

试论移民融合制度： 以移民融入中国的法律问题为视角

刘国福¹

(1. 北京理工大学 北京 100081)

摘要：国际移民面临一系列跨文化适应困扰和问题，能否顺利融入移入国是衡量移入国移民政策成功与否的一个重要标准，移民融合制度在这一过程中发挥着关键作用。我国一直奉行积极引进海外人才政策，但是没有给予移民融合制度足够的重视。本文认为，有必要以国际标准认识和理解、建立和健全移民融合制度，推进人才强国战略实施。

关键词：移民；融合；制度；海外人才

中图分类号：DF981

文献标识码：A

文章编号：1004-8049(2011)07-0063-13

中国目前正处于历史上最激烈变化的社会经济发展阶段之中，开始成为世界移民体系的主要参与者，“大进大出、快进快出”的出入境现实潜移默化地改变着中国社会。我国应着眼于无国际移民无现代化的理论共识，^①审慎考虑如何有效处理外国人在中国遇到的跨文化适应问题和困扰，推进其顺利融合，实现国家利益的最大化。

一、移民融合政策的国际背景

当移民原居住国和移入国的社会形态有显著不同时，移民过程往往会给移民者带来不确定或者不安全感。因为当一个人必须放弃原来的而接受全新的角色、生活方式和价值观时，要承受极大的认同震撼和适应压力，面临一系列

跨文化适应困扰和问题。语言不通使移民无法与当地自如沟通和充分发挥拥有的技能，文化差异使移民无法深入适应当地人的生活和作品，受到各种或显性或隐性歧视，以致移民不得不生活在相对封闭和孤独的环境中。“移民孤岛”现象在许多国家一再出现。移民不拥有移入国公民权直接影响移民者行使政治、经济和文化权利，阻碍移民运用移入国的社会资源和享有社会福利，甚至与社会相割裂。对于从发展中国家到发达国家的移民而言，由于移出国和移入国社会经济地位差距的客观存在，移民特别是技术移民和投资移民在迁徙后常常面临巨大的社会经济地位落差的困扰。一些移民在迁徙前常常在移出国拥有高级职位、体面职业和良好人脉资源和不少社会名誉，这些都会因为迁徙而失去，来到移入国后可能需要从零开

收稿日期：2010-12-09；修订日期：2011-04-20。

基金项目：国家外国专家局2011年引进国外智力软科学研究项目“技术移民立法研究”（20110002001）成果。

作者简介：刘国福（1970—），男，河南信阳人，北京理工大学法学院副教授，博士，德国洪堡学者，主要研究方向：移民法。

① 刘国福“将国际移民促进现代化建设的积极作用最大化”，《重庆与世界》2010年第11期，第15-16页。

始、重新奋斗,巨大的社会地位落差使他们生活在郁闷之中。不仅如此,异族或异国通婚还可能带来婚姻生活和亲友关系困扰。虽然移民第二代有着跨国文化的双重优势,但是由于第二代作为移入国国民的优越感,往往会出现不认同父辈及其移出国的情形,同时移入国其他国民会因为其具有的其他国家的血统和文化,而可能视其为另类。双重隔阂会使得移民第二代承受来自父辈移出国和父辈以及所在国的双重压力,处处被当作弱势。

尽管国际移民面临一系列跨文化适应困扰和问题,但是一国出于国家利益和国际人道主义考虑,必须吸纳有技能、资金、亲属关系和被迫害事实外国人,进入本国或者来本国定居。如果放任国际移民面临的跨文化适应困扰和问题,他们就难以理解和热爱移入国,更谈不上长期、永久居住,成为这个国家一分子。而且很有可能成为过客,不仅无法为这个国家做出应有的最大贡献,而且可能引发移民与当地人的矛盾和对立,导致排外势力不断抬头,损害国家利益。世界各国已经普遍认识到,否认或者回避移民面临的和给本国带来的挑战无助于本国与世界的融合。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。帮助移民融合,势必要赋予和保障移民权利,这可能会触及本国人利益,考验本国人对移民的吸纳和包容。成功的移民融合制度应该是能够正确把握赋予和保障外国人权益度的制度。

目前,越来越多的国家和地区确立了移民融合政策。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。^①加拿大、澳大利亚和新西兰的新移民服务由来已久。加拿大认为,移民规模扩大对移民抵达后安居服务提出了更高要求。澳大利亚移民资源中心和移民服务署是专门为移民提供服务的政府机构,并开发成人移民英语计划,免费为新移民提供510小时的英语培训等,中心连接署(Centre-

link) 免费为移民提供就业咨询、辅导和推荐。2005年,新西兰实施移民定居方案,为新移民提供更完善的教育、住房、医疗和就业方面的帮助,此举缓和了正在形成的新移民和当地居民的矛盾。

非传统移民国家也纷纷推出了新移民融合方案。德国《移民法》(2007年经过修订)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。该法和《2007年国家融入计划》标志着默克尔政府的移民融合政策由构想走向现实,具有里程碑意义。为了使外国技术人员更好地适应韩国社会,政府为其开设了国际学校,在互联网会员注册和银行服务上享受与国人同等待遇。^②法国2006年颁布《关于移民与社会融入的法律》,2007年成立移民、融入、国家认同和共同发展部,鼓励共同发展、推动移民融合和促进国民身份认同。我国台湾地区2005年《宪法增修条文》第10条将“肯定多元文化,并积极维护发展原住民族语言及文化”列为13项基本国策之一。2007年11月,时任中国国民党主席马英九以“平等尊重,多元文化”为题发表演讲,积极推行移民融合政策。^③哈萨克斯坦《人口迁移法》明确了促进移民适应新的政治、社会、职业、语言和环境的方法和途径,其中第29条规定了一系列移民融合的措施。^④

二、移民融合制度之内涵

国际移民学家厄恩斯特·哈斯(Ernst Hass)认为,融合(integration)是一个国家说服跨国流动民众将其忠诚、希望和政治活动从原有国家转向本国的过程,包括社会和政治两方面

