

○警务现代化研究

我国外籍数字游民移民治理优化路径研究

周 明 苏 钦

摘 要:伴随着数字经济的繁荣和全球化的深入,全球数字游民规模持续扩张并加快流动,成为新兴的国际移民群体,带来移民治理新挑战。在对外籍数字游民行为活动进行多维度解析的基础上,比较分析国内外的外籍数字游民移民治理实践,梳理出我国当前存在签证适配性差、远程工作规范空缺、管控规则滞后、社会融入薄弱等现实困境,结合实际提出观念革新、法规完善、技术赋能、多元共治及融入支持等治理优化方案,全面提升我国移民治理效能。

关键词:外籍数字游民;移民治理;签证政策

中图分类号:D523

文献标识码:A

文章编号:1674-3040(2025)05-0099-14

作者简介:周明,男,中国人民公安大学涉外警务学院副院长,副教授,刑法学博士;苏钦,男,中国人民公安大学硕士研究生。

进入 21 世纪以来,互联网信息技术迭代发展,数字化浪潮深度扩散,“数字游民”(Digital Nomads)作为一种崭新的生活方式和职业形态应运而生。依托互联网平台和数字技术,数字游民通过信息设备远程工作并取得收益,从而彻底摆脱工作的空间束缚,过上现代“游牧式”生活。其中,选择跨境旅居的数字游民进一步突破了国界限制,形成新型国际移民群体“外籍数字游民”。根据 MBO Partners 发布的 2024 年度数字游民报告,仅在美国,数字游民群体规模已超 1810 万人,五年内涨幅达到 147%,其中,有 49% 的数字游民计划进行跨国旅居,成为跨境流动的新型国际移民群体。^① 数字游民的跨境流动给东道国带来移民管理新问题,对各国移民治理体系和治理效能构成现实挑战。目前,我国尚未形成体系化的外籍数字游民移民治理方案,其高频流动的“游牧式”生活方式与传统移民管理体系之间的矛盾日益凸显,亟待探索外籍数字游民移民治理新模式。

我国数字游民相关研究相较美欧学界起步较晚,整体关注度不足,^②现有文献大多聚焦于国内数字游民的发展趋势、生活方式、生成逻辑、社会影响等现象层面的讨论及其背后的社会学反思,缺乏治理层面的研究成果。本文从移民治理的视角剖析我国外籍数字游民的治理问题,并通过借鉴国际经验提出我国治理体系的完善进路,从而推动外籍数字游民移民治理的优化。

① See MBO Partners. Digital Nomads: Nomading Normalizes in 2024. 2024-08-20. <https://www.mbopartners.com/state-of-independence/digital-nomads/>. 2025-08-09.

② 参见姚建华、杨涵庚:《西方数字游民研究述评与中国启示》,《中国青年研究》2023 年第 11 期。

一、外籍数字游民概述

(一) 外籍数字游民的概念界定

“外籍数字游民”概念界定的主要难点在于对“数字游民”概念本身的辨析。当前,“数字游民”一词已被媒体广泛使用而频繁见诸报端,用以描述新一代自由职业者利用笔记本电脑一边工作一边旅行的全新生活状态,然而,学界对该词仍未形成广泛认可的确切定义。自1997年牧本次雄(Tsugio Makimoto)和大卫·曼纳斯(David Manners)首次预测性地提出“数字游民”概念后,^①众多学者陆续从不同的角度出发进行定义,形成不同学术观点。持“数字工作说”的学者认为,基于数字网络和数字技术的游牧式生活是数字游民的核心特征,强调不具备数字知识和网络技能的人应当被自然地排除在数字游民范围之外。^②持“自主流动说”的学者重点关注数字游民对旅居时间、地点、频次等所享有的决策自主权,认为自主自决贯穿于数字游民生活的始终,是其区别于“商务旅行”的关键。^③认可“工作生活平衡说”的学者认为数字游民既非被旅行耽误的职工,亦非困于笔记本电脑前的旅行者,而是以旅居生活消除职业倦怠,以数字工作维持长期旅行,追求工作生活的高度平衡的新群体。^④支持“旅行频率说”的学者将旅行频次高低作为数字游民和远程工作者的区分标准,认为高频次的旅行意味着数字游民真正将旅行作为个体的常态化生活方式,而非仅仅作为休闲消遣。此类学者一般将一年三次以上前往非自己或亲友居住地的旅行频次作为数字游民的认定标准。^⑤

在以上研究的基础上,联合国世界旅游组织(UNWTO)综合多方看法,提出官方性质的定义,认为数字游民即利用数字技术在自主选择的地方生活和工作,并通过远程工作和旅行的方式将工作与休闲相结合的人群。^⑥

“外籍数字游民”是在“数字游民”一词的基础上进一步限缩其范围的结果,是站在东道国或游民输入国的立场上,重点关注数字游民中跨国流动的一部分而产生的概念。值得特别关注的是,这里“外籍”一词绝非仅仅对数字游民个人国籍身份的框定,更主要的是对其所服务的公司的归属国或其经济收益的来源国进行的限定。一般而言,只有服务于外国公司并且从东道国之外获取经济收益的外国人才可能被认定为“外籍数字游民”,从而被授予签证并合法地入境和居留。从各国有关数字游民的政策和规定不难看出,世界各国对外籍数字游民的普遍欢迎态度是建立在其不侵占东道国劳动力就业机会的基础上的,“外籍”一词更关键的作用是代表了东道国的国家利益和态度。

① See Makimoto T & Manners D. *Digital Nomad*. John Wiley & Sons, 1997: 3.

② See Nash C & Jarrahi M H. Digital Nomads beyond the Buzzword: Defining Digital Nomadic Work and Use of Digital Technologies. *International Conference on Information. Cham*, 2018: 207-217.

③ See Müller A. The Digital Nomad: Buzzword or Research Category?. *Transnational Social Review*, 2016(3).

④ See Reichenberger I. Digital Nomads: A Quest for Holistic Freedom in Work and Leisure. *Annals of Leisure Research*, 2018(3).

⑤ See Cook D. What is a Digital Nomad? Definition and Taxonomy in the Era of Mainstream Remote Work. *World Leisure Journal*, 2023(2).

