

· 综论 ·

超国家福利边界的演化：欧盟流动劳动力 社会保障协调制度的“效”与“限”

王滢淇

[摘要] 欧盟流动劳动力社会保障协调制度运行 60 余年，学界对其先进性已有共识。但本文在梳理欧盟社会保障协调制度在养老金、医疗保险和家庭福利项目上的具体制度安排后发现，三个项目在可获得性、可携带性、可输出性指标上差异较大，且流动劳动力群体内部存在福利分层，欧盟层面宣扬的“非歧视”“平等待遇”等目标未能有效实现。进而，本文运用福利边界理论解释造成欧盟协调制度有限性的根本原因，认为多层权力结构和嵌套式公民身份形成欧盟超国家福利边界的“叠层式”样态，“叠层式”特质表现为超国家权力的有限性、对福利国家福利边界渗透的有限性以及复杂制度网络的多重削弱性等，最终导致欧盟对流动劳动力的社会保障只能达成有限协调，无法完全实现其超国家性目标。

[关键词] 欧盟；流动劳动力；社会保障

一、引言

在社会保障国际合作领域，言必谈欧盟。欧洲国家间有悠久的人口跨国流动传统，为解决人口跨国流动中的社会保障权益衔接问题，欧洲国家在一个多世纪前即开始探索国家间社会保障合作的经验。特别是自欧盟成立以来，欧盟在具有准宪法性质的共同体基础条约中即言明成员国需要在社会保障领域采取一致行动，并制订欧盟层面社会保障专门法令，以确保流动劳动力的权益，力争实现劳动力在单一大市场中无障碍的自由流动。欧盟社会保障协调专门法令提出的平等待遇原则、可累计原则等工具性办法得到国际上的广泛认可，又因其覆盖范围和内容之慷慨，被普遍认为是当前社会保障国际合作领域最领先的代表。^①但在对欧盟社会保障协调机制先进性的一致认同下，迄今为止的研究几乎都忽略了对欧盟协调机制的具体实施效果和局限性的关注。

德国社会学家 Kaufmann Franz-Xaver 在《社会福利国家面临的挑战》一书中敏锐捕捉到全球化将挑战福利国家的边界，^②意大利社会学家 Maurizio Ferrera 则较早提出“福利边界”(Boundary

[作者简介] 王滢淇，华中科技大学社会学院 / 养老服务研究中心讲师。主要研究方向：社会保障国际合作。

[基金项目] 国家社会科学基金青年项目“粤港澳大湾区养老保障协同合作政策优化研究”(22CGL059)。

① Nurulsyahirah Taha, et al., "How Portable Is Social Security for Migrant Workers? A Review of the Literature," *International Social Security Review*, 2015, 68(1).

② Kaufmann Franz-Xaver 著，王学东译：《社会福利国家面临的挑战》，商务印书馆，2004 年，第 100 页。

of Welfare) 概念, 探讨在民族国家秩序下的福利边界如何因欧洲一体化而改变。^① 这些研究勾勒了福利边界的轮廓, 但未对福利边界理论进行系统建构。回溯欧盟流动劳动力社会保障协调的发展史, 能够清晰可见一条从民族国家逐渐向超国家层面流动的福利边界, 这条超国家福利边界的形态也塑造了欧盟社会保障协调制度的具体协调效果与局限性。基于此, 本研究尝试完善福利边界理论, 以此梳理欧盟流动劳动力社会保障协调制度演化背后的福利边界流动, 并在研究欧盟流动劳动力社会保障制度的具体协调效果和局限性后, 明确欧盟超国家福利边界的形态, 并用福利边界理论解释欧盟社会保障协调在“效”与“限”上的成因。

二、欧洲国家社会保障合作史与福利边界的演化

(一) 传统福利国家的福利边界

19世纪末至20世纪70年代, 欧洲国家陆续建立起本国的社会保障体系。公民社会权理论是福利国家建设的重要理论基础, 福利国家以本国公民身份为资格, 提供“从获得少量经济福利和保障的权利”到“充分享受社会遗产并按照社会现行标准过上文明生活的权利”,^② 这一系列福利权利和内容又要求并发展出一种直接的共同体成员意识和对共有文明的忠诚。^③ 随着福利国家的建设, 公民的权利和义务都在增加, 特别是公民对于社会保险的强制性投入形成巨大的“社会共享池”, 福利国家的供给能力仰赖“共享池”的规模, 只有公民的权利与义务关系完全对等, 国家福利供给能力才不会破产, 这要求福利国家建立起本国封闭的福利边界, 仅为本国公民提供福利, 并限制外部人员的进入。随着二战后“黄金三十年”福利国家建制的完善和福利权利的增加, 福利国家以国界划定的福利边界不断明晰, 其封闭性也逐渐达到顶峰。容易观察到的一个事实是, 即使是在经济领域最自由开放的国家, 其在社会领域也趋于保守中立, 经济的开放和福利的封闭往往是主权国家在对外关系中坚持的原则。^④

(二) 国家间社会保障合作与福利走廊

在福利国家传统福利边界不断建构封闭性的同时, 全球化在挑战国家福利边界的封闭性。对地理毗邻的欧洲国家而言, 相互频繁的跨国劳动使法国为代表的西欧国家最早开始探索对跨国工人的保护。1882年, 法国与比利时签署世界首份社会保障双边协议, 到二战前, 欧洲国家间已签署150余项社会保障双边协议。^⑤ 协议内容主要针对养老金和工伤赔付, 并已经探索出平等待遇、投保可累计、比例支付等办法。

第二次世界大战后, 战争导致的人口锐减、出生率降低、战俘归国和难民安置等问题导致欧洲各国劳动力奇缺,^⑥ 同时, 为了快速完成战后经济社会重建, 西欧、北欧国家在欧洲展开大规模外国临时工招募计划, 也称客工计划, 该计划支撑了欧洲的战后经济奇迹。^⑦ 从二战后

① Maurizio Ferrera, *The Boundaries of Welfare: European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*, Oxford University Press, 2006, pp. 26-27.

② Thomas Humphrey Marshall, *Citizenship and Social Class*, Cambridge University Press, 1950, p. 72.

③ 张柏榕:《社会团结的先声:皮埃尔·勒鲁的贫困治理思想》,《学海》2023年第4期。

④ 刘涛等:《超国家主义退潮下的新英欧互动——后脱欧时代英国-欧盟移民社会保障合作问题研究》,《华中师范大学学报》2020年第5期。

⑤ Watson Philippa, *Social Security Law of the European Communities*, Mansell Publishing, 1980, pp. 8-11.

⑥ 周顺康:《从“自由进入”到“限制-融合”:20世纪50—70年代英国移民政策的变化》,《学海》2022年第6期。

⑦ Emma Carmel, et al., *Migration and Welfare in the New Europe: Social Protection and the Challenges of Integration*, Bristol, Policy Press, 2011, p. 24.

