

# 京津冀社会保障协同发展：基于欧盟的经验和启示

赵德慧<sup>1</sup> 靳晓宏<sup>2</sup>

(1. 北京航空航天大学人文社会科学学院, 北京 100191;

2. 北京市科学技术情报研究所, 北京 100044)

**摘要：**京津冀协同发展提升至国家战略层面。基于人才流动对社会保障的需要，探索京津冀社会保障协同发展的改革路径十分重要。本文定性分析了目前推进京津冀社会保障协同发展所面临的诸多挑战，借鉴欧盟在社会保障协同发展方面所进行的有益探索与实践，结合京津冀三地社会保障实情，为实现京津冀社会保障协同发展提出了相关的可行建议，以期对形成合理的京津冀社会保障协同发展机制提供参考。

**关键词：**京津冀；人才流动；社会保障；协同发展；欧盟经验

中图分类号：D632

文献标识码：A

DOI: 10.3772/j.issn.1674-1544.2017.04.012

## Coordinated Development of Social Security in Jing-Jin-Ji, China: Based on the Experience and Enlightenment of the EU

ZHAO Dehui<sup>1</sup>, JIN Xiaohong<sup>2</sup>

(1. College of Humanities and Social Sciences Beihang University, Beijing 100191; 2. Beijing Institute of Science and Technology Information, Beijing 100044)

**Abstract:** The coordinated development of Jing-Jin-Ji elevates to a national strategic level in China, so based on the need of social security from talents' flowing, it explores the reformatory way for the coordinated development of social security in Jing-Jin-Ji, China. This paper makes a qualitative analysis about the challenges of social security's coordinated development in Jing-Jin-Ji, China. By learning from the successful experience of the EU and combining with the actual situation in Jing-Jin-Ji, China, It will put forward some reasonable advices in order to as soon as possible form a reasonable mechanism for the social security's coordinated development in Jing-Jin-Ji, China.

**Keywords:** Jing-Jin-Ji, China, talents' flowing, social security, coordinated development, EU experience

### 1 引言

京津冀协同发展于2014年已提升为国家战略。2015年颁布的《京津冀协同发展规划纲要》完成了京津冀协同发展的顶层设计，明确了实施京津冀协同发展这一重大国家战略的总体方针和

主要着力点。为了有效落实和推动京津冀协同发展战略的目标实现，劳动力资源的自由流动是京津冀协同发展的重要保证。由于京津冀协同发展是以产业转移承接为主的跨区域协作，而非简单的地区间经济合作，因此，三地间劳动力跨区域流动将成为新常态。社会保障制度是保障劳动

**作者简介：**赵德慧（1992—），女，北京航空航天大学人文社会科学学院在读硕士研究生，研究方向：社会保障、人力资源管理（通讯作者）；靳晓宏（1981—），女，北京市科学技术情报研究所助理研究员，硕士，研究方向：科技情报。

**收稿时间：**2017年5月10日。

者基本经济生活安全的“减震阀”和“稳定器”，京津冀三地社会保障是否协同发展对于影响劳动力的自由流动以及进一步推动或者制约京津冀协同发展将产生重要影响。由于受制于经济发展水平、制度内生环境等因素的影响，目前京津冀三地的社会保障制度尚未实现有效对接，致使劳动力跨区域的合理流动受到一定程度的阻碍，这严重制约了京津冀三地间协同发展的进程。因此，有必要积极推进京津冀三地社会保障制度跨省市对接以保证跨地区流动劳动力的社保权益不受损失，从而促进劳动力在京津冀跨地区流动，客观上助力于京津冀协同发展。

