



借鉴发达国家先进经验

完善我国外国人管理体制

文/苗月霞

随着经济全球化速度的加快和现代交通信息技术的突飞猛进,国际间的联系日益紧密,人口跨国流动日益频繁,各国加强和完善外国人管理问题的重要性更加突出。《中华人民共和国国籍法》规定,外国人是指不具有中国国籍的人员。改革开放后,随着中国与世界各国在经济、科技、文化等领域的交流合作不断加深,外国人来华数量大幅上升,对中国经济社会发展产生的影响日益显著,而我国外国人管理的法律滞后,外国人管理体制亟需完善。西方发达国家由于具有长期的移民管理历史,有关外国人管理的法律体系完善,政府部门间外国人管理职能配置合理,可以供我国在完善外国人管理体制时参考借鉴。

一、我国的外国人管理体制亟需完善

近年来全球化趋势的加快使越来越多的国家体会到,大批普通的外国人涌入会对国家的就业、经济发展和社会稳定产生负面影响;而一些高层次外国人才却可以带来创业产生的就业岗位和经济收益。如何在全球化背景下,合理应对不可阻挡的外国人涌入潮流,避免一般外国人对流入国的不良影响,更好地利用外国人才为本国发展服务,是发展中国家尤其需要认真思考的问题。近年来,由于国家实力的增强,我国对外国人的吸引力不断加大,外国人来华数量急剧增加,而我国的外国人管理还存在法律滞后等问题,亟需借鉴发达国家外国

人管理的先进经验,尽快完善外国人管理体制,以便应对全球化带来的移民潮对国家政府管理的冲击。

(一) 来华外国人增多要求我国加强外国人管理

中国加入WTO之后,经济、贸易和服务等行业根据条约规定逐步对成员国开放,国际经济贸易的快速发展带来外国资金和大批外国人来华;同时,近年来中国国力的增强和经济发展水平的提升,吸引了很多外国人来华旅行和学习、工作。这一方面为中国经济社会发展带来了积极影响,外国资金和技术的注入加速了中国经济发展的步伐;不同文化背景的外国人来到中国工作和生活,推动了中外文化交流合作,增强了人民之间的国际友谊。另一方面,由于数量巨大、类型各异的外国人蜂拥而入,个人素质良莠不齐的外国人在中国造成了很多社会管理问题,例如外国人非法就业、非法居留甚至外国人犯罪等现象层出不穷,对我国外国人管理体制提出了挑战。

(二) 人才竞争国际化要求我国完善外国人管理

经济全球化必然要求人才国际化,随着中国经济逐步融入全球经济一体化过程,中国将更加深入、全面地参与国际竞争,而国际竞争的根本是人才的竞争。当前人才国际化程度迅速提升,各类人才在国际间的流动更加便利,这为各国吸引世界人才为我所用提供了机会,也对中国等发展中国家吸引国际人才提出了挑战。利



用外国人才发展本国经济是发达国家的普遍经验，在当前大批外国人来华的情况下，借鉴发达国家外国人管理的经验，结合我国经济发展需要，建立和完善我国外国人管理体制，避免外国人涌入带来的不利影响，抓住利用外国人才助力我国经济社会发展的机会，是当前我国外国人管理过程中亟需解决的问题。

（三）我国外国人管理体制滞后于形势发展需要

我国目前外国人管理的主要法律依据是1986年开始实施的《中华人民共和国外国人入境出境管理法》及其实施细则，1996年原劳动部、公安部、外交部、对外贸易经济合作部联合发布的《外国人在中国就业管理规定》等法律法规。《外国人入境出境管理法》制定的背景是中国改革开放初期，其法条多数是原则规定，远远不能适应外国人管理涉及的很多具体程序和环节的要求，不能适应当前快速发展变化的外国人管理形势。例如，《外国人入境出境管理法》及其《实施细则》规定的签证类型划分很粗略，主要有：D（定居）签证、Z（职业）签证、X（学生）签证、F（访问）签证、L（旅游）签证、G（过境）签证、C（乘务）签证和J（常驻记者）签证等。这样简单的签证类别在改革开放初期外国人入境人数和类型较少的情况下，可以进行基础的管理工作，但是无法适应当前外国人来华数量和类型激增的情况，更无法根据签证分类甄选各领域的高层

