

B.15

新冠疫情冲击对欧盟经济与移民政策的影响评估*

程永林 陈宇柠 张如月**

摘要: 当前，伴随新冠疫情的持续蔓延，国际形势错综复杂、高频动荡，欧盟在公共卫生治理、宏观经济与移民政策等领域迎来深刻挑战与变革。宏观经济层面，欧盟经济经历严重冲击后短暂反弹，再次面临经济恢复动力不足、经济增速放缓、国内失业率大幅上升、出口增长乏力、社会不平等加剧等问题。叠加乌克兰危机的影响，欧盟经济复苏道阻且长。公共卫生治理层面，欧盟国家积极开展疫苗研发、接种工作和跨国防疫合作，但仍需在中长期内应对疫情反复的风险。移民治理层面，囿于疫情下人员跨境流通受阻，流入欧盟的国际移民数量骤减，引发社会劳动力短缺问题再次凸显。

关键词: 新冠疫情 公共卫生治理 欧盟经济 移民政策

2020年以来，全球动荡与世纪疫情交织，欧盟卫生、经济与社会等多方面秩序遭受严重冲击。根据世界卫生组织的统计，截至2022年3月7日，

* 本报告为国家社会科学基金重大项目“积极参与全球经济治理体系改革研究”（项目号：21ZDA097）、广东省外事办公室委托课题“中欧投资协定与粤港澳大湾区高水平对外开放研究”的阶段性成果。

** 程永林，广东外语外贸大学广东国际战略研究院教授，研究方向为国际金融、宏观经济政策、移民政策的经济效应；陈宇柠，广东外语外贸大学广东国际战略研究院硕士研究生；张如月（通讯作者），广东外语外贸大学广东国际战略研究院硕士研究生。



欧盟（27国，不包括英国）新冠累计感染病例高达108731080例，其中累计死亡6856175人。^①尤其是2021年10月中旬以来，由于德尔塔和奥密克戎变异病毒的蔓延，欧盟国家新增病例数呈现上升趋势，成为全球疫情快速上升的重灾区之一，并被世界卫生组织评定为处于疫情的“震中”，疫情形势极度严峻，社会经济压力陡然上升。新冠疫情广泛传播叠加英国脱欧和乌克兰危机的多重影响，欧盟经济增速进一步放缓，人口老龄化问题日趋严重，政府赤字高企等问题被进一步放大，多重挑战接踵而至。

一 疫情冲击下的欧盟宏观经济

新冠疫情对欧盟的影响和破坏远不止于公共卫生领域，还进一步影响着欧盟经济发展。面对疫情对生命的威胁与负担过重的护理设施，欧盟各国早期的防疫措施主要以限制人员货物出入境、降低人员与货物的流动性等措施为主，旨在减少传播并拉平感染曲线，但严格的限制措施也使得其内部生产活动大大受限，加之高度互联的外部经济环境不景气、全球需求整体疲软，以出口为导向的欧盟经济体陷入内外交困之中。

（一）国内生产总值

2020年，第一波新冠疫情蔓延至欧洲，欧盟国家随之开始了第一阶段严格的封锁措施与社会疏离，导致2020年第一、第二季度欧元区经济衰退严重，经季节调整后实际国内生产总值（以下简称GDP）创下近25年以来的最大跌幅。随着欧盟国家在2020年6月的第一波病例数量增长放缓，疫情得到初步控制，2020年6月的第一波病例数量增长放缓，大多数欧盟国家放宽限制、着手恢复经济、提升流动性。受此影响，欧盟2020年第三季度至2021年第二季度经济活动快速恢复，仅在2020年第四季度经济稍有下滑（见图1）。

^① “Coronavirus Disease (COVID - 19) Dashboard,” WHO, March 7, 2022, <https://covid19.who.int/>.

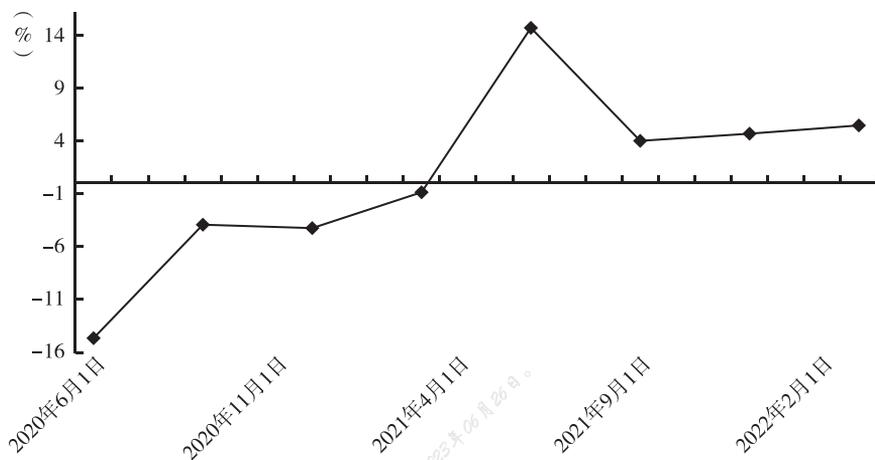


图1 2020年6月~2022年2月欧盟（不包括英国）实际GDP同比增速

资料来源：CEIC 数据库，<https://77726476706e69737468656265737421f9f9529520387e43300b8ca59b512221f0d6a6f06d/Untitled-insight/views>。

