

## 21 世纪以来德国的技术移民政策与中国移民

密素敏

(中国华侨华人历史研究所, 北京 100007)

[关键词] 德国; 技术移民; 移民政策; 欧盟蓝卡; 中国移民

[摘要] 论文分析了近十年德国移民的概况与特点以及德国偏重吸引高素质人才的技术移民政策。认为虽然德国并非传统意义上的移民国家, 移民历史较短, 但已成为越来越具有吸引力的国家, 目前已成为全球第三大移民目的国。21 世纪以后德国移民政策更偏重于高技术移民, 先后实施绿卡政策、颁布《移民法》、引进欧盟蓝卡等政策, 吸引更多的外国技术专家来德国工作和生活。中国是德国重要的非欧盟移民来源国, 中国留学生在德国移民总量中所占比例最大。中国的高技术移民呈增长趋势, 在德国所有国外高层次人才中占有明显优势。

[中图分类号] D634.351.6 [文献标识码] A [文章编号] 1002-5162(2015)01-0045-11

### Skilled Immigration Policy and the Chinese Immigrants in Germany in the 21st Century

MI Su-min

(Chinese Institute for Overseas Chinese History Studies, Beijing 100007, China)

**Key words:** Germany; skilled immigrants; immigration policy; the EU Blue Card; Chinese Immigrants

**Abstract:** This article examines the status and characteristics of immigrants in Germany during the past ten years and Germany's policy towards skilled immigrants that aims to attract a high quality of manpower. This paper suggests that Germany has become more attractive to immigrants. It has become the world's third largest destination country for immigrants, although it is not traditionally a country of immigrants and has a short immigration history. Since the beginning of the 21st century, Germany's preference for highly skilled immigrants has implemented a green card policy, enacted the Residence Act, and implemented the EU blue card in order to attract more foreign experts to Germany. China is an important non-EU country that Germany's immigrants come from, and students are the largest proportion of Chinese immigrants. The number of highly skilled immigrants from China is increasing, which shows the advancement of Chinese immigrants among high skilled immigrants in Germany.

作为传统意义上的民族国家, 德国二战后才开始移民历程, 并逐渐向现代意义上的移民国家转变。与传统的移民国家如美国、加拿大和澳大利亚不同, 德国政府长期以来实行紧缩的移民政策, 历史上几次移民潮的出现都有其特定的历史背景, 并非一种持续的、开放的移民模式。进入

[收稿日期] 2014-09-06; [修回日期] 2015-01-08

[作者简介] 密素敏 (1984—), 女, 中国人民大学历史学博士, 中国华侨华人历史研究所助理研究员, 主要研究方向为华侨华人、国际移民、晚清基督教在华传播。

21 世纪以来，随着全球化进程的不断加快，国际移民逐渐成为世界性潮流，国际移民的规模日益扩大。另外，德国人口老龄化加剧、出生率降低、国内劳动力短缺和技术人才流失等问题促使德国政府重新思考移民问题，开始向世界各国的技术人才特别是高技术人才抛出橄榄枝，并因此制定和实施了一系列引进外国专业人才的技术移民政策。

目前，关于德国移民的研究成果多出现在 2000 年以后，研究内容主要集中于 20 世纪德国不同历史时期的移民及移民政策。山东大学移民研究所宋全成教授发表了多篇学术文章，探讨德国不同历史时期的外来移民及其特点。<sup>[1]</sup>此外，他对德国技术移民政策也有所涉及，但主要集中于德国于 2000 年左右实行的绿卡政策。<sup>[2]</sup>安宇光探讨了 21 世纪初德国不同政党对移民问题的分歧及其对制定移民政策产生的影响。<sup>[3]</sup>黄叶青和彭华民通过对德国四大移民群体参与劳动力市场与福利制度的比较以及 2000 年后德国对外来移民融入政策的分析，认为德国推行的是以分化排斥为主导，与整合内部移民融入有机结合的政策模式。<sup>[4]</sup>郭小沙、俞仪方、陈迪分别对德国 2005 年出台的《移民法》进行了不同程度的探讨。<sup>[5]</sup>相形之下，关于在德中国移民的研究成果较少。值得一提的是王异虹的研究，她利用中德双方政府部门的统计数据和田野调查，分析了德国中国移民的历史演变、类别构成及跨文化适应，对笔者的启发很大。<sup>[6]</sup>以上研究成果对本文写作提供了很好的借鉴和参考，笔者将在此基础上，利用德国联邦移民与难民局、联邦统计局与内政部等相关统计资料，梳理 21 世纪以来德国技术移民政策的演变、成效及其对中国移民的影响。

## 一、近十年德国移民概况与特点

20 世纪 90 年代受苏东剧变和国际政治格局动荡的影响，德国曾出现短暂的移民高潮。据德国联邦统计局数据显示，德国 1992 年入境移民达到 1 502 198 人，出境移民达到 720 127 人，当年的净入境移民人数为 782 071 人。此后由于国际形势的相对稳定和移民政策的变化，德国的出入境移民规模逐渐缩小，基本保持在 100 万以下（见图 1 和表 1）。