① 高祖贵、姚琨“国际移民问题概况、影响及管理”,《国际资料信息》2007年第8期。

② “全球人才战出现新趋势”,《环球时报》2006年7月5日。

③ 陈传荣主编《新移民·新未来》,台北新台湾人文教基金会2008年版,第4页。

④ 张宏莉、杜翠琴“哈萨克斯坦的境外哈萨克人移民政策”,《新疆大学学报》(人文社会科学版)2005年第4期。

的转向。^① 托马斯·狄茨(Thomas Diez)等大部分学者认为融合仅指社会融合,^②不包括政治融合。在中国移民法研究领域,融合、整合、融入的含义相同,但与同化有所区别。融合、整合、融入是在尊重和保障移民自身文化和特色的前提下,引导移民尽可能多地理解、接受所在国的主流价值观、制度体系和文化传统,避免被当地社会边缘化。^③ 很好地实现了移民融合的社会,通常是一个多元文化社会。移民融合制度是指一国为了减少和消除移民与本国人的冲突,消除或者降低移民面临的跨文化适应困扰和问题,采取提高移民素质要求和为入境移民提供安居服务等措施,帮助其融入本国的制度。移民融合的制度性措施主要有两类:一是提高对移民申请人的语言、技能、资金或者与移入国联系等自身素质的要求,增强新移民入境后的生存能力。移入条件因移民类别不同而差异较大。二是为移民特别是永久居留移民申请成功者入境后提供安居服务,理顺移民与当地各种社会关系。国际移民基本上均等地享受安居服务,较少受所属移民类别影响。

2.1 亲属移民融合:从只重亲属因素到兼顾经济因素

技术、亲属和人道主义移民融合时,分别在技能、亲属支持、移入国政府照顾方面占有优势。家庭和人道主义移民是以亲属关系和被迫害为基础移入的,主要是在亲属和政府的支持和帮助下,逐渐融入当地社会。在过去非常长的一段时间,亲属关系远近和真实性是审理亲属移民申请时考虑的最重要甚至是唯一因素。但是,过去10来年,为了减少本国政府和公众负担,在国家利益至上的背景下,亲属移民开始体现出偏重经济因素的务实风格,各国不仅考虑申请人与本国公民或者永久居民的亲属关系,而且考虑其在本国的生活能力。申请人的经济状况以及掌握本国语言的水平开始成为申请亲属移民的重要甚至是优先考虑因素。意大利《移民法修正案》(2002年)规定,意大利公民和永久居民的配偶和子女必须先取得工作许可

证,才可以申请移民。父母申请移民时,只能是为了亲属团聚而不是工作。凡是移居意大利者必须向政府交一定的费用,通常为个人收入的5%,作为今后无生活保障的遣返基金。^④ 中国《外国人在华永久居留办法》(2004年)规定,中国公民或者在中国获得永久居留资格的外国人的配偶,或者在境外无直系亲属,投靠境内直系亲属,申请亲属移民时,必须有稳定生活保障和住所。德国《移民法修正案》(2007年)规定:土耳其等第三世界国家的移民申请亲属团聚时,须向有关部门递交足以承担家庭开支的收入证明,但已经入籍和来自美国、日本等发达国家的移民则无此要求。外国妇女申请赴德国与丈夫团聚,必须掌握至少200—300个德语单词。^⑤ 澳大利亚2003年7月推出的付费父母移民计划将重在经济因素的务实亲属移民制推向了一个高峰。澳大利亚移民部统计,父母移民对澳大利亚经济贡献很小,而且60%的父母移民获得了社会福利,增加了纳税人负担。凡参加父母付费移民计划的申请人,除了要满足父母移民签证基本要求之外,需要一次性交付25 000澳元以获得永久居留权;或者先付15 000澳元获得两年临时居留权,来澳后再付完其余1万澳元。另外,申请人还需交付1万澳元的担保金(一对夫妇交14 000澳元),作为未来十年的社会福利成本。父母付费移民计划令父母移民的成本加大,可以由纳税人、申请移民的父母和担保人均平衡分担。

2.2 难民融合:通过法律技术手段阻止或者减少寻求庇护者获得永久难民身份

与其他类别移民融合相比,难民融合给移

① Hass, E. B., *The Uniting of Europe Political, Social and Economic Forces 1950—1957*, Stanford, CA: Stanford University Press, 1958, p. 16.

② Wiener, al., *European Integration Theory*, New York: Oxford University Press, 2004, p. 2.

③ 刘国福等著《移民法》,中国经济出版社,2006年版,第53页。

④ 赵雅楠“意大利移民政策”,《21世纪》2007年,第22—23页。

⑤ 秦俊峰“德国第二届移民‘融入峰会’评述”,《德国研究》2007年第3期,第21—23页。

入国带来的经济负担最重。各国提供难民保护时,不仅要考虑难民可能引起的国际性的社会和人道主义问题,而且须考虑可能给本国带来的政治和经济影响。实践中,各国越来越重视后者。但过分重视后者,会导致各国通过国内法实施难民公约时,根据自己的利益制定排斥性难民政策,不顾难民和难民输出国的利益。^①唯本国利益至上越演越烈,许多寻求庇护者被拒绝入境,或者入境后未经审理即被驱逐,成为国际社会的尴尬。2001年8月,挪威“坦帕号”集装箱货船在靠近印度尼西亚的印度洋救助的来自阿富汗、伊拉克和斯里兰卡等国的438名船民,其实就是被一艘印度尼西亚的偷渡船运输出来的。该事件以船民到新西兰、瑙鲁进行身份审查而不抵达澳大利亚水域而得以解决,但是类似事件不断发生。^②英国近年来采取一系列措施,试图遏止非法移民。2000年6月发生的英国多佛尔惨案中,荷兰卡车司机被认定应对非法运送60名中国“人蛇”负有责任,被判刑和罚款12万英镑。^③2002年10月,英国实施一系列政策,减少英国对难民的吸引力,例如必须在口岸提出要求,否则不会得到任何支持。

通过法律技术手段阻止或者减少寻求庇护者获得难民身份,成为许多国家的惯例。各国审理难民申请时,对《关于难民地位公约》(1951年)中难民定义的解释越来越严。日本1982年成为《关于难民地位的公约》和《关于难民地位的议定书》成员后,严格解释难民定义,区分经济难民和政治难民,凡是以经济理由申请难民资格的,均按非法移民处理。在日本,依此被认定为难民的人数非常少,2000年只有22人。^④澳大利亚政府1995年宣布,不再接受把逃避计划生育政策作为申请难民资格理由。加拿大2000年修订后的《移民法》规定,在保证接纳政治难民的同时,严厉打击不按程序或欺诈等不法的难民申请行为,对犯有非暴力罪或者因政治原因入狱人士提出的难民申请,将由移民部长斟酌决定。难民申请被拒绝的人士可以向联邦法院申请复审,但是不保证会被受理。^⑤

