

恢复对移民系统的控制

技术附件

2025年5月

A. 导言

- 1. 本技术附件提供了有关《移民白皮书》所载政策影响的更多信息。
- 2. 鉴于实施细节(如时间安排)的不确定性以及移民系统内行为反应的复杂性,本分析并不 试图量化政策建议的全部影响。分析的重点是根据现有信息和指示性的行为,对潜在影响 进行量化评估的政策建议子集。它考虑了这些政策建议可能涉及的移民人数,并就对移民 流入的潜在影响进行了初步的说明性分析。如有需要,进一步的分析将包含在规则变更的 相关影响评估中。
- 3. 本文件列出了《移民白皮书》中所考虑的政策可能导致的移民流入量的估计变化,并与没有政策干预的基线作了对比。包括 2024 年春季规则变更在内的近期移民系统政策应对措施已开始降低目标路线的移民流入量。因此,本分析使用了这些措施实施后的最新流入量数据;结果是,估计的基线流入量使用这些政策变化之前的数据。
- 4. 分析中存在相当大的不确定性(所有影响必须在这些不确定性的背景下进行解读,并仅作为说明性估算),包括
 - 假设--所做分析基于一系列假设,包括基线数量以及受政策建议影响的不同移民群体的构成。这些假设具有很大的不确定性。
 - **行为反应**--在可能的情况下,分析试图考虑对政策建议的行为反应。然而,由于雇主 、大学和移民本身的反应具有很大程度的不确定性,这并不总是可能的。因此,任 何试图考虑行为反应估算结果只能作为指示性的。
 - **数据来源**--不完善的数据,如使用关于技术工人签证途径使用者对携带家属的态度的调查数据,可能无法推广到受建议影响的整个群体。
 - 政策细节--目前,某些政策建议的确切细节及其实施日期尚不确定。
- 5. 在此考虑的政策如下:

- i. 技术工人途径--将技术工人门槛提高至 RQF 6 级(研究生水平),并适当提高工资,优先或短缺行业中的某些职业将被豁免,不允许其受抚养人移民。其他希望获得低于 RQF 6 级移民制度的职业必须由劳动力市场证据小组对其行业进行审查,该小组将评估劳动力短缺和技能/培训需求,并制定劳动力战略。
- ii. 成人社会护理--对来自国外的新申请关闭社会护理签证。
- iii. 毕业生途径--将签证期限缩短至 18 个月。
- iv. 学生路线--对国际学生的学费征收 6% 的高等教育税
- v. 学生路线--将每项基本达标评估指标的最低合格要求提高五个百分点
- vi. 英语语言建议--(i) 根据欧洲共同框架,将技术工人和已经有语言要求的工人的语言要求从 B1 提高到 B2。(ii) 要求工人和学生的所有成年受抚养人达到 A1 级(基本用户),以与配偶和 伴侣途径保持一致,并努力逐步提高这一要求。
- vii. 为最优秀的移民扩大我们的一些路线。
- 6. 分析的重点是那些目前可以量化且预计会产生重大影响的建议。还有一些建议旨在增加或减少来英人数但目前的证据基础较为有限。为了让人们对增长路线的扩展和定居规则的改变所产生的影响的规模有所了解,我们在此列出了一些非常说明性的数字。

A.1 增长路线影响示例

- 7. 目前考虑通过扩大全球最优秀人才的途径(例如,让顶尖科学和设计人才更简单、更容易地使用我们的全球人才签证,以及扩大有上限的 "未来技术研究与创新政府授权交流计划"的资格),确保高技能人才有机会来英国。这些措施可能会影响相关高技能路线的签证发放量;但是,增加的规模还很不确定,将取决于潜在移民的行为反应。
- 8. 自推出以来,高技能路线的移民数量相对较少。因此,虽然旨在吸引更多的高技能移民并带来显著的经济效益,但在这一揽子计划中,这一变化对移民流入的总体影响预计较小。 共签发了 6,698 份签证给主要的技术移民。

2024 年,通过全球人才途径申请签证的主申请人和受抚养人仅有 2 011 人。2024 年,通过 HPI 途径的主申请人和家属仅获得 2 011 份签证¹。

9. 说明性数字基于全球人才签证的规模翻番。内政部对全球人才途径的评估报告显示,如果 没有全球人才签证,66% 的受访者会申请其他签证,这表明移民在一定程度上会选择其他 签证途径。表中的说明性数字假定迁移影响为 50%。

