issa | 国际社会保障协会

社会政策亮点 17

社会保障和移民：政策挑战和应对

这一期《社会政策亮点》讨论的是社会保障对移民的覆盖，这是为国际社会保障协会扩大社会保障覆盖战略所认定的一个重大挑战。虽然移民背后的动机往往是为了改善生活，但是移民活动充满着风险，而应当由个人及家庭得到的潜在利益可能并不会实现。对于南南之间移民来说情况尤为如此，因为普遍的情况是工作非正规、社会安排很少。然而，对于所有国家来说，政策挑战是如何使移民活动变得更有保障。一般说来，移民的保障缺失突出表明需要促进社会正义和扩大面向所有人的社会保障覆盖。

国际社会保障协会秘书长
汉斯—霍斯特·康克乐伍斯基

人口趋势和国际移民

联合国估计总的全球移民存量为 2.14 亿人，或者说为全世界人口的约 3%。根据同一来源，这一数字到 2050 年还将增长近一半。

在某种程度上，未来的移民成员将反映区域性人口增长趋势。未来 40 年中。大约 98% 的人口增长将集中在欠发达地区，特别是撒哈拉以南非洲和南亚地区。所以，南南之间移民很可能会增加。

然而，对移民流量增加的预测还反映出更为广泛的人口变化，原因是多方面的，包括气候变化、城市化、老龄化、武装冲突、政治不稳定以及机遇的扩大。

这一期

- 解释全球移民模式的目前和演变趋势
- 讨论移民面对的社会保护挑战
- 提出政策应对以保证改善移民的社会保护
- 结论是改善移民对缴费性社会保障的准入是必要的，但在许多国家中社会保障制度依然欠发达的情况下是不够的。

©ISSA 2011
ISSN online 2073-5693
2011年4月首次出刊
照片: iStockphoto; 欧洲联盟

移民的脆弱性

由于移民脱离了他们的家乡社区，并且常常只能有限准入非正规的社会网和公共社会服务，因而对风险是十分脆弱的。这对于低技能移民、无证件移民或非正常移民来说尤为如此，这部分移民在全世界有 5000 万人上下。

重要事实和数字

— 2009 年，全球移民达到 2.14 亿人，大约相当于全世界人口的 3%。

— 到 2050 年，全球移民人数将为 2.35 亿人至 4.15 亿人。

— 主要移民流动是从较低收入国家流向较高收入国家（即南—北流动），但是，在较低收入国家之间也存在相当移民活动（即南—南流动）。

— 2000 年，大约 70% 的移民来自低收入或中低收入国家，同时这些国家仅接收了 40% 的移民。大约 19% 的移民源自高收入国家，同时高收入国家接收了大约 50% 的移民。

— 2005 年，全世界 40% 的移民居住在某个发展中国家。这些移民中的大多数人可能来自其他发展中国家。

— 主要是北北之间的移民享有社会保护准入及其便携性，他们占全世界移民的 23%。

— 处境不利的移民是那些在低收入地区范围内流动的移民，在这些地区正规的社会保护是欠发达的，移民活动基本上是非正常的。

即便对正常移民工人而言，获得社会保障和卫生保健供给可能也是有限的或者是不存在的。情况可能确实如此，纵使曾向原居住国或前东道国的计划缴过费。常常发生的情况是，在他们到达一个新的东道国之后，来自原计划的给付可能会停发或减发。

进一步的问题在于，特别是在临时性移民情况下，移民向一个东道国的社会保障制度所缴的费用在该移民离开后可能会被废弃，因为挣得的津贴权利是不能从一国向另一国转移的。

家政工作领域日益增多的移民特别是女性移民催生了一些特别的关切问题。家政工人常常发现他们处于非正规就业中，而且普遍地被排除在东道国正规社会保护系统缴费制度以外，当他们回国时也没有正式记录的就业历史。

对移民的正规社会保护

正规社会保护的准入对移民是至关重要的，因为这影响到他们的脆弱性程度。移民和他们的家庭常常不能从社会保护中充分受益，或者是因为准入的给予是在一个较长的等待期之后，或者是因为家庭成员分住在多个不同国家。如果移民不能创造出足够的收入以覆盖他们的全部需要以及他们家属的全部需要，他们的脆弱性将会增大，特别是在他们不能获得社会救助的情况下。

