

【社会治理与控制】

新西兰移民政策对我国移民管理的启示

□周 暹

(中国人民公安大学, 北京 100038)

摘 要: 当前, 移民管理作为社会治理体系不可或缺的重要组成部分, 日益受到世界各国的普遍重视, 已成为衡量各国政府治理能力的标准之一。文章通过梳理分析新西兰移民管理的历史与现状、移民政策及类别, 从推进移民管理法治化进程、服务引才引智、创新移民管理工作机制等方面, 为新时期我国移民管理工作提供一些启示与借鉴。

关键词: 社会治理; 移民管理; 引才引智

中图分类号: D631.46

文献标识码: A

文章编号: 2096-4773(2022)03-0081-05

新西兰是一个传统的移民国家, 在教育、生活、商业及社会保障等方面具有显著的吸引力, 每年都有大量移民前往新西兰工作与生活。新西兰政府一直把移民作为一项重要国策, 纳入其社会治理体系。多年来, 为确保外来移民符合新西兰经济社会发展需要, 新西兰移民管理部门不断更新与完善移民法律法规及政策, 以规范移民事务顺利推进, 吸引世界各地不同类别、不同层次的人才, 促进新西兰经济社会的发展。

一、新西兰移民管理的历史与现状

新西兰移民法最早制定于 1987 年, 现行移民法于 2009 年推出, 并多次进行修订, 以顺应时代发展和移民需求变化。2015 年新西兰通过了移民法修正案, 进一步保护了外籍劳工的利益, 加强了移民合规制度, 同时更加重视技术移民, 提升了技术移民标准。新西兰政府历来重视对移民的遴选和管理, 已经形成了一套完整且行之有效的移民法律法规及政策, 引进了大量不同类别、不同层次的人才来新创业投资。

(一) 移民法律体系较为健全, 移民管理有法可依

自 2009 年以来, 新西兰几乎每年都出版 1-3 个移民法新版本, 新版本对前版均有不同程度的修

订。最新版移民法于 2021 年 10 月 5 日出版, 共包含 13 个部分, 对与移民有关的移民管理、移民类别、签证甚至诉讼、遣返等各种事宜均有详细规定, 使新西兰移民和公民、外交和商务部等涉及移民事务的部门处理移民和签证问题时有法可依, 也使有移民意向的人士能够充分了解向新西兰移民的可能性。

(二) 实行配额与打分制, 使移民结构总体合理

与美国、澳大利亚、加拿大等传统移民国家类似, 新西兰也是本着“按需引进, 量才移民”的原则, 对移民政策实行配额与打分制。近年来, 虽然新西兰移民配额在部分年份有所增减, 但总体上保持在 5 万人左右, 保证了移民数量和结构的整体稳定和合理。

(三) 适时调整移民政策, 引进各种人才

近年来, 新西兰为了引进各种人才, 不断适时调整移民门槛。从 2009 年开始, 为了吸引所需人才, 新西兰移民局调低了创业移民的门槛。2017 年新西兰移民局又推出了退休养老移民政策。申请人及其配偶均可获得绿卡, 无语言和背景要求。2020 年 10 月, 新西兰又宣布了新的入境限制豁免类别, 250 名博士和硕士国际学生可以入境新西兰。新西兰工党和国家党都明确表示将吸引优质的海外投资来新