至 20 世纪 70 年代，大量社会保障双边协议伴随这些用工协议缔结，据统计，1946—1966 年间欧洲国家间签署的社会保障双边协议约达 380 项。^① 相比二战前，二战后签署的社会保障双边协议基本延续了以往的合作办法，但在覆盖项目和人群上更加全面。

劳动力作为生产要素在国家间加速流动是欧洲国家间进行社会保障合作的动因，主要的国家间合作形式是社会保障双（多）边合作。签订双（多）边合作协议的国家不再是完全封闭和离散的福利边界，这些国家的福利边界之间出现了线性和多线性的福利走廊，尽管福利走廊往往非常狭窄。因为虽然这些国家出现了小范围的福利共享空间，但这一空间被局限在有限的项目和合作限度上。

（三）欧盟社会保障协调与超国家福利边界

从 1952 年欧洲煤钢共同体建立起，欧洲六国就在《巴黎条约》中探索在共同体层面解决社会保障衔接问题的办法，“以确保不妨碍工人们自由流动”。^② 1958 年，欧盟前身——欧洲经济共同体（EEC）成立。EEC 的创立者很快发现，成员国社会保障制度的属地性质严重制约劳动力自由流动，为了消除这种阻碍，EEC 成员国有较强的共识在共同体层面合作，但在选择何种模式上争执不下。成员国的争议集中在合作（Cooperation）、协调（Coordination）还是趋同（Harmonization）模式的选择上。三者和合作程度和复杂性上差异较大，合作停留在多边合作的较浅层次上，协调强调共同体和成员国共同主导，趋同则意味着共同体的绝对主导权、民族国家的社会保障体制让位于超级国家式的“欧罗巴福利共和国”。在客观难度和《俄林报告》的影响下，1958 年《罗马条约》正式将“协调”确立为共同体在社会保障领域的合作方式。“协调”模式的确立意味着在欧盟流动劳动力社会保障问题上，欧盟、成员国、次国家组织等共同置身于相互制约的多层权力网络中，成员国向欧盟让渡部分社会主权，而欧盟虽然在该领域的权力行使有优先性，但受辅助性原则制约，必须绝对尊重成员国社会保障制度和成员国的要求，采取满足成员国最低要求的方式。这意味着欧盟代表的超国家权力未能建立起对超国家福利边界的绝对支配，超国家福利边界的建构存在“先天不足”。

以欧盟为代表的超国家福利空间是一种相当复杂和多维的呈现。福利国家仍居于核心位置，它被嵌套在以单一市场为核心的欧洲经济一体化、以多层治理体系为核心的欧洲政治一体化、以欧盟公民身份建设为核心的嵌套式公民身份中。置身于复杂的嵌套关系下，福利国家不得不对国内福利安排进行调整和重新配置，并加强对于跨国福利场景的投入。而福利调整和改革发生的前提是统一欧洲共识，它代表一种由欧盟公民共同分享的价值观、身份特征、象征性符号和文化历史组成的共同意志。从未能被准确绘制出的欧盟超国家福利边界来看，这一边界首先在范围上是扩大了；从结构上来看，它首先是一个对外封闭的有界结构，对内则表现出一种空间嵌套式的福利网络。

三、欧盟社会保障协调的制度安排与协调效果

福利边界的实质是由一系列规范和规则给定一个集体相对于外部的福利封闭类型和封闭水平，具体体现为对外部的福利排斥水平和对内部的福利包容水平。就欧盟而言，其在立法中极力推行和传递平等、开放、自由、团结等价值理念，强调在 A 成员国工作的 B 成员国公民能够与 A 国公民享受无歧视的、同等的社会保障权益，这足以体现欧盟超国家性价值和目标。但欧

^① John Holloway, *Social Policy Harmonization in the European Community*, Cower, 1981, p. 57.

^② ECSC, *Treaty Establishing the European Coal and Steel Community and Annexes I-III*, Paris, Apr. 18, 1951.

盟流动劳动力社会保障领域“协调”的定位意味着欧盟层面的制度供给还受到成员国制度转化和执行效果的影响。此外，欧盟层面立法在不同社会保障项目上所循逻辑和规则也不尽相同。故本章将进一步分析欧盟流动劳动力的具体制度设计，选取养老金、医疗保险、家庭福利三个项目，考察各项的制度安排和成员国实施情况，进而评价欧盟社会保障协调的实际效果。

（一）欧盟流动劳动力社会保障总体制度安排

欧盟目前在流动劳动力社会保障领域施行的专门立法为2010年正式生效的《EC883/04号法规》和《EC987/09号实施法规》（下称“第三代法规”），同年通过的《1231/10号法规》还将第三代法规的适用范围扩大至非欧盟第三国公民。第三代法规基本沿袭前两代法规的核心原则，但在适用人群和覆盖内容等方面不断扩大。

1. 基本原则

欧盟社会保障协调机制旨在解决两种冲突、保护两种权益。避免两种冲突指避免消极冲突——避免流动劳动力不被任何成员国的社会保障体系覆盖；避免积极冲突——避免流动劳动力同时被两个及以上成员国的社会保障体系覆盖。保护两种权益指承认和保护既得社会保障权益，并承诺和保障未来可能、将要获得的社会保障权益。基于以上逻辑，欧盟确立社会保障协调的五大基本原则：

第一，平等待遇原则，禁止对成员国公民施以任何基于国籍的歧视。

第二，适用唯一国法律原则，流动劳动力在任何阶段只能被单一国家社会保障立法覆盖。

第三，可累计原则，在确定流动劳动力社会保障资格和待遇时，其在各国的投保时间可累计计算，以避免因在各国参保导致的无法达到单一国家最低缴费年限问题。

第四，比例支付原则，与可累计原则相匹配，在计发待遇时，相关各国按流动劳动力在本国投保比例分别向其支付待遇。

第五，可输出原则，已达到申领条件的社会保障待遇，即使本人已离开主管国领土，也将全额发放或保留，不得有任何形式减损。

2. 适用范围

三代欧盟社会保障协调法规的适用国家和适用人群都在不断扩大和调整。适用国家最初仅为6个欧共体创始国，后经历了欧盟的7次扩张和英国的退出，发展为欧盟27国；此外，1992年欧盟与欧洲经济区（EEA）成员国缔约，EEA成员国也适用第三代法规。适用人群从《罗马条约》第51条严格界定之“工人”，逐渐扩大至全体欧盟公民、非欧盟第三国国民。

表1 欧盟移民劳工社会保障协调领域三代立法适用范围

| | 《EC3/58号法规》 （第一代） | 《EC1408/71号法规》 （第二代） | 《EC883/04号法规》 （第三代） |
|------|-------------------------------|---|---|
| 适用国家 | 初始成员国：法、德、意、比、荷、卢 | 欧盟27国+EEA成员国 | 欧盟27国+EEA成员国 |
| 适用人群 | 工人：拥有成员国国籍、被成员国社会保障立法覆盖的工资领取者 | 对“工人”的界定放宽，并纳入自营业者、公务员、第三国国民、不从事经济活动的无国籍人士、难民及上述人员的家庭成员 | 全体成员国国民、在欧盟的非欧盟第三国国民、不从事经济活动的无国籍人士、难民及上述人员的家庭成员 |

