

○特 稿

技术移民独立申请制度:基本理论、 域外经验与中国展望

刘国福

摘 要:党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视移民管理工作,国家移民管理事业取得历史性成就、发生历史性变革。近段时间,外国人才来华形势对移民管理事业、外国人才工作提出了挑战。技术移民独立申请制度是指外国人依技能独立申请技术移民的制度,解决外国人才来得了问题的重要移民制度。美国、澳大利亚、英国、德国、新加坡等发达国家建立并完善了技术移民独立申请制度。我国没有在国家层面建立技术移民独立申请制度。我国探索技术移民制度可以从建立技术移民独立申请制度出发,破除“引进”思维、“单位人”思维,增强移民思维、技术移民思维,以促进发展为首要目的,更有效地统筹发展和安全,破解外国人才来华的难题。

关键词:技术移民;独立申请;外国人才;外国人;移民制度

中图分类号:D631.46;C96 **文献标识码:**A **文章编号:**1674-3040(2024)03-0001-19

作者简介:刘国福,男,北京理工大学法学院教授,中国华侨历史学会副会长。

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》提出“探索技术移民制度”,作出了全方位引进用好人才、全面塑造发展新优势的重要战略部署,确定了移民管理改革创新的重要路径。技术移民独立申请制度是解决外国人才来得了问题的重要移民制度,但是,长期以来这方面的研究成果阙如,未见相关的专著和论文,一些技术移民政策研究^①、技术移民法律制度研究^②、技术移民制度研究的成果有所涉及^③。研究技术移民独立申请制度是研究探索技术移民制度的重要课题,重塑外国人才制度和深化移民管理改革创新的应有之义,对于推进高水平对外开放和高质量发展、解决外国人才来得了问题具有重要意义。

一、技术移民独立申请制度的基本理论

技术移民独立申请制度是一项重要的技术移民制度,与技术移民保荐申请制度、技术移民

① 参见梁玉成、殷佳:《主动调整与被动适应:对中国技术移民政策的研究》,《学术月刊》2021年第8期。

② 参见刘国福:《技术移民法律制度研究:中国引进海外人才的法律透视》,中国经济出版社2011年版,第535—592页。

③ 参见李蔚、孙飞:《我国技术移民制度建设的探索与完善》,《中国人力资源开发》2022年第10期。

邀请申请制度并行,重点解决外国人才来得了问题。实现技术移民独立申请制度效用最大化,需要扩大适用范围,提高出入境和移民待遇和采取风险防范措施。

(一)技术移民独立申请制度的主要内容

技术移民独立申请制度,又称独立技术移民制度,是指外国人依技能独立申请出入境和移民证件,不要求申请前有用人单位的制度,主要适用于高技能外国人。技术移民独立申请制度的重点是独立申请,允许外国人依自身技能而不是用人单位申请。独立申请时,不需要用人单位,入境后求职不需要劳动力市场测试。^①这丰富了申请方式,降低了申请条件,简化了申请程序,减少了申请成本。为防范技术移民独立申请产生的风险,实施技术移民独立申请制度,往往辅之以较高的技能要求、透明的积分评估、详细的职业清单、灵活的移民配额等措施。发达国家建立完善技术移民独立申请制度,不同程度地允许外国人依技能独立申请工作许可、工作类签证、工作居留许可、永久居留许可等出入境和移民证件。

根据出入境和工作证件类别,技术移民独立申请制度可以分为永久居留许可、工作居留许可、求职居留许可、工作签证、求职签证、工作许可等独立申请制度,分别允许外国人依技能独立申请永久居留许可、工作居留许可、求职居留许可、工作签证、求职签证、工作许可。狭义的技术移民独立申请制度即技术移民永久居留许可独立申请制度;广义的技术移民独立申请制度还包括其他类别的技术移民独立申请制度,最常见的是技术移民工作签证独立申请制度。

(二)技术移民独立申请制度与技术移民保荐申请制度、技术移民邀请申请制度的关系

与技术移民保荐申请制度相比,技术移民独立申请制度不需要保荐,更加开放。技术移民保荐申请制度是指外国人依保荐人的保荐申请技术移民的制度,主要适用于欢迎外国人才的国家,是传统的技术移民申请制度。保荐人与移入国政府部门约定,其对外国人的需要具有真实性,推荐、提名或者邀请外国人申请,保证按照申请聘用外国人,聘用外国人为本国带来益处,支持政府部门技术移民管理,否则接受相应处罚。技术移民保荐申请制度的重点是保荐人凭信用进行保证,有利于移入国通过保荐人防范风险、外国人才通过保荐人了解移入国、提高申请效率、与移入国融合,发挥保荐人的积极性。技术移民保荐申请制度的不足是外国人申请技术移民,必须先获得雇主等单位的保荐,不可以直接申请。这使得外国人不能直接向移入国政府部门申请,只能先联系雇主等单位获得其认可、聘用、保荐。这对于远在外国的外国人,需要花费很多时间、精力,增加了申请的难度,一定程度上阻碍了外国人申请。非常优秀的外国人才,由于个性鲜明,往往不愿意花费时间、精力在繁琐的程序上,将自身申请成功系于雇主等单位。

与技术移民邀请申请制度相比,技术移民独立申请制度不需要邀请,更加便捷。技术移民邀请申请制度是指外国人依移民主管部门的邀请申请技术移民的制度,主要适用于对外国人才吸引力大、申请数量多、增长趋势明显、申请人技能高的国家。2012年以来,澳大利亚、加拿大、新西兰等国家建立技术移民邀请申请制度,技术移民筛选前移至申请前,从开放外国人申请向选择外国人申请转变,对外国人才优中选优。外国人提交技术移民申请意向,移民主管部门审理,对于符合积分评估条件的,根据积分高低顺序,依次签发技术移民申请邀请、外国人提交技术移民申请。技术移民邀请申请制度的重点是无邀请无申请,有利于确保外国人才具有需要的技能,提高筛选外国人才的效率,避免批准的技术移民不能发挥作用。技术移民邀请申请制度

^① 参见刘国福:《中国技术移民政策构想》,《理论与改革》2011年第2期。

的不足是外国人申请技术移民,必须先获得政府部门的邀请,不能直接申请,申请环节更多,申请手续更繁杂。

(三)技术移民独立申请制度的意义

技术移民独立申请制度对于解决外国人才来了问题具有重要意义。外国人才来本国,除保荐申请、邀请申请外,可以独立申请技术移民,不需要为获得用人单位、政府部门等保荐、邀请而协商、预申请等,申请更便利,申请成本更低,提高了外国人才来本国的灵活性。用人单位聘用外国人才,既可以保荐、邀请,又可以由其独立申请来本国,拓宽了聘用外国人才的渠道,降低了聘用外国人才的成本。国家引进外国人才,除有用人单位、政府部门、知名人士等单位、个人保荐及移民主管部门邀请的,还面向其他的外国人才,极大地扩大了引进外国人才的范围。移民主管部门审理技术移民独立申请,不需要认定保荐人、确认保荐或邀请、审核劳动力市场测试、先审理技术移民申请意向,审理程序简单,降低了审理成本,提高了审理效率。

(四)技术移民独立申请制度的风险及其防范

实施技术移民独立申请制度,需要采取措施防范可能产生的风险,实现效用最大化。其风险主要是失去保荐人这一抓手,移入后可能失业或者从事低技能工作,挤占本国公民工作机会,危及国家安全,移入过多等。由于独立申请,不需要保荐人,如果没有从源头上减少外国人才移入的风险,那么这些风险依然存在,且从政府与保荐人共同承担,转换为政府独自承担。对独立申请人条件要求不当,可能使独立技术移民移入后失业或者从事低技能工作,未能形成与本国公民工作的补充关系,而是形成替代关系,挤占工作机会。对独立申请人品行、健康审查不严格,可能使品行不端、不健康的外国人移入,不利于保障国家安全。不限制独立技术移民的数量,可能使其在短时间移入过多,增加社会管理的成本。

除风险识别、风险评估、风险预警外,实施技术移民独立申请制度,通常需要采取兼顾永久居留签证和工作签证、严格的申请条件等措施,以及积分评估、配额等制度予以配套,防范可能产生的风险。

