

# 星星之火,何以燎原

## ——论社会保障国际合作的兴起与发展

谢勇才

(华中科技大学 社会学院,湖北 武汉 430074)



**摘要** 由于海外劳工在境外就业期间往往会遭遇社会保障双重缺失、社会保障双重缴费以及社会保障待遇支付障碍等诸多困境,使得西欧国家于 20 世纪初开始探索开展社会保障国际合作,主要方式是国家之间签署社会保障国际协定,合理地承担和分享海外劳工社会保障的责任与效益。经过一个多世纪的发展,社会保障国际合作开始由探索时期步入成熟时期,不仅在覆盖区域、惠及人群以及主要内容方面实现了由小到大、由少到多和由点到面的发展,而且在合作方式上实现了由双边协定到双边与多边协定并举的发展,进而成为了全球各国维护海外劳工社会保障权益的有效途径。

**关键词** 海外劳工; 社会保障; 国际合作; 社会保障国际协定

**中图分类号:**C 913.7 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2018)02-0097-09

**DOI 编码:**10.13300/j.cnki.hnwkxb.2018.02.012

社会保障国际合作的兴起,开辟了全球各国维护海外劳工社会保障权益的新途径,即国家之间就海外劳工的社会保障问题进行谈判,缔结社会保障国际协定,构建缔约国之间社会保障制度的衔接机制,增强社会保障权益的便携性,相对公平地承担和分享海外劳工社会保障的责任与效益,以有效地维护海外劳工的社会保障权益。自 20 世纪初在西欧国家诞生伊始,社会保障国际合作就引发了诸多国家的关注与兴趣,社会保障国际协定如雨后春笋般地涌现,获得了越来越多国家的认可与接纳,并渐成燎原之势。那么,社会保障国家合作是如何应运而生并席卷全球的? 一直以来,我国学术界有意或者无意地忽视了这一重要问题,鲜有学者问津,即使偶有学者涉足<sup>[1-3]</sup>,也只是蜻蜓点水般地一带而过,并未进行深入研究。有鉴于此,对社会保障国际合作的兴起与发展问题进行剖析,不仅可以丰富学术界已有的研究,而且能够在一定程度上为我国社会保障国际合作的发展与完善提供镜鉴。

### 一、社会保障国际合作兴起的原因

自工业革命以来,经济全球化迅猛发展,国际交流与合作日益频繁,劳动力的跨国流动日趋常态化。于是,越来越多的劳动者跨出国门,去异国他乡就业和谋生,成为海外劳工。由于海外劳工的社会保障溢出了国界,各国的社会保障制度在本国领土范围内自成体系,遵循属地管理原则,使得单靠某国的法律无法对海外劳工的社会保障权益进行有效保护,海外劳工的社会保障不可避免地会遭遇诸多困境。

#### 1. 社会保障的双重缺失

随着经济全球化的深度发展,劳动力的跨国流动日益活跃,海外劳工逐步成为全球化的一个重要元素<sup>[4]</sup>。由于各国的社会保障制度一般遵循属地管理原则,且参保资格存在不同程度的差异,往往是基于国籍或者居住时间抑或是就业时间,导致部分海外劳工遭遇了社会保障双重缺失问题,具体表现

收稿日期:2017-09-16

基金项目:教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“中国社会保障制度整合与体系完善研究”(13JZD019)。

作者简介:谢勇才(1988-),男,讲师,博士;研究方向:社会保障国际化。

为在境外就业期间不能在任何一国获得社会保障,处于没有任何社会保障的“真空”状态。具体说来,导致海外劳工遭遇社会保障双重缺失问题的情况主要有两种:一是海外劳工既不能被东道国也不能被原籍国的社会保障制度所覆盖。譬如,海外劳工到 A 国就业,A 国法律规定国籍是参保的唯一资格条件,那么海外劳工就无法享有该国的社会保障,加之海外劳工离开了原籍国,也难于获得原籍国的社会保障。换言之,此时海外劳工既不能参加东道国的社会保障制度,也无法为原籍国的社会保障制度所覆盖。二是海外劳工既不能被工作国也不能被居住国的社会保障制度所覆盖。根据 A 国和 B 国法律的规定,两国社会保障制度的参保条件分别为劳动者在境内就业和在境内居住,倘若海外劳工在 A 国居住和 B 国就业,那么他就会同时被两国的社会保障制度排除在外,处于不被任何国家的社会保障制度所保护的尴尬境地。

## 2. 社会保障的双重缴费

对于海外劳工而言,各国的社会保障制度遵循属地管理原则且参保资格各异是一柄双刃剑。一方面,它会带来比较消极的后果——社会保障双重缺失;另一方面,它也会造成相对积极的后果——社会保障双重缴费。于是,部分海外劳工还会遭遇社会保障双重缴费问题。有些海外劳工发现,他们同时被两国的社会保障制度所覆盖,被要求基于同一份工资向两国缴纳社会保障税(费)。具体说来,海外劳工遭遇社会保障双重缴费问题主要有两种情况:一是同时被工作国和居住国的社会保障制度所覆盖,被要求同时向两国缴纳社会保障税(费)。譬如,A 国与 B 国社会保障制度的参保条件分别为劳动者在境内就业和在境内居住,倘若某海外劳工在 A 国就业和 B 国居住,那么他将同时被纳入两国的社会保障制度,被要求同时向两国缴纳社会保障税(费)。二是同时被原籍国和东道国的社会保障制度所覆盖,被要求同时向两国缴纳社会保障税(费)。当前,大多数国家的法律规定,所有在本国境内就业的劳动者都必须参保和缴费,而且有些国家还将劳工许可与社会保障费用的缴纳相挂钩<sup>[5]</sup>。于是,对于外派员工而言,他们不仅要向东道国缴纳社会保障税(费),而且由于在母公司保留着相应职位,还必须缴纳国内的社会保障费用,这就必然会遭遇社会保障双重缴费问题,给其和雇主带来了巨大的缴费压力。

