

印度海外劳工社会保障权益 国际协调的实践与启示*

谢勇才 丁建定

【摘要】随着劳动力的跨国流动日趋常态化,海外劳工社会保障权益保护问题日益凸显。文章重点介绍了印度在海外劳工社会保障权益国际协调领域的主要实践和成功经验。印度政府通过利用庞大的国内消费市场和巨大的投资空间作为利益杠杆,修订社会保障法律将外籍劳动者强制纳入本国社会保障制度等措施,成功地与许多发达国家和地区缔结了社会保障双边协定,不仅有效维护了众多海外劳工的社会保障权益,而且增强了跨国企业的国际竞争力,也拓展了劳动者的境外就业空间。中国与印度同为全球重要的劳务输出国,印度推动海外劳工社会保障权益国际协调的实践经验值得中国研究与借鉴。

【关键词】海外劳工 社会保障权益 国际协调 社会保障双边协定 印度

【作者】谢勇才 华中科技大学社会学院,讲师;丁建定 华中科技大学社会学院院长、教授。

一、问题的提出

改革开放以来,随着中国加入世界贸易组织和“走出去”战略的不断推进,尤其是“一带一路”倡议的深入实施,中国劳动者跨国就业的规模迅速扩大。根据商务部的统计数据,截至2016年年底中国在外各类劳务人员96.9万人,累计派出各类劳务人员851.4万人,与1990年的5.8万人和40.0万人相比,分别剧增了1571%和2029%,他们分布在全球180多个国家和地区(黄晓勇,2009;文月,2017)。由于逾越了民族国家的界限,中国海外劳工的社会保障面临着诸多困境,如社会保障双重覆盖与双重缴费、社会保障待遇支付存在障碍等,而且随着劳务输出规模的日益扩大,这些问题愈加凸显。

针对这些问题,国际上通行的做法是开展海外劳工社会保障权益国际协调(Hirose等,2011),海外劳工的原籍国和东道国进行谈判,签署社会保障国际协定,构建双方社

* 本文为教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“中国社会保障制度整合与体系完善研究”(编号:13JZD019)的阶段性成果。

会保障制度的衔接机制,以维护海外劳工的社会保障权益。对于海外劳工社会保障权益国际协调问题,中国学术界于20世纪90年代初开始关注。早期研究者主要探讨海外劳工社会保障权益国际协调的内涵、发展历程和主要路径等基本问题(郭士征,1994;种及灵,2000)。随后,学者们重点关注了欧盟的情况。有学者指出,为了消除社会保障对劳动者跨国流动造成的羁绊,实现劳动力自由流动(关信平、黄晓燕,1999),欧盟采取了海外劳工社会保障权益国际协调的方式(李靖堃,2012),通过制定社会保障协调法令和实施“开放性协调”政策(刘世元,2006;郭喜、白维军,2013),不仅实现了跨国劳动者的自由流动,而且有效维护了其社会保障权益。此外,也有学者认为,欧盟解决跨国劳动者社会保障问题的经验,可以为解决中国流动人口的养老和医疗问题提供参考(董克用、王丹,2008;秦立建、王学文,2015)。

上述文献主要关注欧盟的情况,鲜有研究发展中国家的海外劳工社会保障权益国际协调问题。事实上,作为全球最大的发展中国家之一,为了维护海外劳工的社会保障权益,印度政府自21世纪以来大力推动海外劳工社会保障权益国际协调,积极寻求与海外劳工的主要目的地国进行谈判,先后与许多发达国家和地区缔结了社会保障双边协定(Tiwari等,2017),取得了巨大的成就。中国和印度同为全球最大的两个发展中国家,国内劳动力的就业需求量远远超过就业市场的容纳能力,都面临相对严重的结构性失业问题,并不约而同地成为全球重要的劳务输出国,在海外劳工就业与社会保障权益保护等方面具有较多的共同点。印度在海外劳工社会保障权益国际协调进程中面临的问题,很可能是中国正在或将要面临的情况。鉴于此,本文通过介绍印度海外劳工社会保障权益国际协调的主要实践和有益经验,以期对完善中国海外劳工社会保障权益国际协调有所裨益。

二、印度推动海外劳工社会保障权益国际协调的主要原因

作为全球最大的劳务输出国之一,印度政府大力推动海外劳工社会保障权益国际协调具有深刻的背景。具体说来,主要包括海外劳工的社会保障权益受损严重、跨国企业的国际竞争力遭到削弱,以及海外劳工社会保障权益国际协调在全球发展良好3个方面。

(一) 海外劳工的社会保障权益受损严重

2011年印度人口普查数据显示,全国人口总量为12.1亿,其中7.8亿为15~64岁的劳动适龄人口,占总人口的比例高达64.5%(李涌平、江维,2013),是全球劳动力资源最丰富的国家之一。印度作为人口快速增长的全球第二人口大国,由于劳动力就业需求量远远超过国内产业的容纳能力,使印度政府始终将劳务输出作为缓解就业压力和促进经济发展的重要措施。早在英国殖民统治时期,印度就开始输出劳工,1947年独立建国后,印度输出的劳工数量不断增多,1993~2004年印度每年平均输出40万左右的海外劳工(见表1),目前印度的海外劳工总数在500万人以上(Pradhan,2010),主要分布在

