

海外侨民社会权益保护的 欧盟经验及其借鉴

文/吴如巧 张译心

在全球化深度推进的当下，跨国移民现象已日益普遍，保障海外侨民的合法权益不仅涉及侨民个体的生存与发展，更是主权国家维系侨务资源、汇聚侨智侨力，以及推动祖国建设的重要路径。因地缘政治、法律身份、居留时长和融入意愿的不同，海外侨民常常在居住国面临社会排斥和制度壁垒，陷入祖国和住居国的两难境地。

作为全球移民治理领域的先行者，欧盟在区域内流动人口及域外侨民的社会保护方面已探索出一套较为成熟的保障体系，尤其在保护机制的基础设施构建上呈现出多样化的模式。鉴于我国同样存在庞大的海外移民群体，欧盟的实践经验对我国而言具有极高的借鉴价值。基于此，本文拟剖析欧盟侨民社会权益保护的理论与制度架构，归纳其机制特征与面临的现实挑战，旨在为构建具有中国特色的海外侨民社会权益保障体系提供镜鉴。

欧盟侨民社会权益保护的理论与框架

欧盟把对海外侨民社会权益的保障看作是推动社会公平正义实现、助力人的全面发展的关键举措。在这一理念的引领下，欧盟逐步搭建起以《欧洲社会权利支柱行动计划（European Pillar of Social Rights, EPSR）》（后文简称《行动计划》）为核心的法律政策体系，旨在为全体公民（涵盖海外侨民在内）提供更为

广泛且切实有效的社会保护，进而打造一个更为公平的“社会欧洲”。2017年哥德堡峰会正式对外公布《行动计划》之后，欧盟进一步加大对海外侨民社会保护的力度，这标志着欧盟对侨民的保护工作迈入了一个全新阶段。欧盟的侨民社会保护体系，是在对传统福利制度进行创新变革的基础上建立起来的。从传统意义上来说，国家福利制度的设计理念是让特定群体能够共享公共产品，基于此，公民身份以及居民地位就成为享有福利权利的基本前提。然而，国际移民现象的出现，对国家福利的“公民身份”原则构成了现实挑战，同时也冲击了国家福利的封闭性体系。欧盟通过一系列的制度创新举措，打破了以往以缴费或纳税为基础的社会收入转移秩序，重新塑造了社会认同与社会共识，为海外侨民社会权益的保护提供了理论支撑与法律依据。

欧盟针对海外侨民权益保护所构建的体系，依托一套完备的组织架构，这一架构被称作“基础设施”（Infrastructure），其包含“描述性基础设施”（Descriptive Infrastructure，也就是侨民祖国设立的涉侨机构）和实质性基础设施（Substantive Infrastructure，即侨民保护领域的相关政策）两种类型。它们各负其责、协同配合，共同构建起一个多层次、全方位的侨民权益保护网络。领事馆是提供社会保护的主要机构，能为海外侨民提供获取某些社会福利所必需的文件、直接提供相关福利、提供祖国和住在

国的福利制度信息以及其他社会援助。

政府机构对于侨民的社会保护而言很关键，通常情况下设有专门涉侨部委的国家会更重视侨民事务，相关机构也拥有更大的自主决策权。例如，罗马尼亚是欧盟成员国中唯一拥有部级侨民机构的国家，法国和意大利也曾设立过类似机构，但目前已并入外交部。这种机构设置的调整变化，反映出各国依据自身实际情况，不断优化侨民保护组织体系的积极努力。利益代表机构是描述性基础设施的重要补充，这些机构经法律授权代表移民的利益。目前，在欧盟国家设立的此类机构主要有两种类型：一种是在国家议会立法层面设立侨民代表机构，其议员由海外侨民选举产生；另一种是设立特定代表机构，主要致力于促进海外侨民与祖籍国之间的紧密联系。

在实体性基础设施领域，欧盟成员国主要有两类社会保护职能：第一类职能是作为保障供给主体，允许海外公民保留国内社会福利获取资格或为其提供专项保障；第二类职能是作为权益促进主体，支持海外公民获取原籍国或居住国的法定福利。因政策实施强度差异，其社会保护体系还可划分为三种模式：宽松模式下，海外公民无论居留欧盟境内或第三国均可享受原籍国社会权益；严格模式下，公民移居海外即自动丧失原籍国社会福利资格；适度模式则针对特定群体或特殊时期实施差异化保护。

