

# 加拿大德国积分移民制度比较研究

□ 贾皓程, 杨树

(中国人民警察大学研究生院, 河北 廊坊 065000)

**摘要:**加拿大和德国都已经建立了通过积分来筛选移民的制度。两国的积分制在移民类型的划分、重视移民年轻化、通过移民补充本国劳动力缺口、提高移民知识技能指标占比、鼓励技术人才移民等方面具有较大的相似性;同时在移民指标细化、获得永居资格的途径、移民的语言能力要求以及部分移民政策的目标等方面又有一定的差异。加德两国的积分制对中国的启示主要包括在国内建立积分制试点、坚持相对灵活的移民引进原则、建立相对完善的积分移民法律保障体系以及完善人才移民体系。

**关键词:**加拿大;德国;积分移民

**中图分类号:**D523.8

**文献标识码:**A

**文章编号:**1004-0714(2024)04-0124-04

## A Comparative Study of the Canadian-German Points-Based Immigration System

JIA Haocheng, YANG Shu

(Graduate School of People's Police University of China, 065000, Langfang, Hebei, China)

**Abstract:**Both Canada and Germany have established systems for selecting immigrants based on points. Both countries' points-based systems are similar in terms of the classification of types of immigrants, the emphasis on the youth of immigrants, the supplementation of the national labour shortage by immigrants, the increase in the proportion of knowledge and skills indicators for immigrants, and the encouragement of skilled personnel immigration; While there are some differences in the refinement of immigration indicators, the route to permanent residence, language proficiency requirements for immigrants, and the objectives of some immigration policies. The implications of the Canadian and German points-based systems for China include the establishment of a pilot points-based system, adherence to the principle of relatively flexible immigration, the establishment of a relatively sound legal protection system for points-based immigrants and the improvement of the talent immigration system.

**Keywords:**Canada; Germany; Points-Based Immigration

德国和加拿大都已经建立了相对完善的积分移民制度,通过采用积分方式,对移民的各项指标进行量化评估,从而便于移民管理机构筛选符合该国发展需要的移民。本文对两国的积分移民制度进行比较研究,讨论德国和加拿大积分移民制度的差异,并对两国在制度设计、制度模式选择、制度实施等方面的差异进行分析。中国目前尚未建立以积分方式作为外国人取得在华居留权的制度,通过加拿大和德国积分移民制度的比较研究,本文将对积分移民制度在中国建立的可行性进行探讨。

### 一、积分移民制度概述

积分移民制度是加拿大和德国移民法律制度的核心内容之一,因而有必要理清积分移民制度的基本概念,剖析其理论构造,从而有利于了解该制度在移民管理实务工作中能够发挥出来的优势,准确理解和把握积分移民制度的基本精神。

#### 1. 积分移民制度的基本概念

积分评价体系(points based system)又称积分制、积分法,是目前西方国家最常见的移民制度设计。积分移民制度是指为了

快速办理综合移民申请,确保符合条件的申请人尽快获取该国的居留权,移民管理部门对综合移民申请人进行量化评估,设置评估项目、分数、权重和通过分数,当达到及格分时,即可获得工作、居留许可的一项移民管理制度<sup>[1]</sup>。

从市场经济的角度出发,积分制与雇主导向的移民制度不同。积分制更加值得注重的不是被雇佣者(移民)和企业工作之间的相互匹配,而是对企业人力资本的二次定向选取与长期储备。一个国家的政府通常需要根据本国经济社会和政治发展的实际工作需要,对想要在该国定居的外国人提出必要、定向的专业能力培养标准和资格要求,以确保所引进的相关专业技术人才和管理人才的质量能够适应本移民国的经济发展。二战后,越来越多研究移民现象的学者和移民政策制定者已经认识到,吸引更多高素质的移民人才,是促进一个国家繁荣和发展的重要补充措施和手段。积分制度通常是那些有着移民传统的国家选择移民时所运用的量化政策工具<sup>[2]</sup>。

