

我国技术移民法律制度研究

□ 毕博

(中国人民警察大学 广州校区, 广东 广州 510000)

摘要:随着新一轮科技和产业革命兴起,各国为争夺海外优秀人才,不断加大投入、改进政策,推进招才引智,以增强国际竞争力。我国也积极推行人才强国战略,已初步构建包括人才签证、就业保障和永久居留在内的技术移民法律制度雏形,但仍存在移民门槛过高、程序繁琐、待遇难以保障、社会融入机制不健全等现实问题,技术移民准入制度发展水平与发达国家还有差距。产生这些问题的主要原因在于技术移民法律位阶较低、政府审批职能分散、人才评价体系不健全。我国海外人才引进应坚持渐进发展的道路,确立“以我为主、按需引进、突出重点、讲求实效”的基本原则,加强技术移民立法,建立统一的审批管理体系,构建高效的人才引进路径,完善永久居留制度,提升我国技术移民制度的整体水平。

关键词:技术移民;海外人才引进;法律制度

中图分类号:D922.14

文献标识码:A

文章编号:1004-0714(2024)03-0128-04

Research on the Legal System of Skilled Immigrants in China

BI Bo

(Campus of Guangzhou, People's Police University of China, 510000, Guangzhou, Guangdong, China)

Abstract: A new round of technological and industrial revolution is gaining momentum. In order to compete for overseas talents, developed countries are constantly increasing investment and improving policies to promote talent recruitment and talent introduction, so as to enhance international competitiveness. China is actively pursuing the strategy of strengthening the country with talents, and has initially established the rudiment of legal system for skilled immigrants, including talent visa, employment security and permanent residence. There are still practical problems such as too high immigration threshold, cumbersome procedures, difficult treatment security, and imperfect social integration mechanism. So far, it has not formed a systematic legal system for skilled immigrants, and the development water for access system for skilled immigrants. There is still a gap between Pingping and developed countries. The main reasons for these problems lie in the lower legal status of skilled immigrants, the decentralization of government approval functions, and the imperfect talent evaluation system. In the process of introducing overseas talents, we should adhere to the gradual development path, establish the basic principle of “focusing on ourselves, introducing on demand, highlighting key points, and emphasizing actual results”, strengthen the legislation of technical immigration, establish a unified approval management system, build an efficient talent introduction path, improve the permanent residence system, and improve the overall system level of technical immigration in China.

Keywords: Skilled Immigrants; Introducing Overseas Talents; Legal System

新一轮产业革命为世界经济发展带来新挑战,在全球贸易战的大背景下,各国产业变革和动能转换的竞争逐渐白热化。近几十年来,移民为发达国家创造了巨大的价值,高素质的移民人才成为发达国家开拓创新的核心力量。2019年《联合国移民数据报告》显示,全世界截止目前约有2.72亿人移居海外,其中近2.02亿人具备较好的工作能力,总体占比74%,从人口流向的统计数据来看,全世界有近50%的移民更倾向于将目的国选在英国、德国等欧洲发达国家以及美国和加拿大。其中美国接收

了5100万海外移民,约占全世界移民总数的19%。

人口老龄化是当前我国社会面临的主要问题之一,人口红利正逐渐消失,如果不改进人才引进机制和政策,我国将错失本轮人才红利的竞争。根据2015—2016年国际人才竞争力报告指数显示,中国的综合排名为48名,受国际环境和社会经济发展的影响,我国人才引进形势不容乐观。一方面,人才流失情况比较严重,另一方面,在引进人才数量和质量上,中国也远低于平均水平^[1]。

一、我国技术移民法律制度的现状

技术移民法律制度是指一国调整外国人才流动的各种法律规范的总和,是移民法律制度的一个重要组成部分,其目的是确保国家吸引到所需的海外人才^①。技术移民法律制度的主要适用对象是具有高端专业技能的海外人才及外国留学生。当前,有关技术移民法律制度的理论研究尚不成熟,我国技术移民法律机制的构建与实施具有后发性的特点,对于技术移民法律制度现状的论述,可以从立法现状和实践现状两个方面展开。

