

我国“一带一路”海外劳工的 社会保障风险及其化解路径

谢勇才

(华中科技大学社会学院,湖北 武汉 430074)

摘要:我国海外劳工作为“一带一路”倡议的重要建设者,在规模日益扩大的同时也面临着诸多社会保障风险,主要包括社会保障双重缴费、社会保障待遇支付障碍和社会保障双重缺失3个方面。这3种社会保障风险不仅严重损害我国“一带一路”海外劳工的社会保障权益,而且显著影响我国跨国企业的国际竞争力,还会导致我国社会保障基金财务不平衡,不利于“一带一路”倡议的深入推进。为此,应当确立政府主导与多方参与的基本思路,并采取开展社会保障国际合作、建立自愿性社会保险计划、积极参与海外劳工的全球治理以及发挥跨国企业和海外劳工的主观能动性等措施,以有效化解我国“一带一路”海外劳工面临的社会保障风险,推动“一带一路”倡议高质量发展。

关键词:“一带一路”;海外劳工;社会保障风险;政府主导

中图分类号:C913.7

文献标识码:A

文章编号:1005-0566(2022)09-0055-09

Risk of social security and its solution of Chinese overseas workers under “the Belt and Road” initiative

XIE Yongcai

(School of Sociology, Huazhong University of Science and Technology, Wuhan 430074, China)

Abstract: As an important builder of “the Belt and Road” initiative, while the scale of Chinese overseas workers is expanding day by day, they also face many social security risks, including the double contribution to social security, the payment obstacle of social security benefit and the double absence of social security. These three kinds of social security risks not only seriously damage the social security rights and interests of “the Belt and Road” overseas workers of China, but also significantly affect the international competitiveness of Chinese multinational enterprises, it will also lead to the financial imbalance of China’s social security fund, which is harmful for the further progress of “the Belt and Road” initiative. Therefore, we should establish the basic idea of government leading and multi-party participation, and take measures such as carry out the international cooperation of social security, establish a voluntary social insurance program, participate in the global governance of overseas workers actively, and giving full play to the subjective initiative of multinational enterprises and overseas workers etc., thus effectively solve the social security risks of “the Belt and Road” overseas workers of China and promote the high quality development of the “the Belt and Road” initiative.

Key words: the Belt and Road; overseas workers; the risk of social security; government-leading

收稿日期:2021-09-10 修回日期:2022-07-13

基金项目:国家社会科学基金青年项目“中国跨国劳动者的社会保障风险及其化解机制研究”(20CSH084);中央高校基本科研业务费资助项目(2022WKYXZX005)。

作者简介:谢勇才(1988—),男,江西赣州人,管理学博士,华中科技大学社会学院副教授,研究方向为社会保障国际化。

“一带一路”倡议作为党和政府统筹国内国际两个大局、畅通国内国际双循环的一项重要战略决策,在致力于开创我国对外开放新体制和全球治理体系新格局的同时,也为我国对外投资和对外劳务合作事业的可持续发展构筑了更加广袤的舞台,带动着愈来愈多的我国劳动者涌向沿线国家就业。据统计,我国“一带一路”海外劳工数量从 2013 年的 284 256 人快速增加至 2019 年的 366 320 人^①,已初具规模且逐年递增,日益成为“一带一路”倡议不可或缺的重要元素,在我国与沿线国家实现互联互通和共建共享的过程中发挥着重要作用。然而,伟大的事业往往需要直面各种风险的挑战与威胁。由于跨越了民族国家的界限,各国的法律制度和社会政策奉行属地原则、自成一体,加之我国企业对“一带一路”沿线国家的投资主要分布在东南亚、西亚和北非等中高风险地区^[1],在沿线国家就业的我国海外劳工不可避免地面临着诸多风险,不仅给海外劳工及其雇主带来了巨大的困扰,而且不利于“一带一路”倡议的高质量发展,迫切需要引起关注与重视。

对于我国“一带一路”海外劳工面临的风险问题,已有部分学者进行探讨。从现有文献来看,学者们的研究主要集中在两个方面:一是我国“一带一路”海外劳工面临的主要风险。虽然在这一问题上学者们的观点存在一定分歧,但是许多学者指出我国“一带一路”海外劳工主要面临人身安全、劳务纠纷、工伤事故、非法雇佣以及恐怖袭击等严重风险^[2-5],也有学者注意到就业国民众的排华倾向和反华情绪正在成为新的严重风险^[6]。二是我国“一带一路”海外劳工主要风险的应对策略。对于这一问题,学者们主要从完善海外劳工权益保护法律法规^[7]、充分利用外交保护和领事保护等应急性保护措施^[8]以及构建海外劳工权益保护机制^[9]等方面提出解决策略,从而有效化解“一带一路”海外劳工面临的诸类风险。

