

SWP Comment

2024 年 10 月 47 日

双边移民协定的潜力

从符号政治到实际执行

纳丁·比勒、大卫·基普和安妮·科赫

第三方国家的移民合作蓬勃发展。来源国、目的国和过境国之间的双边协议逐渐被视为应对移民挑战的重要工具。德国政府通过设立特别移民协议专员，创建了一个集中点，将回国和劳动力招聘领域的政治目标整合为一体的方法。初步协议迅速达成，旨在向选民发出明确信号。除了象征性的影响，这些协议还具有成为长期、可持续移民政策合作起点的潜力，并有助于促进来源国的发展。为了实现这一潜力，需要在利益相关伙伴国家与德国之间更好地协调利益、加强招聘领域的能力建设以及在外迁政策上更具一致性。

减少不regular移民并促进正规（劳动力）移民是当前德国政府的一个明确目标。尽管公众辩论主要集中在诸如将庇护程序外包到第三国或甚至废除个人庇护权等高度限制性的提议上，但新任于2023年任命的联邦政府特别专员移民协定专员（以下简称“特别专员”）正在采取全面的方法：德国在招聘和遣返方面的利益将得到充分考虑。

在谈判联盟协议中宣布的面向实践和合作伙伴的协议时应给予平等考虑。该特别专员位于内政部和社区部，其重要任务是将负责移民政策的各种 ministry 联合起来，从而促进更加一致的德国移民外交政策。



双边谈判的现状

在乔希姆·斯坦普特特别专员于2023年2月上任之前，德国政府仅与印度协商并正式签署了双边流动和移民协议。此后，德国政府与格鲁吉亚、肯尼亚和乌兹别克斯坦签署了正式协议，并与摩洛哥和哥伦比亚达成了非正式谅解备忘录。此外，德国政府还与摩尔多瓦、吉尔吉斯斯坦、加纳和菲律宾等国家进行了探索性会谈和谈判。

灵活的格式

作为一项本质上具有跨国性质的现象，移民问题理应在与其他国家的合作中得到解决。国家层面的举措和双边合作模式，如德国目前重点关注的与欧盟外部第三国达成的全面移民协议，正变得越来越重要。这些协议为政府提供了更集中地推进自身移民政策优先事项的机会。

特殊专员到目前为止的工作表明，在某些情况下，这些合作伙伴关系采取的形式是具有约束力的双边协议（印度、格鲁吉亚、肯尼亚和乌兹别克斯坦），而在其他情况下，则设计为非正式协议以改善实际合作（摩洛哥和哥伦比亚）。这种格式的灵活性使得能够考虑合作伙伴国家的国内政治敏感性——例如，在出现公众反对计划返程的情况下。德国的优先事项也因合作伙伴国家而异：例如，在与印度和肯尼亚的合作中，重点是招聘，而在与其他一些国家的谈判中，主要目标是返程。

德国政府对阿富汗和叙利亚的强烈兴趣不会体现在正式协议中，鉴于对相关行为的普遍谴责。

预期制度。与这些国家进行非正式协议也是不可能的。而对于可能涉及回报的（邻国）国家的谈判情况则不同。在此类情况下，可以考虑超出与乌兹别克斯坦签订的协议中包含的标准条款范围的相应非正式协议。

熟悉的内容

许多潜在的合作伙伴国家对在劳工迁移方面加强合作表现出浓厚兴趣。他们通常希望通过移民谈判来增强与德国的双边合作。另一方面，从德国的角度来看，既有关于招聘也有关于遣返的基本利益。根据就业研究所的估计，为了应对人口老龄化，到2060年，每年需要净移民40万名工人以保持劳动力供应稳定。根据外国人中央登记处的数据，截至2024年6月30日，约有227,000人需要离开该国，其中约有44,000人没有例外居留许可（"Duldung"）。在两个领域中，最终目标都是更有效地应用现有法律。关于回国方面，国际法中关于政府有义务重新接纳本国国民的规定是明确的。移民伙伴关系旨在通过增强实际合作来支持这一义务的实施。因此，这些协议通常包含关于回国标准操作程序的规定，例如身份验证或物理转移和交接。

在招聘领域方面，德国政府则侧重于充分利用现有的法律移民渠道，这些渠道在去年通过修订《技术移民法》得到了扩展。与意大利和西班牙等国家在移民协议谈判中提供具体的移民配额不同，德国的法律框架中并未包含此类规定。

