我国技术移民法律制度研究

■ 陈如仪　邓子雯
于浩东　吴映娴

摘　要　在全球人才竞争日益激烈的大背景下，世界各国的国际移民制度亦在日趋完善，因此，建立一套适应我国国情的技术移民法律制度势在必行。国家移民管理局成立以来，我国移民制度建设工作取得了较大进步，但是在技术移民的法律制度方面仍还存在一些不足之处。本文通过分析我国现行法律规范中有关技术移民的法律规范，并将其分门别类，继而从技术移民相关法律制度的制定、实施、部门分工等方面进行讨论，对完善我国技术移民法律制度提供一些可行性建议。

关键词　外籍人才　技术移民　移民法律制度

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视移民管理工作，国家移民管理事业取得历史性成就、发生历史性变革。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》提出“探索技术移民制度”，作出了全方位引进用好人才、全面塑造发展新优势的重要战略部署，确定了移民管理改革创新的重要路径；《中共中央关于进一步全面深化改革推进中国式现代化的决定》中明确指出应当“探索建立高技术人才移民制度”；党的二十届四中全会在《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议中》再次着重强调了要“深化国际合作与交流，建立高水平人才移民制度，引育世界人才”，人才移民被赋予了新的时代意义。

由是，健全高水平人才移民制度，为我国吸引全球优质人才资源，打造发展新优势，具有重要的理论价值与现实意义。但在目前，相较于美国、加拿大、澳大利亚等传统移民国家，我国技术移民法律制度仍存在诸如立法层级低、区域适配性不足、管理机制分散等问题。

作者：陈如仪，吉林大学司法文明协同创新中心法学理论（涉外司法方向）博士研究生；邓子雯，湛江海关缉私局一级警员；于浩东，伊犁师范大学法学院国际法学专业硕士研究生、北京律师法学研究会助理研究员；吴映娴，中国政法大学法学院学生、北京律师法学研究会助理研究员

一、技术移民的概念及引进外籍人才的战略意义

（一）技术移民的概念

在传统观念里，所谓“技术移民”，指的是凭借一技之长从一国迁移至另一国居住并落户的人；将其放置于学术领域，其含义进一步深化，北京理工大学的刘国福教授认为，技术移民是指凭借其自身才能从其国籍国或常住国，迁移至中国合法永久居住或临时迁徙的外国人。综合而言，“技术移民”是指国家基于人才强国、新质生产力发展需求，面向具备专业技术、知识、创新能力的非中国籍自然人，通过我国主管部门审批，从而在我国取得合法就业或永久居留地位。其解决的不是单一的签证，而是构建一套分层递进式来华长期从业、拘留、永久居住的制度体系。

（二）我国引进外籍人才的战略意义

习近平总书记始终高度重视教育科技人才工作，他强调科技是第一生产力、人才是第一资源、创新是第一动力。创新是一个国家和民族实现长远发展、持续进步的核心动力，而这一动力的根基，在于“人才”，发展新质生产力的核心要义，归根结底还是要依靠高素质的创新人才。

在全球化持续深化的时代背景下，科技创新已成为全球各国战略博弈的新战场。创新的突破亟须不同国家、不同民族、不同文化背景人才之间的思维碰撞与交流融合。在当下，国际人才早已成为各发达国家和地区开展创新创业实践的重要支撑力量。联合国发布的《变革我们的世界：2030 年可持续发展议程》中明确提出，移民群体为全球包容性增长与可持续发展作出了积极贡献。上世纪 90 年代新加坡实现经济的跨越式增长，其中有 40% 的发展成果得益于外来移民的智慧付出与劳动贡献。2021 年德国累计接纳 53.2 万名长期或永久性移民，这一举措大幅增强了该国的科研创新实力；同年德国马克斯·普朗克学会中，超半数（52%）的科研岗位由外籍学者任职，在博士后、博士生这类科研后备力量群体中，外籍人员更是占据绝对多数。在美国，移民群体更是历次创新浪潮的重要引领者：美国有四分之一的初创企业由移民创办，在全球顶尖的 500 强企业中，有高达 43% 的美国企业，其创立根源都来自移民的创业探索与创新精神。这些事实充分证明，国际人才在推动发达国家创新创业发展的过程中，发挥着不可替代的重要作用。

