

# 国际技术移民制度 面面观

文 / 刘国福



暂停近一年的加拿大联邦技术移民，2013年5月4日重新开启，试图精确定位技术人才

完善的技术移民制度是决定一国能否成功引进外国人才的重要因素之一。充分发挥引才制度在我国引智工作中的作用，需要全面了解和借鉴国际上比较成熟的技术移民制度。本文介绍了国际上比较成熟的独立技术移民等九项技术移民制度。

## 最为便利、吸引力最大 ——独立技术移民制度

独立技术移民制度是指外国人完全基于自身技能迁移另一国家的制度。狭义的独立技术移民仅指永久居留，广义的独立技术移民还包括工作签证。独立技术移民是对外国人才吸引力最大的技术移民制度。对移民持开放和希望借移民制度增加对外国人才吸引力的国家，往往设立独立申请的工作签证和技术移民签证类别。在加拿大、澳大利亚和新西兰，独立技术移

民是最重要的一类技术移民。英国、新加坡和中国香港地区设立了独立工作签证。由于独立技术移民是在没有工作邀请的情况下提出的申请，所以无法进行劳动力市场测试。不进行劳动力市场测试，对移入国而言，可能导致引进国家和雇主不需要或者质量不能保证的外国人才，甚至出现被引入者入境后失业和不能融入当地社会的现象。为避免此种现象的发生，设立独立申请的工作签证或技术移民签证类别的国家，往往会建立严谨的以条件或积分方式评估各项要素和移民职业清单制度，用积分评估和移民职业清单替代劳动力市场测试衡量申请人的技能。

## 最常见、需要工作邀请 ——担保技术移民制度

与独立技术移民制度相对应的是担保技术移民制度。担保技术移民制度指外国人基于自身能力以及雇主、地方政府、公民等相关单位或个人的担保迁移另一国家的技术移民制度，体现了移入国对雇主、地方政府在引进外国人才方面的倾斜性支持。独立技术移民和担保技术移民的主要不同在于，前者不需要工作邀请，后者必须有工作邀请。担保技术移民是最常见的一种技术移民类别。在设立了独立技术移民类别的澳大利亚、加拿大、新西兰和英国，以及没有设立独立技术移民类别的美国、德国、法国、英国、日本、韩国和新加坡，担保技术移民都非常重要。一国实施担保技术移民，可以通过担保人责任，确保引进的外国人才质量。担保人责任

是担保技术移民制度的重点。

### 是否具有本国需要的技能 ——劳动力市场测试制度

政府为了保障本国人的就业机会,必须确保在本国劳动力市场出现本国公民或者永久居民不能胜任的职位空缺时,才能允许企业雇用具备相应技能的外国人。这就是劳动力市场测试制度。外国人才对本国是否有价值主要取决于本国及其雇主是否需要他具有的技能,而不是其自身具有何种技能。劳动力市场测试由本国雇主进行。政府主管部门制定劳动力市场测试的标准和流程。政府主管部门审核雇主进行的劳动力市场测试是否符合规定的标准和流程,以及整个劳动力市场测试的真实性。为了提高引进外国人才工作的效率,许多实施劳动力市场测试制度的国家允许本国紧缺外国人豁免劳动力市场测试要求。

### 能否超过分数线 ——积分评估制度

积分评估制度是指一国根据国内劳动力市场对外国人才的需求,确定申请人应该具备的各项能力、能力对应分数和评估通过分数,并依此进行核批的制度。积分评估制度主要适用于不进行劳动力市场测试的引进外国人才类别,例如独立技术移民。一般情况下不适用于担保技术移民,因为移入国雇主签发工作邀请常常与劳动力市场测试紧密相联,而劳动力市场测试已经具有评估外国人技能的功能,再通过积分评估外国人技能有重复之嫌。实行积分评估制度的国家会划定通过分数线。外国人得分达到了分数线,就可以获发工作签证或永久居留许可。移入国根据国家发展、劳动力市场和申请人情况,会经常调整分数线。通过分数线上升和下降,体现对申请人要求的提高或降低。

1967年《加拿大移民条例》首创积分评估制,澳大利亚和新西兰分别在1979年和1991年,结合自己国情,建立了积分评估制。这三个国家都多次对积分评估制进行修订,以期吸收到本国需要的人才和资本。英国2002年推出高技术移民计划之初,就确立了以积分评估为基础的体制,2008年又推出五级技术移民计划,每一级对应一个或者多个积分评估系统。美国和日本都计划建立技术移民积分评估制度。



2013年8月1日,中美国际人才流动研讨会现场,美国移民政策研究所所长帕帕德·美特里欧分析美国最新移民政策。星铎摄影

### 适应变化,动态管理 ——外国人才身份转换制度

外国人才身份转换制度是指外国人入境后,在符合一定条件时,可以变更自己在移入国身份的制度。就外国人才而言,外国人身份转换主要包括临时入境人员转雇员、留学生转雇员、雇员转永久居民和永久居民转公民四种。外国人才身份发生转换是人口国际流动规律之一,外国人才在离开原籍国和抵达移入国后,自身、移出国和移入国的情况都在不断发生变化,一直保持不变几乎是不可能的。当各种情况的变化积累到一定程度,外国人才就会产生转换在移入国身份需求,以适应变化了的各种情况。因为永久居留身份比临时居留身份赋予外国人才更多的出入境便利和社会福利等移入国的权益,外国人才多倾向于从临时居留转向永久居留,从永久居留转向国籍。