其中反弹最快的部门是制造业，信息服务公司埃信华迈（IHS Markit）发布的欧盟制造业采购经理人指数（PMI）显示，制造业部门率先于2020年第三季度由欧元区两大经济体德国和法国引领复苏，经季节性调整的欧盟制造业 PMI 指数从2020年9月的53.7，快速攀升至2021年6月的63.4（见图2），创下有记录以来的最高水平。尽管制造业生产在2021年3月已恢复到新冠疫情前的水平，但欧盟各行业整体经济复苏态势并不平衡。例如，欧盟服务业仍未走出困境，服务业依存度较高的国家（如克罗地亚、意大利、黑山、西班牙）复苏相对滞后。由于商业活动的限制，欧盟服务业 PMI 于2020年11月创下新低后才开始逐步反弹。经过2021年第一、第二季度的追赶，在2021年7月达到2014年9月以来的新高，与制造业 PMI 的差距进一步缩小。

2021年第三季度初至2021年底，新冠病毒变异株德尔塔、奥密克戎接连席卷欧洲大陆，各国防控措施再次收紧导致劳动力供应不足，使得2021年第三季度欧元区实际GDP同比增速从第二季度的14.7%放缓至4.0%，第四季度稍有回升至4.7%，足以看出变异毒株的再次侵袭对欧盟国家经济复

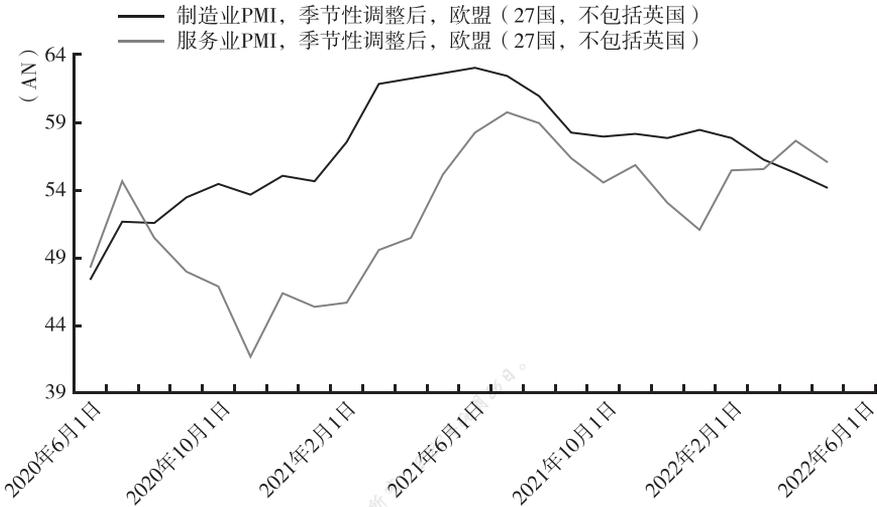


图2 2020~2022年欧盟(27国,不包括英国)制造业PMI与服务PMI

资料来源: CEIC 数据库, <https://77726476706e69737468656265737421f9f9529520387c43300b8ca59b512221f0d6a6f06d/Untitled-insight/views>。

苏造成了严重的负面影响。

从制造业来看,2021年第四季度,IHS制造业PMI总体呈下行趋势。2021年12月季调后的制造业PMI,从11月的58.4降至57.9,触及2021年2月以来新低,且低于2021年6月的峰值水平63.1。另外,世界银行2022年1月发布的《全球经济展望》报告中提到,^①与2021年6月披露的预测数据相比,考虑到新冠疫情带来的长期持续性负面影响、财政支持减弱以及供应链等问题后,世界银行将欧元区2022年和2023年的经济增速预期分别下调20个和30个基点至4.2%和2.1%。

(二) 失业率

根据欧盟统计局发布的有关数据,2020年3月失业率(季节性调整后)

^① “Global Economic Prospects, January 2022,” World Bank, January, 2022, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/36519>。

创下 7.1% 的历史新低。^① 但新冠疫情危机对欧元区经济造成了前所未有的沉重打击，疫情防控措施持续收紧给营商环境、就业以及劳动力市场带来严峻挑战。部分企业被迫收缩业务并进行人员架构调整，将雇员调为兼职或短期工，甚至有企业完全停工并遣散所有员工。受此影响，欧盟 2020 年 9 月失业率迅速上升至 7.8%（见图 3），随着欧盟经济不断复苏，整个 2021 年欧元区失业率一直呈下降趋势。

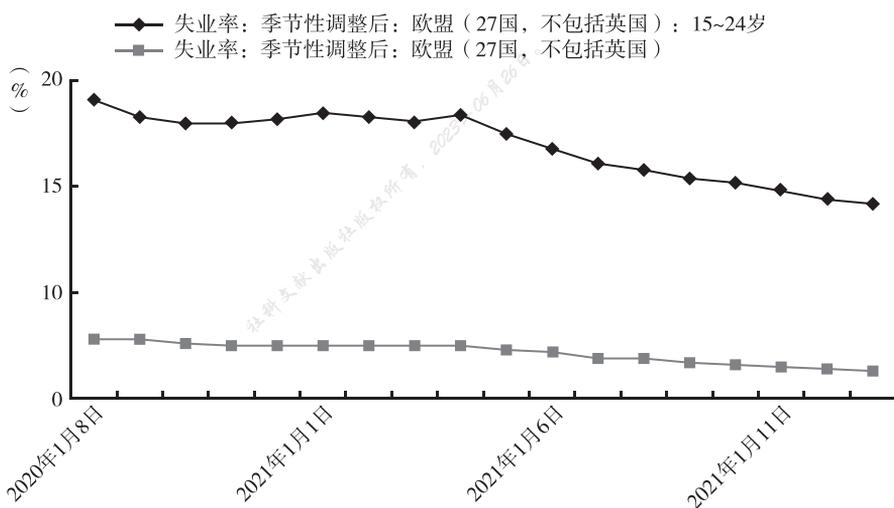


图 3 2019~2021 年欧盟（27 国，不包括英国）失业率

资料来源：CEIC 数据库，<https://77726476706e69737468656265737421f9f9529520387c43300b8ca59b512221f0d6a6f06d/Untitled-insight/views>。

