

畅通“大湾区循环”的 跨境社保衔接问题研究

王 茜 刘文鑫

【摘 要】率先畅通“大湾区循环”对于我国打造新发展格局具有重要的先行示范意义。经济循环的本质是要素流动,人员流动的难度最大,相对于个人所得税“港人港税”“澳人澳税”等大力度改革,粤港澳三地社会保险制度衔接相对滞后,成为制约湾区互联互通的突出障碍。本文首先比较粤港澳三地的社保体系和社保费率,然后考察粤港澳大湾区社保制度衔接问题,当前主要存在待遇差异、重复缴费、社保不可携、汇率风险等问题。最后借鉴欧盟的累积原则、可输出原则、工作地原则、不歧视原则等经验,提出从三个方面同步推进大湾区社保衔接改革:建立常态化社保信息交流及互认平台,实现湾区内社保体系互联互通;大力促进第二支柱和第三支柱发展,缓解第一支柱的缴费压力;推进商业保险跨境市场联通,降低市场化人身保险的发展差距。

【关键词】粤港澳大湾区;社保费率;社保制度;人员流动;双循环

【作者简介】王茜,广东省社会科学院财政金融研究所助理研究员,经济学博士,研究方向为大湾区金融、数字财政等;刘文鑫,广东省社会科学院研究生,研究方向为大湾区金融创新(广州 510635)。

【原文出处】《地方财政研究》(沈阳),2022.6.66~75

【基金项目】广东省哲学社会科学规划专项项目“粤港澳大湾区打造具有全球竞争力的税收营商环境研究”(GD20SQ26);广东省教育科学规划课题“提高广东省高等教育毛入学率的对策研究(2018GXJK053)”。

一、引言

党的十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》提出,“加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局”。“双循环”战略是在国内外环境发生显著变化的大背景下,面向“十四五”乃至更长时期推动我国开放型经济向更高层次发展的重大战略部署。经济循环的本质是资源流动,人才是第一资源,人才自由流动是国内大循环的应有之义,目前尚存在许多阻碍劳动力自由流动的体制与机制障碍,其中就包括社保地区差异与条块分割。本文尝试以粤港澳大湾区为例,借鉴欧盟社保一体化政策经验,探索促进国内统一大市场形成的社保制度改革方向与路径。

粤港澳大湾区是习近平总书记亲自谋划、亲自

部署、亲自推动的重大国家战略,《粤港澳大湾区发展规划纲要》提出“各类资源要素流动更加便捷高效”的发展目标,目前已经取得许多进展,同时也面临许多突出问题。探讨粤港澳大湾区社保衔接问题的解决思路,对于发挥大湾区的先行示范作用、加快形成国内国际双循环相互促进局面具有重要意义。一方面,粤港澳是全国市场化程度最高、经济最发达的地区之一,既有建设统一区域市场的内在需求,也具备互联互通的基本条件;另一方面,粤港澳大湾区涉及“一国两制”框架下两种制度和三个独立关税区,破除制度障碍畅通湾区经济循环,对于加快畅通国内大循环、打造“双循环”相互促进局面都具有重要意义。

本文在新发展格局视野下,分析湾区企业社保衔接现状、制度差异情况及其对人才流动的影响,在

此基础上结合欧盟经验提出促进大湾区人员流通的思路办法。余下各部分结构安排如下:第二部分比较分析粤港澳三地社会保障体系差异,并按世界银行《全球营商环境报告2020》标准测算珠三角九市社保费率;第三部分探讨当前粤港澳大湾区社保衔接现状及问题;第四部分介绍欧盟社保协调经验;第五部分具体提出粤港澳大湾区社保衔接建议。

二、粤港澳社会保险比较

(一)社会保障体系差异

粤港澳三地社保制度差异较大,具体表现在社保项目、强制性程度、商业保险发展等三个方面存在差异。三地社保项目和领取条件见表1。香港的强制性公积金和职业退休计划对应养老保险,实行完全积累制,企业社保包含养老、医疗、工伤、生育等四项,是粤港澳三地中保障项目最少的地区。广东的企业社保项目是“五险一金”,比香港多出“失业保险”和“住房公积金”两项,后者是粤港澳三地中较为独特的制度安排。澳门社会保障项目多元,福利性明显,除了强制性供款制度提供基本社会保障,还包括丧葬嫁娶等津贴,而非强制性中央公积金制度提供退休后较宽裕生活保障(姚坚,2019)。