欧盟侨民社会权益保护机制的核心特征与挑战

通过系统梳理欧盟及其成员国在侨民权益保障领域的实践路径，可提炼出欧盟侨民社会保护体系的三大核心特征：

其一，立体化的治理架构。欧盟构建了超国家（欧盟机构）、国家（成员国政府）与民间社会“三位一体”的协同治理框架。在超国家层面，通过《行动计划》等政策文本确立基准性规范；在成员国层面，各国依据自身国情制定差异化的实施方案；在民间层面，非政府组

织与专业机构通过补充性服务填补制度空白。这种分层治理模式既维护了欧盟层面的制度统一性，又为成员国保留了政策创新空间。

其二，差异化的政策设计。欧盟成员国在侨民权益保障政策上呈现多元特征：以法国为代表的“普惠型”模式赋予海外侨民无差别享有祖籍国社会福利的权利，无论其居住于欧盟境内或第三国；以意大利为代表的“条件型”模式则针对特定群体或特定情境提供选择性保障。这种弹性化的政策设计使各国能够基于自身发展阶段和侨民结构特征制定适配性方案。

其三，双向赋能的保障机制。成员国在侨民社会保护中兼具双重角色：作为直接供给方，通过双边协议为海外侨民提供基础性福利保障；作为协调中介方，通过外交途径协助侨民获取居住国社会福利。这种双向互动机制有效破解了跨国流动导致的福利衔接断层问题，构建起覆盖侨民全生命周期的持续性保障网络。

欧盟侨民社会权益保障机制虽成效斐然，但依然面临多重挑战。

其一，政策执行存在显著差异。理论上，欧盟成员国均负有海外侨民提供全面社会保护的义务，然而实践层面，各国政策落实力度与实施成效参差不齐。部分国家虽具备完备的描述性保障体系，却未必能有效回应侨民的实际需求；反之，部分描述性体系相对薄弱的国家，反而能为侨民提供坚实的实质性保障。这种执行层面的差异直接导致侨民权益保障水平呈现出了显著分化。

其二，责任分担机制矛盾突出。欧盟成员国在移民与庇护责任分配问题上长期存在分歧，近年来这一矛盾更趋尖锐。成员国间就责任划分标准、分担比例等核心议题难以达成共识，导致跨境侨民权益保障出现制度性空白。

其三，人权保障与政策效能的平衡难题亟待破解。欧盟现行《移民与难民庇护公约》在外外部边境筛查标准方面存在模糊性，这种制度缺陷可能引发审查程序中的歧视性风险，具体表现为基于种族、国籍或宗教的身份排斥。如何在提升政策执行效率的同时，确保基本人权不受侵害，



位于比利时首都布鲁塞尔的欧盟总部大厦。侯宇 摄

已成为欧盟侨民权益保障体系改革的关键命题。

欧盟经验对我国的借鉴意义

我国作为海外侨民数量庞大的国家，6000 多万华侨华人分布在全球各地。借鉴欧盟经验，构建具有中国特色的海外侨民权益保护体系，具有重要的现实意义和紧迫性。基于欧盟经验，我国可从以下几个方面完善海外侨民社会权益保护工作：

首先，健全组织架构，夯实制度保障。一是持续优化驻外领事机构布局与服务能力，结合海外侨胞分布特点合理调整领事机构设置，充实具备应急处置、语言沟通、法律实务等专业素养的工作人员，全面提升领事保护与服务的响应效率与质量。可在侨胞相对集中的重点国家和地区，探索设立专门的侨务服务窗口或专项工作机制，整合服务资源，提升服务集成度。二是积极拓宽

海外侨胞的政治参与利益表达渠道，可在立足我国基本政治制度的基础上，合理借鉴境外相关经验，研究完善人大、政协等机构中的侨胞代表参与机制，适当优化华侨界别设置与人员构成，使侨胞的合理诉求能够更顺畅地纳入国家决策与治理过程。三是加快推进华侨权益保护的法治化进程。从长期实践看，完善的法律体系是保障海外侨胞合法权益的重要基础。我国应加快华侨权益保护相关立法研究与制度设计，推动制定专门的华侨权益保护法律法规，将领事保护、社会保障、财产权益、参政议政等内容纳入法治化轨道，逐步形成系统完备、符合国情的侨胞权益保障法律制度体系。

