

社会保障研究

共同体内劳动力转移就业的社会保障覆盖 ——欧盟的经验

关信平, 吴伟东

(南开大学 社会工作与社会政策系, 天津 300071)

摘 要: 作为一个重要的全球性议题, 劳动力转移就业对世界大多数国家都具有程度不同的影响。为了应对共同体范围内劳动力转移就业所带来的社会保障缺失问题, 欧盟建立了欧盟公民资格制度, 在此基础上通过渐进覆盖、参保期累计、比例分担等政策原则, 给转移就业的成员国劳动者提供社会保障覆盖。

关键词: 劳动力转移就业; 欧盟; 社会保障

中图分类号: F249 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000 - 4149 (2008) 02 - 0060 - 04

The Social Security of Labor Migrant in a Community: European Union's Experience

GUAN Xin-ping, WU Wei-dong

(Department of Social Work and Social Policy, Nankai University, Tianjin 300071, China)

Abstract: As an important global issue, the labor migration exerts influence on the majority of nations in the world at varied degrees. Faced with the absence of social security in labor migration, the European Union established the European Union Citizenship System, based on which a series of measures such as gradual coverage, insurance periods accumulation and proportionate burden-sharing were adopted, so as to provide social security to laborers of its member nations.

Key words: labor migrant; European Union; social security

劳动力转移就业是当今世界上一个重要的全球性议题, 对大多数国家都具有程度不同的影响。这些影响既包括转移劳动力对国家和区域经济发展的推动作用, 同时也涉及劳动者的社会保障覆盖以及劳动力转移对迁出国家和接

收国家所形成的问题。作为一个集政治实体和经济实体于一身的区域一体化组织, 欧盟拥有众多成员国, 在经济一体化背景下需要应对成员国之间劳动力相互转移就业所带来的问题。在建立欧盟公民资格制度的基础上, 欧盟通过

收稿日期: 2007 - 05 - 12

本文是教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“农村劳动力转移就业的社会政策研究”的阶段性成果, 项目批准号: 04JZD0020。

作者简介: 关信平 (1956 -), 男, 四川成都人, 南开大学社会工作与社会政策系教授, 博士生导师, 主要从事社会工作与社会政策研究。

渐进覆盖、参保期累计、比例分担等政策原则，给转移就业的成员国内劳动者提供社会保障覆盖。

一、劳动力转移就业的社会保障问题

劳动力转移就业概念的定义，目前仍缺乏普遍认同的一致界定。国际转移组织指出，劳动力转移就业概念的定义通常是现行国家政策视角的反映，因而存在国别差异和时间差异；在一般意义上，劳动力转移就业可以被界定为在外国获得雇佣的跨境移动，是一种以雇佣为目的的转移。劳动力转移就业的类别划分，一般取决于转移就业活动的持续期限以及接收国家在入境和居留条件上的规章差异，同时也受接收国家对“雇佣”和“有酬活动”概念界定的影响。作为一种综合性的宽泛分类，联合国《关于保护所有移民工人及其家庭成员权利的国际公约》将转移就业劳动者划分为以下类别：边境劳动者、季节性劳动者、海员、在海上设施工作的转移就业劳动者、旅居劳动者、项目捆绑的劳动者、特定雇佣的劳动者以及自我雇佣的转移就业劳动者。

劳动力转移就业，能够同时促进劳动力迁出国家以及接收国家的经济发展和财富积累：转移就业的劳动者的汇款现已成为全世界第二大国际金融贸易流量，仅次于石油贸易，而且这些劳动者为很多正处于工业化阶段的国家提供了大量半技术或熟练工人，为更为先进的国家提供了高技能工人，推动了这些国家的经济发展；在地区层次上，欧盟的经济一体化发展和美洲正在出现的地区经济一体化进程，都证明了在一个经济共同体内劳动力国际流动的自由化对于实现一体化是不可缺少的，而且能够加速区域的整体经济发展。在对经济发展具有显著推动作用的同时，劳动力转移就业也产生多方面的问题，其中包括社会保障问题。

劳动力转移就业的社会保障问题，主要是

转移就业的劳动者在离开其所属国家而进入另一个国家就业时，所形成的社会政策覆盖的缺失。欧盟的经济一体化使各成员国相互之间出现大量转移就业的劳动者。由于转移就业跨越了国界，这些劳动者脱离了其所属国家的社会政策覆盖范围，相关的社会保障以及其他一些福利待遇等出现了真空。这个问题仅靠单个国家是无法解决的，并且也难以靠个别国家间的协商来解决，需要欧盟作为一个超国家组织出面来解决经济一体化而带来的各国制度存在矛盾的问题，建立一种成员国之间的协调机制以合理地解决跨国流动劳动者的社会保障问题，在欧盟层面建立保护机制对成员国相互之间流动的劳动者提供有效的和合理的社会保障，减少成员国在社会政策方面的相互摩擦^[1]。