次外国人才，从而达到根据中国经济社会发展需要吸引外国人才的目的。

同时，我国政府外国人管理部门是以公安部门为主，这在保障国家安全方面有其优势，但是在参与国际人才竞争中则往往受到很多限制。我国应该借鉴发达国家外国人管理的成功经验，尽快完善外国人管理体制，以适应全球化对我国政府外国人管理提出的新要求。

二、主要发达国家外国人管理的特点和启示

经过多年的移民管理实践，美国等主要发达国家均建立了比较完善的外国人管理法律体系，移民法成为管理外国人的主要法律依据；同时经过多次改革，发达国家负责外国人管理的政府机构职能配置趋于合理，有关政府部门之间能够科学分工、密切配合，高效完成外国人管理的各项工作。为了适应经济全球化背景下的国际人才竞争，发达国家普遍实行了技术移民政策，利用外国高层次人才为本国经济社会发展提供智力支持。总结起来有以下特点：

一是建立了比较完善的外国人管理法律体系。发达国家对外国移民具有较强的吸引力，接收外国移民的历史比较长，在外国人管理的实践中制定了相关法律法规，并随着时间的推移不断发展和完善，形成了比较完善的外国人管理法律体系。以美国为例，美国是世界上最早接收海外移民的国家，也是目前世界头号移民大国，美

国早在1881年就制定了移民法，并经过不断修订与完善，形成了现在的移民法律体系，为外国人管理提供了法律依据，使外国人管理依法进行。

二是政府部门配置了合理高效的外国人管理职能。发达国家在外国人管理方面形成了密切配合、分工协作的政府管理职能体系。在美国等主要发达国家的外国人管理过程中，政府相关部门和驻外使领馆分工协作，一般是移民部门起主导作用，其他相关部门密切配合。例如，在外国人就业管理过程中，移民部门的主导作用首先体现在外国人就业签证的审批体系和过程中。有的国家由出入境管理部门单独审批，许多国家由劳工部门、移民部门和驻外使领馆共同审批，但最终起决定作用的是移民部门。合理的政府职能配置为发达国家管理外国人提供了组织保障。

三是采取了技术移民政策吸引外国高层次人才。技术移民“是指没有亲属关系而完全依靠个人的专业技能申请移民的外国人。技术移民由于没有经济担保人，因而必须对其学历、年龄、工作年限及职业进行计分考核，达到规定的分数才能被批准。”在国际人才竞争日益激烈的背景下，主要发达国家纷纷采取技术移民政策，吸引外国高层次人才，技术移民对迁入国的经济发展起到了积极的促进作用。在当今国际人口迁移大潮中，技术移民剧增成为全球化的一个突出现象，反映了国际移民的新趋势；同时我们看到，技术移民之所以



2011年6月号 总第159期

在全球备受青睐,与发达国家制定的技术移民政策有密切关系。

主要发达国家的经验告诉我们,随着经济社会的发展进步,国际间移民活动越来越频繁。尤其是在当今经济全球化的大背景下,世界性的国际移民潮流势不可挡,人才竞争也必然在这个潮流中成为国际较量的主要方式。为了在国际竞争中占据主动地位,各国都应该审时度势,结合各自国情制定合适的吸引外国高层次人才的政策,为实现本国经济社会发展目标奠定坚实的人才基础。以下是发达国家外国人管理特点带给我们的启示:

