

刘国福◎著  
Liu Guofu

# 技术移民法律制度研究

## 中国引进海外人才的法律透视

Skilled Migration Law

Legal Exploration of Introducing Overseas Talens to China



中国经济出版社  
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

# 技术移民法律制度研究

中国引进海外人才的法律透视

Skilled Migration Law

Legal Exploration of Introducing Overseas Talents to China

刘国福◎著



中国经济出版社  
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北京

## 图书在版编目 (CIP) 数据

技术移民法律制度研究：中国引进海外人才的法律透视 / 刘国福著.

北京：中国经济出版社，2011.4

ISBN 978 - 7 - 5017 - 9189 - 7

I. 国… II. 刘… III. ①移民法：国际法—研究  
②移民法—研究—中国 IV. D998.3 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 098508 号

责任编辑 崔清北 于 宇  
责任印制 石星岳  
封面设计 华子图文设计有限公司

出版发行 中国经济出版社  
经 销 者 各地新华书店  
承 印 北京市人民文学印刷厂  
开 本 880mm × 1230mm 1/32  
印 张 19.5  
字 数 640 千字  
版 次 2011 年 4 月第 1 版  
印 次 2011 年 4 月第 1 次印刷  
书 号 ISBN 978 - 7 - 5017 - 9189 - 7/D · 465  
定 价 56.00 元

**中国经济出版社** 网址 [www.economyph.com](http://www.economyph.com) 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037  
本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换 (联系电话: 010 - 68319116)

---

**版权所有 盗版必究** (举报电话: 010 - 68359418 68319282)

国家版权局反盗版举报中心 (举报电话: 12390) 服务热线: 010 - 68344225 88386794

## 绪 论

- 第一节 研究背景 / 3
- 第二节 研究目的 / 4
- 第三节 国内外研究概况 / 4
  - 一、技术移民法的定性与定量研究 / 5
  - 二、国内研究概况 / 5
  - 三、国外研究概况 / 9
- 第四节 研究结构和内容 / 11
- 第五节 研究方法与路线 / 14
- 第六节 研究意义 / 15

## 第一篇 技术移民法辨析

### 第一章 技术移民辨析

- 第一节 移民辨析 / 21
- 第二节 技术辨析 / 23
  - 一、评估技术 / 23
  - 二、劳动力市场测试 / 25
  - 三、职业 / 26
  - 四、学历和专业 / 27
  - 五、工作经验 / 28
  - 六、收入 / 29

## 2 | 技术移民法律制度研究：中国引进海外人才的法律透视

- 七、语言 / 30
- 八、年龄 / 31
- 九、工作邀请 / 31
- 十、配偶能力、担保/提名、资产等其他要素 / 32
- 第三节 技术移民辨析 / 34
  - 一、技术移民的概念 / 34
  - 二、技术移民的分类 / 35
  - 三、技术移民的来源 / 37
  - 四、技术移民的分布 / 39
  - 五、技术移民的流动 / 41
- 第四节 技术移民对移入国和移出国的影响 / 42
  - 一、技术移民对移入国的影响 / 43
  - 二、技术移民对移出国的影响 / 45
- 第五节 技术移民对中国的启示 / 48
  - 一、正确理解技术移民的理念 / 48
  - 二、科学把握技术移民与本国人才的关系 / 49
- 第六节 结 论 / 50

## 第二章 试论技术移民法的适合性

- 第一节 技术移民法的概念和功能 / 53
  - 一、技术移民法的概念和调整对象 / 53
  - 二、技术移民法的功能 / 54
  - 三、各国技术移民法之间的竞争 / 56
- 第二节 技术移民法的适合性 / 57
  - 一、制定技术移民法的时机 / 57
  - 二、决定技术移民法类型的因素 / 57
  - 三、制定技术移民法需要考虑的主要问题 / 60
- 第三节 吸引移出人才回归政策 / 61
  - 一、消除影响移出人才回归的障碍 / 61
  - 二、吸引移出人才回归的方式 / 62

- 三、吸引移出人才回归政策的发展 / 63
- 第四节 国际技术移民法 / 66
  - 一、国际移民协定的构想 / 66
  - 二、地区移民协定的实践 / 67
  - 三、双边移民协定的实践 / 68
- 第五节 结 论 / 70