#### 2. 积分移民制度的意义

积分移民制度是一个国家挑选技术移民、投资移民和专业人才的工具。积分制对于吸引有技能的国际移民有着积极作用,因此一些国家在进行积分评估的时候,相对强调移民的工作经历、学术水平以及所能掌握的语言,同时对这几方面的内容在评分中都占了比较高的比例。除了专业技能和知识水平的考察,积分制也将家庭团聚型移民纳入了评估范围<sup>[3]</sup>。

积分移民制度的评估一般有着严格的计算条件,积分制所要求的标准大都是由其所在国家的立法机构审批通过,最终形成法律。已经通过的指标在法律的时限内就不得再次改动,因此移民管理部门在分数和范围上很难有人为操作的空间,很大程度上提高了得分的公正,从而使得这个制度的公信力大大增加,成为了一种相对稳定的选择移民的工具。

## 二、积分移民制度实施的现状

### 1. 积分制在加拿大的实施现状

1967年加拿大颁布的《移民法》第一次使用积分制筛选技术型移民和投资型移民。该法案的主要目标就是为了增强加拿大移民的整体素质,从而提升加拿大对美国 and 欧洲地区的经济吸引力与市场竞争力。自21世纪以来加拿大在诸多社会领域都采用了积分制,2016年加拿大对移民管理体制进行了改革,并且正式采取全新的移民积分制。在新移民考核的指标中,语言能力的比重得到了提升,具体考核指标如表1所示。要获得加拿大移民资格,一个人必须至少满足67分,每个领域的最高分如下:教育背景25分,熟练掌握英语和法语24分,以前的工作经验21分,处于就业黄金年龄10分,如果有人有工作机会,最高可达10分,此外财务背景也被考虑在内。

表1 加拿大移民申请积分指标

类别	最高分
年龄	18—35岁之间的人获得最高分。35岁以上的人得分较低,而获得资格的最大年龄为45岁
教育培训	申请人的教育资格必须与加拿大标准下的高等教育相同
工作经验	对于最低分,申请人应具有至少一年的全职工作经验,更多年的工作经验意味着更多的积分
语言能力	申请人必须至少达到英语雅思6分水平,如果精通法语,他们将获得加分
适应性	如果申请人的配偶或同居伴侣愿意移民加拿大,他有权获得10分的适应性加分
安排就业	如果申请人有加拿大雇主的有效offer,最多可得10分

资料来源:加拿大公民及移民部(Citizenship and Immigration Canada, 2021)

通过建立完善的移民考评指标,使得移民的申请事项更具有公开性、可操作性和可预见性<sup>[4]</sup>。因为考核的指标通过立法的形式确定,因此具有稳定性,这也是加拿大吸引国际移民的一个重要因素。加拿大长期以来凭借自身优越的地理条件和社会条件,一直是各国热门的移民首选国。凯丽·弗雷在加拿大联邦移民部发言曾说道“政府将继续欢迎新移民,绝大部分的移民工作勤奋,遵纪守法,热衷于为加国社会做贡献”,加拿大采用积分制吸引移民的国策也将长期不变。

### 2. 类积分制在德国的实践

类积分制是德国移民独立委员会为改革移民法、实行移民积分制度而提出的,内容包括年龄、学历(具有德国教育奖学金和成绩)、经验和资历(包括计算机、语言、领导能力等具体技能)、德语等标准,并建议对其他语系的语言特点给予一定的重视。

2019年德国的移民入籍人数是12.9万人,比上一年增加了1.7万人,而因为英国脱欧的举措,有3.16万英国人加入了德国国籍,以保留自己是欧盟公民的身份。德国优越的社会环境、教育环境和福利条件都是许多移民者选择德国的原因,德国公民从出生开始就能享受到完善的社会福利保障制度,有补贴基金,上学可以一直免费到大学,因此每年前往德国的移民络绎不绝。

德国联邦境外移民与德国难民局在外国移民中通过一次累计100个得分的投票形式最终选定外国移民,难民局负责监督组织当地的实施,推动涉及促进外国移民企业融入当地移民社会的“一体化项目”,以及其他办理外国移民申请注册移民登记等各项移民事务。虽然以类积分方式来选择入籍人,导致入德国籍的外国人比例相对较低,但是德国这种类积分移民制度还是有相对的优势,能够更好地筛选移民人选。