## 3. 社会保障待遇支付存在障碍

根据各国社会保障法律的规定,劳动者只有满足最低的参保年限,如最低缴费年限或者最低就业年限抑或是最低居住年限,才能获得社会保障待遇的领取资格。对于海外劳工而言,高度的流动性和不确定性导致他们很难满足相关国家社会保障制度的最低参保年限,尤其是养老保险这种长期福利项目,更是如此。而且,无论是出于有意为之还是机缘巧合,许多国家提供给外籍劳工的工作签证期限,往往要短于这些国家社会保障的法定最低参保年限。譬如,美国颁发给外籍劳工的 L1 签证和 H1B 签证的有效期只有 6~7 年<sup>[6]</sup>,而美国养老保险的最低缴费年限是 10 年<sup>[7]</sup>。于是,即使海外劳工在就业国缴费多年,也无法获得社会保障待遇的领取资格。同时,即使有些海外劳工满足了就业国社会保障的最低参保年限,获得了社会保障待遇领取资格,当其返回原籍国或者迁往他国时,社会保障待遇也可能受损。具体说来,海外劳工面临的社会保障待遇支付障碍主要有三种情况:一是海外劳工先后在某国或者多国就业和参保,但是其参保年限少于当事国社会保障制度的最低参保年限;二是海外劳工获得了某国的社会保障待遇领取资格,但是当他返回母国或者前往别国时,其社会保障待遇被终止或者遭到一定比例的削减;三是海外劳工的缴费年限少于当事国社会保障制度的最低缴费年限,在申请社会保险费用返还时,手续繁琐和汇率波动等障碍导致海外劳工难以获得应有的费用返还。

以上三种困境,不仅严重损害了海外劳工的社会保障权益,而且给跨国企业带来了较大的缴费压力,大大削弱了其国际竞争力,还会给原籍国和东道国带来诸多不利影响。对此,海外劳工和跨国企业不得不千方百计地规避缴费甚至铤而走险,例如非正规就业,或者隐瞒和虚报收入,抑或是共谋逃避社会保险缴费。显然,这些措施往往是别无选择之后的无奈之举,无异于扬汤止沸、负薪救火,并非理性之选择。于是,为了应对这一问题,20 世纪初国际上开始兴起社会保障国际合作,通过签署社会保障国际协定来协调缔约国之间的社会保障法律冲突,而无需变更各自的法律规范。

## 二、社会保障国际合作的发展历程

几乎与现代社会保障制度的应运而生同步,社会保障国际合作滥觞于20世纪初的西欧国家。经过一个多世纪的发展,社会保障国际合作已经成为全球各国维护劳动者境外社会保障权益的有效途径。从社会保障国际合作的发展历程来看,主要经历了探索时期、发展时期和成熟时期三个阶段。

### 1. 探索时期

社会保障国际合作的探索阶段始于20世纪初,截止于二战结束。在此期间,德国于1883—1889年先后颁布《疾病保险法》、《意外事故保险法》以及《老年和残废保险法》,逐步建立起现代社会保障法律体系。德国制定的这些社会保障法律,瞬间成为欧洲国家学习与借鉴的蓝本。譬如,丹麦分别于1891年和1898年建立养老与工伤保险制度;英国于1905年颁布《失业工人法》,1908年通过《免费养老金法案》,1911年又出台《国民保险法》,逐步建立起养老、失业和工伤保险制度;法国于1898年和1905年先后颁布《工伤保险法》与《失业保险法》等<sup>[8]</sup>。换言之,发端于德国的以社会保险为主要内容的现代社会保障制度,逐步为越来越多的欧洲国家所认可与效仿。

随着第二次工业革命在欧洲国家的深入开展,纺织和钢铁等劳动密集型产业快速发展,对劳动力的需求逐年递增,相关国家开始对劳动力进行调剂余缺,越来越多的劳动者去他国谋生。譬如,1931年有多达90 000名意大利劳动者在法国就业,德国也向中东欧国家引入了大量的劳工<sup>[9]</sup>。与此相伴,逐步出现了海外劳工的社会保障问题,由于海外劳工的社会保障溢出了国界,单靠一国的社会保障法律往往顾此失彼。于是,各国从维护劳动者的境外社会保障权益出发,逐步产生了缔结社会保障国际协定的需要。1904年,意大利和法国缔结了全球第一份社会保障双边协定<sup>[10]</sup>,开始引入平等对待原则,旨在对工伤事故中伤亡的两国劳动者进行平等对待,并对其家属进行补偿。1912年,意大利和德国签署了一份社会保障双边协定<sup>[11]</sup>,主要目的在于为工伤事故中伤亡的两国工人提供同等待遇。随后,1919年意大利和法国又签署了一份社会保障双边协定<sup>[12]</sup>,与之前的协定相比,该协定实现了重要突破,引入了参保时间累计计算原则,以更好地维护海外劳工的社会保障权益。此外,1919年成立的国际劳工组织,为社会保障国际合作的开展提供了重要的国际舞台。自诞生伊始,国际劳工组织就开始关注海外劳工及其家属的社会保障问题,不仅督促成员国加强对海外劳工及其家属的社会保护,而且制定了一些国际劳工公约来维护海外劳工的社会保障权益,譬如《工人事故赔偿公约》和《维护移民的年金权利公约》等。

