

# 控非法、引高端： 欧洲选择性移民政策体系趋于成熟

文 / 宋全成 宋悦林

今年1月，欧盟边境与海岸警卫局发布的最新数据显示，2025年欧盟非法入境人次较2024年下降26%，约为17.8万人次，创下2021年以来的最低纪录，这说明欧洲近年来打击非法移民的政策取得显著成效。在非法入境人数下降的背后，可以看出，右翼民粹主义浪潮席卷欧洲，民众对非法移民和难民的抵触情绪日益强烈，政府被迫强化管控，以回应民众关切。与此同时，人口老龄化加剧、劳动力市场结构性短缺等问题凸显，欧洲迫切想提高经济竞争力，对高技能移民的需求持续攀升，其吸引全球人才的开放性技术移民政策亦取得瞩目成效。这种“控非法、引高端”的双重诉求，构成了欧洲移民政策的核心张力，也标志着欧洲选择性移民政策体系趋于成熟。

## 内部协同、外部合作、 技术赋能、强制遣返

自2015年难民危机爆发以来，欧洲对移民的总体态度逐渐发生

了从开放包容到严格管控的根本性转折。特别是2022年乌克兰危机爆发后引发新一轮难民潮，以及部分周边国家将移民问题作为“地缘政治武器”驱使成千上万的非正规移民越境后，欧洲进一步加快了边境管控政策的收紧步伐。2024年4月，欧洲议会通过了《移民与庇护公约》。作为欧盟移民政策改革的核心文件，《公约》包含九项“一揽子立法”，搭建了“查、遣、庇”三位一体的边境管控体系，为成员国协同行动提供了制度框架。

总体而言，欧洲对移民的管控政策呈现出“内部协同、外部合作、技术赋能、强制遣返”的鲜明特征。首先，《公约》引入“团结规则”，要求欧盟成员国承担接收寻求庇护者的义务，若成员国选择不直接接收，则需通过财政捐助、能力建设等方式履行责任，未能达标则将被强制转移接收责任。这一机制在一定程度上缓解了希腊、意大利等边境国家的巨大压力。

其次，欧盟凭借其政治经济优势，与周边第三国建立移民合



2026年2月21日，一艘载有数十人的移民船在希腊克里特岛以南海域倾覆，造成五人死亡，另有至少20人失踪。

作关系，通过提供金融支持、贸易便利化等条件，换取对方同意接收或遣返非法移民。例如欧盟与中东部分国家签署的移民遣返协议，有效减少了经地中海航线入境欧盟的非法移民数量。

再次，欧盟对庇护数据库进行全面升级，实现了与签证信息系统、旅行信息和授权系统的无缝对接，个人生物信息识别比对覆盖全流程，极大提升了边境筛查的准确性与效率，有效遏制了非法移民在成员国间的“二次流动”现象。

最后，欧盟及其成员国近年来对非法移民的总体遣返执行力度加大，非法移民实际遣返规模大幅提升。欧盟统计局的数据显示，2024年非法移民实际遣返总数超11万人（同比增长19.3%），遣返执行率为24.3%，相较于2023年的19%有所提升，其中强制遣返占比46.2%。非法移民遣返最多的三个欧盟成员国是德国（15230人）、法国（14685人）和瑞典（9910人）。

放眼整个欧洲，英国采取了相较于欧盟及其成员国更为激进的管控措施。英国《边境安全、庇护和移民法案》于去年底生效，被视为欧洲“最严格”的移民政策，将依赖福利救济的移民和非法移民的永居等待期延长至20~30年，同时有工作能力却拒绝就业的寻求庇护者以及存在违法记录者，不再享受住房供给和每周生活津贴等法定援助，甚至

对配合遣返不力的国家实施签证禁令。英国借鉴了丹麦的经验，以强化政策成效。事实表明，丹麦的严格政策已将其庇护申请数量降至40年来最低，95%的被拒申请者成功遣返。丹麦实行威慑式管控，核心逻辑是不承诺永久定居、只提供临时保护。

从短期来看，欧洲对移民尤其是非法移民的严格管控政策，有效遏制了非法移民急剧增长的涌入势头，缓解了部分国家的社会压力，在一定程度上回应了民众对移民问题的严重关切，削弱了右翼民粹主义政党的支持基础。

不过，当前欧洲对移民的管控政策效果面临深层局限。首先，管控政策治标难治本。西方国家在中东地区的军事干预与地缘政治博弈，导致当地局势动荡、经济衰退，是非法移民大规模涌入欧洲的核心动因。2月美国和以色列对伊朗发动军事打击或将对欧洲造成新一轮移民冲击。其次，管控政策总体收紧加剧了成员国间的矛盾。欧盟层面的灵活性替代方案与现实需求严重脱节，每年3万人的接收额度可谓“杯水车薪”，6亿欧元的财政捐助也远低于成员国接收的实际支出，这使得部分国家可能以象征性出资逃避接收责任，由此加剧成员国间的信任危机，影响团结。此外，统一接收标准之路仍困难重重，主要涵盖资格审核标准、待遇标准、程序标准、遣返标准

