

德国《专业人才移民法》及相关战略分析

李卓亚

(中国科学技术部, 北京 100862)

摘要:为应对当前人口转型、数字化进程加快带给劳动力市场的挑战,更好地保障经济社会持续繁荣发展,德国联邦政府于 2018 年底出台实施《专业人才战略》,并从 2020 年 3 月起引入新的《专业人才移民法》,聚焦本国劳动力紧缺行业,在已有立法实践的基础上,完善和深化部分现行法规,有针对性地吸引和便利欧盟国家以外的第三国专业技术人员来德国工作。本文重点介绍了相关背景和战略情况、新法主要内容及其配套措施,以供了解德国技术移民和人才引进政策现状。

关键词:德国; 技术移民; 人才政策; 专业人才引进

中图分类号: G311; G203 **文献标识码:** A **DOI:** 10.3772/j.issn.1009-8623.2021.11.002

继 2018 年底德国出台实施《专业人才战略》后,2020 年 3 月 1 日起,德国《专业人才移民法》(Fachkräfteeinwanderungsgesetz)正式生效。作为联邦政府移民政策中的一部分,新法聚焦德国劳动力紧缺行业,在已有立法实践的基础上,对部分现行法规进行了完善和深化,更具针对性地引导、吸引、便利非欧盟国家的外国专业技术人员移民德国,以应对当前人口转型、数字化等挑战,保障德国经济社会持续繁荣发展。

1 背景情况

历史上,德国移民潮主要发生在以客籍劳工为主的二战初期和以难民、政治避难人员、外国裔移民为主的 20 世纪八九十年代两个时期。21 世纪初,随着工作移民逐渐增多,且德国社会对高素质劳动力的需求增加,联邦政府开始真正重视技术移民。主要法律政策包括“绿卡”政策、《居留法》(Aufenthaltsgesetz)以及“欧盟蓝卡”等。

“绿卡”政策全称为“满足 IT 专家需求的紧急计划”(Sofortprogramm zur Deckung des IT-Fachkräftebedarfs),旨在填补计算机信息技术人才

缺口,符合条件的人员可获得 5 年的劳动许可和居留签证。该计划于 2000 年 8 月开始实施,于 2004 年底取消,其间共发出近 1.8 万张“绿卡”,约 1.3 万人由此获得工作许可^[1]。随着《关于控制、限制移民和规范欧盟公民和外国人居留与融合事宜法》,即德国移民法的引入,该政策被合并至《就业条例》,不再另设专门法规。

《居留法》于 2005 年 1 月生效,全称为《关于外国人在联邦范围居留、工作和融入法》,取代了原来的《外国人法》(Ausländergesetz),放宽了涉及雇用外籍劳工、吸引市场紧缺的外籍专业人员的规定。该法案至今历经十余次修订,总体上都强调要率先保证德国和欧盟公民的就业优先权,对欧盟外第三国人员设置了较高门槛。这一带有“歧视性”的原则正是本部《专业人才移民法》所要解决的重点问题之一。

“欧盟蓝卡”是由欧盟各成员国签发给第三国公民用于工作、居留的证明文件,类似于工作签证,有效期一般为 4 年,目的是争夺高级人才。德国从 2012 年 8 月开始执行这一指令,并在《居留法》第 19 条中做出具体规定。申请人须至少完成大学

作者简介:李卓亚(1993—),女,四级主任科员,主要研究方向为德国科研管理体系、中德科技创新合作、德国科技产业发展。

收稿日期:2021-08-11

学业，并且拥有一个高于指定年收入标准的工作。2020年税前最低年收入标准为5.52万欧元，如从事的是联邦劳动和社会部以及联邦劳动局列出的紧缺职业，最低年薪标准降为4.31万欧元^[2]。

德国已为技术移民建立了较为完整的法律政策框架，联邦内政部发布的《2018年移民报告》^[3]显示，德国非欧盟国家移民中工作移民数量持续上升，2018年达60 857人，其中63.6%属于《居留法》第18~21条中规定的专业人员或高素质专业人才，且近年来德国本国就业率屡创新高，但是，某些行业和某些地区的企业现已遇到招工困难的问题，特别是数学、电子信息、自然科学、手工业、医疗健康等领域，常常出现岗位空缺。同时，数字化给工作环境、工作条件带来的变化对劳动力素质提出了更高要求。德国工商总会调查表明，已有超过50%的企业将专业人员短缺视为企业发展的最大风险。