特别需要指出的是,起源于个别国家的社会保障国际协定这一“星星之火”具有旺盛的生命力,即使是两次世界大战也无法阻挡其燎原之势。在两次世界大战期间,各国签署了大约150项社会保障双边协定<sup>[13]</sup>,其中有相当一部分是同盟国或者轴心国之间缔结的,这些双边协定主要关注的是海外劳工的工伤事故问题,也有少数涉及失业与疾病问题。

由此可见,自20世纪初至二战结束的40余年间,欧洲国家就社会保障国际合作问题进行了积极的探索。尽管此时社会保障国际合作处于起步阶段,尚存诸多不足,然而,已有的社会保障国际协定以及由此引入的平等对待和参保时间累计计算等原则,为社会保障国际合作的进一步发展奠定了坚实的基础。

### 2. 发展时期

自二战结束到20世纪末是社会保障国际合作的发展阶段。在此期间,社会保障国际合作实现了重要发展,主要体现在:社会保障国际合作在欧洲得到了进一步发展;国际劳工组织继续发挥着重要作用;社会保障国际合作开始从欧洲延伸至大洋洲、北美洲、非洲以及拉丁美洲;区域性社会保障国际合作开始出现。

二战后,发展与完善社会保障制度逐步成为全球共识,社会保障成为各国社会政策的主要内容。随着欧美国家逐步建成“福利国家”和社会主义阵营国家型社会保险模式的出现,社会保障在越来越多的国家生根发芽并茁壮成长。在战后重建过程中,部分欧洲国家遭遇了劳动力短缺的困境。为了解决这一问题,欧洲国家实施了“临时客工计划”<sup>[14]</sup>,招募了大量的外籍劳工参与战后重建。自二战

后至 1971 年,联邦德国、法国、瑞士、比利时和英国等西欧国家从希腊、意大利、葡萄牙、西班牙、土耳其和前南斯拉夫等东南欧国家招募了多达 577.7 万名海外劳工(见表 1、表 2)。于是,在 20 世纪 50—70 年代,欧洲国家之间出现了海外劳工的大规模流动。为了解决海外劳工的社会保障问题,欧洲国家之间缔结了大量的社会保障国际协定。仅仅在 1946—1966 年的 20 年间,全球就缔结了 401 项社会保障双边协定,其中多达 94% 是欧洲国家之间签署的<sup>[12]</sup>。尽管这些协定比之前签署的相关协定更加复杂,但是仍然恪守了平等对待和参保时间累计计算等原则,并开始引入按比例支付和福利可输出等新内容,以期更好地维护海外劳工的社会保障权益。

表 1 1945—1971 年欧洲国家接收的海外劳工情况<sup>[15]</sup>

	联邦德国	法国	瑞士	比利时	英国	合计
总量/万	224.1	195.7	62.4	30.0	65.5	577.7
占比/%	38.8	33.9	10.8	5.2	11.3	100

表 2 1945—1971 年欧洲国家海外劳工的来源与分配情况<sup>[15]</sup>

劳工输出 出国	劳工输出 数量占比	输入国接收的劳工占比					%
		联邦德国	法国	瑞士	比利时	英国	
希腊	5.1	12.7	1.0	0.8	2.7	—	
意大利	28.0	24.8	17.9	60.7	31.2	—	
葡萄牙	8.6	1.9	17.8	—	5.7	—	
西班牙	15.4	9.9	20.7	14.1	13.6	—	
土耳其	6.3	15.5	0.5	1.0	8.4	—	
南斯拉夫	7.5	16.5	3.0	2.7	1.5	—	
其他	29.1	18.7	39.1	20.7	36.9	—	

在此期间,国际劳工组织继续发挥着重要作用。随着成员国的不断增加,国际劳工组织的影响力越来越大,它一方面积极倡导成员国通过签署社会保障国际协定来解决海外劳工的社会保障问题<sup>[16]</sup>,另一方面继续制定国际劳工公约来加强对海外劳工的社会保护,例如 1952 年颁布的《社会保障最低标准公约》、1967 年通过的《残废、老年、遗属津贴公约》以及 1982 年发布的《维护社会保障权利公约》等,尤其是《社会保障最低标准公约》在保护海外劳工社会保障权益方面发挥着深远影响。此外,国际劳工组织还在缔结或者修订社会保障国际协定方面对成员国提供技术援助<sup>①</sup>,以帮助其更好地开展社会保障国际合作。

