织,欧盟内部针对大多数社会保护计划制定了非歧视性政策。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^①。根据欧盟的规定,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。大多数欧盟成员国都有悠久的历史和社会保障体系,社会保障参与率较高。所有欧盟国家都有社会保障制度,无论是采取俾斯麦模式还是贝弗里奇模式,缴费都是以雇主/雇员缴费或社会税的形式进行征收。所有在欧盟合法工作的流入工人,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需参保的群体。在社会保障计划方面,欧盟国家具有缴费型(社会保险)计划和非缴费型福利计划两大类。例如,大多数欧盟国家都为流动人口提供家庭政策待遇,其中通常包括子女津贴,有时还包括社会

^①欧洲共同体建立于 20 世纪 50 年代,是包括欧洲煤钢联营、欧洲原子能联营和欧洲经济共同体(共同市场)在内的联合体总称。2009 年 12 月生效的《里斯本条约》废止了“欧洲共同体”,其地位和职权由欧盟承接。

救助计划。在大多数情况下，外国人如果满足了一些特定要求，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）相关的救助项目。

对几家在欧盟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。目前有 9 个欧盟国家与中国签订了关于免除双重社会保险缴费的双边协定。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保障服务。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。在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，缴费期大都超过 30 年。缴费期缩短会导致法定退休年龄的养老金待遇降低。在部分欧盟国家，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，且只有雇员缴费部分可以退还。由于目前欧盟国家与中国之间并没有建立社保待遇整合机制，因此，当工人返回中国后，在计算养老金待遇时，欧盟的缴费年数也不能被计入。

以下分析关于在德国的中国工人的社会保障法律规定。德国是与中国签订双边社会保障协定的第一个欧盟成员国。2010 年，中国约有 14500 名德国人，而在德国约有 16000 名中国人。德国和中国的社会保险体系存在一些相似之处，都是基于缴费型社会保险计划。在德国工作的外籍员工，原则上由德国社会保障体系覆盖。根据双边社会保障协定的规定，派驻德国的中国工人可免于向德国社会保障制度缴纳保费。按德国相关社会保障法律要求，员工需向 6 类社会保险项目缴纳保险金，即养老金、医疗保险、工伤保险、生育保险、失业保险和长期护理保险。一般社会保险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，国际劳工可以在满足特定居住条件的情况下，申请税收筹资的家庭待遇和最低收入保障。

（五）中国劳工在欧盟面临的主要社会保障问题

在一定程度上，中国劳工面临的挑战与在华欧盟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、更慷慨的待遇。国际劳工可以获得大部

分短期待遇，例如在医疗、工伤或生育方面。但是，在养老金上，转移接续仍然有障碍。以德国为例，如果第三国国民缴费不足 5 年（德国国家养老金领取最低要求），且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。在这种情况下，中国工人在离开德国时，可以取回自己的缴费部分。

四、对中欧双边社会保障协定的评估

（一）中欧双边社会保障协定的制定情况

中国于 2001 年与德国签署了第一份双边社会保障协定。在 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。迄今为止，中国已与德国、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 12 个国家签署了社会保障双边协定，其中 9 个是欧盟成员国。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。

欧盟国家与中国之间现有协定遵循了国际劳工组织社会保障公约 5 项原则中的 3 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，这些协定中还没有涉及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公职人员、外交官和其他雇员团体的双重缴费问题。从表 4 可以看出，协定的关键内容是豁免相关缴费，具体内容包括界定哪些雇员群体有资格获得豁免权，以及哪些社保项目在豁免范围之内。根据这些协定，派驻相关国家的中国雇员在东道国可免除社会保险费。

表 4 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	首次申请 5 年，额外 3 年延期

			5.外交官员	
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类人员的家庭成员	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、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	首次豁免申请5年，获批后可延期

			4.外交官和领事官员和公务员	
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	--

资料来源:

- 1.人力资源和社会保障部.双边社保互免协定[ER/OL].[2019-11-02].<http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zhuanti/waiguorencanbao/sbsbhmxd/>.
- 2.KPMG France.France – Social Security Agreement Signed with People’s Republic of China[R/OL].[2019-11-02].<https://home.kpmg.com/xx/en/home/insights/2016/12/flash-alert-2016-147.html>.
- 3.Luxembourg Chamber of Deputies.Rôle des affaires[EB/OL].[2019-11-02].<https://www.chd.lu/wps/portal/public/Accueil/TravailALaChambre/Recherche/RoleDesAffaires?action=doDocpaDetails&id=7242>.
- 4.China, Serbia sign social security pact[EB/OL].[2019-11-02].http://www.xinhuanet.com/english/2018-06/08/c_137239411.htm.

