International Organization for Migration (IOM)
The UN Migration Agency

国际劳工组织

赴欧中国劳务移民的规模和前景

Piotr Plewa

Marko Stermsek

国际劳工组织

赴欧中国劳务移民的规模和前景

Piotr Plewa

Marko Stermsek

An Initiative funded by the Partnership Instrument (PI) of the European Union

EU-China Dialogue on Migration and Mobility Support Project

支持中欧人员往来和移民领域对话项目

International Organization for Migration (IOM)

The UN Migration Agency

版权 © 国际劳工局和国际移民组织 [2017]

2017 年第一次印刷

国际劳工局出版物享有《世界版权公约》第二项议定书中规定的版权。未经允许，在标明来源的情况下可以复制部分内容。如需调整，复制或翻译，应向国际劳工局出版部门（版权和许可）申请复制权和翻译许可，地址：International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland, 或发邮件至：rights@ilo.org。国际劳工局欢迎此类申请。

已在复制权组织注册的图书馆、机构及其他用户可根据许可复制。请访问复制权组织国际联盟网站 www.ifrro.org 获取本国复制权组织相关信息。

ILO ISBN: 978-92-2-531129-0 (print); 978-92-2-531130-6 (web pdf)
IOM ISBN: 978-92-9068-738-2

国际劳工局出版物使用的名称符合联合国惯例，其内容不代表国际劳工局或国际移民组织对任何国家的法律地位、区域或领土及其当局、或边界划定发表意见。

署名文章、研究报告和其它文稿，文责由作者自负，出版发行并不代表国际劳工局或国际移民组织认可其观点。

提及的企业和商业产品及过程不意味其得到国际劳工局或国际移民组织的认可，而未提及的企业和商业产品及过程也并非不被认可。

有关国际劳工局出版物和数字产品的信息可以从以下网站获得：www.ilo.org/publns。

国际移民组织坚信这一原则，人道和有序的移徙对移民和社会都有利。作为一个政府间国际机构，国际移民组织与其国际社会的伙伴一起携手合作，共同应对移徙领域操作层面的挑战，促进对移民问题的理解，通过移徙促进社会和经济发展，维护移民的尊严和福祉。

本出版物由欧盟赞助，在“支持中欧人员往来和移民领域对话项目”的支持下完成。报告中阐述的见解仅代表作者看法，并不代表国际劳工局、国际移民组织或欧盟的观点。

在中国印刷

前言

近几十年来，中国经济的对外开放以及中欧间日益增长的国际贸易，为中国向欧洲的移民流动做出了重要贡献。截至 2015 年底，合法居住在 28 个欧盟成员国的中国移民工人达 26 万人。为了应对日益增长的人员往来，促进正规移民，保护移民工人的合法权益，中欧双方需要增进交流、分享经验、加强劳务移民相关问题和体系的合作，使移民工人的利益以及移民对中国和欧洲发展战略的整体贡献最大化。

本研究由欧盟赞助、国际劳工组织与国际移民组织联合实施的“支持中欧人员往来和移民领域对话项目”支持开展。

报告旨在加强对中国赴欧洲劳务移民的规模、机遇以及挑战的认识，促进健全的政策和良好的实践，减少移民的脆弱性，使他们更多地从国际劳务移民中受益。报告为政策制定者提供了可平衡中国、欧盟成员国、雇主和移民工人利益的可持续的劳务移民项目所需的关键数据。本研究梳理了关于移民准入的立法和方案，分析了过去五年中国劳务移民赴六个主要目的国（即英国、法国、德国、西班牙、意大利和荷兰）的最新趋势，同时审视了欧洲劳动力市场的技能需求和短缺职业以及中国移民工人潜在的工作机会。在综合数据分析的基础上，本报告提出具体建议，以扩大中国移民工人在欧盟成员国的正规就业渠道，并更好地保护其权益。2030 年可持续发展议程认可“移民对包容性增长和可持续发展的积极贡献”。目标 8.8 呼吁各国“保护劳工权利，推动为所有工人，包括移民工人，特别是女性移民和不稳定工作的人创造安全和有保障的工作环境”。

就业和体面工作问题，如拓展移民工人安全合法地迁移到其他国家工作的正规途径、技能认定、对准确可靠数据的需求、建立公平招聘流程以减少移民工人的劳务移民成本以及加强对移民工人的保护等议题，都可能在新一轮有关“安全、有序和正常移民的全球契约”的谈判中占据重要地位。

我希望这项研究能够填补信息空白，为中国、欧盟及其成员国提供共同参考，在“中欧合作 2020 战略规划”及正在进行的劳务移民全球讨论的框架内，就这些重要问题更好地进行对话交流。

Tim De Meyer 德美尔
国际劳工组织北京局局长

致谢

本项调研由欧盟赞助、国际劳工组织与国际移民组织联合实施的“支持中欧人员往来和移民领域对话项目”支持开展。报告旨在综合数据分析的基础上，加强对中国赴欧洲劳务移民的规模、机遇以及挑战的认识，促进健全的政策和良好的实践，减少移民的脆弱性，使他们更多地从国际劳务移民中受益。

报告在国际劳工组织北京局局长 Tim De Meyer 德美尔先生、国际劳工组织亚太局高级移民专家 Nilim Baruah 先生以及“支持中欧人员往来和移民领域对话项目”国家项目协调员裴红叶女士的指导下编写。

报告主要由 Piotr Plewa 撰写。Marko Stermsek 提供了第三章的分析。

感谢欧盟和国际移民组织对本报告给予的支持。

感谢国际劳工组织研究顾问 Sabrina Kouba 女士为本报告提出的意见和建议。同时也感谢所有对本报告研究成果以及报告的编辑和翻译工作作出贡献的机构和人员。

目录

前 言 …… i

致 谢 …… ii

执行摘要 …… 1

1. 政策环境：非欧盟工人如何进入并融入欧盟劳动力市场？ …… 4

1.1 准入和居留条件 …… 4

1.1.1 欧盟法规 vs. 成员国法规 …… 4

1.1.2 德国 …… 6

1.1.3 英国 …… 14

1.1.4 荷兰 …… 15

1.1.5 法国 …… 15

1.1.6 西班牙 …… 17

1.1.7 意大利 …… 17

1.2 劳动力市场融合 …… 18

1.2.1 劳动力市场准入 …… 19

1.2.2 一般性服务 …… 20

1.2.3 针对性服务 …… 23

1.2.4 工人权利 …… 24

1.2.5 当前欧洲的经济和政治环境 …… 25

2. 中欧劳务移民的趋势和特征 …… 26

2.1 2000-2013 年中国移民的流入量和流出量如何变化？ …… 26

2.2 其他类型的准入与工作准入差别有多大？ …… 30

2.3 中国移民在东道国从事哪些职业？他们的居留期限为多长？ …… 37

2.4 中国工人展现出哪些人口学特征？ …… 41

3. 欧盟的劳动力和技能缺口以及中国移民的机遇 …… 45

3.1 欧盟劳动力和技能缺口概述 …… 45

3.2 当前的就业机会：短缺职业和难以填补的空缺岗位 …… 47

3.3 未来的就业机会：劳动力人口和技能预测 …… 52

3.4 中国移民工人的就业机会 …… 55

3.4.1 中国在欧洲投资所带来的就业机会 …… 55

3.4.2 科学、技术和工业领域科研人员的就业机会 …… 56

3.4.3 欧盟高等院校中国留学生潜在的就业机会 …… 57

4. 结论及未来展望 …… 60

文献 …… 66

国家附件 …… 71

附件一：2000-2013 年中国移民的流入量和流出量如何变化？…… 71
附件二：其他类型的准入与工作准入差别有多大？…… 77
附件三：什么类型的工作接收中国工人，以及他们被授权居留多久？…… 82
附件四：中国工人展现出哪些人口学特征？…… 102

图表目录

表 1 欧盟各国蓝卡信息一览表 …… 5
表 2 部分德国居留许可特点一览表 …… 7
表 3 部分欧盟成员国或地区最短缺的 12 个职业（最近更新）…… 48

图 1 欧洲劳动力市场融合，移民融合政策指数 2015 …… 19
图 2 欧洲劳务移民职业资质认证（受规制行业），2014 年 …… 21
图 3 欧洲劳务移民学术资质认证，2014 年 …… 21
图 4 欧洲劳务移民技能认证（以认证程序的繁简度为标准），2014 年 …… 22
图 5 促进资质认证的国家措施，2014 年 …… 22
图 6 2000-2013 年各国的中国移民年均流入量 …… 26
图 7 2000 年、2013 年中国移民流入量 …… 27
图 8 各国中国移民总流入量中女性流入量的年平均比例 …… 28
图 9 中国移民流出量相对流入量的占比（按性别和国家划分）…… 28
图 10 2008-2015 年中国移民首次入境许可签发量占东道国首次入境许可总签发量的比例 …… 30
图 11 2008-2015 年六国平均每年接收中国移民的数量（按移民类型划分）… 31
图 12 2008-2015 年中国移民首次工作许可签发量 …… 32
图 13 截至 2015 年 12 月 31 日中国移民居留许可签发量（按照移民类型划分）…… 33
图 14 2008-2015 年中国移民首次工作、求学、家庭团聚和其他许可签发量占东道国各类入境许可总签发量的年均比例 …… 34
图 15 2010-2015 年中国移民其他签改工作签统计图（百分比）…… 35
图 16 2008-2015 年中国移民学生签改工作签统计图 …… 36
图 17 2008-2015 年外国移民学生签改工作签统计图 …… 36
图 18 2008-2015 年各东道国签发给中国移民首次工作许可总量中各类工作许可的比例 …… 39
图 19 2008-2015 年“其他”类中国移民短、中、长期工作许可签发量占东道国该类移民工作许可总签发量的比例 …… 40
图 20 获得首次工作许可的中国移民和所有外国移民的男女性别比 …… 42
图 21 获得首次工作许可的中国移民各年龄段分布图（百分比）…… 43

图 22　2016-2025 年欧盟各成员国总就业人口增长率（百分比）…… 52
图 23　2016-2025 年欧盟境内总就业人口增长率（按受教育程度和职业类型划分）…… 53
图 24　2015-2025 年欧盟各职业新增就业人口（单位：百万）　54
图 25　1999-2014 年欧盟境内中国留学生总量及部分成员国中国留学生数量统计图（单位：千）…… 58
图 26　2015 年 欧盟各成员国和中国的中学生在 PISA 评估各科的平均得分比 …… 59

国家附件

图 1　2000-2013 年德国中国移民流入量及流出量 …… 71
图 2　2000-2013 年英国中国移民流入量及流出量 …… 72
图 3　2000-2013 年间西班牙中国移民流入量及流出量 …… 73
图 4　2000-2013 年间荷兰中国移民流入量及流出量 …… 74
图 5　2000-2013 年间法国的中国移民流入量 …… 75
图 6　2000-2013 年间意大利的中国移民流入量及流出量 …… 76
图 7　2008-2015 年间向在德国的中国人发放各种类准入的比例 …… 77
图 8　2008-2015 年间英国向中国人发放各种类首次许可的比例 …… 78
图 9　2008-2015 年间西班牙向中国人发放各种类首次许可的比例 …… 78
图 10　2008-2015 年间荷兰向中国人发放首次许可的比例 …… 79
图 11　2008-2015 年间法国向中国人发放各种类首次工作许可的比例 …… 80
图 12　2008-2015 年间意大利向中国移民发放各种类首次工作许可的比例 …… 81
图 13　2008-2015 年间德国发放给中国人的首次工作许可的总数和平均比例（按类别）…… 82
图 14　2008-2015 年间德国发放给中国人的首次工作许可（按类别）…… 83
图 15　2008-2014 年间德国发放给中国人的首次工作许可，除“其他工作”的其他类型 …… 83
图 16　2012-2014 年间中国移民工人及其他外国工人获得的德国发放或更新的蓝卡数量 …… 84

图 17 2008-2015 年间德国向中国移民发放的“其他工作”许可的期限 …… 84
图 18 2008-2015 年间德国向中国人发放的“其他工作”许可证的期限变化 …… 85
图 19 2008-2015 年间英国向中国人发放的首次许可的总数及比例（按类别）…… 85
图 20 2008-2015 年间英国向中国人发放的首次工作许可（按类别）…… 86
图 21 2008-2015 年间英国向中国人发放的首次工作许可（除“其他工作”外的类别）…… 87
图 22 2008-2015 年间英国向中国人发放的“其他工作”首次许可期限 …… 87
图 23 2008-2015 年间英国向中国人发放的不同期限“其他工作”许可证 …… 88
图 24 2008-2015 年间西班牙向中国人发放的首次工作许可的总数及比例（按类别）…… 88
图 25 2008-2015 年间西班牙向中国移民发放的首次工作许可（按类别）…… 89
图 26 2008-2015 年间西班牙向中国移民发放的首次工作许可（除“其他工作”外的类别）…… 89
图 27 2012-2014 年间西班牙欧盟蓝卡发放或更新量 …… 90
图 28 2008-2015 年间西班牙向中国移民发放的“其他工作”许可证期限 …… 90
图 29 2008-2015 年间西班牙向中国人发放的“其他工作”类别许可证期限变化 …… 91
图 30 2008-2015 年间荷兰向中国人发放的首次工作许可的总数及比例（按类别）…… 91
图 31 2008-2014 年间荷兰向中国移民发放的各类期限的首次工作许可 …… 92
图 32 2008-2014 年间荷兰向中国移民发放的中期首次工作许可 …… 93
图 33 2012-2014 年间荷兰向所有外国工人和中国工人发放的蓝卡数量 …… 93
图 34 2008-2014 年间荷兰向中国人发放的“其他工作”许可证期限 …… 94
图 35 2008-2015 年间荷兰向中国人发放的“其他工作”许可证各期限数量 … 94
图 36 2008-2015 年间法国发放给中国工人的首次许可总数及比例（按类别）… 95
图 37 2008-2015 年间法国发放给中国公民的所有期限的首次许可数量（按类别）…… 95
图 38 2012-2014 年间发放给在法国的所有外国工人与中国工人的蓝卡数量 …… 96

图 39　2012-2015 年间法国发放给中国人的蓝卡（按职业）（ISCO 08）…… 96
图 40　2008-2015 年间法国发放给中国移民的“其他工作”许可证的期限 …… 97
图 41　2008-2015 年间法国发放给中国移民的“其他工作”许可证各类期限数量 …… 97
图 42　2008-2015 年间意大利发放给中国人的首次许可总数及比例 …… 98
图 43　2008-2015 年间意大利发放给中国（包括香港）移民的各类期限的首次许可数量，包括所有工作类别 …… 98
图 44　2008-2015 年间意大利发放给中国移民的首次许可数量 …… 99
图 45　发放给在意大利的所有外国工人与中国工人的蓝卡数量 …… 99
图 46　2012-2015 年间意大利发放给中国人的蓝卡，按工作类别（ISCO 08）… 100
图 47　2012-2015 年间意大利发放给中国人的“其他工作”许可证期限 ……100
图 48　2008-2015 年间意大利发放给中国移民的“其他工作”许可证各类期限的数量 …… 101
图 49　2010-2015 年间西班牙向所有外国工人和中国工人发放的首次工作许可的平均性别比例 …… 102
图 50　2010-2015 年间西班牙发放给中国人的首批工作许可证的数量及比例，按年龄划分 …… 103
图 51　2010-2015 年间西班牙发放给中国工人的首次工作许可男女比例，按年龄 …… 103
图 52　2011 年荷兰发放给所有外国工人和中国工人的首次工作许可男女比例，按年龄 …… 104
图 53　2011 年荷兰发放给中国工人的首批工作许可的数量及比例（按年龄）… 105
图 54　2011 年荷兰发放给中国工人的首次工作许可男女比例，按年龄 …… 105
图 55　2012-2015 年间法国发放给外国人的首次工作许可证男女比例 …… 106
图 56　2012-2015 年间法国发放给中国工人的首次工作许可证，按年龄 ……107
图 57　2012-2015 年间法国发放给中国人的首次工作许可男女比例，按年龄 … 108
图 58　2010-2015 年间意大利发放给外国男性及女性的首次工作许可证的比例 …… 108
图 59　2010-2015 年间意大利发放给中国人的首次工作许可证，按年龄 …… 109
图 60　2010-2015 年间意大利发放给中国男性与女性首次工作许可的比例，按年龄 …… 110

执行摘要

截至 2015 年底，在 28 个欧盟成员国合法居住的中国移民工人总人数达到 26 万。其中，70% 分布于意大利，另有 23% 分布在法国、德国、荷兰、西班牙和英国。本报告讨论了中国劳务移民在上述六国所面临的机遇和挑战，致力于为决策者提供设计可持续劳务移民项目所需的关键数据，以平衡中国、欧盟各东道国、雇主和移民工人间的利益。

报告前三章主要对劳务移民进行技术层面的分析，第四章为政策建议。第一章概述了六个案例国接收移民工人的相关规定；第二章分析了六国接收中国移民工人的最新趋势；第三章讨论了欧盟内部整体可能存在的劳动力和技能缺口，并分析了中国移民工人所面临的机遇。最后一章提供了一系列政策建议。

第一章对比分析了六国就移民工人接收问题所颁布的法规之间的相似和不同之处，并重点分析了德国的情况。在这六个案例国中，德国与中国共同开展可持续劳务移民项目的潜力最大。第一章首先概述了六国接收移民工人的主要流程，包括无需进行劳动力市场测试的特殊情况，随后分析了各国为确保国际移民工人有效融入当地劳动力市场所颁布的具体政策的影响。中国决策者可在此基础上对案例国的接收政策和接收程序进行评估。此外，该分析还指出了哪些欧盟国家能最有效地接纳中国移民工人。评估的标准涉及工人权利、劳动力市场准入条件、资格认证、加入工会的自由、居住条件、培训和再培训情况以及享受公共就业服务和社会保障的条件。

分析发现，六国针对移民工人所颁布的法律及其执行效果，特别是在劳动力市场融合方面存在显著差异。因此，中国无论首先和哪些欧洲国家携手推动双边劳务移民，都可能需要平衡双方利益。倾向于接收移民工人的国家可能在推进移民工人融入当地劳动力市场方面落后于其他国家，或者倾向于接收或接纳达到特定条件的移民工人。中国决策者在选择合作国家时，应当考虑首要利益攸关方，特别是移民工人最能接受的国家。如果劳务移民的成本尽可能低，且又能最大限度地为中国工人提供最全面的就业和居住权利，那么中国工人便能最大程度地受益。第一章的分析表明，德国在接收移民工人和帮助他们融入当地劳动力市场两方面所达到的平衡居于六国之首。

第二章比较分析了自 2000 以来中国工人向六个案例国移民的情况，并试图通过观察过去 17 年的移民趋势，为预估中国劳务移民近期在这六个国家的发展情况提供最有效的依据。该章所涉及的数据全部基于经济合作与发展组织

(OEDC) 和欧盟统计局对中国移民工人赴欧盟成员国的最新记录（具体记录参见附录）。

根据欧盟统计局公开的数据，在过去几年，由于经济危机及其导致的劳动力需求下降，除英国外，另外五个案例国均减少了发给中国公民的新工作许可证的数量。在意大利的中国移民工人（主要集中在纺织行业）最早经历准入限制，其标准也最为严格。德国直到 2015 年将促进难民就业列为优先事项后才开始限制中国移民工人准入的条件。

受金融危机、难民危机和无证移民危机影响，欧盟开始限制接收外籍工人。尽管进入欧洲劳动力市场的大门在 2008 年就被关闭了，但是侧门（即从应届的国际留学生中招聘员工）却保持畅通。在欧的中国留学生毕业后留欧工作的人数持续增长。在多重危机的影响下，学生移民已经日益成为进入欧盟劳动力市场的重要渠道。而中国学生在这一群体中占据比较优势。他们获得录取的几率高，而且其感兴趣的学科恰恰是欧洲劳动力市场所需的领域。对中国求职者来说，以学生的身份进入欧洲不仅能使他们自己受益，而且还能为他们的未来雇主带来便利。他们在学校里获得的软性和硬性资质受到市场的广泛认可。他们能够通过实习或培训项目与雇主初步进行沟通。上述两点十分重要，因为欧洲国家接收第三国工人的基本要求便是其需掌握获得认证的技能，熟练东道国的语言，具备融入当地劳动力市场和社会的能力。

尽管中国移民工人进入欧洲的时间较晚，但是只要其所掌握的技能（涵盖科学、技术、工程等各领域）能够满足欧洲雇主的需求且水平超过当地工人或其他国家的移民工人，他们便能成为欧洲劳动力市场的重要组成部分。以德国为例，该国在 2015 年发布的《中国战略 2015-2020》中就明确表达了对上述中国员工的需求。

第三章聚焦欧盟劳动力短缺问题。短缺职业清单（shortage occupation list）表明欧盟对不同水平的工人都存在需求。然而，预期未来劳动力缺口将由低技能或中技能工人转向高技能人员。这种转变有利于高学历的中国公民赴欧工作。除了训练有素的研究人员或工程师，中国还能向欧盟各国输送学生，培养他们成为各国紧缺的高级技术人才。如果中国在欧洲的投资持续增长，位于欧洲的中国企业可能会需要更多中国工人。这将推动这些公司内部的员工调配，促进欧盟成员国中国毕业生的流动，加强中国雇主和欧洲中国投资接收国之间的联系。

报告的第四章讨论了推进可持续中欧劳务移民项目所需的条件。该章首先针对中德护理试点项目（Sino-German pilot nurse programme）提出了广泛意见，并

建议在试点阶段对计划的实际执行情况进行考察，以便在推广该计划之前就预知或解决可能会遇到的挑战。

第四章的重点在于建议中国与欧盟成员国之间的所有劳务移民项目都应由双方共同设计和实施，并根据主要利益攸关方的反馈进行调整。这些项目都应当致力于减少劳务移民成本并扩大移民工人的权利。这一点至关重要。中国和东道国可以通过双边协商，通过多种渠道降低劳务移民成本。例如，要求雇主分担移民工人的交通成本，简化招聘流程，并鼓励有营业执照的招聘公司进行合理竞争。

针对高技能人员或技能人员的劳务移民项目更有可能降低移民成本并保障移民工人享有充分的权利。这是因为这些工人所在的行业利润较高且易于监察，雇主更愿意承担他们的移民成本。而且这类工作与其他工作（比如导致意大利中国移民工人就业下降的纺织行业）不同的一点便是，其受到经济波动的影响更小。

今后，国际劳工组织将一如既往地提供技术援助，帮助合理规划及监督降低劳务移民成本，确保移民工人享有充分权利的相关协议，包括国际劳工组织自成立以来一直关注的低技能国际移民工人。

1. 政策环境：非欧盟工人如何进入并融入欧盟劳动力市场?

1.1 准入和居留条件

1.1.1 欧盟法规 vs. 成员国法规

此研究聚焦在欧盟成员国的中国劳务移民，特别是在六个案例国，即法国、德国、意大利、荷兰、西班牙和英国的中国劳务移民。截止 2015 年底，有将近 26 万中国劳务移民合法居住在 28 个欧盟成员国，其中 93% 居住在六个案例国内（意大利占总数的 70%）。本报告探讨了中国劳务移民在六个案例国所面临的机遇和挑战。

此研究的第一部分概述了六个案例国各自有关劳务移民的立法情况，其中详细分析了德国的相关法律。在这六个国家中，德国劳动力需求大，官方优惠政策，法规条例清晰，为非欧盟技术人员提供的就业机会最多。

欧盟劳务移民政策基于各成员国的相关规定制定。目前欧盟共有两条涉及外籍工人准入的指令。一条针对欧盟蓝卡持有者（EU Blue Card holders）；[1] 一条针对季节工（ Seasonal Workers）。[2] 根据欧洲统计局（Eurostat）的有关数据，在六个案例国的中国移民工人中，只有少数通过欧盟蓝卡指令进入欧洲，几乎没有人通过季节工指令赴欧工作。

蓝卡准入（Blue Card admissions）的目标群体是享有高薪的高技能员工。许多欧盟国家倾向于给专注于科学、技术和工程领域且基本掌握该国语言的人才颁发蓝卡。蓝卡持有者享有充分的权利，包括在欧盟内部自由就业和家庭团聚的权利。蓝卡为他们在欧盟成员国定居创造了便利。欧盟成员国计划通过吸收高级技术人才，进一步平衡其国内人口结构。欧盟蓝卡指令尚未获得英国、爱尔兰和丹麦的认可，其发放数量也还没有达到预期。此外，申请蓝卡的中国公民主要是为了前往德国工作。表 1 体现了六个案例国欧盟蓝卡的有效期、工资门槛和申请费等相关信息。

[1] 2009 年欧盟蓝卡准入政策指令可见于：http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32009L0050。
[2] 2014 年欧盟季节工准入指令可见于：http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=celex%3A32014L0036。

表 1 欧盟各国蓝卡信息一览表

	有效期 (月)	工资门槛（欧元）	申请费（欧元）
德国	48	49 600	110
荷兰	48	64 385	881
法国	36	53 331	260
西班牙	12	33 908	418
意大利	24	24 789	274

资料来源：EU (2016a)。

季节性准入（Seasonal admissions）的目标群体是愿意从事季节性工作的工人。他们在 12 个月内最多可连续居留 9 个月。季节性工作往往报酬较低，且只能保障工人的部分劳动权利和社会权利，这主要是为了确保季节性准入的目标得以实现。欧盟实施季节性准入是为了填补劳动力市场的季节性缺口，而不是为了鼓励外籍工人长期居留。虽然促进季节性跨洲劳务移民在理论上是可行的，但是还需合理规划和密切监测，以免引发意想不到的结果。[3]

除了西班牙之外，欧盟各国的季节性准入均不包括中国公民。而西班牙在 2008 年到 2015 年期间，平均有 1% 的首次季节性居留许可（first-time seasonal permits）是发给中国公民。

目前，六个案例国尚未就促进中国劳务移民颁布专门的大型法律条文。[4] 一般情况下，如果东道国在本国国民、其他欧盟成员国国民、以及合法居留的第三国国民中招不到合适人选，中国公民便能和任何其他第三国国民一样有机会获得准入资格。但是难免有例外情况，尤其是涉及到短缺职业清单上的工作时。这类工作对工人的软性或硬性能力、工作时长以及工作量要求严格，而且并不是所有招聘条件都是为了吸引外籍工人。为短缺职业清单上的工作招聘工人困难重重。

[3] 一个引发意想不到结果的项目，详见 Vanaspong，2012，赴瑞典工作的泰国季节工。

[4] 目前双边仅组织了一些小型的试点项目，比如中国对外承包工程商会（CHINCA）和德国护理业雇主协会（German Employers' Association of Private Care Providers）合作举办的中德护理试点项目。但是这些项目并没有得到充分的宣传，无法通过案头研究对其进行分析。

鉴于短缺职业清单存在不足之处，一些欧盟成员国（特别是英国）已经开始实施计点积分制（point systems-based）。这一系统主要是为了给长期移民带来便利，因此其更青睐具资质和高资质的员工。2016 年 10 月，德国公布了最新的积分移民项目（参见下文）。

1.1.2 德国

2014 年《居留法》（Aufenthaltsgesetz）和 2004 年《就业条例》（Beschäftigungsverordnung）为第三国国民入德就业提供了法律基础。当前，尽管 1973 年颁布的《停止招募外籍劳工条例》仍然有效，但是为了避免劳工短缺对地方经济发展可能带来的不良影响，德国通过了许多例外处理的法规。

凡欧盟国民以及爱尔兰、挪威和瑞士三国的国民在欧洲范围内享有就业自由（freedom of labour mobility）。大多数非欧盟成员国移民工人（包括中国公民在内）入德之前必须申办签证，若打算就业，还需申请就业许可（work permits）。相较于低技能工人，高资质员工，特别是科学家、大学教师、工程师、自由职业者更易获得就业许可。然而，在特定条件下，未受过大学教育但掌握某项职业技能的人也能在德国工作。

绝大多数外籍工人在进入德国劳动力市场之前必须获得德国联邦就业局（BA）的许可（BA，2016 年 4 月）。只有当德国人、其他欧盟国民、欧洲经济区国民、瑞士国民或者合法居留的外国人等任何在德国境内享有优先就业机会的人不能从事该工作时，联邦就业局才会认为有雇用外籍工人的需要。为了避免上述人员被外国工人取代，针对第三国国民的招聘条件必须与招聘德国国内员工的一致。

尽管促进外籍特别是中国籍工人进入德国劳动力市场的（双边）劳工协议等法律条例屈指可数，但如果具备雇主所需的技能，无需就业局许可或劳动力市场测试，他们便能凭借相关工作签证轻松入职数十种工作岗位（OECD，2013）。这种例外安排适用于《就业条例》所规定的且有利于公共利益的工作岗位（OECD，2013）。比如，企业高管和公司内部调任的员工只需获得就业局许可，无需进行劳动力市场测试便可在德国工作。

德国“短缺职业清单”（或“白名单”）上的工作岗位通常对应聘者的知识和技能有较高要求。在这些岗位中，除了通信技术（ICT）专家外，其他都要求应聘者至少受过 4 年高等教育。持有短缺职业（如：内科医师、工程师、程序员）高等教育文凭的外籍工人已经越来越受雇主青睐，但他们在应聘这些岗位时必须确保其学历获得德国官方认可。“短缺职业清单”每两年更新一次，时有增减。

2016 年下半年，德国公布的“短缺职业清单”中有许多岗位（如护理）要求应聘者具备“熟练”（至少受过两年职业培训）或“专业”（熟练的手工艺者或技术人员）资质（BA，2016b）。

2013 年，中国对外承包工程商会（CHINCA）和德国护理业雇主协会（German Employers' Association of Private Care Providers）启动的试点项目旨在为德国提供 150 名合格的护理人员。中国对外承包工程商会表示，中国和六个案例国之间目前仅启动了两个劳务移民试点项目，而这便是其中之一。在来自非欧盟 / 非欧洲自由贸易联盟成员国的移民工人中，甚至包括来自其他经合组织欧洲成员国的移民工人在内，亚洲尤其是印度工人占据大额比例。IT 和 ICT 行业，亚洲工人（包括中国工人在内）占比尤为突出。

表 2 部分德国居留许可特点一览表

	申请人本人就业许可	申请人家属就业许可	首次就业许可最长期限	延期申请	长期居留许可
欧盟蓝卡	✓	✓	4 年	✓	33 个月 (无语言技能) 21 个月 (德语 B1)
技能工人	✓	✓	以合同为准	✓	5 年
自由职业者	✓ 只能以自由职业者身份求职	✓	3 年	✓	5 年（通常情况） 3 年（特定情况）
找工作签证	×	/	6 个月	×	酌情考虑
研究人员	✓ 从事研究或教学工作	✓	1 年或以研究项目周期为准	✓	5 年
留学生	120 天 / 年（半工半读）	✓	1-2 年	最长 10 年 毕业后可留德求职 18 个月	5 年（留学时间按一半折算） 特定情况下，德国高校毕业生为 2 年
职业培训签证	✓	×	以培训期为准	1 年	酌情考虑
高素质人才居留许可	✓	✓	不限	/	/
长期居留许可	✓	✓	不限	/	/

附：该表为笔者自制，相关信息来源见参考文献：BMWi et al. 2016b。

如果一名中国工人打算到德国工作，只要他 / 她掌握了德语、英语或其他欧洲语言，就可以避开收费中介，通过上网便能理解入德工作的流程。联邦劳动和社会事务部、联邦经济和能源部以及联邦就业局联合创建了“Make it in Germany”门户网站。[5] 一方面，该网站可以为潜在的外籍工人提供所需信息，帮助外来移民熟悉德国的重要法规，并通过关键性资源，包括他们可能会联系的具体人员；另一方面，潜在的移民工人也可以在该网站上，根据事态紧急情况，通过电话、电子邮件或聊天室与德国政府部门的移民顾问或劳动顾问联系。该门户网站实用性强，迎合移民工人的需求，能帮助他们避开收费中介，不再因为信息缺失或不透明而犯错。

对于中国移民工人来说，只要他 / 她可以登录“Make it in Germany”网站或德国联邦就业局（BA）官网，便可以通过“移民资质审核工具”确定自己需要申请哪一种居留许可，以便进一步申请在德国工作、培训、从事研究工作、学习或者求职。[6]

1.1.2.1 在德国工作

中国公民若赴德工作，需要申请居留许可（Resident permit）。申请流程会根据他们所持有的资格证书（高校学位证书或职业培训证书）以及获得这些证书的国家（德国或中国）而有所不同。上表（表 2）展示了一些有关居留许可和申请程序的标准。

近年来，德国为留学生留德工作提供便利。在经合组织成员国中，德国是最宽待毕业生的国家之一。尽管申请就业许可的条件会因行业差异而有所区别，但总体而言，相较于其他经合组织成员国，德国允许留学生毕业后居留更长时间（且居留时间从 12 个月延长到 18 个月）以便求职（OECD，2013）。

<u>高校毕业生</u>

留学生在德国获得高校学位证书以后，可以继续居留 18 个月以便找到一份与他们能力相符的工作。在此期间，他们可以从事任何职业以获得生活来源。如果成功找到一份年薪达到 50800 欧元的工作，他们便可以申请欧盟蓝卡。针对医学、数学、IT、自然科学、技术 / 工程领域的人才，这一标准可降至 39624 欧元。

[5] “Make it in Germany”网站：http://www.make-it-in-germany.com/。

[6] 移民资质审核工具：https://www3.arbeitsagentur.de/web/content/EN/WorkingandJobSeeking/WorkinginGermany/Detail/index.htm?dfContentId=L6019022DSTBAI522288。

欧盟蓝卡持有者不需要再进行劳动力市场测试（BMWi et al. 2016）。

职业培训学校毕业生

在德国受过至少两年职业培训的留学生若想留德工作，毕业后可以继续居留12个月。在此期间，他们可以通过任何工作以获得经济来源。如果他们找到的工作与其资质相符且能提供和德国人同等的待遇，他们便能以专业人员的身份申请居留许可。

在其他国家受过至少两年职业培训的外国人若想赴德工作，可通过如下方式：

- 寻找“短缺职业清单”上的工作岗位
- 提前获得具有法律约束力的工作邀约
- 申请在德国获得相应的职业资格认可

如果审核部门认为该申请人还需拥有实际经验才能获得相应的职业资格全面认证，申请人可以申请临时居留许可（BMWi et al. 2016a）。

被世界卫生组织列为卫生工作人员严重短缺的57个国家的公民禁止到德国工作。2016年， 中国不在卫生工作人员短缺的国家之列。

曾经离开德国或在境外获得德国认可的更高学位证书的德国高校毕业生若想赴德求职可以申办找工作签证（Visa to seek employment）。然而，成功申请该签证并不意味着他们就会有工作。因此，在申请该签证时，他们需要提供经济来源证明以确保逗留期间（最长6个月）的开销。此外，第三国国民若想在德国找到一份技能对口的工作也可以申请找工作签证。只要能在赴德6个月内应聘成功，他们便无需回国更改签证类型。

找工作签证持有人的来源国分布情况与就业许可获得者的来源国或其毕业的国际教育机构分布情况大体一致。许多留学生来自中欧、西欧、前苏联和土耳其。这些国家的公民移民德国的现象由来已久。然而，同在其他经合组织成员国一样，中国留学生已经开始成为德国国际学生中的主流群体。欧盟统计局（Eurostat）的数据表明，从2008年到2015年，德国每年签发的首次教育类居留许可平均有18%发给中国学生。

但是中国留学生毕业之后在德国的职业发展却鲜为人知。唯一一份与之相关的数据是高等教育信息系统（Higher Education Information System）曾经对国际学生毕业之后的就业情况所进行的调查（OECD, 2013）。

为推动职业培训走向国际化，德国开展了诸多项目。10 多年前，德国联邦教育和研究部便开始实施“iMOVE”项目。iMOVE 项目支持发展德国本土成人职业培训。[7] 如 2016 年 9 月，克朗斯机械（Krones Machinery）便因其为机电一体化和切割相关专业的学生提供实习而受到了 iMOVE 的嘉奖（iMOVE, 2016）。此外，联邦教育和研究部与多个国家，特别是中国，就职业教育领域的国际合作签订了谅解备忘录，为这些国家的职业培训发展提供支持（OECD, 2013）。

1.1.2.2 创业

中国公民若想在德国创业可和其他第三国国民享受同等待遇。具体要求会因其选择的行业而有所不同（根据联邦经济和能源部的标准，行业分为“自由”和“非自由”两种）。

第三国国民若想在德国谋求一份自由职业（如：医生，律师，工程师，IT 专家等）需要证明：（1）具有合格的执业资质；（2）有能力承担业务开支和生活开销。对于想要从事自由职业以外的工作的第三国国民，申请要求将会根据他们是否具有研究类居留许可或是否在德国学习过等情况作具体调整。申请人可能需要证明他们：

- 能够通过多种渠道承担生活开销（45 岁以上还需缴纳养老保险）
- 拥有开展业务所需的资金
- 所生产的产品或提供的服务将促进当地经济发展
- 申请人若符合以下两种情况可不必满足上述最后两项条件：（1）已经获得与其科学研究领域相关的研究类居留许可；（2）已经完成在德国的学习并计划根据所学技能进行创业。

科学、工程、艺术、职业写作、教育或者专业服务领域（医疗或法律）的自由职业者也可以申请自由职业居留许可。申请人除了需要证明职业资质和业务资金来源之外，还需要证明德国对其所提供的服务存在需求。

1.1.2.3 培训

若符合以下条件，第三国国民可在德国接受职业培训：

- 为其提供职业培训的公司具备资格认证；
- 且经德国联邦就业局确认所需培训的岗位无德国人、欧盟 / 欧盟经济区国

[7] 详见 iMOVE 官方网站：website: https://www.imove-germany.de.

