

全球化背景下我国移民与人才引进法律政策:评述与展望

□ 檀皓举

(中国人民警察大学, 河北 廊坊 065000)

摘要:“十四五”时期的中国将进一步吸收全球人才和技术,更加广泛地利用好本国市场,为知识资本和人力资本提供更大的发展机遇。在这种背景下,本文梳理了改革开放后我国移民法律制度的演变和人才引进政策的现状。研究发现,我国现行移民法律规范缺失移民等相关概念的法律定义,整个移民法律规范体系尚处于较为稚嫩、零散的状态,其规范目的与人才引进政策的实践需求不相适应。本文认为,在未来的移民立法与人才引进政策的实践中,助力对外开放、维护国民利益是重要目的和价值追求,构建移民法典是逐步完善移民法律规范体系的最终目标。

关键词: 国际移民;移民法;人才引进

中图分类号: D920.1

文献标识码: A

文章编号: 1004-0714(2022)010-0137-04

Legal Policies on Immigration and talent Introduction in China under the Background of Globalization: Review and Prospect

TAN Hao-ju

(China People's Police University, 065000, Langfang, Hebei, China)

Abstract: In the 14th Five-Year Plan period, China will absorb talents and technologies from all over the world, make better use of its domestic market, and provide greater development opportunities for intellectual capital and human capital. In this context, this paper summarizes the evolution of China's immigration legal system and talent introduction policy after the reform and opening up. It is found that the current legal norms of immigration in China lack legal definitions of relevant concepts such as immigration, the whole legal norms system of immigration is still in a relatively immature and scattered state, and its normative purpose does not meet the practical needs of talent introduction policy. This paper holds that in the practice of immigration legislation and talent introduction policy in the future, it is an important goal and value pursuit to help the opening up and safeguard national interests, and the construction of immigration code is the ultimate goal of gradually improving the legal system of immigration.

Keywords: International Migration; Immigration Laws; Talent Introduction

一、改革开放后我国部分移民法律制度的演进

改革开放后,我国在入籍、出入境、就业、永久居留等方面的移民立法中进行了漫长的实践。比如,1980年出台的《中华人民共和国国籍法》首次明确了外国人或无国籍人入籍中国的各项条件,在法律层级上提供了入籍依据。上世纪80年代以来,各地相继废止“外国人未经许可不准超越”的标志牌,外国人可进入的区域逐渐扩大。除军事禁区、边境地区和少数敏感区域外,外国人可以自由进出我国大部分地区。1985年颁布的《外国人入境出境管理法》对外国人因就业来华的设定了居留期限,同时规定持居留证件的外国人在中国变更居留地点,必须依照规定办理迁移手续,为外国人在华相对自由流动提供了法律依据。1986年我国又取消了外国人出境签证制度,实行口岸签证等措

施,进一步减少了外国人出境的限制^①。此后,我国的移民法律制度逐渐由“严管控”向“服务与管理的平衡”转变。这一变化可以在外国人就业管理和居留制度相关法律规范的演进中清晰地看到。

1. 外国人就业管理制度体系方面

1987年,劳动人事部(现为劳动与社会保障部)和公安部联合颁布了《关于未取得居留证件的外国人和来中国留学的外国人在中国就业的若干规定》。该“规定”是新中国成立以来第一部专门就外国人就业进行管理而制定的规范性文件,为规制外国人在华就业提供了基础的法律框架^②。随着改革开放的深入,为更好地迎合社会发展需要和解决实践中的一些问题,我国于1996年出台了《外国人在中国就业管理规定》,在加强外国人就

业管理的同时也为保障外国人在华就业的权益提出了具体的法律细则,即就业和聘用行为的双向规范。2013年实施的《中华人民共和国出境入境管理法》针对非法就业进行了规定和分类,加强了外国人就业管理秩序。在后续的实践过程中,管理部门逐渐认识到:仅凭强化管理无法将人才资源高效地转化为社会经济效益,在规范就业秩序方面的作用效果也不是很明显。为此,管理部门进一步细化了外国人就业管理制度,并逐步推出了几项便利性政策措施,以便更好地规范外国人就业市场。2017年3月,国家外国专家局发布《外国人来华工作许可服务指南(暂行)》,对用人单位聘请外国人的行政许可审批流程进行了详细规定,并规定实行分类积分制来区分外国人才种类,外国人来华工作资格的评判标准有了对应的依据和指标。自2017年相关的工作制度推行之后,在华工作的外国人所持有的证件统一更换为“外国人工作许可证”,成为外国人在华工作的唯一凭证。该证件完整继承了原有几类证件的证明功能,提高了证明效率,打通了系统内部壁垒,简化了外国人在华工作办事的手续。