一是兼顾永久居留签证和工作签证,将风险控制永久居留、工作、居留的某个领域。美国、加拿大、澳大利亚等传统移民国家技术移民独立申请制度注重永久居留签证,允许永久居留。英国、德国、新加坡等非传统移民国家技术移民独立申请制度注重工作签证,允许工作、居留,将风险控制在工作、居留领域,风险更加可防和可控。

二是通过严格的申请条件限制技术移民独立申请人的技能层次、年龄、行业、职业、专业等,提高对申请人的技能要求,使独立技术移民与本国公民在不同的劳动力市场工作,不形成相互竞争,减少失去保荐人抓手、挤占公民工作机会的风险。对行业、职业、专业的严格要求往往经过认真评估,采用清单形式,确保技术移民独立申请人的行业、职业、专业为本国需要、短缺的,减少移入后失业或者从事低技能的风险。加拿大联邦技术移民(Federal Skilled Worker)、澳大利亚189签证(独立技术移民,Skilled Independent),允许独立申请永久居留,都配以移民职业(行业)清单。技术移民独立申请制度还经常要求申请人的来源国是与本国有紧密联系的国家,减少危及国家安全的风险。美国E1签证(条约贸易商,Treaty Traders)允许独立申请居留,只适用于条约国家和地区的公民。

三是建立技术移民积分评估制度,使技术移民独立申请审理公开和透明,稳定申请人对未来的预期,减少移入后失业或者从事低技能工作的风险。技术移民积分评估制度是指移入国运

用综合评分法评估外国人才技能的制度。积分评估属于客观评估,是发达国家的主流评估方法。移入国根据对外国人才的需求,明确外国人才应该具有的技能,量化技能评估要素,细化技能评估标准,确定通过分标准,并以此为主要依据审理技术移民申请,具有客观、透明等优势。技术移民积分评估发端于20世纪60年代的加拿大,发展于20世纪70—90年代的澳大利亚、新西兰,普及于21世纪的英国、奥地利、日本、韩国等国家,呈现体系化、精细化趋势。^①加拿大联邦技术移民、澳大利亚189签证允许独立申请永久居留,都配以积分评估。英国五级积分移民项目第一级高值移民高层次人才工作签证、中国香港特别行政区优秀人才入境计划(Quality Migrant Admission Scheme)允许独立申请工作签证,都配以积分评估。

四是建立技术移民配额制度,使移入数量适当和可控,减少移入过多的风险。移民配额制度是指为了保护本国发展不因外国人移入过多而受损害,一国移民主管部门确定和调整一定时间内外国人移入数量的制度。考虑到本国对外国人的接收和消化能力,通常限制外国人在一定时间内移入的数量。移民配额制度广泛运用于技术移民,表现为技术移民配额制度。目前,大部分发达国家都规定了移民配额。美国的EB2C签证(职业移民第二优先第三类国家利益豁免外国杰出人才,The Second Preference EB2 National Interest Waiver)、EB4签证(职业移民第四优先特别人员,Special Immigrant,The Fourth Preference EB4),澳大利亚的189签证,允许独立申请,都设定了移民年度配额。

二、技术移民独立申请制度的域外经验

世界主要发达国家建立和完善技术移民独立申请制度,允许独立申请永久居留、居留、工作、求职方面的出入境和移民证件,采取严格的申请条件等措施防范可能产生的风险,在解决外国人才来了问题方面发挥了重要作用,积累了丰富经验,值得参考和借鉴。

(一)美国技术移民独立申请制度

美国技术移民独立申请制度是指外国人依技能独立申请职业永久居留签证、职业临时居留签证的制度,适用于EB1A签证(职业移民第一优先第一类外国顶尖人才,The First Preference EB1 Extraordinary Ability)、EB2C签证、EB4签证、E1签证、F1签证(学术项目学生选择性实习培训,Optional Practical Training)等,不要求用人单位聘用邀请、工作条件申请(Labor Condition Application)认证、劳工证(Labor Certification)。^②根据《美国移民统计年报2022》,2022年7499名外国人获得EB1A签证(职业移民第一优先第一类外国顶尖人才),20526名外国人获得EB4签证,44274名外国人获得E1签证。^③美国技术移民独立申请制度具有以永久居留签证为主,面向外国顶尖人才、外国杰出人才、外国特别人才、外国留学生,有配额与无配额相结合,限制工作领域、专业领域、国籍等特点。

1. 美国技术移民独立申请制度以永久居留签证为主,给予外国顶尖人才和杰出人才极大的申请永久居留便利。EB1A签证、EB2C签证、EB4签证都是永久居留签证,允许永久居留;E1签

① 参见刘国福:《探索建立技术移民制度——兼论重塑我国外国人才制度》,《人民论坛·学术前沿》2023年第16期。

② See Temporary (Nonimmigrant) Workers. 2011-07-09. U. S. Citizenship and Immigration Service. <https://www.uscis.gov/workingintheunitedstates/temporarynonimmigrantworkers>. 2021-05-20.

③ See Office of Homeland Security Statistics, U. S. Department of Homeland Security: 2022 Yearbook of Immigration Statistics, November 2023:18,76.

证、F1 签证为居留签证,允许居留 1—3 年。

2. 美国技术移民独立申请制度面向外国顶尖人才、杰出人才、特别人才、留学生,对象精准。EB1A 签证适用于具有顶尖技能、取得了公认成就的外国顶尖人才。EB2C 签证适用于有优秀能力、符合美国国家利益的外国杰出人才。EB4 签证适用于为美国政府、军队及相关机构工作的特别外国人。F1 签证适用于完成了 9 个月以上学业或者毕业的持有 F1 签证学术项目的大学生和研究生。

3. 美国技术移民独立申请制度实行有配额与无配额相结合,灵活地调控移入规模。EB1A 签证、E1 签证、F1 签证无配额限制,最大力度引进外国顶尖人才,便利条约贸易商人入境,留住毕业的外国留学生。EB2C 签证、EB4 签证有配额限制,避免移入过多,给经济和社会造成负担。2022 年,美国 EB12 签证、EB4 签证的配额分别为 80511 张、19987 张。^①

4. 美国技术移民独立申请制度限制申请人的工作领域、专业领域、国籍,排除不需要的外国人。EB4 签证面向为美国政府、军队及相关机构工作的特别外国人。科学、技术、工程、机械(STEM)专业的 F1 签证有效期为 36 个月,其他专业的为 12 个月,解决科技人才不足制约美国科技竞争力的问题。E1 签证适用于来美国从事国际贸易的条约国家和地区的公民。“条约国家和地区”是指与美国签署了通商和航海条约等合格国际协定或者法律认可的国家。截至 2024 年 3 月,共有阿根廷、澳大利亚等 55 个国家。

5. 美国 F1 签证是独立申请,但是允许毕业前、毕业后的选择性实习培训总计 12 个月。申请人既想从事毕业前实习,又想从事毕业后短期工作,毕业后的短期工作期限为 12 个月减去毕业前实习的时间。由于允许工作的期限短,不能满足美国企业聘用外国留学生、缓解劳动力不足、降低用工成本的需求,2008 年 4 月美国延长计算机科学、生命科学、数学、军事科技、物理学、工程技术、工程、精算学(STEM)领域的外国留学生毕业后选择性实习培训期,从 12 个月延至 29 个月。2016 年 5 月,美国再次延长 STEM 领域的学生获外国留学生毕业后选择性实习培训期,从 17 个月延至 24 个月,总计 36 个月。

(二) 澳大利亚技术移民独立申请制度

澳大利亚技术移民独立申请制度是指外国人依技能独立申请永久居留签证、工作签证的制度,适用于 189 签证、485 签证(毕业生,Temporary Graduate)、476 签证(技能认可毕业生,The Skilled-Recognised Graduate),不要求用人单位聘用邀请、劳动力市场测试,便利引进外国杰出人才、外国高校毕业生和留住毕业的外国留学生。根据澳大利亚内政部的统计,2019—2020 年度 12986 名外国人获得 189 签证。由于新冠疫情大流行,2020—2021 年度和 2021—2022 年度,获得 189 签证的外国人人数分别减至 7213 人、5864 人。新冠疫情大流行结束后,2022—2023 年度获得 189 签证的外国人人数猛增至 32100 人,占技术移民签证总额的 22.6%。^② 澳大利亚技术移民独立申请制度具有永久居留签证和居留签证相结合、重视青年人才、限制职业、专业和学校、不限工作的地区和行业等特点。

1. 澳大利亚技术移民独立申请制度实行永久居留签证和居留签证相结合,向外国人才提供

① See Office of the Homeland Security Statistics, U. S. Department of Homeland Security: Annual Flow Report 2022. November 2023:11.