发达国家和地区基本上都推出了外国人才身份转换制度,只是在转换条件方面有些细微差别。雇员转永久居民是外国人才身份转换制度中最重要的内容。一般来说,外国人才持工作签证在本国居留一段时间后,都可以申请永久居留。5年是最为常见的居留期要求。绝大部分国家和地区允许留学生顺利完成学业和学生签证到期后,申请转换工作签证,为其获得当地的工作经验或者申请技术移民签证提供便利。永久居民转公民的主要依据是居留而不是婚姻、收养和国家继承事实,这使得其面向的外国人群体比主要依据婚姻、收养和国家继承入籍的外国人群体更具有普遍性。

如果一国建立了完善的外国人身份转换制度,那么就可以动态化管理在本国的外国人,留住真正需要的外

国人才,避免走马灯式地引进外国人才,进而降低引进外国人才的成本。还可以提高外国人取得永久居留身份后融入当地社会的效率,增进本国与取得永久居留身份外国人之间的感情。否则,由于不能满足外国人才转换身份的需求,可能导致外国人才流失或者转入地下。

### 所从事职业是否在清单上 ——移民职业清单制度

移民职业清单制度是一国根据本国经济社会发展和劳动力市场情况,编制和调整允许外国人工作或永久居留职业清单的制度。在对外国人工作或永久居留的职业没有特定要求的国家,移民职业清单会以行业清单的形式出现。对从事移民职业清单所列职业的外国人,移民主管部门通常会豁免劳动力市场测试要求。世界上比较著名的移民职业清单有:澳大利亚的技术移民职业清单、美国的劳动力市场信息引领纲要、新西兰的基本短缺职业清单、英国的短缺职业清单以及台湾地区的外国人专门性或技术性职业类别等。

### 外国人移入的名额限制 ——移民配额制度

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受损害,一国确定和调整一定时间内外国人移入数量的制度。移民配额主要适用于永久居留类签证,包括技术移民和其他移民类别。实践中,技术移民配额是以移民年度为单位调整的。主管部门可以通过调整配额数目,展现移民政策的严格和宽松。1924年美国《种族法案》,首次制定了永久居留类移民配额制度。目前,大部分颁布了移民法的国家都规定有移民配额。

### 适时调整,灵活应对 ——弹性移民管理制度

弹性移民管理制度是指移入国在引进外国人才法律和政策中预留评审和管理的空间,根据国内外情况变化,适时作出调整,以灵活应对引进外国人才问题的制度。主要表现为引进外国人才法律和政策的经常性修改,签证、居留许可、外国人登记的合一与分离,工作邀请的存与废三个方面。世界大部分国家和地区的移民法律只是原则性调整技术移民的条件、程序和评估,移民法实施细则、移民条例、移民官办案手册等配套性法规是具体性规范,两者相互配合、结为一体。移民法律的修订往往非常严格,需要国会审议和通过,而移民法实施细则、移民条例、移民官办案手册等配套性法规只需



引进外国人才制度促进社会经济发展的功能决定其必须与社会经济保持密切互动,经常性修订是其重要特点之一。



要移民主管部门审议和通过,在立法程序更为便捷。

引进外国人才制度促进社会经济发展的功能决定其必须与社会经济保持密切互动,经常性修订是其重要特点之一。签证、居留许可和外国人登记是否合一,在不同国家有不同的做法。工作邀请的存与废是弹性移民管理制度的另一个具体表现。对于移入国而言,不需要工作邀请的工作签证安排有利于其吸引外国人才,而必须有工作邀请的工作签证安排则有助于新移民入境后从事专业对口工作。

### 正视跨文化困扰 ——移民融合制度

移民融合制度是指一国为了减少外国人才与本国人的冲突,降低外国人才面临的跨文化适应困扰,采取提高外国人才素质要求和为入境外国人才提供安居服务等措施,帮助其融入本国的制度。国际移民过程往往带来不确定或者不安全感,外国人才会面临一系列跨文化适应困扰和问题。移民融合的措施主要有两类,一是提高对外国人才的语言、技能、资金或者与人才接收国联系等自身素质的要求,增强外国人才入境后的生存能力。二是为外国人才特别是永久居留申请成功的外国人才入境后提供安居服务,理顺外国人才与当地的各种社会关系。赋予外国人才配偶工作权也是帮助外国人才融合的针对性措施之一。

否认或者躲避移民面临的和给本国带来的挑战无助于实现移民法的目的。只有正视移民融合问题并采取切实措施,才能促进社会的和谐发展和人类的共同进步。越来越多的国家和地区制定了移民融合政策。欧盟委员会强调,要保持各个层面、各个部门在移民、融合和就业政策上的一致性,促进各国政府与研究机构、公共服务提供者和非政府组织的合作,解决移民融合问题。加拿大、澳大利亚和新西兰的新移民服务由来已久。非传统移民国家也纷纷推出新移民融合方案。2004年《德国移民法》规定,熟悉德语和德国法律是外国移民获得永久居留资格的前提。(作者单位:北京理工大学) ■