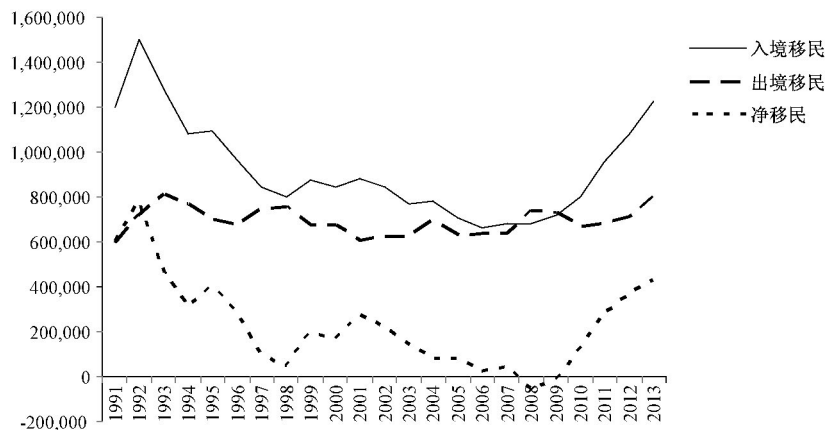


图 1 1991—2012 德国出入境移民变化趋势图

资料来源：德国联邦移民与难民局： *Migration Report 2012* , p. 14 , <http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Publikationen/Migrationsberichte/migrationsbericht-2012.html?nn=2006704>。

### （一）入境移民规模起伏较大，出境移民规模基本稳定

1990 年德国统一后，入境移民规模迅速增长，并在 1992 年达到峰值，达 150 余万人。此后，德国入境移民规模基本呈现 U 字形走势（见图 1），1993 年以后整体呈下降趋势，并在 2006 年跌至最低点，此后逐年增长，2009 年后迅速增加，2012 年再次突破 100 万人，达到 1 080 936 人，其中，欧盟内部移民占到了所有入德移民的 58%。2013 年，德国入境移民数量则达到又一

高峰，达到 122 万余人，成为全球第三大移民目的国。<sup>[7]</sup>

入境移民规模的起伏主要受德国灵活多变的移民政策的影响。首先，20 世纪 90 年代初德国实现统一后，随着移民的大量涌入，德国失业人口急剧增加，德国政府开始收紧移民政策，严格限制外来移民。难民和政治避难者是 20 世纪 90 年代德国外来移民的重要组成部分，而 1993 年下半年德国政府颁布新修订的《避难妥协法》规定，来自国内政治局势稳定国家的外国人无权申请政治避难，导致政治避难申请者的数量大幅度下降。其次，德国政府于 1998 年颁布《停止招募外籍劳工的例外安排条例》，对外籍劳工工作许可的发放条件和期限明确加以限制，导致外籍劳工入德数量明显下降。第三，21 世纪以后，德国顺应国际趋势和时代潮流，开始将移民问题提升至国家层面，逐步放开移民限制。此后，来自欧盟内部的移民大幅增长。第四，2007 年，罗马尼亚和保加利亚加入欧盟后，来自这两个国家的移民数量急剧增加。同时，2009 年以后，大批难民庇护者的涌入是德国入境移民数量迅速增长的又一个重要原因。

与入境移民相比，德国的出境移民规模相对稳定，最大规模出现在 1993 年（815 312 人），此后出境移民规模一直保持在 60 万~70 万之间。2008 年和 2009 年，由于出境移民规模超过了入境移民规模，导致德国净移民人数出现负数，分别为 -12 782 人和 -55 743 人（见表 1）。

对比入境移民与出境移民可见，2000—2012 年，德国的净移民增长趋势基本呈“W”形结构（见图 1）。2000 年以后，德国的入境移民规模不断减小，而出境移民规模却缓慢增长，由此导致净移民数量在逐渐降低，到 2006 年开始出现负数。2008 年以后，德国入境移民人数迅速增长，相反，出境移民人数却在下降，由此导致净移民人数不断增加。据统计，德国 2013 年的净入境移民达 428,607 人，也是自 1994 年以来的最高值（见表 1）。

表 1 1991—2013 年德国入境移民、出境移民与净移民数量

年份	入境移民	出境移民	净移民值
2013	1 226 496	797 889	428 607
2012	1 080 936	711 991	368 945
2011	958 299	678 969	279 330
2010	798 282	670 605	127 677
2009	721 014	733 796	-12 782
2008	682 146	737 889	-55 743
2007	680 766	636 854	43 912
2006	661 855	639 064	22 791
2005	707 352	628 399	78 953
2004	780 175	697 632	82 543
2003	768 975	626 330	142 645
2002	842 543	623 255	219 288
2001	879 217	606 494	272 723
2000	841 158	674 038	167 120
1999	874 023	672 048	201 975
1998	802 456	755 358	47 098
1997	840 633	746 969	93 664
1996	959 691	677 494	282 197
1995	1 096 048	698 113	397 935
1994	1 082 553	767 555	314 998
1993	1 277 408	815 312	462 096
1992	1 502 198	720 127	782 071
1991	1 226 496	596 455	602 523

资料来源：德国联邦统计局网站：<https://www.destatis.de/EN/FactsFigures/SocietyState/Population/Migration/Tables/MigrationTotal.html>。

相对于传统移民国家如加拿大、澳大利亚和美国，德国的净移民人数并不多。据经合组织发布的《2013 国际移民展望》中的数据显示，2006—2010 年，加拿大的净移民平均值为 7.4‰，即每 1000 个居民中大约有 7 个移民；澳大利亚为 3.4‰；美国为 2.6‰；而德国仅为 0.3‰，甚至不及欧洲国家意大利（6.4‰）、英国（3.4‰）、丹麦（3.9‰）和法国（1.3‰）等。<sup>[8]</sup>