② See the Department of Home Affairs, Australia. 2022 - 2023 Migration Program. The Report Program Year from 1 July 2022 to 30 June 2023. October 2023:46.

多种独立申请选择。189 签证是永久居留签证,允许永久居留;485 签证、476 签证是居留签证,允许居留,有效期为 18 个月至 4 年。

2. 澳大利亚技术移民独立申请制度重视青年人才,发挥其活力和创造性。外国人独立申请 189 签证,应为 45 岁以下;独立申请 476 签证,应为 31 岁以下;独立申请 485 签证,应在澳大利亚学习时长至少 2 学年,最近 6 个月获得证书、文凭或者学位。

3. 澳大利亚技术移民独立申请制度限制职业、专业和学校,排除不符合要求的外国人。外国人独立申请 189 签证、485 签证都应通过职业评估机构的职业评估。外国人独立申请 476 签证,应在认可的院校完成工程类专业学位或研究生文凭,专业或者研究方向是土木、结构、化学、环境、电气电子、机械、制造、工厂生产、采矿和材料工程。^①

4. 澳大利亚技术移民独立申请制度不限外国人工作的地区和行业,允许留住的外国留学生、引进的外国高校毕业生自由工作。485 签证、476 签证都允许本人及家属工作,无工作限制,他们可以从事与专业相符的职业。

(三) 英国技术移民独立申请制度

英国技术移民独立申请制度是指外国人依技能独立申请工作签证的制度,适用于全球人才工作签证(Global Talent Visa)、毕业生工作签证(Graduate Visa),不要求用人单位保证、劳动力市场测试,给予外国杰出人才非常大的申请便利,留住毕业的外国留学生,配合积极引进外国人才的移民政策,增强经济的全球竞争力。根据英国内政部的统计,2022 年有 2560 名外国人获得全球人才工作签证,其中印度人占 13%、尼日利亚人占 10%、美国人占 10%。^② 有 72979 名外国留学生毕业后获得了毕业生工作签证,占毕业的外国留学生总人数的 20%。^③ 2023 年,有 114409 名外国人获得毕业生工作签证,比 2022 年增加了 57%,占工作类签证总数的 37%,其中印度人占 44%。^④ 英国技术移民独立申请制度具有只适用于工作签证、优化留住毕业的外国留学生措施、持续便利外国高层次人才独立申请等特点。

1. 英国技术移民独立申请制度只适用于工作签证,不适用于永久居留签证,对外国人才直接获得永久居留签证比较保守。第一级高值移民全球人才工作签证有效期 1—5 年,可以延期;毕业生工作签证有效期 2 年,不可以延期。

2. 英国技术移民独立申请制度积极留住毕业的外国留学生。2008 年 1 月,英国实行五级积分移民项目毕业生工作签证,允许在英国大学毕业并获得学士及以上学位的外国留学生独立申请,在英国求职。为缓解金融危机带来的压力,2012 年 4 月英国终止除欧盟外所有国家毕业生工作签证的独立申请。2013 年 4 月,为缓解终止该类申请对英国高校、科研院所、国际贸易、劳动力市场带来的压力,英国允许取得学术研究型博士学位(PhD)的外国留学生申请该毕业后工作签证。2021 年 7 月,英国设立毕业生签证,允许成功完成学士学位、研究生学位或者其他合格课程的外国留学生毕业后在英国居留 2—3 年并求职。

① 澳大利亚移民部门认可的适用于 476 签证(海外毕业生)中国院校包括北京师范大学、中国石油大学、北京化工大学、北京工业大学、中国矿业大学(北京)、广州大学、上海工程技术大学、上海交通大学、同济大学、清华大学、北京科技大学。

② See the Home Office, UK. National Statistics Why do People Come to the UK? To Work 2022. November 2022:2.

③ See the Home Office, UK. Migrant Journey: 2022 Report, May 2023:12.

④ See the Home Office, UK. National Statistics Why do People Come to the UK? To Work 2023. February 2024:13.

3. 英国技术移民独立申请制度持续便利外国高层次人才独立申请。2003 年 1 月,英国实施高技能移民项目(High Skilled Migration Program),与其他工作签证并立。这是二战结束以来首次对外开放独立技术移民,允许外国高层次人才独立申请工作签证。2008 年 1 月,为更科学、全面地引进外国人才,英国实施五级积分移民项目(Five Tier Points Based Immigration System),第一级高值移民取代高技能移民项目,继续实行独立申请。2010 年 4 月,第一级高值移民之一的居留期限从 3 年缩短为 2 年,续签期限从 2 年延长至 3 年,留住更需要的外国人才。2011 年 8 月,英国在第一级高值移民新设杰出人才工作签证,允许认定的杰出人才、潜在杰出人才独立申请。2014 年 3 月,英国扩大第一级高值移民杰出人才的认定机构范围,加大力度引进外国数字技术杰出人才。2017 年 11 月,为促进经济的持续发展,第一级高值移民杰出人才工作签证配额由 1000 个增至 2000 个。2019 年 8 月,为应对脱欧给学术和研究带来人才流失等不利影响,英国取消第一级高值移民杰出人才工作签证每年 2000 个配额的限制,并推出快速通道。^① 2020 年 2 月,英国在第一级高值移民新设全球人才工作签证,取代第一级高值移民杰出人才工作签证,不要求语言能力、工资水平,实行灵活的积分评估,指定更多杰出人才认定机构,给予外国杰出人才更多选择,扩大外国杰出人才的范围。

(四)德国技术移民独立申请制度

德国技术移民独立申请制度是指外国人依技能独立申请求职类签证、居留许可的制度,适用于学生居留许可延期、求职签证、求职居留许可,不要求用人单位聘用邀请、劳动力市场测试,鼓励外国技能人员、毕业的外国留学生、其他国家高校毕业生求职和工作。德国技术移民独立申请制度具有适用于求职类签证和居留许可,积极引进专业人才,留住毕业的外国留学生,大力引进外国高校毕业生,支持毕业的外国留学生回流等特点。

1. 德国技术移民独立申请制度适用于求职类签证和居留许可,与英国技术移民独立申请制度类似,不适用于永久居留签证,对外国人才直接获得永久居留签证比较保守,只允许毕业的外国留学生独立申请学生居留许可延期,外国技能人员、毕业后去其他国家的外国留学生、其他国家高校毕业生独立申请求职签证、求职居留许可。

2. 德国技术移民独立申请制度积极引进外国专业人才,基本不设限制,提高其来德国工作的积极性。为解决很多外国技能人员因为不在德国,难以接近德国用人单位,找工作非常困难,不能满足用人单位聘用需求等问题,2020 年 3 月德国实施《技术移民法》(Immigration Act for Skilled Workers),新设求职签证(Visa for the Purpose of Finding a Job)、求职居留许可(Resident Permit for Seeking Job)。外国人符合非欧盟国家的大学学历、通过了德国认证、能够自行负担求职期间的生活费用等条件,可以独立申请求职签证,不要求用人单位聘用邀请、劳动力市场测试,减少对用人单位的依赖。外国人持求职签证入境,向居住地外国人管理部门独立申请转换求职居留许可,有效期为 6 个月,不可以延期。求职签证期间,外国人找到工作,可以向外国人管理部门申请工作居留许可,不需要离境。如果找到的工作的年薪至少为法定医疗保险费收入的三分之二,例如 2021 年为 56800 欧元,则可以申请欧盟蓝卡。^②

① 参见齐力:《取消“精英签证”申请配额 英国留学的春天来了?》,《中国对外贸易》2019 年第 9 期。

② Federal Statistics, Germany. Foreigners: Germany, Reference Date, Sex, Residence Permit. 2019-12-31. The Website of Federal Statistics, Germany. <https://www-genesis.destatis.de/genesis//online?operation=table&code=12521-0007&bypass=true&levelindex=1&levelid=1626616203840#abreadcrumb>. 2024-03-23.