同时,社会保障国际合作开始从欧洲扩展到其他地区,例如大洋洲和北美洲。自 20 世纪 70 年代开始,澳大利亚、新西兰、美国和加拿大等国家开始启动社会保障国际合作进程,以期有效地维护海外劳工的社会保障权益。在此前后,社会保障国际合作逐步延伸至非洲和拉美,一些非洲和拉美国家也开始寻求与其他国家签署社会保障国际协定,着手维护海外劳工的社会保障权益。例如,自 20 世纪 60 年代中期开始,阿尔及利亚就与法国(1964)、比利时(1968)、瑞典(1987)、利比亚(1987)以及摩洛哥(1991)等国家签署了社会保障双边协定<sup>[17]</sup>。

值得注意的是,区域性社会保障国际合作开始出现。例如,1950 年 7 月,联邦德国、法国、荷兰、比利时和瑞士签署了莱茵船夫社会保障协定<sup>[18]</sup>,目的在于解决莱茵船夫及其家属的社会保障问题;1956 年欧洲有关国家签署了欧洲水陆运输国际社会保障公约<sup>[19]</sup>,以期有效应对欧洲水陆运输领域劳动者的社会保障问题。此外,拉美和非洲也在这一方面取得了可喜的进展。1967 年 10 月,中美洲国家组织正式批准了一项社会保障公约,旨在统一五个成员国的劳动和社会保障立法<sup>[19]</sup>。1996 年,非洲西部和中部以及印度洋沿岸的 14 个法语国家签署了《非洲社会保障多边公约》<sup>[20]</sup>,13 个加勒比共同体成员缔结了加勒比共同体社会保障合作协议<sup>[21]</sup>。区域性社会保障国际合作的出现,不仅为社会保障国际合作提供了新的范式,而且有效地扩大了社会保障国际合作的范围。

### 3. 成熟时期

21 世纪以来是社会保障国际合作的成熟阶段。在这一时期,社会保障国际合作实现了新的发

① 例如,1961 年,在国际劳工组织的帮助下,莱茵船夫社会保障协定进行了第一次修订。

展,主要体现在以下两个方面:一是社会保障国际合作的范围开始延伸至部分亚洲国家;二是区域性社会保障国际合作方兴未艾、发展迅猛。

进入新世纪以来,在国内社会保障制度逐步完善的前提下,加之本国海外劳工的规模逐年扩大,部分亚洲国家的海外劳工社会保障权益保护意识日渐增强。于是,社会保障国际合作开始延伸至部分亚洲国家,譬如日本、印度、菲律宾和韩国等,特别是日本、印度和菲律宾的态度尤为积极,也取得了较大的成就。截至2012年,日本与美国等12个国家签署了社会保障双边协定<sup>[22]</sup>,其中大多数国家是日本海外劳工的主要目的地国。自2006年以来,印度与19个经贸往来密切的发达国家(地区)签署了社会保障双边协定<sup>①</sup>,有力地保护了许多海外劳工的社会保障权益。自20世纪80年代以来,菲律宾不仅与十多个国家签署了社会保障双边协定,而且通过设立社会保险自愿性条款和海外劳工福利基金等措施来维护海外劳工及其家属的合法权益<sup>[23]</sup>。

同时,21世纪以来,区域性社会保障国际合作发展迅猛,不仅出现了在同一大洲内的区域性社会保障国际合作,而且产生了不同大洲之间的区域性社会保障国际合作。具体成就主要有:21世纪初,阿根廷、巴西、巴拉圭和乌拉圭四国签订了《南方共同市场社会保障协议》,以解决在海外劳工的养老金问题<sup>[24]</sup>;2005年,东欧和中亚的24个国家签署了《巴库宣言》,主要内容是加强海外劳工的社会保障权益保护<sup>[25]</sup>;2006年,海湾国家合作委员会出台了《劳动保险保护扩展统一法》,目的在于解决海合会国家的劳动者去其他成员国就业时的社会保障问题<sup>[26]</sup>;2007年,西班牙、葡萄牙和安道尔与阿根廷和巴西等12个拉美国家签署了伊比利亚——美洲社会保障多边公约,以有效地协调海外劳工的社会保障问题<sup>[27]</sup>。

由此可见,尽管当前只有部分海外劳工能够从社会保障国际合作中受益,但是经过一百多年的发展,社会保障国际合作开始步入成熟阶段,甚至可以说是渐入佳境,越来越多的海外劳工将会从中受益。