⑥ See UNWTO. UNWTO Brief-Digital Nomad Visas. 2023-11-08. <https://www.e-unwto.org/doi/book/10.18111/9789284424481.2025-08-09>.

(二) 数字游民跨境流动的驱动机制

全球数字游民群体规模快速扩张的同时,越来越多的数字游民热衷于跨境旅居,逐步成为国际移民的一部分。大批数字游民开展跨境流动的国际现象是多重驱动因素共同作用的结果,将深刻影响全球数字人才流动的格局。

首先,全球互联网络和数字基础设施的飞跃式发展构成了数字游民跨境流动的技术基础。全球移动通信系统协会(GSMA)在其《2025 移动经济报告》中指出,到2024年底,全球已有121个市场的305家运营商推出商用5G服务,5G连接总数已突破20亿。^① 在线办公软件、全球支付系统、云计算平台等也在持续完善,人们通过线上操作能够完成更多的工作,数字基础设施的全球扩展和数字技术的迭代升级给数字游民更远距离的跨国旅居生活提供了可能。其次,数字游民个体的经济理性驱使其在全球范围内寻找更低成本、更高回报的旅居目的地。通过引入“地理套利”^②的概念可以观察到,数字游民倾向于从高收入的地区赚取经济收益,选择低消费的地区旅居和生活,最大限度地平衡生活成本与收入,从而获得更好的体验,数字游民通过跨国流动往往能享受更明显的地理套利效益。此外,世界各国陆续推出的友好型政策成为数字游民跨国流动的助推因素。为吸引更多高素质的数字游民群体入境并刺激当地经济发展,越来越多的国家推出专门的“数字游民签证”,在入出境、停居留等方面给予外籍数字游民更大的便利,部分国家甚至出台税收减免政策,形成全球“税收洼地”,这对高薪数字游民具有巨大的吸引力。最后,跨国旅居生活作为全球数字游民的普遍追求,已成为游民文化的重要组成部分。跨国旅居为数字游民带来独特的国际视野、跨文化的生活体验及丰富的履历背景,从而帮助数字游民找到这种现代化游牧式生活的价值与意义,满足其情感需求和文化期待。

可以预见,未来技术基础、经济理性、政策支持、游民文化等多元因素的复合驱动效应将更加突出,而跨境旅居的门槛和限制将持续降低,跨境流动的数字游民规模将不断扩张,而数字游民的移民治理问题亦将成为重要的全球性议题。

二、我国外籍数字游民的双重影响及治理实践

我国蓬勃发展的数字经济和高度完善的数字基础设施具有巨大的吸引力,是全球数字游民迁徙的主要目的地国家之一。伴随着近年来出入境便利政策的陆续出台,我国对全球数字游民的吸引力持续上升,北京、上海等城市逐步成为全球数字移民的重要聚集地,特别是京津冀(天津滨海)数字游民国际人才港(以下简称“京津冀数字游民国际人才港”)、上海漕泾数字游民国际村等大批国际化数字游民社区建设的快速推进,正在吸引更多外籍数字游民选择来华,过上“旅居中国,服务全球”的生活。在华外籍数字游民的迅猛增长给我国社会带来了双重影响,对我国移民治理的实践水平提出了更高要求。

(一) 外籍数字游民对我国社会的双重影响

作为一类崭新而特殊的移民群体,外籍数字游民在经济、文化、治理等领域对我国社会产生

① See GSMA. The Mobile Economy Eurasia 2025. 2025-03-03. <https://www.gsma.com/solutions-and-impact/connectivity-for-good/mobile-economy/eurasia/>. 2025-08-09.

② See Mancinelli F & Germann Molz J. Moving with and against the State: Digital Nomads and Frictional Mobility Regimes. *Mobilities*, 2024(2).

深刻影响,并呈现出“双刃剑式”的双重效果。

1. 积极影响。在社会经济方面,外籍数字游民往往被各国认为是“最理想的入境者”,通过远程工作实现就业的数字游民既不会抢占当地工作岗位,又能为当地带来旅居消费,刺激当地旅游、餐饮、住宿等相关产业的发展。^①在我国,大批外籍数字游民选择避开都市,深入村庄,以获得更贴近自然的休闲体验,其线上宣传和生活消费对我国乡村振兴和社会经济发展有明显的促进作用。

在文化交流和国际交往方面,外籍数字游民是绝佳的文化传播使者,该群体往往拥有丰富多元的文化背景和影响力巨大的数字媒介,有益于不同民族文化的交流交融。在 Nomad List、Remote 等数字游民社交媒体上,大批在华外籍数字游民在线分享其真实生活体验,塑造了“生活便利”“基建完善”“安全宜居”等良好的中国城市形象,有助于打破西方个别媒体和政客对我国国际形象的恶意抹黑,提升我国文化软实力。

在技术发展与人才竞争方面,数字游民往往具备较高的学历背景和技术能力以支持其远程工作,属于宝贵的人才资源。当前,世界各国人才竞争愈发激烈,我国高技能人才需求依然巨大,在华外籍数字游民是潜在的智力资源,发挥好其技术外溢和技术传播作用有益于我国数字技术的持续发展。

2. 消极影响。作为一类崭新的移民群体,外籍数字游民对我国社会具有外来移民所固有的一些消极影响和潜在风险,如游民短期集中涌入一地可能造成旅居地资源紧张、公共服务压力骤增、物价上扬等问题。

而除此之外,由于数字游民的特殊属性,其对我国政府的行政管理带来多方面的治理压力和挑战,极易冲击我国社会秩序,导致不同领域的治理风险。在税收领域,由于税法对该群体的境外薪酬缺乏监管规定,外籍数字游民可能存在偷税漏税的违法行为。在数据安全领域,外籍数字游民的远程工作行为牵涉数据跨境流动问题,可能涉及敏感数据的处理和涉密数据泄露等安全风险。在社会治安领域,外籍数字游民极易因其特殊的工作方式、生活习惯及文化差异而引起各类纠纷,甚至产生与当地社会的隔阂,造成社会治安风险的增加。