3. 德国高度评价《技术移民法》,并计划修改,使之更开放、灵活。2022年11月,联邦内政和社区部长南希·费瑟(Nancy Faeser)在德国联邦议院发表演讲时表示,新冠疫情大流行加剧了许多行业的人员短缺,希望外国专业人才能够迅速来到德国并在这里安顿下来,消除过多的官僚主义障碍;如果外国人拥有专业经验或潜力,将使他们能够在德国获得进一步的资格并进入劳动力市场。2023年4月,南希·费瑟在德国联邦议院发表演讲时表示,《技术移民法》是德国移民政策的转折点,是德国有史以来最现代化的移民法。^①她提出了修改《技术移民法》的计划,将外国专业人才划分为外国专业人才、有经验的外国专业人才、有潜力的外国专业人才,除独立申请外,分别给予不同的出入境和移民待遇。其中,外国专业人才是指有大学学位的外国专业人才,更容易携带家人来德国、获得永久居留权,可以随意更换工作,积累更多的专业经验,即使他们的职业或高等教育资格尚未得到德国认可,也可以在德国获得专业经验,并在工作中提高语言技能;有潜力的外国专业人才是指尚未在德国签订劳动合同,但有良好就业前景的外国人,允许在德国求职一年,同时从事第二职业或试工,根据积分评估制度发放求职签证。^②

4. 德国技术移民独立申请制度留住毕业的外国留学生。2011年12月,德国修改《居留法》(Residence Act),允许在德国高校毕业,获得学位、职业资格证书的外国留学生独立申请延期居留许可,延期1年、18个月或者2年,在德国求职,寻找与其所获职业资格证书相关的工作。

5. 德国技术移民独立申请制度大力引进外国高校毕业生、支持毕业的外国留学生回流。从其他国家高校获得德国认可的学位的毕业生,从德国高校获得学位居住在其他国家的毕业生,可以独立申请工作居留许可(求职),允许在德国求职,有效期为6个月,不能延期。为减少找不到工作的风险,申请人需要提交求职计划、资金证明、学历证书、德国公司邀请函(如果有)、外语能力证明(如果有)、工作证明(如果有)等材料。

(五)新加坡技术移民独立申请制度

新加坡技术移民独立申请制度是指外国人依技能独立申请工作许可的制度,适用于个人就业准证(Personalized Employment Pass)、创业准证(Entry Pass)、假期工作准证或假期工作方案(Work Holiday Pass, or under Work Holiday Programme)、假期工作准证或假期和工作签证方案(Work Holiday Pass, or under Work and Holiday Visa)、事先工作批准信(Preapproved Letter of Consent)、特许外籍学生劳务准证(Work Pass Exemption for Foreign Students)、长期访问准证(Long Term Visit Pass),允许独立申请,不要求用人单位聘用邀请、用人单位担保、劳动力市场测试。新加坡技术移民独立申请制度具有只适用于工作签证,面向外国杰出人才、外国创业人才和外国青年人才,严格的申请条件,解决家属工作问题等特点。

1. 新加坡技术移民独立申请制度只适用于工作签证,不适用于永久居留签证,对外国人才直接获得永久居留签证比较保守。独立申请的个人就业准证有效期最长3年,创业准证有效期最长7年,假期工作准证(假期工作方案)有效期为6—12个月。

① See Federal Ministry of the Interior and Community, Germany. Skilled Workers from Abroad should Feel Welcome Here. 2023-04-27. The Website of Federal Ministry of the Interior and Community. <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/kurzmeldungen/EN/2023/04/fachkraefte-bt.html>. 2024-03-22.

② See Federal Ministry of the Interior and Community, Germany. Germany to Thoroughly Revamp Immigration Law. 2022-11-30. The Website of Federal Ministry of the Interior and Community. https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/EN/2022/12/revamp_immigration_law.html. 2024-03-22.

2. 新加坡技术移民独立申请制度面向外国杰出人才、外国创业人才和外国青年人才,对象精准。外国人独立申请个人就业准证,应是高收入的在新加坡的就业准证持有人、在外国的杰出专业人员。2003年,新加坡设立创业准证,允许独立申请,申请人应是创业型人才。外国人独立申请假期工作准证,应是澳大利亚、德国等指定的发达国家的在读大学生、研究生。14岁以上在经批准的学校全职学习的外籍学生可以独立申请特许外籍学生劳务准证。毕业于新加坡人力资源部认可高校的留学生,可以向移民和边检局申请长期访问准证,在新加坡求职。

3. 新加坡技术移民独立申请制度要求严格的申请条件。外国人独立申请个人就业准证,最低月薪为2.25万新元。外国人独立申请创业准证,应符合创业、创新、投资的能力等条件,主要包括在新加坡注册成立一个私人有限公司,或者投资入股一个注册不超过6个月的初创公司,创业的行业应能为新加坡的科技发展、劳动就业、政府税收等方面作出贡献,获得新加坡政府认可的政府投资工具、第三方风险投资(Venture Capitalist)或者天使投资至少10万新元,拥有与新加坡业务相关的知识产权,已经或正被国际知名的孵化器、加速器认定为被孵化者等商业网络和创业经历。假期工作准证(假期工作方案)只适用于澳大利亚、新西兰、德国、英国、法国、瑞士、荷兰、美国、日本等国家及中国香港的18—25岁在读大学生、研究生。

4. 新加坡技术移民独立申请制度解决家属工作问题。新加坡设立事先工作批准信(Preapproved Letter of Consent),允许独立申请,不要求用人单位聘用邀请。新加坡公民、永久居民的配偶、未婚子女向新加坡人力资源部独立申请长期访问准证,一并申请事先工作批准信,不要求另外依用人单位申请。事先工作批准信有效期与长期访问准证有效期一样,事先批准工作,但是工作前应通知人力资源部,不可以延期。^①

三、我国技术移民独立申请制度的现状、原因和影响

近段时间,外国人包括外国人才较少来华,外国人才来华形势面临挑战。这既有美国实施全面遏制打压对华政策和外国人员来华在华不便等原因,又有未建立技术移民独立申请制度,不允许外国人依技能独立申请的原因。我国未建立技术移民独立申请制度,主要因为“单位人”传统的影响和严格管理外国人入境、工作、居留和永久居留的需要,产生了严格管理外国人才、加大力度防范移民风险等积极影响,也产生了引进外国人才唯“单位”论、引进外国人才渠道不畅等消极影响。

(一) 外国人来华的基本形势

具体表现为外国人才较少来华问题依然存在,外国人来华人次、外国人来华旅游人数、国际旅客运输量较少,来华外国人结构有待优化等。因为外国人是对外开放依托的重要群体,外国人尤其是发达国家人员较少来华可能影响高水平对外开放、高质量发展的国际基础。

1. 外国人来华人次较少。我国采取一系列高水平对外开放的政策措施,实行放宽来华外籍人员申办口岸签证条件、免签等便利外籍人员来华措施,举办多个大型国际展览、论坛、会议等国际化活动,欢迎和支持外国人来华。但是,根据国家移民管理局的统计,2022年我国查验出境外国人447.3万人次,约为2019年外国人入出境9767.5万人次的4.6%,约占我国总人口

^① See the Ministry of Manpower. Singapore; Preapproved Letter of Consent. 2021-09-21. The Website of the Ministry of Manpower, Singapore. <https://www.mom.gov.sg/passesandpermits/preapprovedletterofconsent>. 2024-03-24.