显然,一些视角敏锐的学者较早关注了我国“一带一路”海外劳工面临的风险问题,并提出了

许多洞见。遗憾的是,虽然学者们的研究涉及我国“一带一路”海外劳工面临的多种风险,但是鲜有学者问津海外劳工遭遇的社会保障风险。事实上,作为“一带一路”倡议的积极参与者和重要建设者,我国海外劳工在沿线国家就业期间面临诸多社会保障风险,不仅使海外劳工和跨国企业遭受了巨大的经济损失,而且给我国社会保障基金的财务平衡带来了严峻挑战,还会给“一带一路”倡议的高质量发展埋下重大隐患。有鉴于此,本文将充分利用相关文献和数据资料,重点剖析我国“一带一路”海外劳工面临的主要社会保障风险、严重危害及其化解路径,以期在丰富学术界现有研究的基础上,对管控我国海外劳工的社会保障风险和推动“一带一路”倡议高质量发展有所裨益。

一、我国“一带一路”海外劳工面临的主要社会保障风险

从现代社会保障制度的基本原理与运行机制来看,海外劳工的社会保障只要同时满足两个基本条件,即社会保障可及和已经或者正在获得的社会保障权益具有便携性,那么就不会存在风险。反之,只要这两个条件中的任何一个出现不确定性,那么海外劳工的社会保障就会问题频出。然而,高度的流动性与不确定性是海外劳工的显著特征,加之各国的社会政策和相应法律自成一体,使得许多海外劳工的社会保障无法同时满足这些基本条件。因此,根据社会保障是否可及和社会保障权益是否便携两个维度,可以将我国“一带一路”海外劳工遭遇的主要社会保障风险概括为以下 3 种:社会保障双重缴费、社会保障待遇支付障碍和社会保障双重缺失(见图 1)。

(一) 社会保障双重缴费风险

在我国“一带一路”海外劳工群体中,有相当一部分是由我国跨国企业派遣至“一带一路”沿线国家完成公司业务或者中标项目的外派员工。随着“一带一路”倡议的不断推进,我国跨国企业派遣至沿线国家就业的劳动者日渐增多。对于大部

① 数据来源:由《中国统计年鉴》(2014—2020)整理计算所得。

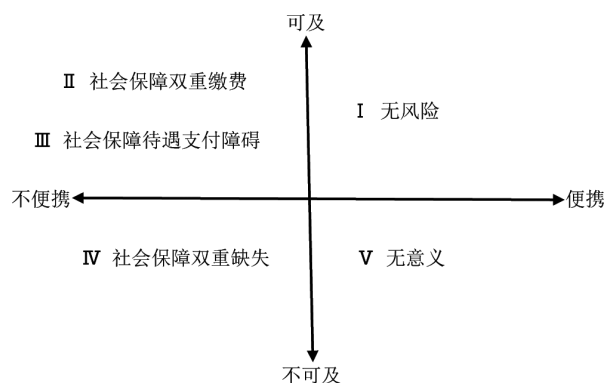


图1 我国“一带一路”海外劳工面临的3种社会保障风险

资料来源:笔者自制。

分外派员工来讲,外派期间往往在国内母公司保留着相应的岗位,必须依法缴纳养老保险和医疗保险等社会保险费用。同时,根据全球大多数国家的社会保障法律法规,外籍劳动者在本国境内谋生期间必须参加社会保障,依法按时足额缴纳社会保障税(费),而且有些国家甚至将缴纳社会保障税(费)与发放劳工签证相捆绑^[10]。与此相对应,在“一带一路”沿线国家中,马来西亚和埃及等许多国家的社会保障法律法规明确规定将外籍劳工纳入覆盖范围,外籍劳工必须按时足额缴纳社会保障税(费)。虽然部分国家社会保障制度的雇员缴费率不超过其工资总额的10%,但是也有一些国家的雇员缴费率高达其工资总额的20%以上,再加上雇主缴费的话,其缴费率高达雇员工资总额的30%甚至40%(见表1),实际缴费金额不可小觑。换言之,以外派员工为代表的部分我国“一带一路”海外劳工很可能会遭遇社会保障双重缴费风险,在沿线国家就业期间同时被两个国家纳入社会保障计划,被迫以同一份工资待遇为缴费基数,同时向母国和就业国的社会保障制度供款,给海外劳工及其雇主造成了巨大的缴费压力和经济损失。

(二) 社会保障待遇支付障碍风险

如前所述,依法将在本国领土范围内谋生的外籍劳动者强制纳入社会保障计划,是许多“一带一路”沿线国家的一贯做法。对于在“一带一路”沿线国家就业的我国海外劳工来讲,许多国家的社会保障制度是可及的,众多海外劳工被就业国

