

# 论欧洲国家的技术移民政策

宋全成

**摘要:** 德国的绿卡政策、英国的新技术移民政策和法国的“优秀人才居留证”政策,被看作是进入 21 世纪以来,传统的欧洲民族国家、特别是西欧国家,实施国际人才战略、提高本国经济和技术创新活力的重要社会政策。欧洲国家的技术移民政策与以往的移民政策相比,具有强大的生命力,因此,吸引了数以万计的全球技术移民。但由于其固有的缺陷,若与作为传统移民国家美国的技术移民政策相比,其对全球技术移民的吸引力远逊于美国。作为亚洲传统的民族国家——中国,当借鉴欧洲国家和美国的技术移民政策的成功经验,制定、完善和实施中国的技术移民政策和国际人才战略。

**关键词:** 德国绿卡; 英国高技术移民; 法国优秀人才居留证; 技术移民政策

在 21 世纪的全球化时代,各国政府都充分地认识到,国家间政治、经济、文化甚至是军事地位的世界性竞争,最终取决于科技人才队伍的竞争。因此,不仅传统意义上的移民国家,如美国、加拿大、澳大利亚、新西兰等,而且传统意义上的欧洲民族国家而今已成为非传统意义上的现代移民国家,如德国、英国、法国,都面向世界各国的技术人才、特别是高技术人才,制定和实施了一系列引进外国专业人才的技术移民政策,由此,使这些国家占据了高技术人才的高地,推动了经济与社会的高速发展,并进一步提高了这些国家在全球化时代中的竞争力。如果说,美国、加拿大、澳大利亚等国家是传统意义上的移民国家,其“积极的技术移民政策”无法为传统意义上的民族国家所借鉴,那么,欧洲国家、特别是德国、英国、法国这些传统意义上的欧洲民族国家的“选择性的技术移民政策”,对中国这样的传统意义上的民族国家,更具有直接的借鉴意义。本文拟以德国、英国、法国 21 世纪以来的技术移民政策为例,分析欧洲国家的技术移民政策,并进一步探讨其制定和实施的优势和局限性。

## 一、欧洲国家技术移民政策的背景与内容

欧洲国家技术移民政策的产生有着广阔的社会历史背景。从历史发生学的视角来看,传统意义上的民族国家最早诞生于欧洲大陆。德国、英国和法国就是这种典型的民族国家。从 16 世纪发现美洲新大陆一直到 19 世纪末,在长达 300 多年的时间里,欧洲国家、特别是西欧国家的移民一直是以美洲、特别是北美作为移民目标地的,欧洲国家也是作为移民外迁的民族国家而存在。但进入 20 世纪,特别是 20 世纪 50 年代以后,由于西欧国家人口出生率的急剧下降、战后重建与发展对劳动力的大量需求、殖民主义体系的瓦解而导致的大量外迁移民的回迁,以及北美、尤其是美国积极的移民政策的终止、选择性移民政策的实施等因素的影响,越来越多的外国移民进入欧洲国家尤其是西欧国家。到 20 世纪 50 年代末,西欧国家逐渐

收稿日期: 2012-01-07

基金项目: 山东省社会科学规划重点项目“法国移民社会问题”(07BSHZ03)和山东大学自主创新基金项目“穆斯林移民在欧洲及其社会融合”(1FW09045)的阶段性成果。

作者简介: 宋全成,山东大学哲学与社会发展学院副院长,教授,博士生导师(济南 250100)。

从传统意义上的民族国家转变为非典型意义上的现代移民国家<sup>①</sup>。到 20 世纪 70 年代,伴随着全球性的石油危机的爆发,欧洲国家结束了大规模的招募和接纳移民的时代。从 20 世纪 80 年代起,欧洲国家进入了经济发展的滞涨时期,失业率持续攀升、失业大军的规模不断扩大,于是,反对过多的外来移民,主张选择性移民的呼声愈来愈高。特别是进入 21 世纪以后,欧洲国家、特别是西欧国家的政要充分认识到:在全球化的当代,只有拥有一流科技人才、尤其是信息技术人才的国家,才能成为世界强国。在这种背景下,德国、英国、法国的选择性的技术移民政策便应运而生。

德国、英国和法国三国境内的外国移民的数量占整个欧洲国家的 2/3<sup>②</sup>,同时,上述三个国家的移民政策代表着欧洲三种不同类型的政策模式<sup>③</sup>。因此,研究和探讨德国、英国和法国的技术移民政策,对于把握欧洲国家技术移民政策的全貌,具有“窥一斑而知全豹”的典型意义。