2.3 技术移民融合:提高外国人申请条件和赋予配偶工作权

由于技术移民者具有移入国需要的技能,与其他类别移民相比,技术移民融合会给移入国带来一定的经济效益,这也是绝大部分国家实施以技术移民为核心的选择性移民政策的主要原因。提高外国人申请技术移民条件,有助于移民迅速在移入国找到工作和稳定地生活。提高申请条件还包括对移民者的语言和资金要求,还鼓励技术移民申请人具有移入国学历和工作经验,在本国留学、工作和生活的经历有利于技术移民申请人理解和认同本国文化,缩短融入移入国所需时间。如果外国人在申请技术移民前取得了不菲的学历、工作经验和社会名誉,移入国应通过政府机关或者其授权的机构正式认可技术移民取得的成果,这有利于技术移民在移入国求职、生活和发展事业。

赋予技术移民配偶工作权是帮助技术移民融合的针对性措施之一。赋予工作签证者配偶工作权的国家可以被分为三类。第一类是开放型国家和地区,包括英国、阿根廷、澳大利亚、新西兰、加拿大、丹麦、芬兰、香港、荷兰、瑞典、美国和欧盟,这些国家给予工作签证者配偶自动和无限制工作权,允许他们自由找和换工作。第二类是限制性国家,例如法国和新加坡。在这些国家,工作签证者配偶必须在获得工作许可后,才可以开始工作。配偶申请工作许可很简单,一般会在四周内审理完毕。第三类国家是控制性国家,例如日本、印度和俄罗斯。在这些国家,配偶申请工作许可很复杂,可能需要几个月,而且雇主必须证明,申请人技能为本国劳

① 丘立本“国际移民的历史、现状与我国对策研究”,《华侨华人历史研究》2005年第1期,第1-16页。

② “我不是英雄”,《北京晚报》,2001年9月9日,第17版。

③ 张茂盛“英国移民历史和移民问题浅析”,《福建公安高等专科学校学报》2004年第2期,第21-23页。

④ [日]松井芳郎等著,辛崇阳译《国际法》(第四版),中国政法大学出版社2004年版,第158页。

⑤ 马金旗等著《国际移民法律制度比较研究》,中国人民公安大学出版社2004年版,第317页。

动力市场所短缺和急需。审理时间过长和审理结果不确定常常使雇主不愿意雇佣外国人。印度和俄罗斯要求申请人返回原籍国递交工作许可申请。^① 越来越多国家实施宽松的配偶工作权政策。2008年,英国公布了以五级技术移民计划,第一级高层次人才、第二级技能人员和第五级临时工的配偶有权在英国工作。2008年,法国实施优秀人才居留许可方案,持优秀人才居留许可者的成年家庭成员可以获得有工作全权的居留证。2009年,马来西亚移民局发布新条例,允许持有直系亲属证的配偶在其护照获得移民局认证后,只要有工作邀请,雇主经过了政府批准,就可以在马来西亚工作,不再需要申请工作许可或者短期工作许可。

2.4 安居服务

安居服务赋予移民者与本国公民同等权益,避免对其歧视,同时针对其不同于当地居民的文化、经济等特征,给予相应照顾,主要适用于具有永久居留资格外国人。

(1) 生活适应辅导。办理多语种生活适应辅导班,强制移民参加,为移民提供集中的生活资讯。建立常设咨询机构,为移民提供常态的衣食住行各方面的生活咨询。

(2) 官方语言辅导。办理收费官方语言辅导班,强制未达到永久居留移民语言要求的移民参加,直至取得合格的语言成绩证书为止。

(3) 保障移民医疗权益。赋予其加入全面健康保险方案权,为其提供与本国公民等同的医疗保障。

(4) 保障移民就业权益。赋予其工作权,免费提供就业咨询、职业中介、就业培训服务。

(5) 保障移民子女教育权益。赋予其与本国公民等同的教育保障,资源允许时,可以将移民子女教育纳入教育优先发展加护,废除移民子女只能就读特定幼儿园和学校的规定。

(6) 保障移民人身安全。编印和发放人身安全资料,为受害者提供多语种心理辅导和救助服务。

(7) 宣传多元文化、种族平等、互相尊重等

观念,引导当地人视移民文化为财富而非负担,当地媒体给予移民公正、客观和公平的报道。消除种族歧视,创造良好的各族群共存共荣社会环境。

(8) 支持移民成立互助性质的非盈利组织,以实现移民自助,发挥移民自身的发展和融入当地社会的积极性。

(9) 支持当地民众、基金会和科研院所等群体和非政府组织关心、研究和帮助移民。有关政府官员积极参加关于移民的各种社会、学术等活动,并给予可能的资金和人力援助。

(10) 监督政府移民融合方案。认真调查移民对融合的需求,听取各方意见后制定移民融合方案,接受各界对执行移民融合方案的监督。

三、移民融合制度之中国差距

中国目前正处于历史上最激烈变化的社会经济发展阶段之一,开始成为世界移民体系的主要参与者,国际移民的数量和质量将影响中国与移民目的地国的关系,制约着中国的国际化程度。从移入角度讲,中国国际移民与发达国家国际移民在以下九个方面存在巨大差距。

(1) 外国人入境人数总体规模较大,占总人口比例低。截至目前,外国人年入境人数最高值是2007年的2 610.93万,^②但是占总人口比例仅为1.98%,仍然远远落后于发达国家和地区。2009年,入境美国外国人1.63亿人次,占美国总人口的53.06%,而入境中国外国人人次仅占中国总人口1.64%。在外国人入境本国方面,2009年美国是中国的32.75倍。

(2) 港澳台居民来往内地远超过外国人入境中国人数。2009年,香港居民来往内地人数仍然为外国人出入境中国人数的3.54倍。仅

^① Permits Foundation "Current situation - three groups of countries", <http://www.permitsfoundation.com/promoting.htm>, 2010-3-29.