(二)我国外籍数字游民的移民治理实践

伴随在华外籍数字游民规模的持续扩张,我国的移民治理实践也在同步深化发展。目前,我国针对外籍数字游民尚未形成完善的治理体系,但已在部分领域和部分地区取得成功经验,形成“签证政策优化、游民社区建设、前沿地区试点、国际治理合作”的实践路径,为未来的治理优化奠定了坚实的基础。

签证政策创新赋能高水平对外开放,外籍数字游民入境便利化水平大幅提升。尽管我国目前尚未推出专项的“数字游民签证”,但是外籍数字游民仍可以申请旅游、探亲、商务等类型签证,甚至通过免签途径入境。近年来,国家移民管理局不断优化入境免签、过境免签、口岸签证等便利化签证政策,同时扩大免签入境海南事由范围,赋能海南自由贸易港建设,大幅降低了外籍数字游民来华门槛,全面增强我国对数字人才的吸引力。^②此外,根据数字游民高频流动的群

^① 参见姚建华、朱燕钦:《全球数字游牧生活方式的政治经济学省思》,《南京社会科学》2024年第9期。

^② 参见《1至8月4.6亿人次出入境 免签入境外国人同比上升52.1%》,2025年9月18日,国家移民管理局官网,<https://www.nia.gov.cn/n897453/c1744280/content.html>,2025年9月20日访问。

体特征,我国签证政策还在入境次数、停留期限等方面提供更多弹性空间,便利在华外籍数字游民灵活调整旅居规划。

各地深入推进国际数字游民社区建设,依托特色项目构建一站式外籍数字游民工作生活空间,强化数字游民的服务和管理。在实践中,我国逐步探索出“地方政府引导+企业平台运营”的国际数字游民社区建设路径,在地方政府灵活的政策支持下,平台企业进行市场化运营,为在华外籍数字游民提供适配的办公生活空间和创新创业机遇,将单一的国际数字游民聚居区转化为数字产业“孵化器”,更大限度地发挥外籍数字人才对我国数字经济的推动作用。例如,天津市滨海新区主导打造京津冀数字游民国际人才港,开辟国际数字游民公寓,不仅推出办公、社交、学习、休闲等多样化服务,还定期举办国际数字游民创新论坛,提供丰富的数字技术应用场景,形成数字创新中心,吸引高素质数字化人才“留下来”。^①

对外开放前沿区域“先行先试”,试点推出创新政策,成为我国外籍数字游民移民治理的“试验田”。在全球数字游民的浪潮下,我国对外开放前沿地区抓住契机积极探索,率先突破传统移民管理体系,结合自身政策和区位优势不断调整移民治理举措,积累了宝贵实践经验。其中,作为我国对外开放的“桥头堡”,海南自贸港创新推出大批工作生活便利化与税费优惠政策,精准回应来琼外籍数字游民的核心需求。在出入境管理方面,海南省推出线上住宿登记系统和证件加急办、就近办服务,实现动态管控,满足外籍数字游民高频流动的特殊需求。在就业管理方面,海南省编制《海南自由贸易港认可境外职业资格目录清单》,为高技能外籍数字游民转为工作类居留提供便利,充分发挥其技术优势。在移民融入方面,海南省发放《外籍人士在琼服务手册》,推出“一站式”办事指南,为外籍数字游民提供医疗、社保、金融、法律各方面公共服务,大幅消除其社会融入的阻碍因素。^②

积极参与并推动完善全球数字游民治理协作机制,通过双边、多边渠道实现外籍数字游民治理的国际合作。北京、天津、上海三市加入了“全球数字游民共建联盟”,与阿联酋阿布扎比等全球数字游民聚集城市开展治理合作,在信息、技术及项目等方面互联互通,提升治理实效。^③此外,我国与德国、韩国、日本等国签署了双边社保协定,给予外籍数字游民在华的社会保障服务,为其社会融入提供支持。

综上,我国当前的外籍数字游民治理实践呈现出宏观推进与地方创新并重、国内治理与国际协作兼顾的阶段性特征,但仍存在举措零散、突破有限等问题,未来治理模式有待进一步优化完善。

三、外籍数字游民移民治理的现实困境

虽然我国在外籍数字游民的移民治理方面逐步探索出不少卓有成效的治理举措,取得了一定的治理效果,但由于法律规范的不足和传统治理模式的桎梏,我国目前对外籍数字游民的移民治理路径不够完善,在多方面产生现实困境,未能更好地应对全球数字游民的扩张浪潮,不利于我国吸引全球数字人才。

① 参见滨海新区人才办:《滨海新区中国北方首家数字游民国际人才港揭幕》,《求贤》2025年第3期。

② 参见《“外籍人员在海南工作生活便利化举措”新闻发布会》,2024年4月18日,海南省人民政府官网,<https://www.hainan.gov.cn/hainan/zxxx/202404/2a0ae5f6517a40de966bf03b1130e992.shtml>,2025年9月20日访问

③ 参见《中国北方首家数字游民国际人才港揭幕》,2025年3月2日,中国日报网,<https://tj.chinadaily.com.cn/a/202503/02/WS67c3e7d2a310510f19ee9492.html>,2025年9月20日访问。

(一) 流动属性冲击移民管控秩序

长期以来,来华居留的外国人大多基于学习、工作、团聚等传统事由,往往居住于就读学校、工作单位、团聚亲属等在华邀请人或单位的所在地,其在华活动范围较为固定,境内流动频次较低。由此,我国形成了“静态管控”的移民管理模式,执行外国人住宿登记、发证单位负责等“属地管辖”的移民管理方式。然而,外籍数字游民的活动规律与传统的移民群体存在显著差别,高频流动、多地旅居的现代“游牧式”生活是其固有属性,跨区域的迁移成为其生活常态。这与传统的静态化移民管控体系形成剧烈冲突,违法风险和治理摩擦骤增,冲击了旧有移民管理秩序。

首先,根据《中华人民共和国出境入境管理法》(以下简称《出境入境管理法》)第33条,外国人居留证件登记事项发生变更时,须在10日内至居留地出入境管理机构办理变更手续,逾期不办将面临相应处罚。对于高频流动的外籍数字游民而言,旅居地、居留事由等登记信息常常发生变动,繁琐的变更手续将严重妨碍其旅居计划实施;此外,续签、换发等签证业务又须返回签发地办理,外籍数字游民需要随时警惕因逾期不办而违法受罚的风险,难免影响其旅居体验感。