民或者合法在德居留的外国人应聘，且其培训申请被德国联邦就业局批准 (BMWi et al., 2016a) 。[8]

职业培训最长不超过 3 年。

1.1.2.4 研究

持高校学位证书的研究人员在德国找到研究类工作后便可申请研究签证。

1.1.2.5 针对外国专业人才的试点项目

2016 年 10 月，巴登符腾堡州（Baden-Württemberg）开展了一项为期 3 年的试点项目，每年允许 3000 名持职业资格认证（仅限未被列入联邦就业局白名单的行业）的非欧盟国民到该州工作。该项目适用于各个行业的技术人员，尤其是在技术行业（如工程行业、金属加工业、工具制造业以及仓储和物流业）、酒店、餐饮和学校教育领域受过培训的人员。申请人必须在专门考察他们适应能力的评估中获得 100 分。合格的专业人才若精通德语（B2 水平）可直接进入德国劳动力市场（BMWi et al. 2016c）；若德语在 B2 水平以下，则需通过其他方式证明他们对德国社会的适应能力以获取额外加分：若申请人曾经在德国居住过加 50 分；若在其他欧盟成员国学习或工作过加 25 分；若有家人生活在巴登符腾堡州加 25 分；若精通英语或法语加 25 分（BA，2016d）。

该试点项目注重技能（而非理论）培训，因此，若要申请职业技能认证，申请人需要具备一定的工作经历。即便申请人在申请时尚未完成该工作，其经历也有可能获得部分认可。申请人只需在入德之前完成该工作即可 (BA, 2016d) 。

在 iMOVE 项目实施之前，非欧盟国民移民德国只能通过以下两种途径：（1）从事“短缺职业清单”上的职业；（2）达到欧盟蓝卡的申请条件。现行的积分制试点项目测验了增加各行各业完成职业培训的人员入德工作的可能性（BA，2016c）。该项目仅限于巴登符腾堡州，但对所有国籍的人开放，尽管德国的移民政策优先考虑巴尔干半岛西部国家[9]的国民，该项目也会优先考虑来自该地区的候选人 (BA, 2016e)。

[8] 持有海外德国学校毕业证书的申请人无需提交此材料。

[9] 巴尔干半岛西部国家包括：阿尔巴尼亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、前南斯拉夫马其顿共和国，黑山，塞尔维亚和科索沃。

1.1.2.6 资质认证

德国对医生、律师、教师及手工业等行业进行了规制，规定求职者在就业前必须通过资质认证。同时，德国鼓励从事非规制行业的外籍工人进行资质认证，这样能够增加他们签约的几率 (BMWi et al, 2016a) 。

为了便于外籍工人了解资质认证的程序，德国联邦教育和研究部（The Federal Ministry of Education and Research）建立了一个多语种门户网站，免费为中国或其他任何国家期望或已经移民德国的劳务移民提供申请资质认证的所有相关信息。该网站文字简洁明了，用户很容易便能找到所需信息。德国境内的申请人如果还需要其他信息，可以就近咨询负责资质认证的官方机构。对于某些职业，申请人可从与之相关的工商会或者贸易公司获取最详细的信息。德国境外的申请人可以通过电话、邮件或网络聊天室等方式远程咨询相关负责人。

申请资质认证的所有翻译文件都必须符合规范。在大多数情况下，申请表可以通过电子方式提交，但须邮寄证明文件的硬拷贝（hard copy）。

对于通过其他国家资质认证的申请人，如果他们的资格认证与德国的没有实质区别，德国主管部门会予以认可。如果相差过大，那么申请人可能需要经历一段“适应期”（adaptation period）。德语没有达到要求的申请人也会面临这样的情况。

申请人若没有通过资质认证，可根据认证结果通知单上的复议流程申请复议。德国鼓励资质认证失败的申请人和主管部门进行复议。如果双方无法达成一致，申请人还可通过法律途径上诉。

主管部门在进行资质认证之前会告知申请人预估费用。一般来说，认证费在 200 到 600 欧元之间（BMWi et al. 2016a）。此外，移民工人还需准备其他个人必要开支。比如：翻译费、公证费以及参与培训的费用。在某些情况下，招聘机构或就业中心可能会为申请人提供经济援助。这类援助重点针对处于失业状态或通过持续培训（continuous training）可大大增加就业机会的申请人（BMWi, 2016)。根据欧盟 2005 年开始施行的专业资格认证指令（Directive on the Recognition of Professional Qualifications），欧盟成员国国民若仅计划在德国临时或偶尔工作一段时间，通常无须进行资质认证，但他们必须向德国主管部门汇报。

中国公民如果已经获得了其他欧盟成员国、欧洲经济区或瑞士的资质认证，申请德国的资质认证会更为容易。他们只需与国家资质认证处（ The National Point

for Professional Qualifications）联系即可。国家资质认证处将按照欧盟 2005/36/EC 指令（European Directive 2005/36/EC）对其资质进行认证。欧盟 2005/36/EC 指令和 2006/100/EC 指令（Directive 2006/100/EC）为受规制行业（regulated professions）内的从业者的资质认证提供法律依据。

1.1.2.7 中德移民领域合作的广泛框架

中德两国一直致力于推动双方在经济、科学，尤其是环保、可持续发展、城市化和生命科学等领域的合作。“中国战略”（China Strategy）是德国联邦教育和研究部（BMBF）为加强 2015-2020 年中德教育、研究和创新合作而制定的战略框架。该战略将为双边科研人员流动创造机会，为在德求职的中国高技能人员创造便利。[10] 两国一直在进行政策磋商，力图促进双边教育合作，尤其是在高等教育、学生和研究人员流动以及职业教育和培训等方面。双边合作的学习课程、双学位和高等院校数量不断增加。同济大学中德学院就曾和 26 所应用科学方向的德国高校合作过 (BMI, 2016, BMBF, 2016) 。

该战略阐述了中德开展双边合作后将面临的机遇和挑战。单就机遇而言，中国大学在硬科学领域（工程、材料科学、纳米技术、信息通信技术和化学）培养了大批卓越的研究人员，而且他们之中很多人已经开始将英语作为工作语言。中国是德国在科学领域的重要合作伙伴，也是德国进入亚洲市场的门户。德国在中国的研究支出将有所增加，而中国（包括在华德企）对受过良好培训的工人的需求也在不断增长，这为德国教育和培训咨询服务机构创造了机会（BMBF, 2016)。中国传统教育体制并不重视创新和实践经验。另一方面，由于中国政府过度干预经济发展，中国的一些法规并不利于德国在华进行更大规模的投资。此外，语言和文化障碍也可能会阻碍投资，进而不利于劳动力流动（labour mobility）(BMBF, 2016)。上述因素对移民的影响尤甚。外国投资受阻后，中国会发现留住国内人才或吸引在欧洲接受过教育的移民回国变得越发困难。

联邦教育和研究部（BMBF）曾表示希望与中国在研究、创新、高等教育、职业教育及培训等领域进行合作。同在英国一样，与中国开展高校合作会促进双边学生和研究人员往来。中国学生最长只需在德国居留 5 年，便可申请长期居留。他们是否会在德国永久居留将取决于中国是否能够吸引他们回国。然而，这些中国学生在德国居留的时间越长，返回中国的可能性就越小，特别是在德国组建了新的家庭或与家人团聚后。

[10] 更多关于 BMBF 中国战略的信息请见：https://www.bmbf.de/en/the-china-strategy-2015-2020-2345.html。

1.1.3 英国[11]

中国工人若想在英国工作，需和其他非欧盟移民一样通过英国的计点积分制（points-based system）的评估。无论是居住在中国还是英国，中国籍求职者必须：

- 获得工作邀约，即所谓的担保证书（Certificate of Sponsorship，CoS）
- 通过计点积分制评估。计点积分制根据申请人所申请签证类型对申请人进行评估（评估标准包括预期工资和 / 或储蓄、英国语言能力、年龄等）。

移民工人可申请第一层级（Tier 1）、第二层级（Tier 2）和第五层级临时雇员（Tier 5）签证。自 2008 年以来，中国公民申请最多的是第二层级签证，其次是第一层级和第五层级签证。对于第二层级签证来说，绝大部分申请者申请的是普通类签证，只有少数申请的是公司内部调动签证。

自 2011 年 4 月起，第二层级普通类签证申请材料中所要求的雇佣证明书（CoSs）被分为“限制性”和“非限制性”。赴英工作的移民工人如果年薪低于 15 万英镑，须提交限制性雇佣证明书。限制性雇用证明书每年的配额只有 20700 个，按月分配。计划赴英寻找有博士学历要求或短缺职业清单上的高薪工作的外籍工人会被优先考虑。

非限制性雇佣证明书没有配额限制。非限制雇佣证明书适用于年薪超过 152100 英镑的新雇员、公司内部调动人员、入境英国后处于工作更换或移民类型变动而申请签证延期的中国公民。

在英国，居留许可的类型以签证类型为准。获得第二层级（普通类、运动员或宗教类）签证的移民工人可最多居留 3 年。此类居留许可最多可再延长 2 年。获得第二层级公司内部调动签证的移民工人最多可居留 3 年，具体时长取决于他们是短期还是长期工作人员。

若满足以下条件，获得第二层级签证的移民工人（信息通信技术领域除外）可申请永久居留（permanent residence）：

- 连续在英国合法居住 5 年
- 获得工作邀约（或从事自由职业）
- 达到最低工资标准
- 英语语言能力达到要求

[11] 本节参考欧盟移民门户网站上的法律，详情请见：http://ec.europa.eu/immigration/what-do-i-need-before-leaving_en.。

如前文所说，英国从未采用过欧盟蓝卡（EU Blue Card）制度。

1.1.4 荷兰[12]

若想要在荷兰工作，非欧盟工人必须先获得时长为 3 个月的临时居留许可（provisional residence permit），然后才能申请时长为 3 年的居留工作综合许可。某些国家的公民（不包括在荷兰境外申请的中国公民）可直接申请后者。

居留许可对外籍工人的工作条件提出了具体要求，包括规定哪些雇主有权雇用外籍工人。外籍工人可更改签证类型，但是不能延期原来的工作签证期限。外籍工人若在签证期内失去工作且又无法再找到工作时应立即离境。

在荷兰连续生活 5 年且合法持有长期居留许可的外国公民可申请永久居留许可（permanent residence permit）。

以下三类中国公民可以高资质工人的身份移民荷兰：（1）高学历人才引进项目（the Orientation Year for Highly Educated Persons programme）成员；（2）高技能人员；（3）持有欧盟蓝卡的工人。

凡在荷兰高校或任何一所世界前 200 强高校（参照泰晤士高等教育世界大学排名、QS 世界大学排名、或上海排名）获得硕士或博士学位的外籍工人均可申请高学历人才引进项目。此类居留许可最多允许持有者在荷兰居留 1 年，以便于他们找到合适的工作。外籍工人一旦找到合适工作后便可更改签证类型。

高技能人员主要是针对特邀讲师，科学研究人员以及医学培训专家。高技能人员在荷兰的居留期限以其合同为准，最长不超过 5 年。

欧盟蓝卡面向在欧盟提供高资质劳动力的外籍雇员。只要他们满足其所在欧盟成员国的申请标准即可获得欧盟蓝卡。申请人必须达到一定的工资或培训要求。欧盟蓝卡持有者的居留期限以其雇用合同为准。合同结束后，蓝卡持有者还可额外居留 3 个月，但是其总的居留期限最长不超过 4 年。

1.1.5 法国[13]

和其他欧盟成员国一样，法国优先其本国国民、其他欧盟成员国国民或合法

[12] 本节参考欧盟移民门户网站上的法律。
[13] 本节参考欧盟移民门户网站上的法律。

居留的非欧盟工人就业。雇主如果打算从欧盟境外招聘工人，必须通过劳动力市场测试(the labour market test)。企业、竞争、消费、劳动和就业地区主管(DIRECCTE)同样对外籍工人的职业资质和工作经历提出了明确要求。

短缺职业清单（Shortage occupations list）旨在解决因地方工人无法满足条件而引起的职业性或地域性劳动力短缺。愿意从事短缺职业的移民工人无需参加劳动力市场测试。某些国家（不包括中国）已经和法国签订了双边劳工协议，为法国的某些短缺职业输送工人。

有可能为法国的经济、知识产权、科学、文化、人文或者体育发展做出重大贡献的中国工人可申请技能和人才居留证（"Carte Compétences and Talents", Skills and Talents permit)。此类居留证允许移民工人从事任何与其专业相关的职业。申请技能和人才居留证的流程与申请工作许可正的流程不同。申请人的月薪最少需达到最低标准的 1.5 倍。

法国工作许可证的有效期最短为 3 可个月，最长可超过 1 年。临时工人最多居留 1 年，而且其家庭成员不能随行。获得技能和人才许居留证的外籍工人可在法国居留 3 年，期满后还可重新申请。

高资质工人可持欧盟蓝卡或作为委派员工（Employee on Assignment）进入法国，而且他们无须进行劳动力市场测试。
非欧盟成员国国民若想通过申请欧盟蓝卡赴法工作，必须满足以下条件：

- 至少接受 3 年高等教育且获得学位（或具有 5 年相关职业经历）
- 获得为期至少 1 年的雇佣合同
- 且薪水至少为最低标准的 1.5 倍

中国公民在中国和法国均可申请欧盟蓝卡。如果已经在法国获得其他类别的居留证或者曾经在其他欧盟成员国至少居留过 8 个月且拿到该国签发的欧盟蓝卡，他们便可在法国申请蓝卡。欧盟蓝卡的有效期为 1-3 年。外籍工人可在其雇佣合同有效期内重新申请蓝卡。

持欧盟蓝卡的工人被迫失业后若还想在法国居留，必须在 3 个月内找到一份新工作。

欧盟蓝卡持有者在欧盟连续居留 5 年且在某一欧盟成员国连续居留至少两年后可在该国（比如法国）申请欧盟长期居留许可（EU long-term residence permit）。

高技能人员也可以委派员工的身份进入法国。在此专指任职于外国企业的非欧盟国民。

委派员工必须：

- 工资不低于法国最低工资标准的 1.5 倍
- 具备某项专长或者前往法国是为了参加培训

此类居留许可有效期为 3 年。外籍工人可在其雇佣合同有效期内申请更新。

1.1.6 西班牙 [14]

在西班牙，如果非欧盟工人从事短缺职业清单之外的职业，其雇主必须进行劳动力市场测试，且须在其入境前与之签约。某些职业例如老师或著名文化事业单位的管理人员无需申请工作签证。

工作许可的首次有效期最多为 1 年，但过期后可重复申请。在第 1 年里，外籍工人可能只能从事某一特定行业领域且 / 或只能待在某一特定地理区域。合法连续居留 5 年之后，他们便可申请欧盟长期居留许可。

西班牙已经和六个国家签订了劳工协议，但其中并不包括中国。西班牙鼓励本国雇主优先聘用来自与其签订劳工协议的国家的公民。除了和乌克兰之外，这些劳工协议都是在经济危机爆发前签订的。经济危机爆发后，西班牙政府宣布实施“零移民政策”（Zero Migration Policy）。尽管西班牙已经放宽其移民政策且允许在“零移民政策”之前入境的外籍工人继续在西班牙工作，但时至今日，西班牙仍然限制外国工人准入。

1.1.7 意大利 [15]

同在其他欧盟成员国一样，雇主若想在意大利雇用非欧盟工人必须获得授权且进行劳动力市场测试。授权数目有年度配额，但某些第三国公民（不包括中国公民）不受配额限制。此外，高技能人员也不受配额限制。居留许可和工作许可有效期一般最长为 2 年。

同在其他欧盟成员国一样，在意大利，外籍工人若满足特定条件即可申请更

[14] 本节参考欧盟移民门户网站上阐明的法律。
[15] 本节参考欧盟移民门户网站上的法律。

改签证类型，一般多更改为自由职业者身份。外籍工人失业后，在居留许可有效期内（不超过 12 个月）可能会被列入待就业人员名单。

在意大利合法连续居留 5 年后，外籍工人便可申请长期居留。申请条件和其他欧盟成员国类似。

1.2 劳动力市场融合

移民融合政策指数（Migrant Integration Policy Index，MIPEX）是衡量欧盟各国以及其他少数非欧盟成员国[16]移民融合政策的指标。劳动力市场融合政策旨在维护移民工人和东道主国国民之间的平等。然而，根据最新的数据，2014 年 28 个欧盟成员国中只有 10 个国家的移民政策对于移民还算有利。[17]

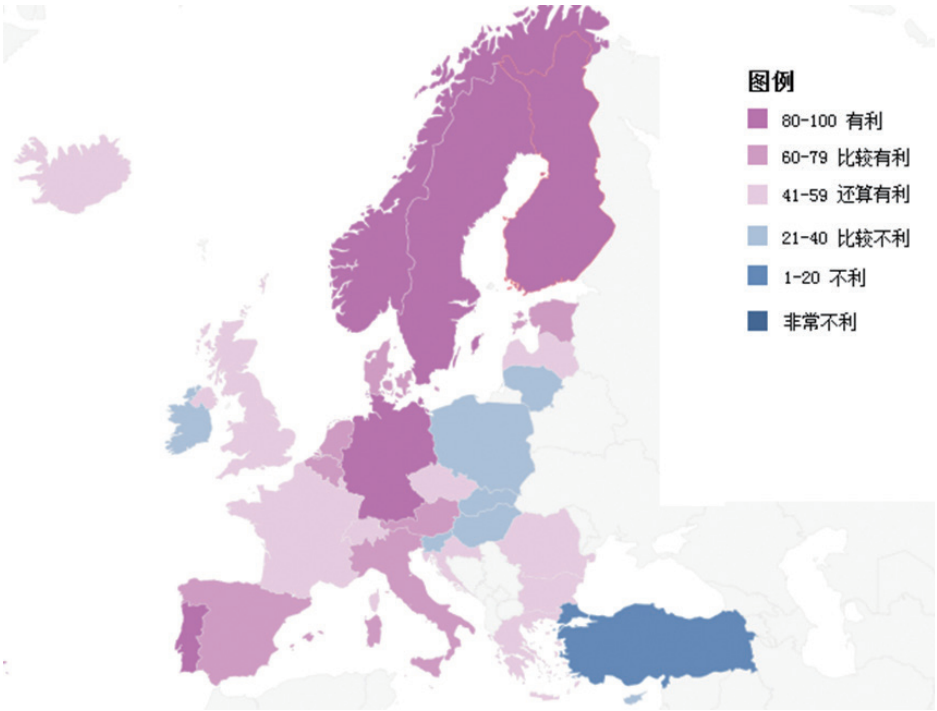
劳动力市场融合受多重因素的影响，包括劳务输出国和接收国的相关政策以及移民工人自身的素质。就劳务接收国而言，移民融合指数显示，相较于晚期移民接收国（东欧和南欧国家），早期移民接收国（例如大多数西欧和北欧国家）已经制定出更为有效的劳动力市场融合政策。然而，难民危机爆发之后，欧洲民众更希望承诺缩紧移民政策的右翼政党执政。由此可见，近期，在移民问题上，政治意愿对欧洲各国的影响可能会超过移民传统。

移民融合指数以 100 分为满分计算。2015 年公布的移民融合指数中，瑞典 98 分，葡萄牙 91 分，挪威 90 分，德国 86 分，芬兰 80 分。这些国家所实施的政策致力于最大程度保障移民工人和本国国民之间的平等。而另一方面，斯洛伐克（21 分）、塞浦路斯（34 分）、斯洛文尼亚（38 分）、爱尔兰（38 分）和波兰（38 分）在促进移民工人融合领域远落后于其他国家。此外，即便是和早期移民接收国（加拿大 81 分，美国 67 分，新西兰 67 分，澳大利亚 58 分）相比，北欧国家（瑞典 98 分，挪威 90 分，芬兰 80 分，丹麦 79 分）的政策最有利于劳动力市场融合。如图 1，欧洲各国移民融合指数概览。

[16] 瑞士、爱尔兰、挪威、土耳其、美国、澳大利亚、新西兰、日本和韩国。

[17] 四个国家的移民政策被列为“有利”，七个国家为“比较有利”，十个国家为“还算有利”，七个国家为“比较不利”。

图 1 欧洲劳动力市场融合，移民融合政策指数 2015



数据来源：MIPEX（2016）。

移民融合指数对于移民工人劳动力市场融合政策的衡量涉及以下四个方面：（1）劳动力市场准入；（2）一般性服务；（3）针对性服务；（4）工人权利。

1.2.1 劳动力市场准入

根据 MIPEX 调查，对劳动力市场准入的评估涉及以下因素：（1）进入劳动力市场所需的时间；（2）进入私营部门就业的机会；（3）进入公共部门就业的机会；（4）从事自由职业所需的时间。

单就上述四个方面从劳动力市场准入的角度来衡量欧洲各国的劳务移民情况，那么在接收中国移民工人方面，芬兰、西班牙和葡萄牙得分最高（100 分），而法国得分最低（20 分）。

此外，在本报告所选取的六个欧盟成员国中，排在最高分西班牙（100 分）后面的依次是意大利和荷兰（90 分）、英国（80 分）、德国（70 分）以及法国（20 分）。在法国，移民工人进入劳动力市场或从事自由职业所需的时间较长，而且法国限制进入公共或特定私营部门就业的移民工人人数。

1.2.2 一般性服务

根据 MIPEX 调查，对一般性服务的评估涉及以下因素：（1）享受公共就业服务的机会；（2）接受教育或职业培训的机会；（3）获得助学金的几率；（4）获得学术资质认证的几率；（5）获得职业资质认证的几率；（6）以及获得技能认证的几率。

单就上述六个方面从一般性服务的角度来衡量欧洲各国的劳务移民情况，那么在接收中国移民工人方面，瑞典得分最高（100 分），爱尔兰得分最低（8 分）。

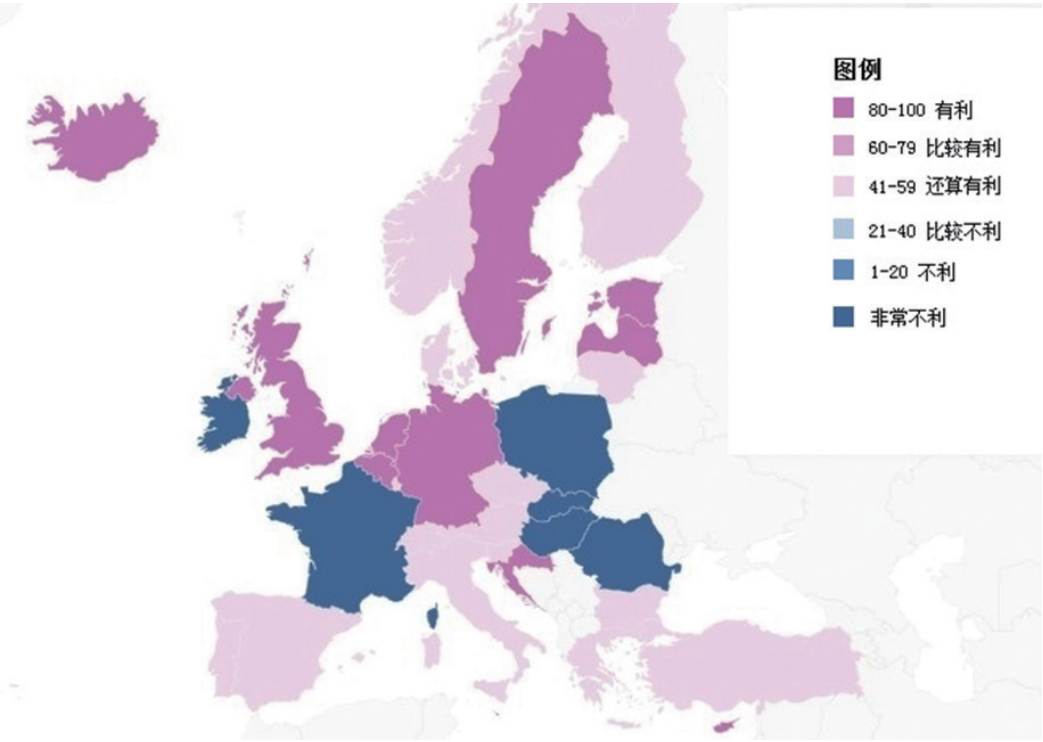
此外，在六个案例国中，德国、荷兰和西班牙得分最高（均为 83 分），而英国、意大利和法国得分较低（分别为 75 分、67 分、58 分）。六国均为移民工人提供公共就业服务，其差异主要存在于其他五个方面。

欧盟成员国更倾向于对移民工人在境外获得的职业资质而非学术资质进行认证。然而，六个案例国的政策并没有表现出这样的倾向，而是对两者一视同仁。移民工人在德国、荷兰和英国最容易获得学术和职业资质认证，在西班牙和意大利较容易，在法国最难。另外，就技能认证而言，只有意大利的认证流程不便于移民工人获得认证。

除了上述六国之外，在其他参评的国家中，瑞典，爱沙尼亚和比利时实施了便于移民工人获得学术和职业资质认证的相关机制，而爱尔兰、波兰、斯洛伐克和匈牙利则还没有做到这一点。与此类似的是，在技能认证方面，大多数西欧国家的政策便于移民工人获得技能认证，而东欧国家则不然。如图 2，图 3 显示了欧洲认证职业资质和学术资质的概况。图 4 显示了技能认证的情况。

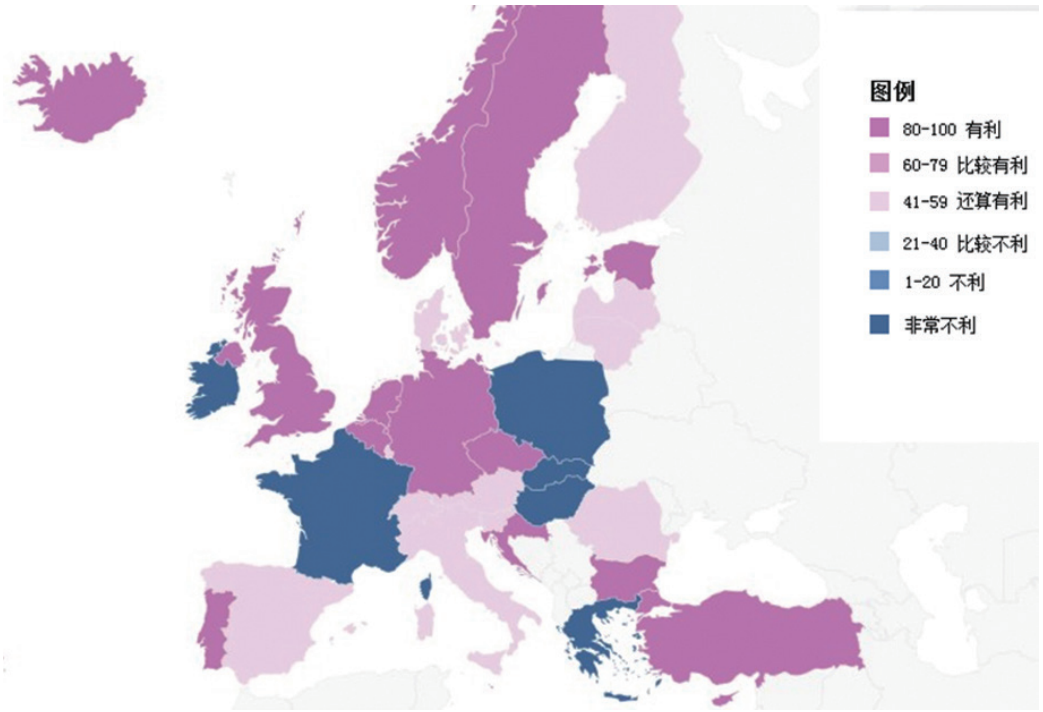
在一些欧盟成员国，移民工人申请资质认证时会遇到法律或现实障碍。中国移民工人若计划赴此类国家工作则可能需要通过特定的移民途径，以便能直接获得东道国的资质认证。教育或培训类移民便更有利于移民工人进行职业匹配，因为求职者可以单独和雇主进行联系。

图 2 欧洲劳务移民职业资质认证（受规制行业），2014 年



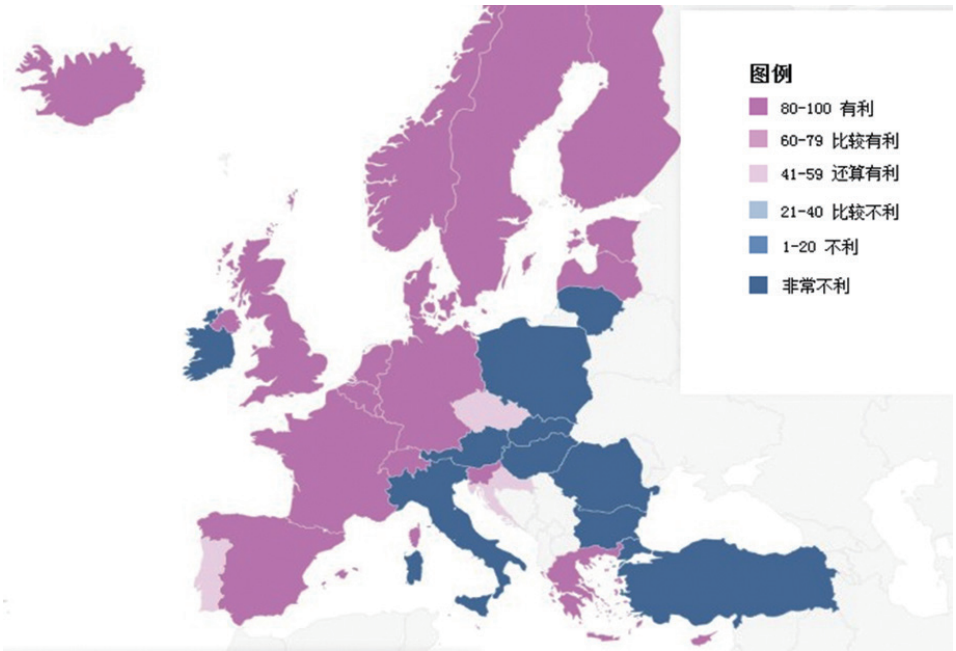
数据来源：MIPEX（2016）。

图 3 欧洲劳务移民学术资质认证，2014 年



数据来源：MIPEX（2016）。

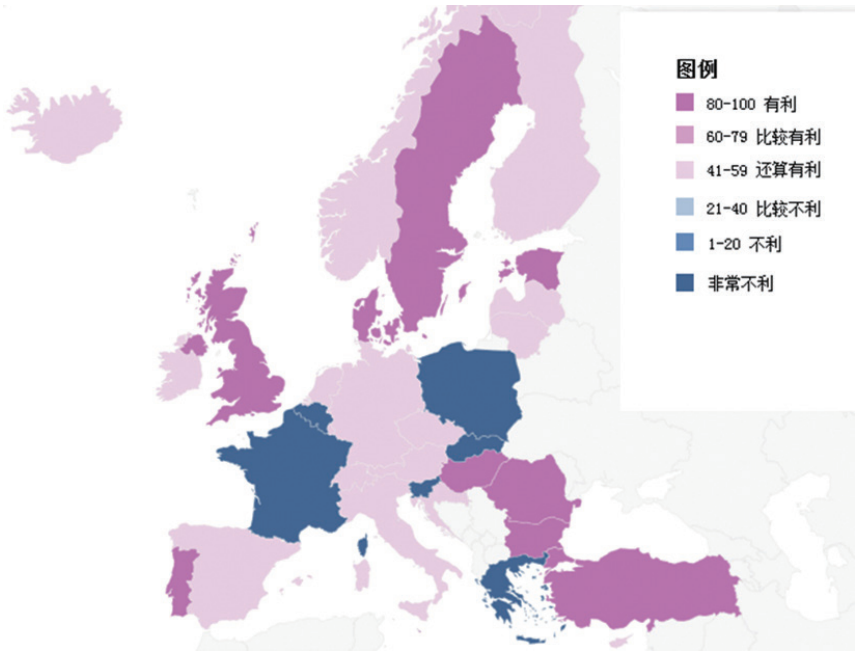
图 4 欧洲劳务移民技能认证（以认证程序的繁简度为标准），2014 年



数据来源：MIPEX（2016）。

各国可通过推行一站式服务和颁布确保流程公平和收费合理的国家资质认证指南为移民工人申请资质认证创造便利。在六个案例国中，英国在这方面所作的努力最大，德国、荷兰、意大利和西班牙其次，而法国还存在不足之处。

图 5 促进资质认证的国家措施，2014 年



数据来源：MIPEX（2016）。

1.2.3 针对性服务

根据 MIPEX 调查，对针对性服务的评估涉及以下因素：（1）促进资质认证的措施；（2）促进非欧盟国民经济融合的措施；（3）促进青年人和女性经济融合的措施；（4）促进移民工人享受公共就业服务的措施；（5）积极的信息政策。

单就上述五个方面从针对性服务的角度来衡量欧洲各国的劳务移民情况，那么中国工人移民瑞典获益最多（100 分），而希腊、斯洛伐尼克和波兰则相反（均为 0 分）。

在六个案例国中，得分最高的是德国（90 分），随后依次是法国（50 分）、西班牙（30 分）、荷兰（20 分）、英国（20 分）和意大利（20 分）。此外，单就促进资质认证的措施而言，法国得分最低；单就积极的信息政策而言，英国得分最低。整体而言，欧盟成员国所提供的针对性服务还不够，它们最多为移民工人提供语言和有限的职业培训。比如，斯堪的纳维亚半岛国家和德国为移民工人提供就业过渡项目。奥地利、比利时、法国和葡萄牙提供就业辅导。但是大多数国家并没有采取专门的措施，促进非欧盟国民，尤其是青年人和女性的融合，也没有相关的就业服务。

此外，由于资质认证存在法律或现实障碍，高技能人员的技能得不到发挥，而低技能工人只能领到微薄的工资。

大多数国家的劳动力市场政策旨在帮助移民找到工作。欧洲国家一般会为移民提供就业所需的基本信息，允许他们进入大多数行业工作，从事自由职业以及参与培训。但是即便这样，5-10 年之后，高技能移民工人的资质仍然得不到认证，而低技能移民工人仍然生活在贫困线以下。虽然早期移民接收国和大多数西欧国家一直在探讨更有效的一般性或针对性项目，但是这些新措施并没有惠及到最需要它们的人。

在六个案例国中，外籍工人和本国工人之间的资质差距情况在英国最小，此后从法国、西班牙、荷兰、德国到意大利依次递增。两者之间的在职贫困差距在德国最小，此后从意大利、西班牙、荷兰、英国到法国依次递增。

外籍工人与本国工人之间的就业率差距因两者的受教育程度而异。高学历的外籍工人和本国工人（受教育程度为《国际教育标准分类法》的 5-6 级）的就业率差距最小。低学历的外籍工人和本国工人（受教育程度为《国际教育标准分类法》的 0-2 级）之间的就业率差距在荷兰最小，此后从英国、法国、德国、西班牙到

意大利依次递增（两者之间在意大利的差距接近在英国的两倍）。[18]

由于经济危机，2014 年居住在欧盟的非欧盟国民就业率下降到了 56.5%，而同年他们面临贫困风险的比例增加到了 49%，是欧盟国民的两倍。

1.2.4 工人权利

根据 MIPEX 调查，对工人权利的评估涉及以下因素：（1）加入工会的情况；（2）社会保障；（3）住房；（4）工作条件。

单就上述四个方面从工人权利的角度来衡量欧洲各国的劳务移民情况，那么中国工人移民爱沙尼亚、德国、荷兰、挪威、葡萄牙和瑞典获益最多（100 分），塞浦路斯则最少（38 分）。

一般来说，一旦移民工人找到工作，他们便能和本国工人一样加入工会并且享受同等的工作条件。在所有欧盟成员国中，只有法国在促进移民工人加入工会方面稍显落后。这些国家之间的差距主要存在于社会保障和住房这两方面。

西欧（包括意大利和葡萄牙但不包括英国和比利时）保障移民工人的权利，确保他们可以加入工会，享有社会保障和住房服务，并且在结束雇佣关系的时候还能享受同等对待。而东欧国家中，只有爱沙尼亚和罗马尼亚做出过此类承诺。

在六个案例国中，综合考虑四项评估因素，德国和荷兰得分最高（100 分），能有效保障移民工人的权利。按照分数排名，其后依次是法国和意大利（88 分）、西班牙（75 分）以及英国（50 分）。在西班牙，移民工人不易找到住房；而在英国，移民工人在寻找住房和获得社会保障两方面都存在困难。

2011-2012 年正值金融危机的高潮，那时候有 1/3 的非欧盟适龄劳动力人口特别是女性和低学历人员被称作“尼特族（NEET，即不升学、不就业、不进修或不参加就业辅导的人群）”。 在六个案例国中，法国的非欧盟工人中“尼特族”的比例最高（45%）；此后从西班牙（38%）、意大利（33%）、德国（32%）、荷兰（29%）到英国（24%）依次递减。在所有欧洲国家中，克罗地亚的非欧盟工人中“尼特族”的比例最高（57%），捷克共和国最低（18%）。

在六个案例国中，法国的非欧盟“尼特族”领取失业补助金的人数占比最大

[18] 有关两者在资质过高、在职贫困和结业率方面的差距的数据来源于 2012 年的移民融合政策指数。

（53%），此后依次是西班牙语（39%）、荷兰（31%）、意大利（28%）、英国（16%）和德国（12%）。在所有欧洲国家中，芬兰领取失业补助金的劳务移民比例最大（98%），克罗地亚最低（2%）。

1.2.5 当前欧洲的经济和政治环境

当前，欧洲经济和政治环境主要被金融危机、难民危机、反移民情绪以及上升的民粹主义所主导。这使得移民工人能否入境欧盟主要取决于他们的雇主是否有能力通过劳动力市场测试。也就是说，欧盟雇主在招聘非欧盟工人之前必须先证明他们在本国乃至欧盟国民中或合法居留的第三国国民中找不到合适的人选。

由于难民和非法移民流入量持续上升，欧盟各国政府已经开始限制本国雇主雇用欧盟境外人员。以德国为例，经济危机对该国并没有很大的影响。欧洲统计局的数据显示，2014 年前，该国每年都会增加中国移民首次工作许可的签发量，但是到了 2015 年，为了解决难民危机，德国总理宣布将为难民新创 100,000 个工作岗位（Oltermann，2016），中国移民首次工作许可签发量相应地减少了一大半。许多欧盟成员国，尤其是德国和瑞典，已经承诺保障难民工作的权利（Poptcheva and Stuchlik，2015）。此外，比利时、法国、希腊、意大利、波兰和西班牙等国已经通过直接或间接的途径认可了非正规移民的合法地位。[19] 上述难民和取得合法地位的非正规移民大部分从事的都是低技能职位。

我们目前的共识是，由于就业信息传播不充分以及资质认证所面临的实际阻碍，欧盟境内还有许多有待开发的劳动力人口（Cedefop，2014）。这就意味着，通过按劳动力市场要求调整教育项目、组织再培训、改善某些职业的形象和工作环境、提高劳动力市场的透明性等途径，欧盟境内的一部分劳动力缺口是能够得以解决的（European Parliament，2015; OECD, 2016b）。此外，若将某些产品和服务的供应转移到海外，或者提高其自动化水平，使其更为合理，这也能缓解欧盟的劳动力缺口。

然而，相较于接收移民，纠正劳动力市场的不匹配现象和减少劳动力需求均要求投入更多的时间和资源。因此，欧盟各国决策者认为欧盟仍需要接收非欧盟工人，特别是那些能够帮助欧盟解决劳动力缺口且由劳动密集型经济向知识密集型经济转型的移民。移民的技能水平越高，越有可能和雇主签订固定合同，进而帮助欧盟解决长期劳动力缺口，更好地保护已接受的移民。

[19] 正规化包括任何违反其居住国国家移民法规的非国民被赋予法定地位的程序。欧洲的正规化既包括移民工人的大规模临时大赦，也包括酌情更新其居留许可或者赋予其各种人道主义身份，包括以“容忍”其在居住国驻留的形式，使这些移民免遭驱逐（Costello，2016 年 第 72 页）。根据正规化活动的类型和规模，东道国可能不愿意扩大国外移民的准入，以确保那些已被正规化的移民能够充分融入劳动力市场。

2. 中欧劳务移民的趋势和特征

2.1 2000-2013 年中国移民的流入量和流出量如何变化?