发达国家、波斯湾国家和东南亚国家。这些海外劳工不仅有效缓解了东道国的劳动力短缺问题,而且在一定程度上缓解了印度严峻的就业形势,还为其带来了可观的外汇收入。

表 1 1993~2004 年印度各邦的海外劳工数量及全国海外劳工总量 人

年份	安德拉邦	卡纳塔克邦	喀拉拉邦	马哈拉施特拉邦	旁遮普邦	拉贾斯坦邦	泰米尔纳德邦	其他邦	总计
1993	35378	34380	155208	35248	14212	25243	70313	68156	438338
1994	34508	32266	154407	32178	12445	27418	70325	61638	425385
1995	30284	33496	165629	26312	11852	28374	65737	53650	415334
1996	29995	33761	167325	25214	11751	18221	64991	62956	414214
1997	38278	40396	156102	25146	12414	28242	63672	52174	416224
1998	30599	11535	91720	24657	26876	19824	69793	80160	355164
1999	18983	5287	60445	9871	15167	9809	47402	32588	199552
2000	29999	10927	69630	13346	10025	10170	63878	35207	243182
2001	37331	10095	61548	22713	12422	14993	61649	57913	278664
2002	38417	14061	81950	25477	19638	23254	79165	85701	367663
2003	65971	22641	92044	29350	24963	37693	89464	104330	466456
2004	72580	19237	63512	28670	25302	35108	108964	121587	474960

资料来源:Azeez A, Begum M. (2009), Gulf Migration, Remittances and Economic Impact. *Journal of Social Sciences*. 20(1):55-60。

然而,由于超越了国界,海外劳工的社会保障往往面临诸多困境。具体说来,主要体现在两个方面:一是社会保障双重覆盖与双重缴费问题。按照印度法律的规定,企业外派的员工必须参加本国的社会保障制度,缴纳雇员公积金计划和各邦职工保险计划费用,金额约为工资总额的 13.75%(周弘,2011)。同时,将外籍劳工强制纳入本国社会保障计划,向他们征收社会保障税,让其享有相应的公共服务,是全球许多国家的普遍做法。于是,在数以百万计的印度海外劳工中,有一部分人要同时向母国和东道国社会保障制度缴费,给他们造成了巨大的缴费压力。比如,被印度雇主派遣到法国的员工,不仅要向印度缴纳社会保障费,还要向法国缴纳金额约为工资总额 22.5%的社会保障税(Mukherjee 等,2012)。二是社会保障待遇支付障碍问题。一部分印度海外劳工曾向东道国社会保障制度缴费多年,但由于劳工就业签证的有效期限少于东道国社会保障制度的最低缴费年限,导致其缴费往往有去无回。例如,在美国就业的许多印度软件工程师持有的是 H1B 签证,这个签证的有效期限是 6 年,但美国法律规定,要获得养老金领取资格,至少要缴费 10 年^①。同时,还有一部分印度海外劳工先后在多个国家就业和参保,但他们在某国或多国的参保时间少于对象国社会保障制度的最低缴费年限,导致其只能获得某国或者无法获得任何一国的社会保障待遇。这两种困境使印度海外劳工的社

^① Social Security for Indians in the US. *The Economic Times*. 2006-12-05.

会保障权益严重受损,如印度海外劳工每年向美国政府贡献 20 亿~30 亿美元的社会保险费用^①,但基本上有去无回,引起了印度政府的高度关注和强烈不满。

(二) 跨国企业的国际竞争力遭到削弱

自从 1957 年在国外开办合营企业开始(方慧等,2009),印度企业“走出去”已有 60 年的历史。然而,在 20 世纪 90 年代中期以前,由于经济发展缓慢和政策限制较多等原因,使印度企业对外直接投资的流量和存量一直非常有限。20 世纪 90 年代初以来,印度实行了以市场化、私有化、自由化和全球化为导向的经济改革,经济开始快速增长,与此相适应,印度企业对外直接投资的流量和存量分别由 1995 年的 1.19 亿美元和 2.64 亿美元快速增加到 2016 年的 51.20 亿美元和 1 441.34 亿美元(见表 2),短短 20 年间分别剧增了 42 倍和 545 倍。根据印度财政部的数据,印度企业对外投资的最大目的地是美国,其后是英、法等欧洲国家(蓝庆新、张雅凌,2009),行业主要集中在制造业、信息服务业和金融服务业等。随着印度企业在全球范围内“攻城略地”,再加上印度政府积极倡导跨国企业优先雇佣本国劳动力,使印度劳动者源源不断地被派遣到全球各地就业。

