

中加社保合作的機制、成效與完善

——以促進兩國人員交往為視角

■ 閔 冬

北京外國語大學法學院

2011年7月1日《社會保險法》實施以來，為有效解決中國和加拿大兩國跨境工作人員社保費用的重複徵收問題和權益的屬地保障問題，中加兩國政府經過多輪協商，於2015年4月2日正式簽署了

《中華人民共和國政府和加拿大政府社會保障協定》（《社會保障協定》）和《中國人民共和國人力資源和社會保障部與加拿大就業和社會發展部關於實施中華人民共和國政府和加拿大政府社會保障協定的行政協議》（《行政協議》）。《社會保障協定》和《行政協議》皆於2017年1月1日正式生效，成為了促進中加之間商貿與人員流動的重要舉措，也是構建常態化中加關係的重要一環。

《社會保障協定》和《行政協議》的出台雖然意義重大，但得到的關注卻較少，它的積極意義尚未得到充分認識，因此也未能得到進一步的推動和完善。中加之間《社會保障協定》和《行政協議》給予了兩國跨境工作人員豁免養老保險的待遇，也就是說勞動者如果已經在締約國繳納了養老保險費，可以在另一締約

國申請免繳養老保險的待遇，從而有效地減輕了兩國企業和勞動者在社會保險繳費方面的負擔，同時也不影響勞動者在繳費地國享受相應的養老

金待遇。可以說，《社會保障協定》和《行政協議》開啟了中加兩國之間在社保領域合作的先河，也是對保護跨境人員流動的有效嘗試。於此同時，中加之間社保合作的成效應得到充分的重視，相關的機制建設也不應止步於此，需要通過深入研究來探索優化的空間。事實上，從現有的《社會保障協定》的國際比較以及兩國實際情況來看，中加兩國社會保險方面的合作仍有非常大的提升空間，進一步加強合作必將有利於提升雙方在人員交流方面的深度和廣度。

摘 要：中國和加拿大兩國為了推動雙方人員交往，於2015年簽署了《社會保障協定》及相關的《行政協議》，初步建立了中加社保合作機制。《社會保障協定》與國際上通行的《避免雙重徵稅協定》的目標一致，旨在免除兩國間跨境工作人員在就業地繳納社會保險費的部分義務，從而讓這些勞動者在公平合理地承擔社會責任和享受社會福利，為跨境人員流動掃除了經濟障礙。實踐證明，中加之間的《社會保障協定》自生效以來一直發揮著積極且重要的作用。與此同時，中加社會保險方面合作在互免險種和機制保障方面仍有巨大的發展空間，可以採取更多行之有效的措施來提升中加人員交流的活躍度。

關鍵詞：社會保險；養老保險；勞動保護；社會保障協定

一、人員跨境流動的社保難題

社會保險是以繳費為前提的社會福利體系，人員跨境工作時也需要履行相應的繳費義務。跨境工作人員的社保權益涉及到其原籍國和就業國兩地機制的銜接，需要構建兩國社保的深入合作

機制，避免繳費義務的雙重負擔與福利待遇的雙重缺失。由於各國社會保險費（稅）的徵收對象採取屬地管轄和屬人管轄並行適用的原則，跨境勞動者可能同時被就業國和原籍國的社會保險制度所覆蓋，就會出現與個人所得稅類似的繳納雙重社會保險費（稅）問題。另外，即使正常參加了社會保險項目，由於跨境工作人員的高度流動性，他們在領取福利待遇時也會困難重重。以失業保險為例，各國往往要求失業金領取人具有合法身份，而很多國家的移民政策會要求失去工作的外國勞動者限期離境。因為移民的工作簽證往往在失業後被自動注銷，所以申領失業保險金的可能性不大。因此，英國貝弗里奇在其報告中就強調了捋順跨境社會保險機制對勞動者而跨境自由流動的重要性：「假設人們為找到用武之地從一個國家遷移到另一個國家再次成為可能，那麼人就會渴望各國之間在社會保險方面制定互惠的安排以促進這種流動。」^[1]

故而，借鑒國際稅法的有關做法，國家之間訂立雙邊互免社會保險費就成為了重要的解決路徑之一。社會保險方面的國際合作是保護跨境勞動者的重要機制，通過構建便捷的社會保險費互惠免徵制度，可以有效避免重複徵費和支付障礙的問題。經過近十年的發展和努力，中國已經與二十多個國家簽訂了社會保險雙邊協議，所覆蓋國家由發達國家到發展中國家，所涉及的合作險種由單一到多樣，合作方式逐漸豐富。