社会保障权利的可携性是维护、保持和转移既得社会保障权利或正在获得权利的一种保障，不受国籍和居住国的制约。如果没有可携性，移民在离开东道国或祖国时便冒有遭受经济（财力）损失的风险。反之，他们将可以从他们原籍国的社会保障或卫生保健制度中受益，尽管他们经历的大部分生产性生活是在国外。这种产出结果可能会给原籍国的社会保护系统带来财政上的影响。

在移民缺乏社保便携性的情况下，移民的劳动力市场活动可能会发生改变。如果移民不能充分从他们支付的社会保障缴费中受益，因为由缴费资助的长期性津贴是不可获得的或不可携带的，这会导致逃费或鼓励非正规就业。某些雇主甚至可能勾结作弊。

在移民业已缴费的情况下，他们可能选择不返回家乡，而是留在东道国以避免失去期望的未来养老金。移民汇款暂且不说，仅这种决定就将剥夺原籍国—他们中许多是发展中国家—重要的有利发展效应。当然，资格（权利）的确定也可以以居住地为基础。但是，在这种情况下，当移民不在本国领土上的时候立法通常是把个人排除在外的。

双边和多边协议

在国际层面上，涉及移民社会保障的法律规定是由双边和多边社会保障协议组成的。双边社会保障协议通常包括关于国民和移民之间在社会保障方面非歧视的规定，以及签字国双方社会保障机构之间合作的规则。这种协议负责协调移民工人在两个国家中缴费期的累加，并对取得的社会保障权利的转移和支付作出规定。大多数协议涉及的是长期性津贴，比如养老金。

几乎所有在高收入经合组织国家之间流动的移民都受到双边协议的覆盖。但是，排在前列的移民输出国家（孟加拉国、印度、墨西哥、中华人民共和国和乌克兰）却极少签定这种协议。不过，毕竟有某些发展中国家成功以这种方式管理保护了它们移民中的大多数（阿尔及利亚、摩洛哥和土耳其）。

覆盖一些国家集团的多边社会保障协议已经运作于欧洲联盟（EU）、海湾合作理事会（GCC）、CARICOM（加勒比共同体）、南美共同市场（MERCOSUR）以及在不久的将来通过伊比利亚美洲社会保障公约得到进一步扩大。欧盟也正在努力加强欧盟—地中海伙伴关系内的社会保障合作。另一重要的区域性努力是东南亚国家联盟（ASEAN）发表的 2007 年《关于保护和促进移民工人权利的宿务宣言》。在多边制度内，国际劳工组织通过它的公约和建议书促进公平对待移民工人的积极工作为支持所有这些措施提供了一个框架。

南美共同市场的多边协议

2008 年，南美共同市场国家（阿根廷、巴西、巴拉圭和乌拉圭）引入了一种制度以便管理曾在这些国家工作过的个人提出来的养老金要求。这一制度（SIACI—国际协议制度）管理养老金要求程序的部分，这个程序是由一项多边协议加以规范的。它可以让个人在其居住地国家以电子方式与他们曾经受雇工作过的国家内社会保障组织联系，以获得提出他们养老金要求的必要信息。

对南方国家移民工人的覆盖选择

有三方面理由可以解释为什么欠发达地区国家不能更多介入双边或多边社会保障制度：社会保障供给国内发展薄弱、国内人口的覆盖水平低和缺乏国家管理能力。当然，根据定义，双边协议要求在双方之间达成共识。一个困难可能在于移民接受国常常比移民输出国在签订这种协议方面有着更少的积极性。虽然社会保障覆盖经常是缺乏的，但有证据表明移民工人的原籍国即使在缺少接受国承诺的情况下也有可能对其移民的社会保护承担更大的责任，其办法或者是设立海外工人专项基金，或者是允许他们对自己祖国的计划自愿缴费。

菲律宾海外工人福利基金

由于认识到工作移民常常导致移民工人及其家庭切断与原籍国社会保障制度的关系，菲律宾实施了一种海外工人福利基金制以便为移民工人、也为留在背后的家庭提供社会保险。基金由移民工人缴费进行筹资，在发生死亡、残疾或需要覆盖旅途开支的情况下向移民及其家庭提供付款覆盖。另有一些国家，比如斯里兰卡，建立了一种移民工人社会保护计划，而在孟加拉国也正在这样做。