由于外派员工背井离乡,需要克服诸多障碍,雇主至少应当保证他们的税后收入不会有所减少。于是,跨国企业不但要适当提高外派员工的工资待遇,还要承担他们在海外的社会保障缴费,这必然会增加跨国企业的经营成本,削弱其国际竞争力。例如,当印度企业将员工派到美国时,不仅要向印度社会保障制度缴费,还必须向美国缴纳老年、残障和遗属保险费及老年和残障医疗保险费。在 2006 年印度—美国首席执行官论坛上,印度方面估计每年至少为此付出 5 亿美元(Avato 等,2009),给印度企业带来了沉重的缴费负担,严重削弱了其国际竞争力。

表 2 1995~2016 年印度对外直接投资的
流量与存量比较

年份	流量	存量	年份	流量	存量
1995	1.19	2.64	2008	211.47	617.65
2000	5.09	18.59	2009	160.31	772.07
2001	13.97	26.15	2010	159.33	969.01
2002	11.07	40.06	2011	124.56	1112.57
2003	9.13	50.54	2012	84.86	1181.67
2004	22.22	65.92	2013	16.79	1198.38
2005	29.78	95.69	2014	117.83	1295.78
2006	96.76	129.64	2015	75.01	1389.67
2007	136.49	294.12	2016	51.20	1441.34

资料来源:United Nations Conference on Trade and Development. World Investment Report(1996~2017). <http://unctad.org/en/pages/home.aspx>.

亿美元(Avato 等,2009),给印度企业带来了沉重的缴费负担,严重削弱了其国际竞争力。

(三) 海外劳工社会保障权益
国际协调在全球发展良好

作为劳动者跨国就业的重要配套机制,海外劳工社会保障权益国际协调在 20 世纪初应运而生后获得了长足发展(Watson, 1980),即使是两次世界大战也无法阻挡欧洲国家签署社会保障双

① Vikas Vasal. Time for Indo-US Social Security Pact. *Financial Express*. 2015-02-24.

边协定,轴心国之间和同盟国之间签署了大量的社会保障双边协定(Yoffee, 1973),有效地保护了缔约国海外劳工的社会保障权益。“二战”后,欧盟通过制定社会保障协调法令和实施“开放性协调”政策,使大多数欧盟海外劳工获得了便携性的社会保障权益。随后,海外劳工社会保障权益国际协调开始扩展到大洋洲和北美洲,澳大利亚、加拿大和美国等国通过签署社会保障双边协定等措施,有效地维护了大多数海外劳工的社会保障权益。从 20 世纪 70 年代开始,海外劳工社会保障权益国际协调开始延伸至拉美和北非。一些中低收入国家(如摩洛哥、阿尔及利亚和土耳其)通过签署社会保障双边协定等措施,分别使多达 89%、87% 和 68% 的海外劳工从中受益(Sabates-Wheeler 等, 2010)。换言之,海外劳工社会保障权益国际协调在全球发展良好,已成为各国维护海外劳工社会保障权益的有效途径,得到越来越多的国家认可(见表 3)。

表 3 全球各洲社会保障双边协定的数量

地 区	双边协定数量(份)	比例(%)
欧 洲	2561	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
合 计	3656	100.00

注:由于社会保障双边协定有两个缔约国,每项协定要被计算两次。

资料来源:Holzmann R., Koettl J., Chernetsky T. (2005), Portability Regimes of Pension and Health Care Benefits for International Migrants: An Analysis of Issues and Good Practices. Geneva, Switzerland: Global Commission on International Migration.

三、印度海外劳工社会保障权益国际协调的主要实践

印度一直期望成为世界一流大国。早在印度独立前夕的 1945 年,国大党领袖尼赫鲁在《印度的发现》中明确提出:“印度不能在世界上扮演二等角色,要么成为有声有色的大国,要么销声匿迹”^①。1947 年实现独立后,英·甘地和拉·甘地等印度历届政治精英继承和发展了尼赫鲁的理想,将大国战略作为印度的立国战略和核心诉求,谋求成为全球一流大国。2003 年年底,印度副总理阿德瓦尼在一次会议上直言:“21 世纪将属于印度,我们的短期目标是成为发达国家,长期目标是与美国平分秋色”^②。为了实现大国战略,印度政府必须充分利用各种优势资源。作为全球第二人口大国,丰富的人力资源是印度谋求大国地位的重要战略资源。印度独立后,在信息技术、工程、卫生、金融和管理等领域逐步建立起享誉全球的教育与培养体系,具有充足的人才储备。此外,20 世纪 60 年代中后期以来,发达国家由于人口老龄化导致的劳动力短缺问题日趋严重,再加上在石油美元的刺激下波斯湾国家大兴土木(Abraham, 2012),迫切需要引入大量的劳动力。印度政府充分抓住这个有利契机,向发达国家和波斯湾国家输出大量劳动力,并逐