与此同时，就业危机也波及了较年轻的员工。在 2009 年欧元区主权债务危机爆发至 2020 年新冠疫情之前，欧盟国家 15~24 岁的青年失业率长期居高不下，成为欧盟国家普遍存在的严重问题。随着新冠疫情蔓延，大量工人退出劳动力市场，青年失业率大幅上升，所有欧盟成员国的青年失业率上升速度均有所加快。大多数欧盟国家向青年提供的公共就业服务远低于成年

^① “Unemployment Rates by Sex, Age and Citizenship (%)” Eurostat, June 8, 2022, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfsq_organ/default/table?lang=en.



人，青年失业率居高不下的原因主要包括以下几个方面：劳动力市场缺乏灵活性以及过多的规程序阻碍了年轻毕业生与专业人士进入就业市场。而疫情更加剧了这些困难，使许多青年推迟进入劳动力市场，或进入质量较低的工作岗位，或长期反复地失业，这些因素均可能对年轻人的职业道路和收入前景产生长期影响。^①

因此，让年轻人进入劳动力市场寻找到合适的工作成为欧洲各国所面临的关键挑战之一。2020年4月，为保护就业和支持劳动力需求，欧盟委员会以理事会条例的形式创建了一种新的金融工具——“紧急状态下减轻失业风险援助”计划（SURE）。“紧急状态下减轻失业风险援助”计划的目标是支持欧盟向因新冠疫情造成严重经济动荡的欧盟成员国提供财政援助以保护就业和收入。通过该计划，大部分国家积极实施劳动力市场完善措施，使得2021年的青年失业率大幅下降。截至2021年12月，欧盟（27国，不包括英国）15~24岁的青年失业率降至14.40%。

（三）通货膨胀

通货膨胀一直是欧盟国家政策制定者、企业和家庭关注的重要问题。根据2022年国际货币基金组织（IMF）所发布的最新研究报告，欧元区的通货膨胀在2021年以来不断加速，主要是由于低能源价格的基础效应——恶劣的天气条件和供应有限导致天然气储量减少。^② 伴随着新冠疫苗有效性下降和疫苗接种覆盖面不完整，2021年持续的感染浪潮使新冠疫情死灰复燃，欧盟各国对更新和更具传染性的病毒变体的新担忧凸显了新冠疫情对经济复苏带来的持续风险，供应链中断、欧洲能源价格上涨、政策支持持续逐步取消、房地产市场的潜在调整以及欧洲以外地区经济增速急剧放缓的溢出效

① “World Employment and Social Outlook Trends 2022,” International Labor Organization, January 17, 2022, https://www.ilo.org/global/research/global-reports/weso/trends2022/WCMS_834081/lang-en/index.htm.

② “IMF Country Report No. 22/29,” International Monetary Fund, February 7, 2022, <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2022/02/07/Euro-Area-Policies-2021-Article-IV-Consultation-with-Member-Countries-on-Common-Euro-Area-512879>.

应，均对欧盟通货膨胀产生了不利影响。除此之外，2022年2月24日爆发的乌克兰危机更是火上浇油。种种因素叠加，欧盟通货膨胀在2022年将会下降的预期被打破。

据CEIC数据库所发布的欧盟居民消费者价格指数（CPI）（见图4），2022年2月欧元区CPI同比增长5.8%，再创历史新高。能源通胀与食品价格上涨是近期价格上涨的主要推动力，体现出近期乌克兰危机的国际影响开始扩散，尤其反映出西方发达国家为首的全球主要商品、能源进口国对俄罗斯实施联合制裁引发的严重负面影响。根据最新报道，俄罗斯作为全球能源市场的主要出口国，占全球煤炭出口市场份额的18%、石油的11%和天然气的10%。^①俄罗斯能源出口对欧盟尤为重要，欧盟从俄罗斯进口的煤炭、石油和天然气分别约占其总量的40%、30%和20%，且乌克兰是俄罗斯输送能源最重要的通道之一，两国之间的紧张局势与北溪2号的冻结直接影响到欧盟的能源供应，也使得国际能源价格飙升。除此之外，原油现货价格在2022年3月8日也一度超过127美元/桶，上涨幅度超过100%，布伦特原油期货价格也接近140美元/桶，而欧盟国家进口的天然气价格也突破3900美元/千立方米。^②

除能源价格飙升之外，仅在2022年2月24日乌克兰危机爆发当天，芝加哥期货交易所的小麦期货价格便达到9.35美元，达到2020年7月以来的最高点。^③在乌克兰危机爆发之后，在2022年3月的第一周，美国小麦期货价格更是攀升至13.64美元，创下历史新高。小麦期货交易市场的大幅上涨态势影响了玉米期货交易价格，玉米报价较2021年同期水平上涨了44%。

① 《美“拱火”俄乌冲突给世界经济添了哪些伤》，新华网，2022年5月26日，<http://news.cctv.com/2022/05/26/ARTIWQv3Wsa8BhIL3tKbrn7e220526.shtml>。

② 《华闻期货：剧烈的俄乌冲突下一季度国际原油市场回顾与展望》，东方财富网，2022年4月24日，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1730955183409635249&wfr=spider&for=pc>。

③ 《俄乌冲突影响持续扩大 小麦期货罕见三涨停并创14年新高》，和讯网，2022年3月3日，<https://www.cls.cn/detail/948559>。