表1 明确规定社会保障制度覆盖外籍人员的部分沿线国家及其缴费率

(单位:%)

国家	雇员	雇主	合计	国家	雇员	雇主	合计
以色列	0.39	3.43	3.82	土耳其	10.0	15.0	25.0
格鲁吉亚	2.0	2.0	4.0	俄罗斯	0	25.1	25.1
缅甸	2.0	3.0	5.0	吉尔吉斯斯坦	10.0	15.25	25.25
印尼	3.0	6.24	9.24	阿萨拜疆	3.5	22.5	26.0
哈萨克斯坦	10.0	3.5	13.5	马来西亚	11.7	14.95	26.65
黎巴嫩	0	14.5	14.5	越南	9.0	18.5	27.5
文莱	8.5	8.5	17.0	捷克	6.5	25.28	31.78
尼泊尔	10.0	10.0	20.0	克罗地亚	20.0	17.2	37.2
也门	6.0	16.0	22.0	斯洛文尼亚	22.1	16.1	38.2
伊朗	5.0	17.0	22.0	埃及	14.0	26.0	40.0

注:这里的社会保障包括老年、残疾和遗属保险、疾病和生育保险、工伤保险、失业保险以及家庭津贴等5项福利项目。

资料来源:(1) SSA. Social Security Programs Throughout the World: Asia and the Pacific, 2018[R]. Washington: SSA Publication No. 13-11802, 2019; (2) SSA. Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2018[R]. Washington: SSA Publication No. 13-11801, 2019; (3) SSA. Social Security Programs Throughout the World: Africa, 2018[R]. Washington: SSA Publication No. 13-11803, 2019.

的社会保障制度所覆盖,必须依法合规缴纳社会保障税(费)。与之相伴,按照全球大多数国家社会保障法律法规的规定,参保者要想获得社会保障待遇的领取资格,一项关键指标是达到法定的最低参保年限。然而,不论是蓄意为之还是巧合使然,许多“一带一路”国家社会保障项目的法定最低参保年限要远远大于其发放给外籍劳工的工作签证的最长有效期限。以养老保险为例,老挝和白俄罗斯等沿线国家养老保险的法定最低缴费年限皆在5年以上,有些国家的法定最低缴费年限甚至长达25年,但是这些国家发放给外籍劳动者的工作签证的最长有效期限仅有1~5年(见表2),这就势必造成许多海外劳工即使多年依法合规缴纳社会保障税(费),在为就业国社会保障制度做出了巨大贡献的情况下,也难以在就业国获得相应的社会保障待遇领取资格。进而言之,我国“一带一路”海外劳工在就业国已经或者正在获得的社会保障权益很可能缺乏便携性,多年的社会保障缴费贡献付诸东流,无法转换为现实的社会保障权益,不可避免地遭遇社会保障待遇支付障碍风险,给他们造成了巨大的经济损失。

表 2 部分沿线国家工作签证的有效期限与养老保险的最低参保年限

(单位:年)

国家	工作签证名称	工作签证的最长有效期限	养老保险的最低参保年限
老挝	LA-B2 签证	4	15
印尼	工作准证	1	5
俄罗斯	劳务许可证	2	9
白俄罗斯	劳务许可证	2	16
立陶宛	工作许可证	2	15
乌兹别克斯坦	劳动许可证	1	男性 25, 女性 20
土库曼斯坦	劳动许可证	2	5
阿萨拜疆	个人工作准证	5	12

资料来源: (1) SSA. Social Security Programs Throughout the World: Asia and the Pacific, 2018 [R]. Washington: SSA Publication No. 13-11802, 2019; (2) SSA. Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2018 [R]. Washington: SSA Publication No. 13-11801, 2019; (3) 贵州省商务厅. 部分国家引进劳务和工作签证政策汇总 [EB/OL]. (2011-12-16) [2020-05-25]. http://swt.guizhou.gov.cn/xwzx/tzgg/201612/t20161229_63764600.html.

(三) 社会保障双重缺失风险

对于在“一带一路”沿线国家就业的我国海外劳工群体而言,除外派人员外,其余大多数海外劳工并未也不可能在母国保留职位或者劳动关系,其就业事项和劳动关系主要发生在就业国。纵观世界各国社会保障制度的发展历程不难发现,各国的社会保障制度往往建构在公民权和贡献的双重基础之上^[11]。一方面,各国政府在公民权的基础上为国民提供基本的社会保护和福利服务;另一方面,各国社会保障制度还建立在贡献尤其是合规缴费的基础之上,讲究权利与义务相对应,主要体现在先缴费后受益。我国社会保障制度也概莫能外,众多海外劳工在“一带一路”沿线国家就业期间的劳动关系主要发生在就业国,割裂了与国内社会保障制度的联系,无法向国内社会保障制度做出缴费贡献,也就难以被我国的社会保障制度所覆盖。同时,在“一带一路”沿线国家中,有部分国家如海湾合作委员会国家^②比较特殊,它们的社会保障制度只与公民资格挂钩,仅覆盖本国国民^[12],即使是在本国境内长期就业的外籍劳动者也被拒之门外。进而言之,对于在海湾合作委员会国家就业的我国“一带一路”海外劳工来讲,他们很可能会遭遇社会保障双重缺失风险,既不能被母国的社会保障制度所覆盖,也无法在就业