## 三、加德两国积分移民制度的比较

### 1. 加德两国积分移民制度的共同点

①移民类别的划分相近。德国现行的积分移民政策中主要将移民的申请分为四大类,分别是德国就业移民、德国教育移民、德国企业家移民以及德国移民家庭团聚。在加拿大现行的积分移民制度中移民可以分为八种:魁北克省投资移民、联邦技术移民、企业家移民、加拿大省政府“提名移民”、自雇移民、依亲或家庭团聚移民。尽管加拿大的划分更详细,但两国所划分的移民类别有诸多相似与重合之处,如企业家移民、受过良好教育的高学历高技术移民以及家庭团聚移民。两国在移民划分的相似度在各自移民政策的发展中可以找到合理的解释,从积分移民制度的建立和移民类型的划分上看,德国的移民制度是在借鉴加拿大的相关经验基础上发展起来的。

表2 加拿大综合排名系统2个评分因素及分值

A. 候选人个人赴加	B. 有配偶或伴侣一同赴加
1. 技能和经验(最高 500 分)	1. 技能和经历(最高 460 分)
2. 无	2. 配偶或伴侣(最高 40 分)
3. 技能转换能力(最高 100 分)	3. 技能巧换能力(最高 100 分)
4. 额外加分(最高 600 分)	4. 额外加分(最高 600 分)
总分(最高 1200 分)	总分(最高 1200 分)

资料来源:加拿大公民及移民部(Citizenship and Immigration Canada, 2021)

②劳工移民的积分指标较低。加德两国移民政策对劳工移民的积分指标相对其他移民类别,如教育移民、高技术移民等申请门槛较低,两国制定该政策的出发点都是本国劳动力市场的需要,具体如下:利用年轻移民来缓解本国人口老龄化所带来的压力;许多移民在本国承担了不少本国人不愿意从事的低收入工作;通过移民的引进来促进国家经济的发展和建设,弥补国内低收入劳动力缺口。此外两个国家在接收积分移民申请的数量上也相当接近,根据 Work Study Visa 官网的消息,加拿大已宣布打算在未来三年内每年接纳少于 400,000 名移民,德国则提供几乎相似的移民水平,每年接受 300,000 至 400,000 份移民申请。

③鼓励高技术人才移民。加德两国的积分移民制度在移民的评估和筛选上更注重移民的知识水平和自身技能。积分制大体上确保所聘用和引进的移民都已经接受了较高的教育,具有更高的专业技能,即在此制度下有利于提高该国社会生产力和一些产业的国际竞争力。引进的高水平人才在实现自我发展的同时,也能促进接收国某领域的发展和进步。另外,加德两国以相对宽松、透明、人道的移民政策,赢得了不少国际赞誉,增加了自身的国际影响力。移民也带来了新的文化和价值观念,有利于促进该国的文化融合,增进与世界的联系和交流。同时也对本国的科学技术、经济效益带来了积极的影响。

## 2. 加德两国积分移民制度的差异

①评分指标的精确程度不同。首先,在评分指标上,加拿大相比德国更加细化。以加拿大技术移民积分制为例,技术移民总计有 6 项重要的评估因素,每个因素分配不同,总分为 100 分,分数越高,移民成功的几率就越高,而移民的最低门槛为 67 分。具体积分要求如下:语言流利度 28 分,加拿大两个官方语言是英语和法语,越流畅拿到的分数越高;教育 25 分,高中学历得到 5 分,两年制大学 19 分,博士 25 分;工作经验 15 分,工作技能越高以及年资越多,分数越高;年龄 12 分,年纪越轻,得分越高;有效

聘雇 10 分,如果已受雇于加拿大雇主,最高可得到 10 分;适应能力 10 分,来加拿大居留的适应能力,包括和加拿大公民的家庭关系或者过去到访加拿大的次数等<sup>[5]</sup>。而德国对于技术移民的指标相对没有这么细化,只对教育素质、年龄大小和语言等级进行简单评估。德国政府更加重视移民能否真正融入德国社会,因此作为一个非典型的移民国家,德国对于高精尖人才在筛选和甄别上不如加拿大严格和规范<sup>[6]</sup>。