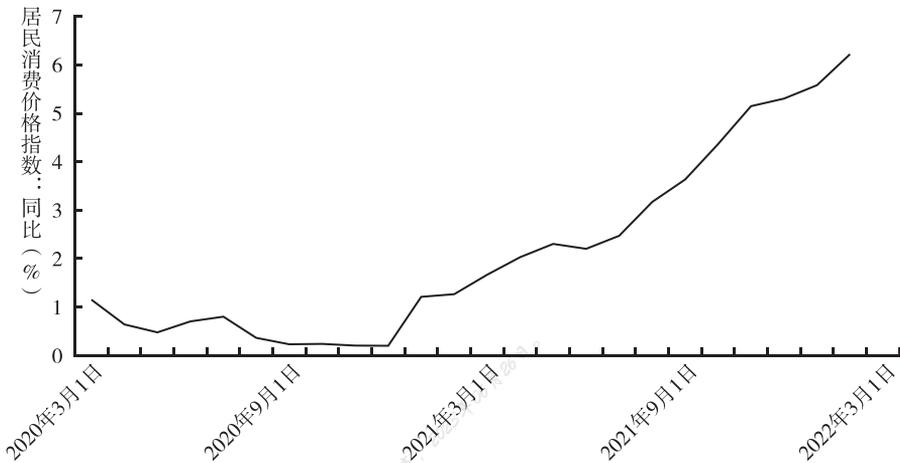


图 4 2020~2022 年欧盟居民消费者价格指数

资料来源：CEIC 数据库，<https://77726476706e69737468656265737421f9f9529520387c43300b8ca59b512221f0d6a6f06d/Untitled-insight/views>。

（四）对外贸易

面对新冠疫情在全球的不断蔓延，世界各国纷纷采取各种限制性措施，对国际货物贸易产生了严重的负面影响，欧盟与其 27 个成员国的对外贸易面临一系列内忧外患。根据欧盟统计局的数据，在新冠疫情初期，由于欧盟内部人员、货物自由流动受限以及全球供应链中断，欧盟对中国以及美国的出口额持续下降，制成品出口、机械运输设备出口均遭受明显下滑，大为影响了欧盟当期的对外贸易总额。^① 疫情前，受英国脱欧进程影响，主要是脱欧初期的棘手问题，例如边境行政手续增加导致出口延误以及贸易成本增加，新冠疫情更是加剧了这一趋势。尽管在新冠疫情初期，欧盟各国贸易显著受阻，但随着欧洲疫苗接种率的不断提升与各国重新开放经济，得益于出口复苏速度快于进口，欧盟在 2020 年 6 月迎来了长达 9 个月的扩张通道

^① “EU27 (from 2020) Trade by SITC Product Group,” Eurostat, June 8, 2022, https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ext_st_eu27_2020site&lang=en.

(见图 5)。2021 年 1 月，欧盟商品贸易顺差一度达到 287 亿欧元。2021 年 2 月之后，由于进口额强劲增长，贸易顺差开始大幅收窄至 184 亿欧元，此趋势一直延续至今。甚至在 2021 年 11 月，欧盟进口额超过出口额，该贸易逆差目前依然在不断扩大中，至今没有缓解迹象，在 2022 年 1 月末，欧盟国际贸易差额实现赤字 274 亿欧元，触及历史统计数据以来的最末端。

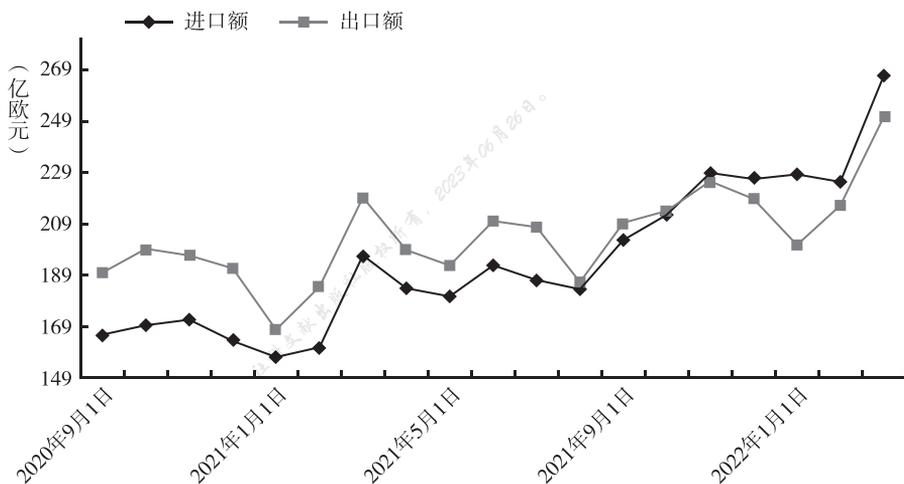


图 5 2020~2022 年欧盟 (27 国, 不包括英国) 进出口总额

资料来源: CEIC 数据库, <https://77726476706e69737468656265737421f9f9529520387c43300b8ca59b512221f0d6a6f06d/Untitled-insight/views>。

在欧盟进口数据中可以看出，至 2021 年第四季度，欧盟自中国（不包括香港地区）进口额持续迅速增长。2021 年 9 月、10 月和 11 月自中国进口额分别同比增长 31.6% 至 337 亿欧元、32.8% 至 333 亿欧元、32.4% 至 356 亿欧元。^① 同期，欧盟自美国的进口额分别同比增长 14.6%、26.5% 和 23.25% 至 184 亿欧元、183 亿欧元和 187 亿欧元。与强劲增长的进口贸易不同，欧盟出口贸易复苏进程出现阻滞，货运成本大幅上升。相较于空运物

① “EU27 (from 2020) Trade by SITC Product Group,” Eurostat, June 8, 2022, https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ext_st_eu27_2020site&lang=en.