14.12 亿的 0.3%。^① 2023 年第三季度,外国人出入境达 801.4 万人次(不含边民),恢复到 2019 年第三季度 1594 万人次的 50%。^② 根据美国国土安全部的统计,2022 年美国查验外国人非移民入境(Nonimmigrant Admissions I-94 Only)44897662 人次,如果按照 3 倍比例计算出入境人次,则为 1.37 亿人次。^③

2. 外国人来华旅游人数较少。我国有非常丰富的旅游资源,旅游服务能力持续提升,民众热情好客。2022 年 12 月以来,全国旅行社入境旅游接待人次约为 2019 年 12 月的 9%。根据文化和旅游部的统计,2023 年第一季度、第二季度全国旅行社入境旅游接待分别减少至 5.20 万人次、42.58 万人次,分别为 2019 年第四季度全国旅行社入境旅游接待 487.77 万人次的 1.1%、8.8%。全国旅行社入境旅游接待人次中来自发达国家的,从 2019 年 12 月的占 24%,下降至 2023 年第二季度的占 6%,约为 2 万人次。^④ 这对于发达国家 11 亿总人口、我国 14 亿人口而言都微乎其微。

3. 国际旅客运输量较少。2022 年 12 月以来,国际航线旅客运输量不断恢复,但是国际旅客运输量低,只达到 2019 年 12 月实施防控前的 60%,恢复效果有限。根据中国民用航空局的统计,2023 年 6 月、10 月、12 月,国际航线旅客运输量分别为 252.9 万人、329.6 万人、398.8 万人,分别为 2019 年 12 月 632.4 万人的 40%、52%、63%。^⑤

4. 外国人才来华较少。引进发达国家人才的规模占我国劳动年龄人口比例微乎其微,对经济社会发展的贡献作用有待提升,数量结构有待优化。2018 年中国累计发放外国人才工作许可证 33.6 万份,在中国境内工作的外国人已经超过 95 万人,占劳动年龄人口总数 89729 万的近 0.1%。^⑥ 根据国家统计局第七次人口普查的统计,在中国大陆的外国人来源国遍布六大洲且来源国数量增加,其中非洲国家数量增长最多,缅甸、越南成为前两大外国人来源国。^⑦ 根据《美国移民统计年报 2022》,2022 年有 3176965 名外国人及其家属持就业签证入境美国工作(Temporary Workers and Families),以平均工作 3 年合计,约 1 千万外国人在美国工作,占劳动年龄人口总数 1 亿 6412 万的 6.1%。^⑧

① 参见任沁沁:《国家移民管理局:2022 年累计查验出入境人员 1.157 亿人次》,2023 年 1 月 17 日,中华人民共和国中央人民政府网,https://www.gov.cn/xinwen/2023-01/17/content_5737573.htm。2024 年 3 月 23 日访问。

② 参见国家移民管理局:《2022 年第三季度共查验出入境人员 2218.5 万余人次》,2022 年 10 月 28 日,国家移民管理局网,https://www.nia.gov.cn/n741440/n741567/c1528873/content.html。2024 年 3 月 23 日访问。

③ See Office of Homeland Security Statistics, U. S. Department of Homeland Security: 2022 Yearbook of Immigration Statistics. November 2023:63.

④ 参见文化和旅游部市场管理司:《文化和旅游部 2019 年度全国旅行社统计调查报告》,2020 年 8 月 24 日;《2023 年第一季度全国旅行社统计调查报告》,2023 年 5 月 30 日;《2023 年第二季度全国旅行社统计调查报告》,2023 年 8 月 31 日,中华人民共和国文化和旅游部网,https://zwgk.mct.gov.cn/zfxgkml/. 2024 年 3 月 25 日访问。

⑤ 参见中国民用航空局发展计划司:《中国民航 2023 年 6 月份主要生产指标统计》,2023 年 7 月 20 日;《中国民航 2023 年 10 月份主要生产指标统计》,2023 年 11 月 20 日;《中国民航 2023 年 12 月份主要生产指标统计》,2024 年 1 月 19 日,中国民用航空局网,http://www.caac.gov.cn/PHONE/XXGK_17/XXGK/TJSJ/. 2024 年 3 月 25 日访问。

⑥ 参见《逾 95 万外国人在中国境内工作》,2019 年 4 月 15 日,央视网(CCTV),https://tv.cctv.com/2019/04/15/VIDEg6Z5PTFemvjbA6KpHZ9b190415.shtml。2024 年 1 月 31 日访问。

⑦ 参见国家统计局、国务院第七次全国人口普查领导小组办公室:《第七次全国人口普查公报(第八号)——接受普查登记的港澳台居民和外籍人员情况》,2021 年 5 月 11 日,中华人民共和国中央人民政府网,https://www.gov.cn/xinwen/2021-05/11/content_5605792.htm。2024 年 1 月 25 日访问。

⑧ See Office of Homeland Security Statistics, U. S. Department of Homeland Security: 2022 Yearbook of Immigration Statistics. November 2023:71.

(二)我国未建立技术移民独立申请制度的具体表现

我国未建立技术移民独立申请制度,不允许外国人依技能独立申请,只允许依用人单位、有关政府及其部门、党委部门申请工作许可、出入境和移民证件,包括外国高端人才确认函、外籍高层次人才确认函、外国人工作许可通知、外国人工作许可证、Z字签证、R字签证、工作类外国人居留证件、D字签证、外国人永久居留身份证(任职人员)、外国人永久居留身份证(特殊人员)等。外国人申请工作许可、出入境和移民证件,有中国工作经验、被用人单位聘用、获得用人单位等邀请和推荐是必要条件,必须由用人单位、有关政府及其部门、党委部门提出,提交聘用合同、任职证明、邀请函件或者有关单位、政府、政府部门的邀请函、推荐信等材料。^①

1. 外国人不能独立申请外国高端人才确认函、外籍高层次人才确认函,以及由此认定外国高端人才、外籍高层次人才。外国高端人才确认函是指外国专家归口管理部门确认外国人的高端人才身份的文件,支持外国人以外国高端人才身份申请R字签证。外国高端人才确认函申请受理部门不面向个人。2017年《外国人才签证制度实施办法》第五条第二款规定:“对符合外国高端人才标准条件的,由省级人民政府外国人工作管理部门在5个工作日内在线向国内邀请单位出具《外国高端人才确认函》,并将《外国高端人才确认函》等信息交换至我国驻申请人所在国(地区)使馆、领馆或者外交部委托的其他驻外机构,国家外国专家局将前述信息交换至外交部、公安部。”^②

外籍高层次人才确认函是指外国专家归口管理部门确认外国人的高层次人才身份的文件,支持外国人以外籍高层次人才身份申请任职人员永久居留身份证。外国专家归口管理部门受理外籍高层次人才确认函申请,但不面向个人。2017年《广东省外国专家局关于开展外籍和港澳台高层次人才认定工作的通知》第3.2部分“提出申请和用人单位推荐”规定,申请人向用人单位提交申请材料和相关证明材料,用人单位进行验证,符合条件的,用人单位登录系统录入申请,加具推荐意见报市(区)外国专家归口管理部门;中央和省属驻穗用人单位直接报送省外国专家局。^③

外国人位于自由贸易试验区,不能依技能独立申请外籍高层次人才确认函、认定外籍高层次人才。自由贸易试验区管理委员会受理外籍高层次人才确认函申请不面向个人。2016年《中国(广东)自由贸易试验区外籍高层次人才认定办法》第二部分“认定程序”第二段规定:“广东自贸试验区创新创业团队外籍成员可经用人单位推荐,提出申请。用人单位应向所在片区管委会提交申请公函、单位承诺书、个人承诺书、登记表并加盖公章,以及相关证明材料。”

2. 外国人不能独立申请外国人工作许可通知、外国人工作许可。外国人工作许可通知是指外国专家归口管理部门通知外国人办理工作方面签证、外国人工作许可的通知。外国专家归口管理部门受理外国人工作许可通知申请,但不面向个人。根据2017年《外国人来华工作许可服务指南(暂行)》,用人单位而不是外国人向外国专家归口管理部门申请外国人工作许可通知,应

① 参见刘国福:《改革中的外国人来华工作法律规制研究》,《社会科学战线》2017年第5期。

② 参见刘国福:《引进外国人才政策:严峻形势、重大挑战和未来发展》,《国家行政学院学报》2018年第4期。

③ 参见薄贵利、刘国福:《新时代人才强国战略的新使命、新挑战与应对挑战的新举措》,《政治学研究》2021年第5期。

提交聘用合同或任职证明(包括跨国公司派遣函)等材料,聘用合同由申请人签名并加盖单位公章,不得涂改。

外国人工作许可是指外国专家归口管理部门签发的允许外国人工作的行政许可。外国人持外国人工作许可通知,Z字、R字等签证入境后15日,向外国专家归口管理部门申领外国人工作许可证。申领外国人来华工作许可证,均需核验聘用合同或任职证明原件。《中华人民共和国出境入境管理法》第四十一条第一款规定:“外国人在中国境内工作,应当按照规定取得工作许可和工作类居留证件。任何单位和个人不得聘用未取得工作许可和工作类居留证件的外国人。”