① 贾瓦哈拉尔·尼赫鲁:《印度的发现》,齐文译,世界知识出版社,1956 年。
② 吴永年等:《21 世纪印度外交新论》,上海译文出版社,2004 年。

步将劳务输出作为国民经济与社会发展的重要战略。

随着劳务输出规模的不断扩大,印度海外劳工遭遇的社会保障权益损害事件逐步增多,突出表现在社会保障双重覆盖与双重缴费和社会保障待遇支付障碍两个方面。世纪之交,为了应对这些问题,印度政府开始启动海外劳工社会保障权益国际协调进程,并于2004年5月成立“印度侨民事务部”,同年12月重新执政的国大党政府将其更名为“海外印度人事务部”,开始重点推动海外劳工社会保障权益国际协调工作。2006年6月26日,经过多轮谈判后,印度政府终于取得了重大突破,与比利时签署了该国历史上第一份社会保障双边协定,并于2009年9月1日开始生效^①。随后,为了解决在法国就业的285 000名海外劳工的社会保障问题,印度政府于2007年开始寻求与法国政府开展社会保障双边谈判^②。为了促成谈判,印度政府充分利用11亿人口的庞大国内消费市场和高达数千亿美元的民用核能市场,作为与法国进行谈判的筹码,以期推动社会保障双边协定的顺利签署。当时,在印度诸多对外贸易伙伴国中,法国排在第十五位,只占1.8%的市场份额,法国总统萨科齐对此非常不满,提出到2012年两国的双边贸易额必须翻一番,争取达到120亿欧元,并强调这是“最低限度”的目标(王宇洁,2008)。于是,在印度充分利用利益杠杆和法国迫切希望开拓印度市场的双重作用下,印度和法国的社会保障双边谈判进程得以加快,两国于2008年9月印度总理辛格访问法国期间正式缔结了社会保障双边协定,并于2011年7月1日起生效。2007年11月,印度政府开始寻求与美国政府进行谈判,以便尽快签署社会保障双边协定,但美国政府拒绝谈判,理由是印度没有相匹配的社会保障法律来支撑谈判。

为了增强与发达国家进行社会保障双边谈判的底气,印度政府开始修订和完善社会保障法律。2008年,印度政府对雇员公积金计划的主要法律《雇员公积金和综合福利法》进行了修订,扩大了制度的人员覆盖范围,将在印度就业的外籍劳动者无条件纳入其中,自2008年11月1日起生效(Spiegel,2010)。之前,外籍劳工可以自由选择是否加入印度社会保障制度。但在这次社会保障法律修订后,不管外籍劳工愿意与否,他们都将雇员公积金计划所覆盖,必须缴纳雇员公积金计划费用(见表4),只有缔约国的劳动者才能享有社会保险费用豁免。不过,当外籍劳工结束在印度的业务准备回国时,可以向印度政府申请退回已缴纳的社会保险费用。不久之后,为了减少社会保障基金的外流,印度政府实施了更为严格的社会保障政策,规定对于来自非缔约国的劳动者,只有当他们年满58周岁时,才能申请退回雇员公积金计划的缴费,也只有当他们在印度就业和缴费10年以上才能获得养老金领取资格^③。印度政府希望以此来增强在社会保障

① India, Belgium Conclude Agreement on Social Security. *Hindustan Times*, 2006-06-26.

② Liz Mathew. India to Sign Bilateral Social Security Pact with France. *Silicon India News*, 2008-09-19.

③ Vikas Vasal. Time for Indo-US Social Security Pact. *Financial Express*, 2015-02-24.

双边谈判中的底气,改变与发达国家进行谈判时的被动地位。

印度将外籍劳动者强制纳入本国社会保障制度的做法,在很大程度上改变了发达国家在社会保障双边谈判时漫不经心的态度,有效减少了谈判的障碍,使印度顺利地与一些发达国家和地区签署了社会保障双边协定。此前,印度仅与比利时、法国和德国3个国家签署了社会保障双边协定。然而,自从2008年将外籍劳工强制纳入本国社会保障制度之后,2009~2014年印度先后与16个国家和地区签署了社会保障双边协定。截至2017年1月1日,印度与19个国家和地区签署了社会保障双边协定(见表5)。

从缔约国来看,与印度签署社会保障双边协定的均是发达国家,尽管欧洲国家居多,但这些国家和地区囊括了全球具有发达国家分布的所有大洲——欧洲、北美洲、大洋洲和亚洲。不过,印度并未与波斯湾国家签署社会保障双边协定,主要是由于波斯湾国家明确将外籍公民排除在本国社会保障制度覆盖范围之外(Holzmann等,2005)。从覆盖项目看,主要是养老、遗属和残障保险

表4 印度雇员公积金计划的现行费率 %

	缴费账户			管理账户		合计
	公积金	养老金	保险储蓄	公积金	保险储蓄	
雇主	3.67	8.33	0.50	0.85	0.01	13.36
雇员	12.00	0.00	0.00	0.00	0.00	12.00
中央政府	0.00	1.16	0.00	0.00	0.00	1.16
合计	15.67	9.49	0.50	1.10	0.01	26.52

资料来源:Employees' Provident Fund Organization. Annual Reports 2015-2016. http://search.epfoservices.org:81/Annual_Reports/AR_2015-16.pdf。

表5 印度已签署的社会保障双边协定(截至2017年1月1日)