学术界对于京津冀社会保障协同发展问题的研究主要集中在以下3个方面。一是京津冀社会保障协同发展的必要性。地区间社会保障制度存在差异会阻碍劳动力自由流动，难以实现人力资源的最优配置，而区域人力资源、社会保障协同是地区经济发展与实现地区战略目标的重要构成部分<sup>[1]</sup>。社会保障的衔接使城市圈更具竞争力，且促进人口自我调整的实现，防止出现外来人口向北京这样的发达地区聚集<sup>[2]</sup>。二是京津冀社会保障协同发展面临的障碍。首先，政府管理不顺畅阻碍京津冀社会保障协同发展。面对日益增长的社会保障需求，政府职能是有限的，各地政府间的利益难以实现均衡<sup>[3]</sup>。其次，社会保障制度自身缺陷阻碍京津冀社会保障协同发展。由于我国户籍制度的存在，导致保险人离开原籍将不可避免地遭受社保利益的损失，不仅限制了劳动力的自由流动，阻碍了人力资源的最优配置，而且降低了劳动者参保积极性<sup>[4]</sup>。此外，我国社会保障制度过于“碎片化”导致劳动者享受到的社保福利待遇不均<sup>[5]</sup>。三是京津冀社会保障协同发展实现路径的研究。楚伯微<sup>[6]</sup>认为京津冀社会保障协同发展要覆盖社会所有成员，社会保障资金来源、管理体系及保障标准要相互匹配协调，将各个项目整合成统一的制度体系。赵培培<sup>[7]</sup>基于人口老龄化背景，探讨京津冀养老服务业协同发展，认为三地要以优势互补、资源共享、互利共赢、共建共享为指导原则，通过财税和金融政策

方面的扶持，实现北京和天津优势养老服务技术和资源向河北省疏解，来统一京津冀三地的养老服务标准及在养老办事人员建设上加强合作。

可见，现有文献对京津冀社会保障协同发展的研究多停留在宏观层面，对如何实现协同发展的论证较少，本文将试图推进这方面的研究。论文第二部分论述京津冀社会保障协同发展存在的问题，第三部分探索欧盟对京津冀社会保障协同发展提供的国际经验，最后一部分提出京津冀社会保障协同发展的政策建议。

## 2 京津冀社会保障协同发展存在的问题

### 2.1 京津冀社会保障制度安排存在差异

由于在经济发展水平、社会保障制度内生环境等方面存在差异，京津冀三地的社会保障制度安排有着诸多冲突性的地方<sup>[6]</sup>。比如：京津冀城镇职工基本养老保险费率制度不统一，2011年京津冀三地的城镇职工养老保险实际缴费率分别为17.7%、22.9%、22.4%；京津冀三地养老保险缴费基数存在差异，河北省的养老保险缴费基数为全省上年度在岗职工平均工资，而北京市和天津市两地养老保险缴费基数为社会平均工资；社会福利项目设置差距较明显，京津冀三地间及城乡间在社会福利项目数量及待遇方面均存在较大差距；京津冀基本医保在分类上存在差异，天津市基本医保体系包括城镇职工医保和城乡居民医保，北京市和河北省则由城镇职工医保、城镇居民医保及新农合构成；京津冀医保统筹层次存在差异，北京市和天津市基本上实现市级统筹，而河北省并未实现省级统筹，且由于各地市经济状况不同，具体颁布的医保政策也不相同。京津冀社会保障制度安排的差异客观上引致劳动力流向社会保障项目更健全和社会保障待遇相对较好的北京地区和天津地区，形成了虹吸效应，阻碍了京津冀三地劳动力的自由流动。

### 2.2 京津冀社会保障协同发展管理部门不健全

目前，还没有强有力的机构来具体推动京津冀社会保障的协同发展。人力资源和社会保障部负责全国社会保障事务发展，并不具体推动京津

冀社会保障的协同发展。虽然京津冀协同发展领导小组在负责推动京津冀协同发展,但该领导小组主要是对京津冀协同发展布局进行战略性指导和整体布局。目前,京津冀社会保障协同发展的推进主要是通过三地的相关部门召开联席会议的方式进行的。这种方式的强制约束力较弱,因为京津冀在行政区划上相互独立,三地在行政权力配置上属于平行关系而非隶属关系,三地中任何一地的社会保障行政机构没有权力去约束其他地方的社会保障行政机构。管理主体的缺乏客观上降低了京津冀三地社会保障制度协同发展的速度。