### 三、社会保障国际合作的主要方式

为了有效地解决海外劳工的社会保障困境,各国逐步探索出社会保障国际合作这一路径,具体说来就是国家之间通过谈判签署社会保障国际协定,制定一系列条款,明确各方的权利与义务,并采取一致行动,以有效地维护海外劳工的社会保障权益。换言之,缔结社会保障国际协定是国家之间进行社会保障国际合作的主要方式,是海外劳工的原籍国和东道国基于合作方式谋求共同利益的一种重要手段。社会保障国际协定的宗旨在于让海外劳工享有和承担合理的社会保障权益与义务,有效地缓解海外劳工可能遭遇的社会保障双重缺失与双重缴费问题,降低跨国企业驻外机构的劳动力成本,并缓解海外劳工可能遭遇的社会保障待遇支付障碍,适度降低社会保障待遇的领取条件,改善海外劳工从东道国和原籍国获得社会保护的不利境况,帮助那些曾在两国或者多国就业和参保,但是其在某国的参保年限无法满足当事国社会保障待遇领取资格的海外劳工获得合理的社会保障待遇,帮助那些曾在海外就业和参保的劳动者获得相应的社会保险费用返还。此外,部分国家只向社会保障国际协定缔约国的海外劳工退还部分社会保险费用。于是,社会保障国际协定的签署还有助于避免海外劳工由于母国尚未与他国缔结社会保障协定而无法获得社会保险费用返还的情况。譬如,在意大利,多达84%的国外养老金申请者来自社会保障国际协定的缔约国,占意大利支付外国养老金总额的67%<sup>[28]</sup>。

社会保障国际协定作为国家之间开展社会保障国际合作的主要方式,根据不同的分类标准,可以分为以下几类。

一是社会保障双边协定与社会保障多边协定。按照缔约国数量的多少,社会保障国际协定可以分为双边协定和多边协定两类。社会保障双边协定是两个国家通过谈判,就解决海外劳工的社会保障问题所签署的协定,目的在于确保本国海外劳工社会保障权益的最大化(见表3)。譬如,中国与德国签署的就是这类协定。社会保障多边协定是指三个及以上国家通过磋商,就解决海外劳工的社会保障问题所缔结的协定。与双边协定相比,多边协定确立了社会保障国际合作的共同原则和主要标

① 资料来源:印度海外事业部网站 <https://india.gov.in/official-website-ministry-overseas-indian-affairs>。

准,可以在很大程度上确保所有缔约国的海外劳工享有同等的社会保障待遇。

二是互惠性社会保障协定与东道国社会保障协定。以支付责任为依据,可以将社会保障国际协定分为互惠性协定和东道国协定两类。互惠性协定亦称共担责任协定,是指缔约国共担海外劳工社会保障责任的协定,缔约方在社会保障待遇领取资格上作出些许让步,让海外劳工能够根据实际情况从当事国获得合理的社会保障待遇。于是,海外劳工的社会保障责任与效益在缔约国之间实现了共担和共享。当前,大多数社会保障国际协定皆为互惠性协定。东道国协定实际上是一种单边协定,即东道国将海外劳工在其他缔约国的参保年限作为本国的参保年限,使其更易达到本国社会保障的最低参保年限。这就大大降低了海外劳工获得社会保障待遇的条件,东道国要付出较大的代价,故而很少有国家愿意签署此类协定。譬如,在澳大利亚现有的 30 个社会保障国际协定缔约国中,只有与新西兰签署的是东道国协定<sup>[29]</sup>。

三是封闭式社会保障协定与开放式社会保障协定。根据人员覆盖范围,可以将社会保障国际协定分为封闭式协定和开放式协定。封闭式协定是指人员覆盖范围仅限于缔约国国民的社会保障协定,当前已有的社会保障国际协定大多属于这类协定。而开放式协定是指人员覆盖范围不限于缔约国国民的社会保障协定,所有受到某个或者两个缔约国法律约束的被保险人都将被覆盖。譬如,印度和荷兰签署的社会保障双边协定不仅适用于印度人,还适用于其他从印度迁移到荷兰的人<sup>[30]</sup>。

四是专业型社会保障协定与复合型社会保障协定。按照覆盖福利项目的多少,可以将社会保障国际协定分为专业型协定和复合型协定。专业型社会保障协定是指只覆盖一项或者少数几项福利项目的社会保障协定,譬如我国与丹麦签署的社会保障协定只覆盖了养老保险<sup>①</sup>。而复合型社会保障协定是指覆盖大多数甚至所有福利项目的社会保障协定,当前发达国家之间签署的社会保障协定基本上是复合型协定,几乎覆盖了《社会保障最低标准公约》所规定的大多数福利项目。

需要注意的是,尽管可以根据不同的尺度对社会保障国际协定进行分类,但是最常见的分类是将其划分为社会保障双边协定与社会保障多边协定。而且,与多边协定相比,社会保障双边协定具有灵活性强、可以充分考虑缔约国的实际情况和谈判成本较低等优势,使其逐步成为世界上最受欢迎的社会保障国际合作方式。不过,纵观全球已有的社会保障国际协定不难发现,这些协定主要是发达国家之间缔结的,很少有协定是由主要的劳务输入国与输出国之间签署的<sup>②</sup>。换言之,即使社会保障国际合作开始步入成熟阶段,但是许多发展中国家的海外劳工仍然被拒之门外。

## 四、社会保障国际合作的发展成就

经过百余年的发展,社会保障国际合作逐步形成了相对独立的结构和比较完整的体系,在覆盖区域、惠及人群、主要内容以及合作方式方面实现了重要发展,有效地维护了越来越多海外劳工的社会保障权益。