养老保险和医疗保险是企业职工社会保险的主体,二者的地区差异值得重点关注。养老保险方面三地均要求强制性缴费,其中,广东和香港按比例缴费,澳门则为定额缴费,供款期间雇员雇主每月共缴纳90澳门元,详见表2。待遇领取条件方面,港澳养老金的领取年龄为65岁,广东养老金的领取年龄为60岁或更小(女性干部55岁,女性工人50岁);最低缴费年限方面,广东省是15年;香港没有最低缴费年限,待遇领取与供款的累计收益直接相关;澳门最少供款5年,供款达到30年方能足额领取每月3450澳门元,供款不足30年须按比例减少养老金。值得一提的是澳门“双层式”社会保障制度,强制性供款与任意性供款并存,政府补助与博彩业补助是澳门的特色。

医疗保险方面,广东基本形成以基本医疗保险为主体,医疗救助为托底,补充医疗保险、商业健康保险、慈善捐赠、医疗互助等共同发展的多层次医疗保障制度框架。广东各地市的缴纳比例尚未统一^①,职工基本医疗保险(一档)单位缴纳比例在3%~7%,个人缴纳比例在0.5%~2%,补充医疗保险和职工重大疾病实行自愿缴费,省级统筹实现后将达成制度

表1 粤港澳三地社保项目对比

地区	职工社会保障计划
广东	五险一金:养老保险、医疗保险、工伤保险、生育保险、失业保险、住房公积金
香港	劳工保障:强制性公积金计划、疾病保险、工伤保险、生育保险、职业退休计划
澳门	强制性供款和任意性供款制度,为合格受益人发放养老金、残疾恤金、失业津贴、疾病津贴、出生津贴、丧葬津贴、结婚津贴、肺尘埃沉着病赔偿、因工作关系引起的债权等给付;非强制中央公积金主要提供养老保障

资料来源:根据广东省人力资源与社会保障厅、香港政府统计处、香港社会福利署、澳门统计暨普查局网站整理。

表2 粤港澳企业职工养老保险和医疗保险异同比较

地区	养老保险	养老金领取条件	医疗保险
广东	“社会统筹”和“个人账户”相结合的养老保险制度,部分积累制,雇员雇主按比例强制缴费,政府提供财政补贴;省级统筹。	职工退休领取养老金的条件是:缴费年限为最低15年,退休年龄为男性60岁、女干部55岁和女工人50岁。	社会医疗保险模式:基本医疗保险、补充医疗保险、医疗救助等多层次框架。基本医疗保险由雇员雇主按比例强制缴费;2020年提出省级统筹。
香港	强积金制度,职业退休计划;完全积累制;雇主雇员强制缴费。	强制性公积金计划领取年龄为65岁;年满60岁提前退休;永久离开香港;完全丧失工作能力;死亡。	“国家卫生服务体系”、自愿医保计划。
澳门	雇员雇主的强制性定额供款制度;中央公积金制度;以非强制性推动雇员(及雇主)以共同或个人方式参加供款计划;政府财政收入补助以及博彩业补助。	澳门领取养老金、中央公积金的年龄均为65岁,或年满60岁并经证实为明显早衰;缴费满5年且在澳门居住满7年。	不以收入为参保条件,覆盖全体居民。除公务员及大型企业员工享有免费医疗或全数企业承担医疗费用,其他企业员工由雇主承担部分医疗费。

资料来源:根据人民网、香港政府统计处、香港社会福利署、澳门统计暨普查局网站资料整理。

框架、参保缴费、待遇标准、基金管理、服务管理、信息系统等“六统一”。香港医疗制度实行双轨制,即公营的“国家卫生服务体系”和私营的自愿医保计划,前者以全民保障为宗旨,缴纳强积金的人士,公营医疗开支的95%来自政府税收,包括疾病治疗和预防保健,不包括疾病和生育津贴。香港市民在公立医院就诊,CT诊断免费;感冒等小病,政府负责63%;专科门诊政府负责95%,高规格的手术诸如肝移植等政府全包。自愿医保计划由市场的保险公司提供,保证续保至100岁,以及不设终身可获保障总额上限,自愿原则叠加市场化的运作和政府监管,医疗保障水平大幅提升。澳门的医疗保障可以概括为全民免费、由公共机构提供的初级卫生保健和部分人士免费、其他群体低收费的专科以及住院治疗,资金来源于政府税收,保障范围包括疾病治疗、预防保健,还有疾病、生育津贴。

