

德国蓝卡制度研究及其启示

宋亦慧，沈戴天，宋政锡

江苏警官学院，江苏 南京 210031

DOI:10.61369/SE.2026030006

摘 要： 随着全球竞争转向高端人才博弈，党的二十届三中全会明确提出“探索建立高技术人才移民制度”。德国蓝卡制度作为全球技术移民的成功范本，其核心经验在于将国家需求、市场规律与人性关怀有机结合，形成了精简高效的申请流程、精细化的分类管理标准和系统性的社会融入支持机制。借鉴德国经验，中国可加快形成具有国际竞争力的高技术人才移民制度。

关 键 词： 德国蓝卡制度；技术移民；分类管理机制；社会融入机制；人才引进制度

Research on Germany’s Blue Card System and Its Implications

Song Yihui, Shen Daitian, Song Zhengxi

Jiangsu Police Institute,Nanjing, Jiangsu 210031

Abstract： With global competition shifting toward the high-end talent arena, the Third Plenary Session of the 20th Central Committee of the Communist Party clearly proposed to "explore the establishment of a high-tech talent immigration system." Germany's Blue Card system, as a successful model of global skilled immigration, has its core experience in organically combining national needs, market rules, and human care, forming a streamlined and efficient application process, refined classification management standards, and a systematic social integration support mechanism. Drawing on Germany's experience, China can accelerate the formation of a high-tech talent immigration system with international competitiveness.

Keywords： Germany Blue Card system; skilled immigration; classification management mechanism; social integration mechanism; talent introduction system

一、蓝卡制度的诞生

长期以来德国政治一致认为德国不是移民国家，即使在二战之后与意大利、土耳其签订的劳工条约中也称这些来到德国的劳工是“客籍工人”，很明显，这些人在完成自己的任务之后是要离开德国的。

21世纪初，全球产业开始面临信息化转型，美国作为接受移民的大国在国际上抢占了非常多的IT人才。美国凭借成熟的硅谷和优秀的H-1B签证体系正在向全世界包括欧洲吸纳大量的计算机人才。反观德国，德国国内培养的计算机专业的人才数量远远低于实际市场需求人数，德国IT产业急需人才，时任德国总理的施罗德表示“如果找不到足够的IT人才，德国的“新经济”（互联网、软件、通信）将无法发展，甚至会影响传统工业的竞争力”。总理施罗德在巨大的阻力下推出了德国IT“绿卡”政策，允许每年引进最多2万名外国IT专家，免去烦琐的配额限制与劳工市场测试，首次将技术移民纳入国家发展顶层设计。这一突破性举措虽遭传统势力质疑，却为德国数字化转型注入关键人力支撑，也悄然动摇了“非移民国家”的固有定位。

这次的德国5年期IT人才专属居留加上工作许可是不可以

转为永久居留的，让很多有意向移民德国的人感觉自己没有归属感，在早期每年两万人的配额都没有完成，但是这次政策的变动为2005年德国推出首部《移民法》做出铺垫。德国首次承认自己是移民国家，建立技术移民的框架，取代了之前临时“绿卡”的政策。德国为高新技术人才开放了临时居留和永久居留的通道，同时关闭了低技能劳工的入境通道。《移民法》代替IT绿卡临时政策，建立高技能优先，低技能严控的制度框架，也为后来德国加入欧盟蓝卡铺路奠定了基础。

2009年欧盟为了解决欧盟内部移民制度和劳工使用的混乱情况、老龄化严重导致的IT、工程、医疗和科研领域人才短缺的状况，正式推出欧盟蓝卡指令。给予高技能人才长期居留和工作许可，可以续签、可转永居、可带家属，待遇与欧洲公民平权。这项政策的推出为有意愿移民欧洲的技术人才提供了稳定的法律路径，吸引并留住了人才，这些移民支撑了欧洲的数字经济、绿色转型和高端制造等战略产业，提升了欧盟的整体生产力与全球竞争力。

2012年德国开始履行欧盟蓝卡制度，人才引进爆发式增长，德国成为欧盟蓝卡的霸主。2013年之后，德国每年发放欧盟超过70%的蓝卡。2012年到2020年德国累计发放超过30万张欧盟蓝卡，主要流向依旧是IT、医疗、工程和科研四大领域，直

作者简介：宋亦慧（2005.04-），女，汉族，江苏盐城人，本科学历，涉外警务。

接填补了德国在高端制造业、数字经济和医疗健康的人才缺口，支撑了德国的产业升级。相比于2000年德国自己推出的IT“绿卡”，欧盟蓝卡的快速永居和家庭友好的优势碾压旧政策。在蓝卡政策的加持下，德国从非移民国家顺利转变为移民迁入国。近年来，蓝卡为德国带来的经济和社会效益显而易见。补充德国的高技能劳动人口，同时可以对冲德国的老龄化和劳动力短缺；带动研发投入与创新，巩固德国在汽车、机械和数字领域的全球地位；推动德国从“移民管控国”向“人才吸引国”的转变，移民政策更加开放、更加市场化，形成良性循环^[1]。