资料来源：根据欧盟相关立法文件整理所得。

3. 覆盖项目

从 1958 年初代法规开始，欧盟社会保障协调制度所覆盖的主要项目就包含了 ILO《社会保障最低标准公约》规定的 9 项社会保障核心项目，包括疾病和生育福利、病残津贴、老年津贴、遗属津贴、工伤和职业病津贴、死亡抚恤、失业津贴、家庭津贴。每代法规在前代法规的基础上又做出一定的拓展。如第二代《EC1408/71 号法规》将初代法规更狭义的家庭津贴（Family Allowances）扩大为家庭福利（Family Benefits），第三代法规的覆盖项目又新增了退休前福利、陪产假津贴和长期照护等内容。三代法规都明确将社会救助排除在协调范围外。

（二）养老金项目具体协调办法与效果

1. 欧盟层面制度规定

养老金通常是社会保障国际合作中最关键的项目，也是欧盟社会保障协调体系中协调程度最高的项目，它最能集中体现可累计原则、比例支付原则、可输出原则的应用。目前，欧盟的协调只在基于缴费的国家法定养老金领域实现了较高的流动性和可携带性，而在基于税收的国家养老金以及补充职业年金上非常有限，个人养老金则完全不涉及。

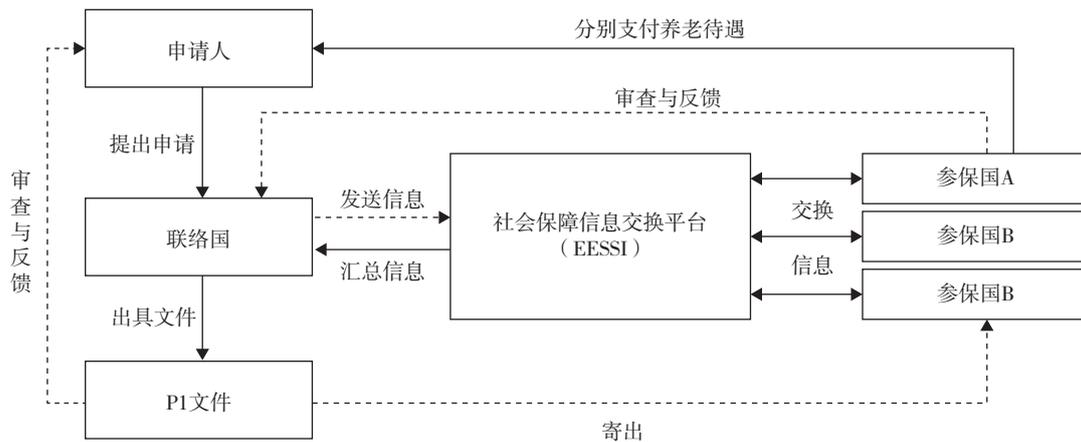


图 1 欧盟流动劳动力养老金申请和发放程序

2. 成员国制度转化比较

成员国在养老金项目上对欧盟法规的转化度和配合度较高，这是由于国家法定养老金主要是基于贡献的长期缴费型项目，欧盟对于成员国的核心要求是承认劳动力在他国缴款的合法性，从而认可劳动力的参保时间。对于劳动力在各成员国法定养老金计划中参保时间的承认和可累计确保了跨境劳动力养老待遇较高的可携带性和流动性，但由于成员国法定养老金体系的差异以及对于获得养老金待遇的资格期、居住期、退休年龄等要求的不同，^① 流动劳动力在养老金待遇上也面临一定的损失。

表 2 欧盟代表性国家养老金待遇领取资格要求一览

| 国家 | 最低资格期 | 居住期 | 退休年龄 | 全额养老金领取条件 |
|----|-------------------|-----------|---|---|
| 丹麦 | 每周工作 9 小时以上 (ATP) | DB: 3 年以上 | DB: 2020 年 66 岁, 2030 年 68 岁; ATP: 66 岁 | DB: 2025 年前退休者, 15 岁到退休年龄之间在丹麦居住 40 年; 2025 年后退休者, 退休前的 10 年居住期中在丹麦住满 9 年 |

① 高小琴等：《国外老年津贴政策比较研究及对我国的启示》，《社会政策研究》2022 年第 4 期。

| 国家 | 最低资格期 | 居住期 | 退休年龄 | 全额养老金领取条件 |
|------|---------|-----|---------------------|---------------------------|
| 奥地利 | 缴费 1 天 | 无 | 男: 65 岁; 女: 60 岁 | 参保 45 年 |
| 罗马尼亚 | 缴费 15 年 | 无 | 男: 65 岁; 女: 61 岁 | 男: 参保 35 年; 女: 参保 31 年 |

资料来源: 根据欧盟社会保护相互信息系统 (MISSOC) 数据整理所得。

成员国制度差异导致流动劳动力养老金损失的常见情形有三。第一, 最低缴费期差异导致的损失。以荷兰人 Daan 和奥地利人 Emma 领取养老金为例。Daan 的职业生涯在荷兰 (20 年)、比利时 (22 年)、德国 (3 年) 工作参保共 45 年。他在荷兰获得的养老金部分为 $P_{荷} = 20/45 \times M_{荷}$, 其中, $M_{荷}$ 为荷兰政府按照他 45 年全部在荷兰投保计算的理论养老金金额。他在比利时获得的养老金部分则为 $P_{比} = 20/45 \times M_{比}$ 。而他在德国的权益比较特殊, 因为他只在德国参保 3 年, 而德国立法规定, 流动劳动力至少需要 5 年供款期才能获得养老金权益。因此, 德国将退还 Daan 已缴纳的 3 年保费。那么, Daan 的最终养老金收入为: $P_{总} = P_{荷} + P_{比}$ 。Emma 在奥地利工作 3 年后, 前往丹麦工作 42 年, 她在职业生和 Daan 同样工作参保 45 年。由于奥地利没有最低缴费期的规定, 她在奥地利获得的养老金部分为 $P_{奥} = 3/45 \times M_{奥}$ 。而丹麦规定, 在丹麦居住 40 年后可领取全额养老金, 且丹麦的养老金应采用独立养老金法计算, 因此, 丹麦向 Emma 支付 $M_{丹}$ 的养老金。Emma 的养老金总收入为 $P_{总} = P_{奥} + M_{丹}$ 。最终, 因最低缴费期的存在, 同样工作参保 45 年的 Daan 比 Emma 在退休后领取更少的养老金。