与广东相比,港澳社会保险的强制性程度较低,一个重要原因是两地保险的市场化程度高,商业保险市场较为发达,社会保险与商业保险互为补充(郑秉文,2019)。港澳地区针对市场保障的市场化程度高,因此采用更加市场化的办法解决社会保障问题,而内地商业保险市场尚处于加速发展阶段,更加依赖社会保险形式解决社会保障问题。商业保险中人身保险与社会保障的关系最密切,大湾区城市的人

身保险深度和保险密度见表3。

人身保险密度指人均人身保险费,珠三角九市与港澳差距较为明显,香港和澳门分别达到63431.4元/人和32227.17元/人,珠三角最高的深圳和广州尚不足1万元/人,最低的肇庆只有1530.41元/人。保险深度是指保费收入占地区生产总值的比重,香港的人身保险深度18.91%,在大湾区城市中遥遥领先,澳门的人身保险深度5.75%,珠三角九市位于2.85%(肇庆)和5.29%(中山)之间。总体来看,珠三角九市的商业保险发展相比港澳有较大差距,作为第三支柱发展不足。^②商业人身保险作为第三支柱既是社会保险的补充,也是社会保险的替代,大湾区城市商业保险发展水平不同是造成社会保障制度差异的重要原因。

总体来看,大湾区三地社会保障制度各有特点。珠三角九市社会保障的强制性程度高,覆盖范围广,通过“五险一金”模式保障全体劳动者,社保基金来源于用人单位和劳动者个人的缴费,出现亏空时由财政资金兜底。港澳社会保障的市场化程度高,强制性程度较低,保障范围小于内地,社会保险以救助型保障为主,社会保障与福利水平高于内地。

社会保障的市场化程度不仅影响社会保险的强制性水平,而且很大程度上决定了社会保险费率。市场化程度较低的地区为了兼顾风险分担和可持续

表3 2019年粤港澳大湾区城市人身保险深度和保险密度

地区	人身保险保费收入(万元)	人身保险密度	人身保险深度
广州	10809600.00	7062.37	4.57%
深圳	10224200.00	7607.97	3.80%
珠海	1185700.00	5859.07	3.45%
佛山	4165900.00	5106.15	3.87%
惠州	1309600.00	2683.61	3.13%
东莞	4006000.00	4732.71	4.22%
中山	1641700.00	4857.10	5.29%
江门	1309800.00	2828.76	4.16%
肇庆	640800.00	1530.41	2.85%
香港	47705490.00	63431.40	18.91%
澳门	2190158.50	32227.17	5.75%

说明:1.数据来自广东省统计局,香港政府统计处,澳门统计暨普查局。其中香港澳门的生产总值和保费收入采用2019年平均汇率兑换成人民币表示,汇率数据来自中国外汇交易中心和澳门金融管理局,人民币对港币汇率为0.8805,人民币对澳门元汇率为0.8563。内地城市人口为年末常住人口,港澳为年底居住人口。2.保险密度=保费收入/城市当年常住人口数;保险深度=保费收入/地区生产总值。

双重目标,既要扩大强制缴费范围,也要设定更高的社保费率。在社保待遇差距不大的情况下,珠三角社保费率的高标准在一定程度上加剧了三地间费率差异,意味着港澳人士赴内地就业将负担更高的社保成本;而高缴费年限导致内地人士赴港澳就业时亦需考虑内地社保存续问题。

(二)社会保险费率差异

强制性社保缴费是企业税费负担的组成部分,偏高的缴费率不利于营商环境建设,且增加人员流动成本(Vincenzo Andrietti, 2001)。根据世界银行2020年发布的《全球营商环境报告2020》(World Bank, 2020),中国大陆总税率为59.3%,其中社保费率(社保费占商业利润比重)高达46.2%,仅次于法国(50%)。同期香港社保费率仅为5.29%,澳门采取每个月90澳门元的定额缴费(占平均工资比重不足1%),费率的巨大差异成为大湾区人才流动的重要障碍。