收稿日期: 2022-05-18

作者简介: 周 暹(1970-), 女, 中国人民公安大学期刊处, 主任记者, 北京师范大学历史系硕士研究生, 研究方向为涉外警务和移民管理方向。

西兰建立科技公司或是吸纳海外高科技人才,其中包括IT类、电信类、建筑类等技术人才。

(四) 保持移民政策特色,吸引国际移民

移民海外,每个国家对移民都有一个居住要求,也就是通常所说的“移民监”。新西兰现行“移民监”政策独具特色。2002年以前,新西兰移民门槛很低,而且不用坐移民监。新西兰现有的移民政策下,虽然既有“永居移民监”,也有“公民移民监”,然而相比美国、加拿大等主流移民国家的“移民监”,新西兰的“移民监”规定非常宽松。一旦持有永久居民签证,就可以终身不受限制,自由出入新西兰。这意味着,“永居移民监”终身只需要坐一次,而加拿大等国的永久居留移民监却需要一直循环坐下去,比如“每5年坐满2年”等。这种相对宽松的移民监制度,对于不想放弃本国国籍,又想享受新西兰优厚福利的人士来说是很有吸引力的。

二、新西兰移民政策及类别

目前,新西兰常见的外国移民可分为六大类,即技术移民、投资移民、创业移民、家庭团聚移民、退休养老移民和人道主义救援移民(即难民类移民),这六类移民方式基本上适用于各种不同的移民人群,且无论申请人是通过何种方式取得新西兰绿卡,都是一人持有绿卡可担保全家移民。

(一) 技术移民

技术移民是新西兰最主要的移民方式,目前每年大多数的移民配额都分配给了技术移民。据公开数据显示,新西兰技术移民占新西兰移民总配额的60%左右,每年约有3000—3500名中国人通过技术移民方式获得新西兰绿卡。所谓技术移民,是指申请人的学历、工作经验、专业技能等符合新西兰移民局的要求而被给予的居民身份。新西兰的技术移民采用的是打分机制,分数主要是由5个方面组成:配偶、工作经验、学历、年龄和工作邀请。近年来,随着外来移民数量的增加,新西兰移民局已通过频繁调整技术移民政策,提高技术^[1]移民的硬性条件来达到限制移民数量和提高移民质量的目的。目前新西兰的技术移民主要有工作技术移民、留学技术移民、WTR认证雇主类别和GIV全球影响力签证四大类。

1. 工作技术移民

申请新西兰工作技术移民必须拥有一份新西兰本地的技术工作,技术就业是申请新西兰技术移民的关键。目前常见方式是通过找到工作先办理技能工作签证,移民分数达到要求后再递交技术移民申

请。申请条件包括:年龄55周岁以下;有一份新西兰雇主提供的技能工作邀请;年薪达到53040新西兰元;语言达到雅思6.5分;体检及无犯罪符合要求;综合技术移民打分160分。

2. 留学技术移民

通过新西兰留学后再申请技术移民,可获得额外加分及后续政策扶持。与工作技术移民相比,留学技术移民需花费的时间更长,但因为新西兰对于留学有一系列优惠政策,如硕士以上学历可担保配偶工作签证,小孩免费就读公立中小学,毕业后一次性给予3年以上开放工作签证,极大地提高了移民的成功率,因此留学技术移民成为目前比较受欢迎的移民方式。留学技术移民的申请条件与工作技术移民基本一致,但需要在新西兰本地先取得一个学位。申请条件包括:年龄在38周岁以下;专业和工作经验符合移民要求;语言达到雅思6.5分;有一定经济实力,可负担1—2年学费生活费(约合人民币25—30万元以上)。

3. WTR (Work to Residence Policy),即工作转居留政策或专才移民认证雇主类别

名企绿色通道是新西兰移民局对一些企业授予的奖励认证。在获得此认证前,政府需要从各个方面审核公司是否是“优质雇主”,需要满足高流水、高盈利、高纳税等诸多条件,企业通过移民局严格审核后可随意雇用海外员工,并为其担保移民,无需政府审批。申请人在全职工作24个月后可直接递交移民申请,无英文、学历、打分要求,直接进入快速审理通道。申请条件包括:申请人递交申请时不满53周岁;品行端正、身体健康;需持有新西兰移民局认证雇主给出的工作邀请;雇主给出的工资不少于税前79,560新西兰元/年,以每周工作40小时为基础,时薪需达到38.25新西兰元;如每周工作超过40小时,则时薪需至少为38.25新西兰元且所签合同不少于2年;需全职工作,雇主需对申请人的工作岗位负责。