二、欧盟公民资格制度

对于共同体内的转移就业劳动者，欧盟的社会保障政策主要是基于欧盟公民资格制度的设置。作为一种多层次管治系统下的公民资格，欧盟公民资格制度将其成员身份归属于一个由多个民族国家组成的国际机构而非单一、特定的民族国家。欧盟公民资格不能依据古典的公民资格属性所界定，其是一种在更广范围内建立、具有进化意义的公民资格，超越了传统的民族框架，使公民资格的参照系从单一民族国家延伸至超民族国家的国际共同体^[2]。

欧盟公民资格制度是在1991年的欧洲联盟条约中正式建立的，其规定具有欧盟成员国国籍的每一个人都是欧盟的公民，所有成员国的国民同时是欧盟的公民，欧盟公民资格补充而不是替代国家公民资格。该条约规定，欧盟公民享有以下权利：（1）在联盟内自由转移和居住；（2）在所居住的成员国内投票和作为候选人参与地方性选举和欧洲议会选举，和该成员国的公民在同等条件下享有选举权和被选举权；（3）在没有本国外交代表的第三国领土

国际移民组织官方网站对劳动力转移就业的界定：<http://www.iom.int/jahia/page600.html>
Migration for Employment Convention (Revised), 1949 (97), 国际劳工组织官方网站：<http://www.ilo.org/ilolex/english/reportforms/pdf/22e097.pdf>
International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, 联合国人权事务高级专员办事处网站：<http://www.ohchr.org/english/law/cmw.htm>
Current dynamics of international labor migration: Globalisation and regional integration, 国际劳工组织官方网站：<http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/about/index.htm>

内,可以得到其他任何成员国的外交或领事有关方面的保护;(4)就在欧盟共同体行动领域内的事务或直接影响其自身的事务向欧洲议会提出个别或联合其他公民的申述;(5)向欧洲议会所任命、调查官员舞弊情况的调查官提出申述。

欧盟公民资格具有以下主要特征:(1) 归属感。公民首先依据国家的历史、地域、地域政治策略等因素被界定为归属于欧盟某一成员国的民族国家而被其授予该国的公民资格,进而获得欧盟的公民资格;(2) 交互性和层级性。欧盟公民资格建立了一个同心圆,在中央是在该成员国居住的公民,其外是其他欧盟成员国公民,然后依次是在该国长期居住的非欧盟成员国公民、非欧盟成员国的非居住者、难民、寻求庇护者和非法入境者^[3]。在公民资格理论上,为了应对劳动力转移就业问题并推动一体化的进程,欧盟发展性地在联盟条约中创立欧盟公民资格这一种超公民资格制度,使原本超出了单一民族共同体范围的劳动力转移就业问题在欧盟成员国限界内重新被纳入到一个超民族共同体内作解决,最大限度地对转移劳动者进行政策覆盖。欧盟公民资格制度的建立,在联盟范围内使客观的居住标准在很大程度上取代了国籍标准,成为决定谁应当享有与公民资格紧密相连的权利,使转移就业的成员国劳动者得到了更多的保护^[4]。

三、社会保障政策

国际社会保障协议运用 5 种方法改善迁移者的弱势地位:(1) 平等对待,禁止基于国籍的、在参与国法定的权利和义务方面的歧视行为;(2) 制定法规保证转移的劳动者在任何一个国家框架内都得到保障,并防止他们在这些国家中同时享受双重或多重保障;(3) 在计算福利待遇时,要累计计算转移劳动者在每一个国家的参保期,而不作为短期福利来对待;(4) 对于需要将成本按相关责任分担的长期福利采取比例分担的原则,依据转移劳动者在每

一个国家的参保期,这些国家给付相应比例的养老金;(5) 福利输出,每一个国家所给付的福利通过输出给予转移劳动者^[5]。

在欧盟公民资格制度的基础上,上述方法在欧盟共同体范围内得到了良好的应用。欧盟面向成员国劳动者转移就业社会保障的现行社会政策,主要在联盟条约的第 42 条以及理事会规章 1408/71 上予以规定。欧洲联盟条约的条款第 42 条指出,欧盟理事会应当在按程序运作的前提下,在社会保障领域采纳必要的措施为劳动者提供转移自由的保障,制定措施保护转移劳动者及其家属:(1) 累计措施,促使社会保障的参保时期能在多个相关国家的法律框架内累加;(2) 社会保障将给予在成员国领土内居住的人。