②积分移民获得永居权的途径不同。通过积分移民申请入境加拿大的外国人相较在德国更容易获得永久居留资格,加拿大有超过 80 种不同的移民计划方便移民获得永居权。而德国只有两条主要途径:欧盟蓝卡和就业签证计划。获得加拿大的永居卡也比获得德国永居卡要快得多,仅在六个月内申请者就可以通过加拿大快速入境计划获得加拿大的永久居留权,而在德国获得永久居留身份的最快时间是在申请者必须获得欧盟蓝卡或临时居留许可后 21 个月,此外还有一个附加条件就是申请者需要熟悉德语。外国人获得德国临时居留许可也有一定困难,只有在获得德国雇主的工作机会后才有可能,与德国相比加拿大的申请条件要宽松很多。

③语言标准要求不同。在语言指标方面,移民德国的外国人需要有一定的德语水平。欧洲共同语言参考框架将语言能力分为 A、B 和 C 三个级别,每个级别都有至少两个部分。语言能力分为 A1/A2 或基本, B1/B2 或精通语言, C1/C2 或高级语言技能。申请移民的外国人需要参加考试并通过 A1 或 B1,如果想获得永久居留权,则需要达到更高的 C1 或 C2 级别的熟练程度。加拿大的移民积分指标允许申请者通晓英语或法语中的一种,英语申请者要求雅思至少达到 6 分,如果能够精通双语则可以加分。相较而言,加拿大积分移民指标中的语言要求相比德国显得更宽松一些。

④部分政策的目标不同。加德两国的移民政策在限制移民的目标上有所不同。德国希望加强本国的边境控制和“雇主惩罚”制度从而进行打击非法移民,而加拿大建立积分移民制度的原因在于限制本国接收的移民数量,特别是家庭移民和附属移民的人境量<sup>[7]</sup>。因此,加拿大调整后的移民政策与同时期的德国类积分移民政策的限制相比,积分制移民对象范围更广。

## 四、对我国的启示

### 1. 积分制体系建设试点

由于我国地域广阔,区域差异显著,因此,考虑到积分移民制度的可行性和有效实施,在我国可以采取实施积分移民制度的试点。比如将中央和地方的积分体系分开。中央移民行政管理机构已经提出了一个整体的标准和要求,重点是考虑移民的政治审查、教育程度、语言、年龄、人群的身体健

在此基础上滤掉一部分不合格的或者对我国建设发展不利的、有危害的移民<sup>[9]</sup>。之后各地区或省一级的人民政府可以根据自己省份的实际情况,在全国普遍通用的标准基础上,再增补一些标准。

同时,为了体现公平,申请人员要求其具备相应的资格,在符合某个地区或省份的条件且申请成功后,必须满足在该地区或省份工作一定的时间,以便在国内进行自由流动<sup>[10]</sup>。通过这种两级别的积分移民制度管理体系,可以提高我国积分移民制度实施的安全性和可行性。同时,在此基础上,禁止其直接可以在全国范围内自由流动,并设定一定的考察期<sup>[11]</sup>。从而使积分移民制度的实施更加规范化标准化。

另外,国家相关部门也应该与省级政府共同联合,建立一个统一的积分制申请服务平台,方便网上申请更加方便快捷<sup>[12]</sup>。当然,由于任何的标准都具有其局限性,对于被用人单位高度认可,但始终达不到本省或某地区规定门槛的申请者,在用人单位对其给予详尽的说明并向其作出书面保证后,可以考虑对其给予一定年限的试用期,在其考验期期满后由该地区经过评估并加以认可的,可以给予移民资格<sup>[13]</sup>。

## 2. 坚持灵活的移民引进原则

加拿大政府长期以来注重引进技术型移民和知识型移民来促进加拿大经济的发展<sup>[14]</sup>。加拿大政府也根据本国经济社会发展的需要,对入境移民提出必要的、定向的能力要求,以确保引进的人才能够满足本国的需要。虽然加拿大目前对于外来移民的语言文化和专业技术能力水平的培养和要求已经越来越高,政策上的规范标准和宽严的程度也可能会随之发生变化,但是只有一点不会发生改变,那就是坚持实用主义原则和移民政策的工具属性<sup>[15]</sup>。这是一种灵活的移民引进原则,也是我国在建立积分移民制度过程中应该学习和实施的要素。