流，航运物流因受全球集装箱周转不畅、众多枢纽港口“爆仓”等疫情引发问题的影响，成本上升幅度更为显著，波罗的海干散货指数（BDI）、中国出口集装箱运价指数（CCFI）等多种航运价格指数均在2021年创下数十年来的历史峰值。此外，在2022年初，国际航运价格呈现下降趋势之际，乌克兰危机导致的国际油价飙升则再次将欧盟出口货运成本拉回高位。总体而言，欧盟短期内货运成本或将持续高企。

二 疫情下欧盟经济应对措施

2020年3月10日，欧洲理事会商定了应对新冠疫情的四个优先事项：①限制病毒的传播；②确保医疗设备供应（重点是口罩和呼吸器）；③加快疫苗研究；④解决社会经济衰退。除此之外，2021年10月，欧洲理事会同意一项2.018万亿欧元的欧洲复苏计划，其中包括1.2109万亿欧元的2021~2027年欧盟长期预算和8069亿欧元的下一代欧盟资金。截止到2021年底，欧盟投入总额达3.7万亿欧元，其中5240亿欧元用于国家措施（受一般豁免条款约束），1000亿欧元用于资助短期工作计划，700亿欧元用于欧盟预算支持，25530亿欧元用于国家流动性措施，2400亿欧元用于欧洲稳定机制和2亿欧元的欧洲投资银行资金。①

（一）疫苗的研发与接种

在新冠疫情流行初期，欧盟便采取行动应对危机并宣布与制药业合作确保向欧盟国家和全球提供疫苗。2020年12月21日，第一种新冠疫苗——辉瑞 mRNA 疫苗在欧盟获准使用，在之后仅一年的时间里，欧盟就设法从六家疫苗研发商那里获得了总计26亿剂疫苗，② 其中包括一款重组蛋白疫

① “Timeline of EU Action,” European Commission, https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/timeline-eu-action_en.

② “Economic Resilience and Trade,” World Trade Organization, November 30, 2021, https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/wtr21_e/00_wtr21_e.pdf.

苗（由 Novavax 公司生产）。目前，欧盟的疫苗组合来自八家疫苗开发商且数量多达 46 亿剂，这种多样化的产品组合确保欧盟国家能够获得足够的疫苗剂量供所有公民注射，包括变异病毒和加强针注射。截止到 2022 年 3 月，4/5 的欧盟成年人已接种疫苗，占欧盟成年人口的 80% 以上。此外，欧盟也已向全球交付超过 10 亿剂疫苗。

2021 年 7 月 1 日，欧盟数字新冠证书诞生，^① 这为欧盟各国公民自由流动提供了极大的便利。该证书允许旅行者证明他们已接种疫苗、检测结果为阴性或已康复，且在整个欧盟和世界上许多非欧盟国家可以得到认可。此外，有效的欧盟数字新冠证书持有人在欧盟境内旅行时，原则上应免于测试或隔离，快速验证过程有助于防止假证书的使用。截至 2022 年 2 月，33 个第三国和地区已连接到欧盟数字新冠证书认证系统，超过 12 亿份欧盟数字新冠证书被生成，预计未来将有更多国家和地区加入。

面对新冠疫情引发的这场全球性挑战，欧盟也为全球应对新冠疫情做出了相应贡献。欧盟在使自己疫苗生产能力从 2021 年 1 月的每月 2400 万剂增加到 2021 年 8 月的每月约 3 亿剂的同时，也正在全球范围内协助合作伙伴进行疫苗捐赠和出口，为有需要的国家提供财政和人道主义支持。2021 年 2 月 19 日，欧盟宣布向旨在确保中低收入国家公平获得新冠疫苗的新冠疫苗接种计划（COVAX）捐款 10 亿欧元。截至 2022 年 2 月，COVAX 已向 144 个国家和地区交付了超过 11 亿剂疫苗，其中欧盟成员国通过 COVAX 共捐赠了超过 4.07 亿剂疫苗。

（二）货币政策

新冠疫情对欧洲央行在确保货币政策顺利传导和采取适当货币政策立场方面，提出了一系列新挑战。首先，2019 年新冠疫情发生后，欧元区金融市场表现出极端波动，风险情绪恶化、流动性不足等严重混乱的迹象，欧元

^① “EU Digital COVID Certificate”, European Commission, https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans/eu-digital-covid-certificate_en.



区成员国不对称的财政情况也进一步加剧了这种不利的市场反应。到 2020 年 3 月中旬,事态发展导致银行融资条件急剧收紧,进一步损害了欧洲央行货币政策在各个市场部门和司法管辖区之间的顺利传导。其次,事态发展给欧元区通胀前景带来了显著风险,加剧了欧洲央行为应对疫情初期持续低通胀而放松货币政策立场的挑战。因此,欧洲央行必须进行有力干预,确保金融市场正常运转,避免一场广泛的流动性危机,并防止一场自我引导的市场恐慌。

2021 年,欧洲央行的货币政策回应依旧围绕着两个关键支柱。第一个是额外的资产购买。为应对新冠疫情危机,欧洲央行理事会决定在其资产购买计划(APP)中增加 1200 亿欧元的额外净资产购买临时上限,^①为实体经济提供有利的融资条件。除此之外,欧盟还启动了一项新的临时资产购买方案——大流行病紧急购买方案(PEPP)^②——初始资金为 7500 亿欧元。在 2020~2021 年期间,购债数额扩大了两次,现在已达到 1.85 万亿欧元。

PEPP 根据新冠疫情危机的具体性质量身定制,具有双重目的,即发挥市场稳定功能和支持货币政策的立场功能。首先,PEPP 可以作为一种市场支撑来运作,可灵活进行以防止货币传导失灵和稳定的金融秩序被破坏,使欧元区所有成员国受益。其次,PEPP 下的购买会抑制长期利率,从而支持整体货币政策立场,对于确保中期价格稳定具有一定的必要性。目前为止,两种功能均已被不同强度地激活。

有针对性的定向长期再融资操作(TLTRO)是欧洲央行应对新冠危机的第二个主要支柱。^③具体而言,第三轮定向长期再融资操作(TLTRO III)

① “Monetary – Fiscal Policy Interactions in the Euro Area,” European Central Bank, September, 2021, https://www.ecb.europa.eu/home/search/review/html/ecb.strategyreview_monopol_strategy_overview.en.html.