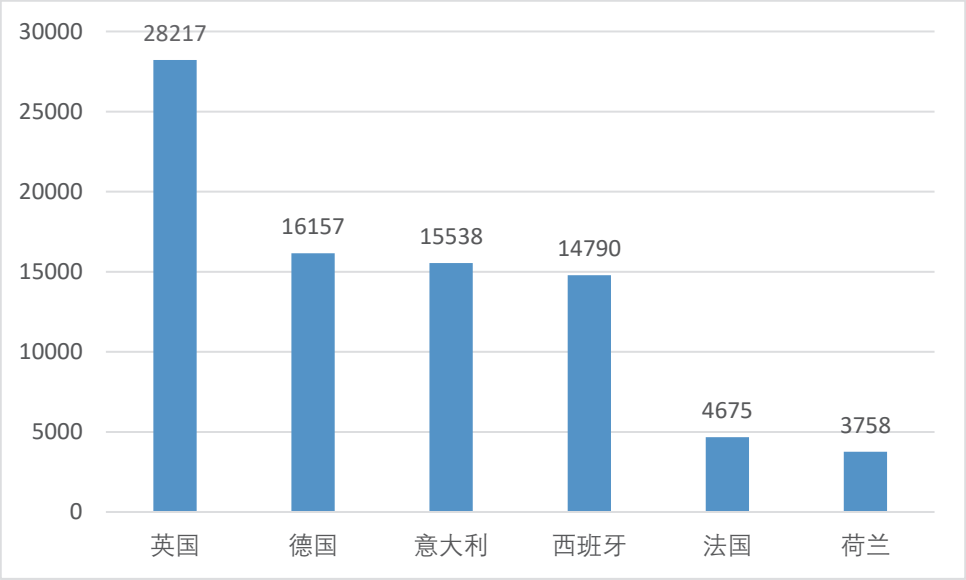
有关法国、德国、意大利、荷兰、西班牙和英国的中国移民的流入量，经合组织为本研究提供了跨时最长的可参考数据。

记录显示，从 2000 年到 2013 年，超过 100 万中国移民入境上述六个国家。虽然数据有所波动且每个国家的情况不尽相同，但是整体上中国移民流入量呈增长趋势。

从 2000 年到 2013 年，六个案例国一共接收了中国移民 1,100,416 人次。这仅仅是中国移民的入境次数，并不意味着有这么多中国移民入境，因为同一个人可能多次入境。

中国移民平均每年入境英国的次数为 28,217 次，超过入境德国、法国和荷兰的次数总和（参见图 6）。

图 6 2000-2013 年各国的中国移民年均流入量 [1]



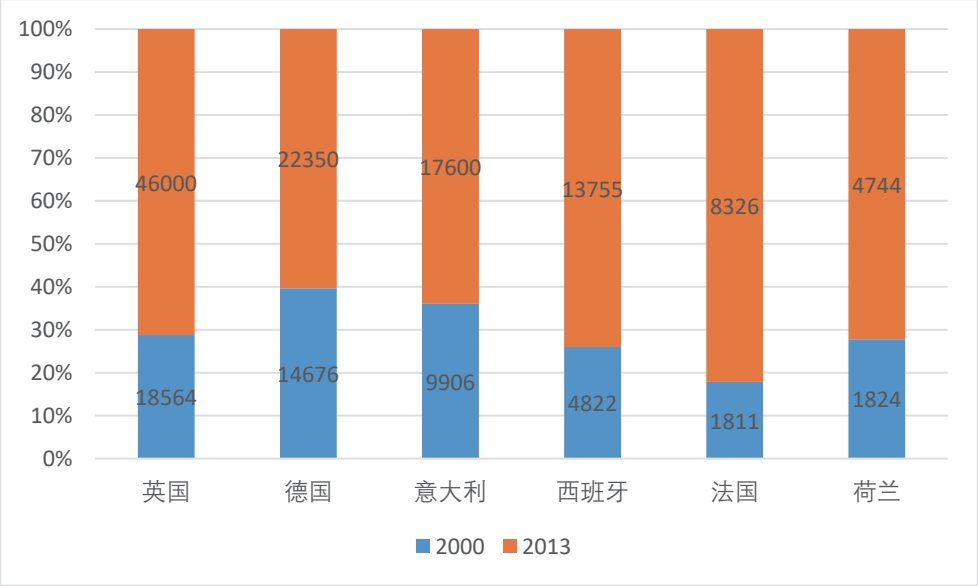
1 由于缺失 2000 年中国移民入境意大利的次数，意大利的中国移民年平均入境次取 2001-2013 年相关数据的平均值。

来源：作者根据 OECD (2016a) 数据整理。

该流入量因东道国和中国实施的有关国际移民的政策和移民对此的态度等因素而呈现出年际变化。而从 2000 年到 2013 年，该数据还受到 2008 年爆发的全球经济危机的影响。因受其影响程度不同，每个国家就此出台的政策也不一样。此外，随着时间的推移，各个国家还会或多或少地调整其移民条例。因此，各个国家每年的中国移民总流入量以及其中不同人群所占的比例在此期间均有所波动。

然而排除上述因素，仅仅统计这六个案例国 2000-2013 年中国移民的流入量，德国的增长幅度最“小”，为 150%；法国的增长幅度最大，为 460%。 其他 4 国的数据也基本翻了一倍，其中意大利增长 170%，，荷兰增长 260%，西班牙增长 285%，英国增长 240%（参见图 7）。

图 7 2000 年、2013 年中国移民流入量 [1]



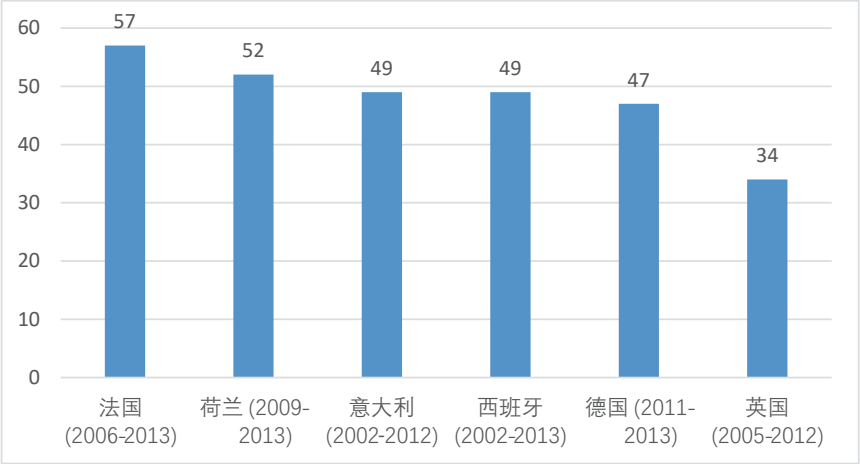
1 由于缺失 2000 年意大利的数据，故使用 2001 年数据。

来源：作者根据 OECD (2016a) 整理。

其中，女性流入量占总流入量的比例在法国最高，英国最低。

各个国家开始分性别统计流入量的时间不同。从各国开始分性别统计的那一年计算，女性流入量占中国移民总流入量的比例在法国最高（57%），在英国最低（34%）（参见图 8）。

图 8 各国中国移民总流入量中女性流入量的年平均比例

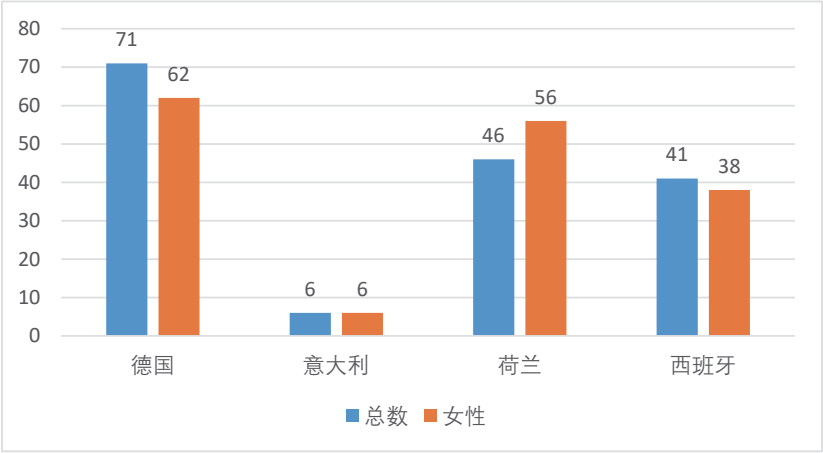


来源：作者根据 OECD (2016a) 数据整理。

就六个案例国而言，中国移民的返乡率从 6%（意大利）到 71%（德国）不等。

各个国家开始统计流入量和流出量的年份不同。英国和法国直到 2016 年 8 月仍未公布过流出量数据。其他四国中，德国的中国女性流出率最高；而意大利的中国籍公民流出率不足德国的 1/10 。

图 9 中国移民流出量相对流入量的占比（按性别和国家划分）[1]



1 图表涉及的数据时间跨度因各国开始统计流入量和流出量的时间不同而有所区别，具体情况为：德国（总流出率：2000-2013；女性流出率：2011-2013），意大利（总流出率：2001-2013；女性流出率：2002-2012），西班牙（总流出率：2002-2013；女性流出率：2002-2013），荷兰（总流出率：2000-2013；女性流出率：2009-2013）。

来源：作者根据 OECD (2016a) 整理。

在六个案例国中，中国移民流入量均经历过下降，其中西班牙持续下降的时间最长，法国最短。

2013 年之前，西班牙的中国移民流入量曾两次经历过长期的下降，分别为 2004-2006 年和 2008-2013 年。而法国的下降期（2002、2005、2007）从未超过一年。这种稳定的流入量对于申请移民来说更为保险。章节 2.2 引用的有关工作许可的数据将进一步佐证：六个案例国中，法国的中国移民工人流入量最为稳定。 而这也意味着经济危机并不是使欧洲的中国移民流入量发生波动的唯一因素。有些欧洲国家受 2008 年经济危机影响而限制外籍移民流入量，而在另一些国家中国移民的流入量却继续保持增长。

除 2008 年经济危机之外，中国移民的流入量还受其他因素的影响。

经济危机爆发前后，中国移民的流入量和流出量均有所波动。某些国家在经济危机爆发好几年之后才调整移民政策，或者其之前出台的相关政策在经济危机爆发之后才开始生效。而在某些国家，中国移民的出入境并不会受到这类政策调整的影响。因为，当移民工人入境受到限制时，可能针对家庭团聚或学生的入境限制又有所放宽。章节 2.2 将通过数据，从中国移民获得工作许可的情况着手，以期更客观的评估经济危机对中国移民流入量的影响。

在 2013 之前，西班牙的中国移民流入量年际变化最为突出。从 2003 年到 2004 年，该国的中国移民流入量几乎翻了两番，而从 2008 年到 2009 年却下降了 1/3。从该国签发的工作许可的数量来看，较之其他移民，中国移民工人的流入量波动最大。因为移民工人比学生等其他类型的移民更易受到经济或政治因素的影响。

到 2013 年，即经合组织数据覆盖的最近年份，法国、德国和英国的中国移民流入量均有所增长，而意大利、荷兰和西班牙有所下降。

更多关于各国流入量与流出量的信息，见附件一 .

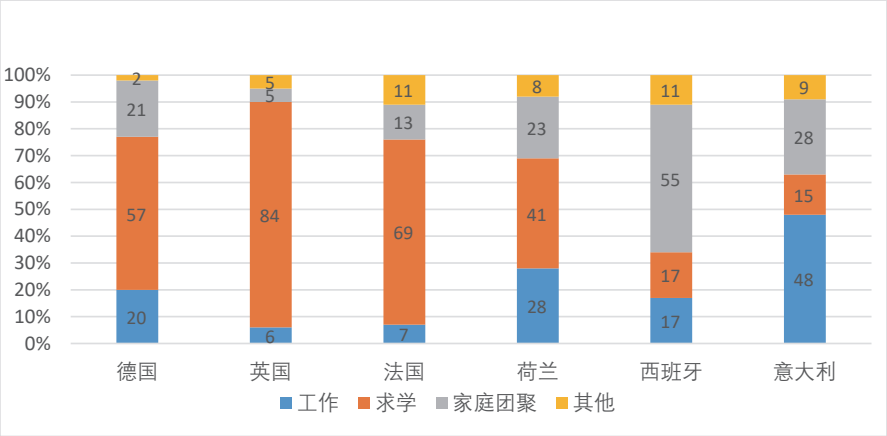
2.2 其他类型的准入与工作准入差别有多大?

对于中国移民，意大利欢迎其入境工作，英国最欢迎其入境求学，西班牙欢迎其入境以便家庭团聚。

从 2008 年到 2015 年，意大利签发的首次工作许可中年平均有 48% 是颁发给中国移民工人，在六个案例国排名第一，随后依次是荷兰（28%）、德国（20%）、西班牙（17%）和法国（7%），排在最后的是英国（6%）（参见图 10）。由此可以看出，意大利十分欢迎中国移民入境工作，而英国则严格限制中国移民入境工作的人数。

虽然英国签发给中国移民的工作、家庭团聚或其他入境许可占该国总入境许可的比例最小，但是该国却极其欢迎中国移民入境求学。在六个案例国中，荷兰对中国移民的工作、求学、家庭团聚等其他各类移民的申请批准情况是最为平衡的。

图 10 2008-2015 年中国移民首次入境许可签发量占东道国首次入境许可总签发量的比例（按移民类型划分）[1]

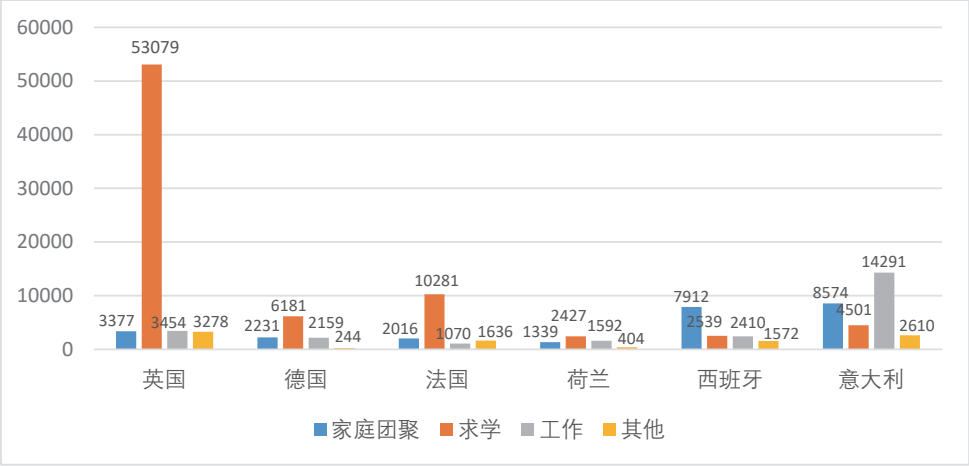


1 由于缺失 2015 年荷兰签发的首次工作许可的数量，图表仅覆盖该国 2008-2014 年的相关数据。

来源：作者根据 Eurostat (2016b) 数据整理。

就六个案例国而言，平均每年签发给中国移民的工作许可量由 1,100（法国）到 14,300（意大利）不等。然而，意大利的情况只能算作个例。其他四国的数据均更为接近法国：荷兰平均每年签发给中国移民的工作许可为 1,600；德国为 2,150；西班牙为 2,410；英国为 3,500（参见图 11）。

图 11 2008-2015 年六国平均每年接收中国移民的数量（按移民类型划分）[1]



1 由于缺失 2015 年荷兰签发的首次工作许可的数量，图表仅覆盖该国 2008-2014 年的相关数据。

来源：作者根据 Eurostat (2016b) 数据整理。

意大利签发给中国移民的首次工作许可的数量年际波动最大，而法国的签发量年际波动相对较小。

截至 2014 年，意大利是六个案例国中最欢迎中国劳务移民的国家。然而，到了 2015 年，意大利便热情骤减，开始严格限制中国移民工人入境。与之相反的是，法国虽然一开始便严格限制中国移民工人入境，但其每年的接收量变化不大，这一点从该国从 2008 到 2015 年每年签发给中国移民的工作许可数量就可以看出来。从 2008 年到 2015 年，意大利签发给中国移民的工作许可数量波动最大，而法国最小。在意大利，波动范围上至年平均值的 230%，低至年平均值的 6%。而法国每年的签发量仅在年平均值的 87-110% 之间波动。

对中国移民来说，如果计划赴意大利工作，他们会面临最大的不确定性，如若计划赴法国工作，那么他们可以参照往年的入境条件。

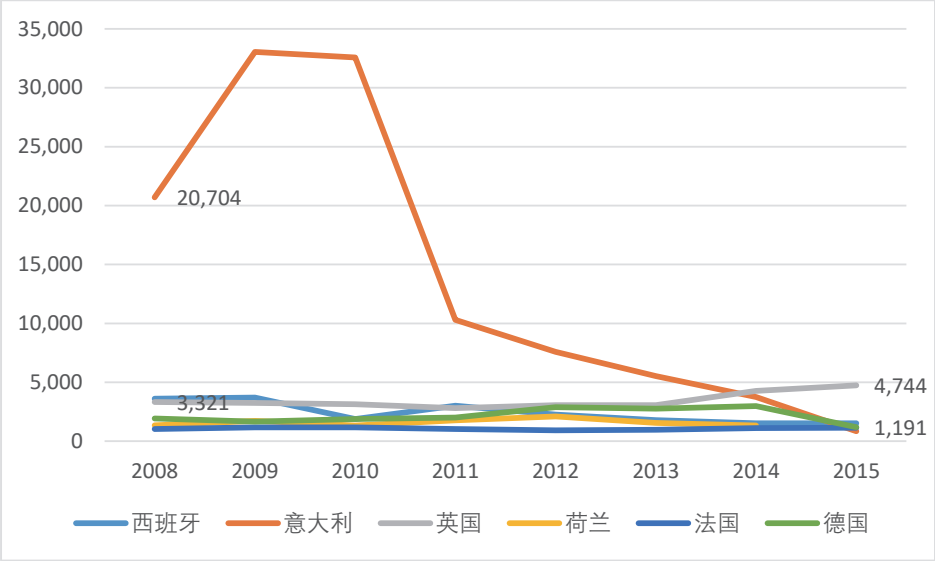
基于 2008-2015 年各国的接收人数变化，中国移民可能会认为英国将会是六个案例国中接收中国移民最多的国家，而意大利最少。

然而，未来各国接收中国移民的数量与其年平均接收量之间并无直接关联。以工作移民为例，各国可能会因为过去签发了大量工作许可，而在今后限制外来移民因工作入境。

从 2008 到 2015 年，六个案例国中，除意大利之外的其他 5 国每年签发给中

国移民的首次工作许可数量均低于 5,000。而意大利在 2009-2010 年就向中国移民签发了 32,000 份工作许可，而该国 2015 年的签发量却骤降，在六个案例国中排名垫底。从 2008 年到 2015 年，英国是六个国家中唯一一个中国移民首次工作许可签发量增加的国家。2008 年，英国的签发量仅占六国总和的 10%，排名第三，前两位为意大利和西班牙；而 2014 年，英国的签发量达到了六国总和的 50%，超过德国、法国、意大利和西班牙（荷兰的数据缺失），跃居第一（参见图 12）。[20]

图 12　2008-2015 年中国移民首次工作许可签发量

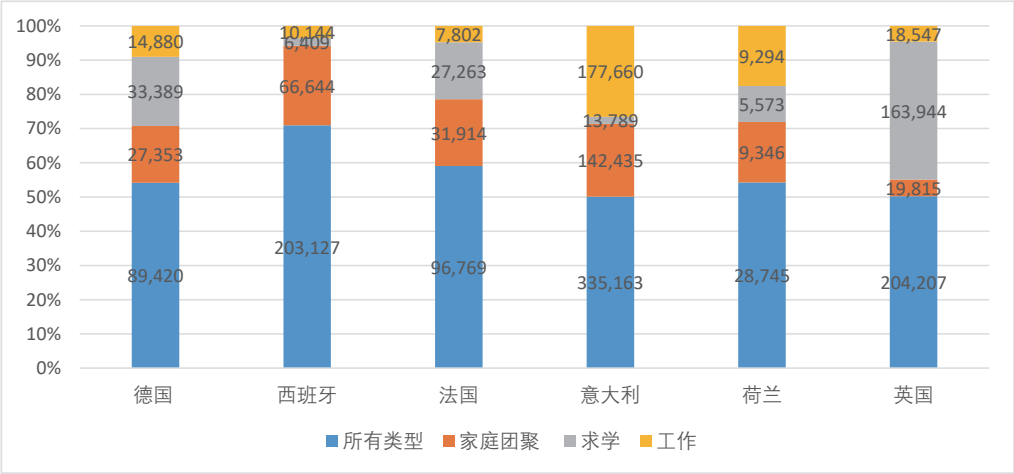


来源：作者根据 Eurostat (2016b) 数据整理。

截至 2015 年底，六个案例国中，仅就中国移民而言，意大利接收最多的是工人，西班牙、法国和荷兰接收最多的是家庭团聚人员，英国、德国接收最多的是学生。从截止到 2015 年 12 月的数据来看，仅就中国移民获得居留许可的情况来看，意大利是六个案例国中唯一一个接收工人人数超过学生人数和家庭团聚人员人数的国家。西班牙、法国和荷兰接收最多的是家庭团聚人员，而英国和德国接收最多的是学生。不同类型的中国移民对融入东道国劳动力市场存在不同的需求。就学生而言，他们年轻，具备高技能，很容易融入。他们可能会在东道国居留，也可能离开。而家庭团聚人员则年龄偏大，而且他们的教育、资质和语言水平差距颇大。他们更倾向于在东道国长期居留。

[20] 缺失荷兰 2014 年的相关数据。

图 13 截至 2015 年 12 月 31 日中国移民居留许可签发量（按照移民类型划分）



来源：作者根据 Eurostat (2016f) 数据整理。

中国学生的接收程度高于中国工人。

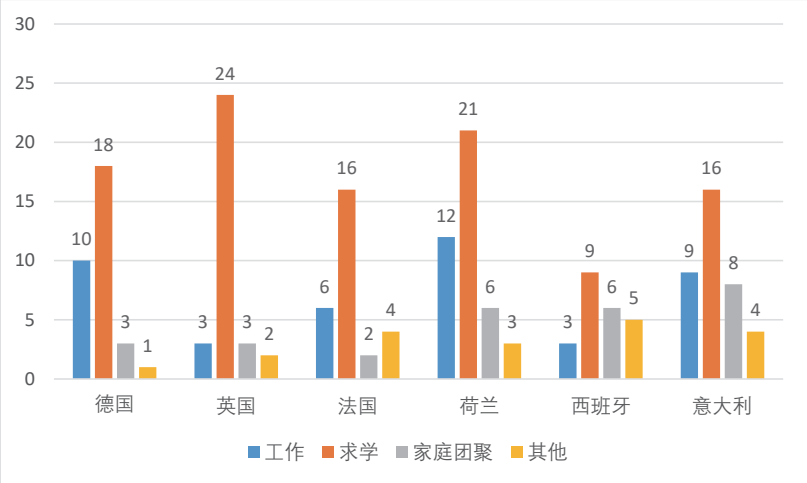
就六个案例国而言，在各类移民类型中，中国学生的被接收程度最高。在 2008-2015 年期间，英国约有 1/4（24%）的首次求学许可的签发对象为中国移民。尽管该国签发给中国移民的首次工作许可占该类总签发量的比例较小（3%），但其实际数量仍为可观。荷兰签发给中国移民的首次工作许可数量占该国此类入境许可总签发量的比例居于六国之首。在 2008-2015 年期间，荷兰有 12% 的首次工作许可的签发对象为中国移民。此外，意大利同期有 8% 的首次家庭团聚许可的签发对象为中国移民。

中国移民首次入境许可签发量占各国入境许可总签发量的比例受到一系列因素的影响。比如，中国对外的劳务移民便受到其他国家与东道国之间已有的劳务移民网络的影响。以英国为例，该国仅有 3% 的首次工作许可的签发对象为中国移民。如计划赴英工作，中国移民需要和其他英联邦国家的移民一同竞争，而这些国家对英国的劳务移民历史悠久，早已抢占先机。所以，若要预测今后英国对中国劳务移民的接收情况，该国接收人数的历史波动趋势相比中国移民工人总的占比更加重要。

再比如，2005 年第一季度中国移民获得的工作许可数量仅占同期英国工作许可总签发量的 1.6%，在所有外国移民中排第 14 位。虽然自 2007 年以来英国签发给中国移民的签证份额上升到了 10%，但是截至到 2016 年年中仍有中国移民反映，在申请英国签证时，他们很难同母语为英语的人竞争。尽管如此，在所有母语为非英语的申请人当中，中国移民却已经占据了重要地位。自 2005 年以来，中国

移民拿到的签证数超过其他非英语国家。到 2008 年第一季度，中国移民获得的签证数量占同期英国签证总签发量的比例在所有外国移民中跃居第 4 位，仅次于印度、澳大利亚、南非和美国。

图 14 2008-2015 年中国移民首次工作、求学、家庭团聚和其他许可签发量占东道国各类入境许可总签发量的年均比例



来源：作者根据 Eurostat (2016b) 数据整理。

预期未来中国学生移民人数会有所增长。他们有望成为高技能人员并有效融入东道国的劳动力市场。

法国、德国、荷兰和英国似乎优先中国学生的移民申请。这可能是因为接收学生即便是在经济危机期间也不会引起经济和社会争议。当目的国所有其他类型的移民都受限时，计划移民的家庭可能会将他们的孩子送往目的国。他们的想法是孩子已经掌握了目的国的语言，拥有实习经历，已经获得被认证的学位，将会是六国学习 - 工作过渡签证最大的受益者。这也就是说，当劳务移民的前门（工作移民）关闭时，始终还有一扇侧门（学生移民）敞开着，甚至比前门还要更为宽敞。

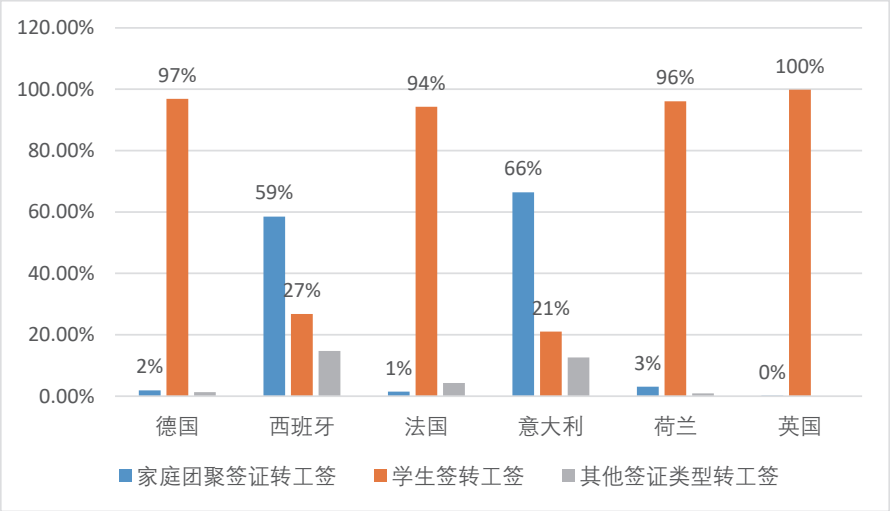
至于中国留学生会在多大程度上影响六个案例国直接从中国招聘的可能性，这还有待时间检验。他们会使得目的国更严格限制中国移民的入境条件吗？

学生移民满足东道国雇主和教育机构以及移民家庭三方的需求。留学生通常在校期间就已经有过东道国的兼职经历而且其在读期间获得的技能无需额外认证，他们能有效融入东道国的劳动力市场，为其提供稳定的长期劳动力来源。尽管六个案例国的相关规定不尽相同，但它们都支持留学生申请工作签证。相较于

其他移民类型，留学生不仅能更好地融入东道国的劳动力市场和社会，还能为教育机构提供资金。德国和荷兰等国接收国际留学生的历史并不长，而且这些国家的留学生数量也不多；不过它们已经开始到中国招收学生，启动英语项目并为留学生的学位认证提供便利。

对于这些非传统意义上的留学目的国来说，为国际留学生营造友好的留学氛围还需耗费一定的时间，但是就连意大利和西班牙也开始通过降低学费、能感受到的优质生活质量以及强大的华人网络（意大利尤为突出）等方式吸引中国留学生。至少从理论上来说，非传统意义上的留学目的国对中国留学生具有吸引力，因为欧盟成员国的学位国际认可度高而且劳动力可自由流动。如果中国留学生先在意大利找到了一份工作，那他 / 她也有可能最终在德国找到另一份工作。而且欧盟蓝卡也为此提供了保障。相关数据显示，德国在六个案例国中接收中国人欧盟蓝卡申请的比例最大。

图 15 2010-2015 年中国移民其他签转工作签统计图（百分比）[1]

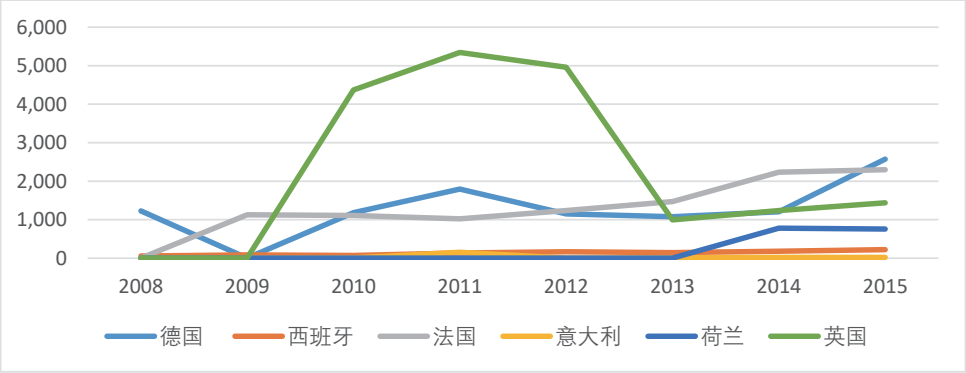


1 荷兰仅包括 2014 年和 2015 年的数据。

来源：Eurostat (2016e）。

如图 15 所示，德国、荷兰和英国的中国移民在申请工作签证之前的签证类型主要为学生签证。在英国，学生签证曾是中国移民申请工作签证的唯一渠道。该国所有成功申请工作签证的中国移民之前持的都是学生签证。而意大利和西班牙则更欢迎中国移民由家庭团聚签证申请工作签证。在法国，相较于学生签证通常中国移民是由其他签证类型转为工作签证，由家庭团聚签证转为工作签证的几乎没有。

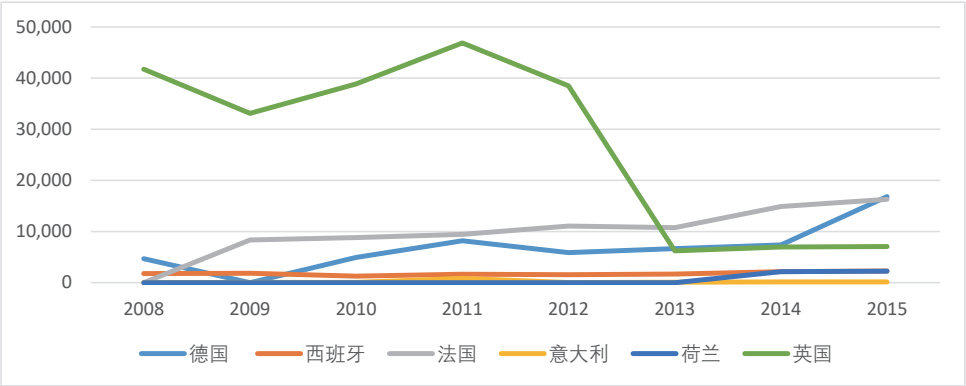
图 16 2008-2015 年中国移民学生签转工作签统计图



来源：Eurostat (2016e)。

上文数据显示，学生签转工作签的比例是很大的，英国 100%，德国 97%，荷兰 96%。图 16 呈现了六个案例国间学生签改工作签更为数量化的对比情况。实际上，2010-12 年中国移民在英国受到相关立法或中国留学生群体对更改签证类型的热情的影响，大量留学生将学生签证转为工作签证。但在英国这一高峰期之前和之后，法国和德国将学生签证更改为工作签证的中国移民人数都高于英国。西班牙和意大利的现存条件并不支持将学生签证更改为工作签证。而在其他几国，特别是德国和荷兰，近年来中国移民由学生签证过渡到工作签证的人数呈上升趋势。在六个案例国内，不止中国移民呈现了这样一种学生签改工作签的趋势，其他所有国家的移民也是如此，这让我们有理由认为目的国的相关立法是引起这一趋势的主要因素 (如图 17) 。

图 17 2008-2015 年外国移民学生签转工作签统计图



来源：Eurostat（2016e）。

更多关于每个案例国家其他签证类型转工作签证的信息，见附件二。

2.3 中国移民在东道国从事哪些职业？他们的居留期限为多长？

获得首次工作许可的中国移民可分为以下 5 类：（1）高技能人员；（2）欧盟蓝卡持有者；（3）季节工；（4）研究人员；（5）其他。[21]

在 2008 年到 2015 年期间，六个案例国都更倾向于给“其他”类的中国移民签发工作许可。

就六个案例国各自对中国移民的首次工作许可总签发量而言，无论在哪个国家，其他类中国移民的签发量都是最多的。然而其具体所占百分比在各国不尽相同。意大利最高，达到了 99%；法国最低，只有 43%。其他四国依次为德国（94%）、西班牙（92%）、英国（78%）和荷兰（47%）。

其次为高技能人员，

高技能人员的首次工作许可签发量在所有中国移民中排名第二。其所占中国移民首次工作许可签发量的比例在荷兰最高，为 24%，在德国最低，为 0%。其他四国依次为法国（23%）、英国（21%）、西班牙（5%）和意大利（1%）。

第三为研究人员，

研究人员的首次工作许可签发量在所有中国移民中排名第三。其所占中国移民首次工作许可签发量的比例在法国最高，为 33%，在意大利最低，为 0%。此类中国移民在荷兰（29%）和法国（33%）的受欢迎程度基本一致，在德国（2%）、英国（1%）和西班牙（1%）则相对较低。

最后是欧盟蓝卡持有者。

前文提到，德国并没有为中国高技能人员签发过首次工作许可，这可能是由于该类中国移民和持有欧盟蓝卡的中国移民部分重叠了（该国中国籍欧盟蓝卡持有者首次工作许可的签发量占所有中国移民的 4%）。高技能人员或掌握核心技能的工人工资水平达到要求后即可申请欧盟蓝卡。至于其他五国，西班牙和法国签发给中国移民的所有首次工作许可中，仅有 1% 的签发对象为欧盟蓝卡持有者，

[21] 欧盟统计局并没有明确规定“其他”具体指代哪些职业，因为非欧盟移民在东道国从事的职业种类繁多，难以详述。考虑到数据的复杂性和对比分析等问题，有关中国移民的职业以及他们融入东道国经济活动的情况还需进一步深入研究。相关研究可参考劳动力普查结果（其中覆盖的中国移民样本数量十分可观）和相关的行政记录。本研究的目的并不在此，不作赘述。

英国、荷兰和意大利为 0%。这可能是由于 2009 年欧盟才开始实施蓝卡制度，也可能是因为其对申请人的工资水平要求过高，让人望而却步。如果申请条件放宽且欧盟经济成功复苏，可能会有更多的中国移民申请欧盟蓝卡（由于退欧，英国不在此列）。

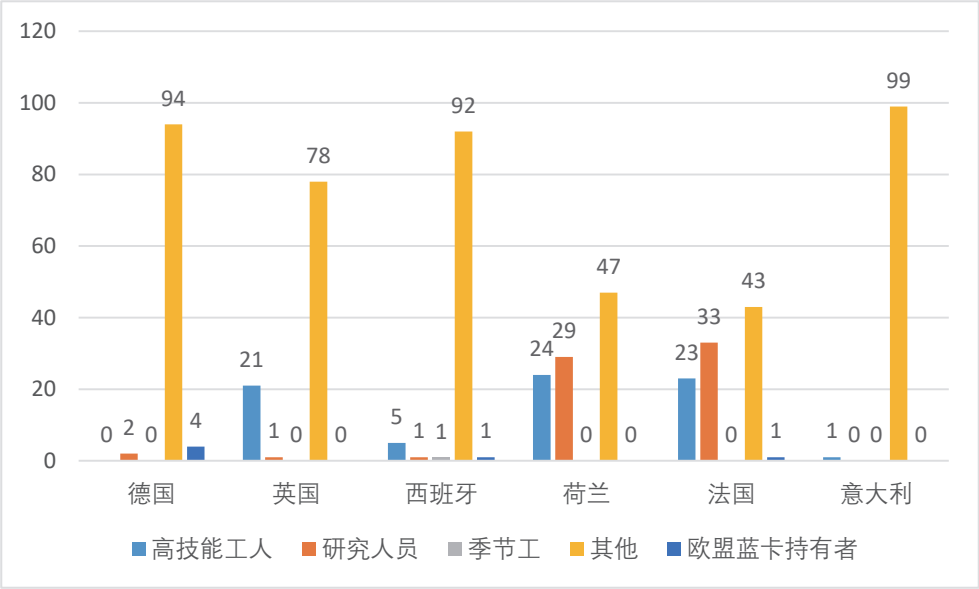
各国欧盟蓝卡的申请条件不尽相同。以德国为例，留学生完成学业后，可以继续居留 18 个月以便找到一份与他们资质相符的工作。在此期间，他们可以从事任何职业以获取生活来源。如果成功找到一份年薪达到 50800 欧元的工作，他们便可以申请欧盟蓝卡。针对医学、数学、IT、自然科学、技术 / 工程领域的人才，这一标准可降至 39624 欧元。欧盟蓝卡持有者不需要再进行劳动力市场测试。