就移民来源国而言，欧盟内部移民始终占据绝大多数。而波兰自 1996 年以来就是德国移民的主要来源国，2012 年，来自波兰的入境移民达到 184,000 人，约占总数的 17%。除波兰外，罗马尼亚和保加利亚也是德国移民的主要来源国。自 2007 年加入欧盟后，来自这两个国家的移民数量明显增加，到 2012 年，来自罗马尼亚的移民数量增加了 5 倍，达到 114 425 人，仅次于波兰；第三是来自保加利亚的移民，为 58 862 人。<sup>[9]</sup>

## （二）移民类型多样化

历史上，德国移民主要是二战初期的客籍劳工、20 世纪八九十年代涌入的大量难民和政治避难者及国外德裔移民。进入 21 世纪以

后，随着国际移民趋势的日渐增强和德国移民政策的调整，越来越多的国际移民选择德国作为目的国，移民目的包括就业、接受教育或培训、家庭团聚、申请政治庇护、接受人道主义援助等。

2012年，来自第三国的移民中，除不符合“居留”要求的移民群体、已经申请居留的个人以及被暂时驱逐出境的人员外，人数最多的是家庭团聚移民，为17.9%；其次是获得居留许可的移民（16%）；第三类是以接受教育为目的的移民群体，如留学、在学校学习语言课程或接受其他培训，占15.9%；第四类是获得就业许可的移民群体（12.6%）；最后是接受人道主义保护的移民群体，仅占3.3%（见图2）。

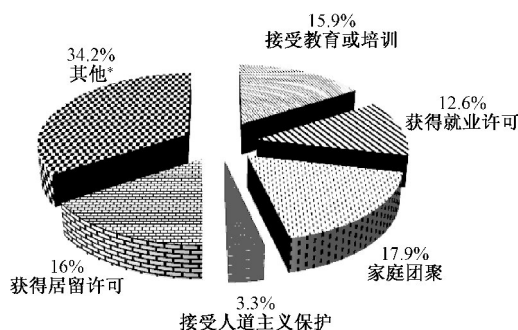


图2 2012年按不同居留目的划分的第三国入境公民所占比例

资料来源：德国移民与难民局：Migration Report 2012，Central conclusions，p.4，<http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Publikationen/Migrationsberichte/migrationsbericht-2012.html?nn=2006704>。

注：图中“其他”包括不符合“居留”要求的移民群体、已经申请居留的个人以及被暂时驱逐出境的人员。

第二次世界大战后至今，出于人道主义和政治原因，德国先后接收了大量的经济难民、战争难民和政治庇护者，是欧洲国家中接收难民数量较多的国家。据德国联邦移民与难民局数据显示，2001—2007年，德国难民庇护者的数量持续下降，但2008年申请者的数量有明显增长，达到22 085人，比前一年增加了15%；2009年难民申请的数量为27 649人，其中大多数来自伊拉克和阿富汗，主要原因是德国实施了人道主义保护计划。2010年难民庇护者的数量比2009年增加了50%。2012年，德国共收到约6.5万份庇护申请，<sup>[10]</sup>成为欧盟成员国里接受庇护申请最多的国家，这些申请主要来自塞尔维亚、叙利亚和阿富汗。2014年6月20日联合国难民署发布的报告称，2013年，德国接收了11万难民申请，总数第一次超过美国成为全球第一。<sup>[11]</sup>

以就业为目的的移民主要包括普通劳工移民与技术移民（主要是专业技术领域的人才），普通劳工移民又以合同工人和季节性工人为主。专业技术领域的专家和学者主要来自印度和中国，季节性工人主要来自波兰和罗马尼亚。2003年以前，来自波兰的季节性工人是规模最大的群体，但2004年以后逐渐下降，而来自罗马尼亚的季节性工人在过去十年大约增长了10倍。由于2000年以后德国移民政策逐渐向技术移民倾斜，同时收紧普通劳工移民政策，因此在德合同工人数量开始呈下降趋势，由2001年的46 902人降至2012年的11 793人（见图3）。

## 二、偏重吸引高素质人才的技术移民政策

随着德国人口负增长及人口老龄化的加剧，劳动力市场上专业人才匮乏，严重影响了德国的国际竞争力，对经济和社会发展也造成了巨大压力。此外，欧盟东扩及WTO服务贸易自由化都给德国的劳工政策和劳动力市场带来巨大冲击。因此，德国政府从2000年起，便通过实施绿卡政策、颁布《移民法》、引进欧盟蓝卡等政策，吸引更多的外国技术人才来德国工作和生活。

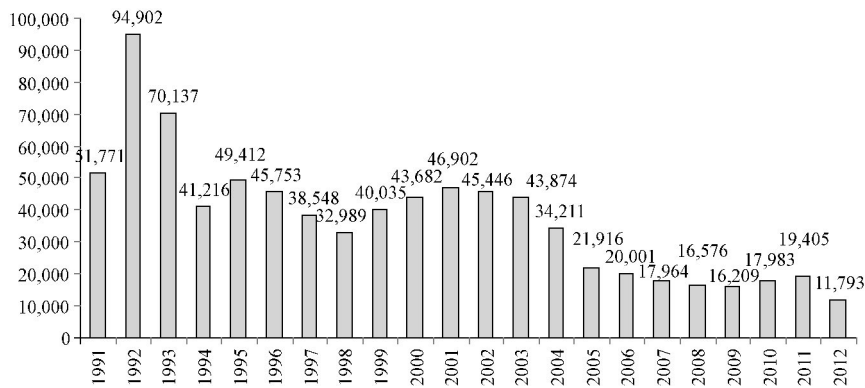


图3 1991—2012 在德合同工人数量变化图

资料来源：德国联邦移民与难民局：Migration Report 2012，p. 53，http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Publikationen/Migrationsberichte/migrationsbericht-2012.html?nn=2006704。