4. GIV 签证 (Global Impact Visa 全球影响力签证)

GIV 签证是新西兰移民局和新西兰希拉里(非美国前国务卿)基金会于2018年共同开发的一项旨在吸引全球精英人才的签证类别和“快速移民通道”。基金会每年开放两次申请,每次会从申请者中筛选50人进行项目支持,上述人员在新西兰居住30个月后可有机会申请永居。该项目计划实施四年,共计400个名额。适宜人群包括:(1)创业者:

在创新和可持续发展领域内有相关知识储备和技能,并且有新的想法想要在新西兰实现;(2)企业家:正在经营创新和可持续发展的商业项目,想要在新西兰拓展商业网络或在新西兰探寻新的发展;(3)投资人:在创新和可持续发展领域内有投资经验,并且希望在新西兰进行相关项目的投资。

(二) 投资移民

投资移民是新西兰政府为吸引海外资本,同时促进本地经济发展而设置的移民类别,适用于有一定资产和投资经商能力的海外成功人士。主要分为两种类别,即高额投资移民和普通投资移民,两种类别在条件要求和申请流程方面有较大区别。高额投资移民需要在当地投资超过1000万纽币(约合5000万人民币)并持续3年,移民监的要求是在投资的三年中后两年在新西兰每年居住满44天。普通投资移民需要在当地投资300万纽币并持有4年,投资者需有3年以上商业经验,提交打分表后进入邀请名单,被邀请后四年内的最后三年每年在新西兰住满146天。新西兰投资移民属于移民新西兰的主流方式,相比于创业移民需要申请人以申请工作签证的方式,先去新西兰进行创业再获取移民身份,申请周期相对更短,所以更受到海外高净值人士和商业成功人士的欢迎。

(三) 创业移民

新西兰创业移民是针对想在新西兰做生意的创业者,在生意经营满2年后,持有创业工作签证者可申请创业居民签证(如持有者满足特定条件,最快可在获得工作签证6个月后申请创业居民签证)。长期商务签证持有者,也可在创业居民类别下申请为新西兰居民。

近年来,创业移民成为新西兰移民的热门途径。2009年新西兰移民局调低该类别的移民门槛,通过创业移民方式移居新西兰的人数大幅增加。创业移民的明显优势就是资金和英语能力要求较低,其中资金为20万—50万纽币,雅思4分。新西兰的创业移民分为高额创业移民和普通创业移民两类,除创业投入的资本不同以外,申请条件、名额、周期等方面都有很多不同之处。

1. 高额创业移民申请条件:(1)投资至少50万纽币到固定资产中,解释其合法来源并雇佣3名当地全职员工,如果入股现有企业,持股不少于25%;(2)评分满足120分,雅思4分;(3)管理经验:5年高管经验或持股25%以上的股东经验,递交与管理经验相关的商业计划书;(4)申请人及其家庭成员

须满足健康要求;(5)无犯罪记录;(6)申请人及其家庭成员须满足其它临时类别签证的一般要求。满足条件者可获得创业工作签证并且公司运营6个月后可以申请新西兰永久居民身份。投资50万纽币以下或雇用人数少于3个本地居民的创业移民申请,需在获得创业工作签证并产生两年的销售业绩后,才可申请新西兰永久居民身份。

2. 普通创业移民申请条件:(1)投资至少10万纽币的固定资产,如果入股现有企业持股应不少于25%;(2)评分满足120分;雅思4分;(3)管理经验:5年高管经验或持股25%以上的股东经验,递交与管理经验相关的商业计划书;(4)申请人及其家庭成员须满足健康要求;(5)无犯罪记录;(6)申请人及其家庭成员须满足其它临时类别签证的一般要求。