^② 公安部出入境管理局 "2007年全国边检机关共检查出入境人员3.45亿人次", 2008年2月22日, <http://www.mps.gov.cn/n16/n1252/n1702/n2347/558680.html> 2010年7月15日。

有53万人口的澳门,其居民来往内地人数与外国人出入境中国人数持平,2007年、2008年和2009年分别为外国人出入境中国人数的89.51%、95.83%和100.04%。

(3) 入境中国的外国人主要来自亚洲国家和发达国家。国际移民主要在地理位置相近、文化同质和历史联系紧密的国家间流动,这一规律在中国发挥着作用。2004—2009年,东亚和东南亚国家在外国人来华人数居前10位国家中一直占据主导地位,占有6—8席。俄罗斯和美国一直稳居第3位和第4位。英国曾经在2004年和2005年排第10位,2006年排第9位。澳大利亚在2006和2008年排第10位。

(4) 入境中国外国人以观光休闲和会议/商务为主,分别占一半和四分之一左右。根据国家统计局提供的数据,2008年,以观光休闲和会议/商务为目的入境中国的外国人有1204万和567.77万人次,分别占入境中国外国人总数的49.5%和23.3%。

(5) 在中国居留外国人少而且统计不一。即使按照中国新闻社2009年提供的最乐观的数据,在中国居留外国人约100万,其占中国总人口比例依然极低,只有0.08%左右^①,远远低于在发达国家居留外国人占该国总人口平均比例10%左右的水平。

(6) 以永久居留身份入境和在中国居留的外国人数几乎为零,与美国等发达国家相比,可以忽略不计。中国未公布引进的技术类永久居留人数,唯一的数据是2004年8月—2005年9月期间批准649名外国人获得中国永久居留权。2006—2009年,美国共引进631802名技术类永久居留移民,年均引进157950,占引进移民总数13.91%。同期,加拿大年均引进技术类移民100866人,占引进移民总数40.86%,澳大利亚年均引进98842人,占引进移民总数64.66%,新西兰年均引进30361人,占引进移民总数的57.79%。

(7) 在华工作外国人人数量不断增加,仍远低于发达国家。在华工作外国人由持《外国人就业证》和《外国专家证》两类外国人群组成。

根据2009年《劳动和社会保障事业发展统计公报》,2009年,我国向6000名外国人签发外国人就业证。根据《中国人事报》报道,2009年,我国新聘外国专家32897人。^②也就是说,2009年,我国引进外国人才约4万名。美国2009年为785627名外国人才签发了H-1B、O-1、P-1和L-1签证,1999—2009年,年均签发804526人次。澳大利亚2008年9月—2009年6月批准了101280名(含主申请人和家庭成员)外国人的长期商务签证申请。新西兰2009年向177361名外国人签发工作签证。

(8) 来华留学人数不断增长,但是学历生人数及占留学生人数比例依然低。2009年共有来自190个国家和地区的近24万名各类来华留学人员,^③2001年,我国来华留学学历生占留学生人数40.39%,达到历史最高值。截至2009年,虽然来华留学学历生人数不断增加,但是一直未能突破2001年的比例。根据联合国教科文组织统计,2006年各国接收外国留学学历生的数量:美国58万,英国33万,德国26万,法国25万,澳大利亚20万,日本13万,俄罗斯8万。而同期,来华留学的学历生只有54859人。

(9) 留学人员回国人数不断增长,回归比例徘徊不前甚至下降。中国每年各类留学回国人员数不断增长,2003年2.01万人,2007年的4.45万人,增长了2.2倍。中国自费留学回国人员数也不断增长,2003年的1.32万人,2007年3.6万人,增长了2.7倍。但是,目前各类留学回国人员数占出国留学人员数的比例徘徊在1/4左右,并出现了下降。1988年中国留学人员回国数占出国留学人员数的43%,2000年的回国比例是38.2%,2003年—2007年的回国比例是24.7%、

① 于立霄“在华居住韩国人达百万 北京人数最多达二十万”2009年10月8日,http://china.huanqiu.com/roll/2009-10/596705.html 2010-11-12。

② 董炜、施玉波“去年(2009)全国引进国外智力工作成绩斐然”,《中国人事报》2010年01月19日,http://renshi.people.com.cn/GB/139629/10798608.html 2010年11月12日。

③ 吴晶“见证教育事业对外开放的伟大成就——来华留学工作60年成就综述”,新华社2010年09月29日,http://www.gov.cn/jrzq/2010-09/29/content_1712459.htm 2010-11-14。

24.3%、25.0%、25.8%和26.45%。

四、我国关于外国移民融入政策 措施的主要内容

1978年中国实行改革开放政策以来,特别是2001年中国加入世界贸易组织后,日益重视外国人问题,实施了一些与外国移民融入中国有关的政策法律,他们可以被划分为以下六个方面。

4.1 宏观规划良好的外国人才在华环境

1983年,中共中央、国务院发布《关于引进国外智力以利四化建设的决定》,将引进国外人才确定为加快我国四化建设的战略方针。同年,国务院发布《关于引进国外人才工作的暂行规定》,提出努力改善来华专家的住房条件,认真做好专家的生活接待工作。

2002年,中共中央办公厅和国务院办公厅在《2002—2005年全国人才队伍建设规划纲要》中提出,通过给予优厚的薪酬、提供重点实验室和科研基地等措施,吸引海外高级人才。建立海外高级人才信息网络,研究制定聘用海外高级人才从事公务工作的具体办法。对引进的外国高级专门人才实行在华长期居留或永久居留制度。加强与旅居海外的华人华侨专家的联系,研究制定鼓励和吸引他们回国工作或为国服务的政策。对吸引和聘用海外高级人才工作,国家给予专项资金支持。要修改完善有关法律法规,研究制定投资移民和技术移民法,为吸引和聘用海外高级人才提供法律保证。

2003年,中共中央和国务院在《关于进一步加强人才工作的决定》中进一步指出,要积极引进海外人才和智力。研究制定聘用海外高级人才从事公务工作的办法。对引进的海外高级人才实行在华长期居留或永久居留制度。鼓励和吸引海外华人华侨专家为我国现代化建设服务。建立和完善国际人才市场,发展和规范引进海外人才中介组织,保护应聘海外人才和聘用单位的合法权益。