在六个案例国中，只有西班牙曾经为中国季节工签发过首次工作许可。

西班牙是六个案例国中唯一一个曾经为中国季节工签发过首次工作许可的国家，且其签发量仅占该国中国移民首次工作许可总签发量的 1%。这是因为该国曾经有过中国承建的项目。并没有任何迹象表明欧盟国家今后将增加中国季节工的首次工作许可签发量。季节性岗位通常对工人的技能水平要求不高，其酬劳也相对较低。欧盟各国政府认为他们能够在国内或者东欧找到合适的人选。东欧国家的工人工资水平较低而且其早在 1990 年就和欧盟国家就季节工的招聘签订过双边劳务协议。西班牙允许季节工居留的期限在六个案例国中是最长的，为 9 个月。此举措旨在吸引中国工人赴西班牙参与建筑项目，但实际上该国对季节工的首次工作许可签发量一直较少并且还呈下降趋势。而另一方面，考虑到来往的交通费用可能远远超过工作所得，中国移民也并没有计划赴欧洲从事季节性工作的想法；否则又将引发非正规工作和过期居留的问题。

下图（图 18）总结了上文论及的首次工作许可相关数据。

图 18 2008-2015 年各东道国签发给中国移民首次工作许可总量中各类工作许可的比例 [1]



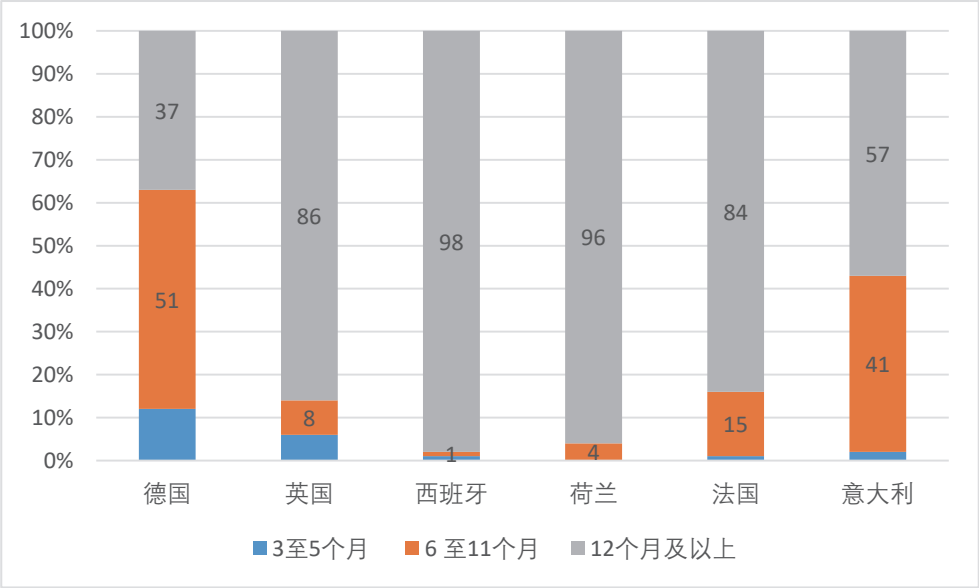
1 荷兰仅包括 2008 年和 2014 年的数据。

来源：作者根据 Eurostat (2016d) 数据整理。

按照时限，可将“其他”类中国移民的工作许可分为短期、中期、长期三种。就其各自占东道国“其他”类中国移民工作许可总签发量的比例而言，六个案例国中，长期工作许可比例最高的为西班牙，中期的为荷兰，短期的为德国。

倾向于向“其他”类中国移民签发长期（超过 12 个月）工作许可的国家有西班牙（98%）、英国（86%）、法国（84%）和意大利（57%）。而由于合同期限有限或一些规定的限制，大部分“其他”类中国移民在荷兰（96%）和德国（51%）获得的为中期工作许可（6-11 个月）。很少有国家给“其他”类中国移民签发短期许可（短于 6 个月）。然而，在德国，“其他”类中国移民短期工作许可签发量占该类中国移民工作许可总签发量的比例却达到了 12%，在六个案例国中排名第一，随后依次为英国（6%）、意大利（2%）、法国（1%）和西班牙（1%）。荷兰为 0%（见图 19）。

图 19 2008-2015 年“其他”类中国移民短、中、长期工作许可签发量占东道国该类中国移民工作许可总签发量的比例 [1]



1 荷兰仅包括 2008 年和 2014 年的数据。

来源：作者根据 Eurostat (2016d) 数据整理。

预计针对“其他”类中国移民，荷兰和德国将会增加长期工作许可的签发量；意大利、西班牙和英国将会减少该类工作许可签发量；法国该类工作许可的签发量将会保持现有规模。

荷兰将会增加“其他”类中国移民长期工作许可的签发量。截止到 2014 年，该国尚未对“其他”类中国移民签发过长期和短期的首次工作许可。而新增长期和短期工作许可也意味着该国将逐步淘汰中期工作许可。另一方面，中国移民也希望在不久的将来该国能签发更多长期工作许可。

德国也将签发更多长期工作许可。自 2009 年以来，该国向“其他”类中国移民签发的最多的一直是中期工作许可，但随着近年来长期工作许可的比例上升，中期工作许可的比例已经有所下降。在不久的将来，德国获得长期工作许可的中国移民人数将增长。

在 2011 年，意大利中国移民中 / 长期工作许可的签发量骤然下降。因此，2015 年意大利签发的工作许可中有 65% 为 3-5 个月的短期工作许可。如果参照该国 2015 年的数据，那么今后绝大多数赴意大利工作的中国移民获得的都会是短期工作许可。

2015 年，西班牙“其他”类中国移民长期工作许可签发量占该国此类中国移民工作许可总签发量的比例相较往年有所下降，约为 88%。在不久的将来，西班牙中国移民短期工作许可签发量将会增加。

2012 年之前，英国绝大多数“其他”类中国移民拿到的都是长期工作许可。然而，随着长期工作许可签发量的增加，短期和中期工作许可的签发量也有所增加。截止 2015 年，英国“其他”类中国移民首次工作许可总签发量中有 86% 为长期工作许可。在不久的将来，在英国的绝大多数中国移民拿到的仍将是长期工作许可。

法国“其他”类中国移民工作许可总签发量中有 80-90% 为长期工作许可。这样的比例将保持不变。

更多关于各案例国不同类型工作许可的信息，请见附件三。

2.4 中国工人展现出哪些人口学特征?

对于本节内容需要提前说明的是，关于获得首次工作许可的中国移民的性别和年龄特征，相关数据还不完善。截止到 2016 年 8 月，欧洲统计局（Eurostat）尚未就英国和德国的中国移民的性别和年龄进行单独统计。荷兰只在 2011 年进行了相关统计，法国只有 2012 年的相关数据。意大利和西班牙自 2010 以来每年都做过相关统计，数据较为完善。虽然经合组织国际移民数据库（OECD International Migration Database）中收集了早期外国移民的性别统计数据，但由于其和欧洲统计局的统计方法并不一致，所以综合运用两者的数据也存在一定难度，下文运用的数据分析应考虑这一点。

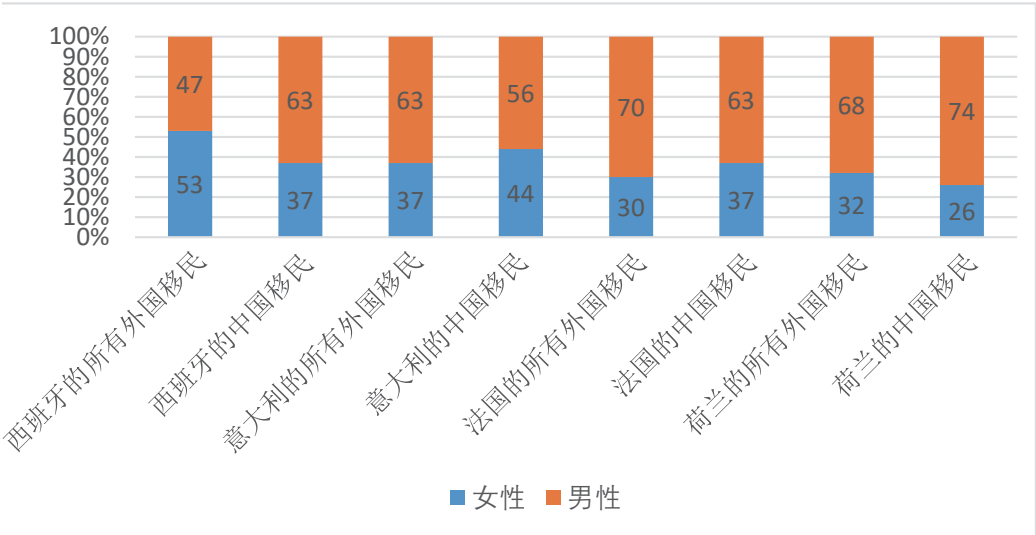
在四个个存在相关统计数据的案例国中，中国劳务移民多为男性，获得首次工作许可的中国移民男女比例在其中一国接近 3:1。目前仅荷兰、西班牙、意大利和法国存在相关数据。这四个国家获得首次工作许可的中国移民的男女比例均大于或等于 1 。其中，基于现有数据，意大利的女性比例最高（44%），荷兰的女性比例最低（26%）。在意大利和法国，中国移民的女性比例大于所有外国移民的女性比例（分别为 44% 对 37% 和 37% 对 30%）；在西班牙和荷兰，后者大于前者（分别为 37% 对 53% 和 26% 对 32%）。就各国获得首次工作许可的所有外国移民的男女比例而言，西班牙的女性比例最高（53%），法国最低（30%）。

就女性比例而言，中国移民和所有外国移民的差距在西班牙最大，前者比后

者高出 16 个百分点。两者之间的差距在荷兰最小，前者仅比后者高出 6 个百分点。在四个国家中，只有西班牙的所有外国移民中女性获得首次工作许可的数量均超过男性（见图 20）。

至于经合组织有关中国移民流入量的统计数据，虽然其时间跨度较长，但是并没有对入境荷兰和英国的中国移民的性别进行单独统计，很难将之与欧盟统计局的数据进行对比。仅就经合组织的数据而言，法国、西班牙、意大利和德国[22]的中国移民的女性比例依次为 45%、42%、41% 和 29%。

图 20 获得首次工作许可的中国移民和所有外国移民的男女性别比



来源：作者根据 Eurostat (2016c) 数据整理。

25-29 岁年龄段的比例都在 25% 左右，除了法国几乎所有获得首次工作许可的移民年龄均在 50 岁以下。

目前只有荷兰西班牙意大利和法国 4 国的数据。在这四个国家中，25-29 岁年龄段的比例都在 25% 左右。

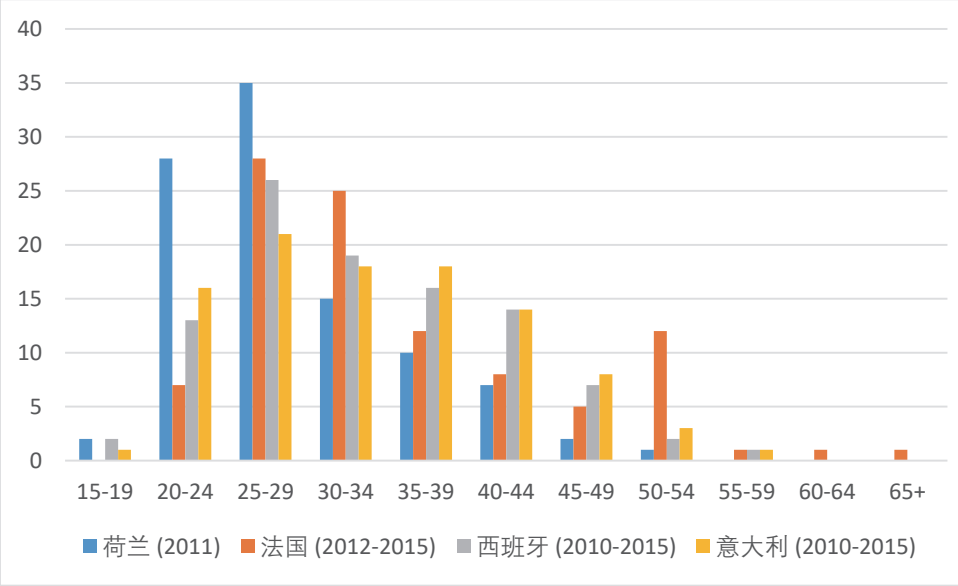
这四个国家中，荷兰 20-29 岁年龄段的比例最高，法国 30-39 岁年龄段和 50-59 岁年龄段的比例最高，西班牙 40-49 岁年龄段的比例最高（参见图 21）。

[22] 经合组织曾于 2006-2012 年对入境德国和西班牙的中国移民的性别进行过单独统计，于 2010-2012 年对入境法国和意大利的中国移民的性别进行过单独统计。

就西班牙、意大利和荷兰 3 国的中国移民而言，申请人的年龄越大，越不易获得首次工作许可。而就法国的中国移民而言，50-59 岁年龄段和 40-49 岁年龄段的申请人获得首次工作许可的可能性基本一样（两者成功获得首次工作许可的人数占总人数的比例均为 13%）。这主要是因为 50-54 岁年龄段的比例较大（同 35-39 岁年龄段一样达到了 12%），甚至超过了 40-44 岁（8%）、20-24 岁（7%）和 15-19 岁（0%）年龄段。

在这四个国家中，西班牙和荷兰 15-19 岁年龄段的比例最高，均为 2%。在法国，65 岁以上年龄段的比例为 1%（参见图 21）。

图 21 获得首次工作许可的中国移民各年龄段分布图（百分比）



来源：作者根据 Eurostat (2016c) 数据整理。

按性别划分，获得首次工作许可的中国移民中，女性主要分布在 25-29 岁年龄段。

在法国、西班牙、意大利和荷兰获得首次工作许可的中国移民中，女性均主要分布在 25-29 岁年龄段。以荷兰为例（该国的数据仅包括 2011 年的情况），在该国获得首次工作许可的女性中国移民中有 43% 的年龄为 25-29 岁。

除了意大利，在其他 3 国，获得首次工作许可的女性中国移民主要分布在 20-29 岁年龄段，而意大利则为 30-39 岁年龄段。对于 50-59 岁的女性中国移民来说，她们在法国获得首次工作许可的几率最大。此外，相较于其他三国，法国更

欢迎青少年和 60 岁以上的女性中国移民。

在获得首次工作许可的中国移民中，男性同样主要分布在 25-29 岁年龄段。

在法国、西班牙、意大利和荷兰获得首次工作许可的中国移民中，男性均主要分布在 **25-29 岁年龄段**。以荷兰为例（该国的数据仅包括 2011 年的情况），在该国获得首次工作许可的男性中国移民中有 32% 的年龄为 **25-29 岁**。

除了法国，在其他三国，获得首次工作许可的男性中国移民主要分布在 20-29 岁年龄段，而法国则为 30-39 岁年龄段。对于 50-59 岁的男性中国移民来说，他们在法国获得首次工作许可的几率最大。此外，相较于其他 3 国，法国更欢迎青少年和 60 岁以上的男性中国移民。

更多关于案例国人口统计信息，见附件四。

3. 欧盟的劳动力和技能缺口以及中国移民的机遇

3.1 欧盟劳动力和技能缺口概述

欧盟为各行各业的国际移民提供广阔的机遇。欧盟国家经济高度发达，生活水平高，能为工人、企业家和商业领袖等移民群体提供多样化机遇。以移民工人为例，欧盟经济活力强，创新性高，移民工人入境以后可以接触到世界领先的技术、商业实践和专家团队，从而进一步提升其技能。

此外，欧盟各国的劳动力市场相互连通，规模庞大。这也是其吸引国际移民工人的一个原因。2016 年年初，欧盟各成员国常住人口总数为 5.101 亿，其中劳动力人口 2.437 亿，已就业人口 2.214 亿（Eurostat, 2016）。自全球经济危机高潮之后，欧盟的整体失业率以及青年失业率均已逐渐下降。欧盟劳动力市场能为来自世界各地的移民工人提供新机遇（European Commission, 2016b）。

然而，除了上述利好因素外，从人口学特征来看，当前欧盟劳动力市场的整体稳定性仍有待讨论。正如世界上其他经济体一样，当欧盟从劳动力市场上退出的老年劳动力人口超过新增劳动力人口时，现有劳动力人口在维持经济产出和保障公共产品供应方面将承受更大的负担。这时候为了避免经济衰退通常有两种政策选择：一是迅速提高劳动生产力以维持经济产出；二是短期内增加劳动力供应。[23]

从人口学角度来说，欧盟劳动力市场已经面临人口老龄化压力。[24] 联合国预测，现在欧盟每 100 个适龄劳动力人口（15-64 岁）要负担 29 个达到退休年龄的老年人（65 岁及以上）（UN-DESA, 2015）。按当前水平预测，这一数字到 2035 年将增长到 45 人，到 2050 人增长到 53 人（UN-DESA, 2015）。

此外，多个欧盟成员国的人口总数正在下降。相较于 1995 年，2015 年保加利亚、克罗地亚、爱沙尼亚、德国、希腊、匈牙利、拉脱维亚、立陶宛、葡萄牙和罗马尼亚各国的人口总量都有所下降（UN-DESA, 2015）。至于其他成员国，他们也仅仅是因为净移民数量较多才勉强维持人口总量的增长。

[23] 从技术层面上来说，除非技术水平或人力资本突飞猛进，否则很难实现劳动生产力的整体提高。而增加劳动力供应却能够通过一些政策手段得以实现，例如，将边缘人群纳入劳动力市场或延迟退休年龄等。而吸收国际劳务移民是最常见、直接、有效的手段之一。

[24] 在所有欧盟成员国中，德国的中位年龄最高为 46 岁，其他大多数国家的中位年龄都在 40-45 岁之间。到 2050 年，预测欧盟成员国的中位年龄平均会增加 5 岁，其中塞浦路斯、波兰和斯洛伐克将增加 10 岁或者更多（UN-DESA, 2015）。

为了满足欧盟成员国今后的劳动力需求，越来越多的人意识到国际移民政策的重要性（European Commission, 2010; OECD and European Commission, 2014; Economist, 2015）。欧盟于 2012 年开始生效的《移民和人员往来全球措施》（Global approach to migration and mobility）明确表明："在欧盟国家，劳动力市场存在缺口，诸多健康、科学、技术等具体领域的空缺职位无法在欧盟内部找到合适的从业人员。"（European Commission, 2011, p.2.）2014 年，时任欧盟内政委员西西莉亚·玛姆斯托姆女士（Ms Cecilia Malmström）评论到：

> *"当前许多欧盟成员国的本土劳动力无法全面满足其劳动力市场需求，这已经是不争的事实。我们需要讨论的问题不是我们需不需要移民而是怎样使移民的效益最大化。"（European Commission，2014c）*

除了劳动力人口老龄化之外，欧盟还面临技能短缺和劳动力技能与市场需求不匹配等其他重要问题。最新一次的欧洲企业调查（European Company Survey）显示，39% 的欧盟企业表示很难找到技能达到其要求的职员（Eurofound, 2015）。国际劳工组织（ILO，2014）认为自 2008 年经济危机以来，劳动力技能与市场需求不匹配始终是阻碍欧盟经济复苏的"主要限制"，而这一不利因素呈增长趋势。

欧盟委员会"欧盟技能和移民对话"（European Dialogue on Skills and Migration）最近表示，国际移民在解决重点领域的技能短缺问题上扮演着重要的角色：

> *"欧洲的未来竞争力依赖于知识密集型服务业、高科技制造业和'绿色职业（green jobs）'的进一步发展。欧洲各国应当携手加快提升劳动力技能。目前，科学、技术、工程、健康护理等重点领域已经存在劳动力缺口。我们一方面需要对现有（以及未充分就业或失业的）劳动力（本国和外来移民劳动力均在此列）进行培训，另一方面还需要吸引境外技能 (European Commission, 2016a)"。*[25]

中国将成为欧盟越来越重要的国际移民工人来源国。未来数十年里，在中国移民工人的帮助下，上述欧盟领域的某些缺口将有所缓解，而某些领域的劳动力和技能缺口也许还能够得到彻底解决。另一方面，中国人口总量世界排名第一，经济发展速度快，经济类型多样，教育系统完善，是欧盟理想的移民来源国。

[25] 国际移民组织（International Organization for Migration，IOM）组建了劳务移民和融入领域专家独立网络（Independent Network of Labour Migration and Integration Experts，LINET），以便为欧盟委员会提供咨询。该组织也曾作过以下概述，"吸收移民不仅可以填补劳动力市场的劳动力和技能缺口，帮助一些国家缓解人口老龄化及人口减少问题，还能培养企业家精神，促进东道国经济的创新和多样化发展。"

本章旨在分析未来欧盟将会存在劳动力和技能缺口的某些具体领域，并从中为中国移民工人挖掘重要机遇。此外，我们也对国际移民工人当前以及未来在欧盟面临的就业机会做了整体分析。

3.2 当前的就业机会：短缺职业和难以填补的空缺岗位

短缺职业（Shortage occupations）是指在既有劳动力市场上很难找到合适人选的某种工作岗位（或某一类工作岗位）。究其原因可能是对该岗位感兴趣的人数较少，没有符合该岗位就职要求的人，或既有劳动力市场上根本没有这一类型的工作人员。这样的职业又被称作“瓶颈”职业，在劳动力市场上总是供不应求。

许多国家会编制官方的短缺职业清单为就业和技能培训政策的制定以及相关活动的规划提供参考。绝大多数欧盟成员国在制定移民政策时都会参照这样的清单，明确列出移民工人需要掌握哪些技能或获得哪些资质后才有可能被接收（EMN，2015）。在这类清单中，大多数都是以各经济利益攸关方和社会合作方提供的信息为依据，并且定期更新。有些还会通过各种途径预测未来潜在的技能需求。

欧洲移民网络（European Migration Network，EMN）最近就欧盟成员国的短缺行业清单开展了一项综合调查，对各国清单内容的异同之处进行了比较（EMN，2015）。下表所列为 18 个欧盟成员国或地区的短缺职业清单中前 12 个短缺职业。

表 3 部分欧盟成员国或地区最短缺的 12 个职业（最近更新）

#	奥地利 (2015)*	比利时瓦隆 (2013)	比利时弗兰德斯 (2014)	比利时布鲁塞尔 (2013)	克罗地亚 (2015)*	捷克共和国 (2014)*
1	金属加工机床安装及操作人员（金属车工）	电力设备安装工	清洁工	教师（中学教育）	牧场工人	农场工人
2	屋顶工（沥青）	汽修工	销售代表	行政人员（接待和交流）	田作物和蔬菜种植人员	重型货车驾驶员
3	金属加工机床安装及操作人员 – 铣床工	护士（常规护理）	教师（中学教育）	教师（小学教育）	健身和娱乐项目主管和教练	安保人员
4	农业机修工	通信技术开发人员，分析师，网站开发人员	商业后勤工作人员	销售人员和商务经理	旅游顾问和相关工作人员	金属加工机床安装及操作人员
5	管道工	维修工	护士	信息技术人员	主厨	商业销售代表
6	机械工程技术员	销售代表（专业设备）	工作人员（呼叫中心）	销售代表	美容师和相关工作人员	扫地工和相关工人
7	电机工程技术员（高压）	厨师	分析与开发人员（信息通信技术）	工程师和技术工程师	音乐家、歌唱家和作曲家	焊接切割工
8	焊接切割工	销售人员	维修工	护理人员	舞蹈人员和编舞人员	建筑工
9	工具制造工及相关工作人员（板牙和冲头等工作的制造工）	销售代表（商业服务）	清洁工（场地和房间清洁）	秘书	专科医生	缝纫、刺绣及相关工作人员
10	金属片制造工（其他）	技术人员（金属加工行业）	教师（学前或小学教育）	技术人员（自然和应用科学）	全科医生	厨师
11	电气工 （其他）	施工经理	施工经理	房间服务员	教师（高等教育）	砖瓦工及相关工作人员
12	护理专业人员	瓦工	工作人员（厨房）	会计师和助理会计师	重型货车驾驶员	工具制造工及相关工作人员

表 3（接上表）

#	爱沙尼亚 (2013)*	芬兰 (2014)*	希腊 (2014)	匈牙利 (2014)*	拉脱维亚 (2014)*	马耳他 (2014)
1	驾驶员及移运设备操作人员	电话及网络销售人员	渔民	采矿和采石工人	软件开发人员	儿童护理人员
2	商务和行政相关工作人员	专科医生	动画师	组装人员	信息通信及技术操作技术人员	清洁工和帮工（办公室，酒店和其他场所）
3	生产及专业服务经理	牙医	按摩师 （印度阿育吠陀医学）	机械设备组装人员	影视、舞台剧等的导演和制片人	服务员
4	科学和工程相关工作人员	全科医生	治疗师（印度阿育吠陀医学）	农场工人	包装工 （手工作业）	商场销售助理
5	销售人员	商业销售代表	纹身师	重型货车驾驶员	商业服务代理 （不区分具体类型）	安保人员
6	金属、机械及相关行业工作人员	听力及言语治疗师	马赛克手工艺人	商场销售助理	工程专业人员（不区分具体类型）	教育工作人员（不区分具体类型）
7	教育工作人员	护理相关专业人员	办公室文员 （俄语和乌克兰语）	林业及相关工作人员	施工经理	传讯、包裹派送、行李搬运工作人员
8	建筑及相关工作人员，不包括电工	社会工作和辅导专业人员	助理跳水教练	基层工作人员	服务员	健康护理助理
9	个人服务工作人员	教师 （特殊教育）	经验丰富的糖果制造人员	包装工	农业和工业机械维修人员	展售人员
10	商务和行政工作人员	护理专业人员	牧场饲养人员	纸浆厂操作人员	商场销售助理	会计和记账人员
11	废弃物处理人员及其他基层工作人员	心理学家	管家	货运工	教师 （小学教育）	主厨
12	机械和设备操作人员	牙科助理及治疗师	专业治疗师（去角质疗法，Lulur method)	橡胶制品机械操作人员	地质学家和地球物理学家	产品分级和测试人员（非食品和饮料类）

表 3（接上表）

#	荷兰 (2014)	波兰 (2014)	葡萄牙 (2014)*	斯洛文尼亚 (2014)	西班牙 (2015)*	瑞典 (2014)
1	技工 / 服务人员	物业人员	缝纫机械操作人员	重型货车和拖拉机机组驾驶员	运动员和体育选手	采矿和冶金技术人员
2	专业焊工	办公室技术人员	服务员	焊工	体育教练	医生
3	过程控制工程师	销售代表	商业销售代表	工具制造工	船舶工程师	护士 （精神病学护理）
4	数控机床操作人员	残疾人服务人员	商场销售助理	木工	轮船引航员	工程师 （建筑工程领域）
5	汽车车身修理技术人员	无需执照的防护人员	厨房帮工	电工	随船厨师	采矿工程师、冶金学家及相关工作人员
6	工业管道安装工	重型货车驾驶员	制造业工人（不区分具体类型）	厨师	轮船甲板工作人员	信息技术架构师
7	技术安装检查员	电话和网络销售人员	清洁工和帮工（办公室 和其他场所）	泥瓦工	无	护士 (手术室)
8	制图 / 规划工程师（机械和电气工程领域）	电话和网络客服人员	厨师	服务员	无	护士 （老年人护理）
9	制图 / 结构工程师 （机械和电气工程领域）	客户顾问	砖瓦工及相关工作人员	屠夫	无	厨师，主厨
10	计算机械工程师，电气工程师	焊工	办公室普通文员	木工	无	信息技术测试员，测试分析员
11	技术产品商业人员（技术产品的采购人员 / 销售人员）	仓库管理人员	农牧混合生产人员	烘焙师	无	教师 （学前教育）
12	配镜师，听力保健专业人员	拖拉机机组驾驶员	建材架构工	机械工程技术人员	无	护士 （急救护理）

附：* 上表所列职业名称以 2008 年版《国际职业分类标准》（ISCO-08）为准（个别按照该国的职业分类标准）。“无”表示没有相关数据。

来源：EMN，2015。

英国最近一次公布短缺职业清单是在 2015 年 11 月。该清单包括 36 种职业，主要涉及工程和土木工程、科学研究、专业信息通信技术、健康护理、艺术和娱乐、高技能服务（包括美术设计师、主厨和社工）和工业（包括焊工和飞机维修人员）等行业（Gov.UK, 2015）。

立陶宛 2014 年公布了一份类似的短缺职业清单，但仅包含以下五种职业：厨师、跨国火车驾驶员、船体组装人员、裁缝和焊工（EMN，2015）。

欧盟各成员国所公布的短缺职业清单彼此之间具有很大的相似性。有一些职业会重复出现在好几个国家的清单上。比如：健康护理和心理健康专业人员（尤其是护士），教育工作人员（涉及各个教育层次），建筑和工程专业人员以及相关从业人员（尤其是焊工）。尽管各国清单上的短缺职业大部分都对从业人员的培训经历和资质要求较高，但其中也有一些低技能岗位（比如农场工人、安保人员、呼叫中心工作人员、厨房帮工等职业）。

除了短缺职业，欧盟成员国也会根据欧洲就业服务门户网站（European Job Mobility Portal，EURES）的数据对本国难以找到或长期找不到合适人选的空缺岗位进行记录。2014 年，欧盟委员会（2014a）开展了一项相关研究。通过回顾往年情况和采访利益攸关者，该研究发现，按照现行的《国际职业分类标准》（ISCO-08）第 4 级划分，欧盟境内有 550 种难以填补的空缺职位。其中，排在前 20 位的为（European Commission, 2014a）：[26]

1. 厨师	2. 金属加工机械操作人员
3. 商场销售助理	4. 护理专业人员
5. 重型货车驾驶员	6. 焊接切割工
7. 机械工程师	8. 软件开发人员
9. 专科医生	10. 建筑木工
11. 商业销售代表	12. 电气工程师
13. 服务员	14. 土木工程师
15. 系统分析师	16. 小学教师
17. 管道安装工	18. 会计
19. 建筑物电力系统维修人员	20. 健康护理助理

[26] 按照 ISCO-08 第 2 级划分，欧盟 10 大“瓶颈”空缺职位为：1）金属、机械和相关工作人员；2）科学和工程专业人员；3）信息通信技术人员；4）健康护理专业人员；5）建筑及相关工作人员（不包括电工）；6）个人服务工作人员；7）科学和工程助理人员；8）销售人员；9）驾驶员及移运设备操作人员；10）食品加工、木材加工、成衣等相关工作人员（European Commission, 2014a）。

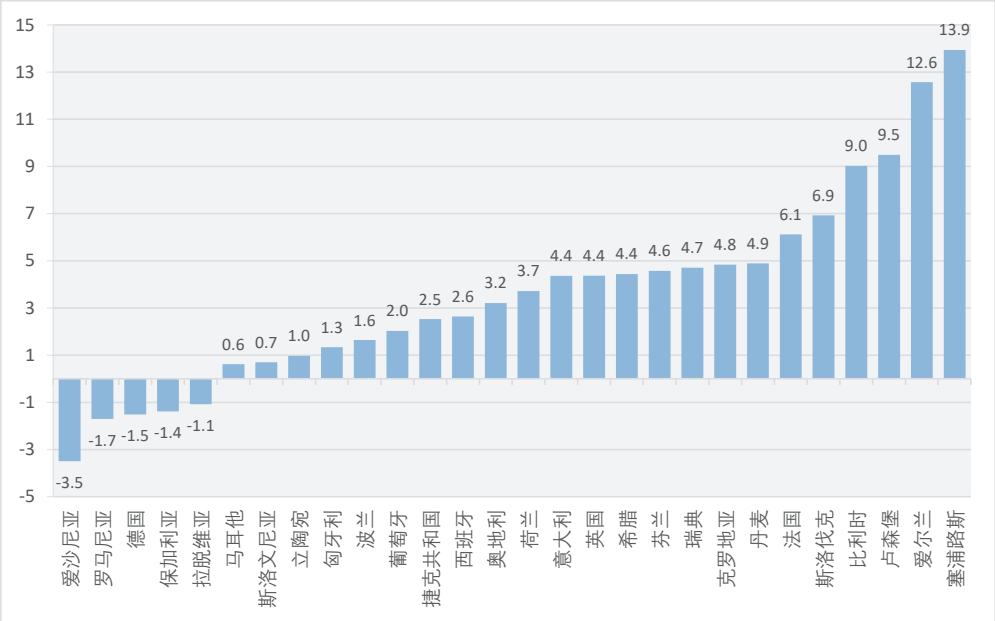
这些常见空缺职位大部分和前文提到的欧盟成员国短缺职业清单上的职业相同。同样，尽管其中大部分都对从业人员的培训经历要求较高，但其中也有一些要求相对较低的职位（比如商场销售人员、商业销售代表以及服务员）。

3.3 未来的就业机会：劳动力人口和技能预测

欧洲职业培训发展中心（European Centre for the Development of Vocational Training，Cedefop）就今后一直到 2025 年欧盟的劳动力人口和就业机会做出了详细预测。[27] 为了预测今后欧盟各成员国劳动力市场上的技能供需情况，该中心还建立了一个统一的劳动力市场指标数据集。在分析数据的过程中，该中心以各成员国的劳动力人口调查为依据，广泛考虑到了目前各成员国劳动力市场的趋势，包括其经济发展走向、劳动力人口就业程度、劳动力技能发展水平以及劳动力人口学特征等因素。

图 22 为欧洲职业培训发展中心当前对欧盟各成员国 2016-2025 年总就业人口增长情况的预测。由图中数据可知，各成员国之间差异较大。到 2025 年，一方面，保加利亚、爱沙尼亚、德国、拉脱维亚和罗马尼亚的的就业人口会减少 1-4%；另一方面，比利时、塞浦路斯、爱尔兰和卢森堡的就业人口将增加 9% 或更多。

图 22 2016-2025 年欧盟各成员国总就业人口增长率（百分比）



来源：Cedefop, 2016。

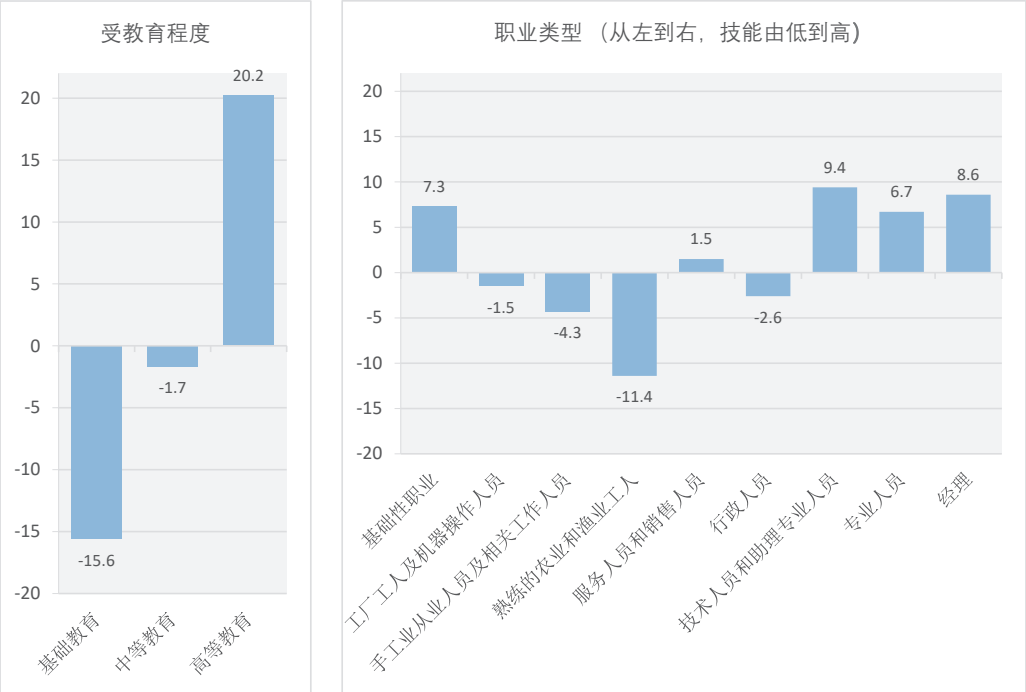
[27] 参见：www.cedefop.europa.eu/en/events-and-projects/projects/forecasting-skill-demand-and-supply。

图 23 同样是对该时期欧盟各成员国总就业人口的推测，不过按照就业人员的受教育程度和职业类型做了进一步区分。两方面的预测结果均显示今后欧盟境内的高技能就业人口数目将增加。

根据欧洲职业培训发展中心的预测，到 2025 年，欧盟境内受过高等教育的就业人口数量会增加，而受教育程度较低的就业人口数量则相应减少。预测，仅受过基础教育（没有完成中学教育）的就业人口数量和仅受过中等教育（只完成了中学教育）的就业人口数量将分别减少 15.6% 和 1.7%；而受过高等教育（大学或以上）的就业人口数量将增加 20.2%（参见图 23，图 A）。

此外，到 2025 年，欧盟境内低技能和高技能职业的就业人口数量将有所增加，而中等技能职业的就业人口数量将显著减少。预测，到 2025 年，欧盟境内低技能职业（“基础性职业”）就业人口的数量将增加 7.3%；高技能职业（“经理”、“专业人员”以及“技术人员和助理专业人员”）的就业人口数量将增加 6.7-9.4%；而同时基本上所有中等技能职业的就业人口总数都将在现有基础上有所下降（参见图 23，图 B）。

图 23 2016-2025 年欧盟境内总就业人口增长率（按受教育程度和职业类型划分）



附：受教育程度的标准划分参照 2011 年版《国际教育标准分类法》（ISCED 2011）。职业类型的标准划分参照 2008 年版《国际职业分类标准》（ISCO-08）第 1 级。