其中，中加之間的《社會保障協定》和《行政協議》的簽署和落實無疑是眾多社會保險國際合作的成果之一。中加兩國都對勞動者的社會保險福利傾注了比較大的精力和資源，兩國社保待遇水平都比較高，體系比較完善。由於社會保險的資金來源主要來自於企業和勞動者社會保險繳費，高標準的社會保險待遇需要較高水平的社保繳費，因此中加兩國社保繳費水平都比較高，分別佔到了工資總額的38%以上（中國）和20%以上（加拿大）。如果跨境工作人員需擔負雙重繳費責任，勢必會對企業和勞動者的收入產生消極影響，進而消解勞動者跨境流動的積極性。因此，中加開展社會保險方面的合作適逢其時，既有利於減輕跨

境工作人員不必要的負擔，也有利於解決社保待遇精準給付的問題，通過確立繳費地國的主體責任，讓勞動者能夠切實享受到老有所依的保障。

二、中加社保合作機制的構建

事實上，《社會保障協定》和《行政協議》打造了一個立體的中加社保合作機制。在宏觀層面上，兩個文件釐定了中加社會保險合作的適用範圍、適用對象、適用期限等規範性事項，明確了調整的客體。在執行層面上，兩國政府指定了各自的執行機構、交流渠道，並共同確立了證明文件的種類和效力，落實了調整的主體和方式。具體而言，中加社會保險合作機制建立在以下五大支柱之上。

首先，中加兩國的社會保險合作主要集中在養老保險費的互免方面。根據《社會保障協定》第二條之規定，雙方互免社保繳費的項目為養老保險。但因兩國的養老保險制度有所不同，兩國將可以進行豁免的養老保險分別確定為：在中國境內是職工基本養老保險和城鄉居民基本養老保險；在加拿大與之對應的是《老年保障法案》和養老金計劃下的養老保險。

其次，中加社會保險合作適用的對象主要集中在跨境人員的範疇。《社會保障協定》將有資格享受養老保險繳費豁免的人員設定為：「屬於或已屬於締約一國或締約兩國法律管轄的任何個人，以及根據締約任一國可適用的法律規定從上述個人獲得權益的人員。」^[2]具體而言，適用人群分為四類，每一類都有相關的定義。第一類是僱員與自僱人員。他們是指在締約一國領土上居住，在締約另一國或締約兩國工作或為自己工作，且其僱傭關係歸工作地法律所調整。第二類包括派遣人員。他們是指受僱於締約一國領土上的有經營場所的僱主，該僱傭關係受僱傭國法律管轄，在僱傭期間被其僱主派到締約另一國領土上工作的人員。在船舶和航空器上的僱員屬於第三類。第四類人員是受締約一國法律規定管轄並受僱於中央、地方政府和其他公共機構，被派往締約另一國領土上工作的人員。

再次，免除繳納社會保險費的期限通常是與



跨境工作的實際期限相一致的。跨境工作人員在外國就業期間，在其母國已經辦理了養老保險並持續繳費，目的是繼續維持繳費記錄從而提升未來養老金待遇標準。故而，免除跨境繳費義務人在他國繳費義務，有助於避免額外負擔。不過，按照中加現有的制度安排，其免除繳費期限最長為72個月（派遣人員應除外），且只有在中加兩國主管機關或經辦機構同意的情況下方可延長。^[3]這樣做的主要目的是派遣屬於臨時性、替代性的勞動人事安排，中加兩國都不鼓勵長期使用派遣人員，如有相關需求，則需要將派遣人員的身份轉換屬地化的直接僱傭，從而保障被派遣人員的利益。

另外，為了落實《社會保障協定》的有關規定，中加兩國都指定了各自的主管機關、聯絡機構和經辦機構。中方的主管機關為人力資源和社會保障部。加方則指定負責加拿大法律實施的一名或幾名部長主管。中國人力資源和社會保障部國際合作司與加拿大稅務局立法政策司作為雙方各自的聯絡機構。同時，人力資源和社會保障部社會保險事業管理中心和加拿大負責法律實施的部門和機構負責經辦工作。^[4]

最後，為了讓社保繳費情況資料能夠具有確信力，雙方在制度層面設立了一套相關的證明體系。通常，落實養老保險互免政策的前提是能夠證明勞動者已經在一國參加了社會保險並繳納了養老保險。根據《行政協議》的規定，能夠證明勞動者已參保的重要文件是《參保證明書》，「證明就某項工作而言，僱員及其僱主或自僱人員，受該締約法律規定管轄。」^[5]勞動者需要向僱傭關係所在國的經辦機構提出申請，由經辦機構對該申請進行審核，如審核通過，則出具《參保證明書》，並向對方國家經辦機構提供副本。接收國免除參保的期限應與出具國的《參保證明書》上規定的期限一致，如果接收國已經在《參保證明書》送達之日前徵收了部分養老金，則接收國沒有返還已繳費用的義務。

