

构建新时代中国特色技术移民制度

郭玉贵*

【摘要】人才是实现民族振兴、赢得国际竞争主动的战略资源。在全球化的知识经济时代，世界形成了一个彼此流通的人才市场，各国政府与企业由此展开了激烈的人才竞争。有效应对全球人才竞争，是中国走向世界、实现伟大复兴中国梦的关键之一。由于历史和现实的原因，我国在招才引智方面存在比较严重的“移民赤字”。建议在观念上正视全球人才竞争的历史发展必然性，加速技术移民立法工作，尽快构建创新与开放的新时代中国特色技术移民制度。

【关键词】 技术移民制度 人才竞争 国民待遇

DOI:10.16775/j.cnki.10-1285/d.2017.10.006

一、建立技术移民制度的历史必然性与现实必要性

农业经济时代各国争抢的是土地，工业经济时代争抢的是资源，而知识经济时代争抢的是人才。显然，这是由各个历史发展阶段的生产力水平和经济形态所决定。发源于20世纪80年代的高科技革命，为各国包括发展中国家和新兴经济体提供了与发达国家相同的历史契机，引发了全球性的人才短缺与争夺，也预示着技术移民的全球时代的到来。在这种国际背景下，世界形成了一个彼此流通的人才市场，各国政府与企业由此展开了激烈的人才竞争。其竞争的结果，将在相当程度上决定一个国家走向世界的最终命运。在这种情况下，有效应对全球人才竞争是中国走向

世界以及21世纪能否实现崛起与复兴的关键之一。

人才是一个国家最重要的资源，也是改革开放以来我国能够取得飞速发展的重要原因之一。但是，中国的人口红利正在逐渐消失，开始面临人力资源和人才的不足，尤其是在经济转型升级的压力和创新驱动战略的需求之下，当前我国比任何时期都更加需要人才。

十九大报告指出：“要坚持党管人才原则，聚天下英才而用之，加快建设人才强国。实行更加积极、更加开放、更加有效的人才政策，以识才的慧眼、爱才的诚意、用才的胆识、容才的雅量、聚才的良方，把党内和党外、国内和国外各方面优秀人才集聚到党和人民的伟大奋斗中来。”

移民是一个国家引进外国人才、改善国内人

* 郭玉贵，北京师范大学中国社会管理研究院/社会学院特聘教授、美国亚洲文化学院教授。

才结构的重要手段，世界各国都在调整、完善、改革或者建立其各自的移民制度，以吸引全球的人力资源。鉴此，我们建议国家应在观念上正视其历史发展必然性，加速技术移民立法工作，尽快构建我国的技术移民制度。

二、影响和限制外国人才来华工作的制度性因素

移民赤字。根据美国对55个国家或地区引入高技术移民的相关研究，中国引入的高技术移民占总人口的0.05%，排名倒数第二，远低于4.4%的平均值。而截至2013年，中国海外移民存量已达到934.3万人。仅2012年，在美国、加拿大、澳大利亚和新西兰四个国家获得永久居留权的中国总人数为14.8万人。这在一定程度上说明了我国在招才引智方面，存在着严重的“移民赤字”。

缺乏相应的法律制度。由于我国从未建立过移民制度，要想在人才竞争中取得比较优势，就面临着较其他国家更为艰巨的挑战。目前，影响外国人才来华工作的现行政策包括缺少制度顶层设计、门槛过高、部门交叉、程序繁复、配套措施不完善、相关政策不透明等因素。这些制度性障碍严重影响和制约了招才引智工作。因此，建立我国的技术移民制度，不仅必要，而且十分迫切。

三、国外可资借鉴的做法和经验

非移民签证的转换与身份保障。美国的签证和移民制度的最大特点是持学生签证、探亲签证、进修签证、工作签证、商务签证等非移民签证入境，都能循一定的程序，合法地互相转换，最终都允许转为移民身份。这种“立交桥”式的身份转换机制为有移民意愿的人提供了多渠道、多层次的发展途径和更多的选择，也为其职业生涯的发展和家庭的未来规划提供了确定性保障，

这是美国吸引世界移民的秘诀之一。

国民化待遇。根据契约论的原理，美国政府一旦批准了移民申请，就意味着美国政府必须为该移民提供法定的所有权利和福利，而该移民在享受这些法定权利和福利的同时，也必须承担法定的相应义务。移民享有了平等的国民待遇，从而提升了美国对世界移民的吸引力。