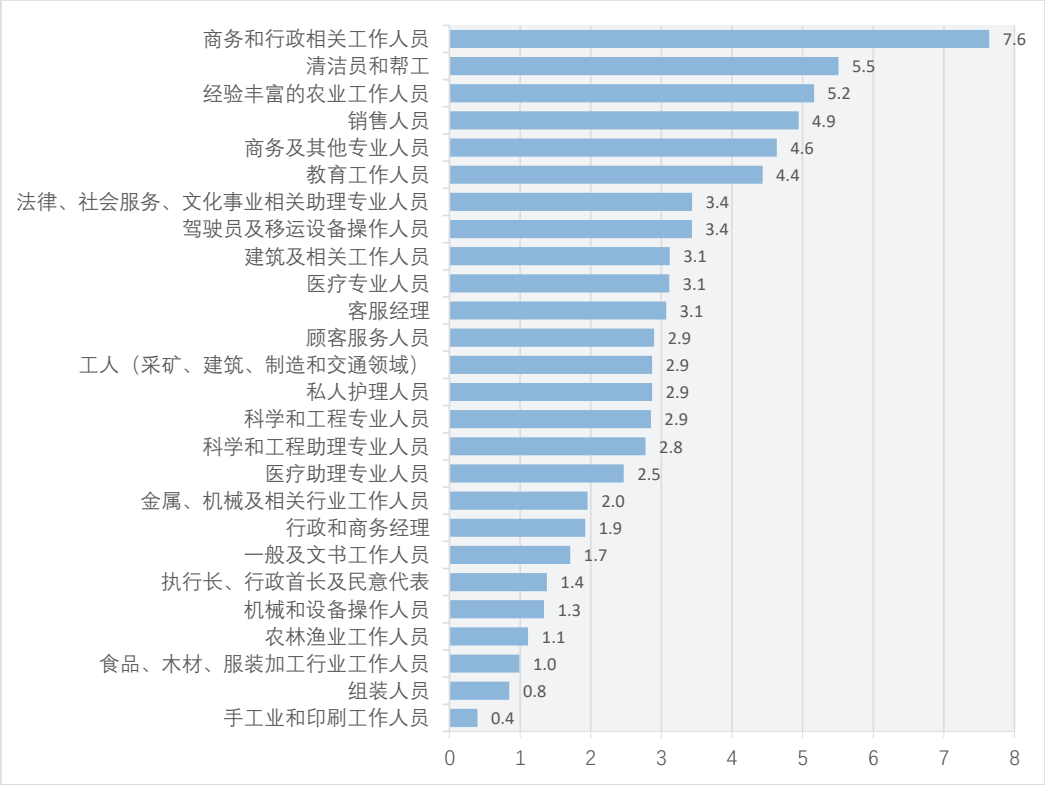
来源：Cedefop, 2016。

欧洲职业培训发展中心还对 2015-2025 年期间欧盟境内新增职业的就业人口数量进行了大致预测。

图 24 为目前对至 2025 年欧盟境内各职业（按 2008 年版《国际职业分类标准》第 2 级划分）的新增就业人口数量的预测。

正如前文所言，今后欧盟境内高技能职业的用工需求最大，其中包括 760 万商务和行政相关工作人员，460 万其他类商务人员以及 440 万教育工作人员。另一方面，几种低技能职业和手工中等技能职业的用工需求也将增长，其中包括 550 万清洁员和帮工，520 万经验丰富的农业工作人员，290 万采矿、建筑、制造和交通等领域的工人。

图 24 2015-2025 年欧盟各职业新增就业人口（单位：百万）



附：职业类型的标准划分参照 2008 年版《国际职业分类标准》（ISCO-08）第 2 级。

来源：Cedefop, 2016。

3.4 中国移民工人的就业机会

除了在之前的章节中提到的劳务和技能需求，在欧盟还有许多专门面向中国移民工人的就业机会。本章将从以下三个方面对此作进一步阐述：中国在欧洲投资所带来的就业机会，科学、技术和工业领域科研人员的就业机会，以及欧盟高等院校中国留学生潜在的就业机会。

3.4.1 中国在欧洲投资所带来的就业机会

2015 年，中国在欧盟各成员国、挪威和瑞士的总投资已经达到了 230 亿美元 (Financial Times, 2016) 。据报道，中国投资者，不管是来自民营领域还是国有领域，都对欧洲市场青睐有加。欧洲的商业环境法律保障较为完善，而且他们能接触到世界一流消费者品牌、技术和专家 (Le Corre and Sepulchre, 2016) 。

欧洲中国研究和顾问网络（Europe China Research and Advice Network，ECRAN）也在相关报告中指出，近年来，特别是自 2000 年以来，中国在欧盟的投资迅速增长（Clegg and Voss，2012）。其中大部分投资集中在德国和英国以及丹麦、法国和荷兰三国。[28]

中国投资者在欧洲的投资覆盖众多领域，不再像过去那样主要集中于制造业、采矿业以及其他重工业，而是越来越多地倾向于电信以及健康护理、金融、媒体和零售等现代服务业（Clegg and Voss，2012）。

官方数据显示，目前中国已经在欧盟建立了 2000 多家公司，累计雇员人数约为 47,000 人（Casaburi，2015）。2010-2014 年期间，这些公司的 95% 左右的业务全都集中在以下 7 个重点领域：能源（31.2%），房地产（22.9%），制造业（13.5%），农业产业（8.4%），金融服务业（7.3%），物流、交通和基础设施行业（7.0%）以及软件行业（4.5%）（Casaburi，2015）。

大规模双边投资通常能够加强双边商务往来，引发协同效应，为技术人员和商务人员（在跨国公司内部或两个合作伙伴之间）的流动创造机会。如果中国投资保持目前的增长势头，其今后将为双边人员往来创造更多类似的机会。

2013 年，中国政府释放出积极信号，提出“丝绸之路经济带（Silk Road

[28] 其他数据显示，英国、法国、德国、葡萄牙、意大利和匈牙利是欧盟境内接收中国对外投资最多的国家（Casaburi，2015）。近来的一些研究也表明2014-2015年中国对荷比卢三国和南欧的投资增长迅速（Hanemann and Huotari，2016）。

Economic Belt）”构想（又称“新丝绸之路”，是“一带一路”计划的一部分），并计划在此框架下打造中欧路上贸易走廊以促进双边贸易和投资的发展。双边投资往来的日益密切，将给中国和欧盟之间的劳务移民带来新的机遇。

3.4.2 科学、技术和工业领域科研人员的就业机会

中国专家和研究人员有越来越多的机会进入欧盟的研发领域（R&D）。他们能够申请多种类型的研究基金和资助，拓宽国际交流网络，接触到自己领域内先进的知识、想法和研究设备。

中国拥有众多杰出的科研人员，这一点是毋庸置疑的。目前，中国的研发人员人数世界排名第1，拥有540万名研究人员、技术人员及其他相关工作人员（UIS，2016）。中国STEM专业（科学、技术、工程和数学四门专业）每年毕业的学士、硕士和博士总人数约为160万，医药和医学科学专业每年的毕业总人数为270,900（NBSC，2015）。

中国培养的这些专业人员可以在很大程度上促进欧洲科学、技术和工业领域的发展。

在欧盟第7框架计划（7th Framework Programme，2007-2013）的支持下，中国研究机构参与双边合作研究项目274个（European Commission，2015）。在欧盟现行的地平线2020计划（Horizon 2020）的支持下，中国研究机构目前已经规划或正在执行有关以下领域的研究项目：食品、农业和生物科技、可持续城镇化（涉及能源、环境和交通等方面）、信息通信技术、和平利用核能、航空工程以及热核能源（European Commission，2015）。

上述项目的推进为双边合作和交流创造了大量机会。此外，中国和欧盟近年来为促进科研和创新所实施的许多方案也为双边劳务移民创造了便利：

- 中国科技部（Chinese Ministry of Science and Technology，MOST）和地平线2020计划设立的“联合资助机制（co-funding mechanism）”。其中，对双边合作项目中方拟资助总经费为每年2亿元人民币。

- 2015年6月，中国自然科学基金委员会（Natural Science Foundation of China）和欧洲研究理事会（European Research Council）签署了一项类似的协议，推动双边科研人员的交流。该协议主要针对特定领域杰出的研究人员和技术人员，旨在由点带面推动双边研发领域的合作。目前，该协议

在支持中国研究人员加入已获得欧方研究资助的欧盟项目团队方面已经取得成效。

- 欧盟委员会实施的科研创新人员交流计划（Research and Innovation Staff Exchange，RISE）资助其他地区的科研人员到欧盟境内进行为期 1-12 个月的访问。该计划旨在支持世界各地的研究人员到欧洲拓展交流网络，与欧洲研发领域优秀的研究机构和中心建立更为紧密的联系，促进某些特定领域的知识和专业技能共享，提升到访研究人员以及东道国研究人员的技能水平。

- 此外，中国 - 欧盟科技合作促进办公室（EU-China Science and Technology Cooperation Promotion Office）自 1998 年成立以来一直大量收集和发布相关信息，推动中国和欧盟之间科研合作。

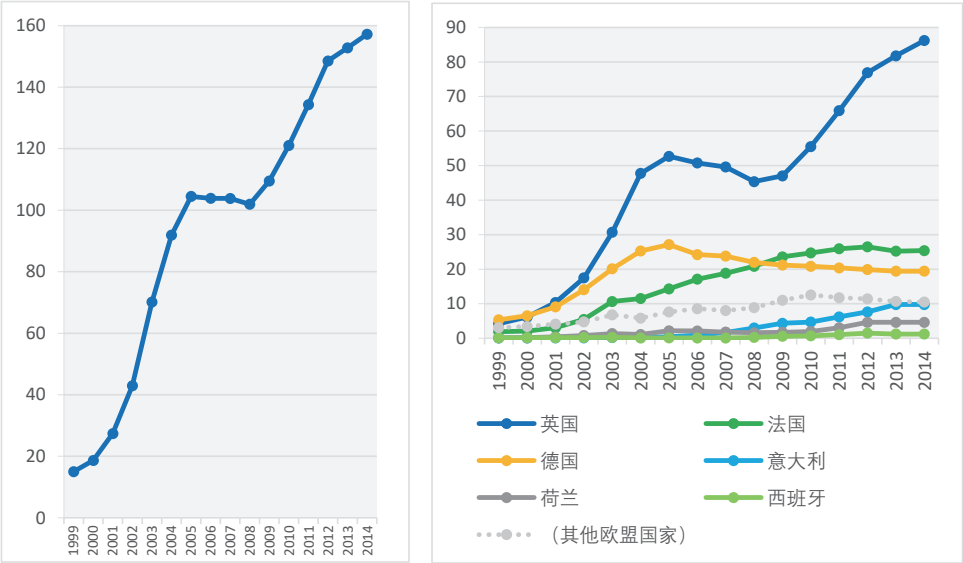
3.4.3 欧盟高等院校中国留学生潜在的就业机会

2014 年，欧洲成员国高等院校录取的中国留学生人数约为 157,200（UIS，2016），较 1999 年（15,000）约增长了 10 倍。在 1999-2014 年期间，除了 2006-2008 年增长缓慢或略微下降外，欧盟接收的中国留学生人数一直保持迅速增长（图 25，图 A）。[29]

在欧盟高等院校 2014 年录取的所有中国留学生中，83.4% 集中分布于法国、德国和英国。2014 年有 86,200 名中国学生前往英国，25,400 名前往法国，19,400 名中国学生前往德国接受高等教育。至于其他欧盟成员国，尽管他们占比很小，但在 1999-2014 年期间，这些国家的中国留学生数量也增长显著（图 25，图 B）。

[29] 2006-08 年中国留学生人数略微下降，一部分原因是因为英国调整了高等院校的资助和收费标准。

图 25 1999-2014 年欧盟境内中国留学生总量及部分成员国中国留学生数量统计图（单位：千）



附：在图 A 中，数据包括 28 个欧盟成员国，由于缺失个别成员国 2014 年的数据，默认其 2014 年中国留学生人数在 2013 年的基础上保持不变。在图 B 中，针对某国缺乏某一年数据的个别情况，取前后年份数据的中间值予以记录。

来源：UIS（2016），“各国录取的留学生人数”。

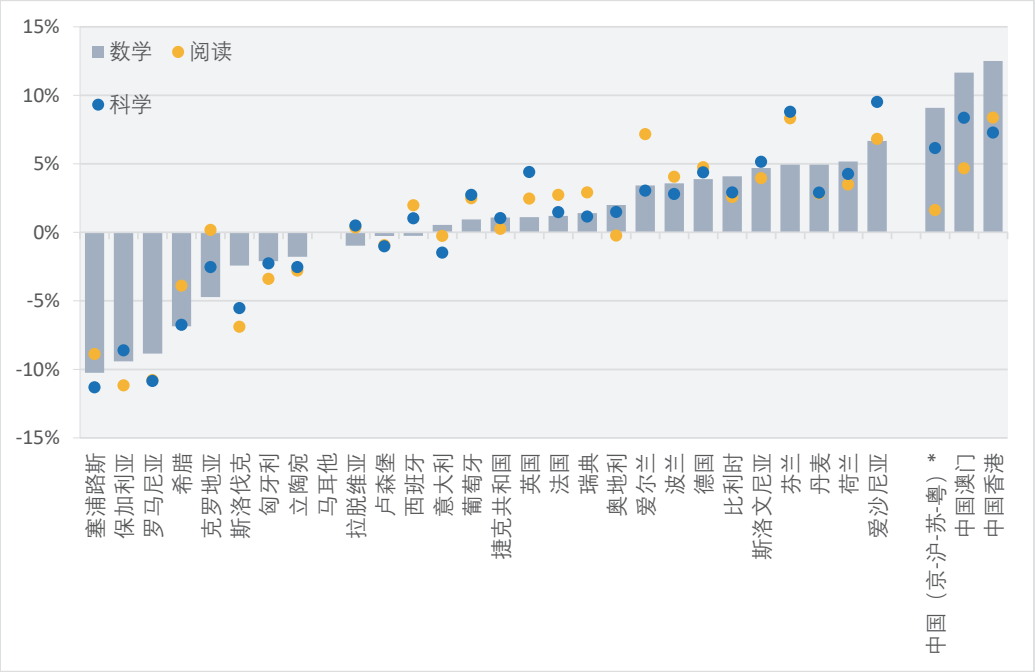
对于许多优秀留学生来说，在欧盟成员国接受 3 年或者更长的高等教育是他们进入有吸引力的职业的敲门砖。因为，在那期间，他们便会融入东道国文化，进一步学习东道国的语言，并且拥有亲密的社交网络。这些因素都有助于他们毕业以后在东道国就业。随着欧盟境内中国留学生日益增多，中国年轻人在欧盟境内将面临前所未有的机遇。

我们确实有许多理由相信中国学生在进入欧盟劳动力市场时十分具有竞争力。经合组织每三年会开展一次国际学生评估项目（Programme for International Student Assessment，PISA），通过统一考试从数学、阅读和科学素养三方面对世界上所有国家和地区的中学生进行评估。在最近一轮的测评中，中国四大省市（北京、上海、江苏、广东）、香港特别行政区和澳门特别行政区的学生表现最为突出，基本上超过其他所有国家的学生。

图 26 将 2012 年欧盟 28 个成员国和上述三个中国地区的中学生在国际学生评估项目三科考试中的分别得分和欧盟 28 国的各科平均得分进行了对比。由图可知，南欧国家中学生的表现最差，比欧盟平均得分低 6-12 个百分点。爱沙尼亚、芬兰、荷兰和波兰的中学生的整体表现较为突出，比欧盟平均得分高 3-10 个百分点。

2015 年，三个中国地区的中学生的变现更为突出。仅就数学一科来说，他们的得分就比欧盟平均得分高出 9.1-12.5 个百分点。他们在阅读和科学素养两科考试中的得分也比欧盟平均得分要高。

图 26 2015 年 欧盟各成员国和中国的中学生在 PISA 评估各科的平均得分比（以欧盟平均得分为参照）



附：“京 - 沪 - 苏 - 粤”指北京、上海、江苏和广东这四个省市。欧盟平均得分是取各成员国参加测评的中学生的平均得分的未加权平均值。

来源：OECD（2016），“表一 PISA 数学、阅读和科学素养测评结果简述”。

虽然个别学生的考试分数和上述平均分之间会有较大差距，但是中国学生在国际学生评估项目中的整体表现十分突出。这展现了中国现代教育体制的过人之处。越来越多出身于这种教育体制的优秀的中国学生到欧洲留学，而欧洲也将为他们提供更多就业机会，让他们在欧盟劳动力市场上起到积极的建设性作用。

4. 结论及未来展望

扩大中国工人欧盟准入规模的机会存在。为了最大限度地实现可持续发展，中欧移民工人的准入需以降低移民成本和加大对工人的保护为目的。

中德护理项目实施的第四年，也是离该项目终结一年之际，审查该试点的时机已成熟。如果德国在近期内仍保持其对合格专业护士的需求，则该项目对德国社会和中国工人都是有利的。但是，如任何试点项目一样，应该对该项目进行评估，帮助克服该项目所面临的挑战，并根据最新的经济、法律和社会环境对项目进行微调。

使该试点项目成功转型至常规项目，三种评估是必需的：

- 评估德国医疗行业劳动力需求的规模和持续时间，包括任何可能对其造成改变的过程，例如其他来源的平行招聘或者该部门工作的合理化。
- 评估在整个实施过程中该试点所取得的成就和面临的挑战，即从德国雇主提出劳动力短缺到中国工人返乡和重新融入为止。
- 直接咨询参与当前和未来项目实施的雇主和护士。

理想情况下，应让参与该项目的中国移民工人分享他们的反馈。同时，应考虑雇主针对该项目的比较优势和劣势提出的反馈意见。通过案头研究和专家访谈制定好扩展项目的蓝图后，执行方应将其纳入技术协议，以确保适当的监测和更新。项目执行方应就项目进展指标达成一致。该项目的基本目标应确保工人、雇主和两个国家的共赢。

除“中德护理”项目外，荷兰也在接收中国厨师。然而，很少有关于这些项目的英文资料。六个案例国都没有与中国签订大规模的政府间劳务移民双边协议。需要进一步开展研究，以发现可能在区域一级签署或以试点形式存在的鲜为人知的项目。

短缺职业清单在反应欧洲劳动力需求和促进准入方面的作用有限。并非所有清单上的职业都对非欧盟公民开放；反之，并非所有未出现在清单上的职业都不对非欧盟公民开放。中国应考虑与主要劳务移民利益攸关方进行对话，以确定劳动力长期短缺的职业，从而建立可持续的项目。

理论上，短缺职业清单可预示并促进欧盟准入。共九个欧盟国家制定短缺清单，以作为第三国国民准入的明确参考。比利时和芬兰制定短缺职业清单，不仅

出于劳务移民的目的，还利用这些清单来制定劳务移民各方面的政策。其余的国家不把短缺职业清单与劳务移民政策联系起来。例如，在匈牙利，短缺清单的结果用于确定奖学金，以鼓励学生获得有关短缺职业的专业资格（EMN，2015）。在瑞典，短缺清单仅用来反应国内现状的变化（OECD，2011）。法国和爱尔兰的短缺清单则是用来确定不接受非欧盟工人的职业（Chaloff，2014）。

短缺职业清单更适用于个体移民，而非持续数年的有组织的移民项目。清单所列职业不断更新且职位空缺数量有限。有些职位空缺很难吸引当地居民、欧盟公民或合法居住的移民工人，可能是出于一些对大多数中国人来说也不具吸引力的因素（例如低工资、艰苦的工作条件、临时性工作、地理隔离或独特的资质要求）。

据 Chaloff 所言，大多数欧洲（非欧盟公民）劳务移民没有通过短缺清单这一渠道进行。2010 年至 2012 年间仅有 2%的移民工人通过短缺清单这一方式移民至丹麦。在英国，大多数技术移民都是通过劳动力市场测试或其他不适用短缺清单的渠道进行的，比如公司内部调动 (Chaloff, 2014)。

中国将其定位在利基劳务移民输出国的能力及其在海外投资中越来越重要的作用有助于促进中国工人进入欧洲劳动力市场。

若一项新的中欧劳务移民项目能解决现行准入政策未能解决的长期利基需求的问题，则该项目将是可持续的。为了与其他较为成熟的欧洲劳动力输出国竞争，中国应该向欧洲提供其他国家劳务移民所不具备的优势。

欧洲睦邻政策覆盖下的一些国家的公民可以根据其国家与欧洲间针对非正规移民重新准入的合作，较为容易地进入欧洲劳动力市场。同时，前殖民地国家公民通过欧洲血统或家庭团聚的方式，也可较为容易地进入欧洲劳动力市场。作为可靠的服务提供者和信息技术工作者，菲律宾和印度公民迎合了欧洲雇主的需求。

如印度或菲律宾，中国也应该把重点放在其他劳务移民输出国不能有效满足的、欧洲有大量及长期的利基需求上。中国可能很难与欧洲睦邻政策下输出低技能工人和一般技术人员的国家竞争。相比之下，其他技术人员和高技能人员，包括科学，技术，工程和数学（STEM 学科）研究人员，似乎构成了中国可以发展比较优势的利基。随着欧洲国家从劳动力密集型经济向知识密集型经济的转型，其对拥有较高技能的人员的需求也很有可能增加。如第三章所分析，目前中国的研发人员总数名列世界第一，中国研究人员和专家也有越来越多的机会参与到欧

盟研发部门中。应该进一步加强已带来广泛合作交流机会的现行举措，并开发可促进中欧技术劳务移民的潜在领域，以推进研究与创新目标。

德国的“2015-2020 中国战略”侧重研究、科学与教育领域的合作，因为德国对这些技能的需求变得更大、更具持续性，且中国工人的此类技能与其他国家的移民工人相比更具有竞争力。“2025 年中国制造”项目旨在通过从国外转移专门知识和技能，在中国建国 100 周年的 2049 年之际，将中国变为高科技超级大国。中国已经批准了中国青年国外培训项目及中国公司在欧洲的投资，而这并非巧合。如第三章所分析，中国私营和国有部门的投资者多次前往欧洲，考察商业环境的法律保障，并有机会考察世界上最前沿的消费品牌、技术和拜访世界知名专家。根据安永的报告，2016 年上半年中国企业在德国的投资比过去五年的总和还要多（Delcker 引用 , 2016）。大规模双边投资往往可带来持久的业务联系和协同效应，为技术人员和企业人员提供（在一个跨国公司内部或两个合作企业之间）移民的机会。中国与欧盟之间投资的增加将为双方富有成效的劳务移民带来新的机会。

在前门关闭的背景下，学生移民为进入欧洲劳动力市场打开了一扇侧门。中国学生可以帮助中国在 STEM 职业上开拓利基市场。

语言能力不足、欧洲工作经验的缺乏以及资格认证的法律及现实障碍是阻碍中国人在成为 STEM 工作人员和研究人员这一方面获得比较优势的主要因素。入学欧洲大学 STEM 课程以获得与欧洲求职者相同的资格和早期培训经验，是中国人克服这些障碍的一种方法。

尽管经济和政治环境限制了进入劳动力市场的主要门户（例如直接从国外招聘），但这并没有限制进入劳动力市场的侧门（例如以欧洲某大学毕业生的身份进入劳动力市场）。与直接准入不同，学生准入无法使中国移民直接进入劳动力市场。但是，东道国教育机构的中国毕业生比从国外申请工作的中国工人更容易找到工作。虽然关于直接招聘第三国工人至欧洲的立法具有限制性，但关于学生准入和学生、工人间身份调整的立法仍宽松（OECD, 2013），特别是在高薪 STEM 国家，如德国。在发现接收外国留学生的经济效益后，欧洲大学一直在国外招聘，并开设英语学位课程。没有任何出发前或到达后的培训可以像大学学习或实习一样能有效地促进移民与东道国市场及社会的融合。

自学生身份调整至工人身份的移民者的招聘成本较低，因为他们较少依赖中介机构的服务来寻找和申请工作。比起外国中介机构和资格认证中心，雇主可更有效地通过实习或兼职测试毕业生的软硬技能。对于希望从欧洲对研究人员的需

求中获益的外国人来说，东道国国家的教育背景尤其有用，因为在欧洲大学获得的资格和网络可立即被认可。掌握语言技能是必须的，而学生移民可能是最有效的语言学习方法，从而扩大了外国工作申请者的选择，可以前往除了可在中国轻松学习到该国语言的国家之外的其他国家。例如，斯堪的纳维亚国家可提供非常有利的工作和生活条件，而许多移民由于语言障碍而无法享用这些优势。

如果进一步促进学生准入，则须仔细规划，以确保其对欧洲和中国的双边利益。

中国学生是提供高技能劳动力和良好综合劳动力的潜在群体。不论经济和政治背景如何，学生准入都可以帮助中国发展欧洲缺乏且愿意接受的移民工人的形象。理想状态下的学生流动不应该导致人才流失，也不应该剥夺那些不能作为学生赴欧洲的中国人的移民机会。因此，需要仔细规划作为加强劳动力流动策略的学生准入计划。以下问题还有待考虑：

- 在学习过程中，应该制定哪些政策以最大限度地提高中国学生在欧洲劳动力市场和社会的融合能力（专业学生招聘简历，实习，平行工作授权，永久居留学习计划，当地语言或英语教育）？
- 为中国学生提供教育的国家如何最大限度地发挥这些学生在当地使用其所学知识的潜力，如，如何确保在意大利学习的中国学生能够在意大利而不是德国找到工作？例如，如果意大利只提供意大利语教学，就无法吸引足够数量的中国学生，但如果意大利提供英语教学，便面临在这些学生无法在意大利劳动力市场找到工作时失去他们的风险。
- 学生准入对中国直接招聘有什么影响？学生准入会使不能作为学生赴欧洲的中国移民数量减少吗？如果是这样，两种招聘方式如何保持平衡？
- 欧洲国家应该吸引更多的中国学生到欧洲还是在中国提供更多的培训，从而确保在中国的欧洲（和中国）公司有更多的高技能劳动力，并防止人才流失？
- 欧洲国家和中国应采取何种技能认定、知识转移和投资政策，以让在欧洲受过教育或培训的中国人将其所学知识应用于中国？

现已存在判断学生准入的影响的初步证据。如本报告所述，在六个国家中，英国、德国、法国和荷兰大量发放了以学习而非工作、家庭团聚等为目的的首次工作许可。在英国、德国和荷兰，中国移民在获得工作许可之前，主要身份是受教育者，这表明中国学生利用学生准入方式加入劳务移民群体的能力与意愿。

解决移民信息不对称问题可降低移民成本，并加强对移民的保护。

即使是经验丰富的移民研究人员，有时也难以理解准入条例。当中国人计划

移民时，由于电子化信息的缺乏，语言障碍，以及可获得的信息的高度混淆性，除了一些例外国家（如德国、英国、荷兰），大多数欧洲国家（特别是南欧和东欧国家）的基本移民法规都是难以理解的。中介则利用信息不对称的问题，为移民提供信息时收取费用，从而大大提高了移民成本。

不管派至国外的工人的技术水平如何，在欧洲准入方面，中欧双方应最大限度地确保透明度。例如，德国开发“Make it in Germany”[30]及“德国认证”[31]门户网站。[32]这些网站收录并清楚地展示给访问者最相关的移民法规信息，网站内容定期更新，移民如有任何问题，网站会即时提供个性化支持。移民相关信息越完整、越更新、越容易理解和访问，移民使用收费中介机构来查找和解释移民条例的需求就越小。中国当局可以通过与东道国当局合作来保护中国公民，开发类似的门户网站，将信息翻译成中文，并向潜在和现在的移民推广门户网站。

对劳动力招聘人员进行有效监管，包括积极的激励措施，可降低移民成本。

国际劳工组织（2016a 与 2016b）发布了公平招聘的一般原则和操作指南，该原则同样适用于中国向欧洲输送的移民。其中，一般原则建议如下：

1. 招聘应尊重包含在国际劳工标准、以及原籍国、过境国和目的地国家的法律、条例、雇佣合同和集体协议内的国际承认的人权。特别重要的是，工人在离境前应获得明确的综合的书面合同。
2. 招聘不应导致现有员工失业、劳动标准下降、工资或工作条件下降。
3. 招聘应以对工人的资质的有效认定为基础。
4. 招聘要透明且有效实施。
5. 不应向工人收取任何招聘费。
6. 工人不应依赖雇主或招聘人员来更换工作或返乡。
7. 工人应该获得免费的或可负担的申诉机制和其他争端解决机制 (2016a, p. 8–9)。

国际劳工组织公平招聘原则以及移民与发展问题全球论坛 (2016) 都强调了确保尽可能低的移民成本的重要性以及实现这一目标的方式。私营部门的参与和自律是解决方案的一部分，在这方面，国际移民组织（IMO，2016a）正在推动国际招聘诚信系统（IRIS），其重点是为招聘机构制定认证框架。

此外，满足所有预选要求但尚未被选定的工人应在欧洲雇主可访问的电子就

[30] “Make it in Germany”官方网站：http://www.make-it-in-germany.com/。
[31] “德国认证”官方网站：https://www.anerkennung-in-deutschland.de/html/en/。
[32] 英国和荷兰开发了不太全面、统一和用户友好型的工具。

业库中进行登记。就业库帮助促进多个国家的招聘流程，例如新西兰的季节性工人项目。

培训应务实，避免移民成本升高。

培训是成功的劳务移民的重要部分，因其可以最大限度地促进潜在工人与东道国劳动力市场和社会的成功融合。但是，培训不应给工人或者雇主带来太高的实际或机会成本。因此，培训的内容和组织应该务实、精简且专业。例如，如果想要保持较低的培训费用和较短的培训时间，而通过出发前培训使移民对东道国语言的掌握水平达到中级，是不现实的。

招聘机构不应参与培训，以确保不会以培训费用的名义向工人收取招聘费用。培训不应妨碍工人出国前的工作，也不应该使工人负担高昂的通勤费用。如有可能，出发前培训应以数字化的方式进行。

除非培训是为了确保移民为他们的工作做好准备，大多数培训应在东道国进行，但不能让移民工人的这种低工资 / 高生活费的培训期间过长。

国际劳工组织和国际移民组织可以为设计和 / 或实施出发前或到达后培训提供技术支持。 在许多欧洲国家，非政府组织为移民工人提供社会融合培训，使雇主只专注于与工作有关的培训。

即使开发新的劳务移民渠道，中国和欧洲也应该继续为移民工人提供返乡和重新融入的机会。

中国正在从净劳动力出口国向净劳动力进口国转变。

返乡和重新融入政策应该满足自愿和非自愿返乡者的需要。解决自愿返回者需求的政策应该迎合那些已经成功实现移民目标而返回中国的人（例如退休人员或不打算在欧洲工作的学生），以及那些没有达到移民目标而返回中国的人（例如失业者或找不到工作的毕业生）。

如果回国后的重新融入计划没有产生预期的效果，或返乡者在国外获取的资格无法在中国得到认证，即使是成功的返乡者，也是无比脆弱的。中国的劳动力市场重新融入政策可以支持欧洲在中国的投资，反之，欧洲在中国的投资也可支持中国的劳动力市场重新融入政策。欧洲公司可能正在寻找在欧洲受过教育或培训（包括语言技能教育或培训）的中国公民。

文献

Casaburi, I. 2015. *Chinese investment in Europe: 2015–16* (Barcelona, ESADE China Europe Club).

Chaloff, J. 2014. "Evidence-based regulation of labour migration in OECD countries: Setting quotas, selection criteria, and shortage lists", in *Migration Letters*, Vol. 11, No. 1, pp. 11–22.

Clegg, J.; Voss, H. 2012. *Chinese overseas direct investment in the European Union* (London, ECRAN).

Costello, C. 2016. *The human rights of migrants and refugees in European Law* (Oxford, Oxford University Press).

Delcker, J. 2016. "Germany's Chinese investment problem", in *Politico*, 28 Nov. Available at: http://www.politico.eu/article/germanys-chinese-investment-problem-sigmar-gabriel-eu/.

The Economist. 2015. "More vacancies than visitors: Eastern Europe may not like refugees but needs them more than other countries", 19 Sep.

Eurofound. 2015. *Third European Company Survey overview report: Workplace practices: Patterns, performance and well-being* (Luxembourg, Publications Office of the European Union).

European Centre for the Development of Vocational Training (Cedefop). 2014. "Skill mismatch: More than meets the eye", briefing note, Mar.

—. 2016. "Forecasting skill demand and supply". Available at: http://www.cedefop.europa.eu/en/events-and-projects/projects/forecasting-skill-demand-and-supply/data-visualisations.

European Commission. 2010. *New skills for new jobs: Action now* (Brussels, European Union).

—. 2011 "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: The global approach to migration and mobility", COM(2011) 743 (Brussels).

—. 2014a. Mapping and analysing bottleneck vacancies in EU labour markets: Overview report (Brussels).

—. 2014b. *European vacancy monitor*, No. 12, Feb (Brussels).

—. 2014c. "Employment: report shows worker mobility key to tackle EU demographic and skills challenges", media release. Available at: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-1016_en.htm.

—. 2015. "EU-China research and innovation relations: Facts and figures", background document. Available at: http://ec.europa.eu/research/iscp/index.cfm?lg=en&pg=china.

—. 2016a. “European Dialogue on Skills and Migration”, presentation. Available at: https://www.skillsandmigration.eu/presentation.

—. 2016b. *Draft joint employment report from the commission and the council: Accompanying the communication from the Commission on the Annual Growth Survey 2016, No. 6149/16,* COM2015) 700 final (Brussels).

European Council. 2009. Council Directive 2009/50/EC of 25 May 2009 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of highly qualified employment. Available at: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32009L0050.

European Migration Network (EMN). 2015. Determining labour shortages and the need for labour migration from third countries in the EU (Brussels). Available at: http://extranjeros.empleo.gob.es/es/redeuropeamigracion/Estudios_monograficos/ficheros/2015_2016/EN_emn_labour_shortages_synthesis__final.pdf.

European Migration Network (EMN). 2015. *Determining labour shortages and the need for migration from third countries in the EU: Synthesis report for the EMN Focussed Study 2015* (Brussels, European Commission). Available at: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/emn_labour_shortages_synthesis__final.pdf.

European Parliament. 2015 *Labour market shortages in the European Union* (Brussels).

Eurostat. 2016a. “EU Blue Cards by type of decision, occupation and citizenship” , database. Available at: http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/migr_resbc1 [18 Aug. 2016].

—. 2016b. “First permits by reason, length of validity and citizenship” , database. Available at: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_resfirst&lang=en [18 Aug. 2016].

—. 2016c. “First permits by reason, age, sex and citizenship” , database. Available at: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_resfas&lang=en[18 Aug. 2016].

—. 2016d. “First permits by reason, length of validity and citizenship” , database. Available at: http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/migr_resocc [18 Aug. 2016].

—. 2016e. “Change of immigration status permits by reason and citizenship” , database. Available at: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_reschange&lang=en [29 Sep. 2016].

—. 2016f. “Valid permits by reasons and length of validity as of December 31” , database. Available at: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_resvalid [3 Oct. 2016].

—. 2016g. “Population: Demography, migration and projections”, database. Available at http://ec.europa.eu/eurostat/web/population-demography-migration-projections/population-data/database.

—. 2016h. “Employment and unemployment (LFS)”, database. Available at: http://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/data/database.

Federal Employment Agency (*Bundesagentur für Arbeit*) (BA). 2016a. *Employment of foreign workers in Germany*, leaflet. Available at: https://www3.arbeitsagentur.de/web/wcm/idc/groups/public/documents/webdatei/mdaw/mtaw/~edisp/l6019022dstbai651347.pdf.

—. 2016b. *Whitelist: Immigration into recognized occupations.* Available at: https://www3.arbeitsagentur.de/web/wcm/idc/groups/public/documents/webdatei/mdaw/mta4/~edisp/L6019022DSTBAI777367.pdf.

—. 2016c. *Förderung der beruflichen weiterbildung für arbeitnehmerinnen und arbeitnehmer [Promotion of vocational training for women and men workers]* (Nuremberg). Available at: https://www3.arbeitsagentur.de/web/wcm/idc/groups/public/documents/webdatei/mdaw/mdk1/~edisp/l6019022dstbai378487.pdf.

—. 2016d. “PuMa”. Available at: https://regional-skilled-workers-initiative.de/en/.

—. 2016e. *Arbeiten und leben in Deutschland [Working and living in Germany]* (Nuremberg). Available at: http://www.make-it-in-germany.com/fileadmin/content/make-it-in-germany/PDF/Broschuere_ZAV_Arbeiten_und_Leben_in_Deutschland.pdf.

Federal Ministry of the Interior (*Bundesministerium des Innern*) (BMI). 2016. “Labour migration”. Available at: http://www.bmi.bund.de/EN/Topics/Migration-Integration/Immigration/labour-migration/labour-migration_node.html.

Federal Ministry of Education and Research (*Bundesministerium für Bildung und Forschung*) (BMBF). 2016. *China Strategy 2015–2020: Executive Summary* (Bonn). Available at: https://www.bmbf.de/pub/China_Strategy_Kurzfassung_eng.pdf.

Federal Ministry for Economic Affairs and Energy (*Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*) (BMWi). 2016. “Recognition in Germany”. Available at: https://www.anerkennung-in-deutschland.de/tools/berater/en/berater/start.

Federal Ministry for Economic Affairs and Energy (*Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*) (BMWi); Federal Ministry of Labour and Social Affairs (*Bundesministerium für Arbeit und Soziales*) (BMAS); Federal Employment Agency (*Bundesagentur für Arbeit*) (BA). 2016a. *Guide to working in Germany* (Berlin, BMWi). Available at: http://www.make-it-in-germany.com/fileadmin/content/make-it-in-germany/PDF/MiiG_Guide_to_Working_in_Germany.pdf.

—. 2016b. “What kinds of visa are there?”. Available at: http://www.make-it-in-germany.com/en/for-qualified-professionals/visa/kinds-of-visa.

—. 2016c. “Pilot project for international professionals (PuMa) was launched in Baden-Württemberg”. Available at: http://www.make-it-in-germany.com/en/for-qualified-professionals/about-the-portal/news/detail/pilot-project-for-international-professionals-puma-was-launched-in-baden-wuerttemberg.

Financial Times. 2016. "Chinese investment in Europe hits $23bn record", 10 Mar. Available at: www.ft.com/cms/s/0/c1155e72-e5e0-11e5-a09b-1f8b0d268c39.html.

Global Forum on Migration and Development. 2016. "Migration that works for sustainable development for all: Towards a transformative migration agenda", concept paper, Ninth Global Forum on Migration and Development. Available at: http://gfmd.org/docs/bangladesh-2016.

Hanemann, T.; Huotari, M. 2016. "A new record year for Chinese outbound investment in Europe" (Berlin, Mercator Institute for China Studies).

Independent Network of Labour Migration and Integration Experts (LINET). 2012. "Network". Available at: http://www.labourmigration.eu/network.

International Labour Organization (ILO). 2014. *Skills mismatch in Europe*, statistics brief (Geneva).

—. 2016a. *General principles & operational guidelines for fair recruitment* (Geneva). Available at: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_536755.pdf.

—. 2016b. "Fair migration with a focus on recruitment", background note for Information Session, 16th Asia-Pacific Regional Meeting, Bali, 6–9 Dec. Available at: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_534146.pdf.

German Chamber of Commerce in China (AHK China). 2016. "German Chamber of Commerce in China – Shanghai gives out first More than a Market awards in four categories", 27 May. Available at: http://china.ahk.de/de/news/single-view/artikel/german-chamber-of-commerce-in-china-shanghai-gives-out-first-more-than-a-market-awards-in-four-categories/?cHash=b41a9d2942e6c822d5f25d98b5635d0a.