三、中加社保合作機制的成效

改革開放以來，中加之間經貿與人員交往不斷加深，尤其是近十年兩國公民在對方國家開展

工作已經屢見不鮮。雙方民間交流非常活躍，一直以來有增無減。據統計，2021年中加之間的貿易往來達到了1145.1億加元。^[6]赴加拿大工作和留學，以及加拿大公民赴中國就業和求學的人數達到了120萬人左右。兩國跨境工作人員都在呼喚一個公平合理的就業環境，共同推動雙方的交流與合作。因此，早在1986年，中加之間就簽署了《稅收協定和議定書》，為跨境工作人員重複繳納個人所得稅問題提供了解決方案，從而減輕了跨境工作人員的繳稅壓力，保障了所得稅稅負的公平性和合理性。

中加兩國的社保機制和種類雖有不同，但功能卻是趨同的，繳費水平也是旗鼓相當的。社會保險是保護勞動者的安全網，勞動者在享受保障權利的時候也需要承擔相應的繳費義務。社會保險雖然在中加兩國的表現形式有所不同，但萬變不離其宗，基本涵蓋了勞動者的養老、疾病、工傷和失業等常見的工作風險。社會保險的制度設計是構建一個社會化的風險共擔機制，而不是為了給勞動關係主體增加經濟負擔，更不會加重勞動者的繳費義務。

中加兩國勞動者在跨境工作的過程中既有平等享受各項福利的權利，也有免受社保繳費方面歧視的權利。公平地繳納社會保險費和享受社會保險利益是社保制度的核心，也是社會法的法益之所在。對於收入水平相當的勞動者，不管他們的收入來源是否一樣，也不管他們的國籍身份，都要確保他們社保繳費法定義務的唯一性和一致性，否則就會出現義務與權利不均衡的狀態。中加兩國人員流動的活躍度是體現兩國交往成效的晴雨表，通過人員交流可以使資源要素更加合理、高效地配置和利用，促進國際分工，加快經濟發展。但是，如果人員在跨境工作的過程中被施加了額外的經濟負擔，會打擊國際人才流動的積極性，無法開展順暢的技術溝通和分工合作，不利於在國際市場的公平競爭，也抑制了國際經濟與文化交往，並最終在一定程度上制約著國際經濟的進一步發展。

從中加之間《社會保障協定》的覆蓋對象而言，已經較為全面地惠及了各種類型勞動者。如

表1所示，在中國對外簽訂《社會保障協定》當中，往往對外派人員、自僱人員、普通僱員和船員/空勤有著不同程度的覆蓋。其中，中加《社會保障協定》所覆蓋人員最為廣泛，且對外派人員和自僱人員社保繳費互惠的期限長達72個月，明顯高於與其他國家簽訂的協定所設之標準。這在一定程度上體現了中國與加拿大政府在社會保險方面深入合作的成果，也會對中國未來與其他國家簽訂類似協定起到很好的示範作用。（見表1）

四、中加社保合作機制的完善

中加之間的《社會保障協定》的簽署標誌著兩國社保合作機制的建立，為雙方人員流動掃清了經濟負擔上的障礙。中加跨境工作人員能夠獲得的養老保險豁免是社會保險保險體系當中繳費責任最重的一塊，明顯減輕了勞動者的經濟負擔，也實現了社會保險當中權責相一致的內涵。但是，中加之間在社保合作方面還存在比較廣泛的發展空間，深入優化的必要性和可行性都比較高，完全可以通過互惠的方式推動中加關係的健康發展。

（一）雙方社會保險互免險種的擴展空間

從《社會保障協定》和《行政協議》中不難看出，中加之間的社保協議覆蓋的險種僅限於養老保險，而諸如醫療保險、失業保險、工傷保險等險種均未涉及。誠然，將養老保險做為突破口和關鍵減免項是一定道理的，原因有三：第一，養老

保險繳費在中加兩國社保繳費佔比較高，分別佔到工資總額的24%左右（中國）和11.9%左右（加拿大），如果實現互免可以有效減輕繳費壓力；第二，兩國養老保險體系具有較高的趨同性，中國的城鎮職工基本養老金與加拿大的養老金計劃存在對照關係；第三，減免養老保險繳費符合兩國跨境工作人員的實際需要，因為多數跨境工作人員最終會選擇回到其國籍國享受養老金待遇，而不是留在工作地國退休。