3. 外国人不能独立申请Z字签证、R字签证、工作类外国人居留证件。Z字签证是指允许外国人在中国境内工作的签证。外国人向中国驻外使领馆申请Z字签证,应在我国境内有确定的用人单位,被用人单位聘用,获得了工作许可。Z字签证持证人入境中国后,须在30日内向拟居留地县级以上地方人民政府公安机关出入境管理机构申请办理工作类外国人居留证件。2013年《外国人入境出境管理条例》第七条规定:申请Z字签证,应当按照规定提交工作许可等证明材料。

R字签证是指允许国家需要的外国高层次人才和急需紧缺专门人才在中国境内工作的签证。外国人向中国驻外使领馆申请R字签证,应在我国境内有确定的用人单位,被用人单位聘用,获得了外国高端人才确认函。R字签证持证人入境中国后,须在30日内向拟居留地县级以上地方人民政府公安机关出入境管理机构申请办理工作类外国人居留证件。《外国人入境出境管理条例》第七条规定:申请R字签证,应当符合中国政府有关主管部门确定的外国高层次人才和急需紧缺专门人才的引进条件和要求,并按照规定提交相应的证明材料。

工作类外国人居留证件是指允许在中国工作的外国人在中国居留的证件。外国人向公安机关出入境管理机构申请工作类外国人居留证件,应在我国境内有确定的用人单位,被用人单位聘用,获得了外国人工作许可。《外国人入境出境管理条例》第十六条规定:外国人申请办理工作类外国人居留证件,应当提交工作许可等证明材料;属于国家需要的外国高层次人才和急需紧缺专门人才的,应当按照规定提交有关证明材料,本人到居留地县级以上地方人民政府公安机关出入境管理机构办理相关手续。

4. 任职、特殊贡献外国人不能独立申请D字签证、外国人永久居留身份证(任职人员)、外国人永久居留身份证(特殊人员)。D字签证是指允许入境永久居留的签证。任职、特殊贡献外国人向中国驻外使领馆申请D字签证,应在我国境内有确定的用人单位,被用人单位聘用,获得了外国人永久居留身份确认表。D字签证持证人入境中国后,须在30日内向拟居留地县级以上地方人民政府公安机关出入境管理机构申请办理外国人永久居留身份证。《外国人入境出境管理条例》第七条规定:申请D字签证,应当提交公安部签发的外国人永久居留身份确认表。

外国人永久居留身份证(任职人员)是指赋予在中国担任副总经理、副厂长等职务以上或者具有副教授、副研究员等副高级职称以上的外国人在中国永久居留身份证、在中国永久居留的身份证件。申请外国人永久居留身份证(任职人员)要分两步走:第一步,依用人单位申请Z字签证或者R字签证,入境后申请工作类外国人居留证件;第二步,以高级职位在中国连

续任职满4年、4年内在中国居留累计不少于3年,依用人单位申请外国人永久居留身份证。^①

外国人永久居留身份证(特殊人员)是指赋予对中国有重大、突出贡献以及国家特别需要的外国人在中国永久居留身份证、在中国永久居留的身份证件。2004年《外国人在中国永久居留审批管理办法》第六条第一款第三项规定:对中国有重大、突出贡献以及国家特别需要的,可以申请在中国永久居留。外国人申请外国人永久居留身份证(特殊人员),应提交省级人民政府、国务院主管部门出具的推荐函及有关证明等材料。

(三)我国未建立技术移民独立申请制度的原因

我国未建立技术移民独立申请制度的主要原因是“单位人”传统的影响。单位作为当代中国城市社会的基本组织形式,是当代中国社会调控体系的基本单元。“单位人”是单位制的产物,产生于计划体制时期城镇社会的单位职工制度。“单位人”传统是指“单位人”具有的依附性、风险厌恶、竞争性厌恶和结果公平(平均主义)偏好的文化特征,^②例如“央企人”“农民工”。“单位人”传统与人才移民化、市场化的理念相悖,阻碍了人才顺畅移民。^③“单位人”传统渗透到中国人的血液、思维方式,成为决定人们行为线路的重要力量。^④由于多数人生活在单位,基于传统单位组织形成的单位文化笼罩着人们的生活过程,无法在短期内割除对单位化传统的依赖,引进外国人才也不例外。消除“单位人”负面影响,有待于对外国人才的国际性、技能性、移民性等特点的合理接受,单位内部治理结构的改革转型。减少和消解“单位人”传统对引进外国人才的负面影响,需要从跨国移民的技术移民而不是居住在本地的员工,从个性化的技能而不是千人一面的隶属关系认识外国人才,推动单位尽快摆脱熟人、等级、幕后等消极因素,按照其本来属性和社会要求完善治理结构。

我国未建立技术移民独立申请制度的原因还有严格管理外国人的需要,处理维护安全与促进发展的关系,对自由外国人的认识等。中国特色社会主义进入新时代,需要全面加强在华外国人动态管理,严格管理外国人工作、居留、永久居留,防范化解影响安全稳定的涉外重大风险。根据国家移民管理局《2022年全国移民管理工作综述》,面对风高浪急的国际环境和艰巨繁重的国内改革发展稳定任务,全国移民管理系统“保安全、护稳定、促发展,为保持平稳健康的经济环境、国泰民安的社会环境、风清气正的政治环境作出了重要贡献。”《出境入境管理法》第一条规定:“为了规范出境入境管理,维护中华人民共和国的主权、安全和社会秩序,促进对外交往和对外开放,制定本法。”

(四)我国未建立技术移民独立申请制度的影响

我国未建立技术移民独立申请制度,除具有严格管理外国人才,加大力度防范移民风险的积极影响外,也产生了引进外国人才唯“单位”论,外国人才评价标准异化,引进外国人才渠道不畅,外国人才市场活力削弱等消极影响。

① 参见刘国福:《中国引进海外人才法律问题探究》,《科技进步与对策》2012年第1期。

② 参见王宁:《后单位制时代,“单位人”转变成了什么人》,《学术研究》2018年第11期。

③ 参见江龙:《“单位人”现象严重阻碍人才顺畅流动》,《同舟共进》2015年第3期。

④ 参见刘建军、王鹏翔:《揭开“单位人”的面纱——人类学视野中的单位政治与单位生活》,《吉林大学社会科学学报》2016年第3期。

1. 未建立技术移民独立申请制度导致引进外国人才唯“单位”论,人为设置引进外国人才的单位障碍。在引进外国人才着力点方面忽视外国人才的个体多样性,以“单位”论人才,产生无单位无外国人才的不当引进路径,影响外国人才来华的自主意愿。唯“单位”论,削弱了外国人才的公平竞争力,影响外国人才申请的自主性,减少我国对外国人才的吸引力。引进外国人才的主体被长期禁锢在一些特定单位,难以保障和落实用人单位的自主权,发挥用人单位最大价值,使一些单位滋生外国人才“近亲繁殖”现象。

2. 未建立技术移民独立申请制度导致外国人才评价标准异化。以异化的“单位”评价取代正常的社会评价,根据“单位”区别对待外国人才申请,单位性质、工作岗位等评价外国人技能的充分条件异化为必要条件。缺乏公平的竞争性标准,外国人才因无单位而被一票否决,评价往往因“单位”而异,不同单位存在不同的评价标准。一票否决、评价标准不一致进一步固化了外国人才“单位属性”。这会增加外国人才在申请方面的无助感和在人才评价方面的无力感,影响外国人才申请出入境和移民证件的积极性,不利于营造宽松、便利的外国人才向中国移民的法治环境。

3. 未建立技术移民独立申请制度致使引进外国人才渠道不畅,很大程度上只能从中国引进外国人才。在引进外国人才渠道方面,没有中国工作经验、未被用人单位聘用、没有获得用人单位等推荐的外国人才不具有申请资格,不被允许独立申请工作许可、签证、居留许可、永久居留身份证。这堵塞了无单位外国人才向中国移民的渠道,排除了这些外国人才申请来华工作、居留和永久居留,难以从世界 81 亿人口中选外国人才。由于语言、文化、人脉等因素的影响,多数外国人才不具有中国关系,没有中国工作经验,没有被用人单位聘用、获得用人单位推荐。无中国单位的外国人才远远多于有中国单位的外国人才,如果不合理地将他们拒之于国门外,引进外国人才渠道将变得非常狭窄。