2. 外国人永久居留制度体系方面

改革开放后,因经济发展的客观需要,外国人永久居留制度成为引智引才引商的重要手段之一,受到越来越多人的关注,中央和各部委多次对涉及永久居留事项的法律规范进行了制定和调整。1985年11月颁布的《中华人民共和国外国人入境出境管理法》为投资类和人才类移民获得永久居留资格提供了法律依据,但相关条文内容不明细,规范笼统,实操可行性低,未达到本法制定的预期效果。2004年8月,公安部、外交部联合发布实施《外国人在中国永久居留审批管理办法》,我国由此开始实施“永久居留证”制度,获得永久居留资格的移民不必再申请签证,持永久居留证(俗称“中国绿卡”)即可在中国内地合法停留居留^[1]。2012年颁布的《外国人在中国永久居留享有相关待遇的办法》是我国永久居留制度法律规范的一次重大升级,明确了持永久居留证的移民在华入境、就业、投资、教育、社会保障等与日常生活密切相关的基本权利。2016年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加强外国人永久居留服务管理的意见》,对永久居留服务管理机制体制和具体政策提出了一系列改革措施^[2]。在中央的支持和指导下,各地方积极地进行永久居留政策的创新实践,在外国人永久居留的管理和服务中逐步提升了社会治理水平。2017年5月,经中央全面深化改革领导小组批准,公安部决定启用2017版外国人永久居留身份证,证件便利化改革取得成效。取得永久居留资格的外国人可以在办理金融、教育、医疗、交通、住宿、通信、工作、税收和社会保险、财产登记、诉讼等事务时单独使用“永久居留身份证”,不必再出示其他证明身份的材料^[3]。此举在实质上打通了证件内部系统的壁垒问题,赋予那些对中国作出一定贡献的外国人拥有与中国公民同等的“证件便利”权利,强化了这些外国人在华享有的社会保障利益。2020年2月27日,司法部发布关于《中华人民共和国外国人永久居留管理条例(征求意见稿)》公开征求意见的通知,引起了广泛

的社会舆论,外国人永久居留制度发展进入一段相对低调的时期。笔者认为,《外国人在中国永久居留享有相关待遇的办法》的颁布是在法律上赋予取得永久居留权的移民拥有基本趋同于中国公民享有的权利,将“永久居留证”变更为“外国人永久居留身份证”在实质上体现了移民对永久居留权的享有和运用。从上述的过程来看,如何在做好外国人管理的同时兼顾发挥好人才效益,是未来较长时间内值得思考的内容。

二、海外人才引进已上升为国家战略高度

我国对于海外人才的重视和相关机制的建设在2010年就在国家重大工作规划中进行了明确,并着重强调要重点引进海外的高素质人才以及国内紧缺型人才,并将海外人才引进工作的重要性上升到与国内教育培养高素质人才工作同等的战略高度。在2012年党的第十八届全国代表大会上,提出了引进海外高素质的人才为我国社会主义建设事业贡献力量的策略,并对今后战略实施所需的配套保障制度的建设和完善工作进行了部署,力争早日建成符合我国发展实际,且在全球范围内具有较高竞争力的综合人才制度体系。由此可见,我国已经将人才引进制度和保障制度建设视为实现国家重大战略目标的关键内容,并在未来很长一段时间作为我国人才工作的重大战略方针。

三、相关法律政策评述

1. 移民法律规范缺乏整体性设计

①“移民”法律概念的缺失。新中国成立以来,我国相继使用过“外国侨民”“华人华侨”“外国人”作为国际移民法律范畴下的移民概念。2018年4月国家移民管理局挂牌成立,标志着国际通用的“移民”概念正式出现并使用在我国行政法律主体的称谓中,但现行移民法律规范的法律名称和法律文本中仍未直接出现属于国际移民范畴的“移民”字样。作为移民法律制度的最基本范畴,法律意义上的“移民”概念不仅可以方便政府部门做好移民统计工作,做到有效区分和分类管理,还可以避免“移民”概念在口语意义上和法律意义上发生混同,加深普通民众对“移民”的理性认识,为出台新的移民法律规范筑牢民意基础。