第二, 退休年龄差异导致的损失。如保加利亚的男性法定退休年龄为 64 岁 3 个月, 德国的法定退休年龄为 67 岁。假设有两个年龄和工作经历一样的保加利亚男性 A 和 B, 两人在 60 岁时结束保加利亚的工作并来到德国工作并参保, 到了 64 岁 3 个月时, A 的德国雇主照常为 A 缴纳养老金, 而 B 的德国雇主却以 B 已是保加利亚养老金领取者为由, 拒绝再为 B 在德国缴纳保费。或者, 以劝诱的形式提醒 B 尽快向保加利亚机构申请养老金。如果 B 听从雇主的建议, 结束德国的参保并向保加利亚申领养老金, 那么当二人工作到 67 岁时, A 和 B 在同样工作经历下将获得不同水平的养老金。流动劳动力在信息不对称情况下很难完全掌握各国对退休年龄的不同规定, 很难采取最符合利益的养老金方案。

第三, 非正规就业类型参保计划差异导致的损失。非正规就业包括自雇从业、灵活就业和迷你就业等。在部分成员国, 非正规就业的流动劳动力能够加入的养老金计划范围有限, 养老风险较高, 如保加利亚、奥地利的非全日制劳动者不是国家强制养老金的覆盖对象。部分成员国的法定养老金计划不覆盖自雇从业人员, 如德国、西班牙、荷兰等。部分覆盖自雇从业者的成员国, 如瑞士、挪威等, 自雇从业的缴费期限、缴费基数和替代率都比正规就业劳动者低, 因而只能获得部分养老金权利。还有一些流动性较强的工作无法达到东道国规定的最低居住年限要求, 如英国要求欧盟公民至少在英国工作 1 年且至少居住 3 年才可获得养老金资格。

总体而言, 养老金是欧盟社会保障协调领域中协调程度最高的项目, 欧盟流动劳动力的养老金权益在缴费期限可累计、计算时“就高原则”、结算时按比例支付且可输出等协调原则和办法下, 得到了相当全面的保障。但目前的欧盟养老金协调机制主要服务长期、稳定和正规工作的流动劳动力, 非正规就业的流动劳动力能够加入和获得的养老保障仍非常有限。另外, 欧盟成员国的养老金计划复杂、程度不透明, 对缴费期、资格期、等待期、居住期、法定退休年龄等的不同

规定对于普通流动劳动力而言难以把握。此外，欧盟还需要加强对补充养老金的协调安排。

（三）医疗保险具体协调办法与效果

1. 欧盟层面制度规定

欧盟医疗保险协调的覆盖对象为成员国公民中至少在一个成员国参与了国家保险的被保险人及其家庭成员。主要协调被保险人接受医疗服务的国家与其医疗保险主管国不一致的情况，具体分三种情形：非计划必要跨境医疗、计划跨境医疗以及居住在主管国以外成员国的公民。

表 3 欧盟医疗保险协调的三种主要情形

| 类型 | 适用情形 | 具体规定 | 资格条件 |
|------------------|--|--|------------------|
| 非计划必要跨境医疗 | 欧盟公民或 / 和其家庭成员在保险主管国以外成员国临时停留期间需要接受计划外的紧急医疗服务。 | 持 EHIC 卡在停留期间接受紧急医疗服务，并由保险主管国报销费用。 | 欧洲健康保险卡 (EHIC 卡) |
| 计划跨境医疗 | 欧盟公民或 / 和其家庭成员有计划地前往保险主管国以外成员国接受医疗服务。 | 必须事先获得保险主管国授权同意，并开具 S2 证明，提交给目的国机构。持 S2 证明的患者可在主管国以外成员国接受有计划的跨境医疗服务。 | S2 证明 |
| 居住在保险主管国以外成员国的公民 | 工作国和居住国不在同一国家的欧盟移民劳工以及退休后搬到其他成员国居住的养老金领取者。 | 居住在主管国以外成员国的被保险人和 / 或其家庭成员有权获得医疗服务。持 S1 证明的保险人可在保险主管国以外的居住国注册医疗保险。 | S1 证明 |

资料来源：根据欧盟相关立法文件整理所得。

欧盟医疗保险协调立法的基本价值为无论被保险人及家庭成员的居住和其他情况如何，都应有获得健康保险的权利。为了实现这一价值，欧盟的核心协调策略为要求保险主管国全额报销投保人在其他成员国接受医疗服务产生的费用。这种协调方式使在主管国外接受医疗服务的欧盟公民无需承担过高的经济负担，是欧盟公民社会权利的重要内容。EHIC 卡是第三代法规的一项重大创新，极大便利了欧盟公民的跨国就医，但 EHIC 卡仅限于紧急医疗情况，由被保险人的保险主管国发放，且只能在到达临时停留国的 3 个月内使用，超过 3 个月后，欧盟公民必须获得新的授权才能继续使用 EHIC 卡。关于计划内跨境医疗，哪些疾病能够得到主管国的授权至关重要，对此，《EU2011/24 号指令》规定，如果患者请求的治疗属于其所属成员国立法所规定的社会保障权益之一，且居住国不能在合理的时限内提供该项治疗，同时考虑到病人的健康状况和可能的病程，则应当满足患者在另一成员国接受适合其病情治疗的授权，不能拒绝。^①此外，第三代法规第 6、12、13 条规定了医疗保险投保期限的可累计、可携带内容，并明确成员国可以通过立法自主决定谁有医疗保险资格、在何种情况下被支付哪些福利。

2. 成员国制度转化比较

首先，对停留期在 3 个月以内的短期流动者，成员国基本都能向持有 EHIC 卡的欧盟公民提供紧急且必要的医疗服务，并在事后由保险主管国按服务发生国的费率偿还给提供医疗服务的成员国，成员国很少对这类医疗服务获取设置附加条件。其次，对停留期在 3 个月—5 年的欧盟公民，其在东道国获得医疗服务资格的前提条件是在任一欧盟成员国参加医疗保险且持有 S1 证明。对于这类医疗服务获取，成员国往往在雇佣期、居住期上设置准入限制，但各国政策

^① EUR-Lex, OJ L 88, 4. 4. 2011, pp. 45-65.