为详细考察大湾区城市的社保费率差异,我们运用世界银行《全球营商环境报告2020》方法测算珠三角九市的社保费率(Simeon et al., 2010),即社保费占商业利润比重,结果如表4。

表4显示,粤港澳大湾区内社保费率不平衡。尽管珠三角九市内部社保制度基本相同,但实际缴费率存在较大差异,在24%~31%区间高低不等。按世界银行的口径,社保费率最低的东莞(24.47%)与越南相当,最高的广州与深圳(超过30%)与阿根廷相当。

与珠三角相比,香港(5.29%)的社保费率要低得多,不足珠三角最低城市东莞的1/4。导致粤港差异的主要原因不是经济发展,而是社保制度。香港只对养老保险强制缴费5%,其他属于自愿性质;而珠三角九市执行《中华人民共和国社会保险法》,“五险”皆需按法定比例缴费。

综上,大湾区内部社保缴费率参差不齐,最大的差异出现在珠三角九市与港澳之间,未来将长期存在。为了畅通湾区大循环亟待加强社保制度衔接,必须正视问题、存异求同,通过体制创新和制度衔接,缓解社保制度不同与费率差异造成的人员流动障碍。

三、粤港澳大湾区社保制度衔接现状与问题

(一)粤港澳大湾区社保衔接现状

《粤港澳大湾区发展规划纲要》提出“推进社会保障合作、加强跨境公共服务和社会保障的衔接,探索澳门社会保险在大湾区内跨境使用,提高香港长者社会保障措施的可携性。研究建立粤港澳跨境社会救助信息系统,开展社会福利和慈善事业合作。鼓励港澳与内地社会福利界加强合作,推进社会工作领域职业资格互认,加强粤港澳社工的专业培训交流。”三地朝着这一目标已经开展一系列工作,但粤港澳社会保障制度差异大、衔接复杂程度高,距离整体衔接尚有不小的距离,当前主要解决了港澳居民赴内地居住与就业存在的社保衔接问题。针对在

表4 世行标准下2020年香港与珠三角九市社保费率比较

城市	社保缴纳占工资比例	社保费(GNI的倍数)	商业利润(GNI的倍数)	社保费率
广州	26.69%	17.88	58.32	30.66%
深圳	26.84%	17.98	58.32	30.83%
珠海	24.34%	16.31	58.32	27.96%
东莞	21.30%	14.27	58.32	24.47%
惠州	25.65%	17.19	58.32	29.47%
中山	22.24%	14.90	58.32	25.55%
佛山	23.42%	15.69	58.32	26.90%
江门	25.17%	16.86	58.32	28.91%
肇庆	26.80%	17.96	58.32	30.79%
香港	5.00%	3.35	63.33	5.29%

说明:社保费率=社保费/商业利润。社保缴纳比例数据来自各地社保局网站。珠三角九市结果由作者根据世界银行方法测算,假定代表性企业商业利润为58.32倍人均GNI,企业一年为员工缴纳的工资为67倍人均GNI,这些数据来自世界银行关于北京与上海税负的计算过程。香港数据直接取自《全球营商环境报告2020》。由于缺少关键数据,没有给出澳门结果。

闽粤两省居住的香港居民,香港出台“综援长者广东及福建省养老计划”,符合条件的可领取综援和高龄津贴^③;同时,中央与广东针对在珠三角就业的港澳居民,出台系列政策,基本实现与内地居民同等社保领取条件与待遇水平,见表5。

(二)粤港澳大湾区社保衔接问题

现行政策解决了不少历史积弊,有利于激发港澳人士赴内地就业积极性。然而粤港澳三地社会保障体系仍然独立运行,未能实现完全衔接,制约人员自由流动,主要存在待遇差异、双重缴费、可携性、汇率风险等四个问题。

1. 社保待遇差异问题。粤港澳大湾区社保体系不同,缴费率与待遇同样存在较大差异。社保是民生重要问题,因而粤港澳三地在社保待遇的差距是制约人员流动的重要因素。例如,澳门的社保,定额