通过配额等方式为大规模引进国外劳工移民提供条件——尽管有一些例外情况，例如季节性工作、短期就业或根据西巴尔干国家法规进行的引进。另一方面，合作伙伴国往往期望在较大规模上承诺劳动移民问题。

国内政治信号效应

在德国，对新的双边移民协议的期望很高。鉴于国内政治上关于不regular移民的激烈辩论以及极右翼——部分是右翼极端主义——政党“德国另类选择党”（AfD）势力的进一步增强，这些协议主要旨在展示政府在遣返方面取得成果的能力。同时，政府也希望表明其对劳动力短缺问题的重视，因为这些问题在许多领域构成了结构性增长障碍，并且能够迅速应对特定行业的劳动力短缺，通过从国外招聘工人来解决这些问题。

在这一背景下，与关键原籍国和过境国启动谈判以及成功达成协议不仅具有重要的国内政治功能：它们能够公开表明政府在重要政策领域中的积极作为。此外，谈判的动力还受到在下次联邦选举前尽可能成功签署更多协议的目标的影响。然而，关于实际执行方面仍存在许多未解答的问题。

改进外部移徙政策的优先事项

目前的重点是迅速缔结大量双边移徙协定，伴随着个别协定的影响在很大程度上限于其声明性质的风险。

为了确保达成的协议具有实际的相关性，有必要在三个领域增加努力。

改进背景分析，实现可持续的利益平衡

以“伙伴导向”为术语，联盟协议制定了德国双边移民协定的要求，这些要求不仅可以从规范角度进行正当化，也可以从工具角度进行正当化。如果协定能够充分反映双方的利益，这不仅增加了其被有效实施的机会，还提高了它们在政府更替后仍然持续存在的可能性。

在进入双边谈判时，需要详细了解跨境流动性在合作伙伴国家发展模式中所扮演的角色。特别是在地工作的德国发展组织以及使馆内的发展政策官员可以为必要的分析做出贡献。必须回答以下问题等：是否有偏好临时移民或永久移民？家庭团聚的重要性如何？对教育和培训的需求有多大？

迁移计划内的组成部分？然而，目前可用的能力往往无法进行如此详细的分析。例如，潜在合作伙伴国家愿意扩大劳工移民到德国的意愿通常被视为理所当然。这并非总是正确的：在某些国家，特别是对医疗专业人员的招聘往往持批评态度；而在自身人口老龄化严重的国家，则普遍重新考虑劳动力外流的问题。如果假设所有利益方在劳工移民方面存在一致的利益，这尤其具有破坏性，因为它会妨碍对合作伙伴国家在其他领域目标的全面理解。

格曼政府是否会坚持到底还有待观察

其于2024年7月提出的建议，旨在将西巴尔干地区法规的法律结构转移至其他第三方国家。如果德方继续无法提供配额，这将加强在其他政策领域仔细分析合作伙伴国关切的必要性。

对合作伙伴国家利益的深入了解也有助于在遣返领域提高合作水平，尽管一般而言，拒绝难民庇护申请者的重新接纳并不符合大多数政府的利益。因此，针对这一话题需要回答的问题也有所不同：存在哪些政治和操作上的障碍？德国政府可以使用什么激励措施来增加原籍国合作的意愿？与遣返事务相关的合作中，专制国家的目标是什么？特别重要的是，在像阿富汗和叙利亚这样的被孤立政权的情况下，必须对此问题有清晰的认识，因为任何形式的国际合作都意味着这些政权合法性的增加。通过提供广泛且与合作伙伴国家需求相匹配的提议和激励措施，可以增加实现更多合作的可能性，即使是在遣返这一棘手问题上也是如此。

投资于实施

both 回收寻求庇护者、无有效居留许可的移民以及从国外招聘急需劳动力都是困难的问题，往往由于实际挑战而难以解决。在德国，这两个领域都存在类似的障碍，包括复杂的行政要求、联邦任务分配的碎片化、过时的通信渠道以及人员不足。无论是关于遣返还是招聘，这些国内障碍都是众所周知的，并且需要通过现代化程序和有针对性的投资来加以解决。

关于与合作伙伴国家的合作，另一方面，这两个领域出现的障碍是不同的——因此，根本上说存在差异。

迫在眉睫的行动需求。返迁成功的关键在于原籍国的政治意愿全面合作。基本的返迁协议仅是第一步（尤其是第三国国民的返迁在政治上极具争议）。第二步是确保合作伙伴国的实际执行意愿——而不是由于延误和官僚障碍导致相关努力受挫。最终，需要适当的激励措施来鼓励合作伙伴政府的合作。相应的提议可以包括支持重新融入或简化合法移民选项。