### 2.3 京津冀社会保障跨省服务标准化和信息化水平较低

截止目前,京津冀三地社会保障相关服务还未实现一致化<sup>[8]</sup>,也还未构建统一的信息技术平台。而高水平的信息化网络平台是社会保障协同机制有效运行的重要配套设施<sup>[9]</sup>。其主要原因:一是社会保障服务尚未标准化,业务经办数据还缺乏一致性,从而导致跨省市流动劳动者的社会保障信息无法快速得到转出地和转入地的一致响应,加大了经办人员业务信息处理的难度,不能顺利转移社会保险关系;二是京津冀三地之间尚未建立统一的社会保障信息共享平台,这就从技术层面降低了管理部门的运行效率;三是从事社会保障业务工作人员数量不少,部分工作人员业务能力无法满足社会保障经办管理的需求<sup>[10]</sup>,从而制约了业务处理效率的提升。

### 2.4 京津冀社会保障协同发展立法建设相对滞后

社会保障立法能够促进社会保障制度的贯彻落实。我国社会保障立法主要采用“分散立法”体例<sup>[11]</sup>。目前,我国社会保障立法体系尚不完整,还无法完全适应市场经济和社会保障事业发展的要求。各地立法在内容上还存在一些冲突,执法体制仍需进一步规范<sup>[12]</sup>。另外,我国社会保障立法层次较低,行政立法较为分散,这就使我国社会保障制度缺乏一定的权威性及稳定性<sup>[13]</sup>。分散的法律体系是京津冀社会保障协同发展的制约因素,它将导致京津冀三地社会保障协同过程中在制度实施上出现一定的立法冲突,而无法为

其提供充分有力的法律支持。

## 3 京津冀社会保障协同发展的国际经验——以欧盟为例

欧盟是当今世界上一体化程度最高、机构设置和机制运行相对成功、扩张速度较快的区域性国际组织。各个国家要执行欧盟制定的政策规定,且各成员国均为单个的利益主体,社会保障制度的实施仍主要是由各个成员国政府在承担。而我国幅员辽阔,各个省市地区经济发展水平差异较大,也都为单个的利益主体,且目前我国社会保障的实施以统筹地为单位,与欧盟成员国执行本国社会保障制度相似。由此可见,欧盟成员国之间的协同可类比我国省市地区之间的协同。因此,笔者认为,我国京津冀社会保障协同发展借鉴欧盟已有的成功经验具有一定的可行性。

在过去的数十年里,欧盟在社会保障协同发展方面做了很多有益的探索与实践,取得了很大的成就,对我国京津冀社会保障协同发展的经验借鉴主要表现在以下4个方面。

### 3.1 建立超国家管理机构

欧盟在经济一体化发展进程中要求各成员国建立统一的社会保障制度。因而,跨国社会保障协调机制应运而生<sup>[14]</sup>。

首先,各个成员国政府的部长及其代表组成欧盟理事会,是欧盟主要的决策与立法机构,这些代表们代表各个成员国的根本利益。拥有最高政治级别的欧洲理事会由各成员国元首或政府首脑构成接手欧盟理事会无法攻破的难题。欧洲议会具有一定立法权的同时还具有咨询和监督权利。欧盟委员会作为欧盟的行政执行机构,负责草拟欧盟立法的建议条款,在社会保障协调事项上,欧盟委员会提出概括性和原则性法律建议,再由各成员国依据各自国情进行详细的法律及政策规定<sup>[15]</sup>。欧洲法院作为欧盟最高法院,从司法层面保障欧盟社会保障政策落实与执行。