长期以来，以美国、加拿大、澳大利亚为代表的“老牌移民国家”凭借其完备的移民政策、富有国际竞争力的教育体系，以及宜居宜业的工作生活环境，在吸引国际人才方面占据显著优势。在当前，德国、日本、英国、法国等国家亦在不断调整本国人才政策，通过优化政策内容、简化办理流程、增加人才引进配额等多种措施，打造更具吸引力的国际人才发展环境，以期在新的国际竞争格局中掌握人才竞争的主动权。

我国对人才的数量、质量、结构的需求是全方位的。现阶段，我国正位于全力发展新质生产力、培育壮大新兴产业、抢占未来发展的战略制高点，各行业各领域对于兼具创新精神、国际视野，且能引领行业技术前沿的领军型创新人才需求日益增长。因此，“引才育才”不仅需要我国立足本土国情，着力培养并留住本国人才；还有具备全球视野，在世界范围内积极吸引人才、系统培养人才、科学用好人才、用心留住人才，充分激发各类海外人才的创新活力与创造潜能，

着力打造全球人才高地，构建结构完善的顶尖创新人才梯队，以高质量的人才支撑为新质生产力发展持续赋能

二、我国技术移民法律制度现状与存在的问题

（一）我国技术移民法律制度的现状

我国技术移民法律制度的探索始于改革开放初期，邓小平同志在“利用外国智力和对外扩大开放”的相关讲话中，明确提出借助外国专家的技术与经验推动我国发展，成为我国技术移民制度建设的重要开端。这一阶段，我国技术移民以引进海外高层次人才为核心，人才的引进与管理由国家统筹把控，中央先后出台《中共中央 国务院关于引进国外智力以利四化建设的决定》《国务院关于引进外国人才工作的暂行规定》等政策性文件，对技术移民规模进行调控。彼时，技术移民审批管理流程繁琐，地方事业单位引进外籍人才受多重因素限制。此后，我国陆续颁布《外国人入境出境管理法》《公民出境入境管理法》《外国人在中国永久居留审批管理办法》等法律文件，但对技术移民的问题涉及甚少。

随着2018年国家移民管理局的成立，国家对技术移民重视程度进一步提升。国家“十四五”规划明确提出“完善外籍高端人才和专业人才在华永久居留制度，探索建立技术移民制度”；2024年6月，习近平总书记在全国科技大会、国家科学技术奖励大会、两院院士大会上强调“要实行更加积极、更加开放、更加高效的人才政策，加快形成具有国际竞争力的人才制度体系，构筑汇聚全球智慧资源的创新高地”。同年7月，党的二十届三中全会再次重申探索建立技术移民制度，为我国技术移民法律制度的建设指明了方向。

（二）我国技术移民法律制度存在的问题

虽然我国移民管理制度及政策正在不断优化升级，但与美国等资深移民国家相比，我国在高技术移民法律制度建设方面起步较晚，仍存在一定差距。

1．法律制度层级低，约束性较弱

在当前，我国仅在《宪法》《国籍法》以及《出入境管理法》这几部法律中有部分条款，数量极为有限。从法律内容上来看，并没有进行细致、精准的规定，表述方面也较为模糊，缺乏明确且清晰的表达。不仅如此，我国重要的技术移民实施细则规定多存在于政策性文件中，诸如《引进海外高层次人才暂行办法》《关于进一步加强人才工作的决定》等文件，其法律层级较低，约束性较弱。从法治意义上来说，政策性文件指导性强适用性弱，且有部分政策性文件属于内部密级文件，只有政府行政部门能够掌握，外籍人才难以获取相关信息，大幅降低了制度的吸引力。并且，低层级的规范文件也容易因政策调整变动，缺乏稳定性，存在降低外籍高技术人才在我国发展的可预期性的风险，部分高技术人才亦会因此持观望态度。长此以往，将迟滞我国高质量移民的进程。

2．法律制度重义务、轻权利，吸引力不够

技术移民入籍门槛太高，要求必须在海外取得博士学位，年龄不超过55岁，在中国工作不少于六个月，还必须满足以下任意一个条件：在国外著名高校、研究院担任教授职务；在国际知名企业或金融机构担任高级职务的高级专业人才或管理人才；拥有知识技术产权和核心技术，有海外创业经验，