②移民法律规范缺乏高效一致的话语表达。一方面,以行政法规、规章和其他规范性文件为主要构成的移民法律规范体系具有法出多门和立法不协调的痛难点,致使移民规范整体效力层级不高,一定程度上影响了移民规范体系的权威性表达。另一方面,在几十年来的移民立法实践中,因移民参与社会生产活动的复杂性导致移民规范立法涉及多重领域,我国移民法律规范体现出分散性的特征。实际中,一些在国内生活较长时间的移民都不能通过便捷的途径全面了解自己在华拥有的权利以及应履行的义务,更不必说那些初来乍到甚至是即将来华的移民,这不利于移民权利的保障和移民治理制度的开展。自2018年国家移民管理局成立后,相关移民法律规范的宣传和解释有了清晰单一的话语主体,这在一定程度上集中了话语权威,增加了移民规范性话语的国内传播力度。但目前来说,我国移民法律规范体系设计的前景并不明朗,相关制度架构不清晰,相关部

门在通盘谋划和规范衔接方面没有给出明确的话语态度,学界也存在一定的争议,间接影响了外国优秀人才的移民以及移民的社会融入。

2. 现有移民法律的规范目的与人才引进的实践需求不相适应

① 签证制度方面。2012年出台的《中华人民共和国出境入境管理法》中新增了人才签证等类别,将签证种类细化为12类16种。相比美国等传统移民国家的签证制度,我国对人才签证的分类仍显得相对较少。根据法条所述规定,只有符合我国对于外国高端人才(即A类)标准条件的外国人,才具备申请R字签证的条件。因此也可以说,R字签证是为海外高层次人才量身定做的,能够符合标准的人不多。此外,我国不是一个传统的移民国家,所以,关于人才签证制度的创新能力这方面,我们国家是有待提高的。

② 就业制度方面。移民就业、工作领域的法律问题比较复杂,贯穿了不同性质的法律范畴。一般认为,我国目前对于移民就业制度的法律规范主要是在行政法范畴内,是用以规范行政主体与涉外相对人之间一种相对不平等的法律关系,即某一外国人是否有资格在华就业的问题。2013年修订的《中华人民共和国出境入境管理法》第四十三条专门定义了“非法就业”一词^①。此处“非法就业”以《中华人民共和国外国人入境出境管理条例》中的签证类型为依据,即不符合相关持有签证类型,就归为“非法就业”。但在法律用语中,“就业”“工作”等词语本身就带有较为强烈的民事属性,移民对工作、就业的关注点不仅仅是在于“是否有资格工作”的问题,更多情况下,移民可能更加关心自身工作、就业的相关社会保障、个人权利义务等问题以及在遇到相关问题时如何高效便捷地得到解决和帮助。这又可能涉及到我国民事法律关系中有关涉外劳动的法律范畴。有学者认为,将涉外劳动简单地等同于国内劳动来规制,忽视了涉外因素可能引发的外国法律、国际条约、国际惯例的适用,淡化了强制性规范、任意性规范、国际公约三者间有机衔接等的立法取向,降低了我国涉外劳动制度应对劳动力跨境流动与国际人才竞争的适应性^②。现阶段,在认为移民法律规范体系是属于行政法范畴的前提下,如何从移民就业制度的视角强化行政法与民法之间的衔接,是值得考虑的。

③ 居留制度方面。目前,外国人永久居留制度的法律法规体现在各类法规和政策当中。目前,我国外国人永久居留制度的相关法律规定分布在中央和地方的不同层级的法规政策中,除了由全国人大常委会颁布的《中华人民共和国出境入境管理法》、国务院颁布的《中华人民共和国外国人入境出境管理条例》等几部法规外,其他的规范广泛分布在中央到地方各级政府所发布的各类部门规章、政策文件和通知等文件中^③。其所涉及部门多达30个,文件数量超万数,具备了出入境、待遇保障、教育、行政执法、就业安排、居住居留、人才引进等多方面内容。这些文件大多为政策性文件,单一性和临时性的特性使得其难以