这些超国家管理机构建立在欧盟各成员国政府的层级之上,它们维护欧盟整体的利益,不偏向任何一个成员国,各成员国在超国家管理机构

面前是平等的，享受同样的权利，同时也承担同样的任务。

### 3.2 健全社会保障权益转移立法

欧盟维护流动劳动者社会保障的法律有 3 种形式。一是一级立法，即欧盟基础条约，在欧盟体系中具有最高权力，是协调流动劳动者社会保障的法律基础。如欧盟法律规定，在欧盟境内自由流动劳动者拥有欧盟公民权，外来劳动者享受和东道国劳动者在报酬、工作条件等方面同样的待遇。又如《欧洲联盟运行条约》规定：“禁止对不同成员国的劳动者施加任何基于国籍的歧视。”当然，流动劳动者也要承担当地国家法律规定的义务。二是二级立法，包含条例、指令、决定及建议和意见。20 世纪 70 年代后，欧盟在自由流动劳动者社会保障立法方面多采用指令形式，不仅在实施中具有灵活性，而且符合欧盟自由流动劳动者社会保障立法原则。如为确保欧盟流动工作者在国家间自由流动时社会保障权益顺利转移，社会保障协作条例提出“唯一国原则、工作地原则、平等对待原则、期间累计原则及权利可输出原则”<sup>[16]</sup> 5 项原则，来保障欧盟劳动者流动过程中在工作地享受平等待遇的社保权益。三是欧洲法院的判例。欧盟社会保障法具有直接效力与优先效力，能确保流动工人在不同国家就业时，适用同一法律同一标准，使流动工人有关的社会保障问题得以顺利解决<sup>[17]</sup>。

### 3.3 从《社会保障对接条例》到“开放性协作机制”

2004 年前，欧盟原 15 个成员国针对经济一体化需要制定社会保障协调发展相关法令，颁布了《欧共体 1408/71 号条例》和《欧共体 574/72 号条例》，即《社会保障对接条例》（以下简称“《对接条例》”），解决了跨国劳动者社会保障关系转移接续难题<sup>[18]</sup>。比如：《对接条例》提出，跨国流动劳动者只能参与工作地国家养老保险，避免同一劳动者被多个国家养老保险重复覆盖或同时排斥；《对接条例》规定，跨国流动者只要按当地养老保险要求切实履行缴费义务满一年，那么该国必须为其提供全额的养老金；流动劳动者

养老金按照《对接条例》“分别支付”“比例支付”“累计计算”“暂时冻结”等规定进行发放，保障流动劳动者养老保险权益。当然，《对接条例》的顺利实施得益于当时欧盟成员国均属于发达国家且社会保障水平相似。

2004 年后欧盟成员国增加，新成员国与旧成员国经济发展水平相差较大，与欧盟已有的制度政策难以统一，《社会保障对接条例》无法满足欧盟社会保障协同需求，经过协商与修正，开放性协作机制应运而生。开放性协作机制是欧盟为实现不同国家政策目标趋向一致的协调工具，跳出了传统协调机制的“硬性”规定，在尽可能包含各成员国及国家主体自主性的前提下，解决欧盟层面所出现的问题<sup>[19]</sup>。如 2011 年，欧盟理事会提出欧盟养老保险开放性协调机制的统一目标，根据欧盟养老保险共同目标制定各成员国的短期、中期、长期计划，并提交执行报告，欧盟为其提供监督、评估，再将结果反馈给各成员国进一步调整政策，来促进欧盟养老政策水平的不断趋同。

开放性协作机制对欧盟社会保障治理的推动是循序渐进的。与《对接条例》相比，开放性协作机制因不挑战各成员国主权而容易被接受，且更具灵活性，允许各成员国之间政策存有分歧，决议准则不具有强制约束力，更多的是加强成员国之间的学习与沟通，在求同存异中促进共识。

### 3.4 搭建信息技术管理统一平台及提高管理标准化

欧盟各成员国社会保险服务机构先进的管理技术、社会保险经办平台及成熟的金融保险体系等优势条件使欧盟能有效解决流动劳动者社会保障关系转移接续难题。

如社保信息的整合、权益关系的转移接续、劳动者领取养老金的方法以及社保基金的管理等均有赖于高水平的网络体系来配合实施，欧盟为各国制定标准化表格进行养老保险业务的经办，而标准化的信息经办平台减少了异国服务差异性带来的障碍且提高了业务经办人员的效率。在医疗保险方面，《欧盟社会保障法令》规定医疗保险关系的转移依照累计计算、工作地标准等原则进行操作，同时为提高医疗保险可携带性，欧盟

先后实行了两套规范化的信息传递标准,即E表格和EHIC卡<sup>[20]</sup>。先进的信息管理网络平台和标准的业务经办是欧盟社会保障协同发展的有力保障,为其克服了技术障碍。