规章 1408/71 的应用范围包括疾病和生育福利、伤残福利(包括旨在维持和提升工作能力的福利)、老年福利、遗属福利、工伤和职业病福利、死亡抚恤金、失业福利和家庭福利,涵盖所有一般和特殊社会保障系统中的贡献型福利和非贡献型福利,但不适用于社会救助和医疗救助,其核心内容如下:(1) 建立各国社会保障体系在成员国内劳动力自由转移框架内的连接,以促进转移就业劳动者的生活和工作条件的提高,保证这些劳动者及其家属在不同国家的架构体系下都同样可以得到在联盟范围内的平等对待;(2) 在不同国家体系基础上建立相互联结的期限累加制度,以使转移就业的劳动者能够获得和累积社会保障福利;(3) 为不同类别的转移就业劳动者提供有针对性的社会保障福利,而无论这些劳动者在联盟内的何处居住;(4) 劳动者一旦就业并居留就可以申请所在地劳动者可以申请的社会福利;(5) 转移就业的劳动者对其工作所在国的社会保障系统作贡献,相关国家或接收国有责任对符合资格的转移就业劳动者给付社会保障福利;(6) 成员国具有限制非贡献型福利输出的权利,属于不能输出的非贡献型福利,应当由

Consolidated Version of Treaty establishing the European Community, 欧盟官方网站: <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/en/treaties/dat/12002E/htm/12002E.html>
Consolidated Version of Treaty establishing the European Community, 欧盟官方网站: <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/en/treaties/dat/12002E/htm/12002E.html>

劳动者的居住国机构提供；(7) 另一个国家的雇佣或居住期应当可等同于本国的雇佣或居住期，以保证非贡献型福利能够被刚刚从另一个国家迁入的劳动者所享受；(8) 为便于劳动者在不同成员国领土内求职，劳动者在失业前所参与的成员国失业保障系统应当为这些劳动者提供一定期限的失业保障；(9) 每一个转移就业的劳动者在原则上都只应该受覆盖于某一成员国的社会保障体系下，避免两个国家的社会保障体系对某一劳动者形成重复覆盖。

在具体制度设置上，欧盟公民获取其居留所在国社会保障的过程是逐步推进的。一旦在所居留的成员国履行了任何形式的雇佣活动（包括短期合约），其将可以被给予至少六个月的、与该国民同等的社会保险福利；只要在所居留的成员国工作满一年，即可有权利享受所有社会保险福利以及该国国民的其他福利；只有在能够证明该公民是自愿性失业或无求职意向的情况下，该国才可以拒绝提供这些福利；在合法居留满五年之后，欧盟公民将可以无限制地全面享受该国的社会保障福利。

2 欧盟从社会保障系统的贡献原则出发，明确划分贡献型福利与非贡献型福利，并建立了一套系统的输出方法：(1) 基于劳动者经济参与并需要将成本按相关责任分担的贡献型福利（最主要是养老金），一般采取比例分担的资金性输出方式，即依据转移劳动者在每一个国家的参保期，这些国家按相应比例进行给付；(2) 对于成本具体分担到某一或其他国家时可不作考虑的贡献型福利以及与劳动者居留地生活成本密切相关的非贡献型福利，则主要采取“参保期”或“居留期”累计的时间性输出方式；(3) 罗列出成员国可不作输出的特殊非贡献福利作为输出性的例外条款，这些福利只在所提供的成员国范围内给付而不作输出。要满足非输出性，一项福利必须是特殊和非贡

献性的，其特殊性建立在与该成员国的社会环境紧密相连的基础之上。

尽管在福利累计和预防重复获取等方面存在一定的技术问题，但这种设置十分适合各成员国发展水平不一和就业转移模式单向性明显的情况下解决社会保障责任的分担问题，迎合了社会保障系统的贡献原则以及转移就业的劳动者输出其福利并回到本国的希望；贡献型福利的资金性输出方式，的确存在资金流向较贫穷国家的不对称现象，但这对于富裕国家而言是可以接受的，因为其财富是部分建基于贫穷国家劳动者的劳动行为的，这种资金流向补偿贫穷国家向富裕国家提供劳动力的成本^[6]。而对于成本具体分担到某一或其他国家时可不作考虑的贡献型福利和非贡献型福利的时间性输出，应对了由国家的非贡献福利给付水平差异所导致的福利性转移就业问题，而且同样给前往经济发展水平较低的成员国就业的富裕成员国劳动者提供了政策保护，可避免这些劳动者在归国或前往其他经济发展水平较高的成员国后在相应福利支持时，可以得到足够其在当地开支的给付额度。

研究表明，依托贡献和福利输出原则的制度设置和欧洲一体化的早期阶段是相适应的，但现阶段出现了两个重要方面的变化：(1) 主要的劳动力接收国建立了完善的社会保障系统让转移就业的劳动者加入，但目前有越来越多的劳动者因为失业、非正规雇佣领域的低工资就业以及劳动者配置计划中的社会保障豁免措施的应用等原因而并未进入；(2) 过去的劳动者转移模式是明晰和不对称的，但现在的模式变得更为复杂，国与国之间的经济不平等降低，致使最大化社会保障输出性的可接收性降低，同时旅居劳动者也不再如同旧模式所假设的那样会必然寻求返回自己原先所在的国家，其他转移模式开始出现。（下转第 44 页）

Council Regulation (EEC) 1408/71 on the application of social security schemes to employed persons, to self-employed persons and to members of their families moving within the Community, 欧盟官方网站: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/consleg/1971/R/01971R1408-20050505-en.pdf>.