International Organization for Migration (IOM). 2016a. "IRIS – International Recruitment Integrity System". Available at: http://iris.iom.int/ [30 Sep. 2016].

Le Corre, P.; Sepulchre. A. 2016. "Why is China investing heavily in Europe", *South China Morning Post*, 15 May. Available at: http://www.scmp.com/comment/insight-opinion/article/1944491/why-china-investing-heavily-europe.

Migrant Integration Policy Index (MIPEX). 2016. "Migration Integration Policy Index 2015". Available at: http://www.mipex.eu/.

National Bureau of Statistics of China (NBSC). 2015. *China statistical yearbook 2015* (Beijing, China Statistics Press).

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 2013. Recruiting immigrant workers: Germany (Paris). Available at: http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/recruiting-immigrant-workers-germany_9789264189034-en.

—. 2014. *PISA 2012 results: What students know and can do – Student performance in mathematics, reading and science,* Vol. 1 (Paris).

—. 2016a. “International Migration Database”. Available at: https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=MIG.

—. 2016b. *Getting skills right: Assessing and anticipating changing skill needs* (Paris). Available at: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/employment/getting-skills-right-assessing-and-anticipating-changing-skill-needs_9789264252073-en#page2.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD); European Commission. 2014. *Matching economic migration with labour market needs in Europe* (Paris, OECD).

Oltermann, P. 2016 “Germany unveils integration law for refugees”, in *The Guardian*, 14 Apr.

Poptcheva, E.; Stuchlik, A. 2015. *Work and social welfare for asylum-seekers and refugees: Selected EU Member States* (European Parliamentary Research Service). Available at: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/572784/EPRS_IDA(2015)572784_EN.pdf.

United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA). 2015. “World population prospects: The 2015 revision”. Available at: https://esa.un.org/unpd/wpp/ [20 May 2017].

UNESCO Institute for Statistics (UIS). 201. “UIS.Stat”. Available at: http://data.uis.unesco.org/.

Gov.UK. 2015. “Guidance: Tier 2 shortage occupation list”, 19 Nov. update. Available at: https://www.gov.uk/government/publications/tier-2-shortage-occupation-list.

Vanaspong, C. 2012. A case study of Thai migrant workers in Sweden (Bangkok, ILO). Available at: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-manila/documents/publication/wcms_182264.pdf.

Wickramasekara, P. 2015. *Bilateral agreements and memoranda of understanding on migration of low-skilled workers: A review* (Geneva, ILO). Available at: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms_413810.pdf.

国家附件

附件一：2000-2013 年中国移民的流入量和流出量如何变化?

德国

德国的中国移民流入量似乎与全球经济危机无关，自 2001 年下降，并于 2005 年以来保持稳定持续上升。德国是中国移民返乡比例最高的国家。

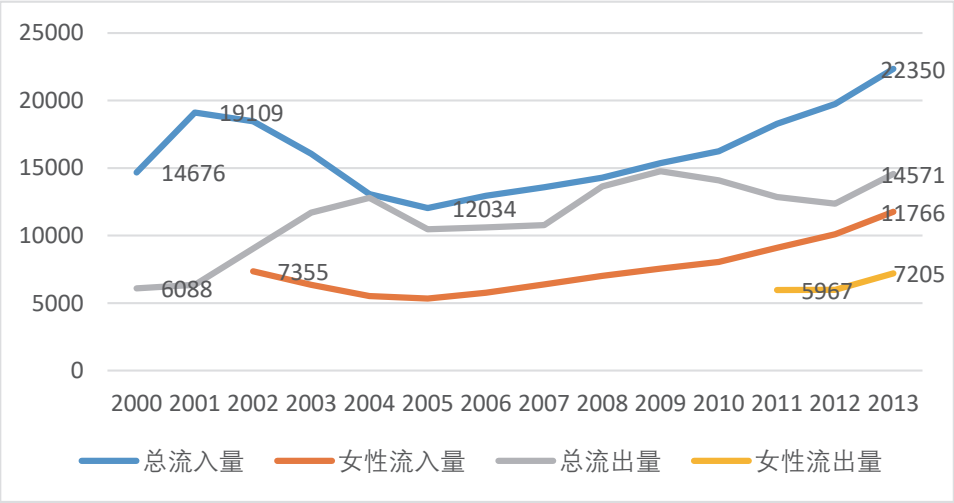
德国的中国移民流入量呈波动趋势，但 2013 年人数有所上升，2000 年的准入人数只是 2013 年的一半（如图 1）。德国的中国移民准入量持续五年下跌至 2000 年准入量以下的水平，至 2005 年经济危机爆发前期达到史上最低点。

2000 年至 2001 年间，德国的中国移民准入量同比增幅最大；而 2003 年至 2004 年间，同比减幅最大。

自 2002 年以来，赴德国的移民中，中国女性移民比例平均在 47%左右。

平均来说，在可获取数据的年份，71%的中国移民最终离开了德国。在 2004 年和 2008 年至 2009 年期间，中国移民离开德国的比例比往常要高。

图 1 2000-2013 年德国中国移民流入量及流出量



来源：作者根据 OECD（2016）数据整理。

英国

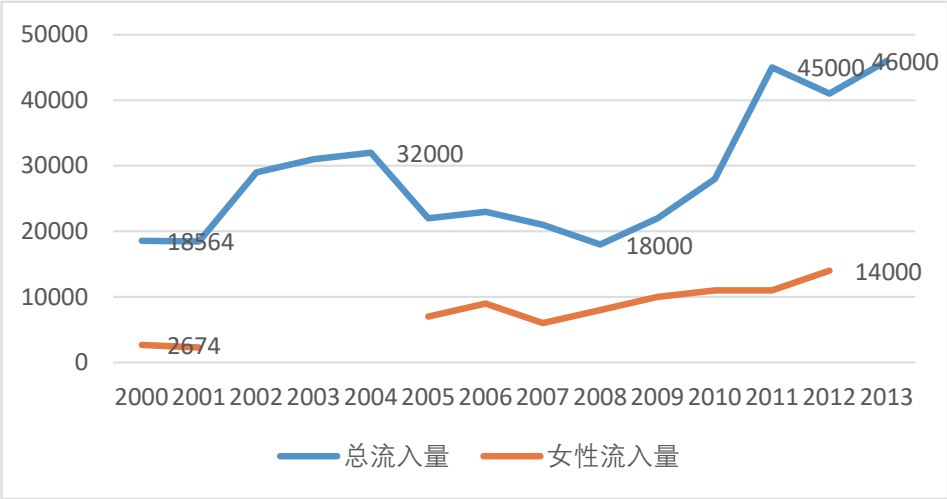
英国的中国移民流入量似乎与全球经济危机无关，自 2004 年下降，自 2008 年经济危机爆发前期有所上升。英国的中国女性移民比例最低。

与德国相同，英国的中国移民流入量上下波动。2013 年移民流入量有所增长，而 2000 年的移民流入量是 2013 年的两倍。与德国不同的是，英国的中国移民流入量并没有跌至低于 2000 年的水平。中国移民流入量在 2008 年跌至最低点，在此后整个经济危机期间都保持增长。

2004 年至 2005 年间，中国移民流入量同比减幅最大，并最终于 2008 年跌至史上最低点，流入人数仅有 18000 人；而 2010 年至 2011 年间，中国移民流入量同比增幅最大。

平均来讲，赴英国的中国移民中，三分之一（34%）是女性。六个国家中，英国是中国女性流入量比例最低的国家。截至 2016 年 8 月，OECD 并没有英国的中国移民流出量的相关数据。

图 2 2000-2013 年英国中国移民流入量及流出量



来源：作者根据 OECD（2016）数据整理。

西班牙

西班牙的中国移民流入量波动最大，这与移民政策和经济环境的变化有关。与荷兰相同，西班牙的中国女性移民比例与返乡者比例处于其他五个欧盟国家的平均水平。

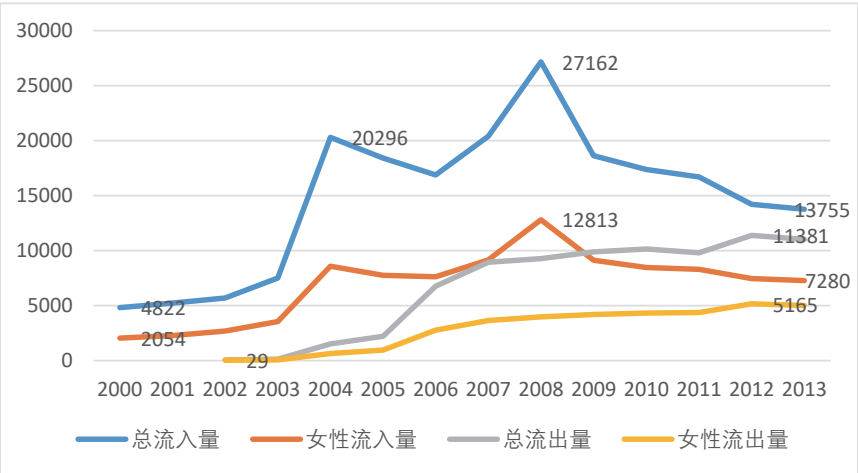
西班牙的中国移民流入量在 2000 年至 2013 年间几乎增长了三倍（如图 3）。如果流入量保持在 2008 年的水平，则流入量将会增加五倍多。但西班牙政府在危机爆发时迅速公布“零移民”政策导致移民流入量自 2008 年以来下跌。在“零移民”计划公布之前，西班牙的中国移民流入量受到西班牙政府 2005 年移民正规化的影响，此次正规化是欧洲最大规模的正规化之一。如果对移民有需求，正规化可能会吸引更多的移民，也可能刺激地位无法合法化的移民离开。

六个国家中，西班牙的年度移民准入率波动幅度最大。2003 年至 2004 年间，准入率涨幅最大；2008 年至 2009 年间，准入率跌幅最大。自 2008 年至 2009 年的跌幅后，中国移民流入量持续下跌至 2013 年。

平均而言，女性大约占西班牙中国移民流入量的一半（47%）。

流出量是流入量的 40%多。自经济危机爆发后，任何希望离开西班牙的非欧盟国家国民，都可以在各种自愿返乡项目的帮助下回国，这些项目根据申请人的情况提供免费的单程机票和额外的财政支持。然而，利用自愿回乡项目的移民比预期要少。

图 3 2000-2013 年间西班牙中国移民流入量及流出量



来源：作者根据 OECD（2016）数据整理。

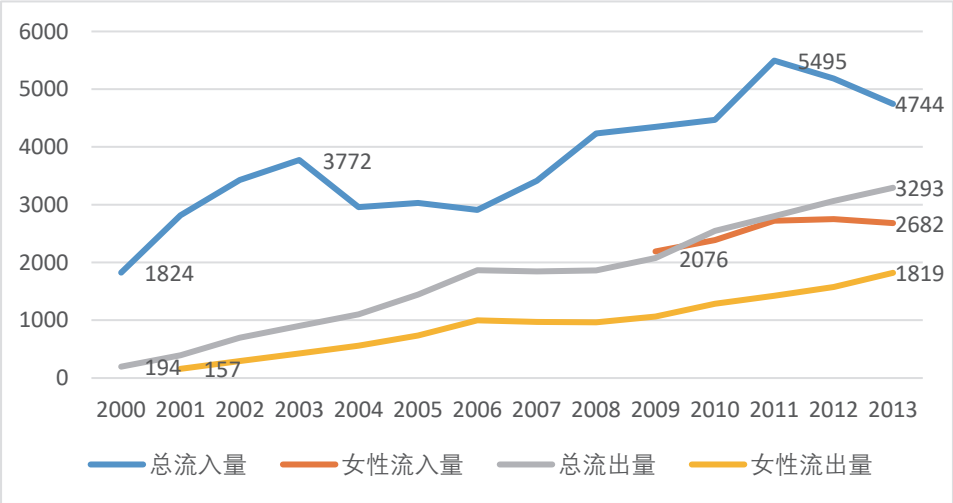
荷兰

荷兰的中国移民流入量似乎与全球经济危机无关，荷兰的中国移民流入量在2004年至2006年间出现下跌，随后2007年至2012年持续增长。与西班牙相同，荷兰的中国女性移民比例和返乡者比例处于其他五个案例国的平均水平。

2000年至2013年间，荷兰的中国移民流入量增长了两倍多（见图4）。尽管流入量在2004年至2006年间有所下降，但始终保持在2000年以上的水平。中国移民流入量在2007年至2011年一段时间的增长后自2012年开始下降。

根据有限的妇女流入总量（2009-2013年间）的数据，荷兰的中国移民流入量中，女性比例约占一半（52%）。移民流出量不到流入量的一半（45%）。

图4 2000-2013年间荷兰中国移民流入量及流出量



来源：作者根据OECD（2016）数据整理。

法国

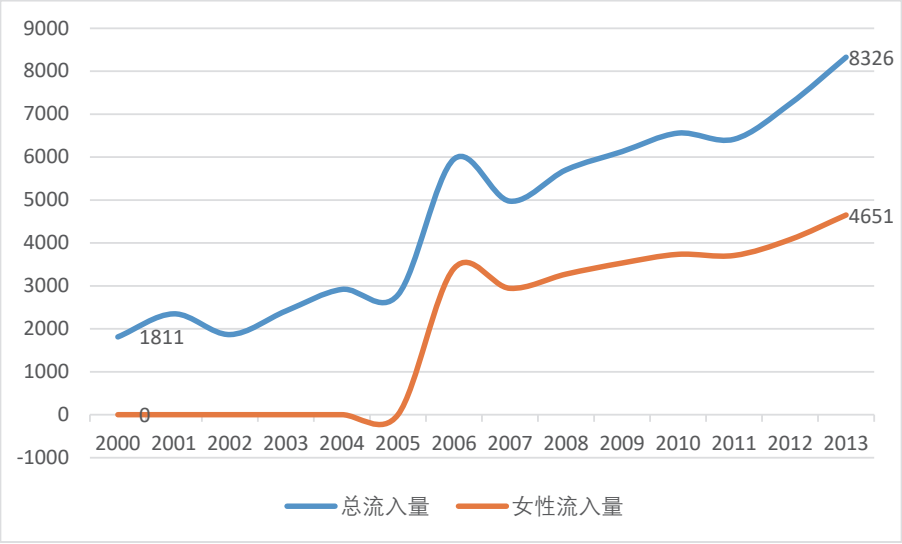
法国的中国移民流入量似乎与全球经济危机无关，流入量在整个经济危机期间保持上升趋势。法国是中国女性移民比例最高的国家。

法国的中国移民流入量在2000年至2013年期间增长了四倍以上，使法国成为2000年至2013年间中国移民流入量涨幅最大的目的地国。其他五个案例国在不同程度上都会经历一次或两次持续数年的移民流入量下跌的情况，而在法国，

移民流入量下跌的情况发生了四次，仅持续一年，且跌幅很小。而法国并没有经历过多年的中国移民下跌情况，而是经历了 4 个单独的一年期的移民流入量下降，而且都是轻微的下降。相比之下，其他案例国移民流入量下降的次数更少（一个或两个时期），但是它们都持续多年并且程度更大。2005 年至 2006 年间，法国的中国移民流入量年度涨幅最大；而一年之后，却经历了移民流入量年度最大跌幅。赴法国的中国移民流入量自 2011 年小幅度下降后，在 2013 年间保持上升。

中国女性的移民比例约为 57%，是六个国家中比例最高的。经合组织没有法国的中国移民流出量的相关数据。

图 5 2000-2013 年间法国的中国移民流入量



来源：作者根据 OECD（2016）数据整理。

意大利

自 2010 年，意大利的中国移民流入量开始受到全球经济危机影响。意大利是六个案例国中中国移民返乡率最低的国家。

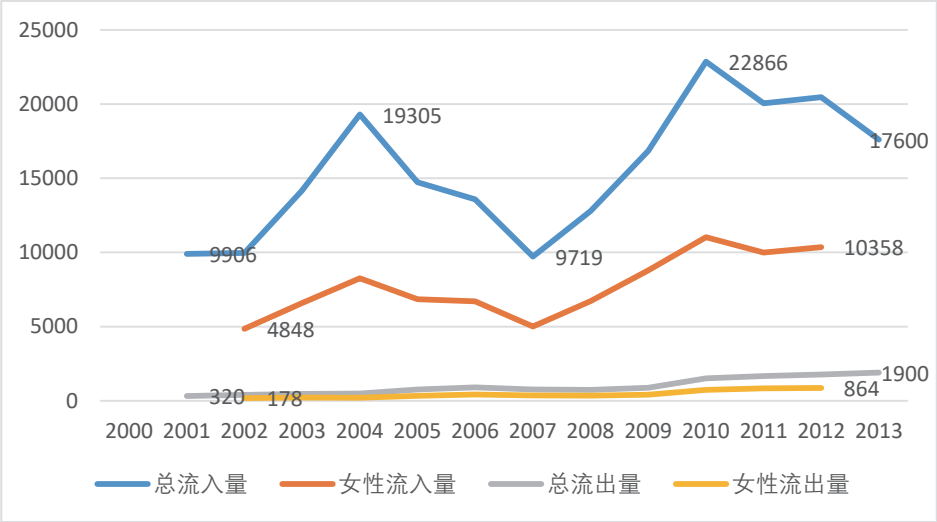
2000 年至 2013 年间，意大利的中国移民流入量几乎翻了一番（如图 6）。意大利的准入量波动强烈。然而，尽管在流入量有所下降时，也始终保持在 2001 年以上的水平。流入量在经济危机前期有所上升，随后便可能受到其影响开始呈下降趋势。

在 2006 年至 2007 年间，意大利准入量经历了年度最大跌幅。在 2009 年至

2010 年间，意大利准入量经历了年度最大涨幅。

赴意大利的中国移民中，女性约占一半（49%）。意大利的中国移民流出量只占流入量的 6%。意大利的中国移民的低返乡率及可能出现的失业情况，使中国移民重新融入就业市场的能力及其工作和生活条件受到质疑。

图 6 2000-2013 年间意大利的中国移民流入量及流出量



来源：作者根据 OECD（2016）数据整理。

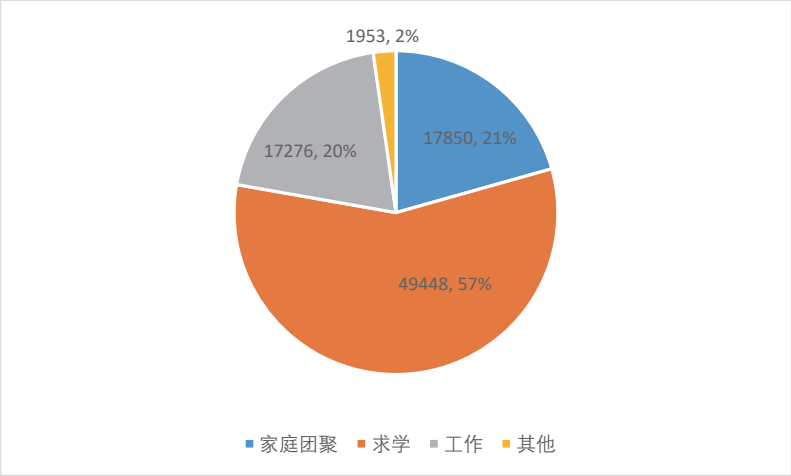
附件二：其他类型的准入与工作准入差别有多大？

德国

中国学生准入比例是中国工人准入比例的三倍。

2008 年至 2015 年期间，德国向在德国的中国人发放的所有许可证中，工作许可证的比例为 20%。而向中国学生发放的许可证是工作许可证的三倍（如图 7）。就中国工人和中国学生的比例而言，德国在六个案例国中排名第三。

图 7 2008-2015 年间向在德国的中国人发放各类准入的比例



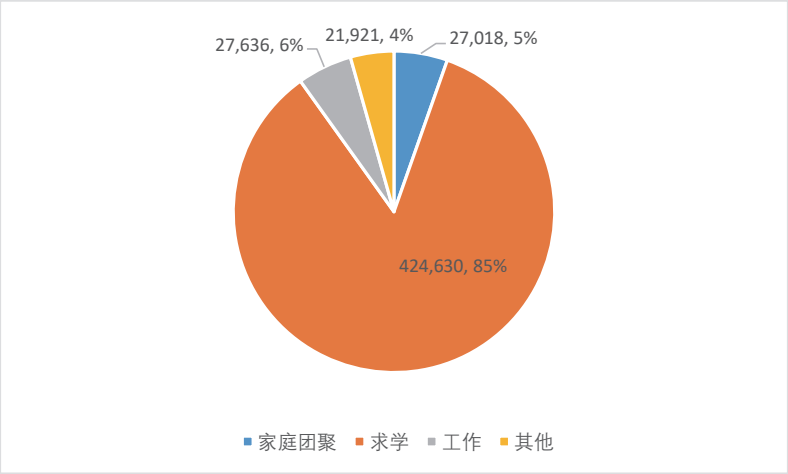
来源：作者根据欧盟统计局（2016b）数据整理。

英国

中国学生准入比例是中国工人准入比例的十四倍。

英国发放首次工作许可的比例为 6%，发放首次学生许可的比例为 84%（如图 8）。由此看来，英国政策更偏向学生而不是工作移民。英国没有重要政策阻止工作移民，但与英联邦国家公民特别是印度公民相比，中国人在英国的移民网络相对较薄弱。英国的中国学生比例非常高，且英国政策鼓励兼职工作并促进学生工人间身份转变，这些都扩大了本地中国高技能求职者的供应。

图 8 2008-2015 年间英国向中国人发放各类首次许可的比例



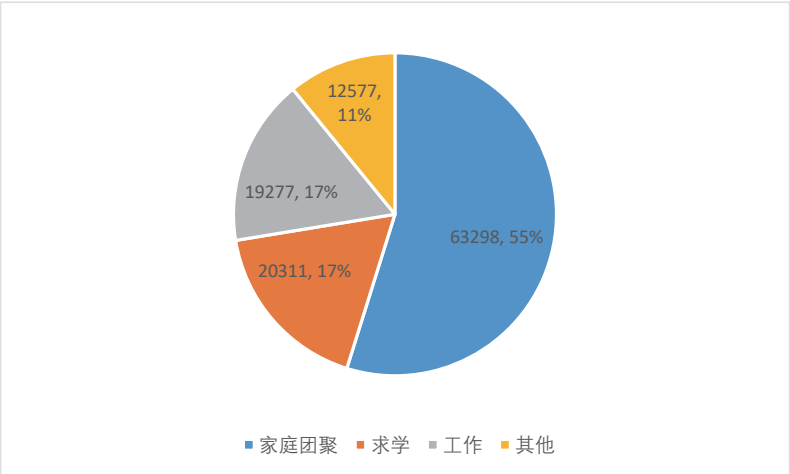
来源：作者根据欧盟统计局（2016b）数据整理。

西班牙

中国工人与中国学生的准入比例相当，而家庭团聚比例是其三倍。

根据西班牙政府在经济危机后公布的“零移民政策”，非欧盟新工人的准入已经受到遏制。然而，政策允许已经合法居留在西班牙的移民将其家人带到西班牙。所以，2008 年至 2015 年期间，发放给中国移民的首次许可中，一半以上是家庭团聚许可。工作许可证约占五分之一，与学习许可证比例相同（如图 9）。

图 9 2008-2015 年间西班牙向中国人发放各类首次许可的比例



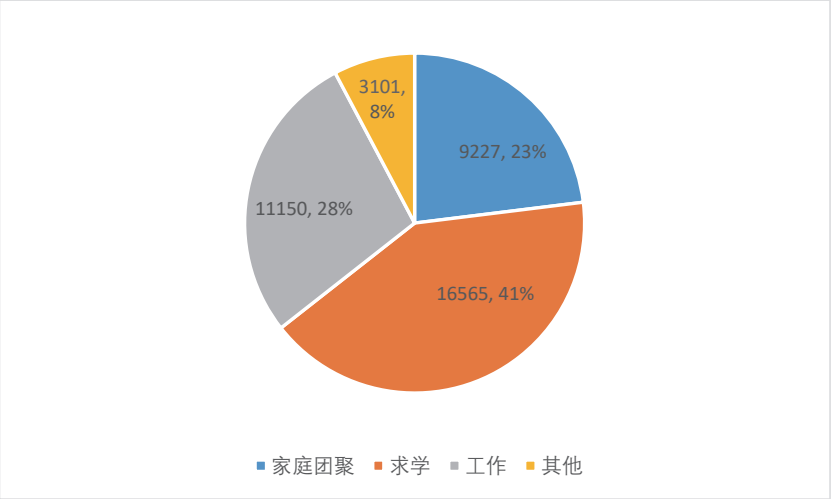
来源：作者根据欧盟统计局（2016b）数据整理。

荷兰

中国学生准入与中国工人准入比例为 3:2。荷兰是六个案例国中各种准入渠道比例最均衡的国家。

2008 年至 2015 年间，荷兰发放给中国人的首次许可中，有四分之一以上是工作许可（如图 10）。尽管荷兰的中国学生比例低于法国、德国和英国，以教育的方式进入荷兰却是中国移民的主要渠道，而且人数可能会增加。在荷兰教育、文化和科学部的支持下，非营利组织 EP-Nuffic 在对荷兰高等教育具有战略性意义的国家（包括中国）建立了荷兰教育支持办事处（NESOs）。[33] 办事处的主要任务是促进荷兰高等教育，增加学生和员工的流动性。

图 10 2008-2015 年间荷兰向中国人发放各类首次许可的比例



来源：作者根据欧盟统计局（2016b）数据整理。

法国

中国学生准入比例是中国工人准入比例的十倍。六个案例国中，法国的中国移民准入率最低，且移民准入量最为稳定。

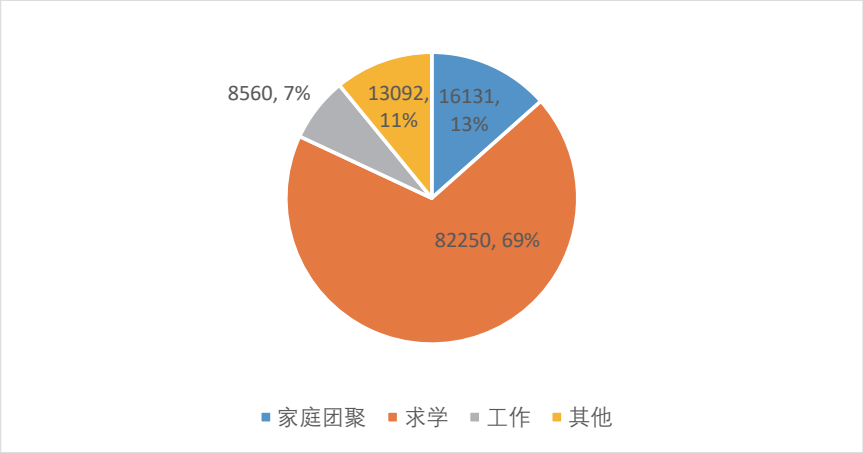
法国每年平均发放 1070 份首次工作许可。在 2008 年至 2015 年间，法国是六个案例国中工作移民准入量最少的国家，准入量最高点为 1178 人，最低点为

[33] 更多关于 NESOs 中国的信息请见 https://www.nesochina.org/.。

926 人。工作许可的发放量与其他许可的发放量相比，波动较小。

法国是六个国家中继英国后向中国人发放工作许可比例第二小的国家。同时，法国也是六个国家中继英国后向中国人发放教育许可比例第二高的国家。在 2008 年至 2015 年间，法国向中国人发放的教育许可是工作许可的十倍（如图 11）。

图 11 2008-2015 年间法国向中国人发放各类首次工作许可的比例



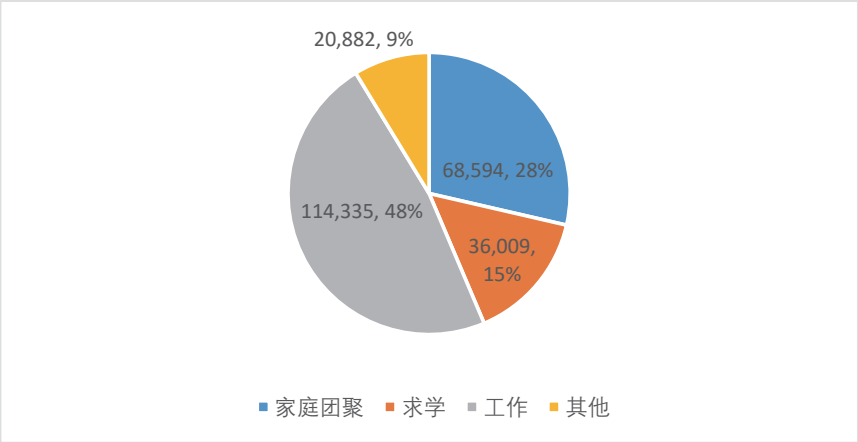
来源：作者根据欧盟统计局（2016b）数据整理。

意大利

意大利是六个案例国中唯一一个扭转工作和教育准入比例，使政策更偏向工人的国家。中国学生准入与中国工人准入比例为 1:3。

2008 年至 2015 年间，意大利发放给中国移民的首次许可中近一半为工作许可。本报告研究的六个案例国中，没有任何一个国家的中国工人准入绝对数量和比例如意大利之大。意大利的中国工人高准入量可能与两国之间强大的联系网络有关，特别值得注意的是，中国在佛罗伦萨外围的普拉托地区建立了服装业集团。服装业是对经济危机非常敏感的部门，而此部门内强大的专业化模式导致意大利中国工人的准入量急剧下降。因此，直到 2010 年工人准入量大幅度下降之前，意大利 3:1 的中国工人 - 学生比例极大程度上受到大量工人准入的影响。在 2010 年，意大利的中国工人 - 学生比例达到了 10:1（32580 个首次工作许可对 3243 个首次学生许可）。

图 12 2008-2015 年间意大利向中国移民发放各种类首次工作许可的比例



来源：作者根据欧盟统计局（2016b）数据整理。

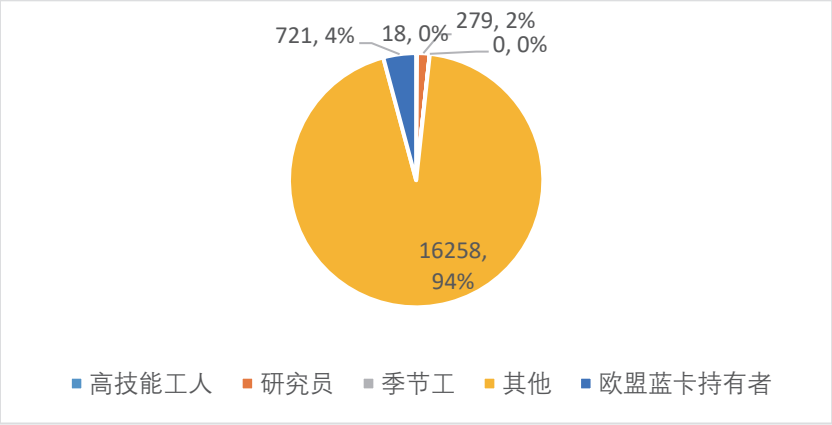
附件三：什么类型的工作接收中国工人，以及他们被授权居留多久？

德国

德国发放给中国移民的首次工作许可中，涉及“其他工作”（即非高技能，研究工作或季节工）的比例最大。与其他案例国相比，德国发放欧盟蓝卡的数量最多。

在 2008 年至 2015 年间，德国发放给中国人的大部分（94%）首次工作许可涉及“其他工作”，而不是高技能工作、季节性工作、研究性工作或欧盟蓝卡。尽管如此，德国发放的首次工作许可中欧盟蓝卡占 4%，六个案例国中，德国发放欧盟蓝卡的数量最多（图 13）。

图 13 2008-2015 年间德国发放给中国人的首次工作许可的总数和平均比例（按类别）



来源：作者根据欧盟统计局（2016d）数据整理。

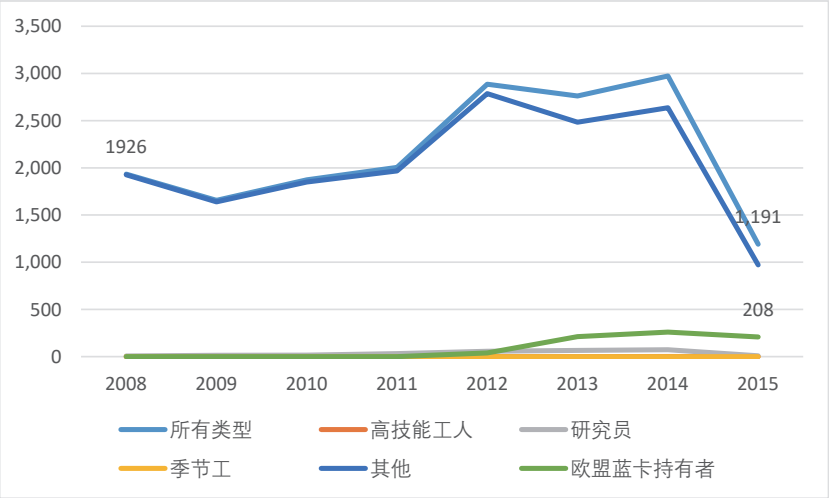
2015 年德国发放给中国工人的许可证数量骤降。

平均来说，2008 年至 2015 年间，德国每年发放 2160 份工作许可，其中向其他类别工人发放 2032 份，向欧盟蓝卡持有者发放 90 份，向研究人员发放 35 份，向高技能员工发放 2 份，向季节性工人发放 0 份。尽管德国季节性准入比较重要，但没有中国人获得季节性许可，因为德国自 20 世纪 90 年代以来一直依靠东欧的季节性移民。

截止 2014 年，德国发放给在德国的中国工人许可的数量一直在增长。然而，2015 年许可证数量骤降至低于 2008 年至 2015 年间的最低水平。因此，2015 年

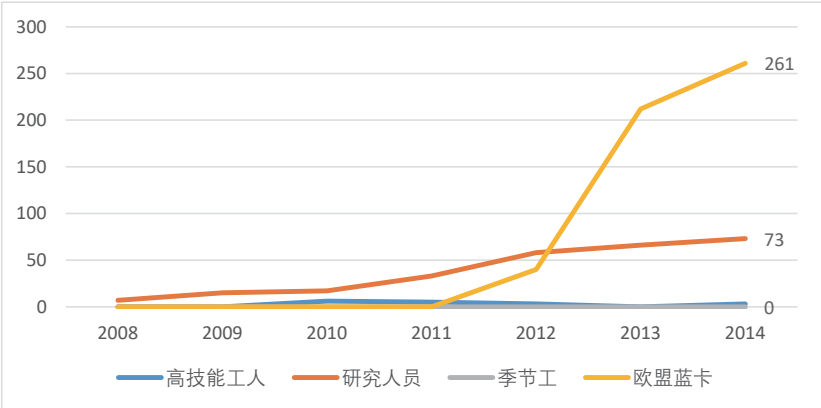
德国发放许可证的数量仅为 2008 年发放数量的一半（如图 14）。那些拥有高薪、高技能工作、符合欧盟蓝卡资格的中国工人不受许可证数量下跌的影响。由于每年发放的高技能和季节性工人许可证数量本就不多，故也不受影响（如图 15）。

图 14 2008-2015 年间德国发放给中国人的首次工作许可（按类别）



来源：作者根据欧盟统计局（2016d）数据整理。

图 15 2008-2014 年间德国发放给中国人的首次工作许可，除“其他工作”的其他类型

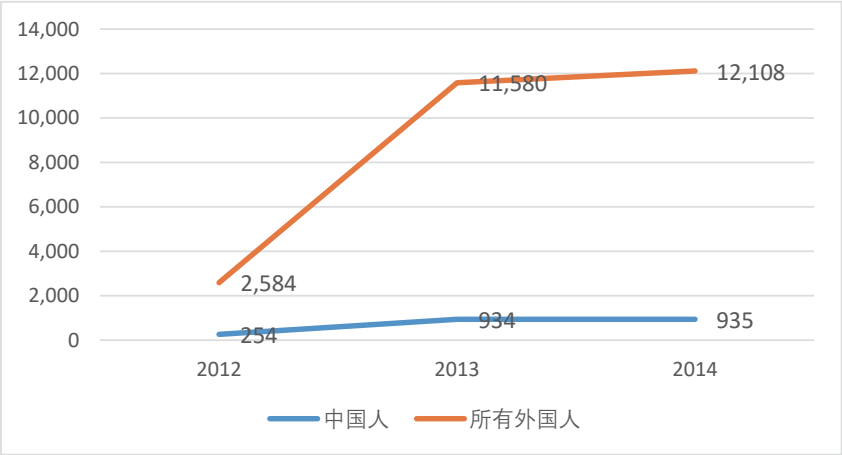


来源：作者根据欧盟统计局（2016d）数据整理。

德国每年发放的蓝卡数量没有受到工作许可证数量整体下跌的影响（如图 16）。自 2012 年授权以来，中国人获得的德国发放或更新的蓝卡数量占 8%。[34]

[34] 欧盟统计局将首次许可证和其他许可证加以区分。“首次许可证”指第一次发给一个人的许可证（或指至少在六个月间隔后连续发放的许可证）。

图 16 2012-2014 年间中国移民工人及其他外国工人获得的德国发放或更新的蓝卡数量

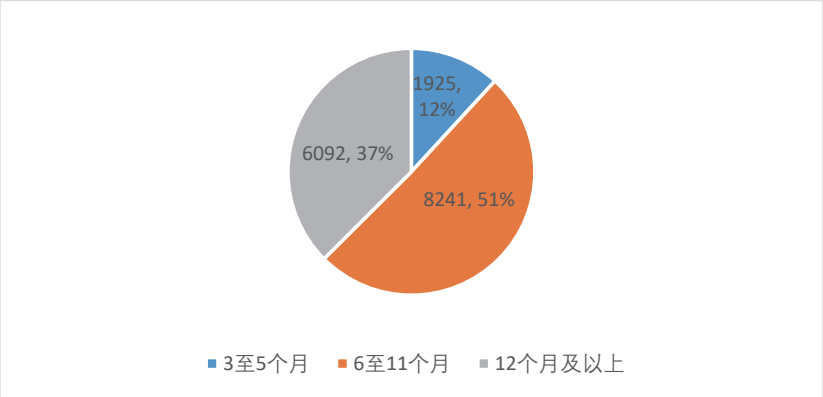


来源：作者根据欧盟统计局（2016d）数据整理。

“其他工作”类许可证总数明显减少，而中国移民获得“其他工作”长期许可证的比例增加。

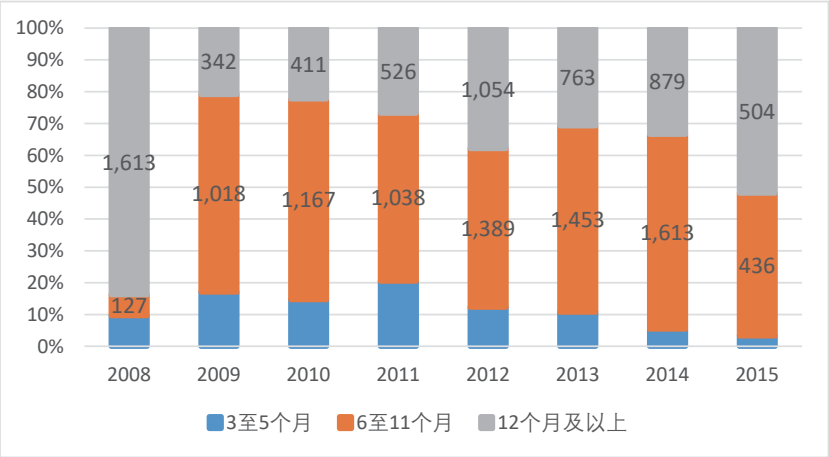
发放给在德国的中国人的中长期“其他工作”许可的绝对数量一直在波动。长期许可证数量 2009 年跌至最低点，2015 年数量增长至多于发放的“其他工作”许可总量的 50%（图 18）。若要恢复到 2008 年的比例，可能还需要一段时间，当时 85%的“其他工作”许可证是长期的。与此同时，在德国的中国工人获得中期许可证的可能性较大（图 17）。