### 第三章 技术移民法律制度刍议

- 第一节 独立技术移民制度 / 75
  - 一、独立技术移民制度 / 75
  - 二、雇主担保移民制度 / 76
  - 三、独立技术移民制度与中国 / 76
- 第二节 劳动力市场测试制度 / 77
  - 一、劳动力市场测试制度的概念和功能 / 77
  - 二、劳动力市场测试的主体 / 78
  - 三、劳动力市场测试的标准和流程 / 78
  - 四、审核劳动力市场测试 / 78
  - 五、劳动力市场测试豁免 / 79
- 第三节 积分评估制度 / 84
  - 一、积分评估制度的概念 / 84
  - 二、积分评估制度的适用和功能 / 85
  - 三、通过分数 / 86
- 第四节 移民配额制度 / 87
  - 一、移民配额制度的概念 / 87
  - 二、移民配额制的适用和功能 / 88
- 第五节 移民担保制度 / 90
  - 一、移民担保制度的概念 / 90
  - 二、移民担保制度的适用和功能 / 91
  - 三、移民提名制度 / 92
- 第六节 外国人身份转换制度 / 94

## 4 | 技术移民法律制度研究：中国引进海外人才的法律透视

- 一、外国人身份转换制度的概念和功能 / 94
- 二、工作签证转换永久居留 / 96
- 三、学生签证转换工作签证 / 99
- 四、居留转换国籍 / 101
- 第七节 弹性移民管理制度 / 103
  - 一、移民法及其配套性法规一体 / 103
  - 二、签证、居留许可、外国人登记的合一与分离 / 104
  - 三、工作邀请的存与废 / 104
- 第八节 移民融合制度 / 105
  - 一、移民融合制度的概念和功能 / 105
  - 二、移民融合制度实践 / 107
  - 三、移民融合措施 / 108
- 第九节 结 论 / 111

## 第二篇 主要发达国家和地区技术移民法

### 第四章 传统移民国家技术移民法

- 第一节 美 国 / 119
  - 一、美国及其移民和技术移民概述 / 119
  - 二、美国移民法的历史发展：从鼓励、保守到选择 / 123
  - 三、管理引进外国人才的政府部门 / 128
  - 四、职业类永久居留（EB-1—EB-5 移民签证） / 131
  - 五、职业类临时居留（H、L、O、P 和 TN 工作签证） / 138
  - 六、引进外国人才的主要移民法律制度 / 141
  - 七、学生签证（F、M 和 J 签证）与在读和毕业后在美国工作 / 147
  - 八、小结 / 148
- 第二节 加拿大 / 150
  - 一、加拿大及其移民概述 / 150
  - 二、加拿大移民法的历史发展：从鼓励和排斥、保守和

- 放松到开放和选择 / 155
- 三、联邦技术移民 / 161
- 四、魁北克省技术移民和省提名技术移民 / 167
- 五、外国人临时入境工作计划 / 174
- 六、学生签证和经验类移民 / 175
- 七、小结 / 176
- 第三节 澳大利亚 / 178
  - 一、澳大利亚及其移民概述 / 178
  - 二、技术移民及其政府主管部门和主要制度 / 181
  - 三、澳大利亚移民法的历史发展：从自由和排斥、保守和放松到开放和选择 / 186
  - 四、一般技术移民 / 193
  - 五、雇主提名移民和杰出人才移民 / 204
  - 六、商务技术移民 (Business skills migration) (投资移民) / 206
  - 七、短期引进外国人才措施 / 210
  - 八、小结 / 214
- 第四节 新西兰 / 217
  - 一、新西兰及其移民和技术移民概述 / 217
  - 二、新西兰移民法的历史发展：从鼓励和排斥、保守和放松到开放和选择 / 220
  - 三、技术移民 / 224
  - 四、工作 - 定居签证 / 231
  - 五、工作签证 / 232
  - 六、学生工作签证 / 238
  - 七、移民融合和入籍 / 240
  - 八、小结 / 240
- 第五节 结 论 / 242



## 第五章 欧洲主要国家和欧盟技术移民法

### 第一节 德国 / 247

- 一、德国及其移民 / 247
- 二、移民法 / 249
- 三、政府移民主管部门 / 256
- 四、2000 以前的客工 (Gastarbeiter) 制度：从民族国家走向移民国家 / 258
- 五、2000—2005 年 IT 绿卡方案：从引进欧洲外籍劳工转变为引进全世界人才 / 264
- 六、2005 年之后：完善引进外国人才的移民制度 / 267
- 七、小结 / 274