国家(地区)	签署时间	生效时间	覆盖的社会保障项目
比利时	2006.06.26	2009.09.01	养老、遗属、残障
法国	2008.09.30	2011.07.01	养老、遗属、残障
德国 I	2008.10.08	2009.10.01	养老、遗属、残障
卢森堡	2009.09.30	2011.06.01	养老、遗属、残障
荷兰	2009.10.22	2011.12.01	养老、遗属、残障
瑞士	2009.09.03	2011.01.29	养老、遗属、残障、医疗
丹麦	2010.02.07	2011.05.01	养老、遗属、残障
韩国	2011.10.19	2011.11.01	养老、遗属、残障
捷克	2010.06.08	2014.09.01	养老、遗属、残障
匈牙利	2010.02.04	2013.04.01	养老、遗属、残障
挪威	2010.10.08	2015.01.01	养老、遗属、残障、医疗
德国 II	2011.10.12	2017.05.01	养老、遗属、残障
芬兰	2012.06.06	2014.08.01	养老、遗属、残障
加拿大	2012.11.06	2015.08.01	养老、遗属、残障
日本	2012.11.16	2016.10.01	养老、遗属、残障
瑞典	2012.11.26	2014.08.01	养老、遗属、残障
奥地利	2013.02.04	2015.07.01	养老、遗属、残障
葡萄牙	2013.03.04	2017.05.08	养老、遗属、残障
魁北克	2013.11.26	尚未生效	养老、遗属、残障
澳大利亚	2014.11.18	2016.01.01	养老、遗属、残障

注:德国 I 指 2008 年印度与德国签署的主要针对外派人员的社会保险双边协定;德国 II 指 2011 年印度与德国签署的综合社会保障双边协定。

资料来源:Ministry of External Affairs(India). Social Security Agreements. http://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/26465/Social_Security_Agreements。

3项,只有与瑞士和挪威的协定涉及医疗保险,主要是因为养老、遗属和残障保险属于长期缴费型项目,体现了权益与义务相统一原则,并且可携带性较强,便于进行协调,而各国的医疗成本和医疗质量存在较大差异,使医疗保险协调起来异常复杂,因此社会保障双边协定往往将其排除在外。

虽然近年来印度与诸多发达国家签署了社会保障双边协定,取得了可喜的成就,但印度尚未与海外劳工分布数量最多的美国和英国签署社会保障双边协定。尽管2007年以来印度政府积极寻求与美国政府和英国政府进行谈判,但美、英两国政府并不积极,也不情愿,谈判过程曲折而漫长,且收效甚微,英国政府甚至在2011年年初终止了谈判,主要是因为印度与美国和英国往来的劳工数量相差悬殊,社会保障双边协定的签署对印度有利,对美国和英国非常不利。比如,印度有上百万海外劳工在美国就业,仅持有短期工作签证的海外劳工每年要向美国缴纳10亿美元的社会保障税,而在印度就业的美国海外劳工数量有限,每年只向印度缴纳1.5亿美元的社会保障税^①,两者之间差距甚大。美、英两国政府一致认为,倘若与印度签署了社会保障双边协定,其社会保障基金将受损严重。故而,印度与美国和英国签署社会保障双边协定必将举步维艰。

四、印度海外劳工社会保障权益国际协调的重要意义

经过10余年的不懈努力,印度与诸多发达国家或地区签署了社会保障双边协定,在海外劳工社会保障权益国际协调领域取得了较大的成就,这无论是对印度海外劳工、跨国企业还是印度经济发展,都具有重要意义。

(一) 维护了许多海外劳工的社会保障权益

印度通过与其他国家签署社会保障双边协定,在很大程度上可以缓解在缔约国就业的印度劳动者可能遭遇的社会保障双重缴费或待遇支付障碍问题(见表6)。从印度现有的社会保障双边协定可以发现,协定的主要内容基本一致,生效后将使印度海外劳工获得以下社会保障待遇:(1)平等对待,在缔约国就业的印度劳动者与缔约国劳动者享有同等的社会保障待遇,缔约国不能厚此薄彼。(2)福利可输出,当海外劳工的参保年限满足了缔约国社会保障最低缴费年限,在达到法定退休年龄后,无论他是居住在缔约国还是印度抑或是与缔约国签署了社会保障协定的其他国家,都能获得社会保障待遇。(3)社会保险费用互免,对于派遣时间不超过5年的海外劳工,只需继续参加印度的社会保障制度,当派遣时间超过5年时,只需参加缔约国的社会保障制度,即使是印度企业将劳动者从第三国派遣至缔约国时,也能享有上述待遇。(4)参保时间累计计算,当海外劳工的参保时间低于某国社会保障制度的最低缴费年限时,可以将他在其

^① Amiti Sen. Indians in US May Get to Bring Back Social Security Contribution. *The Economic Times*, 2011-07-20.