其次,《出境入境管理法》第39条规定了外国人住宿登记制度,在华外国人须在入住后24小时内,在居住地公安机关办理登记。外籍数字游民在华高频流动,频繁更换住宿位置,需多次办理住宿登记,这给其工作生活带来较大负担。

最后,在出入境边防检查工作方面,有学者指出全球数字游民属于“机会主义者”,在面对主权国家的出入境管控时擅长发挥“边境艺术”,他们在数字游民社群平台上分享通关经验,交流伪造证件等非法通关方式,以实现其通过边检的出入境目的。大批外籍数字游民精通各类通关技巧,这给出入境边检部门的边防管控工作带来巨大挑战,边检工作的难度显著增加。^①

(二) 签证种类难以适配游民身份

作为一类新兴的移民群体,我国外籍数字游民数量正在迅猛增长,然而,我国目前尚未推出专项的“数字游民签证”,且现行签证体系下,并无适当的签证类型可以适配外籍数字游民在华的工作生活特征,造成外籍数字游民所持签证和在华实际活动不符的现状。

具体而言,《中华人民共和国外国人入境出境管理条例》第6条具体规定了我国现行的签证体系,普通外籍人士主要通过申请旅游(L字)、工作(Z字)、团聚(Q1、Q2字)、学习(X1、X2字)、商贸(M字)等签证入境停留或居留,每类签证仅准许持证人按规定在华进行特定类型的活动,并对应设定不同的在华停留期限,持证人在华从事与签证准许事项不符的活动将可能导致违法后果。对于外籍数字游民而言,这种“非黑即白”的刚性分类逻辑与其“生活和工作兼顾”的弹性活动特征形成现实矛盾。例如,持旅游、团聚等非工作类签证入境的数字游民按规定不得在华从事任何工作,其远程工作并取得报酬的行为合法性存在风险;而办理工作类签证的前提是为中国雇主工作,这可能使其放弃为境外雇主服务的远程工作,也就不再是真正意义上的“外籍数字游民”。此外,旅游、商贸等签证的停留期限往往较短,无法满足外籍数字游民“在旅游地生活”的长期居留需求,使其不得不通过“离境续签”等繁琐方式维持游民式生活,引起诸多不便。

在实践中,签证种类和数字游民身份不适配会引发治理对象和治理主体的“双向困境”。一方面,对于外籍数字游民而言,现行签证体系无法满足其在中国远程工作和旅居生活的特殊需求,

^① See KANNISTO P. Extreme Mobilities: Challenging the Concept of “Travel”. *Annals of Tourism Research*, 2016(C).

他们只能退而求其次,申办和持有“不合身”的签证在华停留或居留,形成签证种类和数字游民身份的错位与裂痕。这不仅会影响其在华的旅居体验,还会使其面临签证种类与实际活动不相符的违法风险;另一方面,对于移民管理部门而言,外籍数字游民作为独立的一类移民群体,不同个体却又持有不同类别的签证,工作人员几乎无法通过签证信息将外籍数字游民与普通旅客区别开来,导致后续的移民监管工作难以有效开展,移民违法风险增长,移民治理难度升高。

(三) 在华远程工作缺乏规范管理

服务境外雇主的数字化远程工作是外籍数字游民区别于其他移民群体的核心特征,也是各国外籍数字游民移民治理的主要难点之一。西班牙、加拿大、日本等多国已经将外籍数字游民远程工作的真实性审查与薪酬来源监管作为重要治理内容,陆续出台了一系列法规政策对此进行细致规范。然而,我国目前关于外籍数字游民在华远程工作问题的规定存在缺漏,无法将其通过数字网络服务外国雇主并获得报酬的工作行为纳入治理框架,导致一系列问题。

首先,“外国人在中国就业”的法律定义模糊。2017年修订的《外国人在中国就业管理规定》是目前外国人在华就业、工作及获取报酬的主要法律依据,然而,该法对“外国人在中国就业”这一概念的界定十分模糊,外籍数字游民远程工作的法律定性不明确。《外国人在中国就业管理规定》第2条规定,“外国人在中国就业”指“没有取得定居权的外国人在中国境内依法从事社会劳动并取得劳动报酬的行为”。至于外国人在华开展线上远程工作是否属于“在中国境内依法从事社会劳动”,以及在华从境外公司线上获得薪金的活动是否属于“在中国境内取得劳动报酬”等问题,该规定均无细致回应,外籍数字游民远程工作行为的法律属性长期悬置,其取得境外报酬的合法性受到质疑。

此外,外籍数字游民在华远程工作的申报程序规范缺失。《外国人在中国就业管理规定》对外国人来华为中国雇主工作的就业活动制定了十分详细的程序规范,要求外国人办理工作(Z字)签证入境,并在中国用人单位的支持下办理外国人就业许可、工作类居留许可等一系列证件后才可合法入职工作,在此过程中,移民管理部门和人社部门等政府机构会进行严格的审核审查,从而强化移民监管、维护国内劳动市场稳定。然而,我国目前并无面向外籍数字游民在华远程工作的程序规范,尚无针对外国人远程工作资质、与外国雇主劳动合同真实性等方面的审查审核或备案机制。在实际工作中,即使外国雇主愿意配合为外籍数字游民申办相关证件,也无可操作性强的具体办理手续与程序。在这种情况下,部分外籍数字游民陷入合规困境,可能选择不申报工作状态、不办理相应许可,而由于线上工作无实体经营的特征,移民管理部门可能难以及时对其开展监管。近年来,部分外籍人士未取得工作许可就进行网课教学、直播带货、软件设计等在线工作,构成非法就业,凸显了我国对在华外国人在线工作强化监管的必要性。^①

(四) 数字游民社会融入困难重重

相较于其他外来移民群体,外籍数字游民的社会融入更为困难,不仅要面对其母国文化背景与东道国社会文化之间的差异,还要解决“数字游牧”这一新型生活方式与传统生活方式之间的摩擦。现实中,我国外籍数字游民的社会融入过程困难重重,纠纷矛盾频发,整体的移民融入效果有限,不仅会影响外籍数字游民的在华体验,更可能影响当地社会的秩序与稳定。