国享有基本的社会保障,处于没有任何社会保障的“真空”状态,难以抵御各种社会风险的侵袭。

由上述分析不难看出,在规模日益扩大的我国“一带一路”海外劳工群体中,包括外派劳工在内的大部分人主要遭遇的是社会保障双重缴费风险或者社会保障待遇支付障碍风险,只有主要分布在海湾合作委员会国家的少部分人面临的是社会保障双重缺失风险。这种差异化的社会保障风险不仅会给海外劳工、跨国企业和我国政府带来不同程度的危害,而且这些风险的有效化解离不开多点发力的治理策略。

二、我国“一带一路”海外劳工社会保障风险的主要危害

从微观到宏观的层面来看,“一带一路”海外劳工的社会保障风险主要涉及海外劳工、跨国企业和我国政府 3 个责任主体,其引发的危害也主要集中在这 3 个层面,不仅给海外劳工和跨国企业造成了重大损失,而且给我国政府带来了较大困扰。

(一) 对海外劳工的主要危害——社会保障权益严重受损

出于对美好生活的向往,一批又一批的我国劳动者奔赴“一带一路”沿线国家寻找就业机会,谋求更好的发展前景,为沿线国家的经济建设和社会发展做出了重要贡献。然而,我国海外劳工在“一带一路”沿线国家就业期间往往会遭遇前述多种社会保障风险,导致其社会保障权益严重受损。具而言之,主要体现在两个方面:一是给我国“一带一路”海外劳工带来了巨大的经济损失。无论是外派劳工遭遇的社会保障双重缴费风险,还是其他类型海外劳工面临的社会保障待遇支付障碍风险,都意味着他们向就业国社会保障制度做出了多年的缴费贡献,但是他们正在或者已经获得的社会保障权益缺乏便携性,可望而不可及,几乎无偿地贡献给了就业国的社会保障基金,给我国“一带一路”海外劳工尤其是职业生涯分散在两国乃至多国的海外劳工造成了巨大的经济损失。

② 海湾合作委员会国家主要包括:巴林、科威特、阿曼、卡塔尔、沙特阿拉伯和阿联酋。

二是严重影响我国“一带一路”海外劳工的生存与发展。在现代社会中,社会保障作为化解社会风险、保障国民基本生活和增进民众福祉的一项重要制度安排,关乎人们的生老病死等重大问题,享有全面的社会保障是个人和家庭实现生存与发展的重要保证。对于部分我国“一带一路”海外劳工而言,在沿线国家就业期间遭遇社会保障双重缺失风险,就意味着海外劳工在此期间乃至未来的养老、医疗和工伤等重大问题缺乏正式的制度安排、社会支持与物质保障,只能依靠自己和家庭独立承担,给海外劳工及其家属的生存与发展带来了严峻挑战。

(二)对跨国企业的主要危害——国际竞争力严重弱化

随着“一带一路”倡议的不断推进,愈来愈多的我国企业开始改变发展战略,从偏隅国内市场走向放眼世界,积极向国际市场进军,谋求在与全球同行的竞争与合作过程中不断增强自身的国际竞争力,以获得更多的利润和更大的发展空间。2013—2019年,我国在“一带一路”沿线国家的外直接投资流量与存量规模逐年扩大,从126.5亿美元和720.2亿美元快速增加至186.9亿美元和1794.7亿美元(见表3),分别增长了47.7%和149.2%。与之相伴,越来越多的我国劳动者被派遣至沿线国家就业。如前所述,外派劳工往往会遭遇社会保障双重缴费风险,被迫以一份薪酬待遇为基数缴纳双份社会保障税(费)。而且,对于许多劳动者而言,被雇主外派至异国他乡就业与其说是一份美差,不如说是一份苦差事,不仅要远涉重洋、阔别亲友和故土,而且还要面对诸多不可预知的风险与挑战,需要克服重重障碍,因此跨国企业起码要保证其税后收入不会有所缩减。为此,我国跨国企业既要在国内为“一带一路”外派员工缴纳社会保障费,也要为其在沿线国家的社会保障缴费埋单,这些海外社会保障成本往往高达雇员工资总额的20%以上(见表1),甚至有学者研究发现,在税收“金字塔”效应的作用下,部分跨国企业的海外社会保障缴费支出可能高达雇员工资总额的65%~70%^[13],这就必然会大幅度增加跨国企业的用工费用和投资成本,大为压缩跨