### 1. 覆盖区域:从发达国家延伸至发展中国家

社会保障国际合作肇始于 20 世纪初的西欧国家,起初只是少数几个工业革命发展迅速的国家之间签署了社会保障双边协定。随着工业革命的深入开展,劳动力的跨国流动越来越频繁,社会保障双边协定的重要性日益凸显,使得愈来愈多的国家开始加入签署社会保障国际协定的行列。于是,社会保障国际合作的覆盖区域由 20 世纪初的少数西欧国家扩展到两次世界大战期间的大多数西欧国家,随后在二战后至 20 世纪 60 年代末扩展至大部分欧洲国家,之后在 20 世纪 70 年代开始延伸至大洋洲和北美洲国家,然后在 20 世纪 70 年代末扩展至部分拉美国家和非洲国家,最后在 20 世纪末延伸

表 3 部分国家签署社会保障双边协定的情况  
(截至 2017 年 9 月)

国名	已签署双边协定的国家数量	国名	已签署双边协定的国家数量
美国	28	日本	18
英国	36	印度	19
加拿大	60	菲律宾	13
澳大利亚	30	中国	9

注:资料来源于各国政府社会保障及相关部门官方网站。

① 资料来源:中国人力资源和社会保障部网站 <http://www.mohrss.gov.cn/>。

② 譬如,作为全球最大的劳务输入国,美国与 27 个国家签署了有效的社会保障双边协定,但是无任何一国是全球主要的劳务输出国。

至部分亚洲国家。换言之,社会保障国际合作在覆盖区域方面实现了由发达国家逐步延伸至发展中国家的发展,宛如水银泻地,由点及面,自发扩散,进而逐步覆盖全球。

不过,虽然社会保障国际合作在覆盖区域方面取得了较大进展,已经由发达国家扩展到了部分发展中国家,值得肯定与赞许,但是社会保障国际合作仍然主要集中在发达国家,只有少数发展中国家在这一领域可圈可点(见表4),大多数发展中国家对于社会保障国际合作不是有心无力,就是无动于衷,抑或是不甚了解。即使是由发展中国家组成的重要区域性组织,在社会保障国际合作方面也乏善可陈。譬如,东盟十国之间尚未签署任何一项社会保障国际协定,难以有效维护数以千万计东盟跨国劳动者的社会保障权益<sup>[21]</sup>。故而,在社会保障国际合作领域,发展中国家任重而道远。

### 2.惠及人群:由极少数海外劳工扩展至部分海外劳工

与社会保障国际合作覆盖区域方面的发展态势相适应,社会保障国际合作的惠及人群由20世纪初少数西欧国家的海外劳工扩展至两次世界大战期间大多数西欧国家的海外劳工,然后在二战后至20世纪60年代扩展到大多数欧洲国家的海外劳工,之后在20世纪70年代延伸至大洋洲和北美洲国家的海外劳工,随后在20世纪70年代末拓展至部分拉美和非洲国家的海外劳工,最后在20世纪末扩展至部分亚洲国家的海外劳工。简言之,在惠及人群方面,社会保障国际合作实现了由极少数海外劳工扩展至部分海外劳工的重要发展。

事实上,根据东道国社会保障制度的可及性和海外劳工社会保障权益的便携性,可以将社会保障国际合作简要地分为四种类型:一是社会保障国际合作发展良好,东道国和原籍国签署了社会保障国际协定,海外劳工享有便携性的社会保障,譬如欧盟国家;二是社会保障国际合作发展受限,尽管海外劳工可以在东道国获得社会保护,但是由于原籍国和东道国尚未缔结社会保障国际协定,其已获得的社会保障权益缺乏便携性,这也是当前大多数海外劳工所面临的境遇;三是社会保障国际合作发展滞后,原因可能是东道国的社会保障仅供本国国民享有,譬如波斯湾国家<sup>[27]</sup>,也可能是相关国家的社会保障发展滞后,例如马拉维等一些非洲国家<sup>[32]</sup>,导致社会保障国际合作发展滞后;四是无社会保障国际合作,对于那些在东道国非正规部门就业的合法和非法劳工而言,很少有机会获得社会保障,基本上不存在社会保障国际合作(见表5)。进而言之,当前社会保障国际合作只惠及了部分海外劳工,还有许多海外劳工无法从中受益。

### 3.主要内容:由单个项目发展到大多数福利项目

任一事物的发展都是一次从无到有、由少到多、从零散到系统的成长过程。显然,社会保障国际合作在主要内容方面的发展亦是如此。19世纪末20世纪初,随着机器生产在西欧国家的大肆普及,给劳工带来了新的职业安全问题,主要体现在工伤事故频发,使得工伤保险成为当时西欧各国普遍建立的社会保险项目。与此相适应,社会保障国际合作最初的主要内容就是工伤保险,全球第一份社会保障双边协定主要关注的就是工伤赔偿问题<sup>[11]</sup>。不过,随着现代社会保障制度在欧洲、北美以及其他区域的逐步普及,加之社会保障双边协定不断走向规范与成熟,社会保障国际合作的主要内容也由单个项目逐步延伸至大多数福利项目,具体表现为由最初的工伤保险逐步延伸至养老、遗属、残障、失业以及家庭津贴等大多数福利项目。

需要注意的是,尽管在理论上社会保障国际合作可以涵盖所有的福利项目,然而事实并非如此,考虑到成本与收益等因素,社会保障国际合作往往只覆盖两项及以上的福利项目。同时,社会救助和医疗保险通常被排除在社会保障国际协定的覆盖范围之外<sup>[33]</sup>。实际上,除欧盟的社会保障国际合作覆盖了大多数福利项目外,大多数国家的社会保障国际合作往往只涉及了部分福利项目。