A.2 定居点变化的说明性影响

- 10. 此外,还有围绕家庭(如提高标准和合规性以防止滥用签证)、高技能移民的劳动力战略以及提高移民技能费等方面的进一步措施,预计这些措施将在未来进一步减少外来移民。目前尚未对这些措施进行模拟。
- 11. 然而,我们已经对提高定居资格门槛的措施进行了说明性评估。对于那些受定居标准资格期提高至 10 年影响的群体,签证需求可能会下降,因为一些人将因定居时间延长而不愿来英国。此外,由于获得定居身份需要更长的时间,一些目前在英国的人可能会离开英国。2024 年,共有 121,602 人获得定居许可,其中不包括最初获得庇护许可的人员²。由于自 2021 年以来移民的大量涌入,更多移民有资格获得定居身份,因此这一数字在未来几年可能会增加。
- 12. 这些影响的规模尚不确定,将取决于移民对政策变化的行为反应。为了反映这种影响,我们根据受影响移民流入量减少 10% 至 20% 的情况,估算出了数万人的说明性影响。最终影响将取决于政策的实施方式(例如,哪些移民群体能够通过计点积分制缴费来缩短资格期)以及政策的实施日期。

¹内政部移民系统统计数据表,入境签证申请和结果详细数据集,截至 2024 年 12 月,表 Vis_D02,内政部移民统计,GOV.UK,2025 年 2 月 27 日发布。可查阅: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/67bc8251d157fd4b79addd86/entry-clearance-visa-outcomes-datasets-dec- 2024.xlsx

²内政部移民系统统计数据表,定居详细数据集,截至2024年12月的年份,表Se_D02,内政部移民统计,GOV.UK,2025年2月27日 发布。见

B. 流入模型

13. 本节提出了一种初步的说明性方法,用于估算政策建议对资金流入的影响。本节中包含的 所有影响都具有相当大的不确定性,应仅视为数量级估算。

B.1 工作政策--技术工人路线

技术工人途径--将技术工人门槛提高到 RQF 6(研究生水平),并适当提高工资。一些成长型行业中低于 RQF 6 的职业和被评估为短缺的职业将被暂时豁免,不允许其家属随行,直到他们与其他希望进入移民系统的低于 RQF 6 的职业一起,由劳动力市场证据小组(Labour Market Evidence Group)对其行业进行审查,该小组将评估劳动力短缺以及技能和培训需求,然后由移民咨询委员会(Migration Advisory Committee)建议他们能够重新进入移民系统。

假设

- 14. ³作为一个说明性的基线方案,分析假设每年的数字是 7 月至 12 月水平的两倍。因此,基 线数量为 42 374 名主申请人和 45 382 名家属。
 - 15. 为说明对移民流入影响的估计,本分析使用了内政部内部管理信息(MI)对 2024 年春季规则变更后技能构成的最新见解。在 2024 年 5 月至 2025 年 1 月期间,48%的入境签证签发给了职业资格等级 6 级以下的技术工人⁴。
 - 16. 对于一些增长驱动行业中低于 RQF 6 的职业,以及之前被评估为短缺的职业(不允许受抚养人),可豁免技能门槛。这将减少将技能门槛提高到 RQF 6 后流入人口的减少。分析表明,在 2024 年春季移民规则实施后,向 RQF3-5 职业签发的技术工人入境许可签证中,约有 23% 属于增长型行业职业,这些职业可能符合技能门槛提高后的豁免条件。

对资金流入的估计影响

³Home Office Immigration System Statistics Data tables, Entry clearance visas applications and outcomes detailed datasets, year ending December 2024, Table Vis D02, Home Office Immigration Statistics, GOV.UK, published 27 February 2025.见

https://www.gov.uk/government/statistical-data-sets/immigration-system-statistics-data-tables#entry-clearance-visas-granted- outside-the-lik