一是全球化背景下世界性移民潮流势不可挡。根据联合国研究机构的定义,移民是指在其出生国或国籍所在国以外的国家居住时间超过12个月的人。国际移民组织发布的《2003年全球移民报告》指出,全球国际移民人数目前已超过1.75亿,约占全球总人口的3%。报告说,最近35年来,国际移民人数增加了一倍。目前在发达国家,几乎每10人中就有1人是外来移民。随着全球化的日益发展,国际移民的规模扩展迅速,使得外国人管理成为很多国家必须完成的政府管理的重要内容。中国作为一个发展中大国,虽然长期以来是移民输出国,但是在经过改革开放以来的快速发展后,其对世界各国移民的吸引力正在迅速增强,近年来到中国的外国人急剧增加。为了应对移民潮带来的各种影响,应该提早加强外国人管理的各项制度建设。

二是合理利用外国人才成为提升

国家竞争力的重要方式。发达国家的移民历史表明,大力吸引和合理使用外国人才,是促进本国经济发展、提升国家竞争力的捷径。最典型的例子就是头号移民大国美国,美国科学技术的进步,与外来移民中高层次人才的作用密切相关。20世纪上半叶,欧洲战乱不断,大量躲避战乱的欧洲科学家来到美国;二战后,大约20万科学家、工程师和教授从世界各地来到美国,推动了美国科技革命的发展。近20年内大量的高技术移民更是推动和支撑了美国新经济的发端和兴盛。依据目前的现状与未来趋势,“下一代美国高科技科学家和工程师将成为外来移民的天下”。

三是应结合国家经济社会发展战略制定外国人管理政策。纵观发达国家外国人管理的历史,可以发现每一个国家都不时地对移民政策作出调整,其依据就是本国特定历史时期的经济社会发展形势。例如二战后,为了弥补劳动力不足,尽快恢复经济社会发展,欧洲国家都采取了大量吸引外国劳动力的政策;而在经济低迷、就业紧张的情况下,又会采取种种手段遣返外国劳工,这也是发达国家移民政策在开放和紧缩之间摇摆的根本原因。产业的发展 and 发达国家移民政策紧密相关,例如美国为了吸引外国人才,弥补美国本土IT劳工的短缺,美国政府放松了IT移民工人的限额。我国2010年颁布实施的《国家中长期人才发展规划纲要(2010-2020年)》规定了海外高层次人才引进计划,指出要重点围绕国家发展战略目

标,在中央、国家有关部门、地方分层次、有计划引进一批能够突破关键技术、发展高新技术产业、带动新兴学科的战略科学家和创新创业领军人才。这正是结合产业发展和经济需要制定外国人才吸引政策的体现。

三、完善我国外国人管理体制的对策建议

新中国成立以来,我国的外国人管理工作积累了许多好的成功经验,但是也存在许多问题,有些做法不符合国际惯例,与我国的对外开放形势不相适应。当前,经济全球化的快速发展对我国的外国人管理工作提出了新的更高的要求,学习借鉴发达国家的外国人管理经验,不断完善我国外国人管理体制就显得非常迫切和必要。

(一) 提高认识,重视完善外国人管理体制的战略意义

由于我国不是移民国家,相比较英美等发达国家,我国的外来移民数量还很少,外国人对我国经济社会发展的影响还不太显著,长期以来我国外国人管理工作的重要性还不突出。但是随着我国对外开放程度的加深,越来越多的外国人来到中国工作、学习和生活。进入新世纪,我国加入WTO后,来华外国人数量更是成倍增长,据我国出入境管理部门统计,2009年在华常住外国人数达到493139人,数量众多的外国人对中国经济社会发展带来的影响日益显现。

美国等移民国家的发展历史表明,外国人管理体制对国家的经济、政治、社会和文化发展具有重要影



响,合理高效的外国人管理体制可以最大限度地发挥外国人在国家经济建设和社会发展中的积极作用,反之则会带来负面影响。在当今全球化背景下,来华外国人急剧增加的势头还会加强,中国国家安全和经济社会健康发展都需要完善的外国人管理体制给予保障。因此,我们应该具有战略眼光,充分认识完善外国人管理体制的重要战略意义。