他缔约国获得的参保时间合并计算,以帮助其获得合理的社会保障待遇。

（二）增强了跨国企业的国际竞争力

印度与 19 个发达国家和地区签署社会保障双边协定,对于印度跨国企业而言是一个重大利好,因为这些协定的签署有助于提

升其利润空间,增强其国际竞争力。跨国企业走出国门、开拓国际市场的主要目的是尽可能多地获得利润,以增强国际竞争力。但由于业务跨越了国界,使跨国企业及其外派员工不可避免地会遭遇社会保障双重覆盖与双重缴费问题,而社会保障作为一种社会工资,将会增加跨国企业的劳动力成本支出,削弱其国际竞争力。不过,在印度与其他国家缔结社会保障双边协定后,这些问题将会迎刃而解。如上所述,印度已签署的社会保障双边协定皆包括了“派遣工人条款”,从而在很大程度上缓解了外派员工可能遭遇的社会保障双重覆盖与双重缴费问题,大大降低了跨国企业的运营成本,有效增强了其国际竞争力。

（三）拓展了劳动者的境外就业空间

印度与其他国家签署社会保障双边协定,还有助于拓展印度劳动者的境外就业空间。在社会保障双边协定签订之前,无论是对于海外劳工还是跨国企业而言,社会保障双重覆盖与双重缴费问题都是一个难以回避的棘手问题。对于海外劳工而言,社会保障双重覆盖与双重缴费给他们带来沉重的负担,不仅会减少其可支配收入,而且会降低其流动意愿。有研究指出,社会保障双重覆盖与双重缴费问题是阻碍劳动者跨国流动的重要因素(D'Addio 等,2015)。同时,对于跨国企业来讲,雇佣母国的劳动者将会增加企业的成本支出,于是作为应对之策,理性的选择是主要雇佣东道国的劳动者,这就必然会减少母国劳动者的就业机会,压缩其就业空间。当社会保障双边协定签署后,社会保障双重覆盖与双重缴费问题将会得到有效缓解,不仅有助于增强劳动者的跨国流动意愿,而且有利于提升跨国企业雇佣母国劳动者的意愿,增加母国劳动者的就业机会,进而拓展其境外就业空间。

表 6 部分社会保障双边协定可能惠及的印度劳动者人数 人

签署时间	国 家	受益人数	签署时间	国 家	受益人数
2006	比利时	10404	2010	匈牙利	1026
2008	法 国	19000	2010	挪 威	7718
2011	德 国	97865	2012	加拿大	184320
2009	卢森堡	500	2012	芬 兰	5016
2009	荷 兰	35000	2012	瑞 典	15349
2009	瑞 士	17403	2012	日 本	28047
2010	丹 麦	8100	2013	葡萄牙	7244
2010	韩 国	11180	2013	奥地利	13000
2010	捷 克	1800	2014	澳大利亚	241000

资料来源:Ministry of External Affairs (India). Population of Overseas Indians (Compiled in December,2017). http://mea.gov.in/images/attach/NRIs-and-PIOs_1.pdf.

五、对中国海外劳工社会保障权益国际协调的主要启示

20 世纪 90 年代末以来,中国政府开始关注海外劳工社会保障权益保护问题,寻求与一些国家进行社会保障双边谈判,并先后与德国和韩国等 10 国签署了社会保障双边协定,取得了一些成绩,但仍然存在政策普及率不高和相关立法滞后等诸多问题,而且无论是与发达国家和部分发展中国家相比,还是与海外劳工日益增长的社会保障权益保护需求相比,中国在海外劳工社会保障权益国际协调领域的发展都明显滞后,无法有效地维护大多数海外劳工的社会保障权益。印度政府大力推动海外劳工社会保障权益国际协调的主要实践和有益经验,至少可以在以下几个方面给中国提供启示。

(一) 提高政府对于海外劳工社会保障权益国际协调的重视程度

尽管随着海外劳工数量的与日俱增,中国政府自 20 世纪 90 年代末开始关注海外劳工社会保障权益保护问题,并寻求与一些国家进行社会保障双边谈判,但由于中国政府对于这一问题只是关注而不是重视,谈判进程缓慢且成效有限,在将近 20 年的时间里只与 10 个国家签署了社会保障双边协定,而且这些国家并非中国海外劳工就业的主要目的地^①(见表 7)。事实上,作为唯一拥有权利和资源代表公共利益开展广泛行动的社会机构(Gilbert 等,1986),政府在海外劳工社会保障权益国际协调领域起着主

表 7 中国现有的社会保障双边协定及其可能惠及的劳动者人数 人

签署时间	生效时间	国家	惠及人数
2001	2002	德国	5205
2012	2013	韩国	11121
2013	2014	丹麦	62
2014	2017	芬兰	18
2015	2017	加拿大	1056
2015	2017	瑞士	63
2016	2017	荷兰	342
2016	—	法国	83
2017	—	西班牙	36
2017	—	卢森堡	20
合计			18006

资料来源:(1)人力资源和社会保障部网站,
<http://www.mohrss.gov.cn/>;(2)国家统计局(2017):《中国
贸易外经统计年鉴(2017)》,中国统计出版社。