图 17 2008-2015 年间德国向中国移民发放的“其他工作”许可的期限



来源：作者根据欧盟统计局（2016d）数据整理。

图 18 2008-2015 年间德国向中国人发放的“其他工作”许可证的期限变化



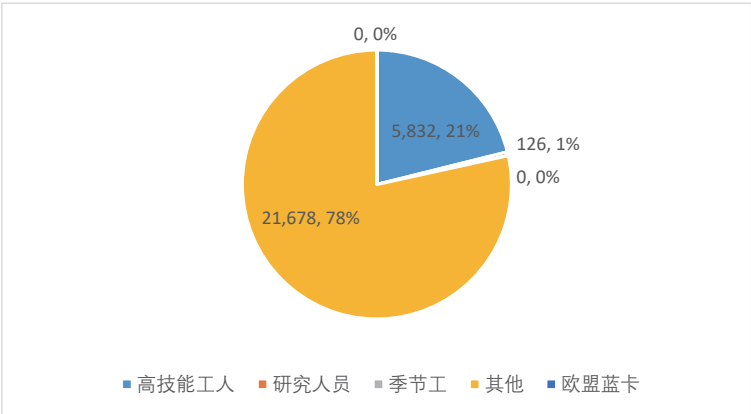
来源：作者根据欧盟统计局（2016d）数据整理。

英国

同德国一样，英国发放给中国人大部分的首次工作许可涉及“其他工作”（非高技能或季节性的工作）。发放给高技能人员的许可比例居第二位。

2008 年至 2015 年间，英国向中国工人发放的“其他工作”首次许可占总数的四分之三（78%），而涉及高技能工作的许可则少于总数的四分之一（21%）（图 19）。英国的中国研究人员获得的首次许可数量只占所有发放给中国人的首次工作许可的 1%。

图 19 2008-2015 年间英国向中国人发放的首次许可的总数及比例（按类别）



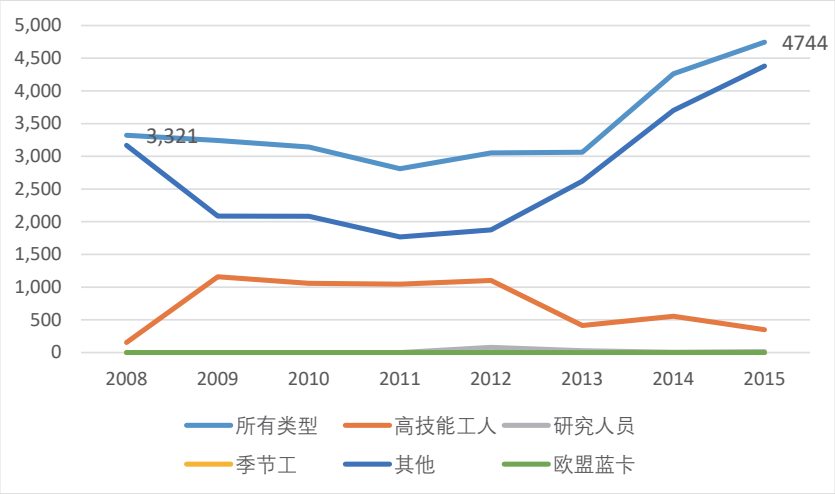
来源：作者根据欧盟统计局（2016d）数据整理。

发给中国工人的许可证总数似乎波动不大，即使在经济危机的背景下，发放给中国工人的许可证总数自 2013 年以来持续增加

平均而言，2008 年至 2015 年间，英国每年发放 3455 份首次工作许可给中国工人，其中，发放给其他类别工人 2710 份，高技能人员 729 份，研究人员 16 份，欧洲蓝卡持有者 0 份，季节性工人 0 份。英国没有发放欧盟蓝卡，因为英国选择退出该项目。英国没有向中国移民发放季节性许可，因为英国依靠来自欧洲的季节性工人。

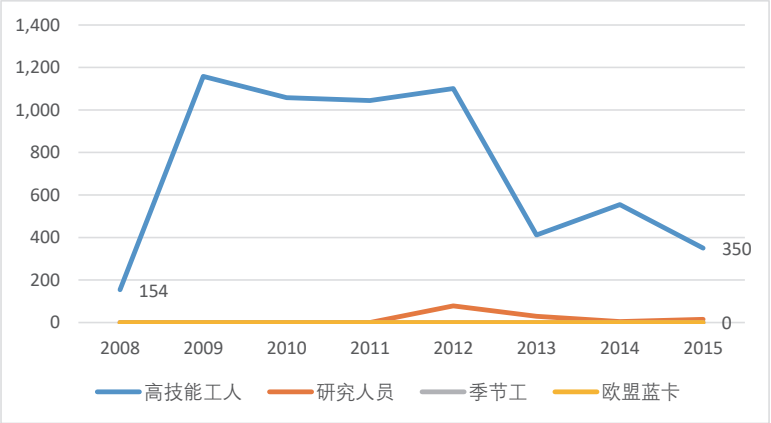
2008 年至 2013 年期间，英国向中国人发放的首次许可总数并无波动。自 2013 年后，主要由于“其他工作”许可证数量的增加，英国向中国人发放的首次许可数量持续增加（图 20）。“其他工作”许可证的增加足以抵消向高技能人员发放的许可证的减少。自 2012 年以来，向中国高技能人员发放的许可证有所减少（图 21）。英国积分制的实施使当局根据经济和政治要求，定期调整外国工人准入量。

图 20 2008-2015 年间英国向中国人发放的首次工作许可（按类别）



来源：作者根据欧盟统计局（2016d）数据整理。

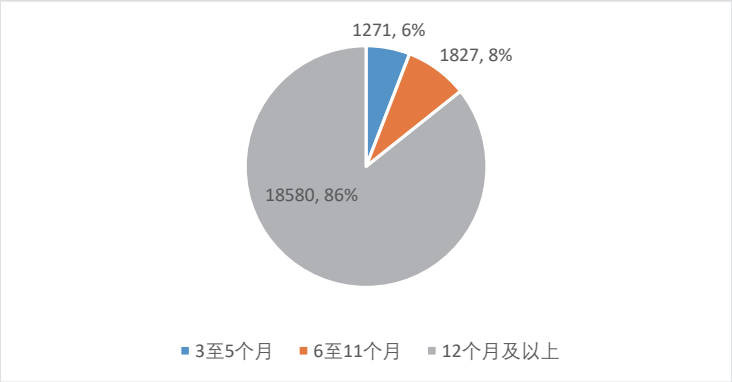
图 21 2008-2015 年间英国向中国人发放的首次工作许可（除“其他工作”以外的类别）



来源：作者根据欧盟统计局（2016d）数据整理。

“其他工作”首次许可比例最大，大多数发放给中国工人的“其他工作”首次许可是 12 个月或更长期限的长期许可（图 22）。

图 22 2008-2015 年间英国向中国人发放的“其他工作”首次许可期限

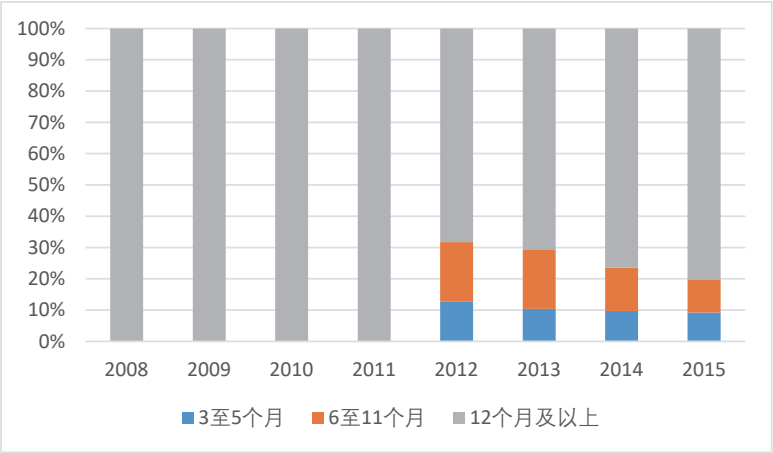


来源：作者根据欧盟统计局（2016d）数据整理。

短期和中期许可证的实施使英国发放给中国移民的长期许可证的比例下降，但不同期限的“其他工作”许可证的总数有所增加。

自 2012 年发放给中国人的长期“其他工作”许可证的绝对数量下跌至最低点后，其数量保持上涨趋势。同时，英国首次发放中短期许可证。虽然这些新的许可证很快削减了向中国工人发放长期工作许可证的比例，但总体趋势已经回到长期许可证上，2015 年，长期许可证占所有“其他工作”许可证总数的 80%。

图 23 2008-2015 年间英国向中国人发放的不同期限“其他工作”许可证



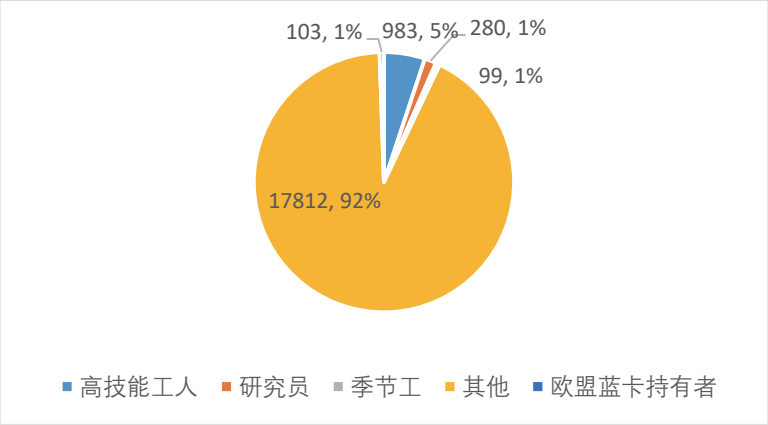
来源：作者根据欧盟统计局（2016d）数据整理。

西班牙

大部分西班牙发放给中国人的首次工作许可涉及“其他工作”（非高技能或季节性的工作）。

与德国和英国相同，2008 至 2015 年间，西班牙向中国工人发放的大多数（92%）首次许可为“其他工作”许可，而不是高技能工作（占总数的 5%），研究性工作、季节性工作或蓝卡（各占总数的 1%）（图 24）。

图 24 2008-2015 年间西班牙向中国人发放的首次工作许可的总数及比例（按类别）

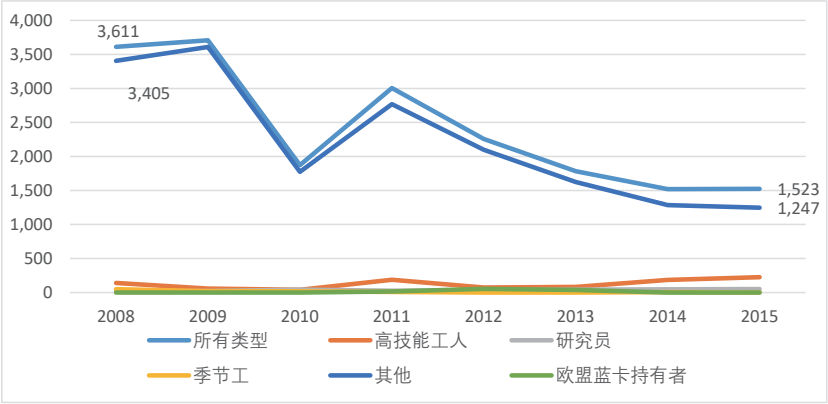


来源：作者根据欧盟统计局（2016d）数据整理。

虽然 2008 年至 2015 年期间，“其他工作”许可证发放数量下降，研究类许可证和高技能工作许可证数量普遍上涨。

2010 年发放给在西班牙的中国工人的所有类别的首次工作许可均急剧下降，2011 年有所恢复，但仍呈缓慢下降趋势，直到 2014 年数量稳定在 1500 左右，此数量是 2008 年总量的一半（图 25）。

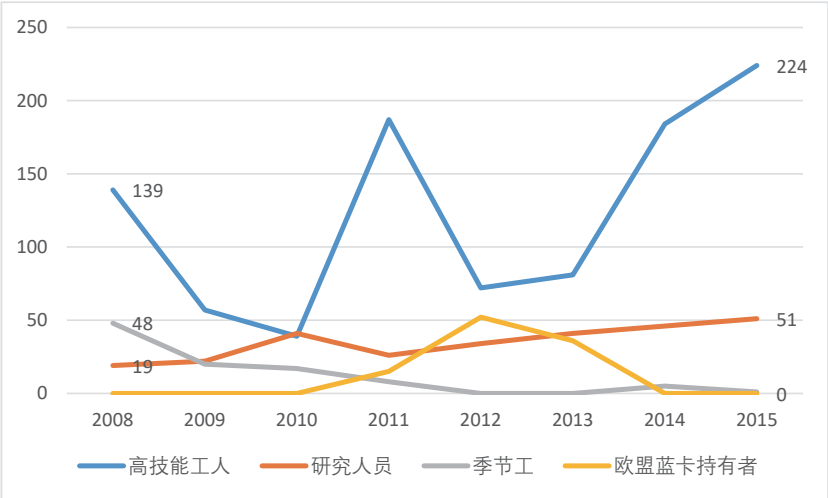
图 25 2008-2015 年间西班牙向中国移民发放的首次工作许可（按类别）



来源：作者根据欧盟统计局（2016d）数据整理。

受到“其他工作”许可证发放量的影响，许可证整体发放量下滑，但中国研究人员和高技能人员的准入率有所增长（图 26）。

图 26 2008-2015 年间西班牙向中国移民发放的首次工作许可（除“其他工作”外的类别）

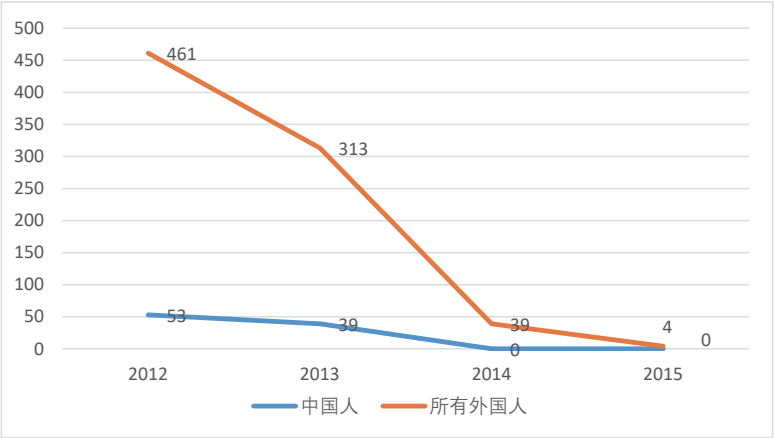


来源：作者根据欧盟统计局（2016d）数据整理。

自 2014 年以来，中国工人对欧盟蓝卡准入方式的兴趣几乎消失。

首次发放或更新的蓝卡仅在 2011 年至 2013 年间发放给了中国工人。2014 年和 2015 年，西班牙没有向中国工人发放蓝卡。2015 年蓝卡大大失去了重要性，全年只发放给了四位外国人。

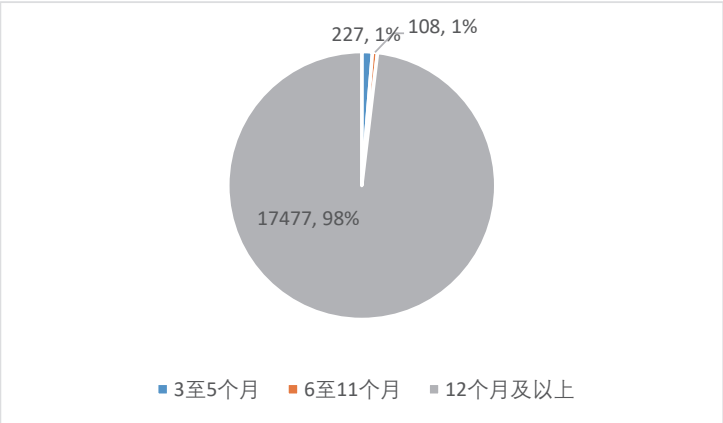
图 27 2012-2014 年间西班牙欧盟蓝卡发放或更新量



来源：作者根据欧盟统计局（2016a）数据整理。

几乎所有首次“其他工作”许可都是长期的（12 个月及以上）（图 28）。但随着长期许可证绝对数量的减少，2015 年西班牙开始发放更多的短期许可证。

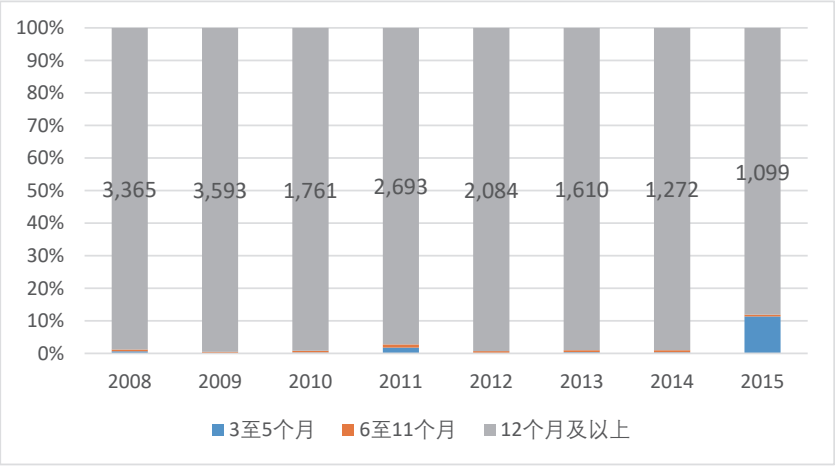
图 28 2008-2015 年间西班牙向中国移民发放的“其他工作”许可证期限



来源：作者根据欧盟统计局（2016d）数据整理。

自 2009 年以来，西班牙发给中国人的长期许可证的绝对数量下跌。这一趋势使西班牙发放了更多的短期许可证。直到 2015 年，发放给中国移民的首次工作许可的期限在 12 个月以上的约占 90%（图 29）。

图 29 2008-2015 年间西班牙向中国人发放的“其他工作”类别许可证期限变化



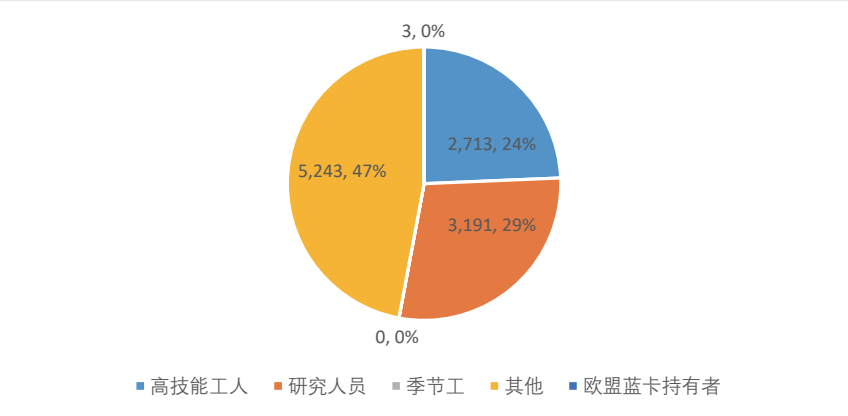
来源：作者根据欧盟统计局（2016d）数据整理。

荷兰

荷兰发放给中国人的首次工作许可中，涉及“其他工作”（非高技能或季节性的工作）的比例最大。

荷兰没有向中国移民提供季节性准入或欧盟蓝卡准入。首次工作许可中有一半以上涉及“其他工作”，研究性工作（29%）和高技能工作（24%）各占约四分之一（图 30）。荷兰发放的许可证中，约 47% 涉及“其他工作”，荷兰是继法国后授予此类许可证最少的国家。

图 30 2008-2015 年间荷兰向中国人发放的首次工作许可的总数及比例（按类别）

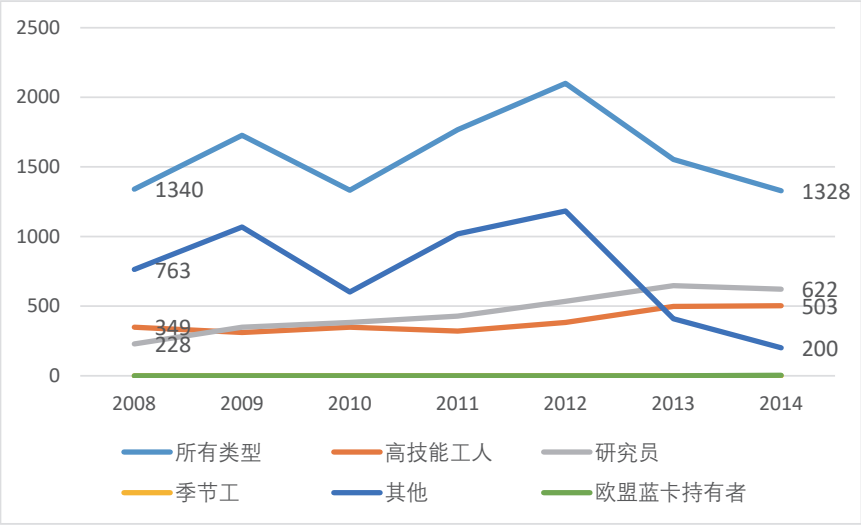


来源：作者根据欧盟统计局（2016d）数据整理。

虽然研究人员和高技能人员数量不多，且增长较缓慢，但却在 2013 至 2014 年度中国工人的准入中占一定比例。

荷兰发放给中国公民的首次工作许可数量在 2008 年至 2015 年间上下波动，平均每年发放 1593 份许可。工作许可发放总量上下波动的趋势是由“其他工作”许可的波动引起的。“其他工作”许可平均每年 749 个，但自 2012 年以来呈下降趋势。发给研究人员（每年 456 人）和高技能人员（每年 388 人）的首次许可增长缓慢（图 31）。中国研究人员和高技能人员准入对于引起“其他工作”准入波动的因素都不敏感。

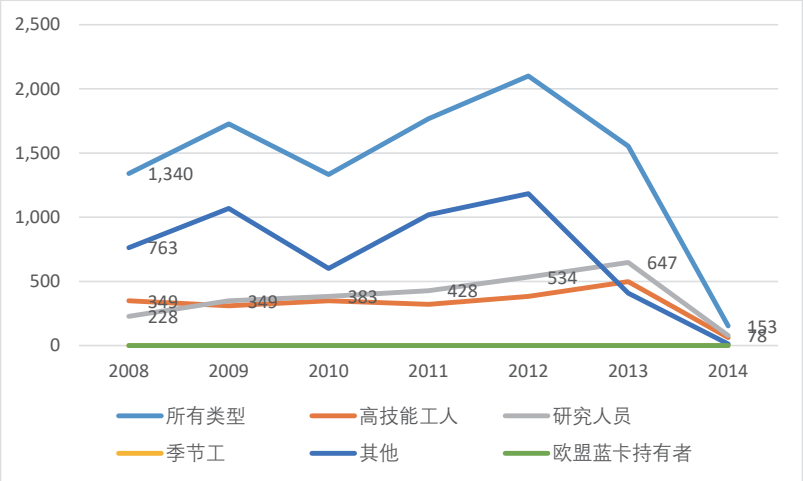
图 31 2008-2014 年间荷兰向中国移民发放的各类别首次工作许可



来源：作者根据欧盟统计局（2016d）数据整理。

2014 年之前，荷兰没有向中国人发放短期或长期的首次工作许可。荷兰平均每年发放 1425 份中期许可证（6 至 11 个月）：其中，向高技术人员发放 325 份，向研究人员发放 378 份，向其他工作人员发放 722 份。但是，2014 年中期许可证数量减少，特别是涉及“其他工作”的中期许可证（图 32）。

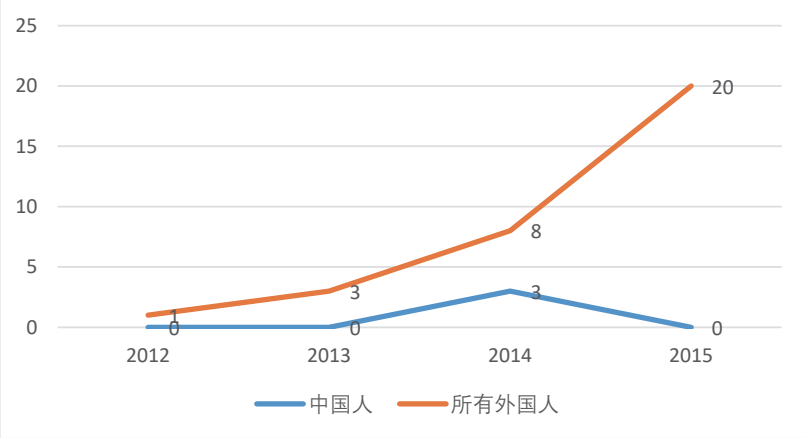
图 32 2008-2014 年间荷兰向中国移民发放的中期首次工作许可



来源：作者根据欧盟统计局（2016d）数据整理。

根据欧盟统计局的数据，荷兰仅在 2014 年向三位中国人发放了蓝卡（图 33）。与德国和西班牙的情况相同，欧盟统计局没有关于蓝卡发放所涉及的职业的记录。

图 33 2012-2014 年间荷兰向所有外国工人和中国工人发放的蓝卡数量

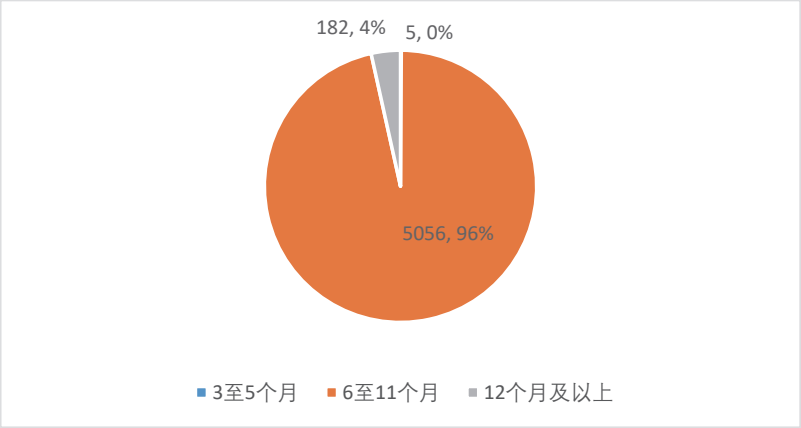


来源：作者根据欧盟统计局（2016d）数据整理。

几乎所有“其他工作”首次工作许可的期限都为 6 至 11 个月的中期许可。但随着中期许可证的绝对数量的减少，荷兰在 2014 年开始发放更多的长期许可证。

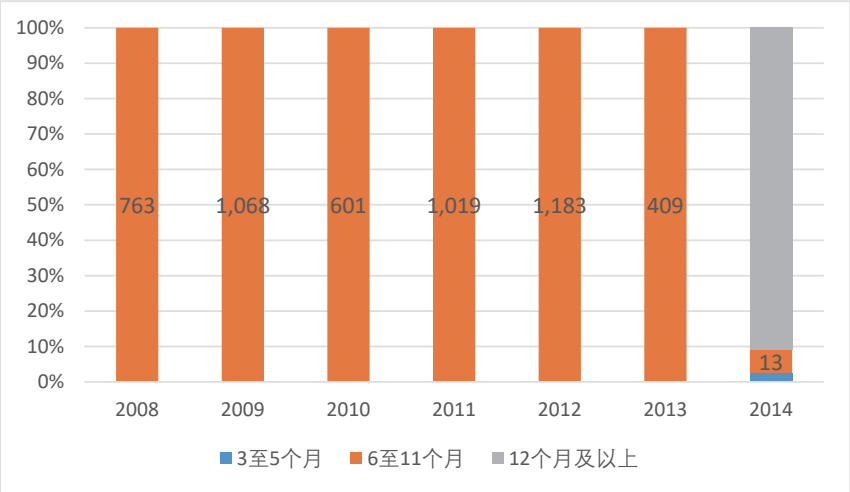
在 2014 年之前，荷兰没有向中国公民发放短期或长期许可证。可以预料，2008 年至 2015 年间绝大多数“其他工作”许可的期限为 6 至 11 个月（图 34）。而荷兰开始发放短期和长期许可证时，长期许可证立即成为发放给中国工人最普遍的许可证（图 35）。

图 34 2008-2014 年间荷兰向中国人发放的“其他工作”许可证期限



来源：作者根据欧盟统计局（2016d）数据整理。

图 35 2008-2015 年间荷兰向中国人发放的“其他工作”许可证不同期限的数量



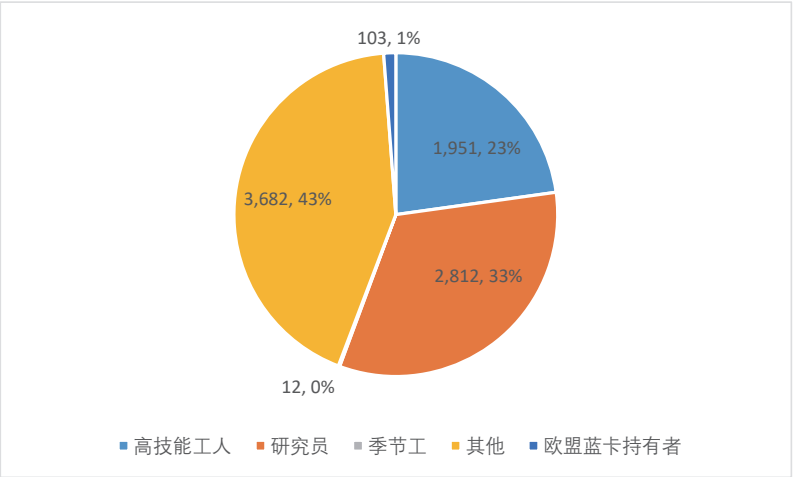
来源：作者根据欧盟统计局（2016d）数据整理。

法国

与其他五个案例国相比，法国的中国研究人员和高技能人员的准入比例更大。

2008 至 2015 年间，法国向中国工人发放的首次许可中不到一半归为“其他工作”类别（非高技能或季节性的工作）。法国是六个案例国中向中国申请者发放此类首次工作许可证比例最小的国家。法国发放的许可证中，近三分之一中国工人被授予研究人员，近四分之一被授予高技能人员。只有百分之一许可证以欧盟蓝卡的形式发放给中国工人，该比例比意大利和荷兰要高（图 36）。

图 36 2008-2015 年间法国发放给中国工人的首次许可总数及比例（按类别）

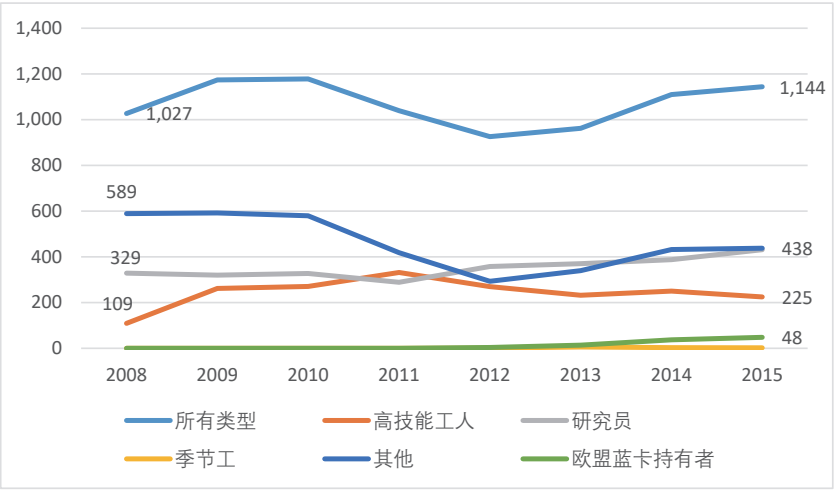


来源：作者根据欧盟统计局（2016d）数据整理。

较高的研究人员和和高技能人员的准入比例可能是法国的中国工人整体准入量波动不大的原因之一。

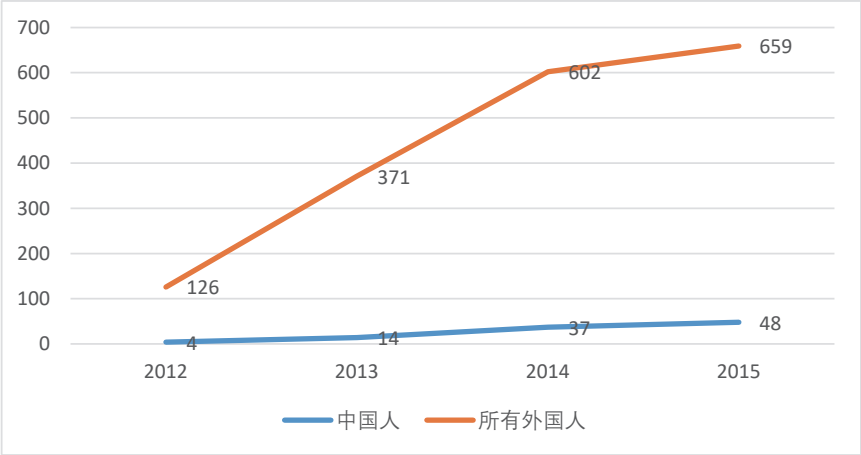
许可证发放量在 2009 年达到高峰之后，发放给中国工人的所有类别的许可证数量在 2011 年逐渐下降，此后逐渐保持上升。这种微弱的波动由“其他”和高技能工作许可证发放量的变化引起，因为研究许可证和蓝卡发放量随着时间的推移而增加（图 37 和 38）。

图 37 2008-2015 年间法国发放给中国公民的所有期限的首次工作许可数量（按类别）



来源：作者根据欧盟统计局（2016d）数据整理。

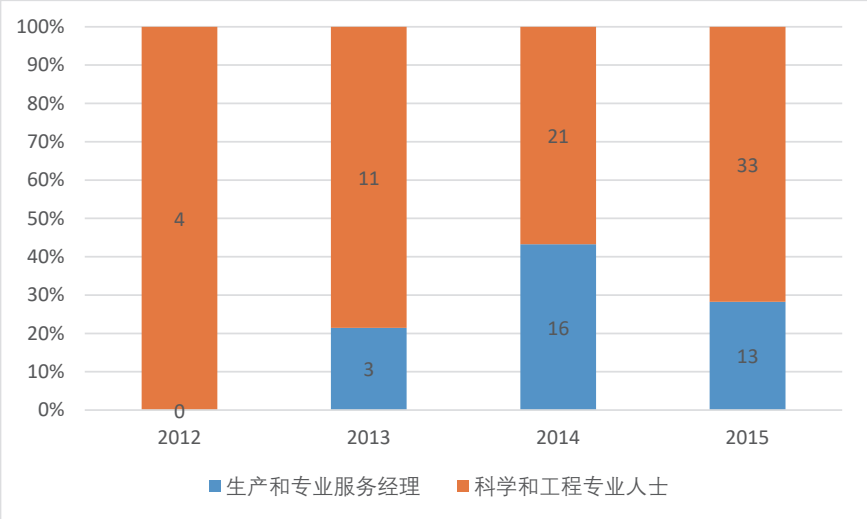
图 38 2012-2014 年间发放给在法国的所有外国工人与中国工人的蓝卡数量



来源：作者根据欧盟统计局（2016d）数据整理。

法国和意大利是唯一提供欧盟蓝卡职业分配数据的国家。法国的中国蓝卡持有者往往是科学和工程专业人员（图 39）。

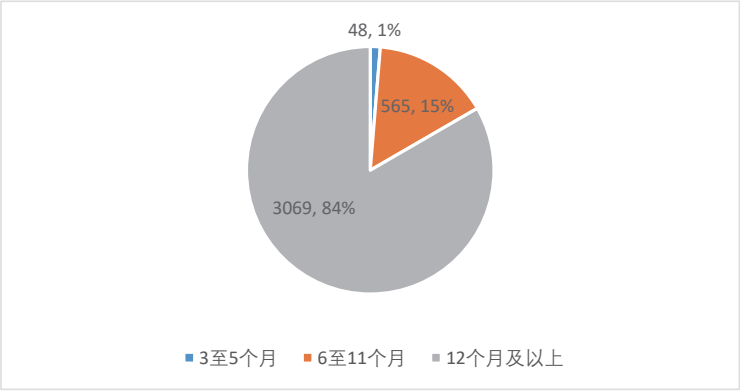
图 39 2012-2015 年间法国发放给中国人的蓝卡（按职业）（ISCO 08）



来源：作者根据欧盟统计局（2016d）数据整理。

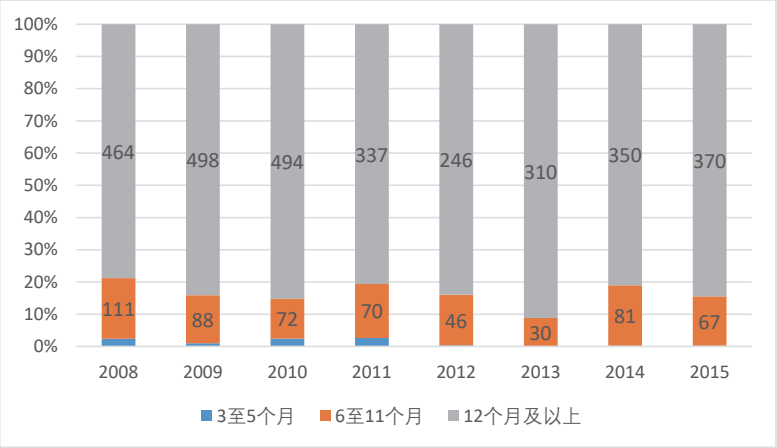
大多数发放给中国工人的“其他工作”许可证为长期工作许可（期限在 12 个月以上）（图 40）。法国发放的的长期和中期许可证比例波动很小（图 41）。