#### 4 京津冀社会保障协同发展的政策建议

社会保障协同发展对促进劳动力在京津冀地区间跨省市流动并推动京津冀区域协同发展非常必要。我国政府可以借鉴欧盟在社会保障协同发展方面的经验,尽快形成合理的京津冀社会保障协同发展机制。

##### 4.1 建立京津冀区域社会保障协同管理部门

目前,没有强有力的机构来具体推进京津冀社会保障的协同发展,从区域发展需求来看,一个协调统领京津冀社会保障协同发展的管理机构是必不可少的。参照欧盟成功的经验,京津冀应搭建统领三地社会保障协同发展的管理机构,承担京津冀社会保障顶层设计及协同地方利益的责任。

京津冀社会保障协同发展管理机构承担三地社会保障协同发展业务统一指挥与领导,立法建设,政策的制定、实施与监督等来推进京津冀社会保障的协调发展。同时,要加强三地社会保障部门沟通,建立三地职能部门之间对接机制,定期对社会保障协同发展进行沟通与协调,促进三地社会保障服务合作。此外,要加强对工作人员的培训,制定绩效考评制度,提高工作人员的业务经办能力。

##### 4.2 软性立法、循序渐进推进协同发展

欧盟社会保障的协同发展是经过漫长的摸索期,在实践中逐渐找到的适合欧盟发展的路径。相比欧盟社会保障跨国间的协同发展,京津冀社会保障协同发展是国家内部不同地区间的协同发展。欧盟采用了从《社会保障对接条例》到“开放性协调机制”的求同存异、逐渐趋同的路径。京津冀地区社会保障协同发展也可以以渐进整合的方式,采用软性立法。考虑京津冀各自社会保障政策现状,借鉴欧盟的“开放性协调机制”,制订京津冀社会保障协同发展的阶段性共同目标,对京津冀各自社保政策做调整,并对三地社会保障协

同发展状况进行监督与反馈,便于三地社会保障政策做进一步的调整与趋同,逐步推进京津冀社会保障制度从低层次向高层次、从异质性到同质性过渡。虽不能为京津冀社会保障协同发展带来立竿见影的效果,但从长远看,无疑是最恰当的。

##### 4.3 搭建高效统一的信息传递平台

目前,我国部分省份已建立省级医疗保险信息平台,便于异地医疗信息共享和医疗保险费用的即时结算,如河南的新农合信息平台<sup>[21]</sup>。京津冀要推进社会保障的协调发展就应搭建高效统一的信息传递平台,同时应借鉴欧盟在医疗保险信息传递上所使用的E表格与EHIC卡的做法,制订统一的信息录入标准,使信息传递平台三地共享,便于劳动者在变更工作时,流入地与流出地对其社保信息进行即时更新,避免谎报社保信息或被他人冒领社保福利现象的发生。此外,还可以利用信息系统的互联互通,加强异地就医即时结算的监督管理。当然,信息传递平台的搭建和有效运用还有赖于高效的信息处理技术和安全的网络环境。

##### 4.4 革新京津冀社会保障关系跨省市转移方案

为保障流动劳动者在京津冀三地流动时社会保障权益免受损失且平衡转入地和转出地的利益,中央政府和三地政府可以按比例进行财政出资建立异地转移调剂金<sup>[22]</sup>。欧盟在流动劳动者养老保险的管理上采取“分段计算”的办法来保障劳动者养老保险的连续性,京津冀可借鉴欧盟的做法,对流动劳动者的养老保险进行工作地收取、分段记录、暂时冻结、按比例发放。这对建立京津冀社会保障管理机构及信息传递平台的搭建提出了更高的要求,进一步确保了流动劳动者社会保险缴费情况的准确记录。

## 5 结语

京津冀社会保障的协同发展是促进京津冀地区经济快速发展的必不可少的环节,欧盟社会保障成功的发展经验,为京津冀社会保障的协同发展提供了较好的启示和引导,这一思路无疑是最

(下转第92页)

- [10] 计雄飞, 张宝林, 李抵非, 等. 标准文献内容挖掘与对比[J]. 标准科学, 2012(8): 16-19.
- [11] AMERLAND David. Google semantic search[M].程龚, 译.北京: 人民邮电出版社, 2014: 6-7.
- [12] 中华人民共和国国家质量监督检验检疫总局, 中国国家标准化管理委员会.GB/T 1.1-2009 标准化工作导则第1部分: 标准的结构和编写[S].北京: 中国质检出版社, 2009.
- [13] 中华人民共和国国家质量监督检验检疫总局, 中国国家标准化管理委员会.GB/T 13016-2009 标准体系表编制原则和要求[S].北京: 中国质检出版社, 2009.