总之，对于如何改善针对南南移民的社会保障供给不存在什么单一模式。鉴于在许多发展中国家中社会保障津贴范围窄和人口覆盖低，有关缺乏津贴便携性的关切可能为时尚早。一个更加有效的政策措施可能应是首先更好地管理较低收入地区的移民活动，特别是无证件移民；是重点关注改善最脆弱移民群体（妇女、儿童、难民和无证件移民）的社会保护；是制定关于将来如何协调各国社会保障制度的标准以保证既得权利的可转移性。

东道国对移民保护的筹资

人们常常认为，加强对移民的社会保护应由东道国承担费用。但并非必然如此。两个需要考虑的问题是移民工人的净缴费额和津贴完全便携性的成本。关于前者，通过分析移民对社会保护和税收制度的净贡献，大多数研究报告认为移民及其家庭表现为净贡献者（净缴费者）。关于加强通过现收现付制度筹资的养老金津贴的可转移性问题，似乎允许移民所取得权利的完全便携性对于社会保障制度的财政只有可忽略不计的影响。

今后，考虑到特别是较高收入国家中的人口老龄化和制度抚养比的恶化，移民工人可以为社会保障制度的财政稳定性提供支持。反过来，增强津贴的便携性，可以导致东道国的一种净损失，尽管规模很小。然而，对移民工人来说，提高便携性可以显著加强他们生命进程中、特别是老年时期的收入保障。

结论

移民行为就其本身来说是对移民及其家庭的一种社会保护机制：它为工资收入、汇款和社会保护提供了强化的潜能。

正常移民可以从合法规定、就业关联津贴、国家救助和挣得权利的便携性中获益。相反，工作在非正规部门的非正常移民仍然是被排除在外的。政策的挑战是如何使移民活动变得更有保障，特别是对于非正常移民，以使从这一重要生计战略中获得的利益最大化。

扩大覆盖的挑战常常是具有国家特殊性的，并与社会保障制度的设计相联系。考虑到这种情况，国际社会保障协会制定了一项“扩大覆盖的战略”，以协调扎根于各国社会保障组织的能力和授权的行动。国际社会保障协会的战略将促进包括对移民在内的覆盖扩大进程，在这一进程中国际社会保障协会各会员组织可以制定并实施应对本国扩大挑战的行动计划。

然而，对于欠发达地区来说，作为一个优先目标，关于社会保障覆盖和移民工人的辩论必须成为一项更广泛的促进社会正义的政策框架的一部分。

重要政策结论

- 第一，需要确保所有移民的基本人权和社会权，不论他们的居住身份如何。
- 第二，需要提供支持和培训，以发展社会保障组织扩大覆盖的能力。
- 第三，必须高度重视实现缴费性社会保障津贴对所有人的合法准入和完全便携性。

国际社会保障协会感谢雷切尔·萨巴特 - 惠勒（Rachel Sabates-Wheeler）和约翰尼斯·科特（Johannes Koettl）对本期《社会政策亮点》的贡献。

来源

Ginneken, W. van, 2010 年：Making social security accessible to migrants (Conference report, World Social Security Forum, Cape Town, 29 November-4 December)。“使社会保障变得可为移民准入”（大会报告，世界社会保障论坛，开普敦，11 月 29 日—12 月 4 日）。日内瓦，国际社会保障协会。

ISSA（国际社会保障协会），2009 年：Good practices in social security: The case of MERCOSUR. “社会保障领域的良好实践：南美共同市场案例”。日内瓦，国际社会保障协会。

ISSA（国际社会保障协会），2010 年。ISSA strategy for the extension of social security coverage (conference report, World Social Security Forum, Cape Town, 29 November-4 December)。“国际社会保障协会扩大社会保障覆盖战略”（大会报告，世界社会保障论坛，开普敦，11 月 29 日—12 月 4 日）。日内瓦，国际社会保障协会。

Sabates-Wheeler, R. ; Koettl, J. 2010 年。“Social protection for migrants: The challenges of delivery in the context of changing migration flows”, in International Social Security Review, Vol. 63. NO. 3-4. “对移民的社会保护：移民流量变化背景下的提供挑战”，刊载于《国际社会保障评论》; Vol. 63. NO. 3-4。

国际社会保障协会（ISSA）乃汇聚各国社会保障管理部门和经办机构的世界领军国际机构。国际社会保障协会为其会员提供信息、研究、专家建议和平台，以便在世界范围内建立和促进充满活力的社会保障制度和政策。

ISSA
4 route des Morillons
Case postale 1
CH-1211 Geneva 22

T: +41 22 799 66 17
F: +41 22 799 85 09
E: issacomm@ilo.org | www.issa.int