- 17. 将第 11 段中关于低于 RQF6 级的技术工人签证发放比例的假设应用于第 10 段中的技术工人基线,以估计将技能门槛提高到 级的影响。据估计,这将转化为大约 20,000 名主要申请人和 22.000 名相关家属从事低于 RQF6 级的职业。
- 18. 如第 12 段所讨论的那样,如果对增长驱动行业中低于 RQF 6 的特定职业和那些被评估为 短缺的职业(有待劳动力市场证据小组和移民咨询委员会今后的审查)实行豁免,初步分 析表明,这可能会导致流入人口总体减少约 17,000 名主要申请人和 22,000 名相关家属, 总计减少约 39,000 人(范围在 35,000 至 43,000 人之间)。

B.2 工作政策 - 健康与护理路线

成人社会护理--对来自国外的新申请关闭社会护理签证途径

假设

19. 在 2022 年扩大医疗与护理途径以增加社会护理人员后,由于内政部对医疗与社会护理行业的雇主进行了更严格的审查,对雇佣移民工人的雇主采取了合规行动,以及 2024 年春季的政策措施不再允许护理人员携带家属,2023 年至 2024 年期间,主要申请人及其家属的签证总数下降了 68%降至 110·800 份。

对资金流入的估计影响

20. 据估计,由于护理和高级护理人员职业被取消,健康与护理签证的发放量每年将减少约7000 名主要申请人(范围在 6000 至 8000 名主要申请人之间)。这一基线来自内部管理信息,涵盖 2024 年 3 月至 2025 年 2 月这 12 个月。假定对受抚养人没有影响,因为自2024 年春季移民规则修改以来,护理人员和高级护理人员不能携带受抚养人。

B.3 毕业生路线政策

将毕业生学成后留在英国的期限缩短至 18 个月。

⁵内政部移民系统统计数据表,入境签证申请和结果详细数据集,截至2024年12月的年度,内政部移民统计 ,GOV.UK,2023年8月24日发布。可登录

https://assets.publishing.service.gov.uk/media/67bc8251d157fd4b79addd86/entry-clearance-visa-outcomes-datasets-dec-2024.xlsx 查阅。

假设

- 21. 6《春季移民规则》对学生签证的修改于 2024 年 1 月 1 日开始实施,因此这整整 12 个月可合适的基线。基线数量为
 - 学生:向主申请人签发了 379 657 份担保学习签证,向受抚养人签发了 21 976 份
 签证。据估计,每个主申请人可获得 0.06 个受抚养人。
 - 毕业生: 毕业生: 170 371 份毕业生途径延期至主申请人,65 188 份延期至受抚养人。据此估算,每个主申请人有 0.38 名受抚养人。
- 22. 用于分析政策选项的基准学习签证补助金只考虑那些在完成课程后有资格申请研究生途径的学生。
- 23. 如果学生因 "毕业生途径 "资格的改变而放弃赴英,那么该政策建议可能会通过减少学生签证申请的初始数量来影响签证需求。这种影响的程度非常不确定,将取决于未来学生签证持有者的行为反应。
- 24. 对学生签证申请途径的第二轮评估结果表明,如果没有毕业生签证申请途径,14%的受访学生签证持有者可能会申请学生签证⁸。鉴于该政策建议反映的是学生签证申请资格标准的变化,而不是取消整个毕业生签证申请途径,因此这很可能夸大了其威慑作用。
- 25. 鉴于上述不确定性,分析假设学生流入量3.5%。这就调整了第 24 段中的估算,因为该建议相当于缩短了现有路线的四分之一。

⁷内政部移民系统统计数据表,按课程级别分列的担保学习入境许可签证,截至 2024 年 12 月的年份,表 Edu_D02:按课程级别和国籍分列的入境许可签证发放情况,内政部移民局。

统计数据,GOV.UK,2025年2月27日发布。可查阅: https://www.gov.uk/government/statistical-data-sets/immigration-system-statistics-data-tables#sponsored-study-visas-by-course-level

⁸Student route evaluation (wave 2), GOV.UK, published 12 May 2025.<u>网址:</u>

 $\underline{\text{https://www.gov.uk/government/publications/student-route-evaluation-wave-2}}$

在 66% 意识到毕业生途径的人中,73% 表示该途径影响了他们的决定(48%)。29%的人表示,如果没有这条途径,他们就不会英国,这相当于 14% 接受调查的学生签证持有者。