### (一) 德国的技术移民政策

德国的技术移民政策集中体现在其 2000 年实施的信息技术领域的绿卡政策——被置于《外国人法》之下的《电脑人才签证条例》和 2005 实施的《新移民法》(全称为“关于控制和限制移民和规定欧盟公民和外国人居留与融合事宜之法”)第 19 条“给高级专业人才的居留许可”和第 39 条“对外国人就业的批准”中。尽管德国的移民政策被视为欧洲“拒斥的移民政策模式”,但早在 2000 年,德国的主要政党针对德国信息技术产业人才匮乏的现实需求,就达成了引进信息技术产业高技术人才的共识。2000 年 7 月,当时社民党和绿党联合执政的德国政府宣布,仿效美国的绿卡政策,实施德国的绿卡计划,为此,德国劳工部颁布了《IT 产业外籍高级人才工作许可发放条例》。该计划的主要内容是:从 2000 年 8 月起 3 年内,允许从非欧盟国家引进 2 万名 IT 产业专业人才;申请者必须持有高等院校 IT 专业毕业证书,或者虽然大学阶段学习的不是计算机信息技术专业,但能证明具有很好的计算机信息技术水平;雇主为其支付的年薪不低于 5.1 万欧元<sup>④</sup>;引进的 IT 专业人才可一次性获得最多 5 年的工作许可和居留许可,在此期间,可自由更换雇主;允许他们的配偶及年龄未满 18 岁的子女一同赴德,且签证期限相同。对于配偶,首先允许申请 12 个月的工作许可,如能延长到 24 个月后,可以申请无限期的工作许可。该政策同样适用于所有在德国大学学习计算机专业的非欧盟国家留学生<sup>⑤</sup>。

2005 年 1 月 1 日,伴随着德国《新移民法》的颁布和实施,德国的绿卡政策合并于《新移民法》<sup>⑥</sup>,集中体现在第 19 条“给高级专业人才的居留许可”和第 39 条“对外国人就业的批准”中。第 19 条包括两项内容:一是决定给予 IT 专业高级专业人才以直接的居留许可。“在特殊情况下,可给予拥有高级专业水平的外国人以居留许可,如果联邦劳动局依据第 39 条同意,或依据第 42 条的法律规定或国家间协定之规定,不需要联邦劳动局依据第 39 条给予同意;或者如果融入德意志联邦共和国的目标,其生活状态和生活保障可以在没有国家支持的情况下实现。州政府的最高机构或由它指定一个机构,可依据第一款之规定决定给予居留许可”<sup>⑦</sup>。二是规定了“拥有高级专业水平”的三类人才的具体条件。第一类是“拥有特殊专业知识的科学家”;第二类是“身处突出位置的学者或身处显要位置的科研人员”;第三类是“具有特殊职业经验的专家和处于领导工作岗位的专家,其收入至少相当于法定医疗保险衡量界限的两倍以上”<sup>⑧</sup>。第 39 条第二款列出了给予“高级专业人才的居留许可”的两个附加条件:一是不能通过雇佣外国人对劳动力市场产生负面影响,尤其是在就业结构、地区体制和经济行业方面;二是该工作岗位没有德国人或拥有优先权的外国人担当<sup>⑨</sup>。从这两个附加条件可以看出,德国的《新移民法》在引进高技术人才的时候,依然给予了

① 宋全成:《从民族国家到现代移民国家》,《厦门大学学报(哲学社会科学版)》2006 年第 2 期。

② 劳焕强:《法国的移民情况与移民政策》,《中国民族》2008 年第 3 期。

③ 宋全成:《欧洲移民研究:20 世纪的欧洲移民进程与欧洲移民问题化》,济南:山东大学出版社 2007 年,第 213 页。

④ Holger Kolb: Die deutsche “Green Card”, Focus Migration, No. 3 2005. S. 1.

⑤ Holger Kolb: Die deutsche “Green Card”, Focus Migration, No. 3 2005. S. 2.

⑥ “Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern”, das so genannte “Zuwanderungsgesetz”; ist am 1. Januar 2005 in Kraft getreten ( einzelne Teile sind bereits am 1. September 2004 in Kraft getreten) . Holger Kolb: Die deutsche “Green Card”, Focus Migration, No. 3 2005. S. 2.

⑦ Einwanderungsgesetz, § 19. <http://www.bamf.de/DE/Startseite/startseite-node.html>.

⑧ Einwanderungsgesetz, § 19. <http://www.bamf.de/DE/Startseite/startseite-node.html>.

⑨ Einwanderungsgesetz, § 39. <http://www.bamf.de/DE/Startseite/startseite-node.html>.