长久地代替法律法规的效能。长期缺乏完整系统且行之有效的法律文件让管理部门的工作处于被动,导致矛盾积压,引起社会舆情,对引智工作造成负面影响。2020年2月由司法部发布的《中华人民共和国外国人永久居留管理条例(征求意见稿)》在网络上引发公众热议。“超国民待遇”成为网友议论的热门词汇,如意见稿第四十一条中指出:“永久居留外国人在中国境内工作的,按照社会保险法律法规的规定参加各项社会保险。在中国境内居留但未工作的,可以按照居留地相关规定参加城乡居民基本医疗保险和城乡居民基本养老保险,享受社会保险待遇”,引起众多网友不满。就该征求意见稿本身而言,存在的兜底条款使得部分法条的裁量空间过大,制度规则的制定不够细化,笼统而过于原则的表述易产生歧义。制定这一条例的最主要目的便是服务我国人才引进工作,但鉴于目前的情况,该“条例”的出台有待观望。

四、相关法律政策展望

1. 助力更深更广的对外开放是未来移民立法与人才引进政策的重要目的

人是创新资源的核心载体,国际移民在中国的发展势必会上升到一个新高度。由此可见,助力层次更深、范围更广的对外开放,帮助人口更加自由、方便地进行跨国流动,为移民提供更多服务和选择,促进世界各地的人才进行国际往来与交互,是我国未来移民立法与人才引进政策的重要目的。以人才签证制度为例,丰富其种类并进行精细化区分是当下一种可行措施。我国可参照美国等移民制度较为成熟的国家,在原有基础上进一步分类。对其进行多级划分,按照不同的类型分为:艺术类、体育类、商业类、科研类等,并且完善相关的评分制度。比如,对于科技类人才的签证,用其汉语拼音的首字母作为签证类别,即R-K签证。考虑到有资格获得该签证的这类人群通常是某一科学领域的领军人物,在国际上有很大影响力,对国内经济社会能够产生巨大的正向作用,主管部门在给予相应优惠政策时应当充分了解和区分这类人群的工作特点,以减少正常移民事务行政管理行为给其带来程序上的繁琐,甚至在某些特殊情况下可以为其开辟“绿色通道”,真正做到为人才服务。我国人才签证制度的改善和创新可以在改革开放前沿城市进行试点或是由地方根据自身实际申请成为试点地区,同时,国家移民管理局参与把关和指导,以建设“人才口岸”这类形式推动人才签证的进一步发展。

2. 国民利益始终是移民立法与人才引进政策的首要价值追求

世界移民管理的实践经验表明,国民利益始终是移民立法与人才引进政策的首要价值追求,其具体内容有以下两个方面:

第一,国民利益优先。在移民尚未取得移入国国籍身份前,他们所享有的权益是应当劣于本国公民的,一些移民法制成熟的国家会出台相关保护性政策来保障本国公民的权益。例如德国移民法中规定用人单位在审查工作申请时要优先保障本国公

民和欧盟公民的利益,虽然该规定被德国《新移民法》废止,但是“本国人利益优先”的原则并没有发生根本性改变,在税率、社会保障等方面,德国法律仍然保持着本国人利益优先的倾向性规定^[6]。中国在制定相关政策时一定要国民利益优先的意识,在划分移民权利和义务时要避免“超国民待遇”情况的发生。

第二,国民利益最大化。诚然,没有一种法律和制度在所有时期能使得国民利益最大化。国民利益最大化更像是一种观念上的追求,这就要求我们在不同时期灵活地调整相关法律政策,使之较为适应当前形势的发展。以居留方面的法律制度为例,《外国人在中国永久居留审批管理办法》的多数规定难以适应现有社会发展情况,后续尽快完成《中华人民共和国外国人永久居留管理条例》的修改和出台是十分必要的。在《中华人民共和国外国人永久居留管理条例》中应改变以职务论人才的评价条件,鉴于我国现阶段扩大永久居留申请范围的需求,可采取以下几方面措施:一是放宽对申请人工作单位的限制,扩宽申请要求的范围;二是对部分特殊行业的高级技工予以申请资格;三是可以引入西方国家先进做法,在我国现有法律和制度基础上增加积分评估制度和市场化导向制度,并结合国情进行改进和创新。当然,在实施更加开放的人才居留政策的同时,应充分考虑到国内劳动力市场的情况。引智是为了推动整个经济社会的发展,而非挤占本国民众的资源空间。这就更加要求《中华人民共和国外国人永久居留管理条例》在修改的过程中要坚持维护国家安全和利益的原则,平衡权利与义务的关系,明确和细化规则制度,减少兜底条款,特别是在关乎重要公共利益的问题上,应做到不厌其详。