(二) 科学细化签证分类,尽快完善外国人出入境管理制度

对外国人入境签证进行详细的分类管理是发达国家外国人管理的主要经验。以英国为例,2007年英国政府的移民分为五大类,分别是:高技术移民签证、工作签证、临时低技能移民签证、学生签证和临时移居签证,各类下面再细分为几组,每一类签证计分的影响因素不同,计分标准也可以根据需要进行调整,以便在外国人申请签证的过程中就可以选择哪些外国人可以进入英国。比较而言,我国的外国人签证分类太过笼统,难以适应吸引技术移民政策的分类分级需要。出入境管理是外国人管理的源头和基础,为了完善我国的外国人管理体系,亟需科学细化外国人入境签证分类,借鉴发达国家移民签证制度的成熟经验,尽快完善我国的外国人出入境管理制度。

(三) 加大引进国外智力工作力度,探索实行技术移民政策

我们借鉴发达国家外国人管理的经验,一个重要的目的就是在全球化的背景下吸引外国人才,为我国综合国力的增强助力。新中国成立以来,我国引进国外智力工作取得了显著成

果,很多外国知名专家来到中国,为我国的现代化建设贡献智慧和力量。但是和发达国家相比,我国对外国高层次人才吸引力度还远远不够,亟需借鉴发达国家的经验探索试行技术移民政策。

《国家中长期人才发展规划纲要(2010-2020年)》指出,要实施更加开放的人才政策,建立海外高层次人才特聘专家制度,完善外国人永久居留权制度,吸引外籍高层次人才来华工作。加大引进国外智力工作力度,探索实行技术移民,制定国外智力资源供给、发现评价、市场准入、使用激励、绩效评估、引智成果共享等办法。为此,需要利用国家“千人计划”、“百人计划”和“长江学者奖励计划”等平台,为我国探索试行技术移民政策提供基础。

(四) 改革我国的外国人管理体制,建立统一的移民管理机构

我国外国人管理体制是以公安部和外交部为主管机关,以教育部、人力资源和社会保障部、商务部、国家工商总局、国家旅游局、民政部等部门为辅助管理机关,分别就不同的外国人事务进行管理。国外的外国人管理体制与我国有较大区别,通常国外的外国人管理工作不以公安部门(警察机构)为主要管理机关,而是设立一个专门的管理机构负责,一般称为移民局或者出入境管理局。国外的外国人管理一般由自成体系的专门机构实行统一管理、垂直领导,当然,无论任何国家,出入境管理机构与警察机构、外交机构的合作都是十分密切的。

目前,中国由公安部门主要负责

的外国人管理组织体系已滞后于形势发展的要求,政府管理体制性障碍已经显现,并制约着外国人管理工作的发展,因此迫切需要在政府管理组织体系上体现“中央事权的高度统一”,根据中国国情科学设置层级机构和合理分配管理事权,建立统一的移民管理机构,从而打破旧格局,建立一个科学、合理的外国人管理组织模式。

(五) 完善我国的外国人管理法律体系,早日出台《移民法》

当前,《中华人民共和国外国人入境出境管理法》及其《实施细则》,是中国对外国人管理的主要法律依据。《外国人入境出境管理法》在改革开放以来对我国的外国人管理发挥了重要作用,但是已经难以适应全球化时代发展的需要。而且由于出入境管理法的局限性,规范外国人管理的法律必然向《移民法》发展,《移民法》的制定将会对中国改革开放的深入、外国人才的引进、外资的吸引作出巨大的贡献。发达国家都有相当完善的法律体系和配套政策措施对外国人在本国的行为进行管理,我国亟需借鉴发达国家有关《移民法》的合理成分,尽快制定出台《移民法》,为今后的在华外国人管理工作提供法律制度保障。

本文系国家外国专家局2010年引进外国智力软科学项目“主要发达国家外国人管理体制研究”课题报告部分内容

(作者系中国人事科学研究院国外人力资源研究室副主任、副研究员、博士后)