差异较大。如，德国和奥地利准入门槛较低，流动劳动力只要在东道国有雇佣关系，即可在东道国人保当天享受健康保险保障，无等待期。而芬兰、瑞典等国设置了关于居住的程序性条件。芬兰要求流动劳动力获得至少1年的居留许可，或者要在芬兰工作4个月以上；瑞典则更为严格，要求移民劳工需在当地外国人服务中心注册后取得PIN卡才可获得医疗服务资格，但PIN卡的申领往往要耗费1年以上的程序性时间，且往返劳动力和临时劳动力有很大概率难以满足PIN卡申领条件。最后，对于停留期超过5年的欧盟公民，其在东道国获得医疗服务资格的条件与本国国民一致。

总体而言，欧盟在流动劳动力的医疗保险准入资格上没有设置等待期和最低缴费期等限制，^①劳动力在其他成员国的缴费记录都可被直接转移、加总到东道国。医疗保险的资格准入以雇佣和缴费为基础，产生的服务费用由保险主管国报销，因此，欧盟和成员国在医疗服务的协调上没有太大的分歧，成员国基本执行欧盟立法的规定，只结合本国福利类型的特点设置较为合理的缴费期限和居住要求的门槛。东道国的医疗服务资源对于欧盟跨国劳动力而言可获得性非常高，但就业类型不够稳定的、特别是在2个及以上成员国之间往返就业的劳动者还是面临一定的医疗服务获得障碍。

（四）家庭福利具体协调办法与效果

不同于养老和医疗保险，家庭福利由于其非缴费型福利性质、成员国福利政策目标差异等原因，^②一直是欧盟社会保障协调中最具争议和冲突的项目。

1. 欧盟层面制度规定

对子女与跨国劳动的父/母生活在同一国家的情况，获得家庭福利的程序相对明确，根据平等待遇原则，在满足成员国有关居住和工作要求的前提下与所在成员国国民享受同等待遇。如果成员国立法规定获取家庭福利的条件为达到参保期或雇佣期的最低要求，则参保期限适用可累计原则，申请人在其他成员国的参保期限可累计。但在跨国劳动情形下，更常见的情景是流动劳动力作为父/母在一国工作和生活，配偶一方与其子女居住在另一成员国，而欧盟立法对家庭福利可输出的规定使流动劳动力有可能在一个以上成员国享受家庭福利。这就涉及家庭福利最复杂的协调情形：不同国家规定的获取资格基于不同的逻辑，可能导致福利供给的重叠。对此，法规第68条规定“优先原则”（Priority Rules）以划定相关成员国权责。优先原则是指当同一时期、同一家庭成员的家庭福利需根据多个成员国立法确立时，以劳动者所从事经济活动所享有的权利优先，其次是根据领取养老金所享有的权利，最后为依据居住获得的权利；如果几个成员国基于同样的权利基础提供家庭福利，则儿童应按相关成员国中最高福利标准获取福利，儿童居住国家为主管国，福利的差额部分由其他成员国补齐，具体分配方案见表4。

表4 优先原则下主管国和次要主管国对儿童福利的支付方案

| 案例情形 | 案例家庭涉及国家 | 主管国 | 次要主管国 |
|-----------|----------------------------------|----------|--------|
| 子女与父母一方居住 | 儿童居住国：德国 父亲工作国：法国 母亲工作国：德国 | 德国：204 欧 | 法国：0 欧 |

① 也有一些例外，如奥地利规定自行参保者需缴纳至少6个月的健康保险后才有获得医疗服务的资格。丹麦对居民获得医疗服务设置了6周的等待期。

② 林艳琴等：《我国家庭婴幼儿照护支持制度的反思与完善》，《社会政策研究》2023年第2期。

| 案例情形 | 案例家庭涉及国家 | 主管国 | 次要主管国 |
|--------------|-------------------------------------|-------------|---|
| 单亲家庭 | 儿童居住国：法国 母亲工作国：德国 | 法国：131.95 欧 | 德国：204-131.95=72.05 欧 |
| 子女、父、母 3 人分住 | 儿童居住国：爱沙尼亚 父亲工作国：瑞典 母亲工作国：奥地利 | 爱沙尼亚：60 欧 | 瑞典： $(119-60) \div 2=29.5$ 欧 奥地利： $(119-60) \div 2=29.5$ 欧 |

资料来源：根据相关国家儿童福利政策设计案例整理计算所得。

2. 成员国制度转化比较

家庭福利制度的差异在欧盟协调的所有社会保障项目中最为明显。首先，在大部分成员国，家庭福利由一般性税收筹集资金，作为福利提供给居民；但在另一些成员国，家庭福利作为基于缴费的社会保险被提供，如奥地利、法国和意大利；还有一些国家将家庭福利视为社会救助计划的一部分，需要对申请人进行家计调查，如罗马尼亚和克罗地亚。其次，如果将家庭福利视作一个“篮子”，各成员国的篮子里所装的家庭福利项目是不同的。如成员国家庭福利最丰富的“篮子”中可能包括儿童福利、儿童保育福利、父母津贴、单亲津贴或补助、残疾儿童津贴或补助，以及第三代法规未视作家庭福利的产妇福利和陪产假福利，如法国有多达 13 项的家庭福利项目。但不是每个国家的篮子中都有如此全面的项目，如英国、奥地利、马耳他没有与父母津贴功能相当的福利安排，德国则从 2015 年取消了父母津贴。且成员国中做出儿童保育福利相关安排的仅有丹麦、芬兰、法国、荷兰等 9 个国家。再次，功能相似的福利在不同成员国可能属于不同的权利和福利内容。比如，育儿福利在一些成员国对应为产妇福利和陪产假福利；儿童保育福利在一些成员国对应为日托津贴（丹麦、芬兰、法国），或者是幼儿园费用减免（意大利、斯洛文尼亚）等。在家庭福利的诸多内容中，争议最少的为儿童福利，它既是所有成员国都有相应安排的家庭福利项目，同时也曾是第二代法规规定的家庭福利的唯一内容。

成员国家庭福利安排的差异以及各国设置的严苛条件限制使流动劳动力在家庭福利获取上存在较高的损失风险。这些风险主要可概括为以下三点。

第一，较高的资格门槛限制了家庭福利可获得性。首先，几乎所有欧盟国家都对申请人及其子女有居住要求。如英国、立陶宛规定来自欧盟的公民必须获得居住权且在本国居住至少 3 个月才可申请儿童福利；德国、奥地利、英国还要求欧盟公民获得惯常居住权后才可申请儿童福利；瑞典的定额育儿津贴以居留权为基础，子女在瑞典与父母同住方有权获得。此外，斯洛文尼亚、罗马尼亚等国要求只有通过家计调查的居民才有权申请很低水平的家庭福利。同时，法国、意大利、丹麦等国减少或取消高收入家庭的家庭福利。而在严格的居住期限、生计测试和工作条件要求外，成员国对申请家庭福利的程序性要求也非常严格。比如，移民劳工在瑞典申请基于居住的家庭福利项目时，必须先经过“生活重心测试”，即申请人要通过主要住所、居住时间、社会融合程度等指标证明自己的生活重心已真正转移到瑞典。再如，奥地利的收入相关育儿津贴制度非常复杂，由不同的保险机构组织，还需申请人提供在医院检查时的出勤证明。对于成员国的程序性要求，欧洲著名移民研究机构 TRANSWEL 将瑞典划定为“高程序性要求”、奥地利划定为“中等程序性要求”，认为德国的程序性要求较低。^①从具体项目的比

^① Emma Carmel, et al., "Free to Move, Right to Work, Entitled to Claim? Governing Social Security Portability for Mobile Europeans," *WSF Working Paper Series*, 2016, 1.