此外，人口转型也会加剧短缺程度。根据联邦经济部数据，预计2030年德国工作年龄段（20~65岁）人群数量将减少390万人，2060年减少1 020万人^[4]。近几年，欧盟内部移民为德国经济增长提供了很大支持，但预期可见，内部移民增量难以抵消老龄化造成的人力缺口。德国要想保持繁荣发展、保障现有社会福利，必须要进一步撬动劳动力潜能，响应经济界长久以来的呼声，加大从欧盟以外第三国引进人才的力度。

2 联邦政府《专业人才战略》

为解决专业人员紧缺且分布行业、地区不均衡等问题，2018年12月，联邦政府出台《专业人才战略》^[5]，从三方面着手，用足用好国内、欧盟内和国际人才资源。

2.1 深挖国内人才潜力——提前为变化做好准备

当前，在数字化的驱使下，劳动世界正以前所未有的速度变化着。据劳动力市场及职业研究所估计，未来几年德国1/4的就业人员将会受到自动化的影响，不得不重新调整职业方向。经济合作与发展组织一份关于德国的报告显示，到2030年，超过35%的职业的工作状况将发生彻底转变。因此，德国政府强调，联邦各部门要与各州、各协会、各社会力量联手，聚焦职业教育、继续教育、工作质量以及家庭、护理和工作之间的平衡，从企业和个

人两个角度，研究制定必要的法律或法律以下措施，更好地发挥国内就业潜力，适应数字化未来。

2.2 继续用好欧洲人才资源——提高德国吸引力

德国强劲的劳动市场一直是许多欧洲自由流动人员的就业目的地。2017年，德国约有250万流动工人和19万名来自邻国的跨境通勤者，他们大大改善了德国境内专业人员状况，一定程度上弱化了低出生率造成的影响。

但是，欧洲内部的人口流动是非常不稳定的。原籍国经济状况的变化、德国经济发展动力的减弱都可能迅速改变移民方向。中期来看，整个欧洲都面临人口转型，年轻人作为移民群体中很大的一部分，数量将会明显减少。欧盟内部移民的潜力正在逐渐下降。

基于此，德国将以下两点作为其专业人才政策的主要目标：一是通过在当地提供信息和咨询服务等方式，保持对其他欧洲国家技术人员及其家人的吸引力；二是更好地利用、开发现有外来技术人员的潜力，切实改进在德国或其他欧盟国家学习德语的条件、学历和职业资格认证程序，以及放开职业教育补助等。此外，应在员工自由流动的框架内确保公平流动，也就是在就业和社会保障体系方面做到平等对待。

2.3 广泛引进国际智力——增加高素质人才移民

鉴于对专业技术人员的需求持续增大，德国必须在争夺第三国人才的竞赛中做得更好。为了有针对性、可持续地加强人才流入，除了调整法律框架外，联邦政府还需要采取大量配套措施，如出台专门的《专业人才移民法》、继续完善职业资格认证体系、根据需求有针对性地与目标国家合作招募人才、支持国内外语言学习以促进社会融入、建立更加透明有效的管理流程等。

3 《专业人才移民法》有关情况

在联合政府战略的指导下，联邦议会于2019年6月通过了由联邦内政部、经济部和劳动部提交的《专业人才移民法》，同年8月对外公布。除个别条款外，新法从2020年3月1日起生效。该法并非独立立法过程的新产物，而是一部打包修订法。54条法律文本中对《居留法》《社会法典》《国籍法》《就业条例》以及一系列不同职业相关法规进行了

修改、合并，适用于欧盟公民的现行法律状态未进行修改，仅对欧盟外第三国公民产生影响^[6]。

3.1 新法“新”之所在

3.1.1 统一明确的“专业人才”概念

修订《居留法》第18条第3款，首次法律定义“专业人才”（Fachkraft），即“在德国国内接受过合格的职业培训或具有与德国职业培训相当的外国职业资质的第三国公民，以及拥有德国高校学位或受认可的外国高校学位或与德国高校同资格的外国高校学位的第三国公民”。

可以看出，定义不再对人员职业教育和大学教育背景进行区分，放宽了学历门槛限制，为那些没有大学文凭但具有职业培训经历或相关经验的外国就业者提供了来德工作的可能性。

3.1.2 取消“优先审查”