The new Free Movement Directive: less control over crime, borders, and social security, <http://www.openeurope.org.uk/research/freemovement.pdf>.

Council Regulation (EEC) 1408/71 on the application of social security schemes to employed persons, to self-employed persons and to members of their families moving within the Community, 欧盟官方网站: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/consleg/1971/R/01971R1408-20050505-en.pdf>.

方式没有农民的参与，农民需求也没有适当的途径得到有效表达，导致公共服务的供需脱节。

因此，扭转农村公共产品供给的领导人个人偏好，建立由农村内部需求决定公共产品的供给机制，实现供给程序由“自上而下”到“自下而上”的转变。一方面，推进农村基层民主制度建设，改善乡村治理结构，完善村民自治制度，建立农村正常的公共产品需求表达机制，使多数人的基本公共需求得以满足。另一方面，要稳妥地发展各类农村专业经济合作组织，充分发挥草根性农民组织在表达农民意愿，维护农民利益，提供某些公共服务的积极作用。

参考文献：

- [1] 迟福林. 门槛——政府转型与改革攻坚 [M]. 北京：中国经济出版社，2005，263 - 276.
- [2] 于建嵘. 农民土地维权抗争的调查 [N]. 中国经济时报，2005 - 06 - 21.
- [3] 同 [2].
- [4] 迟福林. 以公共服务为中心的政府转型 [J]. 开放导报，2004，12 (6)：15 - 19.
- [5] 迟福林. 2005 ' 中国改革评估报告——中国改革历史新起点 [M]. 北京：中国经济出版社，2006. 3 - 10.
- [6] 迟福林. 强化农村公共服务与统筹城乡发展 [N]. 光明日报，2006 - 08 - 14.
- [7] 同 [1].
- [8] 征庚圣，匡贤明，夏锋. 统筹城乡发展，完善乡村治理——“中国新农村建设：乡村治理与乡镇政府改革国际研讨会”观点综述 [N]，经济参考报，2006 - 04 - 22.

[责任编辑 童玉芬]

(上接第 63 页)

所有这些因素都表明，更少地依赖福利输出而更多地和社会保障领域扩大接收国的责任，应当是欧盟共同体内劳动力社会保障覆盖的一个主要发展方向^[7]。

城镇社会保险、社会救助等领域的国际经验的借鉴和本土化应用，历经多年探讨和实践已经取得相当的成效并得到不断的深入和扩展。这种借鉴国际经验促进中国自身社会政策制度发展的推进路径，同样可以应用于农村劳动力转移就业的社会保障政策的应对方面。国际劳动力转移就业社会保障政策的基本原则、制度架构以及实践经验，对于解决中国基于城乡户籍分割所形成的农村劳动力转移就业的社会保障问题，具有广阔的应用空间。同时，发展型社会政策在国际学术界的探讨，也为国际经验在中国本土环境的有效应用提供了更加全面的支持。国际经验方面的研究，应当逐步成为重点探讨的议题之一，以更好地推动中国劳动力转移就业社会保障制度框架的建立和完善，最终建立城乡一体化的社会保障体系。

参考文献：

- [1] 关信平. 欧洲联盟社会政策的历史发展——兼析欧盟社会政策的目标、性质与原则 [J]. 南开学报 (哲学社会科学版)，2000，(2)：78 - 85.
- [2] Wender C. W. Post-Amsterdam Migration Policy and European Citizenship. European Journal of Migration and Law, 1999, (1)：89 - 101.
- [3] 同 [2].
- [4] Joanna, A. Rights of Immigrant Workers in the European Union: An Evaluation of the EU Public Policy Process and the Legal Status of Labor Immigrants from Maghreb Countries in the New Receiving States. Boston: Kluwer Law International, 2002.
- [5] Roberts, S. Migration and Social Security: Parochialism and Global Village. In Social Security in the Global Village. Sigg, R. and Behrendt, C. (eds), New Brunswick and London: Transaction Publishers, 2002.
- [6] Mabbett, D and Bolderson, H. Non-Discrimination, Free Movement and Social Citizenship in Europe: Contrasting Provisions for EU Nationals and Asylum Seekers. In Social Security in the Global Village. Sigg, R. and Behrendt, C. (eds), New Brunswick and London: Transaction Publishers, 2002.
- [7] 同 [6].

[责任编辑 崔凤垣]