### （一）实施绿卡政策吸引信息技术领域的外国专业人才

德国 2000 年实施的信息技术领域的绿卡政策——《电脑人才签证条例》是德国开始重视技术移民的重要表现。尽管德国的移民政策一直呈现为紧缩的移民政策模式，但自 20 世纪 90 年代中期起，德国严格限制外籍劳工的政策对经济发展的阻碍日趋严重，社会各界纷纷要求开放高级外籍劳务市场。2000 年 2 月，德国总理施罗德宣布放开 IT 专业外籍高级人才进入限制，允许从非欧盟国家引进德国本土紧缺的人才，按美国模式发放绿卡。

2000 年 7 月，当时由社民党和绿党联合执政的德国政府宣布，仿效美国的绿卡政策，实施德国的绿卡计划。为此，德国劳工部颁布了《IT 产业外籍高级人才工作许可发放条例》。该计划的主要内容是：从 2000 年 8 月起 3 年内，允许从非欧盟国家引进 2 万名 IT 产业专业人才；申请者必须持有高等院校 IT 专业毕业证书，或者虽然大学阶段学习的不是计算机信息技术专业，但能证明具有很好的计算机信息技术水平；雇主为其支付的年薪不低于 5.1 万欧元；引进的 IT 专业人才可一次性获得最多 5 年的工作许可和居留许可，在此期间，可自由更换雇主；允许他们的配偶及年龄未满 18 岁的子女一同赴德，且签证期限相同。对于配偶，首先允许申请 12 个月的工作许可，如能延长到 24 个月后，可以申请无限期的工作许可。该政策同样适用于所有在德国大学学习计算机专业的非欧盟国家留学生。<sup>[12]</sup>

绿卡政策为非欧盟国家专业人员到德国工作打开缺口，使计算机信息技术类人才有机会到德国来工作，在短期内填补了德国所急需的人才。据统计，到 2002 年底，德国已发放 13 373 张绿卡，发放 10 人以上绿卡持有者的国家和地区有 62 个，绿卡持有者主要来自印度和东欧国家，来自中国的有 400 多人。绿卡持有者 85% 是男性，巴伐利亚州发放绿卡数最多。<sup>[13]</sup> 绿卡政策执行到 2004 年 12 月 31 日结束，在执行的 3 年内，德国共引进约 1.5 万名 IT 专业高级外籍人才。<sup>[14]</sup>

然而，绿卡政策只是一项允许外国技术人员在德国居留 5 年的短期政策。绿卡政策为德国补充大量技术人才的同时，也不可避免地带来了一些问题。由于 5 年期限的规定，绿卡持有者一是不愿在德国作长远打算，因为不能贷款买车买房等。二是很多人 5 年后会转移到美国、英国、法国等；三是不利于德国企业的发展，有的项目正在进行中时，而绿卡持有者因为年限不得不开离德国，从而给企业造成损失。<sup>[15]</sup>

由于大多数招聘外籍人才的公司是中小型公司（拥有不超过 100 名雇员），而从 2001 年开始，信息技术业和德国经济逐渐走下坡路，加上“9·11”事件对全球经济的影响并殃及德国的经济。纽伦堡劳动市场职业研究所 2003 年的调查表明，慕尼黑持绿卡的电脑专家中有

7%的人就曾经有过一次失业的记录。<sup>[16]</sup>这些失业的外国人才又因语言障碍或达不到政策规定的工资标准而无法拿到工作许可。使用外国人才取决于经济景气状况,许多高科技企业对外国专家不再那么感兴趣。反之,许多外国专家也不再去争取绿卡。由于种种原因,德国的绿卡政策被中止执行。2004年,德国政府开始修改移民政策,酝酿新的移民法,继续扩大招聘外国专业技术人才。

## (二) 《移民法》放宽引进外国高技术人才的政策,欧盟公民享有优先就业权

随着德国人口负增长及人口老龄化加剧,劳动力市场上专业人才匮乏,严重影响了德国的国际竞争力,对经济和社会发展也产生了巨大压力。此外,欧盟东扩及WTO服务贸易自由化都给德国的劳工政策和劳动力市场带来巨大冲击。为提升竞争力和维持经济高速增长,德国开始逐步放宽移民限制。为适应德国的移民社会状况,酝酿多年的《移民法》于2005年1月1日正式生效,后分别在2005、2007、2009和2011年对部分条款进行了修订,旨在采取积极的移民政策,比如扩大移民数量,广招天下人才,以应对德国人口数量减少所带来的社会危机和专业人才缺口所致国际竞争力下降问题。

《移民法》全称是《关于控制、限制移民和规范欧盟公民和外国人居留与融合事宜的法律》,它放宽了涉及雇佣外籍劳工及吸收与引进市场紧缺的外籍专业人才的规定,同时强调国内劳动力享有优先就业权。《移民法》规定:(1)外国高级专业人才、高级管理人才,如“绿卡计划”中的IT专业人才,来德国工作不受居留期限的限制,可直接取得定居许可;所有德国人才不足的领域都可招募外国人;(2)外国留学生完成大学学业后可申请在德工作许可并可取得定居许可,留学生毕业后寻找工作的居留许可为1年;(3)在德国投资设立公司及从事自主职业的外国人可获得3年居留许可,3年后,如果能成功继续所从事的事业,并能够保障自己的生活,可获得定居许可。