国企业的利润规模和发展空间,严重影响其在国际市场上的竞争与发展。

表3 2013—2019年我国在“一带一路”沿线的对外直接投资情况

(单位:亿美元/%)

年份	对外直接 投资流量	对外直接 投资存量	占我国对外直接 投资流量的比例	占我国对外直接 投资存量的比例
2013	126.5	720.2	11.7	11.7
2014	136.6	924.6	11.1	12.7
2015	189.4	1 156.8	14.8	11.5
2016	153.5	1 294.1	8.4	10.1
2017	201.8	1 544.0	16.2	10.4
2018	178.9	1 727.7	13.8	8.9
2019	186.9	1 794.7	13.7	8.2

资料来源:(1)商务部、国际统计局、国家外汇管理局.历年对外投资直接统计公报[EB/OL].(2020-09-16)[2021-06-25].<http://hzs.mofcom.gov.cn/article/date/201512/20151201223578.shtml>;
(2)UNCTAD. World Investment Report (2014-2020) [EB/OL]. (2020-06-16)[2021-06-25].<https://worldinvestmentreport.unctad.org/>.

(三)对我国政府的主要危害——社会保障基金财务不平衡

参照以往的国际经验,包括跨国劳动者在内的国际移民的回流率相对较高。20世纪上半期,巴尔干国家的海外移民回流率接近50%,部分国家的海外移民回流率甚至达到惊人的90%^[14]。换言之,许多海外劳工的最终归宿是回流母国。对于千百年来信奉安土重迁、落叶归根观念的中华民族来讲,我国海外劳工的回流率定然不低。在“一带一路”沿线国家就业期间,众多海外劳工割裂了与我国社会保障制度的联系,并未向我国社会保障制度缴费,给我国社会保障基金造成了较大的损失。然而,当这些“一带一路”海外劳工在就业期满或者达到退休年龄回流我国后,其遭遇的社会风险和和社会保障需求在很大程度上仍需我国社会保障制度来化解和满足。虽然我国“一带一路”海外劳工在境外就业期间,其社会保障需求主要发生在国外,我国社会保障制度的负担略有降低,但是这一负担量略有减少背后的代价异常高昂,因为暂时减少的负担量要远远小于未来递增的供给量。从人口生命周期的角度来说,社会保障制度的参保者在年轻时主要是贡献者,而在年老时主要是消耗者,其养老和医疗等社会保障需求随着年龄的增加而逐年递增,一般在退休后达到高峰期。在沿线国家就业期间,我国许多

海外劳工参加的是就业国社会保障制度,此时海外劳工的社会保障需求较小,他们往往成为了就业国社会保障基金的净贡献者。正如部分学者的研究所指出,海外劳工是就业国社会保障制度的净贡献者。譬如 Lee 等(2000)^[15]运用生命周期方法研究发现,一个合法海外劳工对美国税收和社会保障基金的净贡献价值约为 99 000 美元, Auerbach 等(1999)^[16]以及 Storesletten(2000)^[17]的研究也得出了类似的结论。反之,在达到退休年龄回流我国后,这些海外劳工复杂多样的社会保障需求将持续增加,而且需要我国社会保障制度来供给和满足(见图 2)。于是,我国社会保障负担量的暂时减少与社会保障供给量的未来递增之间就会出现明显的鸿沟,并且这一鸿沟随着海外劳工数量的与日俱增而不断加深,导致我国社会保障基金出现隐性损失,进而给我国社会保障基金的财务平衡带来严峻挑战。

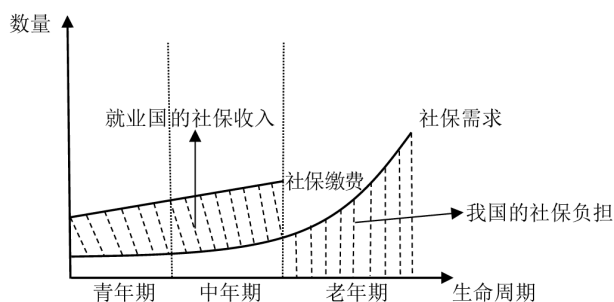


图2 我国海外劳工从青年期到老年期的
社会保障缴费与需求

资料来源:笔者自制。

三、我国“一带一路”海外劳工社会保障风险的化解路径

如前所述,我国“一带一路”海外劳工遭遇的三种社会保障风险引致了一系列负面效应,涉及主体较多、影响范围甚广。对于这些社会保障风险的化解,需要缜密谋划和统筹安排,可以考虑从我国政府、跨国企业和海外劳工3个层面出发,构建政府主导、跨国企业和海外劳工共同参与的“一带一路”海外劳工社会保障风险化解机制,以有效维护我国“一带一路”海外劳工的社会保障权益。