(四) 家庭团聚移民

家庭团聚类移民是新西兰移民政策中较为人性化的一种,为新西兰公民及永久居民提供了与海外家庭成员团聚并一起在新西兰生活的机会。家庭类别移民是新西兰的第二大移民方式,占新西兰移民配额总数的30%,每年该类别通过移民局审批的人数约为1.5万人。主要分为配偶团聚移民、父母团聚移民和子女团聚移民三大类。

1. 配偶团聚类移民

配偶团聚移民是新西兰移民方式中对申请人要求最低的一种,无年龄、学历、英语水平等限制。新西兰法律认可的配偶关系包括领取结婚证书的夫妻、同居12个月以上未领证的事实夫妻、领有民事或结婚证书的同性伴侣。为防止有人利用政策便利“商婚”,新西兰政府对担保人进行了限制。

2. 父母团聚类移民

新西兰政府曾于2016年10月关闭了此类移民,但于2020年2月重新开放。重开后每年只发放1000个父母团聚类签证名额,与之前每年5500个名额相比大幅减少;同时其他申请条件也有较大提高。但在新西兰政府2016年宣布暂停父母团聚签证后,仍有2000人递交申请且支付费用。对此,新西兰移民部长表示,申请者可根据新标准更新申请,并在候选池中排队顺序不变;达不到新标准的申请者将获得全额退款。

3. 子女团聚类移民

新西兰子女(含养子女)团聚移民对申请者的要求较低,申请条件也较为简单。值得注意的是当子女拿到永居签证后也必须满足移民监要求,拿到

签证后的两年每年须住满184天,可申请永久回头签,此后不再有移民上监要求,持证人可随时进出新西兰。

(五) 退休养老移民

2017年,新西兰移民局推出了退休养老移民,申请人及其配偶均可获得绿卡。申请条件是年龄在66岁以上、无语言要求和背景要求、不用进入打分系统等待抽取、孩子拿到永久居留权后无须等待3年。退休养老移民实际上是另一种形式的投资移民,对于资金的要求较高,资金门槛为75万纽币。申请条件为身体健康,无犯罪历史;子女须为新西兰公民或永久居民签证,且目前在新居住;无语言、经商背景要求;4年时间内在新西兰政府指定的领域投资100万纽币;现年收入达到6万纽币及以上(含退休金、股票、租金、分红等);需证明有50万纽币资产的安家费,无需解释资金来源,无需转入新西兰,在常住国和新西兰的房产都可用作证明;需证明投资款的合法来源,可为别人赠予或继承。

(六) 人道主义救援移民

人道主义救援移民也称难民类移民。难民是指那些有充分的理由害怕因为国家、民族、宗教信仰、政治观点及特殊人群(如同性恋)等方面的原因会遭受迫害,因而逃离自己国家且尚无合理安置的人员。此外,因受拷打或其他迫害或如返回自己国家可能会有不应承担的危险及深受精神折磨的人员,也可申请难民保护。该类签证与新西兰目前每年接纳1500名难民配额制度(2020年7月前为1000人)不同的是,此类申请人必须身处新西兰以后才能向新西兰难民署提出申请。同时为满足申请人家庭团聚需求,新西兰政府每年发放300份难民家庭担保类签证。

三、启示与借鉴

新西兰国土面积27万平方公里,人口约511万。由于地理位置相对偏远,人口基数较小,所以新西兰一直是传统的移民国家。我国劳动力资源丰富,第七次全国人口普查数据显示:2020年,16—59岁劳动年龄人口为8.8亿人。虽然目前我国劳动人口规模较大,但存在着结构性短缺问题。这种国情和发展状况的差异,使得我国的移民政策与新西兰有着许多不同之处,但在健全完善移民管理体系、引进高层次人才、创新移民管理服务等方面,新西兰政府的一些经验和做法值得我们学习