较看,儿童福利的可获得性比育儿福利和儿童保育福利要高,这首先是因为各国传统儿童福利制度发展更健全和成熟,而儿童保育福利从20世纪80年代起才在欧洲国家建立,目前还有一半的成员国没有相应安排。其次是由于有关育儿和儿童保育的福利中很多需经过家计调查。从人群的比较看,在所有的家庭福利项目,即使是可获得性最高的儿童福利,子女与父母同住的、子女与父母分住两(几)国的这两类人群获得权益的机会完全不同。

第二,能够被输出和携带的家庭福利项目非常有限。各成员国家庭福利中仅有儿童福利能够对外输出。2018年欧盟委员会对家庭福利输出的统计显示,22个成员国输出的主要家庭福利项目均为儿童福利。比较家庭福利对外输出所覆盖家庭最多的成员国^①的输出结构,发现申请人往往同时申请几项家庭福利项目,其中儿童福利为必申项目,其他项目则占比极小。如,卢森堡向92167个家庭输出家庭福利,其中有92167份儿童福利和2951份育儿福利;德国向233315个家庭输出家庭福利,其中233315份儿童福利和4710份育儿福利。^②

第三,成员国间信息对接障碍导致的损失。以德国和保加利亚为例,德国是欧盟第二大家庭福利输出国,2013年,有24736名保加利亚国民在德国获得了儿童津贴,但其中只有3.9%是输出给居住在保加利亚的子女。福利输出占比较低的最大原因是两国福利立法差异和由此导致的信息对接困难。首先,保加利亚的儿童福利需经过家计调查,因此流动劳动者在他国的收入水平对于确权至关重要。而德国家庭福利的提供无需经过收入测试,故德国主管家庭福利的部门并不采集领取者的收入信息。对于在德国和保加利亚间往返劳动的流动劳动力,由于在德期间收入信息的缺乏,他们很难在保加利亚成功申请到家庭福利。

成员国在家庭福利制度转化和执行上的核心问题在于福利标准的确认和福利的可输出性。为此,以奥地利为代表的成员国呼吁并践行家庭福利指数化,并在2019年不顾欧盟反对强行通过并正式施行指数化法案。家庭指数化是指规定一个具体的指数,将成员国支付的福利转化为适应子女居住国实际购买力水平的福利,这有悖于欧盟为本国公民和生活在其他成员国的子女提供同等的福利水平的规定。如奥地利公布的丹麦指数为1.326,而对保加利亚的指数为0.45。这意味着同样工作和居住情况的流动劳动力,仅因子女所在地不同将产生几倍的福利差距。家庭福利指数化是对欧盟社会保障协调体制支柱原则之平等待遇原则的直接挑战和对抗,尽管欧盟委员会向奥地利启动侵权程序,但奥地利在后续的3次回复中并未给出实质性解决方案。

(五) 不同项目、人群的协调水平比较

欧盟三代社会保障协调法规对流动劳动力提供的协调水平不断提高,在某种程度上已完成从有限包容向全面包容的转变。但尽管如此,从以上欧盟具体项目制度安排和成员国实际制度转化效果来看,欧盟在不同社会保障项目和不同就业类型人群上的协调办法和协调水平差异较大。

1. 不同项目协调水平比较

研究移民社会保障问题的国际知名学者 Robert Holzmann 曾提出评价社会保障国际合作水平的两个核心指标为社会保障的可获得性、可携带性,^③而欧盟社会保障协调机制还以其部分

① 卢森堡、德国、奥地利、荷兰。

② European Commission, *Coordination of Social Security Systems at a Glance—2019 Statistical Report*, <https://data.europa.eu/doi/10.2767/068038>, 2020.

③ Robert Holzmann, Yann Pouget, *Social Protection for Temporary Migrant Workers: Conceptual Framework, Country Inventory, Assessment and Guidance*, World Bank and Marseille Center for Mediterranean Integration Marseille, Oct. 27, 2010, pp. 5-7.

社会保障权益的可输出性著称。本节以可获得性、可携带性、可输出性^①为指标评估欧盟在养老保险、医疗保险和家庭福利项目上的协调水平，结果见表5。

表5 欧盟社会保障部分项目协调水平与条件限制

| | | 社会保险 | | 社会福利 | 社会救助 |
|---------------|------|-------|-------|------|------|
| | | 医疗保险 | 养老金 | 家庭福利 | |
| 协调水平 评价指标 | 可获得性 | +++++ | +++++ | ++ | |
| | 可携带性 | +++++ | +++++ | + | |
| | 可输出性 | × | +++++ | + | |
| 可能受到的条 件限制 | 居住条件 | √ | √ | √ | |
| | 工作条件 | √ | √ | √ | |
| | 行政程序 | √ | √ | 严格 | |
| | 家计调查 | × | × | √ | |
| | 连续缴费 | × | √ | × | |
| | 等待期 | 无/短 | 无/短 | 很长 | |

注：“+”代表评级水平，“+++++”评级最高，“+”评级最低。

首先，在可获得性、可携带性、可输出性三个指标上综合表现最好的项目为养老金项目。养老金是长期缴费型社会保障项目，流动劳动力个体和成员国的权利-义务关系最为明确，成员国需要额外承担的经济成本最少，故在该项目上合作意愿最高。其次，医疗保险的协调水平仅次于养老金。医疗保险在可获得性、可携带性上与养老金表现相仿，但通常不具备可输出性。医疗保险可获得性较高的根本原因在于实行保险主管国报销制度，这大大降低医疗服务提供国的经济风险。最后，家庭福利的协调水平最低。家庭福利往往是税收筹资的非缴费型福利项目，往往不具备可携带性。成员国在家庭福利可获得性、可输出性上设置的门槛最高，儿童与父母分住两（多）国的家庭很难成功申请到家庭福利并输出。

从养老金、医疗保险、家庭福利三个项目的具体制度安排可以推论，在欧盟社会保障协调项目的协调水平上，社会保险项目>社会福利项目，且权利-义务越明确和对等的项目，在可获得性、可携带性、可输出性上表现越好；反之，权责界定模糊或成员国有更高经济风险的项目对移民劳工而言更难获得和输出。此外，社会救助类项目不可获得，它作为成员国的“核心福利内容”，不在欧盟社会保障协调机制的覆盖范围。社会救助不可输出的根源在于跨国申请社会救助待遇极易诱发低福利区域居民的“搭便车”行为，有较强的道德风险。

2. 不同身份人群协调水平比较

尽管根据欧盟立法规定，欧盟公民无论其经济状况和社会地位，应该与东道国国民享有平等的社会保障待遇，但实际上欧盟流动劳动力内部获得福利的机会并不一致。从根本上说，欧盟的社会保障协调机制的筛选依据仍然是经济导向的，并以职业、国籍、移入国和居住期限的不同组合将流动劳动力划分在不同的福利圈层中。

第一，欧盟立法本身即存在对流动劳动力经济状况的最低要求。《EC2004/38号指令》规定到东道国居住3个月以上的劳动力最好是“经济自足的”，且“不能对东道国的福利体系造