熟悉行业规则的创业人才；国家急需的高层次创业创新人才。地方企事业单位聘用外籍人才手续繁杂，取得在华工作许可条件苛刻，每年还必须向劳动主管部门汇报个人工作状况，接受评估。但是在保障技术移民的个人权益方面缺乏具体规定，技术移民的住房、医疗、保险、税收、配偶安置、行政救济等方面规定不足，技术移民在我国权利义务不对等。在现实中，大批外籍人才选择望而却步的原因正是受上述几方面因素的影响，部分外籍高技术人才对在华长期居留、子女教育等方面的诉求得不到明确法律保障，部分拥有特殊技能的外籍高技术人才即便符合国内用人单位需求，也有可能因权益保障制度的缺失，选择前往其他移民制度更加成熟完善的国家发展。

3．法律规范以偏概全，灵活性较差

我国现行技术移民法律制度形成于改革开放后，外籍人才的类别、引进数量由政策性文件统一调控，配额分配由政府部门统筹，实行全国一刀切的管理模式。经过数十年的发展，我国各地区的经济发展水平、产业结构已形成显著差异，人才需求呈现多元化、差异化特征，不同省份、不同行业对人才的层次、类型需求参差不齐。全国统一的管理模式已无法适配各地区的发展实际，不仅难以满足地方的个性化人才需求，甚至可能成为地方经济社会发展的制约因素。譬如产业转型升级走在前列、对高端外籍人才需求迫切的东部发达地区，受全国统一配额限制，无法根据本地发展需求灵活调整引进配额；而产业相对迟滞且人才需求相对较少的西部欠发达地区，则又存在配额不满的现象。与此同时，针对新兴科技领域的特殊技能人才，现行规范也缺乏灵活的认定和吸纳机制，难以匹配新业态的人才需求，倘若生硬地套用统一的学历、职称、工作经历等标准，将会错失一批有真才实干但不符合硬性指标的外籍人才。

三、我国技术移民法律制度改进的措施

在世界人才竞争日益激烈的大背景下，我国成立国家移民管理局只是构建完善的技术移民法律制度的一小步，加强技术移民立法工作，尽快建成完整的中国技术移民法律制度体系是今后努力的重点方向。中国在技术移民立法有后发优势，可以在西方架构的基础上，结合我国国情建设高质量、专业性、规范化、适用性的技术移民法律制度体系。

具体而言，应主要从以下三个方面推动技术移民法律制度的优化升级。其一，提高制度层级，将现行分散的政策性文件整合升为体系化的具体法律规范，一方面要加快研究制定符合我国发展战略和国情，且具有中国特色的《移民法》等法律，法律中应明确技术移民的准入标准、管理流程、权利义务等核心内容；另一方面要建立灵活的技术移民身份转换通道，同步完善现有审批制度，压缩审批流程、提升审批效率，降低技术移民的制度性成本。其二，要调整统一化的规范体系，针对不同地区的发展实际制定差异化的实施细则，建立适配不同区域经济发展水平的弹性移民配额制度，赋予地方更多配额调配自主权的同时，完善动态多元的技术移民评估机制，考察标准要破除唯学历、唯职称的硬性指标，向实际能力和贡献的考察标准倾斜。其三，厘清管理体制，打破当前多部门分头管理的格局，一方面统筹协调各相关部门加快配套政策的衔接落地，另一方面整合分散在各部门的技术移民管理职能，

建立专门统一的技术移民协调管理机构，实现技术移民从准入到居留、入籍的全链条统一管理，提升管理服务的专业化水平。

（一）由技术移民的政策性文件向具体的法律规范转化

我国有关技术移民法律制度的细则大量存在于政策性文件当中，如将移民管理放置于一个更清晰、明确且具有权威性的法律框架下进行，行政主管部门可以此作为技术移民管理的规范，外籍人才也可将其作为履行义务和保障权利的依据。如此，我国在吸引全球更多高层次技术人才的竞争中将更有优势。

1．研究制定具有中国特色的移民法

现如今西方发达国家为保持国家的国际竞争力，严厉打击非法移民，不断地修订其移民法律，为保证我国的世界竞争力，也应当尽快制定符合我国国情和历史渊源的《移民法》。《外国人入境出境管理法》《中国公民出境入境管理法》和《外国人在中国永久居留审批管理办法》中对技术移民的规定较为笼统，而现行的《出境入境管理法》也对技术移民的规定不足。因此，将技术移民的引进、管理、服务等各个环节都纳入法治化轨道，改变当前技术移民管理依赖政策文件、缺乏上位法支撑的现状迫在眉睫。