其次，完善政策支持体系，强化海外侨胞社会保护。在政策设计层面，可合理吸收欧盟在海外侨民权益保障方面的成熟做法，构建多层次、可持续的海外侨民社会保护机制。第一，稳步推动社会保障制度的海外延伸，按照分类施策、循序渐进的原则，优先解决养

老金跨境领取、海外突发疾病救治、紧急救助等关键问题，针对老年侨胞、留学人员、外派劳务人员等不同群体，以及公共卫生事件、经济波动、地区冲突等特殊场景，制定差异化保障措施，逐步扩大保障覆盖面。第二，建设一体化线上服务平台，整合涉侨政策咨询、证件办理、安全提醒、权益救济等功能，运用信息化手段实现信息精准推送、业务高效办理，为海外侨胞提供全流程、规范化、可追踪的公共服务。第三，建立需求导向的动态调整机制，通过常态化调研、大数据分析等方式，及时掌握海外侨胞在安全、生活、发展等方面的现实需求，优化政策供给，形成“需求摸排—政策制定—执行反馈—优化完善”的闭环管理，不断提升社会保护政策的针对性与实效性。

再次，构建协作网络，推动多元参与。保护侨民权益不仅是政府的责任，也需要社会力量广泛参与其中。结合我国侨情实际，我们可参考欧盟的相关经验，着力构建政府主导、多元参与的侨民社会权益保护协作网络。一是要大力扶持和引导涉侨社会组织发展，积极鼓励、支持具备专业能力的侨民服务组织成长，借助其灵活性与专业性优势，填补官方服务的空白，同时可考虑通过政府购买服务等方式，引导这类社会组织为侨民提供专业化、精细化的服务。二是需主动与侨民主要住在国建立双边社会保障协商机制，重点破解双重缴费、福利衔接等侨民普遍面临的现实难题。欧盟的实践经验表明，双边协议是解决侨民社会保护问题的重要途径，我国应优先与侨民集中的国家商签社会保障双边协定，避免出现双重征税、双重缴费的情况，切实保障侨民福利权益的连续性。三是要着力构建国内外联动的工作机制，加强政府部门、企业、社会组织及侨团之间的协调配合，凝聚起海外侨民权益保护的强大合力，同时可参考欧盟多层次治理经验，建立起中央与地方、政府与社会、国内与国外协同联动的侨民社会权益保护工作机制。

最后，创新服务手段，提升保护效能。在全球化和数字化时代，我国还应不断创新侨民社会权益保护的手

段和方法，提升保护效能：第一，充分利用数字技术提升服务效率。参考欧盟在移民管理中应用大数据、人工智能等技术的经验，可建立智慧侨民服务平台，实现服务的智能化、精准化和个性化。第二，建立基于风险评估的分级保护机制。根据住在国政治局势、社会治安、公共卫生等情况，可对各国进行风险评估，并据此分配保护资源，对高风险地区的侨民提供更强有力的保护。第三，加强应急响应和危机管理能力。应建立健全海外侨民紧急事件应急机制，制定应急预案，明确部门职责，定期组织演练，确保在突发事件中能够为我国海外侨民提供及时有效的保护和援助。

结语

我国拥有数量庞大的海外侨民群体，这是国家发展的重要资源。构建具有中国特色的海外侨民权益保护体系，既是对侨胞关切的积极回应，也是实施高水平对外开放、推动构建人类命运共同体的必然要求。我国应借鉴欧盟经验并结合自身国情，从组织架构、政策体系、协作网络和服务手段等多个维度入手，建立健全海外侨民权益保护体系，为海外侨胞提供更加全面、有效的保护与服务，充分发挥他们在实现中华民族伟大复兴中的独特作用。

需要注意的是，借鉴欧盟经验并非简单照搬照抄，而是应结合我国国情和侨情特点进行创造性转化。我国海外侨民群体在分布、结构、需求等方面均有自身特点，这就要求我们在吸收域外经验的同时，必须坚持从实际出发，探索适合中国的发展路径。只有这样，才能构建起既符合国际标准又具有中国特色的海外侨民权益保护体系，切实维护好、实现好、发展好海外侨胞的根本利益。

（作者吴如巧系重庆大学法学院教授，张译心系重庆大学法学院硕士研究生 本文系重庆市社会科学规划统战工作项目“新时期华侨海外权益保护立法研究”的阶段性研究成果）