表4 全球各大洲的社会保障双边协定数量<sup>[31]</sup>

各大洲名称	社会保障双边协定数量	占比/%
欧洲	2 561	70.05
北美洲	277	7.58
大洋洲	95	2.60
非洲	342	9.35
拉丁美洲	260	7.11
亚洲	121	3.31

注:由于每一项社会保障双边协定都有两个缔约国,因此每一项社会保障双边协定都要被计算两次。

表5 海外劳工在不同社会保障国际合作类型中所占的份额<sup>[31]</sup>

	社会保障国际合作类型	海外劳工所占份额/%
第一种类型	社会保障国际合作发展良好	21.2
第二种类型	社会保障国际合作发展受限	52.0
第三种类型	社会保障国际合作发展滞后	5.5
第四种类型	无社会保障国际合作	21.3

#### 4. 合作方式: 由双边协定到双边与多边协定并举

自从 1904 年意大利和法国签署全球首份社会保障双边协定开始, 社会保障双边协定逐步成为各国开展社会保障国际合作的主要方式。不过, 伴随着海外劳工的规模日趋扩大, 加之各国的具体国情和政策偏好存在差异, 使得社会保障双边协定无法满足一些国家的海外劳工社会保障权益保护需要。于是, 社会保障多边协定应时而生。1919 年, 瑞典、丹麦和挪威三国就海外劳工的工伤赔偿问题缔结了世界上第一份社会保障多边协定<sup>[34]</sup>。此后, 社会保障多边协定受到越来越多国家的欢迎, 数量日渐增多。换言之, 在合作方式方面, 社会保障国际合作实现了由双边协定到双边与多边协定并举的发展。不过, 需要指出的是, 尽管社会保障多边协定的数量逐步增多, 但是在社会保障国际合作领域, 占主导地位的依然是社会保障双边协定, 社会保障多边协定居于次要地位。在目前各国已签署的 3 500 多份社会保障国际协定中, 社会保障双边协定占据着绝对的主导地位, 多边协定往往只是起着补充和辅助作用。

从中国的情况来看, 对于海外劳工的社会保障问题, 中国政府在很早之前就有所关注。1951 年, 中国社会保障领域的第一部行政法规《中华人民共和国劳动保险条例》第 4 条明确规定: “凡在实行劳动保险各企业内工作的工人与职员(包括学徒)不分民族、年龄、性别和国籍, 均适用本条例, 但被剥夺政治权利者除外<sup>[35]</sup>。” 1999 年, 国务院颁布的《社会保险费征缴暂行条例》进一步明确了基本养老保险的参保范围不以国籍为限。不过, 在很长一段时间内, 由于中国的海外劳工数量不多, 加之来华就业的外籍劳工数量较少, 使得海外劳工社会保障问题一直没有引起中国政府的重视。不过, 改革开放以来, 尤其是中国加入 WTO 以来, 出国务工和来华就业的劳工数量急剧增长, 海外劳工的社会保障问题开始凸显。于是, 中国政府于 20 世纪 90 年代末开始启动社会保障国际合作进程, 开始寻求与其他国家进行社会保障双边谈判, 2001 年和 2003 年中国分别与德国和韩国签署了社会保障双边协定和养老保险临时互免协定, 这是 1949 年新中国成立以来中国政府与其他国家政府最早签署的两份社会保障国际协定, 标志着中国社会保障国际合作的起步并开始进入法制化、规范化阶段。2012 年, 中国和韩国正式签署社会保障双边协定, 此后, 中国的社会保障国际合作步伐明显加快, 先后与丹麦、芬兰、瑞士、加拿大、荷兰、法国、西班牙以及卢森堡签署了社会保障双边协定, 并正在紧锣密鼓地与日本、英国和美国等十余个经贸往来密切的国家进行社会保障双边谈判, 越来越多海外劳工的社会保障权益得到了有效维护。

需要强调的是, 尽管自世纪之交尤其是 2012 年以来, 中国在社会保障国际合作领域取得了可喜的成就, 值得肯定与赞许。然而, 无论是与欧美发达国家相比, 还是与一些同为海外劳工输出大国的发展中国家(印度和菲律宾等)相比, 抑或是与中国数以百万计海外劳工日益增长的社会保障权益保护需求相比, 中国在社会保障国际合作领域的发展明显滞后且存在诸多困境, 迫切需要引起政府和社会各界的关注与重视。

## 五、结 论

为了有效应对劳动者在跨国流动过程中遭遇的社会保障风险, 部分西欧国家于 20 世纪初开始探索进行社会保障国际合作。经过一个多世纪的发展, 社会保障国际合作这一“星星之火”已渐成燎原之势, 由最初的探索阶段经过发展阶段开始步入成熟阶段, 在覆盖区域、惠及人群、主要内容以及合作方式方面取得了较大进展, 获得了全球越来越多国家的关注与认可, 业已成为全球各国维护海外劳工社会保障权益的有效途径。不过, 值得注意的是, 尽管社会保障国际合作正在蓬勃发展, 越来越多的海外劳工从中受益, 但是当前在这一领域发展良好的主要是发达国家, 发展中国家仍然任重道远。