德国人和拥有优先权的欧盟成员国的人以工作岗位的优先权。三是规定了高级专业人才相关材料的审核期限。新的规定免除了繁琐的常规移民审批程序,如果材料完备,最少可在一天之内办妥。

### (二) 英国的技术移民政策

英国的技术移民政策主要体现在2002年1月出台的《英国高技术移民政策》(HSMP)之中。英国的高技术移民政策主要包括如下内容:一是运用计分制对高技术人才的标准(最低65分或75分),从教育背景、工作经验、上一年收入、成就和突出贡献等方面作出了规定。(1)教育背景:本科15分;硕士25分;博士30分。(2)工作经验:1)28岁以上申请人:本科以上学历的工作经验5年或具有博士学位的3年工作经验25分;符合上一条且工作经验中有2年高级经验35分;大学毕业10年以上工作经验,且有5年以上高级经验50分;2)28岁及28岁以下申请人:大学毕业2年以上工作经验23分;大学毕业4年以上工作经验35分;符合上一条且工作经验中有1年高级经验50分。高级经验是指在公司中担任总经理、主任、主管、项目负责人等。(3)上一年收入:1)28岁以上申请人:年收入12500英镑以上25分;年收入31250英镑以上35分;年收入78125英镑以上50分;2)28岁及28岁以下申请人:年收入8450英镑以上25分;年收入12500英镑以上35分;年收入18750英镑以上50分;(4)在所从事领域内的重要成就或重大贡献(专利、论文、院士、获奖证书等)15分;杰出贡献25分。满足该项条件,申请人需要提供支持文件证明其所在领域获得之成就已为同行所承认并显著推动了该领域之发展。凡是评分在65分(28岁以下申请人)或75分(28岁及以上申请人),又能在英国找到工作或自谋职业的各行业人才均可申请高技术移民<sup>①</sup>。二是高技术移民签证、续签及入籍规定。高技术移民申请人一旦申请成功,即可获得为期两年的工作许可。“申请人在英国找到工作,凭相关工作证明,即可继续获得3年英国高技术移民签证延签;申请人在英国自雇创办公司,凭相关公司证明,即可继续获得3年英国高技术移民签证延签;申请人在英国既工作又自雇创办公司,凭相关工作和公司证明,即可继续获得3年英国高技术移民签证延签;申请人在英国既未找到工作又未自雇创办公司,应提供出足够的证明来表明计划正在进行中,如几份工作申请表或商业计划书,即可继续获得3年英国高技术移民签证延签。根据英国移民法规定,在英国居留达4年并能符合其他若干条件者,可以取得英国永久居留资格。第5年时,申请人即可申请拥有英国护照,成为英国公民”<sup>②</sup>。三是允许他们的配偶及年龄未满18岁的子女一同赴英,且签证期限相同。四是审核的期限。移民部或领事馆官员对提交材料(均需原件)完整的申请者的材料进行审核,期限为1-3个月。

英国的高技术移民政策是完善的,而且成果显著。不仅实施当年,就为英国招来了7000多名高技术雇员,而且成为澳大利亚技术移民政策调整仿效的典范<sup>③</sup>。澳大利亚依据英国的高技术移民政策对其商业移民政策进行了调整,同样取得了良好效果。

### (三) 法国的技术移民政策

法国的技术移民政策主要体现在《外国人入境和居留法》中。该法于1945年首次颁布,1978年和1981年两次修订,到1987年,法国政府又通过了新的《外国人入境和居留法》。法国一向是非法移民和难民的天堂,主要是来自北非的穆斯林移民。但为了提高法国在全球人才争夺中的竞争力,2006年5月17日,法国国民议会通过了由当时内政部部长萨科奇提交的一项旨在变法国的“被动接受移民”为“主动选择移民”的法案,该法案“提出对高学历、高技术移民进行有选择性的接纳”<sup>④</sup>。其核心内容被归结为“优秀人才居留证政策”,主要内容是:一是提出了“优秀人才居留证”的发放标准。1.居留证原则上发给赴法实现某一具体职业计划的人员。其范围如下:a.从事带薪劳动;b.工、商企业家和手工业者;c.自由职业者(作家、翻译等);或其职业性质能够以各种形式扩大法国的影响力,并直接或间接有利于申请人原籍国。2.单纯的学习计划不在考虑范围内。3.如果是一名带薪人员赴法从事某项工作,申请材料中原则上必须包括一份劳动合同。发证机关可以酌情破例,以简化手续。4.优秀人才居留证还可以发放持有下列投资项目的创业投资者:至少创造包括投资者本人在内的两个就业岗位;或至少维持两个就业岗位;持有有形资产或