导作用。无论是社会保障双边谈判的发起与开展,还是社会保障双边协定的起草与签署,抑或是社会保障双边协定的实施与修订,都必须在政府的主导下进行。当一国政府重视海外劳工社会保障权益国际协调时,这个国家的海外劳工社会保障权益国际协调进程往往较快,反之,会拖慢海外劳工社会保障权益国际协调进程。

显然,印度政府高度重视海外劳工社会保障权益保护问题,在将劳务输出确定为国民经济与社会发展的重要战略后不久,就将海外劳工社会保障权益国际协调作为劳务输出战略的重要配套措施,

① 根据商务部的统计数据,当前中国海外劳工分布的主要国家和地区是:日本、新加坡、阿尔及利亚、沙特、安哥拉、巴拿马、马来西亚和印度尼西亚,以及中国香港、澳门地区。

并成立海外印度人事务部来重点推动,这就是印度政府在短短的 10 余年内能够与 19 个发达国家或地区缔结社会保障双边协定的关键原因。参照印度的经验,中国政府应提高对海外劳工社会保障权益国际协调的重视程度。为此,可以从 3 个方面入手:(1)加深政府对于海外劳工社会保障权益保护问题的认识,真正意识到这一问题不仅关乎数以千万计海外劳工及其家属的切身利益,而且关乎中国的国家利益与国际形象;(2)提高海外劳工社会保障权益国际协调的战略地位,将其确定为对外劳务合作的重要配套措施;(3)在人力资源和社会保障部或其他部委设立专门的海外劳工权益保护机构,为海外劳工提供就业和社会保障权益保护服务。

(二) 充分利用利益杠杆,促进社会保障双边协定的顺利签署

从本质上讲,海外劳工社会保障权益国际协调是一个利益博弈过程,是要改变不合理的海外劳工社会保障利益与责任分配格局,让东道国与原籍国合理地分享和承担海外劳工社会保障的利益与责任,必然会存在一定的利益障碍,特别是当双方往来的劳工数量相对悬殊时,尤其如此。显然,当发展中国家与发达国家进行社会保障双边谈判时,由于从发展中国家流向发达国家的劳工数量较多,而从发达国家流向发展中国家的劳工数量较少,双方在社会保障缴费金额上存在一定的甚至是较大的差距,使发达国家在社会保障双边协定缺位时获益甚多。作为既得利益者,在面对发展中国家寻求社会保障双边谈判时,发达国家必然是不情愿的。发展中国家要有所突破,必须充分利用国内消费市场和投资机会等优势资源作为利益杠杆,使社会保障双边协定签署所带来的利益与责任分配格局的改变在对方国家可接受的范围之内,不至于给其整体利益带来重大影响。

正是由于认识到这一点,在社会保障双边谈判过程中,印度政府充分利用庞大的国内消费市场和巨大的投资空间作为与发达国家进行谈判的筹码,有效减少了利益博弈的障碍,顺利与诸多发达国家签署了社会保障双边协定。事实上,作为世界第一人口大国,中国不仅是全球第二大经济体,而且是全球最大的贸易国,拥有广阔的国内消费市场和巨大的投资空间,这是任何一个发达国家或地区都无法忽视和拒绝的庞大市场。因此,借鉴印度的经验,在社会保障双边谈判过程中,中国政府应当充分利用自身优势作为与其他国家尤其是发达国家磋商社会保障双边协定的利益杠杆,使对方国家通过与中国开展投资和贸易合作获得的收益,能够有效地平衡与弥补由于社会保障双边协定的签署所带来的利益损失,促进社会保障双边协定的顺利签署,以有效推动中国海外劳工社会保障权益国际协调进程。

(三) 完善社会保障法律,增强在社会保障双边谈判中的底气

目前,法律在中国海外劳工社会保障权益国际协调领域严重缺位,不仅《社会保

法》、《劳动法》及《劳动合同法》缺少海外劳工社会保障权益保护内容,而且将在华就业的外籍劳工纳入中国社会保障制度的法律法规也不健全。于是,一方面导致中国海外劳工社会保障权益国际协调“无法可依”,另一方面可能导致发达国家不情愿甚至是拒绝与中国签署社会保障双边协定。在此情形下,印度政府通过修订社会保障法律将外籍劳动者强制纳入本国社会保障制度的举措,应当引起中国政府的重视。自从美国政府以印度社会保障法律不健全为由拒绝谈判后,印度政府对一些社会保障法律进行了修订,将外籍劳动者强制纳入本国社会保障制度,不仅改变了发达国家在社会保障双边谈判中的不积极态度,而且“迫使”许多发达国家逐步与其缔结社会保障双边协定。

参照印度的经验,为了增强中国在社会保障双边谈判中的底气,促进社会保障双边协定的顺利签署,应当完善社会保障法律。为此,可以从两个方面着手:一是由全国人大及其常委会对《社会保险法》、《劳动法》及《劳动合同法》等相关法律进行修订,增加海外劳工(社会保障)权益保护内容,让中国海外劳工社会保障权益国际协调“有法可依”;二是完善外籍劳动者参加中国社会保障制度的法律法规,并制订具体的实施细则,将在华就业的外籍劳工强制纳入中国社会保障制度,削减其他国家在现有利益格局中的收益,改变发达国家在社会保障双边谈判过程中漫不经心的态度,从而进一步减少中国海外劳工社会保障权益国际协调的利益障碍。