发挥市场在引进技术移民中的决定性作用。多年来加拿大、澳大利亚、丹麦、日本和英国等国家在技术移民制度设计中充分遵循了市场经济运作的方式和规范。其行之有效的一种方式就是采取“择优制度”来体现市场的需求。采用积分制度甄选技术移民对国家经济的贡献度，根据申请人的语言、教育、技能、年龄、工作经历以及与中国社会保持的历史和现实的联系等作为审批基准，逐项评估打分。难怪连美国总统特朗普在2017年2月28日的首场国会演说中也呼吁要借鉴和采取上述国家的择优移民制度。

国家设置专职的移民部（局）。许多国家均建有依法行使技术移民职能的负责部门。如加拿大设立“公民权及移民部”，澳大利亚设立“移民与多元文化及原住民事务部”，这些属于单一部门制。也有的国家是内设部门制，如英国内政部下设“移民及国籍行政局”，日本法务省内设“入国管理局”，韩国法务部下设“移民局”。还有的国家实行多部门共管模式。如美国的国土安全部下设“公民权及移民局”和“海关及边境巡访局”，司法部、国务院下设“人口、难民及移民局”，劳工部下设“国际劳工事务局”，多家处理移民和外来劳工事务。

四、加快我国技术移民立法与制度建设

建议我国技术移民制度在构建阶段即应有一个高质量、专业性、规范化、适用性的起点。

（一）应遵循国情、兼顾世情

如同任何国家的技术移民制度一样，中国

的技术移民制度是引进外国人的移民法律,是为了便利外国人在居住国出入境、工作、生活、学习、居留和融入,以便增强居住国对外国人才的吸引力。归其一点:技术移民制度的对象是针对外国人。明确这一点后,我们就可以在遵循中国整体法律的框架下,更多地兼顾国际移民法的通用性。参考和借鉴发达国家技术移民立法成功经验,将其作为我国立法和制度设计的国际基础。梳理与移民立法相悖的国内法律、法规和政策,废除对引进外国人才的不必要的人为禁止与限制,避免不利于人才引进、平衡布局、顺利融入的政策措施。除了法律规定的涉及政治或国家安全的限制领域外,要确保外国在华人才在社会生活和职业生涯中享受平等和公平的发展机会。

(二) 在制度设计方面,其一应以“普惠性”为原则

我国近年来为引进高层次海外侨胞人才而实行的“春晖计划”“千人计划”“百人计划”等,给予了海外人才医疗、子女入学、社保等方面的“超国民待遇”,这惠及了一小部分群体,难以持久和大规模推行。我们建议,首先在建立技术移民制度时,必须以“普惠性”为首要原则,从法律角度考虑,将所有人才都纳入技术移民制度框架内运作,实行“无差别”的技术移民政策。其次应具有类似“立交桥”的功能。借鉴美国的签证和移民制度,“立交桥”式的身份转换机制为有移民意愿的人提供了多渠道、多层次的发展途径和更多的选择。在设计我国的移民制度时,也应注意设计灵活的身份转换机制。再次应让市场起决定性作用和更好发挥政府作用。当前,我国引进外国人才主要依靠行政手段,由政府文件和政策推行,限于经济层面的激励政策,采取特事特办、非常规的管理方式。在社会主义市场经济体制下,必须更多地借用市场手段吸引外国人

才资源,应让市场在资源配置中起决定性作用,也就是说市场需要什么人,就引进什么人。政府部门根据经济社会发展和劳动力市场情况,确定和编制引进海外人才的职业清单和紧缺职业清单,并根据情况动态调整。用人单位依清单特别是要根据自身发展实际引进急需的国外人才。鉴此,我国的技术移民制度应包括以下6个方面的内容:

一是劳动力市场测试。为保护我国公民的就业权利和就业机会,用人单位在引进和雇用外国人才时必须首先确定在劳动力市场上是否有合格的我国公民可以录用。外国人才只能是对我国劳动力市场起补充作用,而非替代作用。政府有关主管部门应制定劳动力市场测试的流程和标准,并审核用人单位提交的劳动力市场测试报告。