2006年,国务院发布《国家中长期科学和技术发展规划纲要》提出,要加大吸引海外高层次人才工作力度,实行有吸引力的政策措施,吸引海外高层次优秀科技人才和团队来华工作。同年,中共中央和国务院在《关于实施科技规划纲要增强自主创新能力的决定》中指出,为确保《规划纲要》顺利实施,必须从人才队伍建设等方面制定一系列政策措施,积极引进海外高层次人才。

2008年,国家外国专家局在《国家引进国外智力工作“十一五”规划》“健全政策法规”部分指出,完善外国专家工作准入、居留、优惠政策、国民待遇和权益保障等方面的政策法规。清理和废除过时的、不利于海外人才引进的规定。同年,中组部在《引进海外高层次人才暂行办法》中指出,有关职能部门在居留和出入境、落户、资助、薪酬、医疗、保险、住房、税收、配偶安置、子女就学等方面制定特殊政策,妥善解决引进人才生活方面的困难和问题。人力资源和社会保障部建立专门服务窗口,为引进人才落实居留和出入境、落户、医疗、保险、住房、子女就学、配偶安置等方面的特殊政策。

2010年,中共中央、国务院在《全国人才发展规划纲要(2010—2020)》第四部分重大政策之实施更加开放的人才政策指出,大力吸引海外高层次人才回国(来华)创新创业,制定完善出入境和长期居留、税收、保险、住房、子女入学、配偶安置,担任领导职务、承担重大科技项目、参与国家标准制定、参加院士评选和政府奖励等方面的特殊政策措施。完善外国人永久居留权制度,吸引外籍高层次人才来华工作。加大引进国外智力工作力度,探索实行技术移民,制定国外智力资源供给、发现评价、市场准入、使用激励、绩效评估、引智成果共享等办法。

4.2 具体营造良好的外国人才在华环境

我国为外国人才提供了远优于国内工作人员的生活和工作环境,并不断完善。

(1) 外国人个人所得税。根据1994年《个人所得税法实施条例》(2008年修订)第28和

29 条规定,应聘在中国境内的企业、事业单位、社会团体、国家机关中工作的外籍专家的起征点是 4 800 元,而目前中国公民的起征点是 2 000 元。根据国家税务总局《明确外籍个人所得税有关问题》,免征外籍个人取得的住房补贴、搬迁补贴、出差补贴、探亲费、语言培训费、子女教育费个人所得税。

(2) 外国文教专家的工资和休假。1996 年,国家外国专家局、财政部发布《外国文教专家工资和生活待遇管理办法》,对外国文教专家的直接报酬部分实行最低工资保障制度。外国专家实行带薪年假,一年四周。但是,我国不允许外国文教专家在华长期工作,第 19 条规定“外国专家连续在华工作一般不得超过五年,再次应聘来华工作须在两年以后。”2000 年,国家外国专家局、财政部发布《关于调整外国文教专家工资的通知》,上调了外国文教专家的工资指导线和最低工资。2010 年,国家外国专家局公布《普通外国文教专家及专业人员在华工作工资参考线》,再次上调外国文教专家的工资指导线,一类(经济社会发展水平和居民收入水平高)地区副教授、教授(相应职称和业务水平的专业人员)月工资 6 700—15 000 元。

(3) 外国工程技术人员的住房和交通工具。国家外国专家局、对外经济贸易部 1989 年发布《关于外国工程技术人员技术服务费和生活待遇及其应具备的条件意见》,为外国工程技术人员提供住房,免费提供上下班、工作需要和看病的交通工具。

(4) 外国退休专家的差旅、交通、食宿和医疗。国家外国专家局 1990 年发布《聘请外国退休专家生活待遇的规定》,为退休专家提供一次往返的机票和在华食、宿及因公交通费。在华工作三个月以上,其配偶可随同来华,聘请单位提供一次往返的机票和在华的食、宿。聘请单位为退休专家及其随行家属支付在华期间的医疗费。

(5) 外国专家医疗。国家外国专家局 2006 年《关于完善在华工作外国专家医疗保障制度的意见》规定,凡来华工作的外国专家(包括随

行家属),应当拥有医疗保险,作为在华工作期间的基本医疗保障。

4.3 重点支持外国高层次人才融入

(1) 资助。中央财政给予引进外国高层次人才每人人民币 100 万元的补助。高校、教育部、科技部和北京市配套其他资金用于改善引进人才的工作生活条件。

(2) 医疗。引进人才享受医疗照顾人员待遇,由卫生部或本人工作(居住)地卫生行政部门为其发放医疗证。所需医疗资金通过现行医疗保障制度解决,不足部分由高校按照有关规定予以解决。

(3) 保险。引进人才及其配偶子女,可参加中国境内各种社会保险,缴费奖项以实际缴纳各项社会保险费的年限为准。参保办法、手续与中国公民相同。高校在引进人才办理各项社会保险的基础上,可为引进人才购买商业补充保险。

(4) 住房。引进人才愿意购买住房的,可参照当地居民购房政策,购买自用商品住房一套。引进人才未购买自用住房的,高校要为其租用便于其生活、工作的住房,或提供相应的租房补贴。

(5) 税收。引进人才回国(来华)时取得的一次性补助(视同国家奖金),免征个人所得税。5 年内境内工资收入中的住房补贴、伙食补贴、搬迁费、探亲费、子女教育费等,按照国家税收法律法规的有关规定,予以税前扣除。进境少量科研、教学用品,免征进口税收。

(6) 配偶安置。引进人才配偶一同回国(来华)并愿意在中国就业的,由高校妥善安排其工作;暂时无法安排的,高校可参照本单位人员平均工资水平,以适当方式为其发放生活补贴。

4.4 简化外国人入境程序

2002 年,公安部、外交部、教育部、科技部、人事部、劳动保障部、外经贸部、国务院侨办、国家外国专家局等九部门联合颁布了《关于为外国籍高层次人才和投资者提供入境及居留便利的规定》。对需多次临时入境的外国籍人士,可