前文提到德国在技术移民政策上一直遵循德国本国内部和欧盟内部公民优先的原则，也就是劳动部门对申请人拟从事职业审查中的“优先审查”（Vorrangprüfung）^[7]原则。在为外国人颁发就业许可之前，劳动部门必须先确认该职业有无本国或欧盟的申请者，从而避免外国人对劳动力市场造成负面影响。

这一审查的取消，意味着外国人将不再只能从事德国或欧盟居民无法从事的工作；但如果某些行业或地区的劳动力市场状况发生变化，该法保留短时间内重新引入“优先审查”的权力。

3.1.3 取消对职业教育毕业人员只能从事紧缺职业的限制

按照原来的《就业条例》规定，职业教育背景人员只有在相关行业劳动力短缺时，才能获得就业许可，也就是只能从事联邦就业局公布的紧缺职业“正面清单”上的工作。新法出于无人可用的现实考虑取消了行业限制，只要申请者具有职业资格并能够找到工作，就说明德国经济需要他们。

3.1.4 允许在有限时间内来德寻找工作，其间可实习

接受过正规职业培训且经德国有关部门认可的第三国申请人，只要掌握一定的德语基础（B1级以上），并能提供生活来源证明，就可以获得最长6个月的找工作签证，并允许在此期间每周最多实习10小时。此前，找工作签证只发给高校毕业人员。

3.1.5 允许以获得职业资质认证为目的在德居留培训

如果德国相关部门在认证过程中认为，申请人已取得的其他国家的职业资格与德国的要求相比存在差距，或者需要提升德语技能（应至少A2级），则可签发不超过18个月的居留许可，最多延长6个月。

3.1.6 缩短申请永久居留的年限要求

第三国专业人员在德工作满4年即可申请永久居留许可，缩短了原规定中至少5年的要求。

拥有德国职业教育文凭的第三国人员享有高校毕业生同等待遇，在德工作只需满2年即可获得永居许可。

3.1.7 整合相关职能到外国人管理局，简化、加快流程

将工作移民入境有关职能整合到各地外国人管理局，如第三国专业人员及其配偶、未成年子女签证受理等。同时，规定认证、签证办理时限，在材料齐全的情况下，应在三个月内完成对申请人职业资格认证流程，四周内批准其工作签证申请。

3.1.8 年轻人可申请赴德接受职业教育

此前，第三国公民可以留学德国高校为目的申请入境，但不能直接申请职业教育留学签证。新法对这一点进行了修改：25岁以下、德语水平达到B2级别，且拥有国外德国学校文凭或其他可进入高校学习的毕业证书的第三国人员，在能够负担生活的条件下，可申请德国职业教育。

3.1.9 对于IT行业和45岁以上专业人才的特别规定

考虑到IT行业人员严重紧缺，且并非所有国家都在该领域开设了职业教育，新法对IT专业人才放宽了要求。德语水平达到B1级别，且在过去7年中拥有3年以上从业经历，即使没有职业资质，也可进入德国。此外，申请人的工资应至少达到一般养老保险缴费基数上限的60%，按照目前标准月工资应高于4020欧元。

对于年龄在45岁以上的申请人，新法收紧了相关规定。申请人须证明其工资收入高于一般养老保险缴费基数上限的55%（3685欧元/月）或有足够的养老金。若按目前德国65岁退休，这一修改不仅确保了新来的就业者不会对现有社会福利造

成负担，而且还能它为它做约 20 年的贡献。

3.1.10 提供加急办理服务

这点针对的是用人方。企业可在应聘者全权授权的情况下，向外国人管理局申请加速处理。外管局将协助办理认证、签证等，费用为 411 欧元。

3.2 配套措施

为确保法律更好地落地执行，联邦政府多措并举，联邦就业局与德国工商会、联邦工业联合会、德国手工业协会、德国工会联合会等多家协会也在 2019 年 12 月签署联合声明，重点从以下几方面助力引进外国人才^[8]。

一是打造更加便捷的信息平台。专门建设“Make it in Germany”门户网站，专业人才可在网站上查询所有有关技术移民的法规政策，进行电话、邮件、在线咨询，交流求职信息；用人企业可登记招聘需求，从而使联邦就业局能够更有针对性地提供人才引进服务。

二是提供更优的手续办理服务。在联邦就业局下新设“中央职业认证服务处”，发挥商会在资质认证过程中的作用，增加签证办理处人员数量，提升签证办理流程数字化水平等。

三是创造更多的培训和语言学习条件。职业培训方面，政府应继续予以资助，加强与伙伴国家的职业教育合作，各企业也应增加内部培训措施，以改善外国职业教育与德国二元制职业教育间的差距。德语学习方面，联邦政府应提升各地歌德学院教学能力，雇主应为外国雇员负担一定语言学习费用等。