二是用人单位的责任。用人单位应按照规定向国外人才提供工作邀请,并同时提供担保。作为担保人,用人单位应按照工作合同使用外国专家,并为其提供符合法律规定的工作环境和条件。

三是职业清单和紧缺职业清单。政府主管职能部门应根据社会经济发展和劳动力市场情况,每年定期编制与发布引进海外人才的职业清单和紧缺职业清单。

四是积分评估。积分评估是根据国内劳动力市场对国外人才的需求,确定申请人应该具备的各项能力和达到的评估分数,并依此进行考核和审批。

五是配额制度。政府主管职能部门应根据社会经济发展和劳动力市场情况,除了提出每年引进人才的数量之外,还应对引进人才的层次予以确定,分别就引进外国高级人才、中级人才和初级人才的比例确定配额,以满足国内社会和经济不同层次的需要。

六是特批和优先审批制度。根据国际惯例,国际优秀顶尖人才和国家急需的紧缺人才,应由政府职能部门制定优先引进的审批标

准和程序，并由有关主管部门予以特批或优先审批。

（三）建立统一和专业的技术移民专责部门

目前，我国对外国人来华事务管理是以公安部和外交部为主管机关，以国家外国专家局、人力资源和社会保障部、教育部、科技部、商务部、民政部、国家旅游局、国务院侨务办公室、国务院港澳办公室等部门为辅助管理机关，分别就不同类型的外国人事务进行管理，这种管理权限分散和交叉并存、职能重叠、程序繁杂，导致各部门管理责任难以厘清。鉴此，建议应构建以特定部门为主、相关部门各司其职的共管模式。一是建立直属国务院管辖的“移民署”（或在公安部下设“移民局”），履行我国技术移民政策的拟定、协调和执行的职能，全面负责审批国外人才入境和入境后的管理，包括签证审核、入境许可、合法居留、签证续签、签证转换、“绿卡”审批、社会融入等事务，以实现管理和服务的协调统一。二是在人社部下设“国外人才资源局”，专司来华的外国人才就业管理职能，赋予其工作许可审批职权，建立统一的外国人才工作的评估、申请、受理、审批、发证等环节的管理流程。同时协调和指导国外人才的招募安置、劳动关系、薪酬福利、纠纷处理等工作。

（四）完善配套措施，强化政策执行力

我国吸引人才的优势在于经济社会良好的发展势头为人才提供了巨大的发展空间，但要让人才留得住、用得好，必须加快制度建设和软硬环境的改善。近年来，引进的人才已经出现了“二次流失”现象，很大程度上是配套措施不完善和执行国家政策上的偏差导致的。

首先，配套制度注重规范化和人性化，有助于外国人才顺利融入中国社会，安心留在中国工作和生活。我国的“外国人永久居留证”

制度就缺乏配套政策，其证件号码是一个单独列出的号段，在出入境、办理各种手续时不具备与身份证的同等效力，使用起来极其不便。建议除了为人才提供国际市场通行的条件和待遇之外，还应提供与中国公民相同的社会保障、住房、投资、医疗、创业、就业、教育等国民待遇；简化手续，提供出入境与居留、申请签证和续签、身份识别等方面的便利；尊重他们的社会和文化价值观，理解他们的工作作风、生活习惯和宗教信仰；鼓励用人单位依据外国人才的贡献程度，按照双方商定，提供具有个性化的福利待遇和服务（如高端医疗保险）等。同时，我国引进技术移民的一大障碍是外国人才子女教育问题。目前国内的国际学校很少，无法解决将来大量的技术移民子女教育需求。建议像招商一样“招学”，即出台优惠政策，鼓励建设一批高水准的国际学校。在解决外国人才所担心的子女教育质量问题的同时，改善国内的教育状况，提升教育质量。

其次，所有有关技术移民的法律、法规和政策应公开和透明，并由权威部门统一解释。要求社会生活中需要身份的各个领域和机构（如银行、交通、旅馆、工商、住宅、投资、医疗、保险等）严格执行涉外法律和规定的规定，并对其工作人员及时进行相关方面的知识普及工作，以免持“中国绿卡”的外国人在中国办事仍然四处碰壁，造成人为的障碍。要强化技术移民政策执行力，明确追究违反国家移民政策，并造成恶果的有关部门和单位的责任。