(一)基本思路:政府主导与多方参与

虽然现代社会保障制度经过百余年的发展已

经形成了比较成熟的制度规范和运行机制,但是世界各国社会保障制度主要考虑的仍然是本国国民的利益,即使许多国家的社会保障法律明确规定覆盖境内就业的外籍劳动者,也难以改变这一显而易见的事实。显然,我国“一带一路”海外劳工社会保障风险的产生主要是因为跨越了传统的民族国家疆域藩篱的情况下,母国和就业国的社会保障制度模式和法律法规存在一定的甚至是较大的矛盾与冲突,使得海外劳工在母国和就业国已经或者正在获得的社会保障权益无法有效衔接。要想有效化解我国“一带一路”海外劳工遭遇的社会保障风险,就必须有效协调我国与就业国的社会保障制度模式和法律法规,这毫无疑问只有在政府的主导下才能实现。同时,跨国企业和海外劳工作为社会保障风险的主要受害者和风险化解的重要受益者,它们也能在其中发挥不可或缺的重要作用。换言之,在“一带一路”海外劳工社会保障风险化解过程中应当构建政府主导与多方参与的风险化解机制,使我国政府、跨国企业和海外劳工各履其责、各展其长。

(二)主要措施:我国政府加强对“一带一路”海外劳工社会保障风险的治理

由于“一带一路”海外劳工的社会保障风险发生在两国乃至多国范围内,我国政府要想有效治理这些社会保障风险,那么积极寻求与当事国政府和国际组织进行合作是必由之路。同时,针对不同类型“一带一路”海外劳工遭遇的不同社会保障风险,有必要采取差异化的治理策略。

1. 大力开展社会保障国际合作

不论是从发达国家还是部分发展中国家(如菲律宾和印度)的实践经验来看,社会保障国际合作都是有效化解海外劳工社会保障风险的重要路径^[18-20]。海外劳工的母国和就业国在平等互利的前提下进行谈判或磋商,签订具有法律约束力的社会保障国际协定,在缔约国之间构建灵活高效的海外劳工社会保障权益协调机制,可以有效化解缔约国海外劳工遭遇的社会保障双重缴费风险和劳动保障待遇支付障碍风险。虽然当前我国政府与12个国家签署了社会保障双边协定,但是

这些缔约国中仅有塞尔维亚是“一带一路”沿线国家(见表4)。换言之,在“一带一路”倡议如火如荼地推进9年多后,我国政府仍未与大多数沿线国家开展社会保障国际合作,显然无法有效化解我国“一带一路”海外劳工遭遇的社会保障风险。故而,我国政府应当在平等且互惠的基础上与沿线国家大力开展社会保障国际合作。具体说来,可以从两个方面着手:一是开展社会保障双边合作。为了提高社会保障双边合作的效率,鉴于70%以上的我国“一带一路”海外劳工聚集在新加坡、越南、老挝和沙特等东南亚和西亚国家^③,我国政府在寻求与“一带一路”沿线国家进行社会保障双边谈判过程中应当着重瞄准东南亚和西亚国家,力争早日与它们签署社会保障双边协定,尽可能化解大多数“一带一路”海外劳工面临的社会保障风险。二是开展社会保障多边合作。我国政府可以借助上海合作组织、中国—东盟“10+1”对话会和中阿合作论坛等国际组织或者多边对话平台,积极寻求与东盟国家和中亚国家等进行社会保障多边谈判,通过缔结社会保障多边协定来构建灵活高效的社会保障多边合作机制,以有效维护“一带一路”海外劳工的社会保障权益。

表4 我国现有的12份社会保障双边协定

国家	缔结时间	是否 “一带一路” 沿线国家	国家	缔结时间	是否 “一带一路” 沿线国家
德国	2001-07-12	否	荷兰	2016-09-12	否
韩国	2012-10-29	否	法国	2016-10-31	否
丹麦	2013-12-09	否	西班牙	2017-05-19	否
芬兰	2014-09-22	否	卢森堡	2017-11-27	否
加拿大	2015-04-02	否	日本	2018-05-09	否
瑞士	2015-09-30	否	塞尔维亚	2018-06-09	是