图 40 2008-2015 年间法国发放给中国移民的“其他工作”许可证的期限



来源：作者根据欧盟统计局（2016d）数据整理。

图 41 2008-2015 年间法国发放给中国移民的“其他工作”许可证不同期限的数量



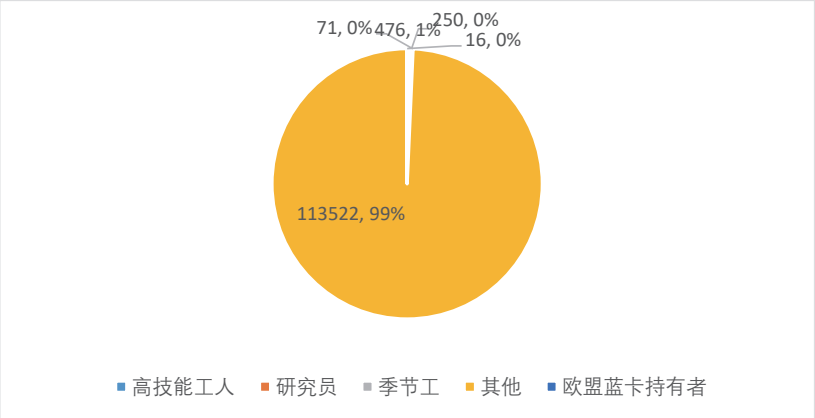
来源：作者根据欧盟统计局（2016d）数据整理。

意大利

几乎所有意大利发放给中国移民的首次工作许可都涉及“其他工作”（非高技能或季节性的工作）。除此之外，其他原因发放的许可证占 1%，其中超过一半发放给高技能人员，三分之一发放给研究人员。

2008 年至 2015 年间，几乎所有向在意大利的中国工人发放的许可证，都归于“其他工作”类别。向高技能人员、研究人员、季节性工人和蓝卡持有者发放的许可证占总数的 1% 左右。剩下的这四个类别许可证发放总数为 813，其中向高技能人员发放比例为 58%，向研究人员发放比例为 31%，向季节性工人发放比例为 9%，向欧盟蓝卡持有者发放比例仅为 1%（图 42）。

图 42 2008-2015 年间意大利发放给中国人的首次许可总数及比例

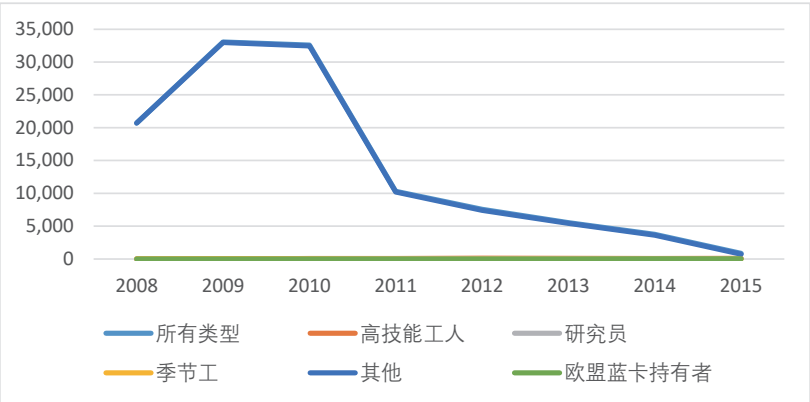


来源：作者根据欧盟统计局（2016d）数据整理。

意大利发放给中国工人的许可证数量在 2009 年达到最高峰，此后所有类别的许可证数量在 2011 年急剧下降。

2008 至 2015 年间，发放给中国工人的“其他工作”许可占到总数的 99% 以上。该数量在 2009 年和 2010 年达到了 33000，一年之后降至 10000。此后，“其他工作”许可的数量持续下跌，在 2015 年降至 800（图 43）。

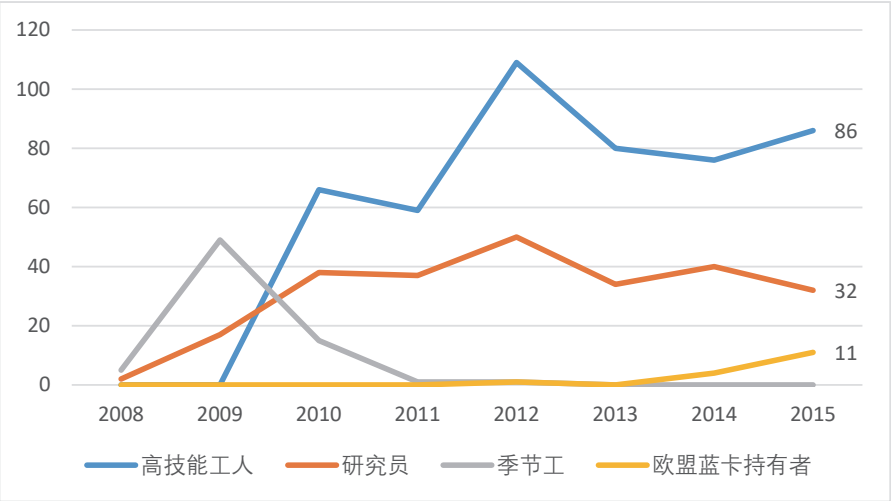
图 43 2008-2015 年间意大利发放给中国（包括香港）移民的各类期限的首次许可数量，包括所有工作类别



来源：作者根据欧盟统计局（2016d）数据整理。

除了 2009 年和 2010 年外，意大利的季节性准入与欧盟蓝卡准入均不涉及中国人。不受许可证数量下降影响的两类许可证分别是高技能人员许可证和研究人员许可证。两种类别的准入率都有所上升，特别是高技能人员准入率（图 44）。

图 44 2008-2015 年间意大利发放给中国移民的首次许可数量（除“其他工作”以外的类别）

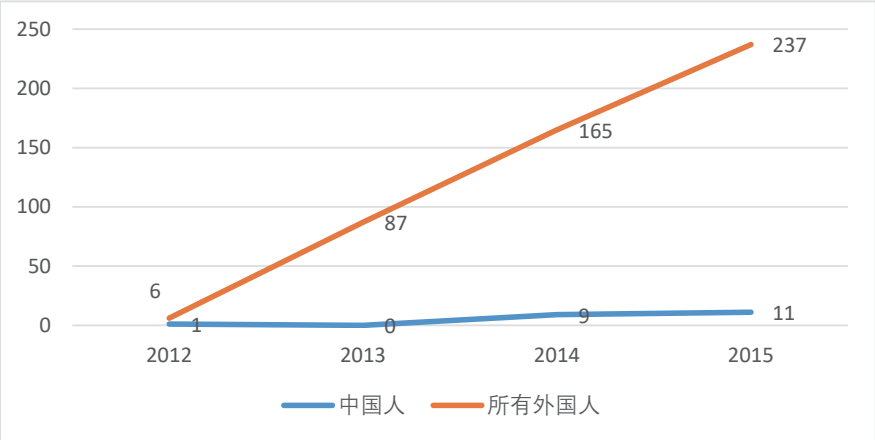


来源：作者根据欧盟统计局（2016b）数据整理。

意大利发放的蓝卡数量不大，主要涉及经理和工程师。

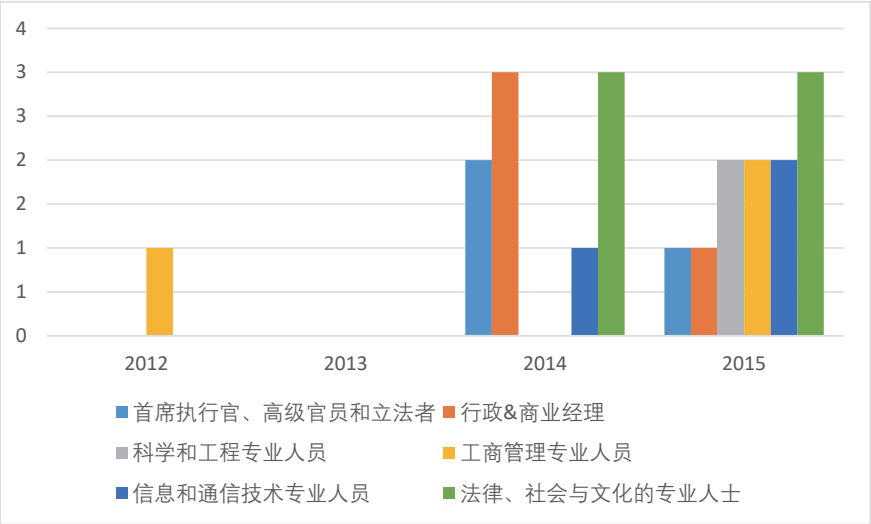
与其他六个案例国家相同，意大利向中国人发放的（新的和更新的）蓝卡数量也不大。蓝卡主要发放给生产和专业服务经理以及科学和工程专业人员（图 45 和图 46）。

图 45 发放给在意大利的所有外国移民与中国移民的蓝卡数量



来源：作者根据欧盟统计局（2016a）数据整理。

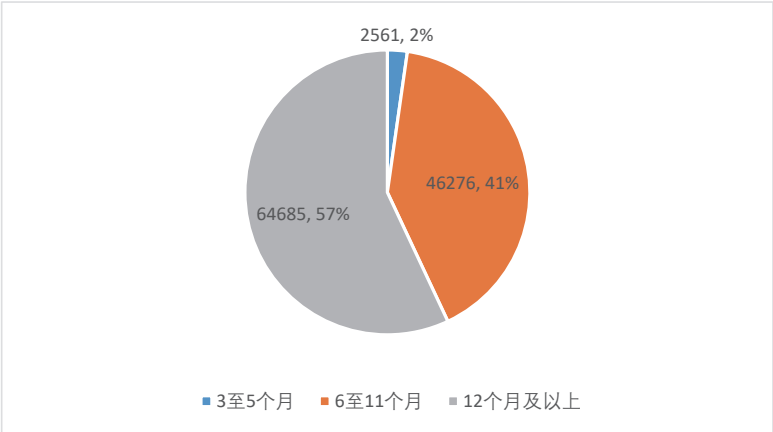
图 46 2012-2015 年间意大利发放给中国人的蓝卡，按工作类别（ISCO 08）



来源：作者根据欧盟统计局（2016a）数据整理。

意大利发放给中国工人的“其他工作”首次许可有一半以上是长期许可（12 个月以上）。尽管在 2008 年 60%以上的“其他工作”许可证是长期许可，在 2015 年 60%以上却是短期许可（6 个月以下）。

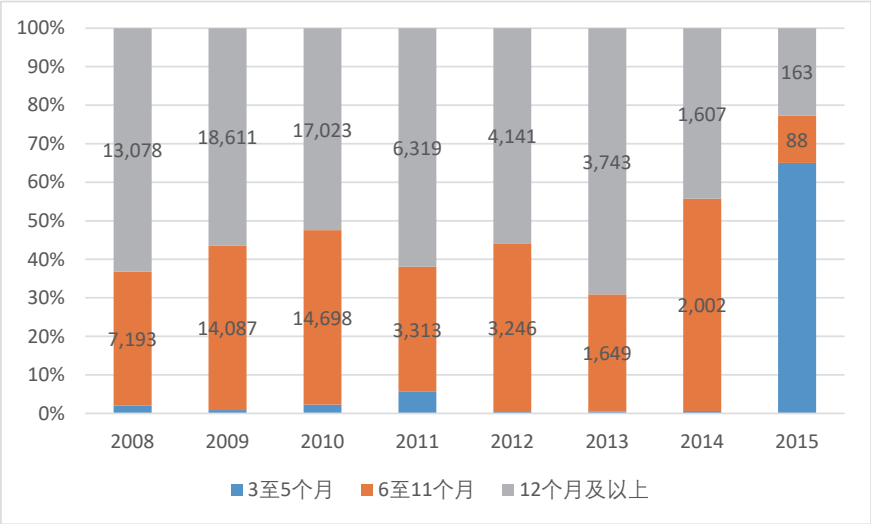
图 47 2012-2015 年间意大利发放给中国人的“其他工作”许可证期限



来源：作者根据欧盟统计局（2016d）数据整理。

中国工人中长期许可证准入自 2009 年和 2010 年起开始下降。2008 年时，意大利向中国人发放的各类期限的首次工作许可总数大概在 20000 左右。而到 2015 年时，该数量下降至 700 左右，而其中绝大多数为短于 6 个月的短期许可（图 48）。

图 48 2008-2015 年间意大利发放给中国移民的“其他工作”许可证不同期限的数量



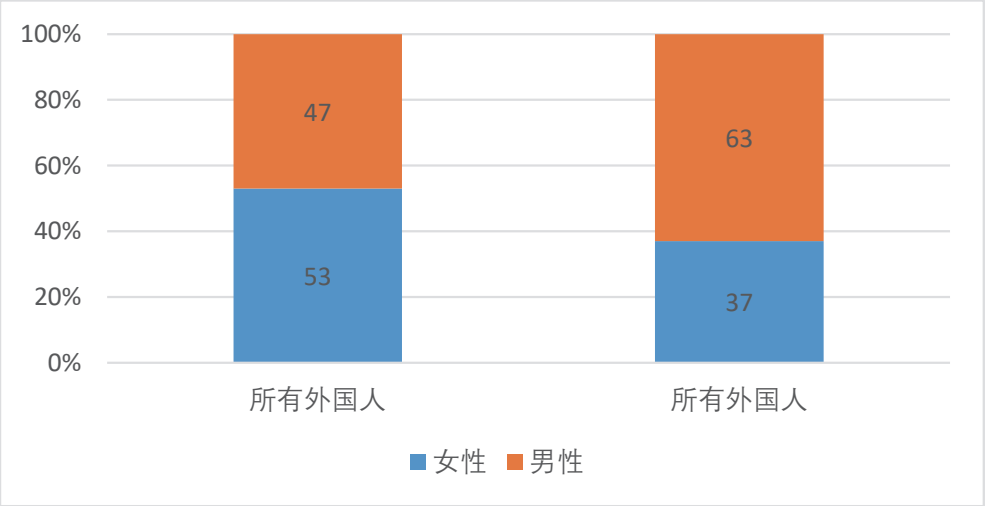
来源：作者根据欧盟统计局（2016d）数据整理。

附件四：中国工人展现出哪些人口学特征？[35]

西班牙

根据欧盟统计局 2010 年至 2015 年度的数据，与其他外籍相比，进入西班牙的中国女性工人的比例较小。在所有外国人中，女性获得了一半以上的工作许可证。然而，在中国工人中，女性仅获得了三分之一的工作许可证（图 49）。

图 49 2010-2015 年间西班牙向所有外国工人和中国工人发放的首次工作许可的平均性别比例



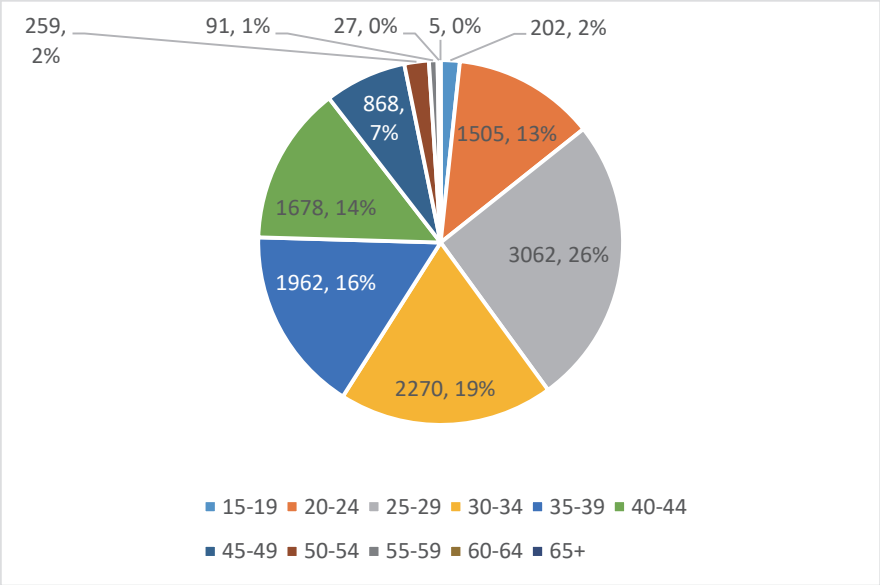
来源：作者根据欧盟统计局（2016c）数据整理。

西班牙将大部分工作许可证发放给了 20 多岁的中国工人，其次是 40 多岁的群体，而 50 多岁的群体获得许可证的比例较小。

西班牙发放给中国工人的首次工作许可中，39% 发放给了 20 多岁的群体。25-29 岁的群体获得的首次工作许可占总数的四分之一以上。发放给 30 多岁群体的首次工作许可占 35%，发放给 40 多岁的群体的首次工作许可占 31%，发放给 50 多岁的群体的首次工作许可仅占 3%（图 50）。

[35] 本附件仅提供西班牙、荷兰、法国和意大利的图表，因为欧盟统计局未提供德国和英国关于年龄和性别的数据。

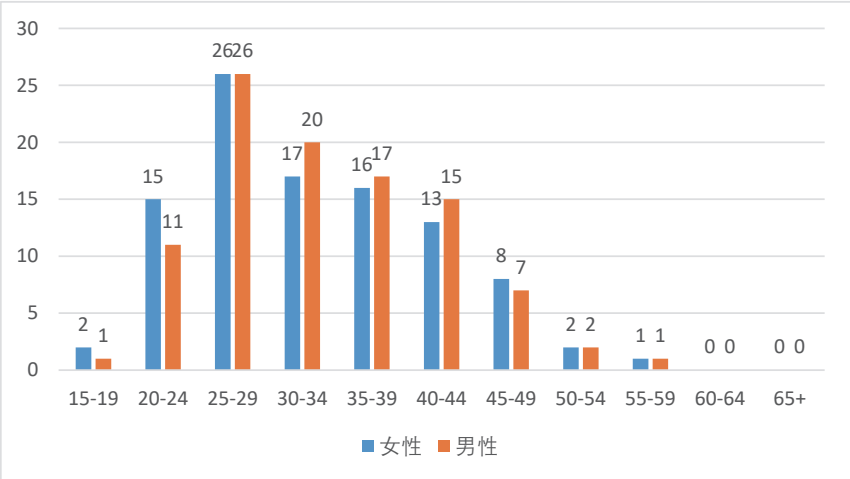
图 50 2010-2015 年间西班牙发放给中国人的首次工作许可证的数量及比例，按年龄划分



来源：作者根据欧盟统计局（2016c）数据整理。

西班牙将大部分首次许可发放给了 20 多岁的男性（37%）或女性（41%），其次是 30 多岁（男性 37%，女性 33%）和 40 多岁（男性 22%，女性 21%）。与法国、意大利和荷兰相比，西班牙首次工作许可发放性别比例相对最平均（图 51）。

图 51 2010-2015 年间西班牙发放给中国工人的首次工作许可男女比例，按年龄

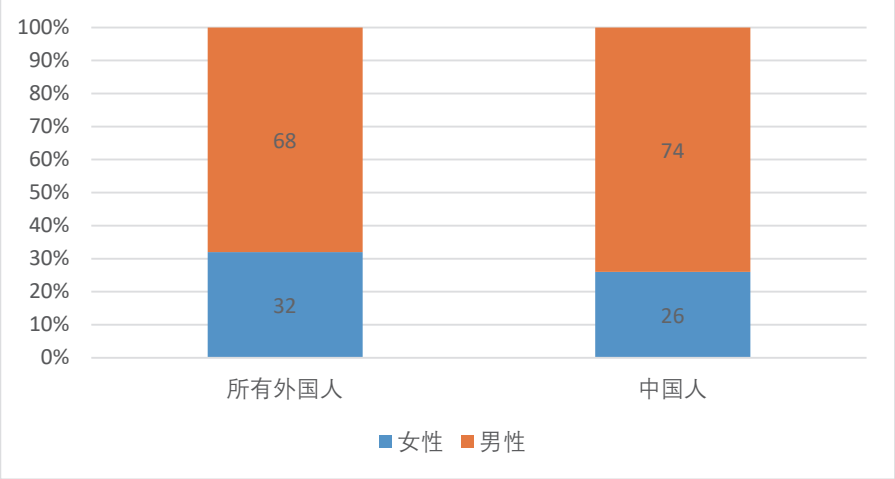


来源：作者根据欧盟统计局（2016c）数据整理。

荷兰

截至 2016 年 8 月，欧盟统计局发布的关于荷兰发放的工作许可的性别和年龄等数据仅限于 2011 年。中国女性工人被发放许可证的比例比其他外国人低。在所有获得荷兰发放的首次工作许可的外国人中，女性获得工作许可证的比例大约有三分之一（32%）。中国女性获得工作许可证的比例仅约四分之一（26%）（图 52）。

图 52 2011 年荷兰发放给所有外国工人和中国工人的首次工作许可男女比例，按年龄

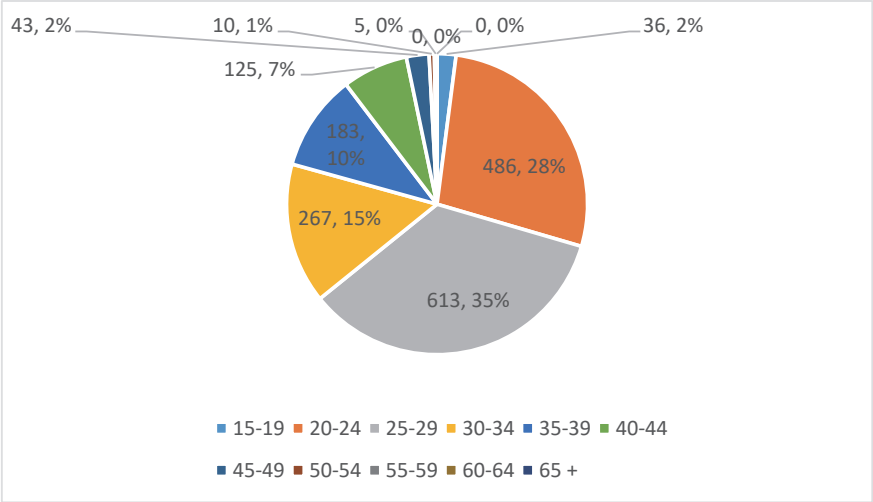


来源：作者根据欧盟统计局（2016c）数据整理。

荷兰将大部分首次工作许可发放给了 20-25 岁的中国工人，约占总数的 60%；约四分之一的许可证发放给了 30 多岁的群体。

在荷兰，2011 年约有 60% 的首次许可授予了二十多岁的中国工人。仅 25-29 岁的人群便获得了中国工人首次工作许可总数的 35%。30 多岁获得首次许可的中国工人约占 25%，40 多岁的工人约占 9%，50 多岁的工人占 1%（图 53）。

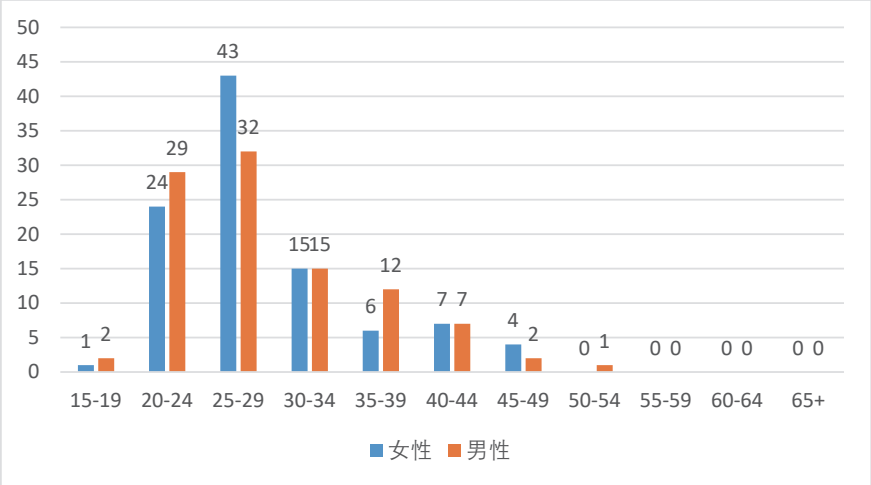
图 53 2011 年荷兰发放给中国工人的首批工作许可的数量及比例（按年龄）



来源：作者根据欧盟统计局（2016c）数据整理。

总体来说，进入荷兰的中国工人中女性比男性更为年轻。25-29 岁的中国女性比该年龄段的中国男性获得许可证的比例要高很多（43% vs. 32%）。20 多岁与 40 多岁的中国女性在许可证获取中占主导地位，分别为 67% vs. 61%和 11% vs. 9%。30 多岁的中国男性在许可证获取中占主导地位（27% vs. 21%）（图 54）。

图 54 2011 年荷兰发放给中国工人的首次工作许可男女比例，按年龄

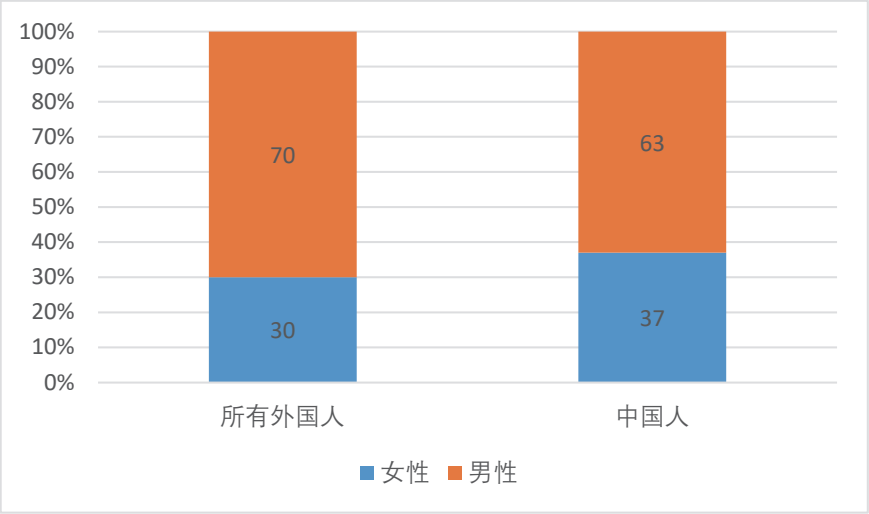


来源：作者根据欧盟统计局（2016c）数据整理。

法国

根据欧盟统计局 2012-2015 年的数据，法国发放的首次工作许可中，中国女性工人比例大于其他外国人。在所有外国人中，女性获得了 30%的工作许可证。在中国人中，女性获得了 37%的工作许可证（图 55）。

图 55 2012-2015 年间法国发放给外国人的首次工作许可证男女比例



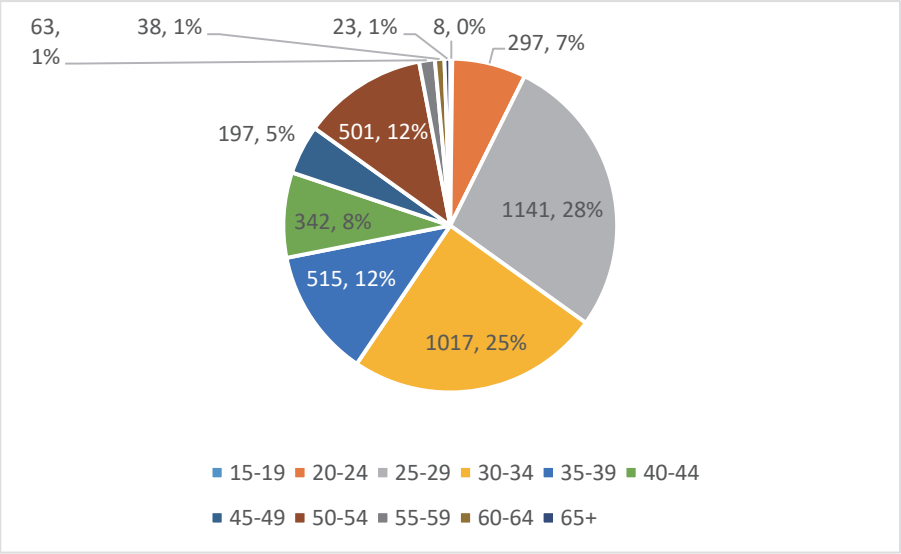
来源：作者根据欧盟统计局（2016c）数据整理。

2011 年在荷兰获得首批许可证的中国工人中有 60%是 20 多岁。 25-29 岁的年龄组占中国工人获得的首批工作许可证的 35%，30 多岁的占 25%，40 多岁的占 9%，50 多岁的占 1%（图 53）。

如同在意大利、荷兰和西班牙，在中国工人中，大多数首次工作许可发放给了 25-29 岁的群体。然而，从十年为一个年龄段来看，法国将大部分许可证发放给了 30 多岁的中国工人，同时法国发放给 50 多岁的中国人的许可证数量比其他案例国家要多。

欧盟统计局关于在法国获得首次工作许可的中国人的年龄数据限于 2012-2015 年度。这段时间内，28%的首次工作许可获得者的年龄在 25 到 29 岁之间，四分之一的获得者的年龄在 30 到 34 岁之间。大部分赴法国的中国工人的年龄是 30 多岁（37%），其次是 20 多岁（35%）和 40 多岁（13%）。与西班牙、意大利和荷兰相比，法国发放给 50 多岁的工人许可证的比例较高（13%）（图 56）。

图 56 2012-2015 年间法国发放给中国工人的首次工作许可证，按年龄



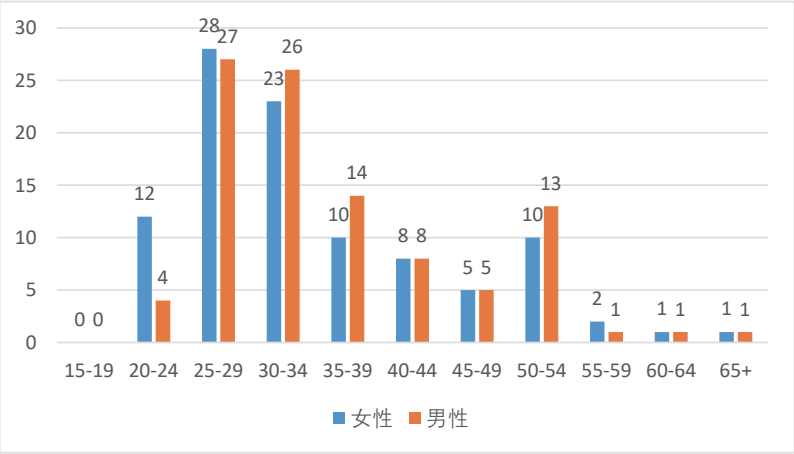
来源：作者根据欧盟统计局（2016c）数据整理。

无论是中国男性还是女性，大部分许可证发放给了 25 至 29 岁的群体（图 57）。与荷兰不同，此年龄段内法国许可证发放的男女比例几乎相等，分别为 28%和 27%。

在发放给所有中国女性的许可证中，20 多岁的女性群体约占 40%，其次是 30 多岁的女性群体（33%）、40 多岁的女性群体（13%）和 50 多岁的女性群体（12%）。

在发放给在所有中国男性的许可证中，20 多岁的男性群体约占 31%。30 多岁的男性群体占 40%，40 多岁的男性群体占 13%，50 多岁的男性群体占 14%。法国为 50 多岁的中国工人（男性及女性）发放了更多的许可证，这是法国与荷兰、西班牙及意大利的主要区别。

图 57 2012-2015 年间法国发放给中国人的首次工作许可男女比例，按年龄



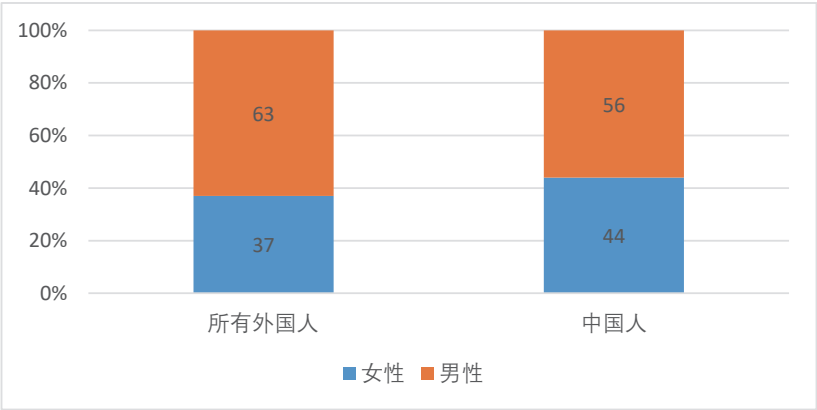
来源：作者根据欧盟统计局（2016c）数据整理。

意大利

与法国、荷兰和西班牙相同，大部分首次许可都发放给了 25-29 岁的中国工人。与西班牙相似，意大利中国 40 多岁男性与女性工人的准入人数是法国或荷兰的两倍（按比例算）。只有在意大利，30 多岁的中国女性比 20 多岁的女性获得许可证的比例更高。

根据欧盟统计局 2010-2015 年度的数据，在获得意大利发放的首次工作许可的人当中，女性在中国工人中的比例比在所有外国人中的比例要高。在所有外国人中，女性获得了 37%的工作许可证。 在中国人中，女性获得了 44%的工作许可证（图 58）。

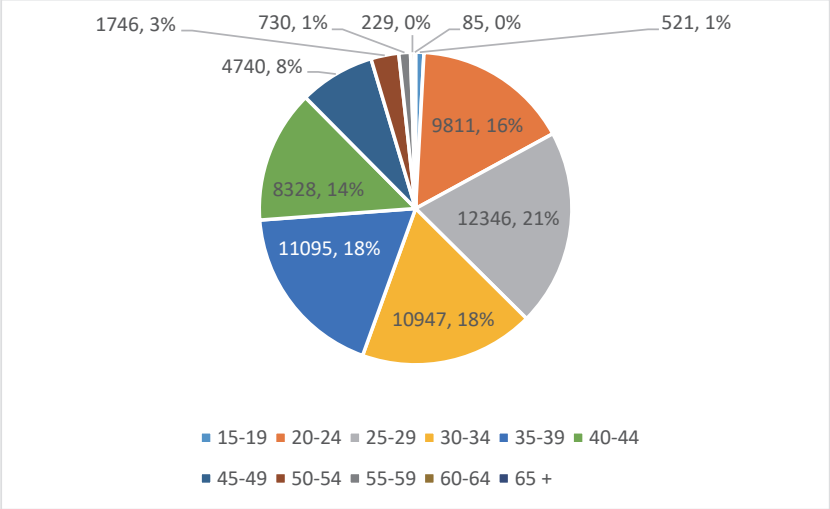
图 58 2010-2015 年间意大利发放给外国男性及女性的首次工作许可证的比例



来源：作者根据欧盟统计局（2016c）数据整理。

在意大利获得首次工作许可的中国人中，有 21%是 25-29 岁。在发放给所有中国人的首次工作许可中，20 多岁的年龄群占 37%。30 多岁的年龄群获得了 36% 的许可证，40 多岁的年龄群获得了 22%，50 多岁的年龄群获得了 4%（图 59）。

图 59 2010-2015 年间意大利发放给中国人的首次工作许可证，按年龄

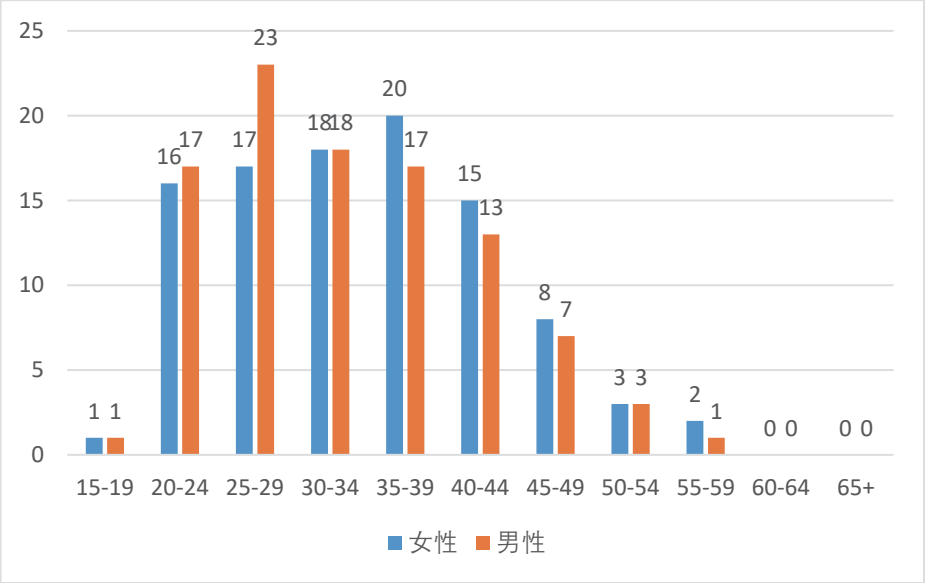


来源：作者根据欧盟统计局（2016c）数据整理。

从比例上来看，与西班牙、法国或荷兰相比，意大利发放给 30 多岁和 40 多岁的中国女性更多的首次工作许可。在意大利的中国女性中，30 多岁的群体获得了最多的首次许可（38%），其次是 20 多岁（33%）和 40 多岁（23%）的群体（图 60）。

意大利发放给中国男性的许可证中，20 多岁的群体比例最大（40%）。25-29 岁的中国男性获得许可证的比例占意大利发放给中国男性许可证总量的 23%。在发放给在意大利的中国男性的首次许可证中，30 多岁的男性占 35%，40 多岁的男性占 20%。

图 60 2010-2015 年间意大利发放给中国男性与女性首次工作许可的比例，按年龄



来源：作者根据欧盟统计局（2016c）数据整理。

支持中欧人员往来和移民领域对话项目
此项目由欧盟伙伴关系项目资助

国际劳工组织北京局
中国北京市朝阳区亮马河南路14号，塔园外交人员办公楼1-10
电话：+86 10 6532 5091
传真：+86 10 6532 1420
beijing@ilo.org
www.ilo.org/beijing