再次，从长远考虑，可借鉴发达国家的经验，实行包容性社会发展模式。有关受雇的外国人才的签证、出入境、工作许可、短期和长期居留、绿卡等涉外事务可委托给经政府审核和授权的正规律师事务所、涉外咨询公司等社会机构，以便外国人才得到更为专业和有效的服务，同时也促进了我国包容性的社会发展模式。

(五) 技术移民引进的重点是外籍华人和外国留学生

几千万海外侨胞是中国现代化建设和崛起进程中不可或缺的重要资源,就我国而言,吸引移出人才回归比吸引外国人才更为现实。建议在“普惠性”的技术移民政策前提下,第一,鼓励和优先审理华裔出入境申请,对海外华人在出入境方面提供便利,使之有别于纯粹的外国人。修改“中国绿卡”审批管理办法,降低绿卡门槛,设置更加灵活务实的申请条件,加大吸引海外人才的力度。第二,对原先持有中国护照的海外华人在其自愿申请的基础上,可参照中国政府颁发给港澳台同胞的“台胞证”或“回乡证”的做法,给海外侨胞发放类似功能的“侨胞证”或“华裔卡”。持证人在符合一定条件的情况下,在签证、出入境、投资、创业、学习、工作、居住等方面,具有类似于绿卡的身份,享受除了政治权利和法定的限制以外的所有国民待遇。

外国留学生也是技术移民的潜在目标和重点人群,但这一群体却一直被忽视,我国的法律和政策对希望留在中国的外国留学生仍有种种限制。改革开放以来,中国逐渐成为世界上主要的留学生输入国,2016年来华各类留学生总数达44万人。这个群体来华前已接受过本国10至15年或更长时间的正规教育,思想开放、活跃,汇聚了一大批高层次、国际型人才。通过学习和生活对中国产生了一定的感情,对中国的发展前景具有较为深刻的认识,学成之后有意愿留在中国。我们认为,不能将外国留学生教育市场与外国留学人才市场割裂开来。应尽快将外国留学生纳入我国人才市场,为在读期间的留学生提供有条件的校内外工作许可和机会,为完成学业的留学生提供合法工作的许可和签证,并在其后的发展中享受包括申请长期居留权在内的技术移民法规定的所有权利、待遇和身份。

(六) 现阶段应审慎开放国籍审批政策

必须指出的是,本文提出的有关开放和控制国籍审批问题是针对纯粹的外国人,不包括海外华人。根据对我国社会的现状和在华外国人才的需求两方面的调研和判断,认为目前两方面的条件均不成熟,因此,建议现阶段应审慎稳妥地开放和控制国籍审批政策。

首先,从国家利益考虑,国籍问题涉及到政治、经济、法律、社会甚至语言等许多方面的问题,尤其是涉及到国家的政治与安全风险。我国法律规定单一国籍政策,一旦实施国籍审批政策,我国政府将要入籍公民提供的权利从经济和社会领域扩展至政治、安全、军事等领域。显然,对于大批入籍成为我国公民的原外国人突然参与我国的政治生活,我国国民的心理接纳度和社会环境均未准备好,难以适应这一冲击,可能会引起一些难以预料的结果。因此,在条件尚未成熟的情况下,不宜仓促推出国籍审批政策。

其次,在华外国人才的意愿方面,条件也不成熟。由于中国实行单一国籍制,要求外国人放弃原有国籍为条件而取得中国国籍,不具有现实可行性,因此他们也不热衷。事实上,目前在华的外国人才的需求主要集中在经济和社会领域,这方面需求完全可以通过扩大中国绿卡发放范围和规模,为持有绿卡者在社会和经济领域提供尽可能多的公共服务和尽可能多的发展机会来满足。考虑到这些因素,在今后相当时期内,应严格控制中国国籍的审批。对于因特殊原因、符合国家利益、并真正希望获得中国国籍的外国人才可予以特批之外,不能作为常态,只能作为特例。我们提出现阶段应审慎稳妥地开放和控制国籍审批政策,实源于我国目前的国情所限。然而,这并不意味着我国永远不开放国籍审批,尤其在当今全世界约有90个国家已承认或默认双重国籍的情况下,这肯定是一个方向。

(责任编辑:杨婷)