^① 参见《数字赋能揪出非法外教 促推有效治理空壳公司》,2024年8月14日,中华人民共和国最高人民检察院官网, https://www.spp.gov.cn/spp/llyj/202408/t20240814_663151.shtml, 2025年9月20日访问。

在文化冲突方面,外籍数字游民独特的“游牧式”工作生活方式与我国“安土重迁”“安居乐业”的传统观念构成直接冲突,本地居民,特别是年长一辈往往认为该群体“游手好闲”“不务正业”,是潜在的社会不安定因素,于是选择远离、躲避来减少交往,以免受到不良影响,从而造成对外籍数字游民的社群孤立。在社交交流方面,外籍数字游民倾向于选择线上远程社交,而对与本地人的面对面交流却并不热衷,从而造成其社交网络的“脱实向虚”,使其社会融入难度增加。^① 在生活习惯方面,外籍数字游民大多需要跨时区远程工作,这导致其经常昼夜颠倒,其作息规律可能影响当地邻里、居民的生活节奏,从而导致矛盾纠纷频发。在社区融入方面,数字游民频繁流动,居住地不固定,无法深度参与社区活动,难以真正融入当地社群,通常在社区活动中扮演“过客”的角色。在政府政策方面,我国目前移民融入的支持政策主要关注永居外国人、高技能人才、归化入籍人员等重点群体,给予其文化适应、社保、医疗等方面的保障,但因外籍数字游民生活的巨大不确定性,相关政策难以实施,移民融入水平较低。

四、外籍数字游民移民治理的域外经验

面对全球数字游民浪潮促生的国际移民治理新问题,各国政府积极探索新型治理模式和治理体系,试图在全球数字人才竞争中争取到更大优势,抢占数字经济发展的高地。目前,全球外籍数字游民移民治理的主要优化路径包括技术驱动、制度协同、社会嵌入三大核心方向,不同国家基于自身数字基础设施水平和区域优势形成各具特色的治理模式。爱沙尼亚借助成熟的电子政务体系推进数字化治理模式;西班牙聚焦制度协同性,着力打造多层次共治格局;泰国则关注移民社会嵌入需求,支持深度社会融入。三国通过优化治理长期位列全球数字游民热门目的地国行列,且在代表不同治理方向的同时涵盖了发达国家与新兴市场经济国家的不同治理场景,对我国破解实践困境和优化治理路径具有重要的参考价值。

(一)技术驱动型:爱沙尼亚数字化治理模式

在全球数字游民规模持续扩张的背景下,爱沙尼亚凭借其世界领先的“数字国家”治理体系最先向外籍数字游民敞开国门,于2020年8月首创并推出数字游民专项签证,给外籍数字游民提供停居留和工作生活的便利,大幅增加了爱沙尼亚在全球人才竞争中的独特优势。爱沙尼亚依托其完善的数字化管理系统展开的治理实践展现出外籍数字游民治理的全新路径。

第一,爱沙尼亚首创数字游民专项签证,并给予数字游民电子身份。爱沙尼亚数字游民签证政策条款设计清晰,相较于其他欧盟国家申请门槛较低,对全球数字游民极具吸引力。此外,符合条件的外籍数字游民可获得电子身份,凭借该身份可以享受部分政府公共服务、使用完备的数字基础设施,显著提升数字游民的旅居体验。^②

第二,爱沙尼亚将外籍数字游民信息纳入全国统一的数字政务系统,为数字化治理提供平台基础。外籍数字游民取得签证后,个人信息便录入“X-Road”平台,该平台是开源性的全国数据交互系统,爱沙尼亚政府、企业、居民等主体根据各自权限获取信息、开展数据共享,移民管理部门可以及时获取数字游民动态信息,提升治理主动性。

^① 参见王忠、林珑:《数字游民乡村嵌入的模型、图景及反思》,《江海学刊》2025年第3期。

^② See Faqs about Estonia's Digital Nomad Visa. 2020-07-07. <https://www.e-resident.gov.ee/blog/posts/faqs-about-estonias-digital-nomad-visa/>. 2025-09-20.

第三,爱沙尼亚将数字游民签证和其“E-Residency”政策紧密结合,针对性吸引全球创业型数字游民。“E-Residency”政策允许外国人在线认证后取得爱沙尼亚虚拟居民身份,注册并远程运营公司,享受该国的税务、金融、产权保护等服务。数字游民签证推出后,该类创业型数字游民可入境爱沙尼亚享受数字化企业服务,并合规化远程运营公司。^①

爱沙尼亚的治理实践以数字化为核心,聚焦创业型外籍数字游民的需求,并提供便捷且精准的电子政务服务,显著提升管理效率,彰显了数字技术在移民治理领域的巨大应用价值。

(二) 制度协同型:西班牙多层次共治格局

西班牙拥有丰富的历史人文资源和宜居的地理环境,官方推出数字游民签证政策后迅速发展为全球最受数字游民欢迎的目的地之一,大批外籍数字游民进入西班牙境内。西班牙政府在此背景下逐步探索出“中央政府—地方政府—服务平台”多层次分工协作的高效治理模式,并凭借持续而灵活的政策调整和制度优化,在外籍数字游民的移民治理方面取得突出成效。

在中央政府层面,西班牙通过立法制定详细、全面的数字游民专项签证政策,并根据治理实践持续优化政策设计。2023年1月,西班牙出台“创业法案”(Startup Act),从条件标准、证明材料、社保医疗、住宿税收等多方面进行数字游民签证政策设计,规则详细、透明度高,实现了对入境数字游民的提前筛选。同时,西班牙还开辟了数字游民签证转永久居留的渠道,规定旅居5年以上符合条件的外籍数字游民可申请永居资格,从而将高素质数字人才留在国内。此外,西班牙政府还在探索基于收入或居住区域的分级化游民签证政策,以期实现精准化、差异化的外籍数字游民治理,提高治理效能。^②