1.立法现状

我国技术移民立法的沿革主要经过三个阶段:第一阶段是新中国成立之初,出于对保卫新生政权和国家安全的考虑,国家对出入境管理采取收紧政策,对出入境人员信息进行严格审查并对其入境后活动范围进行相应限制,对于外国人在国内生活、工作都进行严密监管。第二阶段是改革开放以后,建立了外国人签证制度和专门的就业政策。20世纪80年代初期颁行的《中华人民共和国外国人入境出境管理法》和《中华人民共和国外国人入境出境管理法实施细则》首次提到了定居签证,但总体仍体现出严格管控倾向,并且对于外国人在华就业没有相应的法律条文予以明确和说明,这一状况一直持续到1996年《中华人民共和国外国人在中国就业管理规定》出台后才有所改善,对后来的永久居留政策产生了很大影响。此外,该时期也开始采取大力引进外国专家的举措,奠定了技术移民制度的发展基础。第三阶段是在2000年之后,我国出入境制度和外国人管理制度进入新的发展时期,法律制度的整体方向开始有意识地指向外国人的权益保障和便利措施,移民管理体系的雏形初步构建起来。《中华人民共和国出境入境管理法》首次明确了在华就业外国人的相关福利和权益,在保留必要限制的前提下,更加关注外国人在国内的自主性选择和社会服务保障。2012年《外国人在中国永久居留享有相关待遇的办法》正式提出持有中国绿卡的外国人享有与中国常住公民同等待遇和权利(政治权利除外),这对技术移民制度发展来说具有极为深远的意义。从这一时期开始,国家加大力度吸引海外高层次技术专家,从立法层面采取完善的保障,大力推进“千人计划”,为永久居留制度的法律保障体系建设打下了良好的基础。

我国技术移民制度主要是依据国务院及其有关部门制定的部门规章或政策性文件,而在立法层面对海外人才引进相关制度的规定少之又少,下一阶段的首要目标就是加快构建移民法律体系,在法律文本中明确技术移民的概念和政策依据,持续推进立法进程。但基于社会发展趋势和现实国情,要构建包括人才评价、入境签证、就业管理、永久居留、社会融入在内的完整的技术移民体系,还有很长的路要走,我国暂没有能力接受资源开发型移民,也无法通过开放“双重国籍”或“永久居留权”等主要手段来大量吸引技术投资性移民。因此,我国目前采取的“以我为主、按需引进、突出重点、讲求实效”的技术移民法律具有现实

可操作性。

2.实践现状

在2004年以前,只有不到一百人取得在华永久居留权,从2004年正式确立外国人来华永久居留证制度以来,我国的技术移民制度在长期的改革实践中不断发展。从2012年起,25个部委共同发文,开始完善外国人永久居留证各项待遇。2015年,上海对签证流程进行简化。2016年,北京全面更新外国人才评估标准,开创了我国永久居留制度发展的新局面,从优化审批程序、强化法律支持、推进待遇落实等方面进行科学细化。具体实践中,相关部门开始考量市场引导的评价机制、社会人才容量为前提的定额审批、提升社会保障能力等因素,构建权责一致的移民管理体系,为吸引越来越多的海外高素质人才来华工作提供助力。据统计,2016年,共有1576名外国人获准永久居留,较上一年度增幅163%,境内永久居留外籍人士首次破万,外国人永久居留工作初见成果,朝着更加开放高效的方向发展。

二、我国技术移民法律制度存在的主要问题及成因

1.存在的主要问题

海外人才的引进包括入境前、入境时和入境后一系列审查流程,需要配套政策支持,以实现递进式引入,政策之间衔接的顺畅程度和透明程度是移民法律制度是否科学合理的重要评价标准。

①法律指引作用不明显。在具体实践中,就业许可证书、就业证和居留许可证三个证件有效期不统一,且居住证和就业证必须在过期前一个月才允许申办;申请永久居留需要提供大量材料、证件,材料不全极可能导致申请失败,部分材料不符合国际惯例,比如无犯罪记录在很多国家无法开具;按照当前政策规定,外国留学生在完成学业后限期出境,无法满足就业申请中需要两年工作经验的条件,若在校期间未参加社会实践的更是无法办理工作签证,没有规定找工作的必要预留期限。与此同时,外国留学生未取得居留证件不得在中国实习,需要出境办理才可将学习签证转为工作签证。