尽管招聘话题相对于返程而言不太具有政治敏感性，但在原籍国实施起来却需要更为复杂的结构。特别的挑战包括职业培训系统的不兼容性、语言获取（这使得与英语国家相比，在德国招聘时处于竞争劣势）以及资格认证和签证发放的过长等待时间。由于这些结构性障碍，仅通过改革《技术移民法》所取得的法律变更还不够。为了最大化扩大法律移民选项的潜力，需要在以下几个领域采取措施：

(1) 促进自组织移民：

Recruitment 努力，如由联邦就业局（BA）和德国国际合作机构实施的“三赢计划”Triple Win Programme，以及由经济合作与发展部（BMZ）支持的促进常规劳动力迁移的项目，为公平招聘工人提供了重要的推动作用。然而，这些努力难以扩大规模，因此通常只能带来数百名工人进入德国。在此背景下，应采取更多措施以促进自我组织的劳动力迁移。此外，

通过在线服务获取有关定期劳工迁移的信息，德国国际合作组织（BMZ）在某些国家建立的移民与发展中心可以提供个人支持服务，从而发挥作用。如果愿意参与，基于德国的侨民组织也可以参与到信息宣传活动当中。

(2) 更好地协调相关的德国

伙伴国家的行为者和机构 截至当前，德国在促进劳工移民来源国的相关行动和项目中尚未实现充分协调。根据不同国家的情况，这些行动和项目可能包括德国大使馆或领事馆、商会、歌德学院、移民与发展中心以及相关的发展项目和德国公司。这些活动必须更好地相互关联。这适用于所有步骤，从提供法律信息到职业培训和语言习得计划，再到为申请过程提供特定支持服务、专业资格认证，直至签证的发放。同样的原则也适用于各联邦州和部门的招聘努力。鉴于联邦外交部最近承担了在10个优先国家招募技术工人的责任，将相应的协调角色交由当地大使馆承担是合理的。

(3) 加强私营部门的参与 : In re-

响应企业以及商业和贸易协会呼吁招聘外国劳工的呼吁，德国政府在这一领域扩大了其活动范围。这引发了关于政府与私营部门之间适当成本和责任分配问题的讨论。即使州级行为者在推动和提供招聘倡议的启动资金方面发挥着重要作用，从中期来看，他们应集中精力进一步加速中央化流程，如签证发放，并消除其他行政障碍。大部分语言学习、职业发展和一般行政管理的成本应由私营部门承担。

另一方面，签证费用应由直接受益于额外工人的公司承担。然而，特别是中小型企业将继续需要组织支持以在国外招聘。在联邦经济事务和气候行动部中加强对相应任务的优先考虑可以作出重要贡献。

(4) 改进私人招聘行为者的参与和监督 : 第三方国家的私人招聘机构为希望移民的工作者提供了除完全自我组织之外的另一种选择。一个重要的优势在于，他们往往具有相关经验，因此能够迅速且经济高效地采取行动。然而，在私人招聘中，确保公平和安全的移民措施是必不可少的——尤其是当这种招聘经常由可疑角色和不道德行为主导时。应与合作伙伴国家合作，保护劳动力移民免受剥削性招聘方法和从事剥削性工作条件的岗位的影响。这包括支持合作伙伴国家的相关机构，使其能够更好地监督私人招聘行为。这也要求德国给予更多关注：不规范的工作条件和剥削可能导致诸如压低工资等不良后果，从而降低德国公众对劳动力移民的接受度。经验表明，这种保护不仅对于所有劳动力移民至关重要，尤其对于女性劳动力移民来说更是如此。跨国工会协会也可以在此扮演重要的监督角色。

外部迁移策略更加一致

最终，联邦政府的一贯做法对于德国双边移民协议的实际生效至关重要。在这方面确实取得了进展，包括最近达成的关于优先招聘国家的协议。

熟练劳动力的选择基于BA对潜在能力的分析。通过召集定期的跨部门会议来准备移民协议的谈判，特别专员为整体政府方法做出了重要贡献。然而，这并不能消除各个参与方根本不同的目标。内政与社区联邦部负责移民协议和技能移民法，主要关注回国问题；劳动与社会事务联邦部以及外交部则更倾向于关注招聘。卫生部涉及医疗卫生和护理人员招聘，而经济事务与气候行动联邦部迄今对此持谨慎态度。另一方面，BMZ（德国联邦经济发展合作与外贸署）专注于定期劳动力迁移的发展影响，并旨在防止人才流失。关于移民伙伴关系内容的不同利益必须以所有相关部门都能接受的方式得到调和。与此相关的一个风险是，可能会对随后形成的协议产生过于僵化的理解，将其视为固定记录各部委优先事项和立场的文件。更明智的做法是将这些协议视为动态合作的起点，这种合作不断适应实际需求，并为利益转移和公司在招聘领域的更大参与提供空间。如果无法实现这一点，各个部门很可能在平行过程中追求各自的目标，从而导致主题矛盾和低效。在当前立法期的最后一年内，