但社會保險如果停滯於養老保險繳費減免就難以有效滿足跨境工作人員的多元化需求，因為可供減免的社保種類並非僅此一項。從橫向比較的視角來看，如表2所示，在中國與其他國家簽訂的社保協議當中，基本上都是在養老保險的基礎上增加了失業保險的互免，從而進一步減輕跨境工作人員的經濟負擔。從國際比較而言，歐盟是社會保障國際合作最完善的地區，《歐盟第883/2004號條例》（即歐盟社會保障協調條例）除了覆蓋疾病、生育、殘障、老年、失業津貼外，還包括工傷和職業病津貼、死亡補助金，甚至家庭津貼和退休前福利也包含在內。美國簽訂的社會保障雙邊協定基本上覆蓋老年、殘疾、遺囑津貼等項目，加拿大、日本等發達國家的社會保障合作協定也都覆蓋了多個社會福利項目。中加之間社保協議所覆蓋險種的範圍仍然存在擴展空間，特別是在失業保險繳費方面存在互免的可能性和必要性。（見表2）

表1 中國簽訂的社會保險雙邊協議所覆蓋的對象^[7]

國家	外派人員	自僱人員	普通僱員	船員和空勤
德國	是（48個月自動免除，最長60個月）	是（60個月）	是（60個月）	船員（60個月）
韓國	是（60個月，最長120個月）	是	是（60個月）	是
丹麥	是（5年）	否	是（6個月）	是
芬蘭	是（60個月）	是（60個月）	否	是
盧森堡	是（60個月）	是（60個月）	否	是
加拿大	是（72個月）	是（72個月）	是	是

表2 中國簽訂的社會保險雙邊協定覆蓋的險種^[8]

覆蓋險種	德國	韓國	丹麥	芬蘭	瑞士	荷蘭	西班牙	盧森堡	日本	加拿大
養老保險	是	是	是	是	是	是	是	是	是	是
失業保險	是	是	否	是	是	是	是	否	否	否
醫療保險	否	否	否	否	否	否	否	否	否	否
生育保險	否	否	否	否	否	否	否	否	否	否
工傷保險	否	否	否	否	否	否	否	否	否	否

客觀上看，失業保險費減免也可納入到中加兩國的《社會保障協定》當中。失業保險雖是中加兩國社會保險支柱之一，但是對於跨境工作人員而言，享受對方國家的失業保險待遇在制度層面上的可行性不高，在對方國家繳納失業保險費也就失去了合理性基礎。根據中國的法律制度，外國勞動者在勞動合同解除後應當立即出境；移居境外的失業人員的失業保險待遇應當停止給付。^[9]在中國就業的外國人一般不可能滿足申請失業保險的條件。同理，在加拿大工作的中國勞動者如果失去工作，按照有關移民法的規定也會面臨喪失有效居留身份的問題，需要在一定期限內離境或找到新工作。而領取失業保險費則需要勞動者親赴社保經辦機構，並參與相關的再就業培訓和指導之後方可領取，跨境工作人員往往難以滿足申領失業金的客觀條件。這樣就出現了工作地國徵收失業保險但又無法提供保障的窘境，因此失業保險也應在豁免險種之列。

(二)雙方社會保險互免機制的優化空間

中加跨境工作人員享受減免社保繳費的流程略顯冗長和繁瑣。以在中國申請《參保證明書》為例，申請人首先需填寫《根據中加社會保障協定出具的〈參保證明〉申請表》，並加蓋所在單位公章。然後，申請人或代理人將填寫後的《申請表》（一式兩份）提交參保所在地（省、市、縣區）的社會保險經辦機構審核；經辦機構在審核其參保繳費情況無誤後，加蓋印章並留存1份《申請表》備案。申請人在取回蓋章的《申請表》之後需快遞寄至人力資源與社會保障部社保中心。人社博社保

中心收到《申請表》後予以審核，如審核通過，將在15個工作日內出具並向申請人郵寄《參保證明書》。與此相對應，加方人員如申請《參保證明書》也需要在其本國履行完相應程序方可在中國獲得養老保險繳費的減免。這對於兩國跨境工作人員而言，都是比較費時和費力的，一旦出現工作變動的情況也無法對相關證明進行適時的變更和調整。