(上接第74页)

有效的。尽管有欧盟的经验摆在面前, 仍应结合我国京津冀所面临的具体情况提出符合我国京津冀协同发展的措施。当然, 京津冀社会保障的协调发展不是一蹴而就的, 而是一个循序渐进、需要不断调整的过程, 需要相关部门的合作来促进京津冀社会保障协同发展顺利进行。

#### 参考文献

- [1] 倪小莉. 推动区域人力资源和社会保障协调发展的策略[J]. 中国劳动, 2013(12): 16-18.
- [2] 王智勇. 国际都市圈人口变化的经验借鉴及启示[J]. 经济与管理评论, 2012(4): 13-19.
- [3] 佟沛育, 张健明. 影响我国社会保障一体化目标实现的四大矛盾解析[J]. 理论导刊, 2013(8): 32-34.
- [4] 董克用, 王丹. 欧盟社会保障制度国家间协调机制及其启示[J]. 经济社会体制比较, 2008(4): 118-124.
- [5] 胡丹鸯. 从区隔到统筹: 省域社会保障一体化探讨: 以浙江为例[J]. 浙江社会科学, 2011(5): 93-100.
- [6] 楚伯微. 京津冀协同发展背景下的社会保障一体化研究[J]. 西部皮革, 2016, 38(8): 76
- [7] 赵培培. 京津冀一体化背景下养老服务业协同发展研究[D]. 保定: 河北大学, 2015.
- [8] 杨健. 京津冀社会保障协作: 制约因素与策略选择[J]. 天津行政学院学报, 2016, 18(2): 49-54.
- [9] 田德文. 欧盟社会政策与欧洲一体化[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2005: 129.
- [10] 赵浩政. 社会保险关系转续: 欧盟的做法与启示[J]. 理论导报, 2010(4): 57-58.
- [11] 郑丽楠. 试论如何完善我国的社会保障立法[J]. 法制博览, 2014(4): 138.
- [12] 石苏谊, 张耀宁. 我国社会保障制度立法的现状与完善[J]. 山西高等学校社会科学学报, 2008, 20(10): 94-95.
- [13] 林榕. 我国社会保障立法研究[J]. 常州大学学报(社会科学版), 2009, 10(1): 34-38.
- [14] JACQUET A, COOLEN V, VANDERMANDER J. An overview of regulatory innovation in the European Union[J]. Cambridge Yearbook of European Legal Studies, 2009, 11(2): 289-320.
- [15] COMMUNITIES C O. Free movement of workers—achieving the full benefits and potential[J]. European Commission, 2002, 9(1): 694-697
- [16] CORNELISSEN Rob. Third-country national and the European coordination of social security[J]. Journal of European Social Policy, 2005(4): 345-361.
- [17] LEIBFRIED S. National welfare states, European integration and globalization: a perspective for the next century[J]. Social Policy & Administration, 2010, 34(1): 44-63.
- [18] 王晓东. 中国社会养老保险制度城乡统筹的战略与路径[D]. 南京: 南京大学, 2013.
- [19] HODSON D, MAHER I. The open method as a new mode of governance: the case of soft economic policy co-ordination[J]. Jcms Journal of Common Market Studies, 2010, 39(4): 719-746.
- [20] SIEVEKING K. ECJ rulings on health care services and their effects on the freedom of cross-border patient mobility in the EU[J]. European Journal of Migration & Law, 2007, 9(1): 25-51.
- [21] 郭珉江, 郭琳. 流动人口异地就医即时结算现状与问题研究[J]. 中国卫生经济, 2014(1): 26-28.
- [22] 贾洪波. 欧盟跨国医疗保障政策协作机制分析[J]. 价格月刊, 2009(5): 63-65.