① 夏超:《解读英国技术移民新政策》,《国际人才交流》2004年第2期。

② 《英国技术移民门槛抬高》,《出国与就业》2005年第20期。

③ 夏超:《解读英国技术移民新政策》,《国际人才交流》2004年第2期。

④ 劳焕强:《法国的移民情况与移民政策》,《中国民族》2008年第3期。

无形资产投资项目,投资额不低于30万欧元。5.需要较高素质并有良好聘用前景的职业、岗位或工作将被优先考虑。6.物理、化学、生物、数学、信息技术、农学、市场营销、人力资源、管理、金融、统计及概率计算、会计等专业相当于硕士及以上水平的文凭更有优势。颁发文凭的外国教育机构的认可度、声望以及与法国合作伙伴签订的科学或教育合作协议,都将作为评估标准,考虑在内。7.运动员:奥运会个人项目:申请人应当在提出申请当年的前一个体育竞赛年中获得过来源国的全国冠军,或作为正式成员参加过洲际冠军锦标赛或世界冠军锦标赛。奥运会集体项目:申请人应当是国家队上一赛季及当年的正式成员。非奥运会项目:申请人上一赛季及当年都在国家队或第一梯队训练。运动员如果拥有特殊的职业声望可以破例批准<sup>①</sup>。二是规定了优秀人才在法国的居留期限。优秀人才居留证3年有效,可延续3年。同时,持有者的配偶和子女可立即申请有效期为3年的居留证,与之同行或之后到法国团聚,并可以在法国居住、生活与工作。“获得优秀人才居留证的外国人,如果来自重点援助地区的国家,应该在法国居留期间参与来源国的经济合作和投资的某个项目,并且应该在获得优秀人才居留证的6个月内,向其居住地的警察局递交所参与项目的计划。如果申请人所属重点援助地区的国家没有与法国签署共同发展合作伙伴协定,申请人应该在递交申请的同时签署一份返回来源国的承诺书,即从获得优秀人才居留证起在法国居留期限最多不超过6年”<sup>②</sup>。但依据其他相关政策规定,优秀人才居留证持有者在持证第5年时即可申请10年期居留证。三是规定了审核的期限。领事馆或警察局依据优秀人才委员会最终确定的标准(2007年12月8日政府公告公布)对申请人的职业计划做出评估或面谈后再评估,材料审核的时间为1个月。

## 二、欧洲国家技术移民政策辨析

通过以上对德国、英国和法国的技术移民政策的简要叙述,可以清晰地发现欧洲国家的技术移民政策具有如下积极意义和优势特征:

第一,技术移民政策成为欧洲国家提高本国经济和技术创新活力的重要社会政策。无论是德国还是英国、法国,作为传统的欧洲民族国家都面临着人口严重老化、创新技术人才短缺、国内技术人才市场不能满足本国经济与社会快速发展对技术人才的强烈需求的现实问题。因此,制定和实施技术移民的政策,不仅有利于延缓人口老龄化的人口形势,而且更重要的是满足本国信息技术产业对人才的强烈需求,有利于本国参与全球性的人才竞争,提高本国的经济和技术创新活力。德国的IT产业绿卡政策和法国的“优秀人才居留证政策”就具有这方面的典型意义。德国IT产业的绿卡政策实施的背景是:2001年德国的统计数据表明,在未来的50年内,德国的总人口将由8200万下降到7200万以下,而85岁以上的老龄人口将由160万上升到400多万<sup>③</sup>。作为国家重要支柱和代表未来的IT产业,在2002年就有18000个人才岗位空缺,而当年高校能够提供的IT产业的毕业生仅为7000人,专业人才的岗位空缺高达11000人<sup>④</sup>。正因为如此,德国政府和经济界普遍认为,德国IT行业人才严重匮乏,如果不从国外引进人才,德国经济和技术及其创新能力必将远远落后于美国、加拿大、澳大利亚等传统移民国家,从而失去国际竞争能力。也正是在这个意义上,德国的绿卡政策成为德国增强IT产业发展动力、提高经济和技术创新活力的重要社会政策。与德国相比,进入21世纪的法国IT产业,面临着人才短缺和人才外流的双重压力。就人才短缺而言,法国的企业家协会曾向政府发出警告:法国信息领域科技人才严重匮乏,快速发展的IT部门企业招聘技术人才出现严重危机。据2001年的统计,法国在信息部门工作的雇员总数为61万人,信息网络科技人员的缺口高达3万人。就人才外流而言,法国技术人才流向的主要目的地就是美国的硅谷。法国政府意识到,“与法国乃至欧洲争夺人才的主要对手就是美国,尤其是硅谷地区,几乎变成了法国信息部门高技术人才向往的新大陆。……调查结果表明,法国外流美国的人才年纪轻、层次高、人数多且增加快。仅在硅谷的