4. 未建立技术移民独立申请制度削弱外国人才市场活力,难以发挥市场在外国人才配置中的决定性作用。不允许外国人才独立申请,提高了外国人才市场准入的条件,抬高了外国人才标准,使外国人才只能通过保荐、邀请申请技术移民。国内人才、有中国单位的外国人才不适宜地获得了“单位”身份的优势地位,在劳动力市场上碾压无中国单位外国人才。^① 这不利于无中国单位外国人与有中国单位外国人才、国内人才之间的公平竞争,发挥市场在人才资源配置中的决定性作用,不完全符合“以开放包容、海纳百川的姿态,提升人才对外开放程度,实施更积极、更开放、更有效的人才引进政策”这一引进外国人才工作指导思想。

四、我国技术移民独立申请制度的未来展望

展望我国技术移民独立申请制度的未来,要将其作为探索技术移民制度的首要任务。要破除“引进”思维、“单位人”思维,增强移民思维、技术移民思维。以促进发展为首要目的,更好地统筹发展和安全。要允许独立申请永久居留、工作签证、求职签证、工作许可等出入境和移民证件,完善技术移民积分评估等制度,支撑技术移民独立申请制度。

^① 参见[英]克里斯托弗·皮萨里德斯:《从劳动力市场角度分析后疫情时代的世界和中国》,《国际金融》2023年第2期。

(一)作为探索技术移民制度的首要任务

将技术移民独立申请制度作为探索技术移民制度的首要任务,尽早实现探索技术移民制度的实质性突破。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》为应对引进外国人才面临的挑战作出重要战略部署,推动技术移民从宏观规划转向制度建设,将其作为激发人才创新活力、培养造就高水平人才队伍的举措之一,全方位引进用好人才的落脚点之一。

探索技术移民制度是党中央、国务院2002年以来关于技术移民、技术移民法、地方技术移民先行先试规划、部署的延续和丰富,始终围绕发展的主题。《2002—2005年全国人才队伍建设规划纲要》是我国首份规划技术移民的国家级文件,规划了技术移民立法,规定“研究制定技术移民法”,奠定了技术移民在国家规划中的重要地位。此后,2013年《关于进一步加强人才工作的决定》《国家中长期人才发展规划纲要(2010—2020)》规定“抓紧制定技术移民法”“探索技术移民”。2019年《粤港澳大湾区发展规划纲要》将技术移民的地位从国家人才发展扩展至国家重点区域发展,规定粤港澳大湾区“在技术移民方面先行先试”,并首次提出了“紧缺人才清单制度”“外籍高层次人才认定标准”等技术移民方面的制度举措。

地方积极推进技术移民先行先试、技术移民政策探索,为地方发展服务。2019年以来,广东多次规划、推进技术移民制度先行先试、技术移民先行先试、技术移民政策探索,争取国家支持,便利外国人才引进和出入境,完善创新发展体制机制。2019年广东省人民政府《关于进一步促进科技创新若干政策措施》规定,在珠三角九市先行先试技术移民制度。《深圳市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》规定,探索实施技术移民政策。2021年《广州南沙新区创建国际化人才特区实施方案》规定,争取国家支持,率先在南沙开展技术移民先行先试。技术移民实现了入法的突破,发挥在科技创新中的重要作用。2020年《广州市科技创新条例》第二十四条第二款规定:“市人民政府应当推进国际化人才特区建设,开展技术移民试点。”第三款规定:“市人才工作部门应当会同科技、人力资源和社会保障等行政管理部门编制高端和紧缺人才目录,并定期向社会发布。”这是我国地方立法首次规定技术移民,首次细化技术移民方面的制度要求,将对广州市加快建设科技创新强市发挥重要作用。

探索技术移民制度,要完善移民管理制度,嵌入对外开放、人才强国、应对人口老龄化等基本国策、国家战略。一方面,顺应引进外国人才的国内、国际新形势,借鉴发达国家技术移民制度的成功经验,发挥技术移民制度在引进外国人才中的支柱性作用,重塑我国外国人才制度。另一方面,可以从引进、留住、使用和管理技术移民子制度展开,推动引进外国人才转向客观评估、依技能申请、市场导向、身份转换、外国人才体系、多主体防范移民风险、地方管理、弹性管理等,汇聚天下英才。^①建立技术移民独立申请制度在探索技术移民制度中最为紧迫。目前,外国人才来华少是外国人才领域的最大问题,只有外国人才来得了,才谈得上留得住、用得好和管得

^① 参见刘国福:《探索建立技术移民制度——兼论重塑我国外国人才制度》,《人民论坛·学术前沿》2023年第16期。

活。解决外国人才来得了问题是解决外国人才留华、用好问题的前提。^① 独立申请制度是技术移民制度的关键部分,在解决外国人才来得了问题方面具有不可替代的作用。就解决外国人才来得了问题而言,建立技术移民独立申请制度关系更直接,比建立、完善技术移民体系、保荐申请、劳动力市场测试、移民身份转换、移民融合、地方管理、弹性管理等制度更能发挥重要作用。

(二)破除“引进”思维、“单位人”思维,增强移民思维、技术移民思维

建立技术移民独立申请制度,要破除“引进”思维,增强移民思维。目前,在外国人才领域中,基于“引进”思维,多从“引进外国人才”“引进国外智力”“引进海外人才”“引进侨智”等方面开展,视外国人才为客体,以我为主,忽视外国人才的移徙特点和主体地位,不太符合以人为本的逻辑,影响外国人才来华的主动性。要视外国人才为主体,发挥外国人才来华的主动性,规范移徙而不是规范引进。实现中国式现代化是中国的发展目标,移民在建设中国式现代化过程中的作用不可替代,没有一定量和质的移民,谈不上现代化。移民构建中国式现代化必需的人流、物流、资金流和信息流。^② 移民对于中国的现代化建设不可或缺。早在2007年11月,外交部乔宗淮在日内瓦举行的移民对话会高级别论坛上,就阐述了中国政府在移民问题上的原则立场,在思维上认同移民对发展的促进作用,在政策上促进移民正常、有序移徙,在行动上切实保护移民合法权益,在国际上加强合作与对话。^③

建立技术移民独立申请制度,还要破除“单位人”思维,增强技术移民思维。目前,在外国人才领域中,基于“单位人”思维,依“单位”而不是技能确定是否为我国需要,不符合唯才是举的逻辑,人为设置引进外国人才的单位障碍,以异化的“单位”评价取代正常的社会评价,致使引进外国人才渠道不畅,制约外国人才来华,一定程度上影响了高水平对外开放。技术移民是移民中最具有活力和创新力的群体,具有鲜明的国际移徙特点,为自我发展而移徙、再移徙,依托而不依附于单位,效忠而不绑缚于国籍国。技术移民在促进一个国家实现由传统社会向现代社会的转型中发挥着不可替代的重要作用,是解决一个国家现代化过程中必须面临的市场经济、劳动力、资金、贸易和投资壁垒问题的重要力量。技术移民有助于实现社会文化的动态变动和进化,移入国能够适当接受并妥善对待技术移民,可以从中吸取优秀成分,优化社会结构,从而增强社会功能、国家创新能力和包容能力。技术移民有助于推动国家的民主法治进程,对移出国和移入国的法律政策制度提出意见和建议,期望在移出国和移入国的权益得到更合理有效的保护。^④

(三)以促进发展为首要目的,更好地统筹发展和安全

探索技术移民制度,要以促进发展为首要目的,更好统筹发展和安全。发展是解决我国一切问题的基础和关键,是党执政兴国的第一要务。^⑤ 习近平总书记强调,只有加快构建新发展格局,才能夯实我国经济发展的根基,增强发展的安全性稳定性。高质量发展是“十四五”乃至更

① 参见张建国:《努力开创新时代引进外国人才和智力工作新局面》,《国际人才交流》2023年第12期。

② 参见方名山:《上海兴衰,移民关键》,《上海商学院学报》2009年第3期。

③ 参见杨京德:《中国政府高度重视移民问题及其带来的机遇和挑战》,2007年11月29日,中华人民共和国中央人民政府网, https://www.gov.cn/zwjw/2007-11/29/content_819667.htm。2024年3月23日访问。