^① 可获得性指流动劳动力是否能在一国获得福利资格；可携带性指在一国的参保记录能否在另一国家得到承认和接续；可输出性指已经获得的社会保障权益能否向权益获得国以外的国家转移。

成不合理的负担”，因此经济上无法自足的欧盟劳动力在自由流动的权利上处于劣势。而成员国则在转化欧盟立法后强化其对流动劳动力经济状况的偏好，具体表现为，经济活跃人士>经济自给自足人士>经济不活跃人士>社会救助需求者。此外，成员国设置的资格条件和行政审查限制了流动劳动力的福利可获得性。成员国在欧盟的原则性规定之下设置新的资格条件，特别是有关缴费的、居住期限的要求，使得相对于本国国民而言，流动劳动力更难获得相关福利。其次，成员国对非缴费型福利的资格要求更为严格，限制了欧盟公民在非缴费型福利上的可获得性和可输出机会。成员国的行政审查和自由裁量进一步增加了福利获取的难度。最后，除了永久居民外，成员国将大部分流动劳动力阻挡在一国“核心福利”外，包括社会救助等。

第二，欧盟公民内部分层，福利机会并不一致。首先，欧盟公民的福利机会仍然以欧盟公民中的劳动力为核心，以是否参与劳动力市场及其在劳动力市场的表现为依据形成分层。在福利机会的获取上，正规就业者>非正规就业者>求职者>失业者>经济不活跃人士。其次，流动劳动力的来源国影响其福利水平，特别是对往返就业者，来源国的福利水平和资格条件影响其福利接续。东道国对家庭福利的指数化做法将进一步拉大不同来源国劳动力的福利差距。再次，东道国福利水平和慷慨程度决定其福利收益，在不同成员国从事同样劳动的劳动者获得的福利待遇和机会存在较大差距。最后，居住期限的长短影响多种福利的获得机会，居住期限越长，福利机会越能得到保障，相反，流动频次越高，福利机会越受限。

四、叠层式福利边界：欧盟社会保障协调的局限与成因

客观地说，欧盟社会保障协调机制在60余年的发展中其协调水平在不断提高，但从第三章分析可知，欧盟社会保障实际协调水平却与制度目标存在较大距离，如何解释这种差距或局限？本章借助福利边界理论阐释欧盟社会保障协调的局限与成因。

（一）欧盟超国家福利边界的构建与叠层式特质

欧洲一体化的发展挑战了传统上主权国家在国界范围内政治、经济、社会等子系统紧密耦合的关系，国家在经济一体化中让渡的权力使社会领域的封闭性难以固若金汤。随着欧洲一体化进程的加快，成员国控制边界的能力加快衰落，新的超国家福利边界逐渐具备形成条件。从超国家福利边界建构的过程来看，这同时包含两个过程：第一，渗透或打破既有福利国家的传统福利边界；第二，在欧盟层面绘制新的超国家福利边界，建立新的封闭关系。福利是空间政治的代表，超国家福利边界的建构也在特定的封闭领土空间—权力结构—资格身份的组合下进行。

在扩大的区域领土空间内部，欧盟多层次权力结构、嵌套式公民身份建构的福利边界呈现一种叠层式样态（Layered Welfare Boundary）。一方面，欧盟超国家福利边界无法完全拆解国家福利边界的基础，国家福利边界内部主要系统仍然稳定运转；另一方面，欧盟层面建构超国家福利边界的尝试不断展开，一个新的超国家福利边界业已形成，其对国家福利边界的渗透还将持续进行（图2）。故此，欧盟形成的超国家福利边界只能是叠层式形态，这好比将两个平行空间叠层在同一平面，身处叠层式福利边界中的欧盟和国家都无法在各自空间内独立行使权力，它们不得不共享权力、共同决策，并围绕象征性资源展开永续争夺。身处叠层式福利边界中的欧盟公民无法回到国家封闭式福利边界时代，固定生活在本国边界内的静止公民难以回

避来自其他成员国的欧盟公民在本国获取福利，生活再难回归宁静；而流动劳动力个体则难以单独依靠其国家公民身份（组织和经办）或欧盟公民身份（协调和监管）来获得社会权利，只有欧盟公民身份与国家公民身份的嵌套方能为他带来保障。

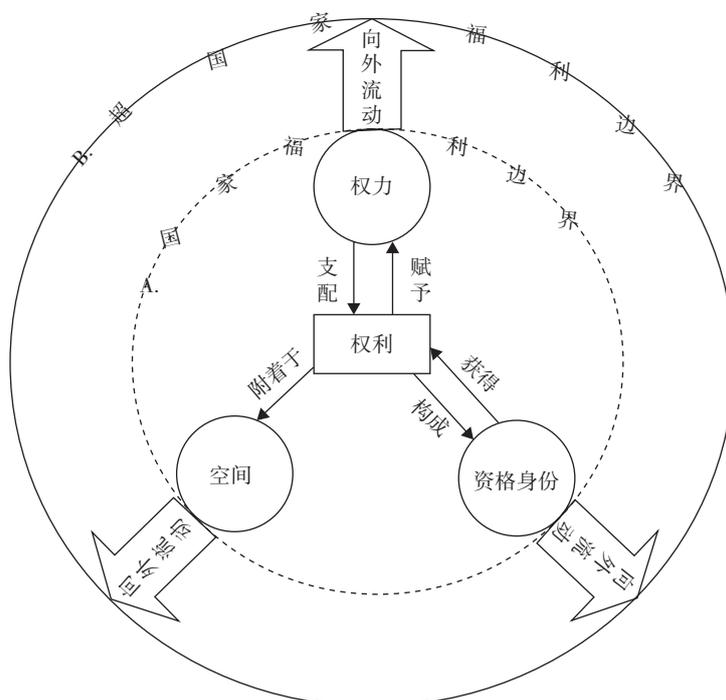


图2 福利边界向上流动的能力与动力

（二）叠层式福利边界何以造成局限？

欧盟在超国家的社会欧洲建构上有很高的预期，但实际福利供给与欧盟超国家目标设定之间存在较大差距，这是欧盟叠层式福利边界的最大局限。流动劳动力个体从欧盟社会保障协调中获得的实际福利水平远低于欧盟层面社会保障协调所订立的非歧视、平等待遇等超国家目标，当前欧盟向拥有欧盟公民身份的流动劳动力提供的协调水平是有限的、分层的，比如在不同社会保障项目上可获得性、可携带性、可输出性的差异以及流动劳动力群体内部基于职业身份、往返国家、流动频次等出现的权利分化。欧盟福利边界的叠层式样态是解释欧盟社会保障协调机制只能实行有限协调的理论根源，这种叠层式福利边界导致其很难在系统内部提供一致的、无差异的福利产品，身处于叠层空间中不同坐标的个体可能处于叠层福利边界的不同权利层级中。