### 第二节 法国 / 276

- 一、法国及其移民概述 / 276
- 二、移民法：走向移民、融入、国家认同和共同发展 / 279
- 三、外国人居留资格和居留许可证制度 / 282
- 四、优秀人才居留许可和其他工作类居留许可 / 284
- 五、留学毕业生居留许可 / 286
- 六、签证制度 / 287
- 七、归化入籍制度 / 288
- 八、小结 / 290

### 第三节 英国 / 291

- 一、英国及其移民概述 / 291
- 二、移民法：从外籍劳工、鲍威尔主义到选择性移民 / 293
- 三、国籍法：血统原则和承认双重国籍 / 299
- 四、工作许可 / 301
- 五、2002 年高技术移民计划：开放型技术移民政策的开始 / 302
- 六、2008 年五级技术移民计划：引进外国人才和限制低技能劳工 / 304
- 七、小结 / 313

### 第四节 欧盟 / 314

- 一、欧盟共同移民政策的历史发展 / 314
  - 二、欧盟成员国公民及其直系亲属迁徙权 / 319
  - 三、欧盟长期居留许可：外国人在欧盟境内自由流动的开始 / 319
  - 四、欧盟蓝卡计划：外国人的欧盟工作许可 / 321
  - 五、小结 / 321
- 第五节 结 论 / 322

## 第六章 亚洲主要国家和地区技术移民法

### 第一节 日 本 / 327

- 一、日本及其移民概况 / 327
- 二、关于外国人工作的法律 / 331
- 三、管理引进外国人才的政府机构及相关部门 / 336
- 四、确立和完善“积极引进专业人才，禁止雇佣体力劳动者”引进外国人才政策 / 337
- 五、留学生在读和毕业后在日本工作 / 342
- 六、日本技术移民制度的未来发展设想 / 343
- 七、小结 / 344

### 第二节 韩 国 / 345

- 一、韩国及其移民概况 / 345
- 二、韩国出入国管理法 / 347
- 三、外国人在韩国工作 / 350
- 四、引进外国优秀人才 / 354
- 五、小结 / 355

### 第三节 新加坡 / 356

- 一、新加坡及其移民概述 / 356
- 二、新加坡技术移民法的历史发展 / 359
- 三、就业准证等三级工作许可 / 360
- 四、就业准证资格证等五种特别工作许可 / 362
- 五、专业技术人员和技术工人等四种永久居民计划 / 364

- 六、引进人才目录 / 366
- 七、新加坡永久居民的法律地位 / 366
- 八、小结 / 367
- 第四节 中国香港特别行政区 / 368
  - 一、香港及其移民概述 / 368
  - 二、香港移民法的历史发展 / 369
  - 三、优秀人才入境 / 374
  - 四、专业人士来香港就业 / 378
  - 五、输入劳工和雇佣家庭佣工 / 383
  - 六、小结 / 385
- 第五节 结 论 / 387

## 第三篇 中国技术移民法初探

### 第七章 中国国际移民分析

- 第一节 外国人入境 / 393
  - 一、外国人入境人数总体规模较大和占总人口比例低 / 393
  - 二、港澳台居民来往内地远超过外国人入境中国人数 / 395
  - 三、入境中国的外国人主要来自亚洲国家和发达国家 / 396
  - 四、入境中国外国人中观光休闲和会议商务占一半和1/4左右 / 397
- 第二节 外国人在中国工作、居留和永久居留 / 400
  - 一、在中国居留外国人少而且统计不一 / 400
  - 二、以永久居留身份入境和在中国居留的外国人数几乎为零 / 402
  - 三、在华工作外国人和外国专家人数不断增加，仍远低于发达国家 / 405
- 第三节 外国人在中国留学 / 411
  - 一、来华留学人员情况 / 411
  - 二、来华留学的学历生人数及占留学生人数比例低 / 414
- 第四节 留学人员回国 / 415

- 一、留学人员回国人数不断增长, 回归比例徘徊不前甚至下降 / 415
- 二、回国留学人员使用情况需要改善 / 416
- 第五节 非法移民和偷渡活动及其他各类外国人在华犯罪 / 417
- 第六节 结 论 / 419