[°]内政部移民系统统计数据表,Extensions detailed datasets, year ending December 2024, Table Exe_D01, Home Office
Immigration Statistics, GOV.UK, published 27 February 2025.见 https://www.gov.uk/government/statistical-data-sets/immigration-system-statistics-data-tables#extensions。

现阶段没有假定进一步的行为反应,也没有制定进一步的方案。

对资金流入的估计影响

26. 根据上述假设,政策建议可能导致每年减少约 12,000 名学生和 400 名受抚养人。

B.4 学生路线政策

学生路线政策--对国际学生征收高等教育学费

- 27. 对高等教育机构的收入征税...请注意,此处提供的模型假设并不代表最终的政策立场。正如白皮书中所述,政府正致力于探索征收高等教育税,进一步的细节将在适当的时候公布。
- 28. 举例来说,对高等教育学费征收 6% 的费用,如果教育机构将增加的学费转嫁给学生,则意味着来英国学习的成本增加。对个人申请学生签证和在英国学习高等教育课程的意愿的影响尚不确定。临时分析表明,如果征收 6% 的签证费,学生签证需求在稳定状态下每年最多可能减少 7000 名主要申请人。

假设

- 29. 基线国际入学人数以最新公开数据为依据。它使用
 - 英国高等教育服务机构(HESA)的最新数据显示,2023/24 学年英国高等教育机构的国际入学人数为253.475 名本科生和361.010 名研究生⁹,以及
 - 内政部签证数据估算了 2024/25 年国际入境者人数--表明 2023/24 年和 2024/25 年之间国际入境者人数总体下降了 13%。 2024/25¹⁰
- 30. 根据上述毕业生路线政策的影响,从 2025/26 年起再下降 3.5%。这两项政策之间没有进一步的相互作用。
- 31. 根据历史数据,在中心方案中,假设国际入学人数的增长速度与 2018/19 至 2024/25 年期间的增长速度相似。

¹⁰移民统计月报,,2025年5月8日发布。网址:

 $\underline{\text{https://www.gov.uk/government/collections/monthly-statistical-releases-on-migration}}$

- 32. 征费对国际学生需求的影响是在假定高等教育机构会将征费成本转嫁给国际学生的情况下模拟得出的,并采用了英国教育部委托伦敦经济学研究所(11London Economics)撰写的一份报告中的价格弹性。尽管该报告侧重于欧盟学生的需求,但我们假定其结论适用于所有国际学生。非欧盟学生的价格弹性可能会有所不同,行为反应也可能与伦敦经济学报告中的估计有所不同。因此,这些估算仅供参考,仍具有不确定性。
- 33. 本报告中的价格弹性表明,虽然本科生和研究生的国际需求在短期内对价格变化很敏感,但从长远来看,研究生的国际需求可能对价格并不敏感。
- 34. 说明性影响:根据这些价格弹性我们估计国际费用增加 6%可能会导致
 - 短期内国际本科生需求下降 1.8%,国际研究生需求下降 1.6%,以及
 - 国际本科生需求**长期**下降 2.4%。

对资金流入的估计影响

35. 举例来说,根据上述假设,临时分析表明,从长远来看,6%的征税估计会导致每年减少约 7000 名国际学生。然而,这种影响在短期内可能会更大,约减少 14000 名国际学生。

学生路线政策--将每项基本达标评估(BCA)指标的最低合格要求提高五个百分点

- 36. 未能通过 "基本符合性评估"(BCA)的高等教育机构(HEIs)将被暂时从学生担保人登记册中除名,在最长两年的时间内不能为国际学生提供担保。
- 37. 2023--24 学年《巴塞尔公约》评估的数据表明,22 所高等院校至少一项不符合本文件所列的收紧标准。这些院校在 12 个月的评估期内资助了约 49,000 名学生,但拒绝了 400 名学生的申请¹²。

假设

_

¹¹ 《估算政策变化对英国高等教育国际学生需求的潜在影响》,伦敦经济学院,2021 年 2 月出版。可查阅:_

- 38. 许多院校将能够提高其合规性,以通过修订后的 BCA,但在这样做时,必须积极主动地处理不合规的学生,例如但不限于提供咨询或指导、为出勤问题提供察看期、发出正式警告,以及作为最后手段撤销赞助。本分析假设四分之三(17 个)可以提高遵守率。其余四分之一(5 个)被假定至少在一年内无法赞助国际学生。
- 39. 虽然这些院校的部分学生能够找到其他院校就读,但本分析假定,因这 17 所院校的行动 而被开除的违规学生,以及其余 5 所院校无法找到其他学习场所的潜在学生,将不再能够 来英国就读。