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

2. 尽快建立自愿性社会保险计划

从本质上讲,社会保障国际合作是缔约国政府之间通过双边或者多边合作来化解海外劳工的社会保障风险^[21],其中一个重要的潜在条件是海外劳工在就业国能够获得社会保障。换言之,虽然社会保障国际合作对于化解海外劳工遭遇的社会保障双重缴费风险和劳动保障待遇支付障碍风

险具有立竿见影之效,但是对于社会保障双重缺失风险则鞭长莫及。要想有效化解这一社会保障风险,当事国政府必须转变思路、另辟蹊径,从寻求就业国共同担责到采取单方面措施。为此,我国政府可以通过建立自愿性社会保险计划来化解部分海外劳工遭遇的社会保障双重缺失风险,这对于在海湾合作委员会国家就业的我国“一带一路”海外劳工尤为有效。概要而言,我国政府可以通过修订《社会保险法》,增加自愿性社会保险条款,将社会保险制度的覆盖人群由国内劳动者拓展至跨国劳动者,让海外劳工在跨国就业期间可以自愿选择是否继续参保国内社会保险制度,从而使无法加入就业国社会保障计划的海外劳工获得一定的社会保护。事实上,包括菲律宾和孟加拉在内的一些劳务输出大国都为海外劳工设立了自愿性保险计划^[22-23],最大限度地化解了海外劳工遭遇的社会保障风险。

3. 积极参与海外劳工的全球治理

海外劳工的社会保障风险是一个全球性难题,这一问题的有效治理离不开各国政府和国际组织的通力协作。自20世纪初以来,国际社会开始积极关注并努力维护海外劳工的社会保障权益^[24]。联合国、国际劳工组织和国际社会保障协会等国际组织高度重视海外劳工及其家属的社会保障问题,它们不仅督促各成员国政府关注和重视海外劳工及其家属的社会保障权益损害问题,而且先后推出了《维护移民的年金权利公约》和《社会保障最低标准公约》等一系列国际公约来缓解这一问题。自20世纪90年代以来,关于海外劳工全球治理的政治对话逐步兴起,如移民与发展全球论坛、国际移民和发展问题高级别对话会议等,并取得了一定的进展。为了有效化解我国“一带一路”海外劳工面临的社会保障风险,我国政府应当积极参与海外劳工的全球治理,不仅应在统筹考虑基本国情的前提下批准更多海外劳工社会保护方面的国际公约,增强我国政府与其他国家进行社会保障双边谈判的底气,而且要积极参与

③ 数据来源:由《中国统计年鉴》(2014—2020)整理计算所得。

重要国际组织以海外劳工全球治理为主题发起的政治对话,充分利用国际法律规则和多边协商机制保护我国“一带一路”海外劳工的社会保障权益,并争取一定的国际话语权。

(三) 配套措施:充分发挥跨国企业和海外劳工的作用

如何有效化解“一带一路”海外劳工遭遇的社会保障风险,与跨国企业和海外劳工的经济利益与发展前景高度相关。跨国企业和海外劳工作为这一事项的重要责任主体,既不能一味被动地等着政府解决,也不能完全依赖政府保护,而应当主动谋发展,充分发挥自身的积极性、主动性和创造性。

1. 跨国企业应协助“一带一路”海外劳工化解社会保障风险

在化解我国“一带一路”海外劳工社会保障风险方面,跨国企业作为海外劳工的雇主和社会保障风险的主要受害者之一,亦能发挥不可或缺的作用。具体说来:一是协助“一带一路”海外劳工维护社会保障权益。虽然跨国企业千方百计拓展海外业务的主要目的在于获取尽可能多的利润,但是海外劳工的社会保障风险问题也不容忽视,而且维护海外劳工的社会保障权益有助于降低其海外投资成本。因此,我国跨国企业应当逐步改变重利润而轻劳工权益保护的现状,努力为“一带一路”海外劳工维护社会保障权益提供帮助,例如协助海外劳工办理社会保险费用互免证明,使其顺利享有我国现有社会保障双边协定带来的红利。二是加强“一带一路”海外劳工输出前的教育培训。众所周知,劳动者在正式上岗之前需要经过一段时间的岗前教育或者技能培训,这对于跨国就业的海外劳工而言尤为重要。我国跨国企业应高度重视“一带一路”海外劳工输出前的教育培训,不仅要开展工作职责和工作内容等基本内容方面的教育,而且要加强就业国社会保障法律、社会保障权益损害情形以及应对方式等权益保护方面的培训,让他们掌握一些基本的法律知识和自我保护措施,使其在遭遇社会保障权益损害情况时能够从容应对。