西班牙地方政府在中央统一政策框架下,根据各自发展需要和优势资源,分别推出创新性地方政策,从而引导外籍数字游民融入当地发展,灵活发挥数字游民对当地经济的刺激作用。其中加利西亚、埃斯特雷马杜拉等乡村地区推出免费住房、税费优惠、生活补贴等政策吸引大批数字游民前往,助推其乡村振兴和开发;巴塞罗那、马德里等都市地区则推出“Coworking 空间”便利外籍数字游民的工作生活,充分发挥数字游民消费对城市经济的刺激效应。

西班牙在社会层面设立了多样化的服务平台,为外籍数字游民提供全方位多领域的移民服务,同时为政府移民管理提供帮助。例如,大加那利岛“Nomad City Gran Canaria”、特内里费岛“Tenerife Work and Play”等线上服务平台为外籍数字游民提供住宿预订、旅居攻略、签证咨询等多项服务,全面提升游民体验。“Landing Packages”和“Welcome Pass”等平台则提供定居咨询、法规宣传、文化融入等服务,强化对外籍数字游民的政策引导。^③

西班牙的治理实践充分发挥了各层级的积极作用,通过“中央统筹—地方协同—平台延伸”的多层次共治格局提升移民治理效能,实现外籍数字人才与区域发展需要的适配与平衡,突出制度协同的重要性。

(三) 社会嵌入型:泰国移民融入支持

凭借低廉的生活成本、丰富的旅居体验及热带自然风光,泰国是全球数字游民旅行的热门

① See Markus Hentunen. Digital Nomadism in the Post-Pandemic World. Aalto University, 2023.

② See Chinbat N. Navigating Digital Nomadism: Policy, Economic, and Social Implications in Spain's Emerging Remote Work Landscape. University of Twente, 2025.

③ See Parreño-Castellano J & Domínguez-Mujica J & Moreno-Medina C. Reflections on Digital Nomadism in Spain during the COVID-19 Pandemic: Effect of Policy and Place. *Sustainability*, 2022(23).

目的地,旅游城市清迈一度被誉为“全球数字游民之都”。泰国政府提出将全球漫游的数字人才留在泰国的治理目标,以期最大限度地发挥数字游民对经济发展和数字科技进步的积极作用。在此基本方向下,泰国政府高度重视外籍数字游民的社会融入问题,在实践中逐步建立起以“移民融入”为中心的外籍数字游民治理模式。^①

在签证政策方面,泰国构建起外籍数字游民长期居留框架。泰国政府于 2024 年针对数字游民推出“泰国目的地签证”(DTV),允许外籍数字游民 5 年内多次入境,无需频繁离境续签,UNWTO 认定 DTV 为全球居留期限最久的数字游民签证。泰国还鼓励持有 DTV 的外籍数字游民在泰寻找工作,符合条件可转办工作类签证,实现其在泰国的工作居留。

在外籍数字游民聚居城市,泰国政府与企业合作,开发建设了大量数字游民共享工作空间,同步强化数字基础设施建设,如清迈的 Life Space、CMU Library 等。^② 共享工作空间不仅满足了数字游民的远程办公需求,提升其旅居生活体验,更使原本零散分布的外籍数字游民聚集,极大地便利了移民、税务等有关部门的管理工作。此外,泰国政府还鼓励共享工作空间发展外籍数字游民社群,通过组织社群活动促进外籍数字游民与当地人的文化交流与互动,以增加其归属感和参与感,加快数字游民的移民融入进程。

泰国政府重点关注外籍数字游民的文化融入,全力培育他们对泰国文化的认同,从而推动这一全新移民群体的深度社会融入。在泰国政府的组织下,数字游民社区与高校、图书馆、博物馆等文化机构合作,为外籍数字游民提供泰语课程,并教授泰国历史人文、礼仪规范、宗教习俗等知识,频繁举办泰拳训练、泰餐烹饪等特色文化活动,^③实现外籍数字游民的深度社会融入。

泰国的治理举措整体围绕着“社会融入”的目标设计,从签证政策、基础设施、文化认同等多方面破除阻碍外籍数字游民长期居留的因素,体现了新兴市场经济国家吸引国际人才的努力,充分展现了社会融入支持对移民治理的重要意义。

表 1 外籍数字游民移民治理优化方向对比

治理优化方向	技术驱动型 (爱沙尼亚)	制度协同型 (西班牙)	社会嵌入型 (泰国)
优势条件	数字治理水平高; 数字基础设施完善; 电子政务系统成熟; 创业支持体系完善。	各地经济发展多样化; 区域资源禀赋差异大; 都市经济发展与乡村振兴开发并重; 地方政府自治灵活性强。	旅游资源丰富; 文化体验多样; 生活成本低,环境宜居; 社会开放和包容度高; 移民融入支持力度大。
核心目标	以数字化提升治理水平,吸引创业型数字游民,强化数字人才和产业竞争优势。	通过多层级协同共治实现区域需求与数字游民人才资源精准匹配,刺激区域经济发展。	通过长期居留保障与社会融入保障增强归属感,促进数字游民变“游”为“留”。

① 参见傅志辰:《泰国“数字游民”签证:中企出海新机遇?》,《中国对外贸易》2025 年第 4 期。
② See Jiwasiddi A & Schlagwein D & Cahalane M. Digital Nomadism as a New Part of the Visitor Economy: The Case of the “Digital Nomad Capital” Chiang Mai, Thailand. *Information Systems Journal*,2024(5).
③ See Mäkinen J. Cultural Integration of Digital Nomads in Thailand: Integrating Western Cultural Values with Thai. University of Turku,2024.