二、蓝卡制度的基本介绍

欧盟蓝卡（EU Blue Card）是一种旨在吸引全球高技能非欧盟公民到欧盟成员国工作和居住的合法居留身份^[2]。欧盟委员会发起该蓝卡旨在解决欧盟内部高端人才短缺的问题，并提升欧洲对全球精英的吸引力，而其中的德国蓝卡制度因宽松的政策、明确的分层路径以及快速的永久居留转化机制，成为最受关注的范本。

蓝卡的核心设计理念是“双轨制”，即根据申请人的职业属性、资历背景及薪资水平，划分出普通申请路径与特殊优惠路径^[3]。它将首要适用人群限定为非欧盟/欧洲经济区公民，且要求申请人必须拥有至少三年的高等教育学历，或者具备被认可为“高等教育同等水平”的职业资格，例如德国的“技师”或“大师级工匠”培训。对于申请人而言，拥有一份至少为期六个月、且与其专业资格相符的德国正式工作邀请函是硬性门槛。

在薪资门槛这一核心指标上，德国政府设定了清晰的浮动标准。根据2026年的最新规定，诸如管理、金融、计算机科学等的普通行业高技能岗位的最低年薪门槛为50,700欧元。但在实践过程中，为了应对人才在特定领域上的缺口，政策对部分所谓的“短缺职业”给予了极大的倾斜。例如，若申请人从事IT工程师、软件开发、机械工程、医疗护理、自然科学等德国紧缺的职业，则可享受更低的薪资门槛，这一标准在2026年为45,934.20欧元。值得注意的是，这一优惠门槛不仅限于紧缺职业列表，还延伸至两类特定人群：一是毕业未满三年的“劳动力市场新进入者”即年轻专业人士，只要薪资达到此标准，无论职业是否紧缺都可申请；二是虽无大学正式学历却拥有丰富经验的IT专业人士，只要在过去七年内具有至少三年相关专业经验，且经验水平相当于大学学位，同样可以享受此低门槛。

除薪资和学历的量化指标，德国蓝卡制度还引入了精细化的职业分类管理。在普通路径下，申请人需从事特定的ISCO-08职业组别，如自然科学、工程、卫生领域的学术专业人员，医生、牙医、药剂师，教学专业人员以及信息和通信技术专业人员。而在特殊路径中，对于紧缺职业，政策明确指向了专业服务经理和ICT专业人员等特定组别。这种分类确保了人才引进与市场需求的高度契合。此外，若申请职业属于受监管的领域，则必须在申请签证时已持有或将获得德国的执业许可证。

蓝卡制度的另一大优势体现在其高效的永久居留转化机制

上。持有人在德国居留期间，可通过证明语言能力大幅缩短获取永久居留权的等待期。根据现行规定，如持有者具备德语A1级别能力，则只需缴纳27个月的养老保险并保持合法就业，即可申请永久居留。若能将德语能力提升至B1级别，这一期限将缩短至21个月。该政策极大地激励了高技术移民融入德国社会的积极性。在家庭团聚方面，蓝卡持有者的配偶申请家庭团聚时无需证明德语能力，且可立即获得unrestricted的工作许可，这为整个家庭的顺利迁移和融入提供了极大便利。

在日常权益与职业流动性方面，德国蓝卡也提供了相当的自由度。原则上持有者在入职前12个月内更换工作，虽然需要通知外国人登记处，但无需像过去那样等待繁琐的审批；移民机关虽有30天的暂停权以核查新工作是否仍符合蓝卡条件，但这并不构成实质性障碍。若持有者因故不再满足蓝卡条件，通常可以申请转换为其他类型的工作居留许可，以保证其合法居留状态不受影响。此外，根据欧盟指令的更新，持有其他欧盟国家签发的蓝卡且居住满十二个月的人员，可以免签移居德国并申请德国蓝卡，这极大地促进了欧盟内部高技能人才的流动。

综上所述，德国蓝卡是一套设计精良、层次分明的人才引进体系。它将薪资水平、学历背景、职业类别与语言能力进行科学组合，构建了从短期工作签证到永久定居的完整通路。对于申请人而言，普通路径保障了基础的高技能人才引进，而针对紧缺职业、年轻毕业生及IT专业人士的特殊路径则降低了准入门槛。最终，通过相对较短的居留年限与语言要求的结合，为符合条件的高技能人才提供了一条清晰、可预期的永久居留通道。

三、蓝卡制度对我国人才制度的启示

党的二十届三中全会决议公报《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》提出，“完善海外引进人才支持保障机制，形成具有国际竞争力的人才制度体系。探索建立高技术人才移民制度”^[4]。中国亟需引进更多高技术人才以提升国际竞争力。因此，构建具有中国特色的人才移民制度，形成高效能的人才引进体系，就显得尤为重要。而德国的蓝卡制度在申请通道快速、分类标准精细化、社会融入支撑等多个方面都直接为解决中国的人才制度短板提供了优秀的解决思路，将国家需求、市场规律和人性关怀巧妙结合。对于正在探索建立现代化技术移民体系的中国来说，蓝卡制度无疑提供了一个非常贴近自身需求的、经过实践检验的成功范本，值得深入学习。