低缴费高待遇使其具有福利性质;内地缴费率远高于港澳,社保负担加重阻碍港澳人士赴内地就业。即便港澳人士在内地缴纳社保与内地人士享受同等待遇,鉴于港澳社保福利优于内地,这一条件并不具有足够的吸引力。同时囿于最低社保缴费年限,更加提高了享受内地社保福利的门槛,使得港澳人士不愿意赴内地就业。因此,应当针对赴内地就业的港澳人士提出更便利更具吸引力的政策,比如降低最低社保缴费年限、港澳缴费年限与内地合并累计等等。

2. 双重缴费问题。选择保留港澳当地社保关系的在内地务工、居住的港澳人士,可以申请在内地免缴养老保险和失业保险,其他保险仍然需要缴纳,比如医疗保险,这不仅是政策要求,同时更有利于港澳人士在内地就医。然而,参加基本医疗保险的港澳

表5 港澳居民在内地缴纳社保问题与解决方案

问题	解决方案	政策依据
港澳居民在内地工作缴纳社保流程与待遇问题	港澳居民办理社会保险的各项业务流程与内地居民一致,待遇领取条件一致。	
港澳居民双重缴纳社保问题	已在香港、澳门参加当地社会保险,并继续保留社会保险关系的港澳台居民,可以持相关授权机构出具的证明,不在内地参加基本养老保险和失业保险,即单边互免。	
港澳居民在内地缴纳医疗保险问题	在养老保险和失业保险单边互免的基础上,缴纳医疗保险和生育保险。	
港澳居民在内地缴纳社保不足15年	延长缴费至满15年,达到领取待遇条件时在各参保地累计缴费年限均不满10年的,由其缴费年限最长的参保地负责归集养老保险关系及相应资金,办理待遇领取手续,并支付养老保险待遇。 《社会保险法》实施前参保、延长缴费5年后仍不足15年的,可以一次性缴费至满15年。	《香港澳门台湾居民在内地(大陆)参加社会保险暂行办法》(人力资源社会保障部、国家医疗保障局令第41号)
港澳居民在达到规定的领取养老金条件前离开内地,内地社保存续问题	港澳居民在达到规定的领取养老金条件前离开内地的,其社会保险个人账户予以保留,再次来内地就业、居住并继续缴费的,缴费年限累计计算;经本人书面申请终止社会保险关系的,可以将其社会保险个人账户储存额一次性支付给本人。	
已获得香港、澳门居民身份的原内地居民社保存续问题	离开内地时选择保留社会保险关系的,返回内地就业、居住并继续参保时,原缴费年限合并计算;离开内地时已经选择终止社会保险关系的,原缴费年限不再合并计算,可以将其社会保险个人账户储存额一次性支付给本人。公积金部分可以退单位与个人缴纳的全部储存额。	
参加社会保险的港澳居民在内地跨统筹地区流动办理社会保险关系转移问题	可转移个人医疗账户和个人养老账户余额,医疗保险和养老保险的缴费年限也会累计。达到待遇领取条件时,在其基本养老保险关系所在地累计缴费年限满10年的,在该地办理待遇领取手续;在其基本养老保险关系所在地累计缴费年限不满10年的,将其基本养老保险关系转回上一个缴费年限满10年的参保地办理待遇领取手续;在各参保地累计缴费年限均不满10年的,由其缴费年限最长的参保地负责归集基本养老保险关系及相应资金,办理待遇领取手续,并支付基本养老保险待遇;如有多个缴费年限相同的最长参保地,则由其最后一个缴费年限最长的参保地负责归集基本养老保险关系及相应资金,办理待遇领取手续,并支付基本养老保险待遇。	《城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法》(国办发[2009]66号)
未在内地缴纳职工养老保险的港澳高层次人才	持有优粤卡A卡或B卡的人员,以及入选省重大人才工程的人员,未曾在内地参加职工基本养老保险的,允许用人单位使用财政资金为其购买任期内商业养老保险。	《广东省人才优粤卡实施办法》(粤府[2018]96号)

居民,在境外就医所发生的医疗费用不纳入基本医疗保险基金支付范围。因此在粤港澳三地社保体系仍然独立运转的背景下,为了同时符合工作地(或生活地)强制性参保要求和来源地的最低缴费时间,跨境流动就业人士被迫选择重复缴费,才能保障养老权益以及日常就医优惠,双重缴费问题并未得到真正解决,跨境流动就业的社保负担增加,制约了劳动力要素在大湾区的流动。