② “Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP),” European Central Bank, <https://www.ecb.europa.eu/mopo/implement/pepp/html/index.en.html>.

③ “ECB Announces Easing of Conditions for Targeted Longer-Term Refinancing Operations (TLTRO III),” European Central Bank, https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.pr200312_1~39db50b717.en.html.

的条款和条件已放宽，措施如下：①暂时降低营运利率；②开展额外业务；③筹集交易对手方有权借款的总额。作为 PEPP 的自然补充，TLTRO 操作集中在货币政策传导的下游阶段——那些通过银行工作的阶段，因此能更直接地到达最依赖银行融资的企业。

为应对新冠疫情冲击而采取的货币政策，加强了欧元体系资产负债表作为影响货币政策立场和确保平稳传导机制工具的使用。PEPP 和 TLTRO 的经验表明，欧洲央行的货币政策工具包在应对突发事件方面具有灵活性，使欧元系统能够有针对性地利用其资产负债表的规模和组成，也便于欧洲央行履行其职责、实现遏制传导机制的风险、防止融资条件不适当收紧并放松总体货币政策立场。然而，资产负债表的强劲扩张，也引发了与货币政策潜在副作用相关的挑战。

（三）财政政策

财政政策是应对新冠疫情对经济不利影响的有效工具，既可以通过提振总需求和向脆弱家庭和企业提供有针对性和差异化的支持，又能加强债务可持续性以应对新冠疫情后的经济复苏。因此，欧盟国家广泛依赖财政政策以应对新冠疫情对其宏观经济的负面影响，主要通过财政政策的以下两种方式：自动稳定器作用和相机抉择行动。面对新冠疫情冲击，总供给和总需求均受到其严重影响，意味着政府部门需要采取重大的可自由支配的财政支持措施。

2021 年 1 月欧盟中央银行的报告显示，2020 年欧元区应对新冠疫情危机的可自由支配财政刺激总额约占 GDP 的 4% 以上，对企业的紧急支持和短期工作计划发挥了重要作用。^① 相比之下，在 2009 年全球金融危机最严重的时候，欧盟国家可自由支配的经济刺激总额仅占 GDP 的 1.5%。由此可以看出与以往的危机相比，欧盟为应对此次疫情危机所采取的财政刺激措施的

① “The Macroeconomic Impact of the Next Generation EU Instrument on the Euro Area,” European Central Bank, January, 2021, <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op255~9391447a99.en.pdf>.



规模是前所未有的。从 2022 年起，预计欧盟将逐步缩减提供紧急支持的措施，转向支持复苏的措施。

为支持欧盟成员国保护新冠疫情中的工人与企业，并保障各成员国获得融资机会，欧盟启动了三项关键行动，包括计划启动下一代欧盟一揽子计划（NGEU）。^① 其中最大组成部分是建立 7500 亿欧元的“下一代欧盟计划”，^② 以支持新冠疫情后的经济复苏，特别是在经济表现较差和较脆弱的欧盟成员国，其债券和票据发行的成功是欧盟的一个重要里程碑，它为欧盟提供了一个强大的工具，为复苏提供资金，并使其在走出危机时更具韧性和公平性。

其中，复苏和恢复基金（RRF）^③ 是下一代欧盟一揽子计划的重要组成部分，是欧盟具有重要意义的复苏和结构转型工具。在新冠疫情冲击的背景下，RRF 于 2021 年 2 月成立，旨在为成员国提供大量财政支持，以加快实施可持续改革和投资，提高欧盟的经济、社会和凝聚力，并保证成员国在应对绿色和数字化转型时做好更充分的准备。该基金成立一年来，已取得重大进展，例如理事会通过了 22 项恢复计划，总金额为 4450 亿欧元（其中 2910 亿欧元为不可偿还融资，1540 亿欧元为贷款，包括大约 1/3 的改革资金和 2/3 的投资额），借款国最迟可在 2058 年 12 月 31 日偿还。目前该基金的实施工作正在稳步推进，截止到 2022 年 3 月，已有 27 个成员国提交付款请求。

三 疫情冲击下的欧盟国家移民变化

移民问题对于欧盟来说，一直都存在挑战。在许多欧盟成员国，移民工

① “Country Policy Responses,” International Labor Organization, October 28, 2021, <https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/regional-country/country-responses/lang-en/index.htm#EU>.

② “Recovery Plan for Europe,” European Commission, https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_en#the-largest-stimulus-package-ever.

③ “The Recovery and Resilience Facility,” European Commission, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_en#the-recovery-and-resilience-facility.