发给2—5年多次入境有效、每次停留不超过1年的F字(访问类)签证。对需在中国工作并长期居留的外国籍人士,可发给2—5年有效的外国人居留证件以及相同期限的多次返回Z字(工作类)签证;持L字(旅游类)签证、F字签证以及X字(学习类)签证入境的外国籍人士,可根据实际需要所持签证变更为Z字签证,办理2—5年有效的外国人居留证件以及相同期限的多次返回Z字签证;持L、X字签证入境的外国籍人士,可将所持签证变更为长期多次F字签证。

4.5 开启外国人永久居留渠道

2004年,公安部和外交部联合颁布《外国人在中国永久居留审批管理办法》,继《管理办法》之后,《〈外国人在中国永久居留审批管理办法〉实施规定》出台。2004年《外国人在中国永久居留审批管理办法》及其《实施规定》,规定了技术移民、投资移民和亲属团聚移民三类永居移民,以及每类移民的申请条件、提交材料、申请步骤、审批程序,以及主管机关的权力和丧失永居资格的情形。符合条件的外国人将获得《外国人永久居留证》,在中国居留的期限将不受限制。^①这是规范外籍人才在中国永久居留审批管理制度上进行的一次积极尝试,是我国实施“人才战略”的重要步骤,也是充分利用国际人才的有力举措。根据中央组织部等国家部委关于引进海外高层次人才暂行办法及条件待遇若干规定,外籍引进人才及其随迁配偶和未成年子女,公安机关在受理申请的50天内,为其发放《外国人永久居留证》,作为其在中国的合法身份证件,享有中国法律规定的基本民事权利和义务。

4.6 允许外国人加入或恢复中国国籍

1980年《国籍法》第7条规定,外国人是中国人的近亲属、定居在中国或者有其它正当理由的,愿意遵守中国宪法和法律,可以经申请批准加入中国国籍。根据中央组织部等国家部委关于引进海外高层次人才暂行办法及条件待遇若干规定,对于愿意放弃外国国籍而申请加入

或恢复中国国籍的引进海外高层次人才,公安机关要根据《国籍法》的有关规定优先办理。此举打破长期以来将国籍视为荣誉奖赏给外国人的做法,虽然步幅很小,但是开启了外国人加入或恢复国籍正常渠道。

五、关于外国移民融入政策、法律中亟待解决的问题

由于对外国移民的认识和理解、移民法研究、立法规划、法律技术等多方面原因,我国的外国移民融入政策法律中亟待解决以下十方面问题。

(1) 中国一些政策体现了外国移民融入的内容,但是没有提出外国移民融入的理念和思想。虽然国家政策性文件提出许多措施,要完善外国人的出入境和长期居留、税收、保险、住房、子女入学、配偶安置,担任领导职务、承担重大科技项目、参与国家标准制定等方面的特殊政策措施,暗合了外国移民融入内容。但是,没有使用外国移民融入字样,体现出相关规定不公开、不稳定和不具体,既不利于对外国移民融入,又不利于推动认识和接受外国移民。

(2) 中国关于外国移民融入的政策性内容尚未上升为法律,与构建外国移民融入法律体系和建设外国移民融入法律制度距离尚远。虽然1982年《宪法》(2004年修订)第32条规定:“中华人民共和国保护在中国境内的外国人的合法权利和利益,在中国境内的外国人必须遵守中华人民共和国的法律。”但是与外国人有关的最重要法律——1985年《外国人入境出境管理法》行政法规——1986年《外国人入境出境管理法实施细则》(2010修订),部门规章——2004年《外国人在中国永久居留审批管理办法》,以及正在论证的《公民和外国人出境入境管理法(草案)》,均没有外国移民融入方面的规

^① 2001年底开始的中国有史以来最大的一次出入境管理改革,以简化出入境手续为特征,以按需申领护照为核心。刘国福著《移民法:出入境权研究》,中国经济出版社,2006年版,第265—284页。

定。其可能原因是,外国移民融入的理念和思想在中国没有被完全理解和接受,中国关于移民法的研究成果不足以支撑外国移民融入的法制建设。

(3) 中国关于外国移民融入的政策性规定将外国移民划分为外国高层次人才、外国人才、普通外国人三类。针对外国高层次人才的融入措施最为积极、丰富和具体,针对外国人才(专家)的融入措施次之,关于普通外国人的融入措施最少,基本上仅限于个人所得税优惠。将外国移民三分虽然可以集中中国有限资源支持外国高层次人才融入中国,但是可能会形成对其他外国人融入的排斥,人为造成外国人融入中国的不同层次和进度。另外,外国移民融入主要针对外国高层次人才模式使得外国移民融入的相关规定主要是人才管理和科学技术发展而不是移民或者外国人管理方面的规定,此种模式规定局限了规范外国移民融入的广度和深度。

(4) 中国目前的外国移民融入措施主要是关于资助、医疗、保险、住房、税收和配偶安置,基本不涉及中文、中国政治、历史和文化学习。由于中国是一个发展中国家,收入水平偏低,社会福利差,通过一定的措施增加和提高外国移民的收入和福利,使其来华后的收入和福利不低于来华前的水平,是可以理解和接受的。但是,不重视或者忽视中文、中国政治、历史和文化学习,不利于外国移民认识和认同中国价值和思想。

(5) 工作签证家属不得就业,不利于外国人在中国工作的稳定。1996年《外国人在中国就业管理规定》第8条规定:持工作签证外国人的随行家属不得在中国就业。赋予工作签证配偶工作权是帮助持工作签证外国人在本国稳定工作和融入当地社会的针对性措施之一。为促进外国人才融入,越来越多国家放松了对工作签证者配偶工作权利的限制。英国、阿根廷、澳大利亚、新西兰、加拿大、丹麦、芬兰、香港、荷兰、瑞典、美国等发达国家给予工作签证者配偶自动和无限的工作权,允许他们自由找和换

工作。

(6) 外国专家连续在华工作一般不得超过五年,增加了用人单位培训和使用外国人才的成本,使得外国专家和中国难以建立稳定和持久的联系。国家外国专家局、财政部1996年《外国文教专家工资和生活待遇管理办法》第19条规定“外国专家连续在华工作一般不得超过五年,再次应聘来华工作须在两年以后。”在发达国家和地区,限制在本国工作年限的外国人主要是低技术劳工,对于外国人才,通常是允许其在本国长期工作和申请永久居留。