对资金流入的估计影响

40. 本分析假定,这可能是假定在这些院校就读的 49,000 名学生的约四分之一,相当于约 12,000 名学生(范围在 9,000 至 14,000 之间),其中许多学生被假定并非真正来此求学 。

B.5 英语要求

英语语言政策: (i) 《欧洲语言共同参考框架》(CEFR),将技术工人和语言要求已从 B1 提高到 B2 的工人的语言要求提高,(ii) 对所有成年受抚养人实行英语语言要求,以达 到 CEFR 框架中 A1(基本用户)的水平。

假设

- 41. 英语语言要求(ELR)的基线是根据 2024 年各受影响途径的主申请人和受抚养人的签证 发放情况得出的。¹³对于医疗与护理途径,主申请人和受抚养人的比例是根据引入护理人 员之前的基线得出的。ELR 基线考虑了移民白皮书中其他政策建议的影响;并对各途径的 成年受抚养人比例进行了进一步假设,以确定可能属于 A1 英语语言建议范围的受抚养人 签证持有者。
- 42. 现有证据表明,不同国籍的人的英语水平可能会有差异。¹⁴如表 2 所示,接受调查的来自亚洲国家(包括印度和菲律宾)技术工人主申请人更有可能报告说他们的英语水平没有达到要求。

^{13&}lt;sup>除</sup>技术工人和医疗保健途径外,其他途径的申请量是根据 2024 年春季移民规则变更后 2024 年 7 月至 12 月这 6 个月期间申请量按年度计算的。

¹⁴英国移民的英语使用和熟练程度,图 4,移民观察站,2024年 3 月 12 日发布。

见: https://migrationobservatory.ox.ac.uk/resources/briefings/english-language-use-and-proficiency-of-migrants-in-the-uk/

英语说得很好。来自欧洲、尼日利亚和津巴布韦的国民更有可能说英语很好。

- 43. 对相关途径的工人英语语言要求从 B1 提高到 B2 所产生的影响进行估算具有很大的不确定性。特别是,虽然我们可以深入了解经调查的技术工人签证持有者的英语水平,但这些水平与《欧洲语言共同参考框架》(CEFR)的具体水平并不一致;而且这些水平在多大程度上适用于需要证明其他途径英语水平要求的主要申请人,也存在不确定性。
- 44. 在这些不确定因素背景下,对可能受影响的签证持有者群体提出了两种说明性方案。在低方案中,假定只有那些具有 "基本能力 "的经调查的技术工人签证持有者会受到该建议的影响。在高分方案中,除了那些具有 "基本能力 "的签证持有者外,还假设一半英语 "相当好"的签证持有者也会受到影响。这些假设适用于相关航线签证持有者的国籍构成。
- 45. 如表 2 所示,技术工人签证持有者家属的能力水平通常低于其主要申请人。这可能是由于对受抚养人没有能力要求,一般来说,有基本能力的受抚养人比例相对较高。不同国籍的受抚养人之间也存在明显差异,来自加纳、津巴布韦和尼日利亚等非洲国家的受抚养人更有可能表示英语说得很好。
- 46. 建议对工人和学生的成年家属提出英语语言要求,相当于欧洲语言能力标准框架中的 A1级,要求基本掌握英语语言。鉴于受影响签证持有者的比例存在很大程度的不确定性,我们还制定了一系列方案。
- 47. 在低方案中,假定只有那些自称完全不会说英语的成年受抚养人受到影响。¹⁵⁾如上文所述 ,由于缺乏对其他途径的了解,对技术工人签证持有者家属英语熟练程度的了解被用来衡 量其他工作途径的英语熟练程度。如表 3 所示,对毕业生签证持有者家属能力水平的了解 被用来衡量学生签证持有者受影响家属的英语语言能力。
- 48. 受 C1 英语语言要求影响的主要申请人的受抚养人的流入也可能受到影响。不过,目前还确定一些受抚养人是否也会受到影响。