人占一般或特定劳动力市场部门劳动力的相当权重，他们在医疗、运输、服务、建筑、农业和农业食品加工等领域从事重要工作，对移民目的国的社会 and 经济发展做出了重要贡献。新冠疫情除了对公共卫生治理产生严重威胁外，经济和社会动荡也威胁到数百万移民人口的长期生计和工作领域，加剧了与移民有关的不平等问题，例如新冠疫情严重冲击了欧盟成员国移民的就业机会，并对旨在改善移民工人及其雇主的权利、保护和成果的举措构成挑战。

（一）新冠疫情冲击下欧盟国家移民出现的新情况

新冠疫情对国际迁徙流动产生了重大影响。除了旅行限制，疫情还大幅减少了国际移民的工作机会，因为这影响到经常雇用国际移民的部门，如农业、服务业和旅游业。许多欧盟成员国政府提供国际移民服务的能力也有所下降，例如申请和获得居留以及工作许可的流程受到明显影响。根据经合组织所提供的国际移民迁移数据可以看出，与2019年相比，2020年移民欧盟国家的人数下降了24%，2021年人数进一步下滑。^①这与近年来的国际移民趋势相比，是一个重大的转变，在过去的几年里获得欧盟入境许可的人数逐年小幅增长。2020年，欧盟国家向移民发放了225万份居留许可，这一数字也明显低于2019年的296万份，成为过去五年来最低的国际移民年度许可证数量。

除正式国际移民尤其是国际劳工之外，非常规移民一直是欧盟及其成员国重点关注的问题。随着时间的推移，伴随其他一些措施例如禁止所有地区或全面关闭边境的禁令急剧下降，截止到2021年6月30日，几乎所有欧盟国家都放弃了这些措施，只有约40%的国家和涉及欧盟以外国家的走廊保持了旅行控制。因此，2021年前9个月监测到的非法越境次数比2020年同期高出78%，且几乎没有发现非法越境次数大幅下降的路线（见图6）。2020~2021年，在所有其他主要非法迁徙路线上发现的过境点非法越境次数均有所增加。

^① “International Migration Database,” OECD International Migration Statistics Database, <https://doi.org/10.1787/data-00342-en>, 最后访问日期：2022年3月29日。

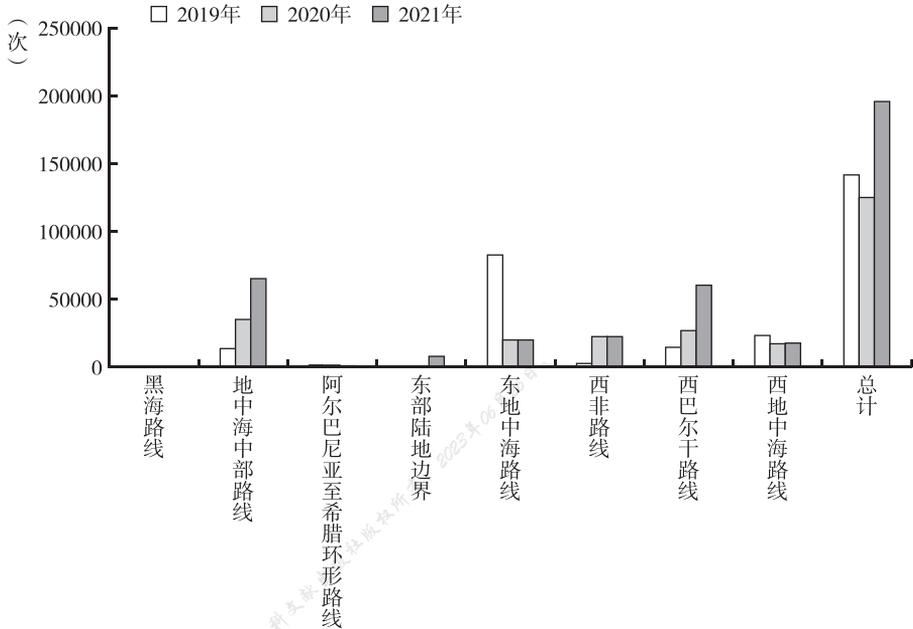


图 6 2019~2021 年欧洲边界非法越境次数

资料来源：欧盟边境与海岸警卫局，<https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/eu-external-borders-in-2021-arrivals-above-pre-pandemic-levels-CxVMNN>。

在难民方面，欧盟国际保护的庇护申请数量在 2020 年大幅下降后，又逐渐恢复到疫情前的水平。例如 2021 年增加了 1/3，达到 617800 份，此数量与 2018 年大致相似，但仍略低于 2019 年（见图 7）。虽然不能排除新冠疫情和相关的移民行动限制仍在影响申请者获得庇护的可能性，但此类影响都比 2020 年弱得多。2021 年底护申请数量的总体增长主要是由阿富汗和叙利亚难民推动的。

（二）新冠疫情影响下移民对社会经济的冲击

新冠疫情对移民及其家人、目的国和来源国均造成了严重影响，在阻碍了移民的流动性、进入劳动力市场、获得体面工作条件的权利以及获得社会和医疗保健机会的同时，也加剧了欧盟国家社会经济的脆弱性，如各行各业劳动力

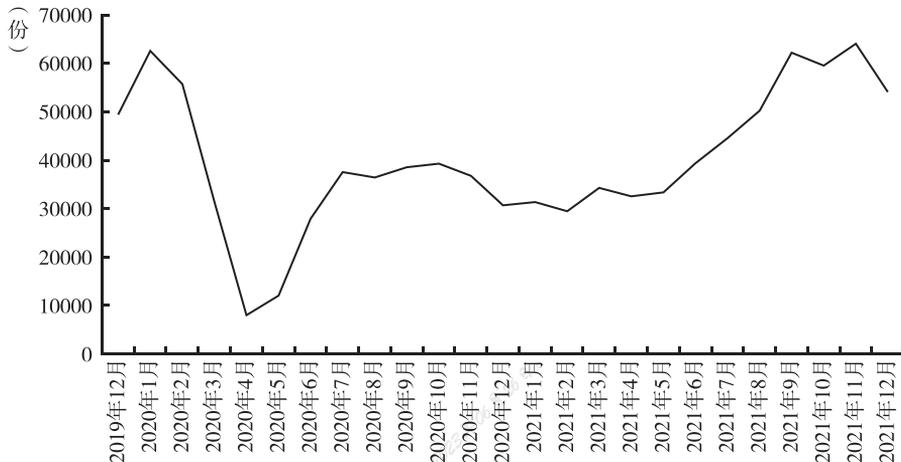


图7 2019年12月至2021年12月欧盟（27国，不包括英国）庇护申请数量

资料来源：欧盟统计局，<https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/bookmark/3d203a40-2363-43c7-a791-3faa39e9b0c2?lang=en>。