1. 叠层式福利边界下超国家权力的有限性

在叠层式福利边界下，欧盟在超国家层面形成了事实上的审查性权力、监管性权力。而成员国仍然掌握核心的福利资源分配权，且各国社会保障系统的独特性在超国家体系下受到尊重和保护。这种安排使欧盟在社会保障协调领域高度依赖成员国政府，主要包括政治依赖和财政依赖。在政治上，欧盟超国家机构的代表来自成员国政府，成员国代表在欧盟机构的任职使超国家决策充分考虑和接纳成员国利益，并通过采用多种正式和非正式的办法影响决策。一个很典型的事实是，在越来越多社会政策提案适用“普通立法程序”和“多数有效原则”的背景下，流动劳动力社会保障协调是迄今为止极少数仍然适用“特别立法程序”和“一致通过原则”的

政策领域，特别是“一致通过原则”，这使在该问题上超国家意志很难超越国家意志。

此外，超国家决策必须依靠成员国政府来贯彻，成员国对欧盟立法的转化程度有较大的自由裁量空间，且欧盟机构缺乏基层的执行机构，必须依靠成员国的行政部门落实超国家决策，因此，成员国在社会保障领域有非常高的自主权力。在财政上，欧盟在福利领域没有建立新的财政机制和再分配系统，欧盟不对任何个人提供直接的物质保障。流动劳动力的社会保障给付依靠相关国家的社会保障资金，欧盟在社会保障领域没有财权，而只有对国家福利分配和对接安排的监管性权力。缺少经济资本和政治资本的足够支撑，超国家机构仅凭借监管性权力很难完全掌控超国家福利边界的划定权，也由于决策权、监管审查权、再分配权、执行权的分散，使欧盟在社会保障领域的合作只能采取协调的手段。权力的分散与相互制衡使超国家、国家两个层面的制度在移植和衔接上无法达到理论上的顺畅，相反，超国家、国家层面的制度纠葛造成了欧盟公民社会保障资格和权利空间转移的不平等，同时也使超国家福利边界无法进一步流动。

2. 叠层式福利边界对国家福利边界的有限渗透性

叠层式福利边界的效力受制于福利国家福利边界的稳固性，换言之，欧盟对传统国家福利边界的渗透和打破是有限的。第一，国家只向超国家机构让渡了有限的社会主权（福利决策权而非福利分配权），国家仍然是福利资源的唯一掌握者和提供者。同时，国家福利边界对进入本国的“外部人”的筛选功能得到大部分保留，成员国可自主决定对流动劳动力施加居住条件、工作年限等条件限制，这是福利国家在一体化和全球化中的底线。另外，对于大多数在本国境内非流动的本国公民，权力-资格身份联结机制构建的国家与公民间社会再分配和社会团结生产系统仍然稳定运转。相比于经济、政治等子系统，国家福利边界是国家主权在全球化中的最后防线，尽管欧盟社会保障协调制度部分突破了福利边界的封闭性，但仍不足以动摇国家福利边界的有序稳固。第二，国家福利制度的不同类型间接地强化了国家福利边界的封闭性。由于成员国仍然保留对本国社会保障建制的绝对主权，成员国中主流的社会民主福利模式、大陆保守福利模式和自由主义福利模式与中东欧国家的福利制度存在较大差异，这造成国家制度彼此间匹配的难题，这些制度性障碍也使欧盟超国家福利边界在内部建构中的“去边界化”目标难以达成。

3. 叠层式福利边界下复杂制度网络的多重削弱性

叠层式福利边界在制度上呈现为超国家、国家、国家间多尺度上的制度复杂纠葛。随着制度复杂性的增加，流动劳动力个体能够获得的福利内容也随之削减。首先，欧盟立法的含混性、原则性表达给了成员国解释立法和缩小适用范围的空间。成员国最经典的合法规避案例为对于“工人”和“家庭成员”的解读，由于欧盟未对工人和家庭成员做明确释义，各成员国由此对工人设置更高的复杂标准，从而将从事非稳定的、未能“有效工作”的劳动类型排除在适用范围外，如自雇从业者。成员国对家庭成员的严格规定则导致离异家庭和同居家庭子女难以获得家庭福利。其次，欧盟立法必须内化到成员国立法中后才能生效，成员国的弹性移植将降低“超国家性”。降低“超国家性”的合法手段包括设置更长的缴费期限和标准、规定更长的居住时间、审查申请者的经济状况、增加附加条件、增加申请的行政程序和难度、限制具体项目的适用对象等。最后，尽管欧盟通过社会标准化工程和开放式协调等手段降低了成员国福利体制的差异水平，但各国福利制度有各自的内在规范，国家间体制兼容不足造成的福利差异在叠层式边界下难以避免。

五、结论

欧盟是区域社会保障国际合作的先驱和领航者。在欧盟超国家政治实体框架下，欧盟流动劳动力社会保障协调机制超越了一般社会保障国际合作以互惠为主的价值理念，在欧盟国家间和超国家层面形成具有强制效力的实质性协调，在空间上创造了更大的人员流动范围，赋予流动劳动力群体更全面的社会保障权益，又进而促进和巩固了欧洲一体化成果。欧盟 60 余年的协调经验和理论理念为社会保障国际合作乃至全球治理的发展贡献了宝贵的“正资产”。然而正因如此，才更需要全面学习和审视欧盟社会保障协调中的具体制度安排，客观看待超国家体系下社会保障协调的“能”与“不能”，深刻理解欧盟协调水平局限的理论与制度根源。除了欧盟协调水平的既有局限外，当前欧盟社会保障协调还在面临逆全球化和民粹主义等新挑战，一个有待观察的问题是，欧盟社会保障协调制度设计的复杂性和弹性是否赋予欧盟在危机中寻找新路径的能力？这需要学界持续保持对欧盟社会保障问题的关注。

The Evolution of Supranational Welfare Boundaries: The "Cans" and "Cants" of the EU Social Security Coordination System for Migrant Workers

Wang Yingqi

(School of Sociology / Elder Service Research Center, Huazhong University of Science and Technology, Wuhan 430074, China)

Abstract: The EU social security coordination system, operational for over 60 years, is widely acknowledged by the academic community for its advanced nature. However, upon reviewing the EU's specific institutional arrangements for pension, medical insurance, and family welfare, this paper reveals significant disparities in accessibility, portability, and exportability among these three schemes. Concurrently, welfare stratification exists within migrant workers, challenging the goals of "non-discrimination" and "equal treatment" advocated at the EU level. This paper employs welfare boundary theory to elucidate the root causes of the limitations in the social security coordination system. It argues that the multi-layered power structure and nested citizenship form the "layered" pattern of the EU's supranational welfare boundary. This pattern manifests in the limited power of supranational authority, the constrained penetration of the welfare boundary of the welfare state, and the multiple weakening of the complex institutional network. These factors ultimately result in the restricted coordination of the EU's social security for migrant labor, hindering the full realization of its supranational goals.

Key words: European Union; migrant workers; social security

(责任编辑：郭林)