等。欧盟各成员国在接收的实质性标准上可能陷入“逐底竞争”，从而导致欧盟内部陷入分裂。

### 简化程序、税收激励、服务保障

在加大力度管控非法移民的同时，欧洲对高技能移民展现出强烈的开放接纳意愿。受人口老龄化加剧、劳动力市场结构性短缺以及提高欧洲经济竞争力诉求驱动，欧盟及成员国从简化程序、税收激励、服务保障等多维度作出创新举措，构建了相对完善的吸引高技术移民的政策体系。在签证与居留许可方面，多个国家推出快速通道程序，简化高技能人才的入境与就业手续。例如，瑞典的“快速通道工作模式”允许雇主绕过繁琐程序，直接为高技能外国人才申请工作许可，大幅缩短招聘周期。

在财政激励方面，部分成员国通过税收优惠吸引高技能人才。芬兰对外国高技能员工的工资征收25%的固定税率，替代原来的累进税率，显著降低了技术人才的税负压力；荷兰的“30%免税规则”允许外国高技能员工获得高达工资30%的免税额，提高了技术移民的实际收入水平。

在服务保障方面，成员国通过建立专门在线平台、提供预抵达支持等方式，帮助高技能移民更好地融入当地主流社会。例如，卢森堡的“在卢森堡工作”平台实现雇主与求职者的精准对



2026年1月27日，西班牙宣布启动大规模移民合法化措施，预计将惠及50万至80万非法移民。图为刚获得西班牙合法身份的来自厄瓜多尔的移民手持护照的合影。

题尤为棘手，在医疗保健、重要工程等受到高度管制的领域，外国人才的专业资格往往难以快速得到认可，降低了欧洲对全球高技能人才的吸引力。其次，社会融入困难也是影响高技能移民留存率的关键因素。语言障碍、文化冲突以及社会福利体系差异，使得高技能移民在抵达欧洲后难以快速融入当地主流社会。最后，部分欧洲国家存在的隐性种族歧视与近年来高涨的极端民族主义的排外情绪，加剧了高技能移民的融入难度，一些高技术移民因感受到不公平待遇和安全问题而选择离开，导致人才流失。

接；德国的“携手国际人才”项目为外国人才提供语言培训、资格认证以及数字面试等预抵达服务，减少其社会适应的成本。

这些“引高端”的政策实施取得了瞩目的成效，部分成员国的高技能移民流入规模显著扩大。德国学术交流中心、德国高等教育和科学研究中心联合发布的《科学大都会2025》报告显示，2023年在德外籍科研人员达8.3万人，创历史新高，居全球第二，仅次于美国。其中在高校工作的外籍学者有6.55万人，占高校所有科研人员的15%；外籍教授约4100人，占有教授的8%。法国内政部、法国国家统计与经济研究所发布的2024~2025年法国外国技术人才核心统计数据 displays, 2025年法国签发的人才护照达2.92万份（同比增加4.4%），

其中科研类人才护照5500份（同比新增10%）；欧盟蓝卡9000份（同比增加5.9%）。法国科技签证3200份（同比增加6.7%）。从整体来看，高技能移民的快速流入不仅弥补了欧洲劳动力市场中高端技术人才的缺口，还带来了先进的高精尖技术与理念，促进了产业升级与经济可持续发展，成为欧洲增强经济与科技竞争力的重要支撑。

需要承认的是，欧洲尽管在吸引高技能移民方面做出了诸多努力，但仍面临一些尚未解决的困难。首先，在行政程序与资格认证体系方面仍有障碍。尽管部分国家推出了快速通道程序，但仍有不少国家的签证与工作许可申请流程繁琐，审批周期长，导致部分高技能人才因等待时间过长而放弃入境。专业资格认证问

由此可见，欧洲已构建起管控非法移民与引进高端人才并行的选择性移民政策体系。一方面，通过强化外部边境管控、统一遣返标准、提升遣返执行率、完善成员国责任分担机制，形成对非法移民的全流程高压控制；另一方面，依托人才护照、欧盟蓝卡、科研与创新人才通道等政策体系安排，定向吸引高技能、高学历移民，打造针对性精准开放通道。这种“控非法、引高端”的双重移民政策架构，标志着欧洲选择性移民治理体系趋于成熟。<sup>[7]</sup>

（宋全成为国家移民管理局法律政策专家咨询委员会委员、山东大学移民研究所所长、教授，宋悦林为山东特殊教育职业学院教师）