与借鉴。

(一) 适应新形势新变化,加快推进移民管理法治化进程

新西兰政府十分重视移民法律体系的与时俱进,几乎每年都对移民法进行修订,以适应形势发展的需要。例如:近年来,随着新西兰国内人口出生率下降和老龄化加重,以及对各种技术人才的需求增大,其适时调整放宽移民政策,使移民数量有增加趋势。

目前,我国一些移民管理法律法规存在一定的滞后性,精细化程度不够,前瞻性、灵活性欠缺。移民管理职能分散、衔接不畅,与移民管理工作出现的新情况、新问题不相适应。当前,我国移民管理工作要适应国家发展大局和国际形势变化,积极借鉴和吸收世界其他国家先进的国际移民法律和实践经验,尽快完善顶层设计,健全管理机制,强化法治思维,提高治理水平,建立同我国国际地位相匹配、同国家安全和利益相适应的移民管理法律体系,以适应新形势下移民管理工作新形势、新特点、新挑战。

(二) 聚焦“高精尖缺”,服务引才引智

1999年,新西兰政府改革了移民政策,移民重点转向技术移民。2000年,获批技术移民34405人,占获批移民总数的60.9%。此后,相应比例常年保持在41%以上。另外,新西兰还制定了长期紧缺职业清单,在积分评估制中设置了紧缺行业额外加分项。这些移民倾斜政策既满足了当地经济社会发展的需要,也提升了外来移民的质量。

相比新西兰,我国人才总体数量大,引进人才更注重“高精尖缺”。我国移民管理应立足于国家引才引智工作,服务于国家人才战略,不断健全完善人才发现遴选渠道模式,加强与国际职业资格认证体系对接,积极建立适合我国国情的移民人才评价体系,构建全方位培养、引进、用好人才的移民管理工作机制,大力吸引不同层次、不同类别的优秀人才扎根中国。

(三) 创新移民管理工作机制,营造高效优质服务环境

2019年,新西兰移民融合政策指数综合评分为77,位居世界前10名,属于“完全融入”类别,移民成为推动新西兰经济社会发展的一支重要力量,这与新西兰政府一直致力于从就业、教育、健康、福利等方面推进移民融合政策密不可分,值得我们学习与借鉴。

我国政府一直以来秉持开放、包容的态度,积极为在华外国人营造宽松、和谐、安全的工作生活环境。当前,我国移民管理部门不断提升移民管理工作水平,主动服务国家经济社会发展大局,精准助力京津冀、长三角、粤港澳大湾区、“一带一路”、海南自贸港等国家重点区域发展,为高层次人才来华投资创业、工作生活提供高效优质服务。同时,研究制定更加积极开放的移民管理政策,变坐等人才上门为主动走访服务,促进高层次人才“引得来”。持续不断推出便民政策措施,积极开展出入境证件认证

服务,推进外国人持永居证在民航、铁路、住宿、纳税、社保以及互联网等民生领域的多项公共服务、社会事务中的便利应用,为高层次人才“留得住”创造良好环境。^[2]

【参考文献】

- [1] 宋娇莹. 发达国家技术移民制度的内在逻辑与启示[J]. 武警学院学报, 2021(7): 16-22.
- [2] 王晓丹. 国际人才竞争背景下我国海外人才引进机制的完善[D]. 北京: 2017 年中国人民公安大学硕士学位论文.

Insights from New Zealand's Immigration Policy to China's Immigration Management

ZHOU Xian

(People's Public Security University of China, Beijing 100038)

Abstract: Immigration management, as an indispensable and important part of the social governance system, has been paid more and more attention by different countries all over the world, and has become one of the criteria for measuring the governance ability of governments. By analyzing the history and current situation of immigration management, immigration policies and categories of New Zealand, this paper provides some insights and references for China's immigration management in the new era. The research area includes promoting the process of the rule of law in immigration management, serving to attract talents and wisdom, and innovating the mechanism of immigration management.

Key words: social governance; immigration management; attracting talents and wisdom

(责任编辑: 黄长仙)