## 第八章 国际移民与现代化: 以中国为例

- 第一节 现代化进程中的国际移民因素 / 423
  - 一、现代化 / 423
  - 二、国际移民 / 424
  - 三、现代化进程中的国际移民因素 / 424
- 第二节 国际移民在现代化进程中的作用 / 426
  - 一、国际移民促进经济发展 / 426
  - 二、国际移民推动民主政治改革 / 427
  - 三、国际移民重塑民族国家观念 / 428
  - 四、国际移民推动文化进步 / 428
  - 五、国际移民催生多元文化社会 / 429
- 第三节 中国在国际移民方面与发达国家和地区的差距 / 429
  - 一、本国公民出入境 / 429
  - 二、在本国居住的出生在本国以外其他国家的人数 / 430
  - 三、净移民率 / 430
  - 四、难民 / 430
  - 五、移民融合 / 431
  - 六、国际移民统计 / 431
  - 七、国际移民的落后状况阻碍了我国现代化建设 / 432
- 第四节 中国国际移民的发展趋势 / 434
  - 一、中国在完成工业化之前, 中国人口大量向外迁移的现象不可避免 / 434
  - 二、在迈入发达国家和完成政治民主改革之前, 优秀人才净移居国外的现象很难消除 / 434

## 10 | 技术移民法律制度研究：中国引进海外人才的法律透视

- 三、社会经济持续发展可能使中国的大量对外移民快速减少直至终止 / 435
  - 四、老龄化社会和劳动力人口负增长可能使中国从移民输出国转变为移民输入国 / 435
  - 五、男女严重失衡可能导致更多的跨国婚姻和家庭 / 436
- 第五节 结 论 / 437

## 第九章 中国引进海外人才的 SWOT 分析

### 第一节 中国吸收海外人才的优势 / 441

- 一、取得了重大经济成就 / 441
- 二、国际化程度继续加深 / 442
- 三、人才短缺情况严重，需要海外人才 / 443
- 四、建立了基本的技术移民法律制度 / 445
- 五、初步塑造了海外人才来中国的良好政策氛围 / 446

### 第二节 中国吸收海外人才的劣势 / 446

- 一、中国是一个发展中国家 / 447
- 二、中国与发达国家在国民素质和教育方面差距明显 / 448
- 三、没有建立起一个包容和欣赏多元文化的社会和  
国际移民融入的法律环境 / 449
- 四、引进的外国人不能人尽其才 / 450
- 五、非常不完善的永久居留制度极大地限制着外国人才在中国  
长期或者永久居留 / 450
- 六、单一国籍政策使外国人才不愿意放弃原有国籍和最终在  
法律上归化中国 / 451

### 第三节 中国吸收海外人才的机会与风险 / 452

- 一、接纳外国人是大势所趋 / 452
- 二、处理好引进外国人对本国劳动力市场的补充而非替代关系 / 453
- 三、人口问题日益凸显 / 454
- 四、改变对待外国人入境、工作和永久居留的态度 / 455

### 第四节 结 论 / 455

## 第十章 中国技术移民法基本概念

第一节 中国技术移民法的概念和功能 / 459

第二节 中国技术移民法的渊源 / 460

一、法律 / 460

二、行政法规 / 461

三、国务院部门规章 / 461

四、地方性法规 / 462

五、地方政府规章 / 462

六、国务院部门行政规范性文件 / 462

七、政策性文件 / 464

第三节 中国技术移民法的内容 / 465

一、出入境管理 / 465

二、外国专家 / 470

三、外国人在中国就业 / 486

四、留学生 / 490

第四节 结 论 / 492

## 第十一章 中国对技术移民法认识的历史变迁

第一节 2001 年以前：抵触和排斥技术移民法 / 497

第二节 21 世纪开始：接受和建设技术移民法 / 499

一、正视和接受发达国家技术移民法 / 499

二、推动和建设中国技术移民法 / 501

第三节 结 论 / 505

## 第十二章 中国技术移民法的问题

第一节 中国技术移民法（形式）的问题 / 509

一、法律位阶低，权威性不够，法律冲突严重 / 509

二、政策性文件不适当地直接规范着技术移民事务 / 510

- 三、缺少适时修正，适应性差 / 511
- 四、行文笼统和模糊，不便于实施 / 511
- 五、公开透明度不够，影响实施效果 / 512
- 第二节 中国技术移民法（内容）的问题 / 512
  - 一、法制建设总体思路封闭落后 / 513
  - 二、引进外国人才行政管理僵化分散 / 517
  - 三、外国人在中国就业管理过于保守 / 518
  - 四、外国专家在中国工作的定位需要进一步厘清 / 521
  - 五、外国人才申请在中国永久居留非常困难 / 523
  - 六、未视在华留学生为外国人才储备 / 526
  - 七、国际移民融入中国存在诸多问题 / 527
- 第三节 结 论 / 528