②法律实践中存在冲突。2018年3月9日,上海市公安局官方网站发布《上海市常住户口管理规定》,规定中明确提到对于出国定居或者加入外国国籍的本市居民,本人应当第一时间向户口所在地公安部门申请办理户口注销,若本人未按规定申办注销业务,在公安机关查实情况通知后仍表明拒绝注销或者逾期未办理的,由公安机关依法对其户口进行强制注销。事实上根据《中华人民共和国国籍法》规定,中国暂不承认双重国籍,中国公民一旦取得外国国籍意味着自动放弃本国国籍,在国内相应的公民权利和长居资格随之取消,公安部也曾出台文件明确规定在国外、境外定居的人员应当注销户口。一旦失去中国户籍,就意味着在国内生活的社会基础丧失,基本的社会服务都会变得程序繁琐,甚至无法办理,不少海外人才也有可能不得不放弃国内的事业。

③法律保障机制不健全。在政策中对永久居留外国人资格待遇的规定不明确,且缺乏有效监督,导致政策难以落地。比如华人回国要办理中国签证,费用昂贵且手续繁杂,签证涉及预约、排期等,前后大概十天到半月,签证费为70美元至190美元不等。除此之外,外国人来华工作、生活也面临各种瓶颈,包括身份证过期补办困难,护照在乘车、教育、医疗等方面的权限难以认定等,造成了极大的不便。而这些执行中遇到的问题在法规规章中都有相应的条文进行规制。早在2012年颁布的《外国人在中国永久居留享有相关待遇的办法》中有关外国人享有的权利义务已经有明确的规定。而这些政策在实际执行时并未完全落实,要想加强中国永久居留制度的吸引力,先要解决持有永久居留证的外国人的待遇问题。而这些问题需要自上而下成体系的法律规制予以明确才能解决。

2. 主要原因分析

①法律位阶较低。我国海外人才机制的运行主要是依据国务院及其部委颁布的部门规章及政策文件。该类条款具有制定灵活、时效性强等优点,在面对新形势变化时可在短期内找出解决方案,成为海外人才引进工作中重要的依据,但由于法律位阶较低,造成执行效力弱化,同时受到部门间协调和规制的限制,降低了其本身的适用性功能^[9]。

②立法研究不足。我国在很长的历史时期内,没有完善的技术移民法律体系规制,多部门审批、职能重叠、管理缺位的现象日趋严重,极大阻碍了海外人才引进的发展进程。移民管理局成立近五年来,仍然面临体制机制不顺畅,工作重心不明确,移民业务发展停滞不前等问题。移民局与文化部和旅游部、人社部、教育部、外国专家局等多个部门在移民事务领域还未建立有效沟通的机制,主要工作重心依然停留在单一整合原有出入境管理局和边防管理局相关业务的层面。

③法律法规缺乏系统性。我国实行的是政府主导型人才评价机制和引进机制,虽能保证上下运行协调,但人才评价过于行政化、主观化,阻碍市场评价和海外人才资源配置的功能性作用。在海外高层次人才评价过程中,人才管理部门由于受制于专业知识在评估时缺乏准确性及连接委托专门机构评价的渠道,造成本应由就业市场对外国人就业资格进行评价的机制难以构建。

三、完善技术移民制度的建议

1. 加强技术移民立法

首先,奠定立法基础是关键。在技术移民立法准备阶段即应构建高水平、科学规范的起点。应遵循国情、兼顾世情,技术移民制度的对象是针对外国人,要梳理与移民立法相悖的国内法律、法规和政策,废除过于僵化的规定,避免不利于引进人才并完成社会融入的政策举措。

其次,从法律定位看,应注重加强法律条文的顶层设计。以宪法的形式进行管理体制和运行机制的授权,以解决政策文件

法律效能不足且缺乏统一性的问题,同时对部分国家机关赋予一定的评审和管理权限。以美国移民法律制度为例,美国移民法律属于宪法性法律,是维护国家利益的重要依据,重点体现在以下两点:一是根据宪法规定移民制度的立法权归属于联邦议会;二是移民法律规范涉及美国社会的各个方面,不局限于出入境现象本身^[10]。