3. 构建移民法典是逐步完善移民法律规范体系的最终目标

目前来看,具备丰富移民法制实践经验的国家在长久的移民治理实践中都形成了具有本国特色的移民法典,产生了较好的法律效益。移民法典应当由所有涉及移民的规范组合而成,即移民法典是签证、护照、出入境、居留、国籍、就业、医疗、教育、移民融入、地方性移民与人才引进立法规范等移民规范要素的集合。由此可见,因移民本身的复杂性,移民法典的组成将会同时涉及公法、私法、宪法、行政法、社会法等多重法律范畴,移民法典的最终形成必然会经历较长时间的法制实践。同时,我们还应当注重发挥法律在移民治理中的作用。虽然现有的移民法律规范较为零散,我们仍可以通过立法和法律解释,针对当前移民治理实践反馈的痛难点及时出台有效的法律规范,加强对移民规范性文件的合法性审查,维护移民法律规范的一致性,提高移民法律规范体系的权威性。2021年12月底国家移民管理局印发的《“十四五”移民管理事业发展规划》中提出了健全完善移民管理法律制度的任务目标,意味着移民法律制度会在“十四五”时期得到充分的建设和发展。眼下,移民法制建设的基础性工作仍缺少对“移民”及其相关词语的法律概念建构,虽然,以《中华人民共和国出境入境管理法》为代表的法律规范在实质上是作为移民法律规范来适用的,但是形式上“移民”二字的欠缺,或

多或少会影响到未来移民法典的编制。在中文语境下,“外国人”“华人华侨”等概念明显与“移民”存在语义偏差,这种形式上的欠缺难以支撑起庞杂的移民法制框架,也不利于社会民众对“移民”概念的法律认知。从另一角度来看,这还表明我国在移民领域的话语表达急需解决规范化、逻辑严谨的问题。未来,中国想要吸引更多的国际人才,势必要构建自己的移民话语体系,相关概念的建构任重而道远。☉

注释:

①《中华人民共和国出境入境管理法》第四十三条规定:“外国人有下列行为之一的,属于非法就业:(一)未按照规定取得工作许可和工作类居留证件在中国境内工作的;(二)超出工作许可限定范围在中国境内工作的;(三)外国留学生违反勤工助学管理规定,超出规定的岗位范围或者时限在中国境内工作的。”

参考文献:

- [1] 吕红艳,郭定平.全面构建外来移民治理体系——新时代中国国家治理的新课题[J].国家治理,2018(29):12.
- [2] 翁里,张晨田,唐卓然.中国技术移民立法问题探讨[J].汕头大学学报:人文社会科学版,2013,29(03):8.
- [3] 刘国福.简论外国人在中国永久居留(中国绿卡)制度[J].河北法学,2008,26(03):7.
- [4] 黄子诚,刘宏斌.引智引才视域下我国永久居留制度研究[J].广西警察学院学报,2021,34(04):10.
- [5] 翁里,李璇.中国加入国际移民组织:选择、机遇与挑战[J].汕头大学学报:人文社会科学版,2017,33(12):9.
- [6] 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].中国人民公安大学,2017.
- [7] 单海玲.我国涉外劳动法律规范的弊端与矫正[J].法学,2012(04):95-106.
- [8] 林楠.论我国外国人永久居留制度的法律完善[D].南京师范大学,2019.
- [9] 熊文钊.论中国移民法律制度的历史演进与制度建构[J].比较法研究,2020(05):177-187.

基金项目:河北省社会发展研究课题“中美移民政策话语体系比较研究”(Y030220200016)阶段性成果。

作者简介:檀皓举(1998-),男,安徽望江人,中国人民警察大学硕士研究生。研究方向:移民管理。

收稿日期:2022-05-16