<sup>①</sup> 《法国新推技术移民政策》,《21世纪》2008年第10期。

<sup>②</sup> 法国《外国人入境、居留和避难法》(CESEDA)第L.315.1条。

<sup>③</sup> 《德国:人口老化日趋严重》,《光明日报》2002年2月8日。

<sup>④</sup> 《德国IT绿卡两年回顾》,搜狐出国在线,2002年9月18日,http://goabroad.sohu.com/91/27/article203242791.shtml。

美国高技术信息企业就有 4 500 名法国雇员,比 1997 年增加了 30%,其中一半人在 30 岁以下,45% 毕业于法国著名的工程学院或名牌大学,三分之二从事与他们的专业直接有关的科研和开发工作”<sup>①</sup>。这与美国积极开放的技术移民政策直接相关。2000 年,美国发放给外国信息技术人才的 H1 签证就从 1998 年的 6.5 万个增加至 11.5 万个。正因为如此,法国的企业家行会向法国政府建议,制订一项“补救计划”。其主要内容是:“教育部门扩大和加强信息专业人才的培养,采取措施吸引和留住本国技术骨干;放宽移民政策,接收外国科技人才前来法国工作和定居;将国家公共行政部门部分富余人员向私营 IT 部门转移”<sup>②</sup>。正是在这种情况下,作为提高法国的经济与技术创新活力的社会政策的重要组成部分——“优秀人才居留证政策”才得以在 2006 年颁布和实施。

第二,技术移民的居留审批期限大大缩短,是加速引进外国技术人才的重要举措。无论是德国的《外国人法》、《新移民法》,还是英国的《移民法》、法国的《外国人入境和居留法》,针对一般的劳工移民、家庭团聚移民以及难民申请者的居留审核期限,一般都有明确的法律规定。总的来说,要求提交的材料较多,居留审核的期限较长,特别是对难民的甄别,往往需要更多的时间。但对技术移民,相关的技术移民政策,大都对必要的、繁琐的居留审核程序进行了简化,从而大大缩短了对技术移民的居留审核期限。这一方面是因为,由于全球化进程的加快,跨越国境的技术移民的国际流动性大大增强。从全球范围来看,一般说来,高技术人才瞄准的移民首选目标国家,往往是作为传统移民国家的全球技术高地——美国、加拿大等国家,作为传统民族国家的西欧国家只是第二类的备选国家。因此,对西欧国家来说,如果技术移民的资格或居留审核期限过长,无疑将造成所期望的技术移民最终选择并流向美国。另一方面,西欧国家对高技术移民,尤其是 IT 产业、电子和通讯技术、国际金融、新材料、新能源等领域的技术人才,充满了渴望。让那些所期望的技术移民尽快进入本国工作,成为西欧国家政府的重要议事议程。在这种情况下,缩短技术移民的居留审核期限就成为德国、英国和法国等国家加速引进技术移民的重要举措。在德国,如果各种手续齐全,技术移民居留批准的审核期限最短是一天。在英国,尽管高级技术移民申请材料的审批期限为 12 个月,但实际上,审批时间只需要 3—6 个月。在法国,其“优秀人才居留证政策”规定,优秀人才材料审核的时间是 1 个月。如果审核合格,决定发给居留证,领事馆将为申请人签发有效期超过 3 个月的入境签证。同时,发给申请人一封准予发给优秀人才居留证的信件,该居留证将在申请人到达法国后,由居住地的省警察局颁发。由此可见,缩短技术移民的居留审批期限,不仅是德国、英国和法国技术移民政策的重要内容之一,而且是加速引进外国技术人才的重要举措。

第三,技术移民的家庭团聚权益得到有效保障,对吸引更多外国技术移民发挥了重要作用。家庭团聚移民是国际移民的重要类型,在西欧国家,家庭团聚移民政策的实施经历了从宽松到严厉的发展过程。从二战结束以后西欧国家实施的家庭团聚移民政策历史进程来看,在 20 世纪 70 年代的石油危机爆发以前,由于西欧经济与社会的重建对外籍劳工的强烈需求以及 60 年代开始的欧洲人权运动的高涨,德国、英国和法国等西欧主要国家,实施了相对宽松的家庭团聚移民政策。于是,大量的外国劳工的配偶、亲属和子女来到了西欧国家。但 1973 年石油危机以后,伴随着西欧国家经济进入了滞涨时期,失业大军的规模不断扩大,失业率居高不下。首先是劳工移民政策被废止,随后,家庭团聚移民政策也进入了严格限制时期,这种严格限制的情况一直持续到当代。但从德国、英国和法国实施的技术移民政策来看,只要作为高技术人才或 IT 产业的技术专家的申请获得批准,那么,一般情况下,其随行的配偶和子女同时获得入境和居留许可,另外,其配偶还同时获得工作许可。在德国、英国和法国工作和生活期间,还享受其他诸如公费医疗等福利待遇。如德国的绿卡政策规定,允许 IT 产业的外籍专家的配偶及年龄未满 18 岁的子女一同赴德,且签证期限相同。对于配偶,首先允许申请 12 个月的工作许可,如能延长到 24 个月后,可以申请无限期的工作许可。法国的“优秀人才居留证政策”规定,优秀人才证件持有人的配偶和子女不受当地家庭团聚程序的限制,可马上申请在法国居住、学习或工作。而英国的“高技术移民政策”规定更加具有优势:高技术移民可携带配偶和 18 岁以下子女同往英国,申请人配偶工作无须申请工作许可,工作种类在不与英国其他法律规定冲突的前提下不受限制,申请人 18 岁以下子女可免费就读公立学校;申请人本人、配偶及子女