3. 社保可携性问题。港澳居民在内地跨统筹地区流动就业时,应当转移基本养老保险关系和个人账户余额,同时累计缴费年限。但粤港澳三地社保体系未能互通,三地社保缴纳情况不能互认,导致粤港澳三地劳动力跨境流动时社保余额不能跨境转移,社保缴纳年限不能累计。目前的单边互免政策消除了部分障碍,但对于缴纳社保未达到待遇领取条件的情形,仍然无能为力。^④内地跨统筹区域劳动相比,跨境流动就业存在多缴少得的情况,这是社保可携性缺失带来的问题。

4. 汇率风险问题。粤港澳三地使用三种不同的货币,采取不同的汇率制度。内地实行的是以市场供求为基础、参考一篮子货币进行调节、有管理的浮动汇率制度;香港实行的是联系汇率制度,港币与美元挂钩;澳门元则盯住港币。社保中的养老保险缴费是长期储蓄行为,因此会面临很大的汇率风险,汇率的浮动可能会造成养老金的贬值,使得跨境流动的劳动者在返回输出地养老时的收入替代率形成差距(吴伟东、帅昌哲,2018)。

四、欧盟社保跨境衔接与协调的经验借鉴

欧共同体建立之初面临社保分割局面,长期以来欧盟在跨境社会保障衔接与协调方面进行了大量探索,许多经验值得大湾区借鉴。

欧共同体建立初期,社保制度差异制约欧共同体内劳动力的自由流动与欧洲统一市场的形成。1957年《罗马条约》首次涉及跨国人员流动及社会保障问题,提出“取消成员国不同社会保障制度适用中所隐含的地域限制,允许成员国国民在任意成员国内自由迁徙并不受歧视地享受社保福利”。欧盟关于社保跨境协调的关键政策是“欧盟社保法令”(EEC, 1971),基本思路是“工作地缴费,分段计算;退休地

发放,全盟结算”(曾凯华,2018)。“欧盟社保法令”涉及范围广泛,既包括疾病和生育福利、残疾福利、老年福利、遗属福利、与工作事故和职业病有关的福利、死亡补助金、失业救济金以及家庭福利,几乎涵盖生老病死,也表现在适用人群方面,包括受雇或自营职业者、受或曾经受一个或多个成员国立法管辖的学生、其中一个成员国的国民或居住在其中一个成员国境内的无国籍人或难民,以及他们的家庭成员及其遗属,还包括一些极易因国家立法差异而遭受福利损失的特殊人群,如边境工人^⑤、季节性工人^⑥学生、难民以及无国籍人士,居住或停留在主管成员国以外的成员国的人员,移民工人及其遗属、海员等。

“欧盟社保法令”规定了社保跨境衔接的基本思路,但运行过程中可能面临一些实际难题,例如待遇差异、双重缴费(或福利重叠)、社保可携性差等。在解决这些问题过程中,欧盟一方面建立健全争议解决机制,成立由成员国代表组成的行政委员会,负责处理法令执行过程各类问题;另一方面,完善“欧盟社保法令”实施细则,形成不歧视原则、可输出原则、累积原则、工作地原则等基本处理规则(EEC, 1971)。

一是不歧视原则。在某一成员国居住的他国居民与该国民享受相同的社会保障义务和权利,流动劳动者的社保待遇不得低于本国劳动者的待遇。同时,根据一个或多个会员国的立法获得的残疾、老年或遗属现金福利、工伤事故或职业病养恤金和死亡抚恤金,不得因领取人居住在支付机构所在地以外的会员国境内而受到任何减少、修改、暂停、撤销或没收。不歧视原则解决了社保待遇差异问题。

二是工作地原则。跨境流动人员的社保管理以工作地为基础,对不同社会保障项目灵活规定。在任一成员国境内受雇或自营职业者即使居住在其他会员国境内,或雇用他的企业或个人的注册办事处或营业地点位于其他会员国境内,也应受该国立法的约束。当劳动者从一个成员国向另一个成员国流动时,迁出国的各项非缴费型福利停止计算,同时迁入国开始计算各项福利,确保劳动者同一时期只在一个成员国国家参加社保。对于在多个成员国同