## 第四篇 中国引进海外人才法立法论证

### 第十三章 中国国际移民和技术移民政策构想：人才建国

- 第一节 国际移民政策：选择性移民 / 535
  - 一、确立国际移民政策 / 535
  - 二、肯定和倡导平等尊重的多元文化、研究制定与国际移民融入相关的法律 / 537
  - 三、建立动态跨国流动人员管理制度 / 538
- 第二节 技术移民政策：积极引进外国人才 / 538
  - 一、技术移民政策总纲 / 539
  - 二、正确掌握外国人才供求状况 / 539
  - 三、扩大引进外国人才对象 / 540
  - 四、外国人才引进以补充国内人才资源为原则，以市场调节为主 / 542
  - 五、增加外国人才在中国长期工作的比例和适当放开外国人才申请中国永久居留 / 545
  - 六、强化用人单位对聘雇外国人才的管理和服务 / 547

- 七、简化引进外国人才程序 / 548
- 八、建立高效的引进外国人才管理部门 / 549
- 九、努力营造吸引外国人才和发挥其才能的环境 / 551
- 第三节 投资移民政策：积极引进资金 / 554
  - 一、投资移民制度的基本概念 / 554
  - 二、中国投资移民政策的问题和应对 / 555
- 第四节 家庭团聚移民政策：限制家庭成员移民 / 557
  - 一、家庭团聚权 / 557
  - 二、中国家庭团聚移民政策的问题 / 558
  - 三、完善家庭团聚移民政策 / 560
- 第五节 难民政策：严格限制难民移民 / 560
  - 一、我国关于难民问题的法律文件 / 560
  - 二、严格限制难民的难民政策 / 561
  - 三、制定关于难民问题法律的可能性 / 562
- 第六节 国籍政策：渐进地推进双重国籍 / 564
  - 一、渐进地推进双重国籍政策 / 564
  - 二、允许华人恢复国籍和优先批准华人入籍 / 565
  - 三、预设制度防范认可双重国籍可能引发的冲突 / 567
- 第七节 结 论 / 567

## 第十四章 《引进海外人才法》(专家建议稿)及其起草说明

- 一、立法背景 / 571
- 二、立法必要性 / 574
- 三、立法依据 / 575
- 四、法律草案主要内容的说明 / 576
- 五、法律草案的条文 / 587

## 参考书目 / 593



## 表索引

- 表 1-1 2000 年 OECD 国家国外出生的受过高等教育者来源地区分布 / 37
- 表 1-2 1990 和 2000 年 OECD 国家的在国外出生的受过高等教育者分布情况 / 39
- 表 1-3 发达国家医护人员来自发展中国家的数量及比例 / 40
- 表 2-1 决定技术移民法类型的因素 / 58
- 表 3-1 传统移民国家技术移民配额和占总移民配额比例 / 88
- 表 3-2 发达国家和地区工作签证转换永久居留比较 / 97
- 表 4-1 2006—2009 年美国颁发各类永久居留签证及所占总签证数比例情况 / 120
- 表 4-2 2005—2008 年美国移民、归化入籍人数 / 122
- 表 4-3 1996—2009 年美国 EB-1—EB-5 职业类永久居留统计 / 131
- 表 4-4 2007 年 EB-1、EB-2 和 EB-3 移民签证地区分布 / 132
- 表 4-5 1999—2009 年美国职业类移民（永久居留）数及其占总移民数比例 / 133
- 表 4-6 1999—2009 年以 H-1B、O-1、P-1 和 L-1 临时居留职业移民签证入境美国人次 / 140
- 表 4-7 2006—2009 年美国颁发 H-1B（短期职业签证）、L-1（长期职业签证）和 F-1（学生签证）总数、中国数及所占比例 / 141
- 表 4-8 1999—2009 年以 F-1、M-1 和 J-1 留学生学者签证入境美国人次统计 / 148
- 表 4-9 1860—2009 年加拿大永久居留移民及其占人口比例统计 / 151
- 表 4-10 加拿大联邦技术移民积分评估标准 / 163
- 表 4-11 1995—2009 年加拿大技术、投资、家庭和难民移民分类统计 / 165