出现严重短缺、社会不平等加剧以及增长模式转型受阻等问题。

随着欧盟国家人口老龄化问题逐渐加深，各成员国对一线工人的强烈依赖以及国际移民在欧盟提供一线服务方面发挥的关键作用不断凸显，国际移民受阻的现实困境使得欧盟国家在新冠疫情冲击下重振经济的道路举步维艰。德国劳动经济学研究所（IZA）的数据显示，在欧盟五大关键工人数量占比中，平均13%的关键工人来自国际移民，而在某些特定职业中关键工人（如清洁工、采矿和建筑工人）中约有1/3出生于国外。^①除高端劳动力外，作为维持欧盟民生和经济运转基本动力的中低端行业，其吸收的移民劳动力所占比重依旧较高，如清洁工和机器操作员等职业中移民占比达25%，部分行业中移民占比甚至超过本地居民。

另外，在新冠疫情流行之前，欧盟便处于向绿色化与数字化经济结

^① Francesco Fasani, Jacopo Mazza, “IZA Policy Paper No. 155: Immigrant Key Workers: Their Contribution to Europe’s COVID - 19 Response,” IZA Institute, April, 2020, <https://www.iza.org/publications/pp/155/immigrant-key-workers-their-contribution-to-europes-covid-19-response>.



构转型时期，专注于提高欧洲工人技能水平及扩大其人才库，但国际成人能力评估调查显示较大部分欧盟国家居民缺乏算术、识字以及使用信息和通信技术等基本技能，因此欧盟高技能劳动力的获取大部分依赖于移民。但在新冠疫情初期，欧盟各国所采取的各项限制入境措施使得其移民政策纷纷收紧，严重阻滞了重要的高素质劳动力来源，以至于后期尽管封闭措施有所放开，但前期积累的劳动力缺口以及流动性减慢等问题依旧对欧盟重振经济及其转型产生了严重的抑制作用，使得欧盟面临的人口压力更是雪上加霜。

尽管移民工人在为欧盟社会和经济做出重要贡献，但其大多数集中在工资水平较低、临时且非正式或无保护的经济部门，是欧盟成员国国内最脆弱的群体之一。新冠疫情的发生进一步加重了其脆弱性，使得社会不平等现象不断加深。世界移民组织发布的《世界移民报告（2022）》显示，新冠疫情冲击以来，移民所面临的粮食不安全、裁员、工作条件恶化（包括减薪或拒付工资）、拥挤或不适宜的生活条件，以及被迫遣返的情况日益加重，且往往被排除在国家应对疫情的政策之外，如工资补贴、失业福利或社会保障和社会保护措施，甚至是疫情相关的检测与医疗等。^① 除此之外，各个欧盟成员国国民对移民的歧视和仇恨情绪也逐渐高涨。

四 疫情影响下欧盟的移民政策新变动

针对当前所面临的困境，欧盟政策制定者开始灵活使用劳动力移民政策以缓解短期和中长期新出现的劳动力需求。自2021年以来，欧盟针对劳动力市场的状况及经济增长模式提出了新的移民政策。如欧洲议会于2020年12月16日同意后，欧洲理事会通过了制定欧盟2021~2027年多年度金融框架（MFF）的法规。该法规为欧盟27国提供了10743亿欧元的长期预算。

^① “World Migration Report 2022,” International Organization for Migration, December 1, 2021, <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2022>.

其中包括在未来七年加强对国际移民与边境管理的支持，其批准资金达 227 亿欧元，包含到 2027 年向欧洲边境和海岸警卫局多达 1 万名边防警卫提供资金支持。

另外，欧洲理事会主席和欧洲议会代表于 2021 年 5 月 17 日就吸引高素质国际移民的计划达成了临时协议，为在欧盟生活和工作的非欧盟国民规定了入境和居留条件（蓝卡指令），这种欧盟范围内的录取制度旨在吸引和留住高素质工人，特别是在面临技能短缺的行业。2021 年 10 月 7 日，蓝卡指令正式被欧盟理事会通过，且在 10 月 27 日正式生效。^① 欧盟成员国将能够在欧盟蓝卡计划实施的同时维持针对高素质工人的国家社会保护计划。2021 年 12 月 9 日，欧洲理事会通过了将欧洲庇护支持办公室（EASO）转变为一个成熟的欧盟机构的法规。新立法增加了该机构对成员国与非欧盟国家之间有关国际移民合作的支持，这是欧盟庇护和接收实践现代化向前迈出的重要一步。2022 年 1 月 19 日，欧盟庇护机构（EUAA）正式取代了 EASO。新机构负责通过向成员国提供更多的业务和技术援助，并通过提高国际保护申请评估的一致性方式来改善欧盟共同庇护体系的运作。

① “Legal migration: Council Adopts Blue Card Directive to Attract Highly - Qualified Workers,” Council of the EU, October 7, 2021, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/10/07/legal-migration-council-adopts-blue-card-directive-to-attract-highly-qualified-workers/>.