在制定完善的移民法上，我国虽有后发优势，能够充分借鉴发达国家的移民制度成功经验，但是更应该遵循国情、兼顾世情。当下，我国制定《移民法》的主要工作是梳理国内有关技术移民的法律法规，废除对外国人才审批的不必要的程序限制，废除对区域限制、归化融入不利的法律制度，明确技术移民的准入标准，全面提升技术移民法律制度的效能。

2．建立灵活的技术移民身份转换机制

我国在建立技术移民法律制度时，一是应将各类型各方面的人才均纳入技术移民法律制度框架中，明确其身份转换的条件、流程与审核标准，提高外籍人才身份转换的时效，增强我国技术移民制度对高端外籍人才的吸引力；二是在技术移民制度设计上，充分借鉴美国配额制签证制度和移民筛选制度，通过立法协调，对接国内各行业行政管理部门，确定市场人才需求，及时调整技术移民侧重方向；三是针对不同层级的技术移民身份设置差异化的权利与义务条款，在保障制度管理需求的基础上兼顾外籍人才的实际权益保障，确保身份转换机制顺畅落地。

3．完善现有技术移民审批制度

我国在对待技术移民入籍上有着比西方发达国家还要高的门槛，要求外籍人才必须在中国境内连续工作满 4 年以上，并且取得我国承认的副高级以上职称，且纳税记录良好。这虽与我国现阶段的国情息息相关，但在某些地理位置偏远，发展水平较低的边境城市，国内劳动者大多不愿意来工作，地方企业为获取大量廉价的劳动力，政府为发展地方经济，不得不在法律允许的框架内制定一些灵活变通的规定，为在华务工的廉价外国劳动力提供合法身份。这就导致地方审批制度差异化明显，部分地方审批工作复杂繁琐，周期较长。

因此，针对上述问题，一是要通过统一立法，明文规定技术移民审批权限和流程，针对不同层级、不同领域的外籍技术人才设置差异化审批通道，对于国际顶尖科技人才开通快速审批“绿色通道”，简化不必要的审批环节，尽可能压缩审批周期；对于普通技术移民申请人，应明确各审批环节的时限要求和审核标准，公开审批进度，提升审批透明度和可预期性。二是对涉及技术移民税

收、社保、子女就学、贷款、住房、知识产权保护、职业资格认定等方面的立法工作同步推进，建立更加灵活务实的技术移民申请条件，增强对外籍高技术人才的吸引力。三是要建立审批责任追溯机制，明确审批各环节的主体责任，减少自由裁量空间，提升技术移民审批的规范性与效率。

（二）由全国统一的规范体系向适应地方特色的实施细则转化

1．建立适应不同经济发展水平的移民配额制度

我国幅员辽阔，中西部与沿海城市发展水平差距较大，人才需求结构不尽相同。纲领性的法律法规只能在宏观上对技术移民的大方向进行指引，而对区域性因素很难界定。我国在技术移民的法律制度设计上应当对授权地方政府制定解决自身外籍人才需求的规范性文件留有余地。其一，结合我国城市经济发展现状，可将技术移民政策实施划分为不同层级，北上广深等一线国际化都市，产业发展以高端制造业、新兴产业为主，需重点引进电子信息、IT、生物工程研发等领域的尖端技术移民，应实行严格的准入审核制度，保障人才引进质量；二三线城市新兴技术产业规模较小，以传统产业为主，可实施更为开放的技术移民政策，通过引进相关人才创造就业岗位、带动地方经济发展。其二，技术移民配额分配应摒弃改革开放初期的计划分配模式，由市场需求主导，政府推动市场需求与地方立法的有效衔接，确保地方技术移民规范性文件贴合实际发展需求。在具体配额测算环节，可由地方政府结合自身产业规划、人才缺口等实际情况，申报年度技术移民接收额度，再由国家移民管理部门结合整体人才发展战略及区域发展要求进行统筹安排，从而确保配额分配符合匹配地方发展的实际需求。