社区、联邦外交部和总理办公厅可以被视为替代选项。支持联邦外交部的优势不仅包括各自使馆或领事馆在支持实施过程中的关键作用，还包括自2024年中以来，联邦外交部在招聘领域的的能力得到了显著扩展——通过设立专门部门以及通过重组增加人员编制。支持总理办公厅的一个论点在于其决策相对于其他部委而言具有更强的执行力。无论如何，特别专员的位置应转移到主管部并提升其在层级中的地位。此外，专员办公室应获得充足的资源，不仅能够启动并协调新协议的谈判，还能够长期支持这些协议的实施。为了更好地考虑合作伙伴国家和潜在劳工移民的视角，应更系统地利用联邦经济合作与发展部（BMZ）在此领域的专业知识。

展望：建立可持续的长期合作

德国政府目前推进的全面移民协议构成了双边谈判和欧盟层面移民协议的替代方案。这些双边谈判仅专注于回国和移民问题，而欧盟层面的移民协议则旨在将边境管控和难民程序外包。全面移民协议的双重重点——即回国与招聘——反映了公共辩论中限制和威慑与促进劳动力移民之间的紧张关系。因此，移民协议有可能为与原籍国共同处理移民相关任务的复杂性提供差异化解理解，并以建设性和发展导向的方式应对这些挑战。

时期提供了评估德国在加强移民合作方面努力的机会。尽管已经取得了双边协议等形式的进步，关于哪个部门最适合承担这一领域的首要责任的问题仍未解决。如果这一责任不继续由内政部及其下属机构承担，

同时，也存在一种风险，即这些措施可能会被用来迎合纯粹限制性的要求——例如，频繁提出的将寻求庇护程序外包给第三国的要求。

使命应侧重于将 individual member states 的移民合作工具与欧盟的工具结合起来。

原则上，达成一项协议本身并不足以建立可持续的移民合作；关键在于任何协议都必须伴随长期伙伴关系。根据当前的预测，德国在未来几十年内对劳动力的需求仍将保持高位。这还需要另外两件事情，除了前面提到的在合作伙伴定位、实施结构和不同部门协调改进方面需要采取的行动之外：

首先，需要在所有行政级别上进行全面的文化变革，在这一过程中，移民合作被认可为德国政策的重要目标。这意味着所有利益相关方将充分利用其决策范围，以促进劳动力向德国的迁移。

其次，必须建立稳固的双边工作机制。定期审查协议的有效性可以允许在必要时进行持续调整。此外，发展合作机构可以为合作伙伴国家在移民治理领域提供有针对性的支持。

在未来，如果全面迁移合作的方式不仅限于国家级的倡议，而是转移到欧盟层面，则会更加理想。欧盟内部协调的方法将增强成员国在与原籍国谈判时的力量——这不仅有助于在遣返领域取得进展，而且在劳动力竞争日益激烈的情况下也变得越来越重要。下一届欧盟

尼丁德·比耶勒、大卫·基普利安妮·科克博士是全球问题研究部门的顾问。本文作为战略难民与移民政策研究项目的成果撰写，该项目由德国联邦经济合作与发展部资助。



此作品在 CC BY 4.0 下获得许可

这篇评论反映了作者的观点。

本出版物的在线版本包含与其他 SWP 文本和其他相关来源的功能链接。

SWP评论内容接受内部同行评审、事实核查和校对。如需了解我们的质量控制程序的更多信息，请访问SWP网站：<https://www.swp-berlin.org/en/about-swp/质量管理体系用于SWP出版物>。

SWP

德国国际与安全事务研究所

Ludwigkirchplatz 3 - 4 107
19 柏林电话 + 49 30 880 0
7 - 0 传真 + 49 30 880 07 -
100 www. swp - berlin. org
swp @ swp - berlin. org

ISSN (打印) 1861 - 1761 I
SSN (在线) 2747 - 5107 D
OI: 10.18449 / 2024C47

(英文版 SWP - Aktuell 48 /
2024)

SWP 评论 47
2024 年 10 月