时受雇或者自雇的特殊情况,明确了具体适用规则,最大限度地避免了双重缴费和福利重叠,具体情况见表6。工作地原则主要针对双重缴费问题。

三是可输出原则。当劳动者的工作关系进入新成员国时,其社会保障关系随同进入该国社保体系,其离开时仍然保留社保记录。能够支付的短期福利当期支付,不能支付的长期福利(如养老金)待退休后,按本国应负担的比例支付给居住国社保机构。

四是累积原则。劳动者在不同成员国的缴费时间和金额不分长短高低都可以得到累计,如果在一国参加养老保险的时间没有达到最低要求,那么在其他成员国参加养老保险的时间也可以累计计算,欧盟管理机构根据规则分别计算实付待遇与应付待遇,按照就高原则发放社保待遇。可输出原则和累积原则基本解决了社保可携性问题。

上述措施基本解决了欧盟内的流动人口社保问题,在确保了社保可携性与福利待遇完整性基础上,有效防止了福利重叠与重复缴费,为解决大湾区社保衔接问题提供了有价值的参考范例。

五、推进粤港澳大湾区社保衔接的建议

粤港澳三地社保体系相差巨大,社保费率与待遇也存在明显鸿沟,地区间差异甚至超过欧盟内部。同时,粤港澳三地之间还存在社保待遇差异、双重缴费、社保可携性以及汇率风险一系列问题,最突出的是跨境可携性,三地社保缴费不能跨地区累计,缴费金额不能跨地区转移。结合大湾区实际情况,本文认为粤港澳三地社保衔接可以从以下三条路径分别同步推进。

(一)在保留原制度的基础上推进三地社保互联互通

首先,建立粤港澳大湾区常态化社保信息交流机制和对接平台。建议粤港澳大湾区建设领导小组办公室下设专门的社保议事机构,负责常态化信息交流机制的制定与监督,针对粤港澳社保衔接问题出台工作指引;同时,对接平台每个大湾区居民设立社保账户,下设三个相互独立的粤、港、澳的子账户,分别登记跨境人员在三地的社保缴纳情况,包括缴费年限和缴费金额。大湾区居民根据工作地原则缴纳社保,避免重复缴费,《关于金融支持粤港澳大湾区建设的意见》(银发[2020]95号)提出本外币合一的银行账户体系为此奠定了基础。其次,劳动力跨境流动时,平台根据可输出原则转移接续社保关系和缴费金额。最后,根据三地退休政策,三地协商设定大湾区居民法定退休年龄,平台根据累积分段原则核算三地政府应当支付的养老金,分段计算,累计支付。路径一基本可以解决粤港澳大湾区的双重缴费问题和社保可携性问题。

(二)加快社会保障第二支柱与第三支柱发展,全面提升珠三角社会保障市场化水平,缓解第一支柱缴费压力,逐步降低缴费率

第二支柱是指补充养老保险和补充医疗保险,我国补充养老保险主要指企业年金和职业年金;第三支柱是指商业保险。第二支柱和第三支柱达到一定的积累后可以发挥社会功能性,有效弥补社保无法顾及的群体以及不能满足的缺口,对于完善社会保障体系、增强社会保障计划的可持续性具有重要

表6 多个地区受雇时的社保立法管辖问题

特殊情况	法令规定
在一成员国领土内受雇于其通常所属企业的人员,由该企业派驻另一成员国领土执行该企业的工作	继续受第一个会员国的立法,前提是该项工作的预期期限不超过12个月,并且他不会去接替已完成任职期限的另一人,如果由于不可预见的情况,待完成工作的持续时间超过了最初预期的持续时间,并且超过了12个月,则第一个成员国的立法应继续适用,直到此类工作完成,前提是相关人员驻扎在其境内的成员国主管当局或该当局指定的机构给予同意;必须在最初12个月期限结束前申请此类同意。但是,此类同意的期限不得超过12个月。
通常在两个或两个以上成员国境内受雇的人或者自雇者	如果在居住的成员国存在受雇,就适用于居住国法律;如果不在其居住的成员国境内从事任何活动,则应遵守雇用其的企业或个人的注册营业地所在地的法律。
在一个成员国境内同时受雇和在另一个成员国境内自营职业者	除另有规定外,应遵守其受雇成员国的法律;例如比利时、捷克等除外。