最后,在建立技术移民制度时,应充分考虑到对各层次人才的实际需求,实行有针对性的、系统性的人才引进体系,在制度保障层面上执行无差别的运作体系。

2. 建立统一的管理体系

①明确权责关系。中国成立移民局在很大程度上解决了我国长久以来移民事务管理职能冲突的问题,但建立技术移民制度需要在法律上进一步明确各机构职能,移民局负责出入境审批管理、移民管理、政策制定等事宜,基本上已经理清了程序上的问题,但对于技术人才的界定劳动部门专业性更强也更有发言权,所以在人才质量的把关方面应由劳动部门根据市场需求来审定,并承担来华的外国人才就业管理职能,由劳动部门主导,构建包含人才评价、职业评估、审批管理等环节在内的完整的外国人就业体系,同时,对于外国人才在后续工作中发生的劳资纠纷、职业变更等提供相应的法律保障和协调指导。

②提升行政管理效能。提升服务能力和管理水平一直是出入境管理部门最重要的工作重心,技术移民服务部门要积极探索外国人才到国内就业、生活等多方面待遇平等路径,优化出入境和永久居留等各项审批程序。建议参照综合服务办事大厅的模式,积极推进一站式业务办理平台,如广州成立的来穗人员工作局,不分国际、国内流动人口都同时管理,运转服务初见成效;2019年1月,公安部向社会公布了支持北京创新发展的20项措施,其中10项在中关村国家自主创新示范区先行先试。

③强化大数据支持。移民局成立后,改变了出入境业务的分割情况。但目前的体制机制仍存在问题,各部门之间的数据共享进展缓慢。“中华人民共和国外国人永久居留证”是唯一有效的身份证件,但其相关信息在航空、铁路和住宿登记系统中尚未完全同步,需要大数据系统的支持。建议从签证入口关开始完善外国人入境详细数据,并通过网络平台实现社会保障机构和审批部门的全面数据共享。利用大数据分析结果,为外国人才的评价、背景调查和信用评估提供可靠依据,为永久居留制度的研究和服务管理水平的提升提供素材。

3. 构建高效的人才引进路径

①打通人才签证入口关。签证制度是中国技术移民法律体系的重要一环。一是相应的签证种类也要随即做出变更和丰富,特别是关于留学生的实习签证和高端人才特殊签证。二是规范签发手续,充分发挥移民管理局的行政服务职能,简化签发流程,明确签发要求和相关注意事项,提供模板支持和现场指导,并在大数据支撑的基础上进行宣传推广。三是推出特权审

批。建议在“普惠性”政策前提下,注重区分华裔人才的特殊性,为其提供出入境方面的特权通道,与纯粹的外国人相比适用不同的标准和程序。

②统一人才评价标准。建议将积分评估制度作为一项基本的人才评价依据,积分评估制度是一国根据本国对外国人才的需求,将申请人的学历、年龄、语言、职业、工作经验等体现个人能力的因素制定相应的积分指标,加以权衡后得出积分总和并以此作为人才评估审批依据的制度^[5]。积分评估制度是由加拿大于1967年颁布的《加拿大移民条例》所首先确立的考核审批制度^[6],与传统的基于主观评价的评估制度相比,积分评估制度更加注重科学性、准确性、客观性和灵活性。在构建积分框架时要注意区分层次,对于留学生来说,长期在中国接受专业性教育,已经有一定的语言文化基础,社会融入程度更高,建议增加学校评分项,这一举措在提升人才引进质量的同时对学校留学生招录和培养等方面都有一定的促进作用。

③注重法的适用性价值。积分评估制是一种具有普遍性和广泛性的人才评价方法,不能完全满足国内人才引进的各方需求,在特殊领域、特殊区域、特殊行业方面的人才评价上存在片面性。由此可借鉴其他国家普遍做法,即在采用积分评估制的基础上,同时引入劳动力市场测试和职业清单制,以此构建完善各层次、多方位的人才评价结构。要实现这一过程涉及多个行业的协调配合,推进难度大,但利在长远,可以实现对外国人有针对性的管理和有效的统筹,避免了盲目性。