## 3. 建立完善的积分移民法律保障体系

加拿大和德国都相对重视健全积分移民的法律规范和制度,这样有利于更好地执行选择性移民政策,满足国家经济发展的需求。积分移民政策的开展与实施必须始终秉承法治原则,体现法治精神<sup>[16]</sup>。因此,我国政府在建立积分移民制度试点的同时,也要完善积分移民制度的政策保障工作,在积分移民制度成功实施的基础上,可以进一步建立健全相关的法律、法规,建立完善的积分移民法律保障体系,以此保障我国的积分移民制度顺利实施。

## 4. 完善人才移民政策

在2021年中央人才工作会议上,习近平总书记强调“加快建设世界重要人才中心和创新高地”,并指出“人才是国之重器”,在全面推进建设社会主义现代化国家,实现中华民族伟大复兴

的新征程中,必须要“聚天下英才而用之”。世界重要人才中心和创新高地,是党中央站位全局、聚焦人才问题提出的全新战略目标。我国人才移民政策的改革和发展应当在习近平总书记提出的“聚天下英才而用之”的思想指导下,结合中国国情,走具有中国特色的人才发展道路。加拿大和德国在积分移民制度中都设置了教育移民、技术移民等类别,并从此类移民的学历水平、经济水平、技能水平、语言水平、技能转换能力、社会适应能力等方面设定指标,制定了相对完善的人才移民引进机制。而相比之下,我国人才移民体制还存在地域性标准不一、立法空白、政策制定欠完善等问题。在借鉴加拿大和德国在人才移民引进经验的基础之上,我国有关部门应该结合我国国情和人才发展实际,完善政策立法,尽快在人才移民的界定和申请上明确目标,在移民的学识能力、行业技能、语言水平、生活能力等层面制定合理标准,尤其应当重视移民的技能转换和融入新环境的能力,尽快完善我国人才移民政策。①

## 参考文献:

- [1]熊峰,巩雪,许艺瀚.基于Logit模型的来华留学生积分移民倾向研究[J].南京理工大学学报(社会科学版),2020,33(06):59-65.
- [2]张凌轲.移民人才考评研究[D].中国人民公安大学,2020.
- [3]莫建建,高建勋.国际“绿卡”制度比较及其对我国的启示[J].哈尔滨学院学报,2017,38(07):47-51.
- [4]曹楠.美加积分移民制度比较研究及对我国的启示[D].北京林业大学,2016.
- [5]阮琛.中国积分移民法律制度研究[D].西南政法大学,2016.
- [6]张俊,王靖雯.政策支持与移民融入——基于近期国外文献的评论[J].吉林工商学院学报,2015,31(02):19-22.
- [7]Rollason N. International Dmobility Of highly skilled workers: the UK perspective in OECD (Ed.), International Mobility of the Highly Skilled, OECD, Paris, 332-342.
- [8]唐钰.德国移民融入政策:理念、结构与领域[J].德国研究,2019,34(01):17.
- [9]李光.土耳其人在德国的教育融合:现状、进步与前景[J].宁波大学学报:教育科学版,2017,39(06):9.
- [10]黄叶青,彭华民.迁移与排斥:德国移民政策模式探析[J].欧洲研究,2010(05):17.
- [11]任国凤.论建立事权与支出责任相适应的法律制度[J].2015.
- [12]宋全成.论二战后德国的合法移民及社会融合政策[J].厦门大学学报(哲学社会科学版),2008.
- [13]贾妮.移民融合视角下的德国极端排外主义研究[D].复旦大学,2014.
- [14]赵国伟.德国《专业人才移民法》中的制度变迁分析——基于历史制度主义视角[J].法制与社会,2020(13):2.
- [15]雨春.德国的移民策略[J].国际人才交流,2010(04):3.

## 作者简介:

贾皓程(1996-),男,山东济南人,中国人民警察大学在读硕士研究生。研究方向:合成警务作战指挥。

杨树(1999-),男,福建福州人,中国人民警察大学在读硕士研究生。研究方向:域外移民管理与全球移民治理。

收稿日期:2023-03-03