隨著社保繳費電子化程度的提高，中加之間互免養老保險的工作也完全可以通過數據自動交換的形式實現。中國社保繳費記錄基本上已經以電子形式錄入和記錄，社保經辦機構將勞動者的社保繳費情況錄入數據庫，進行費率和年限的自動核算。勞動者也可以隨時隨地登錄所在地社保經辦機構網站查詢自己的社保繳費情況。^[10]在新冠疫情防務的影響下，社保線上繳費和查詢呈現了普及和提速之勢，這也為線上申請、審核和出具《參保證明書》提供了可能，讓群眾能夠足不出戶就辦理相關的證明。另外，在中加兩國之間還可以考慮借鑒經濟合作與發展組織（Organisation for Economic Cooperation and Development, 簡稱OECD）在跨境稅務合作方面所採取的共同申報準則（Common Reporting Standard, 簡稱CRS）中的數據自動交換機制。對於中加之間跨境就業的人員，在申請人的自願申請下，中加兩國的社保經辦機構自動傳輸相關的社保繳費記錄，而無需勞動者本人向母國申請《參保證明書》，也無需向工作地國提交相關證明。這樣既免去了勞動者來回奔波之苦，也節省了雙方主管機構寶貴的行政資

源。

五、小結

中加兩國之間《社會保障協定》的簽署是兩國促進人員跨境流動的一個里程碑，它與1986年雙邊避免雙重徵稅的《稅收協定》具有著同樣歷史的地位。社會保險作為兩國都十分重視的基本制度，也是與稅收同樣性質的國家主權事項，就此達成的互免協議，代表了兩國政府推動深化合作的決心和願景。兩國間的跨境工作人員和企業僅就養老金相互豁免這一項就能夠減輕了明顯的負擔，也讓他們能夠在更為公平和平等的經濟環境中進行交往，進一步促進了兩國間人員的往來和交流。在《社會保障協定》正式生效五周年之際，其所發揮的巨大社會效應已經呈現，繼續推動中加兩國社保合作乃是必然。事實上，面對兩國人員交流不斷深入和強化的現實，兩國政府在社保合作的深度和廣度當中都有進一步拓展和完善的空間，例如，在互免繳費的險種上有增項的可能性，在落實機制上有電子化、便利化的空間，以「共商、共建、共享」的方式深化社保合作。

本文系北京外國語大學卓越人才計劃和外派員工勞動保護研究項目（項目號：2022JJ023）的階段性成果

[1][英]貝弗里奇：《貝弗里奇報告：社會保障和相關服務》，勞動和社會保障部社會保險研究所組織翻譯（中國勞動社會保障出版社，2004年版），第18頁。

[2]見《社會保障協定》第三條。

[3]見《關於實施中加社會保障協定的通知》第一條第四款。

[4]同上，第二條。

[5]見《行政協議》第四條。

[6]貿易額：中華人民共和國駐溫哥華總領事館經貿之窗（2022年）<http://vancouver.mofcom.gov.cn/article/zxhz/hzjj/202203/20220303284192.shtml>（2022/06/28）

[7]喻術紅、鄭浩：《中國社會保障雙邊合作的發展、問題與解決路徑》（武大國際法評論，

2019,3-05):23-40.

[8]同上。

[9]《外國人在中國就業管理規定》第20條規定：「被聘用的外國人與用人單位的勞動合同被解除後，該用人單位應及時報告勞動、公安部門，交還該外國人的就業證和居留證件，並到公安機關辦理出境手續。」《社會保險法》第51條規定：「失業人員在領取失業保險金期間有下列情形之一的，停止領取失業保險金，並同時停止享受其他失業保險待遇：……（三）移居境外的……」。

[10]李洪吉、何序、嚴玉兔、陳曉璞、張春紅、尚芳：〈大數據時代：經辦機構如何向數據驅動型組織轉型？〉，載《中國社會保障》2019(02):42-45.

The Mechanism, Outcome and Development of Social Security Cooperation between China and Canada: From the Perspective of Promoting Cross-border Labour Mobility

Yan Dong(Beijing Foreign Studies University Law School)

Abstract: In order to promote the mutual exchange of workers, China and Canada have signed the Agreement on Social Security and the related Executive Agreement, which has primarily established a mechanism for social security cooperation. Like the general goal of Agreement on Avoidance of Double Taxation, the Agreement on Social Security is designed to exempt certain social insurance contribution for the cross-border workers between China and Canada so that those workers can enjoy their welfare with fair and reasonable contribution. In practice, the Agreement on Social Security between China and Canada has played a vital and positive role in promoting cross-border labour mobility.

Meanwhile, there are still some room for improvement regarding the category of social insurances that could be further exempted and the mechanism that could be rather effective. It is imperative to introduce additional methods to improve the mutual exchange of workers between China and Canada.

Key Words: Social Insurance, Pension, Labour Protection, Agreement on Social Security