

[文章编号] 1009-6043(2013)09-0127-02

# 为我国经济结构远期调整 应确立移民法律制度

严 炯

(黑龙江省法学研究所, 黑龙江 哈尔滨 150090)

**[摘 要]** 在我国人口结构日趋老龄化的大背景下,为弥补我国劳动力不足和经济社会可持续发展,有必要出台适合我国的移民法律法规,为今后某一时期引入境外的劳动力资源和鼓励境外专业人才来华工作做好准备。依据我国经济环境和社会发展的需要,借鉴的各国移民经验,可以先行选择金融领域移民、不动产投资移民、创业移民和劳务输出移民等方面建立相应的法律制度。

**[关键词]** 经济发展;人口老龄化;劳动力不足;移民法

**[中图分类号]** D632.4 **[文献标识码]** A

To Establish a Legal Immigration System for China's Economic Structural Adjustment in the long run

YAN Jiong

**Abstract:** In the context of China's increasingly aging population, it is necessary to issue immigration laws and regulations suitable for China to cover the upcoming labor shortage. It is for introducing outside labor resources and encouraging foreign professional talents to work in China in the future, which will enhance China's international competitiveness and promote the steady growth of the economy. Based on the demand of the economic environment and social development in China, China could learn the experience of other countries by initially legislating for programs such as immigration in the financial sector, real estate investment immigration, entrepreneurship immigration and labor service export immigration.

**Key words:** econmic development, aging population, shortage kf laborforce,immigration law,

人口老龄化在我国会存在相当长的一段时期,应对我国劳动力不足和经济社会可持续发展,必须考虑在今后的某一时期开始引入境外的劳动力资源和鼓励境外专业人才来华工作。这就需要调整我国现有的人口资源相关法律法规,这样既可以解决劳动力短缺、人才不足的问题,又可以为未来人口结构合理布局和优化人口政策做配套的法律体系。关于人才引入的相关专业技术标准,是我们制定移民法律法规的重要依据。我国未来经济发展的各个阶段,都会对人才的需求呈现出不同的变化,理清我国对境外人才不同层次的需求,了解什么是我们急需的并优先引进,即便是技术工人,也可以纳入引进计划,这才是最不浪费人力资源的最好办法。

当前,由于国际经济形势的变化,全球经济都在放缓,发达国家的老龄化趋势也在明显提高。为与发达国家争夺各方面的技术人才和生产资金,增强我国国际竞争力和社会经济的稳步增长,制定出适合我国经济建设的移民法律法规已经刻不容缓,而我国的传统观念还是封闭和排外的立法理念。以刚刚实施的《中华人民共和国出境入境管理法》为先导,完善涉外人员管理法律法规,才能

更好的为经济建设服务。

## 一、我国可以借鉴的各国移民经验

### (一)投资移民

投资移民(或称“经济移民”)投资人注入移民国一定数额的资金,取得在移民国相应法律地位。投资移民的优势在于:一个国家为吸收国外的资金,弥补本国财力不足,根据本国相关产业的需求,评估外国资本的效能,确定适合引进外国技术和投资的配额、程序与投资人的移民管理办法。

投资移民一般采用评判计分或严格的审批程序进行。投资移民是鼓励投资和人才引入的结合,其目的是通过授予永久居留权或者引入国护照,来吸引外籍富人进行实质性投资以创造本国就业机会、促进当地经济发展,以及通过强迫新到本国的移民富人在本地投资中保留当地资产,防止资本外流的移民措施。

### (二)技术移民

技术移民是移民国为取得本国需要的人才,制定人才引入标准,吸引他国人力资源。其目的是与别国争夺本

**[收稿日期]** 2013-08-20

**[作者简介]** 严炯(1972-),江西人,黑龙江省法学研究所助理研究员。研究方向:经济管理法、司法行政实务。

国发展所需的人力资源。设计诱人的技术移民规定,是吸引本国所需人才的关键因素。技术移民制度的优势在于,可以随时调整制度内容为本国利益服务。技术移民制度侧重申请人的教育程度、工作经历、技能水平等方面,不以申请人与移民目的地国公民亲属关系的有无和远近为重点。

一个国家一般都会在这两种移民的选择上,根据本国的需要有所侧重。反观我国到目前为止,还没有形成一套完整的有针对性移民法律体系。只是在改革开放之初到现在都注重外商投资,忽视了对持资人国籍去留的重视,且根据《外国人在中国永久居留审批管理办法》第六条、第七条的规定:入我国籍的门槛较高、适用人群的范围还比较狭窄。据有关方面统计,自2004年颁布实施《外国人在华永久居留审批管理办法》以来,截止到2011年仅有1000人左右获得我国的永久居留权。而2012年,外国人来华2713万人次,来华就业约100.6万,学习约19万,定居约2.2万。相较上年,仅来华就业的外国人数就增长8%。此外,外国人希望获得我国永久居留权的愿望更加强烈,要求降低我国永久居留权门槛的呼声日渐高涨,甚至一些人还要求加入中国国籍。