资料来源:根据“欧盟社保法令”整理。

意义(郑秉文,2019)。在内地社保覆盖群体范围不变的情况下,通过第二支柱和第三支柱拓展福利保障项目和覆盖群体范围,可使有余力和意愿的个人和企业进一步提升自己的社保待遇水平;同时,商业保险通过更加市场化的运作方式、研发设计多样化的保险产品解决老龄化社会突出的养老金给付和医疗保障问题。

(三)鼓励大湾区保险机构跨境开展业务,率先实现人身保险相关的商业保险市场联通,推动实现异地投保、异地给付

《关于金融支持粤港澳大湾区建设的意见》提出的“完善保险业务跨境收支管理和服务、支持港澳保险公司依法取得人民币合格境外机构投资者(RQFII)和合格境外机构投资者(QFII)资格、支持香港、澳门保险业在粤港澳大湾区内地设立保险售后服务中心、支持粤港澳大湾区内地与香港、澳门保险机构开展跨境人民币再保险业务、支持在粤港澳大湾区内地设立外资控股的人身险公司”等一系列跨境便利和开放政策,均是对跨境保险业务的鼓励支持措施。粤港澳三地保险市场联通可以通过市场竞争和消费选择加快内地商业保险的市场发展,弥补三地商业保险市场的差距,提高第三支柱对于第一支柱的补充支撑作用。

注释:

①例如2021年广州市职工社会医疗保险单位缴费比例为5.5%,个人缴费比例为2%,职工重大疾病医疗补助单位缴费比例为0.26%。

②近年来内地居民兴起购买港澳商业保险风潮,一定程度上反映了商业保险发展差异。

③根据香港社会福利署统计2020年3月“计划”涉及个案18465宗。

④例如,在内地工作的港澳人士返回香港时,选择终结社保关系,仅退回社保个人账户储存额,损失了社保企业账户中的储存额;若选择保留社保关系,以后回到内地养老需要补缴至15年,其在港澳缴纳的社保余额与社保年限不能与内地合并。

⑤“边境工人”是指在一个成员国境内从事其职业并居住

在另一个成员国境内的任何受雇或自营职业者,通常每天或至少每周返回该成员国一次;但是,通过其通常所属企业派驻在同一成员国或另一成员国领土其他地方的边境工人,或在同一成员国或另一成员国领土其他地方从事提供服务的边境工人,应保留边境工人身份,保留期不超过四个月,即使在这期间,他被阻止每天或至少每周返回他居住的地方一次。

⑥“季节性工人”是指前往成员国领土(其居住国除外)为该国内企业或雇主从事季节性工作的任何雇佣人员,其工作期限不得超过八个月,以及在其工作期间在该国境内停留的人员;季节性工作应被视为是指根据季节的连续性,每年自动重复的工作。

参考文献:

[1]姚坚.1999年回归以来澳门民生保障和社会善治建设[J].行政管理改革,2019(10):4-10.

[2]郑秉文.商业保险参与多层次社会保障体系的方式、作用与评估——基于一个初步的分析框架[J].辽宁大学学报(哲学社会科学版),2019,47(6):1-21.

[3]Vincenzo Andrietti. Portability of Supplementary Pension Rights in the European Union[J].International Social Security Review, 2001(1).

[4]THE WORLD BANK. Doing Business 2020: Comparing Business Regulation in 190 Economies.(2019-10-24). <https://chinese.doingbusiness.org/zh/reports/global-reports/doing-business-2020>.

[5]Simeon Djankov, Tim Ganser, Caralee McLiesh, Rita Ramalho, Andrei Shleifer. "The Effect of Corporate Taxes on Investment and Entrepreneurship". American Economic Journal: Macroeconomics. 2010.

[6]吴伟东,帅昌哲.粤港澳大湾区的退休保障衔接方案研究[J].港澳研究,2018(4):66-74+93.

[7]Council Regulation(EEC)No 1408/71 of the Council of 14 June 1971 on the application of social security schemes to employed persons, to self-employed persons and their families moving within the Community. Consolidated versions as published 28.04.2006, Official Journal of the European Union.

[8]曾凯华.欧盟人才流动政策对粤港澳大湾区发展的启示[J].科学管理研究,2018,36(3):87-90.

[9]郑秉文.大幅“双降”:社保制度改革进程中的一个转折点——从长期制度安排和长期经济增长的角度[J].华中科技大学学报(社会科学版),2019,33(3):1-10.