### 参 考 文 献

- [1] 郭士征. 社会保障的国际合作与立法基准[J]. 国际经济合作, 1994(11): 57-59.
- [2] 种及灵. 论社会保障的国际合作[J]. 法学, 2000(9): 5-8.
- [3] 王延中, 魏岸岸. 中国亟需重视并加强社会保障国际合作[J]. 中国党政干部论坛, 2008(11): 45-47.
- [4] THEOPHILUS E. Migration and social protection: claiming social rights beyond borders[J]. Journal of development studies,

- 2012,48(4):586-587.
- [5] 王延中,魏岸岸.国际双边合作与我国社会保障国际化[J].经济管理,2010(1):147-156.
- [6] 赵巍巍.国际社会保障协定的建立和发展[J].中国社会保障,2014(6):34-35.
- [7] NUSCHLER D,SISKIN A. Social security benefits for noncitizens:current policy and legislation[R]. Washington D C:Congressional Research Service,2005.
- [8] 丁建定.西方国家社会保障制度史[M].北京:高等教育出版社,2010.
- [9] SALT J. International labour migration;the geographical pattern of demand[M].London:Oxford University Press,1976.
- [10] ILO. Repertoire des instruments internationaux de securite sociale[M]. Geneve:Bureau International du Travail,1992.
- [11] WATSON P. Social security law of the European communities[M]. Cambridge:Cambridge University Press,1980.
- [12] HOLLOWAY J. Social policy harmonization in the European community[M]. Surrey Farnham:Gower Publishing Company,1981.
- [13] ILO. International labour Code(II)[M]. Geneva:International Labour Office,1952.
- [14] MURAT G. KIRDAR N. Estimating the impact of immigrants on the host country social security system when return migration is an endogenous choice[J]. International economic review,2012,53(2):453-486.
- [15] HUME I M. Migrant workers in Europe[J]. Finance and development,1973,10(1):1-6.
- [16] FICK B J,FLECHAS A C. Social security for migrant workers:the EU,ILO and treaty-based regimes [M]. New York:Social Science Electronic Publishing,2015.
- [17] MCGILLIVRAY W. Strengthening social protection for African migrant workers through social security agreements[R]. Geneva:International Labour Office,2010.
- [18] CREUTZ H. The new agreement on social security for rhine boatmen[J]. International labour review,1981,120(1):83-96.
- [19] WILLIAM M Y. International social security agreements,totalization,equality of treatment,and other measures to protect international migrant workers [M].Washington D C: U.S. Government Printing Office,1974.
- [20] HIROSE K,NIKAC M,TAMAGNO E. Social security for migrant workers;a rights-based approach [M]. Geneva:International Labour Office,2011.
- [21] PASADILLA G,ABELLA M. Social protection for migrant workers in ASEAN [EB/OL].(2012-08-31)[2017-09-17]. <https://ssrn.com/abstract=2140729>.
- [22] OISHI N. The limits of immigration policies;the challenges of highly skilled migration in Japan[J]. American behavioral scientist,2012,56(8):1080-1100.
- [23] RUIZ NG. Managing migration:lessons from the Philippines [R]. Washington DC:World Bank,2008.
- [24] FORTEZA A. The Portability of pension rights:general principles and the caribbean case [J]. Development policy review,2010,28(2):237-255.
- [25] OLIVIER M,GOVINDJEE A. Protecting and integrating migrant workers in ASEAN social security systems [J]. Institutions & economies,2016,8(4):59-76.
- [26] TAMAGNO E. Strengthening social protection for ASEAN migrant workers through social security agreements[R]. Geneva:International Labour Office,2008.
- [27] SABATESWHEELER R,KOETTL J. Social protection for migrants;the challenges of delivery in the context of changing migration flows[J]. International social security review,2010,63(3):115-144.
- [28] AVATO J. Portability of social security and health care benefits in Italy[C].Background Paper for Joint IDS/World Bank Research Project,2008.
- [29] BOLDESON H,GAINS F. Crossing national frontiers;an examination of the arrangements for exporting social security benefits in twelve OECD countries [J]. Library philosophy & practice,1993,26(7):182-200.
- [30] VANDERMEI A P. India-EU migration;the social security rights of Indian nationals moving to and within the European Union [C]. Maastricht faculty of law working paper,2014.
- [31] HOLZMANN R,KOETTL J,CHERNETSKY T. Portability regimes of pension and health care benefits for international migrants:an analysis of issues and good practices[M]. Geneva:Global Commission on International Migration,2005.
- [32] AVATO J,KOETTL J,SABATESWHEELER R. Social security regimes,global estimates,and good practices;the status of social protection for international migrants[J]. World development,2010,38(4):455-466.
- [33] ILO. Social security coordination for non-EU countries in South and Eastern Europe;a legal analysis[M]. Geneva:International Labour Office,2012.
- [34] KULKE,URSULA. The role of social security in protecting migrant workers;the ILO approach[C]. ISSA Regional Conference for Asia and the Pacific,New Delhi,2006.
- [35] 中华人民共和国国务院.中华人民共和国劳动保险条例[M].北京:人民出版社,1953.