9项双边社会保障协定的共同点如下:

- (1) 主要目的集中在双重缴费的豁免;
- (2) 在大多数国家, 豁免养老金和失业保险两个项目, 而医疗保险、工伤保险和生育保险则不包括在协定中;
- (3) 豁免期通常最长为5年;
- (4) 协定中的豁免规则是互惠的, 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。

(二) 双边社会保障协定在中国的执行情况

通过对表1中公司的实地调查, 笔者发现社会保障协定的实施情况有以下特点。豁免缴费不是自动执行的, 中国境内有外籍员工的公司需要向有关部门进行申请, 才可豁免。虽然保险费豁免的具体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参保证明, 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执行, 实施面临的困难主要体现在两方面。

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签证。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，外国人通常已经开始在中国工作，但还在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，但地方政府仍按当地规定行事，各地出台的政策并不一致，执行强度不一。许多中国的二三线城市还没有出台与社会保障协定相关的地方法规。在这种情况下，如果公司没有为其外籍员工支付社会保险缴费，那么在遇到社保缴费检查时，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逐步划转给税务机关，预计此项改革可能会加强对雇主（包括有国际雇员的雇主）社会保险缴费的监管。

(三) 当前双边社会保障协定的局限性

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综合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，目前存在以下局限性。

1. 双边协定覆盖的社保权益保护内容不足

目前，中国与欧盟国家签署的社会保障协定仅是“互惠豁免协定”。但除此之外，还有许多其他方法可以保护国际劳工的社会保障权益（表 5）。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。

表 5 双边社会保障协定中关于保护国际劳工的主要内容

国际劳工组织社会保障公约保护国际劳工的基本原则	中欧社会保障协定是否遵循
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：作者整理。

2. 当前双边协定中覆盖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。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，目前仍无法处理医疗费用报销等程序，难以通过原籍国的社保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被列入豁免范围。一些中国公司表示，对外籍人士而言，医疗保险、生育保险和工伤保险的需求不强，因为他们通常都有商业健康保险。

五、主要结论与政策建议

本文通过对雇用海外雇员的跨国企业的实地调研，以及对中欧之间现有社保协定的分析，研究了目前中国和欧盟之间国际劳工的社会保障状况，主要发现如下结论。

第一，国际劳工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，开放的中国经济和中欧之间稳定增长的国际贸易使双边劳工流动日益频繁。未来中国和欧盟两个大型经济体之间的流动人口数量在还会继续增长，因此改善国际劳工的社会保护成为迫切需要解决的问题。

第二，中国和欧洲流动劳工的社会保障覆盖情况正在改善，但仍面临许多挑战。自 2011 年中国实施《社会保险法》以来，按要求国际劳工要参加 5 项社会保险计划。经过对一些在华欧盟公司的调查发现，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劳工仍然占很大比例，特别是在尚未出台相关执行政策的省份这一现象更加明显。社会保障覆盖不足的主要原因包括参保激励机制不足、权益不明确、地区差异导致的转移接续障碍等问题。

第三，目前中欧双边社会保障协定能有效避免双重覆盖问题，但在促进待遇整合方面作用仍然有限。中欧双边社会保障协定尚未提供待遇整合安排，由于没有累计政策的规定，长期社会保障待遇不能转到其他国家进行接续积累。相互豁

免缴费可以被视为中欧社会保障合作的第一步。

针对上述问题，本文提出如下改善中欧社会保障协定的建议。

第一，中国和欧盟国家之间应签订覆盖范围更广的社会保障协定。社会保障协定能使双方互惠互利，包括能保护工人的合法权益、维护公平和社会保障待遇、促进经济发展和人才流动。未来覆盖更广的协调政策以及更有效的社会保障协定，会使双边工人从中受益。

第二，在未来的社会保障协定中应制定更好的协调机制。欧盟内部已制定了相关协调政策，促进成员国之间社保项目的转移，并分段计算保险缴费期，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相应的整合机制。

第三，提高社会保障协定执行的行政能力。目前，社会保障协定效力有限的原因之一就是执行协议的行政能力薄弱。在中国，社会保障管理还存在着统筹层次低、经办能力不足以及信息化建设滞后等问题，限制了国际社会保障协定的实施进程。在未来，加强社会保障经办服务体系建设，加强强化区域政策整合，建立统一的 IT 系统和国家数据库，有利于提升国际社会保障协定的执行能力，更好地将国际劳工纳入中国社会保障管理体系。

参考文献

[1][4]PlewaP, StersekM. Labour migration from China to Europe: Scope and Potential (ILO and IOM) [EB/OL]. [2020-02-20]. https://www.ilo.org/beijing/what-we-do/publications/WCMS_573476/lang-en/index.htm.