综上所述,在政府的高度重视下,经过10余年的积极探索,印度在海外劳工社会保障权益国际协调领域取得了巨大成就,先后与19个发达国家和地区缔结了社会保障双边协定,相对严密的社会保障国际协调网络初具雏形,这无论是对印度海外劳工、跨国企业还是对印度经济发展都具有重要意义。中国与印度同为全球重要的劳务输出国,印度在海外劳工社会保障权益国际协调领域的实践经验,可以从增强政府重视程度、充分利用利益杠杆和完善法制建设等方面给中国提供有益的启示。

参考文献:

1. 董克用、王丹(2008):《欧盟社会保障制度国家间协调机制及启示》,《经济社会体制比较》,第4期。
2. 方慧等(2009):《中印对外直接投资的比较研究》,《山东大学学报(哲学社会科学版)》,第1期。
3. 郭士征(1994):《社会保障的国际合作与立法基准》,《国际经济合作》,第11期。
4. 郭喜、白维军(2013):《开放性协调:欧盟养老保险一体化及启示》,《中国行政管理》,第4期。
5. 关信平、黄晓燕(1999):《欧盟社会保障一体化:必要性与条件分析》,《欧洲》,第4期。
6. 黄晓勇(2009):《公共政策与社会保障案例分析》,社会科学文献出版社。
7. 李靖堃(2012):《从经济自由到社会公正——欧盟对自由流动劳动者社会保障的法律协调》,《欧洲研究》,第1期。
8. 蓝庆新、张雅凌(2009):《印度对外直接投资的经验及对我国实施“走出去”战略的启示》,《东南亚纵

- 横》,第3期。
9. 刘世元(2006):《欧盟关于人员自由流动的立法特点及其启示》,《国际经贸探索》,第6期。
 10. 李涌平、江维(2013):《印度2011年人口普查和展望》,《人口学刊》,第5期。
 11. 秦立建、王学文(2015):《农民工基本医疗保险的异地转接:欧盟经验与中国借鉴》,《学术月刊》,第11期。
 12. 文月(2017):《2016年中国对外劳务合作发展述评》,《国际工程与劳务》,第3期。
 13. 王宇洁(2008):《印度:核大国新时代?》,《中国新闻周刊》,第37期。
 14. 周弘主编(2011):《125国(地区)社会保障资金流程图》,中国劳动社会保障出版社。
 15. 种及灵(2000):《论社会保障的国际合作》,《法学》,第9期。
 16. Abraham R.(2012), India and its Diaspora in the Arab Gulf Countries: Tapping into Effective “Soft Power” and Related Public Diplomacy. *Diaspora Studies*. 5(2): 124–146.
 17. Avato J., Koettl J. and Sabates–Wheeler R. (2009), Definitions, Good Practices, and Global Estimates on the Status of Social Protection for International Migrants. Washington, DC: The World Bank.
 18. D'Addio A.C., Cavalleri M.C. (2015), Labour Mobility and the Portability of Social Rights in the EU. *CESifo Economic Studies*. 61(2): 346–376.
 19. Gilbert, N. and Terrell. P. (1986), *Dimensions of Social Welfare Policy* (2th ed.). Boston: Allyn & Bacon.
 20. Hirose K., Nikac M., Tamagno E. (2011), *Social Security for Migrant Workers: A Rights-based Approach*, Geneva: International Labour Organization.
 21. Holzmann R., Koettl J., Chernetsky T. (2005), Portability Regimes of Pension and Health care Benefits for International Migrants: An Analysis of Issues and Good Practices. Geneva, Switzerland: Global Commission on International Migration.
 22. Mukherjee D., Chanda R. (2012), Investment and Migration Linkages between India and the EU. IIM Bangalore Research Paper No.371.
 23. Pradhan, S. (2010), India's Economic and Political Presence in the Gulf: A Gulf Perspective. Abu Dhabi: Gulf Research Center.
 24. Sabates–Wheeler R., Koettl J. (2010), Social Protection for Migrants: The Challenges of Delivery in the Context of Changing Migration Flows. *International Social Security Review*. 63(3–4): 115–144.
 25. Spiegel B. (2010), Analysis of Member States' Bilateral Agreements on Social Security with Third Countries. European Commission.
 26. Tiwari A.K., Ghei D., Goel P. (2017), Social Security Agreements (SSAs) in Practice: Evidence from India's SSAs with Countries in Europe. NIPFP Working Paper No.203.
 27. Watson P. (1980), *Social Security Law of the European Communities*. London: Mansell.
 28. Yoffee W.M. (1973), *International Social Security Agreements: Totalization, Equality of Treatment, and Other Measures to Protect International Migrant Workers*. Washington, DC: U.S. Government Printing Office.

(责任编辑:朱 犁)