4.完善永久居留制度

①加强待遇保障。建议对技术移民待遇进一步明确和落实。一是确认永久居留身份证的功能作用,以法律条文的形式进行明确,该证作为永久居留的独立身份证件,持证人可依法在中国境内工作生活,不受时间的限制和出入境的限制。二是适当提升收入保障标准。为强化人才引进政策的吸引力,建议对引进的海外高端技术人才给予一定的税收优惠和财政保障。三是推进政策落地,涉及永久居留外国人社会服务保障的相关主管部门,应在各自职责范围内对保障事项和采取措施进行公示,设立监管机制和回访机制,确保待遇保障落到实处。

②健全社会融入机制。一是社区服务。我国是统一的多民族国家,有一定的文化基础,要以社区为主导,根据现实条件可提供必要的语言服务和日常生活保障,帮助永久居留外国人更好地适应生活环境。二是社会保障。协调各单位积极为永久居留外国人提供教育、医疗、法律咨询等社会服务,设立一站式的永久居留服务窗口,简化服务流程。三是日常监管。要将永久居留外国人纳入常住居民管理体系和信用体系,一旦出现严重违法违反我国法律、触犯国家和社会公共利益或其他不适宜继续永久居留的情形,应当依据规范的法律程序取消其永久居留资格。

③采取分类倾斜政策。海外华人有6000多万^[7],其中不乏国内各行业发展急需的紧缺人才,一旦这些高素质人才回归国内

工作,随之而来的资本和技术回流将极大增强国内市场的创新活力,同时也可有效推进“一带一路”发展进程。承认双重国籍有利于吸引海外华人的技术、资金、人才和管理经验,是符合国家利益的,但以现有国情来看还不具备放开双重国籍的基础,对于具有意愿回国发展的高层次华裔人才,我国可以在人才准入制度上给予相应的法律政策支持。在身份认定方面,一种思路是修改《中华人民共和国国籍法》第九条,明确如果中国公民取得外国国籍之后,不主动申请放弃中国国籍,则中国只承认该公民中国国籍,对其外国国籍不予承认。另外对于出生在海外并长大的二代华人,其自始未取得中国国籍,可以在永久居留准入标准上给予适当倾斜照顾,并针对普通外国人才和外籍华人采取二元待遇,通过政策制度保障使海外华人回国更加便利。

对于希望扎根中国高校的留学生,建议为留学生在校期间参与勤工俭学提供常态化的通道,做好学校与就业市场的对接,保障其申请永久居留的路径通畅。

对于国家和行业紧缺的特殊人才,简化特殊人才的申报程序,一旦通过人才评价测试以及相关证明材料验证,便应当放宽其他的申报条件,比如不再把申报者在中国的工作经验作为硬性审核标准。☺

参考文献:

- [1]王辉耀,苗绿.中国国际移民报告(2018)[M].北京:社会科学文献出版社,2018:37.
- [2]刘国福.技术移民法律制度研究[M].北京:中国经济出版社,2011:63.
- [3]张庆元,刘小敏.论我国外国人永久居留权制度的完善[M].北京:机械工业出版社,2012:242-251.
- [4]马勇.21世纪出入境(移民)管理研讨会论文集:A集[C].广东:汕头大学法学院,2008.
- [5]刘国福.国际技术移民制度面面观[J].国际人才交流,2014(02):51-53.
- [6]甘继刚.在华外国人永久居留权制度研究[D].湖南师范大学法学院,2013.
- [7]王辉耀,刘国福.中国国际移民报告(2018)[M].北京:社会科学文献出版社,2018:13-31.

基金项目:河北省高等教育教学改革研究与实践项目“智慧警务背景下警务指挥与战术专业实践性教学改革研究”阶段性成果(2022GJJG463);广东省高等教育学会“十四五规划”高等教育研究项目“基于校局合作的警务指挥与战术专业实践教学体系构建研究”阶段性成果(22GQN40)。

作者简介:毕博,山东济南人 中国人民警察大学(广州)。研究方向:技术移民法律制度。

收稿日期:2023-10-26