2. “一带一路”海外劳工应充分发挥主观能动性

纵观国内外各种社会风险的防控历程不难发现,任何一项社会风险的有效化解都离不开目标群体发挥主观能动性^[25]。作为社会保障风险的主要受害者和风险化解的主要受益者,我国“一带一路”海外劳工无疑可以在社会保障风险化解过程中发挥重要作用。具体说来:一是充分利用我国现有的社会保障双边协定。虽然社会保障国际协定是有效化解海外劳工社会保障风险的重要工具,但是其发挥作用的重要前提是海外劳工主动知悉并充分利用它。换言之,“一带一路”海外劳工应当时刻关注我国政府的社会保障国际合作政策,充分利用各种社会保障国际协定化解其社会保障风险。二是增强自身的社会保障法律知识。我国“一带一路”海外劳工应充分利用岗前培训等机会了解东道国的劳动与社会保障法律,熟悉自己在海外就业期间主要享有哪些社会保障权益,主要有哪些因素或者情况引致社会保障风险,如何有效规避和灵活应对这些社会保障风险。三是提高自身的权益保护意识。当社会保障风险发生时,我国“一带一路”海外劳工应当在第一时间向当地工会组织或者政府部门抑或是我国驻外使领馆寻求帮助,变被动忍受为主动回击,充分利用各种合法手段维护自身合法权益,从而有效地化解各类社会保障风险。

参考文献:

- [1] 邸玉娜,由林青. 中国对一带一路国家的投资动因、距离因素与区位选择[J]. 中国软科学,2018(2):168-176.
- [2] 章雅荻. “一带一路”倡议与中国海外劳工保护[J]. 国际展望,2016(3):90-106.
- [3] 花勇. “一带一路”建设中海外劳工权益的法律保护[J]. 江淮论坛,2016(4):114-119.
- [4] 李刚. “一带一路”建设中跨国工伤保险问题的国际私法解决方法[J]. 陕西师范大学学报(哲学社会科学版),2019(2):82-91.
- [5] 韩喜平,张嘉昕. “一带一路”沿线国家劳动关系协调分类研究[J]. 管理世界,2019(4):70-76.
- [6] 潘玥. “一带一路”背景下印尼的中国劳工问题[J]. 东南亚研究,2017(3):123-137.
- [7] 李文沛. “一带一路”战略下我国境外劳动者权益保护

- 中的政府作用研究[J]. 行政法学研究, 2017(4):109-117.
- [8]李先波,李娜. “一带一路”倡议下境外务工人员权利之保护[J]. 湖南师范大学社会科学学报, 2017(5):91-98.
- [9]王辉. 我国海外劳工权益立法保护与国际协调机制研究[J]. 江苏社会科学, 2016(3):156-164.
- [10]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.
- [11]谢勇才. 中国社会保障国际合作研究[M]. 北京:社会科学文献出版社, 2018:2.
- [12] SABATES W 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.
- [13]CHILDERS J. Touching the third rail: an analysis of social security and the recently revealed U. S. -Mexico Social Security Totalization Agreement [J]. Penn state international law review, 2007, 26(1):227-250.
- [14]ALEXANDER S, GERMENJI E, MARKOVA E. Balkan migration: an assessment of past trends and policies and the way ahead[R]. Washington: World Bank, 2004:1-71.
- [15]LEE R, MILLER T. Immigration, social security, and broader fiscal impacts[J]. American economic review, 2000, 90(2):350-354.
- [16]AUERBACH A, OREOPOULOS P. Analyzing the fiscal impact of U. S. immigration[J]. American economic review, 1999, 89(2):176-180.
- [17] STORESLETTEN K. Sustaining fiscal policy through immigration[J]. Journal of political economy, 2000, 108(2): 1-25.
- [18] ILO. Coordination of social security systems in the European Union[R]. Budapest: ILO DWT and Country Office for Central and Eastern Europe, 2010:1-41.
- [19]ILO. Strengthening social protection for ASEAN migrant workers through Social Security Agreements [R]. Bangkok: International Labour Office, 2008:1-120.
- [20]谢勇才,丁建定. 印度海外劳工社会保障权益国际协调的实践与启示[J]. 中国人口科学, 2018(1):107-119.
- [21]谢勇才. 中国社会保障国际合作:何以可能? 何以可为? [J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2018(5): 107-114.
- [22] SABATES W R, WAITE M. Migration and social protection: a concept paper[J]. Development research centre on migration, globalization and poverty, university of sussex working paper T2, 2003:1-62.
- [23] RUIZ N G. Managing migration: lessons from the Philippines[R]. Washington: World Bank, 2008:1-5.
- [24] FORNALÉ E. Global-regional interaction to extend access to social protection for migrant workers: insights from ASEAN and MERCOSUR [J]. International social security review, 2017, 70(3):31-52.
- [25]谢勇才,王茂福. 我国社会保障双边合作的主要困境及对策研究[J]. 中国软科学, 2018(7):49-62.

(本文责编:王延芳)