(7) 非常不完善的永久居留制度极大地限制着外国移民在中国长期或者永久居留。永久居留制度非常不完善主要表现在现有永久居留制度存在许多问题,和没有建立完善的工作签证转永久居留制度两个方面。我国已经建立的永久居留制度存在着宏观架构、立法思路、具体制度设计、立法技术等许多方面的严重问题,实践效果不佳。从技术移民法角度看,外国高层次人才通常可以直接获得永久居留权,其他海外人才工作一段时间后可以申请永久居留,两者互为补充,相得益彰。在我国的引进我国人才和出入境管理政策法律中,工作签证转永久居留制度基本上没有位置,这堵死了海外人才通过在华工作,逐渐了解进而喜欢中国,最终在中国永久居留的可能性。

(8) 单一国籍政策使外国人不愿意放弃原有国籍和最终在法律上归化中国。大多数外国人来自发达国家,由于中国与发达国家十分明显的发展差距,以及中国护照在国际旅行方面的不便之处,使其以放弃原有国籍为条件而取得中国国籍,不具有现实可行性。中国的社会保障制度还不很完善,与以福利制度立国的发达国家相比,差距较大,让海外人才放弃丰厚的原国籍国福利待遇,是非常困难的。

(9) 公安部、外交部、国家外国专家局等十几个政府部门分别负责外国人事务,但是没有—个部门明确单独负责或者牵头负责外国移民融入。虽然中组部在2008年《引进海外高层次人才暂行办法》中指出,人力资源和社会保障部

建立专门服务窗口,为引进人才落实居留和出入境、落户、医疗、保险、住房、子女就学、配偶安置等方面的特殊政策。但是,这些内容并非外国移民融入的全部。同时,人力资源和社会保障部只是落实特殊政策,而不是制定和完善这些政策。不明确外国移民融入负责部门,容易出现无专门部门负责或者各部门相互推诿的情况。

(10) 国家立法对外国移民融入重视不够。在全国人大外事委员会的推动下,公安部于2004年成立了“中华人民共和国出入境管理法”起草工作领导小组,开始了代拟草案的调研论证。目前正在论证的是《公民和外国人出境入境管理法(草案)》(2010年3月11日修改稿)。遗憾的是,这部具有移民基本法性质的法律(草案)不是以外国人流入境而是以外国人出入境为调整对象,没有对外国移民融入做出规定。

以上中国关于外国移民融入政策、法律存在的问题部分导致了外国移民融入中国本地社会程度不高。由于语言障碍,外籍人士对当地媒体的利用程度低,一般利用卫星天线设施直接收看外国电视节目。外籍人与本地社会文化融合程度不高,除影响我国吸收其携带文化的精华外,还会造成外籍人士和本地居民的可能误会和冲突,增加外籍人士的生活成本,例如,外籍人士定点就诊医院、特需门诊、国际学校既挤占了稀缺的医疗和教育资源,也加重了外籍人士的医疗和教育支出。外籍人士的宗教组织和社会团体加大了政府管理成本。外籍人士疏于学习汉语使许多会议和谈判必须配备同声传译,加大了交流成本。^① 外国移民融入中国困难的另一面,是中国吸收外国移民文化和发挥外国移民价值的不充分。

六、外国移民融入机制的未来发展

外国移民入境、居留甚至入籍后,如果没有合适的渠道和机会接触和了解当地的政治制度、经济环境、文化传统和风俗习惯,就很难理解和热爱中国,进而长期、永久居住,成为中国

的一分子。只有正视移民融入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。

6.1 研究制定与外国移民融入相关的法律

从理论上讲,中国在2002年就已经从国家及立法层次关注外国移民融入问题,一直强调,要修改完善有关法律法规,研究制定投资移民和技术移民法,为吸引和聘用海外人才提供法律保证。外国移民融入是技术移民法和投资移民法不可分割的组成部分。2010年,国家外国专家局将技术移民法律制度研究列为引进国外智力软科学研究项目之一,这是我国政府第一个关于移民立法的部级研究课题,并将技术移民法基础调研作为该年度重点调研,正式启动了我国的技术移民立法工作。鉴于此项工作涉及面广、政策性强、社会关注度很高,构建法律体系也非常复杂,从文件起草到最后通过可能需要数年甚至更长一段时间。《中华人民共和国引进海外人才促进法(专家建议稿)》列专章“社会融合”——规范外国移民融入中国事宜。

6.2 为外国移民提供更适宜的生活和工作环境

为外国移民提供更适宜的生活和工作环境,既可以增强中国的吸引力,也有助于其融入中国。在北京、上海、广州、深圳等外国人集中的城市,推广双语环境,从政府公文、电视、广播、路标、公共交通、出租车、电梯、自动提款机等细节做起,逐渐改善外国移民的英语生活环境。

为在中国的外国人及其子女提供更优质的教育。子女教育是引进外国人重点关注的民生问题之一,也是现实中在华外国人反映问题最多的领域之一。目前,外籍人士子女不能和中国公民子女一样,在居住地就近入学,只能在涉外学校就学。涉外学校收费较高,并不是每一个外籍人士都能轻松负担的。可以改进为,允许引进外国人的未成年子女按居住地接近进入各级各类幼儿园和中小学就读,并按照国家有关规定缴纳费用。教育主管部门指导和协助外

^① 杨烨、张惠玲“外籍人士的融入与中国城市国际化”,《城市管理》2005年第3期,第57-59页。

侨学校发展 增加引进外国人子女的就学机会。

为在中国的外国人提供更完善的社会保障。外国人定点医院虽然提供了高质量的医疗服务,但是也存在着数量少和收费高的问题,普通医院在外语和服务方面则存在着不足。在华外国人及其配偶子女,可参加中国境内各项社会保险,包括基本养老、基本医疗、工伤保险、生育保险等。外国人可以按照国家医疗卫生规定在各级各类医院就诊,并按照国家有关规定缴纳费用。