此外,《移民法》规定了“高级专业人才的居留许可”两个附加条件:一是不能通过雇佣外国人对劳动力市场产生负面影响,尤其是在就业结构、地区体制和经济行业方面;二是该工作岗位没有德国人或拥有优先权的外国人担当。从这两个附加条件可以看出,在引进高技术人才的时候,依然给予了德国人和拥有优先权的欧盟成员国的人以工作岗位的优先权。同时,该法规定了高级专业人才相关材料的审核期限。新的规定免除了繁琐的常规移民审批程序,如果材料完备,最少可在一天之内办妥。<sup>[17]</sup>

德国在2000年以后颁布的多项针对外来移民的法规中,基本都遵循一个基本原则,即保障德国国内工作人员和境内欧盟公民的优先就业权。对于不同国家的高技术移民,德国法律也做出了不同规定。首先,欧盟新成员国高技术人才在德国就业无需许可。其次,针对第三国(指欧盟、欧洲经济区成员国和瑞士之外的其他国家)高学历专业人才,如IT专业人才,实施就业开放政策,劳工局须予以同意签发就业居留许可。拥有丰厚专业知识的科学家、高头衔教师、专家、拥有特殊阅历的高级职员,其年薪不低于6.48万欧元者可获长期居留许可。<sup>[18]</sup>而对某些国家的公民特别是美国、澳大利亚、以色列、加拿大、日本、韩国、新西兰,德国没有进行特定资质或行业的限制。

从以上可以看出,德国的移民政策具有明显的歧视性。法律规定,在技术岗位招聘过程中,德国人优先,其次是老欧盟的公民,再次是新入盟国家的公民,最后才是欧盟以外国家的公民。这种歧视政策表明,对于不发达国家的移民和留学生来说,在德国就业依然不是一件容易的事。

## (三) 颁发欧盟蓝卡,延揽非欧盟国家的高技术人才

欧盟蓝卡是根据欧盟统一法律颁发的类似“技术移民”的居留许可,旨在吸引全球范围的技术移民来欧盟工作,以弥补巨大的高技术人才缺口。它实际上是一种工作和居留许可证,有效期为两年,并可申请延期。此项蓝卡政策惠及欧盟27个国家,持卡人在整个欧盟地区拥有当地

公民的同等权利，且可以在欧盟国家内自由居住和工作。作为欧盟公民，所有欧盟成员国的公民都有在欧盟内部自由行动的权利和进入并驻留在任何欧盟成员国。这种自由流动的权利受到欧盟法律的保护和约束。

德国的欧盟蓝卡于2012年8月1日实施，旨在引进非欧盟国家专业人才。德国要求符合蓝卡的条件是，申请人必须证明他们已经成功完成了大学学业，能够提供年收入的具体工作职位，其中普通行业工作人员年收入不少于4.76万欧元或者稀缺职业工作者年收入达到37,128欧元，无需经过劳动力市场的测试。<sup>①</sup>最初给予4年的暂时居留许可，可以延期。3年之后可申请长期居留许可。熟练掌握德语的外籍劳动者，仅需两年就能获得长期居留许可。<sup>[19]</sup>欧盟蓝卡既是居留许可，同时也是无限制工作许可。蓝卡持有者的家属也不需再额外申请工作许可，就可在德国自由择业。

为了吸引更多技术人才，德国政府对技术移民给予优惠条件，比如移民可以优先获得家庭团聚签证；工作满两年后，可选择到另外一个欧盟国家工作；即使决定返回原籍地，以后也可以自由进入欧盟国家工作；能够享受与欧盟成员国公民同等的社会保障和劳动条件等。在居留许可方面，德国政府规定高层次人才居留许可到期后可直接申请永久居留，其他人必须先获取短期居留许可，在德国工作、生活一段时间才有可能申请永久居留。对于非技术工人或低技能工种，德国内政部明确表示，他们只能在德国短期停留，不能获得永久居留许可。

此外，对外国留学生给予优惠政策也是德国政府吸引海外高层次人才的一项重要措施。德国颁发给外国留学生的居留是包含学习地点和目的的居留许可，每次颁发的许可有效期最长为两年，持该居留许可可以从事每年合计不超过90天或者180个半天的工作或者兼职工作。此外，《移民法》还规定：对于已经从高等院校毕业的留学生，可以颁发一个有效期最长一年的居留，居留目的是找一个与所学专业相关，且该位置允许由外国人占用的工作岗位。该政策的出台，对于德国从刚毕业学生中“收割”优秀的、可以立刻上岗且对德国的法律法规和文化历史有一定了解的海外高层次人才起到了至关重要的作用。<sup>[20]</sup>

2009年经济危机后，德国高技术劳工移民有所下降，但两年后，劳工移民尤其是高技术劳工移民数量明显增加。德国联邦统计局数据显示，2010年移民德国的人群中大约44%拥有大学学位，超过一半的人拥有高中以上学历；而在2000年，只有约20%的移民是大学毕业。<sup>[21]</sup>

据德国外国公民注册中心提供的数据显示，2009年，德国的入境移民中有16,149名高技术与高素质工人，到2012年，这一数字增长到27,349，涨幅高达69%（见表2）。

2011年，德国联邦劳动局为非欧盟公民提供了6.6万份工作许可，比2010年增加了8%。其中，40%的工作许可发给具有外国大学学位（2010年的两倍）的技术移民，几乎一半的工作许可签发给在德国大学毕业的学生（比2010年增加了30%）。2011年，700个长期居留许可证发给了来自非欧盟国家的高技术移民，其中75%的高技术移民已经在德国工作。<sup>[22]</sup>2012年，共计38,400份居留许可发放给了以就业为目的的第三国移民，其中四分之三是高技术或高素质工人。<sup>[23]</sup>此外，欧盟蓝卡政策的实施取得了明显效果。据德国联邦移民与难民局统计，到2012年年底，共有4380名外国高技术人才获得欧盟蓝卡，其中，中国人才有213名，占总人数的4.8%。截至2013年7月31日，共有9820名第三国高技术人才获得欧盟蓝卡。<sup>[24]</sup>2012年，德国入境移民中有27,349名高素质与高技术移民（见表2）。