（一）精简申请流程，便捷签证措施

繁琐的行政程序是阻塞人才引进通道的一项重要原因，中国目前技术移民的管理涉及公安部、外国专家局、人力资源和社会保障部等多个部门，业务协同管理水平较低，审批手续相对复杂，等候时间较长。而德国蓝卡制度简化了申请流程，通过机制创新实现高效服务。首先，该制度设置了技术工人快速通道程序，雇主可付费加快签证流程，由移民局协调所有行政步骤，大大提升办理效率。其次，德国新版《技术移民法案》引入“认可伙伴关系”，允许专业人才在入境德国之后再进行学历和职业资

格的正式认证，提前开启工作通道，打破“先认证，后入境”的死循环，使人才可以立即开始工作，在工作中补齐认证。最后，德国不断推进数字化与一站式服务。申请人可在线上系统提交各种材料、查询进度，并完成缴费和面试预约，同时，该申请人提交的申请材料将在各个相关的政府部门内共享，无需重复提交，显著降低了时间与经济成本。

（二）精细分类标准，实现分类管理

德国蓝卡制度针对不同的细分职业及人才的技能水平实施差异化政策，实现了精准引进人才和高效人才管理的有机统一。针对学历薪资分层，德国蓝卡设置了明确的准入门槛，并进行分级待遇——该机制不仅保障了引进人才质量，又照顾到关键领域，给予政策倾斜。与此同时，德国蓝卡政策紧密对接地方需求，联邦层面定期发布紧缺职业目录，动态调整优先领域；各联邦州也依据本地产业特色制定补充政策。

而中国对来华移民分类则较为粗放，中国在2017年颁布的《外国人来华工作分类标准（试行）》将来华工作外国人分为A（高端人才）、B（专业人才）、C（其他人员）三类，按标准实行分类管理，在精细化管理与动态适配方面仍然有很大的深化空间。目前我国签证类型仅有十三类，其中于2025年10月1日起实施的K类签证专门发放给来自境内外知名高校或科研机构的外国青年科技人才。中国可借鉴德国经验，尝试建立产业需求导向的分层标准，在现有分类基础上，针对集成电路、生物医药等战略性新兴产业设立专项评估机制，将行业紧缺度纳入评分体系，在中央层面制定统一的职业组别分类目录，区别常规职业和紧缺职业外来人才；同时完善职业资格互认的双轨路径，对管制类职业建立国际资格比对清单，联合其他国家进行技能标准互认。

（三）增强社会融入机制支持，提升留华意愿

德国蓝卡制度在技术人才的社会融入方面构建了一套系统性的支持体系。首先，德国为蓝卡持有者的配偶和子女提供了极为便利的融入通道，蓝卡持有者的配偶申请家庭团聚时，无需提供德语语言能力证明，且一旦获得居留许可，配偶可立即获得无限制的就业许可，无需等待任何附加条件。其次，德国的教育体系向所有合法居留家庭开放，蓝卡持有者的子女可享受与德国儿童同等的免费公立教育，从幼儿园到大学均无额外门槛。最后，德国政府通过《技术移民法案》设立了系统性的融入课程，涵盖语言学习和德国社会文化知识培训。

相比之下，中国当前对来华高技术人才的社会融入支持仍以“事务性服务”为主，系统性的家庭与生活融入机制尚处于探索阶段。不过，部分地区和部门已经开始积极探索。国家移民管理局2025年6月推广的12条移民与出入境便利政策中明确提出，要“探索在外国人较集中地区建立移民事务服务中心（站点），为常住外国人提供政策咨询、居留旅行、法律援助、语言文化等工作学习生活便利服务”。

中国可从德国蓝卡制度的社会融入机制中采取以下尝试：一是建立配偶就业便利化制度，在现行政策基础上，明确赋予A类高端人才配偶来华后直接申请工作许可的权利；二是完善外籍人员子女教育保障机制，在总结地方试点经验的基础上，推动建立全国性的外籍人才子女就学绿色通道；三是依托移民事务服务中心等平台，为来华技术人才及其家属提供免费的汉语语言培训和中国文化适应性培训，帮助外籍人才在工作中提升语言能力、在社交中融入本地社群。

参考文献

- [1] 王涵，李雪云，江小华. 新科技革命背景下欧洲发达国家国际人才政策比较与启示[J]. 世界教育信息，2025，38（07）：32-42.
- [2] 沈太霞. 论欧盟人员自由流动的法律保障制度[J]. 朝阳法律评论，2020，（01）：201-243.
- [3] 付震宇. 欧盟科技人力资源的总量、结构与相关政策[J]. 今日科苑，2020，（07）：45-52.
- [4] 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[C]// 中国企业改革与发展研究会. 2024 蓝皮书中国企业改革发展. 新华社，2025：362-378.