[2][3]International Organization for Migration. World Migration Report 2018 (Geneva) [R/OL]. [2020-03-20]. <https://www.iom.int/wmr/>.

[5]商务部. 中国贸易外经统计年鉴-2017[R]. 中国统计出版社, 2017.

[6]国家统计局. 第六次人口普查数据 [EB/OL]. [2020-02-10]. <http://www.stats.gov.cn/ztjc/zdtjgz/zgrkpc/dlcrkpc/>.

[7]王辉耀. 中国区域国际人才竞争力报告(2017)[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2017.

[8]HSBC(The Hong Kong and Shanghai Banking Corporation Limited). Expat

Explorer: Broadening Perspectives Global Report[E

B/OL]. [2020-04-10]. https://www.expatorplorer.hsbc.com/survey/files/pdfs/overall-reports/2017/YouGov_HSBC_Report_Final.pdf.

[9] Interim Measures for Participation in Social Insurances of Foreigners Employed in

China[EB/OL]. [2020-04-10]. http://subsites.chinadaily.com.cn/regional/beijing/2017-12/29/c_125396.htm.

[10] 人力资源和社会保障部、中共中央组织部、人力资源和社会保障部、公安部等 25 部门关于印发《外国人在中国永久居留享有相关待遇的办法》的通知

[EB/OL]. [2020-04-10]. http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/ldb/rencaiduiwujian/she/zhuanyejishuren yuan/201212/t20121211_87153.htm.

[11] 胡晓义. 在华就业外籍人士参加中国社保总人次超 20 万

[EB/OL]. [2020-04-10]. <http://politics.people.com.cn/n/2013/1212/c99014-23821894.html>.

[12] 上海市人力资源与社会保障局. 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

[EB/OL]. [2019-11-02]. <http://www.tbfw.org/gb/taibao/n6/n9/ulai2676.html>.

[13] Toytown Germany. Pension refunds on leaving

Germany[EB/OL]. [2020-04-10]. https://www.toytowngermany.com/wiki/Pension_refunds_on_leaving_Germany.

[14] SSA (Social Security Administration in the United States). Social security throughout the world: Germany[R]. [EB/OL]. [2020-08-10]. <http://www.ssa.gov/>.

[15] 人力资源和社会保障部. 双边社保互免协定

[EB/OL]. [2020-04-10]. <http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zhuan ti/waiguorencanbao/sbsbhmxd/>.

[16] Holzmann R, Koettl J, Hernetsky T. Portability regimes of pension and health care benefits for international migrants: An analysis of issues and good practices[R]. The World Bank Social Protection Discussion Paper Series, No. 0519, 2015.

声 明：

中国社会科学院世界社保研究中心(简称“世界社保研究中心”)英文为 The Centre for International Social Security Studies at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 CISS CASS, 成立于 2010 年 5 月, 是中国社会科学院设立的一个院级非实体性学术研究机构, 旨在为中国社会保障的制度建设、政策制定、理论研究提供智力支持, 努力成为社会保障专业领域国内一流和国际知名的政策型和研究型智库。

中国社会科学院社会保障实验室(简称“社会保障实验室”)英文为 The Social Security Laboratory at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 SSL CASS, 成立于 2012 年 5 月, 是我院第一所院本级实验室。“社会保障实验室”依托我院现有社会保障研究资源和人才队伍, 由“世界社保研究中心”直接领导, 日常业务运作由“世界社保研究中心”管理, 首席专家由“世界社保研究中心”主任郑秉文担任。

“社会保障实验室”于 2013 年 2 月开始发布《快讯》和《工作论文》两项产品。其中, 《快讯》产品版权为“社会保障实验室”所有, 未经“社会保障实验室”许可, 任何机构或个人不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登, 如需使用, 须提前联系“社会保障实验室”并征得该实验室同意, 否则, “社会保障实验室”保留法律追责权利; 《工作论文》版权为作者所有, 未经作者许可, 任何机构或个人不得以抄袭、复制、上网和刊登, 如需引用作者观点, 可注明出处。否则, 作者保留法律追责权利。

如需订阅或退订《快讯》和《工作论文》, 请发送电子邮件至: cisscass@cass.org.cn。

地址：北京东城区张自忠路 3 号院东院北楼。

电话：(010) 84083506

传真：(010) 84083506

网址：www.cisscass.org

Email: cisscass@cass.org.cn

联系人：董玉齐