① 所谓劳动力市场测试，是指政府为了保障本国人的就业机会，必须确保在本国劳动力市场出现本国公民或者永久居民不能胜任的职位空缺时，才能允许企业雇用具备相应技能的外国人。也就是说，外国人才对本国是否有价值主要取决于本国及其雇主是否需要他具有的技能，而不是其自身具有何种技能。详见刘国福《国际技术移民制度面面观》，《国际人才交流》2014年第2期。

表 2 2009 - 2012 年来自第三国的高技术与高素质劳工移民

移民类型 \ 年份	2009	2010	2011	2012
符合《居留法案》第 18 条第 4 款规定的以就业为目的的移民 (职业资格)	14 816	17 889	23 912	23 191
符合《居留法案》第 19 条规定 (高素质工人)	169	219	370	244
同时符合《居留法案》第 19a 和《雇佣条例》第 41a 条第 1 款规定 (欧盟蓝卡, 核心职业)	-	-	-	1387
同时符合《居留法案》第 19a 和《雇佣条例》第 41a 条第 2 款规定 (欧盟蓝卡, 特需的专业人士)	-	-	-	803
符合《居留法案》第 20 条规定 (研究人员)	140	211	317	366
符合《居留法案》第 20 条规定 (自雇人士)	1024	1040	1347	1358
合计	16 149	19 359	25 946	27 349

资料来源: 德国移民与难民局: *Migration Report 2012*, Central conclusions, p. 6, <http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Publikationen/Migrationsberichte/migrationsbericht-2012.html?nn=2006704>.

### 三、德国的中国移民及其特点

据史籍记载,早在 18 世纪末,就有中国人到达德国。自那时起的上百年时间里,中国移民数量的增长非常缓慢。20 世纪 80 年代中国改革开放后,德国的中国移民数量开始急速增长。据联邦统计局数据显示,1979 年超过 1000 人,1980 年达到 2146 人,此后,中国移民数量稳步增长。<sup>[25]</sup>2000 年以来,中国已名列德国十大移民来源国。在德中国留学生的数量增长迅速,已成为中国移民中规模最大的群体。与此相适应,德国的中国高技术和高素质人才呈不断增长趋势,在德国攻读博士学位以及从事研究工作的国外高层次人才中,中国一直名列前茅。

#### (一) 中国是德国重要的非欧盟移民来源国

进入 21 世纪以后,中德两国政府更加重视双边的合作与交流,至今已签署多项重要协议。据中国海关统计,2001 年中国与欧盟贸易额 766.27 亿美元,其中中德贸易额为 235.26 亿美元,占 30.7%。<sup>[26]</sup>2008 年,中德双边贸易额为 1150 亿美元,这一数字相当于中国与英国、法国和意大利三国贸易额的总和。2009 年,温家宝总理访德后,派出了庞大的赴欧采购团,采购总额为 130 亿美元,其中有 100 亿是来自德国。<sup>[27]</sup>2014 年 5 月,李克强总理将德国作为首访的唯一欧盟国家。访问中,两国总理就进一步发展德关系达成了许多重要共识。双方签署了 17 个合作协议和经贸合同,金额超过 60 亿欧元。<sup>[28]</sup>中德两国在经贸合作的扩大与良好势头,为中国公民赴德创造了良好的外部条件与就业机会,这是在德中国移民规模较大的重要原因。

经合组织《2013 世界移民展望》提供的数据显示,2001—2011 年,中国一直名列德国前十大移民来源国之列。其中,只有美国、中国和俄罗斯是非欧洲国家。2012 年,有 21 575 名中国人进入德国,中国在德国的移民来源国中排名第十一,在非欧盟来源国中排名第四。<sup>[29]</sup>据中国驻德国使馆公布的数据,截至 2013 年 9 月,旅居德国的华侨华人大约有 16 万,其中一半持中国护照,一半加入德国国籍。<sup>[30]</sup>

#### (二) 中国成为德国高技术移民的主要来源国

德国的高技术移民主要来自印度和中国。根据德国联邦移民与难民局统计数据显示,2006—



2012年，在高技术移民（包括专业技术领域的专家学者、IT行业专业人才等）来源国中，中国稳居第二，仅次于印度。需要指出的是，印度高技术移民的数量远远高于中国，尤其是在IT行业，二者之间相差几乎20倍，这和印度在电子信息领域具备的优势有关。

自2007年以来，德国IT行业的中国人才持续下降，从193人锐减至2012年的58人。<sup>[31]</sup>相反，就具备德国国内大学学位的专业人士而言，中国在所有移民来源国中排名第一（1055人），印度位列第三（317人），但移民数量和中国是无法比拟的，这和庞大的中国留学生群体密切相关。据德方统计，在正式注册的中国留学生中，绝大多数分布在德国各类高等院校中，主要是攻读硕士及博士学位的学生，还有一部分学生在各大高校和科研院所从事博士后研究工作。这是在德国所有国外高层次人才中，中国以科研人员为主的高素质人才数量占有绝对优势的原因。