续表

治理优化方向	技术驱动型 (爱沙尼亚)	制度协同型 (西班牙)	社会嵌入型 (泰国)
目标人群	创业型数字游民、跨境企业经营者、高技能远程工作者。	适配区域经济发展需求的专业人士、高技能数字游民。	成本敏感型数字游民、重视旅居体验、有长期居留倾向的外籍人才。
签证政策	全球首创数字游民专项签证； 签证与电子身份绑定，可享受数字政务服务； 衔接“E-Residency”政策，支持远程注册公司。	颁布《创业法案》(Startup Act)明确数字游民专项签证规则； 开辟“签证转永居”通道； 探索区域差异化的签证政策。	推出“泰国目的地签证”(DTV)，签证准许居留期限全球最长； 鼓励 DTV 持有者转办工作签证长期居留。
特色举措	数字游民信息纳入“X-Road”全国数据交互系统； 建立政府、企业跨主体数据共享机制，实现数字化治理； 为数字游民提供创业支持与电子政务服务。	构建“中央宏观把控—地方政策设计—社会平台服务延伸”三级协同体系； 地方推出差异化住房、税费、补贴等优待政策； 线上平台提供政策咨询、住宿预订等便利服务。	政府联合企业、文化机构、社区形成移民融入服务体系，分工推进居留保障与文化传播； 重视文化融入，定期举办泰拳、泰餐等特色文化活动； 优化基础设施，提升旅居体验。

五、外籍数字游民移民治理的完善进路

面对当前外籍数字游民移民治理的多重困境,我国亟须在本土实践成果和国际经验借鉴的基础上,围绕治理理念、体制机制、治理效能、融入保障四个方面持续完善相关举措,从而在全球数字游民浪潮下争得战略主动,在国际数字人才竞争中取得战略优势,在国内移民治理问题上赢得战略成效。

(一) 范式转变:从静态管控到流动性治理

新中国成立后,面对复杂严峻的国际环境和境外反对势力的渗透破坏活动,我国对入境外国人的移民管理工作曾长期以安全为重点。在此背景下,我国移民管理部门对在华外国人的管控形成以“风险防控”为核心的治理传统,在治理举措上总体呈现出“静态管控”特征,并通过签证、居留许可、住宿登记等政策工具严格限制外国人的在华活动事项、活动范围和停留时限。然而,在当前数字化的时代背景下,互联网等数字技术已将人身从工作空间彻底解放出来,在华外国人的流动性显著强化,树立崭新的“流动性治理”观念,探索更加灵活的治理策略已刻不容缓。

在治理理念层面,20 世纪 90 年代以来,不同领域的学者着眼于全社会流动属性增强的现象而展开研究,“流动性治理”的新理论范式逐步形成,给社会治理带来新的启发。^① 移民管理部门应积极转变思想观念,根据外籍数字游民的高频流动属性逐步扭转“静态管控”的旧有传统,

① 参见管其平:《流动性治理:乡村社会治理的“流动转向”》,《太原理工大学学报(社会科学版)》2022 年第 5 期。

加快形成“流动性治理”的新思维。

在政策导向方面,我国可以适当借鉴西班牙等国经验,加强对外籍数字游民的政策引导,推出灵活化、区域化、差异化的优惠政策,吸引外籍数字游民向特定地区流动,支持我国“海南自由贸易港”“乡村振兴”“西部大开发”“中部崛起”等区域发展战略,充分发挥外籍数字游民对当地经济发展、数字化转型和国际化的独特作用,实现从“被动管控”到“主动引导”的转变。

在治理举措方面,移民管理部门应当在“流动性治理”的观念指引下,逐步探索放宽部分固化僵化的管控规定,强化动态监管能力的建设,实现治理范式的转型。例如,开发在华外国人出入境服务 APP,准许外籍数字游民在线填报信息变更情况、自主完成住宿登记,推出外籍数字游民续签、换证等签证业务全国通办等。

(二)法规完善:优化移民治理制度体系

目前,我国对外籍数字游民开展移民治理工作的主要法律依据包括《出境入境管理法》《外国人在中国就业管理规定》等移民管理领域的通行法规,尚无对此特殊群体的针对性立法,而由于通行法规的滞后性,很难对外籍数字游民这一新兴移民群体实施充分高效的治理,形成法律漏洞和治理灰色地带。因此,围绕我国外籍数字游民移民治理的实践问题及时完善相关移民立法,创新有关治理规则已然十分必要。

首先,探索设立“数字游民”专项签证。根据 UNWTO 的报告,自爱沙尼亚于 2020 年 7 月首创,至 2023 年 2 月,不到三年的时间里,全球已有 54 个国家或地区陆续推出数字游民专项签证,并在多国显示出显著的治理成效和引才成果。我国现行签证体系主要划分为工作、学习、旅游、团聚等传统类型,并无法高度适配数字游民群体特征的签证种类,导致部分外籍数字游民可能处于“在华从事活动与签证类型不符”的违法状态。我国应当结合具体国情,探索推出“数字游民”专项签证,赋予符合条件的外国人在华长期旅居和为境外雇主远程工作的双重权利,满足该群体的工作生活需求。同时,须设定一系列的审核审查程序,在签发“数字游民”签证前依法依规对申请人的财务状况、数字化工作资质、与境外公司的远程工作协议等情况展开全面核查,既可严防不合条件的外国人假借“数字游民”身份入境,也可更好掌握外籍数字游民的情况。

此外,我国应加快补全外国人在华远程工作相关法规。《外国人在中国就业管理规定》作为外国人在华工作的主要法律依据,详细规定了外国人在华为中国雇主工作的相关要求,但针对外国人在华远程工作方面的规定几乎空白,导致外籍数字游民在华为境外雇主远程工作的行为始终缺乏法律依据,存在风险。相关部门应尽快补全相关法律漏洞,包括明确“外国人在华远程工作”的法律属性、规定外国人在华远程工作许可的申请程序及审批标准、设定外籍数字游民远程工作登记备案义务、明晰移民管理部门和劳动主管部门对外国人在华远程工作的监管职责等法规内容,同时须重点明确在华合法远程工作与非法就业之间的边界,严禁外籍数字游民未经许可参与国内劳动市场竞争。

(三)治理增效:技术赋能多元共治格局

外籍数字游民群体具有流动频率高、数字技能强、信息来源广、出入境经验丰富等区别于传统移民群体的新特性,给我国传统的单一化、属地化、分割化的传统移民治理格局带来严峻挑战。在数字技术飞速迭代发展的时代背景下,我国应加快构建“技术驱动—部门协同—国际合作”的新型共治格局,全面提升我国移民治理效能。