2．完善技术移民评估机制

综合我国发展实际，借鉴技术移民发达国家的先进经验，在我国技术移民的评估机制的设计上，应当包含以下三个方面。一是用人单位的责任评估，综合用人单位纳税、创收、守法、社会责任承担、信用等情况对用人单位在技术移民的义务监督和权利保障上的风险进行评估，确定政府监督监管风险，提高监管效能。二是紧缺职业清单，每年研究编制技术移民的紧缺职业清单，清单在指明职业需求的同时，可以规定期限、名额、资格等其他基本条件，并且可以根据劳动力市场的变化来进行适时调整，即以政府手段调控劳动力市场职业需求。三是人才积分评估，根据对国内劳动力市场的需求调查情况，将申请人来华工作外籍人才的职业、学历、工作经历等诸多反应个人能力的因素作为评估的指标，根据不同时期的人才应该具备的各项能力制作不同标准的评估系数，确定申请人应该达到的评估分数，以此作为行政机关审批的重要依据。

3．建立针对性的人才回流法律制度

随着我国国际地位的不断提升，外籍华人对我国发展前景充满信心，回国工作意愿强烈。该类人才与国内联系密切，相较于其他外籍人才更易融入我国社会大环境，但目前我国技术移民立法将其与普通外国人同等对待，增加了其回国工作的顾虑，导致海外侨胞这一庞大的人才资源未能得到充分利用。因此，建议对华裔的技术移民申请进一步优化，为其在华居留、工作提供更为便利的制度安排，逐步引导其融入中国社会，通过长期制度支持推动华裔人才回流。针对已经在海外定居的原中国公民，也可放宽其在华居留、工作许可的申请条件，简化审批流

程，降低回流人才在就业、社保、住房等方面的办事门槛，减少这一类人才回流发展的制度阻碍，以此更充分挖掘这一群体的人才潜力，为我国科技创新吸纳更多优质人才。

（三）由多部门各自负责向单一部门协调转化

1．协调各相关部门，加紧政策的制定和实施

技术移民涉及就业、税收、社会保障、知识产权等各个方面，范围甚广，要建立完善的技术移民法律制度体系，要求立法机关能够跨学科、跨部门、多方向的进行实地研究。立法过程中，一方面应明确立法主导机关的话语权，推动各相关部门在权利配置上作出合理让步，将原分散于各部门的外籍人才管理职权进行整合，由立法机关按照职责划分重新分配，确保制定的法律制度完善合理、运行高效；另一方面应加强与技术移民制度成熟的发达国家及相关国际组织的交流合作，及时掌握国际技术移民研究的最新成果与发展动态，吸收借鉴先进经验，为我国技术移民立法提供国际视野。

2．整合分散的技术移民管理职能，建立技术移民协调机构

从世界各国移民机构的改革发展趋势来看，建立独立、统一的移民协调机构是必然选择。国家移民管理局的成立，彰显了我国引进外籍人才的坚定决心，但我国在技术移民管理职能的整合方面仍存在不足。由此，可借鉴澳大利亚移民和公民部的职能整合经验，将分散于各部门的技术移民管理职权剥离，组建专门的技术移民协调机构，统筹负责技术移民的审批、管理、服务等全部工作。这一举措不仅能提升技术移民事务的办理效率，还能保障各相关部门之间的沟通顺畅，有效解决职能分散导致的部门协同不畅、人员管理混乱、手续繁琐、处理问题滞后等突出问题，实现技术移民管理的集约化、专业化。

四、结语

经济全球化的深入发展，使得人才资源突破国家边界，成为各国共享的核心资源。欧美传统发达国家为维护其国际竞争力，将进一步加大人才吸引力度，不断完善移民法律制度，这对我国技术移民制度建设构成挑战，同时也带来了发展机遇。我国应抓住机遇，结合我国国情，加快技术移民专项立法进程，完善技术移民法律制度体系，优化现行移民管理体制，将“聚天下英才而用之”的理念贯穿于移民立法与制度实施的全过程。通过构建法治化、规范化、灵活化的技术移民法律制度，提升我国对全球高端人才的吸引力，推动我国成为汇聚全球智慧资源的创新高地，为我国经济社会高质量发展与科技自立自强提供坚实的人才支撑。

参考文献：

[1]王辉耀、苗绿、郑金连．完善海外引进人才支持保障机制，赋能新质生产力发展 [J]．智库理论与实践．2024．5

[2]彭桥杨、杨若琳．谁是技术移民：概念辨析与讨论 [J]．青海民族大学学报 (社会科学版)．2024．3

[3]殷丁韧．逆全球化背景下我国技术移民管理制度研究 [D]．中国人民公安大学．2024

[4]段卓廷、万禹含．澳大利亚技术移民制度研究及对中国的启示 [J]．全球科技经济瞭望．2024．11

责任编辑　徐闻彬