表3 2006—2012年来自不同国家的专业人才（专业技术领域的专家和学者）

年份 国家	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
印度	165	248	730	543	807	2241	2563
中国	264	344	318	223	275	456	412
乌克兰	122	162	161	176	233	452	381
俄罗斯	55	103	86	94	126	189	220
塞尔维亚	-	-	-	25	51	173	210
土耳其	96	112	121	103	149	223	190
埃及	27	37	42	49	80	124	188
韩国	47	55	74	77	97	147	172
其他国家	1078	1144	1178	1128	1518	2531	2244
合计	1854	2205	2710	2418	3336	6536	6580

资料来源：德国移民与难民局：Migration Report 2012，p. 48，http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Publikationen/Migrationsberichte/migrationsbericht-2012.html?nn=2006704。

### （三）中国移民以留学生为主

中德两国互为教育领域重要的合作伙伴国。20世纪80年代以来，中德教育交流与合作发展顺利，呈现出合作规模大、重点突出、形式多样、政府支持力度强、合作对象广泛，效益好等特点。中德教育合作的主要形式为互派留学人员、互派专家和短期研究学者、校际交流、联合科研、联合研讨会等。合作重点集中在高等教育、职业教育和语言教学等领域，比如，中方与德国联邦教育与研究部（BMBF）共同建设中德职教合作联盟、中德高教战略伙伴关系，开展教育政策研究和对话、支持大学联合科研，支持高层次人才联合培养等。

得益于改革开放以来中德两国在政治、经济、文化等领域的互惠与交流，自2003年以来，中国留学生已成为德国数量最大的外国留学生群体，也是中国移民的主要组成部分。2010年，在德的中国留学生人数达16300人。<sup>[32]</sup>据德国联邦移民与难民局的数据显示，2012年在德国登记学习的外国留学生中，中国留学生的数量排名第一，其次是美国留学生。2012年，德国的中国移民流入量为21,575人，其中留学生群体所占比例最大，为42.3%（见表4）。

就留学生结构而言，在德中国留学生以自费为主，其中从事科研、攻读博士学位等高层次人才人数最多，专业以理工科为主。根据德方统计，2004年在德国各类高等院校注册的中国学生有2.5万多人；加上在各大学和科研院所进修、合作科研的各类人员以及在读中学生等，共计3万多中国留学人员。在德国各高校和科研院所正式注册的中国学生中，80%以上为自费留学人员，其他为国家公派、单位公派和通过各种交流项目来德学习或进修、访问的留学人员。<sup>[33]</sup>

表 4 2007 - 2012 年中国人持不同目的的入境群体所占百分比

年份 目的	2007	2008	2009	2010	2011	2012
留学	40.0	47.1	50.0	49.7	43.0	42.3
语言课程等培训	9.4	8.7	6.1	6.5	5.2	4.6
就业	22.8	20.1	17.6	19.1	19.6	18.5
人道理由	0.3	0.2	0.1	0.3	0.2	0.3
家庭原因	11.2	11.1	10.2	10.4	10.6	10.9
临时居留	1.8	2.4	2.9	2.5	0.9	1.0
其他	14.5	10.4	13.1	11.5	20.5	22.4

资料来源: 根据德国联邦移民与难民局发布的 *Migration Report 2008*、*Migration Report 2009*、*Migration Report 2010*、*Migration Report 2011*、*Migration Report 2012* 提供的数据统计而成。

#### 四、结语

在欧盟国家中,德国是主要的移民目的国,德国的出入境移民大部分仍发生在欧盟国家之间。21 世纪以来,在经济全球化和人才国际化的大趋势下,德国国内高级人才外流现象也越来越明显。再加上在工业和科研领域,高素质人才后继乏人、青黄不接,德国政府深刻认识到专业人才不足,势必会削弱国家的国际竞争力。因此,德国移民政策逐渐向高技术移民倾斜。绿卡政策在短时期内为德国输送了大量外国技术人才,但在实施过程中因面临种种困难而被终止。取而代之的《移民法》则使德国以国家法律的形式给予移民问题极大的重视,之后成立的联邦移民与难民事务局成为德国专门管理移民的部门。但《移民法》优先保障欧盟公民的各项权利,虽然欢迎来自第三国的高技术和高素质人才,但对第三国的普通劳工移民设置了较高的门槛。为招聘更多的海外优秀人才,德国实行欧盟蓝卡制度,吸引了来自印度和中国等国的高技术人才。

德国的高技术移民主要来自印度和中国,中国移民又以留学生为主。德国优质的教育资源和环境吸引了世界各地的留学生,而中德两国在教育领域的合作与交流不断扩大,又给中国学生留学德国创造了良好的条件。留学生群体将成为德国未来高技术人才储备的重要力量。尽管中国是德国移民的重要来源国,但与欧盟国家相比,中国移民数量并不多。来自中国的高技术移民虽然在德国比较突出,但与美国、加拿大等传统移民国家相比,人数并不算多。这与德国移民门槛较高、偏重高技术移民的政策有关。

当今世界国际人才竞争日趋激烈,国际移民流动更加频繁,世界主要国家都在不断调整移民政策,充分发挥移民优势,以增强国际竞争力。德国已成为世界第三大移民目的国,但同时也有大量的德国人才移民美国、加拿大和澳大利亚等其他发达国家。如何留住国内高技术人才,同时吸引海外高层次人才,已成为各国普遍关注的问题,也是今后各国调整移民政策的着力点。