第一,数字技术赋能动态治理能力。数字空间是外籍数字游民的“第二故乡”,该群体大多

精通数字技能,熟悉数字化管理模式,引入区块链、人工智能等先进数字技术对其进行在线化管理,通过技术手段精准适配其群体特性与需求,从而取得更好的治理成效。具体而言,移民管理部门可广泛探索智慧警务技术,推出统一的外籍数字游民信息管理平台,要求入境外籍数字游民及时在线完善人员信息、远程工作信息和迁移动态信息,允许其通过平台办理有关签证业务,并利用算法工具对其远程工作、跨区流动等活动建立违法预警模型,进行即时监管,主动防范和打击非法就业、逾期停留、数据泄露等违法犯罪活动。^①

第二,完善多部门协同联动的移民治理机制。外籍数字游民的治理复杂性远超普通外来移民群体,且随着数字科技的更新迭代,可以预见未来该群体的移民治理难度将不断攀升,持续完善多部门协同联动的治理机制才能发挥最大的政府治理效能。首先,移民管理部门、驻外签证部门、人社部门及网信、税务、治安、交通等各方面的行政主管机关需要明晰各自职责范围和监管领域,避免出现治理缺位的“真空地带”;其次,可由移民管理部门牵头协调相关部门建立外籍数字游民管理信息系统,实现各部门有关数据交流互通,治理任务协同推进。

第三,积极推动数字游民移民治理国际协作。数字游民的崛起是国际社会共同面对的全球现象,世界各国普遍需要提升相应的移民治理能力,我国应当积极参与和推动相关移民治理国际合作的实现。在双边合作层面,推动与美、英等数字游民输出国实现信息资料互认,强化对华数字游民背景的掌握,同时积极向泰国、西班牙等国学习相关治理经验;在多边合作层面,通过联合国国际移民组织(IOM)等多边平台发起全球性数字游民治理倡议,推动形成多边治理合作公约,明确输入国与输出国在移民执法、税收征管、数据安全等方面的责任。

(四)保障升级:支持数字游民社会融入

要使外籍数字游民“留得住”,必先使其“融得进”,只有为其提供多方面的移民社会融入支持,才能培养其归属感和参与感,实现维稳、引才的高水平移民治理。

首先,为高素质外籍数字游民提供便利化签证政策。可以借鉴西班牙等国的数字游民签证政策,为符合条件的高素质外籍数字游民开辟非工作签证转工作签证、短期停留许可转长期居留许可等方面的通道,设立数字游民服务专窗,提供更优质便捷的出入境服务。目前,我国高技能的外籍数字游民大多持旅游、团聚等非工作类签证入境,当其在华旅居期间愿意转为受雇于中国公司时,相关出入境主管部门应当及时主动协助其转办工作(Z字)或人才(R字)签证,避免因手续繁琐流失人才,为高素质外籍数字游民“留下来”提供政策基础。

其次,进一步扩大跨国社保衔接覆盖范围。截至2022年12月,我国已与德国、韩国、日本等12国签署了双边社保协定,^②为相关国家来华长期居留人员提供了跨国社保衔接服务,为其解决了养老、医疗等后顾之忧。为吸引更多高素质外籍数字游民来华生活甚至转入中国公司工作,我国需要进一步扩大跨国社保衔接的覆盖范围,简化社保办理程序,扩大我国参与全球人才竞争的优势。

最后,为外籍数字游民文化适应和社区融入提供支持。文化适应和社区融入是外来移民社会融入的关键,外来数字游民只有在文化层面找到心理认同,在社区层面实现社群参与,才能真

^① 参见陈奇、李亮、范文程:《智慧警务技术赋能治安风险治理:内在机理、实践困境与路径优化》,《浙江警察学院学报》2025年第1期。

^② 参见本刊综合:《跨国人员流动,社保协定政策要懂》,《就业与保障》2022年第12期。

正实现深层次的社会融入。移民管理等部门可以联合高校、文化机构走进外籍数字游民集聚的人才港、数字游民村、数字游民公寓等,组织汉语言课程和传统文化活动,使其深入接触中国文化,培养文化认同。同时,国际数字游民社区也应定期举办社群活动,促进中外数字游民的交流互动,并组织邻里互助及社区共治,确保外籍数字游民的深度社区参与。

六、结语

在数字化浪潮和全球人才加速流动的双重时代背景下,全球数字游民作为新兴的国际移民群体正逐步成为世界各国移民治理的重要对象。我国外籍数字游民移民治理的优化需要在思维理念、法规体制、政策保障等多方面着力,形成体系化的新型治理模式,提升数字化的动态治理效能,汇聚全球顶尖数字人才,助推我国数字经济和数字科技的繁荣发展。此外,我国当前正在由单一的移民输出国角色向输出国、输入国、过境国多重复合的角色转变,^①移民治理领域的机遇和挑战并存。我国可以将外籍数字游民的移民治理问题作为切口和契机,全面系统地转变固有治理思路、优化传统治理体系,构建动态化、多元化、数字化的移民治理新格局,从而推动我国高水平对外开放,吸引更多国际高素质人才来华发展,为推动高质量发展引入“国际智力”。

Research on the Optimization Path of Immigration Governance for Foreign Digital Nomads in China

ZHOU Ming, SU Qin

Abstract: With the prosperity of the digital economy and the deepening of globalization, the global scale of digital nomads has continued to expand with accelerated mobility. As an emerging group of international migrants, they have brought new challenges to immigration governance. Based on a multi-dimensional analysis of foreign digital nomads, this study conducts a comparative analysis of domestic and international practices in immigration governance for this group. It identifies the current practical dilemmas in China, including poor visa adaptability, gaps in remote work regulations, outdated control rules, and weak social integration. Combined with practical conditions, the study proposes governance optimization solutions such as conceptual innovation, legal and regulatory improvement, technological empowerment, multi-stakeholder co-governance, and integration support, aiming to comprehensively enhance the effectiveness of China's immigration governance.

Keywords: Foreign Digital Nomads; Immigration Governance; Visa Policy

(责任编辑:朱意炜)

① 参见林艺聪:《中国归化外籍运动员的路径优化研究——基于移民治理视角》,《浙江警察学院学报》2022年第6期。