① 杨明柱:《法美争抢高科技人才》2001 年 1 月 11 日, <http://www.people.com.cn/GB/jinji/31/181/20010111/376049.html>。

② 杨明柱:《法美争抢高科技人才》2001 年 1 月 11 日, <http://www.people.com.cn/GB/jinji/31/181/20010111/376049.html>。

在英国居住、工作、学习不受地域限制; 申请人全家( 本人、配偶及子女) 享受英国免费医疗<sup>①</sup>。这些优惠政策的实施, 对于吸引更多的外国技术移民发挥了重要作用。

第四, 技术移民政策在短期内效果显著, 迅速提高了本国经济与科技创新的能力。尽管与美国的技术移民政策相比, 德国、英国和法国的技术移民政策远不如美国开放和条件优惠, 因此, 其对全球技术人才的吸引力远逊于美国。但作为传统的、典型的欧洲民族国家, 德国、英国和法国降低技术标准、缩短技术移民的居留审批期限, 给予配偶及其子女以同样的居留期限, 并获得工作许可的技术移民政策, 仍然吸引了全球成千上万的技术人才云集德、英、法。在英国, 高技术人才政策实施仅仅两个月, 便引进外籍人才 3 000 多人, 按 1 位专家新增 2.5 个工作岗位计算, 同时带动新增就业岗位 8 000 多个<sup>②</sup>。在德国, 绿卡政策尽管存在许多问题, 但较之于过去被称之为“拒斥”的《外国人法》, 已经开放了许多。因此, 从绿卡政策实施的 2001 年 8 月 1 日到 2004 年 7 月 31 日, 依据德国移民与难民局、德国统计局、德国劳动局的统计, 共有来自印度、独联体国家、罗马尼亚、捷克和斯洛伐克、前南斯拉夫、北非、南非、保加利亚、巴基斯坦及中国的 IT 产业专家 14 876 人。进入低于 100 名工作人员的小的 IT 企业的外国专家人数是 8 805 人, 占引进外国专家总人数 59.2%; 进入大于 100 名低于 500 名工作人员的中等规模的 IT 企业的外国专家人数是 2 563 人, 占引进外国专家总人数 17.2%; 进入大于 500 名工作人员的大型的 IT 企业的外国专家人数是 3 508 人, 占引进外国专家总人数 23.6%。大量 IT 产业外国专家的引进, 不仅满足了德国 IT 产业界的快速发展对技术人才的强烈需求, 从而直接促进了 IT 产业的强劲进步和技术创新能力的提高, 而且带动了就业。据有关专家研究, 每引进 1 位 IT 产业的外国专家, 就带动 2.5 个新的就业岗位, 如此算来, 将新增就业机会 37 190 个<sup>③</sup>。截止到 2004 年 7 月 31 日, 德国引进的 IT 产业的外籍高级人才数量、来源国家、规模、所占比例及在不同类型企业中的数量情况见下表。

依据绿卡政策被批准的引进 IT 产业外国专家的工作许可一览表<sup>④</sup>

Genehmigte IT-ArGV-Arbeitserlaubnisse bis 31. Juli 2004

国籍	比例 %	数量	企业类型		
			低于 100 人	100-500 人	大于 500 人
印度	26.4	3926	2478	866	581
俄罗斯、白俄罗斯、乌克兰等国家	12.6	1874	1237	268	370
罗马尼亚	7.0	1039	624	195	220
捷克和斯洛伐克	6.6	983	169	659	151
前南斯拉夫	5.1	756	434	105	217
匈牙利	3.4	510	322	79	109
北非(摩洛哥、阿尔及利亚、突尼斯)	2.9	432	26	227	72
保加利亚	2.9	431	293	46	92
南非	2.6	389	183	68	138
巴基斯坦	1.4	211	136	21	54
其他	29.1	4325	2212	692	1421
合计	100	14876	8805	2563	3508
百分比		100%	59.2%	17.2%	23.6%