#### [注释]

- [1] 如《简论德国移民的历史进程》,《文史哲》2005 年第 3 期 《欧洲的移民问题与欧洲一体化——以德国为例》,《北京大学学报》(哲学社会科学版)2002 年第 1 期 《德国移民问题与无移民政策的移民国家》,《齐鲁学刊》2004 年第 1 期 《论德国移民的社会一体化进程》,《德国研究》2006 年第 2 期。
- [2] [12] [17] 宋全成 《论欧洲国家的技术移民政策》,《山东大学学报》(哲学社会科学版)2012 年第 3 期。
- [3] 安宇光 《浅析德国移民政策》,《德国研究》2001 年第 4 期。
- [4] 黄叶青、彭华民 《迁移与排斥:德国移民政策模式探析》,《欧洲研究》2010 年第 5 期。
- [5] 郭小沙 《德国〈移民法〉评说》,《德国研究》2004 年第 3 期;俞仪方 《从〈外国人法〉到〈移民法〉》,《德国研究》2004 年第 3 期;陈迪 《德国移民法有关条款设计》,《国际人才交流》2011 年第 11 期。

- [ 6 ] 王异虹 《德国中国移民的历史演变及类别构成》，《华侨华人历史研究》2009 年第 4 期 《跨文化大统一场论——华侨华人在德国的样本分析》，香港社会科学出版社有限公司，2009 年。
- [ 7 ] 《全球移民和汇款模式的改变》，美国皮尤研究中心，2013 年 12 月 17 日发布，感谢中国侨联办公厅研究处宁一提供资料。
- [ 8 ] Organization for Economic Co-operation and Development ( OECD ) , *International Migration Outlook 2013* , pp. 241、235、306、255、265、305、247、253 , [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/social-issues-migration-health/international-migration-outlook-2013\\_migr\\_outlook-2013](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/social-issues-migration-health/international-migration-outlook-2013_migr_outlook-2013).
- [ 9 ] [10] [24] [31] 德国移民与难民局: *Migration Report 2012* , pp. 3 , 72 , 58 , 48 -49 , <http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Publikationen/Migrationsberichte/migrationsbericht-2012.html?nn=2006704>.
- [11] 新华网 “世界难民日：德国去年接收难民申请总数全球第一”，2014 年 6 月 20 日，[http://news.xinhuanet.com/yzyd/world/20140620/c\\_1111247318.htm](http://news.xinhuanet.com/yzyd/world/20140620/c_1111247318.htm)。
- [13] 蒋苏南 《德国绿卡政策实施情况综述》，《中国科技论坛》2004 年第 5 期。
- [14] [15] 中华人民共和国驻德国经济商务参赞处处 “德国外国人管理及劳工政策”，2004 年 7 月 9 日，<http://cen.mofcom.gov.cn/spbg/show.php?id=2816>。
- [16] 华翼网 “德国绿卡政策实施三年面面观”，2003 年 7 月 15 日，<http://news.chinesewings.com/cgi-bin/cgi?id=cb0715071225944>。
- [18] 中国商务部 “德国‘自然人移动’相关法规及实施情况”，2013 年 3 月 28 日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/dxfw/jlyd/201303/20130300070757.shtml>。
- [19] 德国内政部: [http://www.bmi.bund.de/EN/Topics/Migration-Integration/Immigration/labour-migration/labour-migration\\_node.html](http://www.bmi.bund.de/EN/Topics/Migration-Integration/Immigration/labour-migration/labour-migration_node.html)。
- [20] 陈迪 《德国移民法有关条款设计》，《国际人才交流》2011 年第 11 期。
- [21] 中国日报网 “德国移民趋势发生变化 精英移民渐成主流”，2012 年 1 月 20 日，[http://www.chinadaily.com.cn/hqzx/2012-01/20/content\\_14481571.htm](http://www.chinadaily.com.cn/hqzx/2012-01/20/content_14481571.htm)。
- [22] [29] Organization for Economic Co-operation and Development ( OECD ) , *International Migration Outlook 2013* , pp. 254 259 , [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/social-issues-migration-health/international-migration-outlook-2013\\_migr\\_outlook-2013-en#page257](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/social-issues-migration-health/international-migration-outlook-2013_migr_outlook-2013-en#page257).
- [23] 德国移民与难民局: *Migration Report 2012* , Central conclusions , p. 6。
- [25] 王异虹 《德国中国移民的历史演变及类别构成》，《华侨华人历史研究》2009 年第 4 期。
- [26] 中国商务部网站 “中德贸易关系的回顾、现状及展望”，2003 年 1 月 8 日，<http://www.mofcom.gov.cn/aarticle/s/200301/20030100061798.html>。
- [27] 中国驻德大使馆 “吴红波大使在庆祝中华人民共和国成立六十周年暨大使上任招待会上的讲话”，2009 年 9 月 29 日，见 <http://www.china-botschaft.de/chn/dszl/baogao/t608256.htm>。
- [28] 中国驻德大使馆 “驻德国大使史明德在国庆招待会上的讲话”，2013 年 9 月 28 日，<http://www.china-botschaft.de/chn/dszl/baogao/t1082530.htm>。
- [30] 中国驻德国大使馆 “史明德大使在 2013 年华侨华人国庆招待会上的讲话”，2013 年 9 月 25 日，<http://www.china-botschaft.de/chn/dszl/baogao/t1080386.htm>。
- [32] 中国驻德大使馆 “驻德国大使吴红波在哥廷根大学‘中国周’活动开幕式上的致辞”，2010 年 7 月 10 日，<http://www.china-botschaft.de/chn/dszl/baogao/t715421.htm>。
- [33] 中国驻德国大使馆教育处 《中国学生留学德国现状及发展趋势》，《世界教育信息》2006 年第 7 期。