¹⁵在这一特定群体中,有多大比例的人可能无法再达到 A1 级水平,这一点存在很大的不确定性,因此,我们武断地假设,在高分情况下,有三分之一的人可能无法再通过要求。

A1 级英语语言要求的影响,因此已被纳入分析范围。因此,该分析

- 假设受影响的主申请人的受抚养人不再来英国,在相关航线上应用受抚养人比率。
- 进行了调整,假定受 A1 建议影响的受扶养人中,有一半将隶属于同样受 B2 政策 建议影响的主申请人。
- 49. 政策建议可能会激励受影响的签证持有者学习所需的英语标准,以满足签证途径的资格要求。本文的分析没有试图模拟这种行为反应。最后,该分析并未明确模拟主申请人因其受抚养人不再符合资格而放弃赴英的情况。这些都应作为下文分析的重要注意事项。

对资金流入的估计影响

50. 为避免重复计算,在考虑了其他政策的影响之后,再根据流入量基线来衡量该政策的影响。将这些假设应用于这一基线,估计每年会减少约 3,000 名主要申请人和 3,000 名受抚养人。

C. 流入的总体估计影响

C1.摘要

51. 表 1 总结了学习、工作和英语语言测试变化的模拟影响。定居方式的改变预计会阻止各种途径的移民,表中包括了说明性影响,以及扩大增长途径的措施所带来的说明性增长。鉴于估算这些影响时使用了大量行为假设和其他假设,这些影响应被视为指示性的。考虑到上述注意事项,估计白皮书中的措施每年最多可减少约 100,000 人的流入。

表 1:

移民路线和政策建议	每年流入量变化
技术工人 - RQF 的变化,免除了增长部门中 RQF6 以下的一些职业(对这些职业而言 不允许携带家属)	-39,000 (-35,000至-43,000)
卫生与护理 - 没有来自国外的护理人员	-7,000 (-7,000至-8,000)
学生路线 - 引入 6% 的高等教育税	-7,000 目前尚未估算的范围
学生 - 基本达标评估 (BCA) 指标提高 5	-12,000 (-9,000至-14,000)
毕业缩短为 18 个月 	-12,000 目前尚未估算的范围
在已有语言要求的情况下,提高对工人的英语语言要求,并对工人的成年家属提出英语语言要求,以及学生	-6,000 (-4,000至-8,000)
挣得的安家费将安家费的标准资格期增加到十年 <i>(说明性的</i> <i>估计</i>)	-18,000 (-12,000至-24,000)
增长路线建议(<i>说明性估算)</i>	+3,000
每年流入量总变化	-98,000 约 -82,000 至 -113,000

技术工人路线对英语水平的评估结果

表 2: 接受调查的技术工人主申请人及其伴侣在来英国之前的英语水平。

	印度	尼日利亚	津巴布韦	加纳	巴基斯坦	菲律宾	非洲(亚洲(其他)	区次洲		所有其 他
主要申请人											
非常好(流利或接近流利)	60%	95%	80%	90%	51%	40%	88%	45%	77%	89%	71%
相当好(能够理解和交流大多数事情)	35%	5%	20%	9%	46%	55%	11%	47%	22%	10%	26%
不太好(基本能力)	4%	0%	0%	0%	0%	4%	0%	7%	0%	0%	3%
受抚养人											
非常好(流利或接近流利)	43%	83%	70%	73%	27%	33%	75%	31%	42%	77%	49%
相当好(能够理解和交流大多数事情)	40%	15%	28%	21%	46%	60%	18%	43%	30%	14%	31%
不太好(基本能力)	14%	0%	0%	5%	23%	8%	0%	21%	23%	0%	16%
完全没有	2%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	4%	6%	0%	4%

研究生路线英语水平评估结果

表 3:接受调查的研究生主申请人的伴侣在来英国之前的英语水平。

	印度	中国	尼日利亚	巴基斯坦	其他	
受抚养人						
非常好(流利或接近流利)	53%	30%	94%	57%	65%	
相当好(能够理解和交流大多数事情)	35%	40%	6%	35%	27%	
不太好(基本能力)	11%	30%	0%	7%	6%	
完全没有	0%	0%	0%	0%	1%	