无论是德国的绿卡政策、英国的高技术移民政策, 还是法国的“优秀人才居留证政策”, 如果与其以前的移民政策相比, 已经开放了许多, 因此, 在一定的意义上, 对外国技术移民、尤其是来自非欧盟国家的技

① 饶俊:《英国高技术移民政策研究》, 饶俊的博客, <http://raojun1977.blog.sohu.com/49944574.html>。

② 饶俊:《英国高技术移民政策研究》, 饶俊的博客, <http://raojun1977.blog.sohu.com/49944574.html>。

③ 蒋苏南:《德国绿卡政策实施情况概述》, 《中国科技论坛》2004 年第 5 期。

④ Holger Kolb: Die deutsche “Green Card”, Focus Migration, No. 3 2005. S. 2.

术移民 具有较大的吸引力。但如果将其与美国的绿卡政策(或技术移民政策)相比,则暴露出欧洲技术移民政策的局限性,其对全球技术移民的吸引力也随之大大降低了。这也是今日世界技术移民首选美国的重要原因。欧洲的技术移民政策的局限性集中体现在如下两个方面:

其一,技术人才年薪设定的标准较高,让技术移民的申请者 and 西欧国家的企业(雇主)斟酌再三。与美国的绿卡政策相比,欧洲传统民族国家的德国、英国和法国技术移民政策设定的技术人才的年薪标准较高,客观上表现出了上述国家劳动力市场中的“本国人优先”的基本保护原则。这突出表征在德国的技术移民政策中。德国的绿卡政策规定,IT产业专门人才必须是急需的、年薪不低于5.1万欧元<sup>①</sup>。这一工资标准远高于德国本土IT产业的专门人才的工资标准。即使与美国的信息技术产业的技术移民相比,也高出许多。在这种情况下,不仅将众多的技术移民申请人拒之德国门外,而且也让计划雇佣这些IT产业技术人才的企业斟酌再三,毕竟支付如此高的薪酬,对于成长期的德国IT中小企业也并不容易。这在客观上,保护了本土德国技术人才的充分就业,也符合德国《新移民法》第39条第2款关于雇佣外国专家人才的两个附加条件的规定。正因为如此,到2010年8月,德国的绿卡计划实施已经过去10年,但也只有3.3万名IT产业的技术专家赴德工作或留居德国<sup>②</sup>。据德国《图片报》报道,2010年德国技术人员的缺口依然达到6万,麦肯锡公司预计到2020年,德国技术人员的缺口将达到20万。以至于,德国副总理兼外交部长吉多·韦斯特韦勒在2010年8月4日依然说:“德国需要吸引外国熟练技术工人,以弥补本国人才短缺”<sup>③</sup>。由此可见,德国技术移民政策对技术人才年薪设定较高的标准,限制了更多的技术移民进入德国工作,从而不同程度地影响了德国经济与技术创新能力的迅速提高。英国和法国的技术移民政策也具有与德国的技术移民政策同样的上述问题。

其二,居留期限有限,其吸引力远逊于美国绿卡。众所周知,美国的绿卡正式称谓是“Permanent Resident Card(永久居留卡)”,也叫I-551。美国的绿卡政策是,获得绿卡的人意味着获得在美国的无限期的永久居留和工作权。而德国的绿卡获得者、英国的高技术移民和法国的技术移民,获得的都不是无限期的永久居留,相反是有明确居留期限的。例如,德国的绿卡政策规定,获得德国绿卡者的居留期限一般是2年到5年,最长居留期限是5年,而且在此期间不能申请长期居留。而英国的高技术移民和法国的技术移民获得的最长居留期限是6年。这就意味着,当居留期限到期时,这些德国、英国和法国政府所处心积虑引进的技术人才,将不得不迁往其他国家。从这个意义上看,可以肯定的是,与美国的技术移民政策相比,上述欧洲国家的技术移民政策对其他国家的技术人才来说,其吸引力将大幅下降。正如德国IT行业协会的普菲斯特先生所说:“对于一个胜任重要岗位或者已经有过这样工作经验的高级专业人才来说,如果让他5年后必须离开德国,他是不会愿意拿这个绿卡的。为了仅仅5年的时间,人们一般不会愿意让家庭离开他们熟悉的社会和文化环境的”<sup>④</sup>。由此看来,德国的绿卡(有限的居留期限、有限的工作许可、不能申请长期居留)以及英、法技术移民政策中的居留期限的5年到6年的规定,对技术移民的申请者来说,不仅远不如美国绿卡,而且甚至不如美国的H1工作签证。因为美国的H1工作签证对技术移民来说,较之德国的绿卡、英、法的技术移民政策,具有下列更大的优势:一是申请美国的H1工作签证的标准较低;二是居留期限最长是6年;三是工资的税负较低,实际收益远大于德国的绿卡持有者;四是美国的H1工作签证的名额较多。这样,不仅非欧盟国家的技术移民优先选择了美国,而且即使西欧国家的英、法、德的技术人才,也纷纷选择移民美国创业和发展,这样,急于引进外国技术人才的西欧国家的政府,又面临着本国的科技精英外流美国的巨大压力。正是在这个意义上,德国副总理兼外交部长吉多·韦斯特韦勒认为:“吸引外国技术人员符合德国‘国家利益’。但在吸引外国人才的同时,德国必须培养本国人才,并防止优秀技术人才的外流”<sup>⑤</sup>。吉多·韦斯特韦勒的主张对于英、法两国政府来说,也同样有效。