## 二、从我国的经济环境和社会发展的需要看,可以选择的移民方案

### (一)金融领域移民

申请人提交规定数额的资金汇入我国,在我国规定的金融领域投资或购买金融产品,可以取得一定时期的居留权和民事权利,是加入我国国籍的前提条件。在国际上具有代表性的国家(地区)有:香港、马来西亚、新西兰、加拿大、澳大利亚等。

### (二)不动产投资移民

在我国境内购入规定价值的房产或不动产,该财产在一定期限内不得转让,不动产可以是商业用途或自由住宅,此种移民只能作为加入我国国籍的一个条件,还需要申请人完成一定的纳税条件。在国际上有代表性的国家(地区),如:新加坡和澳门等。

### (三)创业移民

可以是申请人已经在我国居住了一段时间,申请人已经成立符合我国要求的经济实体,或申请人是一定规模经济体的经营管理者。此种移民在我国可以限制使用,因我国的经济体较多竞争较为激烈。在国际上有代表性的国家,有:德国、澳大利亚、新西兰、美国等。

### (四)劳务输出移民

可以是申请人获得我国企业的工作邀请,在接收企业中工作了一定年限,承诺在获得永居居留权后,在我国继续努力工作。在国际上有代表性的国家,有:加拿大、澳大利亚、美国等。

可以规定,符合以上几类条件后,申请人要取得我国的国籍,还需通过我国的移民管理部门的政审及境外事物调查后,可以取得我国的国籍。

## 三、我国分步实施移民的引进措施

我国移民法律制度需要解决的实际问题,主要还在

于如何引进外国人才弥补国内人才资源的不足,而不是替代现有的国内人力资源。引进的人才资源要使国内的某些行业发展壮大,弥补这些年国内大量人才流失的空缺。中共中央、国务院《国家中长期人才发展规划纲要(2010-2020年)》和中国人力资源市场信息监测中心《2009年度全国部分城市公共就业服务机构市场供求状况分析》均指出,我国劳动力市场在某些行业和技术等级存在较大人才缺口。实现以补充国内人才资源的基本原则,必须以市场调节为主,就是由市场主体,用人单位决定引进外国人才。

在移民引进过程中还应以政府监督为条件,对用人单位聘用的外国人才进行监督,保证企业按照我国行业标准和专业要求聘用外国人才。政府应在设立移民管理机构的前提下,增强技术人才在华的工作效率,提高技术人才在华长期工作的机会,有必要适当放宽技术人才取得中国永久居留权的条件。

政府可以分步实施移民的引进措施,包括:积极对外宣传引进外国专业技术人才的优惠条件;及时掌握国内对外国人才需求状况并调整相关政策;把好引进外国人才的进口关,不让岗位资源浪费;控制外国人才引进的数量和引导人才的行业流向,主要是弥补国内人才资源不足;鼓励外国优秀人才长期在华工作,有条件的为优秀人才批准中国永久居留权;适当简化引进外国人才的工作程序;营造出吸引外国优秀人才发挥才能的大环境。

## 四、为我国经济结构远期调整应确立移民法律制度

今后在某一时期,制定一部统一的移民法典。可以说,制定移民法典有赞成的呼声,也有反对的意见,反对的意见可以归纳为:我国的人口基数太大;人均资源不足;当前的就业压力已经很大,不可能吸收过多的移民。但赞成的理由更充分,包括:日本、新加坡的人口密度比我国要高得多,依然批准了数十万外国人定居。同时随着国民经济和政治生活的进步,跨国的人员流动必然被法律所规范,实现从《出境入境管理法》到《移民法》的转变是国际形势的大势所趋,是与世界国际通例接轨的迫切需要。为引进国际高端人才、技术和资金,提高我国的市场活力和国际竞争力,有必要实现从《出入境管理法》到《移民法》的演变。

从我国未来的经济发展和人口结构上看,制定统一完善的《移民法》既能规范人员跨国流动保持市场活力,又能解决人口老龄化的危机。毕竟《出入境管理法》是规范人员跨国流动的程序法,解决人员跨国流动的实质问题必须由《移民法》这样的实体法来解决。

### [参考文献]

- [1]刘国福.移民法的最新发展[J].河南省政法管理干部学院学报,2008(5)
- [2]刘明.移民立法的国际惯例及中国现状[J].沈阳工程学院学报(社会科学版),2008(1)
- [3]炊海春.参与国际高端人才竞争中国急需移民法[J].国际人才交流,2010(7)

[责任编辑 王凤娟]