④ 参见刘国福:《国际移民与现代化:以中国为例》,《理论与现代化》2010年第6期。

⑤ 参见赵存生:《〈江泽民文选〉中的发展思想与科学发展观》,《高校理论战线》2007年第3期。

长时期我国经济社会发展的主题,关系我国社会主义现代化建设全局。^① 党的二十大报告指出,高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务。

以促进发展为建立技术移民独立申请制度的首要目的,是技术移民的特征和履行移民管理职责的要求。不同移民的理论基础和本质特征对发展、安全的统筹有着不同的要求。不论移民管理的对象如何,笼统地进行发展和安全的统筹,就可能出现牺牲了发展,安全得不到维护,或者牺牲了安全,发展也得不到促进,发展和安全都受到损害的情况。技术移民具有国际性、迁徙性、技能性等重要特征,是促进发展的最重要移民群体。技术移民具有国际性,外国人不是本国人,不能以本国技能人员的管理模式管理技术移民。技术移民具有迁徙性,对于离开本人国籍国或常住国迁徙至另一国家的外国人,要依法便利迁徙。技术移民具有技能性,技能是技术移民实现迁徙的最重要条件。越有技能,可能越有个性,要尊重个性而不是一体管理。^②

我国移民管理系统的职责,除政策制定、立法、国际合作、查处妨害国(边)境管理等违法犯罪行为外,根据业务领域,可分为外国人出入境和移民、公民出入境和回国定居、边防检查等。外国人出入境和移民管理的职责主要是:负责建立健全签证管理协调机制,组织实施外国人来华口岸签证、入境许可签发管理和签证延期换发;负责外国人来华留学管理、工作有关管理、停留居留和永久居留管理、国籍管理、难民管理;牵头协调非法入境、非法居留、非法就业外国人治理和非法移民遣返。外国人出入境和移民管理的本质特征是选择,通过选择我国需要的外国人促进发展、维护安全。目前,在解决边防检查,牵头协调非法入境、非法居留、非法就业外国人的治理和非法移民的遣返,查处妨害国(边)境管理等违法犯罪行为等安全方面的问题较多,解决发展方面的问题较少,而且偏流程、期限、认证等一般问题,思路、体制、制度等深层次问题体现不太明显。

(四)允许独立申请永久居留、工作签证、求职签证、工作许可

建立技术移民独立申请制度,要允许外国人才独立申请永久居留、工作、求职、工作许可等出入境和移民证件,拓宽引进外国人才的渠道,扩大引进外国人才的范围,增强涉外劳动力市场活力,解决外国人才来得了问题。重塑外国人才依用人单位申请,转向依技能申请,将全部依用人单位申请改造为依技能申请为主,依用人单位申请为辅,允许外国高端人才独立申请外国人工作许可证、R字签证、工作类外国人居留证件、永久居留身份证等出入境证件,允许优秀的中国高校毕业的外国留学生、优秀的外国高校毕业生独立申请求职签证,吸引外国高端人才。^③

保留外国人依用人单位、有关政府及其部门、党委部门等申请出入境和移民证件。外国人申请Z字签证、R字签证、D字签证、工作类外国人居留证件、外国人永久居留身份证(任职人员)、外国人永久居留身份证(特殊人员)等出入境和移民证件,必须由用人单位、有关政府及其部门、党委部门提出,提交聘用合同、任职证明、邀请函件或者有关单位、政府及其部门推荐信

① 参见迟爱萍:《习近平总书记关于中国经济高质量发展重要论述的发展历程与实践意义》,《中国井冈山干部学院学报》2023年第4期。

② 刘国福、王辉耀:《技术移民立法与引进海外人才》,机械工业出版社2012年版,第12页。

③ 陆晶、马亚雄:《行政过程论研究方法引入我国外国人管理的可行性探讨》,《中国人民公安大学学报(社会科学版)》2016年第4期。

等。改革后,外国人申请工作许可、Z字签证、R字签证、工作类居留许可、任职人员永久居留身份证、特殊人员永久居留身份证,可以没有中国工作经验、自贸试验区等特定地方工作经验、不需要单位推荐,具有中国工作经验、自贸试验区等特定地方工作经验、单位推荐从前置条件转变为选择条件。外国人才范围从在中国境内、自贸试验区等特定地方工作的外国人扩展到在全世界工作的外国人,甄选外国人才的范围不再局限在中国境内,而是世界。

为避免外国人取得工作许可、Z字签证、R字签证、工作类居留许可、任职人员永久居留身份证、特殊人员永久居留身份证后不就业、失业,要建立和完善外国人才认定、积分评估、移民职业清单等制度,提高外国人才与劳动力市场的匹配性。为避免实行独立申请制度后外国人才移入过快,危害国家安全,要采取良好品行和身体健康的宣告、证明、审查等措施,御品行不端、健康不佳的外国人于国门之外。为避免实行独立申请制度后,外国人才移入过多对我国基础设施、社会保障资源的压力,采取移民配额、移民融合等措施,控制技术移民总量,减少对当地社会的负面影响。

(五)完善移民积分评估制度,支撑技术移民独立申请制度

完善移民积分评估制度,为建立技术移民独立申请制度提供有效支撑,重塑外国人才评估制度,以公正、灵活引进需要的外国人才为核心,从主观评估转向客观评估,以积分评估为主,统一外国人才评价标准,主观评估为辅,减少错失、高估外国人才的情形,提高申请、审理效率,提高技术移民申请的积极性,及时应对技术移民形势的变化。

改进外国人工作许可积分要素计分赋值,为外国人工作许可积分评估,减少外国人才豁免积分评估的情形,提高根据积分结果获得外国人工作许可证的外国人占获得外国人工作许可证的外国人总数的比例。

在地方经验基础上,制定《外国高端人才独立申请永久居留积分评估标准》,与现行的创新创业团队外籍成员和企业选聘外籍技术人才申请永久居留积分评估标准平行,综合评估外国人的技能,不唯工作经验和收入。其中,增设学士及以上学位、18岁以下、具有良好汉语能力或良好英语能力、符合一般移民职业清单等基本要求,鼓励具有与中国紧密联系等融合能力的外国高端人才申请,例如外籍华人人才。允许外国高端人才直接申请永久居留积分评估,删去工作单位推荐环节,提高申请永久居留的效率。^①允许外国高端人才一并申请永久居留积分评估和在中国永久居留,后台分类审批,统一窗口出件。设立外国人才办理在中国永久居留“单一窗口”,实行永久居留积分评估、外国人永久居留身份证服务事项“两窗合一”“前台综合受理,后台分类审批,统一窗口出件”模式,简化申请程序,提高申请效率。允许外国高端人才随时在线申请永久居留积分评估、在中国永久居留,以及查询受理、审批进展。改革后,除现场受理外,在线受理外国人才申请永久居留积分评估、申请永久居留,在线公布审核进展,外国人凭受理号可以查询申请永久居留积分评估、申请永久居留的办理进展情况。这既与国际通行的在线受理、审核、通报外国人申请永久居留保持一致,又不受地域限制,全球通办,便利外国人才提交和跟进永久居留申请。

^① 参见林艺聪:《论移民输入管理中的地方角色》,《山东警察学院学报》2019年第3期。

The Independent Application System for Skilled Immigration: Basic Theory, Foreign Experience, and Prospects in China

LIU Guofu

Abstract: Since the 18th CPC National Congress, the CPC Central Committee with Comrade Xi Jinping at its core has attached great importance to the work of immigration administration, and the national immigration administration cause has made historic achievements and changes. In recent times, the situation for foreign talents coming to China has become increasingly severe, posing challenges to immigration administration and the work related to foreign talents. The independent application system for skilled migration refers to a system where foreigners can apply for skilled migration based on their skills independently, which is an important immigration system that addresses the issue of attracting foreign talents. Developed countries such as the United States, Australia, the United Kingdom, Germany and Singapore have established and improved their independent application systems for skilled migration. However, China has not yet established such a system at the national level. To explore the skilled migration system in China, it could start by establishing an independent application system for skilled migration, breaking away from the “introduction” mindset and the “unit person” mindset, and enhancing the immigration mindset and skilled migration mindset. By prioritizing development as the primary goal, it can more effectively coordinate development and security, solving the difficult problem of attracting foreign talents to China.

Keywords: Skilled Immigration; Independent Application; Foreign Talent; Foreigners; Immigration System

(责任编辑:刘 鹏)