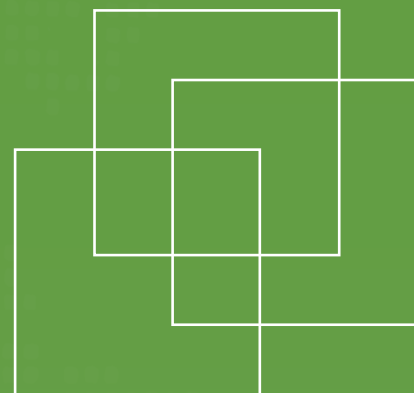




国际劳工组织

赴欧中国劳务移民的 规模和前景



Piotr Plewa

Marko Stermsek

执行摘要



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

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，且又能最大程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

(OECD) 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 program）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。



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