四是做好外来人员的融入工作。通过在初期帮助外国专业人才寻找住房、与政府部门沟通联络，同时营造开放包容的企业和社会环境，提升他们的融入感、归属感。此外，各地公平融入咨询处应为其提供劳动法和社会法相关法律咨询。

4 结语与建议

无论是《专业人才战略》，还是《专业人才移民法》，都体现出德国联邦政府正在以务实开放的态度，立足当前国内外劳动力市场形势，探索实施更加积极有效的人才政策。这对于保障德国经济社会发展，提高德国国际人才竞争力无疑是有利的。同样，未来中国发展也需要依靠人才。我国作为一个制造业大国，要成为制造业强国，要实现从高速发展向高质量发

展转变，在制定发展规划特别是人才规划时，应充分考虑到人才需求和人才保障，德国的一系列做法在一定程度上值得我们借鉴参考。■

参考文献：

- [1] 蒋苏南. 德国绿卡政策实施情况综述[J]. 中国科技论坛, 2004(5): 134-135.
- [2] Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Die blaue Karte EU[EB/OL]. [2021-03-01]. <https://www.bamf.de/DE/Themen/MigrationAufenthalt/ZuwandererDrittstaaten/Migrathek/BlaueKarteEU/blauekarteeu-node.html>.
- [3] Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Migrationsbericht 2018 Zentrale Ergebnisse[R]. Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 2019.
- [4] Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. Fachkräfte für Deutschland[EB/OL]. [2021-02-20]. <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Dossier/fachkraeftesicherung.html>.
- [5] Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Startschuss für Umsetzung der Fachkräftestrategie gefallen[EB/OL]. [2021-02-20]. <https://www.bmas.de/DE/Service/Presse/Pressemitteilungen/2018/startschuss-fuer-umsetzung-der-fachkraeftestrategie-gefallen.html>.
- [6] Jana Galkina. Neues Fachkräfteeinwanderungsgesetz (FachKrEG) – alle Änderungen[EB/OL]. [2021-03-12]. https://www.anwalt.de/rechtstipps/neues-fachkraefteeinwanderungsgesetz-fachkreg-alle-aenderungen_164178.html.
- [7] Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat. Fragen und Antworten rund um das Fachkräfteeinwanderungsgesetz[EB/OL]. [2021-03-01]. https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/faqs/DE/themen/migration/fachkraefteeinwanderung/faqs-fachkraefteeinwanderungsgesetz.html;jsessionid=8218CE58BD226413F6BA20E03738E0F6.1_cid364.
- [8] Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. Strategie zur gezielten Gewinnung von Fachkräften aus Drittstaaten[EB/OL]. [2021-02-18]. https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Ausbildung-und-Beruf/strategien-gewinnung-fachkraefte.pdf?__blob=publicationFile&v=8.

Analysis to German Skilled Immigration Act and Related Strategy

LI Zhuo-ya

(Ministry of Science and Technology of the People's Republic of China, Beijing 100862)

Abstract: In order to cope with the challenges of the labor market due to the population transformation and the acceleration of the digital process, and ensure the sustainable development of the economy and society, the German federal government issued the Skilled Workers Strategy at the end of 2018 and implemented the Skilled Immigration Act from March 2020. Based on the legislation practice, the new law improves and deepens some existing laws and regulations to attract and facilitate professional and technical personnel from countries outside the European Union to come to work in Germany. This paper focuses on the relevant background and strategy, the main contents of the new law and its supporting measures, so as to introduce the current situation of German skilled immigration and talent introduction policy.

Keywords: Germany; skilled immigration; talent policy; professionals introduction

(上接第8页)

The US Technology Export Control System, Its Influence, and Suggestions to China

CHENG Xiao-guang

(Ministry of Science and Technology of the People's Republic of China, Beijing 100862)

Abstract: Through years of practice, the United States has formed a sound technology export management system, and issued the Export Control Reform Act, Export Management Regulations and other laws and regulations. The Industrial Security Bureau of the Ministry of Commerce is the main department of technology export management. This paper briefly describes the organizational structure and responsibilities of the Industrial Security Bureau, introduces the commercial control list and entity list of its main management measures, analyzes the relevant impact combined with the change of the Sino-US technology trade in 2019, and puts forward some countermeasures.

Keywords: the U.S.; advanced technology; export control