① Holger Kolb: Die deutsche “Green Card”, Focus Migration, No. 3 2005. S. 1.

② 新华社:《德国官员表示应吸引外国技工以弥补人才缺口》http://bond.stcn.com/content/2010-08/05/content\_1010668.htm.

③ 新华社:《德国官员表示应吸引外国技工以弥补人才缺口》http://bond.stcn.com/content/2010-08/05/content\_1010668.htm.

④ 《德国IT绿卡两年回顾》,搜狐出国在线 2002年9月18日 http://goabroad.sohu.com/91/27/article203242791.shtml.

⑤ 欧洲时报:《德国官员呼吁吸引外国技工弥补人才缺口》2010年8月5日 http://www.oushinet.com/172-1304-82227.xhtml.

### 三、结论

通过上面论述,可得出下列简要结论:以德国的绿卡政策、英国的高技术移民政策和法国的“优秀人才居留证政策”为代表的欧洲国家的技术移民政策,是上述欧洲国家增强经济与科技创新力的重要社会政策,是国家人才战略的重要组成部分。与过去的、僵化的移民政策相比,以英、法、德为代表的欧洲民族国家的新技术移民政策,对非欧盟国家的技术移民具有较大的吸引力,因此,吸引了无数的全球技术人才云集英、法、德等西欧国家,极大地促进了这些国家高新技术产业的发展和进步,为这些国家带动、产生了数以万计的新的就业岗位。但同时,作为传统的欧洲民族国家,与作为传统的移民国家的美国相比,欧洲国家的技术移民政策仍具有较大的局限性。因此,如果不改变现有的技术移民政策的相关条款,在与美国、加拿大等移民国家的全球人才竞争中,欧洲国家必将处于不利的位置。

当西欧国家的新技术移民政策纷纷酝酿和实施的时候,2004年,同样作为传统的民族国家的中国,也相应出台了《外国人在中国永久居留审批管理办法》,“建立了外国人在中国永久居留(中国“绿卡”)制度,这是中国移民法史上的一座里程碑。该制度促进了中国的国际化,规范了外国人在中国永久居留审批管理工作”<sup>①</sup>。但是,无论是与美国的技术移民政策,还是与欧洲国家的技术移民政策相比,中国的“绿卡”政策都存在着诸多问题。在这种情况下,中国政府当借鉴以英、法、德为代表的欧洲国家的技术移民政策及美国的技术移民政策的成功经验,制定、完善和实施面向全球技术人才的中国的技术移民政策和国际人才战略,从而参与国际性的人才竞争,抢夺技术人才的高地,以实现迅速提高经济与科技创新力的国家战略目标。

---

### On Skilled Immigrant Policy of European Countries

SONG Quan-cheng

(The School of Philosophy and Sociology, Shandong University, Jinan 250100, P. R. China)

**Abstract:** Germany's green card policy, Britain's new skilled immigration policy and France's policy of excellent talents residence permit are considered as important social policies to implement international talent strategy, to improve economic and technological innovation vigor by traditional European nations, especially the western European countries in the 21th century. Compared with their previous immigration policies, the European countries' skilled immigrant policy features strong vitality. As a result, it has attracted tens of thousands of skilled immigrants. However, the skilled immigrant policy of European countries has attracted far less skilled immigrants than the U. S. . As a traditional national country in Asia, China should borrow from the European countries and the U. S. their successful immigration policies and work out, improve and implement its own skilled immigrant policy and international talent strategy.

**Key words:** Germany's green card; Britain's high skilled immigrants; France's talent residence permit; skilled immigration policy

[责任编辑:林舒]

---

<sup>①</sup> 刘国富:《外国人在中国永久居留制度批判性思考》,《公安学刊》2007年第6期。