对引进外国人才给予财政补贴和税收优惠。我国的国民收入与发达国家和地区的国民收入有较大差距,为了增加吸引力,应确保引进外国人才来中国后的收入不低于原来的收入。中央和地方政府根据财政状况,向引进的外国人才发放补贴。我国个人所得税累进税率最高达45%,影响外国人才来中国居住和工作意愿。不在中国境内居住的引进外国人才,按照国家税收法律法规的有关规定,减免其应缴纳的个人所得税。在中国境内居住的引进外国人才,五年内境内工资收入中的住房补贴、伙食补贴、搬迁费、探亲费、子女教育费等,按照国家税收法律法规的有关规定,予以税前扣除。在中国境内居住的引进外国人才,用人单位为引进所支付的相关费用,按照国家税收法律法规的有关规定,可以列为用人单位费用,不列为该引进外国人才应税所得。

为在中国的外国人提供舒适的生活环境。在华外国人可以不受居住地和居住年限等条件限制,办理购买自用商品住房、购车、申办信用卡、考取驾驶证等生活事宜,不因生活不便而无法在中国安定地工作。

在外国人集中的城市开办社会融合班。社会融合班在欧洲和澳洲各国已经有较长历史,虽然形式有所不同,但都是围绕本国的国情、理念和价值观,对新移民进行强化教育和知识灌输,引导其理解和接受接收国的政治、经济和文化。政府外国人管理部门可以在引进外国人集中的城市免费为外国人开办社会融合班,内容包括中文,以及中国的政治、经济、文化、宗教、

地理、法律等国情方面的基本知识。

允许没有中国用人单位工作邀请的外国人在符合技能条件和劳动力市场需求情况下,独立申请工作签证。1996年《外国人在中国就业管理规定》第8条规定,持职业签证外国人的随行家属不得在中国就业,严格限制持职业签证外国人配偶在中国就业。可望修正为:持职业签证外国人的随行家属具有学士以上学位和两年以上工作经验的,可以与持职业签证者同时获得就业许可、就业证/外国专家证(配偶)和居留证。

6.3 适当放开外国人申请中国永久居留

增加独立技术移民类别,允许没有中国工作经验和用人单位工作邀请的外国人在通过了积分评估情况下,在境内外独立申请在华永久居留资格。增加雇主担保技术移民类别,允许通过了劳动力市场测试有用人单位工作邀请,没有中国工作经验的外国人才,也可在境内外申请在华永久居留资格。

放开工作类签证转永久居留,允许外国人才,通过积累在中国的工作经验和居留期间,在境内外申请中国永久居留。虽然,2004年《外国人在中国永久居留审批管理办法》有了明确的规定,但绝大部分在中国工作的外国人不符该条件。可望修正为,所有在中国工作、居留和纳税七年以上的外国人,均有权申请中国的永久居留资格。这一修正有利于稳定和团结在中国工作的外国人群体。

放开外国人才在中国长期工作。在用人单位同意和符合劳动力市场测试情况下,放开外国人才在中国长期工作。外国人才来到中国工作需要一定期限的磨合和适应,短期工作和更换人员会不仅会增加用人单位使用外国人才的成本,也会影响外国人才的个人事业发展。

允许驻华使领馆、国际组织总部和跨国公司总部的官员或雇员及其配偶子女在中国居留满一定期间后依申请获得中国永久居留权,以密切中国与这些总部的关系。随着中国现

代化进程的加快,中国的国际政治、经济的控制力和影响力会不断加强,会有更多的国际组织总部和地区代表处,跨国公司总部和区域总部设在中国。

6.4 渐进地推进双重国籍政策

允许外国人在中国居住满一定期限后申请中国国籍,优先批准华人申请。取得国籍是外国人融入一国的最高形式。吸引优秀华人回国,仅根据2004年《外国人在中国永久居留审批管理办法》赋予其永久居留权是不够的,要欢迎和鼓励其入中国籍,便于其融入国内主流社会和扎根中国。中国目前还没有正常化外国人申请中国国籍工作。但是,该工作正常化是大势所趋,中国永久居留许可必须有个出口,中国国籍是一个合适的出口。鉴于华人群体的特殊性,其具有比其他外国人融入国内主流社会更便利的条件。设定外国人申请中国国籍的条件时,可以赋予外籍华人优先地位。例如,缩短入籍申请中对其以中国永久居民身份在中国居留的时间要求等。

由于中国与发达国家十分明显的发展差距,以及中国护照在国际旅行方面的不便之处,使其以放弃原有国籍为条件而取得中国国籍,不具有现实可行性。删去现行国籍法中规定的“不承认中国公民具有双重国籍”的条款,无条件认可中国公民被动取得其他国籍。一个具有

中国国籍的人取得另外一个国籍,如果该国籍不是自己通过主动申请获得的,而是由于出生、结婚、收养等原因被动获得的,则此人可保留中国国籍,允许持有中国护照。首先,无条件地认可来自非东南亚国家以外的发达国家的公民通过主动申请,拥有包括中国国籍在内的双重国籍。具体国家清单可以在系统分析来华外国人的情况后列出。凡来自这些国家的公民,自愿加入中国国籍的,不需要放弃原有国籍。这批来华外国人即是技术移民的主体和中坚。其次,有条件地认可非发达国家公民通过主动申请,拥有包括中国国籍在内的双重国籍。设定的条件主要是,如果其原籍国国籍法允许双重国籍,获得中国国籍的外国公民必须承诺与中国长期不断地保持有效联系。当局可以定期对相关人员的国籍状况进行审查。否则,将自动丧失中国国籍。有效联系所指同上。推行以上措施,可以采取直接或者间接的方式。前者主要是指直接在法律规定,实施某些认可双重国籍的措施。后者主要指仅在法律中规定,取得、丧失或者恢复国籍,不须要提交丧失、取得或者丧失原有国籍证明。比较而言,间接方式温和,对社会冲击更小。

责任编辑 薛迎春

On the Migrant Integration System: In the Perspective of Legal Issues Concerning Migrant Integrating into China

LIU Guofu¹

(1. *Beijing Institute of Technology, Beijing 100081, China*)

Abstract: International migration causes a series of puzzles and problems. Whether the immigrant could smoothly integrate into the immigrated state is one of the foremost criteria to justify the immigration policy of the immigrated state. Migrant integration system plays a key role in the process of integration. China pursues a policy of actively introducing foreign talents. However migrant integration system has not attracted enough attention yet. It is necessary to comprehend and understand it, as well establish and improve China's migration integration system to further implement the strategy of strengthening the strength of state by human resource.

Key words: migrant; integration; system; foreign talents